

全世界

全世界
国家財政基盤強化サブクラスター
事例整理・案件形成にかかる
情報収集・確認調査

ファイナル・レポート

2022年2月

独立行政法人
国際協力機構（JICA）

有限会社エクシディア
株式会社国際開発センター

ガ平
JR
22-042

目次

図表目次	i
略語表	ii
第1章 調査の概要	1-1
1.1 調査の背景	1-1
1.2 調査の概要	1-2
1.3 調査団と調査工程	1-3
1.4 国家財政基盤強化クラスター形成上の主要課題	1-4
1.5 調査活動および分析手法	1-5
1.6 本調査上の分野区分および用語の整理	1-5
第2章 国家財政基盤整備支援に係る世界の潮流	2-7
2.1 過去のPFM支援の発展	2-7
2.1.1 歳出を中心としたPFM支援の展開	2-7
2.1.2 歳入に係る支援の展開	2-9
2.1.3 債務管理支援の展開	2-14
2.2 近年のPFMに関する議論の進展	2-15
2.2.1 伝統的なPFM支援の評価	2-15
2.2.2 PFM支援に関する近年の注目トピック	2-17
2.2.3 今後のPFM支援方針への示唆	2-20
2.3 SDGs、COVID-19パンデミック後の回復に向けての展望と課題	2-21
2.3.1 SDGsと財政基盤強化	2-21
2.3.2 COVID-19と公共財政管理	2-23
第3章 現在の各ドナー支援方針、課題、および方向性	3-28
3.1 各ドナーのCD/PFM支援戦略の概要	3-28
3.1.1 新しい潮流	3-28
3.1.2 ドナー別PFM支援の概観	3-29
3.2 各ドナー支援分野および国別実施状況	3-37
3.3 世界的なPFM上の課題と今後の方針	3-40
3.3.1 課題1：ポスト・パンデミックの回復とSDGs達成に向けて	3-40
3.3.2 課題2：Theory of Change	3-40
3.3.3 課題3：M&E	3-41
3.3.4 課題4：財務省以外（ライン省庁、地方政府、SOE）のPFM	3-42
3.3.5 課題5：ドナー協調	3-44
第4章 過去のJICAによる「国家財政基盤強化」分野の支援の概要と課題	4-46

4.1	「財政」の課題別指針および各種報告書	4-46
4.2	分野別の支援概況.....	4-54
4.3	インパクトを志向した PFM 案件形成方法の検討.....	4-63
4.3.1	ケニア	4-64
4.3.2	モンゴル	4-73
4.4	「国家財政基盤強化」クラスター展開に際しての教訓、課題	4-89
第5章	今後の JICA による財政基盤強化関連事業に関する提言	5-91
5.1	日本の支援戦略との整合性確保.....	5-91
5.1.1	質の高いインフラ原則と財政基盤強化.....	5-91
5.1.2	債務管理支援への取り組み	5-93
5.2	財政基盤強化クラスターとしての案件形成に向けた提言.....	5-93
5.2.1	Theory of Change による案件の形成.....	5-93
5.2.2	国家財政基盤クラスター個別案件形成に向けての具体的な提言.....	5-102
5.2.3	インプット方法に関する提言	5-106
5.2.4	歳入、歳出、債務管理、および他クラスター協働に関する方向性.....	5-108
5.3	国家財政基盤アウトカムおよび指標への提言	5-116
5.3.1	最終アウトカムに関する提言	5-116
5.3.2	中間アウトカム	5-116
5.3.3	直接アウトカム	5-117
5.3.4	歳出、歳入別アウトカム/指標.....	5-118
5.3.5	セオリーの根拠・エビデンスに関する制約と課題	5-121
5.4	潜在的 JICA 事業参加者による現実な参加を促すための提言	5-121
5.4.1	人材リソースの概況.....	5-121
5.4.2	新規人材リソースの参入障壁	5-123
5.4.3	人材リソース確保に向けた取り組みの提言	5-123

図表目次

表 1.1	調査対象国	1-3
表 2.1	SDGs と PFM の 4 側面の関連性	2-23
表 3.1	ドナー別 PFM プロジェクト実施分野マトリックス	3-38
表 3.2	地域/ドナー別 PFM プロジェクト実施状況マトリックス	3-39
表 4.1	JICA PFM 関連案件マッピング	4-49
表 4.2	国庫資金のリリースタイミング（四半期）および執行率	4-69
表 5.1	歳入に関するアウトカムモデル	5-119
表 5.2	歳出に関するアウトカムモデル	5-120
図 1.2	世界銀行 IEG による PFM の区分	1-6
図 2.1	近年の歳入支援の協調関係	2-12
図 2.2	世界銀行 PFM のキャパシティビルディングに係る Theory of Change	2-19
図 2.3	SDGs と PFM の要素	2-22
図 4.1	「税制&税務行政」を財政の範囲として「政策と予算、短期オペレーション」を構成要素としたケニアの Theory of Change	4-72
図 4.2	「固定資産、資産維持管理、債務管理」を財政の範囲として「政策と予算、短期オペレーション、資産負債管理」を構成要素としたモンゴルの Theory of Change	4-88
図 5.4	歳入の Theory of Change 基本形	5-99

略語表

略語	英語	日本語
ATI	Adis Tax Initiatives	アデイス税制改革イニシアティブ
ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
AFD	Agence Francaise de Development	フランス開発庁
AfDB	African Development Bank	アフリカ開発銀行
AusAID	Australian Agency for International Development	豪州国際開発庁
ATAF	Africa Tax Administration Forum	アフリカ税行政フォーラム
BAPPENAS	Indonesian Ministry of National Development Planning	インドネシア開発庁
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting	税源浸食と利益移転
CATA	Commonwealth Association of Tax Administration	コモンウェルス税務行政会議
CEDSIF	Centro de Desenvolvimento De Sistemas De Informacao E Financas (Center for the Development of Fnance Information Sysatems)	(モザンビーク) 財政情報システム開発センター
CIAT	Inter-American Center for Tax Administration	米州税務行政センター
COVID-19	Coronavirus Disease 19	新型コロナウイルス感染症
CRA	Commission on Revenue Allocation	歳入配分委員会 (ケニア)
DAC (OECD)	Development Assistance Committee, Organisation for Economic Co-operation and Development	経済協力開発機構開発援助委員会
D4D	Data For Decision (Fund)	データ・フォー・デシジョン基金 (政策判断のためのデータ基金)
DFAT	Department of Foreign Affairs and Trade	外務貿易省(オーストラリア)
DPO	Development Policy Lending	開発政策借款 (世銀)
DOL	Division of Labor	役割分担
DRM	Domestic Resource Mobilization Domestic Revenue Mobilization	国内資源動員 国内歳入動員
DRMTF	Domestic Resource Mobilization Trust Fund	歳入動員支援信託基金
DX	Digital Transformation	デジタルトランスフォーメーション
EBPM	Evidence Based Policy Making	証拠に基づく政策立案
ECF	Extended Credit Facility	拡大クレジットファシリティ
ECOWAS	Economic Community of West African States	西アフリカ諸国経済共同体
EFF	Extended Fund Facility	拡大信用供与措置
EU	European Union	欧州連合
FAD	Fiscal Affairs Department (IMF)	財政局
FCDO	Foreign, Commonwealth, and Development Office (UK)	(英国)外務・英連邦・開発省
GDP	Gross Domestic Products	国内総生産
GDT	General Department of Taxation	租税総局 (カンボジア)
GIZ	Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit	ドイツ国際協力公社

G20	Group of Twenty	主要 20 各国
G2G	Government to Government (Partnership)	政府間パートナーシップ (USAID)
G2P	Government to Private	政府から民間へ
GRD	Government Revenue Dataset	政府歳入データセット
GTP	Global Tax Program	グローバルタックスプログラム
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries	重債務貧困国
IDA	International Development Association	世銀国際開発協会
IEG (WB)	Independent Evaluation Group	独立評価グループ (世界銀行)
IEO (IMF)	Independent Evaluation Office	独立評価室 (IMF)
IFF	Illicit Financial Flows	非合法の資金流出
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
IFMIS	Integrated Financial Management System	統合財務管理システム
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards	国際公会計基準
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
JSA	Japan Administered Account for Selected IMF Activities	(IMF における) 日本管理勘定
ISTAX	International Seminar on Taxation	(JICA) 国際税務行政セミナー
I(C)T	Information Communication Technology	情報 (通信) 技術
ITC	International Tax Compact	国際税務コンパクト
KESRA	Kenya School for Revenue Administration	ケニア税行政研修所
KPI	Key Performance Indicator	重要業績評価指標
KRA	Kenya Revenue Authority	ケニア歳入庁
KOICA	Korea International Cooperation Agency	韓国国際協力庁
M&E	Monitoring and Evaluation	モニタリング評価
MNAO	Mongolia National Audit Organization	モンゴル国家監査庁
MOF	Ministry of Finance	財務省
MTA	Mongolian Tax Authority	モンゴル国税庁
MTBF	Medium Term Budget Framework	中期予算枠組
MTEF	Medium Term Expenditure Framework	中期支出枠組
MTRS	Medium-Term Revenue Strategy	中期歳入戦略
NDA	National Development Agency	国家開発庁
NPM	New Public Management	ニューパブリックマネジメント
NTO	Network of Tax Organizations	税務組織ネットワーク
NYU	New York University	ニューヨーク大学
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	経済協力開発機構
OJT	On the Job Training	実務内研修
O&M	Operation and Maintenance	オペレーションとメンテナンス
OSR	Own Source Revenue	地方自治体独自歳入 (ケニア)
PBB	Performance Based Budgeting	パフォーマンスに基づく予算
PCT	Platform for Collaboration on Tax	税に関する協働のためのプラットフォーム
PDCA	Plan -Do Check and Act Cycle	計画実行評価改善サイクル

PDM	Project Design Matrix	プロジェクトデザインマトリクス
P for(4) R	Performance for Results	成果のためのパフォーマンス
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability	公共支出財務アカウンタビリティ 評価
PFDM	Public Financial and Debt Management	財政・債務管理（世銀）
PFM	Public Financial Management Public Finance Management	公共財政管理
PIMA	Public Investment Management Assessment	公共投資管理評価
PSIP	Public Sector Investment Programme	公共セクター投資プログラム（マ ラウイ）
PPP	Public Private Partnership	官民パートナーシップ
PRSO	Poverty Reduction Support Operation	ラオス貧困削減支援オペレーショ ン
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略文書
RBL	Result Based Lending	成果ベース借款（ADB）
P2G	Private to Government	民間から政府へ
RMTF	Revenue Mobilization Thematic Fund	歳入動員支援信託基金
SDGs	Sustainable Development Goals	持続可能な開発目標
SGATAR	Study Group on Asian Tax Administration and Research	アジア税務長官会合
SHEP	Smallholder Horticulture Empowerment and Promotion	市場志向型農業振興
SIDA	Swedish International Development Agency	スウェーデン国際開発庁
SOE	State Owned Enterprise(s)	国営企業
TADAT	Tax Administration Diagnostic Assessment Tool	税務行政診断ツール
TSA	Treasury Single Account	国庫一元化
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
USAID	United States Agency for International Development	アメリカ合衆国国際開発庁
UHC	Universal Health Coverage	ユニバーサル・ヘルス・カバレッ ジ
UN	United Nations	国際連合
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development	国連貿易開発会議
VAT	Value Added Tax	付加価値税
WB	World Bank	世界銀行
WHO	World Health Organization	世界保健機関

第1章 調査の概要

1.1 調査の背景

開発途上国における包摂的で持続的な経済成長（成長の果実が社会全体に行きわたり、格差是正に寄与し、社会の安定に資する質の高い経済成長）を実現するために、JICAの事業戦略「経済成長の基礎及び原動力の確保」では、①産業政策の適切な立案・実施、②経済活動の基盤の強化、③これらの政策の遂行を支える財政管理の強化を支援対象として掲げている。

経済成長の基礎及び原動力を確保するためには、限られたリソース（資金）を効果的に配分して経済成長につなげるための政策・制度等の整備と、マクロ経済状況の安定が不可欠であるという観点から、JICAでは「公共財政管理・金融市場整備」グローバル・アジェンダとそれを構成する要素としての「国家財政基盤強化」クラスターとして財政分野全般の事業を位置づけ、財政の効果的で持続的な運営に資する技術協力事業を、アジア・アフリカを中心に展開している。具体的には適切な財政収入の確保及び資源収入のガバナンスと透明性の向上を目的とする歳入面と、健全な財政管理・債務持続性の確保を目的とする歳出面でのアプローチに分けることができる。政策の立案や法的基盤の確立等世界銀行やIMFが強みを持つ部分ではなく、より実務・下流に焦点を当てた事業を展開しているところが特徴的である。特に、歳入面においては税務行政や資源収入管理の事業、歳出面においては財政管理の仕組み(予算編成、公共投資管理、債務管理、内部監査等)に関する各種プロセスの改善を支援する事業等が代表的である。しかしながら、これらの事業は個々の国の置かれた環境及び直面する個別の課題に都度応じる中で形成されてきた傾向があり、①財政分野全般として支援リソースの状況をふまえる視点、②他ドナーとどのように役割分担をして効果的な連携・補完ができるかの観点、また③個々の課題のみでなく当該国の財政運営課題を俯瞰した上で支援のありかたを分析する視点を十分に踏まえた事業展開となっていない状況にある。

一方で、SDGs目標16「公正、平和かつ包摂的な社会を推進する」や目標17「持続可能な開発に向けてグローバル・パートナーシップを活性化する」の目標達成に向けて当該分野は今後も非常に重要な分野であり続ける。また、新型コロナウイルス感染症の蔓延により、世界的に長期間に亘って経済・社会への悪影響が懸念されており、各国の財政状況に鑑み、財政健全化のための協力を今後も継続していく必要がある。また、各国

政府の新型コロナウイルス対策として、保健部門への公的資金の配分・執行が進められる中、「資金の迅速・柔軟な配分・使途」と「確固たる資金統制」の両立が課題となっている。

現在 JICA はこれまでのような個別事象への対応からクラスターに基づく案件形成への切替えを考えているところである。特に、新型コロナウイルスの影響により税収が減ることが想定される中での歳入強化やサービス・デリバリーに至るまでの公共財政管理プロセス上の課題への対応、「質の高いインフラ投資に関する G20 原則」を踏まえた債務持続性の確保（債務問題顕在化による当該国・地域の不安定化抑止）、開発資金需要への適切な対応（インフラガバナンスの推進、公共投資管理）が重要になると考えられる。JICA としてこれまでの実績が十分あり今後も広く展開できる領域や、これまでアプローチできていなかったが昨今の環境の変化や国内リソースの存在から展開できそうな領域の有無を整理したうえで、今後の国家財政基盤強化クラスターの対応方針を整理する必要がある。

1.2 調査の概要

(1) 調査の目的

1) 「国家財政基盤強化」分野の概要についておよび、昨今の新型コロナウイルスの蔓延が同分野にもたらした影響についての情報収集を行う。

2) これまで JICA が実施してきた「国家財政基盤強化」分野の支援実績案件のレビューや、他ドナーの取り組み状況についても整理した上で、支援実績がある国ないし公共財政管理（Public Financial Management：PFM）上の課題が多く残る国でありかつ他ドナーが多く支援に入っている国で現地調査を行い、日本の国内リソースもふまえ JICA としての優位性のある支援分野を検証する。

3) 2) で定めた方向性で事業戦略を今後推進していく際のモニタリング指標を検討する。

(2) 期待される成果

財政分野における JICA 既往案件のレビュー及び各ドナーの支援状況を踏まえ、今後 JICA が優位性をもって展開できる支援分野についての整理がなされるとともに、支援国の国家財政基盤強化の観点から、かかる分野で JICA が展開する事業に期待される成果の評価指標や具体的な活動内容が整理される。

(3) 関係官庁・機関及び関係専門家

本調査の関係官庁・機関及び関係専門家には、調査実施対象国の関連当局、財政分野の主要国際機関・ドナー等および JICA プロジェクト関係者（JICA、長期専門家、コンサルタントのいずれも含む）。特に、現地調査対象国となったケニアでは、①財務省（The National Treasury）、②ケニア歳入庁（Kenya Revenue Authority）、③保健省、④地方政府、⑤関連ドナー等を対象とした。モンゴルにおいては、①大蔵省（国税庁含む）、②国家開発庁、③国家監査庁、④国家調達庁、⑤国有財産政策・調整庁、⑥労働・社会保障省、⑦他ドナー等を対象とした。

(4) 調査対象地域

本調査では、全世界を対象とするが、特にアジア・アフリカ両地域を重点とする。各分野から比較的実績が多い国として下表の国に含まれる JICA/各ドナー事業に関する文献調査および現地調査を実施した。ケニア、モンゴルについては現地調査を実施した

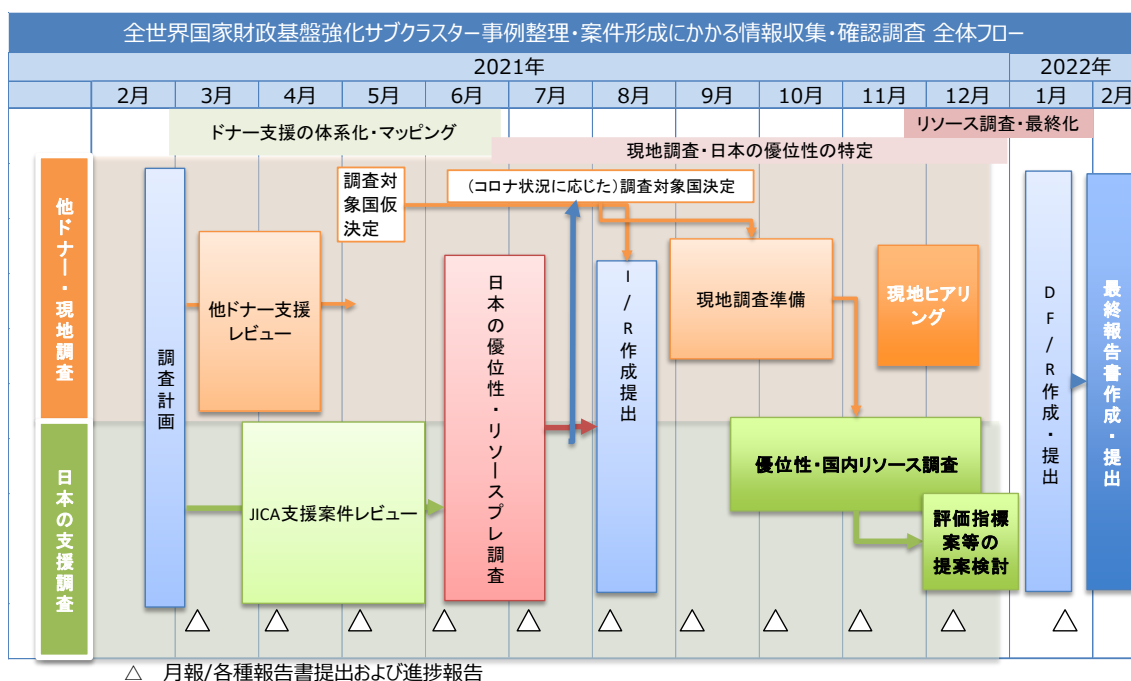
表 1.1 調査対象国

地域		国名
アジア	東アジア	モンゴル（現地調査対象国）
	東南アジア	ラオス、カンボジア、ミャンマー、インドネシア、ベトナム、フィリピン、マレーシア（中進国）
	南アジア	スリランカ、バングラデシュ、ネパール、パキスタン、モルディブ
アフリカ	西部	セネガル、ガーナ
	東・中部	ケニア（現地調査対象国）、タンザニア、ウガンダ、ルワンダ、エチオピア、モーリシャス
	南部	モザンビーク、ザンビア、マラウイ、南アフリカ共和国（中進国）

1.3 調査団と調査工程

本報告書は、有限会社エクシディアおよび株式会社国際開発センターが受託して調査を行い作成した。ドラフト・ファイナルレポート対象期間については、2021年3月から2022年1月までの調査進捗および調査結果を含む。

調査工程フローは以下の通り。



1.4 国家財政基盤強化クラスター形成上の主要課題

本調査の前提として、国家財政基盤強化クラスターでは案件形成にあたって以下の課題が生じていたことが認識されていた。

- ・ 数多くのプロジェクトが相互関連性なく実施され、戦略性に乏しい。
- ・ 個別プロジェクトをまとめた時のセクターとしてのインパクトの評価、説明が難しい。
- ・ 単発のプロジェクトで外部の組織や有識者の支援を得ることは多いが、パートナーシップの継続性や広がり欠ける。
- ・ 他のプロジェクトからの学びを活用し、戦略やアプローチを継続的に向上させていくことができていない。

財政基盤強化に関しては、これまで、多様な指針・公表物がリリースされているが、教科書的側面も強く「(JICA/各ドナーの現状に基づいて) JICA として PFM をどのように戦略的に展開していくか」については実効力のあるフレームワークが提示されていなかった。その結果、財政基盤強化分野では多様な専門家、JICA の担当者にある暗黙知をベースとした事業実施に留まっていた。そこで、他セクターの SHEP、KAIZEN、母子保健のようなクラスターに相当すると考えられるフレームワークが求められている。

本調査は上記課題への対応でもあり、対応に含むべき要素として、例えば、以下のような SHEP、KAIZEN 等の共通要素を参考にできる。

- ・ プラットフォーム創設、外部の組織や有機者とのネットワークの構築。
- ・ 複数の国に対する共通の戦略やアプローチによる協力の実施。
- ・ 戦略、アプローチ、ナレッジを形式化して広く共有。

- ・ 複数の国に対する協力の成果の総体をまとめた目標設定やインパクトの発信。
- ・ 政策議論の場で戦略的に推進。

1.5 調査活動および分析手法

本件の調査活動は、以下の内容を含んでいる。

- ① 財政セクター課題の整理及び国際的潮流レビュー
- ② 国際機関などの協力内容レビュー、個別事業の集計分析およびインタビュー
- ③ JICA 財政セクター案件のレビュー
- ④ 被援助国の関係機関に対する現地ヒアリング
- ⑤ 日本の知見及び人材、JICA 技協及び多様なスキーム活用方法の検討

1.6 本調査上の分野区分および用語の整理

国家財政基盤のコアである「PFM」は IMF/世界銀行が各種議論および途上国支援をリードし、また、アセスメント方法等を整備してきたが、①時代によって議論の変遷があり、②国際機関/国家間で必ずしも統一された定義が用いられておらず、また、③各国での実務、適用段階で、別の用語が派生しているケースも見受けられる。そこで本件調査上のキーワードの定義および過去の JICA 事業分析上の「分野」の区分について整理すると以下の通り。

1) PFM

PFM は、「Public Financial Management」および「Public Finance Management」のいずれの略語としても使用されている。前者は、ある程度のマクロ経済予測なども含みオペレーション/支出面を中心とした比較的狭い財政管理を意味しているのに対し、後者は歳入管理、債務管理等を含む広い財政管理の概念を示すために用いられている¹。従来、IMF/WB の PFM は前者を意識し、各国にも広く普及されてきた用語であるが、最新の世界銀行 IEG による報告書では、両者のカバーする範囲の違いを意識し、以下の通り示している。そのため、この枠組みにも沿った使い分けをすることが妥当と考えられるが、本調査では、特に「PFM (狭義)」としない限りは、Public Finance Management、すなわち広義を念頭に置いている。

¹ 2013 年の JICA 「課題別指針 財政-公共財政管理-」 P.1 においても、両者の相違について言及されている。

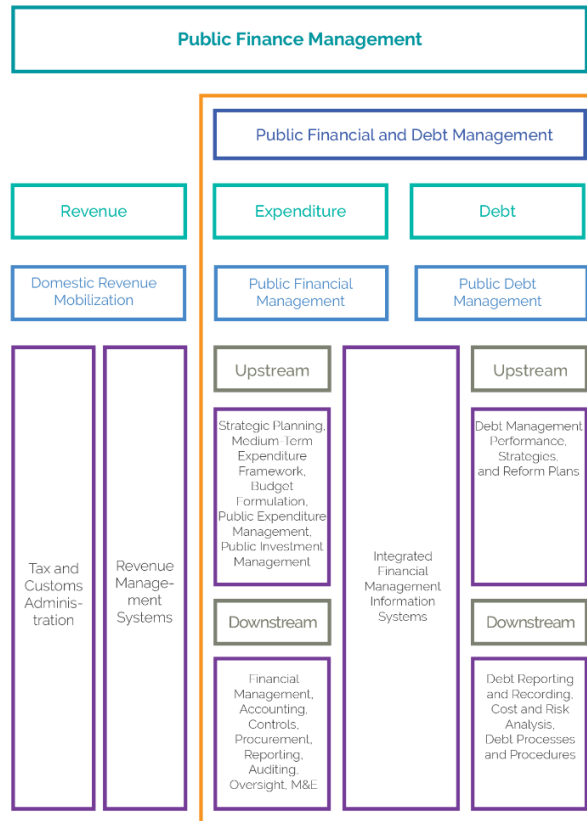


図 1.1 世界銀行 IEG による PFM の区分

(出典：世界銀行 IEG(2021))

2) DRM

「DRM」は、近年の税務行政における重要トピックとして各種報告書、実務で多用されているが、「Domestic Resource mobilization」と「Domestic Revenue Mobilization」の2つの略称となっている。OECD、UN、ADBは前者を用いているが、WBが両方を用いている。しかし、WBでも特に明確な使い分けはしておらず、両者に大きな差異はない。

3) JICA 事業分野

本件調査では、過去のJICA事業をレビューするにあたって、一定の区分をするため分野として、①税務行政、②公共財政管理全般、③公共投資、④債務管理、⑤地方財政、⑥ライン省庁向け PFM、と区分した。

第2章 国家財政基盤整備支援に係る世界の潮流

本章では、国家財政基盤強化支援として、IMF/WB が主導してきた狭義の PFM 支援の潮流について過去の発展から最新の報告書まで時系列的に整理する。また、最新の動向としては財政基盤強化の範囲を超えて世界的なインパクトを与えている、SDGs、COVID-19 と国家財政基盤、さらに、日本が主導している質の高いインフラ整備と国家財政基盤との関連性についても示す。

2.1 過去の PFM 支援の発展

2.1.1 歳出を中心とした PFM 支援の展開

(1) 2000 年以前の概況

1970 年代までの国際援助機関の主要な関心事は、貧困削減をはじめとした特定の開発課題²であった。PFM（狭義）はこれらの課題に付随される形で考えられることが多かった。例えば、公共支出の開発支出と経常支出の峻別、援助資金の投資への活用と援助受入国による自己負担、援助借款の回収可能性などが挙げられる。PFM（狭義）は援助の可否を判定するツールの役割を担った。

1980 年代になると、開発途上国のマクロ経済不安定化や累積債務問題への対応策として、世界銀行と IMF を筆頭に国際収支支援を重視するようになり³、構造調整プログラム（Structural Adjustment Program: SAP）が積極的に展開された。これは、マクロ経済安定化や市場自由化を柱とする構造調整改革の実行を求めるものであった。一方、1990 年代初頭には、構造改革の鍵となる制度の重要性が認識されるに至った。

1997 年に発生したアジア通貨危機が、汚職・ガバナンス問題を開発政策に取り込むきっかけとなった。1999 年には OECD が反贈賄同意を取り付けることを方針として採用するなど、各援助機関は財政の透明性と規律を取り上げ、これらは今日に至るまで PFM（狭義）の重要な要素の一つとなった。

(2) 2010 年代までの支援状況

このように 1990 年代後半に、債務救済や財政支援により生じた財源の用途に関するアカウンタビリティの確保が重要視されるようになったほか、1999 年の世銀・IMF 合同

² 南山大学総合経営学部上野宏「途上国公共財政経営の制度評価方法と政策評価方法」

³ IEG World Bank Group「Approach Paper Public Finance for Development Evaluation May 7, 2018」

総会で合意された 貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）も PFM（狭義）支援に影響を与えた。すなわち、構造調整プログラムのコンディショナリティや画一的なアプローチ（One Size Fits All Approach）が途上国政府のオーナーシップを損ねた反省から、途上国政府のオーナーシップを重視した PRSP が導入された。開発効果を増大させるために、PRSP を財政的に裏付ける手段として PFM（狭義）が重要視されるに至った。また、援助のファンジビリティを通じて、財政支援や援助がもたらす副次的効果を捕捉するために財政全体をモニタリングする必要があるとの認識が高まった。さらに、「援助効果にかかるパリ宣言」では、援助供与に際し、カントリースシステムの活用を通じ、取引費用の最小化とオーナーシップの醸成を図ることが援助効果の向上をもたらすものと理解され、PFM（狭義）への支援が開発課題として重要視されるようになった。

PFM（狭義）の重要性の認識が高まるとともに、多くの開発途上国において PFM 改革プログラムが実施された。これは、中期支出枠組み（Medium Term Expenditure Framework: MTEF）、業績予算、統合財政管理情報システム（Integrated Financial Management Information System: IFMIS）等が含まれ、その大半が高度な内容を短期間で実施するものが多く、必ずしも期待する効果を上げるに至らなかった。そのため、PFM の上流から下流までの包括的に対象にするとともに、長期的な視点から被支援国の実情に合わせ、段階的に PFM 改革を実施するプラットフォームアプローチ⁴が導入されるようになった。これは、管理可能な時間枠の中で、より高いレベルの成果を達成するために、階段をひとつひとつ上るように連続した PFM 改革のパッケージを実施していくアプローチである。プラットフォームアプローチは 2004 年にカンボジアで採用され、4 段階のプラットフォームの PFM 改革を成功させたことから、その後、多くの開発途上国で導入された。

上記の実質的な財政管理方法の支援の進展と歩調を合わせる形で、多様なツールも開発された。特に、財政管理のアセスメントは 2000 年以降、年々充実していった。2001

⁴ プラットフォームアプローチとは、PFM 能力の段階的（プラットフォーム）向上をはかるための諸策を実現可能な時間的枠組みの中でパッケージとして実施することを狙うもの。各プラットフォームについて目標＝アウトカムを設定する（例えば、信頼できる年度予算の策定。各プラットフォームに定義・設定される目標は個別の状況に応じて異なるべきとされている）。そして、個々の施策をその目標の下に位置づけた上で指標を設定し、その達成をモニタリングし、次のプラットフォームに進むプロセスとなり、その上で、①政治的に受容可能な改革のシークエンシングを通じ、改革に対する政府のリーダーシップ発揮を可能とする、②プラットフォームを土台にドナー協力が効果的に行いうる上政府の取組への信頼を高めるもの。

年に公的支出財政評価（Public Expenditure and Financial Accountability: PEFA）が立ち上がった。このなかで PFM の総合診断ツールとして、パフォーマンス測定枠組 Performance Measurement Framework が開発された。PEFA によれば、これまで 155 カ国が PEFA により診断され、累計で 726 の PEFA 評価が実施された。このほか、PFM 関連分野の診断ツールとして、税務行政診断評価ツール（Tax administration Diagnostic Assessment Tool: TADAT）、債務管理パフォーマンス評価（Debt Management Performance Assessment: DeMPA）、公共投資管理評価（Public Investment Management Assessment: PIMA）などがある。こうした取り組みは、各開発パートナーによる診断の乱立防止、援助供与の判断材料としての活用、開発途上国側の診断への主体的な関わりを促進する役割を果たしている。一方、診断結果がどの程度有効に PFM 改革に反映させているかが、課題のひとつとして指摘されている。

2.1.2 歳入に係る支援の展開

(1) 2000 年代までの概観

経済システムの見直しやさまざまな成長戦略に取り組む開発途上国では、既存の課税制度に先進国で前提とされる諸条件が十分に備えられていない場合が多い。開発途上国では、基幹税が国民に広く公共サービスの対価としての租税制度であるとの認識が共有されておらず、適切な税務行政における効率的な徴収機構、人材確保や人材育成及び納税協力体制などが確立されておらず、それが開発途上国の安定的な歳入確保を困難なものとしている⁵。

2000 年以前の開発途上国の税務面での議論は、開発途上国の課税水準は、租税収入総額の対 GDP 比などの国際比較として論じる場合が多く⁶、租税収入の GDP に占める割合の低さから開発途上国の課税水準の低さについて考察され、あくまで経済的視点から考えられていた。この考察からは、開発途上国の課税の特徴として、マクロ的には対 GDP でみた税収比率が先進国にくらべてかなり低いこと、ミクロ的には(1)歳入に占める関税収入比率が高い、(2) ODA などの国際支援やその他の収入（天然資源など）の比率が高い、(3)税収に占める間接税（付加価値税）のウェイトが高く、(4)その裏返しとして

⁵ public administration and development (2014) TAX AND DEVELOPMENT: DONOR SUPPORT TO STRENGTHEN TAX SYSTEMS IN DEVELOPING COUNTRIES において「VAT は高度の簿記技術と信頼性の高い課税制度において可能であり、それが備わっていない国での導入は困難」との指摘をしている。

⁶ Bird and Oldman eds. [1990], Bird [1992], Burgess and Stern [1993], Jha [2008]

の税収に占める個人所得税や土地関連税の税収ウェイトが低い、(5)所得税収確保では企業（法人税）の割合が高い、(6)社会保険料があまり課されていない、(7)税務行政コストの高さや職員数の不足などの税務行政の課題を抱えているなどの特徴が見受けられた⁷。

この点、先進国の税収の GDP に占める割合の高さは、国民の税負担能力が高いことが一つの要因でもあり、そこで確保された税収が公共投資や保健・医療などのサービス・デリバリーに活用され、さらなる経済発展に繋がられている。税務行政の執行体制が脆弱な開発途上国で、上記のような歳出増を通じた経済成長を目指す必要があるとした場合、先進国がこれまで行ったような経済成長に繋がる歳出を賄うための財源調達は困難であり、そのため、開発途上国では、設備等投資や雇用創出を伴う外国直接投資誘致が推進されてきた。こうした施策が、結果的に、貿易取引や外資企業への過度な優遇税制、他方で国内企業への高い租税負担等を招く場合もあり、国内企業の育成が進まないなどの問題の要因の一つとなった。このように、課税面でのアンバランスさが、安定的な課税ベースの確保に影響を与えてきた⁸。また特定の開発途上国では、鉱物等の資源収入が政府にとって好都合な歳入であったことも望ましい課税制度構築へのインセンティブを低下する要因でもあった。

こうした背景を踏まえて、開発途上国の歳入確保の議論においては、国家形成というガバナンスの視点から課税制度について議論されるようになった。つまり、課税・徴収制度が投資活動や経済成長に影響を与えるだけでなく、租税を通じた国民の政策への参加が国家形成にも影響を与え、適切な課税・徴収制度の導入は、安定した財源の確保のために必要であると認識されるようになったのである。

(2) ドナー支援の変遷

初期のドナーによる税務分野への支援としては、OECD⁹ や IMF¹⁰ による開発途上国の税務職員を対象とした研修施設の開設が行われ¹¹、1965 年に米国によって立ち上げられた米州税務行政センター（Inter-American Center for Tax Administration：CIAT）、1971 年にフィリピンで初会合が行われたアジア税務長官会合（Study Group on Asian

⁷ 花井清人「開発途上国における課税とガバナンス —ベトナム税制改革の残された課題—」

⁸ 花井清人「開発途上国における課税とガバナンス —ベトナム税制改革の残された課題—」

⁹ The creation of the OECD Development Centre was proposed by US President John F. Kennedy in an address to the Canadian Parliament in Ottawa on 17 May 1961, <https://youtu.be/tVO4HifEqEk>

¹⁰ The IMF Institute for Capacity Development (ICD)は1964年に設置された。

¹¹ 2019年にOECDは「アジア大洋州租税・金融犯罪調査アカデミー」を日本の国税庁税務大学校和光キャンパス内に設置, <https://www.oecd.org/tokyo/newsroom/oecd-joins-with-japan-to-fight-financial-crime-by-establishing-new-academy-japanese-version.htm>

Tax Administration and Research: SGATAR)¹²、1978年に設置されたコモンウェルス税務行政会議 (Commonwealth Association of Tax Administrators: CATA) など、各地で多くの税務行政グループが創設され、税務行政上の課題に向けた話し合い、情報共有及びワーキンググループの取組みを通じて積極的に協力して税務行政の強化を行うようになった。特に CIAT は、1999年の OECD との協力プログラムの開始以降、国際機関、大学や民間シンクタンクなどと MOU を締結し、ワークショップや研究を通じたデータベース等の構築などキャパシティブUILDINGに向けた多くの取組みを積極的に導入してきた¹³。また、サブサハラ地域に対して導入された Semi-Autonomous Revenue Authorities (SARAs)¹⁴での取組みが開始された。世界銀行では 2000 年代初期から、EU 加盟を目指す国々に対する歳入強化を目的とした税務行政支援事業など税務行政の近代化事業を積極的に実施しており¹⁵、税務行政のガバナンス強化や透明性、説明責任の確保手段の被援助国への導入支援を開始した。

一方、国際ミレニアム開発目標 (MDGs) 達成と 90 年代半ばから課題となっていた開発資金不足の解決を目的とした 2002 年の国連主催モンテレー開発資金国際会議では、途上国における国内資金動員 (Domestic Revenue Mobilization: DRM) の重要性が初めて議論され、そのフォローアップである 2008 年のドーハ宣言以降、DRM の具体的な取組として開発途上国の租税政策と税務行政の両面での税収拡大への取組みの必要性が指摘された。近代的な税制の構築、効率的な徴税、課税ベースの拡大、租税回避への効果的対処、国際課税分野への参加など、途上国の改革に向けた自助努力を後押しするプログラムや租税分野における国際協力が必要とされ、国連国際租税委員会を含む制度強化への検討が経済社会理事会に要請された¹⁶。その後、支援の重複を避け効率的な国際協力のためにドナー間協調が加速し、2015 年の第 3 回開発資金国際会議ではアデイス税制

¹² 1970年に設立された Ministerial Conference for the Economic Development of Southeast Asia (SEAMCED) と日本が主催する学術フォーラム、主に税務行政の主要課題に関する協議を実施している。

<https://sgatar.org/public/history/key-dates-events/>

¹³ Inter-American Center for Tax Administration (CIAT) : www.ciat.org

¹⁴ Matilde Jeppesen 「What we hoped for and what we achieved: Tax performance of Semi - Autonomous Revenue Authorities in sub - Saharan Africa」 官僚機構に基づく税務当局ではない歳入公営組織。ドナー支援からの卒業と持続可能な課税・徴収を目的として設立された。導入当初は歳入増加に貢献したものの、中長期的に特に税収全体及び間接税収入を増加させるものではなかったのと指摘をしている。

¹⁵ 2003年～2006年ブルガリア歳入改善プロジェクト (Revenue Administration Reform Project) http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000090341_20030516104723

¹⁶ United Nations (2008) “Doha Declaration for Financing for Development.” https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2014/09/Doha_Declaration_FFD.pdf

改革イニシアティブ（Addis Tax Initiative: ATI）の設置やバスケットファンド¹⁷を通じた支援の他、2016年にはG20の要請に基づき、税に関する協働のためのプラットフォーム（Platform for Collaboration on Tax: PCT）¹⁸がIMF、OECD、UN、WBによって創設され調整が行われている。特にPCTは、税制改革、歳出を賄う歳入その他の確保、持続的な政治的コミットメント、協調による能力開発の4つのコンポーネントからなる中期歳入計画（Mid-Term Revenue Strategy: MTRS）¹⁹を導入し、現在25か国がその導入に関わっている²⁰。また、2018年には税務行政ネットワーク（Network of Tax Organization: NTO）が結成され、現在はそれまで各地で結成されていた9つの税務行政グループが加盟している²¹。その事務局はATI事務局を兼ねる国際税務コンパクト（International Tax Compact: ITC）であり、それによって多くの国の税務当局をATIに巻き込むこととなった。ATIやPCTでは支援マッピングやツールの共有を行うもののジョイントプログラムの実施はせず、あくまでも各開発パートナーが支援をする事になっている。

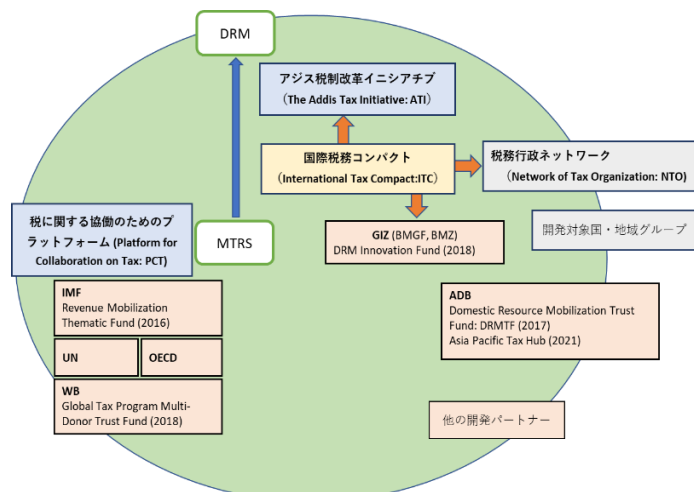


図 2.1 近年の歳入支援の協調関係

（出典：JST 作成）

¹⁷ 2016年にはIMFがRMTF、2017年にはADBがDRMTFを立ち上げた。2018年に設立されたDRM Innovation Fundは開発途上国におけるDRM強化を目的としたマルチドナーによる資金提供ファシリティである。ビル&メリンダゲイツ財団（BMGF）とドイツ連邦経済協力開発省（BMZ）がスポンサーであり、GIZによって事業が実施、国際税務コンパクト（ITC）がファイシリテイットしている。

¹⁸ 2016年に、IMF、OECD、UN、WBによって立ち上げられた。

¹⁹ The MTRS was introduced in the 2016 PCT report on Enhancing the Effectiveness of External Support in Building Tax Capacity in Developing Countries.

