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：　モンゴル国

案件名：　和名　内部監査能力向上支援プロジェクト フェーズ２

英名　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管理（内部監査）の開発実績（現状）と課題

モンゴル国は、鉱物資源開発に伴う資本流入や石炭・銅の国際市況を追い風に、近年経済成長が加速している（2011 年 17.5%、2012 年 12.3%）。このような状況下、モンゴル政府は安定的なマクロ経済運営を図るために、2013 年より財政安定化法を施行し、構造的財政収支を対 GDP 比マイナス 2%以内、公的債務残高を GDP の 40%以内に抑えることを掲げている。また 2013 年度予算より新予算法（Integrated Budget Law: IBL）を施行し、予算の策定、執行、執行状況の監査など予算管理のプロセス全般を強化している。他方、公共インフラ投資を初めとする財政需要は大きく、財政状況は大変厳しい状況にある。

公共財政管理強化の動きの中で、内部監査機能強化の重要性が高まってきている。具体的には、中央省庁、県及びウランバートル市管轄の公的機関の内部監査を指導する部局として、大蔵省の中に「予算管理・リスクマネジメント局（BC-RM 局）」が設置された[1]。同政府決議では、BC-RM 局がこれらの公的機関に対して内部監査の設置・運用に係る指導を行うように定めているが、設置当初は、人材、経験ともに不足しており、多くの課題を抱えていた。

こうした中、モンゴル政府の日本に対する要請を受け、2012 年 1 月から 2014 年 7 月にかけて、「内部監査及び業績モニタリング能力向上プロジェクト」（詳細は後述）を実施している。これにより、内部監査の啓発活動や各組織における内部監査の業務支援、内部監査中期展開計画の策定支援を行った。他方、残された課題として、内部監査中期展開計画（2014 年～2016 年）に沿った内部監査機能強化、とりわけ内部監査の法的環境整備や、内部監査人の育成・定着、内部監査の品質管理保証体制の導入などが存在している。

そのため、モンゴル政府は、日本政府に対して、内部監査中期展開計画の実施支援に係る協力を要請した。

---

[1]政府決議 46 号（2009 年 2 月 11 日）に則り、大蔵省の中に内部監査･業績モニタリング局（IA-ME 局）が新設された。その後、内閣府通達第 56 号（2013 年 2 月 16 日付）により、組織内再編があり、IA-ME 局は「予算管理・リスクマネジメント局」（BC-RM 局）に名称を変更した。

（2）当該国における公共財政管理（内部監査）の開発政策と本事業の位置づけ

2011 年に成立した上述の新予算法（Integrated Budget Law: IBL）は、財政安定化法の実効性を担保することを趣旨として、予算の策定、執行、執行状況の内部監査など予算管理のプロセス全般を包括的に定めている。本法では、内部監査の定義づけ及び、政府内の内部監査権限の明確化が試みられた他、内部監査の体制（内部監査部門の設置、内部監査人の配置）についても規定された。また、各機関等における内部監査部門は、大蔵省の内部監査統括部門の指導を受けることとされている。

法律施行に加え、2014 年 1 月に内部監査中期展開計画（2014 年～2016 年）がモンゴル大蔵大臣によって承認された。この展開計画は、政府機関の各組織が足並みをそろえて内部監査を実施し、モンゴルの公共財政管理の向上を目指しており、「政府内部監査の段階的発展、組織ガバナンスの改善、行政サービスの充実化、効率性の確保」を長期目標としている。長期目標達成のために、

・目的 1：内部監査の法的環境の改善
・目的 2：内部監査組織体制の整備
・目的 3：公認政府内部監査人の育成
・目的 4：組織体の価値向上に資する内部監査業務の確立
・目的 5：内部監査品質管理保証の導入
・目的 6：内部監査、リスクマネジメントの啓発活動

