

タンザニア連合共和国

財務省

タンザニア国公共財政管理
能力向上支援（開発調査）

ファイナル・レポート
本文

平成 19 年 6 月
(2007 年)

独立行政法人 国際協力機構（JICA）

委託先

(株)エスエヌ・グローバルソリューション

序 文

日本国政府はタンザニア連合共和国政府の要請に基づき、同国の公共財政管理改革プログラムの内「国庫管理及び会計」分野に対する支援を決定し、独立行政法人国際協力機構がこの協力を実施いたしました。

当機構は、平成 17 年 8 月から平成 19 年 5 月までの間、8 回にわたり株式会社エスエヌ・グローバルソリューションの中込昭弘氏を団長とする調査団を現地に派遣しました。調査団はタンザニア連合共和国政府関係者と協議を行うとともに、現地調査を実施し、帰国後の国内作業を経て、ここに本報告書完成の運びとなりました。

この報告書がタンザニア連合共和国の公共財政管理能力向上に寄与するとともに、両国の友好・親善の一層の発展に役立つことを願うものです。

終わりに、調査にご協力とご支援をいただいた関係者各位に対し、心より感謝申し上げます。

平成 19 年 6 月

独立行政法人国際協力機構

理 事 伊 沢 正

伝達状

独立行政法人国際協力機構
理事 伊沢 正 殿

タンザニア国公共財政管理能力向上支援調査に関する最終報告書をここに提出致します。

公共財政管理は、開発途上国における貧困削減や持続可能な開発と経済成長を成功に導くための重要な政策課題として認識されている。タンザニア政府は、「貧困削減戦略文書」(PRSP)や「成長と貧困削減のための国家戦略」(NSGRP または MKUKUTA)に合わせて、「公共財政管理改革プログラム」(PFMRP)を実施している。本調査では、PFMRP コンポーネント 4 のコンポーネント・マネージャである会計局を主たる対象として、公共財政管理の能力向上と PFMRP の実施促進のための技術協力を実施した。

調査団は、文献調査や聞き取り調査に基づく理論的アプローチと、PFMRP 活動の一部として実施したパイロット・プロジェクトから得られた教訓や課題の抽出に基づく実証的アプローチを組み合わせて、会計局を中心に公共財政管理に関する現状分析を行った。そして、これらの現状分析の結果に基づいて、公共財政管理の能力向上と PFMRP の実施促進に資する提言をまとめた。

本調査期間中、貴機構および外務省には多大なる御理解並びに御協力を賜りましたことにつきまして、心より御礼申し上げます。また、タンザニア国においては、財務省会計局をはじめ他の中央・地方政府関係者、貴機構タンザニア事務所、在タンザニア日本国大使館に貴重な助言と御協力を賜りましたことを御礼申し上げます。最後になりましたが、最終報告書における提言がタンザニア国の公共財政管理の能力向上と PFMRP の実施促進に寄与することを祈念する次第です。

平成19年6月

中込 昭弘

タンザニア国
公共財政管理能力向上支援調査
調査団長 中込 昭弘

国際協力機構

タンザニア国公共財政管理能力向上支援（開発調査）

ファイナル・レポート

本文

目次

要 約.....	i
第一章 調査の概要.....	1
1.1 調査の背景.....	1
1.2 本報告書の構成.....	2
1.3 調査の工程・日程.....	3
1.4 調査の手法.....	5
1.5 調査の基本方針.....	6
第二章 公共財政管理にかかる現状分析.....	1
2.1 公共財政管理の現状.....	1
2.1.1 組織・制度.....	1
2.1.2 能力開発.....	10
2.1.3 業務プロセス.....	17
2.1.4 PFMRP.....	21
2.2 現状分析.....	27
2.2.1 組織・制度に関する現状分析.....	27
2.2.2 能力開発に関する分析.....	32
2.2.3 業務プロセスに関する分析.....	34
2.3 第二章のまとめ.....	38
第三章 パイロット・プロジェクト.....	1
3.1 パイロット・プロジェクトの形成.....	1
3.1.1 パイロット・プロジェクトの形成プロセス.....	1

3.1.2	パイロット・プロジェクト形成の基本方針.....	1
3.1.3	パイロット・プロジェクトの支援対象分野.....	3
3.1.4	パイロット・プロジェクトのコンポーネント.....	5
3.1.4	パイロット・プロジェクトの根拠.....	8
3.2	パイロット・プロジェクトの実施体制.....	16
3.2.1	実施体制の概要.....	16
3.2.2	現地再委託先の概要.....	17
3.3	パイロット・プロジェクトの実施状況.....	18
3.3.1	支援コンポーネント1：IFMS エンドユーザ研修.....	20
3.3.2	支援コンポーネント2：SSU システムサポート技術研修.....	22
3.3.3	支援コンポーネント3：SDU 分析能力研修.....	24
3.3.4	支援コンポーネント4：SDU 会計知識取得研修.....	25
3.3.5	支援コンポーネント5：情報セキュリティ研修.....	27
3.3.6	支援コンポーネント6：情報活用技術研修.....	28
3.3.7	支援コンポーネント7：初級内部監査研修.....	29
3.3.8	支援コンポーネント8：中級内部監査研修.....	32
3.3.9	支援コンポーネント9：上級内部監査研修.....	33
3.4	パイロット・プロジェクトの分析.....	35
3.4.1	パイロット・プロジェクトの分析の視点.....	35
3.4.2	パイロット・プロジェクトの評価.....	36
3.4.3	パイロット・プロジェクトから得られた教訓と課題.....	41
3.5	第三章のまとめ.....	46
第四章	公共財政管理にかかる提言.....	1
4.1	提言の概要.....	1
4.2	組織・制度開発に関する提言.....	4
4.2.1	提言1：監査委員会の機能・体制の改善.....	4

4.2.2	提言 2：中央政府の内部監査に対するサポート体制の充実	8
4.2.3	提言 3：内部監査の研修キー・パーソンの任命と育成.....	10
4.2.4	提言 4：中央・地方政府における内部監査機能の位置づけの向上.....	12
4.2.5	提言 5：地方政府の内部監査に対するサポート体制の充実	14
4.2.6	提言 6：システムサポート課（SSU）の体制充実.....	17
4.3	能力開発に関する提言.....	19
4.3.1	提言 7：中央・地方政府の高官に対する内部監査ワークショップの実施	19
4.3.2	提言 8：内部監査人・システムサポート職員のスキル標準と研修計画の策定.....	21
4.3.3	提言 9：地方政府における会計に関する研修の充実	23
4.3.4	提言 10：データウェアハウス利用者の実践技術の向上にかかる研修実施.....	25
4.4	業務プロセスに関する提言	27
4.4.1	提言 11：内部監査および会計に関する基礎情報収集の改善.....	27
4.5	第四章のまとめ.....	29
添付資料		1

図表一覧

図 1.1	調査の工程・日程	4
表 1.2	調査団による現地調査日程	5
図 2.1	財務省の組織	4
図 2.2	会計局の組織	5
表 2.3	組織における内部監査人の人数	8
表 2.4	業務マニュアルの整備状況	9
表 2.5	PFMRP 活動計画による会計局の能力開発プログラム	12
表 2.6	中期支出計画による会計局の能力開発プログラム（2005/6 財政年度）	12
表 2.7	会計局職員向けの短期の集合研修	14
表 2.8	PFMRP のコンポーネント	22
表 2.9	PFMRP 中期計画予算（2004/5～2008/9）	23
表 2.10	PFMRP 予算と支出実績	25
表 3.1	パイロット・プロジェクト支援分野と課題の対応	4
表 3.2	パイロット・プロジェクトのコンポーネント	5
表 3.3	情報システム支援の職員に必要なスキル領域	9
表 3.4	スキル領域とパイロット・プロジェクトの関係	10
表 3.5	内部監査の職員に必要なスキル領域	11
表 3.6	スキル領域とパイロット・プロジェクトの関係	12
表 3.7	支援コンポーネントと課題の対応	13
表 3.8	基本方針とパイロット・プロジェクトの対応	14
表 3.9	PFMRP 中期計画とパイロット・プロジェクトの対応	15
図 3.10	パイロット・プロジェクトの実施体制	16
表 3.11	パイロット・プロジェクトの調達ロットと現地再委託先	17
表 3.12	パイロット・プロジェクト実施状況の概要	19
表 3.13	支援コンポーネント 1 の研修内容	20

表 3.14	支援コンポーネント 2 の研修内容（教室型研修）	22
表 3.15	支援コンポーネント 3 の内容.....	24
表 3.16	支援コンポーネント 4 の内容.....	26
表 3.17	支援コンポーネント 5 の内容.....	27
表 3.18	支援コンポーネント 6 の内容.....	29
表 3.19	支援コンポーネント 7 の内容.....	30
表 3.20	支援コンポーネント 7 のフォローアップ訪問先	31
表 3.21	支援コンポーネント 8 の内容.....	33
表 3.22	支援コンポーネント 9 の研修内容.....	34
表 3.23	パイロット・プロジェクトの評価の視点	36
表 4.1	提言の概要.....	2

略語一覧

AAG	Assistant Accountant General	会計局長補
ACGEN	Accountant General	会計局長
AfDB	African Development Bank	アフリカ開発銀行
BOT	Bank of Tanzania	タンザニア中央銀行
CPO	Central Payment Office	中央支出局
CS-DRMS	Commonwealth Secretariat Debt Recording and Management System	債務管理システム (CS-DRMS)
DFID	Department for International Development	英国国際開発庁
DP	Development Partner	開発パートナー
DWH	Date warehouse	データウェアハウス
EFD	External Financial Department	外国援助局
ERP	Enterprise Resource Planning	統合業務ソフトウェア
ESAMI	Eastern and Southern African Management Institute	東南アフリカ管理研究所
FY	Financial Year	財政年度
GBS	General Budget Support	一般財政支援
GOT	Government of United Republic of Tanzania	タンザニア政府
IAA	Institute of Accountancy Arusha	アルーシャ会計研究所
IAS	International Accounting Standards	国際会計基準
IASB	International Accounting Standard Board	国際会計基準審議会
IFM	Institute of Financial Management	財務管理研究所
IFMS	Integrated Financial Management System	統合財政管理システム
IFRS	International Financial Reporting Standards	国際財務報告基準
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards	国際公会計基準
ISA	International Standards of Auditing	国際監査基準
ISO	International Organisation for Standard	国際標準化機構
IT	Information Technology	情報技術
ITSS	IT Skill Standard	IT スキルスタンダード
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
JSC	Joint Steering Committee	合同運営委員会
LGA	Local Government Authorities	地方政府
LGRP	Local Government Reform Programme	地方政府改革プログラム
MCC	Millennium Challenge Corporation	ミレニアム挑戦公社
MDA	Ministries, Departments and Agencies	(中央政府の) 省庁
MEFMI	Macro Economics and Financial Management Institute	マクロ経済・財務管理研究所
MOEVT	Ministry of Education and Vocational Training	教育省
MOF	Ministry of Finance	財務省
MOHSW	Ministry of Health and Social Welfare	保健省

MOP	Ministry of Planning	計画省
MTEF	Medium Term Expenditure Framework	中期支出計画
NBAA	National Board of Accountants and Auditors	タンザニア会計監査人協会
NSGRP	National Strategy for Growth and Reduction of Poverty	成長と貧困削減のための国家戦略
OMG	Object Management Group	オブジェクトマネジメントグループ
OPRAS	Open Performance Review and Appraisal System	公正実績評価システム
PAD	Planning and Analysis Department	政策分析局
PDCA	Plan, Do, Check, Act	PDCA プロセス
PEDP	Primary Education Development Programme	初等教育開発プログラム
PER	Public Expenditure Review	公共支出レビュー
PFM	Public Financial Management	公共財政管理
PFMRP	Public Financial Management Reform Programme	公共財政管理改革プログラム
PlanRep	Planning and Reporting Database	計画報告データベース (PlanRep)
PMO-RALG	Prime Minister's Office – Regional Administration and Local Government	地方自治省
PPRA	Public Procurement Regulatory Authority	公共調達監督庁
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略文書
SBAS	Strategic Budget Allocation System	戦略的予算配分システム
SDU	Systems Development Unit	システム開発課
SFIA	Skill Framework for Information Age	情報化時代のスキルフレームワーク
SIDA	Swedish International Development Agency	スウェーデン国際開発庁
SQL	Structured Query Language	構造化照会言語 (SQL)
SSU	Systems Support Unit	システムサポート課
TAS	Tanzania Assistance Strategy	タンザニア援助戦略
TF	Task Force	タスクフォース
TFAS	Tanzania Financial Accounting Standards	タンザニア財務会計基準
TIA	Tanzania Institute of Accountancy	タンザニア会計研究所
Tsh	Tanzanian Shilling	タンザニアシリング
UML	Unified Modelling Language	統一モデリング言語
USAID	US Agency for International Development	米国国際開発庁
VFM	Value for Money	金額に見合う価値
WAN	Wide Area Network	広域ネットワーク



アフリカ全図



タンザニア全図

要 約

I 調査の背景

公共財政管理は、開発途上国における貧困削減や持続可能な開発と経済成長を成功に導くための重要な政策課題として認識されている。タンザニア政府は、「貧困削減戦略文書」(PRSP)や「成長と貧困削減のための国家戦略」(NSGRP または MKUKUTA) に合わせて、「公共財政管理改革プログラム」(PFMRP) を実施している。国際協力機構が 2005 年 7 月から二年間に亘って実施した「タンザニア国公共財政管理能力向上支援(開発調査)」では、調査団が PFMRP コンポーネント 4 のコンポーネント・マネージャである会計局を主たる対象として、公共財政管理の能力向上と PFMRP の実施促進のための技術協力を実施した。

調査団は、文献調査や聞き取り調査に基づく理論的アプローチと、PFMRP 活動の一部として実施したパイロット・プロジェクトから得られた教訓や課題の抽出に基づく実証的アプローチを組み合わせて、会計局を中心に公共財政管理に関する現状分析を行った。そして、これらの現状分析の結果に基づいて、公共財政管理の能力向上と PFMRP の実施促進に資する提言をまとめた。

II 公共財政管理の現状分析(理論的アプローチによる分析)

調査団は、会計局を中心としてタンザニア政府における公共財政管理にかかる現状を、組織・制度、能力開発、業務プロセスの視点から分析した。会計局は、タンザニア政府の公共財政管理に関するバックオフィスとして国庫管理・債務管理・内部監査の各分野において政府部門へのサービスを提供しており、PFMRP の活動の中でも中央政府・地方政府の会計職員や内部監査人のために長期および短期研修を実施する等、公共財政管理の能力向上のために重要な役割を果たしている。本調査ではとりわけ PFMRP コンポーネント 4 にかかる 11 項目の中心課題を次の通り特定した。

中心課題 1 会計局は、公共財政に関するバックオフィスとして、中央政府・地方政府に対する会計サービスの質を向上・維持しなければならない。

中心課題 2 会計局は、データの発生源と利用者の中継する媒介者として、情報フローを円滑する役割を担っている。

中心課題 3 持続可能な地方政府へのシステムサポート体制の確立が必要である。

中心課題 4 会計職員・内部監査人・システムサポート職員等のスキル標準を確立する必要がある。

中心課題 5 研修計画策定を促進するための情報の集積が必要である。

中心課題 6 地方政府職員への研修機会の増加が必要である。

中心課題 7 内部監査の実効性を高めるための対策を実施する必要がある。

中心課題 8 システムサポート業務の質的な充実が必要である。

中心課題 9 国際財務報告基準への対応のための準備が必要である。

中心課題 10 情報システム拡充に伴うセキュリティ対策が必要である。

中心課題 11 情報技術を組織管理の改善のために生かす必要がある。

Ⅲ パイロット・プロジェクト（実証的アプローチによる分析）

調査団は、会計局と協議のうえ上記の中心課題に対応するパイロット・プロジェクトを実施した。パイロット・プロジェクトは、特に支援が必要とされる情報システムと内部監査の両分野における以下の9種類の研修プログラムから構成された。

支援コンポーネント 1	IFMS エンドユーザ研修
支援コンポーネント 2	ユーザサポート技術研修
支援コンポーネント 3	分析能力向上研修
支援コンポーネント 4	会計知識習得研修
支援コンポーネント 5	情報セキュリティ研修
支援コンポーネント 6	情報活用技術研修
支援コンポーネント 7	初級内部監査研修
支援コンポーネント 8	中級内部監査研修
支援コンポーネント 9	上級内部監査研修

研修プログラムは、タンザニア国内の研修機関に再委託して 2006 年 9 月から 2007 年 3 月にかけて実施された。研修の受講者は 9 種類の教室型研修プログラムで合わせて延べ 145 名にのぼり、またフォローアップのため 34 カ所の中央政府・地方政府の組織を訪問して実地指導を行った。パイロット・プロジェクトは、2006/7 財政年度の PFMRP 活動の一部として実施され、調査団側からは適宜パイロット・プロジェクトの支出状況や進捗状況について、会計局側との情報共有と協議が行われた。

IV 提言

調査団は、理論的アプローチによる公共財政管理の現状分析と、実証的アプローチによるパイロット・プロジェクトから得られた教訓・課題を整理して、公共財政管理の能力向上と PFMRP の実施促進に資する 11 項目から提言を策定した。

提言 1： 監査委員会の機能・体制の改善

公共財政法（2001 年）に基づく公共財政規則により、中央政府・地方政府の各組織では監査委員会の設置が求められている。しかし、現状では設置されていなかったり、本来の機能を果たしていなかったりする場合が見られる。このため、中央政府・地方政府のすべての組織に独立性のある監査委員会が設置されて、内部監査報告書による勧告を受けて適切な改善策が各組織で講じられているかを確認する役割を果たすための活動を実施することを提案する。

提言 2： 中央政府の内部監査に対するサポート体制の充実

中央政府の各組織の内部監査に対するサポートを行う会計局中央内部監査課は設立間もないことから、組織としてのサポート能力を向上させる必要がある。中央政府の内部監査に対するサポート体制を充実させることにより、中央政府の各省庁における内部監査プロセスのモニタリングや指導が適切に実施されるようにすることを提案する。

提言 3： 内部監査の研修キー・パーソンの任命と育成

パイロット・プロジェクトにより実施した研修を、中央政府・地方政府の内部監査業務に定着させることが次の課題になっている。このため、中央政府・地方政府の各組織の内部監査部門において、内部監査の研修にかかるキー・パーソンを任命し、内部監査の研修をより効率的に実施することを提案する。

提言 4： 中央政府・地方政府における内部監査機能の位置づけの向上

内部監査により指摘された項目は、各組織において適切な改善策を検討、実施する必要があるが、このためには、各組織において内部監査の役割と重要性に関する理解を得ることが必須である。そこで、中央政府・地方政府における内部監査機能の位置づけを意識面および制度面から向上させて、内部監査が業務改善プロセスに組み入れられるしくみを確立することを提案する。

提言 5：地方政府の内部監査に対するサポート体制の充実

地方政府の内部監査に対しては地方自治省がサポートを行うことになっている。一方、会計局は中央政府の内部監査に対するサポートのほか、研修プログラムの中で地方政府の内部監査人も対象にしている。そこで、地方自治省と会計局の連携を深めて地方政府の内部監査に対するサポートを充実させて、地方政府における内部監査を有効に機能させることを提案する。

提言 6：システムサポート課（SSU）の体制充実

SSU は地方政府の IFMS 運営支援業務を行っているが、2007/8 財政年度までに計画されている全地方政府への IFMS 導入に向けて、さらなる体制強化が必要である。そこで、SSU の人的資源およびインフラの整備を進めて、地方政府における持続可能な IFMS 運営支援体制を強化することを提案する。

提言 7：中央政府・地方政府の高官に対する内部監査ワークショップの実施

パイロット・プロジェクトで実施したアンケート調査等の結果から、中央政府・地方政府の各組織において内部監査の役割や重要性に関する認識を高める必要があることが明らかになった。特に、各組織の高官は内部監査を受けた後、改善策を検討し実施する役割を持つことから、これらの高官に対して内部監査の役割や重要性を啓蒙するワークショップを開催することを提案する。

提言 8：中央政府・地方政府の内部監査人・システムサポート職員の研修計画の策定と実施

現在、PFMRP のもと公共財政管理能力向上のためのさまざまな研修プログラムが実施されている。また、パイロット・プロジェクトでも内部監査人やシステムサポート職員に対する研修プログラムを実施した。今後これらの研修プログラムを体系立てて実施するために、内部監査人やシステムサポート職員の職階別のスキル標準を策定して、それに合わせて研修プログラムを策定することを提案する。

提言 9：地方政府における会計に関する研修の充実

一般に、地方政府の職員は中央政府の職員に比べると研修を受講する機会が少なくなっている。パイロット・プロジェクトでは地方政府の会計に関する研修をシステムサポート職員のために実施しているが、このコンテンツは地方政府の職員に対しても有益であると考えられるため、地方政府職員に対しても実施することを提案する。

提言 10：データウェアハウス利用者の実践技術の向上にかかる研修の実施

IFMS で蓄積されている財務データを多角的な角度から分析して政策立案や予算策定に役立てるためにデータウェアハウスが導入されているが、これまでユーザ側の利用が進んでいない。そこで、ユーザ側の組織が自ら、データウェアハウスの実践技術の向上にかかる研修を実施することを提案する。

提言 11：内部監査および会計に関する基礎情報収集の改善

公共財政管理能力向上のための適切な計画を立案するためには、中央政府・地方政府の各組織の情報を正確かつ網羅的に収集しておく必要がある。そこで、人的資源やインフラなど、内部監査および会計に関する基礎情報を定期的に収集して、計画立案のために役立てるしくみを確立することを提案する。

今後これらの提言を、PFMRP の活動の中に組み込んで、さらなる公共財政管理能力向上を図ることを期待する。

第一章 調査の概要

1.1 調査の背景

公共財政管理（PFM）は、開発途上国における貧困削減や持続可能な開発と経済成長を成功に導くための重要な政策課題として認識されている。タンザニアでは日本を含めて 14 の援助機関が一般財政支援を実施しており¹、国家財政の約 20%が一般財政支援によって賄われている。一般財政支援を中心に援助を実施している援助機関も少なくなく、例えば、英国国際開発省（DFID）はタンザニアに対する援助のうち一般財政支援が 80%以上を占めている²。日本政府も 2003 予算年度を皮切りに、ノン・プロジェクト無償資金協力を通じて 5 億円規模の一般財政支援をこれまで 4 度供与してきた。一般財政支援において懸念される信託リスクを軽減して援助資金の適正利用を保証することは、タンザニア政府と援助機関の双方にとって重要な課題であり、このために公共財政管理の果たすべき役割は大きい。

タンザニア政府は、「貧困削減戦略文書」（PRSP）およびその後継政策である「成長と貧困削減のための国家戦略」（NSGRP または MKUKUTA）の実施に合わせて公共財政管理の課題に取り組んでおり、これまで政策分析・予算策定・国庫管理・会計・調達・内部監査・外部監査等の公共財政管理に関連する分野で、組織・制度の改革や業務プロセスの改善、能力開発にかかる活動を実施してきた。1990 年代後半、タンザニア政府財務省（MOF）は、これらの公共財政管理に関する活動間の連携を強化するために、主要援助機関の協力を得て「公共財政管理改革プログラム」（PFMRP）を策定した。PFMRP は、2004/5 財政年度には第二フェーズに入り、五カ年計画として実施されている。PFMRP 第二フェーズでは、PFMRP 戦略計画および PFMRP 中期計画の策定、PFMRP バスケット・ファンドの設立、タンザニア政府と主要援助機関による合同運営

¹ A. Lawson et. Al., “Does General Budget Support Work?” (2005), Overseas Department Institutes, http://odi.org.uk/PPPG/publications/papers_reports/TzGBSEval_ShortReport.pdf

² DFID ウェブサイト

委員会（JSC）の設置等、PFMRP の枠組みの強化が図られており、PFMRP 活動の実施促進や、活動間のさらなる連携強化を指向している。公共財政管理分野に関わる主要な援助機関は、PFMRP バスケット・ファンドへの資金拠出や JSC におけるレビューと助言、技術協力の提供等の多様な援助様態により、タンザニア政府による PFMRP の実施促進を支援している。

2005 年 7 月から二年間、国際協力機構（JICA）は、タンザニア政府財務省の要請に応じて「タンザニア国公共財政管理能力向上支援（開発調査）」（以下、本調査と呼ぶ）を実施し、調査団を派遣して PFMRP 活動の効率的な実施と公共財政管理の能力開発にかかる技術協力を行った。PFMRP は十個のコンポーネントから構成されており、財務省関係各局、国家監査院及び公共調達監督庁（PPRA）がそれぞれコンポーネント・マネージャとして公共財政管理にかかる活動計画を策定、実施している。本調査は、PFMRP コンポーネント 4「国庫管理および会計」のコンポーネント・マネージャである財務省会計局（ACGEN）を主たる対象として技術協力を実施した。

調査団は、聞き取り調査や文献調査に基づく理論的アプローチ（theoretical approach）と、PFMRP 活動の一部として実施したパイロット・プロジェクトから得られた教訓や課題の抽出に基づく実証的アプローチ（empirical approach）を組み合わせ、会計局を中心とした公共財政管理に関する現状分析を行った。そして、本報告書において、公共財政管理の能力向上と PFMRP の実施促進に資する提言としてとりまとめた。

1.2 本報告書の構成

本報告書の本文は、以下に示す五章で構成する。まず、第一章「調査の概要」では、本調査の背景や目的、日程および方法について記述する。本報告書の主題は、第二章から第四章に記述する。第二章「公共財政管理にかかる現状分析」では、タンザニア政府における公共財政管理の現状と課題について組織・制度開発、能力開発、業務プロセス、PFMRP の四分野に分けて、聞き取り調査や文献調査に基づく理論的アプローチによる分析結果を記述する。第三章「パイロット・プロジェクト」では、2005/6 財政年度に PFMRP 活動の一部として実施したパイロット・プロジェクトの状況と、パイロット・プロジェクトから得られた教訓や課題の抽出に基づく実証的アプロ

一ちによる分析結果を記述する。第四章「公共財政管理にかかる提言」では、前二章の分析結果に基づき、公共財政管理の能力向上と PFMRP の実施促進に資する提言を記述する。提言は、組織・制度開発、能力開発、業務プロセスの三分野合わせて 11 項目から構成される。第五章「結論」では、本報告書で取り上げた結果をまとめる。

1.3 調査の工程・日程

本調査は、2005 年 7 月から 2007 年 6 月までの二年間に亘って実施した。本調査の工程および日程を図 1.1 に示す。本調査の工程は、大まかに三つのフェーズに分かれている。第一フェーズでは、タンザニア政府の公共財政管理に関する現状分析のために、調査団が文献調査や聞き取り調査を実施した。第二フェーズでは、調査団と会計局が策定したパイロット・プロジェクトを実施して、そこから得られた教訓や課題を分析した。パイロット・プロジェクトは人材育成のための複数の研修プログラムから構成されており、調査団はタンザニア国内の研修機関と現地再委託契約を締結して研修の実施を再委託した。第三フェーズでは、これまでに実施した調査による分析結果に基づき、公共財政管理の能力向上と PFMRP の実施促進に資する提言を本報告書にとりまとめた。

調査団は、(株)エスエヌ・グローバルソリューション（2007 年 3 月までは新日本監査法人）に所属する四名のコンサルタントにより構成されている。調査団は、二年間の間に表 1.2 の通り計八回の現地調査を実施した。

