終了時評価結果要約表

１．案件の概要		
国名：モンゴル国		案件名：内部監査及び業績モニタリングに係る能力向上プロジェクト
分野：財政・金融		援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：産業開発・公共政策部　ガバナンスグループ　行財政・金融課		協力金額（評価時点）：約1.67億円
協力期間	（R/D）：2011年1月～2013年12月 （R/D署名：2010年10月24日）	先方関係機関：大蔵省　予算管理・リスクマネジメント局
	（延長）：～2014年7月（予定）	日本側協力機関：EY新日本サステナビリティ株式会社
	（F/U）：	他の関連協力：

１－１　協力の背景と概要

モンゴル国（以下、「モンゴル」と記す）の公共財政管理改革の一環として、2009年に内部監査・業績モニタリング局〔Internal Auditing, Monitoring & Evaluation Department：IA-ME Dept., 2013年2月付通達で予算管理・リスクマネジメント局（Budget Control and Risk Management Department：BC-RM Dept.）に改称〕が大蔵省内に設立された。同局は大蔵省の内部監査を実施し、中央省庁や地方政府の内部監査機能への指導を行う立場にある。しかしながら、内部監査部門は中央省庁や地方政府において確立されていない状況にあった。法的環境・実施体制整備及び職員の能力向上が必須となっていることから、モンゴル政府はわが国政府に当該分野での技術協力を要請した。

１－２　協力内容

本プロジェクトでは、内部監査制度の導入が初期段階であるモンゴル政府において、IA-ME Dept.を通して中央省庁と地方政府に内部監査機能を導入し普及させるための基本的な能力が備わる状況となることを目的として、2012年1月から2013年12月までの2年間の計画で技術協力を実施している。

（1）上位目標

内部監査機能の基本的な枠組みが中央省庁と地方政府に導入される。

（2）プロジェクト目標

モンゴル政府において、大蔵省の内部監査・モニタリング評価局を通じて、中央省庁と地方政府に内部監査機能を導入し普及させるための基本的な能力が備わる。

（3）成果

成果1．中央省庁と地方政府における内部監査の必要性に対する意識が向上する。

成果2．内部監査・業績モニタリング局と選定された中央省庁と地方政府の職員の、内部監査の国際的な規準や実務についての見聞が広がる。

成果3．中央省庁と地方政府に内部監査機能を導入し普及させるための、モンゴルの事情に適した戦略計画草案が策定される。

（4）投入（評価時点）

＜日本側＞

総投入額：1.67億円

長期専門家派遣：なし　　機材供与：3,284,000円

短期専門家派遣：4名　　ローカルコスト負担：37.5百万円（一部予定を含む）

研修員受入：延べ21名

＜相手国側＞

カウンターパート配置：8～11名　　ローカルコスト負担：28,572,100MNT

土地・施設提供　　その他（通信・インターネット環境等）

２．　評価調査団の概要

調査者	担当分野	氏　名	所　属
	総括	天津　邦明	JICA産業開発・公共政策部　行財政・金融課　企画役
	協力企画	田中　智章	JICA産業開発・公共政策部　行財政・金融課
	内部監査	向山　光浩	株式会社トラスパイア　シニアコンサルタント/公認会計士
	評価分析	小林　信行	OPMAC株式会社　コンサルタント
調査期間	2013年9月16日～9月28日		評価種類：終了時評価

３．評価結果の概要

３－１　実績の確認

（1）プロジェクト目標の達成見込み

プロジェクト目標はほぼ達成されたと判断される。プロジェクト目標の指標となっている大蔵省による戦略計画草稿の承認は2013年11月中に、戦略計画の閣議決定自体も早ければ年内に完了する見込みとなっている。指標以外に関しても、大蔵省の内部監査に関連する能力の獲得を判断できるエビデンス〔カウンターパート（Counterpart：C/P）による講義実施、大蔵省内での内部監査活動の実践〕が確認された。

（2）成果（アウトプット）の達成状況

成果1.はほぼ達成されたと判断される。各指標は目標を達成した状態にあるものの、政府職員へのアンケート調査で、上司の内部監査への理解不足が指摘されたことを考慮した。

成果2.は達成されたと判断される。BC-RM Dept.や中央省庁からのセミナー参加者の内部監査実務の理解度は、テスト結果を見る限り満足できる水準にある。

成果3.はプロジェクト期間内に達成見込みと判断される。戦略計画草案の作成に関しては、終了時評価時点では計画期間中の活動内容とスケジュール案が策定されており、策定作業が一定程度進展していることが確認された。

