

国名 ガーナ	食糧農業省財務管理改善プロジェクト
-----------	-------------------

## I 案件概要

事業の背景	ガーナ政府は、中央省庁の公共財政・財務管理（PFM）システムの改革に努めてきたが、各省庁内及び傘下の地方機関レベルにおいても PFM システムの改善が必要な状況であった。食糧農業省は、他の援助機関の支援を受けて複数の事業を実施していたが、地方出先機関の財務業務の本省における一元管理に課題を抱えていた。2006年に省内に財務局が新設されたが、公共財政管理にかかる省全体の実施能力強化が急務となっていた。具体的には、財務情報管理の組織としての運用の見直し、財務管理システムの導入と定着、職員の能力向上などが課題となっていた。										
事業の目的	本事業は、(i)収支管理、コミットメント管理及び資産管理等の会計手順書の作成、講師の育成、研修の実施、(ii)内部監査チェックリストの作成等を通じて、財務管理業務の改善を図り、もって財務管理業務上の問題の減少に寄与することを目指した。 1.上位目標：食糧農業省の対外的農業サービス提供を滞らせる要因になり得る財務管理上の問題が減少する。 2.プロジェクト目標：食糧農業省の財務管理（PFM）が改善される。										
実施内容	1. 事業サイト：全国 2. 主な活動：(i)収支管理、コミットメント管理及び資産管理等の会計ガイドラインの作成、講師の育成、研修の実施、(ii)内部監査チェックリストの作成、他。 3. 投入実績 <table border="0" style="width:100%"> <tr> <td style="width:50%">日本側</td> <td style="width:50%">相手国側</td> </tr> <tr> <td>(1) 専門家派遣 20人</td> <td>(1) カウンターパート配置 8人(本事業のマネジメント)、54人(ワーキング・グループ、他)</td> </tr> <tr> <td>(2) 機材供与 コンピュータ、空調、他</td> <td>(2) 土地・建物 プロジェクト事務所</td> </tr> <tr> <td>(3) 一般管理費 研修費用、出張費用、現地スタッフ、他</td> <td></td> </tr> </table>			日本側	相手国側	(1) 専門家派遣 20人	(1) カウンターパート配置 8人(本事業のマネジメント)、54人(ワーキング・グループ、他)	(2) 機材供与 コンピュータ、空調、他	(2) 土地・建物 プロジェクト事務所	(3) 一般管理費 研修費用、出張費用、現地スタッフ、他	
日本側	相手国側										
(1) 専門家派遣 20人	(1) カウンターパート配置 8人(本事業のマネジメント)、54人(ワーキング・グループ、他)										
(2) 機材供与 コンピュータ、空調、他	(2) 土地・建物 プロジェクト事務所										
(3) 一般管理費 研修費用、出張費用、現地スタッフ、他											
事業期間	2010年10月～2016年10月 (延長期間：2016年1月～2016年10月)	事業費	(事前評価時) 546百万円、(実績) 921百万円								
相手国実施機関	食糧農業省（MOFA: Ministry of Food and Agriculture）										
日本側協力機関	株式会社コーエイ総合研究所 EY 新日本サステナビリティ株式会社										

## II 評価結果

### 【評価の制約】

- ・新型コロナウイルス流行の制約のため、電話/オンラインでのインタビューにより情報収集を行った。
- ・本事後評価においては、2015年以降の指標に関するデータの一部が、事業完了時に継続して統計・収集されていないため入手困難なこともあり、プロジェクト目標の継続状況の検証は限定的となった

