

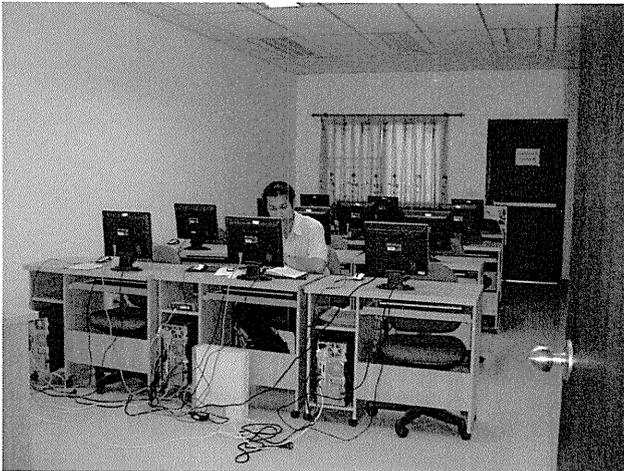
**ラオス人民民主共和国
公共財政管理プロジェクト形成調査
報告書**

平成 19 年 3 月
(2007 年)

**独立行政法人国際協力機構
アジア第一部**

| |
|--------|
| 地 一 |
| J R |
| 07-017 |

写真. 研修センターと財務省研修学校



研修学校のコンピュータールーム



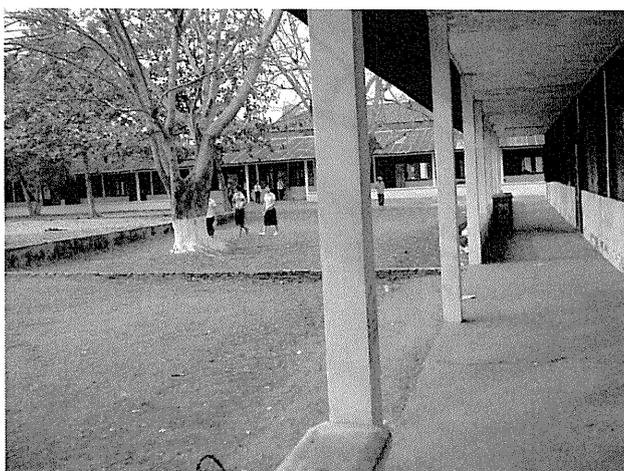
研修学校のクラスルーム



財務省研修学校のクラスルーム



日本の無償資金で建設された校舎



財務省研修学校の校舎



財務省研修学校の学生寮

略 語 一 覧

| | | |
|-------|---|-----------------|
| ADB | Asian Development Bank | アジア開発銀行 |
| ASEAN | Association of South- East Asian Nations | 東南アジア諸国連合 |
| BA | Bachelor of Art | 学 士 |
| CPI | Committee for Planning and Investment | 国家計画投資委員会 |
| DPI | Division for Planning and Investment | 計画投資局 |
| EC | European Community | 欧州共同体 |
| EU | European Union | 欧州連合 |
| FMCBC | Financial Management Capacity Building Credit | |
| GDP | Gross Domestic Product | 国内総生産 |
| GFIS | Government Financial Information System | 政府財政情報システム |
| GPAP | Governance and Public Administration Reform | |
| HIPC | Highly Indebted Poor Country | 重債務貧困国 |
| HRD | Human Resource Development | 人材教育 |
| ICT | Information and Communication Technologies | 情報通信技術 |
| IMF | International Monetary Fund | 国際通貨基金 |
| IT | Information Technologies | 情報技術 |
| JBIC | Japan Bank for International Cooperation | 国際協力銀行 |
| LAN | Local Area Network | 構内ネットワーク |
| MTEF | Medium-Term Expenditure Framework | 中期支出枠組み |
| NSEDP | National Socioeconomic Development Plan | 国家社会経済開発計画 |
| PACSA | Public Administration and Civil Service Authority | 首相府行政管理・公共サービス庁 |
| PEFA | Public Expenditure Framework Assessment | |
| PFM | Public Financial Management | 公共財政管理 |
| PEMSP | Public Expenditure Management Strengthening Program | 公共支出管理強化プログラム |
| PER | Public Expenditure Review | |
| PETS | Public Expenditure Tracking Survey | |
| PIP | Public Investment Program | 公共投資プログラム |
| PRSO | Poverty Reduction Support Operations | 貧困削減支援オペレーション |
| SIDA | Swedish International Development Agency | スウェーデン国際開発協力庁 |
| UNCDF | United Nations Cooperation Development Fund | |
| UNDP | United Nations Development Programme | 国連開発計画 |
| WTO | World Trade Organization | 世界貿易機関 |

目 次

写 真
略語一覧

| | |
|---|----|
| 第1章 調査の概要 | 1 |
| 1-1 公共財政管理プロジェクト形成調査の目的 | 1 |
| 1-2 調査団の構成 | 1 |
| 1-3 調査日程 | 2 |
| 第2章 ラオスの開発政策と公共財政の概要 | 3 |
| 2-1 第6次国家社会経済開発5ヵ年計画（2006～2010） | 3 |
| 2-2 ラオスの公共財政関連の法制度 | 3 |
| 2-3 ラオスの公共財政の概要 | 5 |
| 第3章 公共支出管理強化プログラム（PEMSP）の実施状況 | 7 |
| 3-1 PEMSPの実施体制、資金等 | 7 |
| 3-2 これまでのPEMSP実施状況 | 7 |
| 3-3 今後の課題 | 9 |
| 第4章 ドナーの支援活動 | 10 |
| 4-1 PEMSPへのドナー支援活動 | 10 |
| 4-2 キャパシティ・ビルディング支援 | 12 |
| 第5章 財務省、国家計画投資委員会（CPI）、県予算計画局及び財務局の実施体制 | 15 |
| 5-1 財務省 | 15 |
| 5-2 国家計画投資委員会（CPI） | 19 |
| 5-3 県の財務局と計画投資局（ビエンチャン県を事例に） | 19 |
| 5-3-1 ビエンチャン県の財務局 | 19 |
| 5-3-2 ビエンチャン県の計画投資局（DPI） | 20 |
| 第6章 財務省の人事体制と人材育成 | 21 |
| 6-1 財務省の人事体制とキャパシティ・ビルディング戦略 | 21 |
| 6-2 財務省研修学校 | 22 |
| 6-2-1 組織と職員の能力 | 22 |
| 6-2-2 学生数、学習環境、財務省職員の研修 | 22 |
| 6-2-3 ドナーの支援 | 22 |
| 6-3 研修センター | 23 |
| 6-4 今後の課題 | 24 |

| | |
|--|----|
| 第7章 技術協力プロジェクト「公共財政管理能力強化プロジェクト」について | 25 |
| 7-1 ラオス政府の要請書の内容 | 25 |
| 7-2 要請書の留意点・課題 | 25 |
| 7-3 現地調査で要請された内容 | 26 |
| 付属資料 | |
| 1. 訪問・協議記録 | 31 |
| 2. 新予算法（仮英訳） | 74 |

第1章 調査の概要

1-1 公共財政管理プロジェクト形成調査の目的

ラオス人民民主共和国（以下、「ラオス」と記す）の財政制度に関しては、歳入そのものが少ないだけでなく、歳入・歳出に関するシステムに起因する問題が存在するなど課題が複層的である。歳入に関しては、税収は中央税と地方税に分類されているものの、実際の徴税は県財務局によって行われており、県財務局の徴税の能力不足や、徴税された税が国庫に適切に納入されないといった問題が存在し、財務本省が実質的には歳入を管理できていない状況にある。歳出に関しては、「公共投資プログラム（PIP）」として国家計画投資委員会（CPI）が公共事業の計画立案をし、予算面については財務省とCPIとの間の協議によって決定されることとなっているが、歳出に関する権限は複雑で不明確となっており、現状では適切に運営されているとはいえない状況にある。

このような複雑な歳入・歳出管理の構造もあって、財務省は歳入・歳出の管理を適切に行っているとは必ずしもいえない状況にあり、適切な能力を備えた人材の配置やそのための職員の能力開発が課題となっている。

貧困削減のための歳出の適正化については、世界銀行が貧困削減支援オペレーション（PRSO）を実施しているほか、PRSOの協調融資として国際協力銀行（JBIC）も有償資金協力をプレッジするなど一般財政支援が実施されている。財務省は、このような一般財政支援と歩調を合わせる形で、歳出管理を強化しなければならない状況にあり、このような状況の下、2005年8月から財務省財政政策局を中心に、公共支出管理強化プログラム（Public Expenditure Management Strengthening Program：PEMSP）が開始されている。

このような状況のなか、ラオス政府からわが国に対してPEMSPの枠組みの下で財務省の組織能力向上のための技術協力プロジェクトの要請がなされ、JICAの対ラオス協力の重点の1つである「行財政強化プログラム」のなかで具体的な協力を実施していくことが求められている。

本プロジェクト調査は、公共財政管理に関するJICAの協力の方向性及び協力シナリオの検討を行うとともに、わが国に協力を要請されている「公共財政管理能力強化プロジェクト」の協力実施に必要な情報収集、具体的協力内容の検討を行うものである。

1-2 調査団の構成

| 分野 | 氏名 | 所属 |
|--------|-------|-----------------------|
| 団長 | 浅沼 信爾 | JICA 客員専門員 / 一橋大学客員教授 |
| 協力計画 | 齋藤 克義 | JICA 東南アジア第四チーム |
| 公共財政管理 | 阿部 晶子 | コンサルタント |