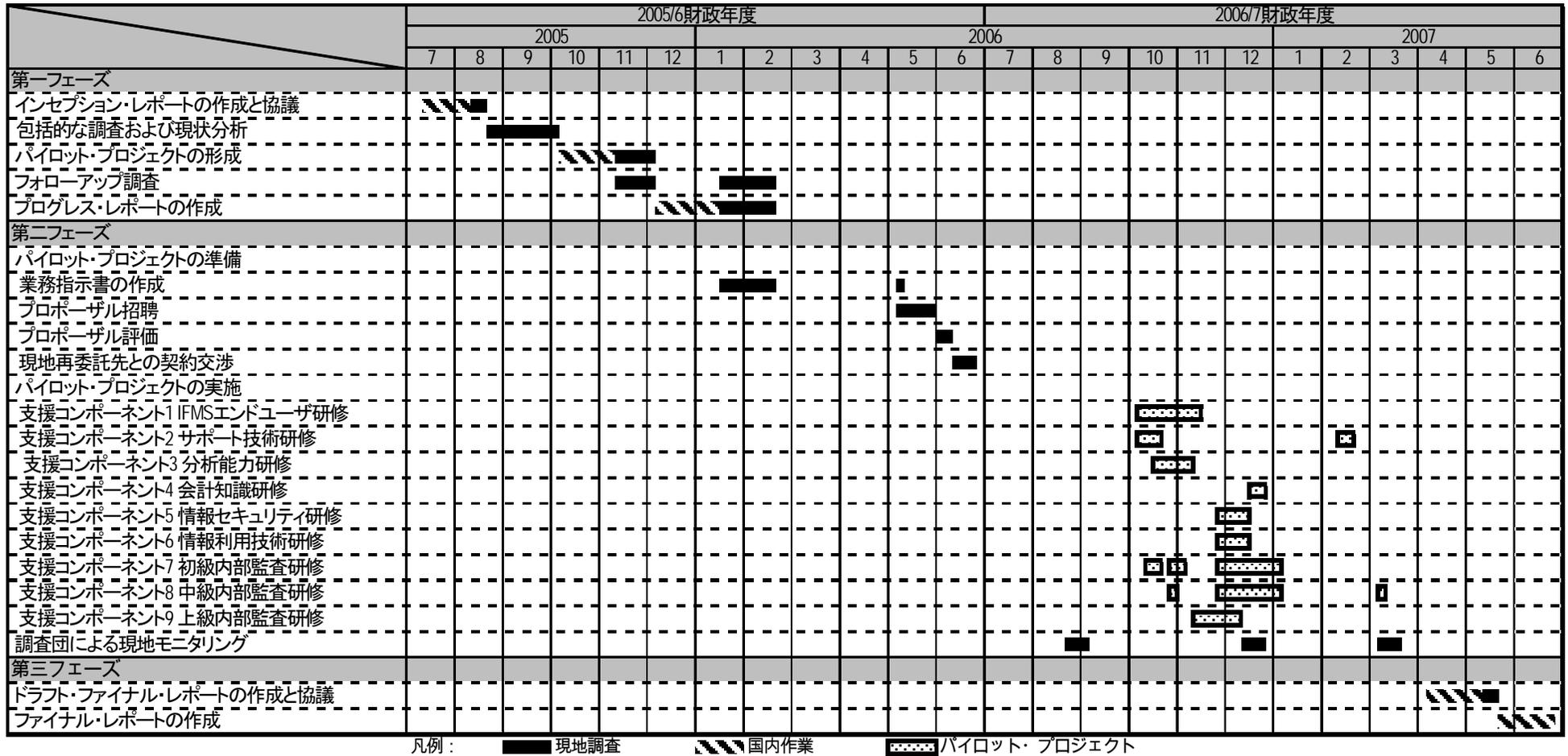


図 1.1 調査の工程・日程

表 1.2 調査団による現地調査日程

	日程	期間	主な実施事項
1	2005年8月13日～2005年10月9日	58日間	インセプション・レポート協議 包括的な調査および現状分析
2	2005年11月19日～2005年12月11日	23日間	パイロット・プロジェクトの形成
3	2006年1月21日～2006年2月19日	30日間	パイロット・プロジェクトの形成
4	2006年5月5日～2006年6月25日	52日間	プロGRESS・レポートの協議 現地再委託先契約
5	2006年8月26日～2006年9月10日	16日間	パイロット・プロジェクトの準備状況のモニタリング
6	2006年12月9日～2006年12月24日	16日間	パイロット・プロジェクトの実施状況のモニタリング
7	2007年3月3日～2007年3月18日	16日間	パイロット・プロジェクトのモニタリングと評価
8	2007年5月12日～2007年5月20日	9日間	ドラフト・ファイナル・レポートの協議

1.4 調査の手法

本調査では、理論的アプローチ (theoretical approach) と実証的アプローチ (empirical approach) の二つの手法を組み合わせ、収集・分析した情報を基に、公共財政管理の能力向上と PFMRP の実施促進に資する提言を策定した。理論的アプローチでは、タンザニア政府の公共財政管理の現状に関する情報を、参考資料の文献調査と関係者からの聞き取り調査によって収集、分析した。情報の出所は、添付資料に示す³。一方、実証的アプローチでは、調査団と会計局が情報システムと内部監査分野に関する研修プログラムをパイロット・プロジェクトとして策定、実施して、その結果を分析して教訓や課題を抽出した。理論的アプローチによる分析は第二章、実証的アプローチによる分析は第三章に記述する。

³ なお、これらの参照資料について、本報告書がそれらの内容の正確性、妥当性および網羅性を保証する役割を果たすものではない。

1.5 調査の基本方針

調査団は、以下の基本方針に基づいて調査を実施した。

(1) PFMRP の枠組みとの整合性維持

本調査では、会計局を主たる対象として PFMRP 活動の策定や実施を促進するための技術協力支援を通じて、タンザニア政府の公共財政管理にかかる人的能力・組織機能の向上を図ることを目標としている。このため、本調査の実施にあたっては PFMRP の枠組みとの整合性を維持することを重視した。特に、実証的アプローチとしてパイロット・プロジェクトの実施にあたっては以下の配慮により、PFMRP の枠組みとの整合性を維持することに留意した。(1) 2006 年 7 月から 2007 年 3 月の間に、2006/7 財政年度の PFMRP 活動の一部として実施した。(2) PFMRP のモニタリング・サイクルに合わせて四半期ごとに現地調査を実施した。(3) パイロット・プロジェクトの進捗状況や資金拠出状況について会計局側との協議と報告を実施した。

また、第四章で述べている提言については、今後会計局やその他の組織が PFMRP 活動の一部として取り込みやすいように、具体的な活動内容や提言を実施することによる効果および効果を測定する指標を明示した。

(2) 援助協調への協力

2002 年発表のタンザニア援助戦略 (TAS)、並びに援助協調枠組みにかかる TAS の後継文書として 2006 年 12 月に公表されたタンザニア共同支援戦略 (JAST) では、タンザニア側のオーナーシップの重視や援助協調の改善を掲げている⁴。この方針に基づき、タンザニアで実施されているいくつかのセクター・プログラムでは、タンザニア政府と援助機関との間の援助協調体制が強化されている。PFMRP についても例外ではなく、PFMRP 実施におけるタンザニア政府側のオ

⁴“Tanzania Assistance Strategy” (2002 年), “Joint Assistance Strategy for Tanzania”,(2006 年)、双方ともタンザニア国財務省作成文書

ーナシップを重視し、タンザニア政府と援助機関が対話を十分に行って情報の共有化を促進する体制として、PFMRP バスケット・ファンドや JSC が設置された。

本調査においても同様に、会計局が主導的な立場となる体制でパイロット・プロジェクトの計画を策定し、会計局カウンターパートと調査団の間で積極的に対話を行い、情報の共有化を進めた。また調査団は、本調査に関する計画や進捗状況に関する情報を、国際協力機構在外事務所を通じて、公共財政管理に関わる他の援助機関との情報を共有化して、援助機関の間の援助協調体制とも整合性を維持することに留意した。

(3) 継続的な改善の指向

パイロット・プロジェクトの実施費用のうち、研修機関への報酬および研修参加者に対する交通費や手当については、国際協力機構の予算から資金が提供された。しかし、パイロット・プロジェクトは、既存の PFMRP 活動計画に対する資金協力ではない。パイロット・プロジェクトは、公共財政管理能力向上と PFMRP の実施促進に資する提言を策定するための実証的アプローチによる分析手法として行う技術協力である。このため、従来の PFMRP の実施計画を充実させるための改善を指向した調査を行った。パイロット・プロジェクトについても、過去に実施された研修プログラムで採用されてきた内容や手法を見直して新たな内容や手法を取り入れて、その効果を検証した。

また、組織の業務プロセスの改善で普及している PDCA マネジメント・サイクルの考え方に倣えば、本調査で実施したパイロット・プロジェクトの位置づけは次の通りとなる。(1) Plan : 既存の PFMRP 活動計画をレビュー・具体化して、パイロット・プロジェクトを策定。(2) Do : 策定したパイロット・プロジェクトを実施。(3) Check : 実施したパイロット・プロジェクトの結果から、教訓や課題を抽出して提言を策定。(4) Act : 提言を次の PFMRP 活動計画策定に反映。本調査の範囲は、(2) の Do だけではなく、(1) Plan から(3) Check までを含んでおり、今後タンザニア政府側が(4) Act によって PFMRP をさらに充実させていくことが期待される。

第二章 公共財政管理にかかる現状分析

本章では、会計局を中心としてタンザニア政府における公共財政管理にかかる現状を、組織・制度、能力開発、業務プロセスおよびPFMRPの視点から分析する。

2.1 公共財政管理の現状

2.1.1 組織・制度

(1) 財務省の組織

財務省は、本調査が支援対象とするPFMRPの所轄官庁であり、公共財政管理の中心的存在である。このうち会計局は、財務省本省（Vote 50）とは独自した予算単位（Vote 23）により運営されており、計画策定や予算執行において財務省の他部局と比べてより高い権限と責任を有していると言える。タンザニア政府財務省の組織図を図2.1に示す。

(2) 会計局の組織

会計局には、財務管理部、歳出管理部、債務管理部、システム・内部監査部の四つの部から構成されている。会計局の組織図を図2.2に示す。会計局関係者からの聞き取り調査および中期支出計画等の文献調査から、会計局の各部の主要業務内容および取り組むべき重点課題は以下の通りである。

(2-1) 財務管理部（Financial Management）

財務管理部の主な業務は、予算単位毎の会計モニタリングやタンザニア政府全体の決算書類の作成といった国庫の財務管理である。1997年以降の統合財政管理システム（IFMS）の段階的な導入と業務プロセスの改善によって、財務管理部が行うモニタリングや書類作成業務の正確性以及び迅速性は著しく向上した。

今後の同部の課題としては、IFMS 導入対象機関の拡大やモジュールの追加への対応や、財務省他局からの個別に行われるデータ要求へ迅速な回答といった会計情報の供給者としての役割の強化が一層求められている。また、中長期的な課題として、政府会計の国際基準への適合が挙げられる。

(2-2) 歳出管理部 (Expenditure Management)

歳出管理部は、中央政府の各省庁の歳出を集中して実施する中央支出局 (CPO) の機能を有している。IFMS 導入以前は、各省庁において支出業務が行われていたが、業務の遅延や不正のリスク等の問題が大きかった。IFMS 導入と業務プロセス見直しにより、ユーザである各省庁の支出指示から 24 時間以内の支払小切手発行が可能になるなど、支出業務は大幅な効率改善が実現された。また、不適切な小切手発行の予防といった不正対応の効果もあった。

今後の同部の課題としては、財政管理部と同様に IFMS を通じたバックオフィスとしてのサービス提供の充実が挙げられる。

(2-3) 債務管理部

債務管理部の主な業務は、タンザニア政府の公的債務 (国内債務・二国間債務・多国間債務) の返済処理と、債務管理データベース (CS-DRMS) による情報管理である。

今後の同部の課題としては、中央銀行においても CS-DRMS を用いて債務情報の管理を行っているが、タイムラグ等の原因により会計局と BOT との間でデータ内容が異なる場合があることから、組織間での公的債務情報の共有のあり方について検討が進められていることが挙げられる。

また、債務管理部の下には年金局がある。年金局は、公務員年金の受給審査や支払を主たる業務として行っている。現在の公務員年金の受給者はおよそ五万人である⁵。年金局は、2001 年の省庁改編の際に会計局債務管理部の管轄として位置づけられており、会計局の他部とは別の場所に

⁵ 会計局職員からの聞き取り調査

オフィスがある。年金局における業務はコンピュータ化されておらず、紙ベースでのデータ管理を行っている。財務省の中期戦略でも、年金業務の効率化が重点課題として挙げられている⁶。

(2-4) システム・内部監査部

システム・内部監査部は、システム開発課 (SDU)、システムサポート課 (SSU)、内部監査課の三課から構成されている。このうちシステム関連の二課については、SDU が中央政府 (地方財務局を含む) に導入されている IFMS のユーザサポート業務を行っているのに対して、SSU はダルエスサラーム、ムワンザ、アルーシャ、ドドマ、ムベヤの五カ所にオフィスが展開されていて、地方政府に導入されている IFMS のユーザサポート業務を行っている。両課の職員はさらに、ソフトウェアの利用方法等に関するサポートを行うアプリケーション・チームとハードウェアやネットワーク機器の維持管理や修理を行うテクニカル・チームに分かれている。

一方、内部監査課は二つの機能を有している。第一に、中央政府の内部監査の品質管理や内部監査人に対する研修の立案や実施を行っている。第二に、会計局が持っている予算単位 (Vote 22 および Vote 23) に関する内部監査を行っている。すなわち、前者は他省庁の内部監査に対するサービスの提供であり、後者は会計局自体への内部監査サービスの提供である。

システム・内部監査部は、本調査が実施された二年間の間に最も大きな人員の強化と業務プロセスの改善が図られた部署である。内部監査では、2006/7 財政年度に新たに中央内部監査課を設けて職員数が倍増しており、各省庁における内部監査の支援体制の整備が急速に進んだ。また、SDU でも欠員を補充する形で職員を数名補強しており、約 30 名⁷の職員がユーザサポート業務にあたっている。

⁶ “Mid-term Strategy Plan 2004-2009”, タンザニア政府財務省, 2004 年

⁷ 2007 年 3 月の聞き取り調査

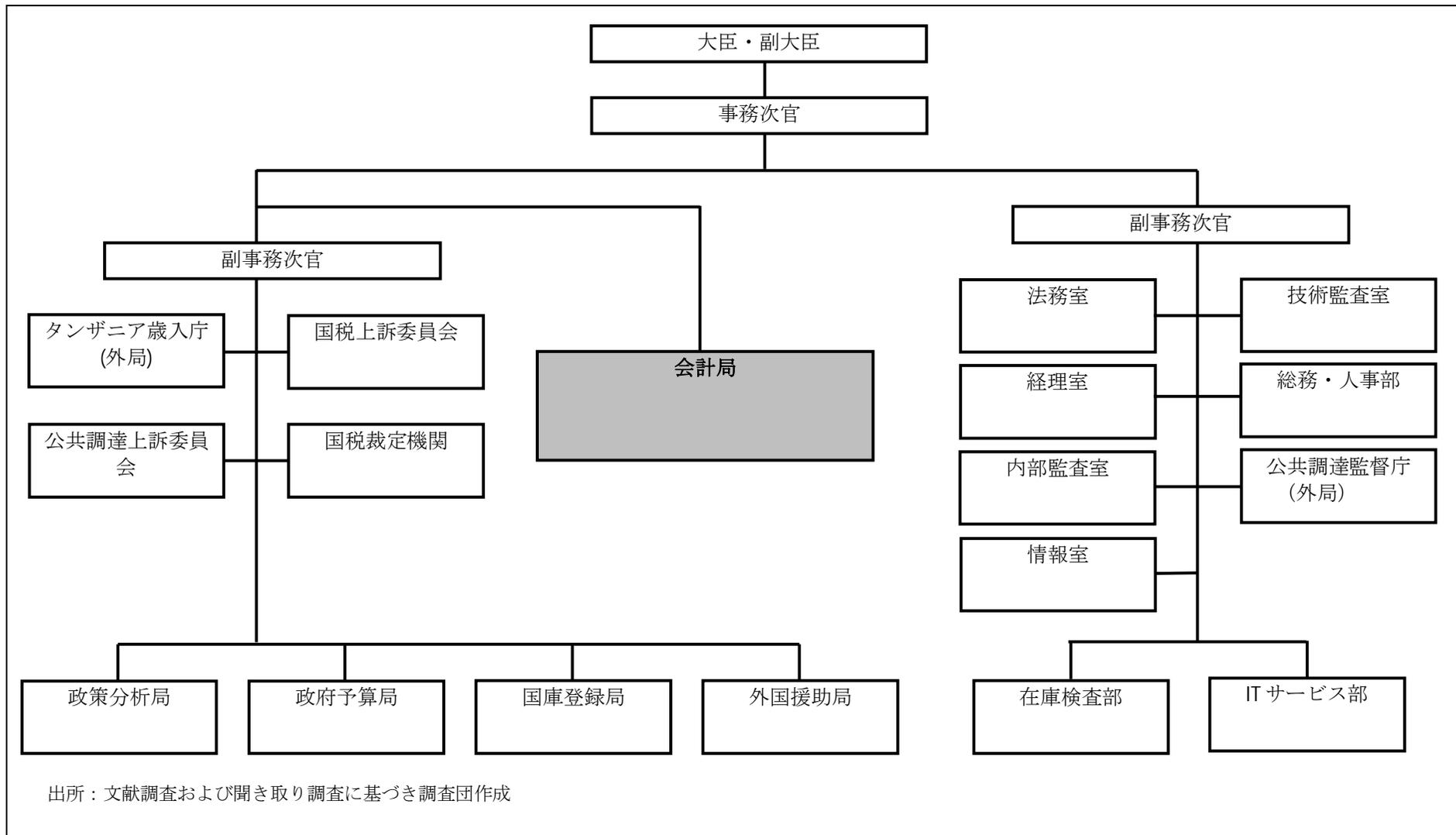


図 2.1 財務省の組織

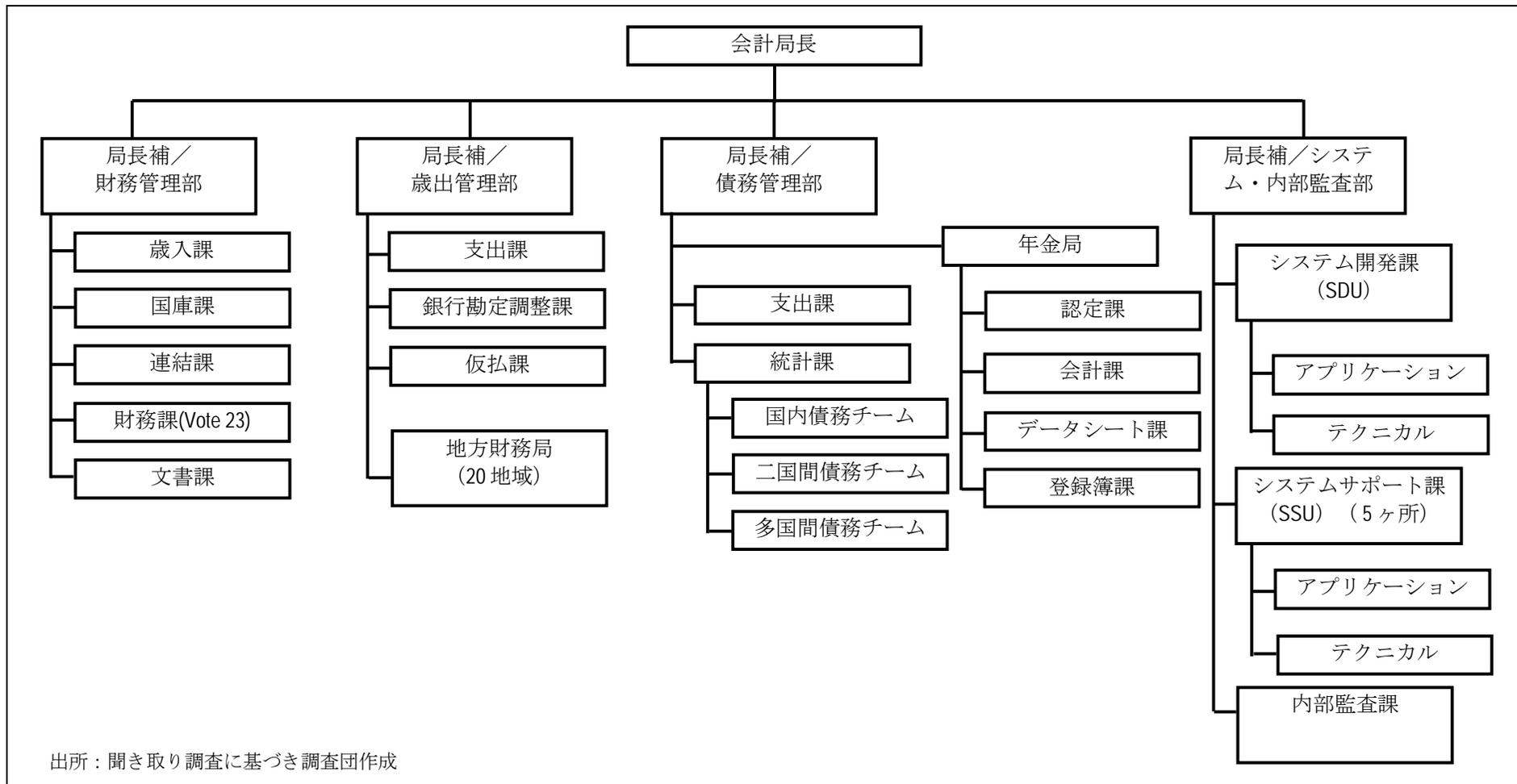


図 2.2 会計局の組織

(3) 中央政府・地方政府における経理部門の組織

中央政府の各省庁には経理部門があり、予算単位ごとに経理処理を行っている。経理部門に所属する会計職員の人事体系は、上からチーフ・プリンシパル・シニア・アシスタントの四つの職階から構成されている。経理部門の所属人数は、各省庁の規模によって異なる。例えば、大規模な省庁の一つである教育文化省（MOEC）では、本省に 68 名の会計職員がいて、うち約半数がアシスタント・アカウンタントである⁸。以前はこれら会計職員を財務省が一括雇用して各省庁に配属していたが、現在は各省庁が会計職員を雇用する方式に変更されている。

地方政府（県）⁹には経理部門として経理課が設置されている。しかし、地方政府においては中央政府に比べても人材不足の傾向が強く、定数に比べて欠員が生じているところが多い。例えば、2005 年 9 月に調査団がタンガ州にて実施した聞き取り調査では、タンガ県では経理課職員が 10 名（うち 5 名はアシスタント・アカウンタント）であり¹⁰、必要とされる人数の半分程度であった。また、ムヘザ県では経理職員は 5 名だけであった¹¹。

会計局は、中央政府（地方財務局を含む）の経理部門に対する予算配分、財務に関する通達とフォローアップ、人材育成の支援の役割を担っている。一方、地方政府の経理部門については地方自治省（PMO-RALG）が会計局と同様の位置づけにあり、地方政府財政法（1982 年）でも地方自治省が地方政府の財務管理の適切性について確認する任務を負うと定められている。

しかし、会計局でも地方政府の経理部門の支援のために人材育成の資金を提供しており、会計局が担当する PFMRP コンポーネント 4 には、会計局自身ではなく中央政府・地方政府を直接的な対象者とした活動も多く含まれている。例えば、2001/2 財政年度以降は、会計局の予算により、

⁸ 教育文化省からの聞き取り調査

⁹ タンザニアにおける県レベルの行政単位については、その呼称が①都市部・地方部の別及び②その規模によって異なるが（都市部は規模が大きい順に City, Municipality, Town となり、地方部は統一的に District となる）、本報告書における日本語訳については統一的に「県」を使用することとする。

¹⁰ タンガ県からの聞き取り調査

¹¹ ムヘザ県からの聞き取り調査

中央政府・地方政府の会計職員が、年間数百名規模で政府系研修機関における三年間の長期研修を受講している。

(4) 中央政府・地方政府における内部監査部門の組織

中央政府の各省庁には内部監査部門が設けられており、予算単位毎に内部監査を実施することになっている。内部監査部門に所属する内部監査人の人事体系は会計職員と同様に、上からチーフ・プリンシパル・シニア・役職なしの四階層から構成されている。2006年9月から10月にかけて実施したパイロット・プロジェクトの参加者からのアンケート調査では、多くの職員は役職なしの内部監査人である。地方政府においても中央政府と同様の内部監査部門の組織が構築されることになっている。

しかし、本調査を開始した 2005/6 財政年度当初は、中央政府・地方政府いずれにおいても内部監査の人員が欠乏していた。例えば、保健省 (MOHSW) では定員 14 名に対して五名の内部監査人しかいなかった (2005 年 9 月現在)¹²。また、タンガ県・ムヘザ県のいずれも内部監査人は一名しかいなかった¹³。また、調査団が 2007 年 1 月から 2 月にかけて一部の中央政府・地方政府の高官を対象に実施したアンケート調査でも、表 2.3 に示す通りであり、多くの組織において依然内部監査人が不足している現状が伺える。

¹² 保健省からの聞き取り調査

¹³ タンガ県およびムヘザ県からの聞き取り調査

表 2.3 組織における内部監査人の人数

中央・地方	組織名	定員数	充足数	注記
中央政府	保健省	7	5	
	エネルギー・鉱業省	6	4	
	教育・職業訓練省	16	10	
	国家監査院	2	2	
地方政府	テメケ県	6	6	
	ブコバ県	3	0	臨時内部監査人がある
	アルーシャ県	5	3	
	ドドマ県	3	1	
	モロゴロ県	2	2	
	キバハ県	2	2	

出所：調査団が実施したアンケート調査より集計

中央政府・地方政府の内部監査組織は現在大量雇用により大幅な体制強化を図っている途上である¹⁴。2005/6 財政年度には、中央政府・地方政府全体で会計職員と内部監査人を合わせて 700 名以上新規雇用しており¹⁵、翌 2006/7 財政年度にもさらに採用計画が進行している。表 2.3 のアンケート調査でも 90%が、最近内部監査体制の充実が図られたと回答していることから裏付けられる。会計職員と内部監査人のどちらに配属するかについては、職員の適性に応じて決定される¹⁶。こうした体制強化策が実施された後の各組織の内部監査人の人数については、会計局が情報を収集中でデータの整備が進められている。

また内部監査部門に加えて、各省庁には監査委員会が設けられることが公共財政法（2001 年）にかかる公共財政規則によって定められている。監査委員会は各省庁の管理職員を中心に三名以上五名以下からなるメンバーで構成されるが、このうち少なくとも一名は省外の者を事務次官が

¹⁴ 調査団によるアンケート調査結果に、新規に雇用された内部監査人の人数が含まれているかは明確ではない。

¹⁵ PFM RP 年次報告書 2005/6 財政年度

¹⁶ 会計局からの聞き取り調査

任命することになっている。監査委員会は、四半期毎の会合において内部監査・外部監査報告書に関する協議を行い、必要に応じて各省庁に対して助言することになっている¹⁷。しかし、2006年のパイロット・プロジェクトの参加者アンケート調査では¹⁸、中央政府からの参加者の68%が自分の組織に内部監査委員会があると回答しているが、地方政府からの参加者で自分の組織に内部監査委員会があると回答したものは皆無であった。

なお、経理部門の場合と同様に、内部監査部門についても、中央政府では会計局、地方政府では地方自治省がモニタリングや指導を行う立場にある。

(4) 法制度・マニュアルの整備

PFMRP の実施につれて過去数年間の間に、公共財政管理に関連する法規制やマニュアルの整備が進んだ。公共財政管理の基本枠組みを規定するものとしては、公共財政法（2001年）、公共調達法（2004年）およびこれらの法に関連する規則があり、中央政府・地方政府の会計職員を対象とした実務者研修も実施されている。このほか、会計局が関与する業務については、表 2.4 の通りマニュアルが整備されている。

表 2.4 業務マニュアルの整備状況

業務分野	対象となる組織	マニュアル名
財務管理・歳出管理	中央政府・地方政府の経理部門	IFMS 会計手続き、ユーザマニュアル
債務管理	会計局債務管理部、政策分析局、外国援助局	債務管理制度枠組み、CS-DRMS ユーザマニュアル
年金基金管理	会計局債務管理部（年金局）	年金支払マニュアル
内部監査	中央政府・地方政府の内部監査課	内部監査マニュアル

出所：聞き取り調査に基づき調査団作成

¹⁷ 公共財政規則

¹⁸ なお、このアンケート調査はパイロット・プロジェクトに参加した 49 名を対象にしたものであり、すべての中央政府・地方政府を網羅したものではないことから、中央政府・地方政府における内部監査委員会の設置率とは異なる。

(5) 国際会計基準への対応

タンザニア国内の会計・監査の推進団体であるタンザニア会計監査人協会（NBAA）は、2004年7月から、国際会計基準審議会（IASB）制定の国際財務報告基準（IFRS）と、国際会計士連盟（IFAC）制定の国際会計基準（IAS）および国際監査基準（ISA）を適用している¹⁹。また、これらの国際基準に定められていない規程については、引き続きタンザニア財務会計基準（TFAS）やタンザニアにおける推奨案文書（TSRP）に従うものとしており、公共セクター会計についても TFAS 第 24 号として規定されている。

