

モンゴル国
内部監査及び業績モニタリングにかかる
能力向上プロジェクト
詳細計画策定調査報告書

平成23年10月
(2011年)

独立行政法人国際協力機構
産業開発・公共政策部

産公
JR
11-057

モンゴル国
内部監査及び業績モニタリングにかかる
能力向上プロジェクト
詳細計画策定調査報告書

平成23年10月
(2011年)

独立行政法人国際協力機構
産業開発・公共政策部

序 文

日本政府は、モンゴル国政府の要請に基づき、同国の中央省庁・地方政府への内部監査機能の導入のため、中心的な役割を担う大蔵省の能力向上を支援することを決定し、独立行政法人国際協力機構は2011年9月4日から9月17日まで詳細計画策定調査団を派遣しました。

本調査では、大蔵省他関係機関との協議を通じて先方協力ニーズの確認を行うとともに、プロジェクトの枠組みについて認識の共有を図りました。これら協議内容は議事録（M/M）としてまとめられ、署名・交換されました。また、同議事録はモンゴル国政府において関係省庁に諮られ、同年10月24日には協議議事録（R/D）の署名がなされました。

本報告書が、今後のプロジェクトの円滑な実施、並びに関係者の参考として活用されれば幸いです。

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

平成23年10月

独立行政法人国際協力機構

産業開発・公共政策部長 桑島 京子

目 次

序 文
目 次
写 真
略語表

第1章 詳細計画策定調査団の派遣	1
1-1 調査の背景	1
1-2 調査の目的	1
1-3 団員構成	1
1-4 調査日程	2
第2章 協議結果の概要	4
2-1 協議の内容と結果	4
第3章 モンゴル国公的部門の内部監査の現況	7
3-1 モンゴル国における公共財政管理改革の推移と内部監査の位置づけ	7
3-2 内部監査関連法規、基準とその運用状況	8
3-3 大蔵省内部監査・業績モニタリング局、内部監査委員会の概要（沿革、組織、 人員、業務概要、既存法令文書等一般的事項）及び業務実施状況	12
3-4 各府省、地方政府における内部監査の実施状況	20
3-5 関連ドナーによる取り組み動向（実績、予定プログラムなど）	24
3-6 内部監査人協会等関連団体の概要、業務実施状況	26
第4章 大蔵省内部監査・業績モニタリング局及び関連機関における内部監査の実施上 の課題とわが国支援のあり方	29
4-1 内部監査関連法制度、体制にかかる課題（枠組みや執行上の問題点）	29
4-2 関連実施機関における課題（人材、予算などキャパシティ面の課題）	31
4-3 わが国支援のあり方	32
第5章 プロジェクトの概要	33
5-1 プロジェクトの基本計画	33
5-2 評価5項目による評価の結果	40
付属資料	
1. 署名済ミニッツ（R/D 案添付）	47
2. 事業事前評価表	59
3. PDM（和文）	66
4. 収集資料	71
5. 面談記録	198



ダルハン県でのヒアリング



ミニッツ署名



ミニッツ署名後の集合写真

略 語 表

略 語	英 語	日本語訳
ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
ASOSAI	Asian Organization of Supreme Audit Institution	最高会計検査機関アジア地域機構
BL	Budget Law	予算法
GFMS	Government Financial Management Information System	政府統合財務情報管理システム
IA-ME Dept.	Internal Audit, Monitoring and Evaluation Department	内部監査・業績モニタリング局
IFAC	International Federation of Accountants	国際会計士連盟
IIA	Institute of Internal Auditors	内部監査人協会
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institution	最高会計検査機関国際組織
IPPF	International Professional Practices Framework	内部監査の専門職的实施の国際フレームワーク
LAO	Local Audit Office	地方検査局
MonICPA	Mongolia Institute of Certified Public Accountants	モンゴル公認会計士協会
NAO	National Audit Office	会計検査院
NDIC	National Development and Innovation Committee	国家開発
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス
PO	Plan of Operation	活動計画
PSMFL	Public Sector Management and Finance Law	公共セクター管理・財政法
R/D	Record of Discussions	協議議事録
SAI	Supreme Audit Institution	最高会計検査機関
SIA	State Inspection Agency	国家検査庁
WB	World Bank	世界銀行

