

PFM ハンドブック

～ 途上国の公共財政管理（PFM）を見る目～

平成 26 年 2 月



独立行政法人 国際協力機構
産業開発・公共政策部

はしがき

近年、国際開発コミュニティでは公共財政管理（Public Financial Management、PFM）の重要性に対する認識が強まっています。その背後には、途上国がミレニアム開発目標やその国の国家開発計画に掲げられた開発目標を達成する上で、安定的かつ持続的な財政運営が不可欠である、そのためには財政規律の維持、戦略的な資源配分、効率的なサービスデリバリーの実現が重要である、その確保するための制度・仕組みとして PFM が重要であるといった考え方があります。さらに、援助効果向上（aid effectiveness）の領域で、2011 年 12 月に釜山（韓国）で開催された第 4 回援助効果向上に関するハイレベル・フォーラム（釜山 HLF4）で PFM の重要性が益々認識されています。また、2013 年 1 月には世界銀行を含む 7 つの二国間・多国間機関で構成する Public Expenditure and Financial Accountability（PEFA）が PFM 改革のシークエンスに関するグッドプラクティス・ノートを取り纏め、新たな展開を見せつつあります。

JICA においては、2013 年 2 月に PFM 分野の課題別指針及びポジションペーパーを取り纏めました。その中で、「PFM 改革は公共セクター全体に影響のある大きな改革であり、改革全体のブループリントから執行の詳細にわたる、当該国の開発計画から公共セクターのマネジメントのあり方に関連する重要な開発イシューである」JICA が途上国の開発課題解決を支援する際、全てのセクター及び全ての事業に共通する重要な制度政策要因を構成するものである」との見方を示しました。

それらの問題意識の詳細は、各ペーパーを読んでいただくとして、JICA としては、JICA 事業に従事する関係者（内部関係者、外部の専門家・コンサルタント等）が上記のような視点を持ち、さらに実務で実践していくためには、途上国の PFM が制度・仕組みとして適切に構築されているかを俯瞰する目を養う必要があると考えています。「PFM を見る目」なしには、ある国に対して中長期的な視点をもって PFM 支援を展開していくことは難しいでしょう。また、JICA 事業の円滑な実施や援助効果・開発効果の発現にネガティブな影響を与える要因として PFM 上の問題が特定された場合、適切に「PFM を見る目」がなければ、JICA にとって都合の良い PFM 像を相手国に求めてしまう可能性があります。そうしたリスクを避けるためには、JICA にとって相手国 PFM がどうあってほしいかという考えは一旦脇に置いて、まずは相手国の PFM をバランス良く、かつニュートラルに俯瞰できる必要があります。

しかしながら、一つの国の PFM 改革の進捗の観察は PFM に関する知識や経験など強力なバックグラウンドを必要とし、多くの人にとって難しい作業です。そこで JICA では「ハンドブック：途上国の PFM を見る目」を取り纏め、実務上のハードルを引き下げること考えました。今後、実際に使ってみて、ハンドブックの記述内容が違う箇所が出てくることが想像されますが、JICA としての PFM に関する経験値の蓄積が進む中で、内容を更新することを考えたいと思います。

最後に本プロジェクト研究の実施にあたり、ご協力いただいた内外の関係者の皆さま、具

体的には課題別支援委員会で有益な知見及びコメントをご提供いただいた浅沼信爾氏(一橋大学国際・公共政策大学院客員教授)、宍戸恒信氏(東京女子大学現代教養学部 国際社会学科経済学専攻、人間科学研究科(博士前期課程) 人間社会科学専攻 グローバル共生社会分野教授)、田中秀明氏(明治大学ガバナンス研究科専任教授)、コメント及び図表等のご協力いただいた JICA プロジェクトの関係者の皆様、JICA 内部分科会に参加した関係者(東南アジア大洋州部、南アジア部、中南米部、アフリカ部、中東・欧州部、資金協力業務部、審査部、債権管理部、評価部)の皆さまに改めて厚くお礼申し上げます。そして、本プロジェクト研究の委託先としてハンドブック執筆作業で主要な役割を果たした坂野太一氏(三菱UFJ リサーチ & コンサルティング国際研究部主任研究員)に厚く御礼申し上げます。

2014年2月

独立行政法人国際協力機構
産業開発・公共政策部
部長 植嶋卓巳

目次

はしがき

ユーザー・ガイド.....	1
第1部 インTRODクシヨN	4
第1章 ハンドブック作成の背景及び目的.....	5
1-1. 背景.....	5
1-2. ハンドブックの目的.....	6
第2章 PFMを知る意義、見る意義.....	7
2-1. 問題提起.....	7
2-2. PFMを見る場合の接近方法.....	9
2-3. PFMリテラシー強化の勧め.....	11
第2部 PFMを見る目	12
第3章 PFMを適切かつバランス良く理解するための出発点.....	13
3-1. PFMとは？.....	13
3-2. PFMの全ての機能を知る必要があるか！？.....	15
3-3. PFM改革のシーケンスについて.....	17
第4章 PFM機能の概観.....	21
4-1. PFM改革プログラムの主導役と改革の動機づけ.....	21
4-2. 予算における法と制度的枠組み.....	21
4-3. 予算の信頼性と執行能力.....	23
4-4. 予算の包括性.....	26
4-5. 予算の分類.....	28
4-6. 予算編成手法・予算配分.....	31
4-7. 予算における中期的な視点.....	36
4-8. 予算編成作業における業績評価の取扱い.....	38
4-9. 現金管理・計画、予算配賦.....	42
4-10. 債務管理.....	46
4-11. 資産管理.....	48
4-12. 歳入統制.....	49
4-13. 会計手続き.....	51
4-14. 公共調達.....	53
4-15. 内部統制・内部監査.....	55
4-16. 報告.....	57
4-17. 財政マネジメント情報システム.....	59

4-18.外部監査 / 議会による精査.....	61
第3部 実践編	64
第5章 相手国 PFM 改革の進捗を見るためのステップ.....	65
5-1. PFM の概観を大づかみにおさえる (Snapshot)	65
5-2. PFM 改革の進展状況を機能ごとに具体的に見ていく	66
第4部 今後の課題	72
第6章 今後の課題.....	73
付属資料1 : PFM 改革の進捗を測るためのマトリックス.....	74
付属資料2 : Key question リスト.....	80
付属資料3 : ケーススタディ	92
主な文献リスト	92
プロジェクト研究関係者リスト.....	93

ユーザー・ガイド

途上国の開発課題を考える上で PFM は重要である。しかし、「途上国開発を考える上で PFM が重要である」「PFM を見る目を養う必要がある」といっても、忙しい人がこのハンドブックを読破するのは難しいかもしれない。そうした場合、以下を手掛かりとしていただきたい。何れの活用シーンにおいても、第 2 章、第 3 章は最低限おさえておきたい。

活用シーン 1：開発援助事業の実施で直面する PFM 上の問題に対し、問題発生メカニズムを知りたい。

2014 年 4 月の PFM ポジションペーパー（第 2 版）に記載したとおり、円借款、無償資金協力、技術協力などスキームを問わず、JICA 事業を実施する際、以下のような問題が発生し、円滑な事業実施及び援助効果・開発成果の発現や持続性確保上のボトルネック要因となるケースがある。

- | JICA 事業に必要な予算が配分されない
- | JICA 事業の活動に必要な時期に予算が配賦されない
- | JICA 事業の活動スケジュール・円借款の事業実施にあわせた支出計画が作られない、結果として支出されない
- | JICA 事業の活動を名目に C/P 負担分の経費が不適切に支出される。また、監査など、それに対する歯止めの仕組みがない。その場合、JICA も Reputation risk を抱える
- | 調達制度の不備、運用能力不足
- | 外部の監視機能が弱いと、JICA 事業の C/P 機関等の不適切かつ不適正な公共財政管理を防げない

PFM は相手国の制度・政策に関連するシステム・イシューであるため、個別プロジェクトレベルで対処可能なことは決して多くはない。しかし、個々の開発援助事業がもつ PDCA サイクルの各ステージにおいて、援助対象国の現状を把握し、事業実施段階や援助効果・開発効果の発現段階でどのような問題が発生しうるか、想定しておくことは重要である。また、個別プロジェクトレベルでは対処困難であった場合でも、問題が発生した際、PFM の面で何が起きているかを把握することは重要である。

< 案件の発掘・形成、審査段階 >

- | 相手国政府で、財政規律を維持・強化、予算計画や編成の手法、予算編成における中期的な視点確保、財務省からライン省庁・執行機関への資金（ディスバースメント）の流れ、公共調達や会計の適正処理の確保のための仕組みがどうなっているかを把握しておくことが望ましい。
- | そうした観点から、第 4 章のうち、4-3、4-4、4-5、4-6、4-7、4-8、4-16 を読んで、まずは PFM の上流部分である予算配分実績・見通しに関する知識・勘所を得ることを勧める。次いで、当該国に対して援助を実施した場合、相手国実施機関がサービスデリバリーを行う段階でどのようなことが起こりうるかを知るために第 4 章のうち、国庫マ

ネジメントに関する 4-9、4-10、4-17、予算執行に関する 4-13、4-14 を読めばよいだろう。

< 案件実施段階 >

- この段階でおさえおくべき PFM 上のポイントは、基本的には案件の発掘・形成、審査段階と変わるわけではない。しかし、この段階で頻発する問題は、相手国実施機関側が当初合意どおりに資金を支出しないということと考えると、まずは第 4 章のうち国庫マネジメントに関連する 4-9、4-10、4-17 を読んで、相手国政府内で資金がスムーズに流れる仕組みになっているかを知るための知識・勘所を得る。次いで、PFM の上流部分に遡って、予算編成に関する 4-3、4-4、4-5、4-6、4-7、4-8、4-16 そして予算執行に関する 4-13、4-14 をみていくことが考えられる。

< その他共通 >

- 上記の各段階では、内部監査、外部監査に関する 4-15、4-16、4-18 を見ることも重要である。

活用シーン 2：相手国の PFM の改革がどの程度進んでいるかを大づかみに理解したい。

STEP1：PEFA の国別診断報告書が利用できる場合、まずは付属資料 1「PFM 改革の進度を測るためのマトリックス」に沿って、相手国 PFM の改革の進度を機能別にレーティングしてみる。

STEP2：第 4 章のうち、関連する項目をみってみる。

STEP3：第 3 章の「3-3. PFM 改革のシーケンスについて」と照らして、相手国 PFM 改革の進度をみってみる。

活用シーン 3：相手国政府に対して複数ドナーが共同で PFM 改革に関する提言を出すことになった。それに先立ち、相手国に対してどのような提言を出すのが良いか改革の相場観を知りたい。そして、他ドナーが主張する提言の意味を知りたい。

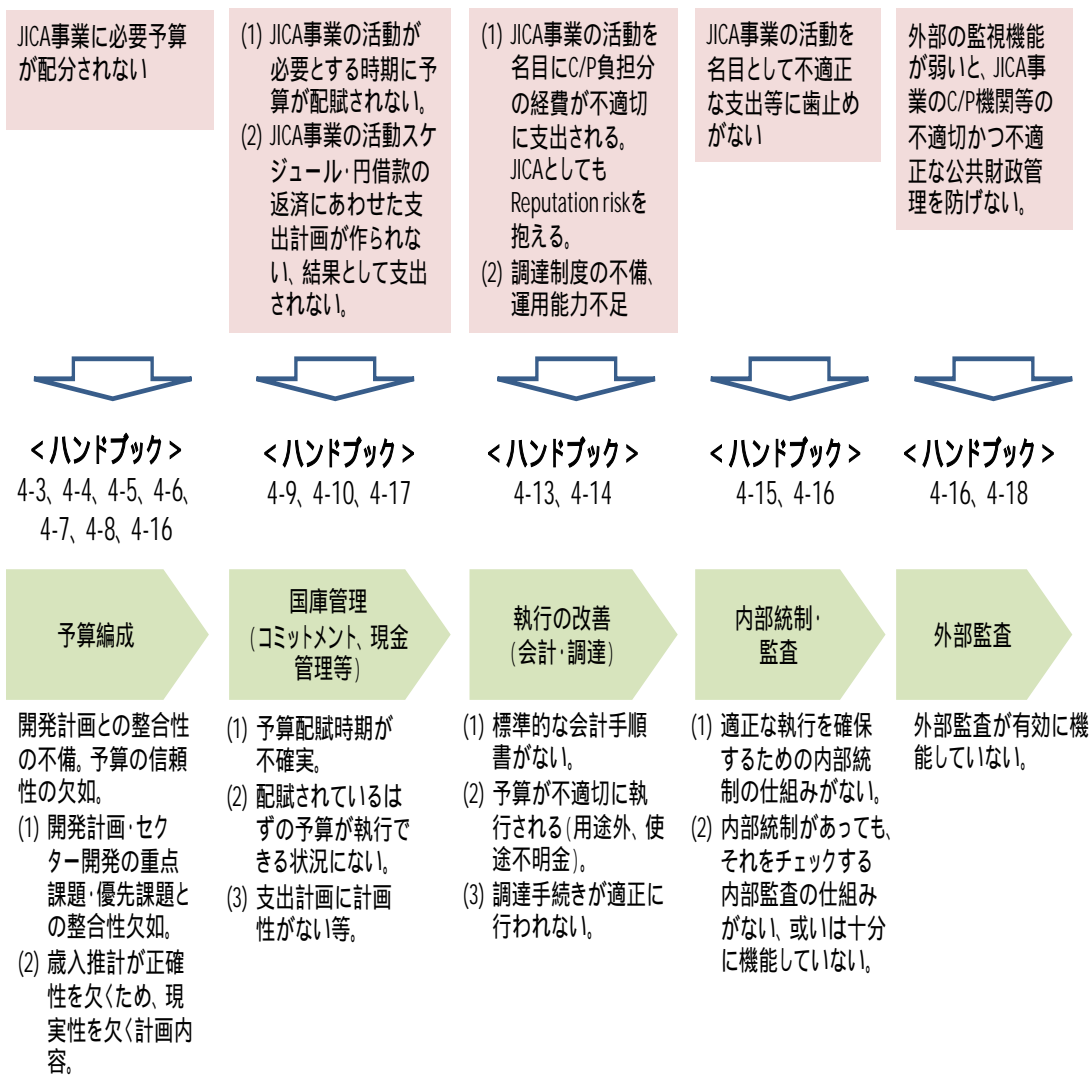
STEP1：PEFA レポートが利用できる場合、まずは付属資料 1「PFM 改革の進度を測るためのマトリックス」に沿って、相手国 PFM の改革の進度を機能別にレーティングしてみる。

STEP2：他ドナーが主張している提言内容が付属資料 1 の何れに該当するのか明確化する。併せて、第 4 章のうち、関連する項目をみってみる。

STEP3：第 3 章の「3-3. PFM 改革のシーケンスについて」と照らして、相手国に対して妥当な改革提言をしているかみってみる。

図表1：ユーザー・ガイド

< JICA事業実施上で観察される問題 >



第1部 インTRODクシヨN

第1章 ハンドブック作成の背景及び目的

1-1. 背景

1990年代後半以降、国際開発コミュニティでは、開発イシューとしての公共財政管理（Public Financial Management = PFM）の重要性が幅広く認識されるようになった。その背景として、PRSP（貧困削減戦略文書：Poverty Reduction Strategy Paper）体制の広まりに伴い、PRSPを財政的に裏付ける手段としてPFMが重要であるとの認識が高まったこと、「援助疲れ」により援助資金の大幅増が見込めない中、資金を効果的・効率的に活用する必要があるとの開発途上国側の認識が高まったこと、援助に関するファンジビリティの概念の浸透により、一般財政支援に限らず、援助がもたらす追加的な開発効果を捕捉するためには開発途上国の財政全体をモニタリングする必要があるとのドナー側の認識が高まったこと、国際援助潮流の援助効果向上アジェンダに関連してUse of the country systemに対する関心が高まる中で、その前提としての開発途上国のPFMの信頼性に対する関心が高まっていることなどが挙げられる。

こうした動きを受け、2013年2月、JICAは課題別指針「財政—公共財政管理—」を取り纏め、JICAが対処すべきPFMの範囲及びPFMの各機能に関する概説を行った。また同時期に「公共財政管理ポジションペーパー」を取り纏め、JICAにおけるPFMの位置づけを明確化し、その上で、今後の方向性として、開発イシューの一つとしてのPFMに対する支援事業をより戦略的に展開していくこと、JICA事業のPDCAサイクルの各ステージにおいて、PFMの視点をより一層強化していくとの考えを明確に打ち出した。

しかしながら、PFMポジションペーパーは、一般的な記述にとどまり、実務での実践を考えると、更なる作業が必要な箇所が存在する。例えば、¹⁾ についていえば、戦略性強化の指針は示しているが、当該国のPFMの現状及び特徴、JICA支援ニーズの診断方法やJICA事業のPDCAサイクルのステージ別のPFMの具体的な実践方法は明確にしていない。また

については、各開発途上国とJICA間のバイの各種協議において、JICA（本部及び在外事務所）はPFMイシューに関心をもち、先方政府に対し常に働きかけたり、関連ドナーと十分に意見交換を行うべきとする一方で、PFMの何について議論をすべきか、どのような質問をするのが効果的かについては考えを明示していない。また、国別分析ペーパーや基礎情報収集・確認調査、プログラム・プロジェクト形成目的の協力準備調査でPFM関連の項目を追加するとしつつも、JICAがおさえるべきPFM情報や分析の在り方については十分に記載がなされていない。

このハンドブックは、こうした状況を踏まえ、JICA関係者が援助対象国のPFM改革の進捗を「見る目」をもてるよう、PFMのエッセンスを取り纏めたものである。

1980年代後半から現在のPEFAに続く作業や蓄積を経て、国際レベルで安定的かつ持続的な財政運営を支える3つの基本原則（財政規律、戦略的な資源配分、効率的なサービスデリバリー）とは何か？PFMとは何か？PFMを構成する機能は何か（予算計画、予算編成、予算執行、報告&モニタリング、監査等）？ある国のPFM改革の進展状況をどのように診

断するのか？といった基本的枠組みは標準化が進んでいる。こうした中で、国際レベルの PFM に関する議論に参加する場合でも、途上国の現地レベルの議論に参加する場合でも、同じ用語、同じロジックで議論の土俵に乗れることが重要な前提条件となっている。

1-2. ハンドブックの目的

ハンドブックの潜在ユーザー

このハンドブックはユーザーとして、主に JICA の内部関係者及び JICA 事業に従事する外部の専門家・コンサルタント（以下「JICA 関係者」とする）を想定している。

目的

JICA 関係者の PFM リテラシー向上によって、以下を目指す。

- Ⅰ ニュートラルかつ広い視野から相手国政府の PFM 改革の進捗を理解できるようにする。
- Ⅰ 途上国の現地で相手国政府やドナー関係者と PFM を議論する際、同じ用語、同じロジックで議論できるようにする。
- Ⅰ JICA の個々の事業に従事する際、教育や保健、農業などの技術的視点とともに、個々の事業を取り巻く制度政策環境である PFM を意識しつつ、事業に取り組めるようになる。

留意事項

- Ⅰ **ハンドブックの用途**：上記「目的」にあるとおり、このハンドブックが想定する主な活用方法は途上国の PFM 改革の進捗を把握したり、PFM の各機能の強み弱みを把握したりすることであり、PFM 改革プログラムのグランド・デザインを設計するためのものではない。PFM 改革プログラムをどう設計するかは相手国が PFM 改革を必要とするコンテキストや動機づけ、関係機関のキャパシティその他の技術的要因以外のファクターに大きく左右されるものであり、PEFA を含む診断ツールによって観察された PFM の各機能の強み弱みだけで決まるものではない。従って、必要に応じて、相手国においてどのような条件の下で PFM 改革が着手されることになり、どのように改革プロセスが進められてきたかという視点を組み合わせて、ハンドブックを活用してほしい。
- Ⅰ **開発イシューとしての PFM vs. JICA 事業実施上の潜在リスク要因としての PFM か**：現在、日本の ODA コミュニティにおける PFM に対する理解は進化途上にある。そうした状況で、出来るだけ多くの JICA 関係者が PFM を少しでも身近に感じられるよう、ハンドブックでは途上国 PFM の不完全さが個々の開発援助事業の円滑な実施や援助効果・開発効果の持続的発現にネガティブな影響を及ぼす可能性があるかという接近方法を強調している箇所がある。しかし、JICA など特定ドナーにとって都合のよい PFM が相手国にとって好ましい姿とは限らないことを考えると、まずは相手国にとって真にあるべき PFM の姿は何かという中立的な観点から、その国の PFM を見るのが本来あるべき姿である。従って、読者各位においては、JICA 事業にとってどうかという目でハンドブックのコンテンツを読みがちと思うが、そうではなく「相手国にとってあるべ

き PFM は何か」「PFM 改革で何かなされるべきか」という視点を常に意識して、ハンドブックを読み進め、活用してほしい。

- 1 **PEFA 指標との関係**：国際的には、2005 年に PEFA (Public expenditure and financial accountability) が Performance Measurement Framework を開発しており、今日まで約 350 件弱の診断調査を実施済みである。PEFA が診断ツールを開発したきっかけは、2000 年代初期に複数のドナーそれぞれが個々の途上国に対して行う PFM 診断が無視できない取引コストになっているとの認識である。従って、このハンドブックは PEFA の診断ツールを代替するものとして、JICA 独自の診断ツールを提供することを意図したものではなく、JICA 関係者が PEFA その他既存のツールや各種調査を有効活用し、途上国の PFM 改革の進展状況を適切に理解できるようにすることを目的としたものである。そして、特定の事情がある場合を除き、PEFA その他の動きと歩調を合わせないまま、JICA 独自の PFM 診断を積極的に推し進めるべしと主張するものではない。

(参考) PEFA の Performance Measurement Framework

<http://www.pefa.org/en/content/pefa-framework-material-1>

PEFA 調査結果：<http://www.pefa.org/en/dashboard>

* 表示されるマップのうち、調査結果をみたい国にパソコンのマウスのカーソルを移動し、1 回クリックして表示されるウィンドウにある「Assessment report」をさらにクリックすると、調査結果報告書がアップロードされた画面に遷移する。

第 2 章 PFM を知る意義、見る意義

2-1. 問題提起

途上国の社会経済開発事業に従事する限り、JICA 内部関係者及び JICA 事業に従事する専門家・コンサルタントなど立場の違いに拘らず、全ての人々が何らかの形で PFM に触れている。PFM ポジションペーパーでは、以下の 2 つに言及している。

- 1 開発イシューの一つとしての PFM 支援の展開
- 1 JICA 事業の円滑な実施や援助効果・開発効果の持続的発現に対する潜在リスク要因としての PFM

その 1：開発イシューの一つとしての PFM 支援の展開の場合

PFM ポジションペーパーでは、以下の 3 つの柱のもとで戦略的に PFM 支援を展開していくこととしている。

図表 2 : JICA による PFM 支援の 3 本柱

柱	概要	取り組み事例
I. 政府全体のPFM 支援	開発政策借款等を供与する際、ポリシーマトリックスにPFM 이슈を取り上げる。	(1) 政策アドバイザー専門家の派遣:インドネシア及びラオス、カンボジア、タイ (2) 有償及び無償資金協力:インドネシア及びベトナム、フィリピン、カンボジア、ラオス、タンザニア、ガーナ(無償)
II. PFM改革の具体的施策の実施促進のための支援	主に技術協力ツールを活用してPFM改革プログラムにある個々の施策の実施促進を支援する。	(1) 予算:インドネシア業績評価に基づく予算編成能力向上支援プロジェクト (2) 税務行政:インドネシア、カンボジア、モンゴル、フィリピン、ベトナム、タンザニア (3) 内部監査:タンザニア、モンゴル、(ガーナ)
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	公社・公団などの公益事業体の債務管理・財務管理の改善を図る。それによって、円借款等で整備したインフラ事業の財務面の持続性を確保するとともに、不十分な債務管理・財務管理が当該国の公共部門、ひいては中央政府の財政赤字の主因の一つを改善する。	円借款における取り組み(例:有償勘定技術支援等)

この表に則って、開発政策借款（DPL）や貧困削減借款（PRSC 借款）を供与する場合、協調融資相手のドナーとともに相手国政府に政策改訂のアクションを促すためのポリシーマトリックスを検討することになる。一般的にはポリシーマトリックスには PFM 関連の改革アジェンダが記載されている。従って、ポリシーマトリックスの設計作業に関与したり完成したポリシーマトリックスを適切に理解するためには、相手国の PFM 改革の全体像の中で、記載された項目が意味をなすところを理解できた方が良い。設計という意味では円借款その他スキームの実施段階で観察された PFM 上のボトルネック要因のポリシーマトリックスへの記載を提案することが考えられる。

技術協力の場合でも、PFM 分野に限らず教育や保健など様々なセクターで相手国政府から要請書が提出された案件に対して、そこで提案された援助アプローチをベースに、採択の適否や案件の設計作業を進めるだけでなく、相手国で実施中の他分野の事業実施経験から、PFM 上の問題が大きいと予めわかっているのであれば、それに対処するための案件の発掘・形成をすることがあっても良い。

その 2 : JICA 事業にとっての潜在リスク要因としての PFM の場合

PFM ポジションペーパーでは、JICA 事業の PDCA サイクルの各ステージで考え得るリスクコントロール策をとる努力をすることを求めている。テーマ別評価「開発効果の持続性確保のための途上国政府による適切な公共財政管理に向けての考察」報告書(2014年1月)では、JICA 事業の援助効果や開発効果の持続的発現を確保する上で、PFM は潜在リスク要因となっているとし、PDCA サイクルのステージ別にチェック事項を作っている。

しかし、PFM に起因する潜在リスク要因はシステム・イシューであるため、「JICA 事業の PDCA サイクルの各ステージで考え得るアクションを起こす」といっても、個別案件レベルでアクションを起こしたり、短期的に目に見える成果をあげることは実は容易ではない。

例えば、技術協力事業を実施する際、相手国カウンターパートが然るべきタイミングで合意どおりに、カウンターパートの出張旅費など必要な金額を支出していない結果、JICA 事業の円滑な実施上のボトルネック要因となっているとする。それに対して、ボトルネック要因の解決がシステム・イシューであると片づけて「カウンターパート機関がお金を支出してくれないんだよね～」と茶飲み話にとどまるか、或いはその背後にある問題を適切に理解しようとするかの間には大きな隔たりがある。

PFM について多少の知識がある人であれば、以下を知っていることと思う。

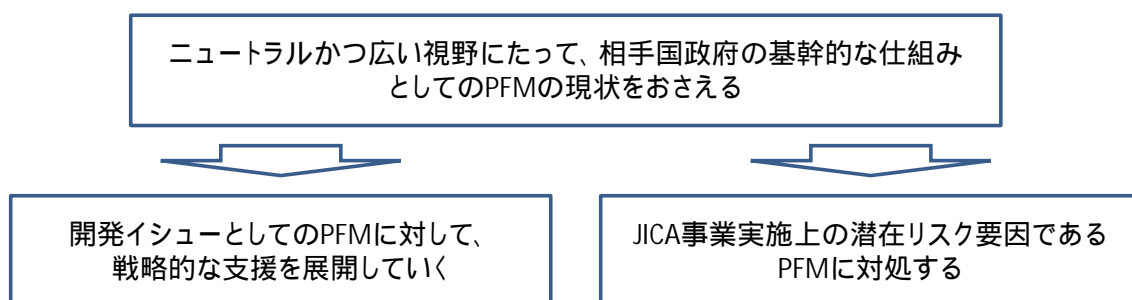
- 1 相手国政府が中期支出枠組み(MTEF)や(対象年度の)予算編成作業が完了した後に、JICA 事業に必要な予算を確保してくれといっても手遅れである。(そうならないようにするために、相手国政府の予算編成プロセスやタイミングを把握し、然るべきタイミングに然るべきアクションを起こす。もちろん、結果が保証されるわけではない。)
- 1 カウンターパートに対し、先方負担分の予算を確保してくれと要求しても、JICA が関与する事業がオンバジェット化されていないければ、本来的には当該予算を計上するのは困難である。(そうならないようにするために、相手国予算の当該事業をオンバジェット化させる。もちろん、オンバジェット化されていなくても、先方負担分の予算が確保されるケースはある。)

このハンドブックの読者が先方負担分のタイムリーな執行が実現されないと言いつつ、実は相手国政府の会計年度がいつからいつまでで、予算編成プロセスやスケジュールがどうなっているか、JICA 事業のサイクルはそれらとシンクロしているかなどを意識することなしに、単純に「カウンターパートがお金を確保しない」と嘆いていないことを期待したい。

2-2. PFM を見る場合の接近方法

PFM が相手国のベーシックな制度・仕組みであることを考えると、このハンドブックでは「2-1. 問題意識」で挙げる 2 つの問題意識の何れかに接近するとしても、まずは相手国政府の基幹的な仕組みである PFM の現状を押さえておくことを勧めたい。

図表 3 : PFM を見る場合の接近方法の望ましい姿



実務的には、相手国の PFM の現状を全般的に見なくても、特定の PFM 機能の改善を目的とする JICA の支援事業の設計作業を行うことは不可能ではない。しかし、例えば業績予算や内部監査分野で技術協力プロジェクトの発掘・形成、設計作業を行う場合、それらは他の PFM 機能と複雑に絡み合いながら割り振られた役割を果たし PFM という一つの「システム」を形成していることを考えると、その国の PFM の全体像を知ることは大変重要である。

また、PFM を JICA 事業実施上の潜在リスク要因として捉える場合でも、差し当たって重要と考える潜在リスク要因だけに集中して、リスクコントロール策を検討することは可能である。しかし、相手国で表面的に表れている事象の根底に深遠な PFM 上の問題が潜んでいる可能性が高いこと、そして PFM の複数の機能に関する問題が複雑に絡み合っている可能性が高いことを考えると、特定 이슈にピンポイントで接近する前に、PFM の各機能の根本的な要因を見ることが望ましい。実際、JICA 事業の円滑な実施上のボトルネック要因の背後にある PFM に関する要因を探り当てたように思えても、それが システム・イシューであるかどうか、 システム・イシューである場合、相手国 PFM のあるべき姿の観点から現状は肯定されるべきか改革すべきか、 改革すべきものである場合、短期的に変えられないものかを慎重に見極める必要がある。JICA 事業にとって都合が悪い仕組みになっているとしても、相手国のコンテキストを考えると十分に正当化しうるかもしれない。どのように相手国 PFM を捉えられるかはバランス感覚の問題である。そのためには、まずはニュートラル、かつ広い視野にたって相手国の PFM を見る目をもっていることは大変重要である。

2-3. PFM リテラシー強化の勧め

このような問題意識から、このハンドブックでは JICA 関係者がハンドブックを読んで、以下に関する PFM リテラシー向上を図ることを勧める。

PFM リテラシー強化の勧め

1. PFM は公共セクター全体に影響のある大きな改革であり、改革全体のブループリントから執行の詳細にわたる、当該国の開発計画から公共セクターのマネジメントのあり方に関連する重要な開発イシューであることを認識するようになる。
2. 開発援助に従事する者として、PFM を見ないことの弊害を認識するようになる。
3. 「PFM を見る目」を養う。
ここには以下の2つの「見る目」が含まれる。
 - (1) PFM 改革が何処まで進んでいるかを「見る目」
 - (2) PFM の各機能の現状を「見る目」

PFM リテラシー強化によって、「カウンターパート国政府が先方負担分を確保しない、計画どおり執行しない」ということを単なる茶飲み話で済ませるのではなく、その背後にある PFM 上の理由を理解したり、次にどのようなアクションを起こすべきかを考えられるようになることを期待する。