2.1.2 能力開発

(1) 研修プログラムのニーズ分析

IFMS の導入に伴い、中央政府・地方政府における会計職員および内部監査人はより一層の知識や能力を求められるようになった。会計分野の上級学位（Advanced Diploma）や、財務管理または政府会計分野の修士資格を有している会計職員も多いという省庁もあるが²⁰、総じて政府部門においては、民間部門との賃金格差の影響もあり、一定の資格を有する会計職員や内部監査人が必ずしも多くなく、会計職員や内部監査人の人材育成はタンザニア政府にとって喫緊の課題となっている。

研修プログラムが必要な主な領域としては、会計局の業務に合わせて、財務管理・会計、内部監査、債務管理、情報システム（ユーザ）、情報システム（システム管理）等が挙げられる。実際の研修プログラムもこれらの領域を対象として計画が立案され、実施されている。また、公共サービス改革プログラム（PSRP）を契機にして中央政府では、2002年に実績を基準にした職員の評価システムとして公共サービス(公務員)委員会（PSC）の通達に基づき公正実績評価システム

¹⁹ NBAA ウェブサイト

²⁰ 教育文化省からの聞き取り調査

(OPRAS)を導入しており、個々の職員の研修とその成果については人事考課と連結する仕組みとなっている。

(2) 研修プログラムの予算

中央政府・地方政府における研修プログラムの費用の原資としては、各組織の独自予算や地方政府改革プログラム (LGRP) 等のセクター・プログラムからの予算、援助機関拠出によるプロジェクト予算等がある。しかし、所属する会計職員や内部監査人に対する研修のための十分な費用の手当を、これらの予算から手当てすることができない組織も多い。特に、地方政府においてはこの傾向が顕著である。このため、会計局は、中央政府・地方政府のために予算を提供して、会計や内部監査、情報システム等の幅広い領域について会計職員や内部監査人を対象とした研修プログラムを提供している。

中央政府や地方政府の会計職員や内部監査人の研修プログラムを、会計局が予算を提供して実施することは、それぞれの機関が独自に研修計画を立案して実施することに比べて、二つの利点があると考えられる。第一に、研修の質を確保できることが挙げられる。現在会計局が資金を提供している研修プログラムは、中央政府・地方政府の職員向けに内容をカスタマイズしたものが多く、会計局は資金を提供するだけでなく、実際の業務に必要な知識を研修参加者が効率よく取得できるように研修委託先と具体的な研修内容を協議しており、研修の質を高い水準で一定に保つことができる。また、異なる省庁や地方政府の職員が研修に参加して一同に会する機会を得て情報交換を行うことにより、他との比較において自分の省庁や地方政府の状況を知ることも可能となる。第二に、研修の効率性が高められることが挙げられる。個々の省庁や地方政府が別々に会計職員や内部監査人に対して研修を実施することに比べると、研修参加人数が多くなるため研修参加者一人当たりにかかる費用が低くなる。

(3) 能力開発プログラムに関する計画立案

PFMRP の活動の中でも、公共財政管理に関する能力開発への支出は大きな割合を占めている。また、会計局の中期支出計画 (MTEF) にも、同局内外の職員を対象として数多くの能力開発プ

プログラムを立案して実施していることが示されている。会計局では中期支出計画策定の時期に合わせて、その財政年度に実施する研修計画を策定している。PFMRP 活動計画（2004/5 財政年度からの五カ年計画）および中期支出計画に示されている会計局の能力開発プログラムを、表 2.5 および表 2.6 に示す。

表 2.5 PFMRP 活動計画による会計局の能力開発プログラム

	期待される成果	対象グループ
1	最新の財務管理手法の習得	会計局
2	公的債務管理職員の能力向上	会計局（債務管理部）
3	地方政府職員の専門的知識とスキル向上	地方政府
4	SDU 職員の能力向上、システム開発・研修開発能力の習得	会計局（SDU）
5	中央政府・地方政府の IFMS エンドユーザの継続的な研修	中央政府、地方政府
6	会計局職員の専門知識および技術知識の向上	会計局

出所：PFMRP Interim Plan, 2004

表 2.6 中期支出計画による会計局の能力開発プログラム（2005/6 財政年度）

	コード	内容
1	B19	財政管理改革のための研修プログラム開発
2	B20	債務管理職員への研修実施
3	B21	地方の会計職員の能力強化
4	B22	SDU の能力向上
5	B23	IFMS エンドユーザに対する継続的研修
6	B24	職員人数および資質の向上
7	B31C04	内部監査・外部監査職員への IFMS 研修
8	B31C05	継続的な IFMS 研修とモニタリング
9	B32	会計課職員のスキル向上

出所：Mid Term Expenditure Framework Vote 23 2005/6, 2005

(4) 能力開発プログラムの分類

会計局の予算で実施されている研修プログラムは、研修期間によって長期研修と短期研修に分類できる。長期研修は、タンザニア国内外の教育機関において研修参加者が上級学位や修士号等を取得するものであり、研修参加者は汎用的な知識を取得して、業務を実施するにあたっての資格要件を満たすことができる。一方、短期研修は、研修参加者が業務に必要な知識を効果的に身につけるために実施されるものであり、より実務に密接な内容を含んでいる場合が多い。国内外の研修機関が実施している既製の研修コースへの参加をする場合もあるが、政府部門の会計や内部監査のように内容が特殊なものであり既製の研修コースがない場合には会計局が研修機関に依頼して特別に研修内容を策定している。また、研修の対象者によって、会計局の職員を対象とした研修と会計局以外の職員を対象にした研修に分類することもできる。

(4-1) 長期研修

国内の研修機関で行われる長期研修の代表的なものは、中央・地方政府の会計職員を対象とした会計上級学位（Advanced Diploma in Accounting）の研修である。この研修は2001/2財政年度から実施されており、既に研修を終了して職場に復帰している職員も輩出している。毎年100～200名規模で、財務省下の研修機関に三年間派遣している。研修機関は、ダルエスサラームにある財務管理研究所（IFM）、タンザニア会計研究所（TIA）、およびアルーシャにあるアルーシャ会計研究所（IAA）の三つである。研修は全日制で行われるため、研修参加者は一年のうち九カ月間は通学して残りの三カ月間は職場で勤務を行っている。また、政府会計制度の推移に伴い、旧来型の政府会計に特化した知識を教える研修内容から、より汎用的な会計知識を網羅した研修内容に変わってきている。この会計職員を対象とした研修プログラムは今後も同様の規模で続けられることになっている。

一方、派遣人数は多くないが、会計局職員を対象とした海外長期研修も行われている。情報システム分野の中堅以上の職員を対象として、主に英国等の大学院の修士課程への派遣を行っている。

(4-2) 短期研修

会計・債務管理・経営管理・情報システム・内部監査等の分野では、アフリカ地域または開発途上国関係者向けに集合研修を実施している専門機関がある。東南アフリカ経営管理研究所 (ESAMI)、マクロ経済・財務管理研究所 (MEFMI)、クラウン・エージェンツ、コモンウェルス事務局が代表的なものである。世界銀行等の援助機関でも短期の集合研修を実施している。国際協力機構も開発途上国向けに多くの集合研修を実施しているが、近年会計局からの派遣実績はない。これらの研修機関で実施される研修にはタンザニア政府以外からの参加者もあることもあり、より汎用的な内容となっている。過去に行われた会計局職員向けの集合研修の例を表 2.7 に示す。

表 2.7 会計局職員向けの短期の集合研修

研修機関	コース名	人数
ESAMI	財務計画とコントロール	2
	開発プログラム管理	3
	財務管理プログラム	6
	物品調達	1
MEFMI	ファシリテーションおよびプレゼンテーションのスキル	3
	ポートフォリオ管理技術	3
	財務プログラム政策	3
	CS-DRMS 研修	4
	財務セクター管理	3
	債務管理	4
Foundation of International Development	オフィス管理と秘書業務	2
African Renaissance Centre	債務分析と戦略	1

出所：会計局資料

業務目的に沿って研修委託先が特別に内容を作成する研修プログラムも活発に行われている。例えば、情報システム分野では IFMS のユーザ向け研修や会計局の SDU・SSU 職員向け研修が相当

する。この他にも、本調査が開始された 2005 年 7 月までに、政府内部監査人を対象とした内部監査マニュアル研修や、年金局職員を対象としたカスタマ・ケア研修等の研修も実施されていた。これらの研修の内容は、研修委託先が会計局の要望を受けて、より研修参加者の業務に直結するように特別に作成されたものである。

IFMS のエンドユーザに対する利用者研修は、IFMS が導入される中央政府・地方政府の会計職員と導入後のユーザ支援業務を行う SDU・SSU 職員を対象に、IFMS 導入当初から実施されている。内部監査人に対する IFMS エンドユーザ研修についても、中央政府・地方政府からの要望が高まっているが、予算の制約により実現されていない。IFMS のユーザ研修は主に会計局の予算で賄われているが、中央政府・地方政府が独自予算やプログラム予算からの拠出により研修を独自に依頼する場合もある。研修は、IFMS 導入のタイミングに合わせて実施されている。IFMS 研修を手がけているソフトテック・コンサルタンツ・グループによれば、当初は四週間の教室型研修として IFMS を構成する ERP アプリケーション・ソフトウェアである Epicor のモジュール利用に関する講義と実践を中心に実施していた。しかし、研修参加者の中にはパソコン利用経験や会計知識が不足しているものも少なくなく、これらの要因により研修を修了して職場に戻ってからうまく IFMS が利用できないという場合があり、結果として導入後に現場への訪問フォローアップを行わざるを得ないという問題があった。このため現在では、研修内容にパソコンや会計に関する知識も含めて、また研修参加者が無理なく知識を習得できるように日程面での調整を行い、七週間の研修として実施している。各機関への導入当初に行われる研修に加えて、Epicor のモジュール追加や大きなバージョン・アップがある場合には、フォローアップの研修も実施されている。

(5) 研修形態に関する考察

(5-1) 実地研修 (in-service training)

タンザニア政府が実施している研修プログラムは、主に教室型またはワークショップ型の集合研修が中心となっている。一方、業務に従事しながら必要な知識を身につけるといった職場内訓練については、制度としては定着しておらず、また政府機関では人員の不足から職場内訓練を実施す

るだけの人的資源が不足しているという背景もある。特に、内部監査部門では、大量新規雇用が行われる前まで所属職員が一名のみというケースもあり、上位の職階者が下位の職員に対して実践的に指導することは事実上不可能な場合もあった。

(5-2) E-Learning

また、パソコンやコンピュータ・ネットワークなどを利用して教育を行う E-Learning は、効率的な研修実施にも効果があると考えられる。E-Learning は、教室型研修に比べると (1) 遠隔地での研修実施も容易である (2) 業務等の都合に合わせて研修時期を調整しやすい (3) コンピュータ教材が活用できる等の利点がある。しかし、これまでのところ公共財政管理に関する研修では E-Learning はほとんど活用されていない。これは、E-Learning に必要なインフラ設備が政府内の各職場に十分に普及していないという物理的要因がある。加えて、実際に国外研修の一環として E-Learning による講義を受講している会計局職員への聞き取り調査では、E-Learning は業務への従事と並行しながら行うために集中力が薄れ、また双方向の対話による理解促進が図りにくいため、研修の実施効果を実感しづらいという指摘もあった。

(6) 能力開発プログラムの効果

調査団では、会計局が資金を提供した研修プログラムに参加した会計局内外の職員数名から聞き取り調査を実施して、既に実施された研修プログラムの効果を分析した。その結果、概ね受講した研修プログラムについては、肯定的な意見が寄せられた。

例えば、会計上級学士を取得する三年間の長期研修を終えた会計局職員からは、「研修前には伝票処理しかできなかったのに研修後には財務諸表の解析ができるようになり、研修で得られた知識により対応できる業務範囲が広がり、大変役に立った」という感想があった。この他にも、「実務に役立つ知識が得られた」「海外研修で他国の実情と比較することができて参考になった」「研修を受けた後に業務に対する理解が深まり、より積極的に仕事に取り組めるようになった」等の意見があった。一方、少数意見ではあったが、受講した集合研修の内容が期待していた

ものとは異なったため、研修参加者の知識レベルに比べて高すぎた、あるいは反対に低すぎたという意見もあった。

2.1.3 業務プロセス

(1) 政府予算のサイクル

タンザニア政府の会計年度は 7 月に始まり、翌年の 6 月に終了する。毎年通常 12 月頃に計画省及び財務省の連名により翌年度の予算策定に関するガイドライン(予算シーリング)が提示され、1 月から 3 月にかけて各省庁が翌財政年度の予算見積もりを行う。各省で積み上げた予算は、財務省政府予算局が中心となって調整し、その後政府予算委員会を經由して、議会の審議に諮られる。

タンザニアでは 1989 年に公共支出レビュー (PER) が、また 1998 年には中期支出枠組み (MTEF) が導入されている。MTEF は各セクターの予算とレビューを通じて作成される三年間の支出を見積もったものであり、マクロ経済分析の結果も反映されている。PER 及び MTEF を通じて援助機関による財政支援額を予算に組み込むことにより、援助の予測性が向上し、重点分野への優先的な予算配分を中・長期的に行うことが可能となる。

また、2005 年に PRSP の後継として開始された NSGRP では、「成長と所得貧困の削減」「生活の質と社会福祉の改善」「統治と説明責任」の三つのクラスターを掲げて重点セクター以外にも予算が行き渡るように配慮がされている。このために、財務省政府政策分析局は中央政府の予算シーリング設定のためのアプリケーション・ソフトウェアとして戦略的予算配分システム (SBAS) を開発して、中央政府の各省庁に導入している他、同省政府予算局においても、Epicor のプランニング・モジュールを活用した予算策定システムである Enhanced MTEF Model を導入済

みである²¹。一方、地方政府における予算案の策定では、地方自治省（PMO-RALG）が開発した、地方政府計画報告データベース（PlanRep）が活用されている²²。

(2) IFMS の活用

IFMS の導入とそれに伴う業務プロセスの改善による効果としては、（1）小切手作成処理や報告書作成業務の迅速化、（2）人的誤りや不正の防止、（3）会計情報分析の円滑化等が挙げられる。IFMS は、1997 年以降段階的に中央政府・地方政府へ導入されている。中央政府についてはダルエスサラームおよびドドマの各省庁および地方財務局に導入済みである。ダルエスサラームにある中央政府の各省庁の IFMS 導入パソコンは、無線による広域ネットワーク（WAN）で会計局のサーバに接続されている。ネットワーク設備については、2005/6 財政年度よりパフォーマンスに対する改善計画が策定され、改善のための設備増強が進められている。一方、地方政府への IFMS 導入は 2000 年前後に始まった。本調査が開始された 2005 年 7 月の時点で IFMS が導入されていた地方政府は 30 余りで導入が停滞していたが、2005/6 財政年度以降にシステム導入と職員の研修を促進しており、IFMS を導入する地方政府の数は 2006/7 財政年度までには 85、2007/8 財政年度までに 116 となる計画である。

IFMS の基盤となっているパッケージ・ソフトウェアの Epicor のうち、現在は支払管理、収入管理、現金管理、購買管理、総勘定元帳といった中心となるモジュールが採用されているほか、2005 年には効率的な IT サポートを行うための IT サービス・マネジメント・モジュールも導入された。今後は、在庫管理モジュールの導入とそれにもなう業務プロセスの変更が計画されており、PFMRP 活動計画にも記述されている。

²¹ SBAS と Enhanced MTEF Model 間の相互のインターフェースが一定程度確保されている他、Enhanced MTEF Model と IFMS は同じソフトウェアを使っていることもありオンライン化されている。

²² IFMS 導入済みの地方政府では、PlanRep を活用して策定・確定された予算データを IFMS へコンバートした上で予算執行・会計業務を進めている。

また、会計局では、2004年以降、Epicorのモジュール機能を拡張してIFMSのデータウェアハウスの導入を推進してきた。データウェアハウスとは、大量の業務データを時系列にデータベースとして蓄積して、各項目間の相関関係等を非定型分析することができるしくみを備えたツールである。データウェアハウスのエンドユーザは、財務省内の政策分析局や政府予算局、各省庁の高官等を対象としており、これらの関係者がIFMSデータウェアハウスを用いることにより過去の会計実績を多面的に分析して、政策立案や予算策定に役立てることを想定している。2007年現在、IFMSデータウェアハウスの設備面での導入は完了している。またエンドユーザに対する研修についても政策分析局や政府予算局職員に対して実施済みとなっている。

IFMSのエンドユーザに対するサポートは、三段階になっている。まず、各ユーザ組織におけるIFMSのオペレーション上の問題や質問事項は、SDU（中央政府ユーザの場合）・SSU（地方政府ユーザの場合）のアプリケーション・チームの担当者が対応する。このうち、ハードウェアやネットワークの故障等修理が必要な事案は、テクニカル・チームの担当者に連絡される。さらに、SDU・SSUが対応できない事案がある場合には、システム開発業者でありシステムメンテナンス契約を結んでいるソフトテック・コンサルタンツ・グループに連絡される。

(3) 内部監査

本調査が開始された2005年当時の中央政府・地方政府における内部監査は、必ずしも十分機能しているとは言えなかった。外部監査を行う国家監査局からは、内部監査報告書の質を向上させる必要性が指摘されている。一般に内部監査が正確性、妥当性および網羅性が十分であると判断される場合には、内部監査報告書に依拠して外部監査を実施する等、内部監査と外部監査の間で連携が見られる場合があるが、タンザニア政府の場合には内部監査と外部監査の間での連携が強いとは言えない。

内部監査の機能が不十分であったことの最も大きな理由は、既述の通り内部監査人が絶対的に不足していたことが挙げられる。中央政府の各省庁においても定員を充足している職場は多くなく、地方政府では内部監査人が在籍しないところもあった。加えて、組織における内部監査に対する

認識の欠如が挙げられる。内部監査の実施結果や提言は通常、各機関の内部監査人から監査委員会を通じて機関の長に対して報告がなされる。内部監査を有効に機能させるためには、これらの内部監査の実施結果や提言を受けて、業務改善等の対策を講じる必要があるが内部監査の重要性に対する認識が不十分であれば、こうした対策も実施されることはない。

しかし、ここ数年間に PFMRP の活動等で内部監査が重点分野として推進されたこともあり、中央政府・地方政府において内部監査業務の改善が図られてきている。内部監査を実施するために必要となるプロセスを記述した内部監査マニュアルは SIDA の支援を受けて 2004 年に完成しており、中央政府各省庁に対する内部監査マニュアルの配布や、内部監査人に対する内部監査マニュアルの教育も行われた。内部監査マニュアルには、会計の適正な手続きに関する監査だけでなく、パフォーマンス監査 (VFM) 等についても記述されており、包括的な内容となっている。また、既述の通り新規大量雇用や内部監査研修の実施による人材育成も急速にすすめられている。2006 年 9 月から 10 月にかけて実施したパイロット・プロジェクトに合わせて、研修に参加した 49 名の内部監査人から実施したアンケート調査によれば、57%の参加者が内部監査マニュアルを適用していると回答があった。

(4) 債務管理

タンザニア政府の債務管理業務は、財務省内の政府予算局、外国援助局、会計局の三つの組織が連携して実施している²³。まず、外国援助局は援助機関等の借入先との連絡窓口当たる等フロントオフィスとして機能している。次に、政府予算局はフロントオフィスへのサポートや新規債務の検討を行うミドルオフィスとして機能している。そして、会計局はこれらの公的債務に関する情報を一元管理して必要に応じて統計情報を提供しており、いわばバックオフィスとしての機能を担っている。

²³ Debt Management Institutional Framework

タンザニア政府では、債務管理業務のため、世界数十カ国で利用されているパッケージ・ソフトウェアの債務償還管理システム（CS-DRMS）を導入して管理を行っている。CS-DRMS は会計局と中央銀行に導入されているが、それぞれの組織がデータを管理しており、情報の共有はオフラインで行われている。

CS-DRMS のエンドユーザに対するサポートは、SDU が行っている。SDU で解決できない問題が発生した場合には、ジンバブエのハラレに地域本部があるコモンウェルス事務局へ照会する。

(5) 年金支払業務

債務管理部下の年金局では 61 名²⁴の職員が、約五万名分の年金の申請受付・登録および支払業務に従事している。年金局では、業務のコンピュータ化は行われておらず、紙によるデータ管理を行っている。このため業務処理が煩雑になり、年金の申請から完了までに四カ月かかる場合もあるという²⁵。ただし、受理した年金申請はデータシートに記入して財務省本省に送り、コンピュータ・サービス局が管理している政府給与システムに入力している。

2.1.4 PFM RP

(1) PFM RP の概要

PFMRP は、タンザニア政府の公共財政管理の強化を図るためにタンザニア政府の財務省が中心となって援助機関の財政的および協力的な協力を得て推進しているプログラムであり、1997/8 財政年度に会計や歳入を主たる対象としてフェーズ 1 が開始された。この間、会計面では中央政府において IFMS の導入や会計局への支出業務の集中化等の業務プロセス改革およびそのための人材育成が行われ、政府会計処理の迅速化と透明化が図られた。また、公共財政法（2001 年）や

²⁴ 2005 年 9 月に実施した年金局職員からの聞き取り調査

²⁵ 2005 年 9 月に実施した年金局職員からの聞き取り調査

公共調達法（2004 年）等の法整備も実施されて、適切な公共財政管理を行うための基盤が整備されていった。

これらの公共財政管理に関わる改革を定着化させて、会計以外の公共財政管理にかかる幅広い分野で行われていた公共財政管理強化のための活動を集約して効率的に実施するために、2004/5 財政年度からは PFMRP フェーズ 2 が開始された。PFMRP フェーズ 2 の大きな特徴としては、援助機関からの拠出金を財源とした PFMRP バスケット・ファンドと、タンザニア政府と援助機関の対話の場として合同運営委員会（JSC）が設立されて、援助協調推進の枠組が強化されたことが挙げられる。

PFMRP フェーズ 2 では、活動対象領域を表 2.8 に示す十のコンポーネントに分けて、それぞれのコンポーネントについて財務省下の部局、公共調達監督庁（PPRA）または国家監査院をコンポーネント・マネージャとして任命して、各コンポーネントの活動について計画立案と実施に責任を持たせる体制となっている。

表 2.8 PFMRP のコンポーネント

コンポーネント	内容	担当部局
コンポーネント 1	政策分析および策定	政策分析局
コンポーネント 2	外国援助管理	外国援助局
コンポーネント 3	予算管理	政府予算局
コンポーネント 4	国庫管理および会計	会計局
コンポーネント 5	調達	公共調達監督庁（財務省外局）
コンポーネント 6	情報コミュニケーション技術	IT サービス部
コンポーネント 7	投資管理	国庫登録局
コンポーネント 8	業務支援サービス	総務・人事部
コンポーネント 9	外部監査	国家監査院
コンポーネント 10	プログラム調整、モニタリング・評価	PFMRP 事務局

出所：PFMRP Interim Plan, 2004

PFMRP の活動にかかる財源としては、(1) 政府一般予算、(2) PFMRP バスケット・ファンド、および (3) 援助機関等が出資するプロジェクト資金、の三つが挙げられる。2004 年に策定された PFMRP 中期計画によれば、PFMRP フェーズ 2 におけるコンポーネント別の予算は表 2.9 の通りである。

表 2.9 PFMRP 中期計画予算 (2004/5~2008/9)

	コンポーネント	政府一般予算	援助機関	合計
1	政策分析および策定	1.6 (5%)	5.3 (13%)	6.9 (10%)
2	外国援助管理	2.7 (9%)	0.1 (0%)	2.8 (4%)
3	予算管理	1.3 (4%)	1.7 (4%)	3.0 (4%)
4	国庫管理および会計	11.8 (38%)	10.9 (27%)	22.7 (31%)
5	調達	7.2 (23%)	1.1 (3%)	8.4 (12%)
6	情報コミュニケーション技術	1.5 (5%)	3.0 (7%)	4.5 (6%)
7	投資管理	0.7 (2%)	4.4 (11%)	5.0 (7%)
8	業務支援サービス	0.8 (3%)	3.9 (10%)	4.7 (7%)
9	外部監査	1.3 (4%)	7.3 (18%)	8.6 (12%)
10	プログラム調整、モニタリング・評価	2.3 (7%)	3.3 (8%)	5.6 (8%)
	合計	31.3 (100%)	41.0 (100%)	72.2 (100%)

単位：10 億タンザニアシリング

出所：PFMRP Interim Plan, 2004

(2) PFMRP の実施体制

PFMRP の実施体制は、PFMRP 運営マニュアルに詳述されている。コンポーネントごとに担当部局がコンポーネント・マネージャとして具体的な活動の計画立案と実施を行っている。PFMRP 全体調整やモニタリング・評価を行うコンポーネント 10 の担当部局である非常に小規模な PFMRP 事務局を新設した以外は、既存の組織とラインスタッフが PFMRP 活動の計画・実施の役割を担っていることが特徴である。PFMRP コンポーネント 10 は、PFMRP 全体の調整および進捗・評価を行い、このために PFMRP 事務局が設置されている。しかし、PFMRP フェーズ 2 開始

当初はもともと小規模の事務局の人員ポストを全て充足できなかったため、十分な業務を実施できる体制ではなかったことが指摘されている。このような状況に対して、2005/6 財政年度以降、財務省は PFMRP 事務局の人員の強化を現在進めており、今後は改革全体の進捗管理や評価をより効果的に行える体制が整ってくることを期待されている。

(3) PFMRP バスケット・ファンド

PFMRP バスケット・ファンドは、PFMRP に協力する援助機関が出資して設立された基金であり、政府一般予算やプロジェクト資金と並んで PFMRP の活動を実施するための財源の一つである。PFMRP のコンポーネント・マネージャは所定の申請手続きを経て、PFMRP バスケット・ファンドからの資金提供を受けている。

PFMRP バスケット・ファンドに対する援助機関からの拠出は 2004/5 財政年度に開始した。しかし、手続き上の遅れにより、実際に PFMRP バスケット・ファンドを利用した活動の実施が本格化したのは 2005/6 財政年度である。2005/6 財政年度の PFMRP 年次報告書によれば、同年度の PFMRP の計画に対する支出割合は低くとどまっている。PFMRP 全体の予算 238 億 1364 万シリング（約 23 億 3373 万円）に対して、支出実績は 99 億 3689 万シリング（約 9 億 7381 万円）であった。また、このうち PFMRP バスケット・ファンドについても、予算額 134 億 4204 万シリング（約 13 億 1732 万円）に対して、支出実績が 46 億 8993 万シリング（約 4 億 5961 万円）にとどまっている。支出実績が予算に比べて著しく低くとどまっていることの原因として同報告書では、(1) 調達遅延、(2) 援助機関等からのプロジェクト資金投入の未実施、(3) プロジェクト資金に関する情報の通知が援助機関等から得られないために支出実績に未計上である、等の理由が挙げられている。PFMRP 資金の低利用率という結果を受けて、援助機関を中心に、今後の

PFMRP バスケット・ファンドのあり方について議論が高まっているが、今後の方向性については 2007 年 3 月現在、結論が出ていない²⁶。表 2.10 に PFMRP 予算と支出実績を示す。

表 2.10 PFMRP 予算と支出実績

コンポーネント	予算額	支出実績額
1. 政策分析および策定	1,394,580,000	326,210,388
2. 対外財源管理	107,200,000	107,200,000
3. 予算管理	810,553,800	557,983,167
4. 国庫管理および会計/ プログラム調整およびモニタリング・評価	7,773,489,200	956,817,034
5. 調達	3,513,953,000	422,142,000
6. 情報コミュニケーション技術	369,290,000	187,665,367
7. 投資管理	660,850,000	268,380,495
8. 業務支援サービス	5,152,560,000	3,861,259,030
9. 外部監査	5,168,505,523	3,812,478,975
合計	23,813,641,523	9,936,890,594