を目的として掲げている。

本事業はこの展開計画の目標及び目的に則って実施される。とりわけ、目的 1、3、4、5 はそれぞれ、本事業の成果 1～4 と合致している。

（3）公共財政管理（内部監査）に対する我が国及び JICA の援助方針と実績

「対モンゴル国　国別援助方針」（2012 年 5 月）では、援助重点分野の一つに「鉱業セクターの持続可能な開発とガバナンスの強化」を掲げ、開発課題に「資源収入の適正管理を含むガバナンス強化」を取り上げている。日本の対応方針として、行政能力の向上による財政管理・金融機能の強化、並びに法・制度整備および関連人材育成を通じたガバナンス体制の確立・定義に向けた支援を掲げている。本プロジェクトもこの枠組みに位置づけられる。

こうした流れの中で、JICA はモンゴルにおいて「内部監査及び業績モニタリング能力向上プロジェクト」を 2012 年から 2014 年 7 月にかけて実施している。本プロジェクトの貢献により、BC-RM 局としては、内部監査の基本的な考え方を関連政府機関（省庁、地方自治体等）に広め、内部監査指導の担当局としての位置づけを確立し、さらに各組織において内部監査業務を開始・導入することが可能になった。

（4）他の援助機関の対応

世銀が Multi Sectorial TA Loan の中で内部監査のコンポーネントを実施中（2011 年 10 月～2014 年 12 月）。本プロジェクトにより、内部監査に関する規則及びマニュアルが策定された。JICA 本プロジェクトの開始直後に世銀 TA は終了予定であり、重複はしない見込みだが、世銀との情報共有は行う必要がある。

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、前フェーズでの支援内容（内部監査啓発、内部監査人強化、内部監査中期展開計画の策定）を踏まえた上で、モンゴル政府において、内部監査に係る法的枠組みの強化、内部監査人の資格制度拡充、内部監査人の実務能力強化及び品質保証制度の導入により、中期展開計画に沿った、より強固な内部監査の枠組みの形成を図り、もってモンゴル政府の内部監査人が、制度面、組織面、人材面において、より持続的な環境下で内部監査の実施が可能となるものである。

（2）プロジェクトサイト/対象地域名

モンゴル全国、主にウランバートル市

（3）本事業の受益者（ターゲットグループ）

大蔵省　予算管理・リスクマネジメント局　及び　モンゴル政府機関内部監査部局

等に所属する内部監査人（計数百人）

（4）事業スケジュール（協力期間）

2014 年 11 月～2017 年 10 月

（5）総事業費（日本側）

3 億円

（6）相手国側実施機関

大蔵省　予算管理・リスクマネジメント局

（7）投入（インプット）

1）日本側

・専門家派遣：監査（法的枠組み）、監査（資格制度）、監査（実務指導）、監査（品質管理）、業務調整

・研修：本邦研修かつ／あるいは第三国研修

・機材供与：プロジェクト活動に必要な資機材の供与

2）モンゴル国側

・カウンターパート配置

（プロジェクト・ディレクター：大蔵省事務次官、プロジェクト・マネージャー：大蔵省 BC-RM 局長）

・プロジェクト用執務室：プロジェクト実施に必要な大蔵省内の執務室及び施設整備の提供

・運営・経常経費：電気、水道、通信、モンゴル側カウンターパートの国内旅費など

（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

① カテゴリ分類：C

② カテゴリ分類の根拠：本事業は、「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン（2010 年公布）に掲げる影響を及ぼしやすいセクター・特性及び影響を受けやすい地域に該当せず、環境への望ましくない影響は最小限であると判断されるため。

2）ジェンダー平等推進・平和構築・貧困削減：特になし

（9）関連する援助活動

1）我が国の援助活動

活動や成果レベルでの具体的な連携案件は特になし

2）他ドナー等の援助活動

世銀が Multi Sectorial TA Loan の中で内部監査のコンポーネントを実施している。本 TA ではこれまでに内部監査関連の規定やガイドラインの策定など協力しており、本 JICA 協力と重複は生じないが、プロジェクト開始後も情報共有に努める。

