

事業事前評価表

国際協力機構 産業開発・公共政策部 行財政・金融課

1. 案件名

国名：タンザニア連合共和国

案件名：内部監査能力強化プロジェクト フェーズ 2

Capacity Development Project for Internal Audit Phase 2

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における公共財政セクターの現状と課題

タンザニア連合共和国（以下「タンザニア」）政府は、国家開発戦略として、1999年に「タンザニア開発ビジョン 2025」を発表し開発の方向性（生活の質の向上、グッド・ガバナンスと法の支配の確保、強く競争力のある経済）を提示し、これを基礎に 2005年7月に第2次貧困削減戦略（PRS：Poverty Reduction Strategy）「成長と貧困削減のための国家戦略（NSGRP：National Strategy for Growth and Reduction of Poverty）」（通称 MKUKUTA）を制定し、2010年7月には第3次 PRS（MKUKUTA II）（2010/11-2014/15年度）が策定された。MKUKUTA II ではマクロ経済戦略の一環として公共財政管理分野の改革を重要課題の一つとして掲げており、これを担うため「公共財政管理改革プログラム」（PFMRP: Public Financial Management Reform Programme）及び、「税・関税近代化プログラム」を策定し取組を実施している。

PFMRP は 1990年代から財務省を中心に開始した会計・調達・監査にかかる能力向上などに焦点を当てたプログラムであり、JICA ではこれをサポートするため、2007年に開発計画型技術協力「公共財政管理能力向上支援」を実施し 11項目の提言をまとめ、2009年9月から 2012年10月には本プロジェクトの先行プロジェクトである「内部監査能力強化プロジェクト」（プロジェクトフェーズ 1）を実施し、財務省内部監査局（IAGD: Internal Auditor General's Division）が MDA の内部監査人の育成及び指導を行うための基盤を整備した。

プロジェクトフェーズ 1 実施後も内部監査人によって調書の記述方式や質にばらつきがあったり、地方にいたっては調達明細書と帳簿の突合のみの実施に留まっていたりと、統一されたルールに基づく均一的な内部監査の実施と質の改善の課題が残る。また内部監査を実施する意義がステークホルダー（被監査部門、内部監査委員会等）に認識されておらず、最終的に組織の業務改善には繋がっていないのが現状である。そこでタンザニア政府は、内部監査調書の質の向上、地方政府（LGA: Local Government Authority）の内部監査人の育成、ステークホルダーの内部監査に対する理解の促進を促すため、我が国に対して、IAGD のさらなる能力強化を目的とした本件「内部監査能力強化プロジェクト フェーズ 2」を要請した。

(2) 当該国における公的部門の内部監査の開発政策と本事業の位置づけ

タンザニア政府は、2012年7月に開始したPFMRP第4フェーズでは「2017年6月末までに公共サービスにおける健全な財政管理及び規律が確立される」を上位目標に掲げ、これを達成するため5つの主要達成分野(KRAs: Key Results Areas)を設定し、「予算コントロール・監視」では、「2017年6月までに財政法・関連規則、財務の内部コントロール機能、外部監査勧告に基づき、中央省庁、LGAの能力が強化される」という目標が掲げられている。内部監査に関してはこの中で「2016年までに内部監査の機能の対象範囲が拡大し、質が向上する」という成果¹が設定されており、本事業はこれを直接的に支援するプロジェクトにあたる。

(3) タンザニア国の公共財政部門に対する我が国及び JICA の援助方針と実績

我が国の対タンザニア国別援助方針(平成24年6月)では、タンザニア政府がMKUKUTA IIの目標達成を推進するため、「貧困削減に向けた経済成長」、「経済成長と貧困削減を支えるインフラ開発」及び「国民全てに対する行政サービスの改善」を3つの柱とし、事業展開計画では、援助重点分野の一つに「ガバナンスと行政の説明責任」を掲げ開発課題として「行財政管理能力強化」を取り上げており、技術協力による能力開発・制度構築及び財政支援による財政基盤の強化を行うこととしている。

技術協力については、これまで「内部監査能力強化プロジェクト」(2009-2012)を実施し、他に「東部アフリカ地域税関能力向上プロジェクト フェーズ 2」(2009-2013)及び「税務研修能力強化プロジェクト」(2012-2015)を実施中である。

財政支援については、一般財政支援(GBS: General Budget Support)及びPFMRPバスケットファンドへの資金拠出等を行っている。2001年度より債務救済無償を利用してGBSの拠出を開始し、ノン・プロジェクト無償(2004-06年度)、世銀PRSCとの協調融資を通じた円借款によるGBS(2006年度にあたる第4次から8次に亘る5度)を実施した。(2013年4月、日本政府よりタンザニア政府に対して第10次の供与に向けた事前通報がなされている)。