単位：タンザニアシリング

出所：PFMRP 年次報告書 2005/6, 2006 年

(4) PFMRP の進捗状況

本調査が支援対象としている PFMRP のコンポーネント 4（国庫管理および会計）は、他のコンポーネントに比べて進捗状況がこれまで良好とされてきている。2005/6 財政年度の PFMRP 年次報告書によれば、同年度のコンポーネント 4 の実績として、(1) 外部監査人に対して 2004/5 財政年度財務報告を期限内である 2005 年 11 月 1 日までに提出、(2) 中央・地方政府職員に対する 28 名の内部監査研修および 130 名の IFMS ユーザ研修の実施、(3) IFMS の地方財務局への拡大と適時な銀行残高照合の実現、(4) IFMS ユーザサポートを行う SSU を五カ所に設置、(5) 国防省 19 拠

²⁶ ただし、タンザニア予算の 2005/06 年度終了時の執行残額は、2006/07 年度へ繰り越す形で執行が現在進められているところ。

点ならびに 48 の地方政府への IFMS 拡大を成果として挙げている。また、コンポーネント 4 および 10 合計の 2005/6 財政年度の支出実績は、9 億 5681 万シリング（約 9376 万円）で、このうち PFMRP バスケット・ファンドからは 2 億 4437 万シリング（約 2394 万円）、援助機関等からのプロジェクト資金が 5 億 664 万シリング（約 4965 万円）、残りが一般財政からの拠出となっている。

また、2006/7 財政年度の第一四半期において、国庫管理および会計については、(1) 700 名以上の中央・地方政府における会計職および内部監査人の雇用、(2) 援助国からの投入資金および一般財政支援のうち 58%を IFMS によって管理した（2007 年 6 月末までに 75%を目標としている）ことを成果として挙げている。なお、2006/7 財政年度にコンポーネント 4 およびコンポーネント 10 合計で 61 億 5286 万シリング（約 6 億 298 万円）が予算計上されており、うち 20 億 2686 万シリング（約 1 億 9863 万円）が PFMRP バスケット・ファンドを原資としている。

一方、援助機関側からは PFMRP の活動計画に示された目標（Planned Target）の定義の曖昧さを指摘する声もある。コンポーネント 4 については、55 の目標が提示されているものの内容が重複しているものがある可能性があり、実際 2005/6 財政年度においては 55 目標のうち 31 が実施されていなかったという指摘がされている²⁷。

PFMRP フェーズ 2 開始当初は遅延気味であったとされるコンポーネントについても、援助機関による技術協力の効果もあり、急速に進捗状況が好転している。例えば、調達管理や外部監査については、前者についてはアフリカ開発銀行並びに米 USAID/ミレニアム挑戦公社（MCC）、後者についてはスウェーデン国家監査院が協力している。特に、外部監査については、内容面での課題は残っているとされるものの、監査報告書の期限である財政年度終了後から九カ月以内に初めて提出される等の目に見える効果も上がっている。

²⁷ Observation on PFMRP by DPS

2.2 現状分析

調査団が実施した文献調査および聞き取り調査の結果に基づいて、本調査の支援テーマである公共財政管理能力向上を考える上での 11 の中心課題を特定した。中心課題は、組織・制度、能力開発、業務プロセスの三つの分野に渡っている。

2.2.1 組織・制度に関する現状分析

中心課題 1 会計局は、公共財政に関するバックオフィスとして、中央政府・地方政府に対する会計サービスの質を向上・維持しなければならない。

端的に言えば、会計局は公共財政管理に関するタンザニア政府のバックオフィスの役割を果たしている。これは会計局が行う国庫管理、公的債務管理、内部監査のいずれの領域においても共通している。国庫管理の分野では、会計局は IFMS の運用責任を持ち、中央政府・地方政府に対して IFMS 関連のインフラ設備の維持や会計職員に対する研修機会を提供している。IFMS エンドユーザである中央政府・地方政府は、従前より少ない財務的および人的投資により、正確で効果的な IFMS が提供する会計サービスの便益を享受することができる。また、債務管理の分野では、会計局は CS-DRMS により債務情報を適切に管理して適宜財務省の他局に提供する役割を果たしている。さらに、内部監査の分野では、会計局は内部監査マニュアルの策定や内部監査人への研修機会の提供を通じて、政府の内部監査を支える役割を担っている。これらの三分野に共通して言えることは、中央政府・地方政府がそれぞれの機関の活動を円滑に実施するために必要となる公共財政管理に関する基盤（すなわち、インフラや能力開発）を会計局が支える役目を負っていることである。また、会計局が提供するサービスを高めることが、幅広く中央政府・地方政府が効率的かつ効果的に活動を実施する前提条件となっていると言い換えることもできる。

会計局は、財務省本省（Vote 50）とは独立した予算単位（Vote 23）を持っている。すなわち、会計局の活動計画は、会計局自体が主導して立案し、実施している。独立した予算単位を有することにより、会計局は財務省内にとどまらず、すべての中央政府・地方政府に対して広範なバック

クオフィスとしてのサービスを提供することが期待されている。したがって、会計局の活動戦略や具体的な計画を策定する際には、「会計局のサービス向上により、会計局のサービスのユーザである中央政府・地方政府の体制、実施能力、業務プロセス等が改善する」ことが上位目標として位置づけられる。

中心課題 2 会計局は、データの発生源と利用者の中継する媒介者として、情報フローを円滑にする役割を担っている。

公共財政管理では、(1) 正確な財務情報を網羅的に管理すること（情報の収集）、(2) 関係者に対して適時に必要な財務情報を提供すること（情報の発信）、の二点が重要である。

正確な財務情報を網羅的に管理する点については、三つの課題がある。第一の課題は、データの発生源である中央政府・地方政府の量的および質的な人的資源の問題である。政府機関、特に地方政府では、民間企業における会計職員の高い需要の影響を受けて、会計や情報システムに関して十分な知識を有する会計職員を確保することが決して容易ではない。本調査当初に実施した聞き取り調査においても、会計職員や内部監査人の欠員が生じていると回答した組織が多かった。また、SDU や SSU によるユーザサポート業務では、電話や電子メールによるユーザからの照会対応だけでなく、SDU や SSU の職員が各ユーザの職場を頻繁に訪問して、日々の IFMS の運用業務を支援していかなければならない状況にある。IFMS という情報システム・インフラを有効に活用するためには、エンドユーザ組織に属する職員により、正確で網羅的な財務情報を収集することが必要であり、人的資源の確保と育成は必要不可欠である。人的資源の確保と育成の問題は、PFMRP でも重要課題として取り上げられている。既述の通り、中央政府・地方政府における約 700 名の会計職員および内部監査人の雇用や、会計局資金による中央政府・地方政府職員に対する長期研修および短期研修の実施等さまざまな対策が立案されて、実行に移されている。また、定着化のために SDU や SSU の組織整備も図られている。

第二の課題は、IFMS のような情報システムによって収集される財務情報の網羅性の問題である。NSGRP のような国家全体に影響を及ぼす開発計画の進捗状況の確認や、財政資源の効率的な配

分計画を策定する上で、網羅的に財務情報が収集されていることは重要である。しかし、タンザニア政府がプロジェクト型支援の資金に関する正確な情報が得られないために、IFMSにより把握できないという問題が指摘されている。例えば、PFMRPでは、政府一般予算（援助機関からの一般財政支援も含む）、PFMRP バスケット・ファンド、プロジェクト資金の三つが資金源となっている。このうち、政府一般予算と PFMRP バスケット・ファンドについては、会計局がIFMSを活用してタンザニア政府の国庫で管理しているため、IFMSへの入力を行えば自動的にデータベースに反映されるため、支出の動きを適時に把握することができる。一方、プロジェクト資金については、会計局が国庫内に設立したスペシャル・アカウントに援助機関が拠出をしている場合には、政府一般予算や PFMRP バスケット・ファンドと同様にタンザニア政府にとって管理が可能であるが、援助機関が国庫を経由せずに直接資金を投入している場合には、援助機関がタンザニア政府側に対して資金の拠出状況を報告しなければならない。そこで、プロジェクト型支援では、タンザニア政府側（実施機関や財務省外国援助局）は援助機関側に対して資金拠出状況の適時な報告を求めている。しかし、調査団が実施した財務省関係者からの聞き取り調査では、援助機関からの情報の伝達が遅れたり得られなかったりする場合があるとの指摘があった。また、2005/6 財政年度の PFMRP 年次報告書で PFMRP の予算執行状況が停滞していることの一つの理由の一つにも援助機関からのプロジェクト資金に関する情報の不足が挙げられている。これは、タンザニアにおける他のセクター・プログラムでも共通した問題であると考えられる。

第三の課題は、エンドユーザの脆弱な情報インフラの問題である。例えば、頻繁な停電により、ダルエスサラームの政府庁舎でも IFMS の運用が妨げられることがあり、緊急の処理が必要な場合には、中央政府の他省庁の職員が自家発電を備えた会計局に来てデータ入力することもある。電力供給がさらに不安定な地方においてはさらに状況は深刻である。加えて、地方においては距離的な問題からコンピュータやネットワーク機器のメンテナンスが遅れがちであり、調査団が訪れた地方政府では IFMS 端末として利用されていたパソコンが未修理のままとなっていたところもあった。そこで、インフラ整備についても、PFMRP でも重要課題として取り上げられており、コンピュータ・ネットワーク機器の増強や更新のための予算も割かれている。また、2007年3月現在、ダルエスサラーム内の無線 WAN 安定化のための設備増強も進行中である。

次に、関係者に対して適時に必要な財務情報を提供する観点から考察する。会計局は、IFMS や CS-DRMS のデータベースをもとに、必要に応じて財務省や関係機関に対して情報を提供している。調査団が実施した財務省他局の職員からの聞き取り調査では、会計局の提供について概ね満足できるものであるという評価が聞かれた。IFMS や CS-DRMS といったアプリケーション・システムの導入は報告の迅速化にも貢献している。会計局による決算書類の準備と提出は、公共財政法が定める年度末から六カ月以内に行われるようになったうえ、既述の通り 2005/6 財政年度には国家監査局が年度末から九カ月以内に監査報告書を提出した。

加えて、会計局は意思決定者がより多角的な視点で財務情報を分析できるように、データウェアハウスを導入した。情報システムの導入や一部エンドユーザに対する研修も実施済みである。しかし、データウェアハウスはまだ十分に利用されておらず、システムの改善につながるエンドユーザからのフィードバックもないとのことであった。これには主に二つの要因があると見られる。第一に、エンドユーザが政策立案や予算策定を行うためには、IFMS により処理される会計情報に加えて、社会・経済指標等のマクロ統計やセクター別の統計情報が必要となるが、これらの情報を必要な時に様々な角度から解析できるツールの整備が十分に進んでいないことから、IFMS データウェアハウスの利用効果が限定的となっている点である。したがって、今後、IFMS データウェアハウスの利用を促進するためには、これらの IFMS 以外のデータについても情報や分析ツールの整備を実施して、相乗効果を高める対策が必要となってくる。第二に、IFMS データウェアハウスの利用に際してエンドユーザ側の知識をさらに高める必要がある。データウェアハウスは、定型の報告書を出力する従来型の情報系システムとは異なり、エンドユーザが大量のデータの中からさまざまな切り口で抽出・分析しなければならない。しかし、調査団による聞き取り調査では、こうしたエンドユーザ側から情報に対して積極的なアプローチが十分なされていないと指摘する声があった。したがって、データウェアハウスを効果的に利用するためには、データウェアハウスの利用方法そのものの習得だけでは不十分であり、エンドユーザがクラス分析や回帰分析といった統計学の知識やデータマイニングの手法について予め習得しておく必要がある。そのうえでデータウェアハウスを利用する経験を重ねることにより、効果的なデータの利用・分析手法を自ら発見する努力が必要である。

中心課題 3 持続可能な地方政府へのシステムサポート体制の確立が必要である。

タンザニアでは、LGRP による地方分権化が進行しており、地方政府には多くの開発予算も割り当てられている。また、地方政府の歳入は中央政府のものとは別に管理されていて、タンザニア政府の歳入のうち約 5%、歳出のうち約 20%を 114 の地方政府が管理している²⁸。よって、地方政府における公共財政管理にも注目する必要がある。地方政府における公共財政管理のために IFMS 導入が段階的に行われてきたが、2005/6 財政年度以降は導入のペースが急速に上がり 2007/8 財政年度までに全ての地方政府における IFMS 導入を完了する予定になっている。

地方政府の IFMS ユーザに対するサポートは、会計局の SSU が実施している。地方政府における IFMS ユーザの増加により、SSU に対するシステム支援への要求が高まることが予測されるため、人員強化とサポート体制の見直しが喫緊の課題であると考えられる。現在 SSU は全国に五カ所合計約 20 名の職員で運営されているが、現時点においても SSU 職員への負荷は大きい。システムサポートの頻度はエンドユーザのシステムへの習熟に伴い逓減することを差し引いても、今後システムサポート要員が不足することは否めない。

そこで、サポートにあたる職員を増員することに加えて、システムサポート業務の効率化も合わせて検討し、少ない人数でも地方政府への IFMS ユーザサポートができる体制を構築する必要がある。また、地方政府における財務管理のモニタリングを行っている地方自治省でも IT サポートを実施しており、将来の地方政府に対する IT サポートの実施体制については、会計局の中だけではなく地方自治省とも調和を図りながら進めていく必要があり、限られた人的資源を有効に生かしたユーザサポート体制の構築が課題である。

²⁸ Local Government in Tanzania, <http://www.logintanzania.net/lgafinance.htm>, 2007 年 4 月 16 日検索

2.2.2 能力開発に関する分析

中心課題 4 会計職員・内部監査人・システムサポート職員等のスキル標準を確立する必要がある。

PFMRP 活動には人材育成のための研修プログラムが数多く含まれている。公共財政管理能力向上のためには、これらの研修プログラムが受講者の業務内容やレベルに適したものであることが重要である。会計局職員に対する聞き取り調査では、「実践に役立つ知識が得られた」「他組織からの参加者との経験を共有する機会が得られた」「業務に対して積極的に取り組めるようになった」等、受講した研修コースについて適切なものであったとする意見が多く聞かれた。一方で、少数意見ではあるが、受講した研修プログラムが自分のスキルレベルに比べて簡単すぎた、または反対に難しすぎたという意見も聞かれた。この原因としては、タンザニア国内や東・南アフリカ地域における研修機会や受講可能な研修プログラムに限りがあることが考えられる。公共財政管理に必要なスキルは公共分野でのみ必要な場合もあるため、必ずしも既製の研修コースが存在するとは限らない。実際、会計局が主導して提供している研修コースには、会計局や関係機関の固有のニーズに即して特別に開発されたものが多い。

会計局では、財政年度ごとに研修計画が策定されているが、職員が職階ごとに習得すべき技能とそのために必要な研修については明確に文書化されたものはない。これまでに実施されてきた研修については、会計局上層部が中心となって策定していて上記の通り会計職員からの聞き取り調査での回答結果から、各職員の職階に応じて必要な技能を習得するための研修は行われているものと考察できるが、さらにこうしたノウハウを蓄積して制度化していく取り組みが必要である。例えば、会計・内部監査・システムサポート等の各分野において、職員の職階に応じて必要となるスキルを表したスキル標準を定めて、個々の職員が受講すべき研修プログラムを策定する際の参考材料とすることが考えられる。

これらの考え方は、国際規格や他の先進国でも採り入れられている。例えば、ISO9001 シリーズは内部監査の実施を義務付けており、これに対応した内部監査人に対する研修コースが数多く設計されている。内部監査人については米国内部監査人協会が 1974 年に開始した公認内部監査人

資格試験が世界約 50 カ国で実施されており、これまでに約 50,000 名の公認内部監査人を認定して、世界水準の認定制度となっている。情報技術分野についても、英国の「情報化時代のためのスキルフレームワーク」(SFIA) や日本の「IT スキルスタンダード」(ITSS) のように研修コースを開発するために有用なスキル標準を開発している国がある。

このように、スキル標準を確立することにより、職員に対するより適切な研修コースを開発することが容易となる。

中心課題 5 研修計画策定を促進するための情報の集積が必要である。

会計局の年次研修計画は、財政年度当初に会計局幹部が策定している。研修受講者は必要性や研修参加機会均等の観点等から選定されており、上述の通り研修コースの多くは業務に応じた能力を向上させるための職員のニーズに対応したものとなっている。年次研修計画の策定にあたっては、数多くの職員の業務やスキルレベル、過去の研修履歴といった情報を考慮に入れる必要があるが、これらの情報は必ずしもすぐに使える状態にあるとは限らないため、会計局幹部は情報の検索等にも多くの時間を割かなければならなくなっている。

この点については、研修履歴等を含めた人事情報を含むデータベース等の意思決定を支援する情報システムが導入されれば、効率的に個々の職員の研修プログラムの策定が容易になることが期待できる。また、財務省内では総務・人事部が管轄している OPRAS と連携も視野に入れて、研修によって得られた知識レベルが業績にも反映できる仕組みを構築する必要がある。

中心課題 6 地方政府職員への研修機会の増加が必要である。

既述の通り、地方政府における公共財政管理も重要である。しかし、地方政府においては、財政的および地理的な制約条件により、中央政府に比べると職員が研修プログラムに参加する機会が少ない。LGRP による地方政府の権限強化と財源委譲により改善は図られているが、それでも職員研修のための財源が限られている地方政府が多い。また研修機関がダルエスサラームをはじめ

として都市部に集中しており、地方政府からの参加が難しく、情報が伝わりにくいという不利な条件も抱えている。

また、一般的に、地方政府職員は中央政府職員に比べてスキルレベルが低い場合が多く、地方政府職員に対して研修を実施する際にはこの点に留意して、より基礎的な要素を採り入れるように企画する必要がある。実際、地方政府職員に対する IFMS エンドユーザ研修は、地方政府職員の研修機会の少なさや一般的に低いとされるスキルを考慮して、会計やパソコンの基礎講座を含めている。会計局ではこうした状況に鑑み、公共財政管理分野において地方政府を支援しており、会計職向けの長期研修や IFMS エンドユーザ向けの短期研修の機会を提供しているが、地方政府における持続可能な公共財政管理のためには、今後も引き続き研修機会を提供していく必要がある。

2.2.3 業務プロセスに関する分析

中心課題 7 内部監査の実効性を高めるための対策を実施する必要がある。

公共財政管理の適切性および実施体制の妥当性を検証するしくみとして、内部監査機能は重要である。内部監査の主要な目的は、業務の執行状況や内部管理体制の適切性や妥当性を評価して課題を抽出し、これに基づき組織の長に対して是正・改善に向けた提言を行い、対応状況を確認するという一連のプロセスを通じて、品質の向上に寄与することである。よって、内部監査では、財務報告に関する監査に加えて、業務のコストパフォーマンス（Value for money）に関する監査が、業務の品質の向上という観点から重要となってくる。

組織における業務プロセスの改善では、PDCA マネジメント・サイクルの考え方が幅広い分野で採り入れられている。PDCA マネジメント・サイクルとは、(1) Plan: 実績や予測を基にして計画を作成、(2) Do: 計画に基づいて業務を実施、(3) Check: 実施された業務を点検・評価、(4) Act: 業務の問題点に対する対応策を実施、するという一連の工程により継続的に業務プロセスを改善

していくという考え方であり、ISOをはじめとして多くのマネジメント規格でこの考え方が採用されている。内部監査は、このうち Check にあたるステージが当てはまる。

PDCA マネジメント・サイクルの考え方から、内部監査を有効に機能させるためには二つの重要なポイントがあることがわかる。第一のポイントは、有益な評価を生み出す内部監査体制を整備して、内部監査の機能である Check の品質を高めることである。内部監査マニュアルの策定と中央・地方政府への普及、内部監査人の人事再編、新規大量採用と研修の実施等、現在進行中の内部監査に関する改革の多くは、Check の品質を高めることを直接的な目的として実施されており、今後もさらなる改善計画の実施が予定されている。一方、内部監査の実施能力向上のためには、理論・実践の両面からのアプローチが必要であり、教室型研修に加えて実地研修のような現場環境における研修要素を採り入れることが望ましい。

第二のポイントは、PDCA マネジメント・サイクルでは Check に引き続く工程として挙げられている Act が適切に行われることである。すなわち、内部監査の指摘に対して組織の長が適切な改善案を実施し、次回の内部監査において改善策が実施されていることを確認してこそ、内部監査が有効に機能していると言えるのである。しかし、中央政府や地方政府の中には、内部監査の役割に対する認識不足と感じられるところも見受けられる。今後は、組織の長が内部監査の役割を重要なものとして理解するように啓蒙活動を進めて、継続的に業務を改善する体制を定着させることが重要である。

中心課題 8 システムサポート業務の質的な充実が必要である。

適切な公共財政管理を実施するための前提条件として、財務情報の発生源である中央政府の各省庁および地方政府が、正確な情報を適時に IFMS へ入力することが必要である。これらのエンドユーザをサポートするため、会計局は、SDU と SSU を通じて中央・地方政府に対してシステムサポート業務を行っている。IFMS の拡大に合わせて、会計局のシステムサポート業務体制も拡充されてきており、本調査が実施されている二年間の間でも SDU 職員の新規採用や各種研修プログラムの実施が行われた。

調査団が実施した聞き取り調査では、システムサポートを受けるエンドユーザ側は会計局のシステムサポートに対して概ね評価している声が大きかった。しかし一方、システムサポートを行う会計局の SDU や SSU 職員からの聞き取り調査では、現状ではサポート能力に限界があることから、小規模の問題であっても IFMS のシステム開発業者に解決を依存しなければならないことが多いため、今後 SDU や SSU 職員のシステムサポート能力を一層向上させることにより、エンドユーザに対してより広範囲で迅速なシステムサポートが提供できるのではないかという意見が相次いだ。

SDU や SSU 職員は IFMS の根幹を成すアプリケーション・ソフトウェアである Epicor に関する研修を受講している。聞き取り調査では、今後研修システムサポート能力を強化すべき分野として、(1) ネットワーク技術やデータベース技術等のシステム管理者としての技能、(2) ユーザの問題や意見を適確に理解するための能力、(3) 会計に関する知識といった意見があった。会計局におけるシステムサポート能力の向上は、エンドユーザからの照会に対して、システム開発業者に依存することなく迅速に対応することを可能にするため、SDU や SSU だけでなく、エンドユーザ側の組織の業務効率を改善させる効果も期待することができる。

中心課題 9 国際財務報告基準への対応のための準備が必要である。

国際会計基準委員会 (IASB) が定めた国際財務報告基準 (IFRS) は世界各国で導入の動きが進んでいる。公共セクターに関しては、IFRS を基盤とした国際公会計基準 (IPSAS) が定められており、発生主義に基づく 21 の基準と現金主義に基づく 1 つの基準が定められている。タンザニアにおいても IFRS および IPSAS の導入が進められており、公共セクターにおける IPSAS の導入は中央政府から段階的に実施することが計画されている。しかし、現状ではタンザニア政府の会計職には IFRS や IPSAS に詳しい人材が乏しいため、実際に導入するには研修等により、知識を習得する必要がある。

中心課題 10 情報システム拡充に伴うセキュリティ対策が必要である。

1997 年以降、IFMS はタンザニア政府の公共財政の基幹システムとして定着化してきている。IFMS の拡張に伴って、システム管理者としての会計局の役割はますます重要になってきている。システム支援の強化や IFMS エンドユーザ研修の提供に加えて、会計局はコンピュータウイルスやスパイウェア等の増大し続ける情報セキュリティ脅威に対応する管理を強化する必要がある。IFMS 用のユーザ端末として利用されるパソコンは他の業務目的に利用することが禁止されており、情報の漏洩や改ざんのリスクは小さいと言える。しかし、IFMS や CS-DRMS は公共財政に関する機密情報を含んでいることから、会計局は財務省コンピュータ・サービス局 (DCS) とも協調しながら、情報セキュリティ・ポリシーを策定し、こうした情報セキュリティ脅威に対する予防措置を講じる必要がある。

また、情報セキュリティに関するエンドユーザの啓蒙活動も重要である。エンドユーザには情報セキュリティに関する最新情報が伝わりにくく、意識が高くない場合もあると考えられる。よって、IFMS のシステムサポートを通じて、エンドユーザに対して情報セキュリティ対策を徹底することが必要である。

中心課題 11 情報技術を組織管理の改善のために生かす必要がある。

会計局では、国庫管理や債務管理といった基幹業務のコンピュータ化がされて、文書作成やインターネット接続にもパソコンが利用されている一方、外部とのコミュニケーションや意思決定プロセスの分野等における業務改善のために今後さらに情報技術の力を利用することが必要であると考えられる。外部とのコミュニケーションに関しては、メールの活用を現在よりも増やしていくべきである。IFMS エンドユーザとの通信は現在主に電話が用いられており、メールの利用は限定的である。IFMS の無線 WAN はダルエスサラームのほとんどの政府機関を網羅しており、ネットワークインフラを省庁間の通信にも効率的に利用すべきである。

また、情報技術を効率的で迅速な意思決定のためにも利用すべきである。例えば、ナレッジマネジメントの概念の導入は会計局の業務改善に効果があるといえる。すなわち、この概念を導入す

ることにより幹部は業務や組織運営に関して正しい意思決定を行うために、正確な情報や有益な知識を得ることが可能になり、一般職員レベルにおいても、情報システムを通じて知識や経験を共有することが可能になることから、会計局の組織能力を向上することが期待できる。

2.3 第二章のまとめ

第二章では、文献調査や聞き取り調査に基づく理論的アプローチにより、タンザニア政府の公共財政管理について、組織・制度開発、能力開発、業務プロセス、PFMRP の四分野に分けて現状を分析した。特に、PFMRP コンポーネント 4 を担当する会計局を中心に分析を行った。その結果、調査団は 11 の中心課題を特定した。これらの中心課題は、今後実施される PFMRP 活動の中で考慮に入れるべき事項である。

第三章 パイロット・プロジェクト

本章では、現状分析に基づいて 2005/6 財政年度に実施したパイロット・プロジェクトの状況とそこから得られた成果や教訓、課題について記述する。

3.1 パイロット・プロジェクトの形成

3.1.1 パイロット・プロジェクトの形成プロセス

パイロット・プロジェクトは、調査団と会計局の協議に基づき三段階のステップを経て形成された。まず、調査団の現状分析の結果に基づき、パイロット・プロジェクトとして支援する対象分野として、情報システムと内部監査の二つを選定した。次に、これらの支援対象分野の中から、パイロット・プロジェクトとして実施する研修コンポーネントを合計九つ選定した。最後に、これらの研修コンポーネントを実施するための体制と方法を決定した。

3.1.2 パイロット・プロジェクト形成の基本方針

前章で示した 11 の中心課題に加えて、調査団は以下の六点をパイロット・プロジェクトの支援対象領域や、研修コンポーネントの策定にあたっての基本方針として考慮した。

基本方針 1 パイロット・プロジェクトは、信託リスクの軽減に資するものにする。

近年、タンザニアに対する援助機関からの一般財政支援の金額が急激に伸びている。一般財政支援は支援実施に向けた制度開発のための取引費用の削減やドナー間協調の促進を図る点で、効果的な支援方法であると言われている。一方、一般財政支援は信託リスクの増大を伴うという課題がある。一般財政支援のスキームでは、被援助国側が援助機関から受領した資金の適正利用を保証することが求められる。

財政管理能力強化や説明責任能力向上に焦点をあてた PFMRP は、マクロ経済安定や経済成長、行政サービスの向上だけでなく、信託リスク低減に資するものとして位置づけられている。よって、PFMRP の枠組みに沿って実施されるパイロット・プロジェクトも、信託リスクの軽減に役立つものであることを前提条件とした。

基本方針 2 パイロット・プロジェクトは、PFMRP の枠組みを尊重したものにする。

PFMRP は、タンザニア政府が援助機関と協調して取り組んでいる国家プログラムである。PFMRP 中間計画や年次活動計画に従って数多くの活動が実施されており、2005/6 財政年度からは PFMRP バスケット・ファンドの運用も開始した。パイロット・プロジェクトも PFMRP の枠組みに沿って計画、実施されることになる。すなわち、パイロット・プロジェクトは 2006/7 財政年度の PFMRP コンポーネント 4 の活動の一環として実施されるため、それにふさわしい内容になることに留意した。また、パイロット・プロジェクトの計画および進捗状況に関する情報は、タンザニア政府および援助機関とも共有することを前提に計画を策定した。

基本方針 3 パイロット・プロジェクトは、実践に役立つ支援にする。

PFMRP は、日常業務を通じた能力向上を図れるように、財務省の実施体制に合わせて立案されている。パイロット・プロジェクトは、複数の研修プログラムにより構成されるが、その中でも特に日常業務を改善することを意識して、実践的な要素を多く採り入れる。