第2部 PFMを見る目

POINTS

途上国の現地で相手国政府やドナー関係者と PFM を議論する際、同じ用語、同じロジックで議論したり、JICA の個々の事業に従事する際、教育や保健、農業などの技術的視点とともに、個々の事業を取り巻く制度政策環境である PFM を意識しつつ、事業に取り組めるようになるために必要な PFM を見るための視点を理解する。

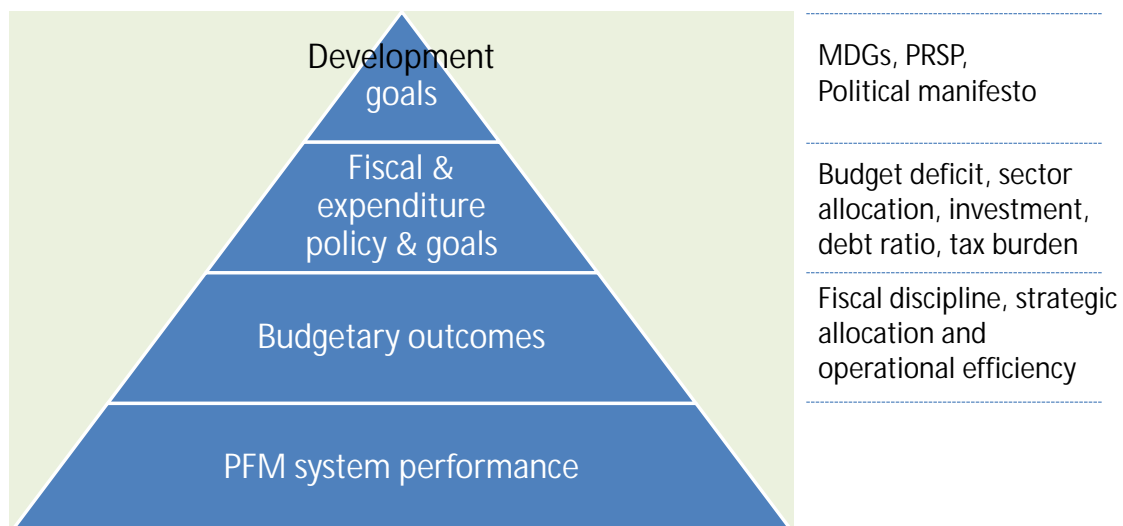
第3章 PFM を適切かつバランス良く理解するための出発点

3-1. PFM とは？

PFM は公共セクター全体に影響のある大きな改革であり、改革全体のブループリントから執行の詳細にわたる、当該国の開発計画から公共セクターのマネジメントのあり方に関連する重要な開発イシューである¹。

PFM を適切かつバランス良く理解するためには、先ず PFM と開発目標（例：MDGs やその国の国家開発計画上の目標）、財政運営上の上位目標（＝財政の安定的かつ持続的な運営）の達成を図るための中間目標の関係を理解することが重要である。

図表 4：PFM と開発目標、財政運営上の上位目標・中間目標のトライアングル



（出所）PEFA プレゼン資料（2013年12月）

通常、あらゆる国は基本方針や国家開発計画を策定し、その中で国としての開発目標を設定している。そうした開発目標の達成を図るためには様々な要素が必要で、財政の安定的かつ持続的な運営はその一つに位置付けられている。それを達成するために以下の3つの原則がある。

< 3つの原則 >

- 1 **財政規律 (Aggregate fiscal discipline)**: 明示的かつ強制力のある決定のもとに、現実的な歳入予測と持続可能な債務レベルを踏まえた予算総額に対する財政規律を維持すること。
- 1 **資源の戦略的配分 (Strategic allocation of resources)**: 政府の優先度及び事業の効果に照らし、最も戦略的に資源を配分すること。
- 1 **効率的なサービスデリバリーの実現 (Efficient service delivery)**: 重複や無駄がなく、

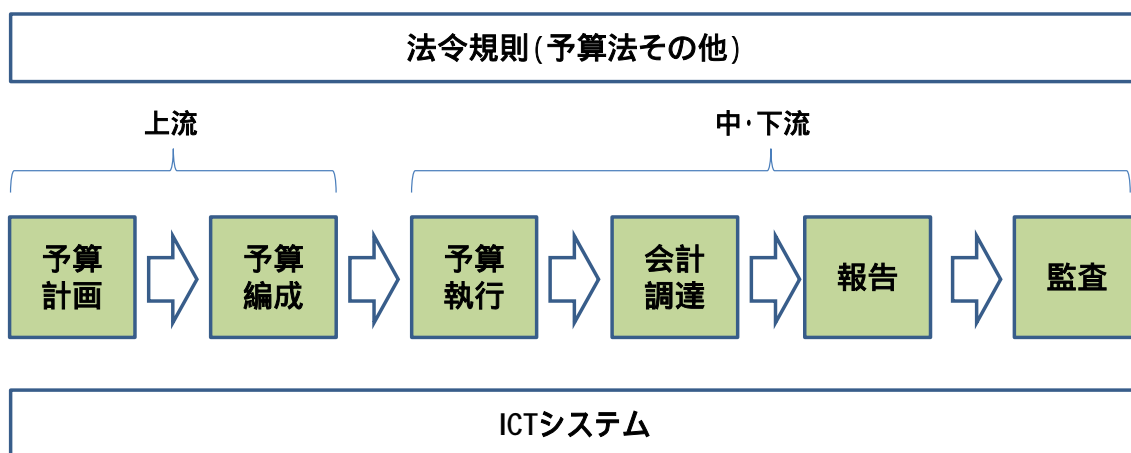
¹2013年2月作成の PFM 課題別指針から引用。

予算が適正に執行され、サービスデリバリーが行われていること。

PFM はこれらの 3 つの原則を確保するための制度・仕組みとして位置付けられる。

また、PFM は上流～中流～下流に整理され、それぞれには図表 5 のような機能 (Function) が含まれる。図表 4 の PFM と開発目標、財政運営上の上位目標・中間目標の関係を踏まえつつ、PFM の全体像及び各機能の内容、それが有効に機能していない場合に起こりうる途上国にとっての問題点をバランス良く理解することが重要である。

図表 5 : PFM の上流、中流、下流



国際レベルでは PFM に関する考え方はある程度標準化が進んでいるので、PFM に関する議論に参加したり、文献を読む場合、上記のトライアングル構造、そして 3 つの原則 (財政規律、戦略的な資源配分、効率的なサービスデリバリー)、PFM の上・中流・下流といった枠組みを頭の中に焼き付けておくことが重要である。そのもとで、一見無秩序なように溢れる情報から、必要なものを整理していくことを勧める。

図表 6 : PFM の主要機能

区分	内容
法令・規則	予算法
予算計画	マクロ経済推計、歳入推計、歳出レビュー (PER)
予算編成	予算編成手法 (項目別予算、業績予算等)、中期支出枠組み (MTEF)、予算編成プロセス、公共投資計画など
歳入	税制、税務行政
予算執行	国庫マネジメント (現金管理・計画、債務管理)
会計・調達	会計ルール・手続き、公共調達制度
監査	内部監査、外部監査
報告	財政報告、決算報告等
ITシステム	PFMの一連のプロセス (例: 予算編成、執行、決算、税務行政、税関などのサブシステム) を一つのシステムにインターフェイスをもたせたもの

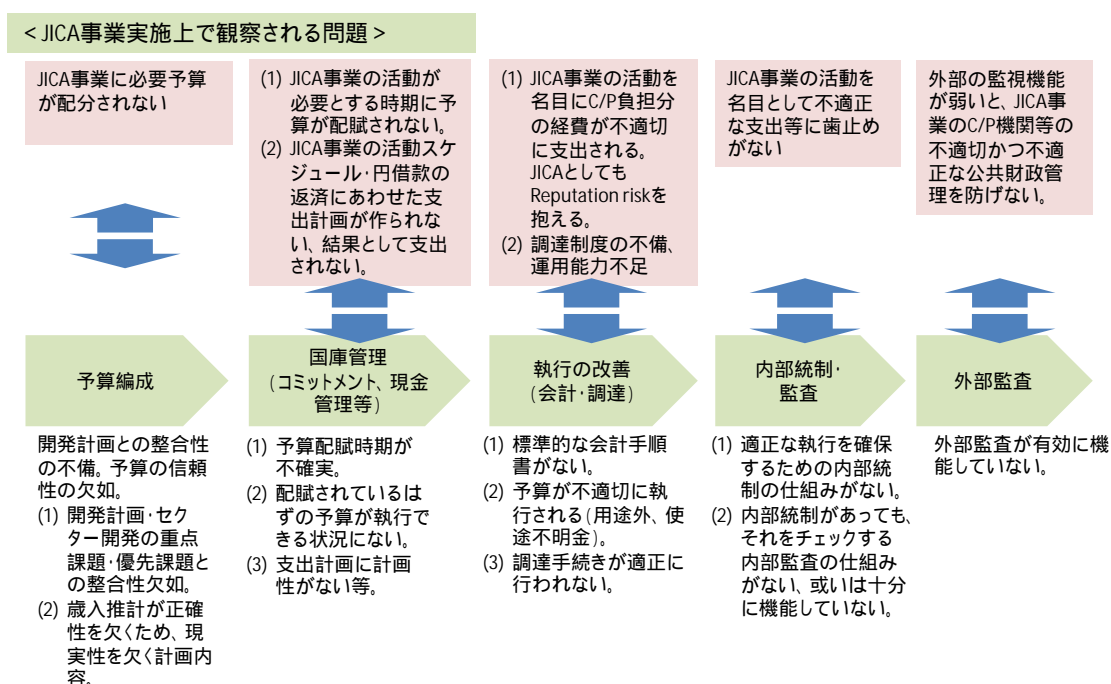
3-2. PFM の全ての機能を知る必要があるか！？

PFM を JICA 事業にとってのリスク要因として捉える観方が強すぎる場合、2 つの意味で注意が必要である。第 1 にハンドブックの読者は JICA 事業にとって都合の良い PFM と相手国にとってあるべき PFM の姿を区別せず、混ぜこぜに考えてしまうかもしれない。第 2 に JICA 事業にとって直接的にリスク要因となる PFM 機能の状況だけ知っていれば良く、それ以外の機能については知らなくても良いと考えるかもしれない。

JICA 事業を実施する際の潜在リスクとして、円借款、無償資金協力、技術協力などスキームを問わず、例えば以下が挙げられるが、直接的に関係する PFM の知識だけもっていれば十分ではないかとの反応は心情としては分からないでもない。

- ┆ JICA 事業に必要予算が配分されない
- ┆ JICA 事業の活動に必要とする時期に予算が配賦されない
- ┆ JICA 事業の活動スケジュール・円借款の返済にあわせた支出計画が作られない、結果として支出されない
- ┆ JICA 事業の活動を名目に C/P 負担分の経費が不適切に支出される。JICA としても Reputation risk を抱える
- ┆ 調達制度の不備、運用能力不足しており、適正な調達ができない
- ┆ JICA 事業の活動を名目として不適正な支出等に歯止めがない
- ┆ 外部の監視機能が弱いと、JICA 事業の C/P 機関等の不適切かつ不適正な公共財政管理を防げない

図表 7 : JICA 事業実施上で観察される問題と PFM 構成要素との対比



人的制約や時間上の制約が大きい場合の現実的な対応としては、目先のニーズを重視し、メリハリをつけて現状分析作業を行うことはありうる。しかしながら、各機能は何かしら絡み合っており、結局は全部をある程度網羅的に見ざるを得ない。

例えば、JICA 事業の円滑な実施のために PFM の「下流」部分の機能に関連する問題が発生している場合、PFM の「下流」にいけばいくほど「上流」の状況も知っている必要が出てくる。先方負担分の予算が執行されない場合、予算配賦プロセスが適切に機能しているのかだけでなく、「上流」部分に遡って、そもそも予算編成はどうなっているのか、そもそもカウンターパート機関は予算を要求しているのかなどをみていく必要があるだろう。その一方で、PFM の「上流」部分に関連する問題が発生している場合、それよりも「上流」部分に位置する機能がなければ、渦中の PFM の機能だけみて「下流」部分の機能の状況に関心を持たなくて良いかということ、決してそうではない。図表 4 にあるとおり、PFM は最終的には開発目標を達成するためのプラットフォームを形成するものであることを考えると、効率的なサービスデリバリーを実現するためには PFM の「下流」部分の機能の現状がどうなっているのかに無関心な態度をとるのは好ましいことではない。

また、PFM の各機能は他の機能と独立して機能しているのではなく、ひと塊の「システム」になっている機能もある。例えば、内部監査機能のレベルが低くとも、外部監査機能が充実していればそれが内部監査機能を補完でき、政府資金のアカウントビリティの確保という点では問題のない場合もある。PFM 改革は、すべての国が究極には最も難しい PEFA の A スコアを満たすように改革すべきというのではなく、システムとして各機能がどのように組み合わせられて、それによって必要な機能が確保されているか、という視点を持つことが、個々の国の PFM と向き合う時には大切である。

このハンドブックでは、そうした制約がない場合、相手国の PFM を JICA 事業にとって

のリスク要因として狭義に捉えるのではなく、PFM に対する幅広い理解をもって、その上で、相手国 PFM の現状に接近することを勧める。

3-3. PFM 改革のシーケンスについて

PFM を見る際の出発点として、PFM 改革のシーケンスに関する議論もおさえておく必要がある。

近年、国際ドナーコミュニティでは PFM 改革のシーケンスに関する議論に関心が高まっている。背景として、ドナーは 1980 年代後半から PFM 改革支援に取り組んできたが、本当に成果があがっているのかという問題意識がある。シーケンスに関する代表的な議論の一つは Allen Sikkh による Getting the Basics Right である。簡単にいえば、PFM の機能で使われる制度・仕組み・知識にはベーシックにあたる知識・技術と応用にあたるそれがある。複雑かつ高度な改革アジェンダであればあるほど、まずはベーシックにあたる制度・仕組みの構築や知識・スキルの活用を重視し、それが整い次第、より高度な知識・技術を追求するステージにステップアップしていくアプローチを採るべしというものである。

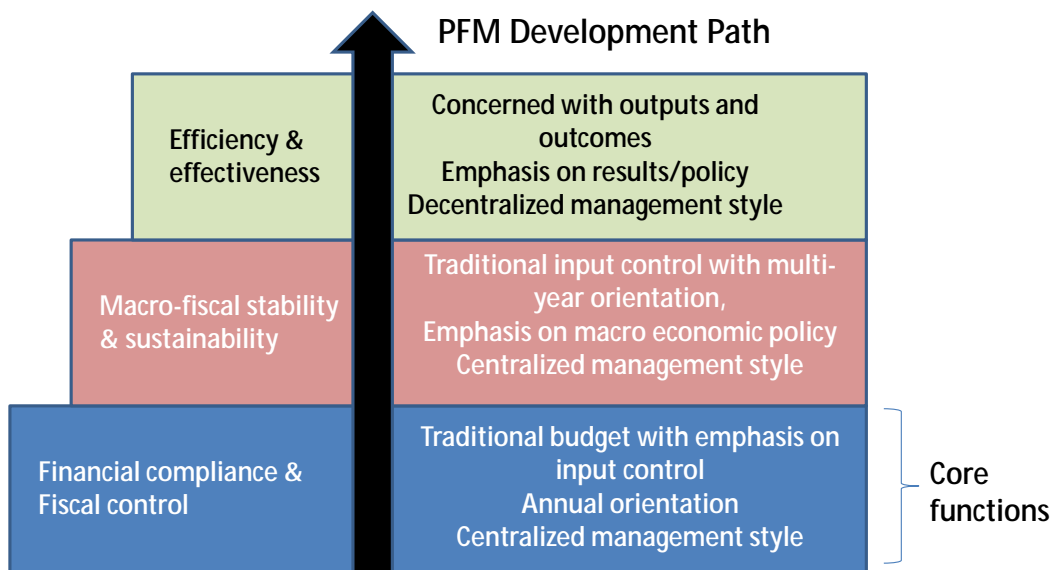
Allen Sikkh による Getting the Basics Right

- Foster an environment that supports and demands performance before introducing performance or outcome budgeting (業績予算の導入前に業績情報の必要性を認識する環境を醸成する)
- Control inputs before seeking to control outputs (アウトプットのコントロールを導入する前に基本的なインプットの統制を確立)
- Account for cash before account for accruals (発生主義の前に現金主義での会計の徹底)
- Establish external controls before introducing internal control(内部統制の導入前に外部統制の確立)
- Establish internal control before introducing managerial accountability (経営の説明責任の導入前に内部統制の導入)
- Operate a reliable accounting system before installing an integrated financial management system (財務管理統合システム導入前に信頼できる会計システムの運営)
- Budget for work to be done before budgeting for results to be achieved (成果重視予算の前に通常の予算編成の確立)
- Enforce formal contracts in the market sector before introducing performance contracts in the public sector(公的部門へのパフォーマンス契約の導入前に、民間市場におけるフォーマルな契約の履行の確保)
- Have effective financial auditing before moving to performance auditing (業績監査に移行する前に効果的な財務監査の確立)
- Adopt and implement predictable budgets before insisting that managers efficiently use the resources entrusted to them (執行部門の長に資源の効果的な活用について義務付ける前に予算の予測可能性を向上)

(出所) World Bank, 1998, Public Expenditure Management Handbook

また、2013年1月にPEFAはGuidance Note of Sequencing Reformを完成させている。PFM改革のトップアジェンダとして、Financial compliance & Fiscal control、Macro-fiscal stability & sustainability、Efficiency & effectivenessの3つを挙げている。それぞれの重要性について優劣はないものの、改革のシーケンス論の立場からいえば、Financial compliance & Fiscal controlに関するPFM機能のPFMのベーシックと位置付けた上で、先ずはその確立を重視すべきとしている。

図表8：PFM改革のシーケンス



(出所) PEFA 「Guidance Note of Sequencing Reform」(2013年1月)

図表 9 : PFM のコア機能

<p>コア機能 1 : Realistic budgeting OUTCOME: Budget outturn is close to budget approved ex ante</p> <ul style="list-style-type: none"> ∅ Revenue forecasts are realistic, based on detailed analysis of revenue bases and macroeconomic developments ∅ Expenditures are fully costed, with adequate allowance for inflation, exchange rate movements
<p>コア機能 2 : In-year control over spending OUTCOME: Budget outturn avoids overruns and arrears</p> <ul style="list-style-type: none"> ∅ Tax administration has capacity to enforce tax laws ∅ Continual analysis and follow-up of revenue collections versus estimates
<p>コア機能 3 : Timely accounting and reporting OUTCOME: Budget execution performance is known throughout the year allowing adjustment if required</p> <ul style="list-style-type: none"> ∅ Accounting is comprehensive and timely ∅ Reliable and timely bank reconciliation in place ∅ Reports can be produced with minimal delay so budget execution can be tracked and public sector monitored
<p>コア機能 4 : Central control over cash OUTCOME: Budget minimizes use of cash and risk of financial irregularity</p> <ul style="list-style-type: none"> ∅ Central control over cash ∅ Use of a Treasury Single Account (or consolidated fund concept) ∅ Minimize number of bank accounts and cash transactions
<p>コア機能 5 : Adequate internal control procedures OUTCOME: Budget execution avoids rent seeking behavior & financial irregularities</p> <ul style="list-style-type: none"> ∅ Administrative internal controls in place in all government departments ∅ Procurement is transparent with well-defined regulations ∅ Internal audit functions adequately
<p>コア機能 6 : Adequate external control procedures OUTCOME: Transparency and financial discipline enforced</p> <ul style="list-style-type: none"> ∅ External audit addresses financial irregularities with timely reports to the legislature ∅ Strong legislative scrutiny and follow-up on audit reports

ドナーの良識とは？

ここでのポイントは相手国の PFM の改革の進捗やその他の状況に応じて、どのように改革アジェンダ設定を変えていくかということである。

PEFA の Guidance Note では PFM 改革プログラムが成功するか失敗するかは、技術的な観点だけでなく、各国固有の事情や非技術的要因に大きく影響を受けるとしている。従って、PFM のシーケンス論だけで相手国の PFM 改革の現状を判断するのは避けるべきであるが、「PFM の見る目」という意味ではシーケンスに関する議論は十分に念頭におく必要がある。例えば、相手国で行われる PFM 改革プログラムに関する政府・ドナーのワーキンググループに参加する場合、予算編成に関連して MTEF やプログラム予算や業績予算とい

う用語を耳にすることがあると思う。しかし、シーケンス論からいうと、伝統的な項目別予算 (traditional budget with input control) を単年度ベースで (annual orientation) しっかり実施できていない状況で、相手国政府に対してそうした仕組みの導入を提言するのは避けるべきである。提言する場合でも、現実的な内容にすべきである。

PFM について何かを論じたり提言したりする場合には、発言したり、コメントペーパーを出す前に、流行り廃りでコンセプトを振り回すのではなく、PFM 改革のシーケンスその他の観点から、自らが何を言おうとしているのか点検した方が良い。そして、ドナーの良識として、先進国でも実践が難しいことを相手国に対して提言するのは避けるべきである。

第4章 PFM 機能の概観

PFM は多くの機能から構成される。この章では、PFM の各機能の基本概念を理解し、途上国でそれが実現できていない場合、その国にどのような問題が発生するのか、JICA にとってはどうか、PFM 改革の進展を見るためのポイントは何かを理解することを狙っている。

各セクションでは、読者に PFM を少しでも身近に感じてもらうために JICA 事業との関連性を敢えてハイライトしている箇所がある。しかし、それを過度に意識することなく、「1-2.ハンドブックの潜在ユーザー」の「留意事項」の第2点目で強調している、JICA 事業にとって都合の良い PFM と相手国にとって真に望ましい PFM は必ずしも一致しないという基本的立場を念頭に置きつつ、読み進めてほしい。

4-1. PFM 改革プログラムの主導役と改革の動機づけ

~ PFM 改革が内発的な動機づけか、外から押し付けられたものかは改革プロセスにおけるリーダーシップ発揮やコミットメント、改革プロセスや成果の持続を左右するもの ~

PFM 改革プログラムが動いている国では、まずはどのようなアジェンダが盛り込まれているかをみるのが重要である。そして、誰が改革プロセスを主導しているのか、そして改革の動機づけは何かを観ることが重要である。既出の PEFA 「Good Practice Note on Sequencing Reform」でも、PFM 改革が成功するか失敗するかを決める要因は、PFM の各機能に関するテクニカルな側面だけでなく、各国固有の事情やテクニカル以外の要因（ポリシーメイキングを巡る政治経済学や改革を受容する国全体や組織の雰囲気、改革を遂行するためのキャパシティ水準等）によるところが大きいとしている。

4-2. 予算における法と制度的枠組み

~ 法令によって財政規律や予算編成、執行、監査、説明責任などに関する基本的な考え方が定められていることは「いろは」の「い」 ~

概要

PFM 改革が進んでいる国では、一般に、財政健全化等を目標として掲げて財政運営の基本方針を規定する法律が1990年代後半以降に制定されている。予算基本法 (Organic Budget Law/Act)、財政責任法 (Fiscal Responsibility Law/Act)、財政システム法 (Budget System Law/Act) 等という名称がつけられ、予算の基本原則 (単年度主義など)、予算編成過程 (予算スケジュール含む)、予算執行と監査、議会と中央政府の各執行部局のそれぞれの予算をめぐる明確な責任と権限等が規定されている。憲法に予算及び財政が規定されている国もある。

また、財政規律を確保するためのルールについて、中央政府の財政赤字や公的債務残高を対 GDP 比で定め、その順守のための組織・制度面の仕組みを構築している国がある。財政規律を確保するためのルールの定め方は、法律による場合、閣議決定による場合など国によって様々である。有名な例は EU のマーストリヒト条約で、財政赤字は対 GDP 比 3% 以内、

公的債務残高は 60%以内という上限が設定され、それを上回った場合のペナルティ制度が設けられている。モンゴルでは法律により各数字が 3%以内、40%以内、インドネシアでは 3%以内、60%以内という上限が設定されている。

(参考) ナイジェリアの財政責任法

<http://frc-nigeria.org/Fiscal%20Responsibility%20Act.pdf>

PFM 改革の進展を見るためのポイント

PFM 改革の進展状況を見る場合、まずは予算基本法 (OBL) や財政責任法に相当する法律が制定されているかどうか、制定されている場合、会計年度や予算編成プロセスやスケジュール、予算執行、決算、報告、監査、議会を含む関係機関の役割などの基本的事項が法律上、何がどのように規定されているかを確認することが重要である。また、財政規律に関するルールが存在する場合、法律によるものか、閣議決定によるものかを見る。その際、順守のための制度・仕組みがどのようにセットアップされているかも重要な側面である。但し、PFM に関する法律が制定されている場合でも、それらが遵守されているかどうかは別である。特に OBL が政権交代のたびに政府に導入を義務付ける中長期の財政戦略や財政ルールの遵守²は OECD 諸国でも容易ではない点は知っておくべきである。

PFM 改革の進展のレベル感を見るための尺度は以下のとおり。

レベル	内容
レベル 4	PFM に関する法令・規則が整備され、PFM の基本的な機能、所掌機関が明記されている。財政規律に関するルールは設定され、 組織面のセットアップが存在し、意識されている。
レベル 3	PFM に関する法令・規則が整備され、PFM の基本的な機能、所掌機関が明記されている。財政規律に関するルールは設定され、 組織面のセットアップが存在するが、意識されているとは言い難い。
レベル 2	PFM に関する法令・規則が整備され、PFM の基本的な機能、所掌機関が明記されている。財政規律に関するルールは設定されているが、 組織面のセットアップは存在しない。
レベル 1	PFM に関する法令・規則が整備され、PFM の基本的な機能、所掌機関が明記されている。財政規律に関する 明文化されたルールが存在しない。

(参考) PEFA 指標の相場観

PEFA には業績予算に関する指標は設定されていない。

² 田中秀明(2013)「日本の財政」中公新書、p.123

4-3. 予算の信頼性と執行能力

～ 予算の信頼性は当該セクターや当該事業への相手国の予算配分見通しに関する精度の高い情報を得るための前提条件であり、予算の執行能力は相手国政府全体やカウンターパート機関の事業実施能力を示すバロメーター～

概要

予算の信頼性 (Budget Credibility) は支出分析において重要な項目である。一般に、議決予算 (議会の承認を経て成立した予算) と決算を総額ベースと主要項目の内訳ベースで比較し、両者の乖離が小さいほど予算の信頼性が高いと考えられている。予算の信頼性を示す指標の変動 (その乖離幅や発生頻度) に関する情報は、現実的な予算が編成されているか、歳出権限と支出権限が対応する様な現金管理が行われているか、そして執行管理が行われているか等、多くの内容が統合された情報である。予算の信頼性の指標が悪化している場合、その原因を精査することが不可欠である。

この機能ができていない場合の途上国にとっての問題点

予算の信頼性の欠如は、例えば、政府の支払能力以上の支出が議会で承認されたり、年度途中で補正予算の編成が頻繁に行われることによって発生する。年度当初の歳出額 (計画値) を上回っても歳入の裏付けがあれば超過分が支出される可能性があるものの、歳入の裏付けがない場合、現実にはライン省庁や実施機関に要求どおりの予算を配賦することができなくなる。その結果、一律カットなどが必要となり、公共事業やサービスデリバリーが予定どおり実行されないことになる (注 : 歳入推計が実際の歳入額よりも過少である場合も、同様の問題が発生しうるが、PEFA 指標の結果をみると、低所得国であっても、ある程度の精度で歳入推計が行われているようである)。年度途中で年度当初の所管別予算配分が大きく変わるようであれば、各省庁はそれだけ見通しをもって予算執行計画を立てづらくなる。予算の信頼性が確保されない状況では、財務当局はライン省庁や実施機関からの予算執行請求に対しても、歳入や収入の裏付けを求めるなど、保守的な対応をとる必要が生じる。

また、予算執行能力の水準は未払い金残高の多寡に如実に表れる。未払い金残高が発生する原因として、支出のコミットメント・コントロールが適切に行えていない場合 (= 当該期間中に支払い約束をできる範囲を超えて、支出の約束をしてしまう)、現金割り当て (Cash rationing) が適切に行えていない場合 (= 稀少な現金をどの支出に割り当てるか)、予算の裏付けに基づく契約締結の管理を適切に行えていない場合などが挙げられる³。予算の執行能力が確保されない場合、財務当局としては次年度の予算編成時に一定の査定をせざるを得ない。

JICA 事業への影響

JICA にとって相手国が支援対象セクターに対し、過去及び現在いくら予算を配分しているか、今後いくら配分する見通しに関する情報収集・分析は、国別分析や個別案件の審査、実施中案件の財政面の持続性を考える上で重要である。そのためには相手国政府の予算の信頼性が前提である。JICA 事業の実施に先立ち、相手国の負担能力を確認するために、相手

³ PEFA performance measurement framework – revised January 2011

国政府から当年度予算額や今後の支出見通しに関する情報を入手し、必要金額の計上が確認できて、年度当初の予算額と決算の額の乖離が頻繁に発生する状況では、適切な分析はできない。

また、JICA にとって、相手国の政府全体及び実施機関における予算執行能力の水準も重要である。予算書に金額が計上されていても、JICA 事業のスケジュールに沿って当該金額が支出されるかはわからない。予算年度 12 か月の最後の 2 か月で 1 年分の予算が執行されているかもしれない。その点でいえば、未払い金残高が多い国や機関は要注意である。既述のとおり、そうした国・機関は予算執行能力に何らかの問題を抱えており、例えば大型のインフラ事業を支援する際、当初計画に沿って工事期間中の支出、完工後の運転・維持管理のための支出を行う計画をたてても、予算執行面で何らかの問題が発生し、結果として工事に遅延が生じるなどの事態の発生につながる。

PFM 改革の進展を見るためのポイント

PFM 改革の進展状況を見るための切り口として、歳出総額の予算と決算のかい離、歳出内訳の予算と決算のかい離（A 省庁、B 省庁などの所管別）、歳入予算と決算のかい離、未払金残金（*arrear*）が考えられる。予算の信頼性の高低は ～ で見る。このうち、と は主に歳出サイドから、は歳入サイドから予算の信頼性をみるものである。そして、執行能力の水準は で見る。

PEFA では、過去の経験則に基づき、過去 3 年度のうち何年の頻度でどの程度の乖離が発生しているかを境目としてみている。予算の執行能力のバロメーターである未払金残金については、記録をちゃんと付けているか（C スコアと D スコアの壁）、付けている場合、アドホックにつけられたものか、ルーティン化された業務でつけられたものかが境目となっている。さらには未払金残金データの記録作業の範囲が中央省庁・機関のどの程度カバーしているかを観て、対象範囲が部分的か、全てを網羅しているかを境目としている。

PFM 改革の進展のレベル感を見るための尺度は以下のとおり。各項目について、予算と決算の額の乖離幅と過去 3 年間のうちにどの程度の頻度でそれが発生するかで見ていくことになる。

< 歳出総額の予算と決算の乖離 >

レベル	内容
レベル 4	予算と決算で歳出総額が 5% 以上の乖離が発生している年が過去 3 年間のうち 1 か年未満に収まっている。
レベル 3	予算と決算で歳出総額が 10% 以上の乖離が発生している年が過去 3 年間のうち 1 か年未満に収まっている。
レベル 2	予算と決算で歳出総額が 15% 以上の乖離が発生している年が過去 3 年間のうち 1 か年未満に収まっている。
レベル 1	予算と決算で歳出総額が 15% 以上の乖離が発生している年が過去 3 年間のうち 2 か年以上存在する。

