

独立行政法人国際協力機構
予算執行管理強化に関する諮問委員会

最終報告書

2018年12月3日

目 次

| | |
|-------------------------------|----|
| はじめに | 1 |
| 第一章 運営費交付金予算の逼迫問題の原因 | 5 |
| 1.1 問題の事実関係 | 5 |
| 1.2 問題を招いた直接的原因 | 9 |
| 1.3 問題を防げなかった根本的原因 | 19 |
| 第二章 運営費交付金の予算管理の具体的改善策の提言 | 28 |
| 2.1 法人予算の事前統制の弛みの是正 | 29 |
| 2.2 個別案件単位の予算執行管理の徹底 | 31 |
| 2.3 複数年度事業の後年度計画額の適切な把握と管理 | 33 |
| 2.4 当年度予算の執行管理の適正化 | 35 |
| 2.5 自律性を重視した合理的な予算管理手法の確立 | 37 |
| 2.6 予算執行状況の可視化と理事及び理事会の役割の明確化 | 43 |
| 2.7 戦略的な資源配分メカニズムの強化と人材育成 | 45 |
| 第三章 提言を業務フロー各段階に反映させた改善点一覧 | 47 |
| 用語集 | 51 |

はじめに

独立行政法人国際協力機構（以下「JICA」という。）の事業は、主に技術協力、有償資金協力及び無償資金協力から成り、そのうち独立行政法人国際協力機構法に基づき一般勘定で経理される技術協力の事業費及びそのための管理的経費の財源として、毎年度、国から外務省所管の一般会計予算として、独立行政法人国際協力機構運営費約 1,500 億円（2018 年度当初予算額は 1,498 億円）が交付されている。いわゆる独立行政法人に対する渡切りの運営費交付金である。この予算は、JICA が行う技術協力事業の事業費の全額及び管理的経費（安全対策費、旅費等）、人件費の財源の一部となっている。

今回の JICA の予算逼迫問題は、この運営費交付金のうち技術協力事業の事業費予算の執行に関して、2017 年度の年央段階で計画していた当該年度の支出見込額が事業費予算額 1,014 億円を上回る（予算不足となる）見通しが確認されたことで顕在化した。この予算逼迫問題は、2017 年度に実施予定の一部の技術協力事業の 2018 年度以降への繰延べ、新規技術協力事業の実施開始の凍結等により、2017 年度内の支出を予算の範囲内に収めるよう抑制せざるを得ない状況を招いた。この急激な抑制は、事業を予定していた相手国政府関係者やコンサルタント、技術協力専門家等の混乱を招き、また、受注を見込んでいた国内事業者にも経営上の影響を与えることとなった。

JICA は事態を受けて予算執行管理の強化に向けた対応を行ってきたが、2018 年 6 月、外部の専門家による徹底した原因究明と再発防止策検討のために JICA 理事長の諮問による「予算執行管理強化に関する諮問委員会」を設置し、問題が生じた一般勘定における予算管理を抜本的に改善することとした。この諮問委員会の下には JICA の担当職員と公会計に関する外部専門家からなる実務者会合を置き、実務を担当する職員が外部専門家の助言に基づき問題の所在を認識し、自ら再発防止策を検討し本委員会の確認を得る措置が盛り込まれた。

本委員会は 2018 年 6 月から 12 月にかけて延べ 9 回、20 時間にわたる議論と委員の専門的知見に基づく個別の検証を経て、この提言をとりまとめた。JICA は今回の問題により、国の政府開発援助を一元的に担う実施機関として国民と被援助国政府をはじめとする関係者の信頼と期待を大きく損なったことを真摯に受け止め、深い反省と考察のもとに二度とこのような問題を生じさせないように内部管理の適正化を進め、信頼回復に努めることを期待したい。

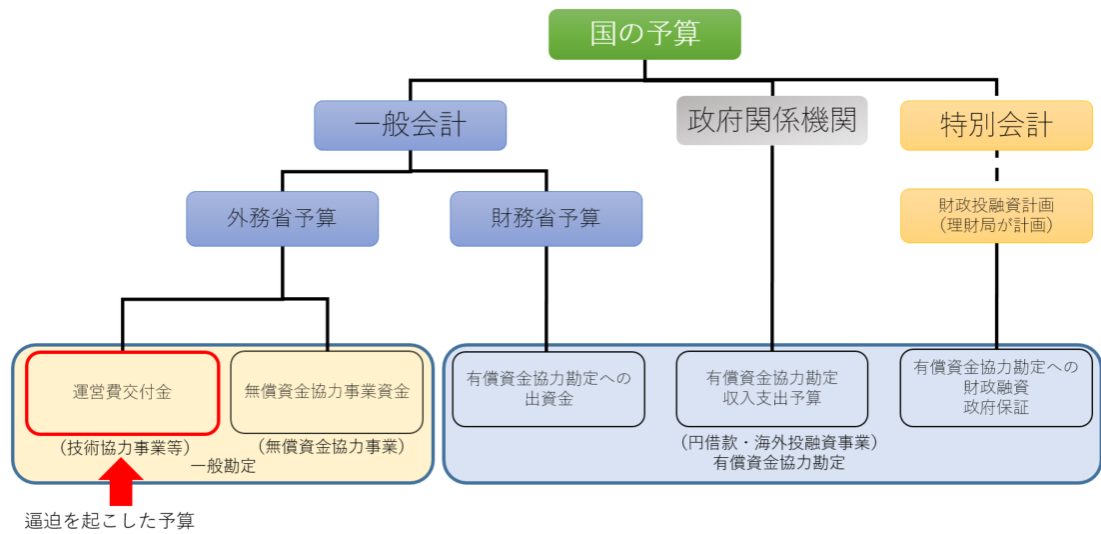


図1 逼迫を起こした運営費交付金予算の位置づけ
出所：JICA

予算執行管理強化に関する諮問委員会 委員

| 氏名 | 所属先等 |
|----------------|--|
| (委員長) 細溝 清史 | 公益財団法人 金融情報システムセンター 理事長 |
| 上山 隆大 | 内閣府 総合科学技術・イノベーション会議 議員 政策研究大学院大学 客員教授 |
| 梶川 融 | 太陽有限責任監査法人 代表社員 会長 |
| 座間 敏如 | 財務省 情報化統括責任者 (CIO) 上席補佐官 最高情報セキュリティアドバイザー |
| 園田 雅宏 | PwC あらた有限責任監査法人 パブリックセクター部 ディレクター |
| 富山 和彦 | 株式会社 経営共創基盤 代表取締役 CEO |

委員会開催実績

| 日時 | テーマ 【発表者】 |
|--------------------|--|
| 第 1 回 6 月 12 日 | <u>JICA 運営費交付金予算の概要・予算逼迫問題の経緯</u> ・委員会運営方針の確認、委員長の選任、委員長代理の選出 |
| 第 2 回 7 月 9 日 | <u>組織・経営管理</u> ・JICA における技術協力とファンディングシステム：地域別予算と課題別予算【上山委員】 |
| 第 3 回 7 月 23 日 | ・非営利組織におけるマネジメントコントロール【富山委員】 |
| 第 4 回 8 月 6 日 | <u>公会計管理・独法監査</u> ・独立行政法人の制度・会計～行動計画と支出計画～【梶川委員】 |
| 第 5 回 9 月 3 日 | ・会計的側面からの予算管理の課題と対応策【園田委員】 |
| 第 6 回 9 月 19 日 | <u>IT システム・業務合理化</u> ・予算管理プロセスの見直しについて【座間委員】 |
| 第 7 回 10 月 4 日 | <u>これまでの議論を踏まえた予算管理の具体的改善策</u> |
| 第 8 回 11 月 16 日 | <u>提言とりまとめ①</u> |
| 第 9 回 12 月 3 日 | <u>提言とりまとめ②</u> <u>フォローアップについて</u> |

第一章 運営費交付金予算の逼迫問題の原因

第一章では運営費交付金予算の逼迫問題の原因検証として、第一節で事実関係を整理した上で、第二節、第三節で直接的原因と根本的原因を議論する。

1.1 問題の事実関係

JICAの第4期中期目標期間（2017～2021年度）の初年度である2017年度に発生した運営費交付金の予算逼迫問題の経緯について、第3期中期目標期間（2012～2016年度）に遡って予算管理に係る事象を整理する。

1.1.1 第3期中期目標期間では、JICAは国からの運営費交付金を財源に、毎年度約1,000億円規模の事業予算で技術協力事業を実施した。しかし、同期間の3年目にあたる2014年度末時点で、アフガニスタンやアフリカ地域の治安悪化の影響による事業の進捗の遅れや管理的経費の節約により約150億円の運営費交付金債務の未収益化額¹が生じていた。

1.1.2 このため2015年度には、当該年度に新たに措置された事業予算約994億円に前年度以前の運営費交付金債務（未収益化額）約150億円を加えた約1,144億円の事業予算水準で事業を行うこととなった。また、翌年の2016年度は第3期中期目標期間の最終年であるため、中期目標期間の中間年のように運営費交付金債務の未収益化額を翌年度へ持越すことができず国庫納付となる可能性があった。このような状況を背景に、組織及び職員の運営費交付金債務管理に係る理解の不足から、途上国の旺盛な開発ニーズへの資金需要もあり 2016年度末までに運営費交付金債務の全額を執行しようとする予算管理が行われた【直接原因①参照】。

1.1.3 さらに、個々の技術協力事業は複数年度にわたる案件が多いため、2016年度までに開始した案件の後年度計画額が積み上がり、2017年度開始時点で、既に同年度の予算現額を大幅に上回る計画が立てられている状態にあった（図2：「計画（2017）」の青色部分が予算現額を超過）。

1.1.4 加えて、2016年の6月から翌2017年2月に行われた、2017年度の新規案件を採択する要望調査プロセスでは、予算担当部局による予算の後年度計画額の管理が曖昧なまま、例年並みの積極的な新規案件採択が行われた（図2：「計画（2017）」の赤色部分が2016年度以前の赤色部分と同

¹ 2014年度当初予算の残余による運営費交付金残高。運営費交付金債務、収益化の意味については、用語集参照。

程度)。この時点では 2016 年度中に運営費交付金債務の全額を執行するという意識の中で、採択規模を適切に管理するという判断には至らなかった。

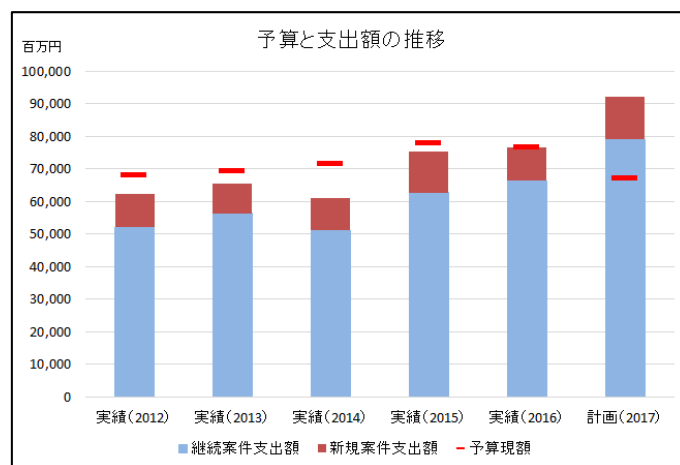


図2 支出実績額の推移及び2017年度の計画額
(事業費のうち技術協力プロジェクト等の部分)
出所：JICA

1.1.5 第4期中期目標期間(2017年度～2021年度)初年度である2017年度の国からの運営費交付金予算は1,503億円と前年度比増額となった。JICAはこのうち事業費として、例年並みの1,014億円(うち技術協力プロジェクト等の事業予算約668億円)を割り当てたが、2017年度の計画額(図2:「計画(2017)」の青色と赤色を足した高さ)が予算現額(図2:「計画(2017)」の赤色の横線)を大幅に上回る状況が生じた【直接原因②参照】。

1.1.6 このような中JICAは、年度当初の時点では問題認識に至らなかった。技術協力事業の特性(注)により最新計画額に対して実際の支出額が下振れる傾向があり、また、2016年度まで毎年度発生していた前年度からの繰越予算の追加配分(例年6月)があることから、年度当初時点で最新計画額が予算額を上回ることが常態化していたためである。

(注) 技術協力事業の特性とは、技術協力事業は建設や土木工事と異なり、成果が「人や組織の能力強化」という達成度を測ることが難しく、また、相手の状況により一定の投入に対して必ずしも一定の成果が上がるというものではない。加えて、自然災害や紛争など事業実施に当たり様々な面で予期せぬ制約の生じやすい途上国で事業が行われるため、事業が計画通りに進まないことがしばしばある。そのため、技術協力事業の予算管理には以下の特性があるとされている。

－ 予算計画の精度の限界：技術協力事業はJICA側だけでなく、相手国側の事情により事業の進捗や投入内容が左右されるため、事前に正確な予算計画を立ててもそれを計画通り実施するには困難が伴う。その

ため案件実施中には現地状況に応じた投入内容の変更やプロジェクト期間の延長が頻繁に発生する。また、事業に遅延が発生すると、その結果当該年度の支出が減少する。

- 契約精算残の発生：契約には実費精算部分を含むため、支払の段階では数%精算残が生じる。期中に精算残が発生することにより年度末に向けて最新計画額は下方修正される傾向にある。

1.1.7 JICA は予算執行状況のモニタリングにおいて最新計画額を補完する指標として「執行率」（予算額に対する契約済額の比率）を用いてきた。2017年5月時点の執行率は例年に比べて高い62%であった（図3）が、この時点では、今後の執行率の伸びが自然に弱まることや、2016年度まで毎年度60億円～150億円規模で発生していた前年度からの繰越予算の追加配分の可能性を期待して、予算の全体を管理する予算担当部局も、また地域別の全体予算管理を行う責任を有する地域部も、事業を実施する主体である課題部も、例年並みの執行率に収まる可能性を考えていた【直接原因③、④参照】。

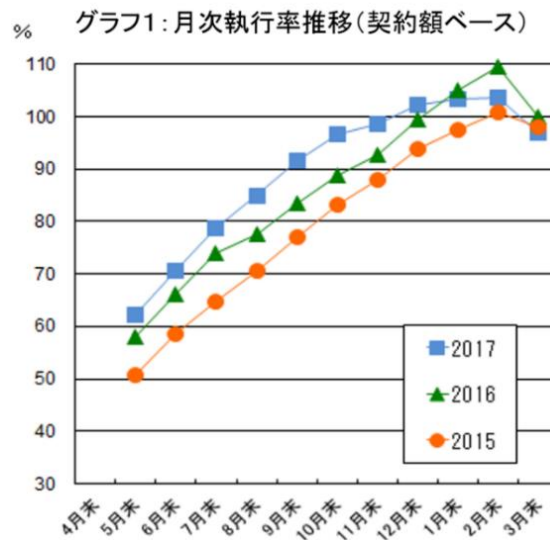


図3 2015年度～2017年度の執行率（契約済額／予算額）の月次推移
出所：JICA

（注）契約期間が終了して精算時に数%の精算残が発生することが一般的であり、仮に契約額を予算額以内に抑えた場合、年度末に組織全体として多額の精算残が発生するため、予算総額としては執行超過を防ぐ調整を行うという前提のもと、年度後半にかけて契約額が100%を超える運用を行っていた。

1.1.8 しかし、2017年7月の2016年度決算において、前年度からの繰越が発生しないことが確定し、過年度の補正予算分を除く2017年度の事業費予算額は、2015、2016年度を約70～110億円程度下回る規模となることが判明した（表1）。

（注）国の補正予算に計上されたJICA運営費交付金については、補正予

算が当年度予算編成後の事由に基づき特定の支出に充てられるべきものとして措置されていることから、JICA 内部の財源管理として、補正予算により措置された運営費交付金債務に関しては、他の運営費交付金債務と区分して、当該補正予算により措置された事業の進捗に合わせて収益化され執行されることとなっている。