1-3 調査日程

| 日順 | 月日 (2007年) | | 行 程 | |
|----|------------|---|-------|--|
| 1 | 3月5日 | 月 | 20:30 | 調査団がビエンチャン (Vientiane) に到着 (TG692) |
| 2 | 3月6日 | 火 | 8:40 | JICA ラオス事務所での打合せ |
| | | | 10:00 | 財務省財政政策局との協議 (次長、課長) |
| | | | 11:15 | 財務省予算局と理財局との協議 |
| | | | 13:30 | 財務省大臣官房との協議 (次席次官) |
| | | | 14:30 | 財務省対外金融関係局との協議 (FMCBC プロジェクトマネージャー) |
| 3 | 3月7日 | 水 | 8:40 | 計画投資委員会 (CPI) との協議 (総合計画局長等) |
| | | | 10:00 | 財務省副大臣との協議 |
| | | | 15:00 | 国連開発計画 (UNDP) との協議 (Mr. Jamshed KAZI - ARR) |
| 4 | 3月8日 | 木 | 14:00 | 世界銀行との協議 (Country Economist, Ekaterina (Katia) Vostroknutova氏) |
| 5 | 3月9日 | 金 | 9:00 | 公共財政とガバナンスに関するセミナー |
| | | | 14:00 | 財務省人事・組織局との協議 (次長、PEMSP アドバイザー) |
| | | | 15:30 | JICA ラオス事務所長との協議 |
| 6 | 3月10日 | 土 | 17:40 | 浅沼団長がビエンチャンを出発 (VN954) |
| 8 | 3月12日 | 月 | 8:30 | JICA ラオス事務所との打合せ |
| | | | 10:00 | ローカルコンサルタントとの協議 |
| | | | 14:00 | 鈴木専門家 (財務省財政政策局) との協議 |
| | | | 18:00 | 奥村専門家 (CPI) との協議 |
| 9 | 3月13日 | 火 | 9:00 | アジア開発銀行 (ADB) コンサルタントとの協議 |
| | | | 10:30 | 財務省予算局との協議 |
| | | | 14:00 | 財務省理財局との協議 |
| | | | 15:00 | 欧州共同体 (EC) との協議 |
| 10 | 3月14日 | 水 | 9:00 | スウェーデン国際開発協力庁 (SIDA) 専門家 (Marie Wirmen 氏) との協議 |
| | | | 10:30 | 財務省人事・組織局との協議 |
| | | | 14:00 | 世界銀行との協議 (Lead Country Officer, William Rax 氏) |
| | | | 16:30 | 財務省会計局との協議 |
| | | | 21:25 | 齋藤団員がビエンチャンを出発 (TG693) |
| 11 | 3月15日 | 木 | 10:00 | 財務省監査局との協議 |
| | | | 11:30 | 財務省研修センターの訪問とフランス人専門家 (Jacques Labadie 氏) との協議 |
| | | | 14:00 | 財務省研修学校の訪問と学長との協議 |
| 12 | 3月16日 | 金 | 8:30 | ビエンチャン県への現地調査、県財務局と計画投資局との協議 |
| 15 | 3月19日 | 月 | 10:30 | PEMSP アドバイザー (Ken Hellerup 氏) との協議 |
| | | | 15:30 | JICA ラオス事務所との協議 |
| 16 | 3月20日 | 火 | 9:00 | 財務省財政政策局との協議 (Bounleua Sinxayvoravong 氏) |
| | | | 10:30 | ルクセンブルク援助機関との協議 |
| | | | 15:00 | ADB との協議 (Dr. Rattanatay) |
| 17 | 3月21日 | 水 | | 報告書準備 |
| 18 | 3月22日 | 木 | 16:00 | 世界銀行との協議 (Economist, Shabih Mohib 氏) |
| 19 | 3月23日 | 金 | 17:00 | JICA ラオス事務所への報告 |
| | | | 21:25 | 阿部団員がビエンチャンを出発 (TG693) |

FMCBC : Financial Management Capacity Building Credit

第2章 ラオスの開発政策と公共財政の概要

2-1 第6次国家社会経済開発5ヵ年計画（2006～2010）

ラオス政府は、2006年10月に5ヵ年の第6次国家社会経済開発計画（NSEDP）を発表した。同計画の目標は、①人的開発を柱とした経済発展の促進、②東南アジア諸国連合（ASEAN）、世界貿易機関（WTO）等の二国間・多国間枠組みにおけるラオスの競争力の増大と比較優位の活用、③経済成長と社会開発のポジティブな関係を強化し、貧困等の社会的問題に対応して社会と政治情勢の安定を図ることである。

歳入については、国内総生産（GDP）を2005年の14%から2010年には16.2%に増加させることを目標としている。歳出については、49兆6,000億キップ（GDPの21.4%）に増加させることを目標とし、年間17.8%の増加を見込んでいる。財政赤字は、2004年の7.3%から2010年には5.8%に減少させる目標を打ち出している。上記目標を達成するためには法的枠組みの構築が必要であり、以下の政策を提唱している。

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">(1) 国家予算法の改正(2) 改正税法の執行と国家収入を確保する税政策の履行(3) 関連法及び規則の普及と各当局との調整 |
|---|

国家予算法の改正は、国会の承認を通過し、大統領の署名をもって施行される見通しである。ラオス政府の公共財政管理戦略は、まず、公共財政改革の法制度等を整備して、改革実施のための基本的枠組みを完成させ、その枠組みを職員に普及させることである。適切な歳出管理と予算配分のため、ラオス政府は、公共支出管理強化プログラム（PEMSP）を開始し、2005年11月22日に最初のPEMSP年間作業計画を発表した。

2-2 ラオスの公共財政関連の法制度

ラオスの公共財政に関する法律一覧は、表-1のとおりである。現在、予算法（1994年）の改正案が国会を通過し、大統領の署名をもって、新予算法が施行される見込みである（新予算法の仮英訳は、付属資料2. を参照）。同法は、税、関税、理財の中央集権化を図るものであり、すべての歳入がSingle Treasury Account¹に直接入ることになる。歳入の中央集権化は、十分な資金を中央政府が管理するという党の政策も反映したものと考えられ、同法によって、知事の予算配分における権限が少なくなるとの見方もある。予算配分においては、予算配分規範（Budget Allocation Norms²：予算配分のガイドライン）に基づいて行われることになる（規範の作成にはその有効性に疑問を呈する向きもあり）。

また、予算策定のサイクルが変更される。これまでは、政府の高レベル予算計画のみが新予算年度（10月1日）前に国会で承認され、予算計画の詳細は新年度の2月まで承認されていなかったため、予算を実施するうえで大きな障害となっていた。新予算法では、政府が作成した高レベ

¹ 財務省の理財局が、歳入を1口座で管理する中央集権化型の歳入管理システム。理財局が保有するSingle Treasury Accountは、通常、中央銀行に設置され、各省庁や地方政府の口座にコネクションし、口座の一括管理を可能にする。

² 通常は、予算規範（Budget Norms）と呼ばれている。詳細は、3-2を参照。

ル予算計画は、5月に提出され、国家予算計画は国会開会（6月）の15日前に提出されることになり、予算計画の実施が迅速に行われる見込みである（表-2参照）。

また、新会計法の制定の準備が進められており、2007年6月の国会に提出される予定である。また、関税の中央集権化に伴い、IMFが新関税法を作成中である。

表-1 ラオスの公共財政関連の法一覧表

| No | Name of legal papers studied | Type of paper | Date of issue |
|----|--|-----------------------|-------------------|
| 1. | Prime Minister Decree on establishing of National Treasury, No. 18/PM - Base on Decree on centralized treasury, budget planning No. 68/PM | Prime Minister Degree | August 28, 1991 |
| 2. | Public Budget Law No 007/NA (National Assembly) signed by Saman Viyaketh, President of National Assembly | Law | August 18, 1994 |
| 3. | Custom Law, National Assembly, No. 05/NA | Law | May 20, 2005 |
| 4. | Tax Law, National Assembly, No. 04/NA | Law | May 19, 2005 |
| 5. | Public Property Law, No. 09/NA | Law | October 12, 2002 |
| 6. | Prime Minister Decree on National Bank and Financial Institutions under the Bank of Lao PDR, Prime Minister Office, No. 03/PM - Base on law of Lao Bank No. 05/95 | Prime Minister Degree | November 14, 1995 |

表－２ 既存の予算サイクルと新予算法での予算サイクル

| 月 | 既存の予算サイクル | 新予算法での予算サイクル |
|-----|--|--|
| 1月 | | 政府は社会経済開発計画と予算を創案するよう指示を出す。財務省は年次国家予算策定に関する指示を出す。 |
| 2月 | | 中央政府と地方政府は、予算プロポーザルを準備する。 県と市の財務局は、年次予算計画を編さんし、財務省に提出する。各省庁は、予算プロポーザルを策定し、財務省に提出する。 |
| 4月 | | 財務省は、各省庁と地方政府から提出された予算プロポーザルから国家予算計画を編さんし、政府に提出する。 |
| 5月 | 財政政策局が予算のための歳入見積りを準備。 | 政府は、国家予算計画を検討・編さんし、国会会期の開始15日前に提出する。 |
| 6月 | 財務省が高レベル国家予算枠組みを準備。財務省が目標歳入と歳出を各省庁と県に送る。 | 6～7月の国会にて予算が提出・承認される。 |
| 7月 | 各省庁と県が財務省に予算プロポーザルを提出。 財務省は各省庁と県から提出されたプロポーザルに基づいて高レベル予算を編さんする。 | 国会での予算承認後、15日以内に、政府は国家予算計画の実施のためのdecreeを発行する。 |
| 8月 | 財務省は政府に高レベル予算計画草案を提出。 | 財務省は、政府decreeの発行日から15日以内に年次予算計画の実施に関する指示を出す。 |
| 9月 | 政府は、9～10月の国会に高レベル予算計画を提出。 国会は、高レベル予算計画を承認する。 | 財務省からの指示を受け取った日から15日以内に、各省庁と地方政府は、予算収入と支出計画を関係局に実施するよう指示する。 |
| 10月 | 新予算年度の開始。 財務省は各省庁と県に高レベル予算を伝え、詳細な予算計画を最終決定するよう要請。 | 新予算年度の開始。 |
| 11月 | 各省庁と県は詳細な予算計画を準備。 | |
| 12月 | 各省庁から最終予算計画を受領。 | |
| 1月 | 県から最終予算計画を受領。 | |
| 2月 | 財務省は、最終的な詳細予算を取りまとめる。 | |
| 3月 | 最終的な詳細予算は国会に提出され公示される。 | |

出所：Public Expenditure Review, Jan.2007; State Budget Law (draft), December 2006

2－3 ラオスの公共財政の概要

ラオスの歳入は対GDP比で上昇傾向にあるが、依然として財政赤字が続いている（表－3参照）。税収入は、GDPの9.1%（2003/04年）から10.1%（2005/06年）に増大し、グラントにつ

いてもGDPの1.1%から1.7%に増大している。しかしながら、ラオスの税収入における地方分権化制度のため、黒字県から中央政府への余剰金の送金が行われていないケースが多くあるとのことで、歳入面の改善は、税収入増加の観点からも、緊急課題となっている。なお、2005年の対外債務/輸出比率は171%であり、重債務貧困国（HIPC）の基準値である150%を上回っている。

