

2005年07月27日

GRIPS 開発フォーラム勉強会 PFM シリーズ第二回  
『国づくり』に対する PFM 支援の戦略的な配置  
～ PFM 支援はどのように援助業務に取り入れることができるのか ～

【日時】2005年7月27日 17:00～19:00

【場所】政策研究大学院大学 会議室 3C

【講演者】尾崎隆夫（有限会社ミネルヴァのふくろう代表取締役）

【参加者】外務省、JBIC、JICA、財政管理専門家、GRIPS 等から約 25 名。

## 講演

まず、GRIPS 開発フォーラムの平尾英治研究員から別添 1 に基づき、前回勉強会のアンケート結果とそれらに対する GRIPS の今後の対応の説明、今回勉強会のテーマに関する問題提起を行う。それに続き、有限会社ミネルヴァのふくろう・尾崎隆夫代表取締役から別添 2 (発表資料)に基づき PFM の定義とその重要性、他ドナーの戦略的な取り組み方の事例を中心に説明。尾崎氏の講演のポイントは以下のとおり。

### 主要メッセージ

- ・ 「戦略」というものは投入するリソースの効果を最大化するためにリソース配分を決めること、「戦術」とはその配分された個々のリソースをいかに有効に利用するか、ということ。
- ・ PFM は ODA 効率化のための万能薬ではないし、一つのセクターとして「唯一目的」的に支援する分野とも限らない。他セクター支援との連携も必要。同時に、(ドナー側が強調しがちな)支出執行管理だけが PFM ではなく、また財政支援のアカウントビリティを確保するためだけのものでもない。財政規律、戦略的配分、支出執行管理、モニタリング・評価の全てが機能して初めて PFM 全体として機能する。
- ・ PFM のコンセプトが生まれる背景には長年におけるサブサハラ・アフリカでの援助の失敗に対する強い反省がある。PFM 支援を単なる「ツール」としてだけでなく、そのような反省に基づく「理念」としても理解し、サブサハラ・アフリカ諸国が抱える真の課題(開発・予算プロセスが自立回転していない)に対応していこうとすることが重要。
- ・ PFM 支援の世銀、IMF、DfID 等の対応はマクロ的視点の重要性を保持しつつ「戦略的に」PFM 改革の全体のフレームワークを構築して対応している。日本はそのような「戦略」とセクター・地方レベルにおける「戦術」を有機的に連携させていくことにエンターポイントがあるし、そこが日本の強み。

### PFM 概念・諸用語の整理私案 (What?)

- ・ (スライド 6) 最上位戦略としての PRSP、経済成長、貧困削減という政策目標(I Official Statement)を実現するための枠組みの一つとして、開発援助フレームワーク(II Development Assistance Framework)がある。そして、そのフレームワークが様々な援助様式(III Assistance Modality)を生む。IV の Conceptual/Operational Framework は、援助の考え方でもあるし援助・政策ツールの一つでもある。ただこのフレームワークの中では様々な考え方が生まれてくるために、様々な参加者が共有できるような分析・アイデアを考えようということになり、それで PFM の考え方が生まれてきた。
- ・ (スライド 10)その PFM の考え方の一つとして 1998 年に Dr. Allen Schick が考えたのが、Public Expenditure Management(PEM)のフレームワークであり、PFM(PEM)サイクルの中の業務をフローチャートにして、それぞれの段階に対応する PFM の大きな原則(PFM の中身を分類する時のコンポーネント)として、
  - I. Fiscal Discipline (財政規律)
  - II. Allocative Efficiency (戦略的資源配分)
  - III. Technical Efficiency (予算執行の効率性)が考えられた。PEM の様々な議論は全てここから出発していると考えられる。
- ・ (スライド 7) その 3 原則を I から順番に考えていくのが PFM である。まずマクロ経済運営を安定させて、経済または政府の財政で負担できる範囲で債務戦略を立てることが必要(I. Fiscal Discipline)。それで算出される全体のリソースの範囲内で、最小の投入で最大限の効果を生むよう予算配分を戦略的に考える(II. Allocative Efficiency)。そして予算配分されたとおりに効率的に予算執行していく(III. Technical Efficiency)。そして以上の三段階(Three Layers)において様々な課題(表・中央の"Policy Issues")が発見され、それらの課題に対応するためのツール(表・右端の"Policy Tools")が生み出された。1999 年度以降の海外経済協力基金 (OECD, 現国際協力銀行) による調査研究を嚆矢とする我が国 PFM 調査では、この 3 段階にモニタリング・評価、並びに財政規律へのフィードバック・プロセスを加えた「公的部門マネジメント・サイクル」論が強調された。
- ・ PFM は Public Service を改善する一つのツールであるが、この Public Service を担うのは政府だけではない。中銀、会計検査院、特殊法人等も関係してくる。よって財務省を支援すれば PFM を支援したことになる、というものでもない。それぞれの関係機関の組織・人的資源の強化・連携を支援していくことも重要。