1.1.9 2017 年 7 月時点において前年度からの繰り越し財源がないことが確定したことから、このままでは予算現額を超過するのではないかとの組織的な認識が生まれ、予算配分額の範囲内での執行を行うよう抑制に転じた。

表 1 2015～2017 年度の事業費予算額（含む当初予算未執行分からの繰越）

| 2015 年度 | 2016 年度 | 2017 年度 |
|----------|----------|----------|
| 1,129 億円 | 1,086 億円 | 1,014 億円 |

出所：JICA

1.1.10 2017 年 9 月には執行率が 90%を超過したことから（図 3）、2017 年 10 月以降、JICA は執行抑制策として、実施中案件の後倒し（計 115 件、76 億円）や新規案件の実施開始の凍結（175 件・28 億円）を行うこととし、関係者に大きな影響を与える事態となった（図 4）。また、旅費等の管理的経費についても緊急の節減策等を実施し、運営費交付金予算全体の執行抑制を図った。

2017 年度執行抑制策の順次実施

- ・実施中案件の後倒し（コンサルタント契約変更を伴うもの）：115 件・76 億円支出繰延べ
- ・2017 年度開始予定であった新規案件の実施準備凍結：175 件・28 億円支出抑制
- ・2018 年度開始予定の新規案件の採択規模の抑制：過去 5 年平均の 33%（件数ベース）
- ・旅費等の管理的経費の緊急節減策など

図 4 2017 年度の執行抑制策とその影響

出所：JICA

1.1.11 これらにより、2017 年度決算において 2017 年度の予算執行額は 1,458 億円と運営費交付金予算 1,503 億円の範囲内となり、支出額が予算額を超過する事態は回避された。

1.2 問題を招いた直接的原因

【直接原因①】独立行政法人の運営費交付金債務管理に係る理解の不足

- 1.2.1 前中期目標期間末（2016年度末）までに運営費交付金債務の未収益化額の全額を執行しようとする予算管理が行われた原因として、独立行政法人の運営費交付金債務管理に係る理解の不足を挙げる。
- 1.2.2 政策効果を最大限発現させるために、運営費交付金を中期目標期間中に執行すべく努力することは適切な取り組みである。しかし、執行の残額を最小化するだけでなく、執行残を案件の終了や中止に伴う純粋な不用額と、外的要因等による事業・支払の遅れのために次期中期目標期間に持越すべき財源とに区別して管理することも求められる。
- 1.2.3 独立行政法人の運営費交付金は、措置された時点では交付金を原資に行うことが期待されている業務活動が未だ行われておらず、独立行政法人が業務活動を実施する義務を有していることから、「運営費交付金債務」として負債計上される。この運営費交付金債務を管理する上で、「計画では当該年度の運営費交付金を使う予定であったが、自己の責任でない事由で事業を一部実施できなかったもの（「期ズレ」という）」は、採用する収益化基準にもよるが、JICAの技術協力事業においては中期目標期間中であれば運営費交付金債務の状態のまま翌年度への持越しが可能である²。
- 1.2.4 これに対して中期目標期間終了年度においては、運営費交付金債務の残余は全額「精算収益化」され、その発生理由に基づき国庫納付の対象額と次期中期目標期間に繰越される事業財源に区分される。後者については、財政当局と協議し（運営費交付金債務ではなく）「前中期目標期間繰越積立金」として整理が認められた場合だけ、次期中期目標期間に財源を繰越することができる制度となっている。独立行政法人は財政当局に対する説明責任を負うため、中期目標期間を跨ぐ事業のどこまでを当該中期目標期間内の運営費交付金の対象とするかを計画段階で明確に定め、実際にどこまで事業が進捗したかを把握していなければならない。
- 1.2.5 しかしながら、JICAは期ズレの財源を残したとしても、次期中期目標期間に財源を持ち越せなかった場合には途上国の旺盛な開発ニーズに応えられないことから、運営費交付金債務に残余を生じさせずに全額使い切るとの意識が働き、中期目標期間終了時に向けて執行促進を行った。

² 適用される運営費交付金の収益化基準により例外がある。

- 1.2.6 加えて JICA は、各年度の予算執行において案件の終了や中止に伴う純粋な不用額と、外的要因等による事業自体や支払時期の遅れにより次年度に持ち越すべき予算額を区別せずに、一律に「執行残」として、予算担当部局が新規予算と同列に扱い、決算によりその金額が明らかになる翌年 7 月頃に追加配分と称して再配分する運用を行っていた。本来であれば期ズレに伴い前年度から使途特定で繰越されるべき財源も含めて翌年度に再配分財源となる予算執行管理が常態化していたため、中期目標期間最終年度において積極的にこれを管理すべきという発想に至らず、2016 年度から 2017 年度に使途特定で繰越されるべき財源が 2016 年度中に別の使途で執行されてしまい、財源なしに事業のみが繰り越されたために、2017 年度の予算逼迫が生じた。
- 1.2.7 また、2016 年度の前中期目標期間末までに運営費交付金債務の未収益化額の全額を執行するために単年度の予算執行促進が強力に進められる中で、後年度の支出増を伴う計画であっても、2016 年度の執行促進につながるものは積極的に実施に移された。その結果、後年度計画の管理に十分な注意が払われないうまま、後年度計画額が過大に積み上がることとなった。この点について次に述べる。

予算管理を重視した独立行政法人の会計

- 目標期間最終年度の運営費交付金の繰越
 - ✓ 運営費交付金債務は全額精算収益化し、国庫納付の対象となる
 - ✓ 国庫納付の対象のうち、自己の責任でない事由により、当中期目標期間中に使用できなかった部分については、次期中期目標期間中に使用する必要があるため、「繰越積立金（利益剰余金）」として繰越が可能
 - ✓ あくまでも当中期目標期間中に予算措置されていたものの内、自己の責任でない事由により、予算執行が次期目標期間に繰り越されたもの（期ズレ）について、制度上、運営費交付金債務として繰り越すことができないため、このようなものは「繰越積立金（利益剰余金）」として整理することを求めている

図 5 運営費交付金の繰越のために期ズレを把握する必要性
出所：梶川委員

【直接原因②】 事前統制の弛みと面積管理の未定着

- 1.2.8 既往案件と新規案件を合わせた 2017 年度の最新計画額が、全体の予算額を大幅に超過する事態を招いた原因として、事前統制の弛みと、将来の 5 年間を見渡した複数年度にわたる予算管理手法（面積管理）の未定着を挙げる。

<事前統制の弛み>

- 1.2.9 2003 年の独立行政法人への移行より以前、特殊法人であった JICA の技術協力予算は、実施する案件数だけでなく海外に派遣する技術協力専門家の数と期間、海外から受け入れる研修員の数と期間、投入する機材の購入費など、個々の事項ごとに財政当局及び主務省の事前統制を受けていた。この事前統制は事項別の予算積算書（以下「事項別表」という。）により行われていた。一方、独立行政法人化後には、法人の長のリーダーシップの下で自主的・戦略的な業務運営を行い最大限の成果を上げていくために、国から使途が特定されず弾力的かつ効率的な執行が可能な運営費交付金が事業財源として措置されている。運営費交付金は、法人があらかじめ予算計画上見込んでいた使途とは別の使途に充てる場合においても、主務大臣の事前の関与なしに変更使用が可能である。資金使途の妥当性は、独立行政法人が中期目標達成のために最も効果的な運用を行ったかとの観点から、主務大臣の事後の評価を仰ぐ制度であるからである。この制度は法人自身の予算執行に関する事前統制を緩めることを意図するものではなく、むしろ国からの統制がなくなった部分は自律的な事前統制が求められる。その点を JICA は組織として認識できていなかった。

- 1.2.10 JICA は独法化後、予算参考資料として事項別表の作成を行っていたが、経営層は来年度の事業計画の裏付け資料として組織的に事項別表で予算計画を議論することの重要性に十分な認識を有していなかった。その後、予算管理の不十分さが指摘されたこともあり、2013 年度予算要求から決算値と比較する形で事業計画と予算計画を事項別表に示し内部統制の管理を強化する取り組みを行っていた。しかし、2015 年度予算概算要求からは業務合理化の名の下に事項別表の作成は行われなくなった。

- 1.2.11 これにより組織的な予算の事前統制が弛み、各年度にどれだけの事業を行う予定で、そのためにいくらの予算が必要かといった確認を年度計画・予算計画策定時までに行うことが不十分となっていた。そのため、2017 年度の計画額が予算見込み額に対してどの程度まで積みあがっているのかを同年度の予算計画の策定時点において認識できなかった。

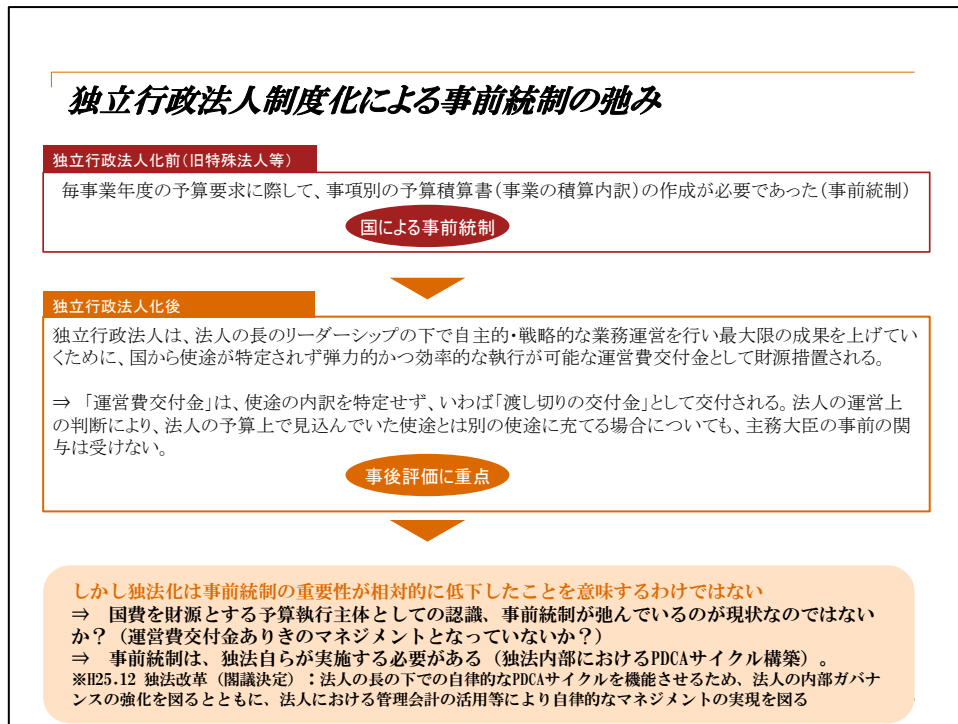


図6 独立行政法人制度化による事前統制の弛み
出所：園田委員

＜複数年度にわたる地域別中期予算管理手法（面積管理）の未定着＞

1.2.12 複数年度にわたる事業が多い JICA の技術協力事業の予算管理では、後年度計画額を適切に管理することが極めて重要である。このように複数年度にわたる事業財源を単年度の運営費交付金という財源措置との関係においてどのように調整していくかが課題であり、JICA は複数年度にわたる予算の予見性を確保し、戦略的な事業形成と案件採択を担保するために、東南アジアやアフリカなど全世界を6つの援助対象地域に区分して、地域ごとに将来の5年間の配分予定予算総額を一定の予備率（安全率）を見込んで当該担当地域部に提示して予算管理を行わせる地域別中期予算管理（通称「面積管理」）を2012年度に導入した。これにより複数年度にわたる案件の採択及び後年度計画額の管理の改善に取り組み始めた。

1.2.13 また JICA は被援助国単位で重点課題に対する技術協力、円借款・海外投融资、無償資金協力等のスキームを併記して可視化することで、実施中案件の把握及び将来の採択案件の規模を検討するため事業の計画（図7、P14参照）を作成している。同計画では、案件単位で実施期間、各年度の概算支出額の見積りが入力され、案件の積み上げが、プログラム、及び国全体の年度別予算見積り額になる。

1.2.14 しかし、特殊法人時代から単年度で予算を使い切るという予算管理を行ってきた経験から、面積管理の導入による複数年度にわたる予算管理の改善は、必ずしも組織全体がその意義を正確に理解し運用するという状況には至らなかった。具体的には、案件採択後の実施段階において、事業を実施する部署による当年度の最新計画・後年度計画の状況把握及び事業を管理するシステムへの入力徹底されなかったため、面積管理を行う地域部が当年度の最新計画額及び後年度計画額を正確かつ適時に把握できなかった。地域部も一部の部を除き、後年度計画額の適時の更新について事業を実施する部署に促すことはなかった。事業の計画における国毎の各案件の予算額の積上げ額と各地域に配分された地域別中期配分予算予定額との比較検討（予算執行状況、後年度計画状況）も組織内で十分に行われていなかった。

1.2.15 加えて、2015年度には、業務改善推進委員会³の提案を受けて計画・予算管理の合理化が本格的に導入された。これに伴い、決裁済案件の予算額に大規模な変更（当初決裁総額の10%を超える増額又は減額）が必要となる場合の、個別事業の実施・予算執行管理を行う課題部から、地域全体での後年度を含む予算の面積管理を行う地域部への、計画額変更の決裁の合議を廃止するなどの事務手続きの変更が行われた。これにより、面積管理に必要な実施中案件の後年度計画額の変更に関する情報が地域部に自動的に共有されなくなった。また、前述のとおり、システム上に登録されている後年度計画額が必ずしもタイムリーに更新されない状況下で、本来、正確に後年度計画額を把握するためには、地域部は課題部に対して必要な情報の提供を求めなければならなかったが、地域部はこれを行っていなかった。他方、事業を実施する課題部は、単年度の執行促進が強力に進められる中で、複数年度にわたる面積管理より単年度の予算管理に意識を集中した。これらの結果、地域部、課題部を跨いだ法人全体における予算執行状況、後年度計画額の全体像が適切に把握されない状況を招いていた。

1.2.16 面積管理による後年度計画額の管理が機能しない中で、後年度負担を伴う2015年度、2016年度の案件採択が行われ、結果的に後年度における予算逼迫を招くこととなった。

³ 2013年から2016年にかけてJICA内に設置された、全組織的に業務の合理化を推進するための役員レベルの委員会。

複数年度に渡る予算及び支出管理

(後年度計画の管理を含む)

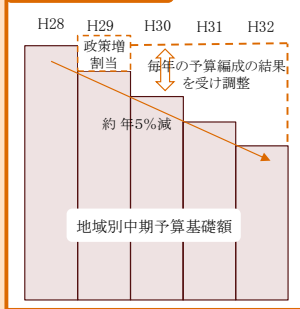
- 予算の予見性を確保し、戦略的な事業形成を担保するため、「地域別中期予算額(通称「面積管理」)」を示達し、その枠内で技術協力プログラムの採択の可否を検討している。
- 各プログラムの採択にあたっては、事業計画を作成し、その中でプログラムの中身である各案件の実施期間、実施期間に渡る概算支援額を見積もっている。

現状

事業計画(プログラム管理)

The screenshot shows a detailed budget management spreadsheet. It has multiple columns for years (H28, H29, H30, H31, H32) and rows for different programs and cases. A red box highlights a specific 'Case' (案件) row, and an orange box highlights a 'Program' (プログラム) column. The spreadsheet includes various data points such as budget amounts, execution periods, and case descriptions.