PFMRPバスケットファンドへの資金拠出については、財政管理能力向上に関する活動費(2005年度)、食糧援助見返り資金(2006年度)及び貧困削減無償により(2008-09年度)により実施している。

(4) 他の援助機関の対応

2000/01年度よりMKUKUTAで規定された開発目標の達成を支援する目的として、ドナーによるGBSが供与され、2003/04年度以降、世銀はPRSCをもってGBSを実施している。

IAGDに対しては、PFMRP及びJICA以外からは直接の支援は行われていないが、ドイツ国際協力公社(GIZ)が、地方分権化プロセスにおける地方のガバナンス・プロセス改善プロジェクト(SULGO(Support to Local Governance Process) Programme)を実施している。

PFMRPを通じた公共財政改革全般に対する支援として、各ドナーは技術支援プログラム

その他、ワーキンググループ会合/プログラム評価等における技術的アドバイス、また PFMRP 第 2 フェーズ以降ではコモン・バスケットへの資金投入を行っている。

3. 事業概要

(1) 事業目的 (協力プログラムにおける位置づけを含む)

本事業は、IAGD による、実務スキルを身に付けた内部監査人を育成するためのチャンピオン認定プログラムの強化、特定のプロセスに対する高度なスキルを用いた監査を実施するための実用的な技術ツールであるガイドラインの開発、及び MDA/LGA の監査委員会を通じた監査による改善提案へのフォローアップに対する IAGD の支援機能の強化を行うことにより、IAGD の MDA/LGA に対する技術指導の運営能力の強化を図り、もって IAGD の技術指導を通じて MDA/LGA における内部監査サービスの充実に寄与するものである。

(2) プロジェクトサイト / 対象地域名

タンザニア国全土

(3) 本事業の受益者 (ターゲットグループ)

IAGD 及び MDA/LGA の内部監査ユニット (IAU: Internal Audit Unit) とする。(タンザニア全体の内部監査人の人数は 700 名程度)

(4) 事業スケジュール (協力期間)

2013 年 10 月 ~ 2017 年 9 月を予定 (計 48 ヶ月)

(5) 総事業費 (日本側)

4.0 億円

(6) 相手国側実施機関

財務省内部監査局 (IAGD)

(7) 投入 (インプット)

1) 日本側

- ・ 専門家派遣：内部監査計画、内部監査モニタリング、人材研修、研修調整など 4 年間で 60 MM 程度
- ・ 本邦および/または第三国研修：年間 10 名程度
- ・ 機材供与：プロジェクト活動に必要な資機材の供与
- ・ 現地活動経費

2) タンザニア国側

- ・ カウンターパート・マネジメントの配置

プロジェクト・ディレクター (Internal Auditor General Ministry of Finance)

プロジェクト・マネージャー (Assistant Internal Auditor General of Quality Assurance Section)

・カウンターパート・スタッフの配置

IAGD 職員等 10 名程度

・機材

・プロジェクト事務所： JICA 専門家執務室、施設設備など

・現地業務費：カウンターパート側コスト (OJT やワークショップ実施にかかる日当、交通費等)

(8) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境に対する影響/用地取得・住民移転

カテゴリ分類：C

カテゴリ分類の根拠：本件は、IAGD 職員の能力強化通じてタンザニアの内部監査の実施能力強化を図るものであり、環境社会配慮上の影響は生じない。

2) ジェンダー・平等推進/平和構築・貧困削減

特になし

3) その他

特になし

(9) 関連する援助活動

1) 我が国の援助活動

公共財政管理分野については、PFMRP 推進のためのコモン・バスケットへの拠出、公共財政管理分野における能力強化のための技術協力という財政支援および能力強化の両面から支援を行っており、本プロジェクト活動は公共財政管理改善に向けた資金支援と連携した現場レベルでの具体的な「プロジェクト型援助 (技術協力)」活動に位置づけられる。

2) 他ドナー等の援助活動

IAGD に対する直接の支援は JICA 及び PFMRP を通じたもの以外には実施されていないが、内部監査に関連のあるものとしては、GIZ が実施中の SULGO Programme で首相府地方自治庁が推進する地方政府改革プログラム (LGRP: Local Government Reform Program) を補完する取組として、内部監査に関連する分野への技術支援を限定した地域で行っている。本件プロジェクトの実施においては、GIZ の同プロジェクトの取り組みから LGA の内部監査の実態や技術ニーズ、あるいは教材や成果品についての情報を共有し活用することが有効である。