（注）PEFA の PI-1 に相当。

< 歳出内訳の予算と決算の乖離 >

レベル 3 以上であれば図表 8 の Core Function に到達している。

レベル	内容
レベル 4	予算と決算で所管別分類（行政機関別）の歳出内訳が 5%以上の乖離が発生している年が過去 3 年間のうち 1 か年未満に収まっている。
レベル 3	予算と決算で所管別分類（行政機関別）の歳出内訳が 10%以上の乖離が発生している年が過去 3 年間のうち 1 か年未満に収まっている。
レベル 2	予算と決算で所管別分類（行政機関別）の歳出内訳が 15%以上の乖離が発生している年が過去 3 年間のうち 1 か年未満に収まっている。
レベル 1	予算と決算で所管別分類（行政機関別）の歳出内訳が 15%以上の乖離が発生している年が過去 3 年間のうち 2 か年以上存在する。

（注）PEFA の PI-2 に相当。

< 歳入総額の予算と決算の乖離 >

レベル	内容
レベル 4	実際の歳入額が予算書上の 97%未満或いは 106%以上である年が去 3 年間のうち 1 か年未満に収まっている。
レベル 3	実際の歳入額が予算書上の 94%未満或いは 112%以上である年が過去 3 年間のうち 1 か年未満に収まっている。
レベル 2	実際の歳入額が予算書上の 92%未満或いは 116%以上である年が過去 3 年間のうち 1 か年未満に収まっている。
レベル 1	実際の歳入額が予算書上の 92%未満或いは 110%以上である年が過去 3 年間のうち 2 か年以上存在する。

（注）PEFA の PI-3 に相当。

< 未払い金残高 >

レベル 3 以上であれば図表 8 の Core Function に到達している。

レベル	内容
レベル 4	未払い金の残高が全歳出に占める割合が 2%以内である。未払い金の残高に関する信頼性の高いデータが毎年度末に取り纏められている。
レベル 3	未払い金の残高が全歳出に占める割合が 2~10%以内であり、過去 2 年間改善が見られる。未払い金の残高に関するデータが毎年取り纏められているが、カバーする支出項目や政府機関が完全でない。
レベル 2	未払い金の残高が全歳出に占める割合が 2~10%以内であり、かつ過去 2 年間改善が見られない。過去 2 年間、未払い金の残高に関するデータがアドホックに取り纏められているのみ。
レベル 1	未払い金の残高が全歳出に占める割合が 10%以上である。未払い金の残高に関する信頼性の高い、直近の過去 2 年分のデータが存在しない。

（注）PEFA の PI-4 に相当。

(参考) PEFA 指標の相場観

PEFA 指標を所得水準の観点から分析してみると、以下の傾向が観察される。(注: 絶対的なものではないので、カテゴリカーリーな取扱いには注意すべし。)

- l PI-1: 所得水準による違いは観察されない。
- l PI-2: 弱い相関がみられる。
- l PI-3: 所得水準による違いは観察されない。所得水準が違って、ある程度出来ていて当然。
- l PI-4: 弱い相関がみられる。

4-4. 予算の包括性

~ 財政規律の維持、相手国の稀少な予算の有効かつ戦略的配分の実現のための前提条件 ~

概要

国の予算は、毎年度における国の施策を網羅的に見ることができるよう、一般会計で整理することが望ましい。これを予算の包括性 (comprehensiveness) と呼び、予算の基本原則の一つとされる。しかし、国の行政活動が広範かつ複雑化する中で、公的資金の中には、一般会計から切り離されて管理される資金がある。別勘定とする理由は用途が決まっている、或いは特定の歳入を持って特定の歳出に直接充当させる必要があるなどによるもので、予算外基金 (Extra Budgetary Fund: EBF) と呼ばれる。社会保障、道路維持管理のための基金 (Road fund) などが該当する。我が国の特別会計もその一種である。また、内部創出資金を持つ国営・公営企業の予算 (= 疑似財政活動 (Quasi-Budgetary Activity)) がある。

この機能ができていない場合の途上国にとっての問題点

主要な歳出項目が一般会計に含まれないなど、予算の包括性が確保されない場合、財政規律の維持と資源の戦略的配分に大きな影響を及ぼす。例えば、ある国が財政事情が悪い中で、財政規律を維持・強化しようという場合、一般会計に含まれず、議会等の監視の目が行届かない予算外基金の割合が大きい場合、財政規律ルールの適用対象に漏れが存在することを意味する。また、本当に必要な部分に重複なく配分されているかどうかという資源の戦略的配分の観点からも望ましくない。予算書では包括的に取り上げられていても、実際の配賦方法その他の手続きが包括的に統一されていなければ、資金配賦の予測性が得られない。用途が見にくい場合、当該用途において汚職が生じやすいことは言うまでもない。さらに、予算総額データが得られなければ、マクロ経済推計も信頼の得られないものになる。他方、内閣や議会の監視など一定の規律付けがあれば、予算外基金や疑似財政活動の存在は正当化しうることはおさえておきたい。

JICA 事業への影響

JICA にとって、相手国の財政運営においてどのように財政規律を維持しようとしているかは重要である。また相手国の現状を分析する上でも、財政の現状、ひいてはマクロ経済の現状の把握は重要である。しかしながら、財政規律に関するルールが存在しても、それが適用される予算の範囲が狭い場合、ルールの適用範囲に漏れが発生し、財政規律を維持する上でリスク要因になる。また、相手国の予算の包括性が低い場合、予算総額データが得られず、

マクロ経済推計に信頼を置くことができず、債務負担能力等財政面の診断を検討することが出来なくなる。財政規律の維持にとってリスク要因であり、将来的に財政の安定性や持続性が損なわれ、ソブリン格付けに影響が出てくる可能性があることも示している。予算外の資金の割合が大きい場合、それだけ開発事業に配分できる予算が少なくなることにつながる。

PFM 改革の進展を見るためのポイント

PFM 改革の進展状況を見るための切り口として、一般会計に含まれない予算外基金及び疑似財政活動が全歳出のうち、年度予算、年度途中の財政報告、決算報告でどの程度の割合を占めるか、予算外基金及び疑似財政活動による管理がどの程度統制されているかが考えられる。

- 1 については年度の予算書や年度途中の財政報告 (In-year financial statement)、決算報告において予算外基金や疑似財政活動の割合がどのような水準にあるかを境目として観ていくしかない。PEFA ではレーティングの A~D の境目として、「10%以上」「5~10%」「1~5%」「1%未満」という数字を使っている。
- 1 についてはどのような規律付けが働いているか(一般予算と統合的な Discipline が存在すべき)⁴を見る。そうした考えから、妥当かつ可能な部分で一般予算と統合的な Discipline が存在し、それが有効に機能しているかどうか、その程度が PFM 改革の進捗の尺度として見ていくことが考えられる。

PFM 改革の進展のレベル感を観るための尺度は以下のとおり。レベル 3 以上であれば図表 8 の Core Function に到達している。

レベル	内容
レベル 4	年度予算、年度途中の財政報告、決算報告でカバーされていない予算外基金及び疑似財政活動の占める割合が全歳出の 1%未満。また、予算外基金の管理に関する明確なルール (=一般予算と統合的なもの) が整備され、全ての予算外基金で実行されている。
レベル 3	年度予算、年度途中の財政報告、決算報告でカバーされていない予算外基金及び疑似財政活動の占める割合が全歳出の 1~5%。また、予算外基金の管理に関する基本ルール (=一般予算と統合的なもの) が整備され、予算外基金の殆どで実行されている。
レベル 2	年度予算、年度途中の財政報告、決算報告でカバーされていない予算外基金及び疑似財政活動の占める割合が全歳出の 5~10%。また、予算外基金の管理に関する最低限の基本ルール (=一般予算と統合的なもの) が整備され、主要な予算外基金で実行されている。
レベル 1	年度予算、年度途中の財政報告、決算報告でカバーされていない予算外基金及び疑似財政活動の占める割合が全歳出の 10%以上。また、予算外基金の管理に関する明確なルールがない、或いは周知されていない。

(注) PEFA の PI-7 に相当。

⁴ The World Bank “Budgeting and Budgetary Institutions” (2007)

(参考) PEFA 指標の相場観

PEFA では、一般会計に含まれない予算外基金及び疑似財政活動が全歳出のうち、年度予算、年度途中の財政報告、決算報告でどの程度の割合を占めるかに関する指標を設定している。PEFA 指標を所得水準の観点から分析してみると、以下の傾向が観察される。(注：絶対的なものではないので、カテゴリカーリーな取扱いには注意すべし。)

I PI-7：弱い相関がみられる。

4-5. 予算の分類

～相手国政府やカウンターパート機関の予算(計画値)と予算(実績値)を比較するための統一の尺度を提供するもの～

概要

省の予算の減少率は $\times\%$ (このような機関別の分類を「所管別 (Administrative classification)」と呼ぶ) 或いは今年の軍事費の伸びは $\%$ (このような支出目的の分類を「目的別 (Functional classification)」と呼ぶ) 等、予算には、その様々な側面を示し、或いは配分を議論するために、いくつかの分類コードが付されている。

例えば、ある国の農業省の予算書を見たところ、農業省職員の給与支出の費目のコードが「233418」となっていたとする。予算書内の各項目をよく読むと、例えば以下の様な分類を踏まえていることがわかる。一般に「項目別予算」という場合、使途別分類による予算を指し、以下の表の「使途別分類」-「補完情報」の「補完情報」の部分が日本の予算の「目」に当たる。

図表 10：予算分類(1) 所管別分類と使途別分類

所管別分類	使途別分類		
省庁	主分類	副分類	補完情報
農業省	支出	人件費	職員給与
23	3	4	18

また、予算書あるいは予算書の付属文書として、政策意図を踏まえた予算分類である「目的別」が示されることも多い。例えば、以下の様な分類コードが付される。

図表 11：予算分類(2) 目的別分類

目的別分類		
主要経費	経費	経費
産業経済費	農林水産業費	農業費
04	3	1

⁵ 使途別分類 (Economic classification) は、支出を「人件費」、「旅費」等、使途によって分類するものである。日本の予算における使途別分類は、本文中の副分類レベルでは、「人件費」、「旅費」、「物件費」、「施設費」、「補助費・委託費」、「他会計へ繰入」、「その他」となっている。

目的別分類は、「所管別」や「使途別」分類に比べて整備されていない国が多く、国連が策定した COFOG (Classification of the Function of Government) が途上国支援には導入されることが多く、IMF の Government Financial Statistics Manual (GFSM)でも取り入れられている⁶。COFOG における主要経費レベル (10 分類) は以下のとおりである。

標準的な目的別分類 (COFOG) の主要 10 項目			
01	General public service	06	Housing and community amenities
02	Defense	07	Health
03	Public order and safety	08	Recreation, culture, and religion
04	Economic affairs	09	Education
05	Environmental protection	10	Social Protection

なお、途上国支援において COFOG がそのまま用いられるわけではなく、当該国の状況に応じた分類の調整がなされる場合もある。参考まで、日本政府の目的別分類は「国家機関費」「地方財政費」「防衛関係費」「国土保全及び開発費」「産業経済費」「教育文化費」「社会保障関係費」「恩給費」「国債費」「予備費」の 10 分類 (震災関連等は「予備費」の下位分類) となっている。

(参考) IMF の GFS サイト : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/index.htm>

予算分類 : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/app4.pdf>

歳出サイド : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/ch6.pdf>

歳入サイド : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/ch5.pdf>

GFS が示す使途別分類 (大項目のみ) は以下の通りである。

GFS が示す使途別分類 (大項目 = Main)			
01	Compensation of employees	05	Subsidies
02	Use of goods and services	06	Grants
03	Consumption of fixed capital	07	Social benefits
04	Interest	08	Other expense

また、標準的な目的別分類 (COFOG) の主要 10 項目は以下の通りである。

標準的な目的別分類 (COFOG) の主要 10 項目			
01	General public service	06	Housing and community amenities
02	Defense	07	Health
03	Public order and safety	08	Recreation, culture, and religion
04	Economic affairs	09	Education
05	Environmental protection	10	Social Protection

⁶ COFOG は国民経済計算 (SNA) でも用いられている。

これらの予算分類は、以下のように政策決定とアカウントビリティの枠組みを提供し、予算配分の効率性を高めるものである。

- | 立案された政策に沿った予算配分
- | 議決予算で定められた配分上限の遵守
- | 予算執行後の政策・業績レビュー
- | 日々の支出業務

この機能ができていない場合の途上国にとっての問題点

様々な予算分類によって、予算を分類することで、当該国の予算の特徴を示すことが可能となり、所管別、用途別は多くの国で利用されている。しかし、国によっては目的別分類が包括的に作成されていないことがある。その結果、政策分析を行うための分類である目的分類が包括的に作成されていないため、予算書及び目的別配分の総括表から当該国の政策の優先度などを読みとる等の支出分析ができないことがある。

JICA 事業への影響

JICA にとって、援助スキームに拘らず、相手国政府や当該セクターに対する政府予算の配分・支出状況等を調べるのが重要である。その際、インフラ事業の場合、過去の同種事業における維持管理予算がどのように確保され、実際にどの程度支出されたかをみることは極めて重要である。その場合、予算書～予算執行～決算書にわたり、共通の予算分類が使用されているかどうかは重要である。使用されていれば、実際のデータに基づいて、時系列的に支出分析を行い、それに基づいて今後の推計を行える素地が存在することを意味する。

しかし、共通の予算分類が使用されていなければ、時系列的に分析することはできないなど、そもそも支出分析ができなくなる。その際、「所管別分類(Administrative classification)」だけでなく「用途別分類(Economic classification)」及び「目的別分類(Functional classification)」でも、ある程度の深さで予算分類が使われているかが重要である。例えば、一般財政支援を供与して、教育や保健医療などのサービスデリバリーを改善したい場合、「用途別(Economic classification)」でデータを観ることができれば、一般財政支援で供与した金額のうちどれくらいが人件費(Payroll)に消えて、事業費にどのくらい配分されるかを推測する途が確保される。また、「目的別分類(Functional classification)」が使われていれば、セクター毎に支出分析を行うことが可能となる。しかし、「用途別分類(Economic classification)」も「目的別分類(Functional classification)」も何れも使われていない場合、こうしたことはそもそも分析できない。その結果、JICA が支援対象としたい事業が存在しても、その審査が十分にできなくなる。支援した援助額の支出をトラックできなくなる。

PFM 改革の進展を見るためのポイント

PFM 改革の進展状況を見るための切り口として、どのような予算分類が使用されているか、使われている場合、IMF の GFS(government financial statistics) と整合的か、IMF の GFS と整合的である場合、GFS のどの種類がどの程度の深さまで使われているかが考えられる。

PFM 改革の進展のレベル感を見るための尺度は以下のとおり。GSF が使われているか、使われている場合、GFS のどの分類が使われているか(注：所管別は最低限使われている

べき)で見ていくことになる。レベル2以上であれば図表8のCore Functionに到達している。

レベル	内容
レベル4	予算編成及び予算執行において、GFSの所管別(行政機関別)、使途別、目的別(主要経費別)が使用されている。(注:下位区分についてはプログラム分類が適用されているケースもあり。)
レベル3	予算編成及び予算執行において、GFSの所管別(行政機関別)、使途別、目的別(主要経費別)が使用されている。目的別分類では主要10項目の分類が適用されている。
レベル2	予算編成及び予算執行において、GFSの所管別(行政機関別)、使途別分類が使用されている。
レベル1	予算編成及び予算執行で使用される予算分類がGFSに則っていない。則っている場合でも所管別分類(行政機関別)にとどまる。

(注) PEFAのPI-5に相当。

(参考) PEFA指標の相場観

PEFA指標を所得水準の観点から分析してみると、以下の傾向が観察される。(注:絶対的なものではないので、カテゴリカーリーな取扱いには注意すべし。)

I PI-5: 弱い相関がみられる。

4-6. 予算編成手法・予算配分

~法令により定められた然るべきプロセス・スケジュールで、次年度がスタートするまでに予算を編成・成立させ、執行機関が予算を執行できるような状況をつくれるかどうかは国としての基本的な能力の有無を示すバロメーター~

概要

先進国・途上国の違いに拘らず、あらゆる国で財政規律を確保し、中期見通しに沿って予算を編成するために、何らかの予算編成手法が採用されている。予算編成作業は財務省中心に進められるものの、公的機関の殆どが関わりを持つため関係者が非常に多くなり、それぞれが出来るだけ多くの予算を獲得しようとするため、それらを調整し、一定期間に予算を編成するための有効な仕組みや手法が実践されている必要がある。

そうした中で、財政規律を確保しながら予算編成を行うためには、先ず予算編成プロセス及びスケジュールが法令によって明確化されている必要がある。一般的な目安は以下のとおりである。

図表 12：予算編成作業スケジュール（目安）

予算承認までの月数	内容
8ヶ月前	マクロ経済枠組み(当初段階)策定
7ヶ月前	セクター別シーリングの策定(財務省)
	内閣による予算方針とシーリングの承認
6ヶ月前	予算編成開始通達(Budget Circular)送付
5ヶ月前	執行省庁による概算要求の提出
4ヶ月前	財務省による査定及び復活折衝
2ヶ月前	政府予算案の策定。議会への提出。
0ヶ月前	予算が議会で承認

各省が予算編成を開始する初期段階で、財務省からトップダウンで明確なシーリングを示されている必要がある。シーリングは予算通達（Budget Circular、あるいは Budget Call）という形式でライン省庁に対して示され、その直後に对外公表される。

予算の形式も予算編成には重要な意味を持つ。上記のシーリングは一般に用途別或いは目的別の予算分類に上限を定めている。特に用途別の予算分類を重視する予算形式を項目別予算（Line Item Budget）と呼び、伝統的に広く用いられている予算形式である。しかし、PFM改革は予算と政策との結びつきが重視されており、目的別（つまり政策目的別）とそれをさらにプログラムに細分化した予算（プログラム予算）、さらにプログラム予算に成果指標を付した業績予算（Performance Budgeting）の導入が進められている場合もある。

この機能ができていない場合の途上国にとっての問題点

現実の途上国では予算編成プロセスが適切にタイムマネジメントされていない、政府予算原案が議会に提出されるタイミングが遅すぎて、議会の審議日数が十分に確保されない、予算の成立が次年度に入ってからになる、各執行省庁が当年度予算としていくらついたか把握できるのが新年度入ってから数か月経過した後になるケースが存在する。大型の公共事業など入札手続きを伴う場合、そうした状況では、数か月以上の入札準備手続き、入札、入札後の契約締結手続きなどにさらに月数を要し、結果として当年度中に予算が計画どおり執行されない事態が起こりうる。国によっては、予算の単年度主義であるにも拘わらず、12 か月にうち、最後の2か月で年間予算が執行される。

議会の関与については、議会の過剰な関与は予算における歳出の膨張にもつながるので一概に良し悪しは語れないものの、希薄すぎる関与は「予算の包括性」の項目でみたような、予算外基金や疑似財政活動（Quasi-Budgetary Activity）に対して規律が働かない状況を生み出す可能性がある。

JICA 事業への影響

JICA にとって、相手国が法令により定められたプロセス及びスケジュールに沿って、予算を成立させ、執行しているかどうかは重要な情報の一つである。そして、予算編成プロセ

スにおいて、財務規律や資源の戦略的配分の観点から、相手国の内閣がライン省庁から提出され財務省が取り纏めた政府予算案が議会に提出するまでの間に(問題があれば)修正できるかどうかも重要である。その国が次年度の開始前に予算を成立させられるかは最もベーシックな PFM 能力の一つである。そうした能力がない場合、新年度がスタートしても、何か月が経過しても当年度にライン省庁が支出可能な金額が明確にならない状況が発生させる。先方負担分の執行の遅れにつながり、円借款で大型インフラ案件の工事を行う場合でも、先方負担分の予算がタイムリーに支出されず、結果として事業の円滑な実施や援助効果・開発効果の発現及び持続性の確保に支障を来すことになる。

また、JICA 事業の実施サイクル(つまり日本の会計年度)と相手国の予算年度(つまり何月から何月までか)と予算編成スケジュールがどのような関係になっているのか、シンクロしているか、していないかも重要で、何らシンクロしていない場合、相手国政府の予算編成作業が完了後であったり、成立した後に JICA 事業に必要な予算の確保を要求しても当然確保されない。JICA 事業がオフバジェットである場合、特に注意を要する。

PFM 改革の進展を見るためのポイント

先ず相手国の予算編成プロセスとスケジュールが法令によりどのように規定されているかは最低限押さえておきたい。その上で、PFM 改革の進展状況を見るための切り口として、スケジュールの明文化と遵守状況、シーリングの有効性、予算成立のタイミング、議会による予算審議期間が考えられる。

- 1 は予算基本法(Organic Budget Law)や財政責任法に相当する法律で会計年度や各機関の役割、予算編成スケジュールが定められている場合でも、各国でそれが順守されているとは限られないことを意味する。予算編成スケジュールが明文化されているかどうか(注:通常は予算基本法、Organic Budget Law)明文化されている場合にスケジュールの遅延が常態化しているかそうでないかを観る。
- 1 は財務省からライン省庁に対してどのようなタイミングで、どのような精度のシーリングが提示されているのか、内閣はシーリングの設定に関与できているのか、内閣はシーリングに基づいてライン省庁が提出してきた概算要求書を査定することができる状況かという問題である。財務省がライン省庁に対して提示するシーリングの精度は信頼性が高いかどうか、シーリング対象となる予算の範囲はどの程度か(=つまり、予算分類の「目的別分類(Functional classification)」「所管別分類(Administrative classification)」のうち何れに対して出されているか)を改革の尺度として観ていく。そもそもシーリングが出ているかいらないか。シーリングが出ている場合でも、A 省庁、B 省庁など所管別に出すだけか、所管別に出す代わりに目的別(例:農林水産省、保健医療など)で出すだけか、そうではなくて包括的に出せているか。シーリングを提示するタイミングについては、閣議承認を経たものをライン省庁が概算要求書の作業に着手する前に出せているか、それに間に合わない場合、ライン省庁が概算要求書を纏めてから議会で政府予算案を提出する前に内閣により修正を加える時間的余裕があるかどうか境界目である。
- 1 は対象年度が始まる前に予算が成立しているかどうかという問題である。
- 1 は議会においてどの程度然るべき手順で然るべきスケジュールの範囲内で審議が行われているかどうかという問題である。これら一つ一つが PFM 改革の進展状況を観る場合の重要な切り口である。

PFM 改革の進展のレベル感を見るための尺度は以下のとおり。何れもレベル 3 以上であれば図表 8 の Core Function に到達している。

<スケジュールの明文化と順守状況>

レベル	内容
レベル 4	予算編成スケジュールが 明確化され、順守 できている。財務省からライン省庁へのシーリング通知から提出〆切まで少なくとも 6 週間 が確保されている。その結果、 ライン省庁は詳細な要求書の取り纏め作業 を行えている。
レベル 3	予算編成スケジュールが 明確化 されている。スケジュールの遅延が 常態化 しているものの、財務省からライン省庁へのシーリング通知から提出〆切まで少なくとも 4 週間 が確保されている。その結果、 ライン省庁は詳細な要求書の取り纏め作業 を行えている。
レベル 2	予算編成スケジュールが 明確化 されているが、スケジュールの遅延が 常態化 し、ライン省庁が予算要求作業を行う 期間 が十分に確保されていない。その結果、 詳細な要求書の取り纏め作業 に支障をきたしている。
レベル 1	予算編成スケジュールが 明確化 されていない。明確化されていても 順守 されていない。その結果、ライン省庁が予算要求作業を行う 期間 が十分に確保されていない。

(注) PEFA の PI-11 (i) に相当。

<シーリングの有効性>

レベル	内容
レベル 4	閣議を経た上で、財務省からライン省庁に対するシーリングが 包括的かつ明確 に提示されている。 内閣が政府予算案の修正 を行うことが可能である。
レベル 3	財務省からライン省庁に対するシーリングが 包括的かつ明確 に提示されている。内閣がシーリングを承認するタイミングは財務省によるライン省庁へのシーリング提示後であるものの、ライン省庁が予算要求書の取り纏め作業を終える前であり、 内閣が政府予算案の修正 を行うことが可能である。
レベル 2	財務省からライン省庁に対して、 所管別 或いは 目的別分類 の何れかに基づいて概算要求基準（シーリング）が 提示 されている。内閣がシーリングを承認するタイミングは財務省によるライン省庁へのシーリング提示後である。議会提出の直前ではないが、ライン省庁が予算要求書の取り纏め作業を終えており、 内閣が政府予算案の修正 を行うことが 事実上困難 である。
レベル 1	財務省からライン省庁に対して概算要求基準（シーリング）が 提示 されていない。提示されている場合でも、シーリングの根拠が薄い。内閣がシーリングを承認するタイミングは財務省によるライン省庁へのシーリング提示前ではなく、ライン省庁が予算要求書の取り纏め作業を終え、議会に政府予算案を提出する直前である。その結果、 内閣が政府予算案を修正 する 時間的余裕 がない。

(注) PEFA の PI-11 (ii) に相当。

< 予算成立のタイミング >

レベル	内容
レベル4	過去3年間、予算が当年度開始前に成立している。
レベル3	過去3年間のうち1か年において、予算成立時期の遅れが当年度開始後2か月以内に収まっている。
レベル2	過去3年間のうち2か年において、予算成立時期の遅れが当年度開始後2か月以内に収まっている。
レベル1	過去3年間のうち2か年において、予算成立時期が当年度開始後2か月以上遅れている。

(注) PEFA の PI-11 (iii) に相当。

< 議会による予算審議手続き・期間 >

レベル	内容
レベル4	議会において予算案は財政政策や中期財政フレーム、中期の重点事項、歳出・歳入の詳細にわたり審議されている。審議手続きが確立し、尊重されている。審議時間が2か月以上確保されている。また、年度途中の予算見直し手続きが存在し、尊重され、かつ制限が設けられている。
レベル3	議会において予算案は財政政策や総額、歳出・歳入の詳細にわたり審議されている。審議手続きが存在し、尊重されている。審議時間が1か月以上確保されている。また、年度途中の予算見直し手続きが存在し、ある程度尊重されているが、所管別予算の再配分や年度予算の増額が可能である。
レベル2	議会において予算案は歳入・歳出にわたり詳細に審議されている。審議手続きが存在するが、包括でなく尊重されていない。審議時間は少なくとも1か月確保されている。また、年度途中の予算見直し手続きが存在するが、尊重されているとはいえない。所管別予算の再配分や年度予算の増額が可能である。
レベル1	議会において予算案の審議手続きが存在しない。存在する場合でも、尊重されていない。その結果、審議時間が十分に確保されていない。また、年度途中の予算見直し手続きが存在するが、曖昧な箇所が存在したり、順守されていない。

(注) PEFA の PI-27 に相当。

(参考) PEFA 指標の相場観

PEFA 指標を所得水準の観点から分析してみると、以下の傾向が観察される。(注：絶対的なものではないので、カテゴリカーリーな取扱いには注意すべし。)

- l PI-11：所得水準による違いは観察されない。所得水準が違って、ある程度出来ていて当然。
- l PI-27：弱い相関がみられる。

JICA 事業の円滑な実施及び援助効果・開発効果の持続的発現の観点からさらにいえば、

相手国政府のカウンターパート機関はそもそも然るべきタイミングで然るべき手法で予算要求作業に取り組んでいるかを確認することも重要である。「カウンターパートは予算要求作業をしても、どうせ承認されない」といったマインドであったりしないかどうか。

4-7. 予算における中期的な視点

～ 予算編成作業において、予算全体の財政規律の維持に留意しつつ、例えば複数年度にわたる工事を伴うインフラ事業において初年度の工事だけでなく、次年度以降の工事費用、完工後の運転・維持管理の費用を確保することは重要～

概要

殆どの国で予算は単年度ベースである。このような予算の単年度主義は予算統制には有効である一方、短期的な視野での政策立案が行われやすかったり、財政政策からも中長期的な経済運営が行われにくいという問題を発生させる。この点を補うために、近年予算における中期的な視点の導入が強調されるようになってきているが、先進国、途上国の違いに拘らず、実際には難度が高い試みである。

中期的な視点をもった予算編成作業とは、債務の推計を含むマクロ経済推計に基づく中期の財政計画によって作成された各年予算に向けた指示的な（indicative）なシーリングと中期の支出を計算したベースライン支出推計をすり合わせていく作業である。現実には経済官庁が作成するマクロ経済推計に基づく財政計画そのものの精度が低く、そこから得られる複数年の予算シーリングに十分に信頼が置けないケースが多い。そして各省で作成する中期のベースライン支出推計はそのような信頼のおけない予算シーリングを踏まえて作成されるが、各省のニーズを推計したものを単純に足し合わせただけで、国全体の政策といえなくなっているケースが多い。

さらに新政策或いはプログラムの支出をいかに計算するかという点でも各省間で標準化されていない場合がある。途上国の場合、中期的な視点を持った予算編成作業では歳入・支出推計の何れも精度が低い結果、それら情報が統合された中期支出枠組み（Medium-Term Expenditure Framework：MTEF）の信頼性が損なわれている。その結果、制度的には非常に多くの国で導入されているものの、MTEFの実効性を確保するのは容易ではない状況である。

しかし、MTEF 導入や実行が難しいとしても、例えば、インフラ事業で工事やその後の運転・維持管理期間が複数年度にまたがる場合、必要予算を複数年度にわたり確保するニーズは依然として残るので、予算における中期的な視点は何かしら必要である。その際、投資予算に見合った経常予算が確保される必要もある。予算に中期的な視点があるかどうかという点を検討する際に MTEF そのものの導入等を見るのではなく、まずは「マクロ経済推計の制度」「債務持続性分析（Debt Sustainability Analysis：DSA）」「投資予算と経常予算のリンク」の3つを指標とするのは上記の様な理由からである。

この機能ができていない場合の途上国にとっての問題点

予算における中期的な視点が欠如している場合、インフラ事業等の建設工事あるいは技術協力プロジェクトが複数年にわたるにも拘わらず、後年度分の工事費の確保見通しがたっていないなどの問題を発生させる。また、維持管理のための経常予算の見通しも算出できている必要がある。今後数年にわたり支出をコミットしている金額はいくらか、後年度負担の

管理が適切に行えていない場合、新規事業に対して配分可能な金額がいくらか算出することは困難である。

JICA 事業への影響

予算における中期的な視点が欠如している場合、インフラ事業等の建設工事あるいは技術協力プロジェクトが複数年にわたる場合、無償資金協力であれば先方負担分、有償資金協力であれば当該工事費の先方負担分の予算確保は望めない。これは維持管理費用も同様である。

PFM 改革の進展を見るためのポイント

まず相手国が予算における中期的な視点をどのように取り扱っているか把握しておく必要がある。MTEF が導入されているかどうか、MTEF が導入されていない場合、将来の MTEF 導入に関して何らかの言及があるか、どのようなシナリオを描いていて、現在どのフェーズにあるかは押えておきたい。

その上での PFM 改革の進展状況を見るための切り口として、既出のとおり、「マクロ経済推計の制度」「債務持続性分析 (Debt Sustainability Analysis: DSA)」「セクター開発戦略にかかるコスト計算」の3つの側面が考えられる。

PFM 改革の進展のレベル感を見るための尺度は以下の表のとおり。マクロ経済推計をできているか、精度はどうか、DSA はどの程度の頻度でどの種類の債務に対して実施できているか、投資予算と経常予算のリンケージは確保されているかで見えていくことになる。

何れもレベル2以上であれば図表8のCore Functionに到達している。

< マクロ経済推計の精度 >

レベル	内容
レベル4	過去3年間にわたり、用途別、目的別/セクター分類の主要項目別に総額ベースで財政の推計作業が行われている。複数年度の推計結果を踏まえ、年次ベースの予算編成作業のシーリングが決定されている。それらに乖離がある場合でも説明が付されている。
レベル3	過去2年間にわたり、用途別、目的別/セクター分類の主要項目別に総額ベースで財政の推計作業が行われている。複数年度の推計結果を踏まえ、年次ベースの予算編成作業のシーリングが決定されている。それらに乖離がある場合でも説明が付されている。
レベル2	過去2年間にわたり、総額ベースで財政の推計作業が行われている。
レベル1	マクロ経済の推計作業が行われていない。