地域別面積管理 (ex: 東南アジア・太平洋)



問題点

- 事業計画における年度毎の概算支援額合計(各プロジェクトの合計額)の積み上げ額、すなわち各プログラム単位の積み上げ額と、各地域に配賦された面積管理額との比較検討(予算執行状況、後年度計画状況)が正確に行われていない。(地域部)
- 事業計画における概算支援額のタイムリーな見直し等を含む、プログラム単位における予算執行状況、後年度計画状況の把握が正確に行われていない。(課題部)
- 法人全体における予算執行状況、後年度計画状況の把握が徹底されていない。(財務部)

図7 複数年度にわたる予算管理の現状と問題点

出所：園田委員

【直接原因③】年度当初での抑制的予算配分と繰越予算の追加配分という運用

1.2.17 2017年5月時点の執行率が例年に比べて高い状態であったにもかかわらずその時点で問題認識に至らなかった原因の一つ目として、年度当初での抑制的予算配分と年央での繰越予算の追加配分という運用が習慣化していたことを挙げる。

1.2.18 JICAでは、年度当初においては課題部等の事業実施部門が積算した当年度の事業計画額に対して予算担当部局が一律割り引いた予算を配分（例えば計画額の80%など）することが習慣化していた。これは各部門の計画額の総額が（繰越分を除いた）当該年度の運営費交付金予算の当初予算額を上回ることが一般的であったためである。事業実施部門は、計画額から一律割り引かれた予算配分を受けた後、年度末までに発生するであろう精算残等も勘案し、年度当初から年度半ばに至るまでは、同配分額に合わせた計画額の抑制的な見直しは行っていなかった。それは、例年7月頃に行われる繰越予算の追加配分や、他部門の計画額の方修正により自部門に予算の追加配分がなされた場合、その時点から計画を立てては年度内の執行に間に合わない可能性があるためである。前述のとおり単年度で予算を余すことなく執行するという考え方の下に、年度当初においては、事業実施部門が当初配分予算額を超えるペースで執行する運用が習慣化していた。通常の年であれば、前年度からの繰越予算の追加配分や、最新計画額の方修正により、結果として執行超過とならないとの見込みの下に予算執行管理が行われていた。

1.2.19 そのため、図2（P6参照）のように2017年度当初の段階で計画額が当初予算額を上回る状況においても、計画額が当初予算額を上回ること自体は通例であることからこの時点で危機意識を有するに至らなかった。「1.1 事実関係」で述べているように、2017年7月時点になっても例年になく高い執行率が継続し、また2016年度決算において当初予算から次年度への繰越が発生しないことが確定し、2017年度の予算現額が2015、2016年度の水準を大幅に下回る規模となることとなり、予算超過の可能性が強く認識された。

1.2.20 また上述のように、精算残を見越し、当初配分予算額を超えるペースで契約する運用が習慣化している中で、予算執行管理を行う経理業務統合システムもそれに合わせて、システムの統制機能の一部を解除し、各部署に配分された予算額を超えて契約や支出が可能な運用になっていた。この運用により各部署の予算担当者は「年央の段階で予算額を上限として執

行すること」への歯止めを失っていた。予算が全体として逼迫していない状況下では、一部の部門で一時的に執行超過となっても、他部門で余った予算を充てるなどして混乱を招かずとも調整可能であったものが、2017年度の予算逼迫下ではどこからも財源の捻出ができず、実施中案件の後ろ倒しなど混乱を伴う調整を行わざるを得ない事態を招いた。

1.2.21 予算執行を管理する JICA の情報システムは、主に事業管理支援システム、経理業務統合システム、要望調査システムにより行われている。これらシステムは、制度や手続きごとにシステムが異なり、制度等変更の都度改修が発生しシステムが複雑化している。また、基本的なデータを一つのマスターに読みに行く構成になっておらず、基本情報をシステムごとに入力する必要があるなどデータが正規化されておらず、システム間でもデータ項目や構造が異なるため、データ整合性確保に係る調整負荷が高い一方、データ抽出や統合・活用が困難となっている。これらのシステム上の制約が、実施中案件の後年度計画額と新規採択案件を合算した一元的な予算管理状況の可視化を阻害し、予算逼迫問題の把握の遅れにつながった遠因であるともいえる。

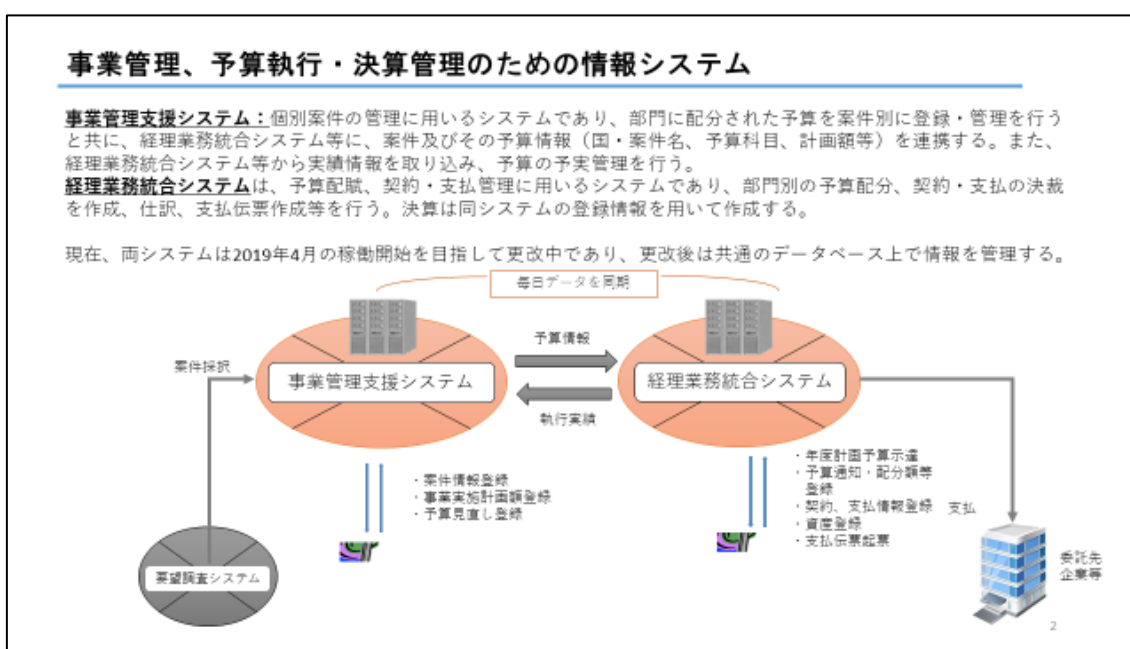


図8 JICAの事業管理、予算執行・決算管理のための情報システム
出所：JICA

【直接原因④】 個別案件ごとの予算見積りの変動を適切に把握し管理する意識の不足

1.2.22 2017年5月時点の執行率が例年に比べて高い状態であったにもかかわらず、その時点で問題認識に至らなかった原因の二つ目として、個別案件ごとの予算見積りの変動を適切に把握し管理する意識の不足を挙げる。

1.2.23 個別案件単位の予算執行管理は事業実施部門が行い、重要な数値として「最新計画額」を用いている。これは案件ごとに当該年度の支出予定額を示すもので、契約済みの額に加え契約未了であるが今後執行する見込み額を足すなどして見積もった数値であり、案件担当者・部門が計画・案件の進捗にあわせて随時更新することとなっている。下図は、組織全体の最新計画額の対予算比が予算年度を通じて変動する平均的な傾向を示している。最新計画額は年度当初から年央にかけて増加し⁴、年度末に向けて下方修正される傾向があった⁵。

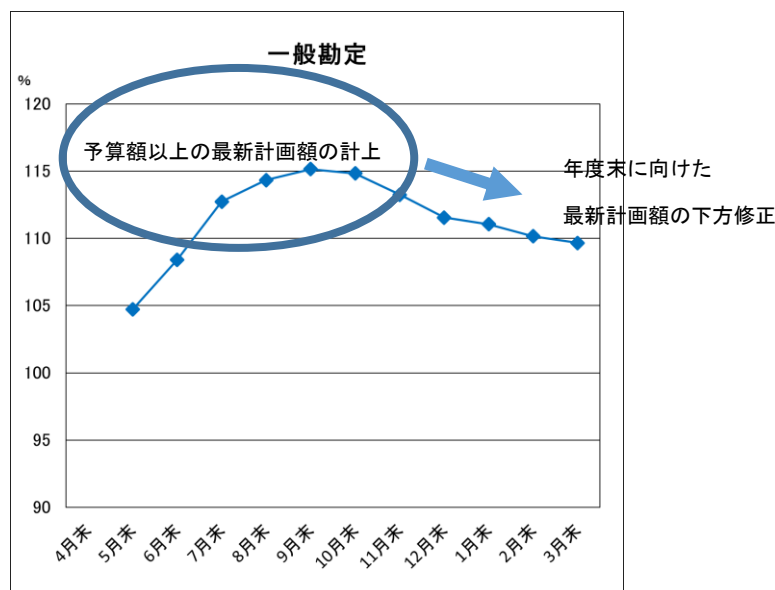


図9 一般勘定の最新計画額の対予算比の推移（2014-2016年度の平均）
出所：JICA

⁴ 組織全体の平均的な最新計画額が年度当初から年央にかけて増加する理由は、主に新規案件の登録によるもので、年度が始まり新規案件の準備が進んだ段階で順次計画額が登録される運用となっていたことによる。

⁵ 年度末にかけて下方修正されるのは、前述の技術協力事業の特性（P6参照）により予期せず事業計画が変更されたり、実施を予定していたが結局事業への着手が遅れる案件があることなどの事情に加え、年度後半において配分額に収めるための意図的な調整が行われることなどによる。

1.2.24 個別案件同様、個別案件を積み上げた組織全体の予算管理についても、計画額の変動は生じており、JICA では、同変動幅について、経験則に基づく予算管理が行われてきた。具体的には、過去に最新計画額が下方修正された経験に基づき、この程度の最新計画額の積み上がりであれば将来この程度下方修正され、年度末には当年度予算内に収まるであろうといった見込みにより最新計画額が予算額を上回ることを許容する予算管理が行われていた。本来、弾力的かつ効率的な執行が可能な運営費交付金が予算措置される独立行政法人では、事業の翌年度への持ち越しは運営費交付金債務という形で財源ともに行うことが可能であるため、経験則に基づいて当年度予算の 100% 執行を目指すような予算管理の必要はないにもかかわらず、これが行われていた。

1.2.25 予算執行管理に対するこのような認識が、2017 年 5 月時点で予算額に対する最新計画額の積み上がりや執行率が例年に比べて高い状態であったにもかかわらず、計画通りには執行が進まず未使用残が発生するのではないか、あるいは自部門が執行超過傾向でも JICA 全体では余剰が生じるのではないかと、結果的には妥当な水準に着地するはずという曖昧な根拠に基づく発想につながり、組織が問題を認識して対応することを遅らせる原因となった。

1.3 問題を防げなかった根本的原因

1.3.1 これまでの「直接的原因」に関する分析で明らかのように、予算管理に関しては、組織の各層・各部局の担当者が予算管理で求められるそれぞれの職責を正しく果たさなかったことに加え、組織全体として予算管理が機能不全に陥ることを未然に防ぎえなかったことも重大な問題である。そのような認識に立ち、予算逼迫問題の根本的理由として、次の3点を挙げる。

【根本原因①】責任関係に係る理由：組織の予算管理に責任を負う主体、すなわち理事長から予算管理及び調整権限の委任を受けた部局の管理職が、「直接的原因」で挙げたような諸々の問題を招きあるいは見過ごし、適切な管理を行っていなかった。また、個々の事業部門を担当する担当役員も自らの担当部局の事業進捗状況を予算面から適切に管理するという意識が不十分であり、予算による事前統制や計画策定に強く関与していなかった。このことが、結果的に問題が拡大するまで適切かつ具体的な対応がなされなかったことにつながった。

【根本原因②】予算管理の動機付けに係る理由：予算管理を行う体制として組織をとらえると、構成する組織の各層・各部局の職員が自律的に自らに期待される機能を果たすような仕組み（人事評価制度等）が十分に機能していなかった。

【根本原因③】事業全体の投入と成果を管理する枠組みに係る理由：個別案件の成果を追求するだけでなく、組織としてより大きな成果を上げるために投入の最適配分を追求するという視点が不十分であった。また、独立行政法人としての評価の単位と個別案件の評価の単位が必ずしも連動せず管理会計的なコントロールが不十分であった。これらが予算管理意識の低下につながった。

【根本原因①】責任関係に係る理由

＜予算管理及び調整権限受任者の不十分な職責遂行＞

1.3.2 組織の予算管理に責任を負う主体、すなわち理事長から予算管理及び調整、並びに事業に関する業務主管及び予算執行管理を行う権限の委任を受けた部局の管理職が、「直接的原因」で挙げたような諸々の問題を招きあるいは見過ごし、適切な管理を行っていなかったことが責任関係上の根本原因として挙げられる。

1.3.3 JICAにおいては、予算の管理を行う権限と責任は、会計規程・会計細則により理事長から財務担当理事に委任され、さらに財務担当理事から「予算調整部門長」（2017年度当時には、本部においては企画部、管理部、人事部の三部）に委任されることになっている。企画部は事業予算を、管理部は管理的経費予算を、人事部は人件費を管理し、財務担当理事の下、財務部が全体予算の管理に責任を負っていた。また事業については、主に課題部と地域部が業務を主管し予算執行管理に責任を負っていた。

1.3.4 2017年度の予算逼迫問題は、組織全体として予算管理を行う責任があいまいであったことにより発生したわけではなく、明確な責任関係が定められたうえで、委任を受けた各部局においてその職責が全うされなかったことにより発生した。

JICAの予算管理体制：予算配賦・管理のライン

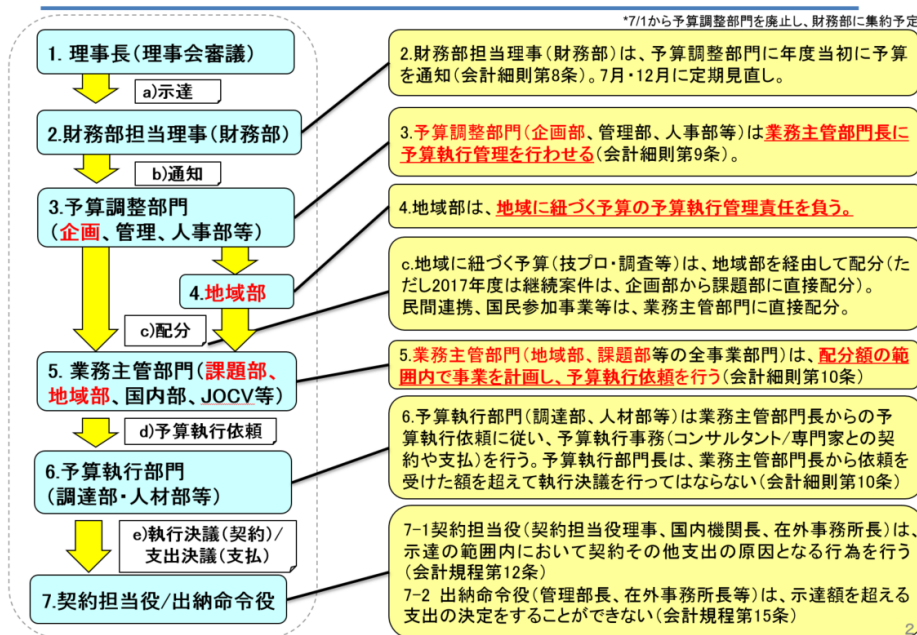


図 10 JICA の 2017 年度までの予算管理体制

出所：JICA

注：赤文字は事業予算の予算管理に係る部分

<予算に対する役員の関与の不足>

- 1.3.5 また、各部門を担当する役員も、自らの担当部局の事業進捗状況を予算面から適切に管理するという意識が不十分であり、結果的に問題が拡大するまで適切かつ具体的な対応がなされなかった。
- 1.3.6 技術協力事業に関して理事会及び理事の予算管理における役割は以下のとおり運用上限定的で、関与が不足していた。
- 理事は、予算編成において部門単位や予算科目単位での集計値を確認するととどまり、担当部署の予算の面から事業計画を確認しなければならない仕組みではなかった。
 - 部門別の予算執行状況に予算との乖離が生じたとしても、実施中案件の計画変更は部門長以下の決裁であり、当該部を所掌する理事がその責任を明示的に負う整理にはなっていなかった。
 - 期中の財務部及び企画部留保財源（前年度からの繰越予算を含む）は、部長レベルの決定で配分され、理事や理事会が確認する体制ではなかった。
 - 技術協力事業の新規案件の採択を検討するプロセスである要望調査の方針や結果について、理事会への付議は行われていなかった。
 - 個別の技術協力案件が理事会に付議されることはなく、協力開始時の計画（事業規模、スケジュール等）は担当理事以下で決裁していた。