第1章 詳細計画策定調査団の派遣

1-1 調査の背景

2008年末の経済危機に伴う財政状況の悪化以降、モンゴル国政府は国際機関の支援を受け、財政規律の強化や予算の適切な策定・執行を行うための取り組みを実施している。そうした公共財政管理の強化の必要性を背景に2009年2月11日に制定された政府決議第46号ののっとり、中央省庁、県及びウランバートル市管轄の公的機関の内部監査を実施する部局として、大蔵省のなかに内部監査・業績モニタリング局 (Internal Audit, Monitoring and Evaluation Department: IA-ME Dept.) が新設された。同決議では、同局が中央省庁・県・市の公的機関に対し、内部監査機能の設置とその運用にかかる指導を行う旨定めている。

しかしながら、モンゴル国の公的機関において内部監査機能を設置することは初めての取り組みであり、その実施体制の構築に着手したところであり、その機能を適切に果たすためには法的環境・実施体制整備及び職員の能力向上が必須となっていることから、モンゴル国政府はわが国政府にこれらにかかる技術協力を要請した。

1-2 調査の目的

本調査は、大蔵省内部監査・業績モニタリング局と、プロジェクト実施の妥当性及び課題を確認し、協力内容と枠組みの詳細を協議したうえで、詳細計画策定調査を行う。また協議事項については、協議議事録 (Record of Discussions: R/D) 案及びプロジェクト・デザイン・マトリックス (Project Design Matrix: PDM) 案を添付したミニッツ (Minutes of Meeting: M/M) にまとめたうえで先方と合意・署名する。

1-3 団員構成

No.	担当分野	氏名	所属	調査期間
1	総括	辻 一人	JICA 公共政策部 技術審議役	9月12日～9月17日
2	内部監査	遠藤 洋史	アーンスト・アンド・ヤング・ アドバイザー	9月4日～9月17日
3	評価分析	大供 史郎	アーンスト・アンド・ヤング・ アドバイザー	9月4日～9月17日
4	協力企画	岩間 望	JICA 公共政策部財政・金融課 企画役	9月12日～9月17日

1 - 4 調査日程

DATE			ACTIVITIES
4/Sep (Sun)			Mr. Otomo and Mr. Endo arriving at UB
5/Sep (Mon)	1	9:30~11:30 12:00~13:00	9:30 - JICA Mongolia office 12:00 - Mr. B. Nyamaa – Head, Expenditure Division, Fiscal Policy Department, MOF
	2	14:00~16:00	14:00 - Ms. B. Gerelmaa – Director, Internal Auditing, Monitoring and Evaluation Department, MOF
	3	16:00~17:00	16:00 - Mr. S. Myagmardash – Director, Accounting Policy Department, MOF
	*	17:00~19:00	17:00 - Meeting with C/P
6/Sep (Tue)	4	10:00~11:00	10:00 - Mr. Kh. Gantsogt – Director, Procurement Policy Department, MOF
	*	11:00~12:00	Meeting with C/P
	5	12:00~14:00	12:00 - Mr. Kh. Purevsuren – Director, Treasury Department, MOF Mr. R. Gansukh – Head, Finance and Organization Division, State Administration and Management Department, MOF Mr. D. Demid – Head, Information Technology Division, State Administration and Management Department, MOF
	6	14:30~16:00	14:30 - Audit Committee Member (Ms. Gerelmaa, Ms. Ariunsanaa, Ms. Bolormaa), Ms. Altanchimeg (secretariat), MOF Meeting with C/P
	*	16:00~17:00	17:00 - Ms. G. Oyungerel – Project Manager (WB), MOF
	7	17:00~18:00	
7/Sep (Wed)	*	10:00~11:30	Meeting with C/P
	8	12:00~14:00	12:00 - Ministry of Food, Agriculture and Light Industry
	*	14:30~16:00	Meeting with C/P
	9	16:30~18:00	16:30 - National University of Mongolia, School of Economic Studies
8/Sep (Thu)	*	9:30~10:00	Meeting with C/P
	10	10:00~11:15	10:00 - Mr. B. Batjargal – Vice President, Mongolian Institute of Certified Public Accountants
	11	11:30~12:30	11:30 - Mr. G. Altansukh – Audit Manager, Ernst and Young Mongolia LLC
	12	14:30~16:00	14:30 - Mr. L. Otgonbayar, Director of Bizcon Audit, Head of the Mongolian Institute of Internal Auditors, Head of the Institute of Management Accountants Mongolia
	*	16:30~18:00	Meeting with C/P
9/Sep (Fri)		8:00~11:00	8:00 Departure from UB Local government – Darhan
	13	11:15~12:00	Governor, Darkhan uul province
	14	13:30~15:30	Director, Finance and Treasury Department, Darkhan-uul Aimag
	15	15:45~16:45	Department of Health, Darkhan
	16	17:00~18:00	LAO – Darkhan
		18:00~19:00 19:00~22:30	Darhan UB