²⁰ PCT, Medium-Term Revenue Strategy (MTRS) | Platform for Collaboration on Tax (tax-platform.org)

²¹ The African Tax Administration Forum (ATAF), The Caribbean Organisation of Tax Administrators (COTA), Inter-American Center for Tax Administration (CIAT), Centre de Rencontres et d'Études des Dirigeants des Administrations Fiscales (CREDAF), Commonwealth Association of Tax Administrators (CATA), Intra-European Organisation of Tax Administration (IOTA), The Pacific Islands Tax Administrators' Association (PITAA), The Association of Tax Authorities of Islamic Countries (ATAIC), West African Tax Administration Forum (WATAF)

現在最も注目を集めている国際課税分野の支援の発端は、先進諸国が2001年のアメリカ同時多発テロを契機としてマネーロンダリング関連法案の整備を行い、さらに2008年の金融危機やリヒテンシュタイン租税回避問題の発覚により、途上国を含む租税回避地等からの情報収集の必要性を認識するようになったことである。その結果G20とOECDの支援により途上国を含めたグローバルフォーラム（Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes）が設置され、情報交換導入に向けた各国の法整備の進捗がモニタリングされるとともに、マルチドナーの協力により能力向上や地域内イニシアティブなどの取組みがされるようになった²²。また租税条約の締結よりも迅速に各国当局の情報収集を可能とするため、情報交換に特化した条約の締結が活発化した。2016年には、OECD及びG20が多国籍企業等による租税回避を防止するため「税源浸食と利益移転（Base Erosion and Profit Shifting: BEPS）防止措置実施条約」²³の導入を発表した。BEPSプロジェクトでは、包括的枠組（Inclusive Framework）を設置することにより、現在加盟国外の途上国も含めた141か国・地域を取り込んでおり²⁴、BEPS防止措置実施条約には2021年12月14日時点で96か国・地域が署名している²⁵。BEPSプロジェクトでは、多国間条約への署名による手続きの簡素化を推進しており、その中には2011年に導入された「税務行政執行共助条約（Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters）」²⁶なども含まれ、徐々に参加国が拡大してきている²⁷。BEPSへの取組みにおいては、全世界的な協調が必要である。従って途上国においても、公平な国際課税の執行のために多国間条約の署名等に向けた国内法整備が急務となっており、ピアレビューによってその進捗が報告され、その結果に基づきBEPS関係のドナー支援が行われている。

²² OECD, <https://www.oecd.org/tax/transparency/what-we-do/>

²³ 「税源浸食及び利益移転を防止するための租税条約関連措置を実施するための多数国間条約」

²⁴ OECD, <https://www.oecd.org/tax/beps/about/>

²⁵ 財務省 HP https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/international/tax_convention/mli.htm

²⁶ 徴収共助、送達共助、情報交換を相互に各国国税当局が協力して行うことで国際的な租税回避行為に対処することを目的とする

²⁷ 2021年11月3日現在で次の32か国が署名している。アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、イタリア、カナダ、韓国、メキシコ、スペイン、ポルトガル、オランダ、ベルギー、デンマーク、ノルウェー、スウェーデン、フィンランド、アイスランド、アイルランド、ポーランド、スロベニア、アゼルバイジャン、ウクライナ、グルジア、モルドバ、トルコ、オーストラリア、アルゼンチン、ブラジル、南アフリカ、ロシア、インドネシア（財務省 HP）

2.1.3 債務管理支援の展開

(1) 2000年までの債務管理支援

債務管理分野の支援について²⁸、債務管理は1980年以前から理論的な議論は開始されていた。初期の議論は経済学者によるものであり、例えば、Barro²⁹による研究があったが、これは、政府の資金調達において債券発行と課税のいずれを選択しても資源配分には影響を与えないと主張した(公債の中立命題)。そのため、政府の資金調達方法に関する議論は租税問題に集中し、直接的に債務管理に関する議論がなされたものではなかった。1980年代以降の理論の中心は、英国で開始されたNPMの議論、考え方にに基づき、ポートフォリオ理論を政府のバランスシート管理に取り入れ、資金調達コストの最小化とリスク管理を徹底させること、すなわち、政府の債務ポートフォリオ組成において通貨や期間(長期、短期)の選択が重視されるようになった。

他方、実務的には、経済危機が生じるたびに債務管理の重要性について議論が持ち上がっていた。具体的には、1980年代の南米を中心とした累積債務問題、1990年代のメキシコ通貨危機、アジア通貨危機、さらに、2000年の重債務貧困国(いわゆるHIPC)の債務問題拡大とHIPCイニシアティブ³⁰等の議論があった。

これらへの対応としては、WB及びIMFによる構造調整融資と構造調整ファシリティ、パリ・クラブといった債務のリスケジュールがあった。各種改善への助言も含まれていた点では技術支援的な要素も含まれていたが、明確な技術支援ではなかった。

(2) 債務管理技術支援の本格化

2001年にIMF・世界銀行は『公的債務管理のガイドライン』を発表(2014年に改訂)し、国際機関の技術的関与は増大していった。低所得国(LIC)の債務持続性の分析手法として、IMF/世銀は2005年低所得国向け債務持続性枠組み(DSF)を導入した。DSFの主な目的は、低所得国の資金需要と、その国の現在および将来の債務返済能力とを、その国の状況に合わせて合致させる方法で、低所得国の借入決定を導くことにある。DSFは、債務不履行の潜在的なリスクに対する「早期警告システム」としての役割を果

²⁸ 過去の支援の進展は、アジア経済研究所(2008)、『柏原千英編『開発途上国と財政問題』調査研究報告書』第6章中川、に基づいている。

²⁹ 本来、利下げは国債管理の視点からは望ましいことであるが、金利収入が減少する消費者にとっては消費が制約を受けるため、消費に影響を与える租税の問題は重要であることを指摘。

³⁰ 最貧国の対外債務負担を軽減し、財政スペースを創出し、「貧困層」支出の拡大と貧困層へのサービス提供の改善を可能にすることを目的とする。

たし、予防的措置をとることが可能となる。

2008 年以降の技術面では、債務管理ファシリティ（Debt Management Facility：DMF）が果たしてきた役割が大きい。DMF の下で、世界銀行の支援のモダリティは時間とともに進化し、2008 年から 2013 年にかけては、DeMPA、中期債務管理戦略（Medium Term Debt Management Strategy; MTDMS）、および債務管理改革計画（debt management reform plans）という 3 つの主要な債務管理アドバイザーおよび分析のためのプロダクト提供が開始された。2019 年に DMF プログラムは拡大され、債務報告と監視、債務の透明性、偶発債務、および財政リスクの支援を追加した。

2.2 近年の PFM に関する議論の進展

1990 年代から実施されている従来の PFM 支援形態は、インプットからアウトプットに至るプロセスの複雑性や不確実性を回避し、簡素化された規範を適用する閉鎖的なシステムに依拠した。その結果、長期に渡る PFM 支援への大規模な投資にもかかわらず、期待された効果が実現していない。代わりに、規範遵守のための制度が定着し、支援形態の改革が遅延している。今後の課題は従来の規範ベースのシステムを見直し、変遷する財政政策の課題にリンクする開放的な PFM システムの構築に向けての努力が必要となっている。このように展開された背景について、以下、詳述する。

2.2.1 伝統的な PFM 支援の評価

伝統的な PFM 支援の評価として、重要なメルクマールとなるのは、(1)2011 年の第四次援助効果向上ハイレベルフォーラム、(2) NYU を事務局とした PFM 支援に係るワーキンググループである。

(1) 2011 年の第四次援助効果向上ハイレベルフォーラム

2011 年のハイレベルフォーラムにおいて、途上国はその公共財政管理（PFM）システムを強化し、ドナーはそのシステムを通じて援助を行うということに対するコミットメントが採択された。PFM システムは、マクロや財政安定化を支え、公共支出が優先分野に配分され、公共サービスの効果的な供与を支え、同時に公共財政の透明性を担保する。同フォーラムにおいて発行された PFM 能力強化のガイドラインは、2006 年に発行された OECD DAC のガイドラインにおける以下の四つの原則が引き続き有効であると

している³¹。

- 途上国の Ownership を支援することが援助の中心
- 能力強化策立案は被援助国の状況に適切であること
- 制度、システム、個人レベルの能力強化を全て含める
- ドナー援助は協調を旨としプログラムアプローチを採用する

しかし、OECD DAC によるケーススタディー³²によれば、これら原則は実際には必ずしも遵守されてこなかったとしている。現実においては、これら原則を実施することは、ガバナンス、公共サービス、その他の開発政策が関連するため複雑であり、また途上国とドナーは往々にして能力強化プログラムに対して異なった期待を持っていたことも判明している。また、過去数十年間における非常に多額の支援にもかかわらず PFM システム強化の効果が明確ではないとしている。IMF と世界銀行は過去の PFM 支援の効果については不可知論的であり、PEFA やその他の標準的ツールを基盤とする過去の支援は結果達成の必要条件ではあるが十分条件ではなかったとしている。

PEFA、PIMA、TADAT、DeMPA 等による PFM システムの評価は、各途上国のトレンドや脆弱な分野の特定することができるが、上位目標とのリンクが明確ではない。

特に、公的債務問題の場合、過去の進捗は決定的にマイナスである。途上国における外国債務の GDP 比は前回の国際金融危機以来大幅に上昇しており、公的投資の成長への貢献が借入れの費用に見合っていないことを示唆している。財政収入に関しても、多数の途上国において、大規模な PFM 支援にもかかわらず、明確な改善が見られないと指摘されている。

(2) NYU を事務局とした PFM 支援に係るワーキンググループ

NYU に事務局が置かれた PFM 支援に係るワーキンググループは多様な学者、実務家で議論がなされた。最終的には、報告書（以下、NYU 報告書）が取りまとめられ、本ワーキンググループおよび報告書については、WB 等でのインタビューでもしばしば引用された。報告書では、JICA からの参加者に対しても貢献への謝辞が示されている。

NYU 報告書では、現在までの PFM 支援の効果を評価し多様な問題点を指摘している³³。特に 1990 年代から実施されて来た伝統的な支援形態は、PFM 改革における因果関

³¹ https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-2006_dcr-2006-en

³² OECD DAC (2011), "Supporting Capacity Development in PFM - Practitioner's Guide Volume 1"

³³ ワーキンググループは学会関係者のみならず実務家も含めており、その報告は Advice, Money, Results –

係の複雑性（Causal density）や不確実性の中で、システムの評価を簡素化するために生み出された規範であり、PEFA、PIMA、TADAT、DeMPA 等の 45 の評価枠組みから構成される。この規範を遵守すること自体が目的化し本来達成すべき目標が実現されなかった。この中で、規範遵守のための制度や専門家集団が生まれ、PFM 支援形態が現在の状況のみで判断するのではなく過去の変化の過程も影響することに繋がった。しかし、規範遵守は結果を得るための必要条件でも十分条件でもないとされている。

他方、このような批判的な振り返りが行われる中で、今後の方向性として、オープンシステムとしての PFM³⁴、PFM 目標の拡大、PFM 改善とサービスの質の向上、といった新機軸も打ち出しており、これらの考え方は、今後の PFM 支援の方向性に重要な影響を与える可能性がある。

なお、直近で世界銀行の IEG も自組織の PFM に関する振り返りを行い、報告書を公開しているが、これは他の組織等を巻き込んだものではなく、また、内容的にも自組織の PFM のレビューと今後の方向性を示したものとなっているため、上記の 2 つの動向に比べれば内部的な報告となっている。

2.2.2 PFM 支援に関する近年の注目トピック

(1) PFM 目標の拡張

元 IMF で PFM の動向に大きい影響を与えているリチャード・アレン(2021)によれば³⁵、上述の NYU ワーキンググループの最も大きい貢献の 1 つは PFM の目標を、従来の 3 つの目標³⁶の内容を見直し、さらに 3 つを加えて拡張した 6 つの目標（Fiscal Discipline and Managed Risk, Allocative Efficiency & Strategic Reprioritization, Operational Efficiency and Service Quality, Macroeconomic Stability, Fairness and Legitimacy, Democratic Accountability）とした点であると指摘されている。

この目標が将来的に各ドナー・各途上国に浸透するかは不確かであるものの、PFM が拡大される中で当初は構成要素に入っていなかった対象に関する目標をある程度適切に

Rethinking International Support for Managing Public Finance” International Working group Report, NYU に纏められている。<https://wagner.nyu.edu/advice-money-results/about>

³⁴ NYU 報告書では、PFM を、現在の内向きで「Closed」なシステムから、サービス提供や開発アウトカムの改善を、より直接的に関連させた「Open」システムへと移行させることを目指している。

³⁵ <https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/906.pdf?abstractid=623935&mirid=1>

³⁶ 同氏によれば従来 PFM の目標は 1996 年に Campos と Pradhan が定義した 3 つの目標（Aggregate Fiscal Discipline, Allocative Efficiency, Operational Efficiency）が用いられてきたとされている。

カバーしているとカバーしていると考えられる。例えば、会計報告・監査について、会計検査院が監査を最終目的はアカウントビリティの履行にある³⁷。その過程では 3E（経済性、効率性、効果性）検証を行うため、これは従来の 3 つの目的で Operational に該当するものの、6 つの目標上では Democratic Accountability が加わったことにより合致する。税制の原則は、中立性・簡素性・公平性であるが、これも従来の 3 つの目標はいずれも該当しない一方で、6 つの目標では、Fairness and Legitimacy により中立性および公平性が目標として意識づけられる。さらに、財務省を中心とした PFM からライン省庁・地方自治体への拡大は Operational Efficiency を Operational Efficiency and Service Quality に変更されたことに表れていると考えられる。

(2) 融資方法

Program for Result (P for R)は世界銀行により 2012 年から開始された融資/支援方法であり、以下の 4 点を特徴としている。

- 借り手のプログラムに対する財政的なサポート。
- プログラムの成果が達成された場合の支出実行。
- プログラムが望ましい結果を達成するために必要な制度的能力やプロセス、手続きの強化への重点。
- 世銀の資金が適切に使われていること、および、資金が適切に使用され、プログラムの環境・社会的側面への対応に関する保証。

この融資方法は、PFM 改革のためならず、成果を志向した融資方法として複数のセクターで提供されている。IEG へのインタビューによれば、当初は試行的に開始されたが、近年のレビューでその有効性が確認され、昨年からは上限額が撤廃された。各国際金融機関においても、P for R に類似する商品を開発して提供が開始されている。

³⁷ 鈴木豊 (2003) 「会計検査院による政府監査の基礎構造」、会計検査研究 No.27 (2003.3) P.176、<https://www.jbaudit.go.jp/koryu/study/mag/pdf/j27d09.pdf>

(3) PFM における具体的なモダリティに繋がるものではなく、

世界銀行においては、IEG が過去の PFM 案件のレビューを行い、報告書を取りまとめた。この報告書によれば PFDM は世界銀行の 2 つの目標（①極度の貧困の終結、②繁栄の共有を促進）に貢献するため実施されており、これを最終ゴールとした PFM の全体的な Theory of Change が示されている。

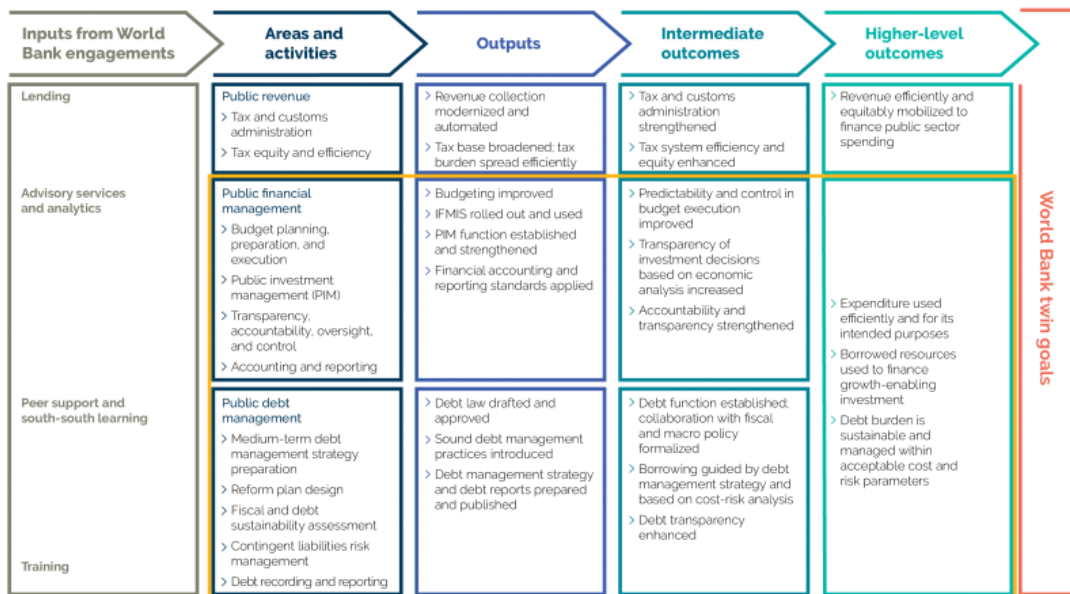


図 2.2 世界銀行 PFM のキャパシティビルディングに係る Theory of Change

(出典：世界銀行 IEG(2021))

IEG とのインタビューによれば、この Theory of Change は、あくまでも全体像を明示するために作成したものであり、本来的には、国ごとにコンテキストが異なっていることから、国ごとに作成し、また、どの介入をどのドナーが実施しているかについても併せて示すことが必要と指摘されている。

(4) PFM とサービス・デリバリー

NYU 報告書作成と同時に、NYU は ODI(Overseas Development Institute)と協力して、PFM と地方分権化/政府間関係の関係、およびサービス・デリバリーについての調査も実施した³⁸。この調査では、複数レベルの行政システムを取る国におけるサービス・デリバリーを実施する際に PFM 上で生じる課題をレビューし、アフリカの 4 カ国（エチ

³⁸ この結果は「An Intergovernmental Perspective on Managing Public Finances for Service Delivery: Assessing Neglected Challenges in the Health Sector and Beyond」としてまとめられた。
<https://wagner.nyu.edu/files/faculty/NYU-ODI-Intergovernmental-Perspective-on-Managing-Public-Finances-for-Service-Delivery-May-2021-Final.pdf>

オピア、ケニア、南アフリカ、ウガンダ)における政府間関係の視点から保健セクターの資金調達を検討している。政府システムの違いにより一般化は難しいものの、サービス・デリバリーにおける財政の分析に政府間の構造とダイナミクスを意図的に組み込むことの価値を示している。また、改革のための実践的なアイデアを生み出す手段としての探索的な分析フレームワークを提案している。さらに、財政／財務管理、セクター・ファイナンス、そして政府間関係の交わりについて、今後のアジェンダも提示している。

(5) 新たなアセスメント

近年の諸環境の変化を受けて、PEFAは3つの新しい試みを開始した。1つ目は環境対応のPEFA、2つ目はジェンダー対応の公的財務管理フレームワーク、そして3つ目は、地方政府PEFAのガイドラインの公開とサービス提供モジュールの試験実施がある。環境対応、ジェンダー対応は、より高次の開発目標に向けた取り組みであると考えられる一方で、地方政府向けの新規取り組みは、地方財政の重要性を改めて認識していることの表れであると考えられる。

2.2.3 今後のPFM支援方針への示唆

現在、PFMシステムは変遷する財政政策に合わせるべきであるという意見が政治的にも一般的になりつつある。上記NYU報告書は、伝統的な規範に基づいたクローズドなシステムから上位目標との有機的にリンクするオープンなシステムへの転換を提言している。すなわち、貧困削減、気候変動緩和、公的インフラ建設等が公共財源の大規模な再配分を必要とし、また悪化する不平等性に対処するため、財政政策がマクロ安定化に加え所得配分を考慮するPFMシステムの構築を目指すべきとしている。

OECD/DACによるPFM支援に係る最新のガイドラインはSDGsに向けての努力を勘案して改訂されたものであり、長期の支援方針の方向性を示唆する。³⁹その評価基準は一般的な事業評価と同じく、妥当性、一貫性、効果、効率性、インパクト、持続性の6項目であるが、その中で特にインパクトの評価は重要であり、プロジェクトレベルの効果を越えた上位最終目標への貢献と位置付ける。インパクトは上位の開発効果を目指すものであり、受益者の厚生、制度改革、貧困層の救済、ジェンダー平等、他セクターへの触媒効果等が評価対象となる。

³⁹ OECD/DAC Network on Development Evaluation, Better Criteria for Better Evaluation, Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use, Paris, December 2019.

このような長期的な方向性の中で、ポスト・パンデミックの回復期においては悪化した財政の再建や債務管理への対処が緊急の政策課題であり、財収の増大や財政支出や公共投資の効率性向上の努力が肝要であるとともに、公的債務の軽減を目指すことが必要である。多くの途上国は財政再建と公共支出の確保という複合的で、ともすると相反する政策課題（Policy trade-off）に対処せねばならず、ドナー支援もそのような認識のもとに立案、実施されなければならない。個々のドナーの支援の方向性については第 3 章において言及する。

2.3 SDGs、COVID-19 パンデミック後の回復に向けての展望と課題

2.3.1 SDGs と財政基盤強化

(1) SDGs

SDGs とは、2001 年に策定されたミレニアム開発目標（MDGs）の後継として、2015 年 9 月の国連サミットで加盟国の全会一致で採択された「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」に記載された、2030 年までに持続可能でよりよい世界を目指す国際目標であり、17 のゴール・169 のターゲットから構成される。SDGs は多岐にわたるセクターを包括するグローバル開発目標であることから、多様な観点で国家財政基盤強化と関連性を見出すことができる。

(2) SDGs と財政基盤強化との関連性

1) 直接的な関係性

SDGs に直接明記されている目標で国家財政基盤強化と関連するのは「16.6 あらゆるレベルにおいて、有効で説明責任のある透明性の高い公共機関を発展させる。」およびこの指標「16.6.1 当初承認された予算に占める第一次政府支出（部門別、予算別または類似の分類別）」⁴⁰がある。この実現ためには、予算と実績の適切な策定、把握が重要であり、また、その乖離を減らすことが必要となるため、公共財政管理全般もしくは公共投資と結びつく。

例えば、PEFA 事務局は、PEFA フレームワークに含まれる PI-1 指標に対応する 16.6.1 指標の情報とデータを提供するタスクで SDGs イニシアティブに参加し、この指

⁴⁰ 翻訳は外務省によるものを使用している。

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/SDGstatistics/goal16.html>

標をモニタリングすると、以下のような効果が生じると予測した。

- SDG-16 をサポートする国の PFM パフォーマンスの進捗状況を示す。
- 政府予算が現実的であり、意図したとおりに実施されていることを証明する。
- PFM システムの結果を、当初の計画および承認された予算と比較することにより、実際の収入、支出、および財政赤字の観点から強調する。
- PFM システムの強化と改革の計画の進捗状況を監視するのに役立つ。

2) 間接的な関連性－財源の拡大の必要性

SDGs の達成のためには、財源確保の重要性が各所で議論されてきた⁴¹。この点、SDGs 目標 17 のターゲットでは「さまざまなパートナーシップの経験や資源戦略を基にした、効果的な公的、官民、市民社会のパートナーシップを奨励、推進する」ことを掲げている。この達成のためには国内資金動員のための政府財政基盤を整理する必要がある、この観点からは、税務行政および税制改革は最も重要な分野の1つであり、また、地方税を含む地方財政も重要性が高い。

3) 間接的な関連性－効率的な資源配分

SDGs と 中期予算フレームワーク、公共投資、および支出をサービス提供能力の向上に結び付けることについても高い関連性がある。対象組織としても、サービス提供能力の向上は、ライン省庁、地方自治体が担っているためこの重要は高い。

OECD は SDGs 達成のための予算と調達についてツールを提供している⁴²。また、現実的な予算編成に SDGs を関連づけている国も多数ある⁴³。また、IMF Blog⁴⁴では、SDGs の達成には強力な国家所有権と強力なガバナンスの枠組みが必要であり、右図のように公共財政管理 (PFM) の重要な側面を強化する必要性



図 2.3 SDGs と PFM の要素
(出典：IMF Blog)

⁴¹ UNCTAD (2014) の報告書では、SDGs 達成には、必要額と現実的な投資額の乖離は年間で約 2.5 兆 USD であると試算された。https://unctad.org/system/files/official-document/wir2014_en.pdf

⁴² <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/997fa550-en/index.html?itemId=/content/component/997fa550-en>

⁴³ モンゴルは SDG 3 (健康) を優先し、ケニアは、SDGs 2 (飢餓)、3 (健康)、8 (経済成長と雇用)、11 (回復力のある包括的な都市) に焦点を当てた B4 アジェンダを立ち上げた。パキстанは当初 7 つの SDGs に焦点を合わせており、その計画には地方政府も含まれている。ガーナは予算の執行に焦点を合わせている。<https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2021/05/-budgeting-for-sdgs-and-other-high-level-priorities-.html>

⁴⁴ <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2019/03/pfm-for-the-sdgs.html>

が指摘されている。重要な 4 側面と SDGs との関連性について以下の通りまとめられる。

表 2.1 SDGs と PFM の 4 側面の関連性

4 側面	関連性
中期予算フレームワーク (MTBF)	SDGs を達成するためには、経常支出と資本支出の両方を 10 年間にわたって増加させる必要がある。しかし、年次予算だけでは信頼性が高く、かつ、効果的な実施ができない。MTBF は、3 年から 5 年の周期で歳入と歳出の優先順位付け、順序付け、計画、管理を行う制度的に担保する。SDGs とその資金調達のための支出を MTBF に組み込むことは、計画を実行するための規律となり、また、セクター間の相乗効果の理解を深めることにもつながる。また、持続可能かつ包括的な開発のために、公的資金を活用することにも貢献する。
セクター計画	セクターごとの計画は、SDGs をコアとした国家開発計画の中で明確に示される必要があり、ライン省庁ではセクターごとの計画を策定する責任がある。これらの計画は、アクションプラン、基礎となるプログラム、コスト算定の必要性を示している。また、一連の計画は、包括的で首尾一貫した財務フレームワークとするため、MTBF に反映される必要がある。
公共投資管理 (PIM)	SDGs の主要分野の支出を拡大する前に、公共投資の管理を強化することが重要となる。学校や病院の建設、道路、ダム建設のいずれにおいても、投資支出をより適切に管理することで、より大きな「bang for their buck ⁴⁵ 」を生み出すことができる。低所得開発途上国や新興市場経済国では、公共投資の支出効率が平均で約 60% しかないことを考慮し、この強化による効率性向上効果は大きいと考えられる。法的、制度的、手続き的な取り決めを含む PIM の質は、支出効率の重要な要因である。
支出レビュー	既存の支出がセクター計画の目的に沿って効率的かつ効果的に行われているかどうかを評価するために、成果を体系的に検証することも同様に重要である。支出レビューのプロセスは、優先順位が低い、あるいは効果がないと考えられる支出の方向転換や、効率性を高めるために対処すべき PFM の弱点の特定に役立てられる。国際的な経験によれば、包括的な範囲で定期的実施される支出レビューや、特定のセクターやプログラムに的を絞って毎年実施されるレビューが最も効果的であるとされている。

2.3.2 COVID-19 と公共財政管理

COVID-19 は本件調査期間中も終わることなく継続している。また、今後いつ、どのように COVID-19 が終息するかも不明な段階で PFM への影響を正確に予測すること、さらに終結時期も不明な中でその後を見据えた対応戦略を想定することは非常に困難である。そのような不確実性にもかかわらず、パンデミック対応の緊急支出や回復期における財政再建を見据えたドナー支援が展開されている。途上国の PFM システムはその受け皿としてその機能が試されている。今後、経済・収入が上向かない中で保健関連支出・景気浮揚のための支出を増加させるため、債務管理を含む財源確保と支出の優先順位付けの重要性が高まることが予測される。以下、各ドナーの支援プログラムを概観する。⁴⁶

⁴⁵ ブログ原文をそのまま引用しているが、Value for Money を意味している。

⁴⁶ 各ドナーの PFM 対応に関する机上調査およびインタビュー結果に基づく。

(1) 概観

IMF、世界銀行、UN、及び地域国際機関によるパンデミック対応の支援は、主として財政支援の形で実施され、その用途や説明責任は途上国の PFM システムに依拠している。他方、多くのバイのドナーは社会保障への支援を直接行っている。また、EU、ニュージーランド、オーストラリア等は、財政支援とそれに伴う PFM 強化を中心に支援を行っている。過去の改革を通じ堅固な PFM システムが既に存在する途上国においてはドナー支援が効率的に機能している。ポスト・パンデミックの回復期においては、途上国政府は財政再建 と SDGs に向けた成長という相反する政策目標に対処せねばならず、国内税収の増大と公共サービスや投資の効率性向上を目指す一方、深刻な公的債務の問題を抱える。SDGs に向けての長期戦略については、パンデミックで逸脱した成長軌道に戻るため途上国の一層の努力が必要である。IMF は SDGs 投資の必要額を推計するとともにそれに見合った国内税収増大や公共投資の効率性向上を企画する一方、世界銀行を中心に SDGs に向けての戦略の議論が始まっているが、その議論は緒についたばかりである。

技術支援方法として重要なのは、COVID-19 による移動制限により、オンラインミーティングを始めとしたリモートワークを可能とするような体制が急速に整えられたことがある。移動制限が続く中、多くの国/国際機関はオンラインによる研修体制、議論の場に切り替え、この方法が普及した。そのため、Post COVID-19 では、遠隔による技術協力も組み合わせて支援を行うことで効果的な案件形成、リソース不足解消につながる点を考慮することが重要であると考えられる。

(2) IMF

2020 年から続くパンデミックと経済的ショックに対応して、IMF は、主に従来からの緊急融資、積極的な開発途上国の債務救済イニシアティブ、マクロ政策アドバイス、能力開発・強化の四つの分野で大規模な支援を行っている。政策アドバイスや能力強化の分野では、公共財政管理（PFM）における対応がパンデミック危機への緊急対策として最重要視されている。PFM システムは公共財政基盤、税務行政、中期支出計画（MTEF）、セクター政策、公共投資等のサブクラスターを統括するクラスターとして位置しており、危機に最も効果的に対応するため相互補完的に政策立案・実施が行われな

なければならないとする。⁴⁷パンデミック後の支援については、従来からの年次経済審査を強化し、当該国の優先順位や事情に沿ったマクロ金融政策に焦点を合わせ、危機後の経済立て直しを促進する構造改革（例えば、デジタル化やその他の税制近代化を含む）をコンディショナリティとした融資を行う意向である。

具体的には、多数の途上国においてパンデミック危機に対応する大規模な財政支援プログラムを実施している。ケニアの例では、パンデミック前夜の重い公的債務と限られた財政スペースの二重苦の下にあり、2020年5月には、政府のパンデミック対応を支援する Rapid Credit Facility を通じ IMF からの資金調達が行われた。昨年には3年に渡る Extended Fund Facility (EFF) と Extended Credit Facility (ECF) を通じさらなる借入れを行った。IMF 支援プログラムは、マクロ経済政策に焦点を合わせるとともに、構造改革やガバナンス強化をサポートする。また、外国民間投資の誘発を目指し官民パートナーシップ (PPP) を促進するため、ガバナンスや法的課題に取り組み、民間投資のインセンティブを高めるとともに公共投資のセーフガードを考案する。

高質の統計は今後の公共政策決定の重要なインプットであり、財政引き締めを通じる債務管理と SDGs 達成のための財政支出の相反する政策目標の間での舵取りに不可欠である。途上国における統計整備への支援が焦眉の急である。IMF 統計局による D4D プログラム（日本がリードするマルチドナー・ファンド）の活動の焦点は、過去二年間本来の中期的な目標から直近のパンデミック対応策に移され、アフリカ、中東、中央アジアに集中した。刻々と変化する優先分野に柔軟に対応し、社会・経済の危機管理に係る臨時の顧問活動を行なった。他方、五ヶ年周期の本プログラムの中・長期の目標に向けての活動も継続して来た。

(3) 世界銀行

世界銀行の支援戦略は長期的展望を視野に入れ、パンデミック危機とパンデミック後の復興を四つの主要テーマ（柱）に沿って支援することである。最初の柱は、緊急医療介入及び貧困層と脆弱層の社会的保護であり、第二の柱は、企業や金融機関の存続支援。第三の柱は企業や業界の再編、資本増資、政策と制度の強化。第四の柱は平等で弾力的な復興のための公共投資とされている。この戦略に基づいて、世界銀行は一連の新しいプロジェクトや既存のプロジェクト再編及び民間部門回復へのサポートを通じて大規模

⁴⁷ “A Note on Preparing PFM Systems for Emergency Response Challenges; Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19, IMF, 2020

な支援活動展開する。⁴⁸ PFM 支援の実施方針は、債務管理を含むマクロ経済の安定化と財政政策の枠組み強化のために政策と制度改革を実行すること、また、世界銀行のセクター別の知見が危機対応への鍵であり、保健、教育、社会保障、衛生、デジタルサービス、食料安全保障と行ったセクターを包括的且つ当該国の事情に適した形で支援することである。

(4) アジア開発銀行

アジア開発銀行は2000年代初頭の幾多の伝染病対策の経験に基づき、今回パンデミック危機への対応を迅速に開始した。2020年4月には、パンデミックへの包括的対応として（The Comprehensive Response to the COVID 19 Pandemic）と銘打った二百億ドルの支援パッケージを承認した。パッケージの大部分は、迅速にディスバースできる財政支援の形態をとっており、一定の条件（貧困層へのパンデミックの悪影響を緩和する措置等）の下でディスバースされる。その他の支援策には、主に保健と社会保障の分野における公共投資プロジェクト、貿易金融支援等のノンソブリン融資、ファーストラックの技術協力等がある⁴⁹。

(5) アフリカ開発銀行

エボラ出血熱を経験したアフリカ各国政府は、今回パンデミックにその経験を生かして対応しているところ、アフリカ開発銀行が迅速且つ大規模な多国間支援を開始している。パンデミックへの対応の資金調達のため、同銀行は過去最高の三十億ドルのソーシャルボンドを発行し、新規に設立された COVID-19 Response Facility の下で、主に財政支援を通じ政府の緊急支出をサポートしている。その支援対象は医療関係者の感染防護服やその他の医療機器調達や経済の悪影響を軽減する現金補助を中心としており、緊急支援パッケージは当該国のニーズに合わせて編成され、他の援助機関（アフリカ開発基金、北欧開発基金、ECOWAS 等）からの支援と補完的に実施される。現時点において既にアフリカ大陸の五つの地域に跨がる多数の国がその支援を享受している。ポスト・パンデミック回復期におけるアフリカ開発銀行の重要課題は、公的債務管理、税収増大、情報開示と説明責任である。債務管理に関しては、公的投資が生産的で成長促進に貢献することを担保する必要があり、公的投資管理、実施能力、調達が改革の対象となる。情報開示については、特にパンデミック後において財政の透明性、内部監査、デジタル

⁴⁸ “Saving Lives, Scaling Up Impact, and Getting Back on Track,” World Bank, June 2020

⁴⁹ Real Time Evaluation: ADB’s Response to the COVID-19 Pandemic, Independent Evaluation ADB, November 2020

化等が重要課題となる。

(6) USAID

USAID は米国国務省と共同でパンデミックに対するグローバルな対応戦略（The Strategy for Supplemental Funding to Prevent, Prepare for, and Respond to Coronavirus Abroad）を採択し、それに基づき支援を実施している。支援策は当該国の行政能力とニーズに合致した形で計画し、感染拡大予防へのコミュニティアプローチの強化、医療施設と医療関係者のニーズへの対処、感染の検出と監視のメカニズム強化、パンデミックの二次的影響への準備、治療薬とワクチンの利用計画の策定等を目的とする。こういった支援戦略は、過去何十年にも渡る二国間支援の知見に基づき策定されている。

(7) DFAT

太平洋地域においては、オーストラリアのDFATも長期に渡って強化されて来たPFMシステムに依拠し、財政支援を通じ今回のパンデミックに対応している。支援はドナーのプロジェクトではなく、当該国の PFM システムにインプットされ、政府はその用途を明確にし、説明責任を全うすると期待されている。DFAT の例が示すように、財政支援を通じてのパンデミック対応への支援は、当該国の PFM システムと相まって効果を発揮している。DFAT のパンデミックへの対応は、専ら財政支援を通じて実施された。特に、観光業へのインパクトの悪影響を受けたフィジー対して、大規模な財政支援が施された。フィジーは比較的堅固な PFM システムを有していることから信託リスクが軽減されたが、トンガやソロモン諸島においては行政能力や支援の結果報告も限られており、信託リスクが懸念されている。