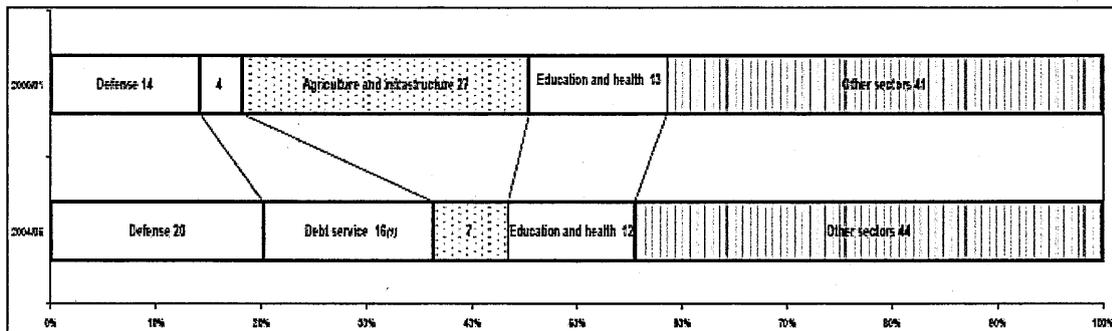
歳出については、GDPの16%程度で支出される傾向にある。しかしながら、優先セクター（教育、保健、農業、インフラ）への支出は減少傾向にあり、優先セクターへ予算配分されることが課題となっている（図-1）。教育と保健セクターの支出は、2001年から2005年にかけて、GDPの13%から12%に減少し、農業とインフラの支出は27%から7%に減少している。特に、ナムテン2水力発電事業（NT2、世界銀行の融資による事業）の収入（2010年から2019まで平均2,800～3,300万ドル）が数年以内に国庫に納められるため、同収入を優先セクターに支出するためラオスの公共財政管理を改善することが課題の1つととらえられている。PEMSPが開始された背景には、ナムテン2水力発電事業からの収入を効率的かつ透明性のあるものとして支出をし、これを貧困削減に寄与する優先セクターに配分することである。

表-3 ラオスの歳入と歳出

(単位：10億キップ、%)

| | 2003/04 | | 2004/05 | | 2005/06 (推測) | |
|-----------|---------|-------|---------|-------|--------------|-------|
| | 金額 | GDP比率 | 金額 | GDP比率 | 金額 | GDP比率 |
| 歳入とグラント | 3,103 | 12.1 | 3,812 | 12.9 | 4,617 | 13.4 |
| 歳入 | 2,821 | 11.0 | 3,390 | 11.4 | 4,043 | 11.8 |
| 税収入 | 2,328 | 9.1 | 2,794 | 9.4 | 3,481 | 10.1 |
| 税以外の収入 | 493 | 1.9 | 596 | 2.0 | 562 | 1.6 |
| グラント | 283 | 1.1 | 421 | 1.4 | 574 | 1.7 |
| 歳出 | 3,967 | 15.5 | 4,781 | 16.1 | 5,529 | 16.1 |
| 經常支出 | 1,890 | 7.4 | 2,361 | 8.0 | 3,175 | 9.2 |
| 賃金 | 1,076 | 4.2 | 1,038 | 3.5 | 1,344 | 3.9 |
| 投資支出と借款 | 1,853 | 7.3 | 1,818 | 6.1 | 2,099 | 6.1 |
| 国債 | 799 | 3.1 | 446 | 1.5 | 515 | 1.5 |
| 債務支払い/その他 | 224 | 0.9 | 602 | 2.0 | 255 | 0.7 |

出所：ラオス政府とIMFの統計資料



出所：Public Expenditure Review : Integrated Fiduciary Assessment, 2007

図-1 2001～2005年の歳出と優先セクターへの支出減少

第3章 公共支出管理強化プログラム（PEMSP）の実施状況

3-1 PEMSPの実施体制、資金等

PEMSPは2005年11月に開始されて2010年10月に終了する5ヵ年プログラムである。プログラムの目的は、「制度システムとキャパシティを強化することによって、公共支出管理における政策一貫性、効率性、透明性、職務責務を改善し、適切な国際財政管理の標準に向けて前進すること」である。最近、PEMSPのスコープを拡大して歳入を含め、新予算法の実施をPEMSPの枠組み内で行うことが決定された。PEMSPの実施体制は、図-2のとおりである。PEMSPは、財務省副大臣が統括し、その下に各局の局長から成る運営委員会（Steering Committee）があり、6ヵ月ごとにドナー諮問フォーラム（Donor Consultative Forum）を開催している。その下に、各局の次長から成る実施委員会が設置されており、IT、予算、理財、キャパシティ・ビルディング等のタスクフォースがある。事務局には、外国人コンサルタントが常駐することになっているが、現在は、コンサルタントの契約が間もなく終了するため、新しいコンサルタントの採用手続きを進めている。PEMSPを管理している部局は、財政政策局である。PEMSPには、事業基金（Operational Fund）というバスケット・ファンドがあり、ラオス政府とドナーが公共財政管理（PFM）改革事業のために資金を供与する。現在、世界銀行とECが中心となってPEMSP実施のためのマルチドナー・トラストファンドを設立する準備をしているが、同トラストファンドは、この事業基金に納められる。もう1つの資金源は、トラストファンドに参加せず個別にPEMSPを支援するドナーのプロジェクト及び技術支援（世界銀行、ADB、JICA、フランス政府等）である。PEMSPは、方法を問わず幅広いドナーの支援が求められている。

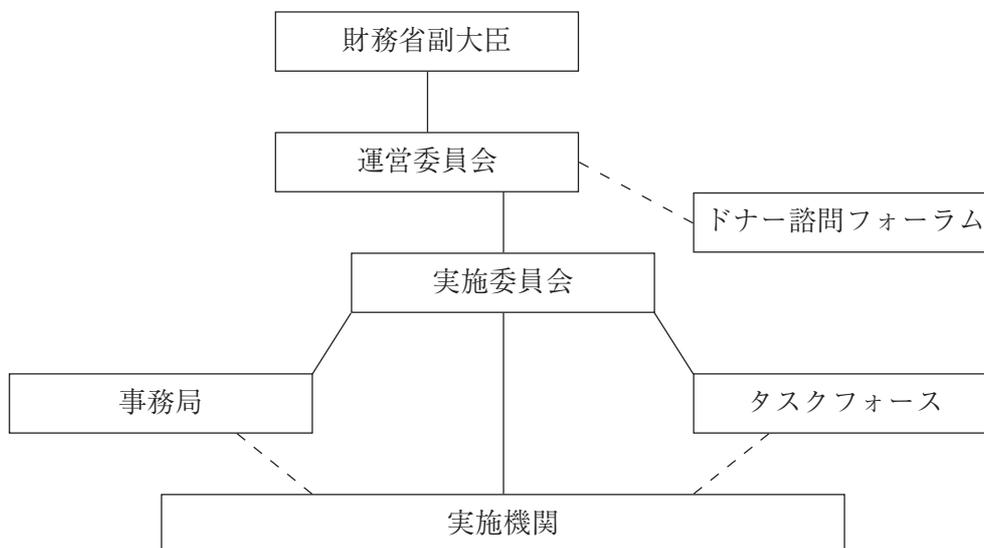


図-2 PEMSPの組織図

3-2 これまでのPEMSP実施状況

(1) 新予算法の制定

税、関税、理財の中央集権化をめざしており、国会の承認は通過し、大統領の署名をもって成立する。新予算法は、各種手続きを経て、2008年から2009年までには実施される予定。これまでは、例えば、地方が税収の60%を徴収し、その40%を支出する場合、残りの20%につ

いては、中央に移転するよう依頼する必要があったため、中央－地方間の垂直的なアンバランスがあった。新予算法は、このアンバランスを改善することが目的のひとつとなっている。新予算法実施のための法令（decree）の作成と職員への訓練が今後の課題となっている。

(2) 会計規則、新しい会計システムの導入

財務省及び地方政府に新会計システム（政府財政情報システム：GFIS³）をインストールしたが、人材面での障害があり、財務担当者に適切にスキルを研修させる必要がある。新会計システムへの入力は、2007年5月から開始される予定。財務省、各省庁、県へのインストールは完了し、勘定科目一覧表の機能コードが追加された。監査局職員によると、GFISは存在しているが、一度も使用したことがなく、GFISを使用するための研修もないとのことである。

(3) 会計報告の改革、勘定科目一覧表（Chart of Account）

現在、実施の最終段階。2007年3月末までに、勘定科目一覧表は完成する予定であり、パイロットで実施したのち、次年度の予算で開始する予定。

(4) 理財システムの改革、キャッシュ・マネジメントの改善

新予算法の成立後には、Single Treasury Account を中央銀行内につくり、口座の一括管理ができるようになる。既にワークショップを開催し、中央集権化が機能するよう議論している。中央集権化政策（税、関税、理財を含む）は、十分な資金を保有するという党の政策であり、すべての歳入がSingle Treasury Account に直接入ることになる。現在、新予算法の実施のための法令を作成中。また、ECの支援によって、キャッシュ・マネジメントのためのマニュアル/ガイドラインが作成され、ワークショップも開催された。

(5) 中期支出枠組み（MTEF）の作成

当初は、ボトムアップ方式でMTEFを作成することを試みたが、最終的には適切でないということになり、「Indicative MTEF」を作成することになった。これは、ベトナムで使用されたモデルであり、2006～2007年度の支出をベースラインとし、向こう3年間の経常予算と公共投資を見積るものである。公共投資については、過去5年間の平均をベースラインとして、向こう3年間の公共投資を見積る。このモデルは、ボトムアップとトップダウン方式を組み合わせたものである。モデルでは、中期支出の全部を見積り、経常支出と投資支出を差し引いた「余剰資金」を新しい政策やプライオリティ・セクターに支出する。既にIndicative MTEFに関するワークショップを2回開催しており、財務省、教育省、保健省、農業省、交通通信省が参加した。また、モデルを説明するマニュアルが作成されている。保健省と教育省を対象にパイロットベースでMTEFを試行する予定。MTEFの研修には、最低でも県2名、郡1名への研修が必要であるとされている。

³ GFISは、ADBが開発。世界銀行がアップグレード及び接続し、研修を行った。GFISは、理財システム（Treasury System）、予算システム（Budget System）、会計システム（Accounting System）とも呼ばれている。予算については、GFISとは別の予算システムがある。

(6) 予算規範 (Budget Norms) の作成

2007年3月までに完成する予定。予算規範を作成する背景は、これまでは予算を配分するうえでの基準が全くなかったため、水増し請求等も数多くあったことである。予算規範を導入することによって、基準に基づいたコストで予算策定をすることになる(例:教師の月収を20ドルにするというガイドラインを作成すること)。教育と保健セクターをパイロット・セクターとして予算規範を導入する計画がある。予算規範は、世界銀行の勧告で実施されるものであり、世界銀行は、予算規範を導入して財務省のキャパシティ・ビルディングを改善したいと考えている。