(注) PEFA の PI-12 (i) に相当。

< DSA の実施状況と範囲 >

レベル	内容
レベル 4	過去 3 年間、 対外債務及び国内債務の DSA が毎年行われている。
レベル 3	過去 3 年間、 対外債務及び国内債務の DSA が少なくとも一度は行われている。
レベル 2	過去 3 年間、 少なくとも対外債務の DSA が一度は行われている。
レベル 1	過去 3 年間、 債務持続性分析 (DSA) が行われていない。

(注) PEFA の PI-12 (ii) に相当。

< 投資予算と経常予算のリンケージ >

レベル	内容
レベル 4	投資予算がセクター開発戦略に基づき立案されている。投資予算のセクター別配分額に基づき、経常予算が配分されている。
レベル 3	重要な投資事業の過半数以上がセクター開発戦略に基づき立案されている。投資予算のセクター別配分額に基づき、経常予算が配分されている。
レベル 2	投資予算の策定プロセスでセクター開発戦略や経常予算とのリンケージが 弱い。
レベル 1	投資予算と経常予算の策定プロセスのリンケージが ない。

(注) PEFA の PI-12 (iii) に相当。

(参考) PEFA 指標の相場観

PEFA 指標を所得水準の観点から分析してみると、以下の傾向が観察される。(注 : 絶対的なものではないので、カテゴリカーリーな取扱いには注意すべし。)

I PI-12 : 所得水準による違いは観察されない。

4-8. 予算編成作業における業績評価の取扱い

~ 現在多くの途上国でプログラム予算や業績予算の導入が試みられる中、相手国において、どのような種類の予算編成手法が用いられているか、JICA の支援対象のセクターがその中でどのように取り扱われているか、プログラム予算や業績予算の運用が支援対象セクターに対する予算配分にどのような影響を及ぼす可能性があるかを知る ~

概要

予算編成作業において業績情報を活用する手法として、プログラム予算と業績予算の 2 種類がある。PFM 改革のシーケンスの観点からは、先ずは項目別予算を適切にマネジメントできるようになるべきで、次いでプログラム予算、そして業績予算という順序が望ましいとされている。

図表 13 : 項目別予算とプログラム予算、業績予算の比較

	Line-item budgeting	プログラム予算	業績予算
内容	項目別	共通課題達成に関連する活動クラスター	Result-chainによって裏付けられたプログラム
形式	経常予算・資本支出	プログラム別支出	目標別のインプット、アウトプット、アウトカム
コントロール	インプット・コントロール	同左	アウトプット&アウトカム・コントロール
マネジメント手法	集権的マネジメント (財務省主導)	集権的マネジメント (財務省主導)を維持しつつ、プログラム内の予算流用が認められるなど若干の柔軟性あり。	インプット、プログラム設計について執行省庁・マネージャーの裁量が認められる。サービス・デリバリーやアウトプットに対する説明責任を求められる。

(注) The World Bank, “Budget an Budgetary Institution”の表を一部加工したもの。

業績予算は、その業績の予算へのフィードバックの程度に応じて、4つのバリエーションがある。予算編成において、業績のフィードバックを踏まえて予算配分を変更することは予算編成の究極の課題である。しかし、予算編成は、いわば全ての政府部局が自部局の拡大を求めて政府資金を競争する過程であり、業績結果によるフィードバックによって予算配分を変更する手法には、強固な制度とともに政治等のリーダーシップが欠かせない。そのため、業績評価を事業効率化という利用を超えて予算配分に利用することは、多くの国にとって容易ではない。

図表 14 : 業績予算の種類

業績予算の名称	具体的な内容
Performance-reported budgeting (PRB)	業績評価の情報を予算書の付属資料として位置付けるが、予算当局は実際の予算配分にあたって使用しない。
Performance-informed budgeting (PIB)	業績評価の情報を予算書の付属資料として位置付けるが、その情報は予算配分の決定にあたって主要な役割を果たさない
Performance-based budgeting (PBB)	業績評価の情報は予算書の付属資料であるとともに、予算配分にあたってある程度重要な役割を果たす
Performance-determined budgeting (PDB)	PBBよりもさらに進んで、業績評価に関する情報が予算配分により直接的な役割を果たす。

この機能ができていない場合の途上国にとっての問題点

途上国の予算編成作業において業績評価を活用できていない場合の問題点を説明するのはそれほどシンプルではない。PFM 改革のシーケンスの観点からいえば、項目別予算を適切にマネジメントできていなければ、プログラム予算や業績予算を急いで導入する必要はないという結論もありうる。2013年11月に英国のODIが開催したコンファレンス「CAPE Conference 2013: Budgeting in the Real World」で、メリーランド大学のアレン・シック（Allen Schick）教授は「先進国において、項目別予算だけで何の問題もなかった」とする一方、「近年では予算の使い道と成果に関する説明責任を果たす観点から、先進国でもプログラム予算や業績予算を導入する試みがある」と述べている⁷。その一方で、インドネシアのように、ライン省庁による過大な予算要求や政治家の過剰介入（ポーク・バレル）に適切に対処するためのツールとして業績予算を導入しようとしている国も存在する。つまり、プログラム予算や業績予算ができていない場合の途上国にとっての問題点というのは、改革の動機づけによるといえるかもしれない。

JICA 事業への影響

上記同様、JICA にとっての意味もシンプルに語れない。しかしながら、相手国においてプログラム予算や業績予算の導入が進み、カウンターパート機関がそれらの仕組みに則って、どのようなプレゼンテーションを行っているか、その中で JICA 事業の関連予算がどのように取り扱われているかは、把握できる限り、把握しておいた方が良い。その場合、当該 JICA 事業が相手国が予算配分を行う価値をもつべきことは言うまでもない。

PFM 改革の進展を見るためのポイント

まず相手国がどのような種類の予算編成手法をとっているのかは最低限おさえておきたい。項目別予算（Line-item budgeting）か、プログラム予算か、業績予算の何れか。プログラム予算か、業績予算の何れかを指向している場合、どのようなシナリオを描いていて、現在どのフェーズにあるかを押えておきたい。援助対象国でプログラム予算や業績予算が導入されているにも拘わらず、支援対象セクターやカウンターパート省庁でその仕組みに沿って、当該省庁が財務省に対してどのようなプレゼンテーションをしているのか、その中で支援対象分野がどのような取扱いになっているのか押えておくことが望ましい。

その上での PFM 改革の進展状況を見るための切り口として、まずは業績予算を念頭においた業績評価の効果的な仕組みが構築されているかどうか、つまり Result-chain や Key Performance Indicators（KPIs）がオペレーショナルなカタチで設定されているか、それに基づいてどのように業績評価結果が取り纏められ、活用されているかが考えられる。その際、業績予算がどのような予算種別に対して適用されているかもポイントである。また、相手国において、議会や市民社会（CSO）、メディアを含めて「業績評価（performance）」を受容するカルチャーがあるか、内部監査や外部監査が業績面を取り扱えるかどうかも重要な要素である。

PFM 改革の進展のレベル感を見るための尺度は以下のとおり。業績予算の前提となる業績評価の仕組みが存在するか、存在する場合、Result-chain や KPIs が Workable なものとなっているか、取り纏めた業績評価結果が予算配分に活用されているかどうか（注：但し、

⁷ 次のサイトで参照可能。 <http://www.youtube.com/watch?v=mtXV0E13rfU>

業績評価結果と予算配分がどの程度関連付けられているかは、相手国が目指す業績予算の種類とステージによる)で見えていくことになる。

レベル	内容
レベル4	業績予算のための業績評価の仕組みが存在する。それに基づき、全省庁で実際に業績評価が行われ、評価結果が取り纏められている。業績予算のタイプに応じて、業績評価結果が活用されているとともに、内部監査や外部監査で業績評価が意識されている。業績評価は対外公開されている。
レベル3	業績予算のための業績評価の仕組みが存在する。それに基づき、主要省庁で実際に業績評価が行われ、評価結果が取り纏められている。業績予算のタイプに応じて、業績評価結果が活用されている。
レベル2	業績予算のための業績評価の仕組みが存在する。それに基づき、主要省庁で実際に業績評価が行われ、評価結果が取り纏められているが、想定どおりに活用されるに至っていない。
レベル1	業績予算を念頭においた業績評価の効果的な仕組みが存在しない。(例：Result-chain や有効な指標の不備)

参考まで、プログラム予算にせよ、業績予算にせよ、予算編成作業に業績評価を活用するためには国家開発計画やセクター開発戦略に Result framework の要素が盛り込まれていること、そして予算分類が適切に導入・運用されていることが前提である。

(参考) PEFA 指標の相場観

PEFA には業績予算に関する指標は設定されていない。代替りの参考情報として、2012年に取り纏められた Collaborative Africa Budget Reform Initiative(CABRI)の「Performance and Programme-Based Budgeting in Africa: A Status Report」によれば、サブサハラアフリカ諸国でプログラム予算或いは業績予算が採用されていたり、導入が図られている46か国のうち、運用されている国は南アとモーリシャスの2か国のみとされている。

CABRI サイト

http://www.cabri-sbo.org/images/documents/PPBB/cabri%20status%20report_english.pdf

なお、PFM改革のシークエンスの観点から、2つの点に留意することが重要である。第1に業績予算で重要な点は項目別予算(Line-item budgeting)をある程度適切に運用できるレベルに到達しているかどうかである。第2に業績予算を有効に運用していくために必要な財務省からライン省庁への権限移譲やライン省庁におけるマネジメントの変革が伴われているかどうかである。但し、この点については、相手国がどのようなコンテキストで業績予算を導入したいと考えているか、どのようなタイプの業績予算を目指しているか次第であり、一概にはいえない点も押えておきたい。

(参考) 項目別予算(Line-item budgeting)が運用できているかどうかの判断目安

- 1 予算編成プロセスやスケジュールが法令によって明文化され、ある程度順守されているかどうか。

- l 財務省からライン省庁に対して信頼性の高いシーリングが然るべきタイミングで提示されているかどうか。
- l 内閣は政府予算案が議会で提出される前に政府案を修正することが可能かどうか。議会は内閣によって提出された政府予算案を審議するための時間的余裕が十分にあるか。予算要求の膨張を抑える仕組みがある程度有効に働いているか。
- l 年度途中で補正予算などによる予算の見直しが頻繁に行われないなど、予算の信頼性がある程度高いかどうか。
- l 予算編成～予算執行～決算に至る一連のプロセスにおいて同一の予算分類が使われているかどうか。

4-9.現金管理・計画、予算配賦

～相手国政府が当初合意どおりに JICA 事業関連の予算を執行するための前提条件～

概要

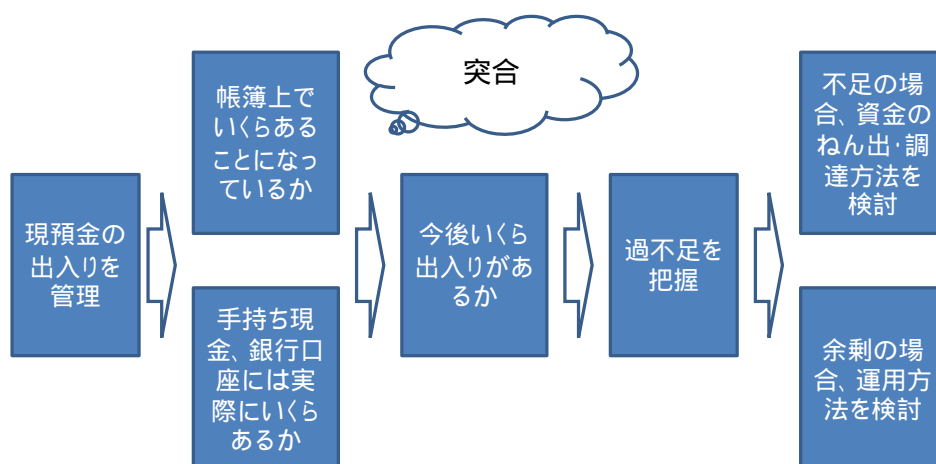
国の PFM を考える場合、効率的なサービスデリバリーの実現 (operational efficiency) の観点から、現金管理 (cash management) など所謂 Treasury (国庫マネジメント) の機能は極めて重要な課題である。

Treasury が適切に機能していれば、現預金の残高が帳簿と銀行口座上の金額が一致するカタチでの国庫の現状の把握、今後の現預金の出入りの推計 (cash forecasting) 過不足金額の明確化、それらを含めて現預金計画 (cash planning) 過不足が生じている場合の対処 (余剰が生じている場合の運用方法、不足が生じている場合の調達方法とそれを規律づける債務管理戦略・政策) などが適切に行われる状態が実現する。

そして、予算配賦プロセスが適切に機能していれば、四半期ごとなど年間の所定手続きの中で、各執行省庁から財務省の Treasury に資金配賦の依頼が出され、それに応じて財務省は資金配賦を行い、各執行省庁が計画的かつタイムリーに予算執行することとなる。

その一方、「Treasury」という用語は日常生活で馴染みがないため親近感を抱きにくいかもしれない。極めてシンプルにいうと、現預金の記録を帳簿上でつけて、手元の金庫と公金口座に預けてある現預金の金額を突き合わせて一致するかどうか確認して、小切手の現金化のタイミングで不一致が生じるようであれば銀行勘定調整表を作成する、そして今後の支出・収入の予測を立てて過不足が生じないか確認する、不足が生じるようであれば資金のねん出方法や調達方法を考える (支出カットや国内外からの借り入れ等) 余剰が生じるようであれば、運用方法を考えるといったことを指す。

図表 15 : Treasury 機能のイメージ



この機能ができていない場合の途上国にとっての問題点

Treasury が適切に機能していない場合（＝現預金残高の現状や見通しを把握できていない場合）、財源のアベイラビリティの証明が確認できないとの理由から、財務当局は執行機関に対して支出を承認しない可能性がある。そして、政府債務が積み上がらないよう財政規律の確保に強い意志を持ったり、将来のリスクに備えるために必要な資金を確保しておこうとする場合がある。

その結果、執行省庁への配賦手続きがスムーズに進まないという状態が生じる。他の財政のリスク要因が加わると、財務省は各セクター政府への配賦額を保守的になり、配賦額が予定額を下回ることがある。特に第一四半期、第二四半期は当該年の実際の歳入の伸びを確認しながらの配賦となるため、配賦額が予定を大きく下回ることがしばしばある。

JICA 事業への影響

例えば、インフラ事業の場合、建設工事中、業者に対する前払いをしたり、工事の進捗に応じて支払ったりするケースがある。その場合、現金管理が適切に行えていない場合、財源のアベイラビリティが確認できないことになり、結果として先方負担分の資金が計画的かつタイムリーに支出されない事態となる。技術協力でも同様の事態は起こりうる。結果として Plan of operation に沿ってプロジェクトの活動が進捗しない、ひいてはプロジェクト目標の達成にネガティブな影響を及ぼすことを意味する。

PFM 改革の進展を見るためのポイント

PFM 改革の進展状況を見るための切り口として、現金管理・計画と予算配賦それぞれの側面からみていくことが考えられる。

- 1 現金管理・計画については、先ず 政府現金残高をどのような頻度で把握しているかが挙げられる。不定期なのか、月次ベースか、週次ベースか、日次ベースか。銀行突合（bank reconciliation）がどのような頻度でどのような範囲に対して行われているか。四半期以上の間隔が空いているのか、当該四半期終了後 2 か月後か、1 か月以内か。突合の対象は、Treasury 管理下にある公金口座だけか、中央銀行の管理下にある全ての

公金口座かどうか。現金管理については、現金需要予測及びモニタリング(つまり、現金の出入り状況)が行われているかどうか。行われている場合には、年度初めに実施した後もアップデート作業が行われているかどうか、行われている場合には定期か不定期か、定期の場合、どのような頻度か。

- I 予算配賦については、コミットメント上限の情報の精度、コミットメント・ルールはどうなっているか、年度途中の予算見直しの頻度はどうなっているかを観ることが考えられる。 についていえば、Treasury がどのようにライン省庁に対してコミットメント上限を課しているかが重要である。コミットメント上限を課している場合の情報の精度とそれがライン省庁に対して通じされるタイミングはどうか。対象期間中にライン省庁として支出のコミットメント可能な上限額がクリアでない場合、予算配賦額に不確実性が出てくる。また、年度途中の予算見直しの頻度は、ライン省庁にとって年度中に執行可能な予算額に不確実性があることを意味する。

PFM 改革の進展のレベル感を見るための尺度は以下のとおり。政府現金残高や銀行突合はどの程度の頻度で把握できているか、銀行突合の対象は政府の関連の口座のうち一部か全部か、財務省からライン省庁へのコミットメント上限額の提示のタイミングはどうか、年度途中の予算見直しの頻度はどうかで見ていくことになる。

< 政府現金残高の把握頻度 >

レベル 3 以上であれば図表 8 の Core Function に到達している。

レベル	内容
レベル 4	全ての政府現金残高の把握が日次ベースで行われている。
レベル 3	殆どの政府現金残高の把握が少なくとも週次ベースで行われている。しかし、予算外基金は対象外となっている。
レベル 2	政府現金残高の把握が少なくとも月次ベースで行われている。
レベル 1	政府現金残高の把握が不定期に行われている。

(注) PEFA の PI-17 (ii) に相当。

< 銀行突合の頻度 >

レベル 3 以上であれば図表 8 の Core Function に到達している。

レベル	内容
レベル 4	中央省庁の全ての公金口座の突合が当該四半期終了後 4 週間以内の頻度で行われている。
レベル 3	Treasury 管理下にある公金口座の突合が当該四半期終了後 4 週間以内の頻度で行われている。
レベル 2	Treasury 管理下にある公金口座の突合が当該四半期終了後 8 週間以内の頻度で行われている。
レベル 1	Treasury 管理下にある公金口座の突合の間隔が四半期以上空いている。

(注) PEFA の PI-22 (ii) に相当。

< 現金管理 >

レベル 2 以上であれば図表 8 の Core Function に到達している。

レベル	内容
レベル 4	会計年度ベースで現金需要予測が行われ、月次ベースでアップデート作業が行われている。
レベル 3	会計年度ベースで現金需要予測が行われ、少なくとも四半期ベースでアップデート作業が行われている。
レベル 2	会計年度ベースで現金需要予測が行われている。しかし、アップデート作業が行われていない。行われている場合でも、部分的、不定期である。
レベル 1	現金需要予測及びモニタリングが行われていない。行われている場合でも精度が低い。

(注) PEFA の PI-16 (i) に相当。

< コミットメント上限の情報の精度、コミットメント・ルール >

レベル 2 以上であれば図表 8 の Core Function に到達している。

レベル	内容
レベル 4	ライン省庁に対するコミットメント上限額は対象期間開始の半年前に提示され、その精度は高い。
レベル 3	ライン省庁に対するコミットメント上限額は対象期間開始の四半期前に提示され、その精度は高い。
レベル 2	ライン省庁に対するコミットメント上限額は対象期間開始の 1~2 か月前に提示され、その精度は高い。
レベル 1	財務当局からライン省庁に対するコミットメント上限額は対象期間開始の 1 か月を切るタイミングで提示されている上、上限額の精度は低い。

(注) PEFA の PI-16 (ii) に相当。

< 年度途中の予算見直しの頻度 >

レベル 2 以上であれば図表 8 の Core Function に到達している。

レベル	内容
レベル 4	年間予算の見直しは年 1~2 回程度であり、見直しプロセスの透明性及び予見性が確保されている。
レベル 3	年間予算の見直しは年 1~2 回程度であり、見直しプロセスの透明性が確保されている。
レベル 2	年間予算の見直しが頻繁に行われるとともに、見直しプロセスの透明性が部分的に確保されている。
レベル 1	年間予算の見直しが頻繁に行われるとともに、見直しプロセスの透明性が低い。

(注) PEFA の PI-16 (iii) に相当。

(参考) PEFA 指標の相場観

PEFA 指標を所得水準の観点から分析してみると、以下の傾向が観察される。(注：絶対的なものではないので、カテゴリカーリーな取扱いには注意すべし。)

- l PI-17：所得水準による違いは観察されない。
- l PI-22：弱い相関がみられる。
- l PI-16：同上。

4-10.債務管理

～相手国政府の債務持続性の観点から、相手国における適切な債務管理は重要～

概要

国の PFM を考える場合、財政規律の維持の観点から、適切な債務管理政策・債務管理の実施は大変重要である。併せて、政府保証や偶発債務を認識し、それに対するリスクを管理していくことが重要である。債務管理の基本は、持続可能な債務管理の方針に基づき、個々の債務の返済額とともに、その返済時期、利率、借入通貨等を検討し、債務をポートフォリオとして管理することである。但し、債務は短期にせよ中長期にせよ借入と返済の間には時間のラグが発生し、その借入期間に返済条件を変化させる出来事が発生するというリスクを含んでいるため、それを考慮することが持続的な債務管理には欠かせない。また上記のように明示的な債務以外に、債務保証等、返済が発生しない可能性もある債務(偶発債務)の取り扱いも債務管理の範囲である。

この機能ができていない場合の途上国にとっての問題点

債務管理に関する基本方針が確立しておらず、債務のポートフォリオをどのように構成することで最もコストの低い返済を行うか、という見通しを持つことができていないことがある。また為替リスクや国内の税収や借換等が不調のリスク等への対処の方法など、債務管理の制度的な枠組みが確立していないことがある。

JICA 事業への影響

適切な債務管理政策や管理が行われない場合、国内外からの借り入れに対して何の規律も働かないことになり、国のマクロ経済の安定を損なう原因をつくることを意味する。ひいては、円借款の返済が計画通りなされない。あるいは円借款に対する政府保証の付保が円滑に進まない。あるいは円借款以外の借入も含め様々なソースから借入を行うため、国内外の債務が増加し、債務持続性が低下して、円借款の供与が困難になる。そうしたことに気付くために、債務管理政策や仕組みについてある程度の基礎知識をもって、その国の仕組みと現状を把握する必要がある。

PFM 改革の進展を見るためのポイント

PFM 改革の進展状況を見るための切り口として、債務データの記録の精度の高低やアップデートの状況、 地方政府、公社・公団に対する財政モニタリングの頻度と精度、 借

款・保証発行における規律付けはどうか考えられる。

PFM 改革の進展のレベル感を見るための尺度は以下のとおり。債務データはどのような頻度で記録されているか、精度はどうか、地方政府や公社・公団レベルの財政モニタリングはどのような対象に対してどのような頻度で出来ているか、政府による借入や保証発行に対する規律付けはあるか、それは有効に機能しているかで見えていくことになる。

何れも、レベル 3 以上であれば図表 8 の Core Function に到達している。

< 債務データ記録の精度 >

レベル	内容
レベル 4	対外債務及び国内債務の記録が完全かつ更新されている。帳簿上の記録と実際の金額の突合が四半期ベースで行われている。債務データの精度は非常に高く、記録と実際の金額の突合上の問題も存在しない。債務残高及び利払いその他の債務関連業務に関する報告の取り纏め作業が少なくとも年 1 回行われている。
レベル 3	対外債務及び国内債務の記録が完全かつ更新されている。帳簿上の記録と実際の金額の突合が四半期ベースで行われている。債務データの精度は非常に高い一方、記録と実際の金額に乖離が生じている。債務残高及び利払い、その他の債務関連業務に関する報告の取り纏め作業が少なくとも年 1 回行われている。
レベル 2	対外債務及び国内債務の記録が完全かつ更新されている。帳簿上の記録と実際の金額の突合が少なくとも年 1 回行われている。債務データの精度は高い一方、記録と実際の金額に乖離が生じている。債務残高及び利払いに関する報告の取り纏め作業がアドホック・ベースで行われている。
レベル 1	債務データの記録が不完全かつ、著しく正確さを欠いている。

(注) PEFA の PI-17 (i) に相当。

< 地方政府、公社・公団レベルの財政モニタリングの頻度と精度 >

レベル	内容
レベル 4	全ての主要な独立政府機関、公社・公団の殆どで中央政府に対して（監査済みの）半期ベースで財務報告が提出され、少なくとも年次ベースでフィスカルリスクが記載されている。財政モニタリング（ネット）が年次ベースで行われ、かつフィスカルリスクも記載されている。
レベル 3	全ての主要な独立政府機関、公社・公団の殆どで中央政府に対して（監査済みの）年次財務報告が提出され、フィスカルリスクが記載されている。地方政府の財政モニタリング（ネット）が年次ベースで行われ、かつフィスカルリスクも記載されている。
レベル 2	主要な独立政府機関、公社・公団の殆どで中央政府に対して年次財務報告が提出されているが、完全でない。地方政府の財政モニタリング（ネット）が年次ベースで行われているが、完全でない。

レベル1	独立政府機関、公社・公団の監視が年次ベースで行われていない。行われている場合でも不完全である。地方政府の財政モニタリングが年次ベースで行われていない。行われている場合でも不完全である。
------	--

(注) PEFA の PI-9 に相当。

< 借款・保証発行における規律付け >

レベル	内容
レベル4	中央レベルの政府機関による借款契約や保証供与が透明性のある基準・フィスカルターゲットに基づき管理されている。
レベル3	中央レベルの政府機関による借款契約や保証供与が統一的な仕組みによって常に管理されている。それらは所定の制限内に抑えられている。
レベル2	中央レベルの政府機関による借款契約や保証供与が常に統一的な仕組みによって管理されている。しかし、ガイドライン、基準、シーリングに基づかず判断されている。
レベル1	中央レベルの政府機関による借款契約や保証供与が統一的な仕組みによって管理されていない。

(注) PEFA の PI-17 (iii) に相当。

(参考) PEFA 指標の相場観

PEFA 指標を所得水準の観点から分析してみると、以下の傾向が観察される。(注：絶対的なものではないので、カテゴリカーリーな取扱いには注意すべし。)

- I PI-17：所得水準による違いは観察されない。
- I PI-9：弱い相関がみられる。

4-11. 資産管理

～相手国政府における適切な資産管理（例：資産台帳への登録や台帳管理）は、JICA 事業で供与・整備した機材や施設の状態を把握できるようにするための前提条件～

概要

国の PFM を考える場合、財政規律の維持の観点から、国有資産・公的資産が適切に管理され、紛失や漏出がないようにすることが重要である。資産管理には、2つの側面がある。第1は、資産管理台帳が整備され、資産データが収集・記録されていること、第2は、国有財産としての土地・建物等が行政目的に有効に活用されるように関係省庁とその利用を調整するとともに、有効利用ができない場合には転用あるいは売却を進めるもの、第3は、国有財産の価格を適正に評価し、それを会計報告のための情報として整備するものである。

この機能ができていない場合の途上国にとっての問題点

実際には国有資産や公的資産をシステムティックに記録する制度が存在しないことがしばしばあり、資産の帰属先が明確でないことがある。また、公営企業の民営化に際しても、その資産価値を計算するためにその評価に際して多大な時間と経費が必要になる。また、不

適切な資産管理は汚職などの不正の発生につながる。

JICA 事業への影響

資産管理が適切に行われない場合、途上国が保有しているはずの資機材が国内のどこにあるか分からずそれを利用することを前提とする場合、開始してすぐに非効率な事業運営をしられることとなる。或いは JICA 事業によって購入した備品、車両、機材等の資産が紛失しても、それが登録されておらず、紛失したこと自体が分からないことがある。そうしたことに気付くために、資産管理の仕組みについてある程度の基礎知識をもって、その国の仕組みと現状を把握する必要があることを示している。

PFM 改革の進展を見るためのポイント

PFM 改革の進展状況を見るための切り口として、資産データの記録の精度の高低やアップデートの状況が考えられる。

PFM 改革の進展のレベル感を見るための尺度は以下のとおり。資産はどのような頻度で記録されているか、精度はどうかで見ていくことになる。

レベル	内容
レベル 4	資産の記録が完全かつ更新されている。帳簿上の記録と実際の金額の突合が四半期ベースで行われている。資産データの精度は非常に高く、記録と実際の金額の突合上の問題も存在しない。資産に関する報告の取り纏め作業が少なくとも年 1 回行われている。
レベル 3	資産の記録が完全かつ更新されている。帳簿上の記録と実際の金額の突合が四半期ベースで行われている。資産データの精度は非常に高いと考えられるが、記録と実際の金額に乖離が生じている。資産に関する報告の取り纏め作業が少なくとも年 1 回行われている。
レベル 2	資産の記録が完全かつ更新されている。帳簿上の記録と実際の金額の突合が少なくとも年 1 回行われている。資産データの精度は高いと考えられるが、記録と実際の金額に乖離が生じている。資産に関する報告の取り纏め作業がアドホック・ベースで行われている。
レベル 1	資産データの記録が不完全かつ、著しく正確さを欠いている。

(参考) PEFA 指標の相場観

PEFA には資産管理に関する指標は設定されていない。

4-12.歳入統制

~歳入の確実な徴収は財政運営、公共財政管理の基本。それなくして財政規律の維持や戦略的な資源配分は語れない~

概要

歳入統制は、納税手続き一般の確立と、公平性の確保、さらに手続きの効率化等によって構成される。納税手続き一般としては、各納税者の課税対象とその納税額が明確であり、そ

これらの課税額を納税者が公平であると納得できることが重要である。また納税手続きそのものが明確で理解しやすいものになっていることも必要である。そしてこれには課税額を決定するための税務調査の透明性の確保も欠かせない。

税の明確性と公平性を確保するものとしては、納税者による納税額情報のアクセスが容易であることが必要になる。また税の不服申し立てに関して不服審判が準備され、それによって納税者の不公平感が解消するとともに、公平性への安心感の醸成も重要である。また徴税回避に対しては適切な懲罰が準備されていることも必要である。

そして、税務手続きでは、課税の公平化、課税事務、徴税事務の合理化等を進めることが必要であるが、そのための一つの方策として、納税者登録制度の導入がある。

この機能ができていない場合の途上国にとっての問題点

税の平等性が確保されないなど税制上の問題に加えて、税務行政の面で、納税者登録や税務調査、徴収事務、納税者サービスを適切に行えていない、文書管理を適切に行えていない、IT を活用した事務の合理化をできていない、不服申し立てメカニズムが機能していなかったり、(納税者の立場からみて) 課税根拠が不明瞭である、納税手続きが不明確である等の問題点がある。

JICA 事業への影響

歳入統制が適切に行われない場合、マクロ経済推計によって一定の経済成長が想定されても、それに対応する歳入が上がらなければ、予算資源が不足してしまう。結果的に、予算上では JICA 事業に配分予定であった予算資源が実際には資源不足のため配分されないということが発生する可能性もある。