(8) EU、ニュージーランド

DAC 加盟国の多くはパンデミック禍に際し、主として社会保障への支援を直接行っているのに比して、EU 及びニュージーランドは財政支援とそれに付随する PFM 強化を中心に支援を行っている。EU は全ての PFM 支援プログラムを財政支援を通じ実施しており、ニュージーランドは太平洋地域において、DFAT、世界銀行、ADB、そして最近においてはカナダの GAC 及び KOICA と協調し財政支援を行っている。他方、IMF の Pacific Financial Technical Assistance Center (PFTAC)は、過去十数年に渡り PFM や行政能力強化に長期に渡る支援を行なっている。

第3章 現在の各ドナー支援方針、課題、および方向性

前章ではこれまでの PFM 支援について時系列的に概観した。本章では、各ドナーに焦点を当て、ドナーごとの支援戦略および個別プロジェクトの傾向分析を行う。また、現在の課題と今後の方向性についてはインタビューの結果を取りまとめて示す。

3.1 各ドナーの CD/PFM 支援戦略の概要

3.1.1 新しい潮流

PFM 支援プロジェクト立案・実施に係る理論的枠組みは過去長年に渡る変遷および多様な批判を経て、現在の Theory of Change に至っている。この理論的枠組みは、途上国のコンテクストの中で各ドナーのプロジェクトにより具体的な支援戦略となる。PFM 支援における最近の流れは、支援プロジェクトの実施自体が目的であった従来のアプローチから、公共サービスにおける上位目標へのインパクトに繋がる包括的なプロセスとして捉えられるようになったことである。Theory of Change は、PFM 支援策のインプット、融資プロジェクト、投資プロジェクト、技術支援通じるインプットが、当該国の上位開発目標に繋がる改革の道筋を示しその原動力になり、同時にドナー・コーディネーションの基盤となる。

Theory of Change の枠組みは多くのドナーによって支援プロジェクトに適用されているものの、実際のところインプットからアウトプット迄の進捗が、因果関係が複雑なため (Causal density)、往々にして当初設定されたアウトプットが実現しない結果となっている。このような認識の下、主要ドナーの内部評価(例えば、世界銀行 IEG)や学会のワークショップ等を通じ議論が進行しており、その中で二つの方向性が浮上している。

一つはステークホルダーの経済的な合理性やインセンティブを深掘する理論的なアプローチであり、二つは公共サービスや投資のボトルネックを特定し、それに改善策を適用する実践的な対処法である。前者は、政策マトリックスを作成するに際し経済学の観点からステークホルダーのインセンティブに基づく当然のアプローチではあるが、必ずしもこれまで厳格に実践されて来なかったという認識に基づく。この方向性は具体的なモダリティの多様化に繋がるものではなく、より適切な Theory of Change を追求する方向への舵取りの修正と言える。後者は結果ベースの融資であり、多くのドナーがこの方向に PFM 支援の舵を切っている。例えば世界銀行の Program for Results や USAID の

G2G 等においては、当該国の PFM システムの機能強化を基本とし Ownership を担保する。この流れは他のドナーにも共有されており、従来の財政支援の政策マトリックスを基本に PFM 改革を遂行する方式からのパラダイムシフトを意味する。このような新しい潮流の中、各ドナーは其々の政策目標や優先順位に基づく PFM 支援を実施している。以下、この観点から各ドナーの PFM 支援を概観する。

3.1.2 ドナー別 PFM 支援の概観

(1) IMF

IMF による支援介入の理論的な枠組みは、最適な開発回路、政府の重要政策、及び地域局と連携したマクロ経済安定化政策から構成される。枠組みの四つ目の要素は、ドナーによりファイナンスされる IMF の課題別プログラムであり、例えば、JSA は日本による大規模なファンドであり、IMF によって提起された Macro Critical な課題に対処する介入を目的とする。理論的裏付けに加え、当該国の政治情勢や改革進捗の実現性を勘案して対処する。EFF 及び ECF を通じる IMF 支援プログラムは、マクロ経済政策に焦点を合わせ、経済の安定化と成長の回復を主目的とするも、税収増大や財政支出管理を推し進め、財政再建と公的債務脆弱性の軽減を目指す意味で PFM 改革に深く関わる。また、構造改革やガバナンス強化をも目指し、反汚職対策の枠組み強化を含む公共企業改革を遂行する。

統計局が執行するマルチドナー・ファンドによる D4D プログラムでは、政策決定に不可欠なデータベースの構築に取り組む。プログラムは以下の四つのモジュールから構成される。第一はマクロ経済統計で、実体経済（成長、雇用）、輸出入・外国為替、財政・公的債務のサブモジュールを含み、第二は金融アクセス、第三はオンライン講習、第四は統計情報管理である。マクロ経済をカバーする第一モジュールは、特にパンデミック対応とその後の回復に向けての政策決定の根拠として重要であり、地域局との連携の下、不可欠なデータ収集にリソースを優先的に投入している。特に、公的債務サブモジュールは近年財政の情報開示に係る世界的な政策対話を反映して重要性を増している。

歳入に関しては、DRM に向けた国際機関の取組みを最適化するための PCT⁵⁰創設に関与し、また 2016 年には支援対象国のイニシアティブを支援するための集团的アプローチを取ることを目的に歳入動員支援信託基金(Revenue Mobilization Thematic Fund:

⁵⁰ PCT に関しては「2.1.2 歳入に係る支援の展開」参照。

RMTF)を立ち上げた。支援形態は、IMF本部職員によるミッションでのアドバイス、本部職員の監督の下で専門スキルを提供する短期専門家派遣、現場能力向上と改革実施支援を担当する長期専門家派遣、ワークショップやセミナーの開催がある。特に低所得国の歳入増加に向けた税制改革に向けて、他の支援ドナーの動向に注意を払いながら包括的な改革を実行するために集中的な関与を行っている。税務行政分野の支援内容の抽出に関しては、税務行政診断ツール（TADAT）他、各種診断ツールを活用したギャップアナリシスの結果に基づき焦点を絞り、技術支援と研修の組み合わせを行っている。国際的なベンチマークなどの研修や、支援対象国の取組のモニタリングを行い継続的なフォローアップを行っている⁵¹

(2) 世界銀行

世界銀行による PFM 支援の基本的な理論的枠組みは「Results Chain」と呼ばれるものであり、リスク、初期条件、インプットと結果の間に介在する連鎖のギャップに焦点を当てる。この枠組みは包括的であり、当該国の全般的なコンテキストの中で他のプロジェクトとも補完的なアプローチとなっている。支援事業の形成や評価にあたり、専門技術的なアプローチと現場の経験に基づく現実的なアプローチの二つがあるが、世界銀行は後者を採用し、現場の情報や知識に基づいた「Results Chain」を構築している。

プロジェクトレベルでは、全般的目標は PFM システムの効率性向上であるが、それは課題別の理論的根拠による。すなわち、財政持続可能性は予算管理の面から、公共サービスの効率性は教育や保健といったセクターへの介入を通じ、そして開発の問題は公共投資管理の面から対処している。それら対処法のエントリー・ポイントは国別の公共支出レビューである。近年注目されている新しい政策借款形態である P for R は、当該国 PFM システムのボトルネックに対応する結果（Results）に焦点を当て、インプット、中間結果、デイスバース指標（Disbursement linked indicators）及び目標結果を繋ぐ Theory of Change に依拠する。目標結果は、財政規律、予算の信頼度、説明責任、サービス提供組織の能力強化等であり、最上位の目標は公共サービスの供与を最大化することである。P for R の特性の第一は、借款のデイスバースが特定の指標にリンクされており、改革努力を促進するインセンティブになっていることである。第二は、当該国の PFM システムの枠組みの中で改革を推し進めることであり、第三は、世界銀行及び政府にとって非常にリソース集約的（人的投資、ファイナンス）であることである。現行の

⁵¹ IMF, <https://www.imf.org/external/np/ins/english/rmtf.htm>

P for R は中央官庁にその焦点を合わせているが、ライン省庁との連携もその視野に入れる。後者は、P for R プロジェクトの中の改革だけではなく、ライン省庁や地方政府を対象とした他のプロジェクトに含まれる PFM 改革をも連携の対象としている。

歳入に関しては、DRM をより効率的・効果的に推進するため支援の国際的連携・調整強化を目的として PCT 創設による他機関とのジョイントミッションや Toolkit などの連携強化を行っている。独自プログラムとしては2018年よりバランスの取れた効率的な歳出と歳入政策の実現に向かってグローバルタックスアンブレラプログラム（Global Tax Umbrella Program: GTP Umbrella）を開始した。グローバルタックスプログラム（Global Tax Program: GTP）⁵²を DRM の柱として実施しており、(1) 公正、公平、包括的な成長の促進と、(2) 安定的で予測可能、かつ持続可能な財政環境の確保により歳入を増加させることにより SDGs 達成を目指している⁵³。その中には、ジェンダー格差や、ヘルスタックス、環境税に焦点をあてた税制導入に向けたプログラムが含まれ、また COVID-19 により各国で企業を救済するための税施策の緊急導入の支援が行われ、ICT 導入が促進されることとなった。プログラム開始から3年間で行った DRM 提案は合計201件となり、内73件の改革案が承認されているが、歳出面では COVID-19 への対応を行った他は実施初期段階としている⁵⁴。

(3) DAC/OECD

DAC は PFM 支援の戦略や実施に係るドナー間の議論を牽引する。Theory of Change に関しては、広く適用されているにも関わらず、ODA と PFM 改革の因果関係は必ずしもよく理解されておらず、PFM 改革支援の実績も一義的ではないとする。過去の実績に係る調査研究の一例では、税制、調達、SOE の分野における ODA の効果に焦点を当てている。税制に関しては、IMF や世界銀行が主導しており、その改革プログラムにおいては、税制の効率性に焦点が合わされている傾向があり、公平性や課税ベースの拡大には相応の注意が払われていないのが問題と指摘している。税収の GDP 比で測る効率性

⁵² このプログラムはオーストラリア、デンマーク、フランス、日本、ルクセンブルク、オランダ、ノルウェー、スイス及び英国により支援されてきた。

⁵³ WB, "Global Tax Umbrella Program-FY2021 Progress Report," <https://documents1.worldbank.org/curated/en/316721638945727188/pdf/Global-Tax-Umbrella-Program-FY21-Annual-Progress-Report.pdf>

⁵⁴ WB, Global Tax Umbrella Program, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/316721638945727188/pdf/Global-Tax-Umbrella-Program-FY21-Annual-Progress-Report.pdf>

についても、国によって顕著に上昇しているケース（ジョージア、ルワンダ）もあるものの、世界銀行の平均的な税制改革支援プログラムにおける税収の GDP 比向上は限定的であったとする。

調達に関しては、コンプライアンスに焦点を当てた標準に沿って実施されており、上位目標への戦略性に欠けている。上位目標は、公共サービス及び公共投資のパフォーマンス向上を目指すべきであり、この分野では JICA の公共投資管理や公共調達における経験が有用であり貢献が期待される。SOE 支援に関しては、SOE セクター全体への中央政府による政策への支援は政策借款等を通じて行われているが、個々の SOE への直接的支援は減少しているのが現実である。SOE は経済インフラの中核をなすものであり、個々の SOE 内部の PFM 改革も重要課題であるとする。地方政府に対する支援に関しては、地方分権化と歩調を合わせてドナー支援が増大するであろう。その過程で課題となるのは、中央政府から地方政府への資金の移譲や、中央から地方への政治権力の移行の問題である。他方、アデイス税制改革イニシアティブ（ATI）は鉱業部門 SOE における非合法の資金流出（IFF）の問題に焦点を当てており、OECD は世界銀行とともに ATI の主要な支援機関であり、IFF に係る調査研究を行っている。

歳入に関して OECD は、G20 の要請を受けて情報交換に関するグローバルフォーラムや BEPS プロジェクトの包括的枠組の設置支援をするとともに、途上国に対する移転価格税制や国際課税など BEPS 関連について、ATAF、EU、世銀と共に導入促進支援を行っている⁵⁵。他の協力機関と共に導入促進支援を行っている⁵⁶。OECD は世界銀行と共に ATI の主要な支援機関であり、非合法の資金流出（Illicit Financial Flow: IFF）問題に焦点を当てており、その調査研究を行っている。その中でも、鉱業部門 SOE の IFF の課題が浮き彫りになっている。また、2015 年から UNDP との共同イニシアティブにて国境なき税務調査官（Tax Inspector Without Borders: TIWB）を被支援国の要請に基づき派遣しており、多国籍企業の利益移転に関する調査に関し大きな成果を上げているとしている⁵⁷。

(4) EU

EU は PFM 改革と能力強化へ向けて財政支援を通じた促進をしている。財政支援は

⁵⁵ OECD, <https://www.oecd.org/ctp/tax-global/tax-and-development.htm#meetings>

⁵⁶ OECD, <https://www.oecd.org/ctp/tax-global/tax-and-development.htm#meetings>

⁵⁷ OECD, <http://tiwb.org/>

EU の二国間支援の 40%を占める。財政支援は当該国の Ownership を高揚させ、SDGs 達成の国家戦略をファイナンスし、健全で透明な公共財政を促進する。全て無償ベースで供与される財政支援は、PFM を三つのステージで促進している。第一は、資格条件を通じてである。その条件は、明確な国家またはセクターの開発・改革戦略、安定的なマクロ政策の枠組み、明確な PFM の改革計画、及び国家予算の透明性である。第二に、財政支援支出において、PFM に係る一定のベンチマークに達することが条件となるヴァリアブルトランシェがある。第三に、財政支援は、当該国における現行の PFM 改革支援、例えば税制や国際課税に係るものを後追いする。

2012 年より EU の最大の開発資金の拠出先はサブサハラアフリカ地域であり、DRM への取組みは主要課題の一つとされている⁵⁸。EU は、マルチドナーによる取組みへの参加の他、国際的な税務コンプライアンス改善のため、2017 年より非協力的な国・地域リストを作成しそれらの国・地域のガバナンス向上に向けた取組を実施している⁵⁹。

(5) ADB

ADB はガバナンスと能力強化を業務の主軸（Mainstream）に置いている。その戦略は ADB の融資や投資プロジェクトの効果を高めることを目指し、上位目標は ADB の PFM プロジェクトの有効性を高めることで同銀行のリソース保全を担保するとともに融資の効果向上に貢献する。ADB は、従来からのインフラ開発支援と並行して、近年 PFM 支援を優先している。ADB の PFM 支援は統合的・包括的であり、上流の公共政策と下流の制度的改革を組み合わせ、特に ADB の融資を受けている諸国においては、プロジェクト、セクター、セクター横断的、ひいては国際的なレベルにおいて、個々の国の開発や能力の程度に見合った介入を実施している。

セクターレベルでは、ADB は政策と投資の両面に介入する包括的なセクタープログラムを実施している。例えば、エネルギー部門では、政策介入を通じ、公平なアクセスや組織的な効率性を目指すと同時に、公共料金補助やその財政収支へのインパクトを勘案し、公共企業体に融資する銀行部門や上流のサプライヤーに対する影響も視野に入れる。支援形態としては、世界銀行の P for R に類似する RBL (Results-Based Lending) を実施している。

⁵⁸ European Court of Auditors (2016), *The use of budget support to improve domestic revenue mobilization in sub-Saharan Africa*, p6, [The use of budget support to improve domestic revenue mobilisation in sub-Saharan Africa \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/dbp160216_en)

⁵⁹ EU, [Taxation: EU list of non-cooperative jurisdictions - Consilium \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/dbp160216_en)

ADB は、開発メンバー国の DRM 強化のため、2017 年に DRM Trust Fund を立ち上げた。それにより、UN が発表した持続可能な開発のためのアジェンダを⁶⁰、SDGs 達成のためのプロジェクト等に活用していくとしている⁶¹。また、2018 年に発表した「ストラテジー 2030」⁶²の中にもあるように、租税制度と執行及び国際的な税務行政の透明化に向けた取組を行っている。2021 年にはアジアパシフィックタックスハブ (Asia Pacific Tax Hub) を立ち上げ、その枠組みで SDGs 達成のためにメンバー国の DRM 及び国際協力を強化していくとしている⁶³。

ADB は、2016 年に ATI の支援を表明し、2017 年に開発メンバー国の DRM 強化のため歳入動員支援信託基金 (Domestic Revenue Mobilization Trust Fund: DRMTF) を立ち上げた。それにより、UN が発表した持続可能な開発のためのアジェンダを⁶⁴、SDGs 達成のためのプロジェクト等に活用していくとしている⁶⁵。DRMTF の活用により、税制改革、コンプライアンス向上や電子化などを含む税務行政課題への対応、国際課税の強化と当局間の国際協力の促進に加え、研究や分析に基づく有益な情報提供を行うとしている。また、2018 年に発表した「ストラテジー 2030」⁶⁶の中にもあるように、租税制度と執行及び国際的な税務行政の透明化に向けた取組を行っている。2021 年にはアジアパシフィックタックスハブ (Asia Pacific Tax Hub) を立ち上げ、その枠組みで SDGs 達成のためにもメンバー国の DRM 及び国際協力を強化していくとしている⁶⁷。特に、DRM と ICT 分野の改革に向けた加盟国間の戦略的対話の機会の提供やウェブポータル開発により相乗効果を創出すると共に、それらの国の DX に向けたロードマップ開発のためのニーズアセスメントの実施と提案、キャパシティビルディングを行うとしている。

(6) AfDB

AfDB の課題意識としては、PFM 全体の分野における政策対話、能力開発、制度強化、DRM、アカウントビリティ機能の向上、国家調達システム、債務管理などの分野にお

⁶⁰ UN(2015), *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, [21252030 Agenda for Sustainable Development web.pdf \(un.org\)](#)

⁶¹ ADB, [Establishment of the Domestic Resource Mobilization Trust Fund | Asian Development Bank \(adb.org\)](#)

⁶² ADB (2018), *Strategy 2030*, p18, [ADB Strategy 2030: Achieving a Prosperous, Inclusive, Resilient, and Sustainable Asia and the Pacific](#)

⁶³ ADB, [Asia Pacific Tax Hub | Asian Development Bank \(adb.org\)](#)

⁶⁴ UN(2015), *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, [21252030 Agenda for Sustainable Development web.pdf \(un.org\)](#)

⁶⁵ ADB, [Establishment of the Domestic Resource Mobilization Trust Fund | Asian Development Bank \(adb.org\)](#)

⁶⁶ ADB (2018), *Strategy 2030*, p18, [ADB Strategy 2030: Achieving a Prosperous, Inclusive, Resilient, and Sustainable Asia and the Pacific](#)

⁶⁷ ADB, [Asia Pacific Tax Hub | Asian Development Bank \(adb.org\)](#)

る改革推進を指摘し、DRM 改革に関しては、多くの国がベストプラクティスを取り入れていないと認識している。

サブサハラ諸国の PFM を支援するに当たり、アフリカ開発銀行は先方政府との政策対話を継続的に実施している。政策対話は当該国のコンテキストに沿い、長期的に実施している。アフリカ開発銀行とサブサハラ諸国との絆は強く、緊密な政策対話が行われている。政策対話は、先ず信用リスク評価を含む国別調査（Diagnostic study）の実施を通じて開始される。特に脆弱国や移行期の国への支援にはこの調査が不可欠である。その後の政策対話において、国別支援戦略が政府独自の PFM 改革を含む政策に基づいて特定される。PFM 改革プロジェクト自体に係る政策対話は、主に財政支援プロジェクトと関連の組織改革プロジェクトの枠組みの中で実施される。また、アフリカ開発銀行は技術協力や能力強化支援をプロジェクトの一部として実施している。

(7) USAID

USAID の支援戦略は包括的且つ多岐に渡り、当該政府の改革計画や USAID の国別支援戦略に基づき、支援対象は中央官庁のみならずセクター省庁及び地方政府を含む。さらにその目的は経済成長、公共サービスの効果的な分配、ガバナンス、反汚職等を目指す。近年においては、支援対象国の PFM システムに直接資金を投入する G2G のモダリティが重要性を増しており、それは過去の経験から生まれた効果的で持続可能な改革支援を目指す形態であり、従来の外部のコンサルタントや業者、または国際 NGO を通じる支援形態から国内の省庁、業者、NGO 等を直接支援する方向にシフトしている。この新しい支援形態は教育セクターや保健セクターにおけるプログラムに多用されている。

支援プログラムの理論的根拠は対象国の実情により異なる。Theory of Change は、政策と機能へのリンクに係る一般的な分析の枠組みであるが、USAID はその枠組みを勘案しつつ、「結果ベースのフレームワーク」や「ログフレーム」の手法を通じ、その国のコンテキストに沿って支援プログラムを作成する。さらに、分析の仮定やリスクに特別の注意を払う。特に、G2G のプログラムが考慮される場合は、事前に「リスク管理体制評価フレームワーク」を通じ国別のリスクが評価され、その結果によって同支援形態のさらなる調整が実施される。

なお、USAID は長年米国財務省の協力を得て途上国への DRM 強化の支援を行ってきたが、国際協調の流れから、その役割が縮小している。

(8) FCDO/旧 DfID

1990年代において、DfIDの開発援助形態は専ら財政支援であり、プロジェクト支援ではなかった。それに対応して、DfIDはPFM支援プロジェクトに多くの投資を行った。その背景には二つの理由があった。一つは、支援の有効性であり、対象国のPFMシステムが堅固であれば、汚職やその他の無駄が予防できること。二つは、UKの国内政治がその方向に動いたことであった。DfIDは、多数のアフリカ諸国に対して、財政支援とPFMプロジェクト双方の支援を行った。支援はDfID独自のプロジェクトの場合と他ドナーとの協調融資の場合があり、後者の例は世界銀行が管理するトラストファンドを通じる介入であった。これらがDfIDの主たる支援形態であったが、5、6年前にUK政府は財政支援から撤退する決定をした。決定の原因は財政支援にまつわるスキャンダルが広く報道されたことである。その後、財政支援とPFM支援は両方急減した。最近のPFM支援は全てアジア諸国、バングラデシュ、ミャンマー、ネパールに限られた。

PFM自体重要な開発目標であり、現在FCDOは世界銀行やIMFが管理するマルチドナー・トラストファンドに出資している。それら機関は他のドナーより多くのPFMや税制の専門家を雇用しており、規模の経済を享受している。実際のところ、バイのドナーにとってそれら機関と競合し同様のインパクトを残すことは不可能である。従って、FCDOはマルチドナー・トラストファンドの推進委員会を通じ資金の用途等について決定権を行使する。しかしながら、OECDによるPFMの定義に含まれない国内財政収入に関しては、我々は独自の税制プロジェクトを実施している。

長期に渡るPFM支援のインパクトがあったかどうかについては議論の余地がある。従来、PFMプロジェクトは財政支援と密接にリンクしており、その政策マトリックスは技術的であり、PFM改革にはそぐわないところがあった。例えば、PFM改革プログラムにおいて「信頼」の要素や国別のコンテキスト及び適格なM&Eに十分な配慮がなされていない。それら課題に対応するには、組織に対する誘引や動機を辛抱強く引き出す努力が必要である。DfIDは、政府の政策アドバイザーと緊密に連携し、政府・ドナーグループ双方を取り込んでこなれた観点を示し、従来のPFMプロジェクトの技術的アプローチに代替した。

(9) DFAT (AusAID)

オーストラリアのPFM支援戦略は、同国の開発支援プロジェクトを後押しすることを目的としており、後者が集中するインド・太平洋地域を主な対象としている。特に、

PFM 支援はパプアニューギニアやティモールといった太平洋地域に集中している。東南アジアにおいては、フィリピン、ネパール、メコンデルタ諸国、インドネシア、及びバングラデシュに支援を行っているが、インドネシアへの大規模な技術支援の他は、世界銀行や ADB が管理する多ドナートラストファンドを通じて小規模な支援を実施している。従って、DFAT 独自の PFM 支援は太平洋地域に集中している。

支援形態に関しては、技術支援と財政支援を併用している。財政支援は、トンガ、フィジー、サモアにおいて、多ドナー財政支援プログラムに参加しており、世界銀行、ADB、ニュージーランド、及び EU と協調している。財政支援プログラムはその政策マトリックスに PFM 改革を組み込んでおり、DFAT はその改革実現に向けて技術支援を行う。DFAT は一般財政支援に加えセクター財政支援をも実施しており、保健、教育、インフラセクターを支援している。後者の場合は担当ライン省庁への技術支援を併用しており、計画策定や調達をサポートしている。

ガバナンスに係る全てのプロジェクトは、「Theory of Change」に根拠を置くプログラムデザインを通じインプットからインパクトまでの経路と M&E の枠組みを提示している。また、DFAT は「年次投資モニタリング」を行い、OECD のガイドラインに沿ってレビューを実施している。

DFAT は、途上国政府自体の PFM 改革ロードマップに基づいて支援を実施する。そうすることで政府の Ownership を担保する。しかしながら、太平洋地域の小さな島国では、改革推進の能力が限られている上有能な人的資源は流動的であるため、PFM 改革は容易ではない。また、財政支援プログラムは、その政策マトリックスの時間軸が中期を超えないため、長期の結果とのリンクを担保することが困難である。

Accountability に関しては、DFAT は、プロジェクトの M&E に加え、定期的な信託リスク (Fiduciary risk) のレビューを実施している。財政支援プロジェクトにおいては、特に行政能力の限定的な小さな島国における技術援助を含むリスク管理の方策を講じる。それらの国においては、信託リスクと PFM 改革のバランスを考えることが要求される。

3.2 各ドナー支援分野および国別実施状況

本調査では、別添 1 の通り、10 ドナーの個別案件リストを作成した。個別案件の抽出

について、世界銀行については圧倒的に数が多いため、調査対象国で複数案件を実施している場合でも 2015 年以降の案件で 3 件を最大数として抽出した。また、ADB については、2010 年以降開始された最大 2 案件を対象とした。その他のドナーについては、データベース化の程度は異なっており、①エクセルの一覧表、②国名、ドナー名、分野名での組み合わせ検索、③ドナーWeb 情報等を基に作成した。また、分野分類については、それらの情報におけるプロジェクト目標、活動等から判断して入力した。そのため、各ドナーの調査対象期間は異なり、全ての案件をカバーしていることは保証されないが、大まかな傾向等は把握できる。

この個別案件リストをドナー毎、分野ごとにピボットテーブル集計した結果は以下の表のとおりとなった。

表 3.1 ドナー別 PFM プロジェクト実施分野マトリックス

行ラベル	案件数	税務行政	公共財政	公共投資	債務管理	地方財政	ライン省	システム
マルチ	165	76	102	29	12	31	31	19
WB	47	11	36	13	3	10	12	13
OECD	34	34						
UNDP	24	3	20	5		6	11	1
EU	29	12	27	6	2	7	7	2
ADB	24	13	14	5	4	8	1	1
AfDB	7	3	5		3			2
バイ	51	13	39	2	6	3	14	6
AFD	2	2	2			1	1	
DFAT	5	1	4					1
NORAD	17	4	14				8	1
SIDA	10	1	10				2	2
US Treasury	12	2	6		6		3	1
USAID	5	3	3	2		2		1
総計	216	89	141	31	18	34	45	25

(出典：各ドナーHP、個別案件 HP、現地紙等から JST 作成)

※ 1 つの案件で 2 つ以上の分野をカバーするプロジェクトがあるため、案件数と分野合計は一致しない。

※ 「システム」は IFMIS、E-Government、E-Procurement 等を含む。

この表からは、以下の事項が把握される。

- マルチドナーでは、複数の分野にまたがる支援が多い。
- マルチドナーにおいても債務管理分野の支援は他の分野に比して少ない。
- マルチドナーでは、4 割程度の案件がセクター省庁、もしくは地方自治体を対象としている。

- バイドナーで公共投資、債務管理支援を行っている組織は限られる。
- バイドナーで地方財政支援は非常に限られている一方で、セクター省庁支援数は NORAD が大きく引き上げている。
- OECD は税務に注力、UNDP は地方とライン省の公共財政管理
- マルチ、バイ共に税務行政については、全案件数の 3 割強となっている。

次に、個別案件リストを国別、ドナー別にピボットテーブル集計した結果は、以下の通り。

表 3.2 地域ドナー別 PFM プロジェクト実施状況マトリックス

行ラベル	マルチ						小計	バイ						小計	総計
	WB	OECD	UNDP	EU	ADB	AfDB		AFD	DFAD	NORAD	SIDA	US Treasury	USAID		
東アジア	3	1	2	1	2		9					1		1	10
モンゴル	3	1	2	1	2		9					1		1	10
東南アジア	10	3	8	5	10		36	1	5	2	2	3	1	14	50
インドネシア	3		2	1	1		7	1	2			1	1	5	12
カンボジア	1	2	1	1	1		6		1		2			3	9
フィリピン	2				2		4		1					1	5
ベトナム	2	1	1	1	2		7			1		2		3	10
ミャンマー			2	1	2		5		1	1				2	7
ラオス	2		2	1	2		7								7
南アジア	15	6	6	6	8		41			1		2	1	4	45
スリランカ	1			1	1		3					1		1	4
ネパール	3		2	2	2		9		1					1	10
パキスタン	4	2		1	2		9								9
バングラデシュ	2		3	2	1		8								8
ブータン	3						3								3
モルディブ	2	4	1		2		9					1	1	2	11
東部アフリカ	9	8	4	10		2	33			6	6	3	1	16	49
ウガンダ	4	4		4			12			2	2	1		5	17
ケニア	2	3	1	2		2	10			2	2	2		6	16
タンザニア	1		1	2			4			1	2			3	7
ルワンダ	2	1	2	2			7			1			1	2	9
南部アフリカ	4	7	3	5		4	23			6	2	1	1	10	33
ザンビア		5	1	2			8			2		1	1	4	12
マラウイ	2	1	1	3		2	9			2				2	10
モーリシャス		1				1	2								2
モザンビーク	2		1			1	4			2	2			4	8
その他アフリカ	6	9	1	1		1	18	1		2		2	1	6	24
エチオピア	1	2					3					1		1	4
ガーナ	4	4		1		1	10			2		1	1	4	14
セネガル	1	3	1				5	1						1	6
広域					4		4								4
アジア					1		1								1
東南アジア					1		1								1
東南アジア/大洋州					1		1								1
東南アジア/中央アジア					1		1								1
総計	47	34	24	28	24	7	164	2	5	17	10	12	5	51	215

(出典：JST 作成)

各ドナーで同一の条件でサンプルを抽出しておらず、また、ドナーごとに公表の程度

がことなるため、偏りが生じている可能性もあるものの、この結果からは以下の事項が観察される。

- マルチドナーは、どの地域でも満遍なく事業を実施しているのに対し、バイドナーは、南アジアで非常に限られた事業数となっている。
- 盛んな国では、20 件近くの実績があるのに対して、一桁前半に留まっている国も多くある。また、同程度の人口規模、同じ地域の近隣国でも事業数は大きく異なる。
- マルチドナーからの支援は受けながら、バイドナーからの支援は空白となっている国も散見される。

なお、個別リストと照らした場合には追加的に以下のことが観察される。

- バイドナーの重点の置き方としては、地域的特化（DFAT）、分野的重点化（USAID の地方財政、SIDA の会計検査院）等が見られる。

3.3 世界的な PFM 上の課題と今後の方針

3.3.1 課題 1：ポスト・パンデミックの回復と SDGs 達成に向けて

途上国における公的債務の問題が深刻化している。昨今のパンデミック下、財政収入の減少と緊急財政支出が相まって、財政の不均衡が悪化し従来から深刻であった債務問題をさらに悪化させている。途上国においては、PFM と債務管理との間には目的のギャップがあり、また公共投資が成長につながらず債務問題が深刻化した。PFM と債務管理が異なった省庁もしくは局の管轄下にあり、またそのファイナンスの経路も違っていることから、両者の統合的管理が困難となった。ポスト・パンデミックの回復期においては、国内財政収入の増大や支出の優先順位見直し、キャッシュ管理と債務管理の統合などを通じる緊縮的な財政運営を実施する一方、経済回復、SDGs 達成への投資の原資を捻出しなければならず、政策の舵取りは容易ではない。この点、今後における PFM 支援の大きな課題は、債務管理や公共投資管理を含む包括的な財政管理の枠組みの中で、企画・実施されるべきことが顕在化している。世界銀行においては、公的債務を含む統合的な PFM 支援戦略に焦点を合わせている。

3.3.2 課題 2：Theory of Change

Theory of Change の概念は広く適用されているにもかかわらず、ODA と PFM 改革の因果関係は必ずしもよく理解されておらず、PFM 改革支援の実績も一義的ではない。ま

た、個々のプロジェクトにおける Theory of Change を具現する政策マトリックスは、インプットからアウトプットまでのパスを提示するものの、因果関係はより複雑（Causal Density）でパスに沿った進捗には幾多の外部要因や阻害要因が介在する。そのため、典型的なプロジェクト理論は、技術支援、PFM システム改革、職務内訓練のインプットが政策やシステムの効率向上及び能力強化に繋がり、さらにこれらインプットが、公共サービスのファイナンスやリソースの管理における政府のパフォーマンスが向上すると想定されているが、その想定は現実的ではない。実際のところ、サービス・デリバリーを阻害するボトルネックが依然として存在し、リソース配分や制度的機能には変化が見られない。ここでの重要な課題は、必要条件であるが十分条件ではない技術的なインプットと機能的なインパクトのギャップを如何に埋めるかという点にある。

現実の複雑な因果関係に対処するために、経済的な合理性やインセンティブの分析を深める一方、公共サービスや公共投資のボトルネックの改善に向けて支援を行う戦略が実施されていることは前節 3-1 において言及した。世界銀行はサービス・デリバリーにおけるボトルネックに対処する P FOR R や、同様の改革を目指す DPO を実施している。例えば、ケニアにおいては、過去二十年に渡り殆ど全ての伝統的な PFM 改革、則ち予算改革や IFMIS 設置が実施されてきたが、依然として財政政策の機能が改善せず、例えば予算の適時のディスバースに頼れない等の問題が残った。公共投資やサービス・デリバリーにおけるボトルネックが何であるかという基本的な質問を政府に投げ、そこで浮上した問題は、公共投資においては多くの断片的で未完のプロジェクトが山積しておりその合理化や優先順位付けが課題であること、予算のディスバースの信頼性回復が急務であること、キャッシュ管理に関しては中央銀行、財務省、会計監査長官の三者が関与しており調整が困難等であった。世界銀行は、他ドナーと協力しながら、孤立しがちな省庁間の対話のファシリテーター役や調整のブローカー役を務めた。

3.3.3 課題 3 : M&E

これまで PFM の評価としては、IMF/WB が主導して PEFA、PIMA、DeMPA、及び TADAT による評価を行うことが進められてきたが、幾つかの問題点がある。例えば、途上国間の比較が困難であったり、指標作成のための調査が不規則でありベースラインと支援結果の比較が容易でなかったり、また、それらは複合指標であるため個別のプロジェクトではカバーしきれず因果関係実証が困難である点が指摘されている。また、

DeMPA や PIMA は非公開としている国も多く、容易に分析や対話の対象となり得なかった。

最近の PFM プロジェクトにおいては、結果ベースのアプローチを反映して、独自の評価枠組みと指標を適用しているドナーが大半である。その枠組みはインプットから最終結果に呼応する指標を有しているが、その結果時間軸の不一致の問題が浮上している。PFM 改革は長期に渡るプロセスであり、典型的なプロジェクトのサイクルはその結果が顕在する前に終結する。従って、プロジェクトから独立した評価体制、例えば、IMF の IEO や世界銀行の IEG が必要であるが、リソースが限られており、時間軸のずれから因果関係の評価も容易ではない。

また、結果の評価には高質のデータベースが不可欠であり、この分野での支援が重要視される。近年、PFM 支援の一環として IT システムが導入されることが多いのはこのことを反映している。日本がリードドナーである IMF の D4D マルチドナー・ファンドは、高質のデータベースの構築を目指す。IMF の FAD は地域局と D4D のデザイン作成段階から緊密に連携し、後者のサーベイランスや融資との調和を図る。他ドナーとの関係では、世界銀行との連携プラットフォームが築かれており、例えば国民統計において世界銀行は調査方法のデザインを担当し、D4D は調査結果を基に GDP の推計ベースのアップデート等を行う。財政統計（GFS）においては、中央政府のみならず地方政府も含む広い政府部門をカバーすることが正しいアプローチとされる。D4D はその原則に従い、IMF の地域能力開発センター（Regional Technical Assistance Centers）と連携し能力開発支援を行なっている。但し、地方政府全体の範囲は広く、マクロ政策への関連を基に優先順位付けを行なっている。SOE 統計への支援に関しては、未だ初期段階にあり、包括的な統計を基に債務と付随する財政リスクを分析する方向で支援拡大を図っている。例えば、先ず SOE のセクター別リスト作成から始め、企業の財務諸表から GFS 統計を導き出す作業等を行い統計の編纂と配布に繋げる方向で、支援を行なっている。

3.3.4 課題 4：財務省以外（ライン省庁、地方政府、SOE）の PFM

セクター省庁、地方政府、SOE は公共サービスや投資の実施機関であり、PFM システムの重要な一環として全てのドナーに認識されているにもかかわらず、現時点ではドナー支援は中央官庁、特に財政や計画省庁に集中している、これら分野においては、膨大な能力開発ニーズにもかかわらずドナーの支援が不十分である。しかしながら、公共

サービスや投資の効率性に貢献すること、また財政全体に潜在的な大きな影響力を持つこと、さらに地方分権化が進むことから、これら分野での支援が遅ればせながら徐々に進捗している。

世界銀行は従来から地方政府支援にも力を入れて来た。例えば、ブラジル、パキスタン、インド、ベトナム、インドネシア等での公共部門支援の大半は地方政府に対してであった。さらに、その他の途上国においても支援の焦点を中央官庁からセクター省庁や地方政府に移行している。実際、最近の世界銀行のセクター省庁への融資は中央官庁へのそれ凌ぐ。それは、公共支出やサービス・デリバリーの効率性が融資の効果と連動すると考えるからである。例えば、世界銀行は WHO と共同で保健部門 PFM に支援を行っており、教育部門においてもボトルネックに焦点を当てたプログラムで他ドナーとの協調を行っている。ブラジルやモザンビークの P for R プロジェクトにおいては、セクターPFM に係る結果とディスバースをリンクしている。

多くの国において SOE は国内経済において大きな存在である。例えば、インドネシアには 140 の SOE があり、大半は合理化を必要とする。ベトナムは数千の SOE を有し、中国は多数の SOE が国の補助を受けながらも経営難に陥っており改革を必要とする。しかるに、世界銀行の財政・債務管理 (PFDM) の政策対象は中央官庁であり、SOE は PFM の枠組み及び公共投資管理の枠組みに含まれていない。しかしながら、SOE とその擬似債務 (Contingent Liabilities) の重要性が認識されており、「債務持続性分析」も近年擬似債務をその分析に加味し始めた。新しく採択された Sustainable Development Finance Program の枠組みの中では、SOE に係る情報の公開を義務付けている。他方、地方政府に関しても、明示的な中央政府による保証が存在せず、PFM の枠組みの外に位置する。SOE や地方政府を含む PFM の全体像を把握する必要があるとされる。