【根本原因②】 予算管理の動機付けに係る理由

1.3.7 予算管理を行うシステムとして組織をとらえると、システムを構成する組織の各層・各部署の職員が自らに期待される機能を果たすような仕組みが不十分であったといえる。

1.3.8 国民の税金を財源として活動する JICA において、個々の職員が予算を適切に管理し執行することは当然の責務である。しかしながら、JICA の事業は、長期的かつ成果が定性的で把握が難しい（例えば、開発途上地域における経済の開発と社会の安定など）ことや、案件数が技術協力プロジェクトだけでも年間約 700 件、小規模な案件も含めると年間約 3,300 件と膨大かつ一つ一つの案件の性質が大きく異なるなどの特性を有している。

1.3.9 そのため、予算担当部署や事業部門内の予算管理をする各部計画課が個別案件の進捗と予算執行状況を一つ一つ統制するには管理限界がある。また、情報を現場に徴求しようとする現場には過度の負担がかかり、予算担当部署や事業部門計画課にとっては必要な情報が膨大になり管理しきれない。このように、統制的な予算管理手法による予算管理の強化には限界があり、組織文化や人事評価などによる動機付け等により、事業実施部門の個々の担当者の日常的な行動が適切な予算管理や情報管理につながる自律的な予算管理の仕組みを整備する必要がある。

| 非営利組織におけるマネジメントコントロール | |
|---|--|
| ◆ 非営利組織でも、組織を方向付ける手段として、マネジメントコントロールは重要な手段 | |
| 非営利組織の経営 | マネジメントコントロールの必要性 |
| <p>営利組織との対比で、非営利組織には、以下の特徴があり、非営利組織の経営は、営利組織に比して難しい面がある</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 経営目標が曖昧、又は定性的になりがちであるだけでなく、時に矛盾する複数の経営目標の達成を目指して運営しなければならない 2. 利益/キャッシュフローの最大化が目的とはならないため、自ずからの財務統制が効きにくい 3. マネジメントコントロールの手段が限定的である/限定的であることは止むを得ないと思われている | <p>一方、営利組織も非営利組織も、一定のビジョンや目標の達成のために、戦略を立案したうえで、組織化し、経営資源を配分して、戦略を実行する点では同じ</p> <p>戦略を実行するうえでは、組織の方向付けが必要で、そのための手段として用いられるのが、「マネジメントコントロール」</p> <ol style="list-style-type: none"> a. 「行動による統制」(action controls) (例) 行動制約、事前レビュー、結果報告、要員バッファの確保 b. 「結果による統制」(results controls) (例) 成果に応じた処遇、職務保障、昇進、自由裁量、やりがいのある仕事の割り当て、個々の努力や実績に対する認識や承認 c. 「人事施策による統制」(personnel controls) (例) 選抜と配置、研修、職務設計、人材管理 d. 「(組織)文化による統制」(cultural controls) (例) 良い組織文化の醸成 |

図 11 非営利組織の経営の難しさとマネジメントコントロールの必要性
出所：富山委員

1.3.10 しかし、JICA は、組織的な統制コントロールに管理限界があることを十

分認識していなかったため、担当者が自律的に個別案件の予実管理の精度を上げるような動機付けを行うという発想が欠けていた。

1.3.11 例えば、2017 年度時点の JICA の人事評価の方法では、部門・組織単位の予算管理や個別事業の予算執行管理が目標管理、コンピテンシー評価に明示的には組み込まれていなかった。予算管理・予算執行管理に係る目標を設定する職員もいたが、人事目標の設定にあたり参照する部署別目標さらには組織目標において予算管理・予算執行管理が必ずしも明示的に掲げられていなかった中で、予算管理・予算執行管理と人事評価の結びつきが弱い状態であった。

1.3.12 その結果、下図の「事業部門の潜在意識」で記すように、予算管理・予算執行管理プロセスの各段階において、望ましくない予算管理が行われる傾向につながった。

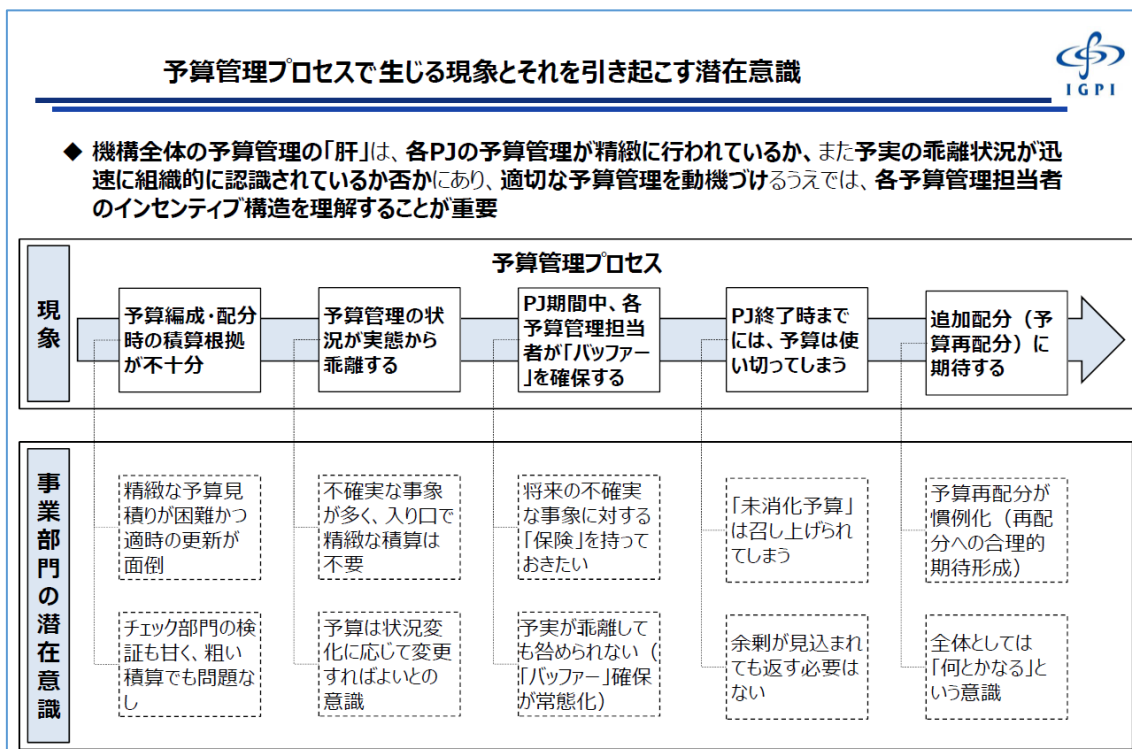


図 12 予算管理・予算執行管理の甘さを生じさせたメカニズム
出所：富山委員作成

【根本原因③】事業全体の投入と成果を管理する枠組みに係る理由

1.3.13 ここでは、根本的原因の三つ目として、個別案件の成果を追求するだけでなく組織としてより大きな成果を上げるために投入の最適配分を追求するという視点が不十分であったこと、また、独立行政法人としての評価の単位と個別案件の評価の単位が必ずしも連動せず管理会計的なコントロールが不十分であったことが、予算管理意識の低下につながったことを挙げる。

1.3.14 JICA の予算管理には、科学技術関係のファンディングと類似の課題がある。すなわち、財政的圧力がかかる中で、公的投資が国家戦略の達成のために貢献しているか、資金は効率的に活用されたか等について、より一層説明責任が求められている。JICA の事業を、各国の経済発展のため、また、グローバルな各課題の解決のため、ひいては日本の国益のためにファンディングしていると捉えるならば、どのようなアウトカムを生み出し、日本の国益にどう影響しているのか定量的に把握できることが求められる。

- ・ 財政的圧力のかかる中での公的資金投資の再検討
 - ・ 国家戦略とファンディング
 - ・ ファンディングの効率性
 - ・ ファンディングのアカウンタビリティ
- ・ 公的資金の持つ意味の再検討
 - ・ 政府補助金から公的資金「投資」へ
 - ・ 投資効果の見える化
- ・ 複数年にまたがる会計的チェック
 - ・ 高度化するICT技術の汎用
 - ・ 研究不正のチェック

図 13 科学技術関係のファンディング問題と JICA の予算管理問題の類似性
出所：上山委員

1.3.15 そこでは、個別案件単位ではなく、より大きな単位でどれだけの成果に対してどれだけの投入を行うべきかという視点が重要である。標準的な予算管理の仕組みとしては、成果の目標水準があり、その成果を達成するために当該年度でどれだけの業務を遂行するかといった行動計画があり、行動計画に対して予算がつく。しかし、JICA では JICA 技術協力事業の特性（P6 参照）にも由来することであるが、「成果に対する適切な投入規模」の意識があいまいで、そのことが「予算の許す範囲で事業を実施していく」という発想につながった。

1.3.16 個別案件単位ではなく、より大きな単位でどれだけの成果に対してどれだけの投入を行うべきかという視点の不足は、①新規案件の採択検討⁶時における全体採択規模や全体の資源配分のバランスに係る客観的な視点での妥当性の検証不足、②独立行政法人としての評価の単位と個別案件の評価の単位の連動不足による管理会計的なコントロールの不足につながっていた。

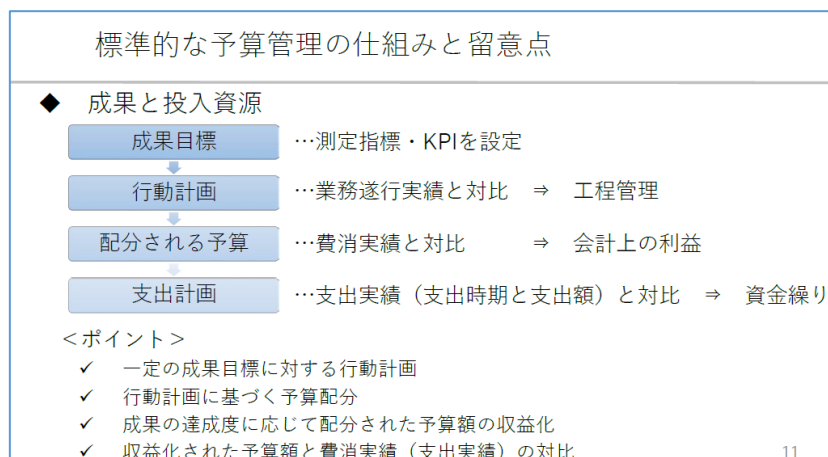


図 14 「成果に対する投入」を見る標準的な予算管理の仕組み
出所：梶川委員

1.3.17 なお、独立行政法人に共通の課題として、法人全体としての PDCA と個別事業との結びつきが必ずしも担保されないという問題がある。この問題に取り組むための手段として、2015 年 1 月に独立行政法人会計基準が改訂され業務達成基準⁷を運営費交付金の収益化基準の原則とすることとされた。業務達成基準は、会計上の管理単位（「収益化単位」という。）を、法人全体単位から細分化することで会計情報を用いた管理会計的なマネジメントを可能とすることを意図したものである。

1.3.18 しかし、JICA においては、技術協力事業の特性上、セクターや国をまたいだ異なる事業間で成果の比較を行うことが困難であり、また 1 件 1 件の事業がテイラーメイドであり設定した成果の目標水準に対する標準的なコストを客観的に説明することが困難であるといった特有の課題があり、本来の業務達成基準の制度の趣旨に基づく管理会計的なマネジメントを行うには至っていないのが現状である。

⁶ 継続案件の実施可否の検討を含む。

⁷ 業務達成基準とは、成果と投入予算を比較する視点を導入したものであり、より少ない予算で成果を達成した場合には余った予算は、経営努力によるものと認定され、国庫納付されずに同じ法人が使うことができるようになる仕組みである。

1.3.19 とはいえ、管理会計的なマネジメントを行ううえで収益化単位の細分化による管理が難しいとしても、法人内部における管理単位として法人全体の評価の単位と個別案件単位の中間的なポートフォリオの単位を設けるなど、工夫を行う余地があると考えられる。

【第一章小括】

- 1.4.1 以上、今回の問題を起こった事象に分けて原因を考えると、独立行政法人の運営費交付金債務管理に係る理解の不足から、中期目標期間末までに運営費交付金債務の未収益化額の全額を執行しようとする予算管理が行われた。また、各年度の予算に基づく事業計画が組織横断的に策定されないまま予算執行がなされるという事前統制の弛みと、中期目標期間にとられず将来の5年間で単位とした予算管理手法（面積管理）の未定着により、後年度計画を含む最新計画額が適切に管理されない状況下で単年度の予算執行促進が強力に進められ、後年度計画額の過大な積み上がりをもたらした。さらに、期ズレを適切に管理せず、執行の下振れや精算残による追加配分を見越して予算現額を上回るペースで契約するという経験則に頼った運用が行われていたことが、結果的に予算逼迫問題を招き、正確な状況把握と迅速な対処を困難にするとともに、システムによる執行超過防止機能を十分活用できない要因となった。
- 1.4.2 これらの直接的な原因に加え、こうした状況を理事長から予算管理及び調整権限の委任を受けた部局の管理職が招き、あるいは見過ごしていたこと、また、担当役員も自らの担当部局の事業進捗状況を予算面から適切に管理するという認識が不十分であり、結果的に問題が拡大するまで適切かつ具体的な対応をとらなかったこと等が今回の予算逼迫問題の根本的な原因である。
- 1.4.3 そもそも予算管理は経験則に頼った調整に依拠すべきものではなく、当たり前の事柄をルールに則り適正に実施することでなされるものである。必ずしも予算管理に熟練しているわけではない一般の職員であっても適切な予算執行管理を実現できるようなシステムチックな仕組みの整備が求められる。また、予算管理者は適切な管理・監督を行い、必要に応じて個々の職員の予算執行管理上至らない点を是正することが常に求められる。
- 1.4.4 同時に、今回の問題発生につながる事象が、業務の改善合理化の流れの中で発生してきたことにも留意すべきである。本来必要なことと合理化可能な事柄の峻別が適切に行われなかった点は、今後の業務改善のプロセスにおいて改善を求めたい。

第二章 運営費交付金の予算管理の具体的改善策の提言

本章では、運営費交付金の予算管理の具体的な改善策の提言についてまとめる。

(1) 法人予算の事前統制の弛みの是正

- ・中期的な資源配分の方針を策定のうえ、各年度の事業計画を予算額で表示した事項別の予算積算書を各事業担当部が担当理事と調整して作成し、理事会審議を経て概算要求及び年度計画予算策定に反映する事前統制メカニズムを構築