4. 協力の枠組み

(1) 協力概要

1) 上位目標

上位目標	「IAGD による技術指導を通じて MDA/LGA における内部監査サービスが充実する」
指標 1	MDA/LGA における標準化された報告ラインによって報告された報告の割合（トラフィック・ライト・アセスメント方式による検証）
指標 2	MDA/LGA の IAU により改善された内部監査業務（標準文書の導入、ワーキングペーパーの作成、内部監査の種類の数；トラフィック・ライト・アセスメント方式による検証）
指標 3	監査指摘事項に対する被監査機関の対応の向上

2) プロジェクト目標

プロジェクト目標	「IAGD の MDA/LGA に対する技術指導の運営能力が強化される」
指標 1	IAGD 品質保証課（QAS :Quality Assurance Section）による監査対象プロセス毎の内部監査のガイドライン等（実施手順書等）の対応リスト数の増加
指標 2	IAGD-QAS による、基本的な監査対象プロセスに対応した研修プログラムの計画策定及び計画に基づいた実施の実践回数、及び、育成されたチャンピオンの人数、他の研修プログラムに参加した研修受講者の数
指標 3	IAGD-QAS における、MDA/LGA の現状把握に関する情報共有方法の改善により得られた情報収集回数、及び、内部監査の品質管理の実施にかかる報告・フィードバックの回数

3) 成果及び活動

成果 1	IAGD による、実務スキルを身に付けた内部監査人を育成するためのチャンピオン認定プログラムが強化される
指標 1-1	IAGD による継続的な研修プログラムの年間実施件数
指標 1-2	継続的なモニタリング活動の年間実施件数
指標 1-3	チャンピオン及びチャンピオン候補生の数
指標 1-4	IAGD による研修プログラム実施の MDA/LGA の増加・OJT 対象者の数
指標 1-5	MDA/LGA におけるチャンピオンによる活動を通じた内部監査におけるワーキングペーパーの数および内部監査結果の平均スコアの改善

活動 1-1	チャンピオンを活用したOJT及びモニタリング計画の策定と実施調整が、IAGDにより実施される
活動 1-2	チャンピオンによるモニタリングがMDA/LGAのIAUの内部監査業務に対して実施される
活動 1-3	MDA/LGAのIAUの内部監査人の中からチャンピオン候補生が選定される
活動 1-4	チャンピオン候補生に対してワークショップが実施される
活動 1-5	チャンピオンによる、MDA/LGAの内部監査人及びチャンピオン候補生に対するOJTが実施される。
活動 1-6	チャンピオンによる、MDA/LGAのIAUの内部監査業務に対するモニタリングが実施される。
活動 1-7	チャンピオン候補生に対するチャンピオン認定のためのアセスメントが実施される。
活動 1-8	認定されたチャンピオンに対して、チャンピオン活動を導入するためのワークショップが実施される。
活動 1-9	チャンピオン（監査プロセス及び文書化）の認定プログラム、及び、チャンピオンによるOJT及びモニタリング活動のレビューが実施される
活動 1-10	リスクベース監査を導入するために内部監査ハンドブックセットの改訂が行われる
活動 1-11	OJT及びモニタリング活動を実施するための予算策定が行われる
活動 1-12	改訂されたチャンピオン認定プログラムを継続的に実施する(活動「1-1」～「1-9」及び「1-11」が定期的に繰り返し実施される)
成果 2	特定のプロセスに対する高度なスキルを用いた監査を実施するための実用的な技術ツールであるガイドラインが開発される
指標 2-1	内部監査ガイドライン文書の対象プロセスの拡充
指標 2-2	対象プロセスに対する研修プログラムの実施件数の増加
指標 2-3	IAGDから発出されるガイドライン文書の内部監査業務での活用のMDA/LGAの増加数
活動 2-1	内部監査人の能力強化が必要とされるプロセスが特定される
活動 2-2	特定されたプロセスに対する内部監査技法にかかるガイドラインがドラフトされる
活動 2-3	チャンピオンに対して特定されたプロセスに関するトレーニングを実

	施する
活動 2-4	ドラフトされたガイドラインが、成果 1 にかかる OJT の活動において特定されたプロセスに対して試用されレビューされる
活動 2-5	特定されたプロセスの内部監査技法にかかるガイドラインが最終化される
活動 2-6	MDA/LGA の内部監査人にガイドラインが配布される
活動 2-7	ガイドラインを開発・配布するための予算策定が行われる
成果 3	MDA/LGA の監査委員会を通じた監査による改善提案へのフォローアップに対する IAGD の支援機能が強化される。
指標 3-1	MDA/LGA の監査委員会メンバーから得られる適切なタイミングでのレポートの数ならびに提言の数
指標 3-2	MDA/LGA の内部監査業務の実施サイクルに基づき作成されたレポートおよびフォローアップの状況（トラフィック・ライト・アセスメントによる確認）
活動 3-1	フォローアップの仕組みを強化するための MDA/LGA の関係機関とのミーティングが開催される
活動 3-2	MDA/LGA の監査委員会メンバー向けの内部監査の啓発のための教材が開発・改訂される
活動 3-3	MDA/LGA の監査委員会メンバー向けの内部監査の啓発のための指導員を育成する
活動 3-4	育成された指導員により開発した教材を用いて内部監査啓発のためのセッションが開催される
活動 3-5	MDA/LGA での啓発活動に対するフォローアップの活動が行われる
活動 3-6	啓発活動のための予算策定が行われる