近年 IMF は FAD を通じ SOE ガバナンスの分野への介入を開始しており、この問題が当該国のマクロ経済に及ぼす (Macro Critical) 影響に鑑み地域局と連携して対処している。ケニアにおいては、総数が 350 と言われる SOE やその他の公共企業体及び独立採算制の政府機関が国家予算の枠組みに組み込まれていないことを受け、IMF プログラムは、財務省によるこれら機関の監督、M&E、能力開発、情報管理システム、会計監査、及び財政リスク分析等をそのコンディショナリティとする。また、IFMIS を通じ予算プロセスの向上、公共投資管理、公務員給与管理を目指す。

アジア開発銀行は当該国のコンテキストを勘案し優先順位の高い SOE に PFM 支援を

実施している。例えば、バングラデシュへの本年締結された政策借款では、利益の出ない幾多の SOE（ジュートや製糖工場）を閉鎖し、大規模な不確定債務（Contingent Liability）発生を抑制する措置をとった。インドネシアやインドでは、電力部門の改革に取り組んでいる。国別支援戦略が地方政府や SOE のリスクをマクロ・財政政策の観点から評価する一方、プロジェクトでは会計精査（fiduciary due diligence）を実施し、SOE がプロジェクトの実施機関である場合は、資本注入やサービス価格等に係る協定を結び改革を実施する。

アフリカ開発銀行の SOE 改革へのアプローチはセクター中心であり、セクター投資や政策支援プロジェクトと協働して支援している。例えば、エネルギーセクターにおいては、ガーナの国立石油公社改革支援と同時に、エネルギーセクター全体を強化するため規制の枠組みを含むセクター支援を実施している。一方、ガーナやコートジボアールにおいては、ココア・ボード改革に介入している。地方政府も同様に財政に多大なる影響力を持つが、この分野においてアフリカ開銀は比較的支援実績が限られている。その中で唯一好結果を生み出した分野は不動産税を中心とする地方政府の税収改革である。現在、「都市部開発行動計画」を策定中であり、都市政府の税収増大を中心とする財政強化支援を目指す。この分野においてアフリカ開銀は自らのニッチを見出そうとしている。

3.3.5 課題 5：ドナー協調

ドナーグループは異なった考えやパフォーマンス基準を持った組織の集合体である。全般的に見て、ドナー協調は各ドナーの支援目的や動機に齟齬があり、現在においてはドナー協調が効果的に機能しているとは言い難い。ドナー協調のための会合は往々にして開かれ、共同のプラットフォームを立ち上げ、それぞれの支援概要の共有や独自又は共同開発ツールの提供を行っているものの、各ドナーの支援目的や手続きが異なるため、協調は実際のところ困難な面がある。過去ガーナやタンザニア等において主流であった多ドナーグループによる一般財政支援は継続しておらず、現在では財政支援を実施しているバイのドナーは限られている。パンデミック対応に際し、UN の主導で幾多のバイのドナーが保健、社会保障、経済危機管理に特化した財政支援を行なったが、暫定的な傾向と言える。

基本的に、当該国政府の意向が最優先されるべきであり、ドナーの課題は政府が重要視する財政機能の向上に向けて協力体制を構築することであるが、それは容易ではない。

そのための必要条件は、当該国の全体的公共財政の枠組みの評価をドナーが共有することである。例えば、DeMPA の結果報告を公表することを含め完全な情報公開が必要である。その条件が整った上でドナー間の効果的な DOL を構築する素地ができるが、それでも十分条件ではない。ドナー間にインセンティブの違いを含む組織的な阻害要因があり、それらを克服する必要がある。

DFAT は、太平洋地域において政府及びドナーの「共同政策マトリックス」を通じ協調体制を構築し、政府の目指す PFM 改革を反映した同マトリックスはドナー間の DOL のベースとなった。太平洋地域におけるその成果は、オーストラリア、世界銀行、ニュージーランド、EU とドナーの数が限定的であることにも起因する。

第4章 過去の JICA による「国家財政基盤強化」分野の支援の概要と課題

4.1 「財政」の課題別指針および各種報告書

- (1) 「財政」の課題別指針/ポジション・ペーパーにおいて想定された支援アプローチと実際の支援アプローチ

「財政」の課題別指針において、JICA 事業形成に向けたアプローチとしては以下の通り示されていた。過去案件レビューおよびヒアリングの結果として、開発戦略目標 I は概ね方向性に従った形成がなされたが、目標 II、特に中間目標 II-1 は、この方向性に沿った要請は少なく、結果として、案件実施数は少数に留まった。

開発戦略目標 I 「財政規律の下での歳出・予算計画の立案及び歳入確保の強化」

中間目標 I - 1 予算における包括性・信頼性・透明性の向上

サブ目標 I - 1 - 1 予算体系の包括性及び透明性の向上

サブ目標 I - 1 - 2 歳出計画策定能力の向上

サブ目標 I - 1 - 3 予算編成プロセスの向上

中間目標 I - 2 税制の分析力向上と税務の改善

開発戦略目標 II. 「国庫マネジメント及び執行の改善とアカウンタビリティ確保」

中間目標 II - 1 国庫マネジメント及び執行の改善

サブ目標 II - 1 - 1 国庫マネジメントの改善

サブ目標 II - 1 - 2 執行サイクルの適正化

サブ目標 II - 1 - 3 会計システムの改善

サブ目標 II - 1 - 4 調達改善

サブ目標 II - 1 - 5 国有財産管理の改善

中間目標 II - 2 アカウンタビリティの確保

サブ目標 II - 2 - 1 内部統制・監査の向上

サブ目標 II - 2 - 2 財務報告の改善

サブ目標 II - 2 - 3 外部監査の向上

また、ポジション・ペーパーでは以下の2つのアプローチが掲げられていた。

I : JICA 事業の PDCA サイクルへの PFM 視点の導入・強化

II : 開発イシューとしての PFM 分野に対する支援事業のより戦略的な展開

さらに、II について、戦略性を強化していくためには、今後の JICA の PFM 支援の方向性の明確な打ち出しが必要であり、以下の3つの柱を中心に PFM 支援を行っていく

ことが示された。一方、過去案件レビューおよびヒアリングの結果としては、ポジション・ペーパーのアプローチ I（JICA 事業の PDCA サイクルへの PFM 視点の導入・強化）については、保健セクター、上下水道セクター等で意識が高まりつつあるが、他のセクターでも全面的に浸透しているとは言い難い状況にある。また、アプローチ II(開発イシューとしての PFM 分野に対する支援事業のより戦略的な展開)について、近年開発政策借款の案件数が減少していることから柱 I は限定的、また、柱 III は国家財政基盤の枠組みでは実施されてこなかったため、柱 II が中心となっていた。

柱 I：開発政策借款等を活用した全体的な PFM 改革の推進

柱 II：PFM 改革の具体的施策の実施促進支援

柱 III：(円借款の) 実施機関等（公社等）の債務管理・財務管理の改善

(2) 案件形成数を含む取り組み実績に見る JICA の強みと制約

実際の PFM 関連案件については、主要なプロジェクトを次ページの表にまとめている。この表からは、これまで JICA では、税務行政に関する支援が非常に多く、次いで公共投資管理支援が多い。この 2 つの柱としつつ、公共財政管理全般（予算管理、ドナー調整等）、債務管理、セクター PFM および地方財政/その他の分野でも取り組みの幅を広げていたと理解される。

この点、IMF とのインタビューでも、公共投資に関しては JICA が長年にわたって協力していることが認識されており、ツールとしての「公共投資管理能力強化ハンドブック」も作成された。また、上述した通り、他のバイドナー支援では公共投資分野の支援実績は非常に少ないところ、JICA では公共投資分野への支援割合はポートフォリオ上でも多い。また、税務行政は、バイドナーの実績として散見されるものの、案件実施数としては JICA が非常に多く、また、IMF/世銀等が制度面での取り組みを開始した段階で、JICA は執行面で協力を開始していた。これらの実績からすれば PFM における JICA の過去の強みは税務行政と公共投資管理分野での協力であったと理解される。

しかしながら、公共投資に関するプロジェクトでは、PDM において、PFM 目標（財政規律、資源の戦略的配分、効率的なサービスデリバリー）に資するような上位目標を設定できるか、かかる上位目標達成までのロジックを明確にできるか等の課題があり、各プロジェクトがどの程度対象国の PFM にインパクトを与えたか測定は困難である。すなわち、複数のプロジェクト目標の達成が、従来の PFM 目標（財政規律、資源の戦

略的な配分、効率的なサービス・デリバリー) にどの程度貢献したかについては不確かである。財政規律についていえば、複数案件実施前後に債務額の対 GDP が増加している国も散見され、資源の戦略的な配分は検証が難しい。

税務行政に関する案件では、支援対象国からの要望に基づき参入している他ドナーとの重複を避けた支援内容を取り上げる必要があることから、JICA として国別に或いは発展レベルに応じた戦略的な方針に基づいた支援をして来たと言い難い。すなわち、受益国歳入機関のニーズが定まっておらず、ドナー・コーディネーションは十分でなく、また、ドナーに対応できる能力ある職員は限定的な中で、日本側の限定的なリソースに合う税務行政支援として、現場の経験を活かした支援を行って来たという制約があった。

表 4.1 JICA PFM 関連案件マッピング

地域	国	税務行政	公共財政管理全般	公共投資	債務管理	ライン省庁向け	地方財政/その他
東アジア	モンゴル	JICA 税務行政強化プロジェクト 2005-2008 JICA 国税庁徴税機能強化及び国際課税取組支援プロジェクトフェーズ2 2017-2020 等 8 案件		JICA 公共投資計画策定能力強化プロジェクト 2018-2022			JICA 内部監査能力向上支援プロジェクト (Ph1,2) (参考) JICA PPP 能力強化プロジェクト (参考) JICA 財政・社会・経済改革開発政策借款 L/A2017
東南アジア	ラオス	JICA 税務アドバイザー 2017-2019 JICA 税務能力向上プロジェクト 2019-2022	JICA 貧困削減支援オペレーション (PRSO) 実施支援 (公共財政管理) 2008-2009 JICA 財務統計・財政政策アドバイザー 3 案件 2005-2020 JICA 公共財政管理能力強化プロジェクト 2009-2012	JICA 公共投資プログラム運営監理能力向上プロジェクト等 4 案件 2004-2022 (参考) JICA 財政強化支援借款			
東南アジア	カンボジア	JICA 租税総局能力強化プロジェクトフェーズ2 2015-2019 JICA 租税総局能力強化プロジェクト 2011-2015 等 4 案件		JICA 公共投資政策・援助管理 2010-2014			
東南アジア	ミャンマー	JICA 税務行政アドバイザー 2017-2021					
東南アジア	インドネシア	JICA 税務行政近代化プロジェクト 等 1996 年から多数 (参考) JICA 開発政策借款	JICA 業績評価に基づく予算編成能力向上支援プロジェクト 2010-2013 JICA 業績評価に基づく予算編成能力向上支援プロジェクトフェーズ 1, 2 2010-2017		債務管理セミナー 2011		JICA 国家調達改善プロジェクト【有償助定技術支援】2016 (参考) JICA PPP ネットワーク機能強化プロジェクト 2011-2014
東南アジア	ベトナム	JICA 税務行政改革支援プロジェクト 等 5 案件により 2005-2025	JICA JICA 経済運営・競争力強化借款 I III III 2012-	JICA 公共投資/公共財政 詳細計画 JICA 経済運営・競争力強化借款 I III 2012-		JICA 診療報酬および保険適用診療サービスパッケージ改善プロジェクト 2017-2020	
東南アジア	フィリピン	JICA 内国歳入局人材育成開発プロジェクト 2008-2011				コーディレラ地域保健システム強化プロジェクト	JICA 包括的 PPP 能力強化プロジェクト(有償助定技術支援)
東南アジア	マレーシア (中進国)	JICA 税務人材能力向上プロジェクト 等 4 案件 2003-2013					
南アジア	スリランカ		JICA 開発政策借款 (民間セクター振興、ガバナンス向上、財政健全化) L/A2016		JICA 開発政策借款 (民間セクター振興、ガバナンス向上、財政健全化) L/A2016		
南アジア	バングラデシュ			公共投資事業運営監理に係る情報収集・確認調査 2012 JICA 公共投資管理強化プロジェクト 2013-2018 JICA 公共投資管理強化プロジェクトフェーズ2 2019-2023			JICA 中核都市機能強化プロジェクト 2015-2021
南アジア	ネパール						
南アジア	バキスタン						
南アジア	ブータン				JICA 債務管理専門家 2012-2012 JICA 債務管理支援 フェーズ 2 2013-2014		

					JICA 債務管理支援 フェーズ 3 2015-2016	
南アジア	モルディブ		JICA マクロ経済・財政政策ア ドバイザー 2019-2021			
中東	イラク				JICA イラク債務管理能力向上のた めの専門家派遣 2017-2018	
西部アフリカ	セネガル					JICA ユニバーサル・ヘルス・カバ レッジ支援プログラム (円借款) 2005-2008
西部アフリカ	ガーナ					JICA 食糧農業省財政管理改善プロ ジェクト 2015-2020
東・中部ア フリカ	ケニア	JICA 東部アフリカ地域における国際貿 易円滑化のための能力向上プロジェク ト 2013-2017				JICA ユニバーサル・ヘルス・カバ レッジ達成のための保健セクター政 策借款(1)(2) 2015- 円借款案件形成・保健財政支援個別 専門家 (2代) 2013-2021 地方分権下におけるカウンティ保健 システムマネジメント強化プロジェ クト 2014-2019
東・中部ア フリカ	タンザニア	JICA 税務行政能力強化プロジェクト 2017-2020 JICA 税務研修能力強化プロジェクト 2012-2016				公共財政管理能力向上支援(開発調査) 内部監査能力強化プロジェクト(Ph1,2)
東・中部ア フリカ	ウガンダ					会計検査院能力向上支援プロジェクト
東・中部ア フリカ	ルワンダ					
東・中部ア フリカ	エチオピア				JICA 債務管理アドバイザー 2020- 2023	JICA オロミア州地方政府マルチセクター計 画・予算策定支援プロジェクト
東・中部ア フリカ	モーリシャス					
南部アフリカ	モザンビーク		JICA 公共財政管理改善コーデ ィネーター 2018-2020			
南部アフリカ	ザンビア		JICA 財務国家計画アドバイザ ー 2010-2016			
南部アフリカ	マラウイ				公共投資計画 (PSIP) 能力向上プ ロジェクトフェーズ II 2013-2017	
南部アフリカ	南アフリカ共 和国					ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ 達成のための保健財政能力強化
その他		JICA タイ 税務コンプライアンス向上 プロジェクト 2007-2010 JICA PNG 資源収入管理能力向上プロジ ェクト 2018-2021 JICA ウズベキスタン 税務行政改善プロ ジェクト 2008- 2011 JICA 南部スーダン政府能力強化 2011- 2013 JICA 中国税務行政改善支援プロジェク ト等 3 案件 2004-2015	JICA ナミビア 財務省予算策定 能力強化プロジェクト 2012- 2015 JICA 大統領財政アドバイザー (ツバルは仕様書になく主管も 不明)			

凡例：水色セル-本件レビュー対象案件、緑色セル-本件レビュー対象外案件、グレーセル-本件スコープ外である程度関連性の高い案件

(3) 案件形成ストリーム、イネイブラーおよび背景

机上調査および専門家へのインタビューに基づき、案件形成過程において JICA 担当者、専門家、コンサルタント等が狙ったポイントおよびアプローチは、以下の 5 点に集約されると考えられる。

- ①IMF/世界銀行が支援しない（できない）領域の支援ストリーム
- ②日本の政府/企業の強み（特に、現場からのカイゼンの意識、PDCA を定型化・形式化して回す）に基づく支援ストリーム
- ③日本人による現地政府へのカスタマイズ能力の強みによる支援ストリーム
- ④複数の協力方法（借款・専門家派遣・技協）を組み合わせた支援ストリーム
- ⑤調整型の支援のストリーム

① IMF/世界銀行が支援しない（できない）領域の支援ストリーム

IMF/世界銀行は、PFM 分野のリードドナーとして幅広い支援を行い、また多様な国々のスタッフ・専門家が投入されているため、各国の制度、実務慣行に基づいた技術支援が可能である。しかし、特定の分野・実務については、経験の蓄積が少なく、人材リソースにも空白が生じている領域があった。一方で、この部分については、一貫した経験・体制を有する JICA 等のバイドナーが支援し得るスペースがあった。例えば、IMF/世界銀行は財務省への支援が中心であり、旧東側諸国に多く見られる計画投資省等 MOF 以外で開発政策/計画が策定されている場合に支援の空白があった。これは、モザンビークでの公共財政管理支援、マラウイ・ラオスでの公共投資支援が例として挙げられる。また、日本が税務行政支援を開始した時期には、IMF/世界銀行は徴収等に係る支援をしておらず、その中で JICA のモンゴル税務行政プロジェクトでのオペレーション支援等が形成された。

② 日本の政府/企業の強み（特に、現場からのカイゼンの意識、PDCA を定型化・形式化して回す）に基づく支援ストリーム

現場からのカイゼン・PDCA を回す業務の進め方は、広く日本政府/日本企業に強く定着し、浸透している。これらは、PFM の中で特に高い技術・知識が必要な内容ではないが、PFM のオペレーションを定着するために必要な要素として、ポジションペーパーでも「I：JICA 事業の PDCA サイクルへの PFM 視点の導入・強化」として設定されてきた。この適用は、マラウイ、ラオスでの公共投資支援、ブータンの債務管理能力強化支援で見られた。

③日本人による現地政府へのカスタマイズ能力の強みによる支援ストリーム

日本人の特性として、世界的なスタンダード・モデルを日本、日本人に合う形で導入を進める能力の高さがある。これは、PFMでも世界的なスタンダード・法令モデル・教科書等が作成されている場合でも、上からの押し付けとせず、各国の固有実情・国民性等に合わせたカスタマイズを組み込んだ支援につながっている。これは、モンゴルでの税務行政支援、エチオピア・ブータンの債務管理能力強化支援が例として挙げられる。

④複数の協力方法（借款・専門家派遣・技協）を組み合わせた支援ストリーム

事業形成の段階で、他の借款・専門家派遣・技協が実施されていることは、対象事業の最初の要請が上がる要因であると同時に、複数案件を実施することによるシナジー創出（長期専門家は広く、かつ継続的に情報を収集し、専門家と連携した技協プロジェクトでは活動・支援対象をスケールアップした）が発現している。これは、ケニア保健財政支援が例として挙げられる。

⑤調整型の支援のストリーム

PFM 支援では、国によっては 10 以上のドナーが事業を実施する。その調整は第一義的に被支援国が行うことでありながら、それが適切に実施されていない場合、被支援国では各支援が消化不良となることもある。JICA では、この点を PFM の技術移転を行うための前提課題として認識し、この改善を狙って事業を形成してきた。これは、モザンビーク公共財政管理支援、ケニア保健財政支援が例として挙げられる。

(4) 他の課題別指針における財政的課題の取り扱い

上記(1)から(3)では「財政」の課題別指針に関する実際の取り組みをレビューしたが、「財政」以外の課題別指針においても、財政的課題は数多く含まれている。具体的には、以下の表のとおりまとめられる。

表 「財政」以外の課題別指針における財政的課題の取り扱い

課題別指針名	開発課題体系図	その他（課題、考慮事項、関連する事業等）
地方行政 (2009)	「開発戦略目標 1. 国情に合った地方行政制度の整備」における「中間目標 1-2 地方財政制度の整備」では、サブ目標として「1-2-1 地方財政政策の枠組み整備、1-2-2 地方政府への財政移転制度の整備、1-2-3 地方財政システムの整備」が掲げられている。	
廃棄物管理 (2009)	「開発戦略目標 1 廃棄物管理能力の向上」における「中間目標 1 - 3 財政面の改善」では、「開発途	ネパール、モンゴル、バングラデシュ等における特定都市（主に首都圏）を対象とした廃棄物管理

	<p>上国における廃棄物管理に要する費用は、地方政府の財政支出の大きな部分を占めるため、財政管理も重要である。廃棄物収集・処理・処分の費用は、廃棄物収集サービスの水準、処理・処分の技術レベルに大きく関係する。また、廃棄物管理は一定の予算が常に必要となるものでありながら、地方政府内での予算配分の優先順位が比較的低くなる傾向がある。また政治的な要因で財政基盤が大きく左右されるケースもみられる。脆弱性の大きい財政基盤の強化、財源の確保が課題である。」とされている。</p>	<p>に係る M/P 作成やそのフォローを行う技術協力の中で、財政面の改善は重要なコンポーネントとして位置づけられている。</p>
<p>社会保障 (2013)</p>	<p>複数の開発戦略目標における「中間目標適切な制度デザイン」での、「財政的持続性の確保」が示されている。(p.vi～p.ix)</p>	<p>②「他分野との連携」に関しては、JICA 内でも保健、教育、雇用々労働、農村開発々地域開発、農業技術開発、公共財政管理、貧困セクターなどとの協力体制の強化が必要である。(p.xv)</p>
<p>エネルギー (2013)</p>		<p>「3-1-3 協力実施上の留意点」として、「(2) 公共財政管理 (PFM) の重要性」中、「エネルギー分野は、経済活動に不可欠な要素であるとともに、そのセクター経営の健全性及び投資規模の大きさから、マクロ経済へのインパクトが非常に大きい。そのため、公公共財政管理の観点から、料金制度や補助金制度、公共調達・プロジェクト管理のあり方にも着目し、途上国政府の国家財政へのネガティブインパクトを最小化する姿勢を堅持し、IMF 等国際機関とも協調していく必要がある。」ことが示されている。</p>
<p>運輸交通 (2017)</p>	<p>「開発目標 1 政策・戦略策定の推進」における「中間目標 1.4 運輸交通財源の整備」、特に「サブ目標 1-4-1.政府財源の強化 (目的税・特定財源の導入)」。および「サブ目標 1-4-2.運輸交通財源の中央・地方への適正な配分 (地方財源の確保)」</p>	<p>「中間目標 1.4 運輸交通財源の整備」に関して「マニラ首都圏鉄道標準化調査 (フィリピン)【開調】」を実施。</p>
<p>水資源 (2017)</p>	<p>「開発戦略目標 1 都市部において、安全で入手可能な価格の飲料水に対する全ての人々の公平なアクセスを達成する。」において「中間目標 1 - 6 資金調達メカニズムの整備」を掲げ「水道事業は膨大な施設投資を必要とする資本集約的な公共サービスであり、施設の建設や更新に必要な資金調達は大きな課題である。資金調達ができなければ、他の中間目標に掲げられているような開発成果の達成は困難である。」としている。(p.xx、p.40)</p>	<p>タンザニア国水セクター公共支出レビュー調査 (2003～2004) の事例では、「公共支出レビューは財務省が中心となって予算執行状況調査作業部会によって行われている。この公共支出レビュープロセスに積極的に参加することにより、同国における公共財政管理への我が国の参画と貢献を行うとともに、水セクターにおける優先課題を把握し、効率的な支援の立案及び執行が可能となった。」と示されている。(p.136)</p>
<p>都市・地域開発 (2017)</p>	<p>「開発目標 1. 都市開発」における「中間目標 5) 良好な都市経営の実現」の中で、「サブ目標②財源確保と民間資本の導入(・都市開発の財政強化)」(p.4)が掲げられている。</p>	<p>「(2) 地域開発分野における効果的アプローチ」では「5) 地域開発における実施体制・能力の強化」として、「計画策定後、どのように実施していくか、実施能力の強化も重要である。多くの開発途上国では地方分権の取組が進められているものの、財政基盤の脆弱さ、制度や実施体制の未整備などからまだまだ課題が多い。そのため、制度や財政面での支援を進めつつ、中央・地方政府の連帯強化、人材養成を念頭におき、自立的な地域開発計画策定の環境づくりを進める必要がある。」とされている。</p>
<p>母子保健</p>	<p>「3.2JICA の母子保健分野協力の全体像」中、</p>	<p>「3.2.4 協力の切り口」として「(2)中央・地方行</p>

(2021)	「3.2.1JICA 課題別指針母子保健基本方針」で「(1) 継続性の担保」が掲げられ、この達成のためには保健システムの強化が必要とされている。保健システムには①サービス提供、②保健人材、③保健情報、④医薬品・ワクチン・医療技術、⑤保健財政、⑥リーダーシップとガバナンスの 6 つの構成要素が含まれる。	政能力強化」の中で、課題を指摘。「保健システム強化の要となる保健省は、保健政策・計画を立案し、財政を所掌する官庁と調整のうえ、予算計画をとりまとめ、事業の実施、指導・監督、評価を行う主体である。国によっては地方分権の進行により保健分野の行財政の権限が地方政府の保健局等に移管されているケースもある。いずれの場合にも、中央または地方の行政能力が不十分であるために、保健サービスの提供の質・量の不足や持続性に係る課題が生じている。(p.32)」
--------	---	--

(出典：JICA 各課題別指針より JST 作成)

上記に基づいた、実際の案件形成状況、個別案件レビューについては、本調査では行っていない。しかし、多くのセクター事業においても、その持続性を高めるため、財政への取り組みを視野に入れている。特に、各セクターの地方分権化の程度により、中央集権管理であるか、もしくは、地方政府の管理であるかによって、対象が異なる点が複数の課題で認識されている。これらの認識と方針は、国家財政基盤強化クラスターの方向性を定める上でも重要と考えられる。

4.2 分野別の支援概況

(1) 税務行政

「財政」の課題別指針では、税制に対する支援、税務行政に対する支援のいずれも支援することが掲げられていた。しかし、実際の事業形成では、税制支援の内容を含む案件は限られ、税務行政支援が中心となっていた。これは、税務行政支援に派遣された国税職員である専門家の意識の高さやクオリティがある程度一定し、また、IMF/世界銀行では税務行政執行を支援可能なリソースが限られていたため日本の優位性があった。その反面、税制構築は日本では財務省主税局が担っており、国税庁職員/OB では指導に限界があった。なお、本調査では、モンゴル、カンボジア、及びミャンマーに関する税務行政支援を取り上げた。

①モンゴル

モンゴルの税務行政支援は 2000 年以前から開始されており、その後、7 つのフェーズにわたり実施している。当初は、国税庁 OB を中心とした短期シャトル型派遣が中心であり、優秀な現地スタッフを配置して長期的・継続的な情報収集が行われた。各種税務執行ツールやマニュアルの導入と効率化、国際課税に係る制度整備への助言、職員の調

査能力や納税者サービスの向上など税務行政執行能力強化を目的とした支援を行ってきた。継続的支援を実施する中で、モンゴル国税庁内で日本支援の効果を理解する幹部職員が増え、また、日本の国税庁職員の意識といった倫理も移転されている。そのため、モンゴル国税庁では日本支援のプレゼンスが確立されており、日本の活動を軸に他ドナーの支援調整が行われる。

モンゴルの租税収入対 GDP 比については、20 年あまりの間にインフレを考慮しても実質で 8.94 倍に伸びており、プロジェクトの個別成果達成以外でもプロジェクト実施は正のインパクト創出に貢献していたと推測される。

②カンボジア

カンボジアでは、2004 年から 2019 年にわたり 3 つのフェーズにわたり支援を実施した。2011 年までは、関税担当業務調整員の兼務体制により、税務執行の基礎となる簿記会計講習会など一般的な知識の向上を中心とする職員の能力開発に取り組むと共に、国税庁からの短期派遣やカンボジア職員の訪日研修による継続的な支援を実施していた。その後、カンボジア税務当局(GDT)は組織の権限拡大と近代化及び新制度等の導入に伴い、国税庁経験者の派遣支援を要請していたため、2011 年に立ち上げたプロジェクトにて要請に応じた派遣を行うこととなった。その後、日本の現状を紹介する国税庁からの短期派遣の効果は限定的であったため縮小傾向となり、訪日研修に加え、周辺国税務当局からの幹部職員の招へいや周辺国への訪問による事務手続改善とそれに伴う職員の意識改革の手法や教訓を学ぶことで組織内改革を促進し効率化を図るためのアプローチがとられた。また能力向上のために統一的なマニュアルやメカニズムの導入に注力し、それらを組織的に活用できる土壌を作った。

その後、組織の能力強化として導入したメカニズムの定着と GDT への組織的な知識の蓄積や共有に関する継続的なフォローが行われた。また、記帳義務の簡素化など新制度導入により納税者サービスの提供が新たな課題となった。なお、それまでの指標であった「GDP に占める税収割合」に代わり、サービスの向上により納税者意識が高まることで「申告納税者数が増加」や、納税者の税に対する理解が深まることによる納税者の満足度の「調査結果が向上する」、それらにより適切な人員配置が可能になり「申告納税制度に従事する職員数が増加する」といった指標が用いられた。一方、カンボジアは

ドナーが多く⁶⁸、頻繁なドナー間調整が必要であった。2015年に長期専門家派遣を始めたスウェーデンを除き他ドナーは短期専門家派遣による支援を実施していたことから、長期専門家駐在の日本は租税総局や他ドナーとのきめ細かな情報交換によって活動スコープ内で必要に応じて柔軟な対応ができたことが強みであった。なお、カンボジアの租税収入対 GDP 比は伸びていることが確認でき、租税収入額は、2007年から10年あまりの間に名目で74倍、実質でも4.3倍に伸びている。

③ミャンマー

世界銀行による税務改革支援（PFM プロジェクト）を受け、ミャンマー内国税税収入局（IRD）では組織の再編・職員への研修実施・IT 導入が進められ、組織再編として LTO（Large Taxpayers' Office）、MTO（Medium Taxpayers' Office）を設け、LTO と MTO では賦課課税方式から申告納税方式に変更が行われた。他方、ミャンマーでは適正な申告納税制度を担保するための税務調査体制は確立されておらず、本邦税務大学校でのミャンマー税務職員に対する研修実施、長期専門家を派遣している。賦課課税方式から申告納税方式への移行にあたり、法制度整備については IMF が担当し、日本は申告納税方式を実施するための LTO や MTO における事務実施要領整備や執行面への支援を行うデマケーションであったが、頻繁なミーティング、双方でレビューを行う等により、シナジーを生み出した。

(2) 公共財政全般

モザンビークの公共財政管理改善コーディネーター、ザンビアの財務国家計画省アドバイザー、ラオスの財務統計・財政政策アドバイザーを取り上げた。対象事業の実施アプローチの共通点として、個別専門家派遣型の支援が挙げられる。個別専門家は、基本的にプロジェクトデザインマトリクス（PDM）の作成が要されないため、カウンターパートの状況に合わせて柔軟に活動内容やアウトプットを変更することができる利点から活用された。介入のポイントとして、相手国の財務省をカウンターパートにしている点が共通点として挙げられる。また、対象事業はそれぞれ、PFM 改革の円滑な調整支援、

⁶⁸ ADB がオーストラリア ATO 退職者の専門家による租税条約（2013 年終了）、USAID が IRS 退職者による①人事、②税務調査、③納税者サービス、④滞納整理（2018 年終了）IMF が UK の HMRC 退職者による①大規模納税者のリスクアセスメント、②税務調査の技術支援を実施した。現在 IMF は、経済財務省（MEF）をプロジェクトオーナーとして TADAT の活用と Tax Inspectors without Borders を実施中。スウェーデンは現在、所得税導入支援や外部コンサルタントによる納税者満足度調査実施支援などを行っているが、日本も含め他のドナーはプロジェクトを終了している。

日本 ODA の円滑な運用支援、PRSO の円滑な運用支援を介入の目的にしておき、円滑な援助の運用支援が共通の介入のポイントとして設定される。一方で、政策助言は、介入のポイントとして実質的に二の次として扱われている傾向が見受けられる。本調査が対象とする財政管理分野の JICA 支援の特徴として、モザンビークではいずれの協力プログラムの傘下にも入らず、個別専門家が 2 年間のみ投入された。他方、ザンビアやラオスでは協力プログラムの構成事業として投入され、長期にわたる投入がなされた。

①モザンビーク

モザンビークでは、モザンビーク大統領の依頼を受けたことと、円借款の再開に向けた環境づくりに向けた投入であったことから、どちらかという事業展開計画の全体にかかる位置づけであった。IMF は経済財務省へ長期専門家を派遣する一方、JICA は CEDSIF へ本事業の個別専門家を派遣していたことから、他ドナーとのデマケは一応できていた。

②ザンビア

ザンビアでは、ガバナンス分野の協力プログラムの構成事業の一つとして位置づけられており、国別開発協力方針・事業展開計画にも明記されていた。ただし、協力プログラムは、地方行政が中心であり、12 年間にわたり 4 代の個別専門家が派遣された。2012 年度から開始された JICA の教育セクターのコモンバスケットファンド支援を主導するなど、協力プログラムを超えて、JICA が支援する全セクターに関わってきた。カウンターパートの財務国家計画省には、GIZ、DFID、EU などが長期専門家を派遣していたが、援助効果を向上させるための役割での派遣⁶⁹は、JICA の個別専門家のみであり、他ドナーとのデマケは行われていた。

③ラオス

ラオスでは、PRSO は、世銀、EU、豪州、日本の協調融資の下、実施された。また、財政分野のドナーは、世銀、ADB、IMF、EU、韓国、ベトナム、日本等であった。財務省には、他ドナーからも長期専門家が派遣されていたが、財政統計分野への派遣は、JICA の個別専門家のみであり、他ドナーとのデマケは行われていた。一方、財政政策分野は、世銀が中心になって長期的財政戦略の策定などの支援を行っていたことから、個

⁶⁹ ザンビア政府との政策対話、そのための関係ドナー間の意見の取りまとめ、複数のドナーが連携して行う活動のための調整など。ドナー会議などへの参加や E メールでの他ドナーとの情報交換を通して、ドナー全体としての援助が効果的に実施されることを促進する役割。

別専門家は、財政政策企画立案の基礎データとなる財政統計作成の能力開発に焦点を当てることにより世銀との重複を避けて活動を行った。

(3) 公共投資

公共投資管理支援は、JICA が行う PFM 支援の中でその支援している期間、支援する対象国では税務行政の次に多い。JICA(2018)「公共投資管理能力強化ハンドブック」によると、公共投資管理が公共財政管理の中で注目される背景として、①開発途上国における公共インフラ不足及び先進国における公共インフラの老朽化・維持管理費用の増加による世界的なインフラ需要の増大、②途上国のインフラ需要の増大に対処する財源の安定的・戦略的な確保・配分の必要性、③途上国が長期開発ビジョンや SDGs 達成に向けた計画・財政・事業管理システムの強化の必要性を挙げている。

しかし、そのような重要性にも関わらず、JICA 以外の他ドナーが公共投資管理自体について直接的な支援を行った例は多くない。たしかに、IMF や世銀は PEFA や PIMA によるアセスメントを通じて公共投資管理の整備状況のモニタリングを行っている。しかしながら、IMF や世銀は財務省を通じた公共投資管理の強化を基本にしている。この点、JICA の支援は、計画関連部署をカウンターパートの中心として公共投資管理を進める点でユニークである。ここでは、インドネシア、マラウイ、ラオスで実施した公共投資支援について取り上げる。

①インドネシア

インドネシアでの業績評価に基づく予算編成能力向上（Performance Based Budgeting; PBB）に関する技術協力プロジェクトは 2010 年から 2017 年にかけて 2 つのフェーズに分かれて実施された。「財政法」、「国家システム開発法」の制定に基づき、BAPPENAS と MOF は計画と予算、業績のリンクを明確にし、PBB/MTEF の枠組みに沿った立案・予算策定が求められるようになり、また全省庁に対して PBB の編成について指導を行う必要が出た。また、世界銀行及び ADB と共に JICA が開発政策借款を供与し、公共財政管理改革を求められたことが契機となってプロジェクトがスタートした。なお、JICA は開発政策借款の中で財政運営改善を支援する他、PBB/MTEF にかかる政策アクションを設定し、そのモニタリングを実施している。

しかしながら、財務省予算総局は本プロジェクトに対して消極的であった。コンサルタントは BAPPENAS に対して財務省へ働きかけるよう依頼したものの政治的要因が

理由と見られ本質的な解決はできなかった。さらに新政治体制下で BAPPENAS と財務省のデマケは不明瞭かつ不安定になった。ただし、2016 年に国家開発計画策定と予算編成プロセスの同調を求める大統領令が発令され BAPPENAS と財務省の調整を可能する途ができた。

②マラウイ

マラウイでは 2009 年から 2 つのフェーズにわたり公共投資事業計画 (PSIP) 支援の技術協力を行った。フェーズ 1 では、プロジェクトで作成したマニュアル及びハンドブックをカウンターパートに対しトレーニングすると同時に、ライン省庁へのハンドブックの普及活動を行った。また、PSIP としてライン省庁から申請された案件のレビューを行い、PSIP プロセスの評価を行った。なお、同時並行で PSIP の情報管理システムを開発し、カウンターパートに対するトレーニングやライン省庁に対する普及活動を行うことで、PSIP プロセスを政府内の開発・予算システムに組み込み、開発計画・運営・管理能力向上のサポートを行った。当初はライン省庁が経済計画開発省を経由せず直接財務省へ PSIP 案件を申請するという課題があったが、PISP 情報管理システムの開発・導入をすることで、ヒューマンエラーを無くし、システム上、経済計画開発省経由でないと財務省に上がらないフローを作った。また、フェーズ 2 では、継続プロジェクトの実施パフォーマンスを考慮した予算策定、経済計画開発省 (Ministry of Economic Planning and Development : MEPD) ,セクター省庁、財務省間の連携のさらなる強化等に対応するために、情報管理システムの改善、カウンターパート及びセクター省庁の PSIP データベース、マニュアル、ハンドブックの活用能力向上を行った。しかしながら、フェーズ 2 で上がった課題として、IFMIS との連携や PSIP データベースの関連部局との連携については、関連部局が積極的に関心を示さなかった。

本プロジェクトは、PSIP 情報管理システムの開発・導入が特筆すべき特徴である。これが可能になったのは本プロジェクトの案件形成を担ったシステムエンジニア出身の企画調整員がプロジェクトの専門家として赴任したことが理由である。また、ローカルスタッフにもシステムに明るいスタッフを配置し、フェーズ 2 での修正、機能追加を経て使い勝手の良さが増した上、プロジェクト終了後もローカルスタッフがカウンターパートに転籍してシステムに継続関与したこともシステムの稼働やメンテナンスが円滑にいった大きな理由である。

③ラオス

ラオスでは、2004年から4つのフェーズにわたり、国家計画投資委員会及びその承継部署である計画投資省をカウンターパートにして公共投資管理支援を行っている。本案件の特徴は、計画投資省と財務省が機能、役割を分担している制度において、計画投資省や各官庁における公共投資の審査・評価に関する基本的考え方から、業務フロー・様式に至るまで、包括的な支援を実施した点にある。