(7) 予算システム

財務省内では、予算システムを構内ネットワーク (LAN) でコネクションしているが、県とのコネクションは未完了。また、省庁間のコネクションは完成されていない。財務省内がLANでコネクションされたため、支出をモニターすることができるようになった(会計局のみがITインフラで問題を抱えている)。予算局と理財局とのコネクションのみが実施されている。

(9) 研修センターの設置

フランス政府の支援により、財務省内に研修センターが設置された。研修プログラムは、PEMSPで実施されている改革を含む。現在は、関税と会計に関する研修が研修センターで行われている。

(9) マルチドナー・トラストファンド

世界銀行と EC が中心となって、トラストファンドを設置する準備をしている。

(10) PEMSP の実施計画とスケジュール 2006 ~ 2007 の作成

PEMSP の 5 ヶ年実施計画を作成した。

3-3 今後の課題

新予算法の成立が間もなく予定されており、税、関税、理財の中央集権化政策が実施されることになる。会計システム、予算システムは既に導入されており、MTEFは間もなく承認される予定である。今後の課題としては、これら新しいシステムや法制度について、職員に研修を行うことである。ドナーの支援によって、新しいシステムや法制度のワークショップ等は開催されており、新システムを説明するマニュアルも作成されているが、これまでのキャパシティ・ビルディング支援は、部分的であり、かつ持続的なものではないため、総合的かつ長期的なキャパシティ・ビルディングを作成する必要がある。財務省内に研修センターが設立されたため、財務省研修学校とともに、長期的なキャパシティ・ビルディングを構築する基礎は整っていると考える。

第4章 ドナーの支援活動

4-1 PEMSP へのドナー支援活動

世界銀行、ADBが中心となって、PEMSPへの支援を実施しているが、ECなどの他ドナーも第6次NSEDPと貧困撲滅への取り組みに不可欠なものとして、PEMSPを支援している。援助形態は、当初の借款（世界銀行）からグラントへ、さらにドナー間が連携してPEMSPに支援するマルチドナー・トラストファンドを設立する援助潮流があるが、特に限定されておらず、日本の技術協力のような形態での支援も排除されていない。ドナー支援の一覧表は、表-4のとおりである。

(1) 世界銀行

世界銀行は、ADB及びIMFと共同で2002年にCountry Financial Accountability Assessment (CFAA)を作成。CFAAの多くの勧告は、PEMSPに反映されている。2002年6月、世界銀行はFinancial Management Capacity Building Credit (FMCBC : US\$8.5 million credit)を供与し、2名の長期専門家（プログラム・アドバイザーとキャパシティ・ビルディング・アドバイザー）を派遣してPEMSPを支援するものの、キャパシティ・ビルディングの枠組みが確立されていないことと、キャパシティ・ビルディングのコンポーネントに借款を利用することをラオス政府が躊躇しているため、デイスバースが遅延している。FMCBCは、北部と南部の財務省研修学校について、インフラ、カリキュラム、設備の面で支援する。新予算法が成立するので、今後は新予算法に焦点を当てて支援することになる。2005年にPoverty Reduction Support Operation (PRSO) 1 (US\$4.5 million credit, US\$5.5 million grant)を、2006年にはPRSO 2 (US\$8.0 million grant)を供与し、2007年3月にはPRSO 3を供与する予定である。公共財政管理支援をPRSOのコンポーネントとして含めている。また、2007年度のPublic Expenditure Review (PER)は作成済みであり、公共支出を追跡して支出が適切に行われているかを調査するPublic Expenditure Tracking Surveys (PETS)については、調査が終了し、現在報告書を作成中である。PEMSPが実施された背景には、世界銀行の支援によって実施されているナムテン2水力発電事業(NT2)による収入を政府の貧困削減と環境保全の優先事業にあてるシステムを構築することもあるため、NT2における収入・支出管理に対しても世界銀行は技術支援をしている。世界銀行は、予算規範を導入して財務省の予算策定におけるキャパシティ・ビルディングを改善したいと考えている。また、新予算法導入のための戦略プランを作成することも計画中である。

(2) EC

ECは、ADB及びIMFと共同で、2007年度のPERを作成した。また、世界銀行と共同で、マルチドナー信託基金の設立のためのプロポーザルを作成している。技術協力(TA)については、理財局に短期コンサルタントを1名派遣し、キャッシュ・マネジメントの改善を支援した。このTAでは、キャッシュ・マネジメントに関する新しい規則を提案し、キャッシュ・マネジメントに関するワークショップを理財局職員に対して実施、また、他局職員と銀行セクターの職員に対するワークショップも開催した。キャッシュ・マネジメントについては、財務に携わる職員全員を対象に研修を実施する計画である。また、監査局に短期コンサルタント1名を派遣している(2007年6月まで)。このTAでは、効率的な内部監査システムを構築するための戦

略計画を作成する予定。調達についても支援していきたいと考えている。EC は、世界銀行、IMF、フランス等と協力して、Public Expenditure Framework Assessment (PEFA) の指標を作成し評価することも行っている。2005年の指標については既に承認されており、3年ごとに評価する予定。また、2005年に、Capacity Building Baseline Assessment を作成し、キャパシティ・ビルディングのニーズ・アセスメントを実施した。

(3) ADB

ADB は、PEMSP における技術支援として、3つの支援をしている。第一の支援は、予算計画手続き (MTEF の策定) に関するものである。2007年3月には、作成された MTEF モデルが承認される予定。MTEF の研修には、最低でも県で2名、郡で1名への研修が必要とされている。また、債務管理への支援もしており、対外金融関係局へ債務管理ソフトウェアの供与や訓練を与えている。また、25台のコンピュータを財政政策局と対外財政局に供与した。

第二の支援は、会計規則と手続きに関するものである。新会計システム (GFIS) を供与し、既に財務省にインストール済みである。また、1県でパイロットとして導入したのち、全県と全省庁に導入した。新会計システムを使用するための研修を実施したが、まだ不十分のようである問題は残っているとのこと。また、内部監査への支援もしている。この第二の支援は、日本のトラスファンドから供与されている。

第三の支援は、会計検査局への支援である。以前は会計検査局が存在しなかったため、まず、会計検査局の設立から開始し、政府や国営企業への監査を開始した。また、国家監査員への研修を供与した。次に、監査を銀行セクターや企業へ拡大した。

(4) UNDP

UNDP の活動は、2つある。1つは、公務員制度改革であり、全公務員に対する共通のカリキュラムを作成すること、また、いわゆるゴースト公務員がいるため、給料の追跡システムを構築することである。次に、首相府行政管理・公共サービス庁 (PACSA) を通じて、公共サービスの供与を改善することである。

UNDP は、地方分権化政策におけるガバナンスと行政改革のプログラム (Governance and Public Administration Reform : GPAR) のリードドナーとしての役割を担っている。具体的には、ビエンチャン、ルアンパバーン、サラワン、Xieng Khonang、カムアンの5県で、人的支援、財務管理 (歳入と支出を含む)、効果的な IT 利用のための制度構築を支援している。GPAR は、国家公務員制度改革を行っており、国家公務員育成の共通のカリキュラムを作成している。また、GPAR には、郡へ基金 (グラント) を供与して、コミュニティが事業に参加する地方分権化プログラムがあり、資金の透明性の確保をめざしている。かつての GPAR は、プロセスが中心であったが、今後は貧困削減とガバナンス改善をリンクさせる予定。貧困削減のための公共サービスの供与に焦点を当て、政府のモニタリング機能を改善させたいと考えている。GPAR には、SIDA、EU、スウェーデン、United Nations Cooperation Development Fund (UNCDF)、ルクセンブルク等が連携している。GPAR を実施している県がナムテン2水力発電事業と重なるため、世界銀行は associate fund を供与した。

(5) SIDA

SIDA は、専門家 1 名を主税局に派遣し、税制改革に支援している。主税局スタッフの IT スキルの向上のために、県レベルで基本 IT スキルの研修を実施した。ラオスの税 IT システムについては、パイロットベースで研修を行う予定。税に関する人材育成については、プロジェクト管理の研修、会計、監査評価に関する研修を行った。また、小額納税者用の徴税マニュアルを作成。今後は、税制法と実態との関連性、納税者番号の発行、付加価値税 (VAT) の導入、税申告書の強化に取り組む予定。

(6) IMF

世界銀行や ADB と共同で、PER を作成する等の分析作業に参加している。また、新予算法が成立される予定なので、新関税法を制定する準備に支援をしている。

(7) フランス

フランス人専門家を派遣して、財務省の能力強化のために、関税局と会計局のスタッフへの研修を行っている。フランス政府の支援で、2006 年 11 月に研修センターが設立された。現在は、関税と会計に関する研修を行っているが、今後は理財や予算に関する研修を行う予定。研修プログラムには PEMSP で実施されている改革も含まれるものとして位置づけられている。PEMSP 改革に必要な研修は、ここで行われる予定。ASYCUDA は、関税のシステムのことであり、同システムを全国に普及させて、貿易の 75% を管理したいと考えている。

(8) ベトナム

ベトナム政府は、新予算法の作成に支援した。また、財務省研修学校へ支援しており、ビエンチャン校にクラスルームを建設する予定。また、ビエンチャン校では、学士コースをベトナムから派遣された講師によって教えている。

4-2 キャパシティ・ビルディング支援

PEMSP を支援しているドナーのなかで、財務省のキャパシティ・ビルディングを支援しているドナーは、フランス、世界銀行、EC、ベトナムである。フランスは、財務省内に研修センターを設立し、関税と会計分野の研修を行っている。同研修センターは、教師への教授方法 (teaching methods) を教えており、研修センターで得たスキルや知識を財務省職員 (地方含む) へ教える予定。世界銀行は、財務省研修学校のインフラ整備に支援しており、EC は、キャパシティ・ビルディングのニーズ・アセスメント調査を 2005 年に取りまとめた。ベトナム政府は、財務省研修学校の校舎建設と学士コースへの支援を行っている。

その他、ドナーが特定トピックスに関するワークショップや研修を供与するケースが数多くある。例えば、SIDA は、税に関する短期研修を財務省研修学校で実施した。世界銀行は、予算策定の技術支援をし、ワークショップを開催した。EC はキャッシュ・マネジメントに関するガイドラインを作成し、ワークショップを開催した。マルチドナー・トラストファンドは、事業基金を通じて、キャパシティ・ビルディングに支援している。