PFM 改革の進展を見るためのポイント

PFM 改革の進展状況を見る場合の切り口として、税務行政の執行体制はどうか、適正な自主申告・納税のための納税者サービス、適正な調査・徴収等が考えられる。

PFM 改革の進展のレベル感を見るための尺度は、別途作成済みの「税務行政キャパシティ診断マトリックス」を参照。

(参考) PEFA 指標の相場観

上記表は PEFA の指標とは完全に一致していないため、単純な比較はできないものの、参考までに PEFA 指標を観てみると以下のとおり。

- l PI-13 : ある程度の相関がみられる。
- l PI-14 : ある程度の相関がみられる。
- l PI-15 : 弱い相関がみられる。

4-13.会計手続き

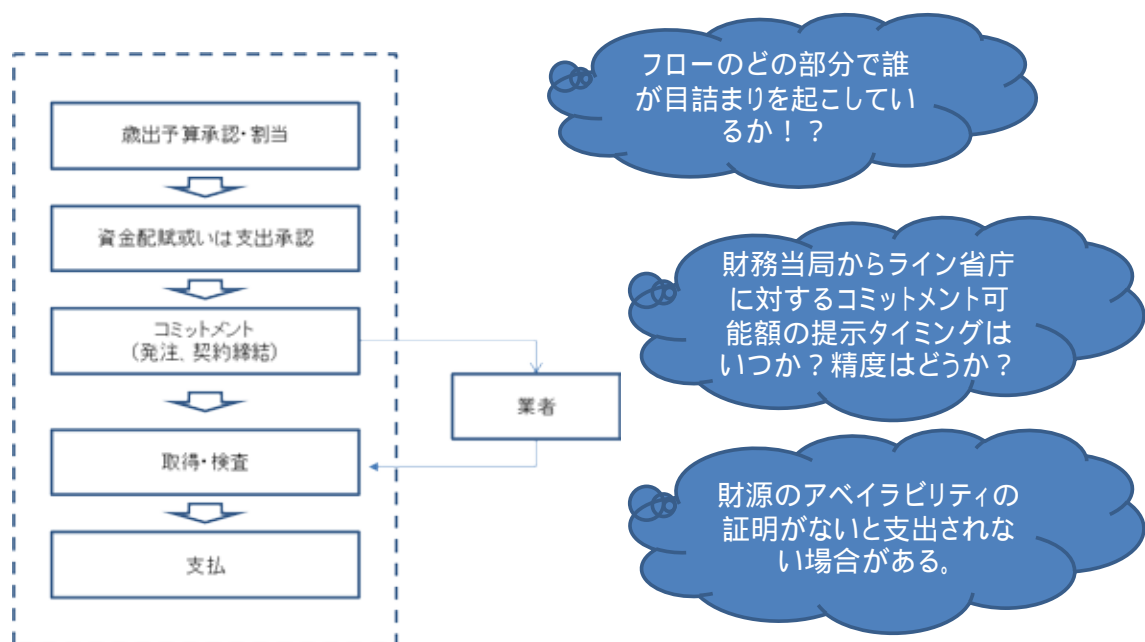
～法令・規則によって定められた会計手続きに則った予算執行は、相手国カウンターパート機関が JICA 事業関連の先方負担分予算を適正かつ正確、タイムリーに執行するための前提条件。また会計手続きの策定及び運用は相手国から正確かつタイムリーに財政情報を得るための前提条件～

概要

会計手続き (accounting rule and procedures) は、支出部局に対する支出権限の承認と歳出予算の配分、コミットメント (= 日本では国庫債務負担行為が相当) 取得と検査、支払命令書の発行、支払に分けられる。なお、議会で議決された議決予算によって歳出権限が付与されることが一般だが、それを実際に支出することを可能にする支出権限の範囲が四半期毎あるいは毎月限定されていることがあり、必ずしも歳出権限と支出権限が一致していない場合がある⁸。

さらにこれらの手続きを支える会計ルールがある。公会計の基本タイプは現金主義会計 (cash base accounting) であるが、これに出納整理期間を加えた修正現金主義会計 (modified accrual accounting) が最も広く使われている。

図表 16：予算配賦・会計手続きのフロー



⁸ 歳出権限 (Authorization) は施策の実施権限と歳出限度を決めるもので、一般に議決予算によって与えられる。一方、支出権限 (Appropriation) は実際に支出することができる権限である。例えば財務省から財政計画に基づき、各省に四半期あるいは月次で資金が配賦されるが、支出権限はこの財政計画の範囲内となるのが一般である。

この機能ができていない場合の途上国にとっての問題点

国の PFM を考える場合、効率的なサービスデリバリー（operational efficiency）の観点から、迅速な執行手続きは大変重要である。しかし、実際には勘定科目（chart of account）が明確でない、会計手続きの手順が明確でない、決裁基準が明確でないなどの理由から、会計手続きの適正さが確保されなかったり、スムーズに手続きが進められないという状態が存在する。ある国では財務省会計総局が国レベルの会計規程を策定する一方、会計細則については執行省庁それぞれで策定すべしとしているケースがある。そうした場合、会計総局が策定した会計規程のみでは会計手続きを適正に行うことができない状況となり、結果として当該執行省庁では本省の原局、地方事務所ごとに会計手続きがバラバラで標準化されていない。そのことが上記のような問題につながっている。

Chart of account の確立・導入は地味なイシューであるが、これが定着していない場合、執行省庁において、実質的に同じ支出内容であっても、担当者や部局、事案ごとに処理方法が異なるといった事態が起こりうる。

また、会計手続きの順守は財政報告、決算報告における正確性を確保する上で基礎中の基礎であり、それが確保されていない場合、それら報告の信頼性が確保されないばかりか、誤ったデータに基づきマクロ経済推計や財政計画、予算編成作業が行われることになるなど、予算の信頼性にも影響を及ぼす。

JICA 事業への影響

例えば、会計手続きが標準化されていない場合、執行手続きに時間がかかり、結果的に最も適切な時期に物品を調達することができない、先方負担分の活動に資金が提供されないといった問題が生じる。また、JICA 事業の活動を名目に配賦された C/P 負担分の経費が、それ以外の用途に支出されてしまい、その結果、JICA 事業の資金が不足することもあるなど、JICA 事業の円滑な実施のためにも非常に重要な要素である。

PFM 改革の進展を見るためのポイント

PFM 改革の進展状況を見るための切り口として、会計手続きの整備と運用状況、支出面のコミットメント・ルールの範囲と実施状況が考えられる。

PFM 改革の進展のレベル感を見るための尺度は以下のとおり。会計手続きは制度的に整備されているか、内部統制として効いているか、イレギュラーに処理されるケースは多いか、ルールは過剰すぎず適正かで見えていくことになる。

何れも、レベル 3 以上であれば図表 8 の Core Function に到達している。

< 会計手続きの整備と運用状況 >

レベル	内容
レベル 4	会計処理の手続き・記録に関する内部統制ルールが効率的かつ広範囲に整備・周知され、順守されている。
レベル 3	会計処理の手続き・記録に関する基本的な内部統制ルールが整備・周知され、概ね順守されているが、正当化なしに例外処理がなされるケースがみ

	られる。過剰なルールがみられ、手続きの非効率化、遅延を発生させている。
レベル2	会計処理の手続き・記録に関する基本的な内部統制ルールが整備・周知され、運用されているが、正当化なしに例外処理がなされるなど、重大な懸念が存在する。過剰なルールがみられ、手続きの非効率化、遅延を発生させている。
レベル1	会計処理の手続き・記録に関する基本的な内部統制ルールが整備されているが、順守されていない。

(注) PEFA の PI-20 (ii)(iii) に相当。

< 支出面のコミットメント・ルールの範囲と実施状況 >

レベル	内容
レベル4	支出のコミットメント・ルールが整備・運用されている。コミットメントは現金残高及び(主要歳出項目の)年間予算の範囲内に限定されている。
レベル3	支出のコミットメント・ルールが整備・運用されている。コミットメントは一部の例外を除き現金残高及び(主要歳出項目の)年間予算の範囲内に限定されている。
レベル2	支出のコミットメント・ルールが整備・運用されているが、支出項目の適用範囲が部分的である。
レベル1	支出のコミットメント・ルールが存在しない。ルールが存在する場合でも、順守されていない。

(注) PEFA の PI-20 (i) に相当。

(参考) PEFA 指標の相場観

PEFA 指標を所得水準の観点から分析してみると、以下の傾向が観察される。(注: 絶対的なものではないので、カテゴリカーリーな取扱いには注意すべし。)

I PI-20: 弱い相関がみられる。

4-14. 公共調達

~ 公共調達に係る組織・制度の整備と適切な運用は、例えば相手国カウンターパート機関が JICA 事業に関連する機材や施設工事の従事者を選定するための前提条件 ~

概要

公共調達は、調達庁の様に公共調達を集権的に扱う機関が設立される場合と、公共調達に関する手続きと権限を各省及び各公的機関に分権化しつつ、公共調達監理庁を設置して、監督のみ集権的に行う場合がある。また調達プロセスの透明化のために、一定以上の規模の契約においてはその公開性と国民による情報へのアクセスが確保されていることが多い。

調達手続きには、調達プロセスの透明性の確保を中心とした明確な調達手続きの確立、調達庁の設置など公共調達の制度的枠組みの設立の進展、公共調達の制度的枠組みの適切な運用(公的部門と民間部門双方の調達関連トレーニングを含む)がある。なお、一般に

調達については、法的枠組みとして調達法が設定されている。

この機能ができていない場合の途上国にとっての問題点

公共調達制度の整備及び適切な運用は大変重要である。しかし、国によっては公共調達に関する法令・規則が明確でない、基本法はあっても細則が明確になっていない、調達手続きの進捗を把握するためのモニタリング能力が乏しい、そして調達情報（公示や公示結果）の対外公開や不服申し立て制度などが整備されていないために、公共調達手続きの透明性、公平性を確保する上でリスクとなっている場合がある。その結果、公的調達が監督されておらず、各公的機関が独自に行っていることから、競争入札制度が導入されていない場合、手続きに問題があってもそれを正す機関がない。

また、地方政府の調達の場合には、調達手続きを遵守するキャパシティが欠けることがある。一方、調達を集権的に行う公的機関（例えば、公共調達庁）が設置されている場合、個々の職員のキャパシティは一定水準以上あっても、人員の絶対数が不足することがある。さらに簡素で明瞭な手続きとともに、後述する内部監査、外部監査が有効に機能していない場合、やはり汚職の温床となる。

JICA 事業への影響

例えば、公共調達制度が細則含めて十分に整備されていない場合、JICA が支援する事業において、調達手続きが円滑に進まず、結果として事業の進捗に影響を及ぼす可能性がある。透明性や公平性を欠いたカタチで調達が行われる可能性がある。

PFM 改革の進展を見るためのポイント

PFM 改革の進展状況を見るための切り口として、PEFA では以下の 6 つを挙げている。

- | 調達制度の組織機構・手続き手順が明確、
- | 調達情報への一般からのアクセス確保、
- | 全ての政府機関への公共調達ルールの適用、
- | 公共調達における競争入札の前提、それ以外の場合の理由づけ、
- | 政府が調達情報を提供（調達計画、入札、入札結果、不服申し立て）
- | 調達監視制度の整備・運用

PFM 改革の進展のレベル感を見るための尺度は以下のとおり。レベル 3 以上であれば図表 8 の Core Function に到達している。

レベル	内容
レベル 4	左記の全てが実行されている。
レベル 3	左記のうち、4~5 種類が実行されている。
レベル 2	左記のうち、2~3 種類が実行されている。
レベル 1	公共調達における、 調達制度の組織機構・手続き手順が明確、 調達情報への一般からのアクセス確保、 全ての政府機関への公共調達ルールの適用、 公共調達における競争入札の前提、それ以外の場合の理由づけ、 政府が調達情報を提供（調達計画、入札、入札結果、不服申し立て）

調達監視制度の整備・運用のうち、何れも実行されていない。

(注) PEFA の PI-19 (i) に相当。

(参考) PEFA 指標の相場観

PEFA 指標を所得水準の観点から分析してみると、以下の傾向が観察される。(注：絶対的なものではないので、カテゴリカーリーな取扱いには注意すべし。)

I PI-19：所得水準による違いは観察されない。

4-15.内部統制・内部監査

~相手国政府やカウンターパート機関において、法令・規則に則った予算執行が適正に行われるようにするための前提条件~

概要

基礎的な監査機能として挙げられるのは、公的資金支出に関して歳出予算及びその他関連法への準拠性の精査(コンプライアンス監査)と 政府による支出報告とその財務状況との一致の精査(財務監査)の2つである。さらに近年は、これらに加え、政府活動が経済・社会的に達成した効果・業績を対象とする監査(Value-for-Money 監査/業績監査)等、より包括的な視野で行う監査も導入されている場合がある。なお、内部監査システムは英語圏、仏語圏、スペイン語圏により役割が異なるため、注意が必要である。

この機能ができていない場合の途上国にとっての問題点

内部監査の標準化された手順に基づいて実際に実務を遂行できなかったり、下部機関から執行省庁本省へのレポーティング・ラインが明確でなかったり、作成された監査調書が省内の監査委員会に提出されていても、十分に議論されていない、提言が承認されていない、提言が出されてもきちんとフォローされていないなどの状況がある。執行機関によっては組織内に監査委員会が設置されていない、監査憲章が策定されていないなどの、監査の雰囲気醸成するための環境が整っていないことがある。そうすると、予算の不適正支出を見破れない、結果として当初意図したとおりに予算が執行されず、開発効果の発現に寄与しないといった状況になる。リスクベース監査、業績監査(Value for Money)という進んだ監査の導入に関心が集まる傾向にあるが、内部監査のベーシックスがきちんとできていない場合、より高度な監査手法を導入しようとしても適切に実践されない可能性が高い。こうしたことの累積が、無駄や非効率な予算執行から財政規律の確保に対するリスク要因になるとともに、開発計画どおりに予算が配分されないという点で、戦略的な予算配分上のリスク要因になる。そして、内部監査によって組織内部の不適正支出を発見できなければ、効率的なサービスデリバリーの実現にとってもリスク要因となる。

JICA 事業への影響

例えば、内部監査が細則含めて十分に整備されていない場合、JICA が支援する事業において、JICA 事業の名のもとに不適正支出が行われる可能性がある。ひいては、JICA 事業や JICA そのものの Reputation に直結することになる。

PFM 改革の進展を見るためのポイント

PFM 改革の進展状況を見るための切り口として、 監査の種類、 誰が誰に対して説明責任を果たすか、 フォローアップとアクションの実施状況等が考えられる。

PFM 改革の進展のレベル感を見るための尺度は以下のとおり。政府全体の内部監査の規則、ガイドラインの整備状況はどうか、各機関で内部監査を支える内部監査委員会の設置は進んでいるか、どのような種類の監査が行われているか、レポート・ラインは存在し、どの程度有効に実践されているか、監査委員会で監査結果は議論されているか、その結果は適切にフォローされているかで見えていくことになる。

レベル	内容
レベル 4	政府全体の内部監査の規則、ガイドラインが整備されている。全ての中央省庁で内部監査委員会が設置されている。コンプライアンス監査及び会計検査その他の内部監査が行われており、IIA 標準に実質的に準拠している。リスクベース監査が実施されている。各機関で内部監査報告書がスケジュールどおりに定期的に作成され、財務省や外部監査機関に提出されている。監査委員会で審議されている。その結果に基づきアクションが迅速かつ包括的に起こされている。
レベル 3	政府全体の内部監査の規則、ガイドラインが整備されている。半数以上の機関で内部監査委員会の設置が進んでいる。中央省庁の過半数以上でコンプライアンス監査及び会計検査が行われており、IIA 標準に実質的に準拠している。リスクベース監査が部分的に行われている。各機関で内部監査報告書が定期的に作成され、財務省や外部監査機関に提出されている。監査委員会で審議されている。多くの場合、その結果に基づきアクションが迅速かつ包括的に起こされている。
レベル 2	政府全体の内部監査の規則、ガイドラインが整備されている。各機関で内部監査委員会の設置が進みつつある。中央の主要省庁でコンプライアンス監査及び会計検査が行われているが、IIA 標準に則っていない。リスクベース監査が部分的に実施されている。各機関で内部監査報告書が定期的に作成されているが、財務省や外部監査機関に提出されていない。監査委員会で十分に審議されていない。その結果に基づきアクションが起こされているが、遅れが散見される。
レベル 1	政府全体の内部監査の規則、ガイドラインが整備されていない。各機関で内部監査委員会が設置されていない。設置されている場合でも、少数の省庁にとどまる。コンプライアンス監査及び会計検査が体系的に行われていない。内部監査報告書が作成されていない。作成されている場合でも、不定期に作成されている。監査委員会で十分に審議されていない。その結果が出されていない。出されている場合でもフォローされていない。

(参考) PEFA 指標の相場観

上記表は PEFA の指標とは完全に一致していないため、単純な比較はできないものの、参

考までに PEFA 指標を観てみると以下のとおり。

I PI-21：ある程度の相関がみられる。

4-16.報告

～相手国における適切な種類かつタイムリーな財政報告の对外公表は、相手国政府やカウンタートパート機関における過去及び現在の財政や予算配分、予算執行状況を把握するための前提条件～

概要

国の PFM を考える場合、財政規律、戦略的な予算配分、効率的なサービスデリバリーの実現（operational efficiency）の何れの観点から、財政報告（Reporting）は基礎といえる。また、透明性、説明責任の観点からも重要である。財政報告は、「支出が、予算に準拠していることを示す」ということが古くから言われている目的である。

しかし、多くの途上国では支出が必ずしも予算に準拠しておらず、財務報告がその目的を達していないことが多い。政府が公表する財政報告には、大別して、予算執行マネジメントにかかる報告（In year financial report）と年次決算報告がある。日次、月次、四半期別、年次等のタイミングがあるが、例えば月次の場合、月次の予算執行状況の情報が未払い額を含めて記載されている。また年次決算報告書は、各省及び執行機関作成の報告書が財務省に取りまとめられて外部監査機関に報告されるが、本報告書が財政年度終了何カ月後に外部監査機関に報告されるべきかについて、各国において法律で定められている。

この機能ができていない場合の途上国にとっての問題点

実際には予算法や財政責任法などで作成すべき報告書の種類や作成のタイミングが明確になっていても、内容に不備があったり、タイムリーかつ accessible に作成されないなどの問題が生じていることがある。その場合、前年度の正確な実績に基づいて予算編成作業ができない、年度途中で予算の執行状況がわからないといった問題が生じることになる。

JICA 事業への影響

例えば、報告に関する法令・規則が十分に整備されていない場合、JICA 事業に対して実際にどのように予算が執行されたかは政府からの報告に依存せざるを得ない。しかし、その報告が時宜を得ない、あるいは不明瞭であるために、先方政府の財政システムを利用した資金の説明責任の確保が難しいことになる。

PFM 改革の進展を見るためのポイント

まず、どのような報告書が利用可能かは最低限おさえておきたいところである。その上で、PFM 改革の進展状況を見るための切り口として、財政情報へのアクセス、年度途中の財政報告書作成の質とタイミング、決算報告作成の質とタイミングの3点で検討する。

PFM 改革の進展のレベル感を見るための尺度は以下のとおり。財政情報に対する対外アクセスがどの程度確保されているか、年度途中の報告書や決算報告の質とタイミングは所定のスケジュールどおりかで見えていくことになる。

< 財政情報へのアクセス >

レベル	内容
レベル 4	年次予算、年度途中の財政報告、決算書、外部監査報告書、入札結果情報、サービス提供部門が利用可能なリソースの情報のうち、 5~6種類が対外公表されている。
レベル 3	年次予算、年度途中の財政報告、決算書、外部監査報告書、入札結果情報、サービス提供部門が利用可能なリソースの情報のうち、 3~4種類が対外公表されている。
レベル 2	年次予算、年度途中の財政報告、決算書、外部監査報告書、入札結果情報、サービス提供部門が利用可能なリソースの情報のうち、 1~2種類が対外公表されている。
レベル 1	年次予算、年度途中の財政報告、決算書、外部監査報告書、入札結果情報、サービス提供部門が利用可能なリソースの情報の 何れも対外公表されていない。

(注) PEFA の PI-10 に相当。

< 年度途中の財政報告書作成の質とタイミング >

レベル 2 以上であれば図表 8 の Core Function に到達している。

レベル	内容
レベル 4	予算と財政報告の記載内容の 分類は完全に一致している 。報告書には 全項目が記載されている 。支出は コミットメントベースと支出ベースの両方記載されている 。四半期報告は(当該四半期終了後) 4週間以内に発行されている 。 データの精度は高い 。
レベル 3	予算と財政報告は 所管別分類の機関レベルであれば比較可能である 。その他分類は いくつかの総額が記載されている 。支出は コミットメントベースと支出ベースの両方が記載されている 。四半期報告は(当該四半期終了後) 6週間以内に発行されている 。 データの精度に懸念があるが、整合性はある程度確保されている 。
レベル 2	予算と財政報告は 所管別分類の機関レベルであれば比較可能である 。支出は コミットメントベースと支出ベースの何れかが記載されている 、或いは 何れも記載されていない 。四半期報告は(当該四半期終了後) 8週間以内に発行されている 。 データの精度に懸念があるが、データの使用に支障を来す程ではない 。
レベル 1	予算と財政報告の記載内容は 所管別分類にとどまり、かつ整合的でなく比較できない 。四半期報告が 作成されていない 。作成されている場合でも(当該四半期終了後) 8週間以上経過後に発行されている 。 データの精度が悪く、使用できない 。

(注) PEFA の PI-24 に相当。

< 決算報告作成の質とタイミング >

レベル 2 以上であれば図表 8 の Core Function に到達している。

レベル	内容
レベル 4	政府全体の決算報告が年次ベースで作成されている。歳入、歳出、金融資産・負債がすべて記載されている。IPSAS 或いは同等の基準が適用されている。外部監査機関への決算報告の提出が(対象年度終了後)6 か月以内である。
レベル 3	政府全体の決算報告が年次ベースで作成されている。一部の例外を除き、歳入、歳出、金融資産・負債が記載されている。IPSAS 或いは同等の基準が適用されている。外部監査機関への決算報告の提出が(対象年度終了後)10 か月以内である。
レベル 2	政府全体の決算報告が年次ベースで作成されている。記載内容が広範囲に省略されてはいないが、歳入、歳出、銀行口座残高に関する情報が完全ではない。決算報告が統一された様式で作成されている。会計基準が部分的に開示されている。外部監査機関への決算報告の提出が(対象年度終了後)15 か月以内である。
レベル 1	政府全体の決算報告が年次ベースで作成されていない。作成されている場合でも、重要事項の記載漏れがある。会計基準が開示されていない。決算報告が統一された様式で作成されていない。財政データの精度が悪く、監査に使用できない。外部監査機関への決算報告の提出が(対象年度終了後)15 か月以上経過後である。

(注) PEFA の PI-25 に相当。

(参考) PEFA 指標の相場観

PEFA 指標を所得水準の観点から分析してみると、以下の傾向が観察される。(注: 絶対的なものではないので、カテゴリカーリーな取扱いには注意すべし。)

- l PI-10 : ある程度の相関がみられる。
- l PI-24 : 同上。
- l PI-25 : 同上。

4-17. 財政マネジメント情報システム

~ 相手国における会計情報が適切かつ正確に記録されるための前提条件 ~

概要

PFM を IT 面から支える仕組みは、一般的に財政マネジメント情報システム (Financial Management Information System : FMIS) 或いは、より高度な財政マネジメント情報統合システム (Integrated Financial Management Information System : IFMIS、「イフミス」と呼ぶ) として知られている。FMIS や IFMIS は政府及び公的機関の財政システムを包括するコンピュータベースの情報システムである。多くの国では、既存の FMIS (例えば国庫の支払

勘定や受取勘定をモニタリングする情報システム)が既に稼働しており、それを代替する形で IFMIS が導入されることが多い。IFMIS は財政情報の一定の区切りごとに(例えば、予算編成から執行まで、あるいは歳入から執行まで、地方政府向けなど)モジュール形式で提供され、必要なモジュールを購入する形態をとる。そのため、どの部分に財政マネジメント情報システムが導入されているかを確認することはまず始めに重要である。また IFMIS の処理対象は会計情報であることから、予算項目と Chart of Account の統一が導入の基礎として重要である。将来の支出を把握するコミットメント管理をする上でも必要である。

この機能ができていない場合の途上国にとっての問題点

これらは複雑な財務システムをコンピュータシステム化したものであるため、その利用について、高度なキャパシティが求められるとともに、その高価なシステムの調達ゆえ、大規模な汚職が発生する等、公共財政管理改革全体を遅延させるような問題を起こすこともある。

JICA 事業への影響

例えば、JICA は円借款事業など実施する場合、相手国の財政規律の仕組みや現状、将来の予算配分の見通しなど見ていくことになる。そして、合意されたスケジュールどおりに相手国実施機関が必要資金をディスペースすることを求めることだろう。その場合、特定時点でいくら支出のコミットメントが発生しているかを手作業で管理することは非現実的であり、相手国がコミットメント管理など Treasury を適切に機能させていることが前提となる。しかし、FMIS や FMIS が整備されていない場合、それができなくなる。

PFM 改革の進展を見るためのポイント

PFM 改革の進展状況を見るための切り口として、IFMIS の導入段階を検討するとともに、それに対する人員配置と予算確保の状況が考えられる。

PFM 改革の進展のレベル感を見るための尺度は以下のとおり。基礎的な会計システムが導入され稼働しているか、IFMIS が導入されている場合、どのような機能がどの機関を対象に導入されているか、稼働状況はどうか、人員配置・予算確保はどうかで見ていくことになる。

なお、IFMIS については、特に IFMIS 導入がドナーによる PFM 改革支援の失敗の槍玉に挙げられることが多いが、コミットメント・コントロール、現金管理その他を適切に行うためには、全てをマニュアル作業で行うわけにはいかないことを考えると、低所得国といえども、何かしらの IT システムを必要とすることは理解する必要がある。

レベル	内容
レベル 4	全中央省庁・機関で IFMIS (一部機能或いは全部) が導入され、概ね稼働している。IT 部門の人材配置及び O&M 予算確保が概ね実行されている。
レベル 3	主要な中央省庁・機関 (Big spender) で IFMIS (一部機能或いは全部) が導入され、概ね稼働している。IT 部門の人材配置及び O&M 予算確保がある程度実行されている。

レベル2	主要な中央省庁・機関（Big spender）の一部の部局で IFMIS（一部機能或いは全部）が導入されている。IT 部門の人材配置及び O&M 予算確保が進みつつある。
レベル1	基礎的な会計システムが導入され、ある程度稼働している。IFMIS 導入の前提条件がある程度整っていない。（例：勘定科目、会計手続き・運用、IT 部門人材、O&M 予算等）

（参考）PEFA 指標の相場観

PEFA には業績予算に関する指標は設定されていない。

4-18.外部監査 / 議会による精査

～ 行政府の外の立場から、相手国政府やカウンターパート機関において、法令・規則に則った予算執行が適正に行われるようにするための前提条件～

概要

多くの国において、外部監査としてコンプライアンス監査と財務監査が実施されている。業績監査が試みられている国も存在する。外部監査機関（State Audit Institutions = SAI、日本では会計検査院に相当）の大きな業務の一つは決算であり、それによって議決予算と実際の支出との間の合規性及び整合性を確かめている。その際、外部監査機関は年次国家決算報告の中身の検査にとどまらず、それらのデータを生成する会計手法が、年次国家予算報告上の出納の適切性が確保されているかどうかについて、サンプルを取り出して検査を行っている。この場合、外部監査機関は人的な制限のために民間の監査機関に一部の検査を外部委託する場合もある。さらに本決算が送付されてからどの程度の期間で議会に提出されるかは法で定められていることが多い。ここから、決算に関して、コンプライアンス監査と財務監査が適切に行われているかどうか、そして決算が議会あるいは内閣等、決まった提出先に提出されているかというレポート・ラインの明確化、さらに適切な期間で決算を提出しているかという点が重要になってくる。

この機能ができていない場合の途上国にとっての問題点

多くの途上国では外部監査を終了した決算を議会あるいは内閣に提出するまで長期間かかり、問題点を指摘してもそれを改善するに至らない。また議会においては、支出結果のフィードバックのためには、外部監査からの決算の提出が一般に遅いため、それ以上の検討を行うインセンティブが低く、単なる事後チェックを行う程度で終わってしまっている。また決算を十分に分析する能力も低い。

JICA 事業への影響

例えば、内部監査が細則含めて十分に整備されていない場合、JICA が支援する事業において、JICA 事業の名のもとに不適正支出が行われる可能性がある。ひいては、JICA 事業や JICA そのものの Reputation に直結することになる。

PFM 改革の進展を見るためのポイント

PFM 改革の進展状況を見るための切り口として、 監査の種類、 誰が誰に対して説明責任を果たすか、 フォローアップとアクションの実施状況が考えられる。

PFM 改革の進展のレベル感を見るための尺度は以下のとおり。政府全体の内部監査の規則、ガイドラインの整備状況はどうか、各機関で内部監査を支える内部監査委員会の設置は進んでいるか、どのような種類の監査が行われているか、レポーティング・ラインは存在し、どの程度有効に実践されているか、監査委員会で監査結果は議論されているか、その結果は適切にフォローされているかで見えていくことになる。

何れも、レベル 2 以上であれば図表 8 の Core Function に到達している。

< 監査の対象範囲と種類 >

レベル	内容
レベル 4	毎年、全ての中央政府機関を対象に歳出、歳入、資産に関する外部監査が行われている。監査基準に則り、会計検査で行われるとともに、業績監査が部分的に実施されている。重要事項やリスクのある事項が含まれる。
レベル 3	毎年、中央政府機関で外部監査が実施されている。対象範囲が全歳出の少なくとも 75% である。監査基準に基づく会計検査が幅広く行われ、重要事項やリスクのある事項が含まれる。
レベル 2	毎年、中央政府機関で外部監査が実施されている。対象範囲が全歳出の少なくとも 50%。監査対象は会計検査が中心であるが、監査対象に重要事項が含まれている。監査基準の公開は十分でない。
レベル 1	外部監査における中央政府機関の対象範囲が全歳出の 25% 未満である。対象範囲はそれ以上である場合でも、監査対象から重要事項が外れている。

(注) PEFA の PI-26 に相当。

< 議会への提出のタイミングとフォローアップ実施状況 >

レベル	内容
レベル 4	議会に対する外部監査報告書の提出は対象年度終了後 4 か月以内である。議会による監査報告書へのレスポンス及びフォローアップが効果的かつタイムリーに行われている。
レベル 3	議会に対する外部監査報告書の提出は対象年度終了後 8 か月以内である。議会による監査報告書へのレスポンスはタイムリーかつ公式に行われているが、フォローアップが十分に行われていない。
レベル 2	議会に対する外部監査報告書の提出は対象年度終了後 12 か月以内である。議会による監査報告書へのレスポンスが行われているが、遅延が散見されたり、網羅していない。フォローアップが十分に行われていない。
レベル 1	議会に対する外部監査報告書の提出は対象年度終了後 12 か月以上経過後である。議会による監査報告書へのレスポンス・フォローアップが行われていない。

(参考) PEFA 指標の相場観

PEFA 指標を所得水準の観点から分析してみると、以下の傾向が観察される。(注: 絶対的なものではないので、カテゴリカーな取扱いには注意すべし。)

I PI-26 : ある程度の相関がみられる。

参考まで、先進国、途上国の会計検査院の集まりである、INTOSAI では外部監査機関のパフォーマンスを測るための枠組みを開発した。2014年1月現在、パイロット版がリリースされている。

SAI Performance Measurement Framework

<http://www.idi.no/artikkel.aspx?MId1=102&AId=704>

第3部 実践編

POINTS

この章は、相手国政府の財務省関係者や他ドナー関係者に対し、PFM改革の進展度合いに関するインタビューで情報収集分析を効率的に行えるよう、Key Questionsを「ちょっと知りたい場合」「もう少し知りたい場合」「もっと詳しく知りたい場合」の3つに分類して整理したものである。インタビュー目的やインタビュー時間に応じて、3つの質問レベルを上手に使い分けていくことによって、このハンドブックのユーザーは以下のメリットを実感するだろう。

- Ⅰ インタビュー時に投げかける Key Questions の選定など、インタビュー計画を効率的に立案できるようになる。
- Ⅰ 絞り込んだ Key Questions を中心にインタビューを執り進めることによって、無駄なく効率的にインタビューを行えるようになる。また、それによって、目的に適った分析レポートを取り纏めることができる。