長期国家開発目標の達成を目指す社会経済開発計画実行の重要な手段として公共投資管理が必要となりプロジェクトが要請された。最初は公共投資管理にかかる法的な枠組みができていない段階から支援を開始した。また、カウンターパートと共に法令のドラフト作成、マニュアル作成、研修等といった活動を行ない、カウンターパートとも信頼関係を築き、深い一気通貫型の支援ができています。一方、コンサルタントのローカルスタッフの育成にも力を入れ、シャトル型で派遣のコンサルタントが不在の時は公共財政管理のポイントを理解しているローカルスタッフが、カウンターパートとコミュニケーションを行うだけでなく、コンサルタントの代理としてキャパシティビルディング等を行えた所がプロジェクトの成果を出せた点と言える。

(4) 債務管理

債務管理については、専門家派遣等による支援実施数は限られている。本件調査対象国では、ブータンでフェーズ1からフェーズ3まで支援が実施され、エチオピアにはアドバイザーが派遣されているが、本調査期間中は実施中となっている⁷⁰。そこで、以下では、ブータンについて取り上げる。

ブータンでは、フェーズ1から3まで実施されたが、フェーズ1,2は単独の専門家派遣、フェーズ3では業務実施によるプロジェクトが実施された。財務省公会計部債務管理課を主たるカウンター・パートはとして、フェーズ1では債務管理・分析能力を強化しつつ、債務持続可能性分析を踏まえ、円借款事業としてポテンシャルの高い案件を提案することも目的の1つとされた。フェーズ2では、フェーズ2では、同国債務管理報告書に不足があるリスク分析・中長期債務状況シミュレーション・ブータン国債務リスク分析に必要と思われるプロジェクト（ファイナンス）分析手法の指導、債務管理データベース等を活用したブータン版 EXCEL 債務分析・報告ツールの作成と個別指導および関係者へのセミナーが行われた。フェーズ3では①CS-DRMS（Commonwealth

⁷⁰ 調査対象国外の支援として、イラク、ヨルダンに対してアドバイザーが派遣された。

Secretariat 提供の債務管理情報システム・データベース) の Version 2.0 へのアップグレードに関する技術的指導、②政府保証・中央銀行債務・国内債務等関係諸機関データを含む正確かつ時宜にあった債務情報の入力、③データベースの持つ分析・報告機能の債務管理課員への教育・訓練(『中期債務戦略書』素案の作成含む)、④これらデータベース機能をフル活用させるための必要条件であり IT ネットワーキング・セキュリティ・システムのデザインと提言、⑤財務省組織改編案を踏まえたブータン国債務管理体制・制度強化の枠組み助言、⑥水力発電分野債務の独立会計化の提言、といった多様な活動が行われた。

本件の特徴は、債務構造の文脈に沿ったテーラーメードかつ現在の組織的・人的実施能力(Capacity)に叶った内容・手順の支援を行った点である。すなわち、ブータン国の債務構造は借款数、また長期 ODA 借款を中心とする債務構造、更に過去の債務返済の問題が無い点で、例えば債務放棄や返済リスケジュールリング等の政策課題の解決が先行されるべき「HIPC 枠組み」が適用可能な国々と全く異なっていた。従って「ブ」国の債務管理支援については、従来型の世銀・IMF・ADB 等の評価・支援策では対応しえなかった。また、国の重要な収入源である水力電力に関する債務分析と提言を行う等、ライン省庁向け PFM 支援の要素も含まれていた。

(5) ライン省庁向け PFM

ライン省庁向け PFM については、保健分野でユニバーサル・ヘルス・カバレッジ(UHC)を達成するための「保健財政」として財政への注目が高まっている。しかし、医療体制については、多くの国で1次～3次医療施設にわかれており(例:1次:市町郡レベルヘルスステーション、2次:州県レベル病院、3次:県央/中央レベル病院)、それぞれの管轄・予算が中央政府、地方政府のいずれにあるかにより、財政・計画等の作成主体が異なる。また、それを規定するのが地方分権化の程度であり、両者は密接にかかわっている。さらに、財政メカニズムの観点からは、保健財政におけるプーリングの機能も重要となる。JICA の課題部としての主眼はサービス面での連携・デマケ、レファラル体制構築等に置かれつつ、財政的な側面での成果が含まれるケースも増加している。これに対応して、近年「保健財政」専門家人材の育成が世界銀行、WHO、JICA 等で行われている。

上記保健以外での JICA が明示的に行っているライン省庁向け PFM 支援は限られるが、時系列的にはセクター省庁の支援をガーナ農業省で、その後ケニア等での保健セクターへの財政管理に関する支援が開始された。本件調査では、ガーナ食料農業省、ケニア保健財政について取り上げた。

①ガーナ

ガーナ食料農業省の公共財政管理について、政策・計画策定～予算計画・執行～業務実施～業績評価というサイクルの各段階における本省、州・郡のレベルを含む全国のコストセンター（資金管理上の組織単位）の財務管理体制の管理化と改善を行った。本プロジェクトでは最終的には収支管理、資産管理、内部監査の 3 分野を中心として、カウンターパートにワーキンググループを設置し、マニュアルの作成、研修普及活動を実施した。また活動は同時に他ドナー支援で導入されつつあったガーナ統合財務管理システム（GIFMIS）と歩調を合わせる形で計画され、実施した。また、延長フェーズでは、GIFMIS の資産管理モジュール導入にあわせた形で、食糧農業省がパイロットとなり、他省に普及するような建付けとなっており、ガーナ政府全体へのインパクトも企図された活動も視野にいられていた。介入のポイントは、これまでの JICA の支援とドナーによる公共財政管理支援である。

本支援の特徴は、援助協調の中で、他ドナーと歩調を同じくしながら、必要な技術支援をハンズオンで実施するという、JICA の標準的な技術協力ともいえる支援方法を採用している。他ドナーと異なる点は、基礎実務能力に焦点をもっていること、実務重視で OJT を伴っていることなどがあげられる。総花的な支援計画から基礎能力向上ということで絞られていき、現地リソースを有効活用し、フォローアップなどの目的もあり貼り付けアサインとしたことで、シャトル型であってもハンズオンでの協力を強化した。

②ケニア

ケニアでの保健財政の支援は、UHC 達成のために関連円借款、円借款のフォローアップなどを業務の一部に少なくとも含む UHC 担当の専門家、およびサービス・デリバリー体制の強化（保健システム強化）のための関連する技プロの 3 スキームを合わせたもので、保健財政に関わる支援を実施した。

JICA は 2012 年以降に調査を実施し、ケニアにおける保健セクターの協力の方向性を UHC 達成支援に定め調査を重ね、保健省には長期専門家 UHC アドバイザーが派遣され、

2015 年から円借款「UHC 達成のための保健セクター支援政策借款」が形成された。他方で選挙後、ケニアでは急速に地方分権化が進み、保健サービスを含むサービス供給の計画、実施が全国 47 のカウンティに権限譲渡された。そのため、カウンティレベルで UHC にむけた保健サービスを強化するためには保健財政、保健財政管理を強化するための技術支援も必要であり、カウンティレベルでの介入も計画された。

本支援では、JICA スキームの組み合わせによるシリーズ・段階的支援が特徴となる。初期には UHC 関連の政策文書やプログラムの策定が政策目標とされたが、第二期の借款では保健財政の財源分析、施設への効率的な資金フローの構築、MTEF ツールの実施などより具体的な施策への発展している。また、財務省と保健省の双方をカウンターパートとするなど実施上の改善も行われている。JICA スキームが組み合わせて実施され、借款に合わせた技術協力という点のみならず、長期専門家と業務実施による技術協力も組み合わせて実施された。長期専門家は、継続的に情報を収集、共有し、業務実施による短期専門家がシャトル型派遣の短所をカバーした。

4.3 インパクトを志向した PFM 案件形成方法の検討

本章 1 節、2 節においては、これまでの JICA の PFM 案件形成およびその概要のレビューを行った。その結果、従来の JICA による PFM 案件形成は、概ね 5 つのストリームに沿ったものであり、いずれのストリームも PFM 目標へのインパクトは考慮されていなかったことが明らかとなった。また、これは第 2 章、第 3 章で示した通り世銀等の他ドナーでも同様であった。しかし、他ドナーでは、近年、これまでの取り組みをレビューし、よりインパクトのある PFM 支援を行う方向にある。また、これを実現する方法としては、Theory of Change、P for R 等の成果を重視した借款が中心となっている。特に Theory of Change を作成した上での案件形成は、今後の JICA クラスタ展開の考え方に基づく技術協力と親和性が高く、さらに、制度改善のポイント識別、他分野にわたる支援、ドナー協調に向けて、広範に有用性が高いと考えられる。

そこで、本件調査ではケニアおよびモンゴルにおいて現地調査を行い、各種インタビュー結果から国ごとのコンテキストに照らし、他ドナーの介入も含めた Theory of Change をケーススタディーとして作成した。本節では、その詳細な内容を示す。

4.3.1 ケニア

(1) マクロ経済政策コンテキスト

パンデミック前夜のケニア経済は重い公的債務と限られた財政スペースの二重苦の下にあり、2020年においてはパンデミックに対応して公共支出を増大することが不可能であった。逆に、ゼロ成長の下、財政収入は20%減少し、多岐に渡る財政支出、特に公共投資の削減を余儀なくされた。そのような状況下、IMFと世界銀行は大規模な財政支援プログラムを通じケニア政府を支援している。

一昨年5月には、政府のパンデミック対応を支援するIMFからRapid Credit Facilityを通じIMFからの資金調達を行った。昨年には三年に渡るExtended Fund Facility (EFF)とExtended Credit Facility (ECF)を通じさらなる借入れを行っている。EFF及びECFを通じるIMF支援プログラムは、マクロ経済政策に焦点を合わせ、経済の安定化と成長の回復を目的とし、多年度に渡り税収増大や財政支出管理を推し進め、財政再建と公的債務脆弱性の軽減を目指す。又、IMFプログラムは構造改革やガバナンス強化をも目指し、反汚職対策の枠組み強化を含む公共企業改革を遂行する。

大規模な財政支援の資金はケニアのPFMシステムを通じて財政支出をファイナンスする。IMFプログラムのコンディショナリティに制約されるものの、その使途と説明責任は同システムに委ねられる。ポスト・パンデミックの回復期においては、財政再建と公的債務管理がPFMシステムの上位目標となる。さらに、SDGを含む長期的な政策については、財政スペースの確保、公共投資のファイナンス、その他、セクター、地方政府、SOEに係るPFM改革が課題となる。

(2) PFM改革のコンテキスト

ケニアは過去20年近く公共財政管理改革を進めてきた。2000年代よりPFMを国家開発の推進の重要事項としており、最初のPFM改革戦略が、「ケニアのPFMシステムの再活性化」をテーマとして2006より11年の間として実施された。しかしながら多くの改革は進捗が芳しくなかったとされている。他方2010年の憲法改正により、分権化(Devolution)を進めることとなり、PFMは重要度を増した。また2012年には公共財政改革法(Public Financial Management Act)が成立し、その後の改革の骨格が形成された。公共財政改革においては第二代の公共財政改革戦略(2013-2018(2016年に途

中改定)) が実施され、法制度整備、IFMIS (Integrated Financial Management and Information System: 統合的財務情報モニタリングシステム)などのシステムを含む制度整備が見られた。2016年の同戦略のミッドタームレビューにおいては、TSA (Treasury Single Account) の導入と制度整備、財務省の制度改革、公務員給与および年金改革、システムの改革などの遅滞が見られ、その後の課題とみられている。(第二期戦略のエグゼクティブサマリー)

第三代目の Public Financial Management Strategy (2018-2023)はケニアの開発計画である Mid Term Plan 2018 - 2022 との整合性が図られ、第二期の戦略の成果をベースに実施されており、8つの成果分野 (Result Area) ⁷¹を想定して実施されている。

また今次戦略の実施においては財務省の中に設立された PFM 事務局が歳入、歳出双方において調整上、大きな役割を果たしている。現時点では2018年の戦略実施の途中であり、新型コロナウイルス感染症の影響による遅延などが見られるが、ケニア政府では課題は残るものの IFMIS のロールアウトの完了と適時の報告書作成、電子調達導入、外部監査における適時の監査報告の作成、内部監査のシステム導入などの進捗に加え、人件費把握の分野で進捗があるという評価を行っている。他方、今次戦略でテーマとなっているサービス・デリバリーの成果においては、省庁やカウンティなどのサービス・デリバリーの前線では依然として予算のディスバースが遅れるといった問題点が指摘されるように、キャッシュマネジメントの課題が見られる。キャッシュマネジメントはそれ自体が課題であるが、同時に他の PFM 課題を起因とする。例えば歳入の効率性や予測、複数年次予算、債務管理、公共投資管理、非裁量支出としての公務員給与や年金、社会保障、IFMIS などが大きく影響している。よってこれらのすべての改革を進めつつキャッシュ管理のクレディビリティの改善と、それらのアウトカムとしてのサービス・デリバリーの漸次改善がケニアおよびそれを支援する開発パートナーの課題と見て取れる。また、カウンティ政府がサービス提供の主体となるが、やや急進的に進められた分権化は2021年の時点で、制度が整ってきたと評価できる一方、国とカウンティの政策実施の整合性の欠如、政策実施上の縄張り争いのような現象が未だに残っている。またカウンティ間や中央とカウンティの間では情報の共有が限定的であり、カウンティ間のプ

⁷¹ ①財政余地のためのマクロ予測性、②公共サービスとサービス改善のための予算③キャッシュマネジメント、④調達と契約管理、⑤公務員制度とパフォーマンス、年金、⑥各省における予算・支出管理、⑦財政管理と報告、⑧内部・外部監査と監督

ラクティスで相互学習の機会も限られている。これらが相まって相対的な PFM 改革の成果達成への課題となっている。

ケニアでは包括的な公共財政管理の支援は長期に及んでおり、またドナーの支援も長期かつ大規模になっている。現在の主流は PFM 改革に対するプログラム支援であり、世銀と AFD の協働プロジェクトの GESDEK および EU の財政支援 PASEDE が主要となっている。さらに現在は UNICEF が議長をするドナーの支援グループが調整を行っており、USAID、米国財務省、英国、UNDP、スウェーデン、UN-HBITAT、IMF、GIZ、アフリカ開発銀行などが支援を実施している。資金支援、技術支援（TA）の双方で、長期のアドバイザーやコーディネータが常駐し、政策対話を通じて、政府の改革プログラムのかじ取りと進捗に歩調を合わせた支援が行われているのが特徴といえる。

(3) 歳入のコンテキスト

1) 現状と課題

歳入目標額を設定する財務省では、国税と関税執行を司るケニア歳入庁（Kenya Revenue Authority：KRA）と協力してリスクの高いセクターや税目の抽出を行っている。今後、より精度の高いリスク分析とタックスギャップの算定方法の導入を目指しており、その結果に即した効率的なリソース配分をしたいと考えている。WB の税収の GDP に占める割合に関するデータは 15.07%（2019 年）となっており、2018 年に若干低下したものの過去の推移はほぼ横ばいとなっている。地域内で見ると隣国のウガンダ（2019 年：12.2%）、タンザニア（2018 年：11.7%）やルワンダ（2019 年：14.6%）より高く、地域内全体でも平均を少し上回っている。しかし OECD の発表では、OECD 諸国やカリブ諸国と比較するとアフリカ自体の平均値はかなり低く、特にケニアは固定資産税や VAT の構造に課題があると数値で示されている⁷²。

KRA においては、税収目標達成のための各種プログラム（iTax による納税者管理、電子申告 100%達成、地域をリードする移転価格調査の実施や他国への TA、ATAF への参加によるベストプラクティスの共有など）が実施されている。しかし、iTax はつぎはぎがあるため活用に時間がかかること、国税と関税のデータ共有や他省庁とのデータ共有

⁷² Tax Foundation, 2020, "OECD Report: Tax in African Countries," <https://taxfoundation.org/africa-tax-revenue-oecd-report-2020/>

が出来ていないことから、問題を解決し効率化を実現するため iTax-2.0 へのアップグレードを必要とし、現在 KRA は資金調達方法を検討中である。また、データの信ぴょう性が疑わしいものが混じっているため、包括的なデータクリーンアップが必要である。

KRA の人員配置要求と実状に乖離があり人員不足とされているが、日本と比較すると徴税コストが高い。調査による追徴税額が自主納税額の 10%にも上ることから納税者のコンプライアンス向上に向けた対応が重要とされているが、同時に納税者分類や税目毎の税収と職員配置のバランスを見直し、必要に応じて制度改革による効率化が必要である。

カウンティにおいては、財務省と歳入配分委員会(Commission on Revenue Allocation: CRA)の予算配分提案に基づき政府歳入から(1)債務返済、(2)中央機関へのファンド、(3)均等化基金 (Equalization fund) をまず控除し残りの 15%が 47 のカウンティ全体に対して配分され、その後各カウンティに配分される仕組みになっているがその金額は合理的な根拠に基づいた計算はされていない。カウンティ独自の歳入 (OSR) については、現在は試験的に KRA がナイロビカウンティの徴収代行をしている。⁷³KRA の徴収代行は今後他のカウンティにも広げていく予定である。一方、マクエニカウンティでは OSR の独自徴収をしており、固定資産税の税収は地方財源の最大のポテンシャルがあるが徴収できていないこと、憲法によりカウンティが徴収権限を有するとされる Entertainment Fee の定義が明確でないと指摘している。固定資産税については、財務省予算局は土地の課税標準が低すぎることで、CRA は土地評価 (National Rating Bill) が策定着手から 7 年経た現在も承認されていないことが問題であるとしている。財務省予算局とマクエニカウンティは土地等のデータ整備の電子化が必要であり、固定資産取引に係る不正を排除するため国民への教育が必要であるとしている。しかし固定資産税の真の問題は、納税者となるべき者の納税意識が低いことから改革が進まず、税徴収は根深い問題となっている。

KRA が徴収する内国税で、最もコンプライアンスが低いグループとされるのが中央・地方の政府機関である。その原因は政府からの予算配分が不足しているため給与等に係る源泉徴収税が納められないという悪循環に陥っていることである。また、中央・地方

⁷³ 徴収項目は、(1)Parking Services, (2)Business Licenses and Permits, (3)Development Control & Planning Services, (4) Outdoor Advertising Services, (5)Property Services, (6) Public Health Service, (7) Land Services, (8) Public Works Services, (9) Fire & Disaster Management Services, (10) Social Services, (11) Environment & Natural Resources Services

政府調達支払いが滞り、至る所でペンディングビルが蓄積している結果、業者が納めるべき所得税や VAT の納税に影響が出ている。

2) 支援ニーズと方向性

効率的に限られたリソース配分と公平な税務行政の実現のために、費用対効果を考慮した上で法制度の見直しと事務の最適化が必要である（例：KRA による徴収の一元化の効果測定、税目・納税者グループ毎の税収と職員配置のバランスの見直しなど）。事務効率化とより多くの歳入徴収に向け、高精度のリスク分析が不可欠であることから、システム統合とアップグレード及びデータクリーンアップが必要である。また、中央・地方政府組織及び政治家・公務員・民間セクターの担税能力のある者のコンプライアンス向上のため全国での制度の統一化、IT の活用による透明化と執行の厳格化及び監督機能強化を推進することが重要である。更に、中央省庁・地方政府その他関係諸機関の人的交流、意識改革及び能力向上を図る必要がある。KESRA はマクエニカウンティの歳入について TADAT を使用した分析支援を既に実施しているが、研修機関の一層の活用促進や定期的な会議等の実施が有効と考えられる。アフリカ地域における税務行政の実情に合った支援に向けては、ATAF での議論を把握し協調していくことが望ましい。

(4) 歳出のコンテキスト

1) 現状と課題

マクロ財政管理においては、歳入の過大評価、適切な公共投資情報の欠如、中央政府・地方政府（カウンティ）および政府機関（実施機関）間のコミュニケーションの欠如、不備や混乱などが見られ、実際のサービス・デリバリーの改善に至っていない。それは予算執行率の低さと国庫資金のリリースのタイミングに現れている。（表 4.2）政府はサービス改善のために、財政余地の確保を PFM 改革戦略の成果 1 として掲げ、改善を行っている。MTEF やプログラムベース予算の導入や IFMIS による予算執行状況の把握は進んでいるものの、公共サービス供給の担い手がカウンティに移っている現在、カウンティレベルでの MTEF 作成や PBB（Programme Based Budgeting：プログラムベース予算）が課題となっている。他方 CRA などが担うカウンティレベルの予算配分は公共サービス提供に必要な歳出に見合うだけのカウンティの歳入が不足していることなどから起因して、予測性の問題が生じている。

表 4.2 国庫資金のリリースタイミング（四半期）および執行率

（単位 10 億ケニアシリング）

	中央政府 Recurrent		中央政府 Development		カウンティ County		予算総計 Total Annual Budget
Q1	389	19%	80	21%	26	7%	3,290
Q2	917	45%	139	37%	124	33%	3,290
Q3	1,480	73%	184	49%	202	53%	3,420
Q4	2,040	100%	372	100%	380	100%	3,420
執行率 (%)		87.2		79.5		79.3	

（出典：Office of the Controller of Budget）

TSA の導入、IFMIS の導入など数多くの制度的な改革や改善を行ってきたが、国庫からの現金配賦の遅れが報告されている。またカウンティレベルでは制度の不整合の関係でカウンティの財務局が受けとった配賦資金のセクター、用途の詳細を把握できず、配賦された国庫資金から、その時の優先された用途に資金を振り向けてしまう。つまり実質的な Cash Rationing が起きている。ドナー支援を受けながら Cash Management Technical Committee の創設、国庫からの現金配賦にかかる情報開示の強化、IFMIS と連携する Cotroller of Budget オフィスの IT 強化、新たな標準チャートオブアカウントの整備による各 IT システム間の連携強化など実務的な解決を図っている。

なお、このサービス・デリバリーにおけるキャッシュ不足・遅延の問題は、キャッシュ管理のみの問題ではない。歳入においては中央、カウンティレベルにおける歳入の過大予測とそれによる年度途中での歳入不足、予算執行においては、人件費（行政官、教員）が正確に把握できていないことによる不透明な現金予測、公共投資他の前年度からの未払金への支払い義務、オーバーコミットメントが問題となっており、キャッシュの枯渇に拍車をかけている。他方、キャッシュ配賦は現金管理の問題だけでなく、SOE (State Owned Enterprises 国営企業) SAGA(Semi Autonomous Government Agency 公的機関)、他のパブリックセクター、公務員、債務などの非裁量予算の特定と削減、歳入計画の信頼性の向上、債務管理の向上などが、カウンティを含む関係者で成果を上げる必要があり、この部分もネックとなっている。従って、全体的な底上げを伴うパフォーマンスの向上を必要とする時間のかかる取り組みとなっている。現在アフリカ開発銀行

が長期専門家を派遣する TA と債務管理システムの統合を実施中であり、パンデミックによる遅れが生じているものの、システム面での改善も予定されている。また IMF の PIMA が 2018 年に行われたように公共投資管理の強化が戦略の重要な成果とされている。GESDEK の支援もあり、財務省内に PIM ユニットを設定し、制度化を行っている。またシステムである PIMIS を策定している。公共セクターおよび PPP 投資はすべて標準化された PIM 手続きを経ることを制度化しており、近く稼働することが予定されている。これにより既存の案件のメンテナンス、新規案件のキャッシュフロー、資金ショートに面しているプロジェクトなどを把握し、管理する。今後稼働とロールアウト、SOE も含めた政府機関における能力向上が課題となる。

歳出管理では PFM 改革のフェーズ 2 で進捗の見られた IFMIS のカウンティレベルへのロールアウトが課題であったが、一定の進捗を見せている。歳出の大きな割合を占める人件費については人材データベース (HRMIS) の構築、投資予算については PIMIS の構築などの補完的な MIS を通じて、その適時把握と管理を強化している。歳出報告において重要な取り組みは新規の標準チャートオブアカウント (SCOA) の更改で、政府が UNICEF の支援を受けて実施している。計画や予算は PBB で実施されているが、歳出については従来型の Itemized Budget で報告されている。SCOA とそのロールアウトにより予算と歳出の一貫性のあるリンクの確立、全体予算の把握、プログラム化をすすめる、成果に対する報告、透明性の向上に寄与すると考えられる。

PFM 改革の活動は技術官庁にもおよび、特に教育、保健での活動が実施されている。PFM 改革では特に人材のデータベースの整備と活用から、適時人件費を把握し、義務的経費の把握によって裁量予算の資源確保を実施している。特に保健分野では各ドナーが支援し、PBB、MTEF の策定への支援も行われている。カウンティでは過少な歳入と裁量予算のやりくりが課題となっているため、特別会計から一般会計をやり取りしているような事例が聞かれる。カウンティでの実態を伴う予算策定には課題が残っている。しかしながら、各省やカウンティへの直接支援は、財務省への支援、フィードバック、コミュニケーションがない場合、孤立した支援となりがちでその点が課題となる。

2) 支援ニーズ

前セクション現状と課題で報告したように、制度の確立を受けた本フェーズでの PFM 改革では、制度を実際に動かすツール (システムなど) の導入と実装の支援を行っているといえる。これらはケニア政府のビジネスプロセスの詳細な分析のもと実施されてお

り、またシステムに対しても導入やメンテナンスについてケニア政府は IFMIS などでの実績があるため、中央政府に大きなキャパシティの問題は生じていない。しかしながらカウンティレベルでの能力については、人事の流動性の問題も相まって大きな課題となっている。カウンティへの直接支援、またカスケード方式などを通じたカウンティの能力向上を図る中央政府および研修機関などの能力向上に関する技術および資金ニーズが大きい。

他方でセクター省庁において予算策定が専門職としてのエコノミストの独占業務となっていることの弊害が聞かれた。エコノミスト職は計画や財政省庁と各省の間で異動しており、技術官庁においても予算の作成を担っている。技術担当者が予算などに煩わされずに専門分野に集中できるが、予算関係については計画、財政省庁の担当者とやりとりして決めてしまうため、シーリング遵守の前年度を踏襲することとなりやすい。そのため予算をプログラム化しても、クラシフィケーションの組み換えで、新しい課題やサービスに直結したプログラム化に移行しづらい面もある。この課題は人事問題も含むため、一朝一夕には解決しないが、プログラム予算は予算担当者だけのものではなく、技術担当者も巻き込んで作成するとともに、技術担当者にも予算の知識と作成の実践を担うようなトレーニングも必要となる。

このような状況の中、PFM は予算配分の権限、調達、人事など政治的（Political Economy）な問題を含むため、IMF などの国際機関が国際的なグッドプラクティスをもとに政府に改革を促している。他方でケニアに見られるように制度作りから実施へのプロセスでは、きめ細かい能力開発のように寄り添い形の支援がより有効となる部分もある。政府の戦略の進捗をみながら、適宜必要なニーズに対応できるアドバイザーとフレキシブルな技術的インプット、それも JICA などの支援国政府の実務経験も含めたインプットがケニア政府や支援ニーズに合致していると思われる。

(5) Theory of Change の導出

上記、(1)～(5)の状況をベースに、歳入に関する Theory of Change を導出した。特にスコープとしては「税制&税務行政」を財政の範囲において、「政策と予算、短期オペレーション」を構成要素とした場合、次ページのとおりとなる。他ドナーの介入は、実際に行われている案件に基づいており、JICA の介入として示している部分は、潜在的な支援のポイントを示している。

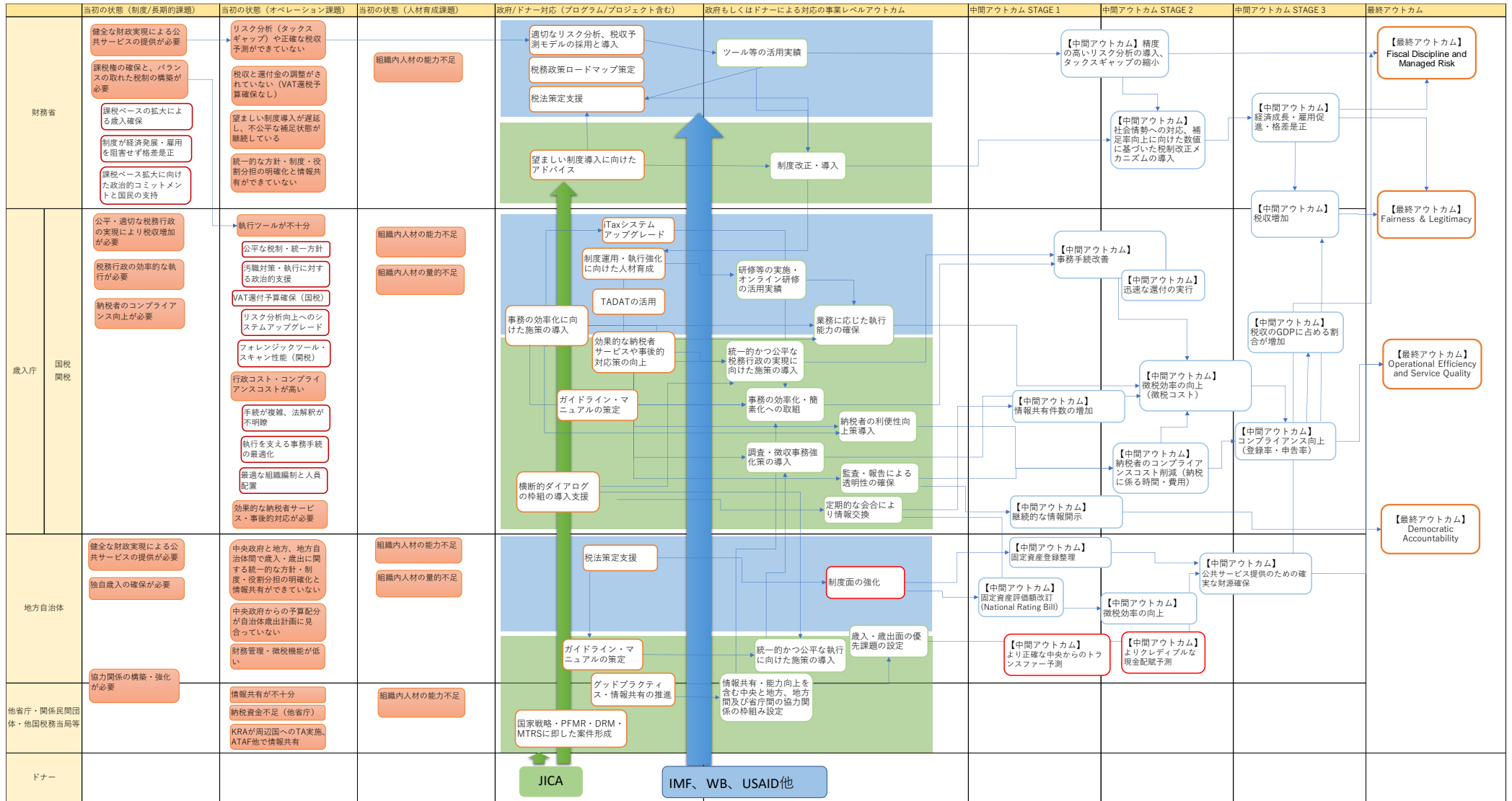


図 4.1 「税制&税務行政」を財政の範囲として「政策と予算、短期オペレーション」を構成要素としたケニアの Theory of Change (出典：JST 作成)

4.3.2 モンゴル

(1) マクロ経済政策コンテキスト

モンゴル政府は、パンデミック禍に対して迅速で積極的な対策を講じ、感染の拡大阻止に貢献した。しかし、一昨年成長率は当初予測の5%を大幅に下回るマイナス1%と推計され、緊急財政支出の結果財政赤字と公的債務の問題が深刻化した。モンゴル政府は、IMF や世界銀行から緊急支援を受けており、IMF の Rapid Financing Instrument のプログラムの枠組みの中で、救済プログラムの効果的な実施と財政規律の徹底及び財政支出優先順位見直しと為替レートの柔軟的な運用に対するコミットメントを表明している。

近年鉱業産品輸出の高騰や鉱山開発投資の再開を機に経済成長や国内税収の伸びが著しく、税収の GDP 比も上昇傾向にあったが⁷⁴、緊急財政政策の下その進捗に歯止めがかかった。今後、パンデミック後の回復期において財政再建や公的債務削減がさらに重要視されるどころ、国際租税を含む税制改革が重要な政策課題となる。

長期的には 2021 年から 30 年間に渡る Vision2050 を通じ独自の「モンゴル開発モデル」の実施を開始した。10 年期間を三区区分した包括的な開発戦略は、モンゴル国の歴史や伝統と近代の開発原則を融合し、その流れの中で鉱業に依存した消費経済から輸出志向の製造業を軸とした経済に移行することを目指す。開発戦略の要は、全国的な経済区域（鉱業・重工業、農業・牧畜、エネルギー、観光業）の開発と外国政府と共同で開発する大規模運輸網インフラ開発である。又、民間投資促進のため投資環境整備を「E-モンゴル」を通じた新規投資手続きのオンライン化を推し進める。こういった壮大な戦略設計は実際のプロジェクトに落とさねばならないが、まず、2021-25 の五ヶ年間の公共投資計画が立案・実施され始めている。モンゴル国の厳しい初期条件、すなわち広大な国土、低い人口密度、鉱業セクター依存に対処する構造改革は容易ではなく、また公共投資の制度は一貫性を欠きガバナンスの問題を抱える。公共投資の原資や新規借入れの可能性が限られており、PPP や外国直接投資に依存するところが大きく、PPP 関連法令の改正や行政執行の透明性向上、外国直接投資規制枠組の改革が今後の課題となる。

⁷⁴ OECD (2021) “Revenue Statistics in Asia and the Pacific”によれば、モンゴルの対 GDP 比税収は、2015 年の 19.1%から 2019 年の 24.2%へ増加傾向にあった。

(2) PFM 改革のコンテキスト

モンゴル政府は、財政規律と PFM システムを強化するため、過去 20 年間に亘り PFM 改革に取り組んできた。PFM 改革フェーズ 1 (2003~2008 年) では、内部統制の強化、資金管理、会計・報告など、PFM システムの基本的な構成要素が構築された。PFM 改革フェーズ 2 (2008~2011 年) では、財政政策、予算計画、財政分散化などの PFM システム上流の改革と地方政府への権限移譲が試みられた。その後も PFM 改革は継続されたが、2013 年にはじまった鉱物資源の国際価格の下落などの影響により、財政赤字や公的債務が急速に悪化し、PFM 改革の進捗にも大きな影響を与えた。モンゴル政府は、2017 年から 2020 年まで IMF の拡大信用供与措置 (EFF) や開発パートナーの財政支援を受け入れ、経済回復プログラム (ERP) を実施した。2020 年以降は COVID-19 感染拡大の被害に見舞われ、COVID-19 対応のための緊急支出拡大や税収減少などの影響により再び財政赤字や公的債務が増加している。開発パートナーからの COVID-19 救済財政支援を受けて急場を凌いでいるものの、モンゴル政府はポスト COVID-19 を見据えて、財政規律の改善とサービス・デリバリーの確保の両立が求められている。

PEFA 評価 2021 年によれば、モンゴルは、公共財務管理のほとんどの側面において、基準以上のパフォーマンスを維持している。一方、今後の課題として、予算編成における中期的な成果志向アプローチの改善、歳入予測の強化、資本・経常予算編成プロセスの完全統合の促進、コミットメント統制のより広範な適用、内部監査の国際基準への準拠、会計と報告の国際公会計基準 (IPSAS) への準拠、公営企業や地方政府の財政リスク分析の強化、債務管理における金融・非金融資産の管理強化などが挙げられる。

モンゴル政府は現在、マクロ財政管理を改善し、サービス・デリバリーの効果を高めるための様々な取り組みを進めている。これらには、1) マクロ経済・財政計画の改善、2) 準財政運営の縮小、3) 財政安定化評議会の設置、4) 市民の参画と透明性の向上、5) 公共投資管理の強化、6) 財務省の業務と報告の改善、7) 特定の社会セクターにおける成果志向の予算編成の試行、8) ジェンダー予算構築へのコミットメントなどが含まれる⁷⁵。モンゴル政府は現在、「PFM 改革戦略 2019~2022 年」⁷⁶を実施しているが、世銀によれ

⁷⁵ World Bank. (2021). "Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Performance Assessment Report 2021".