<b>1 妥当性</b> <b>【事前評価時・事業完了時のガーナ政府の開発政策との整合性】</b> 本事業はガーナ政府の開発政策と合致していた。「第2期ガーナ経済成長・貧困削減戦略」（GPRS II）（2006年～2009年）において、PFMの主な課題である支出管理及び会計管理は重点課題とされていた。 <b>【事前評価時・事業完了時のガーナにおける開発ニーズとの整合性】</b> 本事業はガーナの開発ニーズと合致していた。食糧農業省は財務業務の一元管理に課題を抱えており、新設された財務局の実施能力強化が必要であった。 <b>【事前評価時における日本の援助方針との整合性】</b> 本事業は日本の対ガーナ援助方針と合致していた。重点分野の一つとして、「行政能力向上・制度改善」が掲げられており、その中で中央及び地方行政機関の能力強化と制度整備を支援するとしていた <sup>1</sup> 。 <b>【評価判断】</b> 以上より、本事業の妥当性は高い。
<b>2 有効性・インパクト</b> <b>【プロジェクト目標の事業完了時における達成状況】</b> プロジェクト目標は一部達成された。多くの指標が達成された一方で、これら達成にはガーナ統合財務管理情報システム（GIFMIS）などの他事業が重要な役割を果たしており、必ずしも本事業のインプットや活動だけによるものとはいえない。他方で、食糧農業省によれば、マニュアル開発の結果、業務効率性を向上させ、食糧農業省職員の会計実務の改善に寄与するなど、本事業が食糧農業省財務局の能力を向上させたため、指標の達成に一定程度貢献したといえる。 <b>【プロジェクト目標の事後評価時における継続状況】</b> プロジェクト目標の達成は本事業以外の要因によるものもあり本事業の効果は限定的であるため検証が困難である。 <b>【上位目標の事後評価時における達成状況】</b> 食糧農業省の財務管理業務の問題は解消されておらず、また上記と同様の理由で、上位目標への寄与を検証することは困難

<sup>1</sup> 出所：ODA 国別データブック（2010年）

である。本事業の成果の継続については、本事業で改訂された会計手順書（収支管理、コミットメント管理、資産管理）（AGB）と、改訂版AGBに沿って本事業で作成された内部監査チェックリストは、更新はされていないものの、継続的に活用されている。

【事後評価時に確認されたその他のインパクト】

本事業による自然環境へのインパクトはない。

【評価判断】

以上より、本事業の有効性・インパクトは中程度である。

プロジェクト目標及び上位目標の達成度

目標	指標	実績												
プロジェクト目標 MOFAの財務管理 (PFM)が改善される。	1 外部監査での指摘事項が減少する。	達成状況：未達成（検証不能） （事業完了時） 外部監査でのMOFAへの指摘数（2009年～2014年）												
		<table border="1"> <thead> <tr> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>2012</th> <th>2013</th> <th>2014</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>45件</td> <td>43件</td> <td>40件</td> <td>46件</td> <td>67件</td> <td>65件</td> </tr> </tbody> </table>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	45件	43件	40件	46件	67件	65件
	2009	2010	2011	2012	2013	2014								
	45件	43件	40件	46件	67件	65件								
	2 コストセンター（CC）から本省への月次財務報告の提出にかかる日数が減少する。	達成状況：検証不能（検証不能） （事業完了時） CCの支出は、財務局に報告書が提出されるのを待つ必要なく、GIFMISシステムからリアルタイムで入手することができる。												
	3 MOFA本省からCAGD*他の法定機関への年次財務報告が、より短い時間で提出される。  *会計総局	達成状況：達成（検証不能） ・2015年：2015年10月に終了したプロジェクト活動の成果を持続させるため、4月第1週に財務局が2015年の財務報告書をまとめた。 ・2014年：2015年5月13日提出（印刷用に2015年4月13日完成） ・2013年：2014年8月7日提出												
	4 MOFAの財務報告書が、MOFAのマネジメント層により検討・活用されている。	達成状況：検証不能（検証不能） （事業完了時） - MOFAマネジメントは、MOFAの2014年度年次財務報告書の改善を認識していた。 - MOFAマネジメント層による報告書の活用や財務局や報告書作成に関わる関係者との交流によって財務報告書の持続的な改善が期待されていた。												
5 会計手順書の普及や継続的な改善にかかるMOFA内の担当者が選定されるとともに、これらの活動に対する予算が確保される。	達成状況：一部達成（検証不能） （事業完了時） MOFAのマネジメント層は、特に事業完了後の体制のための措置を講じることが期待されていた。 (i) 継続的な改善と普及のための職員を選定し、配置する。 (ii) 上記活動を維持するための予算配分を確保すること。 次官室の下に固定資産管理ユニット（FAMU）を設置し、本部にFAMU事務局を設置した。FAMUのメンバーは次官が任命し、各部局の連絡担当者も任命された。FAMUは現在運営されているが、効果的に機能するように組織化されている最中である。FAMUの予算配分は要望されているが、FAMUの活動に必要な資金を確保するためには、MOFAからの予算措置が不可欠である。													
6 GIFMISを用いて、毎年の棚卸・更新を取り入れた固定資産管理実践モデルが構築される。	達成状況：達成（検証不能） （事業完了時） FAMUの持続的な活動の中で、年1回の棚卸・更新を取り入れた実践モデルの普及が期待された。 FAMUの活動を継続・改善するための枠組みとして、FAMU運営ハンドブックを作成し、定期的・半期ごとの棚卸・更新を基本とした固定資産登録・資産管理の実践モデルを構築した。													
7 MOFA本部の資産管理報告書の要求事項が、各部局・コストセンターによってまとめられる。	達成状況：達成（検証不能） （事業完了時） MOFAは全部局の第1号固定資産台帳を作成した。MOFAは固定資産管理の要件としてGIFMISの要件を採用した。資産データは、FAMUによってGIFMISシステム上の部局/コストセンター及びプロセスから収集することができた。FAMUは、GIFMISから固定資産台帳情報の管理・運用報告書やワークシートを一元的に作成することができた。													
上位目標 MOFAの対外的農業サービス提供を滞らせる要因になり得る財務管理上の問題が減少する。	（事後評価時）未達成 MOFAの2019年版監査報告書によると、2018年の51件のネガティブな所見に対し、約60件のネガティブな所見が記録されている。													