表－４ ドナー支援一覧表

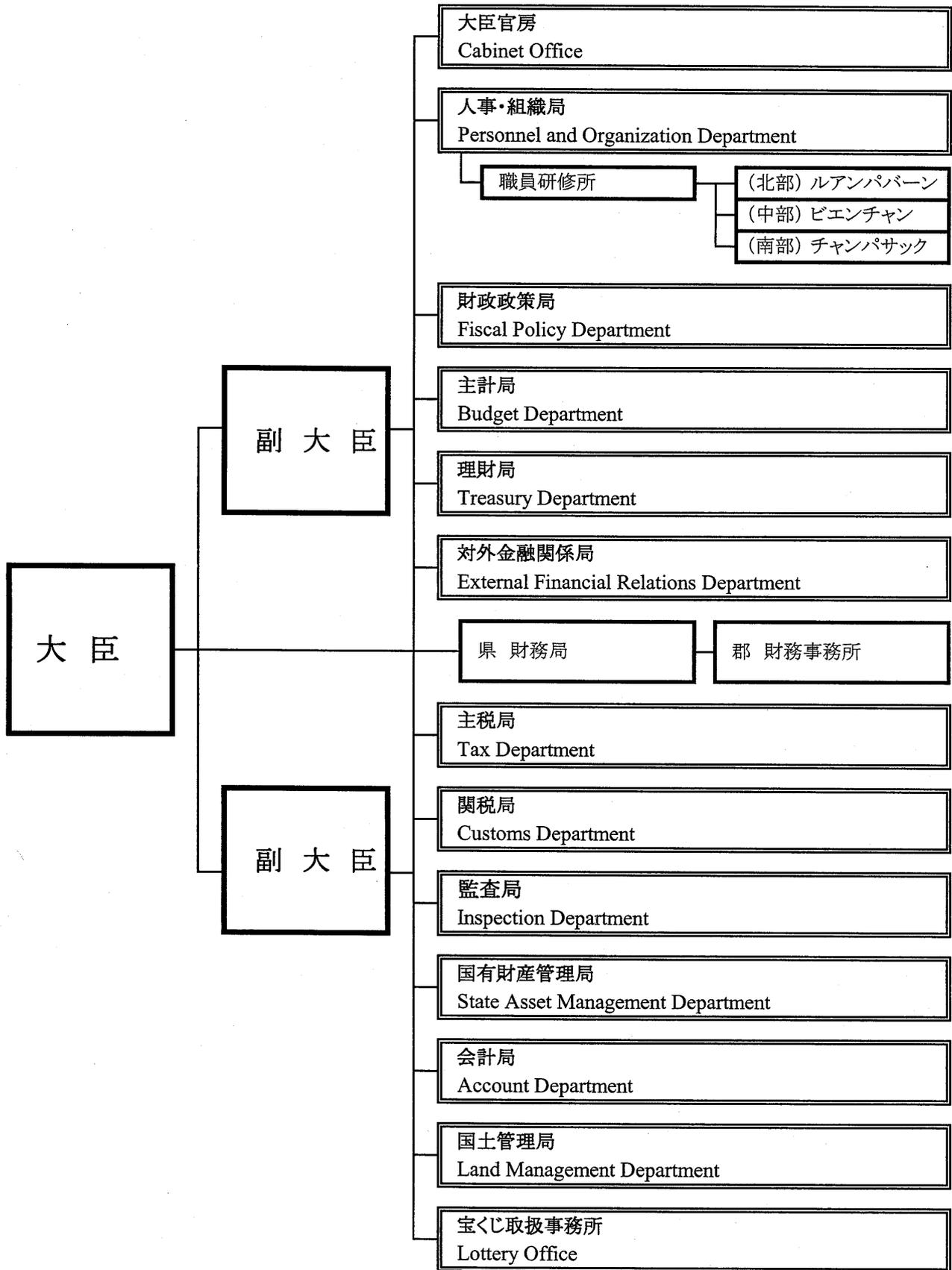
| プロジェクト | 支援分野 | 支援内容 | コストと期間 |
|---|---------------------|--|--|
| ADB | | | |
| 1. Public Expenditure Planning for National Growth and Poverty Eradication Strategy | 予算策定、MTEF、債務管理 | MTEF 策定への支援。債務管理へ支援し、対外財政局へ債務管理ソフトウェアの供与や訓練を与えている。また、25 台のコンピュータを財政政策局と対外金融関係局に供与。 | 70 万ドル 2005～2007 年 |
| 2. Enhancing Government Accounting Regulations and Procedure - Phase II | 会計規則、会計システム | Phase I～III までである。会計規則の改善と会計ソフトウェア（GFIS）を開発。財務省と全県に導入済み。また、内部監査への支援もしている。 | 62 万ドル（日本のトラストファンドから拠出） 2003～2006 年 |
| 3. Institutional Strengthening of the National Audit Office | 監査 | 会計検査局への支援。会計検査局の設立から開始し、政府や国営企業への監査を開始。また、国家監査員への研修を供与。監査を銀行セクターや企業へ拡大している。 | 70 万ドル 2001～2005 年 |
| SIDA | | | |
| Strengthening Fiscal Management | 税 | 専門家1名を主税局に派遣し、税収増大のために、税制政策、主税局職員のキャパシティ・ビルディングの向上、税ITシステムの普及に支援している。 | 320 万ドル 2004～2008 年 |
| フランス | | | |
| Strengthening the Capacity Building and Training of the Ministry of Finance | 関税、会計、キャパシティ・ビルディング | フランス人専門家を派遣し、財務省のキャパシティ・ビルディングに支援。特に、関税局と会計局に研修を行っている。2006年に財務省内に研修センターを設立。 | 60 万ユーロ 専門家1名 |
| EC | | | |
| 1. Drafting Regulations for Cash Management | 理財、キャッシュ・マネジメント | 短期コンサルタントを1名派遣し、キャッシュ・マネジメントに関する新しい規則を提案。 | 40 日間の短期コンサルタント |
| 2. Strengthening of Internal Control | 内部監査 | 効率的な内部監査システムを構築するための戦略計画を作成する予定。 | 3ヵ月間の短期コンサルタント |

| プロジェクト | 支援分野 | 支援内容 | コストと期間 |
|--|--------------------------|---|----------------------------------|
| 世界銀行 | | | |
| 1. Financial Management Capacity Building Credit (FMCBC) | キャパシテイ・ ビルディング、 会計 | PEMSP長期コンサルタント2名を雇 用。財務省研修学校のインフラ、設 備、カリキュラムに支援。勘定科目 一覧表の普及に支援。GFISの普及に 支援。 | 800万ドル 2002～2008年 |
| 2. Poverty Reduction Support Operation (PRSO) | 政策改革 | PFM改革への財政支援であり、政策 改革に支援。 | 800～1,000万 ドル/年 2005～2007年 |
| UNDP | | | |
| Governance and Public Administration Reform (GPAR) | 地方の財務管理 | 5県で、人的支援、財務管理（歳入と 支出を含む）、効果的なIT利用のため の制度構築を支援。 | 1,200万ドル 4年間 |
| IMF | | | |
| | | 新関税法の制定を支援。PER等の分 析作業にドナーと協力して支援。 | |
| ベトナム | | | |
| | | 新予算法の作成に支援。財務省研修 学校のインフラ、カリキュラム、学 士コースへ支援。 | 368万ドル |

第5章 財務省、国家計画投資委員会（CPI）、 県予算計画局及び財務局の実施体制

5-1 財務省

財務省がPEMSPの実施を担当する。財務省の組織図は図-3に示したとおりである。PEMSPを管理している財政政策局の職員数は20名であり、局長1名と次長2名がいる（表-5と図-4を参照）。財政政策局は、JICAに要請している「公共財政管理能力強化プロジェクト」を担当することが想定されている。人事・組織局の人事開発課は、財務省研修学校を管轄している。同課には職員が4名しかおらず、将来的には6～7名に増員したいと考えている。党組織・大衆組織課は、上級職員の昇進などを担当しているが、上級職員の昇進は政治的に決定されるため、事務的な役割しかない。監査局の職員数は29名であるが、十分に監査機能を遂行する職員数の60%しかなく、不十分といえる。