⁷⁶ PFM 改革戦略は、1) 公共投資の規制と資金調達活動、2) 国家および地方予算の支出管理、3) 国及び地方自治体の資産にかかる商品・事業・サービスに関する調達政策、4) マクロ経済に関する政策立案、

ば、PEFA 評価の結果は、次期 PFM 改革戦略の優先順位と行動計画へ反映される見込みである。

以上を踏まえ、現地調査を通じて明らかになったことは、今後のモンゴルの PFM 改革の短中期的な展望として、1) 成果志向型の PFM 及び、2) PFM のデジタルトランスフォーメーション (DX) 化が挙げられる。また、中長期的な展望として、3) グリーン PFM が挙げられる。今後、モンゴルにおいてクラスターアプローチを活用した PFM 支援を効果的に展開するためには、これらの大きな潮流を注視しながら検討していく必要がある。

(3) 歳出のコンテキスト

1) 現状と課題

a) 大蔵省

財政規律

包括的な財政規律を実現するための課題として、国際価格の変動に脆弱な資源国特有の経済・財政が挙げられる。これに対処するため、モンゴル政府は、Fiscal Stabilization Fund (FSF) や Future Heritage Fund (FHF) などのソブリンウェルスファンドを設立し、資源収入を財政規律の維持及び将来の世代のための貯蓄として振り向けるシステムを構築した⁷⁷。大蔵省によれば、資源価格の変動に応じた財政政策の策定は難易度が高く、マクロ経済推計の精度が高くないことから中期財政枠組 (MTFF) の信頼性にも影響を与えている。また、予算編成における中期的アプローチの弱さ、国営企業や PPP に関連する財政リスクの分析と透明性の欠如、多額の公共投資支出に関連する不透明な経常コストなども課題として挙げられる。IMF によれば、コロナ禍の影響により、対 GDP 比政府債務残高は 2019 年の 66.1% から 2021 年には 81.5% まで上昇し、それ以降も 2026 年末まで約 68% のレベルまで高止まりすることが予測されている。財政安定化法は 2015

5) 会計政策、6) 金融市場、予算の歳入・歳出、債務管理問題、7) 租税政策、8) 国家・地方予算の支出管理、9) 予算収入・支出、10) 統合予算の調査・計画の 10 コンポーネントから構成されている。

⁷⁷ IMF4 条協議 (2021) によれば、モンゴル政府は、コロナ禍の影響で鉱物資源収入の大幅な減少を受け、FSF からの貯蓄を適切に活用して財政赤字を賄う一方で、FHF への積み立てを継続してきた。しかし、2022 年度予算にて、FHF に貯蓄を積み立てる代わりに、対象を絞らない社会扶助の恒久的な拡大に資金を提供することが承認された。この変更は、これまで機能してきた財政的枠組みを弱体化させるリスクがある。さらに、現在 FHF に蓄えられている国営企業の配当金を財源とする新たな開発資金を設立するための議論も進行中である。鉱物資源を世代を超えて公平に分配するためには、FHF の健全性を維持し、資源を貯蓄しておくことが極めて重要である。

年に改正されて以降、債務の定義を公的債務から一般政府債務に狭めたことにより、国営企業の債務⁷⁸、鉱山・エネルギー・鉄道プロジェクトへの政府出資、国内債券により全額担保されている政府保証などが除外された。そのため、実際の債務残高は統計上の数値より大きいことが推定されている。IMF によれば、今後、必要なときに効率的に借入ができるように、政府債の国内市場の厚みを増す必要があると指摘する。首都ウランバートル市は、2021 年の法改正を受け、市債の発行とコンセッション事業実施が可能になったが、債務管理の組織的なノウハウがなく、今後の懸念材料として挙げられる。さらに、効果的なコミットメント統制が不在のため、支出統制に影響を与える課題を持つ。

戦略的配分

予算プロセスにおいて、トップダウンの政策決定、支出シーリングの設定、公共投資の優先順位付けの基準、余裕のある予算スケジュールなど、戦略的配分を推進するための制度はある程度整備されている。これまで現実的な歳入予測や歳出の優先順位付けのほか、財政余地（Fiscal Space）の特定を強化するための中期予算の改革が実施されてきた。2003 年以降、中期財政枠組（MTFF）が段階的に導入され、近年、中期予算枠組（MTBF）/中期支出枠組（MTEF）への移行が試みられている。これは、業績予算（Performance-Informed Budgeting）への移行と併せて実施されている。他方、大蔵省によれば、マクロ経済推計、債務持続性分析、セクター戦略のコスト計算の精度の低さなどから MTBF/MTEF への移行の課題も多いと指摘している。業績予算は、2021 年に保健セクター、2022 年に教育セクターに導入された。⁷⁹しかし、成果を測定するための用途別分類（Economic Classification）が荒すぎることに加え、Result-Chain や重要業績評価指標（Key Performance Indicator: KPI）が設定されていないなどの課題が挙げられている。MTFF は信頼性に欠けるため、前年度の実績が予算のベースラインとして使用されおり、実質的な増分予算の手法が取られている。公共投資管理では、a) 既存事業の再評価、b) 新規事業の経済的利益の確認、c) 優先順位付けの 3 つを重点課題としている。ODA 改革では、a) ODA のオンバジェット化、b) ODA のシングル口座の導入（世銀、ADB が対応済み）、c) 国内調達の内国通貨トゥグルグの使用、d) 支払決済のオンライン

⁷⁸IMF4 条協議（2021 年）によれば、2019 年末時点で、モンゴルの 107 社の国営企業は、GDP の 100% の負債を抱えながら、GDP の約 4% の利益しか生み出していない。2 つの鉱業の国営企業を除くすべての国営企業は赤字であり、深刻な構造的問題を抱えている。

⁷⁹ EU 及び UNDP が業績予算及び MTEF への移行の支援を行っている。

化などが実施されている。

サービスデリバリーのための効率的な資源活用

2002年に Treasury Single Account (TSA) が導入され、2003年に開始された PFM 改革フェーズ1の下、政府財務管理情報システム (GFMS) が導入された。また、2020年には、統合公務員給与支払システムが構築された。PEFA 評価によれば、効率的なサービス・デリバリーは、健全な歳入管理および TSA への徴収金のタイムリーな会計処理・移転、キャッシュフロー推計など、年度内の資源配分を支援するシステムによって支えられるようになった。支出の滞納は少ないうえ、補正予算は年2回で抑えられており、支出の構成が5%以上変動することはないことから、予算の予測可能性が一定程度担保されている。他方、大蔵省によれば、モンゴルは現金主義会計から IPSAS に準拠した派生主義会計への過渡期にあり、派生主義会計への完全な移行には、最低でも5年間の改革を要すると見込まれている。内部監査も、伝統的な財務統制モデルから国際的なグッドプラクティスモデルに基づいたアプローチへの移行期にある。サービス・デリバリーのための給与および給与以外の支出に関するシステムとコントロールは強固であるが、効果的なコミットメント統制の不在が課題である。調達プロセスは包括的な規則によって管理されており、一般に透明で競争的な方法が適用されている。ただし、COVID-19の影響を受け、随意契約の割合が増えるとともに供給網に制約がかかったため、調達価格が30%ほど上昇した。今後の計画として、a) 商品は E-Shopping で100%、b) 公共事業は E-Procurement で70%、c) サービスは E-Shopping で70%の実現を通じて、人を介さないオンライン調達の構築を目指しており、さらに、「ビジョン 2050」に沿ったグリーン調達を導入していく計画である。

b)大蔵省以外

公共投資管理

公共投資プロジェクトは、国家開発政策計画法及び予算法に従い300億トゥグルグ以上で諸条件を満たす社会経済開発上、重要なプロジェクトを公共投資プログラム (PIP) として、国家開発庁 (NDA) が各省庁から申請されたプロジェクトを審査し、4年毎に策定される PIP リストに取り上げると共に年度予算の手当がされていた。しかし、国家開発政策計画法を廃止して2020年に制定された開発政策計画及びその管理法 (以下、開発法) により、PIP は開発法で規定される5カ年の中期開発計画の付属文書に扱いが変

更された。一方、大蔵省公共投資局は、300 億トゥグルグ未満のプロジェクトを審査すると共に PIP リストに掲載される大型プロジェクトも年度予算編成の際に年度開発予算に組み入れている。なお、公共投資局では KOICA と世銀の支援により 2019 年に運用が開始されたオンライン公共事業申請システム (PIMS) により、申請書類の受付や審査に要する労力が大幅に削減されたとの事である。また、国民に公共投資プロジェクトの進捗を報告するためのアプリも開発した。現在、a) 既存事業の再評価、b) 新規事業の経済的利益の確認、c) 優先順位付けの 3 つを重点課題としている。ところで、2022 年に発足した経済開発省は、前身の NDA の所管を引き継ぐと共に大蔵省等が所管していた分野も取り込み、付属文書となっているものの政策文書及び予算文書としての役割を持つ PIP について、セクター省庁における案件形成・財源確保の監督から、優先度及び重要性を考慮した事業審査や PIP リスト掲載プロジェクトの進捗モニタリングについて、引き続き、ガイドラインやマニュアルの整備を進めていくと共に、大蔵省公共投資局との連携を図り、PIP 案件申請システムの開発及び PIMS との連動や開発予算の MTFE へのより正確な反映を目指している。また、PIP リストは債務管理でも中期的な債務の発生を見通す書類として大蔵省で利用されており、中長期的に計画されている大型プロジェクトについて、財政余力が乏しく総額の 10%にも満たない国家財源以外の財源をいかに確保するかという視点からも重要性が指摘されている。

社会保障

モンゴルでは以前は、労働・社会保障省が社会保障行政を一元的に管轄してきたが、2018 年に保健省の実施機関である健康保険庁が発足してからは、労働・社会保障省の実施機関である社会保険庁が管轄する老齢年金保険、短期給付保険、失業保険、労働災害保険と保健省の実施機関である健康保険庁が管轄する健康保険に分離した。1994 年の社会保障法制定以来、改正されていなかったが、2023 年に改正し、現在の法律の下に年金法、社会保険法、民間年金法を制定する予定である。2023 年からの年金制度改革では、①基礎年金、②(既存の)国民年金、③民間年金の 3 つになる。年金会計は原則、独立採算であるが、一部の年金は規定により国家予算から支出されている。一方、本来、加入すべき者が加入できていない、また未納者も多いという問題がある。また、COVID-19 対応により国民の生活保障のための支出が増大し、6,000 億 MNT の財源が足りず赤字となっているとのことであるが、労働・社会保護省では、手厚い社会扶助から就労支援を中心とした自助促進の政策に移行することで、社会保険を保険料収入等安定的な財

源により運営し、持続的な社会保険行政を実現しようとしている。

SOE・国有財産管理

2014年に制定された国営財産法に基づき、SOEは106社あり、各省、国有財産調整庁、内閣府のいずれかが管轄している。国有財産調整庁が管轄する49社の内、50%は道路整備関係である。各社共、独立採算制を採用しており国家予算による補助や融資は無い。また、SOE各社間の利益標準化を国有財産調整庁が行っている。課題は、SOEのガバナンス、マネジメントの改善と民営化である。シンガポールのテマセク・ホールディングスのような支配形態も検討している。一方、国有財産については、現状、各省庁で個別管理していて効率が悪い。国有財産の民間払下げや省庁間での国有財産のシェア等利活用の効率化が課題であるが、過去にKOICAの支援で導入した国有財産管理のシステムが陳腐化して稼働していないため現状は、Excel管理を行っている。なお、国営財産法、地方財産法は2年前に法務省がドナーの支援を得てドラフトし、国有財産調整庁が最終法案を作成している。

外部監査

2020年に国家監査法が改正され、財務諸表監査以外にもパフォーマンス監査、コンプライアンス監査が国家監査庁(MNAO)の業務とされた。MNAOは、①国・地方予算案を国会提出前に監査する、②予算の執行状況を監査して予算国会へ提出する、③国と地方の公共投資の状況を監査して国会へ提出する。④全ての政府機関の会計監査を実施する、⑤開発政策ペーパー、セクター政策ペーパーの状況を監査して国会へ報告する。また、MNAOの内部監査・モニタリング局では、MNAOの会計検査局以外の部局を対象とする内部監査とMNAOの全部局を対象とするモニタリングを行っている。なお、監査報告の共有やオンライン研修を行うためのシステムは既に導入済みである。必要な研修を受講していない職員は監査業務に従事できないような仕組みができています。

2) 支援ニーズ

a) 大蔵省

今後のモンゴルのPFM改革を促進するにあたり、短中期的な支援ニーズとして、第一に、成果志向型のPFMへの支援が挙げられる。MTFFからMTBF/MTEFへの移行を促進するため、マクロ経済推計、債務持続性分析、セクター戦略のコスト計算(公共投資管理)にかかる能力開発が急務である。また、業績予算(Performance-Informed

Budgeting) を促進するためには、予算の用途別分類の改良、全セクターの Result-Chain や重要業績評価指標などの新たな枠組みの構築の支援ニーズがあり、政府もこれらの環境整備にコミットしている。この過程で、大蔵省のみならず執行省庁のセクター省庁や地方政府におけるデータ収集・管理・分析枠組みの構築とその能力開発が求められる。将来、これらがある程度整備された後は、業績予算の次のステップとして Performance-Based Budgeting への移行も視野に入る。

第二に、PFM の DX 化が今後の PFM 改革支援のひとつの主流になることが予想される。コロナ禍の影響を受け、大蔵省をはじめ多くの省庁で公共サービス業務及び研修のオンライン化が一気に加速化した。2020 年に、ADB の支援を通じて、大蔵省・モンゴル国税庁のデータセンターである ICT センターが整備された。また、世銀の支援を受け、予算準備情報管理システム (Budget Preparatory Information System: BPIS) と GFMIS との接続⁸⁰や、2020 年に統合公務員給与支払システムと GFMIS との接続などが行われた。今後、各省庁・部局で稼働している情報管理システム間の相互運用性の構築が推進されることが予想される。これにより、政府内の業務の効率化の向上のみならず、P2G や G2P を通じて国民の利便性を高められる。さらに、行政ビッグデータが整備されれば、証拠に基づく政策立案 (Evidence-based Policy Making : EBPM) 分野への活用が考えられる。これにより、国・セクター・地方レベルに必要とされる EBPM が可能となり、優先政策に基づく効果的な資源配分につながるソリューションを提示できる。今後の PFM 支援は、DX・ICT を介した支援が主流化されていく可能性が高い。

中長期的な支援ニーズとして、気候変動や環境問題の要素を PFM のなかへ取り入れたグリーン PFM の動きが挙げられる。「ビジョン 2050」のなかで、グリーン開発が重点分野として位置づけられている。大蔵省の関係部署からは、具体的にグリーン経済モデルやグリーン調達などの構想案の話があった。持続可能な発展を実現するために必要な気候変動対応や環境に優しい PFM は、グリーンエコノミーを推進するにあたり不可欠な要素と考えられる。グリーン PFM の議論は今後、具体的な動きが出てくることが予想される。

最後に、大蔵省の主要開発パートナーの世銀は現在、2 件の PFM 支援プロジェクトを

⁸⁰ 現金主義会計の予算と発生主義会計へ移行中の財務報告において、予算・財務システムの発生主義会計への統合に向けた今後の取り組みに対する支援ニーズは極めて大きい。

実施しており、100名以上のTA（現地コンサルタント）を大蔵省などの関連機関に派遣している。世銀は、後続案件として、成果連動型プログラム融資制度（Program-for-Results Financing Instrument: P FOR R）の導入を検討しており、これを通じて、TAの人数を徐々に減らしていきたい意向を持つ。

b)大蔵省以外

まず、公共投資管理については、現在JICAの技プロが進行中であり、公共投資管理の効率化についてIMF等からも期待をされている。今後、NDAを引き継ぐMEDと大蔵省のデマケにもよるが、PIPリストに優先順位及び重要性共に高い厳選されたプロジェクトを掲載することで、政策文書かつ予算文書として中長期政策と単年度の予算を繋ぐツールとして機能を強化する必要がある。また、大蔵省公共投資局が導入したPIMSが順調に稼働して業務の効率化に寄与していることから、PIP案件申請システムの開発によりPIPとして申請されるプロジェクトも審査担当側が申請必要書類の不足に悩まされずプロジェクトの審査に集中して効率性を高めることが期待されている。ただし、セクター省庁や地方政府レベルで申請書類の精度を上げていかなければ、いつまで経っても審査側の負担は減らないため、将来的にはセクター省庁や地方政府レベルでの能力強化についての支援も求められることになると思われる。一方、公共投資の財源として、債務シーリングに収まるようODAソフトローンで資金を調達したり、PPPを推進しながらも政府の偶発債務を抑えたりする必要があるが、そのような課題に対応できる行政官の能力強化も求められていると思われる。

次に社会保障については、効率的なサービス・デリバリーや戦略的な資源配分の観点から国家予算の負担を抑えながらターゲットを絞った手当の支出をすることが求められている。COVID-19における国民支援のための支出に際してはドナーからターゲットグループを絞らず総花的との批判を受けている。背景としては現状、国には国民の所得状況について十分なデータを有していないということが指摘されているため、統計データの整備や政府が有するデータの効率的な利活用ができるようにする能力強化支援が必要であると思われる。その意味で社会保障システムを支えるためのPFM支援のニーズがある。

また、SOE、国有財産管理については、PIM、債務管理の視点から予算の枠組みに含まれないSOEが政府機関と同レベルの管理が行われるように能力強化を行う必要がある。また、SOEのガバナンス強化のための制度設計、運用支援も行わなければならない。他

には、国有財産を効率的に管理して各省庁が共通に利活用できるように全省庁をまたぐシステムを構築しなくてはならない。

最後に監査について、まず大蔵省が推進している業績予算（Performance-Informed Budgeting）の効果を高めるために外部監査人の視点からパフォーマンス監査を行い、対象組織の政策、システム、活動、プログラムやプロジェクトの実施、成果、パフォーマンスの検証を行うため、MNAO 検査官の能力向上が必要とされる。また、①環境（環境評価、例えば、鉱山での採掘後に原状回復をして手抜きしていないかなど）、②IT（監査先の情報管理システムを理解したうえで、財務報告の適正さを監査するため、情報管理システムを確認する）、③鉱山セクター（オユトルゴイ等大手企業のガバナンス、国際基準、採掘手法、エコシステムなど）の知識を得るための能力強化も求められている。

(4) 歳入のコンテキスト

1) 現状と課題

モンゴルは、1990 年に社会主義体制から市場経済体制に移行した。社会主義時代に近代的な徴税システムが存在しなかったため、市場経済化されて間もないモンゴルでは慢性的な歳入不足による財政赤字に苦しんでいた。そのため、財政基盤を確立すべく安定した財源確保を可能とする課税・徴収体制を構築するため、これまで JICA を含め多くのドナー支援を MTA（モンゴル国税庁）は受けてきたところである。税務情報の情報交換、BEPS 等国際的な包括的な枠組みによる税務行政の国際化が進んでいるなか、MTA もこうした制度への理解と自国の課税・徴収制度の見直しをし、ガバナンス、透明性の強化に努めている。

また、MTA の特徴として、税務行政のデジタル化が挙げられる。例えば、VAT の QR コードを活用した還付、スマートフォンのアカウントへのインボイス発行などが挙げられる。このようにデジタル化⁸¹による課税・納税の利便性を高めるとともに、徴収制度においても自力執行権を導入し、それに伴う法令整備と職員研修、納税催告コールセンターを設立するなど、その執行体制強化に努めているところ。

これらの順調な進捗がある一方で、現在の課題は以下の三点に集約される。第一に、

⁸¹ デジタル化に関しては、関連法令も可決された。

急速な申告・納税のデジタル化が進んでいるものの、新規滞納発生割合が比較的高く⁸²、MTAの徴収能力強化のほか、今後さらに国民の納税意識の涵養と税理士団体等の外部団体強化を進める必要があり、MTAも既にそれを認識している。税理士協会によると、電子申告の利用率が100%であるとはいえ、特にソムのような地方部では税理士サービスが行き届いていないこともあり、税務職員による申告書の作成補助が行われているとのことである。また、家畜税が課されるようになり、遊牧民も申告書を提出するようになったため、今後、ソムの検査官にとってはさらに困難性が高まる。このような税務職員による補助は、税理士制度の強化・普及には悪影響となる可能性があり、税務職員による支援と税理士等への委託の線引き、および課税・徴収制度を適切に執行するためのガバナンス向上も急務である。

第二に、昨今の税務の国際化に関して、BEPS等の国際的枠組みに応じた国内法の整備が行われているところであるが、それを執行するための人材、ナレッジの蓄積である。これは税法改正等に合わせた職員研修の実施が不十分であるというより民間企業と比較した上での懸念である。

MTAでは近年の離職率は3%程度とそれほど高くないが、特に若手職員がMTAでの研修を受講し知識を身に着けた後に、給与が高い民間税理士法人等に転職するケースも散見される。仮に、若手の流出が続いた場合、業務のデジタル化・電子化への対応が懸念される。また、ナレッジ定着の困難さの要因の一つには、税務職員が事務系統ごとの採用、配置になっていないことが挙げられる。

例えば、モンゴル国には本邦国税徴収法を元に第二次納税義務を導入しているが、この賦課のためには納税者へのインタビュー等から端緒を見つけ、粘り強い財産調査、証拠集めを要するものであり、税法知識だけではない、高度かつ熟練したスキルが必要である。この点、課税においても同様であり、税務調査においても税法以外の知識や経験が問われる。こうしたスキルは、事務系統ごとによる人材配置に伴う税務職員の専門性・熟練性の向上により習得可能なものと言える。したがって、税務職員のナレッジの定着のために、税務職員の離職による流出防止、税務職員における人事行政の変更が課題である。

⁸² 平成28年10月「モンゴル国国税庁徴税機能強化及国際課税取組支援プロジェクト第二年次業務完了報告書」。他方令和2年本邦新規滞納発生割合は0.9%である
<https://www.nta.go.jp/information/release/pdf/0021007-113.pdf>

第三に、法律で規定されている職員の権限と執行の実情が一致していないことである。MTA は 2000 年当初から JICA による支援を受け、自力執行権を税務職員に付与しているが、この自力執行権により差押えの権限行使は可能であるものの、納税者の居所等の搜索権の具体的な細目・規則の整備に課題がある。例えば納税者が施錠をして税務職員の搜索を拒否した場合に、どこまでの対応が許可されているか調整・規定化されておらず、税務職員に付与された現行の規定では、権限と履行方法にアンバランスさが確認されている。このアンバランスさは、これまで搜索実績の積み上げによる教訓がまだ少ない点と、税務職員の身分に起因するところがある。今後の税務職員の権限の執行方法の詳細の調整が必要である。

2) 支援ニーズ

各関係者へのインタビューを通じて、把握された支援ニーズは次のとおりである。

まず、納税者の税務知識等向上のために、納税者からの個別具体性の高い質疑についての更なる対応策の導入、租税教育の充実が必要とされている。これは本邦国税庁の国税照会制度⁸³に類する制度のように個別具体的な事例について納税者が確認できる制度を意味している。この点、モンゴル国税理士協会は、独自に納税者の質疑応答用システム構築を検討しているが、改善のための人的リソースに限りがあるため、ここに支援ニーズがある。また、税理士協会としては、さらなる税理士の地位向上、組織力向上に努めているが、さらなる人材育成への支援ニーズがある。特に、税理士協会は納税者への租税教育を重視し、租税教育の絵本などを作成しており、若年層からの租税教育強化面での支援の必要性も確認された。

MTA はすでに述べたように長らく JICA 含めたドナーからの税務行政支援を受けてきているものの、引き続き、主にキャパビルに関する支援ニーズは確認されている。

すなわち、急速な税務行政によるデジタル化が推進されているものの、これらに対応した研修がこれまで不足している⁸⁴。また、ビッグデータを活用した納税者情報の分析が進められているが、構築したビッグデータを分析する能力を有する者の不足、また、調査、徴収における過去の事例をインプットさせデータ分析に活用する必要があるため、

⁸³ 納税者の予測可能性担保のため、納税者の個別事情に係る事前照会について、一定の要件に該当しない限り、文書による回答を国税庁が行うもの。

⁸⁴ MTA 情報統計分析課とのインタビューでは JICA のシステム分野での支援がこれまで薄かったとのことであった。

納税者の予測可能性担保のため、納税者の個別事情に係る事前照会について、一定の要件に該当しない限り、文書による回答を国税庁が行うもの。そうした事例の集積のための知識を有する者が不足しているため、こうしたナレッジ面での強化が必要であるとのこと。

ナレッジ・人材育成としては、課税・徴収においてもニーズとして確認されている。すなわち、国際課税分野において移転価格税制が導入されたが、ベンチマーク分析能力強化が急務である。制度はあるものの、対応できる人材がおらず、有効活用が困難な状況となっている。また、移転価格税制以外でも、税法改正への税務職員の知識・技能のキャッチアップは常に課題であり、特に地方税務署の税務職員への研修実施は継続的な課題であり、支援ニーズは高い。これは UB 市への税務権限の委譲にみられるように、今後の地方分権化の潮流の中で、地方税務職員の能力強化の重要性は高まるものと考えられる。

こうした MTA 職員の能力強化を目的とした支援のほか、MTA による租税教育への支援ニーズも確認された。これまでの JICA による租税教育への支援実績⁸⁵をふまえて、MTA は民間会社と共同して租税教育プロジェクトを実施することが予定されている。

具体的には、教育相の承認の下、租税教育を小学校の教科書に入れるため、コンテンツも作成等を含めた効果的な租税教育についてドナーから支援を受けることを検討している。一般的に、税務行政整備には3方向のアプローチ、すなわち MTA、税理士協会、納税者の能力強化が同時に必要であると考えられる。すなわち、税務職員の能力強化のほか、本邦税務行政の高い確定申告割合や低い滞納発生割合は、これまで税理士協会をはじめとする民間団体の協力を拠るところが大きく、こうした団体をいかに巻き込むかが納税者の納税意識の涵養に重要であるため、納税貯蓄組合のような地域に根差した、より納税者に近い団体による納税者教育も一つの手段として納税意識の涵養に役立つと考えられる。

MTA の能力強化については、多くの部署でこれまでの JICA の支援に対して高評価を得たものの、先に述べた通り MTA からの人材流出のほか人員配置上の課題によりナレ

⁸⁵ 2006年1月～2007年徴税機能強化支援調査フェーズ2、2009年～2010年租税教育に係る教材作成、プログラム実施支援

ッジの定着が構造的に困難な状況である。この点、特定の税法、制度導入⁸⁶のための支援にあわせて、プロジェクト当初から公務員制度改革と一体となった支援を視野に入れた支援が必要ではないかと考える。

さらに MTA の昨今の調査及び徴収へのデータシステムを活用した効率化のトレンドに関しても、JICA からの支援ニーズは高い。すでに MTA のオンライン研修システム構築を本邦企業が受注⁸⁷しており、ビッグデータ等を活用する本邦企業の海外展開に関して JICA 支援の余地あると考えられる。

(5) Theory of Change の導出

モンゴルについては歳出に関する Theory of Change を作成した。スコープとしては、「固定資産、資産維持管理、債務管理」を財政の範囲として「政策と予算、短期オペレーション、資産負債管理」を構成要素としている。

これを作成するにあたって、中心とした課題は、制度面・長期的なものとは行政執行面でのものに分けられる。まず前者には、公共支出により負った過大な債務、歳入・歳出推計の精度が低い中期的な予算編成、中長期政策と公共投資計画が不整合という課題が挙げられる。また、中期予算は MTFE しか作成されていないため MTEF、MTBF のようなセクターごとの支出制約や支出のベースラインの推計が不十分であり、公共投資が経済規模に合わず過大になるという課題もある。次に後者として精度が低く検証可能でないマクロ経済予測、Result-chain や重要業績評価指標の未設定、O&M 費用が不足する公共投資という課題が挙げられる。さらに人材面では組織内の物理的人数だけでなく能力面でも不足しているという課題が指摘されている。そのような中で現在、世銀による大蔵省向けの支援が行われ、長期的観点からの財政政策方針の策定を目指し MTBF 及び MTEF の構築が行われている。

一方、最終アウトカムとして明らかになっている目標は、安定的なマクロ経済、規律がありリスクが管理された財政、効率的な資源配分及び戦略的な優先順位付け、適法かつ公正な予算策定・執行、効率的な運営及び質の高い行政サービス、説明責任である。また、これらの目標を達成するための前提条件（中間アウトカム）として、精度の高い経済見通し、MTBF・MTEF に基づく単年度予算編成、経済力/返済力に見合う債務水

⁸⁶ この点、MTA 法務課のインタビューで支援に基づき導入した新税法の一部には、モンゴル国民に合わない点もあったこと等から過去の事例に基づき、事前調査の重要性が説明された。

⁸⁷ <https://prtimes.jp/main/html/rd/p/000000661.000012383.html>

案に対する公平な優先順位付け、公共投資のための確実な財源確保、資産維持管理費用の適切な予算配分が明らかにされる必要がある。

したがって、既に世銀が実施している支援を除き、Theory of change として大蔵省に対して実施すべきことは、①マクロ経済予測として適切な経済分析モデルの採用と実施、②全体的な債務戦略との整合性を取るために対外債権者による長期・安定的保有、③対外債権者による債務上限の厳格な遵守の要請、④中長期政策と予算の整合性確保、⑤中期予算計画の単年度予算への適切な落とし込みが可能になるような支援である。また、計画を担当する経済開発省に対して実施すべきことは、①PIP のガイドライン・マニュアルの策定、②財源の確保された PIP 作成、③適切な審査に基づく公共投資案件の選定と優先順位付けが可能になるような支援である。ライン省庁・地方自治体に対しては、①FS 等の裏付けに基づく案件形成、②省・自治体内の投資案件に関する公平な優先順位付け、③中期予算計画等に基づき年度予算での O&M 費用の確保が可能になる支援である。

最終アウトカム、中間アウトカム、具体的支援項目は、それぞれ一対一ではなく、一対複数、複数対複数で互いに有機的な連関をしている。

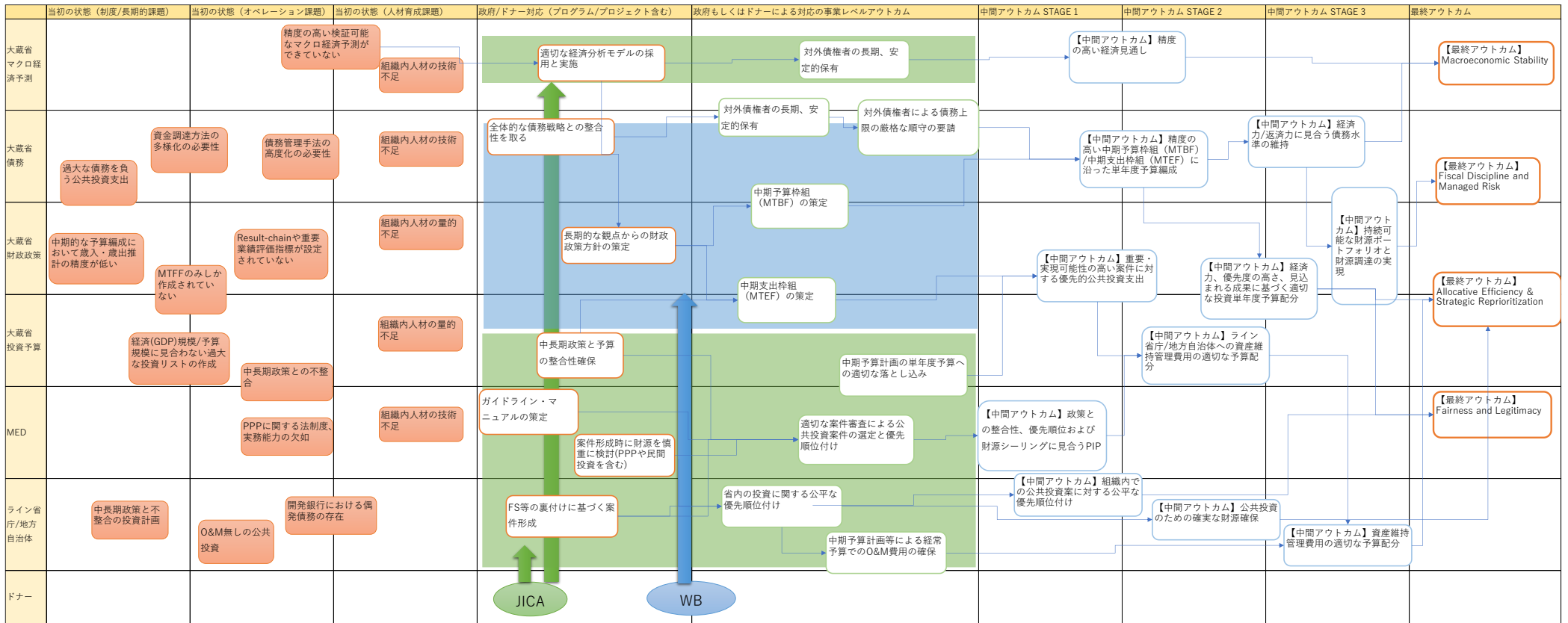


図 4.2 「固定資産、資産維持管理、債務管理」を財政の範囲として「政策と予算、短期オペレーション、資産負債管理」を構成要素としたモンゴルの Theory of Change

(出典：JST 作成)

4.4 「国家財政基盤強化」クラスター展開に際しての教訓、課題

第2章から第4章3節までの内容に基づき、従来のJICAによるPFM分野協力実施上の課題については以下の点が挙げられる。

(1) PFM支援の短さによるナレッジの蓄積不足

世界的に見ても、PFM支援の歴史は短い。特に、マルチドナーが取り組みを開始する中で、JICA含むバイドナーの支援の歴史はさらに短く、また、案件数も限られている。そのため、過去からの失敗・成功の蓄積、特にモデルとなるような長期的な成功事例国は殆どない。

(2) PFM改善に関するアセスメント・インパクト測定の困難性

近年においては、PFMの各種アセスメントも充実し、アセスメント件数も積み重ねてきている。しかし、アセスメント結果の向上とPFMの改善の関係、さらに、PFMのインパクト測定の困難性は、多様な報告書が指摘しており、今後の世界的な議論の展開も注視する必要がある。この点は、JICAが抱える問題としても共通する。

(3) 過去の振り返りと新たな方向性

IMF/WBをはじめとしたドナーはPFM支援の振り返りを行い、新しい方向性を打ち出している。その他中では、インパクトを志向した新たな支援方法、Theory of Changeに基づくスコープ決定、アセスメントのさらなる充実、COVID-19が拍車をかけたDXへの取り組み、等がある。財政基盤強化クラスターの形成は、この潮流に追随しつつ、その動きについても広くドナー・被援助対象国に広報をすることでプレゼンスを高めることが重要と考えられる。

(4) 課題別指針に沿って案件形成されなかった内容への対応

「財政」の課題別指針では記載されながら、実際の案件化に結びつかなかった内容がある。また、他の課題別指針においてもPFM/財政との連携が記されながら、実現していないものもある。財政基盤クラスター展開にあたっては、これまでの案件形成実績に基づいて強みとする分野について重点的に案件形成をすることがJICAおよび被支援国のいずれにもメリットとなる。後者については、他のセクターと連携して実施することを担保するようなJICA内での制度、メカニズムが必要となっている。

(5) 制度構築への取り組み

過去の JICA 支援案件のレビューにより、新しい税法の導入、地方分権化と財政制度の抜本的な制度変更、といった制度的支援は殆ど見られなかった。これらの取り組みは、従前、WB/IMF が中心となっているが、これまでの PFM および各種セクター支援により日本への信頼性が高い国等に対しては、これらの支援を開始し、事例を蓄積していくことが、よりインパクトの高い支援につながると考えられる。

(6) 日本における PFM 協力人材リソースの不足

人材リソース確保については、2014 年に作成された「JICA 公共財政管理 (PFM) ポジション・ペーパー (第 2 版)」においても、中心的な課題とされており、各 JICA プロジェクト関係者インタビューにおいても、ほぼすべての案件形成上で考慮された。この背景には、需給ギャップ、例えば、日本の現行制度と途上国が志向する予算・財務・会計制度の差異から指導可能な人材の存在が期待できないといったこともあった。この課題については、日本の人材の拡大、第三国人材の活用といった対応が必要となっている。

第5章 今後の JICA による財政基盤強化関連事業に関する提言

5.1 日本の支援戦略との整合性確保

5.1.1 質の高いインフラ原則と財政基盤強化

(1) 質の高いインフラ原則

現在、日本政府は質の高いインフラ投資を推進している。これについて、外務省の説明資料⁸⁸では、以下の通り簡潔に説明されている。

世界経済の発展に際し、インフラ投資に対する膨大な需要が見込まれる中で、「質の高い成長」を実現するためには、「量」だけではなく「質」の伴ったインフラ投資が世界及び日本の経済成長に不可欠。2019年6月8、9日のG20財務大臣・中央銀行総裁会議において、「質の高いインフラ投資に関するG20原則」が承認され、6月28、29日のG20大阪サミットにおいて、首脳レベルでも同原則が承認された。原則の内容要約は以下の通り。

原則1：持続可能な成長と開発へのインパクトの最大化

- ・雇用創出や技術移転を伴うインフラ投資により、能力構築、生産性向上、民間投資促進などを通じて、経済の好循環を促進。
- ・国別戦略との整合性をとりつつ、SDGs等に沿ったインフラ投資により持続可能な開発を促進し、連結性を強化。

原則2：ライフサイクルコストから見た経済性

- ・価格に見合った価値（Value for Money）を実現すべき。インフラの建設のみならず、その運営や維持・管理（O&M）等も含めたトータルコストを考慮することが重要。事業遅延やコスト・オーバーランのリスクにも配慮すべき。革新的な技術も有用。

原則3：環境への配慮

- ・生態系、生物多様性、気候等への影響を考慮。環境関連の情報開示の改善を通じたグリーン・ファイナンス商品の活用も重要。

原則4：自然災害等のリスクに対する強じん性

- ・自然災害リスクや人為的リスクの管理は、設計段階から考慮に入れる必要。災害リスク保険は、強じんなインフラを促すもの。

原則5：社会への配慮（利用の開放性を含む）

- ・全ての人々の経済的参加と社会的包摂を促す必要。利用の開放性、安全性、ジェンダー、社会的弱者への配慮が重要。

原則6：インフラ・ガバナンスの強化（調達の開放性・透明性、債務持続可能性等）

- ・調達の開放性・透明性、腐敗防止に向けた努力、情報・データへのアクセスが重要。
- ・プロジェクトごとの財務の持続可能性のみならず、マクロ（国）レベルの債務の持続可能性が重要。

⁸⁸ <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100161561.pdf>

(2) 本原則と財政基盤強化との関連性

質の高いインフラ投資に関する G20 原則では「原則 2」中の 2.1 においてライフサイクルコスト、「原則 6」中の 6.1 では調達¹の透明性確保、6.2 で維持管理財務と債務の持続性に焦点が当てられている。

特に、前者について、「インフラの資産価値や経済、環境、社会面での便益との比較において、(計画、設計、資金調達、建設、運営と維持管理 (O&M)、潜在的な処分という) インフラのライフサイクルを通じた全体的なコストを考慮することにより、価格に見合った価値 (value for money) を実現するとともに、ライフサイクルコストの観点から支払い可能なものであるべき」とされている点については、基本的に公共投資面での関連性が高い。

他方、インフラ投資の観点からすれば、本原則はそもそもインフラ投資が行われるライン省庁がターゲットになるため、本件調査ではライン省庁向け PFM との関連性が高い。また、維持管理について、道路・バス等の市内交通・上下水道・初等教育学校・第 2 次医療機関以下の病院・灌漑施設等、多くのインフラ施設は地方自治体もしくはコミュニティによって維持管理されるため、地方財政への支援も本原則と財政基盤強化との関係性が見られる。

後者について、詳細には「6.1 インフラ・プロジェクトが、価格に見合った価値 (value for money) を実現し、安全であり、効果的であることを確保し、それにより当初想定された利用法から逸脱しないようにするため、調達における開放性と透明性が確保されるべき」とされており、これは基本的に公共投資ないしは公共財政管理全般の技術協力に含まれる内容である。

また、6.2 では「個々のプロジェクトの財務面での持続可能性を評価するとともに、利用可能な資金全体の枠内で候補となるインフラ・プロジェクトを優先付けするため、良く設計され、機能しうるガバナンスの制度を整備すべき。インフラ投資が財政に重大な影響を及ぼしうることを踏まえ、プロジェクトレベルでの財務面での持続可能性に加え、公的資金によるインフラ・プロジェクトや偶発債務が与える、マクロレベルでの債務持続可能性への影響が、考慮され、また透明であることが必要。このことは、ライフサイクルコストを考慮した value for money の実現や、財政の持続可能性の促進、将来の候補プロジェクトのための財政余力の確保、一層の民間投資の動員に貢献。インフラ投資に

係る、機能的に統合され透明な意思決定の枠組みは、維持管理と新規投資の双方を考慮し、効率的な資源配分を確保。」とされており、本件調査上での債務管理、および公共投資分野に含まれる事業と関連性が高い。

5.1.2 債務管理支援への取り組み

パンデミック下で途上国の債務問題が悪化している。特に、最も脆弱な途上国においては、緊急支出による財政赤字や海外からの投資の減少からマクロ経済環境が悪化しており、債務の返済負担が増加しており、債務管理支援に対する日本への期待は大きい。