基本方針 4 パイロット・プロジェクトは、援助機関の連携を考慮したものにする。

PFMRP は広範囲にわたる領域を網羅する改革プログラムであるため、援助機関間の協調が重要である。調査団はこの点について重視し、パイロット・プロジェクトに関する情報を可能な限り会計局・財務省および援助機関と共有した。また、パイロット・プロジェクトは他の援助機関が実施する支援との相乗効果・波及効果が得られるように立案、実施すべきである。公共財政管理分野では既に多くの支援を実施している援助機関もあり、パイロット・プロジェクトは開発援助の効率性を高める意味でもこれらの先行する支援の成果を活用する。

基本方針 5 パイロット・プロジェクトは、国内外のリソースを効果的に活用する。

パイロット・プロジェクトは複数の研修コンポーネントにより構成される。パイロット・プロジェクトを効率的に実施するため、調査団はこれらの研修コースを研修機関に再委託して実施する。一般的に費用対効果の観点からはタンザニア国内の研修機関への再委託が望ましいと考えられるが、研修内容がより高度で国際的な内容を含む場合には海外研修機関への再委託も検討した。

基本方針 6 パイロット・プロジェクトは、将来も継続可能な支援とする。

パイロット・プロジェクトの実施期間は一年以内を想定していた。しかし、パイロット・プロジェクトは 2008/9 年度まで継続する PFMRP の枠組みに沿って実施されるものであるため、単発的なプロジェクトではなく中長期的な課題に対応した継続可能な支援であるように計画を策定した。

3.1.3 パイロット・プロジェクトの支援対象分野

前章の現状分析で述べた 11 の中心課題は、(1) 情報システム、(2) 内部監査、(3) 会計の国際標準対応、(4) 会計局マネジメントの四分野に分類することができる。パイロット・プロジェクトの支援対象分野として選定し、パイロット・プロジェクト第一次原案としてまとめた。これら四分野は、第三章で述べた 11 の中心課題に対して表 3.1 の通り対応するものである。

表 3.1 パイロット・プロジェクト支援分野と課題の対応

	中心課題	情報システム	内部監査	会計国際基準	マネジメント
1	会計局は、公共財政に関するバックオフィスとして、中央政府・地方政府に対する会計サービスの質を向上・維持しなければならない。	✓	✓	✓	
2	会計局は、データの発生源と利用者の中継する媒介者として、情報フローを円滑する役割を担っている。	✓			
3	持続可能な地方政府へのシステムサポート体制の確立が必要である。	✓			
4	会計職員・内部監査人・システムサポート職員等のスキル標準を確立する必要がある。	✓	✓	✓	✓
5	研修計画策定を促進するための情報の集積が必要である。				✓
6	地方政府職員への研修機会の増加が必要である。	✓	✓	✓	
7	内部監査の実効性を高めるための対策を実施する必要がある。		✓		
8	システムサポート業務の質的な充実が必要である。	✓			
9	国際財務報告基準への対応のための準備が必要である。			✓	
10	情報システム拡充に伴うセキュリティ対策が必要である。	✓			
11	情報技術を組織管理の改善のために生かす必要がある。	✓			

調査団はさらに会計局や他の関係者との協議を進め、四分野のうち情報システムおよび内部監査の二分野を優先的に取り上げて、パイロット・プロジェクトの具体的なコンポーネントを策定することで合意した。会計の国際基準への対応および会計局マネジメントの二分野に関しては、いずれもパイロット・プロジェクトにふさわしい価値のある分野ではあるが、直接的な支援対象者が、前者は当面国際公会計基準が適用される予定の中央政府職員、後者は会計局幹部にとどまり、限定的となる。よって、今回のパイロット・プロジェクト計画からはこれらの分野に関しては除外することとした。これに対して、情報システムおよび内部監査分野については、パイロット・プロジェクトによる支援対象グループが、会計局のみならず広く中央・地方政府職員に及ぶためタンザニア政府全体の公共財政管理能力向上に寄与する要素が高い。加えて、タンザニア政府においても、適切で透明性の高い公共財政運営のために、IFMS を初めとする情報システムの拡張や、内部監査の抜本的な増強を中心課題として据えており、パイロット・プロジェクトにおいて

これらの分野への直接的支援を行うことはタンザニア政府の差し迫った要請にかなったものであるといえることから、情報システムおよび内部監査の二分野をパイロット・プロジェクトの支援対象分野として選定した。

3.1.4 パイロット・プロジェクトのコンポーネント

引き続き調査団は情報システムおよび内部監査の二分野に関して、会計局や関係機関との協議を踏まえて、パイロット・プロジェクトの九つの支援コンポーネントを策定し、パイロット・プロジェクト第二次原案としてとりまとめた。パイロット・プロジェクトは、表 3.2 の通り情報システム分野の六つの支援コンポーネントと、内部監査分野の三つの支援コンポーネントから構成されている。

表 3.2 パイロット・プロジェクトのコンポーネント

	支援分野	コンポーネント	対象者
1	情報システム	IFMS エンドユーザ研修	地方政府職員
2	情報システム	SSU ユーザサポート技術研修	会計局 SSU 職員
3	情報システム	SDU 分析能力研修	会計局 SDU 職員
4	情報システム	SDU 会計知識研修	会計局 SDU 職員
5	情報システム	情報セキュリティ研修	会計局 SDU 職員
6	情報システム	情報活用技術研修	会計局 SDU 職員
7	内部監査	初級内部監査研修	政府内部監査人
8	内部監査	中級内部監査研修	政府内部監査人
9	内部監査	上級内部監査研修	会計局内部監査課職員

支援コンポーネント 1 IFMS エンドユーザ研修

支援コンポーネント 1 は、地方政府職員を対象とした IFMS エンドユーザ研修である。IFMS の地方政府への拡大は急速に進展しており、パイロット・プロジェクトが実施された 2006/7 財政年度には 47 の地方政府への IFMS 新規導入が実施された。IFMS の導入と並行して、地方政府職

員に対する IFMS エンドユーザ研修も計画されており、本調査のパイロット・プロジェクトとして対象となる地方政府職員の一部への研修を支援した。

支援コンポーネント 2 ユーザサポート技術研修

支援コンポーネント 2 は、会計局 SSU 職員を対象としたユーザサポート技術研修である。SSU は、IFMS の地方政府への拡大に伴って増加し続けるエンドユーザに対して、適切な水準のシステム支援を提供するための能力を強化する必要がある。特に、2006/7 財政年度においては IFMS を導入する地方政府数が倍増するため、ユーザサポート業務の効率性を追求する必要があった。このため、効率的で効果的なユーザサポート技術を取得するために、会計局 SSU 職員全員を対象として研修を実施した。

支援コンポーネント 3 分析能力向上研修

支援コンポーネント 3 は、会計局 SDU 職員を対象とした分析能力向上研修である。SDU が行っている中央政府に対して IFMS ユーザサポート業務の質を向上させる一環として、業務分析・データ分析の概念と理論を網羅する分析能力スキルに関する研修を実施して、SDU 職員がシステム開発業者に依存することなく、エンドユーザの抱える問題をより深く理解してより効果的な解決策を提供できる能力を取得することを目的として、研修を実施した。

支援コンポーネント 4 会計知識習得研修

支援コンポーネント 4 は、会計局 SDU 職員を対象とした会計知識習得研修である。支援コンポーネント 3 と同様に、SDU が行っている中央政府に対して IFMS ユーザサポート業務の質を向上させる一環として、ユーザサポートを行うにあたって必要となる実践的な会計に関する知識を習得するための研修を実施して、SDU 職員がエンドユーザの環境を深く理解してより効果的な解決策を提供できる能力を取得することを目的として、研修を実施した。

支援コンポーネント 5 情報セキュリティ研修

支援コンポーネント 5 は、会計局 SDU 職員を対象とした情報セキュリティ研修である。IFMS は機密性の高い情報を取り扱った大規模システムであり、その管理者たる会計局は増加し続ける情報セキュリティに対する脅威への対抗策を講じるため十分な能力と最新の情報を持ち合わせていなければならない。また、情報セキュリティ・ポリシーを定めて IFMS ユーザに対して広く教育していく必要がある。そこで、今後の情報セキュリティ対策について検討するための人材を育成するため、会計局 SDU 職員を ESAMI が実施する情報セキュリティに関する集合研修コースへ派遣した。

支援コンポーネント 6 情報活用技術研修

支援コンポーネント 6 は、会計局 SDU 職員を対象とした情報活用技術研修である。幅広い分野の情報を有効に活用することは、計画策定や意思決定、ひいては会計局のバックオフィスとしてのサービス提供の迅速化を促進する。このため、情報を有効に活用するノウハウを習得するために、会計局 SDU 職員を ESAMI が実施する情報セキュリティに関する集合研修コースへ派遣した。

支援コンポーネント 7 初級内部監査研修

支援コンポーネント 7 は、中央政府・地方政府の内部監査人を対象とした内部監査研修の初級コースである。透明性や説明責任向上のための内部監査機能強化という政策の一環として実施中である中央政府・地方政府内部監査人の人事再編と新規雇用に合わせて、未経験または未訓練の内部監査人が業務を遂行できるように基礎研修を実施する必要がある。このため、新たに雇用される中央政府・地方政府の内部監査人を対象とした初級内部監査研修を実施した。

支援コンポーネント 8 中級内部監査研修

支援コンポーネント 8 は、中央政府・地方政府の内部監査人を対象とした内部監査研修の中級コースである。初級内部監査研修では、内部監査を実施するために必要となる知識について内部監査マニュアルを基にして教育する。一方、中級内部監査研修では、内部監査の有効性を高めるた

めに必要となるプレゼンテーション、報告書作成、チーム管理などといったいわゆるソフトスキルの習得を中心に実施した。

支援コンポーネント 9 上級内部監査研修

支援コンポーネント 9 は、会計局内部監査課の職員を対象とした上級内部監査研修である。タンザニア政府における内部監査は改革が始まったばかりであり、今後各組織に内部監査を根付かせていくために戦略や活動計画を策定して、実施することが必要である。そこで、今後の内部監査の定着化戦略について検討するための人材を育成するため、会計局内部監査課職員を ESAMI が実施する内部監査管理に関する集合研修コースへ派遣した。

3.1.4 パイロット・プロジェクトの根拠

本調査で実施したパイロット・プロジェクトについて、(1) 公共財政管理の実務に必要となるスキル領域、(2) 調査団が分析した 11 の中心課題、(3) パイロット・プロジェクト策定にあたって考慮した 6 つの基本方針、(4) パイロット・プロジェクトにあたっての PFMRP 中期計画、との関係について以下に記述して、パイロット・プロジェクトの根拠を示す。

(1) スキル領域とパイロット・プロジェクトの関係

研修プログラムの策定にあたっては、中心課題 4「会計職員・内部監査人・システムサポート職員等のスキル標準を確立する必要がある」で述べた通り、職種別に職階に応じて設定したスキル標準を基に、研修プログラムを策定することが有効である。しかし、パイロット・プロジェクト策定の段階では明確に文書化されたスキル標準が存在しなかったため、調査団が現状調査で実施した会計局の業務分析や関連文献を基にスキル標準の枠組みを考案した上で、研修プログラムを策定した。

会計局の情報システム支援職員が有するべきスキル標準については、英国の情報技術スキル標準である SFIA 3.0 を参考にして、表 3.3 に示す 12 のスキル領域について特定した。それぞれのス

スキル領域について、初級者、中級者、上級者、管理者の四段階のレベルに応じて業務において果たす役割が変わり、責任も重くなっていく。このためそれぞれのレベルに応じた研修ニーズも変わっていくことになる。

表 3.3 情報システム支援の職員に必要なスキル領域

	スキル領域	初級職員	中級職員	上級職員	マネジメント
1	サポートデスクでの対応／問題処理	✓	✓	✓	
2	システム業者の対応／調達			✓	✓
3	アプリケーションソフトのサポート	✓	✓	✓	
4	業務分析	✓	✓	✓	
5	データ分析	✓	✓	✓	
6	情報システムの利用しやすさの分析	✓	✓	✓	
7	情報システムのインストール	✓	✓	✓	
8	システムソフトウェア／データベース管理システム	✓	✓	✓	
9	システム能力管理／システム資産管理		✓	✓	✓
10	セキュリティ管理	✓	✓	✓	✓
11	ネットワーク管理	✓	✓	✓	✓
12	情報システムに関する教育立案／実施	✓	✓	✓	✓

出所：調査団作成

パイロット・プロジェクトのうち四つの支援コンポーネントが、調査団作成によるスキル領域に表 3.4 の通り対応している。これ以外の分野に関しては、既存の研修プログラムでもカバーしているものがある。

表 3.4 スキル領域とパイロット・プロジェクトの関係

	スキル領域	支援コンポーネント			
		2	3	5	6
1	サポートデスクでの対応／問題処理	✓			
4	業務分析		✓		✓
5	データ分析		✓		✓
6	情報システムの利用しやすさの分析				✓
10	セキュリティ管理			✓	

出所：調査団作成

一方、内部監査のスキル標準は、SIDA が会計局に対して実施した内部監査マニュアル策定支援のプロジェクトにおいて、コンサルタントが 2003 年に作成したタンザニア政府の内部監査人の研修ニーズ分析を参考とした。また、内部監査分野に関しては表 3.5 に示すスキル領域がタンザニア政府の内部監査人が業務を遂行するうえで必要となる。また、それぞれのスキル領域は各レベルに応じて業務上果たす役割が変わり、責任も重くなってくる。このためそれぞれのレベルに応じた研修ニーズも変わってくることになる。

表 3.5 内部監査の職員に必要なスキル領域

	内部監査フェーズ	スキル領域	初級職員	中級職員	上級職員
1	内部監査戦略の策定	マネジメント一般			✓
2	内部監査の規範、倫理	規範、倫理	✓	✓	✓
3	内部監査計画の種類	財務監査、調達監査、システム監査、パフォーマンス監査など	✓	✓	✓
4	内部監査計画の策定	時間管理		✓	✓
5	内部監査計画の策定	資源管理			✓
6	内部監査の実施	リーダーシップ			✓
7	内部監査の実施	事業分析／問題分析	✓	✓	✓
8	内部監査の実施	コミュニケーション	✓	✓	✓
9	内部監査の報告	報告書の作成	✓	✓	✓
10	内部監査の報告	プレゼンテーション	✓	✓	✓

出所：調査団作成

パイロット・プロジェクトのうち三つの支援コンポーネントが、調査団作成によるスキル領域に表 3.6 の通り対応している。

表 3.6 スキル領域とパイロット・プロジェクトの関係

	スキル領域	支援コンポーネント		
		7	8	9
1	マネジメント一般			✓
2	規範、倫理	✓	✓	✓
3	財務監査、調達監査、システム監査、パフォーマンス監査など	✓	✓	✓
4	時間管理		✓	✓
5	資源管理		✓	✓
6	リーダーシップ		✓	
7	事業分析／問題分析	✓	✓	
8	コミュニケーション	✓	✓	
9	報告書の作成	✓	✓	
10	プレゼンテーション	✓	✓	

出所：調査団作成

(2) 中心課題とパイロット・プロジェクトの関係

前章で示した 11 の中心課題のうち、パイロット・プロジェクトの支援分野として特定した情報システムと内部監査に関係する 9 つの中心課題の対応を表 3.7 に示す。なお、中心課題 5 と 9 については、情報システムと内部監査の研修に直接関係しないため表からは除外している。

表 3.7 支援コンポーネントと課題の対応

中心課題	支援コンポーネント								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. 会計局は、公共財政に関するバックオフィスとして、中央政府・地方政府に対する会計サービスの質を向上・維持しなければならない。		✓	✓	✓	✓	✓			✓
2. 会計局は、データの発生源と利用者の中継する媒介者として、情報フローを円滑する役割を担っている。		✓	✓			✓			
3. 持続可能な地方政府へのシステムサポート体制の確立が必要である。	✓	✓							
4. 会計職員・内部監査人・システムサポート職員等のスキル標準を確立する必要がある。	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
6. 地方政府職員への研修機会の増加が必要である。	✓						✓	✓	
7. 内部監査の実効性を高めるための対策を実施する必要がある。							✓	✓	✓
8. システムサポート業務の質的な充実が必要である。		✓	✓	✓	✓	✓			
10. 情報システム拡充に伴うセキュリティ対策が必要である。					✓				
11. 情報技術を組織管理の改善のために生かす必要がある。						✓			

出所：調査団作成

(3) 基本方針とパイロット・プロジェクトの関係

前節において取り上げた六つの基本方針に関しては、パイロット・プロジェクトの支援コンポーネントで表 3.8 の通り対応している。

表 3.8 基本方針とパイロット・プロジェクトの対応

	基本方針	パイロット・プロジェクトでの考慮点
1	パイロット・プロジェクトは、信託リスクの低減に資するものにする。	支援対象分野の一つである内部監査は、組織における適正な業務実施を目的とするものであることから、委託された資金の正しい運用の点で信託リスクの低減につながる。また、地方政府の IFMS エンドユーザ研修や、システム開発課およびシステムサポート課職員の能力向上を通じて、IFMS エンドユーザの業務処理能力が向上し、適正な資金の報告の点でも信託リスクの低減につながる。
2	パイロット・プロジェクトは、PFMRP の枠組みを尊重したものにする。	すべての支援コンポーネントについて、2006/7 年度の会計局の PFMRP 活動計画の一部として実施した。
3	パイロット・プロジェクトは、実践に役立つ支援にすること。	情報システム支援分野および内部監査分野について、職員が業務で必要とするスキル標準案を作成し、支援コンポーネント策定の参考とした。
4	パイロット・プロジェクトは、開発パートナー連携を考慮したものにする。	支援コンポーネントの策定にあたっては、過去に SIDA が会計局に対して実施してきた内部監査分野の支援成果を活用した。
5	パイロット・プロジェクトは、国内外のリソースを効果的に活用すること。	現地再委託方式により費用対効果の高い支援を目指すほか、支援コンポーネントの研修内容によっては国外の研修機関への業務委託も検討した。
6	パイロット・プロジェクトは、将来も継続可能な支援であること。	すべてのパイロット・プロジェクトは単発で終了するものではなく、今後も継続的に支援を実施することができるものである。

出所：調査団作成

(4) PFMRP 中期計画とパイロット・プロジェクトの関係

パイロット・プロジェクトは、PFMRP の枠組みにしたがって形成された。PFMRP 中間計画ではコンポーネント 4 に関して五つの中期成果を示しているが、パイロット・プロジェクトでは表 3.9 の通りこれらの中期成果に対応している。

表 3.9 PFMRP 中期計画とパイロット・プロジェクトの対応

PFMRP 中期計画の成果	支援コンポーネント								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. IFMS 拡張のための人材能力向上	✓	✓	✓	✓	✓	✓			
2. 公共財政管理の優良事例浸透と関係者参加拡大							✓	✓	✓
3. 効率的・効果的サービス提供のための職場環境整備		✓				✓			
4. 効率的・効果的・持続可能な政府の財政管理枠組み・システム							✓	✓	✓
5. 財務省が会計の模範となるように、会計局(予算単位：23)、財務省（予算単位：50）および年金基金運用の改善					✓	✓	✓	✓	✓

出所：調査団作成

3.2 パイロット・プロジェクトの実施体制

3.2.1 実施体制の概要

パイロット・プロジェクトの実施体制の策定にあたっては、タンザニア政府のオーナーシップを重視した PFMRP の枠組みに則って、タンザニア側の現地リソースの活用を最大限行った。研修コンテンツについては、調査団と会計局が枠組みを協議して、詳細事項については会計局と現地再委託先に委ねた。パイロット・プロジェクトの実施体制の概念図を図 3.10 に示す。

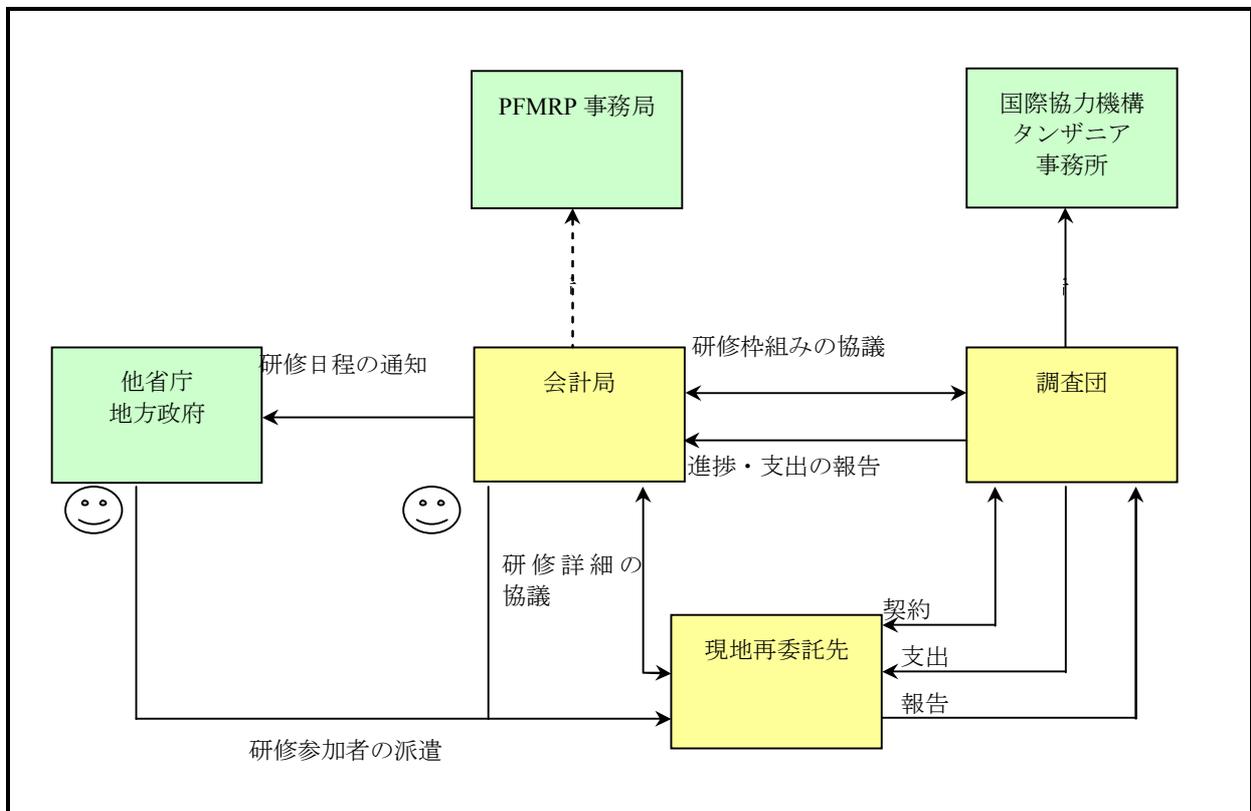


図 3.10 パイロット・プロジェクトの実施体制

パイロット・プロジェクトの実施期間中、調査団は国内作業としてメール等により会計局や現地再委託先等と連絡を取り進捗状況の管理にあたったほか、約二週間の日程で合計三回にわたり現地調査を実施し、国際協力機構タンザニア事務所、会計局および現地再委託先と協議を行い、パイロット・プロジェクトの進捗管理および実施促進のための調整に従事した。

3.2.2 現地再委託先の概要

パイロット・プロジェクトを効率的に実施するため、調査団はタンザニアの研修機関に再委託した。現地再委託先の選定のため、九つの支援コンポーネントを六つの調達ロットに再構成した上で、プロポーザル方式による選考を行った。その結果、表 3.11 の通り、現地再委託先を選定した。

表 3.11 パイロット・プロジェクトの調達ロットと現地再委託先

ロット	支援コンポーネント	現地再委託先
ロット A	1. IFMS エンドユーザ研修	Learn IT
	2. SSU ユーザサポート研修	
ロット B	3. SDU 分析能力研修	Learn IT
ロット C	4. SDU 会計知識研修	NBAA
ロット D	7. 初級内部監査研修	ムズンベ大学
ロット E	8. 中級内部監査研修	ムズンベ大学
ロット F	5. 情報セキュリティ研修	NBAA
	6. 情報活用技術研修	
	9. 上級内部監査研修	

ロット A およびロット B の研修プログラムは、タンザニア国内の民間企業で同国および東アフリカ地域における Epicor アプリケーション・ソフトウェアの唯一の代理店となっているソフトテック・コンサルタンツ・グループ (<http://www.stcl.com/>) に委託した。Epicor は IFMS の主要モジュールを構成しており、中央・地方政府への IFMS の導入以降、同社および同社の関連会社により、IFMS に関連するソフトウェア・ハードウェア・ネットワーク機器・研修・維持管理が提供されてきた。今回のパイロット・プロジェクトにおいて調査団は、IT 研修を提供する Learn IT 社と契約を行った。

ロット D およびロット E の研修プログラムは、2001 年に設立の国立教育機関であるムズンベ大学 (<http://www.mzumbe.ac.tz/>) に委託した。同大学は、ダルエスサラームから約 220 キロメートル

ルにあるムズンベに主キャンパスがあるほか、2005年にはダルエスサラーム市内にも付属キャンパスを設立している。また、同じく2005年に会計局の依頼を受けて中央政府省庁の内部監査人を対象とした初級内部監査研修を企画・実施している。

ロット C およびロット F の研修プログラムは、財務省傘下にある官民両分野における会計・監査の発展と推進を掲げている団体であるタンザニア会計監査人協会 (NBAA) (<http://www.nbaa-tz.org/>) に委託した。NBAA は、2004年に会計局の依頼を受けて公共調達法 (2004) 定着化のために政府の会計職員を対象とした研修を企画・実施している。

なお、ロット F では、東南アフリカ経営研究所 (ESAMI) が実施する研修コースに会計局職員を派遣した。ESAMI は、東部・南部アフリカの地域開発センターとして 1980 年に設立された機関であり、アルーシャにある本部のほか、東部・南部アフリカ各国に事務所・研修所を有している。NBAA はロット F に関しては、ESAMI 講習費・研修参加者の交通費および手当の支払い等の業務支援を委託した。

3.3 パイロット・プロジェクトの実施状況

パイロット・プロジェクトの実施状況の概要を表 3.12 に示す。

表 3.12 パイロット・プロジェクト実施状況の概要

ロット	名称	対象者	対象数	現地再委託先	実施時期
ロット A	IFMS エンドユーザ研修	地方政府職員	15 名	Learn IT	2006 年 10 月 2 日～2006 年 11 月 24 日
	SSU ユーザサポート技術研修	会計局 SSU 職員	20 名	Learn IT	2006 年 10 月 2 日～2006 年 10 月 19 日
	SSU ユーザサポート技術研修（巡回指導）	会計局 SSU 職員	5 ヲ所	Learn IT	2007 年 2 月 5 日～2007 年 2 月 9 日
ロット B	SDU 分析能力研修	会計局 SDU 職員	15 名	Learn IT	2006 年 10 月 18 日～2006 年 11 月 10 日
ロット C	SDU 会計知識研修	会計局 SDU 職員	15 名	NBAA	2006 年 12 月 18 日～2006 年 12 月 22 日
ロット D	初級内部監査研修（第一グループ）	政府内部監査人	24 名	ムズンベ大学	2006 年 9 月 11 日～2006 年 9 月 22 日
	初級内部監査研修（第二グループ）	政府内部監査人	25 名	ムズンベ大学	2006 年 9 月 25 日～2006 年 10 月 6 日
ロット E	中級内部監査研修（第一グループ）	政府内部監査人	12 名	ムズンベ大学	2006 年 10 月 24 日～2006 年 10 月 28 日
	中級内部監査研修（第二グループ）	政府内部監査人	16 名	ムズンベ大学	2007 年 3 月 5 日～2007 年 3 月 9 日
ロット D/E	内部監査研修（巡回指導）	政府内部監査人	29 ヲ所	ムズンベ大学	2006 年 11 月 30 日～2007 年 1 月 3 日
ロット F	情報セキュリティ（ESAMI）	会計局 SDU 職員	1 名	NBAA	2006 年 11 月 27 日～2006 年 12 月 15 日
	電子データ管理（ESAMI）	会計局 SDU 職員	1 名	NBAA	2006 年 11 月 27 日～2006 年 12 月 15 日
	内部監査機能管理（ESAMI）	会計局内部監査課	1 名	NBAA	2006 年 11 月 13 日～2006 年 12 月 8 日