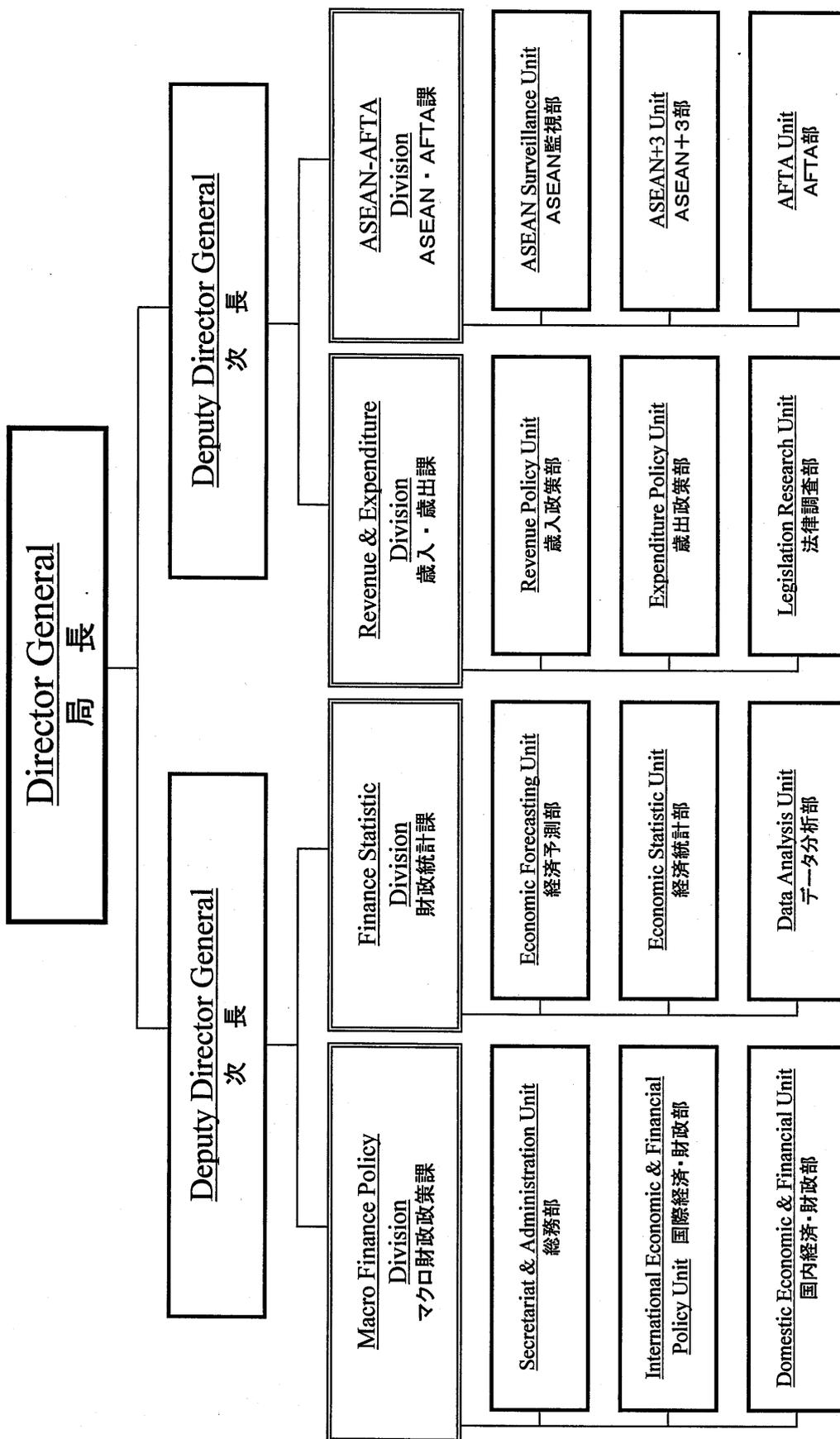


図一 3 財務省の組織図

表－5 財務省各局の組織と職員数

| 局 | 課 | 職員数 |
|----------------------------------|----------------------------|-----|
| 人事・組織局 職員 19 名、局長及び次長各 1 名 | 総務 | 5 |
| | 職員組織 | 5 |
| | 人事開発 | 4 |
| | 党組織・大衆組織 | 2 |
| 財政政策局 職員 20 名、局長 1 名、次長 2 名 | マクロ財政政策 | 6 |
| | 歳入・歳出 | 4 |
| | 財政統計 | 4 |
| | ASEAN・AFTA | 3 |
| 予算局 職員 27 名 | 中央予算 | 13 |
| | 予算計画 | 9 |
| | 地方予算 | 5 |
| 対外金融関係局 職員 22 名、局長 1 名、次長 2 名 | 総務 | 5 |
| | 国際金融協力 | 5 |
| | 借款とグラント管理 | 5 |
| | 対外債務 | 4 |
| 会計局 職員 24 名、局長 1 名、次長 2 名 | 政府会計 | 8 |
| | 国営・民間企業会計 | 8 |
| | 情報通信技術 (ICT) | 3 |
| | 協力 | 4 |
| 監査局 職員 29 名 | 総務 | 4 |
| | 企業監査 | 7 |
| | 監査 (国家予算の利用者) | 6 |
| 理財局 職員 50 名 | 会計と総務 | 14 |
| | 支払い前監査 (Payment pre-Audit) | 12 |
| | 預金口座管理 | 10 |
| | 歳入管理 | 5 |
| | キャッシュ・マネジメント | 9 |

出所：PEMSP Capacity Building Assessment and Program Design, EU, 2005.



図一 4 財政政策局の組織図

5-2 国家計画投資委員会 (CPI)

CPIは、NSEDПの策定とPIPを担当している。公共投資は、国内資金(税収入)とODAから成り、国内資金の投資計画はCPIが担当し、ODAは外務省の国際協力局(グラント)と財務省(借款)が担当する〔外務省国際協力局はCPIに移管(2007年8月)〕。国家目標の年7%成長を達成するためには、GDPの約30%の投資(民間投資を含む)が必要であるため、CPIは民間セクターを誘致する政策を進めている。財務省とCPIとの連携は、予算シーリングの交渉の際に行われている。投資予算(民間投資を含める)をGDPの30%とするのがCPIの方針であり、予算シーリングもこの方針に沿って決められる。また、新規事業については、県、省庁、財務省と議論をして、国家計画のプライオリティと一致しているか確認し、CPIが最終的に承認する。CPIの組織図を、図-5に示す。副会長のBountavy氏は、県、省庁、CPI内の連携を進めている。

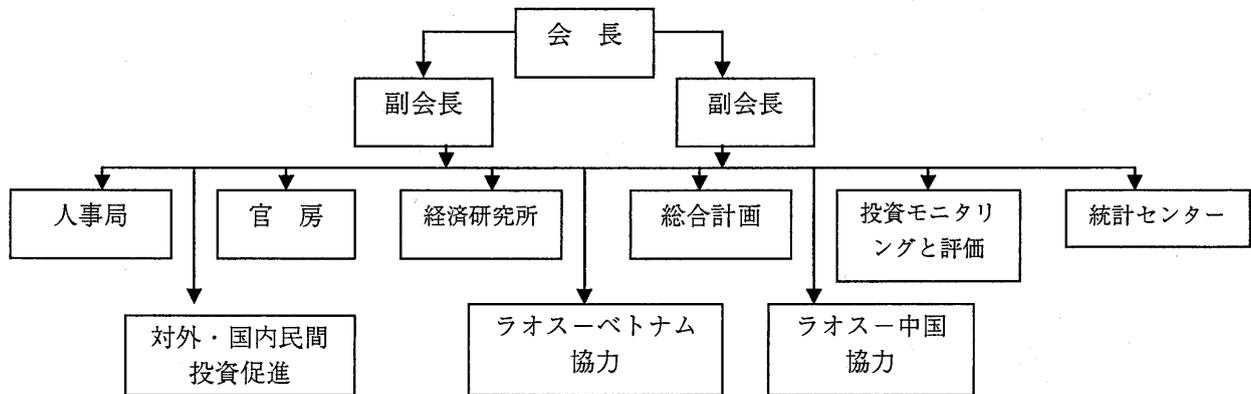


図-5 CPIの組織図

5-3 県の財務局と計画投資局(ビエンチャン県を事例に)

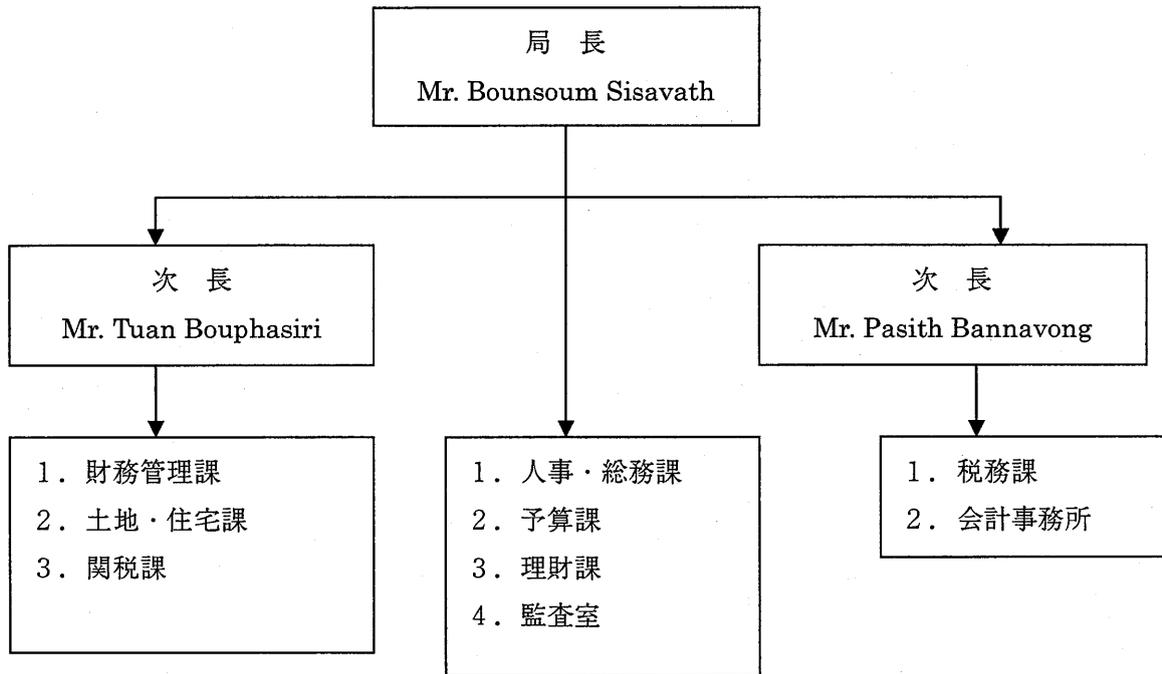
5-3-1 ビエンチャン県の財務局

財務局には、財務局長、次長2名、3部局がある(図-6参照)。このうち、予算課が県の予算を取りまとめ、理財課が県の収入を管理する。計画投資局(DPI:CPIの出先機関)で策定された公共投資についても予算課が取りまとめる。理財課には口座があるが、県財務局は銀行から遠い所に位置しているため、金庫に全収入の10~15%が常時保管されている。2003年度の収入計画は449億キップであるが、実際の収入は、453億7,000万キップであった。一方、2003年度の支出予算は710億6,900万キップであるが、実際の支出額は696億7,100万キップであり、予算を超えないよう配慮しながら支出している。収入よりも支出が多いため、政府からの交付金(243億100万キップ)を受けている。財務局の職員数は124名であり、2009年までにはディプロマ取得者を100名まで増加させたいと考えている。

予算計画の報告は、期日どおりに行われている。しかしながら、予算計画には知事の署名が必要であるため、手渡しで報告している。毎日の収支については、ファックスで報告しており、オンラインでの報告はしていない。予算システムはインストールされているが、県知事等の署名はオンラインでできないため、中央の予算システムとはつながっていない。GFISはインストールされていない。新しい勘定科目一覧表(Chart of Account)はあるが、まだ従来の方法で行われている。新しい勘定項目については、中央政府から2~3人が来て、2~3日の研修を行った。

予算については、中央と密接に連携して策定している。しかしながら、予算の執行については、中央との連携はなく、県財務局が実施している。中央からのモニタリングについてもない。