### ODA と PFM の意義(Why?)

- ・ (スライド 12) PFM は「政府の失敗」・「組織の失敗」の悪影響をできるだけ少なくしようとするもの。
- ・ (スライド 13) PFM のコンセプトが生まれる背景には途上国特にサブサハラ・アフリカにおける援助に対する強い反省がある。「なぜ今まで構造調整、プロジェクト支援、プログラム支援を長年行ってきたのにそれらの国々は成長に向けて、あるいは貧困削減に向けて飛び立てなかったのか」という疑問に対し、「それらは先進諸国の援助理念や援

助ツールなどの援助供給主導の論理の押し付けがそのような事態を招いたのではないが、途上国の真の課題に対応していないのではないか」という強い反省から、Mick Foster や Michel Holmes が PFM に関する Philosophy (理念) を生み出した。

- ・ (スライド 13) このような「(歴史からの反省から生まれた)理念」としての PFM がある一方、その理念から生み出された「ツール」としての PFM がある。現在この「ツール」の側面だけで PFM を語ってしまうと、PFM Philosopher 達の強い反省の背景にあったサブサハラ・アフリカの抱える大きな課題に直結する対応にならないのではないかと考える。

#### 援助する側から見た PFM の戦略的配置 (Who and How?)

- ・ (スライド 17) PFM サイクルの様々な段階で問題があり、悪循環が起こっている。決して(財政支援の Accountability を確保するための)Expenditure Tracking だけが問題なのではなく、予算策定、予算方式、予算執行管理、人的キャパシティ等全てに課題があり、それらがお互いに関係している。
- ・ (スライド 20~) 債務返済において良好なパフォーマンスを示すモルジブでの債務管理支援の実例紹介。サブサハラ諸国を始め、債務問題が起こる国の何が問題かということ、それらの国々が「債務はいつか返済しなければいけないもの」という感覚が薄いこと。彼らが立てた債務戦略ペーパーを見てみると「いつどれだけ返すか」という観点が抜け落ちている。それは債務戦略ではない。
- ・ (スライド 28, 30, 33) その国の PFM の機能が改善する、セクターにおける活動が国家全体の計画に組み込まれて、予算手当てされる、というのは、個別省庁等の Isolate された PFM だけに取り組むだけでは不十分で、マクロ経済運営から財政政策、組織強化、等全体を見つつ、それにどのように貢献するかという観点で PFM 支援を行わないといけないし、世銀、DfID 等はそのようなセクター間のインターフェーズを持ちつつ、PFM 支援を行っている。

#### 自立的開発に向けた日本の PFM 支援 – はたして日本は戦略論(マクロ的接近)的思考と実践において絶対劣位・比較劣位にあるのか

- ・ (スライド 38) 「援助理念」の段階では世銀、DfID も日本も似ているが、「援助戦略」の段階からそれぞれの得意分野の違いにより、対応も分かれてくる。世銀、DfID はマクロ的視点の重要性を保持しつつ対応していくが、日本はプロジェクトものが得意なためそちらにリソースをほとんどシフトする。結果的に「援助様式」の特徴にも違いが出てくる。
- ・ (スライド 39) 前回の杉本氏の講演と同じメッセージになるが、欧米は戦略論が強いが日本は Operational Framework(戦術論)が強い。これらを組み合わせれば実効性のある PFM 支援となろう。
- ・ (スライド 40) 政策・計画と予算配分のリンケージが重要。いくらセクター戦略の策定