３－２　評価結果の要約

（1）妥当性

妥当性は高いと判断される。

新予算法では中央省庁や地方政府が内部監査部門を保有すること、大蔵省が中央省庁や地方政府の内部監査部門を指導することを規定しており、本プロジェクトはモンゴル政府の開発政策と合致している。本プロジェクトの主たるターゲットグループは大蔵省BC-RM Dept.である。同局は新予算法に基づくモンゴル政府の内部監査導入を進める役割を大蔵省内で担っており、ターゲットグループの選定も適切である。外務省の「対モンゴル国 国別援助方針」では、援助の重点目標として、ガバナンスの強化が盛り込まれている。本プロジェクトは内部監査機能の導入・促進を通じて、モンゴル政府の財政管理機能の強化を図るものであり、日本の援助政策とも整合的である。

（2）有効性

有効性は高いと判断される。

内部監査を導入・普及する中期の戦略計画（計画期間：2014年～2016年）の策定が大蔵省内で進められている。戦略策定計画の初稿は2013年10月に完成する見込みで、11月までに大蔵省内のレビュープロセスを経て、年末までに閣議決定する方向で準備が進められている。戦略計画は法規の整備、特定分野の監査手法の作成及び研修、内部監査人資格制の整備等、幅広い内容を含むものになる予定である。C/P職員が本プロジェクトで作成した研修資料を編集し、新予算法の説明のために、自ら内部監査活動に関するセミナーを実施している。

（3）効率性

効率性は高いと判断される。

全体として適切な時期に適切な質・量の資源が投入されており、日本・モンゴル国側双方の投入や活動はほぼ当初の計画どおりに実施されている。専門家やC/P職員へのインタビューでは、投入の量や質につき深刻な課題は指摘されなかった。2013年度から新予算法に基づき内部監査が実施されるため、プロジェクトの開始時期は時機を得たものとの意見がC/P職員から聞かれた。地方政府におけるパイロット監査活動の遅れに関しては、①専門家が監査人の配置を急ぐよう関係機関に働きかける、②パイロット活動の遅延を戦略計画に反映する（配置が更に遅れるようであれば、地方政府での監査計画を中央省庁のものと別の内容にする等）ことが検討されている。

（4）インパクト

インパクトは、終了時評価時点での見込みとして、高いと判断される。

上位目標に関しては、新予算法に基づく内部監査は2013年度から実施され始めたばかりであり、長期での事業効果発現を確認するにはまだ時間を要すると考えられる。本プロジェクトはモンゴル政府職員の内部監査能力の向上、更にはモンゴル政府内の内部監査機能の導入をめざしてきたが、内部監査戦略計画の内閣承認プロセスを通じて内閣内でも内部監査の理解が高まってきている。

（5）持続性

持続性は中程度と判断される。

政策・制度面では、新予算法は2013年度から施行され、内部監査規程や内部監査委員会規定といった内部監査を機能させるための細則も承認された。現在、関連法規は整備される方向にあり、今後はむしろ法規の運用状況をモニタリングする段階にある。組織面に関しては、大蔵省、パイロット機関ともに頻繁な人事異動があり、経験の蓄積や安定的な監査業務実施の観点からは改善すべき状況にある。また、内部監査人の任命に関しても未整備な状況にあり、適切な資格制度の確立が急務といえる。技術面に関しては、C/P職員が内部監査のコンセプトに関してはセミナー、講義等の活動を継続できる能力を有している。監査基準、監査マニュアルといった監査業務に必要なツールは揃っている一方、監査実務に関しての研修機会は限られている。財務面では、プロジェクト効果の持続に必要な活動を実施・維持するための予算（内部監査関連のセミナー実施、内部監査活動、人材配置等）が十分確保されていない。持続性の課題は、リソース不足に起因する部分が大きい。

３－３　効果発現に貢献した要因

（1）計画内容に関すること

特になし。

（2）実施プロセスに関すること

現在、施行されている新予算法により中央省庁及び地方政府にて内部監査の実施が義務づけられている。この点を踏まえ、C/P職員がモンゴル政府内の内部監査機能の確立が急務であることを十分理解している点が高い有効性に寄与している。