(2) 個別案件単位の予算執行管理の徹底

- ・個々の案件単位で成果に対する適切な投入水準を管理する視点を持ちながら予算執行管理を行うことを基本とし、柔軟な計画変更を前提としつつ個別案件単位での適時・適切な予算執行管理を徹底

(3) 複数年度事業の後年度計画額の適切な把握と管理

- ・個々の案件単位で後年度計画額を含む予算執行管理を徹底
- ・地域単位での後年度計画額の全体像とその変更を把握し地域別に配分された予算面積の範囲内で適切に調整するメカニズムを構築
- ・予算執行管理を一元的に行う体制を構築

(4) 当年度予算の執行管理の適正化

- ・当年度の支払計画と支払財源の関係を定常的にモニタリングし、「期ズレ」を把握する体制を構築し、繰越等の予算管理を徹底

(5) 自律性を重視した合理的な予算管理手法の確立

- ・過度な統制強化を避けつつ、真に必要な項目に最適化した各部門の管理責任の明確化
- ・予算執行管理に関する職員職階別の責任と成果を人事評価に反映

(6) 予算執行状況の可視化と理事及び理事会の役割の明確化

- ・理事会において予算執行状況を定期的に議論し、担当理事が各担当部局の事業進捗と予算の関係を説明
- ・理事が担当部局の予算管理に計画段階から責任を負うことを明確化
- ・事業実施プロセスにおいて理事会で審議・報告すべき案件及び事項を明確化

(7) 戦略的な資源配分メカニズムの強化と人材育成

- ・開発効果向上と資源配分適正化の観点から、共通の目的を有する複数案件の進捗と予算を同時に見て、全体の成果が上がるように資源配分を行う仕組みの強化とそのための人材育成

(1) 法人予算の事前統制の弛みの是正

- ・中期的な資源配分の方針を策定のうえ、各年度の事業計画を予算額で表示した事項別の予算積算書を各事業担当部が担当理事と調整して作成し、理事会審議を経て概算要求及び年度計画予算策定に反映する事前統制メカニズムを構築

2.1.1 予算の作成方法としては、トップマネジメントが決定した組織の方針を、予算に反映し、予算の執行部門へ指示する「トップダウン型予算」と、予算の執行部門から個々の事象を積み上げ取りまとめたものをトップマネジメントへ提示する「ボトムアップ型予算」があるが、「トップダウン型予算」では予算の執行部門が執行主体としての認識を欠きやすく、「ボトムアップ型予算」では法人目標と不整合が生じやすいという欠点がある。

2.1.2 組織の自律的な予算の事前統制を強化するためには、法人目標に沿いながら、予算執行主体である執行部門の主体性の発揮が必要であり、それを可能とする「折衷型予算」を策定することが重要である。具体的には、中期的な資源配分の方針策定による「トップダウン型予算」と、現場からの事業計画の積上げによる「ボトムアップ型予算」を結び付けた「折衷型予算」の策定を実践する手段として、中期的な資源配分の方針に基づき各年度の各事業部門の事業計画を予算額で表示した事項別の予算積算書の作成が求められる。

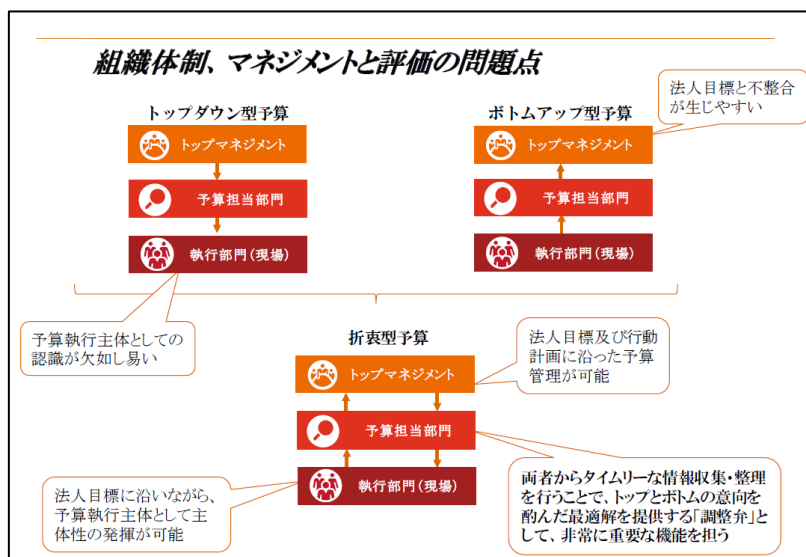


図 15 トップダウン型予算、ボトムアップ型予算と折衷型予算
出所: 園田委員

2.1.3 「トップダウン型予算」策定のための手段としての資源配分に係る方針の策定は、JICA は 2018 年度から対応済である。

- 2.1.4 「折衷型予算」策定のための手段として、JICA は、2018 年 8 月の 2019 年度予算概算要求から、事業計画を予算額に反映した事項別の予算積算書の作成を再開している。担当理事のもとで各部が事業計画を立て事業計画に基づく予算を積算することにより、組織全体の事業計画・積算が個別案件の予算執行管理に結び付けられる。その際、各部門が作成する事業計画と支出実績を組織横断的にモニタリングし、予算と支出の差異があれば理由を検証し次の予算に反映するといった予算と実績の管理が重要である。
- 2.1.5 また、3 月の法人の年度計画予算作成には、決定事項別表で表示された計画が反映され、4 月当初の予算配分においては、当該計画に基づく予算が一律査定されることなく配分されることが重要である。この取り組みを通じて、予算管理の意識をこれまで以上に高めることと、担当部局で検討し組織的な調整と決定を経て事項別表に反映した予算計画に対する職員の信頼を確保することが必要である。

(2) 個別案件単位の予算執行管理の徹底

・個々の案件単位で成果に対する適切な投入水準を管理する視点を持ちながら予算執行管理を行うことを基本とし、柔軟な計画変更を前提としつつ個別案件単位での適時・適切な予算執行管理を徹底

2.2.1 組織全体の予算管理強化には、地域単位、執行部門単位の管理強化だけでなく、個別案件単位の予算執行管理強化が不可欠である。国民の税金による公的資金を扱ううえでは、案件担当者自らが適切な予算管理の責任を有するという意識が常に必要である。また、柔軟な計画変更が求められる技術協力事業はモニタリングが重要である。個別案件に最も近い立場で情報を持つ担当者がタイムリーに予算執行管理を行うことにより、個別案件を集計した組織全体の予算管理が機能するのである。

標準的な予算管理の仕組みと留意点

◆ 当法人の状況を踏まえた留意点

- 具体的な行動計画は現場レベルでの把握が適切であり、ボトムアップの行動計画の積み上げが全体としての具体的な計画の設定となる
- マネジメントによる事前の予算設定に代え、現場からの積み上げ予算の設定となる
- 既に行われた業務遂行状況と支出実績の把握及び今後の事業達成までの見込額や支出時期のタイムリーな把握により一定程度の管理が必要

図 16 JICA における個別案件単位での予算執行管理の必要性
出所:梶川委員作成

2.2.2 案件単位の予算執行管理では、既に契約・支出した金額だけではなく、今後支出する予定額の見積りが重要となる。契約・支出額については確実なデータがあるが、今後の支出予定額は、案件の進捗をモニタリングしながら見積りを行う必要がある。当初事業計画と執行状況を比較し、当初計画に対する予算執行の進捗状況を把握するとともに、投入内容を変更する場合はその妥当性を精査することが重要。

2.2.3 また、途上国で行われる JICA 事業は必ずしも全て計画通りに進むものではなく、計画の変動は柔軟な対応が求められるが、案件担当者が一定の変動を認識した時点でそれを速やかに最新計画額に反映することが徹底されるべきである。変更の報告が遅れることは組織としての大きな機会の喪失やリスクの見落としになる可能性があるという認識が、組織全体に共有される

ことが必要である。このための業務負荷簡素化のための対応とともに、事業担当部局が、事業計画の変更に対して予算計画を迅速に更新するインセンティブ(しない場合のペナルティを含む)を明確にすることも重要である。システムに組み込まれている月次の計画額の記録を事後検証することにより、適時に計画見直しが実施されていたのかを部門レベルや担当レベルで評価し、予算配分と関連付けるなどの仕組み作りが必要となる。

2.2.4 また、案件担当者は、案件単位の予算管理を、成果に対する適切な投入水準を管理する視点を持ち、正確に行うこととし、地域部から配分された予算面積との整合を前提に、事業の遅れに伴う予算の繰越を適切に把握しシステムに入力し、その入力情報に基づき、予算担当部局から各年度の予算配分がなされることが合理的であり、適切な予算執行管理の動機付けとなる。

2.2.5 成果に対する適切な投入水準の管理を促すためにも、これまで案件の目的の達成度など、成果に関する評価に重点が置かれていた個別案件の終了時点の評価について、今後は投入された予算の妥当性、合理性(投入予算に見合う成果か)の視点を強化することが必要である⁹。

2.2.6 なお、事業実施上のリスクが顕在化した際にタイムリーに予算の変更に反映させるだけでなく、リスクの把握に努め、リスクの低減を図る視点も重要である。例えば、「インサイド・アウト」の発想によるリスク低減が挙げられる。「インサイド・アウト」の発想とは、外部の状況変化の把握に努め計画に取り込みリスクを低減する従来型の「アウトサイド・イン」の発想の対をなす概念であり、計画を立案する早い段階から JICA の考えを積極的に外部のステークホルダーに示し、外部の反応をみつつ計画を軌道修正することで、能動的かつ適時適切に対応することによりリスクを減らす発想を指す。事業マネジメントにおいて従来の「アウトサイド・イン」に加え「インサイド・アウト」の発想等の取り組みによりリスクを減らすことで、計画額に対する実績額の変動が抑えられ、予算執行管理が改善されることが考えられるが、このような方法についても中長期的に検討していくことが求められる。

⁹技術協力プロジェクト終了時点の評価における「効率性」の評価として、JICA は、当初計画をベンチマークとして当初計画に対する実際の支出額を比較する評価を行っている。他方、同じ金額を他の開発事業に充てた場合をベンチマークとして、当初計画自体の妥当性も含め、当該事業の費用に対する便益が十分に大きいものであったかという視点の評価は一層強化する必要がある。

(3) 複数年度事業の後年度計画額の適切な把握と管理

- ・ 個々の案件単位で後年度計画額を含む予算執行管理を徹底
- ・ 地域単位での後年度計画額の全体像とその変更を把握し地域別に配分された予算面積の範囲内で適切に調整するメカニズムを構築
- ・ 予算執行管理を一元的に行う体制を構築

2.3.1 予算逼迫問題の再発防止のためには、面積管理を機能させることで、後年度計画額の積み上がり状況をタイムリーに把握して、複数年にわたる予算計画を能動的に管理していくことが必要である。

2.3.2 後年度計画額のモニタリングでは、個々の案件別、部門別、地域別、法人全体の後年度計画額をタイムリーに可視化し、後年度計画額を含む予算管理を新規案件採択の検討時を含め継続的に実施する必要がある。

2.3.3 原因で述べたように、JICAは十分な検証がなされないまま面積管理の概念を変更し、地域部による後年度負担の全体額の管理は実質的に行われていなかった。しかし、2019年度から以下のとおり明確な役割分担の下で後年度計画額を管理することとして既に一部の取組みを開始している。適切な対応であるが、従来の単年度での予算の使い切りという発想からの転換が求められており、この定着が必要である。

- 企画部は、上位の方針及び予算編成結果を踏まえて、前年度末までに当年度以降5年間の地域別中期予算額を各地域部に提示。決算確定段階での課題部と地域部との面積調整を踏まえて地域別中期予算額を修正し、案件採択検討の前提となる地域別新規採択目安額を示す。
- 地域部は、地域別中期予算額を管理する責任を有し、①理事会で審議した地域別新規採択目安額に基づき、その範囲内で要請案件に対する新規採択案件を選定し¹⁰、②各課題部向けの地域別中期予算額を決定する。
- 課題部は、地域部から各課題部に配分された地域別中期予算額の範囲で、採択済み案件を実施する責任を有し、①実施案件について随時事業計画を見直し、後年度を含む計画額をシステム上で更新（月次確認）し、②重要案件について内容または計画額の大幅な変更が必要な場合は、地域部の合意を得て変更する。最終的な面積の調整は決算時に行う。
- 予算執行管理室は、関係部局が正確かつタイムリーに後年度計画額を含む最新計画額の変動を把握できるように定期的にデータを集約し関係部に提供する。面積管理に影響を与えるような事態（異常データを含む）が発生した場合には、予算執行管理室は関係部による調整を促す。

¹⁰ JICA 評価であり、最終的な採択権限は日本政府にあり。

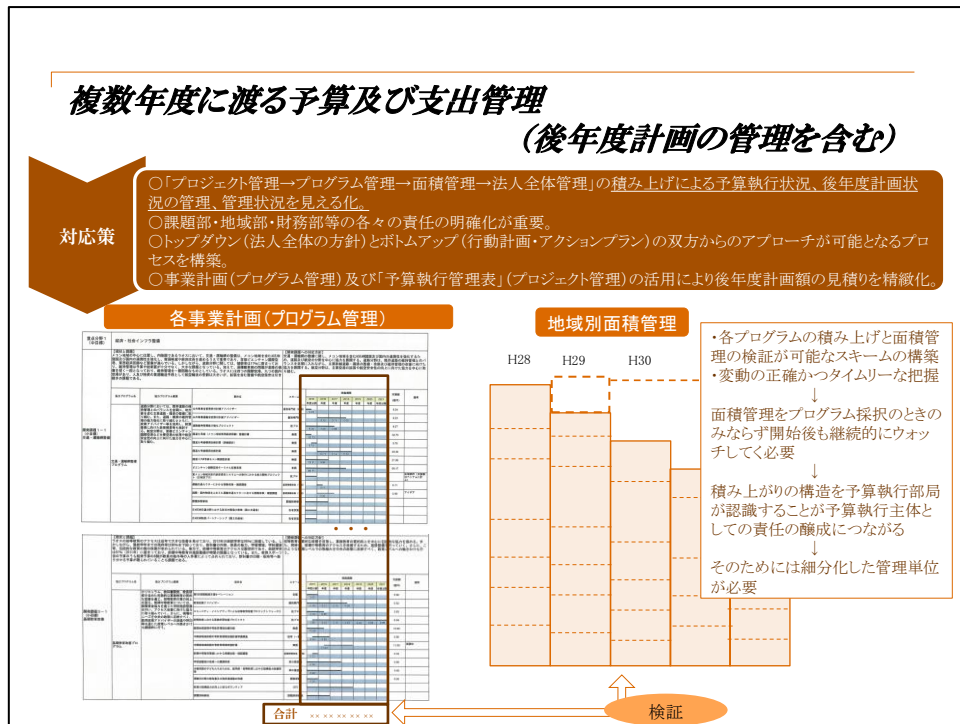


図 17 複数年度にわたる予算管理の改善策
出所：園田委員

2.3.4 JICA は、運営費交付金事業の予算執行統制を強化するため、事業費と管理的経費を組織横断的に一元化して管理・統制する明確な権限と責任を持つ部署として、2018年7月に「予算執行管理室」を創設した。これまで事業費の予算管理は企画部が行っていたが、この業務を、予算管理を専門に行う予算執行管理室に移管することにより、予算管理業務に集中できる体制を整えた。予算執行管理室には、各課題部が配分予算を適切に執行し、各地域部が面積管理を適切に運用できるように、後年度計画のモニタリングを含む情報提供と各部門間の調整を行うことが求められる。