3.3.1 支援コンポーネント 1：IFMS エンドユーザ研修

(1) 概要

支援コンポーネント 1 は、地方政府職員を対象とした IFMS エンドユーザ研修である。支援コンポーネント 1 では、2006/7 年に IFMS が導入される地方政府職員を対象とした教室型研修を実施した。これは、IFMS を構成する Epicor モジュールの利用方法を中心に、地方政府職員の知識レベルに応じてコンピュータや会計に関する基礎的な内容を包含した七週間の教室型研修である。研修内容の概要を、表 3.13 に示す。

表 3.13 支援コンポーネント 1 の研修内容

	科目	研修内容	日数
1	コンピュータの基礎	- IT の基本概念 - コンピュータの利用とファイル管理 - 表計算ソフト	13 日間
2	アプリケーションの中心機能	- 総勘定元帳 - 歳出管理（買掛金） - 歳入管理（売掛金） - 現金管理 - 購買管理	13.5 日間
3	業務プロセス	- システムの初期化 - 勘定科目一覧表 - 支払処理 - 物品・サービスの調達 - 前払処理 - 給与処理 - 銀行勘定管理 - 締処理	11 日間
4	報告プロセス	- 定型レポートの出力 - 不定形レポートの出力	1.5 日間
5	復習	- これまでのまとめ	1.5 日間

出所：Learn IT Final Report, 2007 年

パイロット・プロジェクトでは地方政府から選定した 15 名を対象として研修を実施した。なお、現地再委託先からの聞き取り調査によればその他の地方政府職員に対する IFMS エンドユーザ研修として 2007 年 1 月～2 月に 75 名の研修が会計局予算で実施されており、さらに 2006/7 財政年度中に 75 名を研修対象として予定している。

(2) 考察

表 3.13 に示す通りエンドユーザ研修は、(1) コンピュータ・リテラシー、(2) アプリケーション・ソフトウェアの利用方法、(3) 実際の経理業務プロセス、の三つのパートを中心に構成されている。一般に、会計ソフトウェアの講習の中には (2) アプリケーション・ソフトウェアの利用方法の部分だけを行うものもある。しかし、IFMS エンドユーザ研修は、これまでにコンピュータを利用した経験が少ないユーザも対象としており、また IFMS 導入前後では業務プロセスが大きく変わることから、(1) コンピュータ・リテラシーと(3) 実際の経理業務プロセスの二つのパートにそれぞれ二週間程度の時間を割いて、研修参加者がスムーズに IFMS を使った業務に移行できるように配慮している。なお、基本的には現地再委託先であるソフトテック・コンサルタンツ・グループが従来 IFMS エンドユーザに対して提供してきたものと同一のプログラムである。

また、現地再委託先が実施した研修生へのアンケート調査によれば、出席者全員から研修目的は達成され、研修内容も満足であったとの回答があった。また、研修期間中に現地再委託先が実施した四回の理解度テストの評価は、参加者 15 名中 A (80 点以上) が 6 名、B (70 点以上) が 8 名、C (60 点以上) が 1 名という結果であり、これらの研修参加者が今後各職場で IFMS を利用するにあたって必要とされる基礎的知識は身につけられたと考えられる。ただし、現地再委託先の聞き取り調査では、研修参加者は概ね必要な知識を取得したといえるものの、今後も継続的に実務を通じてフォローアップが必要であるとの意見があった。

3.3.2 支援コンポーネント 2 : SSU システムサポート技術研修

(1) 概要

支援コンポーネント 2 は、会計局 SSU 職員を対象としたユーザサポート技術研修である。

地方政府の IFMS 運営支援を行う SSU 職員に対してユーザサポート技術を向上させるための教室型研修を実施した。契約当初の想定では、ファイリングやユーザからの問合せ記録管理といった効率的なユーザサポートを実施するために必要な手続きに関する研修を実施する予定であったが、全国に五カ所ある SSU に、Epicor 追加モジュールとして IT サービス・マネジメント・モジュールを導入することとなったため、同モジュールの利用方法についても研修内容に含めて実施した。

支援コンポーネント 2 の教室型研修の内容を表 3.14 に示す。

表 3.14 支援コンポーネント 2 の研修内容（教室型研修）

	科目	研修内容	日数
1	共通スキル	- 時間管理 - プレゼンテーション - 問題解決 - 意思決定	1 日間
2	システム変更管理	- システム変更管理	1 日間
3	ユーザへの教育	- 研修ニーズの把握 - 研修技法・テクニック	1 日間
4	ユーザサポートのためのツール	- IT サービス・マネジメント・モジュールの利用方法	3 日間

出所：Learn IT Final Report, 2007 年

パイロット・プロジェクトでは SSU 職員 20 名を対象として研修を実施した。なお、パイロット・プロジェクトの範囲として実施されたのは表 3.14 に示す 6 日間であるが、この直前に 10 日間にわたって IFMS の地方展開の現状と対策についてのブリーフィング・セッションがソフトテック・コンサルタンツ・グループによって行われており、研修参加者は合わせて 16 日間の研修に参加したことになる。

また、支援コンポーネント 2 では、教室型研修に加えて、現地再委託先の講師が研修参加者の現場を訪問するフォローアップを実施した。フォローアップは、教室型研修で研修参加者が身につけた知識が実際の業務に生かされているかどうかを確認することに加えて、普段訪れる機会の少ない現場の状況を視察して、今後の業務プロセスの改善や研修プログラムの策定等の参考にすることを目的とした。

SSU 職員に対するフォローアップ研修では、全国五カ所にある SSU を現地再委託先の講師が巡回し OJT 形式による職員能力向上および業務改善指導を行った。現地再委託先と会計局との協議により、上記の IT サービス・マネジメント・モジュールの導入に合わせて 2007 年 1 月下旬に同モジュールの運用を中心としたフォローアップ研修を実施する予定であったが、同モジュールの導入が 2007 年 4 月以降に順延される見込みとなったことについて現地再委託先より報告を受けた。そこで、調査団は報告を受けて、同モジュールに関わらない内容で実施するように会計局と協議するよう現地再委託先に指示し、2007 年 2 月第一週にフォローアップ研修を実施した。

(2) 考察

現地再委託先が実施した研修生へのアンケート調査によれば、出席者全員から研修目的は達成され、研修内容も満足であったとの回答があった。引き続き実施された SSU を訪問しての巡回指導には、五カ所で合わせて 15 名の参加者があった。フォローアップ調査では、SSU 拠点においてユーザサポートにかかるテスト環境等のインフラ整備や業務支援体制が十分でないことや、現在の地方政府数だけでも SSU 職員による処理能力が手一杯であり今後の IFMS の地方政府への拡大に対応した人的資源の確保の必要性が明らかになった。また、エンドユーザ側が問題を的確に SSU 職員に伝えることができないために、SSU 職員の方で対処方法がわからないこともあるという問題が挙げられた。拠点別にみると、ドドマでは事務所（建物）の未整備、アルーシャ、ムワンザではテスト環境の未整備が問題点として挙げられたのに対して、ダルエスサラームは研修室等の施設も完備していることがわかった。

3.3.3 支援コンポーネント 3 : SDU 分析能力研修

(1) 概要

支援コンポーネント 3 は、会計局 SDU 職員を対象とした分析能力向上研修である。

IFMS のエンドユーザサポートを担当する会計局内の SDU・SSU 職員は、大きく分けて会計を専門分野とするスタッフと、情報システムを専門分野とするスタッフの 2 種類に分けることができる。しかし、エンドユーザのニーズを的確に理解し、適切な IFMS ユーザ支援を実現するためには、各スタッフが情報システム・会計の両分野で幅広い専門知識を有する必要がある。支援コンポーネント 3 はこのうち情報システム分野を対象としていて、要件定義からテストまでの開発フェーズにおいて応用される標準的な技法・手法について、IFMS の例を交えながら講義方式による研修を実施した。支援コンポーネント 3 の研修内容を表 3.15 に示す。

表 3.15 支援コンポーネント 3 の内容

	科目	研修内容	日数
1	要件定義	- 事業目標の設定 - 要件定義のための技法と留意点 - 顧客からの要件定義	4 日間
2	要件モデル分析技法	- 統一モデリング言語 (UML)	9 日間
3	システム開発	- システム要件定義の文書化 - 品質管理 - テストの準備と実施	5 日間

出所 : Learn IT Final Report, 2007 年

パイロット・プロジェクトでは SDU 職員 15 名を対象として研修を実施した。研修は半日で行われ、研修参加者を二グループに分けて、7 名が午前のクラス、8 名が午後のクラスに参加した。

午前クラス・午後クラスで研修内容は同じものである。

(2) 考察

表 3.15 に示す通り支援コンポーネント 3 は、上流工程である要件定義から下流工程であるテストまで、一連のシステム開発プロセスについて技法を習得する研修内容となっている。システム開発技法は多くのものが存在するが、支援コンポーネント 3 では統一モデリング言語 (UML) に関して多くの時間を割いている。UML は 1997 年にオブジェクト指向技術の標準化団体であるオブジェクト・マネジメント・グループ (OMG) の標準として採用されており、現在ではオブジェクト指向のシステム開発において標準的な表記法として幅広く使われているものである。

現地再委託先が実施した研修生へのアンケート調査によれば、出席者 15 名全員から研修目的は達成され、研修内容も満足であったとの回答があった。現地再委託先の聞き取り調査では、教室型研修で講義した内容を現場の実務に生かすためのフォローアップを今後実施する必要があるとの意見があった。なお、15 名のうち 2 名は業務上の都合により欠席したセッションがあった。

3.3.4 支援コンポーネント 4 : SDU 会計知識取得研修

(1) 概要

支援コンポーネント 4 は、会計局 SDU 職員を対象とした会計知識習得研修である。

SDU 職員の会計分野での知識向上の一環として、一般的に利用される会計用語や会計原則に関する知識を SDU 職員が習得することにより、エンドユーザをとりまく環境をより幅広く理解して会計局のサービスを一層向上させることを目的とした。研修では、実際の中央・地方政府の会計に関する状況についてポイントを解説する講義を行い、実践的な知識を身につけることを主眼に行った。支援コンポーネント 4 の研修内容を表 3.16 に示す。

表 3.16 支援コンポーネント 4 の内容

	科目	日数
1	地方政府の経理・財務入門	各セッションとも 2 時間
2	地方政府における IFMS の導入	
3	地方政府における現金管理	
4	地方政府における銀行口座・前払管理	
5	給与・職員ローン・前払に関する経理	
6	地方政府における調達・在庫管理	
7	勘定締処理の手順	
8	地方政府の財務報告書	
9	地方政府能力開発グラントについて	
10	地方政府における内部監査の役割	

出所：NBAA Final Report, 2007 年

パイロット・プロジェクトでは SDU 職員 15 名を対象として研修を実施した。研修は半日で行われ、研修参加者を二グループに分けて、7 名が午前のクラス、8 名が午後のクラスに参加した。午前クラス・午後クラスで研修内容は同じものである。

(2) 考察

表 3.16 に示す通り支援コンポーネント 4 では、IFMS の導入が進んでいる地方政府における会計をめぐるトピックを紹介している。SDU 職員は既に中央政府における会計については過去に受講した研修や実務経験から知識を得ており、中央政府と地方政府の違いに焦点をあててポイントを解説した研修内容となっている。

現地再委託先の聞き取り調査および研修現場の視察時の参加者からの感想からは、研修内容については目的に沿ったものであるとの回答が得られた。一方、現地再委託先の講師からは、研修が半日コースで実施されて参加者は残りの半日を業務に従事していたため、研修参加時の疲労が見られた。特に、午後に研修を実施した参加者ではその傾向が見られたため、今後同様の研修を実施する場合は、研修日程の見直しをする必要があるという意見があった。

3.3.5 支援コンポーネント 5：情報セキュリティ研修

(1) 概要

支援コンポーネント 5 は、会計局 SDU 職員を対象とした情報セキュリティ研修である。会計局 SDU テクニカル・チームの Ms. Neema Mpenbe が 2006 年 11 月 27 日～2006 年 12 月 15 日にタンザニアのアルーシャにある ESAMI 研修施設で開催された”IT Control Security”コースに参加した。なお、研修場所は当初南アフリカ共和国のダーバンの ESAMI 研修施設が予定されていたが、直前になって ESAMI 側の都合により変更された。研修内容を表 3.17 に示す。

表 3.17 支援コンポーネント 5 の内容

	研修内容
1	情報システムのセキュリティに対する脅威
2	情報システムのコントロールとセキュリティ対策
3	ネットワーク・システムとコミュニケーション機器のためのセキュリティ
4	データ保全とプライバシー保護に関する法規制
5	リスク分析の技法
6	危機管理の計画
7	データ・セキュリティ・システムの設計と暗号化技法
8	情報システムのセキュリティ計画とコンピュータ不正行為

出所：ESAMI ウェブサイト

(2) 考察

表 3.17 に示した研修内容は、リスク分析、情報セキュリティ・ポリシー、法制度の三つのトピックに分けることができる。参加者の聞き取り調査によれば、リスク分析については期待通りの研修内容であったものの、情報セキュリティ・ポリシーについては期待していた内容と実際の研修内容が異なっており、他の参加者ととも研修実施機関側に意見を述べたとのことであった。また、法制度についてはレベルとしては期待水準であったものの、IT 全般ではなくインターネットに関する事項の比重が大きかったのではないかと指摘していた。なお、第一年次調査の聞き取

り調査において、同じ研修コースに参加した SDU 職員からも当時の感想として、コースが自分にとって易し過ぎたという意見があった。

SDU では IFMS に関する情報セキュリティ・ポリシーを策定中であり、研修参加者は研修で得られた知識を活用しているとのことであった。情報セキュリティ・ポリシーは 2007 年中に作成を予定しており、中央政府のユーザを対象としたものになるが、地方政府のユーザにも参考になるとのことである。

3.3.6 支援コンポーネント 6：情報活用技術研修

(1) 概要

支援コンポーネント 6 は、会計局 SDU 職員を対象とした情報活用技術研修である。会計局 SDU テクニカル・チームの Mr. Victor Bwemero が 2006 年 11 月 27 日～2006 年 12 月 15 日にタンザニアのアルーシャにある ESAMI 研修施設で開催された”Managing Electrical Records”コースに参加した。なお、研修場所は当初南アフリカ共和国のダーバンの ESAMI 研修施設が予定されていたが、直前になって ESAMI 側の都合により変更された。研修では、組織におけるデータの記録と活用についてポリシー策定から適用までを含む内容で、アフリカ各国からの参加者を得て実施された。研修内容を表 3.18 に示す。

表 3.18 支援コンポーネント 6 の内容

	研修内容
1	データ管理の原理
2	電子データ管理の入門
3	既存電子データの管理
4	電子データの評価
5	電子データの法的側面
6	効果的なデータ管理サービスの提供
7	電子文書の費用対効果分析
8	電子データの保管ポリシーの設定

出所：ESAMI ウェブサイト

(2) 考察

参加者の聞き取り調査によれば、参加する前には本コースは自分の実務に直接関連するものではないと考えていたものの、研修が進むにつれて次第に会計局の置かれている環境に適用できる内容が多く含まれていることに気づき、最終的に興味深く履修できたと評価していた。研修では、他のアフリカ各国からの参加者と交流する機会もあり、タンザニア政府におけるデータ管理のコンピュータ化の状況について、財務管理分野以外についてはまだ遅れているという認識を持ったとのことであった。

参加者は研修受講後に、研修で得た知識をベースにして現在紙ベースでのデータ管理が行われている年金局の業務のコンピュータ化について提案書を作成しているとのことである。

3.3.7 支援コンポーネント 7：初級内部監査研修

(1) 概要

支援コンポーネント 7 は、中央政府・地方政府の内部監査人を対象とした内部監査研修の初級コースである。

まず、中央・地方政府の内部監査人に対して教室型集合研修を二グループに分けて実施した。現地再委託先であるムズンベ大学はこれまでも会計局より同様の研修を受託した実績があったが、その際の研修期間が短かったという指摘を踏まえて、パイロット・プロジェクトでは、現地再委託先が研修内容を大幅に見直した上で二週間に延長して研修を実施した。研修内容を表 3.19 に示す。

表 3.19 支援コンポーネント 7 の内容

	研修内容	日数
1	内部監査の概要と最近のトピック	1 日間
2	職業的標準、国内のおよび国際的な倫理、国内における内部監査の法的根拠	1 日間
3	保証、コンサルティングおよび独立性に関するトピック	1 日間
4	インタビュー技法	0.5 日間
5	調書作成技法	0.5 日間
6	内部統制の性質と種類、テスト	0.5 日間
7	実査、確認事項の整理	0.5 日間
8	監査計画の策定、リスク分析	1 日間
9	特定分野の取引にかかる監査	1 日間
10	不正行為の調査	0.5 日間
11	パフォーマンス監査	0.5 日間
12	調達・契約監査	0.5 日間
13	コンピュータを利用した監査、システム監査の基礎	0.5 日間
14	報告書の作成、発表、プレゼンテーション技法	1 日間

出所：Mzumbe University Final Report, 2007 年

支援コンポーネント 7 の研修は、二グループに分けてそれぞれあわせて 49 名の内部監査人の参加を得て実施した。また、研修はモロゴロにあるムスリム大学の教室を借りて実施された。

また、支援コンポーネント 7 では、教室型集合研修のフォローアップとして、研修参加者の職場合わせて 29 カ所を、現地再委託先の講師五名が巡回して職員能力向上および業務改善指導を行

った。フォローアップでは、職場環境の視察や内部監査人が作成した文書等の閲覧を通じて、現場における内部監査の質を高めるために必要と考えられる提言を行い、それぞれの現場の状況に合わせてきめ細かい指導を実施した。フォローアップの訪問先を表 3.20 に示す。

表 3.20 支援コンポーネント 7 のフォローアップ訪問先

	組織名
中央政府	財務省、会計局、外務省、保健省、教育訓練省、初等教育開発プログラム (PEDP)、高等裁判所、法務省、国防省、資源・観光省、エネルギー省、内務省、工業貿易省、選挙委員会、水資源省、コミュニティ開発省、国土省、農業省、土地改革委員会、科学技術・高等教育省
地方政府	アルーシャ県、タンガ県、モシ県、モロゴロ県、キロサ県、ドドマ県、ダルエスサラーム県、テムケ県、バガモヨ県

出所：Mzumbe University Final Report, 2007 年

なお、フォローアップについては支援コンポーネント 7 と支援コンポーネント 8 で同時に実施している。このため、表 3.20 の訪問先には両方の支援コンポーネントの対象先が含まれている。

(2) 考察

研修参加者からのアンケート調査によれば、コース内容・方法論等ほとんどの項目ですべての参加者が高い評価を与えた一方、研修の実施期間については 45%の参加者が研修期間をもっと長くしてほしいと回答した。また、研修参加者からは、それぞれの組織の長に対する内部監査への意識向上を目的としたワークショップの開催の必要性について提案がされた。また、他の組織の内部監査人との交流機会があると回答した参加者は 19%にとどまっており、内部監査人同士で情報やノウハウを交換することはほとんど行われていない実態が明らかになった。

引き続いて実施されたフォローアップの巡回指導では、現場によって、人員配置・オフィスのインフラ・内部監査報告書の作成状況等、内部監査をめぐる環境に大きな差異があることが明らかになった。フォローアップの効果として、教室型研修におけるディスカッションでは参加者が発言できずに現場の状況を伝えられなかった場合でも、巡回指導で現場を視察することにより置かれている状況がよくわかるということが確認された。また、職場によっては組織の内部監査に対

する意識が浸透していないところも多く、内部監査の必要性と意義を訴える意識向上の施策を講じる必要性が感じられた。

3.3.8 支援コンポーネント 8：中級内部監査研修

(1) 概要

支援コンポーネント 8 は、中央政府・地方政府の内部監査人を対象とした内部監査研修の中級コースである。

支援コンポーネント 8 では、支援コンポーネント 7 と同様に教室型集合研修と巡回指導の 2 種類を実施した。教室型研修は、職務経験のある中央・地方政府の内部監査人を対象として 1 週間実施した。研修は 2006 年 10 月 24 日～28 日に実施したが、出席の都合がつかなかった研修生が多く、予定していた 30 名を下回り 12 名を対象として行われた。その後、10 月に実施した教室型集合研修に参加できなかった内部監査人を対象として、追加の教室型内部監査研修を 2007 年 3 月 5 日～3 月 9 日にかけて 16 名の参加を得て実施した。また、合わせて中央政府の事務次官クラスの高官を対象とした内部監査に関するアンケート調査をムズンベ大学に委嘱して実施し、研修内容の充実のための参考材料とした。巡回指導については 2006 年 10 月の教室型集合研修の参加者を対象として、支援コンポーネント 7 と合わせて実施した。支援コンポーネント 8 の内容を表 3.21 に示す。なお、3 月に実施された第二グループの研修では、研修で得た知識を現場の業務に生かすために、各職場における内部監査活動計画の策定が行われた。

表 3.21 支援コンポーネント 8 の内容

	研修内容	日数
1	内部監査の概要と最近のトピック	1 日間
2	保証、コンサルティングおよび独立性に関するトピック	0.5 日間
3	ガバナンス、リスク管理プロセス、リスク・アプローチによる監査計画の策定	0.5 日間
4	変更管理、コミュニケーション、リーダーシップ、組織変革での内部監査人の役割	0.5 日間
5	業務コンサルティング技法	0.5 日間
6	内部監査機能の調整と管理、内部監査業務の改善	0.5 日間
7	公共調達法（2004 年）等の公共セクターにおける法令・規則の遵守	1 日間
8	内部監査の利用者と利害関係者管理	0.5 日間
9	報告書の作成、発表、プレゼンテーション技法	0.5 日間

出所：Mzumbe University Final Report, 2007 年

支援コンポーネント 8 の研修は、支援コンポーネント 7 と同様に、モロゴロにあるムスリム大学の教室を借りて実施された。

(2) 考察

研修参加者からのアンケート調査によれば、コース内容・方法論等ほとんどの項目ですべての参加者が高い評価を与えた一方、研修の実施期間については 64%の参加者が研修期間をもっと長くしてほしいと回答した。その他については、支援コンポーネント 7 と同様の結果が出ている。

3.3.9 支援コンポーネント 9：上級内部監査研修

(1) 概要

支援コンポーネント 9 は、会計局内部監査課の職員を対象とした上級内部監査研修である。会計局に新たに設置された中央内部監査課（Central Internal Audit Unit）の責任者に任命された Mr. Gabriel Mwero が、2006 年 11 月 13 日～2006 年 12 月 8 日にスワジランド王国ムババネ市にある ESAMI 研修施設で実施された”Managing Internal Audit Functions”コースに参加した。研修は、内

部監査の計画策定を実施するのに必要な知識を包括的に解説した内容であり、アフリカ各国からの参加者を得て実施された。研修内容を表 3.22 に示す。

表 3.22 支援コンポーネント 9 の研修内容

	研修内容
1	標準的な監査実務について
2	監査業務に適する管理原則
3	監査規定、職権と責任の表明
4	利害関係者との関係
5	監査実務倫理
6	ガバナンスと監査人

出所：ESAMI ウェブサイト

(2) 考察

参加者の聞き取り調査によれば、研修内容に関してガバナンスに関する科目等大変有意義なものが多く、内部監査実務にも役に立つものであるとして高い評価を示した。また、研修ファシリテータは有能であるものの四週間同一人物であったので複数の講師による研修構成を期待する旨の希望や、国際的な監査基準に関する講義をさらに充実させるべきだ等の改善点を挙げられた。さらに、今後の同様の研修についてはチーフの内部監査人クラスの職員にとっては有意義なものであるとして、今後の研修継続が必要であるとの見解を示した。

参加者は研修受講後に、研修で得た知識を生かして中央内部監査課の今後の業務実施戦略に関する計画を策定しており、新設されたばかりの同課の体制づくりを開始している。

3.4 パイロット・プロジェクトの分析

3.4.1 パイロット・プロジェクトの分析の視点

本節では、パイロット・プロジェクトの実施結果を分析する。まず、パイロット・プロジェクト自体について、パイロット・プロジェクトを実施したことによる効果や、パイロット・プロジェクトの内容の妥当性、計画・実施にあたっての効率性等について評価した。また、本調査およびパイロット・プロジェクトが PFMRP の一環として、PFMRP を支援する活動であることに留意して、PFMRP 全体計画の中におけるパイロット・プロジェクトの位置づけや、その他の PFMRP 関連活動との整合性や相乗効果について評価した。

次に、パイロット・プロジェクトから得られた教訓や課題について分析を行った。本調査の目的は、公共財政管理能力向上と PFMRP の実施促進に資する提言を策定することであり、パイロット・プロジェクトは実施によって得られた教訓・課題を抽出するための実証的なアプローチとして採用している。このため、前章で特定された中心課題についてパイロット・プロジェクトを実施したことによってさらに明らかになった点について整理した。また、パイロット・プロジェクトを実施するにあたっての体制面での評価を行い、今後の PFMRP 活動の展開について参考になる事項をまとめた。さらに、一般財政支援やバスケット・ファンド等の新たな援助様式の導入や援助協調が進むタンザニアにおいて、今後の我が国による公共財政管理分野への支援のあり方を検討するために、パイロット・プロジェクトとして実施された本調査の援助様式について評価した。

なお、パイロット・プロジェクトで実施したような能力開発・人材育成にかかる活動については、その効果が発現するまでに時間がかかることが多い。このため、本報告書で行う評価は、研修実施後数週間から数カ月以内に行っているものであることから、限定的なものであることを指摘しておく。

3.4.2 パイロット・プロジェクトの評価

パイロット・プロジェクトとしての評価では、効率性・目標達成度・インパクト・妥当性・持続可能性について検討した。それぞれの評価の視点をまとめると表 3.23 の通りである。

表 3.23 パイロット・プロジェクトの評価の視点

評価の視点	チェックポイント
効率性	- 資金利用の効率性 - 人的・知的資源利用の効率性 - 効率的なプロジェクトのための実施体制
目標達成度	- パイロット・プロジェクトの計画と実績の対比 - パイロット・プロジェクトの直接的な効果
インパクト	- 波及効果の実現および将来の実現の見込み
妥当性	- タンザニア政府の政策との適合性
持続可能性	- パイロット・プロジェクトの持続性、効果の継続性

(1) 効率性

(1-1) 資金利用の効率性

パイロット・プロジェクトにおいて日本側が費用負担した項目は、(1) 研修機関に対する報酬（事務経費支出・間接費も含む）、(2) 研修参加者の交通費、(3) 研修参加者の日当である。調査団はパイロット・プロジェクトの予算策定の際に、過去に会計局が実施した研修プログラム費用と 2005 年に改訂されたタンザニア政府通達による公務員の交通費・日当規定および援助機関との協定を参考にした。現地再委託先の選定においては、国際協力機構「コンサルタント等契約における現地再委託契約手続きガイドライン」に基づき、プロポーザル方式において価格評価をあわせて実施したうえで契約交渉時には価格交渉を実施した。また、精算時には研修参加者の交通費・手当等について精算証憑の提示を求めて、実費精算とした。この結果、パイロット・プロジ

ェクトとして見積もった予算額 37,745,000 円 (約 385,153,061 タンザニアシリング²⁹) に対して実際の拠出額は 30,038,000 円 (約 306,510,204 タンザニアシリング) であり、約 80%の予算執行率であった。当初予定していたパイロット・プロジェクトの支援コンポーネントをすべて完了したにもかかわらず、実際の拠出額が予算に比べて低くなったことの原因としては、(1) 研修参加者の交通費・手当を実費精算としており、予算策定時の調査団の予想よりも実際の支出が低かった(2) 支援コンポーネント 5 および 6 で実施した ESAMI 研修の実施場所が直前になって南アフリカ共和国のダーバンからタンザニア国内のアルーシャに変更されたことにより旅費・日当が低くなった(3) 日本円・米ドル・タンザニアシリングの為替レートの変動による影響があった、ことが挙げられる。なお、参考までに 2005/6 財政年度の PFMRP 全体の予算執行率は約 37%である。

(1-2) 人的・知的資源利用の効率性

パイロット・プロジェクトの計画策定や実施においては、タンザニア国内の既存インフラや知見を最大限活用して効率的で持続可能な支援となることを基本方針とした。

例えば、支援コンポーネント 7 の初級内部監査研修は、二週間の教室型研修と現場へのフォローアップから構成されている。これは、前年度にムズンベ大学が会計局の依頼を受けて実施した内部監査人に対する一週間の教室型研修をベースにして今回内容を拡充して展開したものであり、既存の知見が生かされるように配慮された。