2020年4月、最貧国が抱える公的債務につき、パリクラブ及びG20は2020年末までの支払いの一時的な猶予を認める債務支払い猶予イニシアティブ（DSSI）について合意した。また、同年10月には2021年応までのDSSI延期に合意し、同年11月にはDSSI対象国に対するケースバイケースでの債務救済を行うにあたっての「DSSI後の債務措置に係る共同枠組」に合意した。日本は、パリクラブ、G20の一員として、DSSIに基づき途上国の債務支払猶予を着実に実施するとともに、「共同枠組」の下で、DSSI対象国からの要請に基づき、必要に応じて個別に債務救済を実施する。

また、上述のG20原則6（インフラガバナンス）においても債務持続可能性の重要性が謳われており、日本政府としても重視しているところである。本件調査との関係では、債務管理に関する支援のみならず、税務行政支援による歳入強化、公共投資管理支援による効率的・効果的な歳出強化等も通じて、中長期的かつ抜本的に債務持続可能性の改善に貢献することが重要と考えられる⁸⁹。

5.2 財政基盤強化クラスターとしての案件形成に向けた提言

5.2.1 Theory of Change による案件の形成

クラスター事業戦略における標準的な「シナリオ」では、開発課題に関する長期的な（社会的）変化の全体像についてJICAの基本的な考え方を示し、課題解決に取り組むための標準的なシナリオを概念図とナラティブで示すことが求められている。この点、国

⁸⁹ 2020年の外務省による開発協力白書においては、上述したG20原則の重要な要素である債務持続可能性の確保の観点からも、JICAによる研修や専門家派遣、国際機関への拠出等を通じ、途上国の財務省幹部職員の公的債務・リスク管理にかかる能力の向上に取り組んできていることが強調されている。

家財政基盤クラスターの Theory of Change については、近年の PFM の潮流、およびモンゴル/ケニアにおける作成試行から、以下のような統一的な方法によって作成し、案件形成につなげることを提案する。

1) 最終アウトカム

PFM にかかわる Theory of Change の横軸における最右端の最終アウトカムとしては、既述した通り、NYU 報告書における検討をベースとした 6 つの目標のいずれかに設定することが適切と考えられる。

2) 対象組織

Theory of Change の縦軸に並べる対象組織は、具体的な組織名、対象部局を並べることを想定している。これには、財務省、計画省、総務省といった予算配賦の主管組織のみならず、ライン省庁、地方自治体、SOE も含まれることも考慮する。

この点、初期の PFM (狭義) の議論では、財務省の財政管理オペレーション、特に、予算と支出の適切性に焦点が置かれた。この点は、PEFA 評価がまずは財務省を中心とし、次いで地方自治体の財政評価を開始したことにも表れていると考えられる。しかし、実際の PFM の対象は、マルチドナーではすでの多くのセクター省庁を含んでいる。また、JICA の公共投資の強みは、世銀等が積極的に支援をしてこなかった計画省を対象としてきた。今後についていえば、地方財政を取りまとめる日本の総務省のような組織がある国においては、そのような省を対象として含めることが重要と考えられる。また、SOE の債務および予算配賦が国、地方財政の大きいシェアを占めることもあることから、これらの組織も PFM 能力向上では十分に配慮する必要がある。

例えば、特定の国の債務管理について Theory of Change を検討する場合、ブータン、ラオスといった国のように電力公社債務が国の債務管理に重要な影響を与えているような場合、これらを切り離して議論し、事業形成を行うことは、国の PFM 改善に与えるインパクトとしては片手落ちとなる。これを防止できるのが Theory of Change であり、これらの SOE も Theory of Change の軸に含め、当該 SOE に対する支援を他ドナーが行っているのか、その把握と連携方法等を協議することで、最終的なインパクト向上に役立てられる。

3) 財政の範囲

財政の範囲は、政府の予算/会計上の区分および管理上の区分 (例えば、税収および税

制、公共投資資産、債務管理、等)を示し、Theory of Change 上、縦軸の範囲を規定する。Theory of Change を展開するにあたっては、直接的に要請があった財政の範囲に加え、関連する財政的課題を含めることでより高いインパクト創出を図ることが重要となる。

例えば、公共投資に関する要請がある場合、多くの公共投資予算は開発予算として予算化され、実際に投資された後は、長期にわたって投資の効果が及ぶため固定資産計上される。公共投資による施設建設等が完了し、固定資産を維持管理する段階では、經常予算による直接支払もしくは各種基金（例えば、健康保険基金、道路基金）を通じた管理がなされる。関係者とのインタビューにより、このための国庫支出オペレーションと管理が大きなボトルネック課題となっているような場合には、さらに国庫資金管理まで Theory of Change を拡大する可能性もある。そして、公共投資の財源については、多くの公共投資は有償資金協力もしくは無償資金協力を利用している。そのため、債務管理も含めた Theory of Change を検討する必要があるかもしれない。当初の公共投資に関する財源はライン省庁レベルで行われ、資産維持管理については地方自治体もしくは SOEs が行うような場合、中央で徴収された租税収入が適切に地方へ配賦されるか（政府間財政移転）については PFM 上で重要な観点となる。

以上の検討を Theory of Change 上で有機的に結合して行うことにより、当初の公共投資に関する要請が上がってきた場合でも、関係者と協議し、プロジェクトスコープをより広範にすることで財政へのインパクトを高めることが可能となる。

4) 構成要素

構成要素は、Theory of Change 上、PFM の介入ポイント、能力向上の焦点となる。従来、PFM（狭義）の関心は、政策と予算策定（上流）から予算執行、調達、監査（下流）への垂直な流れが焦点となってきた。しかし、現実的には、これを改善する過程で、それらを横断する ICT、ドナー間調整といった要素も重要であり、特に JICA はドナー間調整を目的とした案件も形成してきた。現在、各ドナーが成果・インパクトを重視している姿勢からは、ドナー間での介入ポイントに関する調整は必須と考えられる。

新機軸として、NYU 報告書において主張されたオープンシステムとしての PFM を志向するためには、国民・市民・利用者も含めた Theory of Change が必要となる可能性がある。そして、組織間の統合と調整については、ライン省庁および地方自治体への配分、

優先順位付け面での調整、予算/会計報告の統合が適切に行われなければ、政府全体としての PFM は機能しない。そのため、これらも介入の重要なターゲットとなると考えられる。

以上、Theory of Change の作成については、対象組織と対象とする財政の範囲を縦の軸、最終アウトカムを横軸の右端として、これに内容として構成要素を組み合わせて検討することになる。例えば、地方でのインフラ維持のための資金不足という課題がある時、基本的な PFM 目標としては①Operational Efficiency and Service Quality、②Fairness and Legitimacy、および③Allocative Efficiency & Strategic Reprioritization を目標とすることが想定される。次に、財政の範囲としては、1)資産維持管理（経常）、2)租税制度&税務行政、および 3)料金制度、等が対象となる。ここで、何らかの対象国コンテキストにより 1)および 3)はある程度適切な運営がなされていることが担保される場合には、2) 租税制度&税務行政の改善、のみが選択肢となる。そこで、2) 租税制度&税務行政の改善のために、どのような構成要素の改善が必要になるか検討し a)新税を導入するための法律、制度改正が必要か、それとも、b)短期オペレーション（例えば徴収率）を改善すれば済む程度か、についてコンテキストに基づいた判断が必要となる。ここでは、a)が選択されたとすれば、対象組織は、地方政府および地方政府を管轄する総務省が中心となる。これらが定まれば、目標は②Fairness and Legitimacy、のみが関連し、地方政府および総務省を対象とした、2)租税制度&税務行政に対する、a)新税を導入するための法律、制度改正、を主軸とした Theory of Change を描くことが可能となる。

上記はごく単純なケースであるが、実際は、第 4 章 3 節で試行したとおり、カンントリーコンテキストがあり、複数の部課ではそれぞれ多くの課題を有し、1 つの課題に多様な部署/組織が関係する。さらに、部署ごとの対応は複雑であり、中間アウトカム、最終アウトカムまでが複雑に交差する。

(2) Theory of Change の実装に向けた考慮事項

第 4 章 3 節においては、モンゴルおよびケニアにおける Theory of Change の作成を試行した。これを実際の案件形成に活用するためには、いくつかの考慮事項がある。まず、必要な時間について、現地での情報収集は 2 週間で行った。また、作成の期間としては、改訂も含めて 3 日間から 1 週間程度を要している。そのため、単に作成するのみであれば、現在、現地調査が 1 か月程度で行われている詳細計画策定調査の期間内に完了する。

しかし、この期間でより高い質の Theory of Change を作成するのであれば、さらに以下の活動を加えることが必要と考えられる。

- すでに先方政府で作成している PFM 改善計画等との整合性確保もしくはこれらの計画における Theory/ロジックの取り込み
- 想定される C/P および関連する政府関係者との認識合わせおよび調整
- 関連するドナーとの意見交換および調整

これらの活動を追加的に実施するためには、政府/ドナー関係者の数次第であるものの 2 週間から 1 か月は必要と考えられる。そのため、詳細計画策定期間内に完了することは困難である。そこで、Theory of Change の作成を行う案件については、2 段階方式による技術協力案件の形成、もしくは、ハイブリッド型派遣における長期専門家の初期活動に含めることが望ましいと考えられる。

(3) 歳出/債務管理と歳入の Theory of Change の差異

歳出/債務管理と歳入の Theory of Change の最も大きい差異は、制度・オペレーションの枝分かれ(Fragmentation)の程度であると考えられる。前者は、採用している中期計画、予算制度、公共投資制度、会計制度、調達制度、財源確保の方法、さらに地方分権化の程度は国ごとに異なっている。さらには支出を行う組織も中央省庁のみならず SOE、保健所、学校等まで多様であることから枝分かれの程度が大きい。そのため、歳出/債務管理全体をカバーするような模範的、標準的な Theory of Change の作成は難しい。

他方、歳入については、国によって税目は異なっているも、中間アウトプットとしては、税収の増加等に結び付けるためこれにつながる低次の中間アウトプット、事業レベルアウトカムは直線的であり、徴収を行う組織も国税庁もしくは地方政府に限定される。そのため、ある程度標準的な Theory of Change を描くことが可能であり、以下では、歳入の標準的な Theory of Change および案件形成時の検討プロセス例を示す。

1) 歳入の標準的な Theory of Change

税収確保は、健全な財政実現による公共サービスの提供をするために不可欠であり、そのためには課税権の確保と国民に支持されたバランスの取れた税制の構築、公平・適切・効率的な税務行政の実現や行政が国民の信頼を得ることによる納税者のコンプライアンス向上、そしてその結果としての相互信頼の醸成が理想的である。

最終アウトカムの状態に向かい、達成すべき①税収増加、②税収の GDP に占める割合の増加、③効率化とコンプライアンス向上を測るコスト削減や申告率の向上が挙げら

れる。特に地方政府においては、その業務所掌に応じた中央政府からの適切規模の予算配分の増加およびその安定が求められており、そのためには国税と関税を司る歳入庁の税収増加によるパイの拡大と予算配分の適正化が求められる一方、地方政府の独自財源による歳入増加への取組み強化が必要である。

中央政府と地方政府における歳入増加と適正な配分に向かってはレベルの違いはあるものの共通の課題があり、①望ましい制度導入に向けた取組、②事務の効率化・簡素化・透明化に向けた施策の導入（特に地方政府で取組みが遅れがちなガイドライン・マニュアルの策定）、③効果的な納税者サービスや事後的対応策の向上、④制度運用・執行強化に向けた人材育成及び、⑤横断的ダイアログの枠組の導入による政策議論、方針統一、グッドプラクティスや情報共有、透明性の向上、信頼と協力関係の構築が求められる。具体的な取組みは被援助国のニーズによるが、取組みにより複数の効果を生み出すもの、一旦導入されることにより制度化され変化やニーズに対応し継続的に改善されていくものがよりインパクトを与えるものと考えられる。その観点から、①業務に必要な制度・執行能力の確保とそれらを可能とするメカニズム定着（人材育成を含む）、②行政と専門家を含む納税者サイドの事務等の簡素化と効率化を目指した事務手続改善、③徴税効率の向上に向けた納税者サービスと調査・徴収事務強化策、④組織内グッドプラクティスの継続、⑤ステークホルダー間の協力関係とグッドプラクティスの継続に向かう相乗効果を発揮する活動みを組み合わせて実施していくことが望ましい。

	当初の状態（制度/長期的課題）	当初の状態（オペレーション課題）	政府/ドナー対応（プログラム/プロジェクト含む）	政府もしくはドナーによる対応の事業レベルアウトカム	中間アウトカム STAGE 1	中間アウトカム STAGE 2	中間アウトカム STAGE 3	最終アウトカム
国税	健全な財政実現による公共サービスの提供が必要 課税権の確保と国民に支持されたバランスの取れた税制の構築が必要 公平・適切な税務行政の実現により税収増加が必要	リスク分析や正確な税収予測ができていない 望ましい制度導入が遅延し、不公平な補足状態が継続している 統一的な方針・制度・役割分担の明確化と情報共有ができていない	望ましい制度導入に向けた取組 事務の効率化・簡素化・透明化に向けた施策の導入 効果的な納税者サービスや事後的対応策の向上	制度改正・導入 統一かつ公平な税務行政の実現に向けた施策の導入 事務の効率化・簡素化・透明化への取組 納税者の利便性向上策導入 調査・徴収事務強化策の導入 研修等の実施・教材等の活用実績 監査・報告による透明性の確保	精度の高いリスク分析の導入、タックスギャップの縮小 業務に必要な制度・執行能力の確保 事務手続改善 情報共有件数の増加	社会情勢への対応、補足率向上に向けた数値に基づいた税制改正メカニズムの導入 徴税効率の向上（徴税コスト削減） 納税者のコンプライアンスコスト削減 グッドプラクティスの継続	経済成長・雇用促進・格差是正 税収増加 税収のGDPに占める割合が増加 効率化とコンプライアンス向上（コスト削減・申告率）	Fairness & Legitimacy Fiscal Discipline and Managed Risk Operational Efficiency and Service Quality Democratic Accountability
関税	税務行政の効率的な執行が必要 納税者のコンプライアンス向上が必要 国民の信頼を得る	執行ツールが不十分 行政コスト・コンプライアンスコストが高い キャパシティ不足 不正や汚職	制度運用・執行強化に向けた人材育成					
地方税	健全な財政実現による公共サービスの提供が必要 国民に支持されたバランスの取れた税制の構築が必要 独自歳入の確保が必要	統一的な方針・制度・役割分担の明確化と情報共有ができていない 予算配分が正確にできていない 財務管理・徴税機能が低い キャパシティ不足	望ましい制度導入に向けた取組 ガイドライン・マニュアルの策定 グッドプラクティス・情報共有の推進 制度運用・執行強化に向けた人材育成	制度改正・導入 統一かつ公平な執行に向けた施策の導入 事務の効率化・簡素化・透明化への取組 研修等の実施・教材等の活用実績	制度執行の周辺環境が整う 事務手続改善 業務に応じた執行能力の確保	徴税効率の向上	中央政府からの適切な配分 独自財源による歳入増加	
関係機関等	協力関係の構築・強化が必要	情報共有が不十分	横断的ダイアログの枠組の導入支援	定期的な会合により情報交換		グッドプラクティスの継続		

図 5.1 歳入の Theory of Change 基本形

(出典：JST 作成)

2) 案件形成時の具体的な検討プロセス

案件形成には、課題の把握とその根底にある原因の究明がまず重要であり、達成すべき最終アウトカムを見据え、具体的活動の抽出とその直接アウトカム、それによって達成する中間アウトカムのシナリオを描く必要がある。何を具体的な直接アウトプットとし最終的なアウトカムに向けた活動として取り上げるかは、被援助国のニーズと重要性を考慮のうえ優先項目の見極めをし、一つの取組みにより複数のアウトカムに繋がるものなど、より効果的なものとなるよう検討する必要がある。その場合、一つの取組みにより他の業務等に影響する可能性があるため、そのフォローアップのスコープも考慮しなければならない。一旦定着したグッドプラクティスは継続され、そしてより良いものへとトランスフォームされていく必要があり、それが組織能力の強化に繋がっていくものと考えられる。

例えば、「公平・適切な税務行政の実現により税収増加が必要」という制度・長期的課題に対して、「望ましい制度導入が遅延し不公平な補足状態が継続している」というオペレーション上の課題があるとする。根本的原因が「縦割り行政で多角的な制度設計（税制）ができていない」とする。最終アウトカムは、「Fiscal Discipline and Managed Risk」、「Fairness and Legitimacy」であり、「望ましい制度導入に向けた取組」をするために複数の直接インプットの選択肢の中で、税制改正審議をするための「有識者会議の設置と能力強化」が優先的な取組みとして選ばれる。これは同時に関係機関等との「横断的ダイアログの枠組の導入支援」にも該当する。「横断的ダイアログの枠組み」は、どの制度設計にフォーカスするかにより対象が決まってくるが、この場合は税制改正を目指し、財務省や歳入庁職員を含む有識者会議の設置を行うため、直接アウトカムは協力を通じた成果の一例として「制度改正・導入」となり、それによる初期中間アウトカムが「業務に必要な制度・執行能力の確保」に繋がる。制度改正を行った場合は、その執行面の対応として制度に即した統一的な事務運営指針の発行、改正に伴う職員研修や納税者等への周知活動が伴ってくるため、活動が広がり他の中間アウトカムに結びつくことになる。その後の会合や枠組みの進展により、「調査・研究機能」を持たせることになる可能性があり、その会議の定着に加え、関与する財務省や歳入庁の能力強化が行われることにより、「社会情勢への対応、補足率向上に向けた数値に基づいた税制改正メカニズムの導入」に向かうこととなる。外部リソースを活用した多角的な議論や枠組みを通じて改善される制度が結果的には、「税収増加」や「税収の GDP に占める割合が

増加」に繋がっていく。

別の例として、「望ましい制度導入が遅延し不公平な補足状態が継続している」という課題は同時に「執行ツールが不十分」であり、その根本的原因が「調査・徴収に活用する情報収集源と分析不足」とする。目指す最終アウトカムを「Fairness and Legitimacy」や「Operational Efficiency and Service Quality」と設定し、「効果的な（納税者サービスや）事後的対応策の向上」を必要な大枠の取組みとした場合、省庁間や他機関との情報交換の向上を目指した「横断的ダイアログの枠組の導入支援」によって改善に取り組むことができる。それにより、「事務の効率化・簡素化・透明化への取組」、「調査・徴収事務強化策の導入」、「定期的な（会合により）情報交換」が直接アウトプットとなる。入手する情報ソースは整備状況にもよるが、既に存在する情報と存在すべき情報を整理し、より正確で広範な統計や情報収集制度の確立を関係諸機関と協力して行い、システムチックな収集体制の構築に繋げることが理想である。その結果、財務省や歳入庁が得られる情報ソースが拡大され件数が増加するため中間アウトカムの「情報共有件数の増加」に結びつき、IT の活用等により高い分析機能も備わった場合は、「精度の高いリスク分析の導入、タックスギャップの縮小」に繋がる。情報分析によって効率化されることでリソースの有効活用や、不公平の是正に向かうための悪質な脱税者や滞納者への対処がより効果的となり「事務手続改善」や「徴税効率向上（徴税コスト削減）」も期待され、「効率化とコンプライアンス向上」、「税収の GDP に占める割合が増加」及び「税収増加」に貢献することとなると考えられる。

以上の例のように、その取組みの効果によって複数のアウトカムが生じるもの、また関連する取組みと組み合わせることでより効果が増すものがあるため、柔軟に対応できるよう活動の範囲に余裕があることが望ましい。

以上の検討を比較的シンプルな Theory of Change に落とすと下図の通りとなる。

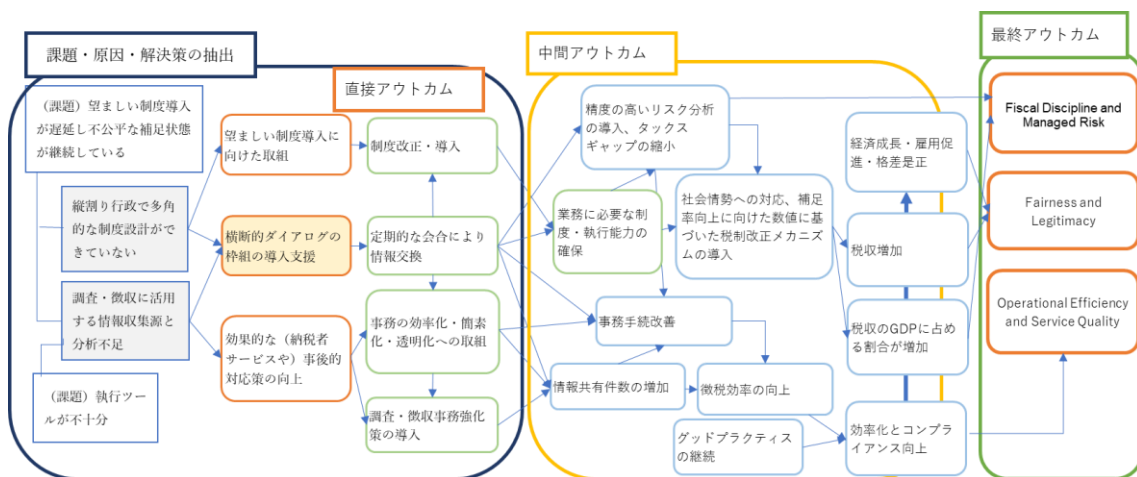


図 案件形成時の Theory of Change スクラッチ例

(出典：JST 作成)

5.2.2 国家財政基盤クラスター個別案件形成に向けての具体的な提言

途上国の開発目標や政策との関連性を重視する開かれた分野横断的支援体制に移行することが、グローバルなドナーによるPFM支援の新しいパラダイムである。その中で、JICAは従来の課題別プロジェクトからクラスターに視点を広げ、さらに上位目標へのインパクトを目指すことが求められる。限られたリソースの制約の下、JICAはドナーグループ内でのニッチを構築するにあたって鍵となるのは対象組織を拡大しつつ、比較優位のある財政の範囲、構成要素の絞り込みを行った上でPFM支援を企画・実施することである。以下、具体的な提言を示す。

(1) 対象組織に関する提言

過去のJICA案件では、財務省、計画省に相当する組織に対する支援が中心であった。これを、総務省に相当する組織、ライン省庁、地方政府、SOEまで拡大することを提言する。

PFM分野でのドナー支援は、増大する途上国のニーズとのギャップが拡大している。従前の課題別指針では、ライン省庁、地方政府、SOEに関する財政は多様な課題別指針で取り上げられているが、部課で垣根を越えて連携して取り組んだケースはごく少数に留まっている。しかし、JICA全体としては「財政」以外の課題で数多くの案件が形成され、実施されている。この基盤を基に支援対象をセクター省庁、SOEや地方行政管轄省庁の財政課題への拡張支援を展開していくことは、財政基盤クラスターと他のクラスター

一双方の持続性を高める。

1) ライン省庁と SOE

ライン省庁および関連する SOE に係る PFM 支援は多様なドナーが着手しつつ、裾野の広さから、依然として支援ニーズは高い。また、NYU 報告書別冊に見られるように、PFM 支援とサービス・デリバリーの改善の関係性については、PFM 支援のインパクトを創出する上でも鍵となる。

例えば、カンボジアの上水道セクターは「プノンペンの奇跡」⁹⁰と称される成功があった。複数の主要都市に跨がる水道セクターマスタープランの実施を支援する中で、セクターの構造改革が断行された。水道会社の再編を含む構造改革はセクターPFM に類するものであり、マスタープラン支援というインフラ開発支援との組み合わせでシナジーが創出された。JICA 含む複数ドナーがカンボジア水セクターには継続的に支援を行っているが、OECD /DAC とのインタビューでは、このモデルは他の途上国やセクターに汎用できるという示唆を得た。

JICA においても、ケニアでは、保健財政において、シナジー創出の萌芽が見られる。また、ブータンの債務管理支援で見られたように、特定のセクターが国の債務額に重要な影響を与えるほどのインパクトを有している場合もある⁹¹。このような場合に、単に債務管理のみの支援を行うことは、支援の効果が乏しくなる。

歳入に関して、保健分野では Health Tax の形で徴収している国では税制の課題となる。SOE について料金徴収自体は SOE の権限範囲となるが、料金設定に関しては、上位の省庁もしくは総務省のような省になっているケースもある。これらの議論についても、PFM 支援の一環として捉えられ、財政基盤クラスターが取り扱う領域とすべきと考えられる。

2) 地方自治体

地方自治体支援については、マルチドナーでは世界銀行をはじめとして数多くの取り組みがあり、バイドナーでは US Treasury、NORAD 等が先行している。これに JICA も追随し、展開を拡大していくことを提案する。

⁹⁰ https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/projecthistory/post_13.html

⁹¹ ブータンでは、輸出の大部分を水力発電による売電が占めており、同時に水力発電に係る債務が重要であった。

この背景として、日本の PFM 支援は、「日本の経験」の有無にかかわらず取り組む事業も多くみられた。しかし、多くの途上国がまずバイドナーに求めるのは、「支援する国がどのようにその制度を構築したか」にある。この点、日本においても 2000 年以降になって改革が進展した分野、トピックもある。このような分野、トピックについては、成功と失敗の経験から学んだ教訓を活かすことができ、また、新規リソースも期待できる。さらに言えば、マルチドナーはこの「自国」経験を有していない。

特に、インフラ開発では初期投資段階では中央政府省庁が管轄するとしても、運営維持の段階では、市財政（もしくは市が管轄する公社）によることとなるインフラは多くあるため（例：日本の市バス、都営地下鉄、市水道局、地方道、二級河川、学校、一次・二次医療施設）、インフラ開発の進展・階層化が進むにつれ地方財政の役割は大きくなっていく。また、ケニアの事例で見られるように、保健医療サービス提供が分権化されている国では地方自治体の強化が必要となる。

(2) 支援の構成要素に関する提言

1) 法令及び制度

財政基盤クラスターでは、これまで取り組みの少なかった法令および制度構築についても取り組み、支援することを提言する。この取り組みは、対象組織としてライン省庁への拡大、および地方自治体への拡大とも併せて行うことが必要となる。

これは、インフラ開発では初期投資段階では中央政府のライン省庁が管轄するとしても、運営維持の段階では、市財政（もしくは市が管轄する公社）によることとなるインフラは多くある（例：日本の市バス、都営地下鉄、市水道局、地方道、二級河川）。特に、インフラ開発と地方分権化が進展するにつれ地方財政の役割は大きくなっていく。この点、地方政府における独自財源の要は不動産に対する固定資産税であり、鉄道・都市開発ではインフラの持続性を高めるために、開発利益を公共に還元しなければ、永続的に資金を別の調達しなければならなくなる。

この取り組みの困難性は、制度導入には、レントシーキングへの対応が伴うため非常に長期的になることが想定される点である。また固定資産税における課題は、富裕層に対する資産課税制度の整備・導入に対する政治的コミットメント、不動産登記データの整備及び適正な評価の公表と適用であり、多くの途上国の共通の課題となっている。しかし、取組みの結果として財政的インパクトの高い新税を導入できれば、支援によるイ

ンパクトも大きいものとなる。

2) 短期オペレーション

PFM 改革には、制度やツールの整備だけでなく、実際の運用における実効性を高めるため、実施機関への OJT 等を通じた寄り添い型支援も必要である。JICA はバングラデシュにおいて数年に渡り公共投資管理に関する技術協力プロジェクトを実施中であるが、プロジェクト支援により政府承認された公共投資管理改革ツールを、現在 2 つのパイロットセクターにおいてライン省庁への OJT をとおして運用している。また、ドナー協調をとおし、公共投資管理改革ツールの全セクター導入をコンディショナリティの 1 つとした政策ローンアジア開発銀行が実施中である。世銀を中心に実施中の公共財政管理改革戦略及びアクションプランにも JICA が支援する公共投資管理改革が明記されている。このように上位政策への内包化や他ドナーとの協調により、技術協力の効果の最大化を図ることが期待される。

3) 資産および負債管理

負債管理⁹²について、これまで、JICA を含む各ドナーは債務管理を中心とした支援を行ってきた。しかし、債務管理については、MTDS、債務持続性分析といった領域は、世界銀行/IMF が世界的にリードしてきたため、新規ドナーとして支援できる領域は乏しい。他方、公共投資支援の一環として、財源としての債務(ODA ローン、PPP による偶発債務、国債)を併せた、包括的、戦略的な助言を行うことは特に Post COVID-19 対応、質の高いインフラへの対応として貢献が大きい領域であると考えられる。

また、資産管理については、例えば、交通分野で資産維持管理支援が主軸になりつつある。この取り組みを拡大し、公平かつ効率的な予算配賦等の支援を行うことは、双方の案件にシナジーを創出し、また、質の高いインフラへの対応として、有益な支援となりうる。

4) ICT (DX)

ICT については、これまで世界銀行等による統合財務管理情報システム (IFMIS) の包括的な導入支援を中心としてきた。また、バイドナーについては、KOICA による e-Government、e-Procurement システムの導入支援等は、顕著な実績を残している一方で、これまで JICA による支援は限られてきた。しかし、With COVID-19 の世界的対応とし

⁹² ここでの資産および負債管理は、金融業等における ALM (資産負債管理) を意図していない。

て、電子的なサービス提供がこれまで以上に加速しており、これは透明性の確保にも繋がっている。リモートワーク等の体制が整い、システムアップグレードや一元化を含む新たなニーズも確認されている。この点、JICA 内でガバナンス・平和構築部 STI・DX 室が設置され、複数の大規模なシステム企業が各種 JICA 事業に参画開始している。他方、現地調査では支援国のニーズもコアとなる IFMIS を導入するのではなく、これを拡張もしくは体制の変更に伴って修正するようなニーズもある。そのため、今後、PFM 上のような ICT の支援ニーズが高いかを詳細に確認しつつ、STI・DX 室の方針と同じく、過度に失敗を恐れず案件化していくことが重要と考えられる。

5) ドナー間調整 & 評価

伝統的に日本との絆が強い途上国において、政府とドナー間の対話を牽引する。そのためには、当該国の PFM システムを熟知し、政府との関係を緊密に保つ必要がある。PFM システムに係る特別の調査を通じ、政府の政策、戦略、優先順位や現場の問題点を詳細に知ることが不可欠であり、又、日本の訓練や奨学金制度は対象国に非常に有り難がられており、将来の開発支援を策定するに際し卒業生のネットワークをより積極的に活用することを提案する。

5.2.3 インプット方法に関する提言

(1) 人的資源

1) ハイブリッド型の事業実施

公募による長期専門家派遣および短期シャトル型派遣の技術協力プロジェクトを組み合わせたハイブリッド型の事業実施は、例えば、ケニア保健事業等で見られる方式となっている。この組み合わせは、長期専門家が継続的に情報を収集しつつ、事業のスケールアップを図れるため、双方にメリットがある。

2) 遠隔セミナーの活用

With COVID-19 の各政府およびドナー対応として、遠隔セミナーによる技術協力が促進された。IMF 等のインタビューにおいても、その割合が高まっていることが確認された。この点、Post COVID-19 の時代になっても、遠隔セミナーが活用され続けると予想される。この場合、これまで多様な理由で日本を離れることができなかった人材を活用することが可能となる。特に、税制改正、地方分権化といった制度構築面について日本を牽引してきた人材には、シニア世代の学術者等も多く含まれる。このような人材を巻

き込むためには、技術協力プロジェクト等に遠隔セミナーを取り入れることが重要と考えられる。

(2) 民間投資支援

民間投資は SDGs のファイナンス・ギャップを埋める上で必要条件である。規制の枠組みやその他の投資環境は PFM システムの一環であり、その分野での改革を通じ民間投資を支援することが望まれる。OECD /DAC が現地調査を実施したガーナとカンボジア、またその他の途上国において、民間投資、イノベーション、技術移転を促進する必要性が指摘されている。日本には実際に投資を行う民間企業が多数存在していることから投資家のサウンディングの実施、実際の投資に向けた協働等の観点から優位な立場にある。

(3) 広域枠組み支援

広域枠組み支援については、すでに他ドナーの支援により Tax 分野で盛んである。他方、公共投資分野では特に目立った動きはない。この点、上述したように、今後も公共投資分野への注力を継続するとすれば、日本の支援経験は、途上国および各ドナーにとっても有益なものとなる。そこで、広域枠組みを形成し、国別経験を地域へ普及させることは日本および途上国いずれにとっても有益な支援となる。

(4) 他のクラスターとの協働

対象組織を拡大していくためには、他のクラスターとの協働が不可欠となる。しかし、課題別指針では、多くの課題で他の課との協働の必要性が認識されながら、共同で実施する方法は JICA 内部の制度として担保されていないため、担当者間の協議、Knowledge といった実現に結び付いたケースは少ないと想定される。

この点、案件の複雑化、多様化に対してコンサルタント側では JV の組成により対応している。この動きにあるように、ライン省庁・地方財政への取り組みを行うにあたっては、JICA の従来課題別の括りでは案件管理が難しい内容に対して、クラスターアプローチの 1 つとして、新プロジェクト管理体制を構築していくことが重要と考えられる。この実現のためには、①他クラスター案件と並行するライン省庁 PFM 案件の実施、②2つの課題部での共同実施、共同予算化等を提案する。

5.2.4 歳入、歳出、債務管理、および他クラスター協働に関する方向性

歳入、歳出、債務管理、および他クラスター協働に関する方向性としてはこれまで分野単独で行ってきた支援を組み合わせ、プログラム展開をすることを提案する。この実現のためには、案件形成にあたって、支援申請があった分野を中心に、国別の Theory of Change を描き、そこに、他ドナー活動と JICA が実施しようとしている事業がどのようなインパクトを生じる介入となるかについて被支援国と検討することが必要となる。

加えて、成果およびインパクトを重視した P for R 等の傾向から、エッセンスを取り入れた技術協力とするためには、①被支援国政府による PFM プログラム等に乗せた支援として、②プログラムが望ましい結果を達成するために必要な制度的能力やプロセス、手続きの強化に焦点を当てることも重要となる。

歳出、歳入、債務管理、および他クラスターとの協働に関する個別/具体的な方向性に関する提案については、以下の通り。

(1) 歳入

受益国及び対象機関のニーズに即するため、対象国の歳入に係る戦略方針の優先課題と取り組み状況を理解することが不可欠であり、それに基づき公平な税務行政の実現を目指した法制度整備と効率的な執行を目的とすることを念頭に置いて案件形成する必要がある（直接アウトカムの例は図 5.1 参照）。また、他ドナーと歩調を合わせ支援の補完関係によるシナジーを生み出すことによるインパクト増大に向け、ATI、PCT、ADB などの DRM への取組み状況を把握した上で、国際機関のギャップ分析やプログレスレポートを活用・参考にしつつ JICA 案件によって達成すべきアウトカムに向かった制度面と執行面両方に関する活動内容を抽出し採用する必要がある。

租税政策に関しては、課税権の確保に努めながら公平・中立・簡素な制度構築が求められる。これまで日本は税制改革支援を実施してきていないが、税制・制度改革を担う人材を例えば財務省主税課に求めるのではなく広く他の有識者の確保に努め、税制に限らずこれまでより一歩進んだ制度改善支援の枠組みや可能性を探るべきである。例えば税法改正においては、制度導入プロセスに関わる議会や財務省等が自国制度の優先課題を正確に理解する必要がある。そのため、被援助国内の法律やセクター有識者と、財務省や歳入庁にて制度設計に関与する職員等によって構成される、諸外国とのベンチマー

クを含む研究やタックスギャップ等の分析及び実務経験に基づく政策提案をまとめる審議会の類の設置やその能力強化の実施は検討に値するものと考えられる。このようなグループの活用により、執行面の支障となる制度改善が必要な場合においても有益である。

具体的な租税政策における課税ベース拡大の観点としては、格差拡大に対する多くの国民の不満への対応と政府に対する信頼を向上させるものとして、資産家の①各種スキームを利用した租税回避への対応と、②固定資産税及び譲渡所得税など資産課税を執行するための各種制度整備が優先課題である。また法人課税においては、①特に多国籍企業の税負担の軽減を目的とした利益移転や二重課税等に対処するために国際機関が主導する BEPS プロジェクトに対応した被支援国の取組みを後押しする施策に注目すると共に、②外国投資誘致策である優遇税制や租税負担率について経済発展と雇用を衰退させないようバランスを考慮しながら見直す必要がある。その他、個人・法人共に、クロスボーダー電子商取引、各種金融資産の運用、送金システムの利用、アンダーグラウンドエコノミーや脱税資金洗浄などが注目を集めており、世界的な課税漏れを摘発するために有効な施策として税務当局間の各種情報交換制度の導入が推進されている。必要な情報交換のためには、税務当局がそれらの情報へのアクセス権限を有することが必須であり、その権限付与のためには政治的コミットメントが必要となるが、他国との相互主義である情報交換の基礎を固め、実績を積み上げていくための制度改善に向けた取組みにも注目する必要がある。他国との情報交換協定に従うことを前面に出した、より多くの第三者情報へのアクセス権限の拡大が制度として導入されることにより、自国内税務執行にも有益な情報獲得と蓄積が進んでいくものと考えられるため、執行能力向上の観点から制度改善への支援を検討すべきである。

次に、税務執行及び納税者の事務負担やコンプライアンスコスト削減に向けた税制の簡素化が望まれる。特に、納税者数に比して税収が伸びない小規模納税者とリスクの高い他の納税者グループに対する税務当局のリソース配分を効果的にするため、小規模納税者に対する課税制度の簡素化を行い、記帳能力と経済活動規模を考慮して段階的な納税者のグループ分けをした上でグループ別の要求の緩和（例：記帳方式、提出書類や納税スケジュールなど）を検討するべきである⁹³。それと同時に、これら小規模納税者の

⁹³ AfDB, For example, the Seychelles Revenue Commission simplified assessment and payment forms to help small firms (with revenues less than 1 million Seychelles rupees, or about US\$112,000) comply. They fill out a one-page tax return form, pay 1.5 percent of their annual turnover as taxes, and do not have to maintain records. [Africa Economic Brief -](#)

事業活動の発展とコンプライアンス向上の両方の目的を掲げた記帳指導や申告納税推進に向けた支援体制の構築（例：会計士・専門家グループの活用、任意団体の設置や会計知識のある学生等のインターンシップ制度導入など）が必要であり、その取り組みが結果的に長期的な底上げと課税ベースの拡大に繋がるものと考えられる。