(4) 当年度予算の執行管理の適正化

- ・当年度の支払計画と支払財源の関係を定常的にモニタリングし、「期ズレ」を把握する体制を構築し、繰越等の予算管理を徹底

- 2.4.1 中期目標期間末において運営費交付金債務の全額を執行しようとする予算管理を避けるためには、支払計画（どの年度の事業進捗に対して当年度にどれだけ支払いを行うのか）と支払財源（当年度の運営費交付金か過年度の運営費交付金か）の関係を定常的にモニタリングする体制を構築し、執行残が、案件の終了や中止による純粋な不用額の発生によるのか、あるいは外部要因により支払い計画が翌年度にずれ込んだことによるのかを把握する必要がある。
- 2.4.2 中期目標期間終了年度においては、前渡金等の経過勘定や契約済未支出額を把握した上で、主務省（及び財務省）と繰越協議を適切に実施することで、中期目標期間末の過度な執行促進を回避する必要がある。JICAは第2期中期目標期間末（2011年度末）には、個別案件の積み上げによる期ズレの集計を行い、繰越協議を行っていた。制度的には実施可能なことであり、JICAはこの運用を再開すべきである。
- 2.4.3 計画的な事業スケジュールの管理と事業進捗に伴う「期ズレ」の把握は第一義的には個々の案件担当者と担当者所属部門の責任である。適切な事由による事業の遅れに伴う予算執行年度の後ろ倒しを組織的に認定し、翌年度においては相当する予算の配分が確実になされるという当たり前のことが当たり前になされなければならない。
- 2.4.4 具体的には、個々の案件単位で、当初、当該年度中にどこまで業務の進捗・支払いを行う予定であり、それが外部要因によりどれだけの金額分が、翌年度あるいは翌中期目標期間にずれ込んだか（期ズレ）、あるいは案件終了・中止で残不用となったのか、情報を整理する必要がある。個別案件の当該「期ズレ」額の積み上げが、機構全体で必要な繰越額となる。
- 2.4.5 中期目標期間末に説明責任を果たすためには、少なくとも2事業年度前より、中期目標最終年度における運営費交付金の未収益化額の状況を把握して、期ズレの規模を適正化するための調整が必要となる。そのためにも、中期目標期間中の各年度において適切に「期ズレ」を管理することが必要である。

2.4.6 また、各年度や中期目標期間末における個別案件の精算残の管理を容易にするためには、必ずしも年度末を契約終期とすることなく、契約実態に応じた適切な契約期間の設定が求められる。

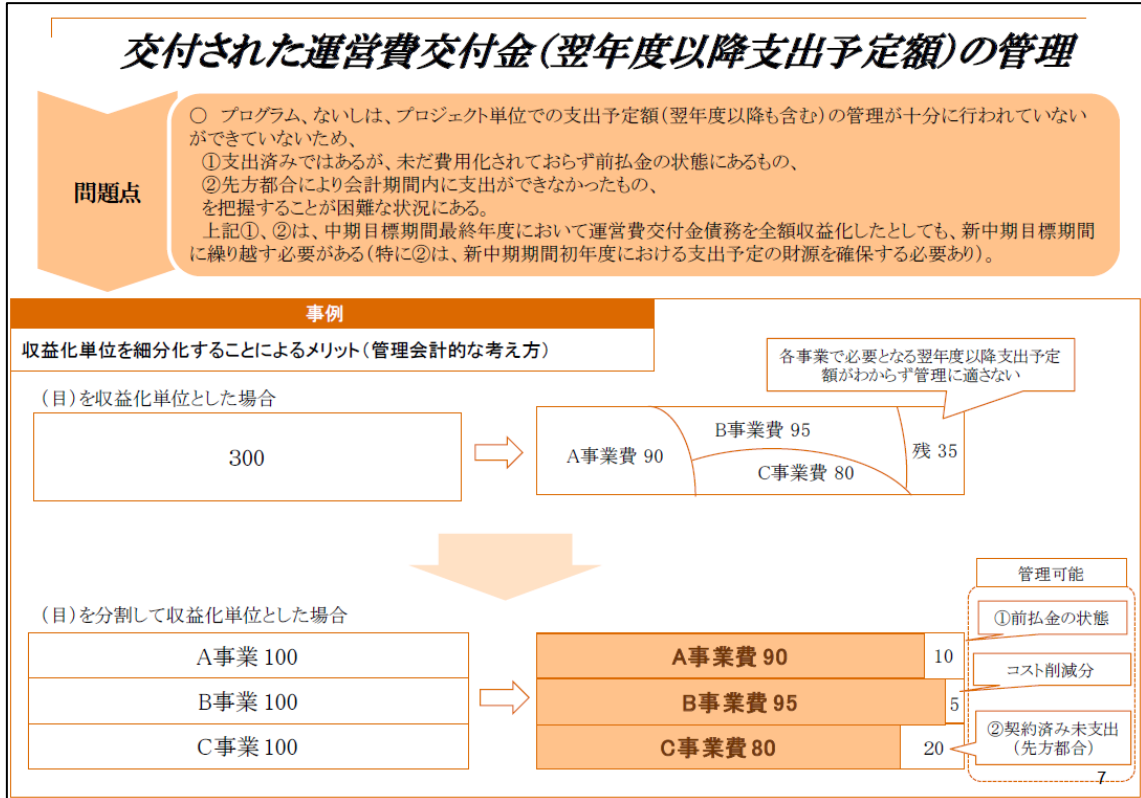


図 18 支払計画と支払財源の関係性を個別案件単位でモニタリングする必要性
出所: 園田委員

(5) 自律性を重視した合理的な予算管理手法の確立

- ・過度な統制強化を避けつつ、真に必要な項目に最適化した各部門の管理責任の明確化
- ・予算執行管理に関する職員職階別の責任と成果を人事評価に反映

2.5.1 第一章(3)「運営費交付金予算の逼迫問題を防げなかった根本的原因」で指摘したように JICA では自律性を重視した合理的な予算管理手法の確立が求められる。JICA の組織マネジメントは経営管理論的にはかなり難しく、腰を据えた改革が必要である。予算管理のような「組織の能力」の強化は、組織図を変更するだけでなく、職員一人一人の行動様式を変えることにより行わなければならない。

2.5.2 以下、部門・組織単位の在り方と職員個々人の在り方について述べる。

部門・組織単位の在り方としては、後年度計画額の管理を行うための面積管理を機能させるために、地域部による地域別中期予算額の管理責任を明確化すると同時に、個々の事業を行う課題部に対する地域部による過度な統制を避ける仕組みとすることが必要である。具体的には、案件単位での計画額の変更について、個別に課題部が地域部の合意を得なければならないような運用を避け、原則として個別案件の計画額の変更は課題部による自律的な管理に任せることが重要である。その代わりに、課題部には、部門全体として積み上げた変更後の計画額を地域別中期予算額の範囲に収めること、また、予算管理状況を可視化して地域部が確認できるようにすることを義務づける整理が必要である。予算管理状況の可視化としては、後年度を含む計画額をシステム上でタイムリーに更新し地域部が最新のマクロの執行状況を把握できるようにすること、また個別案件の最新計画額リストの定期共有を行い案件単位(ミクロ)の異常値についても地域部が確認できるようにすることなどが挙げられる。また、地域部としての重要案件については、計画額の変更を含むその進捗に関して課題部との情報共有や調整がストレスなくなされるべきである。

2.5.3 職員個々のあり方については、予算執行管理に関する職員職階別の責任と成果を人事評価に明示的に組み込むことにより自律的な予算執行管理を強化する動機づけが重要である。継続的・持続的な組織文化・行動様式として定着するには、一貫した評価基準を示し、その基準に従うことでより昇進できるという期待を5年、10年続けて醸成する必要がある。

2.5.4 また、人材育成も重要であり、特に①事業と予算の両方を管理できる人材（→後述の、2.7.3 参照）、②予算管理を含む経理の専門人材の育成については、今後長期的な取り組みが必要である。なお、後者については、JICAは既に、予算管理・経理に係る業務経験の蓄積を通じた専門人材の育成を開始しており、望ましい対応といえる。

2.5.5 予算の管理単位を個別案件単位と明示的に位置づけ、個々の案件の予算・実績動向をモニタリングすることで、個々の案件担当者の見積りの精度向上や、変更が見込まれた時のタイムリーな報告への動機付けを与え、組織全体としての予算管理の向上につなげることが重要である。

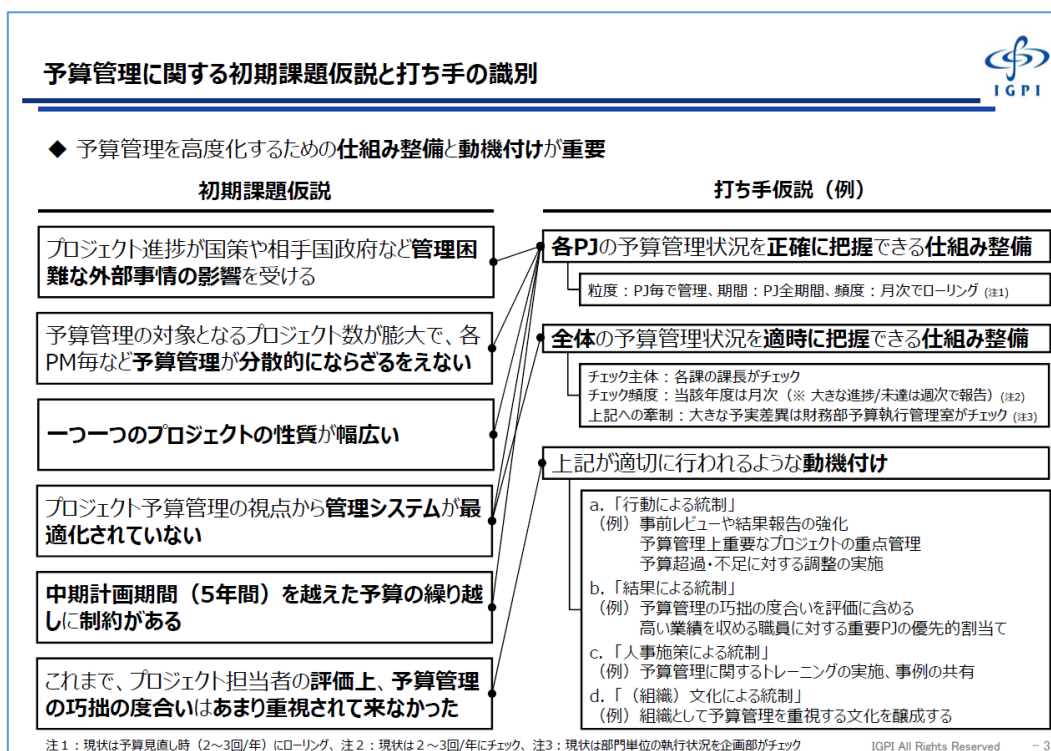


図 19 予算執行管理に関する課題と対策の識別
出所：富山委員

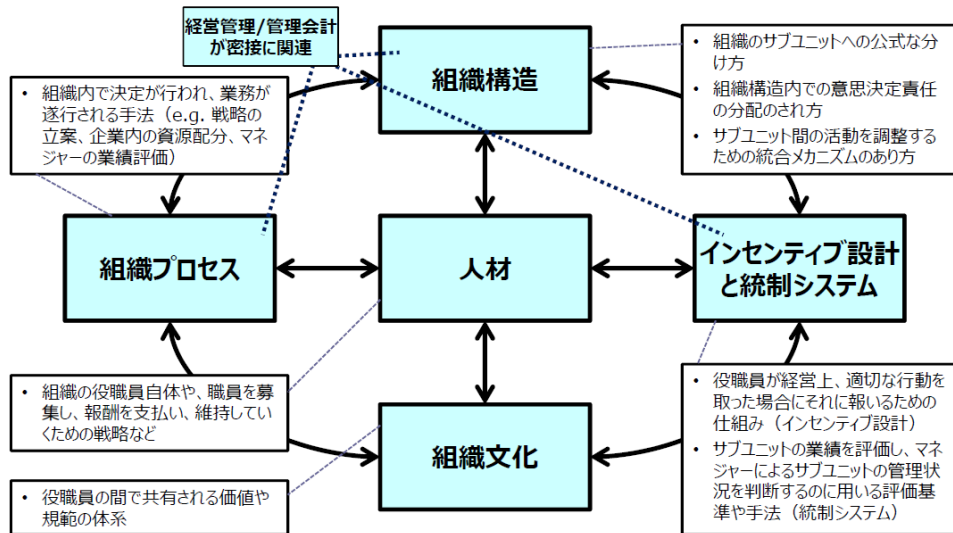
2.5.6 仕組み整備の例として、JICAのように技術協力プロジェクトのみでも、年間約700件（小規模なものも含め全体では約3,300件の案件）があり全ての案件の管理を同じレベルで強化することは困難な場合でも、大型案件やリスクの高い案件に絞って重点管理することは可能である。また、予算執行管理に関する研修教育と失敗事例の共有も重要である。案件管理上の失敗事例は最高の教材であり、共有して組織内の人材育成に活用することが有効である。

- ◆ JICAで**予算執行管理を強化**するうえでは、**非営利組織経営の難しさ**を認識したうえで、（精神論に頼りすぎることなく）**科学的なマネジメント手法に基づく合理的な組織運営を徹底**すべき
- ◆ 一つの**プロジェクトの性質が大きく異なり、プロジェクト数が膨大**なもとは、**管理限界**（span of control）から、**直属の上司や非執行部門による牽制に頼るの**は**困難**
- ◆ **個々のプロジェクトの状況は、各担当者がもっとも良く理解**しており、各担当者が、**自律性**をもって、できるだけ**精緻に予算管理**できるような、**仕組み整備と動機付けが重要**
 - 仕組み整備の例
 - ◆ 大型/リスクが高いプロジェクトの重点管理
 - ◆ 予算管理システムの改善
 - ◆ プロジェクト毎の人事評価
 - ◆ 予算管理能力を高度化するための教育研修・事例共有
 - 動機付けの例
 - ◆ 目標管理（MBO）における予算管理要素の考慮
 - ◆ コンピテンシー評価（行動評価）における予算管理能力の重視
 - ◆ 全社・部門業績評価における予算管理実績の重視
 - ◆ 予算管理を含む総合能力が高い職員に対する重要プロジェクトの割り当て

図 20 自律的な予算管理のための仕組み整備と動機づけの例
出所：富山委員

合理的な組織運営を徹底するための組織アーキテクチャ

- ◆ 合理的な組織運営を徹底するためには、**外部環境と戦略に合わせた組織アーキテクチャを採用**するとともに、組織アーキテクチャの**個々の要素が内部で整合**していなければならない



参考文献：Charles W.L. Hill, G. Tomas M. Hult "International Business: Competing in the Global Marketplace" IGPI All Rights Reserved - 5

図 21 継続的・持続的な組織文化・行動様式に向けた組織アーキテクチャーの要素
出所：富山委員

2.5.7 改善策の実行可能性を担保するために「サービスデザイン思考」(図 22 : サービス設計 12 か条に基づく思考)の導入・展開が重要である。例えば、予算管理プロセスの見直しには様々な施策があり得るが、一度に全てを改善しようとするのは危険であり、現場の職員へ過度な負荷がかからないように留意し、できるところから漸次かつ継続的に一貫して行っていくことが必要である。

2.5.8 また、担当者が予算執行管理の業務改善策を実行可能となるようマニュアルの整備が必要である。マニュアルを作成する際は、業務を作業のレベルに落とし込み、①書式のフォーマット、②スイムレーン(部門間の役割分担、作業プロセスの流れ、各段階の所要時間を図示して業務が回るかを確認するためのもの)、③各段階の判断基準を整理することが必要。

サービス設計12箇条 (デジタルガバメント実行計画より)