４．協力の枠組み

（1）協力概要

1）上位目標と指標

【上位目標】

モンゴル政府の内部監査人が、制度面、組織面、人材面において、より持続的な環境下で内部監査を実施できるようになる。

【指標】

① （参考）モンゴルにおいて内部監査成熟度モデル（IA-CM: Internal Audit Capacity Model）の診断結果が現状（レベル 2）から一段階以上向上する。

② 内部監査の法的枠組みが形成される。

③ 内部監査が継続的に実施される。（内部監査報告書、提言、フォローアップの実施回数が増加する。）

④ 内部監査実施機関、公認政府部門内部監査人（CIAPPS: Certified Internal Auditor Professionals for Public Sector）、内部監査実務指導士（IAPI: Internal Audit Practical Instructors）の人数（かつ／あるいは割合（対政府機関、対内部監査人全体））が増加する。

2）プロジェクト目標と指標

【プロジェクト目標】

モンゴル政府が、内部監査中期展開計画に沿って、より強固な内部監査の枠組みを形成する。

【指標】

① （参考）モンゴルにおいて内部監査成熟度モデル(IA-CM)におけるプロジェクト対象分野の診断結果が現状（レベル 2）から一段階以上向上する。

② 内部監査や内部監査人に係る法的枠組みの強化に向けた継続的な取り組みが行われる（成果 1 のコンセプトペーパー内容に応じて、①法案・規則案の起草、②他省庁との協議、③法案成立等を実施）

③ CIAPPS 資格者として 200-300 人が認定される。

④ 優先分野内部監査マニュアルに基づいて、内部監査が継続的に実施される。

特定組織体（地方自治体、中小規模の政府機関）内部監査マニュアルに基づいて、内部監査が継続的に実施される。

（参考）これら以外の分野においても、従来通り内部監査が継続的に実施される。

（内部監査報告書、提言、フォローアップがそれぞれ XX 件、XX 件、XX 件ずつ作成・実施される）

⑤ 内部監査実施機関、CIAPPS、IAPI の人数（かつ／あるいは割合（対政府機関、対内部監査人全体））がそれぞれ現状の●●、●●、●●人から、XX、XX、XX に増加する。

⑥ 内部監査品質保証制度が機能し、2 件の内部監査品質保証レポートが作成される。

3）成果

① 内部監査に係るより強固な法的枠組み形成に向けた方策が特定される。

② 公認内部監査人資格制度が導入される。

③ 内部監査人の内部監査実施能力がより強化される。

④ 内部監査品質保証制度が導入される。

５．前提条件・外部条件

（1）前提条件

研修実施に際して、プロジェクトフェーズ 1 で知識・経験を習得したモンゴル内部監査講師や IAPI の協力が得られる。

内部監査マニュアルの作成等に際して、IAPI やその志願者がワーキングチームに加入する。

（2）外部条件（リスクコントロール）

・モンゴル政府が、国際水準・慣行に合致した内部監査機能の拡充という政策を変更しない。

・プロジェクト活動に影響を及ぼすような組織変更が起こらない。

・プロジェクトの進捗を妨げるような深刻な予算・人員削減、制度変更等が起こらない。

６．評価結果

本事業は、モンゴル国の開発政策、開発ニーズ及び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

（1）類似案件の評価結果

本事業の前フェーズである「内部監査・業績モニタリングにかかる能力向上支援プロジェクト」の終了時評価では、「プロジェクト目標の達成状況は満足できる状況にある」という評価結果を得た。しかしながら、「モンゴル政府内での内部監査導入は未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組みは今後も強化されることが望ましい」ため、本事業においても中期展開計画に沿った事業実施を行う。

（2）本事業への教訓

上述の終了時評価において、以下の教訓が得られており、本事業においてもモンゴルの内部監査導入の背景や状況に合致した事業設計・実施が肝要である。

教訓 :「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馴染みのない新たな

概念・手法の導入は大変難しい。このような場合、本協力で実施したように、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。」

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か月　　ベースライン調査

事業終了３年後　　事後評価