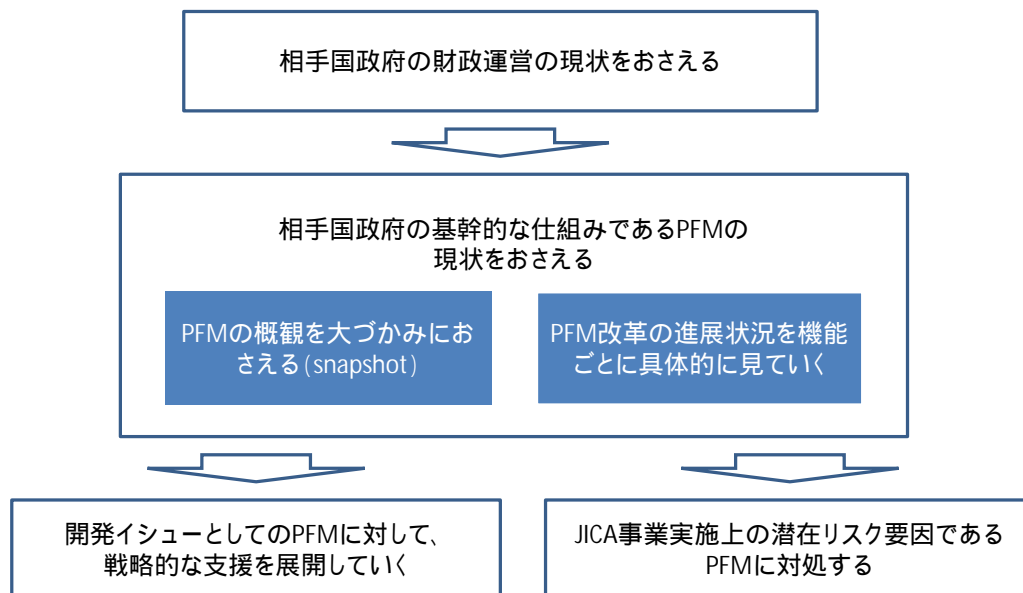
また、PFM改革に関するドナー会合に出席する場合、自らの問題意識に沿って Key Questions を予め念頭におきながら議論を聞くことができれば、より咀嚼しやすくなり、理解が進むだろう。文献を読む場合でも、同様に予め Key Questions を念頭において読み進められれば、必要な情報を発見しやすくなるだろう。

第5章 相手国 PFM 改革の進捗を見るためのステップ

PFM が相手国のベーシックな制度・仕組みであることを考えると、「2-1. 問題意識」であげた2つの問題意識の何れかに接近する場合でも、まずは相手国政府の基幹的な仕組みである PFM の現状を押さえておくことを勧めたい。その場合、最初から相手国 PFM の各機能の細部に関心を集めず、まずはドナーが言及することが多い MTEF やプログラム予算、IFMIS などのキーワードを中心に基礎的な情報をおさえていくのが良いだろう。それによって、相手国政府のスピーチや現地レベルのドナー会合で、PFM の何れの機能が議論されているのかが分かるようにしておきたい。その上で、PFM の各機能（例：予算編成や予算執行、会計、調達、報告、監査等）の現状を把握するステージに移ることを勧めたい。

その後、必要があれば、相手国 PFM の全体像を掴んだ後に開発イシューとしての PFM に対してどの機能に対してどのように戦略的に支援をしていくか、JICA 事業実施上の潜在リスク要因である PFM をどのように捉えていくのかなど JICA としてどのようなアクションを起こすかを考えていけばよい。（注：詳細については、2013年2月に策定した JICA の PFM ポジションペーパー及び2014年1月完成のテーマ別評価「開発効果の持続性確保のための途上国政府による適切な公共財政管理に向けての考察」報告書記載のチェックリストを参照のこと。）

図表 17：PFM を見る場合の接近方法の望ましい姿



5-1. PFM の概観を大づかみにおさえる (Snapshot)

相手国の PFM を見る場合、JICA 関係者として図表 18 で整理した情報は最低限おさえておきたい。相手国政府関係者や他ドナーと会話する場合に誰もが知っている共通のキーワードや任国外から来訪する JICA 関係者が知りたがるキーワードというものがある。これらは

すぐに回答できるようにしておきたい。

図表 18：最低限おさえたい情報（Snapshot）

これらは、PFM 改革プログラムについてドナーが議論する場合にポピュラーな概念・用語である。

項目	最低限おさえたい情報
公共財政管理改革プログラム	改革プログラムは動いているか。政府の自己評価は？ドナーの改革に対する評価は？政府の何処のどのレベルが主導しているか（大統領や首相か？財務省では何処の誰か？）。改革の動機は何か？
PER や PEFA の診断調査	実施されているか、評価はどうか？実施予定はどうか。
予算編成手法	項目別予算か、プログラム予算か、業績予算か。
予算における中期的視点	MTEF は存在するか。それとは別に公共投資計画は存在するか。両者の統合はどのように議論されているか。
予算編成過程	会計年度は何月から何月まで？どのタイミングでどのような予算編成作業が行われるか。 JICA 事業の JCC や中間レビュー、終了時評価等の実施時期は先方 C/P の予算編成プロセスとシンクロしているか。
予算配賦・執行手続き	どのようなフローになっていて、何が原因で配賦・執行が滞るか。当年度予算は年度の最後の 2 ヶ月で殆どが執行されていたりしないか。
内部監査、外部監査	どのような種類の監査が行われているか。誰に対して報告され、どのようにフォローアップされることになっているか。外部監査の場合、議会や CSO（市民団体）、メディアの関心はどうか。
財政マネジメント情報統合システム（IFMIS）	導入されているか。IFMIS が導入されている場合、全ての機能が、一部のみか。中央省庁の本省・地方部局などの導入範囲は？

この表では「予算編成過程」の欄には JICA 事業との関連で「JICA 事業の JCC や中間レビュー、終了時評価等の実施時期は先方 C/P の予算編成プロセスとシンクロしているか」も含めている。

5-2. PFM 改革の進展状況を機能ごとに具体的に見ていく

上記の Snapshot とは別に以下のニーズに対応するため、相手国の PFM に関する情報収集・分析を行うケースがある。

- Ⅰ 対象国の PFM に関するブリーフィング資料の作成
- Ⅰ 国別分析ペーパー、PDCA サイクルの上流部分の各種調査（基礎情報収集・確認調査、協力準備調査）の実施

I PFM 診断、案件審査

プラクティカルな観点から、PFM に関するインタビューの計画立案やインタビュー本番をどのように効率的に進めるためのインタビュー計画の立案・インタビュー実施、結果取り纏めの手順を以下のとおり整理した。もし、ハンドブックのユーザーがカントリー・オフィサーや特定課題の担当者である場合には、具体的な手順に進む前に、当該国を対象とした公共支出レビュー(Public Expenditure Review)やIMFの第4条協議(Article IV Consultation)報告書が利用可能であれば、それらの関連部分を一読しておく、よりスムーズに理解できるだろう。

具体的な目的に対応するために PFM を見る場合のインタビューの手順

< Step 1 > PFM 改革の進捗を大づかみに把握する

インタビュー開始時、先ずすべきことは相手国(或いは相手国機関)で PFM 改革が何処まで進展しているか、大づかみに把握することである。そのためには、PFM の各機能(例: 予算、Treasury、執行、会計ルール、監査等)の改革の進捗を見るためのキーワードを中心に見ていくことが勧めたい。

相手国の PFM の現状がわからないという人の多くは、どのような切り口で観察し、どのようなレベル感で見れば良いのか分からない状態と思うので、是非、付属資料1「PFM 改革の進捗を測るためのマトリックス」を活用してほしい。税務行政分野では JICA が作ったもの、内部監査では米国拠点の内部監査人協会(IIA)が作ったもの、外部監査では INTOSAI が作ったものがあるので、付属資料1の後段で紹介しておく。

PEFA の国別診断レポートが利用できる場合、マトリックスに PEFA レポートの分析結果(A スコア、B スコアなど)を機械的に転記してみることを勧めたい。このマトリックスは殆どの項目が PEFA 診断手法と互換性があるため、5分あれば誰でも色分けできるように作ってある。PEFA レポートが利用できない場合、付属資料1の表中の「見る目」に記載したキーワードを頼りに相手国の PFM 改革の進捗をテンポよく聞いていけば良い。付属資料1は色付けの作業がしやすいよう、別途マイクロソフト・エクセルのバージョンを用意した。

インタビュー先が相手国の財務省 PFM 改革プログラムユニットではなく Treasury や会計など PFM の特定の機能を所管する部署であれば、その分野の Key Questions に絞って問い掛けをすれば良い。

< Step 2 > PFM の各機能の現状を具体的に把握する

PFM 改革の進展状況を大づかみで把握できたら、インタビュー目的やインタビューの持ち時間に応じて、「ちょっと知りたい場合」「もう少し知りたい場合」「もっと詳しく知りたい場合」の3つの分類のうち、自らの目的に合致した分類を選択する。付属資料2のインタビュー・プランの策定、インタビュー本番を効率的に採り進めるための「Key question リスト」を活用してインタビュー項目をリストアップしていけば、効率的にインタビュー計画を策定することが可能となる。3つの分類を選択する際、以下を目安にすると良い。

インタビューの種類	目安その1(インタビュー目的)	目安その2(インタビューの持ち時間)
ちょっと知りたい	対象国のPFMに関するブリーフィング資料	1時間
もう少し知りたい	国別分析ペーパー、PDCAサイクルの上流部分の各種調査(基礎情報収集・確認調査、協力準備調査)	2時間
もっと詳しく知りたい	PFM診断、案件審査	それ以上

(参考)インタビュー計画の立案時・インタビュー実施時におさえておきたいベーシック

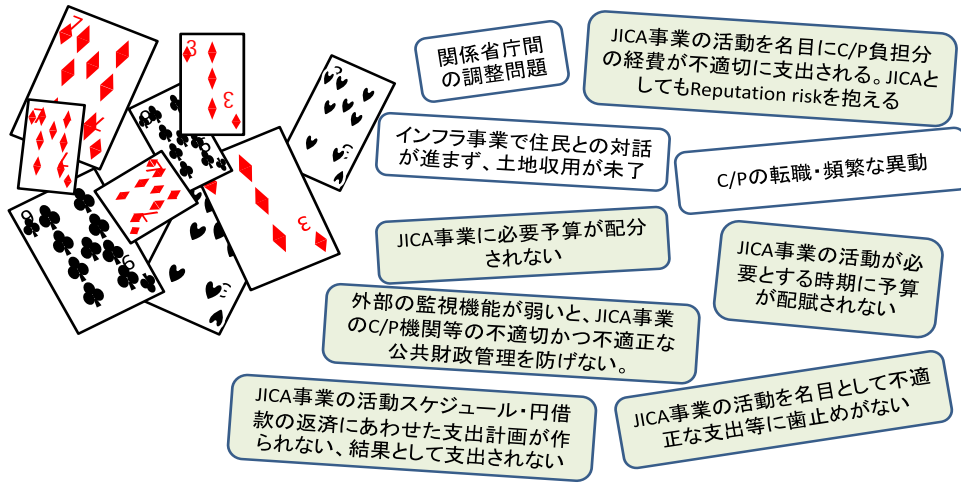
PFMの各機能(例:予算、Treasury、執行、会計ルール、監査等)それぞれに関するKey Questionsを見て、それを相手国関係者に聞くことで何が分かるのかをすぐに理解できる人は決して多くない。それだけでスムーズに理解できるようになるためには、PFMに関するアカデミックや実務面のバックグラウンドや豊富な経験値が必要である。

PFMに関するアカデミックや実務面のバックグラウンドや豊富な経験値をもたない大多数の人々が効率よくインタビュー計画を立案し、それに基づきインタビューを実施し、その結果を上手に取り纏めていくためには、以下の点を最低限おさえていきたいところである。

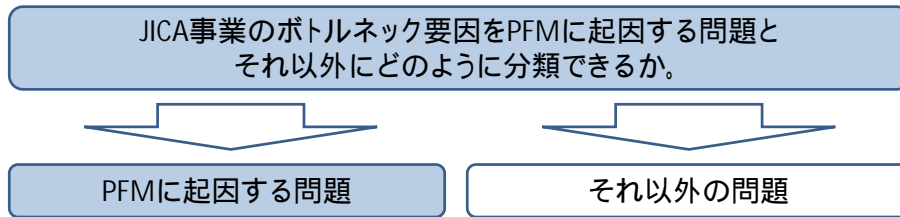
- JICA事業の円滑な実施や援助効果・開発効果の持続的な発現を妨げるボトルネック要因を認識すること。(図表19参照)
- それらのボトルネック要因のうち、相手国のPFMに関連するものを選び分けること。(図表20参照)
- それらがPFMの各機能(例:予算、Treasury、執行、会計ルール、監査等)のうち、どの機能につながっているものかを整理すること。(図表21参照)
- 今度は逆向きに、PFMの各機能(例:予算、Treasury、執行、会計ルール、監査等)の不具合の発生が、JICA事業の円滑な実施や援助効果・開発効果の持続的な発現を妨げるボトルネック要因になりうるかを整理すること。(図表21参照)

インタビュー者が頭の中にこのように整理していくことができれば、それ自体は無味乾燥な一つ一つのKey Questionsが、インタビュー計画やインタビュー本番の中で急速に意味をもつように映るだろう。

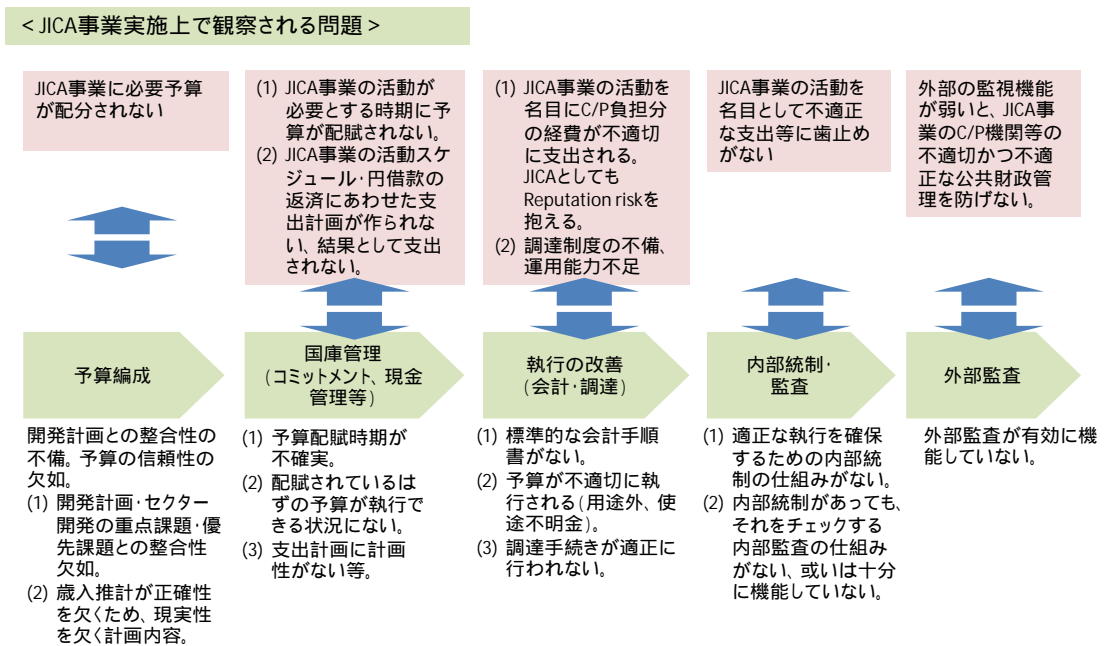
図表 19 : JICA 事業実施上のリスク要因



図表 20 : リスク要因の選り分け



図表 21 : JICA 事業実施上で観察される問題と PFM 構成要素との対比 (再掲)



< Step 3 > 相手国 PFM の現状をペーパーに纏める。

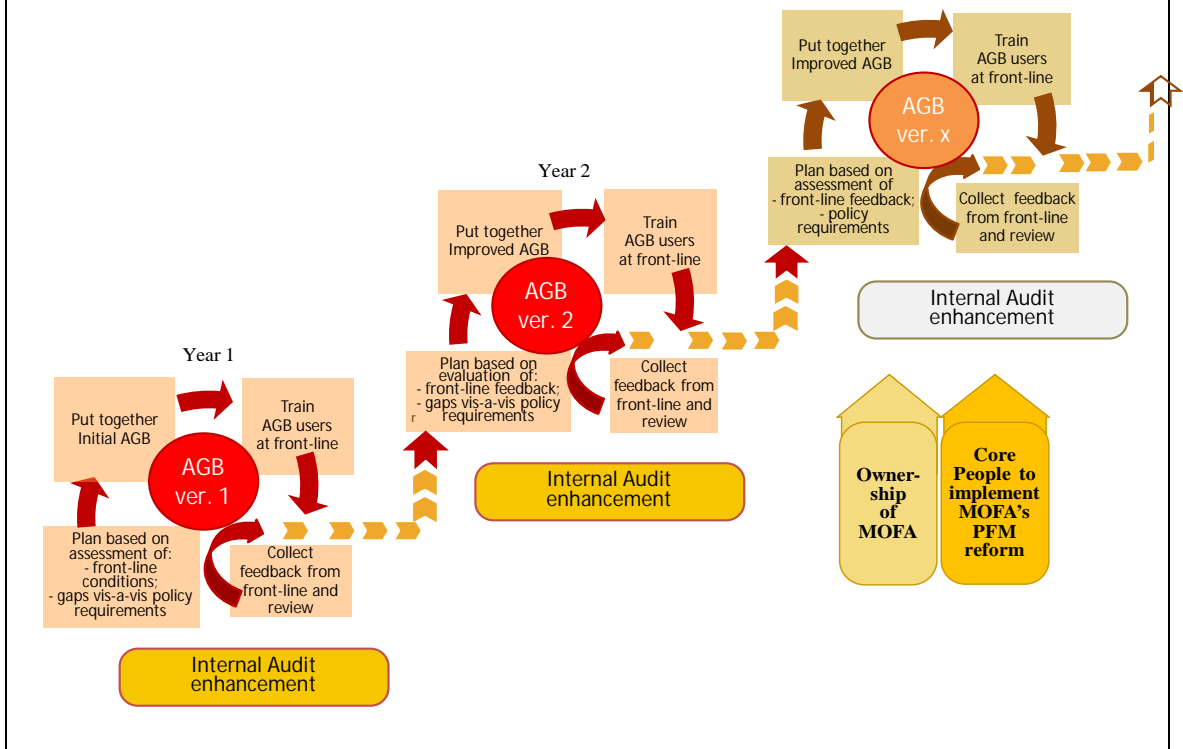
インタビューの種類に応じて、結果をペーパーに取り纏める。その際のサンプルは付属資料 3 を参照。付属資料 1 をベースにペーパーを作成しようとする、PFM の各機能の現状と課題にハイライトした内容になってしまうが、ペーパーの冒頭で「4-1. PFM 改革プログラムの主導役と改革の動機づけ」で触れたノン・テクニカルな側面をしっかりと記述することが重要である。

(コラム) 相手国 PFM 改革の中長期のロードマップの中で JICA 協力事業を意味づける

開発イシューとしての PFM は相手国の根幹に関わるシステム・イシューであるとともに、ノン・テクニカルな側面により影響を受けるイシューであるため、短期・中期というタイム・スパンで目に見える成果が出ることは期待できない。

従って、相手国の PFM 改革の中長期のロードマップを思い描き、現在がどのステージにあり、相手国の PFM 改革プログラムのターゲットが何れのステージにステップアップすることを目指しているのかを念頭におくことを勧める。

例えば、ある国のライン省庁の A 省庁で標準的な会計手順書が整備されていない結果、本省の各部局、そして地方の出先機関でバラバラの会計手続きが使われているとする。この場合の JICA 技術協力プロジェクトの組み方として、プロジェクトの成果として「会計手順書が作成される」を設定することが考えられる。その際、標準化された会計手順書が存在するかないか、そしてそれに基づいて A 省庁の中央や地方の各部署で標準化された会計手続きが実践されているかどうかを、PFM 改革の中長期のロードマップの中で捉えるのと、それなしに会計手順書が作成されたかどうかを見るのでは大きく意味合いが異なる。



PFM 支援では、短中期的に目に見える成果が見えなくても、前者の視点から、JICA 事業の成果に意味を与えていくことが重要である。

付属資料 1 の「PFM 改革の進捗を測るためのマトリックス」によって、相手国 PFM 改革の進捗を色付けした表は、相手国 PFM 改革の中長期のロードマップの中で JICA 協力事業の意味づけを行う際に役立つだろう。

(図表出所)(注) 2013 年 11 月 PFM 能力強化研修 (イントロ編 事例報告プレゼン資料)
コーエイ総研

以上

第4部 今後の課題

第6章 今後の課題

今後、PFM リテラシーをさらに強化し、実務上のアクションにつなげていくための課題として、以下が挙げられる。JICA だけでなく、日本のアカデミックスその他の研究者など、多くの関係者が深めていくことを期待している。

課題 1：途上国における PFM のケーススタディの充実・強化

このハンドブックで繰り返し強調しているとおり、途上国、先進国の違いに拘らず、本来 PFM 改革はダイナミックなものであり、PEFA 診断ツールやこのハンドブックで紹介した「PFM 改革の進捗を測るためのマトリックス」で得た静的 (static) な情報だけで、炙り出されるようなテクニカルなものではない。相手国の PFM に関するアセスメントを行うという意味では、さらに相手国が PFM 改革に着手しなければならなかった必要性、改革の動機づけ、改革のプロセスは極めて多様であり、そうした諸々の側面を考え合わせ、最終的には第3章の図表4の Budgetary Outcomes (財政規律、戦略的な資源配分、効率的なサービスデリバリーの実現) や Fiscal & expenditure policy & goals にどのように繋がっていくのかを総合的に見ていく必要がある。

こうした観点から、このハンドブックがカバーする領域をみていくと、スナップショット的に如何に相手国 PFM の改革の進捗を見るかまでであり、それに基づいて、Budgetary Outcomes や Fiscal & expenditure policy & goals、今後の方向性 (つまり改革のデザイン) を考えるかといったアセスメント手法については引き続き残された課題といえる。

今後、ケーススタディの蓄積を通じて、様々な国の PFM 改革の経験を研究していく中で、それらを蓄積していく作業が欠かせない。

課題 2：予算編成・予算管理におけるインプット・コントロールの我が国の知見及び経験の体系的整理

途上国における PFM 改革の最近の流行の一つとして、予算編成における中期的な視点やパフォーマンスの視点の導入が挙げられる。しかし、その前提として、インプット・コントロールがしっかりできていることが挙げられる。このことは、2013年11月に英国の ODI が開催したコンファレンス「CAPE Conference 2013: Budgeting in the Real World」でメリーランド大学のアレン・シック教授がプレゼンしたとおりである⁹。

しかしながら、インプット・コントロールに関する纏まった研究成果は殆ど見当たらない。ハンドブックの第4章の「4-8. 予算編成作業における業績評価の取扱い」で部分的に記述しているが、十分とはいえないだろう。

我が国はじめ先進国ではインプット・コントロールに関する実務的なノウハウを長く蓄積してきたことを考えると、そうしたものを体系的に整理する研究があっても良い。

(完)

⁹ 次のサイトで参照可能。 <http://www.youtube.com/watch?v=mtXV0E13rfU>

付属資料 1 : PFM 改革の進捗を測るためのマトリックス

PFM 機能	見る目	PEFA 指標	PFM コア 基準目安	PFM 改革の進捗の尺度			
				レベル 1 (PEFA = D)	レベル 2 (PEFA = C)	レベル 3 (PEFA = B)	レベル 4 (PEFA = A)
01. 予算における法と制度的枠組	PFM の基本原則と基本ルールと所掌の明文化。順守ルールの仕組み	-	-	PFM に関する法令・規則が整備され、PFM の基本的な機能、所掌機関が明記されている。財政規律に関する明文化されたルールが存在しない。	PFM に関する法令・規則が整備され、PFM の基本的な機能、所掌機関が明記されている。財政規律に関するルールは設定されているが、組織面のセットアップは存在しない。	PFM に関する法令・規則が整備され、PFM の基本的な機能、所掌機関が明記されている。財政規律に関するルールは設定され、組織面のセットアップが存在するが、意識されているとは言い難い。	PFM に関する法令・規則が整備され、PFM の基本的な機能、所掌機関が明記されている。財政規律に関するルールは設定され、組織面のセットアップが存在し、意識されている。
02. 予算の信頼性と執行能力	歳出総額の予算と決算の乖離	1	-	予算と決算で歳出総額が 15% 以上の乖離が発生している年が過去 3 年間のうち 2 か年以上存在する。	予算と決算で歳出総額が 15% 以上の乖離が発生している年が過去 3 年間のうち 1 か年未満に収まっている。	予算と決算で歳出総額が 10% 以上の乖離が発生している年が過去 3 年間のうち 1 か年未満に収まっている。	予算と決算で歳出総額が 5% 以上の乖離が発生している年が過去 3 年間のうち 1 か年未満に収まっている。
	歳出内訳の予算と決算の乖離	2	2(i) B 目安	予算と決算で所管別分類 (行政機関別) の歳出内訳が 15% 以上の乖離が発生している年が過去 3 年間のうち 2 か年以上存在する。	予算と決算で所管別分類 (行政機関別) の歳出内訳が 15% 以上の乖離が発生している年が過去 3 年間のうち 1 か年未満に収まっている。	予算と決算で所管別分類 (行政機関別) の歳出内訳が 10% 以上の乖離が発生している年が過去 3 年間のうち 1 か年未満に収まっている。	予算と決算で所管別分類 (行政機関別) の歳出内訳が 5% 以上の乖離が発生している年が過去 3 年間のうち 1 か年未満に収まっている。
	歳入総額の予算と決算の乖離	3	-	実際の歳入額が予算書上の 92% 未満または 110% 以上である年が過去 3 年間のうち 2 か年以上存在する。	実際の歳入額が予算書上の 92% 未満または 116% 以上である年が過去 3 年間のうち 1 か年未満に収まっている。	実際の歳入額が予算書上の 94% 未満または 112% 以上である年が過去 3 年間のうち 1 か年未満に収まっている。	実際の歳入額が予算書上の 97% 未満または 106% 以上である年が過去 3 年間のうち 1 か年未満に収まっている。
	未払い金残高	4	4(ii) B 以上	未払い金の残高が全歳出に占める割合が 10% 以上である。未払い金の残高に関する信頼性の高い、直近の過去 2 年分のデータが存在しない。	未払い金の残高が全歳出に占める割合が 2 ~ 10% 以内であり、かつ過去 2 年間改善が見られない。過去 2 年間、未払い金の残高に関するデータがアドホックに取りまとめられているのみ。	未払い金の残高が全歳出に占める割合が 2 ~ 10% 以内であり、過去 2 年間改善が見られる。未払い金の残高に関するデータが毎年取りまとめられているが、カバーする支出項目や政府機関が完全でない。	未払い金の残高が全歳出に占める割合が 2% 以内である。未払い金の残高に関する信頼性の高いデータが毎年度末に取りまとめられている。
03. 予算の包括性	予算の範囲と規律付	7	B 以上	年度予算、年度途中の財政報告、決算報告でカバーされていない予算外基金及び疑似財政活動の占める割合が全歳出の 10% 以上。また、予算外基金の管理に関する明確なルールがない、或いは周知されていない。	年度予算、年度途中の財政報告、決算報告でカバーされていない予算外基金及び疑似財政活動の占める割合が全歳出の 5 ~ 10%。また、予算外基金の管理に関する最低限の基本ルール (= 一般予算と整合的なもの) が整備され、主要な予算外基金で実行されている。	年度予算、年度途中の財政報告、決算報告でカバーされていない予算外基金及び疑似財政活動の占める割合が全歳出の 1 ~ 5%。また、予算外基金の管理に関する基本ルール (= 一般予算と整合的なもの) が整備され、予算外基金の殆どで実行されている。	年度予算、年度途中の財政報告、決算報告でカバーされていない予算外基金及び疑似財政活動の占める割合が全歳出の 1% 未満。また、予算外基金の管理に関する明確なルール (= 一般予算と整合的なもの) が整備され、全ての予算外基金で実行されている。
04. 予算の分類 (*)	GFS の適用状況と深度	5	C 以上	予算編成及び予算執行で使用される予算分類が GFS に則っていない。則っている場合でも所管別分類 (行政機関別) にとどまる。	予算編成及び予算執行において、GFS の所管別 (行政機関別)、用途別分類が使用されている。	予算編成及び予算執行において、GFS の所管別 (行政機関別)、用途別、目的別 (主要経費別) が使用されている。目的別分類では主要 10 項目の分類が適用されている。	予算編成及び予算執行において、GFS の所管別 (行政機関別)、用途別、目的別 (主要経費別) が使用されている。(注: 下位区分についてはプログラム分類が適用されているケースもあり。)
05. 予算編成手法・予算配分 (*)	スケジュールの明文化と順守状況	11(i)	B 以上	予算編成スケジュールが明確化されていない。明確化されていても順守されていない。その結果、ライン省庁	予算編成スケジュールが明確化されているが、スケジュールの遅延が常態化し、ライン省庁が予算要求作	予算編成スケジュールが明確化されている。スケジュールの遅延が常態化しているものの、財務省からライン	予算編成スケジュールが明確化され、順守できている。財務省からライン省庁へのシーリング通知が