サービスデザイン思考の導入・展開

- 12箇条に沿い、利用者中心の視点からサービス設計、システム構築を推進
- サービスデザイン思考に関する各種ルール、ガイド、実施体制を整備
- 可能なものから実践を重ね、政府内において段階的・継続的にサービスデザイン思考を導入・展開

| サービス設計12箇条 | ルール・実践 |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 利用者のニーズから出発する 2. 事実を詳細に把握する 3. エンドツーエンドで考える 4. 全ての関係者に気を配る 5. サービスはシンプルにする 6. デジタル技術を徹底的に活用する 7. 利用者の日常体験に溶け込む 8. 自分で作りすぎない 9. オープンにサービスを作る 10. 何度も繰り返す 11. 一遍にやらず、一貫してやる 12. システムではなくサービスを作る | <ul style="list-style-type: none"> ■ 標準ガイドライン及び関連文書へのサービスデザイン思考の反映 ■ 手法、事例等をガイドとしてとりまとめ ■ 各府省中長期計画への利用者視点の取り入れと、これに基づくプロジェクトの推進 ■ サービス改革支援チームを組成し、サービスデザイン思考に基づく取組を実践 ■ 研修内容の見直し・拡充 |

図 22 サービスデザイン思考の導入・展開
出所: 座間委員

<予算管理に係る情報システムについて>

2.5.9 自律的な予算管理を促すツールとして、ここでは予算管理に係る情報システムについて述べる。予算額を厳格な上限として執行するために、JICAは2018年度から経理を行うシステムを改善し、予算額を超えた契約や支出をできなくする機能（CAP機能）を強化している。これは適切な対策であると評価できる。

2.5.10 JICAは、現在、2019年4月の稼働開始を目指し、事業管理支援システム、経理業務統合システムを更改中である。このシステム更改は、予算逼迫問題が生じる前から計画され実行されているものであるが、この更改により事業管理を行うシステムにおいても予算管理の観点で以下の改善が期待され、適切であると評価できる。

- ダッシュボード等の機能を向上させ分かりやすい可視化を図ることにより理事会等において事実に基づいた議論が促進されることが期待される。
- 共通データベースを介して各システムのデータの連携を行うことにより、情報がリアルタイムで把握でき、タイムリーな対応が可能となる。
- 実施中案件だけでなく将来実施予定の計画案件を含めた、案件ライフサイクルを通じた案件情報の一元化により、事業規模予測機能が向上する。
- 計画額の入力を制御する機能の実装により、予算執行統制機能が向上する。
- 積算情報など計画額の根拠資料をシステム上で共有することにより計画額の精度・透明性が高まり、また関係部門間での認識の共有が促進される。

次期事業管理支援システムの概要

現行の要望調査等システム及び事業管理支援システムの機能を整理統合し、再構築するもの。

①現行の課題

現行システムはプロセス中心アプローチで構築しているため、制度や手続き毎にシステムが異なり、制度等変更の都度改修が発生しシステムが複雑化している。また、データが正規化されておらず、システム間でもデータ項目・構造が異なるため、データ整合性確保に係る調整負荷が高い一方、データ抽出・統合・活用が困難となっている。

②対応方針

データ中心アプローチでシステムを構築し、各システムとデータ項目の整合性も図る。

③主な改善点

- 全スキームの案件基本情報の一元化、案件ライフサイクルを通じた案件情報の一元化により、事業規模予測機能の向上を図る。
- 他システムの実績等関連情報の可視化・集約化により、予算執行状況管理機能の向上を図る。
- 計画額の入力を制御する機能の実装により、予算執行統制機能の向上を図る。
- 積算情報など計画額の根拠資料をシステム上で共有することが可能となり、計画額の精度・透明性が高まり、また関係部門間での認識の共有が促進される。

図 23 システム更改後の次期事業管理支援システムの概要
出所：JICA

2.5.11 この最終報告書の提言にある予算管理の各種改善策の実効性を高めるために、将来的には、予算と成果が紐づくことで、事業の妥当性判断等における客観性を高め、JICA 自らの投資判断能力を高めることができるよう人材育成を進めることが重要である。その際、システムの利活用についても検討されることが望ましい。

(6) 予算執行状況の可視化と理事及び理事会の役割の明確化

- ・ 理事会において予算執行状況を定期的に議論し、担当理事が各担当部局の事業進捗と予算の関係を説明
- ・ 理事が担当部局の予算管理に計画段階から責任を負うことを明確化
- ・ 事業実施プロセスにおいて理事会で審議・報告すべき案件及び事項を明確化

2.6.1 組織の予算管理に係る内部統制を機能させ、適切な予算管理への動機付けを強化する上で理事及び理事会が果たすべき役割は大きい。JICA は独立行政法人制度の建付けに沿って理事会の運用方法を以下の通り確認し、役員レベルによるガバナンス強化を既に開始しており、適切な対応といえる。

2.6.2 理事会の役割明確化

i) 理事会における理事の立場

理事会において理事が所掌外の事案についても建設的な立場から意見を述べて理事同士で議論することを勧奨。

ii) 理事会の機能

理事会は、理事長又は担当理事の意思決定を補佐する現行の機能を維持し、意思決定権は持たない。しかし、理事会に付議することの意義は、決裁ライン以外も含めた組織として情報を共有し判断基準を確認する意味がある。

2.6.3 さらに、これまで技術協力事業に係る理事会付議は限定的であったが、理事会で審議・報告すべき事項と理事の役割を明確化すべきである。これについても、JICA は 2018 年度から以下の役割の整理を行い、運用を開始した。

<理事会審議・報告事項>

- 案件採択検討時に、後年度の予算執行見通しも含めて審議。
- 予算要求・編成段階での事項別表作成や、年央の予備費の執行も理事会付議し、予算に係る重要な意思決定には必ず役員レベルが関与。
- 予算執行状況を可視化し、理事会に定期的に報告。
- 個別の技術協力案件のうち、重要案件は案件形成と実施中の各段階で理事会付議。実施段階では、事業スキームの大きな変更の場合に付議。

<担当理事の役割>

- 担当理事は、担当部門の予算執行管理における責任を有し、担当部門の予算執行状況と予算との乖離や、計画額の大幅変更が発生した際にはその理由を理事会で説明する責任を負う。この運用ルールにより、理事から各部門長以下への適切な統制を確保することが期待される。

2.6.4 最終段階で理事会に付議する時点では既に覆しがたい状況になり、実質的な議論が難しい可能性もあるため、理事会の前段階で議論を尽くす実質的な議論の場を設けることが有効である。JICA は 2018 年度から理事レベルの実質的な議論の場として、技術協力事業委員会を設置し、同委員会の結果を理事会審議に参考意見として提出する運用としており、適切な対応といえる。

(7) 戦略的な資源配分メカニズムの強化と人材育成

- ・開発効果向上と資源配分適正化の観点から、共通の目的を有する複数案件の進捗と予算を同時に見て、全体の成果が上がるように資源配分を行う仕組みの強化とそのための人材育成

2.7.1 改善策の最後に、戦略的な資源配分メカニズムを強化し効率的に成果を達成するという視点の強化として、以下2点を挙げる。短期的な対応が期待される改善策の(1)～(6)に比べて長期的な取り組み課題であるが、直ちに具体的な検討を進め、対応できるものから取り組むことを提言する。

2.7.2 1 点目は、公的資金を扱う独立行政法人のマネジメント課題として、目的を効率的に達成するという観点の強化が求められる。教育、防災などどのような課題に対して資金を活用するのかという点、そしてそれが全体として日本の国益にどのように裨益しているのかという点を把握し配分を改善するシンクタンク機能を強化し、事業を選定する際の横串の課題、縦串の地域配分の横と縦の関係、また事業全体のマッピングと個別案件の選定の連動を強化することが必要。

2.7.3 そのためには、計画中及び実施中の技術協力案件を横串で見、資源配分の妥当性、後継案件実施の妥当性等を客観的に評価検証するメカニズムが求められる。こうした機能の付加について、既述の技術協力事業委員会の活用を含め検討を開始すべきである。あわせて、そうした機能強化の中で、個別案件単位だけではなく、より大きな単位において、予算管理マインドをもって事業と予算の双方をマネジメントできる人材を育成することが求められる。

| FAとして見たJICAの技術協力プロジェクト |
|---|
| ・国際「協力」か、国益を見据えた公的投資か。 |
| ・地域部→Funding Agency <ul style="list-style-type: none">・上から下へのタテ型の予算司令→現場の予算を管理しにくい・地域予算配分を分析する「頭脳」をJICAは持っているのか？・その分析を理事会で議論しているのか？ |
| ・課題部・在外事務所→大学、研究開発法人、研究者 <ul style="list-style-type: none">・ヨコ串の課題(インフラ、医療、教育)の下からの事業提案・予算事業のProject Manager, Project Director |
| ・地域部(たて)と課題部(よこ)の予算マトリックス |
| ・複数年にわたる予算管理の会計的アジャストメント |

図 24 ファンディングエージェンシーとして見た JICA の技術協力
出所：上山委員

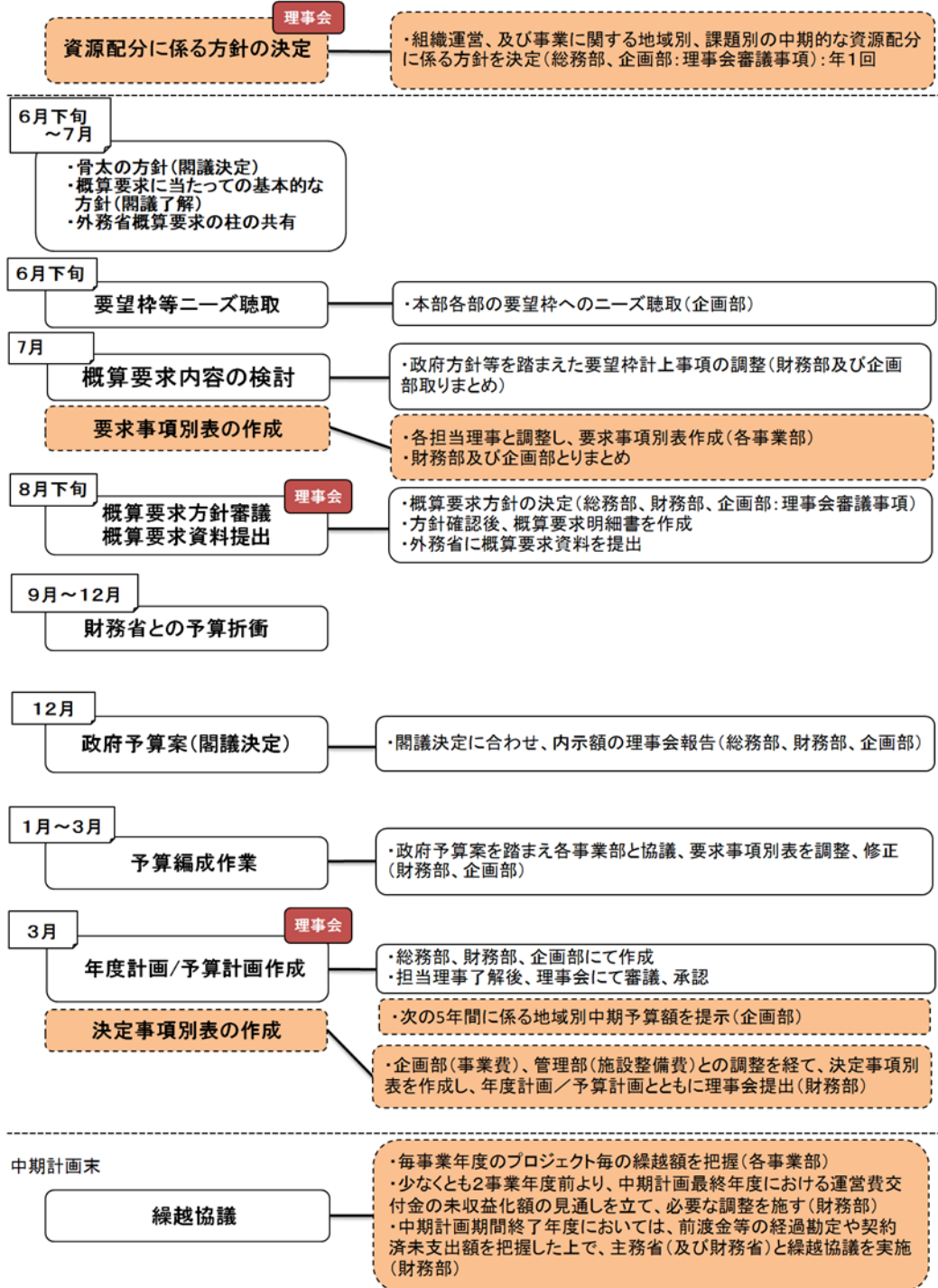
- 2.7.4 2点目は、法人全体の目標と個別案件とのリンケージを強化するため、中間的なポートフォリオの単位を検討することが求められる。JICAにおいて組織全体の目標の重要業績評価指標(Key Performance Indicators、以下、「KPI」という。)と個別案件管理のKPIに乖離がある。独立行政法人は成果の管理単位として、中期目標の「事業等のまとまり」(法人が評価される単位)を有するが、現状のJICAの一部の「事業等のまとまり」ではくくりが大きすぎて、「事業等のまとまり」における投入に対する具体的な成果管理が行えない。他方、個別案件単位ではくくりが小さすぎて、個別案件の成果だけでは法人の目標と必ずしも整合しない。
- 2.7.5 そこで、「事業等のまとまり」と個別案件の中間のくくりとして、「中間的なポートフォリオの単位」を検討することが望ましい。前述の通り、JICAは個別案件における組織横断の標準的なコストを算定することが困難であることなどから「中間的なポートフォリオ」は独法会計基準における業務達成基準の測定手段として活用することは難しいかもしれないが、何らかの形で「中間的なポートフォリオ」の単位を明確にすることにより、中期目標における地域や課題レベルの目標と、案件単位での成果の積み上げが有機的に結びつき、法人の成果として反映されることが望まれる。
- 2.7.6 また、そのような中間的なポートフォリオを持つことで、個別案件に「効果があるか」だけでなく「その効果は同予算で実施可能な代替案件と比して十分大きいのか」という観点で、個別案件への予算配分、継続の適否等を、戦略的に判断できるようになる。
- 2.7.7 JICAの事業は、それぞれ異なる価値基準を有しており(例えば保健の事業とインフラの事業では価値基準が異なる)、それらをひとまとめにした成果の目標を設定し、実績をモニタリングすることが、そもそも難しいことには留意が必要である。しかし、設定したポートフォリオ毎に完璧でなくても何らかのKPIを設定し、組織全体として効率的に成果が上がる戦略的な資源配分の仕組みを検討することは重要である。

第三章 提言を業務フロー各段階に反映させた改善点一覧

ここでは、第二章で挙げた提言を、より実務的に JICA の業務フローの各段階に反映させた形で改善点の一覧を整理する。なお、これは外部有識者の助言を踏まえ実務者会合がまとめた改善点一覧を諮問委員会で議論したもの。

1. 一般勘定予算要求・編成フロー

【オレンジ背景部：予算執行管理に係る問題を受け、JICA独自検討策と委員提言を踏まえた改善案】



2. 予算配分・執行フロー

【オレンジ背景部：予算執行管理に係る問題を受け、JICA独自検討策と委員提言を踏まえた改善案】

理事会・各部門の役割分担の整理

(1)理事会・理事

- ・理事会は理事長の意思決定を補佐する現行の機能を維持。
- ・意思決定権は持たないが、付議することにより決裁ライン以外も含めた組織として確認する意味がある。
- ・理事は担当部門の予算執行管理に責任を有する。

(2)予算執行管理室(予算調整の責任部門を一元化(2018年7月～))

- ・予算調整の責任を有し、年度当初の予算配賦・年央見直しを含む予算執行管理を行う。
- ・各年度の予算執行状況を適切に把握し、年度内の予算執行管理を適正化する。