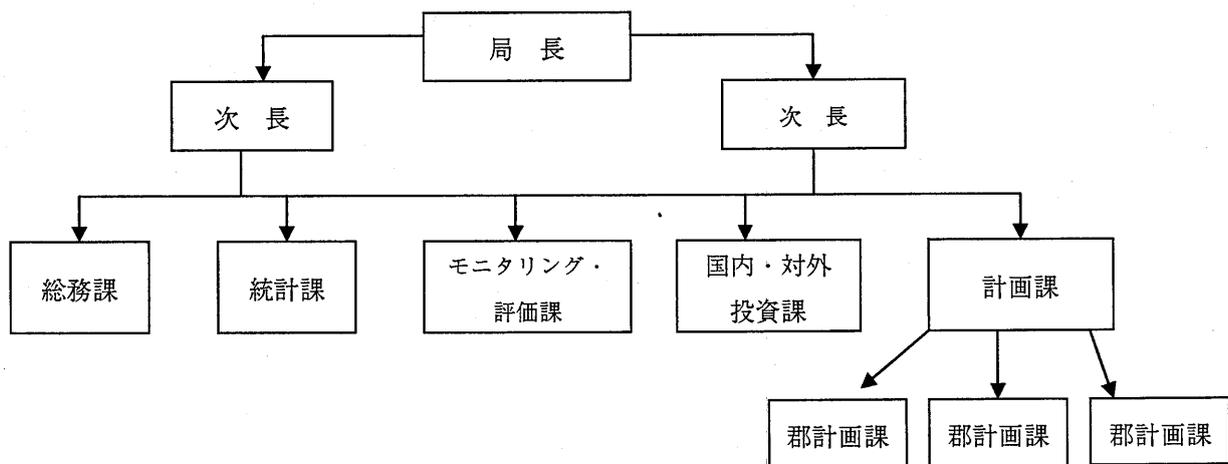
県から実施の報告をするだけである。



図一六 ビエンチャン県財務局の組織図

5-3-2 ビエンチャン県の計画投資局 (DPI)

DPIは、局長、次長2名、5セクションから成る。DPIの組織図は、図一七に示したとおりである。計画課が郡からの公共投資計画の取りまとめを行う。2005年度承認された公共投資額は、175億キップであった。計画策定時には、CPIと密接に連絡しており、CPI職員が県を来訪して郡の公共投資計画の策定に支援している。公共投資事業のモニタリングについては、大規模プロジェクトについては、CPIがモニタリングをし、小規模プロジェクトについては県がモニタリングをする。郡レベルでも5ヵ年計画に沿って計画を作成している。実際には、郡長に大きな権限があるため、郡長が投資予算を決定している。中央政府から予算を配分されるが、県財務局が管理する県の収入から実際の事業を実施している。DPIの職員数は26名である。PEMSPの改革は、県DPIで導入されていない。



図一七 ビエンチャン県DPIの組織図

第6章 財務省の人事体制と人材育成

6-1 財務省の人事体制とキャパシティ・ビルディング戦略

現在、財務省には約4,000名の職員がおり、学士を取得している職員数は268名（全体の6.7%、うち、女子は61名）であるが、この学位には、経済学や財政学と全く関連のない学位（物理学や文学等）を含む。修士号は41名（うち、女子は11名）であり、博士号は5名（うち、女子は1名）である。学士号取得者が少ない理由は、財務省研修学校にはディプロマ・コースしかなかったためであるが、2006年度から学士号コースが開始されたので、今後は学士取得者数が増える見込みである。

各職員の職務内容はきちんと整理されておらず重複もみられるため、改めて整理する必要がある。

人事異動については、自己申告で異動することはなく、すべては一方的な辞令によって異動が決まる。任期も明確でない状態である。したがって、自分でキャリア目標を築いていくことが困難なシステムになっている。雇用プロセスも不透明であり、人事・組織局ではなく各局が決定する。

PACSAは人事に関するシステムを開発しているが、財務省の人事・組織局は、財務省独自の人事システムを構築したいと考えている。現在、人事開発システム（HRDシステム）は故障中。

昇進には2種類あり、①給料の上昇、②地位の昇進がある。給料の上昇は、学歴などの資格によって上昇し、2年ごとに査定される。地位の昇進については、職員評価（staff appraisal）に基づき、学歴や人格など様々な基準が考慮される。例えば、修士号を取得しているが英語やITスキルが不足している場合、研修を受けさせて、その後昇進させることになる。評価基準には、①経験や倫理観を含むマネジメント・スキル、②学歴がある。上級スタッフの昇進は、財務大臣の決定事項である。

財務省は、PEMSPコンサルタントと協力してキャパシティ・ビルディングのための戦略を作成した。この戦略に関するワークショップを全局の職員に対して開催した。戦略は10ヵ年戦略であり、短期、中期、長期の目標がある。長期的プログラムでは財務省職員が学位を取得できるようになることが、短期プログラムでは国内的及び対外的に支援された研修プログラムを活用することが述べられている。例えば、SIDAは財務省研修学校を活用して税に関する研修を行った。また、研修の優先分野（Treasury、Budget等）を選定しており、財務省研修学校は戦略の要と位置づけられている。長期的には、カリキュラムの改善、財務省研修学校の講師への研修、また、学校のインフラ整備が必要とされている。財務省研修学校のビエンチャン校については、ベトナムからのインフラ整備の支援がある。また、北部と南部の財務省研修学校については、世界銀行（FMCBC）がインフラ整備に支援する計画である。フランス政府が財務省内の研修センターを建設しているため、そこで短期的な研修を供与することが可能である。また、各局がキャパシティ・ビルディングの戦略を提出している。以下、予算局のキャパシティ・ビルディングについて述べる。

〈予算局のキャパシティ・ビルディング〉

予算局のキャパシティ・ビルディングについては、2種類ある。第一に、予算に関する専門知識のキャパシティ・ビルディングであり、短期、中期、長期のプログラムがある。また、ラオス国

内の学校で研修するものと海外で修士号を取得するものがある。国内研修は、財務省研修学校で行われており、2006年度から学士レベルのコースが開始された。新予算システムを導入するためには、集中的な研修が必要である。資金は、世界銀行、SIDA、ECが設立したマルチドナー・トラストファンドから拠出される予定。短期の研修コースでは県や他の省庁の職員を含み、勘定項目一覧表に関する研修も含まれる。第二に、ITと英語の知識を向上させることである。特に、県レベルでの職員の英語の研修が必要である。

6-2 財務省研修学校

6-2-1 組織と職員の能力

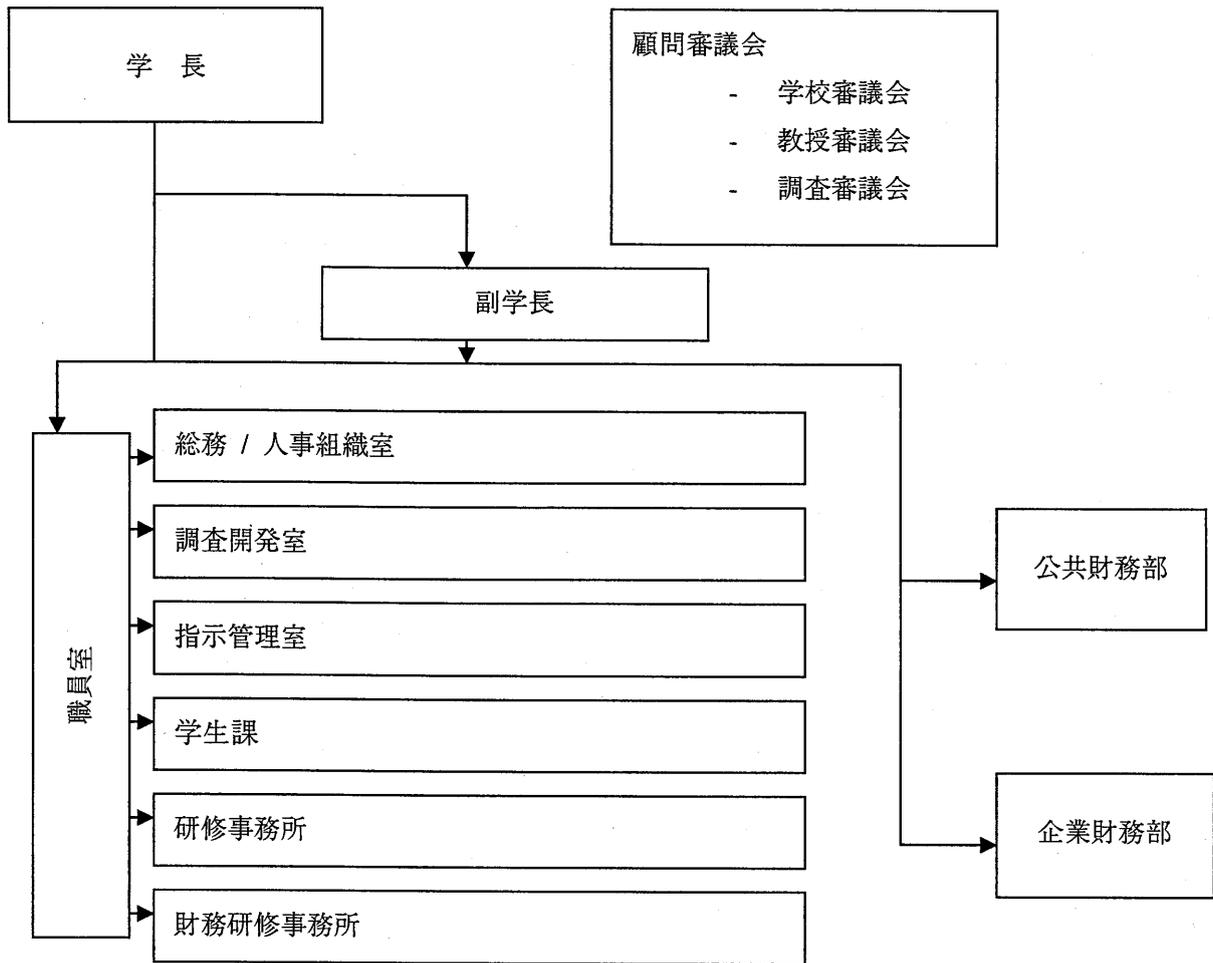
財務省研修学校は、学長、3名の副学長、6部門から成る。研修学校の組織図は図-8のとおり。学校には、公共財政コースと公共企業コースの2つがある。70名のスタッフのうち、51名が現在職員として働いている。残り19名のうち、17名は研修中であり、2名は海外で研修を受けている。51名の職員のうち、49名は教師の資格があり、38名が財務省の職員である。この職員のうち、修士号を取得している教師は3名、学士は13名、ハイ・ディプロマ (High diploma) は7名、ディプロマは15名である。2006年度から学士号コースを開講しているが、学士号コースの講師はベトナム人である。学期は9月から開始し6月に終了する。1教師が2~3クラスを担当している。

6-2-2 学生数、学習環境、財務省職員の研修

総学生数は1,569名である。そのうち学士号コースは182名、ハイ・ディプロマは617名、ディプロマは309名、その他のディプロマは461名である。学士号コースの182名はすべて財務省から派遣された職員である。残りの学生は、試験を受けて合格した一般の学生である。この一般学生が将来財務省で働く確率は2~3%であり、多くは民間企業に就職している。1クラス当たり50~60名の学生が授業を受けている。クラスルームが不足しているため、学士コース以外は半日しか授業がない状況。学生寮は、現在、300~400名収容可能であるため、残りの学生は外部から部屋を借りるなどの手段をとっている。現在、ビエンチャン校にはコンピュータが50台あるが、インターネットに接続されていない。授業料、宿泊料などは学生が賄わなければならないが、これは財務省から派遣されている職員も同じである。財務省から授業料や宿泊料等への支援はないが、財務省の各局や県が職員を支援している (日当の支給など)。財務省から派遣されている職員は、学士コース終了後、県の財務局に戻り、昇進することになる。