(1-3) 効率的なプロジェクトのための実施体制

今回のパイロット・プロジェクトは、会計局・現地再委託先・調査団の三者が図 3.10 に示した実施体制に基づき、定期的に連絡を取り合いながらそれぞれの役割を分担して実施した。

当初の計画では、パイロット・プロジェクトのすべての支援コンポーネントについて 2006 年 12 月を目途にすべて完了させることを目標としていた。この時期の目標設定には二つの理由がある。

²⁹ 2007 年 4 月の国際協力機構標準レートにより、1Tsh=0.098 円で計算。

第一の理由は、パイロット・プロジェクトによって得られた教訓・課題を極力早い時期にタンザニア政府側に還元して、他の PFMRP 活動の改善に役立てもらうためである。第二の理由は、翌財政年度の予算策定のための業務繁忙期である年明けから毎財政年度末を避けて、研修参加者を動員しやすい時期に研修を実施するためである。結果として、支援コンポーネントのうち六つは 12 月末までに完了し、残る三つの支援コンポーネントも 2007 年 3 月までに完了し、パイロット・プロジェクトの実施の遅延は最小限にとどめることができたと言える。

2006 年 12 月末までに完了しなかった支援コンポーネントのうち、支援コンポーネント 2 の SSU システムサポート技術研修の現場へのフォローアップについては、2007 年 1 月頃に予定されていた SSU への IT サポート・マネジメント・モジュールの導入が遅れたことによるものであり、フォローアップの内容を見直した上で 2007 年 3 月第一週に実施した。また、支援コンポーネント 7 の初級内部監査研修の現場へのフォローアップについては、会計局または現地再委託先と、訪問先である中央政府の各省庁や地方政府との連絡に時間がかかったため、全てのフォローアップ終了が 2007 年 1 月第一週と若干遅れた。

一方、支援コンポーネント 8 の中級内部監査研修は、当初の計画に大幅な変更を加えて実施された。教室型研修は 10 月下旬に一週間の予定で実施されたが、会計局から各省庁等への連絡の遅れにより参加者が予定していた半分以下の 12 名にとどまった。このため、国際協力機構の承認を得て、10 月下旬の研修に参加できなかった内部監査人を対象として、3 月上旬に追加研修を実施した。追加研修では、会計局から中央政府の各省庁や地方政府への連絡が改善したことから、16 名の参加者を得ることができた。

(2) 目標達成度

(2-1) パイロット・プロジェクトの計画と実績の対比

パイロット・プロジェクトにおいて予定していた研修プログラムをすべて実施された。研修プログラムの参加人数は 7 つの支援コンポーネントでは計画通りであった。しかし、支援コンポーネント 7 の初級内部監査研修と支援コンポーネント 8 の中級内部監査研修では、それぞれ 60 名、

30名の研修参加者を予定していたところ、連絡の遅れや研修参加者本人の都合により、実際の参加者はそれぞれ49名（計画比82%）、28名（計画比93%）にとどまった。ただし、これらの内部監査研修についてはパイロット・プロジェクト実施後も、会計局の予算において引き続き実施される予定である。

(2-2) パイロット・プロジェクトの直接的な効果

現地再委託先が実施したアンケート調査や調査団が実施したインタビュー調査によれば、すべての研修プログラムで、内容が今後の実務に生かせるものであり満足であるという研修参加者からの回答が得られており、パイロット・プロジェクト実施直後の段階では効果があったと言える。

(3) インパクト

パイロット・プロジェクトの研修プログラムを実施したことによる業務プロセスの改善等のインパクトについては、一般に能力開発や人材育成の活動の効果が発現するまでには長期間要することから、パイロット・プロジェクトが終了した数週間から数カ月経過した現在で包括的な評価を実施することは難しく、数年後に社会・技術・経済・組織体制面等、マクロ的視野からみた波及効果を評価する必要がある。

しかし、本パイロット・プロジェクトの研修プログラムは、現場の業務プロセスの向上に資することを指向しており、波及効果の兆しが現れている。例えば、支援コンポーネント5の情報セキュリティ研修、支援コンポーネント6の情報活用技術研修、支援コンポーネント9の上級内部監査研修では、ESAMIの集合研修を終えた会計局の職員がそれぞれ研修で得られた知識を生かして、業務の改善につながる提案書の作成を始めている。また、支援コンポーネント2のSSUユーザーサポート技術研修、支援コンポーネント7の初級内部監査研修、支援コンポーネント8の中級内部監査研修では、教室型研修後に講師が現場を訪問するフォローアップ指導が行われており、研修内容の現場への定着化と現場における業務改善の指導が行われている。

(4) 妥当性

本調査およびパイロット・プロジェクトは、PFMRPの一環としてPFMRPの活動を促進するものとして実施されるものである。パイロット・プロジェクトとPFMRPとの適合性については計画段階において、PFMRP中期計画の目標成果との整合性に配慮して設計されている。

また、2006/7年度のPFMRPコンポーネント4のパフォーマンス評価指標として、内部監査技術の研修を履修した中央・地方政府の職員数（目標とする人数150名、最低限達成すべき人数125名）およびIFMSの研修を履修した中央・地方政府の職員数（目標とする人数、最低限達成すべき人数ともに200名）が取り上げられている。パイロット・プロジェクトではこれらの指標に直接的に寄与している。すなわち、「内部監査技術の研修を履修した中央・地方政府の職員数」については、支援コンポーネント7の初級内部監査研修で49名、支援コンポーネント8の中級内部監査研修で28名、支援コンポーネント9の上級内部監査研修で1名の、合わせて78名の研修を実施した。一方、「IFMSの研修を履修した中央・地方政府の職員数」では、支援コンポーネント1のIFMSエンドユーザ研修で地方政府職員15名の研修を実施したほか、支援コンポーネント2のユーザサポート技術研修で、IFMSのコンポーネントであるITサポート・マネジメント・モジュールについてSSU職員20名の研修を実施した。

また、2006/7年度のPFMRPコンポーネント4のパフォーマンス指標では「援助機関プログラムおよび一般財政支援に関するIFMSでの管理率」が取り上げられている。この点について、調査団は、パイロット・プロジェクトの支出実績を2006年12月、2007年3月の二回にわたって会計局側に報告して適時に情報を共有した。

(5) 持続可能性

効率性の項目で記述した通り、パイロット・プロジェクトの計画および実施においては、タンザニア国内の既存インフラや知見を最大限に活用しており、本調査およびパイロット・プロジェクトが終了後も、タンザニア政府が自力で運用することが可能であると考えられる。

また、支援コンポーネント 1 の IFMS エンドユーザ研修、支援コンポーネント 7 の初級内部監査研修、支援コンポーネント 8 の中級内部監査研修については、パイロット・プロジェクトの研修コンテンツやパイロット・プロジェクト形成過程において明らかになったニーズを生かしながら、引き続き会計局側で別途資金を調達して研修が実施されており、量的側面からの波及効果が既に見られている。

3.4.3 パイロット・プロジェクトから得られた教訓と課題

本節では、前節までのパイロット・プロジェクトの実施状況および分析結果に基づいて、パイロット・プロジェクトから得られた教訓と課題を三つの視点からまとめる。第一に、第二章の理論的アプローチによる現状分析で特定した中心課題について、パイロット・プロジェクトという実証的アプローチによって分析する。第二に、PFMRP 活動の一部であるパイロット・プロジェクトを実施する際の体制面に関して考察する。第三に、パイロット・プロジェクトを援助プロジェクトとしての側面から見て、援助様態に関して考察する。

(1) 中心課題に関する考察

パイロット・プロジェクトでは、11 の中心課題のうち 9 つに対応している。それぞれの中心課題について、パイロット・プロジェクトを実施したことによって得られた教訓・課題を以下に記す。

(1-1) 中心課題 1「会計局は、公共財政に関するバックオフィスとして、中央政府・地方政府に対する会計サービスの質を向上・維持しなければならない」

パイロット・プロジェクトのうち、支援コンポーネント 1 の IFMS エンドユーザ研修、支援コンポーネント 7 の初級内部監査研修、支援コンポーネント 8 の中級内部監査研修は、会計局以外の職員を対象とした研修となっている。アンケート調査では、これら会計局以外の職員からの研修に対する満足度が高いことが示されており、今後ますます会計局に対する期待が高まることが予想させる。

(1-2) 中心課題 2「会計局は、データの発生源と利用者の中継する媒介者として、情報フローを円滑する役割を担っている」

パイロット・プロジェクトでは、支援コンポーネント 3 の分析能力研修と支援コンポーネント 6 の情報技術利用研修で、SDU 職員に対して情報フロー分析に必要な知識の習得が図られた。今後、研修受講者たちが得られた知識を生かしてエンドユーザの立場に配慮して、情報システムのさらなる改善を図ることが求められる。さしあたっては、PFMRP の計画にも挙げられている、IFMS と CS-DRMS 間のインタフェース開発、年金局のコンピュータ化等の課題に対して、システム開発業者に全面的に任せてしまうのではなく、SDU 職員がより深く関与することが課題である。

(1-3) 中心課題 3「持続可能な地方政府へのシステムサポート体制の確立が必要である」

支援コンポーネント 2 の SSU ユーザサポート技術研修に関連して実施した、SSU 拠点への訪問による実地指導では、SSU の人的資源やインフラの不足が明らかになった。今後予定されている全地方政府への IFMS 導入に合わせて、SSU のシステムサポート体制を早急に強化することが必要である。

(1-4) 中心課題 4「会計職員・内部監査人・システムサポート職員等のスキル標準を確立する必要がある」

支援コンポーネント 7 の初級内部監査研修と支援コンポーネント 8 の中級内部監査研修では短期間で多くの内容が含まれていたことから、研修参加者の研修期間をもっと長くするべきだという声が上がった。また、両コンポーネントには重複している内容もふくまれていたことから、今後は職階別に行う研修については内容を整理して体系だてていくことで、より効率的な研修を実施することができる。

(1-5) 中心課題 5 「研修計画策定を促進するための情報の集積が必要である」

支援コンポーネント 7 および 8 では、中央政府・地方政府の各組織の内部監査人を対象としている。研修実施の通知は会計局が中央政府・地方政府の各組織に行ったが、一部連絡がうまく行かなかった点もあった。こうしたことから、今後は会計局が正確かつ網羅的に中央政府・地方政府の基礎情報を収集できるしくみ作りが不可欠であると考えられる。

(1-6) 中心課題 6 「地方政府職員への研修機会の増加が必要である」

地方政府の職員を対象とした支援コンポーネント 1、7、8 の各研修ではそれぞれパイロット・プロジェクトについて評価するというアンケート調査の結果が得られた。一方、今後もさらなる研修の実施期待する声が聞かれており、地方政府職員についてはさらなる研修の充実を図る必要がある。

(1-7) 中心課題 7 「内部監査の実効性を高めるための対策を実施する必要がある」

パイロット・プロジェクトでは、三種類（支援コンポーネント 7：初級、8：中級、9：上級）の内部監査人に対する研修を実施した。研修の参加者からは、各組織において内部監査をいかに業務改善につなげるかが課題であるという声が聞かれた。また、フォローアップによる実地指導においても内部監査による指摘に対する改善が不十分であるというケースが散見された。内部監査をより効果的なものにするためには、内部監査人以外の組織の構成員、とりわけ内部監査の指摘に対して具体的な改善策を検討する高官が、内部監査の役割や重要性を認識する必要があり、このための対策が必要である。

(1-8) 中心課題 8 「システムサポート業務の質的な充実が必要である」

パイロット・プロジェクトのうち支援コンポーネント 2、3、4、5、6 は SDU または SSU 職員を対象としたものである。既に、支援コンポーネント 5 および 6 の参加者からは情報セキュリティ・ポリシーの策定や、年金局のコンピュータ化に関する提案書も作成中であるとのコメントが

あり、今後も、これらの研修の成果を生かしたシステムサポート業務の改善につなげることが必要である。

(1-9) 中心課題 9 「国際財務報告基準への対応のための準備が必要である」

今回のパイロット・プロジェクトでは直接この中心課題に対応した支援コンポーネントはないため、今後のPFMRP活動の中で実施することが必要である。

(1-10) 中心課題 10 「情報システム拡充に伴うセキュリティ対策が必要である」

支援コンポーネント 5 の情報セキュリティ研修の研修参加者により、中央政府の IFMS ユーザを対象とした情報セキュリティ・ポリシーが作成中である。今後、早い時期に情報セキュリティ・ポリシーを完成させて、中央政府の各組織に普及することが必要である。

(1-11) 中心課題 11 「情報技術を組織管理の改善のために生かす必要がある」

パイロット・プロジェクトでは、支援コンポーネント 6 の情報利用技術研修として ESAMI の「電子データ管理」コースを SDU 職員が受講した。情報技術の利用に関しては、これ以外にも多様なコースがあるため、システムサポート職員に対する研修体系を整備して、段階的に受講してもらうことが必要である。

(2) 実施体制に関する考察

パイロット・プロジェクトは、図 3.10 に示した通り、会計局、現地再委託先の研修機関、調査団が連携して実施した。調査団は、三カ月ごとに実施した現地調査期間外は、電子メールにより会計局と研修機関への連絡を行った。

会計局は、過去の PFMRP 活動による研修プログラムの実施の経験が豊富であることから、調査団は、研修機関との契約および研修の大まかな枠組みについてのみ合意して、具体的な研修の実施日程や研修参加者については、会計局に一任する形を取った。パイロット・プロジェクトの各

支援コンポーネントがほぼ当初の計画通り行われたことから、会計局が十分な実施能力を有することが実証された。

(3) 援助様態に関する考察

タンザニアにおいては、1990年代後半以降、セクター・プログラム、バスケット・ファンド、一般財政支援等の新たな援助様態が普及している。プロジェクト方式の援助については、被援助国側が自国で行われているプロジェクトに関する情報へのアクセスが不十分なために負担すべきローカルコストや人的資源の適切な配分が困難となり、結果として十分な効果を得ることができないという批判がしばしばなされている。調査団が実施した財務省関係者からの聞き取り調査でも、援助機関が国庫を通さずに直接セクターやプロジェクトへの資金を投入して、さらにその情報の開示もなされずに、タンザニア側が IFMS によって情報を一元管理することができないという指摘がされた。PFMRP 年次報告書でも同様の指摘がなされている。

本調査ではこの点に配慮して、パイロット・プロジェクト情報の積極的な共有を実施方針とした。調査団は、PFMRP の四半期毎の報告サイクルに合わせて、調査団による現地調査を実施して適時に会計局に対してパイロット・プロジェクトの状況を報告した。すなわち、(1) 第 4 次現地調査終了時（2006 年 6 月）には、現地再委託先との契約情報について会計局側に提出。(2) 第 5 次現地調査終了時（2006 年 9 月）には、パイロット・プロジェクトの準備状況の確認と現地再委託先によるインセプション・レポートの提出。(3) 第 6 次現地調査終了時（2006 年 12 月）にパイロット・プロジェクトの途中経過報告およびそれまでの支出実績を報告。(4) 第 7 次現地調査終了時（2007 年 3 月）に現地再委託先による最終報告書とパイロット・プロジェクトの支出実績を報告した。

一般財政支援や PFMRP バスケット・ファンド等の新たな援助様態を組み合わせた PFMRP の枠組みにおいても、プロジェクト方式援助は依然として有効な手段として活用されている。PFMRP を推進するうえで最も重要な点は、特定の援助様態を選択することではなく、タンザニア政府が主導する PFMRP の枠組みの中で、援助機関が協調して支援することである。そして、

PFMRP のような開発プログラムの枠組みにおいて、その一部の要素を取り出してプロジェクト方式として援助を実施する場合には、プロジェクト情報の共有や効率性の向上といった点について十分な対策を講じたうえで、タンザニア側のオーナーシップおよび上位目標である政策を尊重する方針を徹底することが重要である。

3.5 第三章のまとめ

第三章では、パイロット・プロジェクトの実施による実証的アプローチにより、公共財政管理の能力向上と PFMRP 実施促進に資する教訓や課題を抽出した。パイロット・プロジェクトは、PFMRP の重点分野でもある情報システムと内部監査について合わせて九種類の研修プログラムで構成された。PFMRP 活動の推進に伴い、情報システムおよび内部監査の両分野では人的資源の増員を中心とした組織・制度面での改善に着手している。今後は、これらの人的資源を有効に生かすために、さらなる組織・制度面での整備や研修プログラムを通じた能力開発の継続を中心とした課題に取り組む必要がある。また、有効な資源配分を行う計画作りのために基礎情報の収集と定期的な更新のしくみを作ることも課題である。

第四章 公共財政管理にかかる提言

本章では、前二章にて記述したタンザニア政府の公共財政管理に関する課題の分析を基に、今後の公共財政管理の能力向上と PFMRP の実施促進に資する提言を行う。

4.1 提言の概要

調査団は、第二章の理論的アプローチと第三章の実証的アプローチによりそれぞれ得られたタンザニア政府の公共財政管理に関する分析結果から、今後の公共財政管理の能力向上と PFMRP の実施促進に資する提言を 11 項目にまとめた。11 項目の提言は、組織・制度開発について 6 項目、能力開発について 4 項目、業務プロセスについて 1 項目から構成される。表 4.1 に提言の概要を示す。

表 4.1 提言の概要

	分野	提言	具体的な活動	実施主体	関連
1	組織・制度開発	監査委員会の機能・体制の改善	1.1 監査委員会に関する現状調査の実施	会計局	
			1.2 実体のある監査委員会の設置	中央政府・地方政府	
			1.3 監査委員会の構成メンバーの見直し	中央政府・地方政府	
			1.4 監査委員会の役割についての認識向上	会計局	7.1
			1.5 監査委員会ハンドブックの策定	会計局	
			1.6 追跡調査の実施	会計局	
2	組織・制度開発	中央政府の内部監査に対するサポート体制の充実	2.1 中央内部監査課の指導能力の向上	会計局	
			2.2 中央政府の内部監査人に対する研修プログラムの開発と改善	会計局	
			2.3 中央政府の内部監査人に対する実地研修の実施	会計局	
3	組織・制度開発	内部監査の研修キー・パーソンの任命と育成	3.1 中央政府・地方政府の内部監査人から研修キー・パーソンの任命	中央政府・地方政府	
			3.2 研修キー・パーソンの育成	会計局	8.1
4	組織・制度開発	中央・地方政府における内部監査の位置づけの向上	4.1 内部監査の役割と重要性に対する認識の向上	会計局	7.1
			4.2 内部監査の組織改革と待遇改善	中央政府・地方政府	

(つづき)

	分野	提言	具体的な活動	実施主体	関連
5	組織・制度開発	地方政府の内部監査に対するサポート体制の充実	5.1 地方自治省における内部監査サポートのための組織の設立	地方自治省	
			5.2 地方自治省と会計局間の定期的な情報共有体制の確立	地方自治省・会計局	
6	組織・制度開発	システムサポート課（SSU）の体制充実	6.1 SSUの人員増加と組織再編	会計局	
			6.2 SSUのインフラ整備	会計局	
7	能力開発	中央・地方政府の高官に対する内部監査に関する重要性の認識向上のための研修の実施	7.1 ワークショップの企画と実施	会計局	
			7.2 フォローアップの実施	会計局	
8	能力開発	中央・地方政府の内部監査人・会計職員・システムサポート職員の研修計画の策定と実施	8.1 内部監査人のスキル標準と研修計画の策定	会計局	
			8.2 システムサポート要員のスキル標準と研修計画の策定	会計局	
			8.3 スキル標準と研修計画のレビュー	会計局	
9	能力開発	地方政府における会計に関する研修の充実	9.1 地方政府職員向けの研修コンテンツのレビュー	地方自治省、会計局	
			9.2 地方政府職員向けの研修の実施	地方自治省	
10	能力開発	データウェアハウス利用者の実践技術の向上にかかる研修実施	10.1 データウェアハウス活用のために必要なスキルの定義	政策分析局、政府予算局	
			10.2 データウェアハウスの利用状況のレビュー	会計局	
11	業務プロセス改善	内部監査および会計に関する基礎情報収集の改善	11.1 定期的な情報収集の実施	会計局、地方自治省	
			11.2 情報管理と情報共有の実施	会計局、地方自治省	

4.2 組織・制度開発に関する提言

組織・制度開発に関する提言は、以下の 6 項目である。うち、5 項目は内部監査分野に関する提言であり、残りの 1 項目は情報システム分野に関する提言である。

4.2.1 提言 1：監査委員会の機能・体制の改善

(1) 提言の概要

すべての中央政府・地方政府の組織が、実体がありかつ独立性の保たれる監査委員会を設置することを提案する。

(2) 提言の根拠

監査委員会は、内部監査および外部監査の結果をレビューして、必要な対応策を組織の長に対して提言する役割を担っており、内部監査の実効性を高める役割を果たしている。また、内部監査や外部監査による勧告に対して適切な対応策が講じられたことを確認する役割も担っている。公共財政法（2001 年）に基づく公共財政規則では中央政府・地方政府では監査委員会を設置することを求めている。しかし、パイロット・プロジェクト中に実施したアンケート調査によれば、監査委員会が設置されていない組織も多くある。特に、地方政府の回答者からは監査委員会が存在しているという回答がなかったことから、地方政府における監査委員会の設置割合は相当低いと推定される。

また、監査委員会が有効に機能するためには、組織からの独立性が十分保たれるように監査委員会のメンバーを構成しなければならない。例えば、外部の人間が監査委員会のメンバーに加わっている場合と比べると、監査委員会のメンバーが組織内の管理職である場合には、業績や不正行為に関わる指摘ができにくいと考えられる。

監査委員会は中央政府・地方政府における各組織に設置されることになっている。中には、内部監査に関する役割や重要性の認識が高く、監査委員会も有効に機能している組織もある。こうした優良事例を基に標準化を図り、中央政府・地方政府のすべての組織に普及させていく試みも必要である。

(3) 具体的な活動内容

具体的には以下の活動計画に基づいて実施することを提案する。

(3-1) 監査委員会に関する現状調査の実施

中央政府・地方政府の各組織から提出される監査委員会の議事録を基礎資料として、各組織における監査委員会の設置状況、構成メンバーおよび活動状況について調査を行う。基礎資料が十分でない場合には、中央政府・地方政府を対象にアンケート調査を実施する。

(3-2) 実体のある監査委員会の設置

現状調査の結果、監査委員会が存在しないあるいは監査委員会の活動実態がない組織については、公共財政規則に基づいて監査委員会を設置するように個別に指導する。

(3-3) 監査委員会の構成メンバーの見直し

また、既に監査委員会が存在している組織についても、監査委員会の構成メンバーに組織外部の人間や非常勤職員を加えることを提案する。公共財政規則によれば、監査委員会の構成員については少なくとも一名は外部の人間を配置すると規定されている。調査団からはこの規定を満たした上でかつより多くの外部の人間を監査委員会の構成員として独立性を高めるように提案する。海外の例を見ても、例えばカナダ政府においては、監査委員会の構成メンバーの過半数は組織外部の人間であることが推奨されている。また、監査委員会に非常勤職員が加わることにより、組織内の人的資源だけでは解決方法を検討することが難しい課題についても、異なる立場からの見解を述べることができる。また、将来的には、監査委員会の構成メンバーについて、組織間でロ

一ターションするシステムを確立することにより、組織間におけるノウハウ共有による品質の向上という質的な改善と、監査委員会の構成メンバーの確保という量的な改善を図ることができる。

(3-4) 監査委員会の役割についての認識向上

監査委員会の役割は公共財政規則に規定されているが、実際の監査委員会の役割や位置づけは各組織によって差異があると考えられる。よって、制度面での整備に加えて、提言 8 に述べるワークショップの機会等を利用して、監査委員会の役割や位置づけに関する認識の向上を図る。

(3-5) 監査委員会ハンドブックの策定

内部監査人に対しては、2004 年に会計局が内部監査マニュアルを策定して配布している。一方、監査委員会の構成メンバーに対しては、公共財政規則により役割が規定されているのみであり、具体的な業務実施方法について解説したマニュアルは開発されていない。監査委員会が有効に機能している組織から優良事例を取りまとめて「監査委員会ハンドブック」を編集して、中央政府・地方政府の各組織に普及させることにより、監査委員会の業務の質の向上を網羅的に図ることができる。「監査委員会ハンドブック」には、公共財政規則では記述されていない詳細の内容（例：監査指摘事項への対応策の検討手順や監査委員会の活動事例等）を含める。

(3-6) 追跡調査の実施

以上の改善が実施されていることについて、追跡調査を実施する。追跡調査の方法は、各組織の監査委員会から提出される議事録の確認またはアンケート調査を実施する。

(4) 実施すべき時期

本項目は早急に実施すべき課題である。

(5) 期待される効果

中央政府・地方政府の各組織に、実体があり独立性の保たれる監査委員会が設置されることによって、内部監査の実効性を高めることができる。

(6) 効果指標と測定方法

(6-1) 監査委員会の組織実体を示す指標

中央政府・地方政府の各組織における監査委員会の設置率から目標達成度を計測することができる。この指標は、各組織において四半期毎に実施される監査委員会の議事録から集計するか、もしくは中央政府・地方政府に対する定期的なアンケート調査を実施することにより計測することが可能である。

(6-2) 監査委員会の独立性を示す指標

監査委員会の独立性を示す指標としては、監査委員会の構成メンバーのうち外部の人間の比率が挙げられる。また、この他にも監査委員会の構成メンバーのローテーション計画や実施状況、監査委員会の運営状況（頻度、審議内容）等の定性的または定量的な指標が想定される。これらの指標により、透明性の高い監査委員会の組織作りが積極的に図られているかを確認することができる。この指標は、各組織において四半期毎に実施される監査委員会の議事録から集計するか、もしくは中央政府・地方政府に対する定期的なアンケート調査を実施することにより計測することが可能である。

(6-3) 監査委員会の質を示す指標

監査委員会の議事録の内容を確認して、定性的な評価を行うことが中心となる。この他、「監査委員会ハンドブック」の普及状況やワークショップの開催実績によって、監査委員会の質を高めるための施策が実施されたことを確認することができる。

4.2.2 提言 2：中央政府の内部監査に対するサポート体制の充実

(1) 提言の概要

会計局の中央内部監査課の能力を向上させて、中央政府の内部監査に対するサポート体制充実させることを提案する。

(2) 提言の根拠

会計局は、中央政府に対する内部監査の改善のためのサービスを提供している。2006/7 財政年度に会計局は中央内部監査課を新設しており、今後積極的に中央政府の各省庁に向けた内部監査サービスの強化策を実施する。現在、内部監査に関する能力向上については、研修機関への派遣を中心に行っているが、政府内部の人的資源を利用して内部監査に関するサービスを提供していくことにより、持続可能性が向上すると考えられる。

(3) 具体的な活動内容

(3-1) 中央内部監査課の指導能力の向上

第一の課題として挙げられるのは、新設されて間もない中央内部監査課の能力向上である。中央政府の内部監査人に対して適切なサービスを提供するためには、中央内部監査課の職員が、内部監査に関する知見だけでなく、指導能力を向上させる必要がある。このために、コミュニケーション能力等を向上させる研修に参加して体系的に能力の向上を図る方法と、サポート業務の実務を重ねることによって経験的に能力の向上を図る方法を併用して効果的に指導能力を向上させていくことを提案する。

(3-2) 中央政府の内部監査人に対する研修プログラムの開発と改善

会計局が行う中央政府の内部監査人に対するサポート業務には、パイロット・プロジェクト等でも実施されたような研修プログラムの提供も含まれる。これらの研修プログラムを開発して、定

期的にレビューと改善を行うことも中央内部監査課が行うべき事項である。研修プログラムは、内部監査に知見を有する研修機関やコンサルタント等と共同で開発することが望ましい。なお、研修プログラムの内容については提言9に記述する。

(3-3) 中央政府の内部監査人に対する実地研修の実施

内部監査に関するサポートの具体的な方法を検討する際には、SDU のサポートの方法が優良な参考事例となる。会計局は SDU を設置して中央政府の各省庁に対する IFMS の利用に関するユーザサポートを提供している。SDU では、中央政府の IFMS ユーザの職場を定期的に巡回して実地指導を行っており、中央政府の IFMS の運用促進と定着化に大きく貢献している。内部監査に関するサポートでも同様に、定期的に中央政府の各省庁の職場を訪問して、監査計画の策定や監査調書および内部監査報告書の作成に関する指導を行うことで、各省庁における内部監査の質の向上に寄与することができる。