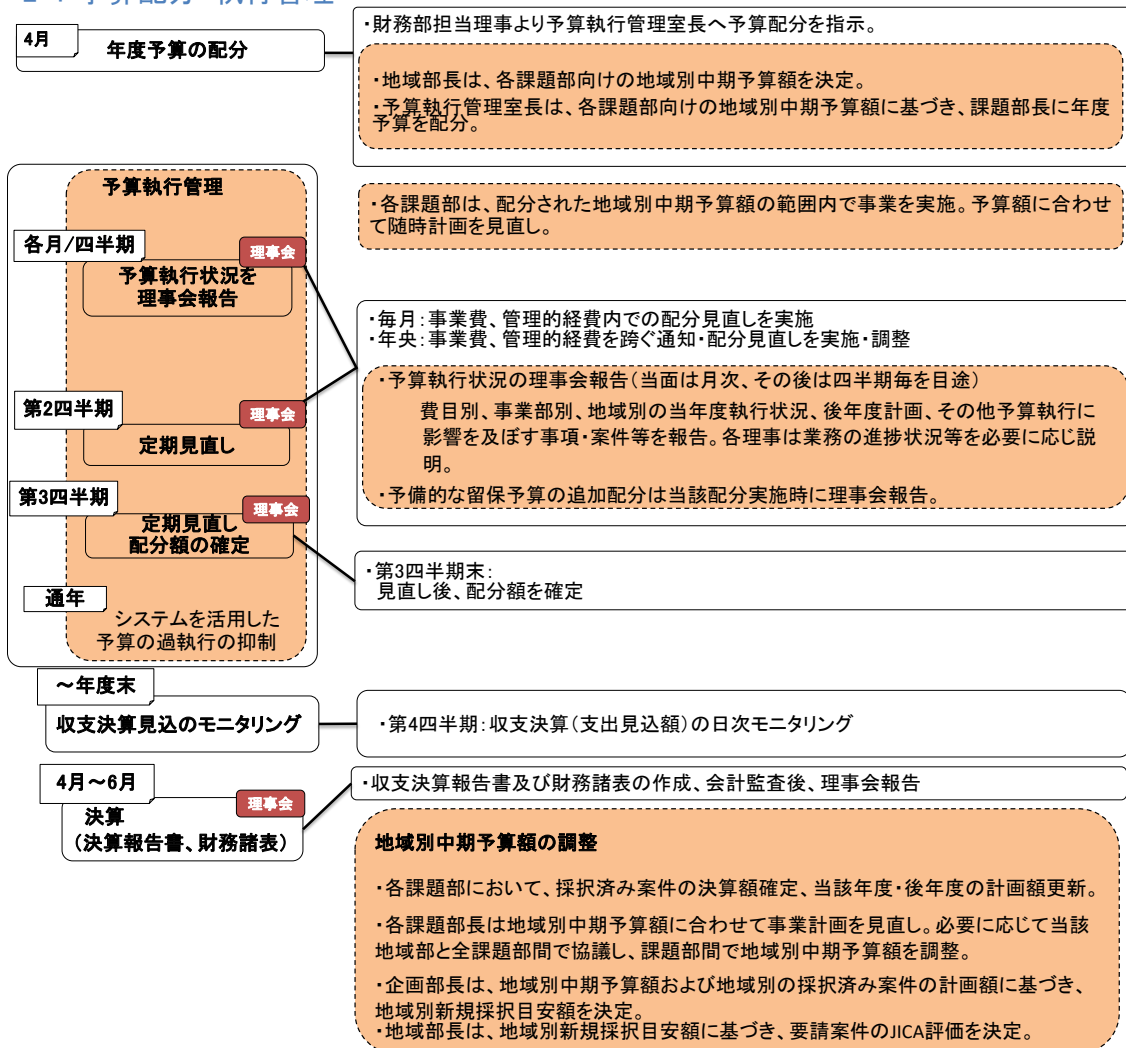
(3)地域部

- ・地域別中期予算額を管理する責任を有し、
 - ①企画部が定める地域別新規採択目安額に基づき要請案件に対するJICA評価を決定(シート2-2)。
 - ②各課題部向けの地域別中期予算額を決定。

(4)課題部

- ・各課題部に示された地域別中期予算額の範囲で、採択済み案件を実施する責任を有し、
 - ①実施案件について随時事業計画を見直し、後年度を含む計画額をシステム上で更新(月次確認)。
 - ②重要案件について内容または計画額の大幅な変更が必要な場合は、地域部の合意を得て変更。

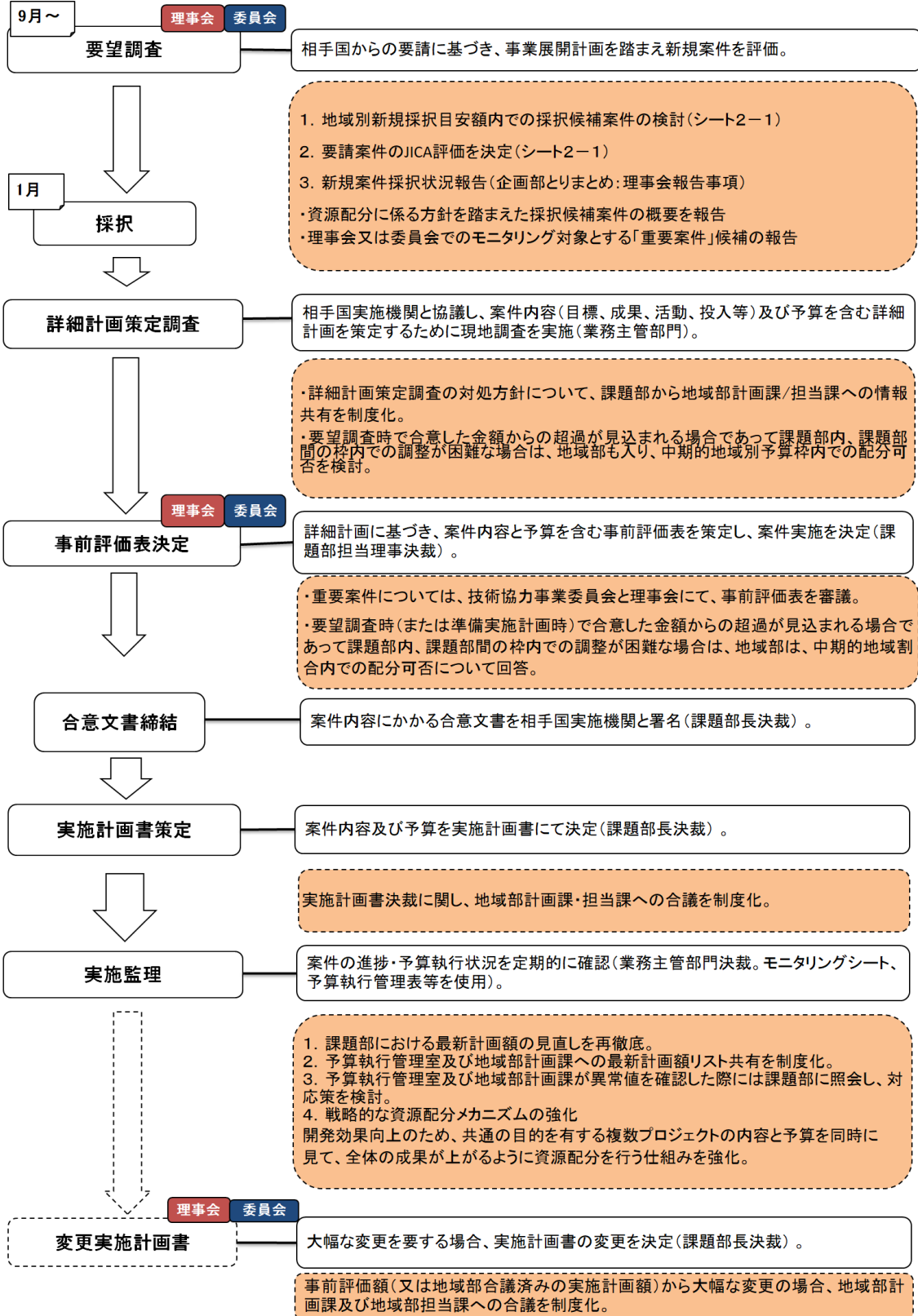
2-1 予算配分・執行管理



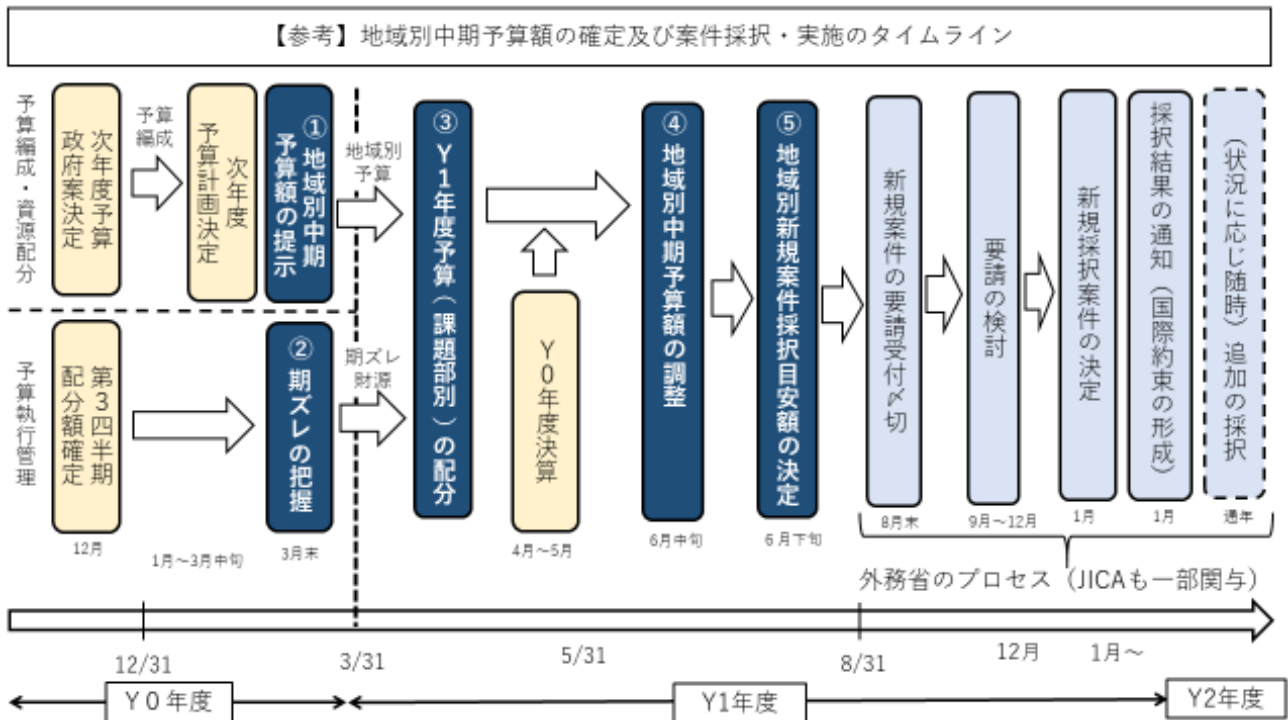
2-2 技術協カプロジェクト

| | |
|-----|---|
| 理事会 | 理事会 |
| 委員会 | 技術協力事業委員会(以下「委員会」) (技術協力事業のガバナンス強化を目的として、2018年7月に設置) |

【オレンジ背景部：予算執行管理に係る問題を受け、JICA独自検討策と委員提言を踏まえた改善案】



3. 地域別中期予算額の確定及び案件採択・実施のタイムライン



- ① 地域別中期予算額の提示 (Y0年度：予算編成後)
 - 企画部長は、上位の方針及び予算編成結果を踏まえ、Y0年度末までにY1年度以降5年間の地域別中期予算額を各地域部長に提示する。
 - 地域部長は、集計された計画額に基づき、採択済案件の実施に必要な各課題部向けの地域別中期予算額を暫定的に決定する。
- ② 期ズレの把握 (Y0年度末)
 - 予算執行管理室は、外部要因により、Y0年度中に予定されていた業務・支払いがY1年度にずれ込んだ場合(期ズレ)、当該情報を整理する。
- ③ 年度予算(課題部別)の配分 (Y1年度当初)
 - 財務担当理事は、Y1年度当初に予算執行管理室長へY1年度予算の配分の指示を行う。
 - 予算執行管理室長は、採択済案件の実施に必要な各課題部向けの地域別中期予算額に基づき、各課題部長にY1年度予算を配分する。
 - 課題部は、配分された地域別中期予算額の範囲で、採択済み案件を実施する。
- ④ 地域別中期予算額の調整 (Y1年度：6月中旬)
 - 地域部長は、各課題部長との協議を行い、Y0年度決算を踏まえ採択済案件の実施に必要な各課題部向けの地域別中期予算額を決定する。
- ⑤ 地域別新規案件採択目安額の通知 (Y1年度：6月下旬)
 - 企画部長は、新規案件採択検討の前提となる地域別新規採択目安額を決定する。
 - 地域部長は、地域別新規採択目安額に基づき、要請案件に対するJICA評価を決定する。

用語集（50音順）

| | |
|----------|--|
| 運営費交付金債務 | 独立行政法人の会計制度上、予算として国から支弁される運営費交付金は、収入ではなく「借入金」と同様に負債の部に計上され、「運営費交付金債務」として計上される。返済が求められる通常の借入金と異なるのは、「業務の履行」により返済義務が解消されることである。運営費交付金を使い業務を履行した際には、その分だけ「運営費交付金債務」を解消することができる。 |
| 課題部 | 地域部による面積管理のもと事業予算の配分を受け、技術協力事業等を実施する部署。 |
| 後年度計画額 | 案件毎の翌年度以降に計画する支出予定額をさす。締結済の契約額に加え、契約未了であるが計画済みの額を含めた金額。 |
| 最新計画額 | 案件毎の当該年度の支出予定額。事業進捗にあわせて随時更新される。 |
| 執行率 | 予算配分額に対する契約済額の比率。 |
| 収益化 | 業務の履行により運営費交付金債務を解消すること。計上額は「運営費交付金収益」勘定として、損益計算書の経常収益の部に計上される。 |
| 地域部 | 地域毎の部門（例えば東南アジア部やアフリカ部など、計6部）で、担当地域全体の事業実施に係る計画・調整を行い、地域内の国別予算の配分を行う部署。 |
| 面積管理 | 各地域（例えば東南アジアやアフリカなど）における技術協力事業に充当を予定する将来の5ヵ年の予算予定額の総額を企画部が示し、その金額の範囲内で地域部が複数年にわたる案件の採択と後年度計画額の管理を行うための予算管理手法。 |
| 要望調査 | 相手国政府からの要請書の提出を受けて、技術協力事業の新規採択を検討するプロセス。定期要請と随時要請があり、例年、定期要請は6月～2月頃にかけて行われる。外務省による採択、その後の事業立ち上げ準備を経て、本体事業の開始は要望調査の次年度以降になる。 |
| 予算管理 | 本報告書では、個別事業（ミクロ）単位ではなく、部門単位や組織単位といったマクロ単位での予算管理を指す。 |
| 予算現額 | 当年度予算額に前年度からの繰越額を加えた、当該年度の事業費財源として執行可能な予算額。 |
| 予算執行管理 | 本報告書では、個別事業単位での事業管理に直結する予算管理を指す。但し、諮問委員会の名称及び報告書タイトルにおいては、「予算管理」の意味も含めて予算執行管理と称している。 |
| 予算担当部局 | 財務部に加え、図10において予算調整部門とされている企画部等を指す。 |