を支援したとしても、その戦略が予算に落ちないというのが大きな問題。その政策と予算を「有機的に」つなく、また戦略と戦術を「有機的に」つなく、それこそが日本ができることなのではないか、と考える。

## 質疑応答・コメント

### 政策と予算のリンケージ

(質問・コメント)

- ・ 政策と予算とのリンケージとあるが、途上国の現場では政策と予算の間には一体何があって、何が問題なのか。もう少しブレイクダウンして教えて欲しい。
- ・ 紙に書かれた政策が予算に反映しない原因の一つとして、政府内の様々なレベルでのコミュニケーション不足があるのではないかと。同じ省庁内での縦・横のコミュニケーション不足だけでなく、農村開発、地域開発等のプロジェクトによってはセクターを越えた調整が必要になってくる場合もある。PFM 支援を補完する役割としてこのような調整促進、情報流通を支援することに関してはどう思うか。
- ・ 政策と予算をリンケージしていくためには、財務省だけでなく、国家開発計画を司る省庁、またはセクター省庁での計画策定・調整部署も合わせて強化していかないといけないのではないかと。

(尾崎氏)

- ・ 財務省と各セクターの財務部門の両方に問題があるように思う。そのリンケージを強めることは DFID もそんなに支援を行っていないし、日本も強いところではないかと。
- ・ コミュニケーション不足はそのとおり。その点も含めて PFM 支援だと思う。例えば地域開発など関係省庁が複数ある場合、各省庁の縦割り予算を超えたプログラムバジェットの取り組みはそれへの対応の一つ。しかしそれを構築していく際に感じ他課題は、プログラム予算を策定しようにも、省庁内には従来の conventional な予算策定の慣習が根強く残っており、またトップダウンの組織では横の連携よりも上司の指示を最優先してしまうという大きな課題があり、その上、時間に追われる中での予算策定作業をしなければならないという環境がある。それらが政策と予算をリンケージしていない大きな問題だ。だからこそ PFM というコンセプトも出てきたのだと思う。
- ・ PFM も部分部分に切り取るのではなく、一体何が歴史の反省から導かれた途上国の課題なのかを念頭に置いた上で、その課題への有効な対応を考えないといけない。そうなってくると、財務省への支援だけではなく、各省庁の予算部、地方政府の財務局の能力、等も支援対象に含まれてくる、という展開になるだろう。

## 日本として PFM 支援(政策支援)に関わっていくメリット

### (質問・コメント)

- ・ 日本として PFM 支援を行うことのメリット、デメリットは何か。メリットとしてセクター・レベルの援助効果の発現、債務削減の責任を果たす等がある一方、PFM が専門的すぎてその支援成果が国民に分かりにくい、成果が出るまで時間がかかる等のデメリットもあると思う。またこの分野を支援しようとしても、日本(本国・現場ともに)でアドバイス等で後押ししてくれる人もおらず、支援に踏み切れない、というのが現場の実情。この点に関する専門家の意見を聞きたい。

### (回答)

- ・ 日本の ODA 大綱によると、自助努力を支援する、とある。自助努力自体も given なものではなく、それがない(弱い)国においては、その自助努力の涵養を支援することがあってもよいのではないか。普通に橋とかの箱物を提供したのはいいが、それらが現地で利用されるのか、良質な行政サービスの提供が円滑に維持管理されているか等、執行効果(Output Effects)の加え政策的なインパクトを勘案した政策効果(Outcome Effects)を考慮する等の課題がある。PFM はこれら政策的諸課題をカバーしている、という説明でよいと思う。