				が予算要求作業を行う期間が十分に確保されていない。	業を行う期間が十分に確保されていない。その結果、詳細な要求書の取り纏め作業に支障をきたしている。	省庁へのシーリング通知から提出まで少なくとも4週間で確保されている。その結果、ライン省庁は詳細な要求書の取り纏め作業を行えている。	ら提出まで少なくとも6週間で確保されている。その結果、ライン省庁は詳細な要求書の取り纏め作業を行えている。
	シーリングの有効性	11(ii)	B 以上	財務省からライン省庁に対して概算要求基準（シーリング）が提示されていない。提示されている場合でも、シーリングの根拠が薄い。内閣がシーリングを承認するタイミングは財務省によるライン省庁へのシーリング提示前ではなく、ライン省庁が予算要求書の取り纏め作業を終え、議会で政府予算案を提出する直前である。その結果、内閣が政府予算案を修正する時間的余裕がない。	財務省からライン省庁に対して、所管別或いは目的別分類の何れかに基づいて概算要求基準（シーリング）が提示されている。内閣がシーリングを承認するタイミングは財務省によるライン省庁へのシーリング提示後である。議会提出の直前ではないものの、ライン省庁が予算要求書の取り纏め作業を終えており、内閣が政府予算案の修正を行うことが事実上困難である。	財務省からライン省庁に対するシーリングが包括的かつ明確に提示されている。内閣がシーリングを承認するタイミングは財務省によるライン省庁へのシーリング提示後であるものの、ライン省庁が予算要求書の取り纏め作業を終える前であり、内閣が政府予算案の修正を行うことが可能である。	閣議を経た上で、財務省からライン省庁に対するシーリングが包括的かつ明確に提示されている。内閣が政府予算案の修正を行うことが可能である。
	予算成立のタイミング	11(iii)	B 以上	過去3年間のうち2か年において、予算成立時期が当年度開始後2か月以上遅れている。	過去3年間のうち2か年において、予算成立時期の遅れが当年度開始後2か月以内に収まっている。	過去3年間のうち1か年において、予算成立時期の遅れが当年度開始後2か月以内に収まっている。	過去3年間、予算が当年度開始前に成立している。
	議会による予算審議期間	27	B 以上	議会において予算案の審議手続きが存在しない。存在する場合でも、尊重されていない。その結果、審議時間が十分に確保されていない。また、年度途中の予算見直し手続きが存在するが、曖昧な箇所が存在したり、順守されていない。	議会において予算案は歳入・歳出にわたり詳細に審議されている。審議手続きが存在するが、包括でなく尊重されていない。審議時間が1か月未満である。また、年度途中の予算見直し手続きが存在するが、尊重されていない。所管別予算の再配分や年度予算の増額が可能である。	議会において予算案は財政政策や総額、歳出・歳入の詳細にわたり審議されている。審議時間が1か月以上確保されている。また、年度途中の予算見直し手続きが存在し、ある程度尊重されているが、所管別予算の再配分や年度予算の増額が可能である。	議会において予算案は財政政策や中期財政フレーム、中期の重点事項、歳出・歳入の詳細にわたり審議されている。審議手続きが確立し、尊重されている。審議時間が2か月以上確保されている。また、年度途中の予算見直し手続きが存在し、尊重され、かつ制限が設けられている。
06. 予算における中期的な視点(*)	マクロ経済推計の精度	12(i)	C 以上	マクロ経済の推計作業が行われていない。	過去2年間にわたり、総額ベースで財政の推計作業が行われている。	過去2年間にわたり、使途別、目的別/セクター分類の主要項目別に総額ベースで財政の推計作業が行われている。複数年度の推計結果を踏まえ、年次ベースの予算編成作業のシーリングが決定されている。それらに乖離がある場合でも説明が付されている。	過去3年間にわたり、使途別、目的別/セクター分類の主要項目別に総額ベースで財政の推計作業が行われている。複数年度の推計結果を踏まえ、年次ベースの予算編成作業のシーリングが決定されている。それらに乖離がある場合でも説明が付されている。
	DSAの実施状況と範囲	12(ii)	C 以上	過去3年間、債務持続性分析(DSA)が行われていない。	過去3年間、少なくとも対外債務のDSAが一度は行われている。	過去3年間、対外債務及び国内債務のDSAが少なくとも一度は行われている。	過去3年間、対外債務及び国内債務のDSAが毎年行われている。
	投資予算と経常予算のリンク	12(iii)	C 以上	投資予算と経常予算の策定プロセスのリンクがない。	投資予算の策定プロセスでセクター開発戦略や経常予算とのリンクが弱い。	重要な投資事業の過半数以上がセクター開発戦略に基づき立案されている。投資予算のセクター別配分額に基づき、経常予算が配分されている。	投資予算がセクター開発戦略に基づき立案されている。投資予算のセクター別配分額に基づき、経常予算が配分されている。
07. 予算編成作業における業績評価の取扱(*)	業績予算の仕組みと適用可能性	-	-	業績予算を念頭において業績評価の効果的な仕組みが存在しない。(例: Result-chain や有効な指標の不備)	業績予算のための業績評価の仕組みが存在する。それに基づき、主要省庁で実際に業績評価が行われ、評	業績予算のための業績評価の仕組みが存在する。それに基づき、主要省庁で実際に業績評価が行われ、評価結果が取	業績予算のための業績評価の仕組みが存在する。それに基づき、主要省庁で実際に業績評価が行われ、評価

					価結果が取り纏められているが、想定どおりに活用されるに至っていない。	り纏められている。業績予算のタイプに応じて、業績評価結果が活用されている。	結果が取り纏められている。業績予算のタイプに応じて、業績評価結果が活用されているとともに、内部監査や外部監査で業績評価が意識されている。業績評価は対外公開されている。
08. 現金管理・計画、予算配賦(*)	政府現金残高の把握頻度	17(ii)	B 以上	政府現金残高の把握が不定期に行われている。	政府現金残高の把握が少なくとも月次ベースで行われている。	殆どの政府現金残高の把握が少なくとも週次ベースで行われている。しかし、予算外基金は対象外となっている。	全ての政府現金残高の把握が日次ベースで行われている。
	銀行突合の頻度	22(ii)	B 以上	Treasury 管理下にある公金口座の突合の間隔が四半期以上空いている。	Treasury 管理下にある公金口座の突合が当該四半期終了後 8 週間以内の頻度で行われている。	Treasury 管理下にある公金口座の突合が当該四半期終了後 4 週間以内の頻度で行われている。	中央省庁の全ての公金口座の突合が当該四半期終了後 4 週間以内の頻度で行われている。
	現金管理	16(i)	C 以上	現金需要予測及びモニタリングが行われていない。行われている場合でも精度が低い。	会計年度ベースで現金需要予測が行われている。しかし、アップデート作業が行われていない。行われている場合でも、部分的、不定期である。	会計年度ベースで現金需要予測が行われ、少なくとも四半期ベースでアップデート作業が行われている。	会計年度ベースで現金需要予測が行われ、月次ベースでアップデート作業が行われている。
	コミットメント上限情報の精度、コミットメント・ルール	16(ii)	C 以上	財務当局からライン省庁に対するコミットメント上限額は対象期間開始の 1 か月を切るタイミングで提示されている上、上限額の精度は低い。	ライン省庁に対するコミットメント上限額は対象期間開始の 1 ~ 2 か月前に提示され、その精度は高い。	ライン省庁に対するコミットメント上限額は対象期間開始の四半期前に提示され、その精度は高い。	ライン省庁に対するコミットメント上限額は対象期間開始の半年前に提示され、その精度は高い。
	年度途中の予算見直しの頻度	16(iii)	C 以上	年間予算の見直しが頻繁に行われるとともに、見直しプロセスの透明性が低い。	年間予算の見直しが頻繁に行われるとともに、見直しプロセスの透明性が部分的に確保されている。	年間予算の見直しは年 1~2 回程度であり、見直しプロセスの透明性が確保されている。	年間予算の見直しは年 1~2 回程度であり、見直しプロセスの透明性及び予見性が確保されている。
	09. 債務管理(*)	債務データ記録の精度	17(i)	B 以上	債務データの記録が不完全かつ、著しく正確さを欠いている。	対外債務及び国内債務の記録が完全かつ更新されている。帳簿上の記録と実際の金額の突合が少なくとも年 1 回行われている。債務データの精度は高い一方、記録と実際の金額に乖離が生じている。債務残高及び利払いに関する報告の取り纏め作業がアドホック・ベースで行われている。	対外債務及び国内債務の記録が完全かつ更新されている。帳簿上の記録と実際の金額の突合が四半期ベースで行われている。債務データの精度は非常に高い一方、記録と実際の金額に乖離が生じている。債務残高及び利払い、その他の債務関連業務に関する報告の取り纏め作業が少なくとも年 1 回行われている。
地方政府、公社・公団レベルの財政モニタリングの頻度と精度		9	B 以上	独立政府機関、公社・公団の監視が年次ベースで行われていない。行われている場合でも不完全である。地方政府の財政モニタリングが年次ベースで行われていない。行われている場合でも不完全である。	主要な独立政府機関、公社・公団の殆どで中央政府に対して年次財務報告が提出されているが、完全でない。地方政府の財政モニタリング(ネット)が年次ベースで行われているが、完全でない。	全ての主要な独立政府機関、公社・公団の殆どで中央政府に対して(監査済みの)年次財務報告が提出され、フィスカルリスクが記載されている。地方政府の財政モニタリング(ネット)が年次ベースで行われ、かつフィスカルリスクも記載されている。	全ての主要な独立政府機関、公社・公団の殆どで中央政府に対して(監査済みの)半期ベースで財務報告が提出され、少なくとも年次ベースでフィスカルリスクが記載されている。財政モニタリング(ネット)が年次ベースで行われ、かつフィスカルリスクも記載されている。
借入・保証発行にお		17(iii)	B 以上	中央レベルの政府機関による借入契約や保証供与が統一的な仕組み	中央レベルの政府機関による借入契約や保証供与が常に統一	中央レベルの政府機関による借入契約や保証供与が統一的な仕組み	中央レベルの政府機関による借入契約や保証供与が透明性の

	ける規律付			によって管理されていない。	的な仕組みによって管理されている。しかし、ガイドライン、基準、シーリングに基づかず判断されている。	によって常に管理されている。それらは所定の制限内に抑えられている。	ある基準・フィスカルターゲットに基づき管理されている。
10. 資産管理	資産データの記録の頻度と精度	-	-	資産データの記録が不完全かつ、著しく正確さを欠いている。	資産の記録が完全かつ更新されている。帳簿上の記録と実際の金額の突合が少なくとも年1回行われている。資産データの精度は高いと考えられるが、記録と実際の金額に乖離が生じている。資産に関する報告の取り纏め作業がアドホック・ベースで行われている。	資産の記録が完全かつ更新されている。帳簿上の記録と実際の金額の突合が四半期ベースで行われている。資産データの精度は非常に高いと考えられるが、記録と実際の金額に乖離が生じている。資産に関する報告の取り纏め作業が少なくとも年1回行われている。	資産の記録が完全かつ更新されている。帳簿上の記録と実際の金額の突合が四半期ベースで行われている。資産データの精度は非常に高く、記録と実際の金額の突合上の問題も存在しない。資産に関する報告の取り纏め作業が少なくとも年1回行われている。
11. 歳入統制		-	-	(注) 別途作成のマトリックスを使用			
12. 会計手続き	会計手続きの整備と運用状況	20(ii)(iii)	B 以上	会計処理の手続き・記録に関する基本的な内部統制ルールが整備されているが、順守されていない。	会計処理の手続き・記録に関する基本的な内部統制ルールが整備・周知され、運用されているが、正当化なしに例外処理がなされるなど、重大な懸念が存在する。過剰なルールがみられ、手続きの非効率化、遅延を発生させている。	会計処理の手続き・記録に関する基本的な内部統制ルールが整備・周知され、概ね順守されているが、正当化なしに例外処理がなされるケースがみられる。過剰なルールがみられ、手続きの非効率化、遅延を発生させている。	会計処理の手続き・記録に関する内部統制ルールが効率的かつ広範囲に整備・周知され、順守されている。
	支出面のコミットメント・ルールの範囲と実施状況	20(i)	B 以上	支出のコミットメント・ルールが存在しない。ルールが存在する場合でも、順守されていない。	支出のコミットメント・ルールが整備・運用されているが、支出項目の適用範囲が部分的である。	支出のコミットメント・ルールが整備・運用されている。コミットメントは一部の例外を除き現金残高及び(主要歳出項目の)年間予算の範囲内に限定されている。	支出のコミットメント・ルールが整備・運用されている。コミットメントは現金残高及び(主要歳出項目の)年間予算の範囲内に限定されている。
13. 調達	公共調達制度の包括性、競争性	19(i)	B 以上	公共調達における、調達制度の組織機構・手続き手順が明確、調達情報への一般からのアクセス確保、全ての政府機関への公共調達ルールの適用、公共調達における競争入札の前提、それ以外の場合の理由づけ、政府が調達情報を提供(調達計画、入札、入札結果、不服申し立て) 調達監視制度の整備・運用のうち、何れも実行されていない。	左記のうち、2~3種類が実行されている。	左記のうち、4~5種類が実行されている。	左記の全てが実行されている。
14. 内部監査 (注: IIA キャパシティマトリックスを併用)	監査の種類。誰が誰に対して説明責任を果たすか。フォローアップとアクションの実施状況	-	(参考) PI-21 C 以上	政府全体の内部監査の規則、ガイドラインが整備されていない。各機関で内部監査委員会が設置されていない。設置されている場合でも、少数の省庁にとどまる。コンプライアンス監査及び会計検査が体系的に行われていない。内部監査報告書が作成されていない。作成されている場合でも、不定期に作成されている。監査委員会が十分に審議されていない。監査委員会の提言が出されていない。出	政府全体の内部監査の規則、ガイドラインが整備されている。各機関で内部監査委員会の設置が進みつつある。中央の主要省庁でコンプライアンス監査及び会計検査が行われているが、IIA 標準に則っていない。リスクベース監査が部分的に実施されている。各機関で内部監査報告書が定期的に行われているが、財務省や外部監査機関に提出されていない。監査委員会で十分に審	政府全体の内部監査の規則、ガイドラインが整備されている。半数以上の機関で内部監査委員会の設置が進んでいる。中央省庁の過半数以上でコンプライアンス監査及び会計検査が行われており、IIA 標準に実質的に準拠している。リスクベース監査が部分的に行われている。各機関で内部監査報告書が定期的に行われ、財務省や外部監査機関に提出されている。監査委員会で審議されている。多くの場合、提言に対して	政府全体の内部監査の規則、ガイドラインが整備されている。全ての中央省庁で内部監査委員会が設置されている。コンプライアンス監査及び会計検査その他の内部監査が行われており、IIA 標準に実質的に準拠している。リスクベース監査が実施されている。各機関で内部監査報告書がスケジュールどおりに定期的に行われ、財務省や外部監査機関に提出されている。監査委

				されている場合でもフォローされていない。	議されていない。監査委員会の提言に対してアクションが起こされているが、遅れが散見される。	アクションが迅速かつ包括的を起こされている。	員会で審議されている。提言に対してアクションが迅速かつ包括的に起こされている。
15. 報告 (*)	財政情報へのアクセス	10	-	年次予算、年度途中の財政報告、決算書、外部監査報告書、入札結果情報、サービス提供部門が利用可能なリソースの情報の何れも対外公表されていない。	年次予算、年度途中の財政報告、決算書、外部監査報告書、入札結果情報、サービス提供部門が利用可能なリソースの情報のうち、1~2種類が対外公表されている。	年次予算、年度途中の財政報告、決算書、外部監査報告書、入札結果情報、サービス提供部門が利用可能なリソースの情報のうち、3~4種類が対外公表されている。	年次予算、年度途中の財政報告、決算書、外部監査報告書、入札結果情報、サービス提供部門が利用可能なリソースの情報のうち、5~6種類が対外公表されている。
	年度途中の財政報告書作成の質とタイミング	24	C以上	予算と財政報告の記載内容は所管別分類にとどまり、かつ総合的でなく比較できない。四半期報告が作成されていない。作成されている場合でも(当該四半期終了後)8週間以上経過後に発行されている。データの精度が悪く、使用できない。	予算と財政報告は所管別分類の機関レベルであれば比較可能である。支出はコミットメントベースと支出ベースの何れかが記載されている、或いは何れも記載されていない。四半期報告は(当該四半期終了後)8週間以内に発行されている。データの精度に懸念があるが、データの使用に支障を来す程ではない。	予算と財政報告は所管別分類の機関レベルであれば比較可能である。その他分類はいくつかの総額が記載されている。支出はコミットメントベースと支出ベースの両方が記載されている。四半期報告は(当該四半期終了後)6週間以内に発行されている。データの精度に懸念があるが、整合性はある程度確保されている。	予算と財政報告の記載内容の分類は完全に一致している。報告書には全項目が記載されている。支出はコミットメントベースと支出ベースの両方記載されている。四半期報告は(当該四半期終了後)4週間以内に発行されている。データの精度は高い。
	決算報告作成の質とタイミング	25	C以上	政府全体の決算報告が年次ベースで作成されていない。作成されている場合でも、重要事項の記載漏れがある。会計基準が開示されていない。決算報告が統一された様式で作成されていない。財政データの精度が悪く、監査に使用できない。外部監査機関への決算報告の提出が(対象年度終了後)15か月以上経過後である。	政府全体の決算報告が年次ベースで作成されている。記載内容が広範囲に省略されていないが、歳入、歳出、銀行口座残高に関する情報が完全ではない。決算報告が統一された様式で作成されている。会計基準が部分的に開示されている。外部監査機関への決算報告の提出が(対象年度終了後)15か月以内である。	政府全体の決算報告が年次ベースで作成されている。一部の例外を除き、歳入、歳出、金融資産・負債が記載されている。IPSAS 或いは同等の基準が適用されている。外部監査機関への決算報告の提出が(対象年度終了後)10か月以内である。	政府全体の決算報告が年次ベースで作成されている。歳入、歳出、金融資産・負債がすべて記載されている。IPSAS 或いは同等の基準が適用されている。外部監査機関への決算報告の提出が(対象年度終了後)6か月以内である。
16. 財務マネジメント情報システム	会計システムの実施状況と適用範囲	-	-	基礎的な会計システムが導入され、ある程度稼働している。IFMIS導入の前提条件がある程度整っていない。(例:勘定科目、会計手続き・運用、IT部門人材、O&M予算等)	主要な中央省庁・機関(Big spender)の一部の部局でIFMIS(一部機能或いは全部)が導入されている。IT部門の人材配置及びO&M予算確保が進みつつある。	主要な中央省庁・機関(Big spender)でIFMIS(一部機能或いは全部)が導入され、概ね稼働している。IT部門の人材配置及びO&M予算確保がある程度実行されている。	全中央省庁・機関でIFMIS(一部機能或いは全部)が導入され、概ね稼働している。IT部門の人材配置及びO&M予算確保が概ね実行されている。
17. 外部監査 / 議会による精査 (*)	監査の対象範囲と種類	26	C以上	外部監査における中央政府機関の対象範囲が全歳出の25%未満である。対象範囲はそれ以上である場合でも、監査対象から重要事項が外れている。	毎年、中央政府機関で外部監査が実施されている。対象範囲が全歳出の少なくとも50%。監査対象は会計検査が中心であるが、監査対象に重要事項が含まれている。監査基準の公開は十分でない。	毎年、中央政府機関で外部監査が実施されている。対象範囲が全歳出の少なくとも75%である。監査基準に基づく会計検査が幅広く行われ、重要事項やリスクのある事項が含まれる。	毎年、全ての中央政府機関を対象に歳出、歳入、資産に関する外部監査が行われている。監査基準に則り、会計検査で行われるとともに、業績監査が部分的に実施されている。重要事項やリスクのある事項が含まれる。
	議会への提出のタイミングとフォローアップ実施状況	28	C以上	議会に対する外部監査報告書の提出は対象年度終了後12か月以上経過後である。議会による監査報告書へのレスポンス・フォローアップが行われていない。	議会に対する外部監査報告書の提出は対象年度終了後12か月以内である。議会による監査報告書へのレスポンスが行われているが、遅延が散見されたり、網羅していない。フォローアップが十分に行われていない。	議会に対する外部監査報告書の提出は対象年度終了後8か月以内である。議会による監査報告書へのレスポンスはタイムリーかつ公式に行われているが、フォローアップが十分に行われていない。	議会に対する外部監査報告書の提出は対象年度終了後4か月以内である。議会による監査報告書へのレスポンス及びフォローアップが効果的かつタイムリーに行われている。

<注>

1. (*)印は PEFA 指標のままのもの。
 2. PEFA 指標に援用にあたって、上記では PEFA 指標の M1 と M2 を厳密に使い分けていない。
- 表の列タイトルの「レベル 1」「レベル 2」「レベル 3」「レベル 4」は PEFA 指標を援用している場合、それぞれ PEFA のレーティングの D、C、B、A に相当する。

税務行政、税関行政、内部監査、外部監査の各分野のキャパシティ診断マトリックス

別綴じとする。内部監査の診断マトリックスは米国内部監査人協会（IIA）内部監査分野を活用する。

外部監査機関のパフォーマンスを測るための枠組みについては、以下を参照。

SAI Performance Measurement Framework

<http://www.idi.no/artikkel.aspx?MId1=102&AId=704>

付属資料 2 : Key question リスト

以下のとおり。注意事項は以下の注記のとおり。

01. 予算における法と制度的枠組み

	ちょっと知りたい場合	もう少し知りたい場合	もっと詳しく知りたい場合
ベーシック	<p><財政と予算にかかる法令・規則に関する基本情報></p> <ul style="list-style-type: none"> n PFM に関する主要な法令・細則は何か。憲法上の取扱いはどうか。 n 財政規律（財政赤字や公的債務の対GDP 比率等） 包括性、透明性、説明責任、予算編成プロセスやタイミング、予算編成手法、関係機関の役割、議会の関与に関する記述はどうか。（文献） n 予算編成作業はどの機関が主導すると規定されているか。財務省か、或いは米国のように議会予算局（OBM）のような機関か。 n 地方政府の権限や責任は地方政府関連法などで別途規定しているか？ 或いは中央と地方を同一の法律で規定しているか。（注：一般に財政法は政府間財政関係の方針を定めている。） <p>【該当する PEFA 指標】 PI-11</p>	<p><財政と予算にかかる法令・規則に関する基本情報></p> <ul style="list-style-type: none"> n 予算編成における議会の役割は別に定められているか。あるいは財政法の中に含まれているか。（インタビューで確認後文献） n 超過支出について、懲罰を規定しているか。それはどの法律・規則に規定されているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 なし</p>	<p><財政と予算にかかる法令・規則に関する一般情報></p> <ul style="list-style-type: none"> n 議会の役割を定めている規定の中で、行政府提出の予算案を議会が修正する権限を制限することがあるか。それは何に規定されているか。それはどのようなことが規定されているか。（例えば、予算案の削減幅を規定したり、予算案の増額を認めない等の規定） n 議会が予算議決を遅延させる際、時間の限度やそれへの対応を定めている規定があるか。それはどのようなことが規定されているか。（例えば、議会が年度開始までに予算を議決できない場合に、政府機関が業務を続けることができるよう暫定予算を組むこと等） <p>【該当する PEFA 指標】 なし</p>
より高度なレベルの事項	<ul style="list-style-type: none"> n <財政と予算にかかる法令・規則遵守の仕組み> <財政と予算にかかる法令・規則に関する基本情報> 法的枠組み遵守の仕組みはどうか。（コミットメントに対する法令遵守の仕組み、破棄の際の罰則など） <p>【該当する PEFA 指標】 PI-11</p>		

02. 予算の信頼性と執行能力

	ちょっと知りたい場合	もう少し知りたい場合	もっと詳しく知りたい場合
ベーシック	<ul style="list-style-type: none"> n 以下について、過去 3 年間で予算と決算の乖離は存在するか。存在する場合、何%の乖離か。 <ul style="list-style-type: none"> z 歳出総額 z 歳入総額 n 全歳出に占める未払い金残高の割合は何%か。未払い金残高に関する記録をつけているか。付けている場合、どのような頻度で付けているか。アドホックか、ルーティン業務の中で記録をつける仕組み・体制になっているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-1 ~ 4</p>		
より高度なレベルの事項			

03. 予算の包括性

	ちょっと知りたい場合	もう少し知りたい場合	もっと詳しく知りたい場合
ベーシック	<p><包括性の範囲></p> <ul style="list-style-type: none"> n 全ての公的な財政活動の内、何%が一般会計予算に含まれるか。60%未満、60-70%、70-80%、80-90%、90%以上。(民間シンクタンク等の分析を利用。 n 上記がない場合は、一般会計予算に含まれない機関・基金を質問等で明らかにし、対象のそれぞれの機関・機関のデータを積み上げることにする)【注記：数字の相場観については追記予定】 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-6 PI-7</p>	<p><包括性の範囲></p> <ul style="list-style-type: none"> n SNA によって定義されている「一般政府 (general government)」と当該国の財政関連情報の範囲の関係はどうか。殆ど同じ、近い、大きく異なる。 n 地方政府への財政移転(含：一般交付金と特別交付金) 国営・公営企業等(含：公社、公団) 政府保証による偶発債務は一般会計予算に含まれているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-6</p>	
	<p><投資予算と経常予算></p> <ul style="list-style-type: none"> n 投資予算と経常予算は一般会計予算上で統合されているか。別建てとなっているか。 n 投資予算と経常予算が別の場合、投資予算に責任を持つ省庁と経常予算に責任を持つ省庁は別か。その場合、それぞれどこの省庁が担当しているか。 n 投資予算と経常予算を合体させる改革が行われているか。 n 新規投資を検討する際、経常コスト計上との関係はどうなっているか。経常コストを推計することが求められているか。維持管理費用は含まれているか。人件費支出は投資予算とリンクしているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-5</p>	<p><投資予算と経常予算></p> <ul style="list-style-type: none"> n (別建ての場合の)投資予算と経常予算それぞれは承認のために議会審議がそれぞれ必要か。 n (別建ての場合の)投資予算の執行判断、会計ルール、報告、監査、情報公開はどうなっているか。議会の監視は行き届くか。 n 投資予算の推計が、単年度ではなく、プロジェクトの総コストの推計となっているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-5</p>	<p><投資予算と経常予算></p> <ul style="list-style-type: none"> n 中期見通し(Forward Estimate)では、投資予算と経常予算は統合して作成されているか。あるいはどちらか片方が対象となっているのみか。 <p>【該当する PEFA 指標】 なし</p>
	<p><予算外基金></p> <ul style="list-style-type: none"> n 法的に規定された予算外基金はいくつ存在するか。 n 法的に規定されていない予算外基金はどのくらい存在するか。それらは一般会計予算に含まれるか。 n 予算外基金の承認は議会審議を経るのか。 n 予算外基金の執行判断、会計ルール、報告、監査、情報公開はどうなっているか。議会の監視は行き届くか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-7</p>	<p><予算外基金></p> <ul style="list-style-type: none"> n 予算外基金には、法定資金を支払うための基金(法的基金：Statutory funds：設置が法で義務付けられているもの)と所管省庁に用途に裁量があるもの(Special funds)の2種類があるか？ n Special funds の設置に関する法的な取扱いはどうなっているか。 n 予算には毎年議決されるものと、恒常支出金(permanent appropriations)(年金等)のように毎年の議決なしに支出が行われる2つが含まれているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-7</p>	<p><予算外基金></p> <ul style="list-style-type: none"> n 法定資金を支払うための基金(法的基金：Statutory funds：設置が法で義務付けられているもの)の管理について、管理者は法令で財務省と定めているか。また、法定基金は予算上に示されているか。示されていない場合、一般会計から法定基金への資金移転額の報告は政府(財務大臣)と議会になされるよう規定されているか。 n Special funds は予算上に示されているか。示されていない場合、各省の予算から Special funds への繰入・繰越について明確な規定が設定されているか。それらはどのような報告義務があるのか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-7</p>
	<p><国営・公営企業等></p> <ul style="list-style-type: none"> n 国営・公営企業等(含：公社、公団) 公的独立機関は一般会計予算に含まれているか。 n 国営・公営企業(含：公社、公団等) 公的独立機関による投資が一般会計予算から拠出されている場合、それは投資予算に含まれるか？ <p>【該当する PEFA 指標】 PI-7 PI-9</p>		

より高度なレベルの事項		<p>< 予算外基金 ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 一般会計予算が議会に提出される際、予算外基金の歳入歳出計画(資金フローと収支計画を含む)が合わせて提出されているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-7</p>	
-------------	--	--	--

04. 予算の分類

	ちょっと知りたい場合	もう少し知りたい場合	もっと詳しく知りたい場合
ベーシック	<p>< 予算分類 ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 現行の予算分類は何か。例：目的別 (functional) 用途別 (Economic) 所管別 (administrative) n すべての公的機関が同じ予算分類を利用しているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-5</p>	<p>< 予算分類 ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 左記 3 つの分類はどのような目的でそれぞれ利用されているか。例えば、シーリングはどの分類に対してなされているか。 n 目的別分類は、GFS (Government Finance Statistics) の COFOG (UN Classification of the Functions of Government) と対応しているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-5</p>	<p>< 予算分類 ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 歳入はどのような分類が行われているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-5</p>
より高度なレベルの事項	<p>< 予算分類 ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 予算分類は勘定科目 (Chart of Account) と一致しているか。 n 目的別 (functional) 用途別 (Economic) 所管別 (administrative) の 3 つ以外の予算分類は行われているか。例：財源別 (fund classification) プログラム別分類。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-5</p>	<p>< 予算分類 ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 左記 5 つの分類はどのような目的でそれぞれ利用されているか。 n 政策課題と目的別分類の対応はどのように図られているか。例えば対応表等が作られているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-5</p>	

05. 予算編成手法、予算配分

	ちょっと知りたい場合	もう少し知りたい場合	もっと詳しく知りたい場合
ベーシック	<p>< 予算編成手法 ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 予算編成手法は何か。項目別予算 (line item budgeting) か、プログラム予算か、業績予算か。 n プログラム予算、業績予算の何れかである場合、どのようなタイプのものか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-11</p>	<p>< 予算編成手法 ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 予算編成に際して、予算通達 (Budget Circular、あるいは Budget Call) が出される前に、議会においてマクロ経済推計、財政目標等の推計が承認されるか。 n 標準コストと計算方法が財務省によって決められており、各省はそれに従わねばならないか。 n 補正予算は過去 3 年の平均で毎年何回出されているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-11</p>	<p>< 予算編成手法 ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 補正予算決定のプロセスは？承認権限はどのレベルにあるのか。補正予算の方針はどのように策定され、公表されるのか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-11</p>
	<p>< 予算編成スケジュール ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 予算編成プロセスと各種業務の期日はどのようなものになっているか。そして、それらは法的あるいは制度的に規定されているか。 n 当年度に各執行省庁が使える予算額が実際に通知されるのは何月か。 	<p>< 予算編成における重点課題の扱い ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 予算編成プロセスの初期段階で、議会において優先政策が議論されるか。議会でのこの議論は予算編成に実質的な影響を持つか。 n 各省の戦略が実際の予算配分にどの程度影響を与えているのか。あるいは各省の戦略は予算配分への実質的な影響はほとんどないのか。 n 政府の長 (首相または大統領) が予算編成時に財務大臣が決定 / 判断したことに関し、それを覆したことはあるか。 n 投資予算の審査基準及び手続きは文書により明確になっているか。 	

	<p>【該当する PEFA 指標】 PI-11</p> <p><シーリング> n 予算シーリングを各省に提示する文書は何か。それはいつ発出されるか。(注:例えば予算通達(Budget circularあるいはBudget Callと呼ばれる文書)でなされるのが一般的。) n 予算通達(Budget circular/call)はどのレベルの承認(例えば、財務大臣、内閣、議会)を最終的に受けて発出されているものか。</p> <p>【該当する PEFA 指標】 PI-11 PI-12</p>	<p>【該当する PEFA 指標】 PI-11 PI-12</p> <p><シーリング> n 予算通達には何が書かれているか。(例えば、予算編成プロセスの日程が明確に定められている、あるいはシーリングが記されている) n 今年度、当初シーリングと議決予算の差異は何%か。シーリングを上回っている場合、それらの最終決断は財務大臣によって行われるか。</p> <p>【該当する PEFA 指標】 PI-11 PI-12</p>	<p><シーリング> n シーリングの中で中心的なものはどれか。プログラムへのシーリング、ポートフォリオへのシーリング、現行政策に対するシーリング、新規政策に対するシーリング、中期見通し(Forward Estimate)に対するシーリング、上記 ~ の何れも重要。 n 予算シーリングの設定は、前年比で完全な一律方式か、恒常支出金を除いて一律方式か、それ以外か。(それ以外の例:シーリングの対象は投資予算と経常予算の両方か。あるいはどちらか片方か。省庁間あるいはプログラム間の予算配分を比較すると、その増減は同じパーセンテージであるか。)</p> <p>【該当する PEFA 指標】 PI-11 PI-12</p>
	<p><支出分析> n 実際の総支出は議決予算と比較して何%変動したか。 n 実際の総歳入は議決予算から何%変動したか。 n 主要な執行省庁(Big spenders)は何処か。過去3~5年間の傾向及び今後の展望はどうか。 n 固定的な支出項目はあるか(例:教育セクター支出を中央政府歳出の%とする等)。有りの場合、根拠法・規程は何か。</p> <p>【該当する PEFA 指標】 PI-1 PI-3</p>	<p><支出分析> n 主な予算項目間の変動:各予算項目間でどれだけ移動があったか。(予算分類と執行報告の分類が同じであれば、目的別あるいはプログラム別、そうでなければ所管別) n 年度当初からの累計未払い総額が実際の総支出の何%か。</p> <p>【該当する PEFA 指標】 PI-2 PI-4</p>	<p><支出分析> n 投資支出の過去3~5年間の傾向及び今後の展望はどうか。支出と歳入のギャップはどのように埋める予定か。(例:国債発行、ドナー等) n 当該分野の主要プロジェクトの過去3~5年間の傾向及び今後の展望はどうか。運転・維持管理コストに対して予算配分や実際の配賦・執行が十分であったか。</p> <p>【該当する PEFA 指標】 なし</p>
より高度なレベルの事項		<p><中期見通しと年次予算の対応> n 中期見通しと年次予算との間で支出構成の差が生じた場合、それを説明する文書が政府より公表されるか。</p> <p>【該当する PEFA 指標】 PI-12</p>	