なお予算を確保出来た場合、IAGD-QAS 及び MDA/LGA に対するアセスメントを実施予定。

(2) その他インパクト

本プロジェクトを通じて、IAGD の技術指導の運営能力が強化されることが、内部監査の対応範囲の拡大と質の向上につながり、また監査委員会を通じた監査による改善提案へのフォローアップに対する支援機能が強化することで内部監査の実効性が高まることで、将

来的には MDA/LGA の内部統制や、リスク・マネジメント、ガバナンス・プロセスの向上に貢献することが期待される。

5 . 前提条件・外部条件 (リスク・コントロール)

(1) 事業実施のための前提

- § オペレーショナル・プランの詳細な実行計画が IAGD により策定される。
- § 内部監査の実効性に影響する調達、内部統制、外部監査等の改革プログラムの進捗がプロジェクトとの整合性が確保される。
- § フェーズ 1 の終了時評価時の提言事項への対応が行われる。
- § OJT 及びモニタリングの実施に必要なチャンピオンの人数が充足している。
- § MDA/LGA の IAU において OJT 及びモニタリングの実施に必要な予算及び人員が確保される。
- § プロジェクト活動にかかる CP のスタッフ及び IAU の内部監査人の配置が CP の指揮命令により確保される。
- § CP の OJT 及びモニタリング計画に則った実施方針や実行の優先順位に変更がない。

(2) 成果達成のための外部条件

- § 専門家による OJT 及びモニタリング実施上の障害がない。
- § 内部監査の実施に必要な予算の割当及び配賦が確保される。

(3) プロジェクト目標達成のための外部条件

- § スタッフ及びチャンピオンの離職率が高くない
- § チャンピオンの活動に対するインセンティブが確保される。
- § MDA/LGA においてプロジェクト活動に対するコミットメント及び協力の枠組みが確保される。
- § 組織変更等による人員の甚大な変更がない。
- § 組織変更や法規制の変更による監査委員会メンバーの頻繁な交代がない。

(4) 上位目標達成のための外部条件

- § 内部監査機能や人員配置に関わる政策や組織構造上の大きな変更がない。
- § 職務環境や内部監査人の待遇に大きな負の変更がない。

(5) その他

プロジェクト活動にかかる予算を IAGD の予算に反映させることが出来るよう、タンザニアの予算請求要求サイクルと整合性を取った、予算策定の作業を各成果にかかる活動の中に設定した。これによりタンザニア側からのプロジェクトへの投入の確保、及びプロジ

ェクト終了後の持続性の確保に貢献することが期待される。

6 . 評価結果

本事業は、タンザニア国の開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、また計画の適切性が認められることから、実施の意義は高い。

7 . 過去の類似案件の教訓と本事業への活用

本プロジェクトは、2009年～2012年にかけて実施された「内部監査能力強化プロジェクト」に続く技術協力プロジェクトである。本プロジェクトにおける案件形成は、前フェーズから得られた教訓を参照しつつ行われた。

(1) 過去の類似案件の教訓

前フェーズにおいては、専門家がチャンピオン候補生に対して、直接的に OJT を実施して技術指導を行ったが、OJT を開始するための調整に時間を要し研修機会の損失が発生したことから、本プロジェクトにおいては、IAGD の調整能力も強化しつつ、効率的に OJT 及びモニタリングが実施されるよう考慮する必要がある。

(2) 本事業への活用

本プロジェクトでも内部監査の質の向上及び内部監査人の人材育成等を図るため、OJT の実施及びチャンピオンを主体とした活動が重要となってくることから、本プロジェクトにおいては、IAGD の調整能力も強化しつつ、効率的に OJT 及びモニタリングが実施されるよう考慮する。

8 . 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる主な指標

4 . (1) のとおり。

(2) 今後の評価計画

事業開始 6 ヶ月以内	ベースライン調査
事業中間時点	中間レビュー
事業終了 6 ヶ月前	終了時評価
事業終了 3 年後	事後評価

以上