## 日本の PFM 支援のエントリーポイントとそれを支える体制

### (質問・コメント)

- ・ インドネシアでは、地方分権の流れの中で、トップダウンで定められた戦略が(能力不足の)地方で反映されない事態に、中央政府もドナーも歯がゆいものを感じている実情がある。タンザニアの教育セクターでも、予算の計画・執行はできるが会計報告がカレンダー通りに策定されないことから、ドナーのデイスパースも止まったという事実があるが、これも地方政府からの報告が上がってこないことが原因だった。中央政府レベルでの PFM 支援フレームワークに日本としてなかなか入れない状況で、地方の財政管理支援、行政支援をターゲットとすることはどうか。実際そのような地方政府側の需要は高いし、日本が入れるチャンスは高い。
- ・ 政策部分の支援が日本もできるということを証明しているのはタンザニアの農業。日本のこの分野の絶対優位はある。問題は機会がないだけ。
- ・ タンザニアの農業セクター等の日本の取り組みの好例に関わったことのあるコンサルタントにアクセスしようとしても、あいたに外務省、JICA の関係者が何層もいてなかなか機動的にアクセスできない。バングラデシュで統計のキャパシティ・ビルディング、貧困モニタリング支援、等を行いたいと思っているが、それらの土地勘のある人材、機動的に対応できるツール、等が分からないため動きにくい。
- ・ タンザニアでは PFM 支援を PFMRP の 11 のコンポーネントからその内の一つか二つを日本が担当して行う、ということになっている。モデルになりうる。国際会議でルワン

ダの財務大臣が言っていたのは、数多くの専門家が入ってきてばらばらであるため、coordinated された PFM 支援を行って欲しいということ。タンザニアではドナーで役割分担を決めてやっていく。モデル国において日本が経験をつんでいければいいと思う。

(尾崎氏)

- ・ 地方政府の技術支援は世銀、ADB 等も行っているが、絶対的に人と金が足りない。それはどこの国でも同じで地方政府をターゲティングすることは理解できる。中央政府から地方政府まで幅広い対応が必要ではないか。

(GRIPS)

- ・ PRSP、PFM に関わることで目的なのではない。例えば、農業セクター戦略で支援実績を作ってセクター省庁と信頼関係を作り、それをふまえて中央経済官庁へと広げていくという、支援の中身から作っていくようなアプローチが望ましいのではないか。
- ・ PFM も含めた政策支援に関連する人材、政策支援の実例集等に簡単にアクセスできるような仕組み、体制が必要。
- ・ 本勉強会シリーズはネットワーク構築自体を目的の一つとしている。ホームページでもネットワーキングは展開する予定なので是非活用してほしい。

### オーナーシップと PFM との関係

(質問・コメント)

- ・ 途上国側の視点から見た場合、ベトナムなどはオーナーシップが強く、予算・開発プロセスのコアの部分にはドナーを簡単に入れないようにしている。オーナーシップのある国に対する PFM 支援の justification は何か。(途上国側から見た場合、ドナーによる内政干渉や過剰な政策制度改善の要求の危険性といった側面にも留意すべきと思われるが、ドナー側として PFM 支援をどこまで踏み込んで行うのかという問題意識から質問したもの。)

(尾崎氏)

- ・ PFM を行う時の視点として重要なのは、政策目標が計画・予算プロセスを通じてしっかりと達成されているかどうか、ということ。政策と予算と成果のリンケージを強めるために PFM が必要。オーナーシップがあるかないかという点のみが PFM 支援を行う基準ではない。

### その他(財政支援)

(質問・コメント)

- ・ 過去の援助に対する反省・自省から財政支援が「必然」として生まれてきた、とあるが、

本当に必然なのか。過去の援助に問題があるのは理解するが、それを克服するのに財政支援を出しさえすれば計画・予算の fluctuation が克服されるというのはしっかりとこない。

- ・ 財政支援に関し、その論理的正当性では DfID 等に反論する気はないのだが、日本国内の問題として、日本がアカウンタブルに財政支援を行っていくための制度を持っていない。その制度をどのように構築していくのか、が難しい問題。

(尾崎氏)

- ・ 財政支援の必然性、というワーディングは PFM Philosopher 達の言い方。
- ・ (上記質問とは直接は関係ないが) PFM 支援をアカウンタブルにする制度は走りながら考えていくしかない。国ごとにケースバイケースでその効果を測る方策を考えていく必要がある。

以 上