6-2-3 ドナーの支援

ベトナム政府が2006年から2009年の間で590億ドン (約368万7,500ドル) を供与して、ビエンチャン校のクラスルームの建設等のインフラ支援と学士コースへの講師を派遣している。インフラ建設では、1クラスルームと1オフィスが建設される予定。この支援によって、1,000名の学生がフルタイムで授業を受けることができるようになる。世界銀行によるFMCBCでは、他の財務省研修学校 (北部と南部) のインフラ整備と研修設備の強化に130万ドルの支援をする。ビエンチャン校の学長によると、ベトナムの支援が2009年に終了し、その後支援がないため、学士コースの将来に不安を感じている。



図－8 財務省研修学校の組織図

6-3 研修センター

フランス政府が、財務省内に研修センターを建設している。研修センターは、フランス政府の資金協力の下、2006年11月に開始された。現在は、関税と会計に関する研修を行っているが、今後は理財や予算に関する研修を行う予定。研修センターには、1コンピュータ室、1クラスルームがあり、更に2クラスルームと図書館を建設している。会計・関税の両分野で既に6教師が教授方法 (teaching methods) を修得した。また、予算局や理財局等の他の部局の職員も、会計コースを学ぶことができる。研修プログラムにはPEMSPで実施されている改革も含まれる。PEMSPに必要な研修 (講師への教授) は、ここで行われる予定。ASYCUDAは関税のシステムであり、西アフリカやベトナムで既に導入されているが、本研修センターでもASYCUDAに関する研修が実施されており、フランス人アドバイザーによると、ASYCUDAを全国に普及させて貿易の75%を管理することをねらっているとのことである。

研修センターで修得されたことは、県でも講習される予定である。また、新予算法に関するセミナーを財務省の全部局に対し行う予定。本セミナーには、①技術職員 (technical officer) 向けと②上級職員向けの2種類がある。セミナーを通じて研修のニーズを選定し、フランスや他のドナーがその研修を支援することが考えられる。

6-4 今後の課題

本調査を通じて得た情報を踏まえ、今後の課題を整理すれば次のとおり。

- (1) キャパシティ・ビルディングのための10ヵ年戦略は、短期、中期、長期の目標が示されているものの、それを達成する具体的手段が欠けている。また、各目標を設定した根拠に乏しく、長期的にどのような人材育成をめざしているのか、説明が不十分である。
- (2) 各職員の職務内容は従来のものであり、これをアップデートする必要がある。
- (3) 財務省研修学校については、どのように財務省職員を育成させるか、という長期的戦略が乏しく、全体的なビジョンが欠けている。また、教師の教授能力不足の問題があるため、短期的には研修センターで特定トピックスに関する講習を受けること、長期的には修士号を取得させて、教師としての質の向上を図ることが考えられる。また、研修学校のマネジメントの問題がある。クラスルームの絶対数が少ない状況なのに学生数を増やしているため、今後は適切な学生数に減少させる必要がある。また、コンピュータは50台あるが、インターネットに接続されていない、公共財政にかかわるソフトウェアがインストールされていない等の問題を抱えているため、IT面での改善が必要である。本技術協力を供与するうえで障害となる問題は、財務省研修学校が財務省職員だけではなく、一般の学生を教えていることである。本支援は、財務省の公共財政管理におけるキャパシティ・ビルディングであり、一般学生向けの支援ではないため、設備供与をする場合、何らかの境界線を引く必要がある。
- (4) ドナーのキャパシティ・ビルディング支援については、ドナー支援により多くの研修が行われているが、特定トピックスの研修であるため、持続的ではない。財務省職員のキャパシティ・ビルディングのためには、よりシステマティックな研修計画が必要であると考えられる。

第7章 技術協力プロジェクト 「公共財政管理能力強化プロジェクト」について

7-1 ラオス政府の要請書の内容

ラオス政府からわが国に対して要請された内容は以下のとおりである。

(1) 技術協力の目的は、公共財政管理における制度的能力と技術的能力を中央政府、県、郡、のすべてのレベルで向上させることである。技術協力の対象は、財務省職員4,000名であり、彼らの能力を基礎レベルから上級レベルに向上させる必要がある。公共財政管理改革で導入されているMTEFや新予算法等に対する研修のニーズも高まっている。財務省職員全員へのキャパシティ・ビルディングのニーズと英語能力の不足から、海外での研修というオプションがとれないことから、職員への研修の中心的手段として、3つの財務省研修学校をアップグレードさせ、研修に利用することが必要である。そのためには、教師の質、カリキュラム、設備をアップグレードさせる必要がある。本技術協力により、研修学校はプロフェッショナルなPFM研修を供与することができるようになる。理想的には、上級レベルコースが、公共財政管理の学士コース(BA)となることである。これを達成するためには、本技術協力は、研修学校と日本の研究所との間でカリキュラム開発、教師への訓練、試験手続き、質の管理等について協力して構築することが必要である。また、専門家を派遣して、技術的・管理的問題についてアドバイスし、手続きと方法に関するハンドブックとマニュアルを準備することが必要である。また、本技術協力が軌道に乗るまで、PEMSP実施のために緊急に必要な研修コース、セミナー、ワークショップを供与することが考えられる。本技術協力のカウンターパート(C/P)は、財務省財政政策局次長が担当する。

(2) 期待される成果

- ① 財務省研修学校のアップグレード(カリキュラム、教師、設備)と全レベルにおける専門的なPFM研修の供与
- ② PFM手続きと方法に関するハンドブックとマニュアル
- ③ 主要PFM科目でスタッフが研修を受けること
- ④ 財務省の中期、長期キャパシティ・ビルディング戦略と計画を構築し実施すること

7-2 要請書の留意点・課題

「公共財政管理能力強化プロジェクト」の目的は、公共財政管理を担う財務省職員のキャパシティ・ビルディング向上であり、財務省研修学校のアップグレード自体が目的ではない。しかしながら、本要請書は、研修学校のアップグレードを本技術協力の中心に置いている点に、留意する必要がある。財務省研修学校は、キャパシティ・ビルディングの一手段であり、有効に利用すべきである。

また、財務省職員の学士コース受講が、本来の目的を達成するうえで必要であるかどうか、まず、検討すべきである。仮に学士コースに支援する場合、120単位のカリキュラムの作成、ラオス人講師への訓練(修士号の取得を含む)、日本の研究機関からの支援が必要となり、プロジェクトは長期的かつ多大なコストが必要となる。また、6-4で指摘したとおり、財務省研修学校

への支援は、一般学生との境界線を引く必要があり、また、研修学校のマネジメントを改善させることが不可欠である。さらに、財務省から派遣された学生への支援を財務省が供与することが必要である。

また、要請書には、他ドナーのキャパシティ・ビルディング支援が含まれておらず（特に、研修学校へのドナー支援が記載されていない）、他ドナーとの関係と日本の技術協力の位置づけが明らかでない。今次調査で明らかになったことは、財務省研修学校においては、ベトナム政府と世界銀行のインフラ整備と設備供与への支援、ベトナム政府の学士コースへの支援が確認されており、インフラ整備はほぼ整っていると考えるが、カリキュラム開発や設備については、更なるニーズ・アセスメントが必要と考える。PFM改革では、他ドナーが特定トピックスについて手続きと方法に関するハンドブックやマニュアルを作成しているため、7-1 (2) ②の支援についても、ニーズ・アセスメントをする必要がある。また、マルチドナー・トラストファンドを含む事業基金については、キャパシティ・ビルディング支援が含まれているかどうか、追加調査をする必要がある。

7-1 (2) ④の財務省の中期・長期キャパシティ・ビルディング戦略は、前述(6-4)のとおり、それを達成する具体的手段が欠けているため、本技術協力で具体的手段を構築する必要がある。

さらに、本要請書を作成したのは、PEMSP コンサルタント（人事・組織局に所属）であるため、本技術協力のC/P（財政政策局）の意見と食い違いが見られる（7-3参照）。要請内容の確認とアップデートが必要である。

7-3 現地調査で要請された内容

現地調査の協議で要請された内容は以下のとおり。

- (1) JICA へのプロポーザルについては、新予算法（inter-government system を含む）、新しい MTEF（3～4 年間）という新しい枠組みについて、中央及び地方のスタッフが理解できるよう能力を向上させることである。（財政政策局）
- (2) 財務省研修学校への支援については、ベトナムの支援が 2009 年に終了し、その後支援がないため、不安を感じている。ベトナムの支援は、4 年間、学士コース（3 年間）に講師を派遣するものであり、ベトナム人講師が教えている。JICA が財務省研修学校を支援することは必要不可欠であり、学生寮や県からの学生の生活費への支援、また、南部研修学校の講師数が十分でないため、支援をして頂けるとありがたい。人事に関する人事開発システム（HRD システム）が故障しているため、JICA が支援していただければありがたい。（人事・組織局）
- (3) JICA への支援は、まず、LCD（液晶ディスプレイ）やコンピュータなどの設備への支援を要請したい。また、学士コースのカリキュラムを国際標準並みにアップグレードして頂きたい。特に、教師の教授スキルの向上を支援して頂きたい。2009 年から新しいインフラで開始するため、教師を日本で研修させて、学士コースで教鞭をとれるレベルまでスキル向上をする必要がある。また、図書館とテキストブックに支援して頂きたい。（財務省研修学校）

(4) JICA のキャパシティ・ビルディング支援は、財務省職員の能力をシステムティックに向上させる支援を望んでいる。例えば、新入職員への2ヵ月間の研修を行ったのち、事務所で働きながら自分の職務を学び(OJT)、さらに半年後、特定トピックスに関する短期研修を行う。このような短期研修とOJTを含めた研修によって、3年後には財務省のプロフェッショナル職員に育成する。新入職員や下級職員に対しては、テクニカルな研修を中心に受けさせ、管理職にはマクロ的な研修(マネジメント等)を受けさせる。このような人材育成のための研修のカリキュラムづくりにJICAの支援を望んでいる。研修を受ける場所は、財務省研修学校を考えているが、(フランスが支援している研修センターを使うか質問したところ)フランスが支援している研修センターを使うこともよいのではないか。(財政政策局)