06. 予算における中期的な視点

	ちょっと知りたい場合	もう少し知りたい場合	もっと詳しく知りたい場合
ベーシック	<p><中期マクロ経済推計と財政目標></p> <ul style="list-style-type: none"> n 中期のマクロ経済推計は何らかの形で行われているか。精度はどうか。対外公開されているか。 n 中期的なマクロ経済推計を策定する部局はどこか。 n 中期的な財政目標は設定されているか。(設定されている場合)目標は何か。(例: 財政赤字や公的債務の対 GDP 比率) <p>【該当する PEFA 指標】 PI-12</p>	<p><中期マクロ経済推計と財政目標></p> <ul style="list-style-type: none"> n 中期的なマクロ経済推計は議会で承認されるか。 n 中期的なマクロ経済推計は、予算編成当初のどの段階で議会等に提出することが求められているか。またマクロ経済推計は予算編成当初だけではなく、予算編成中にも行われているが、予算編成中のどの段階で最新のマクロ経済推計が考慮されるか。 n 中期的な財政目標の前提条件は公開されているか。それは議会で承認されているか。その財政目標は機能しているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-12</p>	<p><中期マクロ経済推計と財政目標></p> <ul style="list-style-type: none"> n MTEF¹⁰あるいは MTBF は議会で承認されているか。 n 国際収支、実物経済、中央政府部門、金融部門の中期推計の担当部局はそれぞれどこか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-12</p>
より高度なレベルの事項	<p>【MTEF 作成】</p> <ul style="list-style-type: none"> n MTEF は策定されているか。MTEF 導入の背景・目的は何か。 n その精度はどうか。 n MTEF は開発計画やセクター計画・投資計画の策定部局に参照され、活用されているか。 n MTEF が利用され、優先度に沿った資源配分がなされているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-12</p>	<p>【MTEF 作成】</p> <ul style="list-style-type: none"> n 中期見通し (Forward Estimate¹¹) は作成されているか。それは当該国では具体的には何を推計したもののか。 	<p>【MTEF 作成】</p> <ul style="list-style-type: none"> n MTEF は Forward Estimate に基づいて作成されているか。 n 新規政策を提案する際の推計にはどの項目が含まれる必要があるか。例: <ul style="list-style-type: none"> z 当該予算年のコスト z 中期のコスト z 疑似財政活動のコスト z 租税支出 z 財政リスクに対処するコスト z 複数年度で生じるコスト総額 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-12</p>

07. 予算編成作業における業績評価の取扱い

	ちょっと知りたい場合	もう少し知りたい場合	もっと詳しく知りたい場合
ベーシック	<p><予算編成への活用></p> <ul style="list-style-type: none"> n プログラム予算或いは業績予算の導入経緯・目的は何か。(注: 目的については、資源の戦略的配分、財政規律の維持等) n プログラム予算或いは業績予算のタイプは何か。 n 財務省はどのようなレビューメカニズムをもっているか。例: 支出レビュー、セクターレビュー、新規事業のレビュー、事後評価、継続プログラムのレビュー。これらは定期的に行われているのか、アドホックか。 n 財務省は業績評価結果をどのように使うのか。(例: 予算配分検討時の参照のみ、リアロケーションなど予算折衝に活用するのか。) n 予算編成作業において、財務省はどのレベルの情報(例: プログラム、プロジェクト)を使うのか。 n 業績評価情報と予算配分の関連付けについて、今後の発展シークエンス・シナリオはあるか。 <p>【該当する PEFA 指標】 なし</p>		<ul style="list-style-type: none"> n 財務省と計画担当省庁が別々に存在する場合、それぞれの役割分担は何か。 n 各執行省庁が業績評価結果に基づき取り纏められる提言を次年度の予算要求に反映しなかった場合、どのような対策が取られるか: 当該プログラムへの各省の関与がより大きくなる、反映されなかったことが公開される、予算配分に影響する、警告が出される。 <p>【該当する PEFA 指標】 なし</p>

¹⁰ MTEF=medium-term expenditure framework、MTBF=Medium-term budget framework。

¹¹ 中期見通し (Forward Estimate) は中期のローリングプランである。中期見通しでは、一般的には、既存の政策が続く(つまり政策変更なし)と仮定して、経済推計等を踏まえ、支出レベルと支出構成を中期(3年程度)で予測している。しかし実際には Forward Estimate と言っても、各国で異なった使い方が見られる。

より高度なレベルの事項	<p><業績評価の仕組み></p> <ul style="list-style-type: none"> n 業績評価の仕組みはどのようなものか。Result chain は作っているのか。指標はいくつあるのか。 <p>【該当する PEFA 指標】 なし</p>	<p><業績評価の仕組み></p> <ul style="list-style-type: none"> n 業績評価結果は対外公開されるのか。 n 業績評価結果に対する議会や CSO、メディアの関心はどうか。 <p>【該当する PEFA 指標】 なし</p>	<p><業績評価の仕組み></p> <ul style="list-style-type: none"> n 業績評価結果のモニタリングあるいはフォローアップ過程があるか。 n プログラム・プロジェクトのパフォーマンスが目標に達しなかった場合について、法律あるいは規則で懲罰を規定しているか。 n 公金支出の権限を持つ職員すべてに対して、業績評価が導入され、効果効率性の方針の遵守とマネジメント統制の実施を法的に義務付けているか。それはどの法に規定されているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 なし</p>
-------------	--	--	---

08. 現金管理・計画、予算配賦

	ちょっと知りたい場合	もう少し知りたい場合	もっと詳しく知りたい場合
ベーシック	<p><現金管理></p> <ul style="list-style-type: none"> n 現金計画の立案の所管は財務省のどの部署か。 n 銀行突合 (bank reconciliation) はどのような頻度で行われているか。 n コミットメント管理に関する規程・手順は存在するか。精度はどうか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-17 PI-22</p>	<p><現金管理></p> <ul style="list-style-type: none"> n 現金管理・現金予測・計画はどのような手順・頻度で行っているか。 n 国庫以外に口座が開設されている場合、その口座と総勘定元帳との間の突合はどのような間隔で行われているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-17 PI-22</p>	<p><現金管理></p> <ul style="list-style-type: none"> n 各執行省庁は、月次キャッシュフロー推計を作成し、財務省に提出して承認を得る必要があるか。 n 各執行省庁は、月次キャッシュフロー推計と比較した、実際の配賦額と実際のキャッシュフローに関する報告を、定期的に財務省に提出する必要があるか。 n 財政計画は歳入推計情報に応じて調整が行われるか。行われる場合、各省にも情報が提供されるか。 n 現金計画は歳入モニタリングを踏まえて、毎週見直されているか。それとも財政計画と一致した見直しを行っているか。 n 国庫以外に口座が開設されている場合、その口座と総勘定元帳との間の突合はなされているか。あるいはコンピュータシステム導入により、リアルタイムで保有現金と総勘定元帳の対応はなされているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-16 PI-17</p>
より高度なレベルの事項	<p><複数年度の現金管理></p> <ul style="list-style-type: none"> n 特定のプログラムにおいて決まった期間 (複数年) の間であれば、どの時期にコミットメントをしても良いという現金管理が行われているか。 		

	<ul style="list-style-type: none"> n 原則的には単年度予算の国で繰越が認められている場合、年度末に使い切らなかった予算を繰り越す際の最高割合は明確に定められているか。 n そのような国で繰越が認められている場合でも、財務省は繰越しを十分な説明が得られる事業にのみ限定されているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-17</p>		
--	--	--	--

(補足) 国庫単一口座

	ちょっと知りたい場合	もう少し知りたい場合	もっと詳しく知りたい場合
ベーシック	<p><国庫単一口座の導入と管理></p> <ul style="list-style-type: none"> n 国庫単一口座が導入されているか。それはいつからか。(文献) n 現在、国庫単一口座の枠内に入っている機関はどの範囲か。 <ul style="list-style-type: none"> a) 省庁 b) 地方政府 c) 予算外基金 d) 独立政府機関 e) その他、公的機関(国・公営企業) n 上記の各口座の中で、国庫単一口座に現状で含まれていないものは、現在の計画で将来的に含まれる予定になっているか。それはいつか? <p>【該当する PEFA 指標】 PI-17</p>	<p><国庫単一口座の導入と管理> (以下、IFMIS の導入及びその接続状況と対応させて確認)</p> <ul style="list-style-type: none"> n 国庫単一口座の総勘定元帳の分類は予算分類でなされているか、会計分類(Chart of Account)でなされているか。 n 国庫単一口座の枠内にある各機関は、国庫単一口座から資金を引き出すのみか。あるいは民間銀行に口座を開設し、そこに送金することが許されているか。民間銀行での口座開設が行われているのは左の分類のどれが対応するか。 n 民間銀行に口座が開設されている機関は IFMIS に接続されているか。 n 民間銀行に口座が開設されている場合、当該口座からの出納状況を国庫はどのように確認しているか。 n 国庫単一口座の出納状況についてはどのような頻度で財務省及び議会に報告がなされているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-17</p>	<p><国庫単一口座の導入と管理></p> <ul style="list-style-type: none"> n 国庫単一口座運用において、民間銀行との間の情報ネットワークとインターバンク決済システムが必要であるが、国庫単一口座の設置と並行して改善されているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-17</p>
より高度なレベルの事項	<p><国庫単一口座の導入と管理></p> <ul style="list-style-type: none"> n すべての公的機関が国庫単一口座の枠内に入っているか <p>【該当する PEFA 指標】 PI-17</p>		

09. 債務管理

	ちょっと知りたい場合	もう少し知りたい場合	もっと詳しく知りたい場合
ベーシック	<p><債務管理の制度的枠組とその運用></p> <ul style="list-style-type: none"> n 債務管理の基本方針・政策が設定され、公開されているか。 n 債務管理に関する規律は存在するか。(例: 公的債務の対 GDP 比率) n 債務管理の専門部署が設置されているか。その所掌業務が法律で定められているか。財務省、中央銀行の債務管理に係る所掌は公開されているか。 n 新規債務を承認する権限の所在と債務履行に関する採決を行う手続きは法律で明確化されているか。 n 債務管理は外部監査によって監査されているか。その頻度はどの程度か。 n 債務管理の対象は中央政府か、或いは地方政府も対象となっているか。 	<p><債務管理の制度的枠組とその運用></p> <ul style="list-style-type: none"> n 債務履行に関する法令では、債務の減免に関する明確な基準を規定しているか。 n 上記の債務履行に関する法令では地方政府の借入は中央政府からのみと限定して定義しているか。あるいは財務省の承認が得られれば地方政府はどこからでも借入あるいは債券の発行が可能ということになっているか。 	<p><債務管理の制度的枠組とその運用、金融政策との関わり></p> <ul style="list-style-type: none"> n 公的債務額とそのポートフォリオは、その通貨、返済期日、利子等の情報を含めて定期的に公開されているか。 n 債務管理政策、金融政策、財政政策との関わりはどのようなものか。情報交換はどのように行われているか。 n 債務管理政策と金融政策との分離はどのように考慮されているか。 n 債務履行に関する法令では、公金に関する資産負債取引を予算に含めるよう義務付けているか。あるいは資産負債取引は別の文書として予算とともに議会に提出されるか n 債務履行に関する法令では、政府融資と政府保証の提供とそれに係る報告に関する権限と義務を規定しているか。

	【該当する PEFA 指標】 PI-17	【該当する PEFA 指標】 PI-17	【該当する PEFA 指標】 PI-17
より高度なレベルの事項	<p><債務管理の制度的枠組とその運用></p> <ul style="list-style-type: none"> n 中央銀行からの短期借入は許されているか。その上限は決められているか。 n 政府は、国債を、国内投資家のみならず海外投資家に向けて発行しようとしているか。 n フィスカル・リスク・マトリックスは作成されているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-17</p>	<p><債務管理の制度的枠組とその運用></p> <ul style="list-style-type: none"> n 借入・保障の決定とそこから生じる政府の様々なリスクを軽減するために、どのようなリスク管理手法が取られているか。(例えば、債務ポートフォリオのストレステスト)(具体的な対象リスクは、キャッシュフローリスク、ポートフォリオ構造のリスク、為替リスク、自然災害等のリスク)。 n 債務ポートフォリオのストレステスト等はどの程度の頻度で実施されるか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-17</p>	<p><債務管理の制度的枠組とその運用></p> <ul style="list-style-type: none"> n 債務管理者は外貨建て借入れ、国内短期変動金利の債務の発生見通しをどのように管理しているのか。 n プライマリーマーケットを監督する機関はどこか。 n プライマリーマーケットでは、国債発行に関して、競争オークション或いはシンジケーション等を含め、市場メカニズムの最大限の活用が図られているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-17</p>

10. 資産管理

	ちょっと知りたい場合	もう少し知りたい場合	もっと詳しく知りたい場合
ベーシック	<ul style="list-style-type: none"> n 資産管理の法令・規程はあるか。 n 資産管理の責任の所在及び記録手順は明確化されているか。 n 備品及び政府保有金融資産は全て記帳されているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 なし</p>		
より高度なレベルの事項	<ul style="list-style-type: none"> n 備品及び政府保有金融資産は記録され、廃棄までフォローされているか。どのような頻度で更新されているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 なし</p>		

11. 歳入統制

(注) 税務行政については、付属資料 の「税務行政キャパシティ診断マトリックス」をベースにすること。

12. 予算執行手続きと会計

	ちょっと知りたい場合	もう少し知りたい場合	もっと詳しく知りたい場合
ベーシック	<p><予算執行手続き></p> <ul style="list-style-type: none"> n Chart of account (勘定科目)は存在するか。IMF の GFS¹²と整合的か。 n 予算執行手順は文書によって明確になっているか。決裁権限は明確になっているか。 n 年度末に使い切らなかった予算はどのように扱われるか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-20</p>	<p><予算執行手続き></p> <ul style="list-style-type: none"> n 各執行省庁の大臣はシーリングの範囲内で予算を再配分して執行することは可能か。それは主要政策間あるいは議決予算の費目間での再配分になるか。再配分が可能な割合(あるいは上限)と可能な費目は何か。 n 執行額は、省庁、地方政府、その他公的機関が、議決予算範囲内で作成した支出計画のみに基づいてコミットするか。あるいは実際の配賦額を見てコミットするか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-20</p>	<p><予算執行手続き></p> <ul style="list-style-type: none"> n 人件費とそれ以外の費用との間の流用はいずれの方向も禁止されているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-20</p>
	<p><公会計ルール></p> <ul style="list-style-type: none"> n 公会計ルールは何か。(例：現金主義、修正現金主義、修正発生主義、発生主義) <p>【該当する PEFA 指標】 PI-25</p>		

¹² GFS=Government financial statistics.

より高度なレベルの事項	<p>< 予算執行手続き ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 各執行省庁は、財務省基準に沿った会計ルールと内部統制ルールを利用しているか。 n 国際公会計士連盟 (IFAC) が設定した国際公会計基準 (IPSAS) の導入が行われているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-20</p>	<p>< 予算執行手続き ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 執行に際して、各執行省庁において、コミットメントの記録とともに現金取引の記録も行っているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-20</p>	
	<p>< 会計ルール ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 国際公会計士連盟 (IFAC) が設定した国際公会計基準 (IPSAS) の導入が行われているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-25</p>		

13. 公共調達

	ちょっと知りたい場合	もう少し知りたい場合	もっと詳しく知りたい場合
ベーシック	<p>< 制度的枠組と明確な手続き ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 公共調達の関連法は何か。 n 公共調達政策・手続き策定の主務官庁はどこか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-19</p>	<p>< 制度的枠組と明確な手続き ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 公共調達手続きは、物品の調達、建設サービスの調達、その他サービスの調達など、各手続きを定めているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-19</p>	<p>< 明確な手続き ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 公共調達手続きは、応札一時金、開札、評価、公表、記録・保管の標準手順を定めているか。その手順は公表されているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-19</p>
より高度なレベルの事項	<p>< 制度的枠組とその監視機構 ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 公共調達は中央の公共調達機関によって行われているか。あるいは各省、各地方政府、その他公共機関によって行われているか。後者の場合、公共調達全体を監督する機関が設立されているか。 n 上記で対象となる機関の定義は明確か？ n 情報公開の現状はどうか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-19</p>	<p>< 制度的枠組とその監視機構 ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 公共調達全体を監督する機関が設立されており、かつ地方での調達も監督する場合、地方事務所はいくつ設置されているか。その人員数は何人か。 n 公共調達機関あるいは公共調達監督機関は、公共調達手続きの標準的な手順書を発行するとともに、その成果のモニタリングも行うか。 n 公共調達機関あるいは公共調達監督機関は、公共調達法が対象とする全ての組織から調達に関する統計データを入手し、分析し、報告取り纏めの権限を与えられているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-19</p>	<p>< 明確な手続き ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 入札による受託者決定の公開とそれに対する不服申し立てに対して、透明かつ広く周知された手続きがあるか。 n 入札参加者以外からの不服申し立てに対応しているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-19</p>
	<p>< トレーニング ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 公共調達機関あるいは公共調達監督機関は、調達職員に対してトレーニングプログラムを開発し、提供しているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-19</p>	<p>< トレーニング ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 調達専門家向けの雇用と、そのような人材に向けたトレーニングプログラムが準備されているか。 n 民間部門における潜在的な応札者向けに情報を流し、トレーニングを提供する特別プログラムがあるか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-19</p>	
	<p>< 制度的枠組とその監視機構 ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 公共調達は集権化された公共調達機関、あるいは中央の監督機関がほとんどの公的調達情報を把握し、それを厳格に管理しているか。 n 人材は訓練を受けた職員が十分そろっているか <p>【該当する PEFA 指標】 PI-19</p>		

14. 内部統制・内部監査

	ちょっと知りたい場合	もう少し知りたい場合	もっと詳しく知りたい場合
ベーシック	<p>< 内部統制・監査の制度的側面 ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 中央政府における内部統制・内部監査の実施体制はどうなっているか。 n どのような種類の内部監査を実施しているか。例： コンプライアンス監査、 財務監査、 システム監査、 調達プロセス監査。リスクベースの監査を行っているか。 n 誰が誰に対して内部監査結果の説明責任を果たすか明確化されているか（内部監査人の報告はどこになされるか。） 監査委員会の提言のフォローアップの仕組みはどうか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-21</p>	<p>< 内部統制・監査の制度的側面 ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 内部統制・内部監査に関する戦略・ガイドライン、マニュアルは存在するか。 n 全ての支出機関は、もし省庁の一部でない場合は、内部監査担当セクションを設置することが義務付けられているか。 n 各機関において内部監査委員会の設置は義務付けられているか。 n 内部監査結果のレポート・ラインは明確化されているか。 n 内部監査人向けの特別な行動指針が存在するか。内部監査人の採用・育成の仕組み及び現状はどうか。 n 内部監査の標準手続きは IAA 等の標準と対応しているか。 n 内部統制の仕組みは存在するか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-21</p>	<p>< 内部統制・監査の運用 ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 財務省或いは他の省庁の内部統制に係る部局が標準的な内部統制の形を示すとともに、技術指導やモニタリングを行うことがあるか。 n 会計と報告に関する内部統制は当該国の公的機関で使われている会計・報告システムと整合的か。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-21</p>
より高度なレベルの事項	<p>< 内部監査の制度的・体制の側面 ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 内部監査の業務部局からの独立性は確保されているか。 n 内部監査人は財務省からの派遣となっているか、あるいは各公的機関独自の雇用となっているか。 n 内部監査の人材管理はチーム制が中心か？ 専門性の高い人材を集めているか？ <p>【該当する PEFA 指標】 PI-21</p>	<p>< 内部監査の制度的側面 ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 各公的機関の責任者による内部統制への責任が法と細則で定められているか。 n 内部監査報告は基本的には当該機関の経営向けのものであるが、それが外部監査に直接渡されることはあるか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-21</p>	<p>< 内部監査の運用 ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 支出部署において内部監査が内部統制をレビューし、場合によってはその改善を組織全体の責任者に提言することはあるか。 n 内部監査の方針と標準が、財務省或いは他の省庁から策定され、モニタリングされることはあるか。 n 内部監査に係る中央機関（財務省等）の支援によって、各省等の内部監査員の知識と技術が向上するとともに、一方でモニタリングされることはあるか。 n 内部監査の監査計画で、外部監査人との調整が行われているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-21</p>
	<p>< 監査の種類 ></p> <ul style="list-style-type: none"> n パフォーマンス監査（VFM 監査）を実施しているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-21</p>		

15. 報告

	ちょっと知りたい場合	もう少し知りたい場合	もっと詳しく知りたい場合
ベーシック	<p>< 報告の種類とその制度的枠組 ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 法的に作成が義務付けられている財政報告書として何があるか¹³。 n 政府全体の財務報告書はどのタイミングで作成されるか。例： 四半期毎、 年二回、 年度終了後 6 カ月以内、 年度終了後 6 カ月以上 1 年未満、 1~3 年の間、 3 年以上後。実際はどうか。 n 各執行機関からの、年度内予算報告書（予算進捗状況に関する年度内及び年度末の報告、債務に関する報告： Within-year budget reports）の報告先、報告頻度と期日はどのよう 	<p>< 報告の種類とその制度的枠組 ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 財務報告書は当該国の公会計原則に沿って作成されるか。 n 財務省は議会に対し、内閣を通して、年度内予算報告書を少なくとも年 2 回提出し、かつ予測が大きく変更された場合はいつでも提出しているか。 n 財政法は、地方政府が月次で総収入、総支出、そして銀行口座の収支（予算外基金を含む）を財務省あるいは内務省に報告するよう定めているか。 	<p>< 報告の種類とその制度的枠組 ></p> <ul style="list-style-type: none"> n 年度内予算報告書が年度中に作成される場合、これらは公表されるとともに、支出全体をカバーしているか。 n 執行省庁によって作成された年度内予算報告書を、国庫は財務省担当部局から入手することが可能か。 n 議会と内閣は、決算以外の年度内予算報告を精査するか。 n 財務報告が年度後すぐに提出される場合、これらの支出の記録は正確か。 n 予算執行に関する各種報告において、予算額と執行額の差が明示されてい

¹³ 一般的には、予算執行に関する各種報告（四半期及び年次）は、年度内予算報告書（予算進捗状況の報告、債務に関する報告： Within-year budget reports: なお各年度末に各省から提出される予算報告書は一般に「各省からの決算報告書」と呼ばれる）、決算（外部監査済み最終勘定: Final Account）、財務報告書（政府の財政ポジションと財政パフォーマンスに関する一般的な報告： Financial reports）、GFS 報告書（IMF の GFS に報告するための報告書）等がある。

	<p>に設定されているか。実際には遅延なく報告されているか。</p> <p>n 決算（外部監査済み最終勘定：Final Account）の、外部監査機関から議会／内閣等への提出期日はどのように設定されているか¹⁴。実際には遅延なく報告されているか。</p> <p>n 地方政府の財政報告は上記の中央執行省庁の報告に準ずるか。</p> <p>【該当する PEFA 指標】 PI-23 PI-24 PI-25</p>	<p>【該当する PEFA 指標】 PI-23 PI-24 PI-25</p>	<p>るか。</p> <p>【該当する PEFA 指標】 PI-23 PI-24 PI-25</p>
より高度なレベルの事項	<p><報告の制度的枠組></p> <p>n 予算執行に関する各種報告において、GFS で求められる財務諸表が年次財務報告書に提示されているか。</p> <p>【該当する PEFA 指標】 PI-24</p>	<p><報告の種類とその制度的枠組></p> <p>n 予算外基金と偶発債務の情報を含む文書は公開されているか。</p> <p>【該当する PEFA 指標】 PI-23 PI-24 PI-25</p>	<p><報告の種類とその制度的枠組></p> <p>n 予算分類に対応した執行報告が日報、あるいは月報として報告されているか。及び報告先はどこか。</p> <p>n 情報公開は法律で求められているか。政府は情報公開請求に積極的で、そのための人材もいるか。この情報公開可能なデータの中に、財務執行情報は含まれるか。</p> <p>【該当する PEFA 指標】 PI-23 PI-24 PI-25</p>

16. 財務マネジメント情報システム（FMIS）

	ちょっと知りたい場合	もう少し知りたい場合	もっと詳しく知りたい場合
ベーシック	<p><制度とその運用キャパシティ></p> <p>n 支払勘定及び受取勘定のシステムが導入され、利用されているか。</p>		
より高度なレベルの事項	<p><制度とその運用キャパシティ></p> <p>n 財務管理情報統合システム（IFMIS）が導入されているか。</p> <p>n IFMIS が対象とする範囲はどこまでか。また接続されている機関すべてで同様の情報インターフェースを利用しているのか。（一部のキャパシティの低い機関、例えば地方政府、等は簡易版を利用していないか）</p> <p>n 本システムの運用のためのトレーニングはどのようになされているか。</p> <p>n 全ての公的機関に財務管理情報統合システム（IFMIS）が導入されており、財務情報は基本的にすべてが IFMIS を通してやりとりされているか。</p> <p>【該当する PEFA 指標】 なし</p>	<p><制度とその運用キャパシティ></p> <p>n IFMIS の維持管理予算は当年度及び複数年度に亘り確保されているか。</p> <p>n 会計に関する技術、情報システムに関する技術等、必要な技術を持つ職員の確保は義務付けられているか。</p> <p>n IFMIS のモジュールは財政管理の全体をカバーしているか。（例えば、計画から予算・執行まではカバーしていても、歳入をカバーしていないというようなことはないか）</p> <p>【該当する PEFA 指標】 なし</p>	

¹⁴ 日本では、財務省が各省からの「決算報告書」を取り纏め、「歳入歳出決算」として会計検査院に提出する。それについて会計検査院が監査を行い、「決算検査報告」を内閣に提出する。最終的に内閣からは財務省が会計検査院に提出した「歳入歳出決算」（つまり「外部監査済み決算」と会計検査院が内閣に提出した「決算検査報告」が国会に提出される。

17. 外部監査 / 議会による精査

	ちょっと知りたい場合	もう少し知りたい場合	もっと詳しく知りたい場合
ベーシック	<p><外部監査></p> <ul style="list-style-type: none"> n 外部監査機関はどの法律で定められているか 憲法、法、細則、その他。 n 外部監査の独立性は確保されているか？制度的には独立していたとしても、財政面その他についてはどのように考えられているか。 n どのような種類の監査を行っているか。(財務監査、準拠性監査等) n 外部監査の手順書は存在するか。それは国際基準に準拠しているか。 n 外部監査報告書の提出は年度終了後どの程度で議会 / 内閣に提出されることが求められているか。実際にはどのようにになっているか。 n 各公的機関に向けた外部監査の勧告は適切に対応されているか。(例：決算と逆の結果を指摘する等。) n 年度終了後、外部監査報告(決算に付随した簡易版監査報告書でも良いが)はどのタイミングで対外公開されるか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-26</p>	<p><外部監査></p> <ul style="list-style-type: none"> n 政府が監査の優先度を決定することはあるか。 n 職員の能力レベルはどの程度の水準にあるか。 n 外部監査が公的機関の監査を行うために、民間の監査人を雇うことはあるか。民間の監査人が参加する場合、当該監査会社にかかる規則はないか。 n 他国の外部監査や国際的な監査組織と協力関係を構築しているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-26</p>	<p><外部監査></p> <ul style="list-style-type: none"> n 外部監査が強化され、内部統制システムの監査を行ったり、個別の取引からサンプルを抜き出しそれを用いて監査を行うことは可能か。 n 外部監査と内部監査の調整状況はどうか。例：監査計画を調整し、内部監査報告を利用して重複をなくし、かつアイデアと知識を交換しながら監査を進めているか。 n 外部監査の結果によって、被監査機関で罰が与えられたり、昇進したりするケースはあるか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-26</p>
	<p><議会></p> <ul style="list-style-type: none"> n 議会は監査報告書を精査しているのか。 n 議会は関係省庁に対して監査報告書の勧告への対応を指示しているのか。 n 議会(決算委員会)に提出された監査報告を十分に検討できるだけのキャパシティが、議員にあるか。 n 外部監査勧告のフォローアップの仕組みをもっているか。 n 議会を補佐する機関は存在するか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-28</p>		
より高度なレベルの事項	<p><外部監査></p> <ul style="list-style-type: none"> n 監査報告が議会に提出された時点で、国民にも公開されるか n 国民が理解できる形式の公開がなされているか 		
	<p><業績監査></p> <ul style="list-style-type: none"> n 過去5年間で、何%のプログラムが監査を受けたか。 n 業績監査(VFM)は行われているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-28</p>	<p><業績監査></p> <ul style="list-style-type: none"> n 業績予算の導入後、外部監査の役割はどのように変化したか。 n 資金的、そして業務的な状況を見ると、外部監査に業績監査という新たなマンドートを担当することができるか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-28</p>	<p><業績監査></p> <ul style="list-style-type: none"> n 外部監査は業績監査や IT 監査を行う能力があるのか。 n 市民社会は関心をもっているか。 <p>【該当する PEFA 指標】 PI-28</p>

付属資料 3 : ケーススタディ

別綴じとする。但し、日本語版のみ。

主な文献リスト

- ① JICA (2013) PFM 課題別指針
- ② JICA (2013) PFM ポジションペーパー
- ③ JICA (2013) 公共財政管理分野における JICA 技術協力の効果的な実施のための留意事項
- ④ Jack Diamond (2013), Good Practice Note on Sequencing PFM Reform
- ⑤ PEFA (2011), The Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Framework
- ⑥ World Bank, Budgeting and budgetary institutions / edited by Anwar Shah

プロジェクト研究関係者リスト

< 課題別委員会 >

氏名	職位	所属
浅沼信爾	客員教授	一橋大学国際・公共政策大学院
宍戸恒信	教授	東京女子大学現代教養学部 国際社会学科経済学専攻、人間科学研究科（博士前期課程）人間社会科学専攻 グローバル共生社会分野
田中秀明	専任教授	明治大学ガバナンス研究科

< JICA 内分科会 >

氏名	職位	所属
高林博史	主任調査役	東南アジア・大洋州部
高橋佑典	副調査役	南アジア部南アジア第1課
丹下能嘉	主任調査役	中南米部中米・カリブ課
吉澤啓	企画役	アフリカ部
斎藤光範	課長	アフリカ部アフリカ第1課
岩崎達也	職員	中東・欧州部欧州課
中川茂雄	課長	資金協力支援部調達監理課
木谷耕平	専門囑託	審査部信用力審査課
高橋志行	課長	債権管理部債権管理第2課
小川亮	調査役	債権管理部債権管理第1・2課
森岡杏	職員	債権管理部債権管理第2課
中村康子	調査役	評価部事業評価第2課

< コンサルタント >

氏名	職位	所属
坂野太一	主任研究員	三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング株式会社 国際研究部

< 事務局 >

氏名	職位	所属
富澤隆一	次長	産業開発・公共政策部ガバナンスグループ
押切康志	課長	産業開発・公共政策部ガバナンスグループ行財政・金融課
天津邦明	企画役	同上
田中智章	職員	同上

（注）注記されているもの以外は、所属・職位ともに2014年1月現在のもの。