３－４　問題点及び問題を惹起した要因

（1）計画内容に関すること

本プロジェクトでは、中央省庁や地方政府のマネジメント層を対象とした啓発セミナーを実施したが、政府職員へのアンケート調査では上司の理解が十分でないとの意見が多く寄せられた。啓発活動自体は十分なカバレッジがあるものと考えられるが、内部監査に関する理解の浸透には時間を要すると考えられるため、成果1の達成に関しては慎重な判断を行った。

（2）実施プロセスに関すること

大蔵省、パイロット機関ともに頻繁な人事異動があり、経験の蓄積を阻害していることが挙げられる。本プロジェクトの効率性に深刻な影響を与えるほどではないものの、人事異動は初学者向けの基礎的な講義を繰り返す原因ともなった。

３－５　結論

BC-RM Dept.の職員は内部監査に関連するコンセプトを理解し、理論に関するセミナーを継続できる能力を獲得している。また、モンゴル政府内での内部監査活動の展開に必要となる3

カ年戦略計画の策定もプロジェクト終了までにめどがつく見通しである。そのため、プロジェクト目標の達成状況は満足できる状況にあるといえる。内部監査に必要な文書体系の整備や普及に関しても、本プロジェクトは一定の役割を果たした。しかしながら、モンゴル政府内での内部監査導入はいまだ緒についたばかりであり、今後は戦略計画に沿って中央省庁や地方政府に内部監査機能を確立する時期にある。特に内部監査人の認定・育成制度、予算確保といった持続性を確保するための取り組みは今後も強化されることが望ましい。

３－６　提言（当該プロジェクトに関する具体的な措置、提案、助言）

（1）モンゴル財務省への提言

1）中央省庁、地方政府における内部監査の制度的枠組みの整備状況モニタリング

全省庁及び地方政府が内部監査に係る制度的枠組みを構築するために、内部監査委員会やレポーティングラインなどの整備状況を大蔵省BC-RMがモニタリングし、必要に応じて支援を実施することが重要である。

2）継続的な啓発活動

専門職的実施の国際フレームワーク（International Professional Practices Framework：IPPF）モンゴル語版の継続的な配布や、プロジェクトで作成したプレゼンテーション教材の効果的な活用・配布を図ることが効果的である。更に今後は実施対象地域を拡大することも求められる。

3）戦略的な人材育成方針の導入

プロジェクトの持続性を確保するためにより戦略的な人材配置・育成方針（キャリアパス、キャリア開発、OJT）が重要である。地方政府における効果的・効率的な内部監査人研修の構築や、内部監査人の公的資格の導入を中期戦略計画で明記することが望ましい。

4）予算確保

モンゴルは内部監査関連費用をプログラム別の予算として毎年十分に確保し、安定的な内部監査普及に向けた活動実施が重要である。

（2）JICAプロジェクトチームへの提言

1）戦略計画の作成・承認の支援

本プロジェクトで作成支援している中期戦略計画（案）において、達成目標、制度的枠組み、内部監査人の独立性の確保、人材配置・育成、計画のモニタリングがどのように中期戦略計画へ位置づけられているかを確認し、内閣承認に向けたC/Pの活動をプロジェクトとして支援することが求められる。

2）プロジェクトの延長

本プロジェクトはおおむね順調に実施され的確に成果を生み出してきたものの、プロ

ジェクト目標及び各成果の十分な達成をめざすという観点からは、なおも残された課題は存在するため、中期戦略計画に沿った内部監査の啓発活動や、研修及び内部監査実務の支援を目的としたプロジェクトの延長が望ましい。

３－７　教訓（当該プロジェクトから導き出された他の類似プロジェクトの発掘・形成、実施、運営管理に参考となる事柄）

内部監査制度導入の手法はその国の背景に合致するように設計されるべきである。モンゴルのような内部監査導入初期の国においては、内部監査の概念的枠組みや、内部統制、リスクアプローチなどといったなじみのない新たな概念・手法の導入は大変難しい。このような場合、本プロジェクトで実施したように、理論一辺倒の講義だけではなくフィールドワークもうまく組み合わせることで、内部監査の制度構築につながり、また内部監査人の能力開発につながる。

３－８　フォローアップ状況

モンゴル政府は、本フェーズはスタートアップ・フェーズであると認識したうえで、これら実践的な課題に対して効果的な次期フェーズの実施へ強い関心を表明した。現行フェーズ終了後、可能な限り早いタイミングでの次期フェーズ開始に対する強い期待感が表明された。モンゴル政府の要請内容を念頭に置き、上述した課題を解決できるような形での次期フェーズの支援が重要である。