(4) 実施すべき時期

本項目は早急に実施すべき課題である。

(5) 期待される効果

会計局中央内部監査課の能力が高まり、中央政府の各省庁に対して内部監査に関する質の高いサービスが提供されることにより、中央政府の各省庁の内部監査プロセスが改善する。

(6) 効果の測定方法

(6-1) 中央内部監査課の指導能力に関する指標

内部監査に関するサービスが提供できる体制が構築されているかについては、中央内部監査課の指導能力をもって検証することができる。定量的な指標としては、指導者として従事している中央内部監査課の職員数が挙げられる。

(6-2) 中央内部監査課の指導実績に関する指標

中央内部監査課が実際に実施した内部監査に関するサービスの提供回数、またはサービス提供を受けた組織数を測定して、中央政府が内部監査に関する支援を受けていることを確認する。サービスには、教室型研修、実地研修、適宜行われるアドバイス等が含まれる。

4.2.3 提言 3：内部監査の研修キー・パーソンの任命と育成

(1) 提言の概要

中央政府・地方政府の各組織の内部監査部門において、内部監査の研修にかかるキー・パーソンを任命することを提案する。また、中長期的には各組織のキー・パーソンが実地研修の役割を担うことができるように育成することを提案する。

(2) 提言の根拠

2006/7 財政年度には中央政府・地方政府における内部監査人の新規大量雇用は行われたが、この中に内部監査の経験者は少ない。このため、パイロット・プロジェクトで実施したような研修を提供して、内部監査を実施するにあたって最低限必要な知識を身につけてもらう必要がある。しかし、各組織において内部監査の研修に関しては明確に役割分担がされておらず、またパイロット・プロジェクトを実施した際にも各組織の内部監査研修担当者がわからないことから、研修日程の連絡に支障をきたしたケースも散見された。こうした課題を解消するため、中央政府・地方政府において内部監査研修に関するキー・パーソンを任命して、会計局等が提供する研修の通知がスムーズに行われるようにするよう提案する。

(3) 具体的な活動内容

(3-1) 中央政府・地方政府の内部監査人から研修キー・パーソンの任命

中央政府・地方政府の各組織の内部監査部門で、内部監査研修に関するキー・パーソンを任命する。キー・パーソンの役割は、(1) 組織における内部監査の研修ニーズの把握、(2) 会計局や研修機関等との連絡である。また、次項で述べる通り、中長期的には、(3) 組織内での実地研修の実施もキー・パーソンの役割に加えられる。

キー・パーソンには、内部監査研修を受講済みでありかつ十分な内部監査実務経験を有する職員を選定することを提案する。必ずしもチーフの内部監査人である必要はなく、各組織の実情に合わせて選定すればよい。

(3-2) 研修キー・パーソンの育成

中長期的には、内部監査の研修に関するキー・パーソンが自ら各組織における実地研修を主導的に行えるようにすることを提案する。中央政府・地方政府の各組織が会計局や地方自治省に研修の提供を依存する割合が減少し、各組織における内部監査の人材育成がより自立的になる。なお、キー・パーソンを育成するための研修については、提言9に記述する。

(4) 実施すべき時期

キー・パーソンの任命については、早期に実施すべき事項である。また、キー・パーソンの育成については、2～3年後を目途として中央政府の複数の省庁をパイロットとして選んで試行したうえで、段階的に実施する項目である。

(5) 期待される効果

中央政府・地方政府の各組織に内部監査の研修に関するキー・パーソンが任命されて、各組織における研修をより効率的に実施することができる。

(6) 効果の測定方法

(6-1) 各組織におけるキー・パーソンの任命状況

直接的には、中央政府・地方政府の各組織の内部監査部門におけるキー・パーソンの任命状況により効果を測定することができる。この指標は中央政府・地方政府の内部監査部門を対象としたアンケート調査により得ることができる。

(6-2) 内部監査研修実施体制における問題の発生状況

会計局が企画・提供する内部監査研修に関する通知に対して、中央政府・地方政府が適時に反応してより多くの参加者が得られることを確認することにより、内部監査研修の実施体制の改善を評価することができる。

4.2.4 提言 4：中央・地方政府における内部監査機能の位置づけの向上

(1) 提言の概要

中央政府・地方政府における内部監査機能の位置づけを意識面および制度面から向上させて、内部監査が業務改善プロセスに組み入れられるように提案する。

(2) 提言の根拠

内部監査機能の強化が図られているものの、今後も中央政府・地方政府の各組織の多くでは内部監査機能の位置づけが低く、重要な役割を果たしていることが認識されていない。また、内部監査部門に対する予算配分や事務所やパソコン等のインフラ提供も十分でない組織が少なくない。こうしたことが、これまで多くの組織において人的資源が不足し、離職率が高いことの一因ともなっていた。

(3) 具体的な活動内容

(3-1) 内部監査の役割と重要性に対する認識の向上

内部監査機能の位置づけの向上のためには、意識改革、組織改革および待遇改善を並行して実施する必要がある。まず、意識改革については、中央政府・地方政府の高官を対象としたワークショップを開催して、各組織の長が内部監査の役割と重要性について高い意識をもってもらうことが必要である。ワークショップの具体的な内容については提言 8 に記述する。

(3-2) 内部監査の組織改革と待遇改善

次に、内部監査に組織改革として、中央政府・地方政府のチーフ・内部監査人が各組織の長に直接報告するように組織を改編することを提案する。内部監査報告が直接組織の長に対して報告されることにより、報告の過程で内部監査による勧告が無視されてしまう可能性を軽減することができる。

また、より優秀な人材を内部監査人として迎えるため、内部監査人の待遇を改善することも必要である。現在、シニア以上の権限者である内部監査人は多くない。今後は内部監査人の人材育成と合わせて、シニア以上の権限者の定数を増加して、より優秀な人材を確保できるように待遇を改善することを提案する。

(4) 実施すべき時期

意識改革については、提言 8 に示す通り早急を実施すべき事項である。一方、組織改革と待遇改善については、公共サービス委員会との調整が必要であることから中長期的な課題として取り組むべき事項である。

(5) 期待される効果

内部監査が業務プロセス改善のための活動の一環として位置づけられて、内部監査人の人員が定着するため、内部監査の実効性が向上する。また、中央政府・地方政府の業務プロセスが内部監査を実施することにより改善するしくみが確立される。

(6) 効果の測定方法

(6-1) 内部監査人の定着状況

内部監査機能の位置づけの向上を近似する指標として、内部監査人の定数に対する充足率が挙げられる。内部監査の位置づけが高まり待遇改善がされれば、内部監査人として働くモチベーションが高まることが想定されるためである。この指標は、中央政府・地方政府の内部監査部門に対する定期的なアンケート調査から得ることができる。

(6-2) 内部監査人の資格取得状況

また、質の高い内部監査を生み出すためには、優秀な内部監査人が必要であることから、内部監査人のスキル・経験・資格取得に関する状況を定期的に調査する。そして、より高い職位の内部監査人が雇用されていることや、上級学位、修士、公認会計士等の資格の取得率を計測することにより、より優秀な人材が採用されているかを確認する。また、経験年数からは内部監査人の定着状況を知ることができる。この指標は、中央政府・地方政府の内部監査部門に対する定期的なアンケート調査から得ることができる。

4.2.5 提言 5：地方政府の内部監査に対するサポート体制の充実

(1) 提言の概要

地方自治省と会計局の連携を深めて、地方政府の内部監査に対するサポートを充実させていくことを提案する。

(2) 提言の根拠

地方政府に対する内部監査に関連するサービスの提供は、地方自治省が行うことになっている。しかし、地方政府の各組織における内部監査は、内部監査人の人材不足という背景もあり、あまり活発に行われてきたとは言えなかった。一方、会計局は中央政府に対する内部監査に関連するサービスの提供を行っているが、内部監査マニュアルの作成・配布、内部監査人の新規雇用、研修プログラムの提供を通じて、地方政府の内部監査に対してもその効果が及んでいる。会計局がこれまで培ってきたノウハウを生かしながら、地方自治省と会計局が地方政府の内部監査部門に対するサービスを充実させていくことが効率的である。

(3) 具体的な活動内容

(3-1) 地方自治省における内部監査サポートのための組織の設立

地方自治省では、地方政府の情報システム利用の支援部門を有している。内部監査分野についても同様の組織を設立して、地方政府に対する内部監査に関する支援体制を確立すべきである。

(3-2) 地方自治省と会計局間の定期的な情報共有体制の確立

会計局は既に中央政府の各省庁に対する内部監査分野の支援のために中央内部監査課を設立しており、今後内部監査のサポートに関するノウハウが蓄積されるものと期待される。同じ内部監査に対するサポートを行う組織として、地方自治省と会計局は情報を共有することによってより効率的なサポートを提供することができると考えられる。よって、少なくとも年 1~2 回程度は内部監査に関するサポートの連絡会議を開催して、地方自治省と会計局の情報共有を図り、相互協力の可能性を検討することを提案する。

(4) 実施すべき時期

組織の改編を伴う提案であることから、中長期的に実施すべき課題である。

(5) 期待される効果

地方政府の内部監査部門に対するサポート体制が確立して、地方政府における内部監査が実効性をもって行われるようになる。

(6) 効果の測定方法

(6-1) 地方政府に対する内部監査の指導能力に関する指標

内部監査に関するサービスが提供できる体制が構築されているかについては、地方自治省の指導能力をもって検証することができる。具体的には、地方自治省内に地方政府の内部監査に関する支援を行う組織が設立されているか、また設立されている場合には指導能力を持った職員数が指標となる。聞き取り調査等によって指標を測定する。

(6-2) 地方政府に対する内部監査の指導実績に関する指標

地方自治省または会計局が実際に実施した内部監査に関するサービスの提供回数、またはサービス提供を受けた組織数を測定して、地方政府が内部監査に関する支援を受けていることを確認する。サービスには、教室型研修、実地研修、適宜行われるアドバイス等が含まれる。聞き取り調査等によって指標を測定する。

(6-3) 中央政府・地方政府の内部監査支援の協力に関する指標

中央政府に対する内部監査支援を行う会計局と、地方政府に対する内部監査支援を行う地方自治省の協力関係について、定期的な会議やワークショップの開催により情報共有が図られていること等を指標とする。聞き取り調査等によって指標を測定する。

4.2.6 提言 6：システムサポート課（SSU）の体制充実

(1) 提言の概要

会計局システムサポート課（SSU）が、地方政府の IFMS ユーザに対して適切なサービスを提供できるように人員強化とインフラ整備を継続することを提案する。

(2) 提言の根拠

2007年3月現在、SSUは全国五カ所に設立されており、合わせて20名の職員がアプリケーション・チームとテクニカル・チームに分かれて、地方政府の IFMS ユーザに対するサポートを行っている。2007/8 財政年度までに全ての地方政府への IFMS 導入が計画されており、それに伴って SSU の業務量は増加することが予測される。このため、SSU の人員強化とインフラ整備により、全ての地方政府へのサポートが提供できる体制構築が必要である。既に会計局でも SSU の人員強化とインフラ整備については計画を持っており、これを早期に実施することを提案する。

(3) 具体的な活動内容

(3-1) SSU の人員増加と組織再編

現在 SSU の各拠点には4名ずつ職員が配置されており、アプリケーション・チームとテクニカル・チームに分かれて業務を行っている。全ての地方政府に IFMS が導入された場合には、地方政府一カ所につき3～4名のエンドユーザがいると想定すれば、SSUは350～450名程度のエンドユーザに対するサポートおよび情報システム・インフラの維持を実施する必要がある。半数程度の地方政府に IFMS 導入されている現状においても SSU の業務量は過大であるため、今後の IFMS 導入地方政府の増加に合わせて同等に SSU の人員を増員して、ユーザサポートの質を維持する必要がある。最終的には現在の SSU 人員を現在の20名から少なくとも40名（すなわち、SSU一カ所につき8名）にまで増やすことを目標とすることを提案する。

また、中期的には人員の増加に伴って効率的なサポート業務を実施するために、SSU の組織内の役割についても合わせて検討する必要がある。例えば、SSU 一カ所につき 8 名の職員を割り当てる場合には、(1) サポート業務全体を統括する責任者 1 名、(2) エンドユーザからの照会に対する初期対応およびアプリケーション・ソフトウェアの利用方法に関する指導（アプリケーション・チームの役割に相当）4～5 名（担当者一名につき地方政府 4～6 カ所程度を担当）、(3) ハードウェアの維持管理（テクニカル・チームの役割に相当）2～3 名のように割り当てることを提案する。

(3-2) システムサポート課のインフラ整備

全国五カ所にある SSU のインフラ整備状況については、現在拠点によって不均一である。そこで SSU の業務に最低限必要となるインフラ（オフィス、パソコン、通信設備、ネットワーク設備）の基準を設定して、その計画に合わせてインフラ整備を進めていくことを提案する。なお、インフラ整備基準には、以下の項目も留意する必要がある。(1) エンドユーザの本番環境で発生した現象を再現するために、本番環境と同じセッティングをしたテスト環境を含めること。(2) エンドユーザの使用しているパソコンやネットワーク機器が故障を修理する間に貸与するバックアップ設備を含めること。

(4) 実施すべき時期

早急を実施すべき課題である。人員強化については、公共サービス委員会との調整が必要であるが、地方政府への IFMS 展開が進んでいることから早急に検討すべきである。

(5) 期待される効果

SSU のユーザサポート能力が強化されることにより、地方政府において IFMS が円滑に運用されるようになる。その結果、地方政府における公共財政管理能力が向上する。

(6) 効果の測定方法

(6-1) ユーザサポートにおける人的資源に関する指標

SSU の職員数および SSU 職員のスキルや資格から、ユーザサポートの人的資源が確保されていることを確認する。

(6-2) ユーザサポートにおける物理的資源に関する指標

SSU のインフラ整備基準にしたがってインフラ整備が行われていることを確認する。

(6-3) ユーザサポートの実施状況に関する指標

SSU が地方政府の IFMS エンドユーザに対して実施したサポートの回数や頻度を確認する。また、問題発生連絡を受けたから解決するまでにかかった期間を集計して、適切なサポートが迅速に行われたことを確認する。これらの指標は、SSU の業務日報等のユーザサポート記録によって確認することができる。

4.3 能力開発に関する提言

能力開発に関する提言は、以下の 4 項目である。

4.3.1 提言 7：中央・地方政府の高官に対する内部監査ワークショップの実施

(1) 提言の概要

中央政府・地方政府の高官を対象として、内部監査の重要性を喚起するためのワークショップを開催することを提案する。ワークショップ対象者には、各組織の最高責任者（中央政府の場合は事務次官、地方政府の場合は県長）と副官、総務部門や情報システム部門長、監査委員会の構成員を含む。ワークショップでは、内部監査の優良事例を紹介する。ワークショップを実施するこ

とによって、各組織の高官が所属する内部監査人と内部監査の役割と重要性に関する認識を共有して、内部監査を実施するために必要な資源・財源の割り当てに理解を得ることを目標とする。

(2) 提言の根拠

中央政府・地方政府における内部監査機能の強化策が進められており、内部監査人の新規雇用をはじめとする対策が実施されている。しかし、内部監査の重要性や役割について各政府の組織の長が十分に認識せず、彼らの業務を適切に支援しない場合、彼らの業務範囲は限定され、そこから得られる成果も限られたものになってしまう恐れがある。なぜなら内部監査は最終的に組織の長に対し、その組織の問題点について報告し適切な対応を行うために実施されるものであるからである。よって、組織の長が内部監査の重要性や役割について認識する、またそういった機会が提供されることを提案する。

(3) 具体的な活動内容

(3-1) ワークショップの企画と実施

会計局は既にパイロット・プロジェクトの結果を受けて、ワークショップを実施することについては検討を始めており、研修機関との協議も進められている。調査団はこれを望ましい動向であると評価する。ワークショップを成功に導くために、少なくとも以下の内容を含むべきであることを提案する。(1) 内部監査の目的、手続き、効果に関する解説、(2) 内部監査と外部監査との比較（外部監査による内部監査結果の利用の可能性についても含む）、(3) 監査委員会および組織の長の認識と役割、(4) 以上の内容を踏まえて各組織における活動計画の策定。

(3-2) フォローアップの実施

ワークショップにより、中央政府・地方政府の組織の長が内部監査の重要性や役割について認識を深めていることを、内部監査報告書や監査委員会の議事録から継続的に確認する。

(4) 実施すべき時期

本項目は早急に実施すべき課題である。

(5) 期待される効果

この提言が成功裏に実施された場合には、中央政府・地方政府の責任者が内部監査の役割と重要性に関する認識を高めて、内部監査の実効性が上がることが期待される。

(6) 効果の測定方法

(6-1) 直接的な効果を計る指標

ワークショップの開催実績および中央政府・地方政府からの参加状況を確認する。また、ワークショップ時に参加者に対するアンケート調査を実施して、内部監査の役割と重要性に関して認識が高まったことを確認する。

(6-2) 内部監査の実効性に関する指標

内部監査の重要性や役割に対する認識が高まれば、内部監査の指摘事項に対して適切な措置が講じられるため内部監査の実効性が高まると考えられる。よって、過去の内部監査報告書の指摘事項に対する解決や改善が図られている割合を、内部監査報告書を分析して確認する。また、中央政府・地方政府の内部監査人を対象としたアンケート調査によっても確認する。

4.3.2 提言 8：内部監査人・システムサポート職員のスキル標準と研修計画の策定

(1) 提言の概要

内部監査人およびシステムサポート職員に必要なスキル標準を設定する。また、そのスキル標準にしたがって職階別に受講すべき研修計画を策定して、業務上必要なスキルを効果的に習得できる体制を整備する。

(2) 提言の根拠

会計局では、財政年度ごとに研修計画が策定されているが、職員が職階ごとに習得すべき技能とそのために必要な研修については明確に文書化されたものはない。調査団の分析結果から、これまでに実施されてきた研修は、各職員の職階に応じた必要な技能を習得する目的を達成していると推測できるが、さらにこうしたノウハウを蓄積して制度化していく取り組みが必要である。

(3) 具体的な活動内容

(3-1) 内部監査人のスキル標準と研修計画の策定

内部監査人に必要なスキル標準を職階別に策定する。調査団が作成した表 3.5 のスキル領域が参考になる。また、策定されたスキル標準を基にそれらのスキルを習得するための研修内容を策定する。

(3-2) システムサポート職員のスキル標準と研修計画の策定

システムサポート職員に必要なスキル標準を職階別に策定する。調査団が作成した表 3.3 のスキル領域が参考になる。また、策定されたスキル標準を基にそれらのスキルを習得するための研修内容を策定する。

(3-3) スキル標準と研修計画のレビュー

中長期的には、社会、経済状況の変化や技術革新等の外部要因によって、内部監査人やシステムサポート要員に求められるスキルは変化することが考えられる。そこで、少なくとも三年に一回程度の頻度でスキル標準と研修計画をレビューして、現実に必要とされるスキルに適合したものであるかを精査して、必要があれば改訂することを提案する。

(4) 実施すべき時期

早急に実施すべき課題である。

(5) 期待される効果

内部監査人とシステムサポート職員に必要なスキルが明確になり、体系的な研修計画を実施することができる。これによって、人材育成のための制度が強化される。

(6) 効果の測定方法

(6-1) 内部監査人・システムサポート要員の研修実施状況に関する指標

内部監査人・システムサポート要員に対する研修実施状況を確認する。具体的には、実施されている研修とその受講者数を確認する。

(6-2) 内部監査人・システムサポート要員の人事に関する指標

また、内部監査人・システムサポート要員の採用実績および職階ごとの人数と、研修の受講実績との相関関係を調査して、職階ごとに定められたスキルについて研修を通じて職員が受講していることを確認する。この指標は中央政府・地方政府へのアンケート調査によって得ることができる。

4.3.3 提言 9：地方政府における会計に関する研修の充実

(1) 提言の概要

パイロット・プロジェクトで作成されたコンテンツを生かして、地方政府の職員に対する会計に関する研修を実施することを提案する。

(2) 提言の根拠

地方政府職員は、中央政府職員に比べて財政的および地理的な要因により研修を受講する機会が少ない傾向にある。一方、LGRP の推進により、公共財政管理における地方政府の役割も重要になってきている。一方、パイロット・プロジェクトでは、支援コンポーネント 4 として SDU 職

員を対象とした会計知識向上研修を実施した。支援コンポーネント 4 の研修内容は、主に地方政府の会計をめぐる最近のトピックを解説したものであり、地方政府職員にとっても有益な内容であることから、パイロット・プロジェクトで作成されたコンテンツを広範囲に提供することを提案する。

(3) 具体的な活動内容

(3-1) 地方政府職員向けの研修コンテンツのレビュー

パイロット・プロジェクトの支援コンポーネント 4 で用いられた研修コンテンツについて、研修機関の協力を得てレビューし、地方政府の会計職員向けのコンテンツとして再構成する。

(3-2) 地方政府職員向けの研修の実施

再構成したコンテンツを基に、地方政府の会計職員に対する研修を計画する。地方政府の会計職員に対して実施する場合には、研修参加者の交通費や日当の支払いが発生するため、実施費用が高くなる傾向がある。少ない費用で効率的に実施するため、研修の実施場所や期間については複数のオプションについて実施費用のシミュレーション比較を行ったうえで決定することを提案する。

(4) 実施すべき時期

中期的に実施すべき課題である。

(5) 期待される効果

地方政府の会計職員への研修が実施されて、地方政府の公共財政管理能力が高まる。

(6) 効果の測定方法

(6-1) 研修の実施状況に関する指標

直接的には研修の実施状況を確認する。すなわち、研修を受講した人数およびカバーされる地方政府数を指標として用いる。

(6-2) 地方政府の公共財政管理能力に関する指標

研修を実施することによって、職員の能力が高まり、最終的には地方政府の公共財政管理能力向上に寄与することが期待される。このため、地方政府において適切な公共財政管理が実施されていることを確認する。具体的には内部監査や外部監査の報告内容を定性的に分析する。

4.3.4 提言 10：データウェアハウス利用者の実践技術の向上にかかる研修実施

(1) 提言の概要

データウェアハウスを有効に活用するために、ユーザ部門が追加的に必要となるスキルを特定して研修を実施する。

(2) 提言の根拠

2004年に導入されたデータウェアハウスについては、会計局によるシステム改善や研修の実施が継続的に実施されているにもかかわらず、ユーザ部門における活用が進んでいない。データウェアハウスでは、大量の生データを時系列で利用することができるツールであるが、どのような切り口でデータ分析するかについてはユーザ自身が決めなければならない。よって、データウェアハウスの効果的な活用のためには、ユーザ側がさらに広範囲の知識を持ち合わせている必要があるため、補完的な研修を実施してユーザ側のデータウェアハウスの活用能力を高めることを提案する。

(3) 具体的な活動内容

(3-1) データウェアハウス活用のために必要なスキルの定義

これまで会計局がユーザ向けに実施した研修は、データウェアハウスのアプリケーションの操作方法が中心である。ユーザが大量データの中からさまざまな切り口で分析できるようになるためには、データマイニング、回帰分析、クラスター解析、リレーショナル・データベースおよび SQL の基礎概念等のスキルが必要であると考えられ、ユーザ部門である政策分析局や政府予算局がこれらの研修を企画、実施することを提案する。

(3-2) データウェアハウスの利用状況のレビュー

データウェアハウスの利用状況は定期的に（少なくとも年一回程度）レビューして、ユーザ側が有効に活用していることを確認する。

(4) 実施すべき時期

早急に実施すべき課題である。

(5) 期待される効果

ユーザのデータウェアハウスの利用に関する能力が向上して、データウェアハウスが活用される。結果として、財務省の公共財政に関する分析が多角的かつ包括的に実施されるようになる。

(6) 効果の測定方法

(6-1) ユーザによる研修の実施状況に関する指標

データマイニング、回帰分析、クラスター解析、リレーショナル・データベースや SQL の基礎概念に関する研修が実施されていることを確認する。

(6-2) データウェアハウスの活用状況に関する指標

データウェアハウスの活用状況について、データのアクセス状況等を解析して確認する。

4.4 業務プロセスに関する提言

業務プロセスに関する提言は、以下の1項目である。

4.4.1 提言 11：内部監査および会計に関する基礎情報収集の改善

(1) 提言の概要

中央政府・地方政府の内部監査部門および会計部門における人的資源やインフラの現状を正確にかつ網羅的に把握するため、これらの基礎情報を定期的に収集する体制を確立する。

(2) 提言の根拠

中央政府・地方政府の内部監査強化は急速に進められており、今後も継続的に能力開発や業務プロセス改善等の活動を実施し、その成果を評価する必要がある。的確な評価を実施するためには、中央政府・地方政府の各組織の内部監査部門の状況・統計を収集する必要があり、情報収集体制を確立させることを提案する。

また、内部監査の支援については、中央政府に対しては会計局、地方政府に対しては地方自治省がそれぞれ担当するが、会計局でも地方政府の職員に対する研修プログラムを提供する等のサービスを行っている。よって、会計局と地方自治省がそれぞれ情報を共有する体制を確立することを提案する。

(3) 具体的な活動内容

(3-1) 定期的な情報収集の実施

中央政府・地方政府の各組織の内部監査部門を対象として、定期的に情報を収集することを提案する。収集すべき情報は、(1) 人材に関する状況（定員数、欠員数、各組織に所属する内部監査人の経歴（名前、職位、職歴、経験年数、取得資格、研修受講履歴））、(2) 設備に関する状況（オフィス、家具、パソコン、通信機器、マニュアル）、(3) 業務実施に関する状況（監査実施計画、内部監査報告書の作成状況）等が含まれる。情報の収集方法としては、アンケート調査形式として少なくとも年一回は実施して、情報を更新する必要がある。また、内部監査部門に加えて会計部門についても同様に情報収集を進めることも効果的である。

内部監査部門の支援業務は、中央政府については会計局、地方政府については地方自治省が管轄となっている。情報収集業務は、会計局と地方自治省がそれぞれ実施することが適当であると考えられるが、収集する情報内容については、予め両方で統一しておくべきである。

(3-2) 情報管理と情報共有の実施

中央政府・地方政府から収集した情報については、表計算ソフト等を用いデータベース化しておき、必要な際に情報が取り出しやすいように管理しておくことを提案する。また、会計局と地方自治省でそれぞれ収集した情報は定期的に共有して、中央政府・地方政府に対する支援を一体となって実施できるようにすることを提案する。

(4) 実施すべき時期

早急に実施すべき課題である。

(5) 期待される効果

中央政府・地方政府の各組織の内部監査部門に関する正確な情報が得られることにより、適切な内部監査の改善のための計画を立案することができるようになる。

(6) 効果の測定方法

(6-1) 情報の収集状況に関する指標

中央政府・地方政府の各組織の内部監査部門による回答状況により、情報収集の度合いを確認する。アンケートの回答率等が指標となる。

(6-2) 情報の活用状況に関する指標

最終的な目的は、収集した情報を活用して的確な内部監査の改善のための活動を立案、実施することである。情報の活用状況に関しては、継続的にアンケート調査を実施して時系列で指標を比較することにより計ることができる。例えば、前年よりも設備の設置率が改善していれば、情報を活用して的確な改善活動が立案されて実施されたことが証明されることになる。

4.5 第四章のまとめ

第四章では、前二章の分析に基づいて、タンザニア政府の公共財政管理能力向上と PFMRP の実施促進に資する 11 項目の提言をまとめた。今後、会計局をはじめとして、公共財政管理にかかわる組織がこれらの提言を PFMRP 活動の中に取り入れて、公共財政管理能力を一層向上させることを期待する。

一般財政支援、セクター・プログラム、バスケット・ファンド、援助協調等の援助様態が広まっているタンザニアにおいて、公共財政管理能力向上を目的とした PFMRP を成功させることは、タンザニア政府と援助機関双方にとって重要な課題である。会計局をはじめタンザニア政府はこれまで、組織・制度の整備、業務プロセスの改善、能力開発等の分野において PFMRP 活動を策

定、実施してきており、着実に成果を挙げつつある。一方、本調査の分析によりさらなる改善が必要な分野も特定された。今後、調査団の提言を PFMRP の活動計画に採り入れて、より充実した PFMRP 活動の実施と、一層の公共財政管理能力向上を図ることを期待する。