税務行政において注目すべき課題は、法律に従った公平、効率的で透明な執行の実現に向けた執行ツールの整備、納税者のコンプライアンス向上に向けた取組み、組織のキャパシティビルディングである。それを実現するためにも、ICT 活用による税務当局の事務の効率化と納税者の利便性の向上の両方を目指すことが多くの被支援国のニーズとして挙げられている。ICT 導入には事務手続の見直しを行ったうえで、システムの標準化や職員の IT 知識の向上が課題になっている。ICT 導入は国際機関が中心となって支援しているところ、JICA としてはリソースの有効活用を念頭にやや長期目標を設定し、他機関と協調し ICT 分野の活動の方向付けをすることが望ましいと考えられる。根本的な事務やシステムの最適化に加え、税務行政執行に必要な各事務量の計算を行い、適正な人員配置についても見直しが必要となる。また統一的な執行の観点から、事務運営ガイドライン、重点施策を明確にしたアクションプランや税解釈を含む各種情報といった基本的事項についても整理され、内部システムに掲載され情報共有される必要がある。執行の柱の一つである「納税者サービス」については、①各種届け出（他省庁への届け出との一元化や異動届の制度化を含む）、申告・納税（損益や資産項目の入力による申告書自動作成機能を含む）、税情報の入手等などに関する電子的サービスを中心としたサービスメニューの拡大、②VAT 還付申請の審査の迅速化（財務省の還付予算確保が必要）、③異議申し立てに対する審査や手続きの中立性の確保と迅速な対応、④監査・評価・報告による透明性の確保が挙げられる。一方、「事後的処理」では、①情報収集・管理・分析メカニズムの向上やシステムの効果的な活用（無申告・脱税者の摘発や滞納整理などへの効果的対応を可能にする取組み）、②税務調査能力強化（セクター別調査法、移転価格などの国際課税、フォレンジックなど IT 調査）、③滞納処分の促進（財産や債権の把握、差し押さえ、換価処分のノウハウ向上）への取組みが必要である。

特に税制改革や執行強化に伴う組織能力強化の要となる人材育成は不可欠である。上記、

税制改革と執行における取組みについては国税のみならず地方税にも適用できることであり、それらの執行機関の交流によるベストプラクティスの共有やキャパシティデベロップメントの推進も視野に入る。被援助国が継続的な人材育成を行うためには、その役割を担う研修機関が効果的に機能する必要があるが、例えば、カンボジア、マレーシア、ケニア、タンザニアの研修組織では職員以外の一般人に対し受講料を徴収して各種税務コースを提供しており、場合によっては利益を追求するあまり税務組織能力強化のための質と量が限定的になっているとの問題提起が現地職員からなされている。そのため、人材育成を担う研修機関の能力強化を行う支援では資源配分のバランスに注意を払う必要がある。

日本支援の強みとしては、その国に合ったきめ細かいオーダーメイドの技術支援にあるとの評価を得てきている。支援の現場では国際機関など他ドナーとの連携を密にして動向を把握しつつ、変化していく現場のニーズにある程度柔軟に対応できる余裕を残しておくことが望ましいと考えられる。税務行政の執行上の課題が制度変更によって改善されるものについては、その制度を変更する権限のある管轄省庁等へのアプローチが必要となるが、ボトムアップであれば提案制度の導入、トップダウンアプローチであれば先に述べた審議会や中央・地方省庁をまたぐハイレベルダイアログの機会を作り課題解決に向けた取組支援を行いインプットしていくことが考えられる。

支援の形態としては、特定の国を対象としたプロジェクト等の他に地域内複数国が加盟する税務グループとの連携が考えられる。そのために、地域ごとの潮流や課題を把握したうえで、地域一括で掲げられている課題に対する取組を国際機関等と協調し後押しすることを視野に入れるべきである。

(2) 歳出

歳出面では、これまでの公共投資を単独で支援してきた経験を、今後、どのように発展させPFM上のインパクト創出に結び付けるかが鍵となる。

歳出面での支援の本質は、受益国及び対象機関のニーズも踏まえながら、将来のリスクを適切に把握し、このリスクへの対応も含めた支援を行うことであると考えられる。これが時には、経済成長を抑制する結果となっても、国の力（GDP、財政の大きさ）に合った支出を行えるように支援していくことが重要である。

極端な例として、国の全歳入が100の国において、事前の財務的内部収益率（FIRR）20%、経済的内部収益率（EIRR）25%、初期投資が50、建設後の維持管理費用が10の

借款事業を行おうとしている時、単に収益率の観点からは基本的に採択される事業となる。しかし、これを実施に採用した場合、殆どの国では維持できない。現在の全歳入が100 あっても、事業採択時点ではすでにほぼ全額が何らかの支出予算として計上されており、このような財政余力（Fiscal Space）がない状況の中で、維持管理が開始された年からこのインフラのために10を捻出することはほぼ不可能である。この事業収入はFIRR 20%と算定されるほど大きいとしても、どの時点から収入が発生するかは不明であり、また、この収入が本インフラ維持管理のために使用されることは不確実である。何とか5の予算を獲得できても、十分なメンテナンス・部品の交換・大規模修繕ができず、インフラ資産の機能は徐々に損なわれ、最終的には予定された耐用年数には全く届かずにこの資産は除却されてしまう。すると、事後的な内部収益率は、当初の計算とは全く合わない。これが無償資金協力によるのであれば被支援国としては、債務を負うものではないが支援国・被支援国いずれにとっても有益な結果とはならない。有償資金協力、特に、何らかの担保を差し入れているような場合には、国の財産が他国に所有される結果となる。

ここまで極端ではなくとも、同様のストーリーは、完全に現実からかけ離れたものではなく、実際のインフラ投資で生じている。例えば、返済見込みのない借款により公共投資を行い、借款の償還をできなくなった結果、インフラ施設が他国に所有されるケースは現実に起こっている。このような事業が形成される背景としては、政治家による強引な主導、急激な経済成長への期待と加熱、さらには、無謀な投資を抑止する力の欠如、等があると考えられるが、資金の出し手にも責任の一端はあると考えられる。そして、このようなライン省庁の失敗事例を生み出さないためには、財務省、計画省、および総務省等による財政の統制は決定的に重要であり、上述した通り、質の高いインフラ投資を主導する日本が公共投資を包括的に支援することの意義は大きいと考えられる。

公共投資を軸とする関連分野への支援については、公共投資支援のインパクトを高めるためにも重要となる。予算管理との関係性について、公共投資は基本的にインフラ投資のための開発予算計上から執行、さらに建設後の維持管理を含むと考える場合、この中で予算管理は事前(Ex-ante)の統制として適切に審査がなされるように技術支援が必要となる。そして、税務行政、PPP、ODA等のローンは、いずれもインフラ投資の財源となるものであり、適切にリスクが管理されていなければ、大きな外的経済ショックがある場合には財政のダメージを増加させる。

次に、公共投資と債務管理の接点について、債務/GDP 比の上昇の根本的な原因は、公共投資の成長への貢献がファイナンスのコストに見合っていない、すなわち、投資効率性が不十分であり、非譲許的債務により資金調達をしている状況が挙げられる。そこで、この対処法としては、公共投資の効率性向上とリンクさせた債務管理の技術支援が有効となる。具体的には、計画省等における公共投資プロジェクトを形成する際に、財源となる財務省側でのローン・国債管理関係部署さらに必要に応じて PPP 関係部署を含めることで、公共投資事業側では現実的なシーリング設定、優先順位付け、運営維持管理費確保の計画が可能となる。また、債務管理側では、公共投資がなされた後、事後的に資金を調達するよう努力するのではなく、事前に公共投資を統制することで予見性の高い財源確保が可能となる。

また、政府と国民はプリンシパル-エージェントの関係にあるため公共投資は適切なディスクロージャー制度の整備により国民に向けて説明責任を果たし、報告書に対しては適切に監査がなされていることも重要である。公共投資は、資金的には財務省・計画省・総務省によって配分されるが、実際に投資された後に、運営するのはライン省庁および自治体である。これらの組織における執行段階に着目すれば、調達制度改善支援が視野に入る。事後報告とパフォーマンス改善を重視すれば、会計報告制度、監査制度等への改善支援も併せて行うことでよりインパクトの高い支援となる。

以上のように、公共投資は、他の PFM 構成要素、さらにライン省庁、地方財政と有機的に結びついている。そのため、今後の歳出に関する支援としては公共投資を軸に、その他の連鎖も念頭に置き、一連のつながりにインパクトを与えるように事業を形成していくことが重要と考えられる。

(3) 債務管理

債務管理については、COVID-19 の影響により各国債務が増加する中で、支援の要請は増加することが想定される。しかし、他のバイドナーでは US Treasury を除いて支援実績は殆どなく、この分野は、他のドナーでも慎重な対応を行っていると考えられる。慎重な検討が必要な理由としては、①債務の特性、②指導内容、③国内リソースの観点から他の分野と比べて技術協力の難易度が高い点を指摘できる。

①について、そもそも国に債務が生じるのは、本来、国の歳出は、その年の税収やその他収入で賄うべきであるところ、これらで賄えない歳出需要を賄うために、国債の発

行、または借入を行うため、この状況が継続する際には債務が増加する。すなわち、債務は、公共投資・税務行政等の効率性および意思決定の判断の結果として生じる資金調達であることから、その必要性が生じる根本原因である公共投資・税務行政等を同時に改善することなく、債務管理単独への介入で改善することはそもそも困難性が高い。

②について、債務の対 GDP 比削減といったインパクト創出を狙う場合には、MTDS 等の作成に関わる支援が考えられるが、これは世界銀行等が得意とする分野であることから JICA が支援することの優位性は見いだせない。そこで、テクニカルな債務管理能力として、例えば、国債の償還スケジュール管理等の支援や短期のキャッシュのオペラビリティ確保すなわち国庫資金管理としての支援が考えられるものの、これらと表裏一体にある現金管理システム（例えば、米国オラクル、独国 SAP）、債務管理ソフト（例えば、英国 CS-DRMS）等については日本のシステムが導入されておらず、日本の優位性があるとは考えられない。

③について、リソースを日本国内に限定すると制約は非常に厳しい。過去の JICA 債務管理支援では、業務実施によるものが 1 件あるが、その他は、長期専門家もしくは単独型のコンサルタント派遣によって実施されている。しかし、単独型・長期専門家のいずれでも派遣する企業・組織においては、組織内で後進を育成することができない。特に、債務管理は高度な分析力が要される分野であることから、他の案件では総括的な立場の専門家を単独で派遣することになる。これは、派遣企業・組織にとっては他の案件参加へ差し控えにもつながるため、組織的に派遣することの困難性は高いと考えられる。これを補完するためには新規リソースとして、マクロ債務状況を改善可能な人材は、例えば、世銀/IMF 等において債務管理支援を行ってきた OB、大学教授等が考えられる。しかし、前者については人数が非常に限られ、後者については DSA 等の分析は指導可能と考えられるものの債務の対 GDP 比を減少させるために関係部局との調整を行う指導は別の能力であると考えられる。

上記への対応として、①、②については、歳出の方向性でも書いた通り、債務管理単独への支援を行うのではなく、公共投資支援、ライン省庁・SOE 改善と共に支援をすることで日本に優位性があり、インパクトが見込まれる支援となる。公共投資と共に支援する方法は上述した通りであるが、ライン省庁・SOE 支援と共に行う支援としては、まず、偶発債務が生じやすいポイントである PPP、SOE 債務への政府保証、国有銀行ロー

ンを適切に認識し、国が公表する債務額が適切であることを担保するためのレポーティング・ディスクロージャー制度の整備支援が考えられる⁹⁴。また、これらの債務を直接的に減少させるためには、ライン省庁・SOEにおける料金制度改善、SOE 経営改善等と一体となって実施されることが重要であるため、他クラスターとの協働が必要となる。特に、国の債務に重要な影響を与える電力⁹⁵、交通（鉄道、空港）、国有銀行、に関するクラスターに関する支援は有効と考えられる。なお、これらの技術協力については、業務実施型の技術協力とすることで、外国人材を活用し、組織内での後進育成も可能となることから、③の困難性も同時に克服することが可能となる。

また、債務管理支援には、借款・国債の総額を減らすための支援のみならず、国債の流通手段確保として、金融市場整備クラスターと連携した支援を行うことも考えられる。

(4) 他のクラスターと連携した支援

「財政」以外の課題別指針においても、財政との関連性は多くの課題別指針で認識されていたが実現された連携は数多くない。他方、今後、各課題がそれぞれ直結するクラスターとしてグローバル・アジェンダを達成していくためには、現実的な連携が欠かせない。特に、財政へインパクトの大きさを考慮すれば、PFM の関連性とセクターもしくは地方自治体に対する連携ポイントは以下の通り考えられる。

対象	PFM 関連性	JICA 実績/具体的案件形成の着眼点
電力セクターに関わるクラスター	債務管理 公共投資 公共料金	・(実績) ラオス電力公社経営改善、ウズベキスタン電力公社会計整備支援、等 ・電力公社債務管理と国の債務管理の並行指導（例：国の債務管理手法の TOT、債務管理対策協議会の設置と運営、電力子会社/IPP との契約見直し等）、公共投資と料金制度および原価管理に関する指導
交通セクターに関わるクラスター	債務管理 公共投資 歳入 基金管理	・実績なし ・鉄道建設に関わる債務と国の債務管理の並行指導（例：国の債務管理手法の TOT、債務管理対策協議会の設置と運営）、公共投資と料金制度および原価管理（例：総括原価計算と料金設定の指導）、道路維持基金管理と揮発油税（例：徴税能力向上と予算配分/支出管理の指導）、開発利益還元に関わる諸制度導入支援

⁹⁴ 世界銀行(2021) "Hidden Debt: Solutions to Avert the Next Financial Crisis in South Asia"では、南アジアの偶発債務への対応として purpose, incentives, transparency, and accountability (PITA)の向上が重要であることを指摘している。

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35595/9781464816673.pdf?sequence=6&isAllowed=y>

⁹⁵ 例えば、ラオスの公的債務のうち 60%程度は電力公社向けであり、債務改善のためには電力公社への介入が不可欠である。また、電力公社に対しては世界銀行、JICA が経営改善支援を行っている。

上下水道セクターに関わるクラスター	地方財政 基金管理	<ul style="list-style-type: none"> ・カンボジアプノンペン水道公社（PPWA）経営改善、ラオス上水道経営改善 ・リボルビングファンド管理（リボルビングファンドの制度導入支援）、公共投資と料金制度、政府間財政移転
保健セクターに関わるクラスター	地方財政 基金管理 公共料金	<ul style="list-style-type: none"> ・ケニア、セネガル、南アフリカ等における保健財政関連案件および長期専門家 ・医療保険基金管理とサービスの質向上（例：病院からの会計報告制度構築）、料金制度、政府間財政移転（例：中央政府が徴収する場合の地方への予算配賦基準の見直し、タイムリーな支出の支援）
地方行政に関わるクラスター	公会計	<ul style="list-style-type: none"> ・ラオス公共財政管理、バングラデシュ中核都市機能強化 ・日本が近年経験した地方公共団体の規模の見直し（市町村合併）、地方における財政健全化制度の導入、公会計改革（固定資産台帳含む発生主義財務書類などの整備・運用、行政コスト計算書の作成と活用及び予算の適正管理など）

5.3 国家財政基盤アウトカムおよび指標への提言

5.3.1 最終アウトカムに関する提言

国家財政基盤クラスターの最終アウトカム（目指す状態）としては、NYU 報告書で検討された 6 つの目標（Fiscal Discipline and Managed Risk、Allocative Efficiency & Strategic Reprioritization、Operational Efficiency and Service Quality、Macroeconomic Stability、Fairness and Legitimacy、Democratic Accountability）が達成された状態、とすることが適切と考えられる。PFM 改革は世界的な潮流であり、このように設定することで、IMF/WB 等と同じ目線で議論に加わることが可能となる。

5.3.2 中間アウトカム

中間アウトカムに関して、歳出・歳入のいずれも、基本的には PFM 目的を最終アウトカムに置くため、これにつながるアウトカムについて、可能な限り指標と共に設定することが適切と考えられる。指標について、歳入（税務行政・税制）では、ある程度世界的に用いられている指標として、税収増加、税収の GDP に占める割合の増加、が挙げられる。しかし、公平性の観点からは申告率の向上、費用対効果の低い租税への取り組みを回避するため、徴税効率の向上（徴税コスト・コンプライアンスコスト）、これらを中間アウトカムに取り入れるも適切と考えられる。

他方、公共財政全般、歳出、債務管理に関しては、歳入に比して直線的ではない。すなわち、税収は基本的に増加させることが望ましい方向であるのに対して、歳出は単に減少させることが望ましい姿となるのではなく、公共投資により必要なインフラを整備の必要性、マクロ経済・財政政策上の政府支出の増加による景気浮揚も重要となる。しかし、その増加は債務シーリングの中で行われる必要があるため、財政の健全性ととのバランスを保つ必要があるため、増減のどちらが良いかは一概には言えない。債務についても、健全な経済を保てる限り、経済のレバレッジを働かせることが可能となるため、債務比率がゼロに向かうことが望ましいわけでもない。そのため、中間アウトカムとしては、PEFA 指標に近い設定を行うことで一応は測定可能性となる。しかし、PEFA は、最新の 6 つの PFM 目標に合わせて作成されていないため、一部の目標に対しては、独自のアウトカムを設定する必要がある。

5.3.3 直接アウトカム

直接アウトカムについては、プロジェクトレベルのアウトカムであることから、指標と共に設定されることが望ましいと考えられる。

歳入については、過去の税務プロジェクトを見ると、評価の方法が変化しつつ、成果や指標設定は細かく設定されていた。具体的に、モンゴル（2005-2008）では、上位目標、プロジェクト目標などに対する指標は設定されておらず、プロジェクト目標毎の成果達成状況を確認していた。その後のモンゴル（2017-2020）、カンボジア（2015-2018）、タンザニア（2017-2020）では、上位目標、プロジェクト目標、プロジェクト目標毎に達成すべき複数の成果及び全ての目標と成果に対応する指標が細かく列挙されている。他方、歳出では、ほぼすべての技術協力プロジェクト案件で目標、成果に対して指標が設定されていた。しかし、ここで問題となるのは、長期専門家の派遣の場合には、多くの案件で目標及び指標の設定がなされていない点である。JICA 関係者へのインタビューにおいては、案件形成にあたり、この指標等に縛られず、柔軟な活動を行うために技術協力プロジェクトではなく、専門家派遣としたということもしばしば聞かれた。この選択について一定の合理性はあると考えられるものの、国際的な潮流としてインパクト創出を求める方向にあることから、今後、少なくとも専門家派遣の目標と関連する指標を設定することが望ましいと考えられる。

5.3.4 歳出、歳入別アウトカム/指標

上記、最終アウトカム、中間アウトカム、および直接アウトカムについては、基本的に、国ごとの Theory of Change に即して、描かれ、設定される必要があると考えられる。ただし、ベースがなく設定することは、レベル感の統一性を損なうため、標準的にどのような設定が考えられるかについて、次ページ以降、歳入と歳出に分けて提示する。

表 5.1 歳入に関するアウトカムモデル

直接アウトカム										中間アウトカム (指標)	最終アウトカム (目的とする状態)	
税法・制度・条約	事務手続	ITシステム	納税者サービス	事後的対応(調査)	事後的対応(徴収)	異議申し立て	BEPS(執行)	組織編制・人事	職員研修			監査・報告
制度が公平・中立・簡素である	職員・納税者の双方にとって事務がスムーズである	効率化・透明性が向上する	誰でも公平に無料で納税者サービスが受けられる	納税者は公平に調査される	滞納者は公平に徴収される	法律に従い、中立的に処理される	利益が守られ、国際スタンダードに従った執行が行われる	適正公平な人事が行われる	職員能力が向上することにより組織機能が向上する	事業の透明化、不正・汚職の防止が進む	情報共有や協力関係構築による効率化や相乗効果を生む	
制度改正に向けたメカニズム 改革メカニズムの導入定着、プロセスの明確化	情報収集ソース・件数の拡大 リスク分析の精度向上に向けた情報収集・管理メカニズム導入		相談・照会・指導向上 件数モニタリング	調査方針・重点施策 方針の明確化。調査件数・金額・不正割合等の推移	徴収方針・重点施策 方針の明確化。処理件数・金額・滞納累積額推移	異議申し立て制度が公正に機能 中立なメカニズムが存在	執行体制整備 専ら部署の創設と能力強化	人事方針の体系化と改善 方針の明確化・改善	研修方針の体系化と改善 方針の明確化。研修体系が定期的に見直され改善される	内部監査機能の向上 汚職削減・監査機能向上策の導入	財務省と蔵入庁の協力 関係の構築 協力を通じた成果：基礎データ・目標設定・方針共有	
制度改正審議 税制審議会等の存在と能力強化	ビジネスプロセスリエンジニアリング(一元化・効率化・処理ミス削減策) 組織能力強化：処理時間・ミス件数削減		相談・照会・指導向上 組織能力強化：一貫した通達・解釈の存在	一定の質を確保した統一の調査実施 調査マニュアル・事例検討会・事例共有	一定の質を確保した統一の徴収執行実施 マニュアル・事例検討会・事例共有	一定の質を確保した統一の異議申し立て処理 マニュアル・事例検討会・事例共有	一貫性向上と他国への税の流出防止 ガイドライン導入	組織戦略の改善 企画・戦略担当部署の設置と機能強化策	企画・戦略策定強化 統計・研究等、マネジメント、組織論に関する研修	事務報告の精度向上 取組み公表による透明化：広報とのリンク	他機関・組織との協力 関係の構築 協力を通じた成果が上がる：情報収集・記帳水準・対話増加	税収増加
調査・研究機能 統計・分析に基づいた改革提案がされる	計画に基づく事務実施 計画・報告	計画・報告集計の自動化 自動化され機能する	相談・照会・指導拡大 サービス提供の体制・ツールが増加	リスクに基づいた調査 計画・選定	リスク別対応体制・計画 リスクグループ別接触体制の構築、接触率・成果	異議申し立て公表改善 件数・処理時間公表による透明化	二重課税防止 バイの事前確認・相互協議の仕組みが導入され実施される	機構改革・人事政策の向上 組織機能強化のための事務量と配置のバランス見直し	各事務系統別の職員能力の向上 系統別研修の実施		他国税務当局との協調 協調を通じた成果が上がる	
課税ベース拡大の取組み 新税導入・執行に向けた周辺制度整備	納税者の手続きの簡素化 コンプライアンスコスト削減	納税者の電子的手続きの改善 コンプライアンスコスト削減	計画に基づき納税者サービス提供 計画・報告と公表	資料情報の有効活用 資料の管理体制整備と有効資料の報告	大口・悪質滞納者担当部署の強化 ノウハウに基づく一定の対応・成果	調査能力の向上 調査担当経験者の活用(人事)、調査担当とジョイント研修	適正な移転価格調査の実施 知識・能力が向上し移転価格調査が実施される	業務の一貫性を保つための組織編制と人事配置 継続性を考えた施策を育成する施策	特定スキルの向上 審理・IT能力強化等変化に対応した研修の実施		地方税徴収能力向上 協力・連携の枠組み導入と成果	税収のGDPに占める割合が増加
制度改正 組織能力強化に向けた税の簡素化	ガイドライン導入 一貫性向上：報告・監査結果	IT担当者能力向上 研修受講・資格取得	広報・広聴・租税教育の改善 取組が増え納税者に周知される	審理機能導入強化 法律に順守した処理：異議申し立て件数に反映	滞納者の財産把握 財産把握のメカニズム整備	異議申し立て処理結果の部内研究 調査へのフィードバックメカニズム導入	安定的・継続的運営 件数モニタリング	能力・事情を考慮した配置 能力モニタリング、個人申告システム導入、職員満足度	部内グッドプラクティスの共有の機会 事務検討会など組織能力の向上			
制度改正 納税者向け環境整備に向けた税の簡素化	様式の簡素化 作成が容易な様式に改善される	リスク分析の向上 リスク分析結果を定期的にアウトプット	広報・広聴・租税教育の拡大 アウトリーチプログラムの導入・改善	追徴税納付の原資の確認と徴収との連携 メカニズム導入(滞納金額に反映)	評価・換価処分 適切な評価能力・換価処分向上策導入	取組状況公表改善 事前確認・相互協議・調査・情報交換等公表による透明化(報告)		汚職・不正防止策 倫理研修の実施				効率化とコンプライアンス向上 (コスト削減・申告率向上)
第三者情報収集権限の拡大 制度導入・拡大	ミスの特定・修正 処理等におけるミスが適宜特定され修正される	データクリーンアップ データクリーンアッププロセスの明確化	満足度測定実施 納税者満足度向上	調査状況公表改善 税務等の公表による透明化	滞納発生抑制策 調査担当との連携、コールセンター、分割納付等の周知							
BEPS関係の法整備 IFやGFへの参加、ピアレビュー結果、国内法整備			相談・照会・指導向上 期限内適正申告割合	調査処理の迅速化 調査日数	徴収取組み状況公表改善 公表による透明化：調査結果が影響							
制度改正に向けた国民の参加 パブリックコメントを 集約するメカニズム導入・改善				VAT還付処理迅速化 VAT還付保留・処理日数(還付予算の確保が必要)	ガイドライン遵守策 苦情件数							
				無申告者への対応策 集中的な取組みメカニズム導入・申告率向上								

表 5.2 歳出に関するアウトカムモデル

財政政策	長期計画	予算	公共投資	直接アウトカム							中間アウトカム		最終アウトカム				
				調達	国庫資金管理	行政サービス	会計	モニタリング監査	資産	負債	関係機関等との連携	指標	指標	PFM目標			
財政政策分析の改善		予算と支出の非難がXX%以下に減少	連邦政府レベルでの資本予算 総額の改善								債務政策分析の変化		支出総額のアウトターン	財政赤字の減少	Fiscal Discipline and Managed Risk		
		補正予算の制限									財務省債務管理局の 公的債務管理にかか る実務能力が向上す る。		支出構成比の推移	適切な債務管理戦略			
		予算編成の信頼性向上											予算の分類	財政戦略			
		支出総額と当初承認された予算との乖離											予算の文書化	予算の信頼性	Allocative Efficiency & Strategic Reorientation		
		保健と教育の機能的支出構成の差異の削減	LG開発資金 - 公平な計算式に基づく保健・教育への補助金配分の割合										財政の透明性	予算の信頼性			
		特定のMDAの予算担当者による、効果的かつ透明性のある財務情報の利用	中央省庁及び各県のセクター部局が、予算計画と各セクタープログラムに含めた形でPIPプロジェクトを実施する。										公共投資の管理	政策に基づく財政戦略と予算編成			
		BMCのパフォーマンス向上による開発戦略と予算の整合性の向上	公共投資プログラム(PIP)の効果と効率性が改善される。											支出予算編成における中期的視点	Operational Efficiency and Service Quality		
		業績に基づいた予算編成及び中期支出枠組みのシステムのもとで、開発庁による予算配分の設定が適切になされるようになる	AIMS データを意思決定に体系的に活用している政府機関の数										予算作成プロセス	適切な財務移転			
		GIFMISで処理されたCAGDの半次財務報告書における予算支出の割合	公共投資プログラムに登録された事業が政府アクションプラン、各省庁、国庫プログラムの達成に寄与する効果を発揮する。														
				国家競争入札システムを用いた契約・入札の割合が増加したことによる調達サイクルタイムの短縮	受益国の財務省第一口能以外で保有されている現金の減少	デジタル化されたフォーマットで利用可能なサブナショナル政府のデータの質を向上							援助効果が改善する。	支出の遅延管理	Operational Efficiency and Service Quality		
					GDNTでの支払い処理の迅速性の向上	対象地区の市民のうち、地方政府によって整備された教育・保健分野のサービス提供やインフラの質が向上したと評価した人の割合								給与の管理		公共資産の適切な管理	
					特定のMDAにおいて、DDOが予算を受け取るまでの日数が短縮	重要部門の部署とLLGスタッフ・重要なスタッフがすべて配置されているLGの割合								調達管理		給与の管理	
					中央及び地方の財務省職員（特に、国庫局、会計局、人事組織局）の能力が強化される	専門的な資格を取得した公共財政スタッフの数								給与以外の支出に関する内部統制	効率的な支出オペレーション	Operational Efficiency and Service Quality	
					中央政府の予算支出に占める支出繰越金の割合	保健分野関連施設評価の平均スコアが向上								オペレーション職員の十分な配置と能力向上	給与以外の支出に関する内部統制		
国民経済計算の質の向上	改善された財政予測を予算編成に活用													マクロ財政予測の正確性	マクロ財政予測の予算への反映		Macroeconomic Stability
				賃給国の電子調達システムを通じて処理されたベンダー契約の割合		予算期XX%の負債をターゲットとした社会福祉支援の総額増加									賃給と予算、国と地方の公平性、正当性	Fairness and Legitimacy	
						目標機関は、特定の金額の商品について、合意されたベンチマークである180日以内に契約を締結する件数を増加させる。									公平な調達		
		予算の透明性と市民参加の向上				透明性と説明責任に関する基準に準拠した完全な小中学校の割合	訓練を受けたSPANユーザーズ	プロジェクトの支出と移転に関する情報がオンラインで検索可能な形で公開されているMDAの数						債務データの記録と報告の包括性	財務データの完全性	適切な財務報告	Democratic Accountability
		主要な財政・予算文書のタイムリーな開示				年次財務諸表の網羅性と承認予算との比較可能性	会計年度終了後に年次財務諸表を公開するまでの期間							タイムリーな年次財務報告書	適切な予算報告		
		主要な財政・予算文書のタイムリーな開示				会計年度末における財務会計締め時の適時性の向上	OAGが最終連邦財務報告書を受領してから、監査済み財務報告書を国会に提出するまでの日数							外部監査	適切な監査実施と報告		
						主要な財政・予算文書のタイムリーな開示	内部監査ユニットが評価した、医薬品の在庫管理、倉庫管理、流通に関する基準への準拠について、許容可能な最低スコアを達成した州の数								監査報告書の立法機関による精査		
						会計年度末の公共支出に関する財務報告の経過時間の短縮	最高監査機関の国際基準に準拠した監査の割合の増加										

5.3.5 セオリーの根拠・エビデンスに関する制約と課題

クラスター事業戦略における標準的な「シナリオ」では、社会的変化のプロセスに対するシナリオの想定「確からしさ」を広く認識してもらうため、根拠（エビデンス）に基づくセオリーを併せて示すことが重要とされている。しかし、国家財政基盤クラスターでは実証的なエビデンスを得ることは非常に困難であり、セオリー通りに各国がPFMを改善しても、最終アウトカムを得られるかどうか不確かであることが多様な報告書、研究で指摘されている。この点は、IMF および世界銀行とのインタビューでも言及されており、NYU 報告書では「介入と効果の間のタイムラグは、ほとんどの利用可能なデータの範囲外である。統制された実験はめったに実行できず、自然実験もまれである」（30 ページ）とされており、国家財政基盤クラスターに固有の制約、今後の課題として考えられる。

5.4 潜在的 JICA 事業参加者による現実な参加を促すための提言

5.4.1 人材リソースの概況

(1) 歳出

歳出については、多岐にわたる取り組みがなされていることから、必要となる専門性の幅も広い。また、公共投資の CBA、債務管理の Value at Risk 算定、業績に基づく予算の配分公式化等については、高い専門性が必要となる部分もある。これに加え、今後、財政基盤クラスターとして対象の拡大を図るのであれば、地方財政については地方分権化に付随する論点への習熟、ライン省庁 PFM については、セクター財政固有のトピック（例えば、水道/電気/交通分野等での料金設定や上（中）下分離している場合の組織間関係、保健分野での健康保険基金、資金のリボルビング等）についてある程度の知見が必要となる。

これまでの案件形成実績数から、公共投資分野については対応可能なコンサルタントは増加もある一方で、退職等による減少もあることから、全体としては、他のセクターに比して未だ層は厚いとは言えない状況と考えられる。複数のコンサルタント企業へのインタビューによっても、この点は確認されている。

他方、今後、制度構築、地方財政等への取り組みを行うとすれば、これに対応できる人材は、大学等にも存在する。インタビューによれば、長期間の出張は困難であっても、Web 会議等を活用した指導であれば肯定的にとらえる大学教授等も複数いた。また、日本の公的機関への業務改善支援を行っている中小コンサルティング会社でも、日本での業務の制約から月単位での現地訪問は難しいとしても、週単位では可能であり、また、リモートを併用すればさらに可能性は高まる。しかし、現地に行けない以上、自らが主導して業務を実施するのではなく、開発コンサルタント企業が主導し、それに合わせた団員等の参加であれば可能といった意見があった。

(2) 歳入

歳入については、今後、制度構築にも取り組むとすればそのリソース確保が重要となる。また、これまでの国税庁および国税庁 OB が強みとしてきた分野以外に、DX 等を含めた業務プロセスの改善等に取り組める人材については現地調査でも期待が示され、現在の世界的に関心が高い領域でもある。そこで、以下では、税制に関するリソース、業務プロセス改善に関するリソース、および従来の国税庁および OB に関するリソースの状況について概況を示す。

税制に関するリソースについて、これまで税務行政分野では、制度に関する支援は限られていたが、例えば、財務省出身元国税庁長官や国際審議官経験者などなどハイレベルのリソースであれば、これまでの支援の経験から人材育成並びに税制、国家行政に関する支援への参加が可能である。また他の人材は、大学教授、税理士、コンサルタントと幅広くいる。国税庁で第一線の実務よりも主にマネジメントに携わっていた者は大学教授に多く、各種学術会議などへの参加により国内外での税制度や執行に関する議論に通じている者が多い。また大学教授の中には、長年税務の第一線で担当業務を担った経験を踏まえ、各種会議への出席や研究をしつつ、教鞭をとる者もいる。その他、国税庁・国税局・税務署業務に加え JICA 長期専門家を経験した経験豊富な税理士やコンサルタントがいる。

国税庁から依頼を受けて途上国職員向けの国内研修に関与している教授は、集団研修にて税務行政における課題を設定し、長年、各国参加者とのディスカッションをファシリテートしている。また、国内外の税務行政の潮流に関するハイレベル講義を長年継続している教授もいる。国際支援への効果的な人材活用としては、得意分野の異なるリソ

ースを確保し、チーム編成をして補完関係を作り出すことが効果的と考えられる。例えば、ハイレベルトークによる相手当局幹部クラスへの政策関係のインプットをし、支援対象国のコンテキストを理解できる国際支援経験のある国税庁 OB リソースを具体的な活動への対応とプロジェクトマネジメントで活用することが有効である。

国税庁職員および OB については、これまでの税務行政支援の中核でありつつ、上述の教授からは、国税庁で国際支援を担当する現職員については、組織内制度の課題があるため典型的な講義手法や諸外国税務職員への対応を見ても効果が限定的ではないかとの指摘があった⁹⁶。そのため、現状では、国税庁で国際支援に関与した職員や、JICA 長期専門家経験者の中から適任者を継続的に活用し裾野を広げる必要があるとの意見も出された。

5.4.2 新規人材リソースの参入障壁

複数のインタビュー先から、国際支援への関心がある者でも JICA 案件への参加方法は分かりにくく、特に入札となっていることから参加へのハードルが高いこと。さらに、入札条件をクリアするために落札経験のあるコンサルタント会社に所属し参加せざるを得ない点が意見された。他方、長期専門家については個人レベルでの参加は一応可能であるものの、大学教授等は長期間で参加することは難しい。そのため、いずれの参加も難しいことが確認された。

5.4.3 人材リソース確保に向けた取り組みの提言

人材リソース確保については、2014 年に作成された「JICA 公共財政管理 (PFM) ポジション・ペーパー (第 2 版)」においても、中心的な課題とされ、I：国内リソースの育成・確保の強化、II：国外のリソースの活用強化の 2 つのアプローチが示されている。そのソリューションの内容については、現在でも有効であると考えられる。他方、JICA 関係者インタビューでは依然としてリソース確保の困難性は継続しており、この状況を改善するために、以下の 4 項目の取り組みを提案する。

⁹⁶ これは国税庁内で支援に適した人材を確保育成する制度がないからであり、特定分野で長年働き続けたとしても適切な処遇がされるよう改善されれば、税務分野の国際支援への人材育成が更に進むのではないかとのこと。

(1) 継続的な勉強会の実施

人材リソース確保のためには、JICA がリソースを育成していくことがまず挙げられる。財政基盤クラスターでは、IMF/世銀等のマルチドナーと協調しながら、時には議論を交わす必要がある。そこで、ディスカッションを取り入れて多角的な観点からの議論ができる柔軟な思考を持ったリソースを確保していくためには、世代交代のための候補者も育て続けなければならない。この点、概ね年に一回は公共財政管理の研修は開催されているが、数日間確保しなければならず、また、参加人数の制約もある。

そこで、継続的な勉強会を開催することにより JICA 内での継続的な国内リソース管理、外部者が関心を持つ機会の増加が必要と考えられる。この点、JICA においても、四半期に一回、1-2 時間程度、継続的に勉強会を開催している部課もある。この勉強会では、有効な取り組み紹介、向こう一年程度の案件形成予定等が示される。特に、新しい取り組みを行うような場合には、その準備のためにも、予定公示情報を超えて案件形成状況が示されることは、多様なリソースに打診するためにも有効となる。このような取り組みを参考としながら、地道に裾野を広げる取り組みが必要と考えられる。

(2) グローバル TOT/広域枠組み取り組み

JICA が留学支援、技術協力等により育成した人材が支援対象国機関との組織的及び人的な繋がりを継続できるよう、支援に参加した相手国職員のリストを本部で管理し、支援対象国の JICA 現地事務所にも共有し活用することにより、例えば、ライン省庁 PFM 等の支援の際には活用できると考えられる。また、これまでに JICA 研修等に参加した職員についても、例えば日本リソースとのジョイントセッション等での講師として人材を有効活用することで相互理解が一層深まるものと考えられる。例えば、これから新規の制度導入をしようとしている国に対して、直近で同様の制度を導入した国の職員が経験を共有することで、効果的な助言を行うことが可能となると考えられる。

(3) リモート参加を前提とした団員配置ポジションの創設

財政の均衡、地方財政の制度設計、税制といった領域については、今後、支援が見込まれつつ、これまで JICA の取り組みは多くないためコンサルタントの層は薄い。さらに、そもそもこのような制度設計に取り組んだことのある専門家等で、日本でも経験があるのは大学教授等、非常に限られた人材しかいない。この点、従来、大学教授等は、週、月単位での現地出張は困難であったが、COVID-19 の影響により、リモート授業等

の経験も蓄積された。また、インタビューによっても、リモートであれば参加可能であれば比較的容易に参加できる意見は多くあった。しかし、これまでの専門家派遣は基本的に長期派遣が必要となり、また、技術協力プロジェクトでも基本的に短期派遣が必要となっているため、現状ではかかる教授等の参加は難しい。これを克服するためには、例えば、技術協力プロジェクトで、制度部分に関してはリモート専従団員の配置を推奨する等の対応を図ることが考えられる。

(4) 外国人材の活用を可能とする事業形成

債務管理、新税導入等については、外国人材の活用も鍵となると考えられる。例えば、債務管理については、従前 IMF/WB が継続的に支援を行ってきたことからこれらに関与した外国籍のコンサルタント・専門家、および MDBs の OB は数多く存在する。新税導入について、日本は古くからある税目については、その導入を経験した専門家は日本にはいないが、近年新たにかかる税目を導入した国には、それを適切に指導可能な第三国専門家、現地政府 OB がいる。これらの人材を活用することは、今後新たな取り組みを行うために必須であり、さらに上記リモート参加と併せれば、さらに高度な知見を有する専門家配置の柔軟性が高まる。他方、このようなリソース活用をするためには単独の長期専門家では国籍の制約があり参加できない。そこで、上記(3)と同様に技術協力プロジェクトの団員として外国人材の積極的な活用を推奨することにより、適切な人材を確保可能と考えられる。