出所：食糧農業省

### 3 効率性

事業費は計画を大幅に上回り（計画比：169%）、事業期間は計画を上回った（計画比：122%）。事業費が計画を上回った理由は以下の通り。

第一に、中間レビューの結果と提言により、プロジェクト目標を達成するために、日本人専門家の人月数、機材、現地での一般業務費を増加させた。第二に、事業期間を一年延長し、新たな活動を追加した。その結果、計画通りのアウトプットが得られた。

以上より、効率性は低い。

### 4 持続性

#### 【政策面】

GIFMIS事業は、食糧農業省を含む全ての中央省庁におけるPFMの改善に向けて運用を開始している。

#### 【制度・体制面】

食糧農業省で固定資産管理を推進してきた固定資産管理ユニット（FAMU）の組織体制が強化された。職員の増員を行い、業務の充実を図った（当初は1名だったが、6名の配置となった）。しかし、FAMUを統括してきた財務局の組織体制や設定には、職員数が追加された以外の変更はみられない（当初の6名から11名）。

#### 【技術面】

職員はPFMを推進するために必要な技術と知識を維持している。これは、特に新入職員を対象とした定期的な導入研修やオリエンテーションを受けることで達成されている。また、職員は定期的にAGBを参照し、任務や活動がある場合には、定期的にAGBを参照している。

#### 【財務面】

食糧農業省によると、ガーナ政府からMOFAの財・サービスに必要な資金が配分されており、それはPFM業務も含まれる。しかし、PFM業務に特定されていないため、財・サービスの需要に基づき配分されることになる。国家予算よりMOFAの財・サービスに承認された予算は以下のとおりである。

食糧農業省 承認予算

(単位：GHS)

	2017	2018	2019	2020
予算	201,686,749	157,147,870	304,909,900	264,627,149

#### 【評価判断】

以上より、政策制度面/体制面/技術面/財務面に問題はみられず、本事業によって発現した効果の持続性は高い。

### 5 総合評価

本事業のプロジェクト目標の達成状況は確認できなかった。多くの指標が達成された一方で、かかる指標の達成は本事業の貢献のみに起因するものではなかった。上位目標は、食糧農業省の財務管理業務の問題が解消されておらず、達成できていない。効率性は、事業費、事業期間ともに計画を上回った。

以上より、総合的に判断すると、本事業は一部課題があると評価される。

## III 提言・教訓

実施機関への提言：

・食糧農業省財務局については、定期的なモニタリングと報告を通じて、地方出先機関の財務担当職員及び会計実務の監督機能を改善する必要がある。その結果、誤った会計処理の発見、修正し、正しい会計処理が促進され、財務局年次監査報告書におけるネガティブな所見の減少が可能となる。・食糧農業省財務局は AGB の改訂を行う必要がある。AGB の改訂は会計実務の更なる改善と食糧農業省の年次財務報告書におけるネガティブな所見の減少を促進させることができる。

JICA への教訓：

・いくつかの指標は関連性が薄く、また収集が容易ではなかったため事後評価では一部の指標の検証ができなかった。事業期間中に PDM の修正を行った方が良かったと思われる。ある特定の介入によってのみ PFM を改善することは通常困難であり、他の開発パートナーによる介入が JICA の介入に影響を与える可能性があるため、プロジェクトの目的を設定するために他の開発パートナーと協議を行った方が良く考える。