10/Sep (Sat)			Report writing
11/Sep (Sun)			Mr. Tsuji and Ms. Iwama arriving at UB
12/Sep (Mon)	17	9:30~11:30 11:30~12:00 14:20~15:20	9:30 - JICA Mongolia 11:30 - Resident Representative JICA Mongolia office 14:00 - Mr. D. Battur – State Secretariat, Ministry of Mongolia Mr. B. Khurenbaatar – Director, Development Financing and Cooperation Department, MOF
	18	15:20~16:30	15:00 - Ms. B. Gerelmaa – Director, Internal Auditing, Monitoring and Evaluation Department, MOF
	19	17:00~18:00	16:30 - Mr. Ts. Amartogs – Deputy Director, Monitoring and Evaluation Department, Ministry of Social Welfare and Labor
13/Sep (Tue)	20	9:30~10:30	9:30 - World Bank Ms.Badamchimeg Financial Management Analyst Team Meeting
	21	11:00~14:00 15:00~16:00	Ministry of Health 17:00 - ADB (Mr. Otomo and Mr. Endo)
	22	17:00~18:00	(14:30- NDIC and DBM (Mr. Tsuji and Ms. Iwama))
14/Sep (Wed)	23	9:30~11:30 12:00~13:00	Team Meeting 12:00 - Mr. J. Tsogtbayar – Head, Financial Inspection Division, State Inspection Agency
	24	14:30~15:30 16:00~20:00	14:30 - Mr. Gankhuu, Director, Finance and Treasury Division, UB City Team Meeting
15/Sep (Thu)	25	9:30~10:30 11:00~12:40 14:00~15:00 15:00~17:00	National Audit Office Discussion on draft M/M with Internal Audit, Monitoring and Evaluation Department, MOF Discussion on draft M/M with Internal Audit, Monitoring and Evaluation Department, MOF Team Meeting
16/Sep (Fri)		10:00~10:30 11:00~12:30 13:00~14:30 14:50~15:30 16:00~17:00 17:00~18:00	10:00 - Signing to M/M Team Meeting 13:00 - Lunch (hosted by State Secretary of MOF) 15:00 - Report to JICA Mongolia 16:00 - Embassy of Mongolia (Mr. Tsuji, Ms. Iwama, and Ms. Taketsuru) Team Meeting
17/Sep (Sat)			Departure of team members

第2章 協議結果の概要

2-1 協議内容と結果

以下、(1)のとおり内部監査をめぐる現状及び課題を踏まえ、評価5項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、持続性）に沿って評価を行うとともに、(2)に示すプロジェクトの枠組み・詳細計画について先方と合意し、同内容をとりまとめたミニッツ（付属資料1）に署名した。

(1) モンゴル国における公的部門の内部監査の現状

1) 各省・地方政府の内部監査にかかる法的根拠が未整備

政府決議第46号にのっとり、中央省庁、地方政府の内部監査を統括する部局として、大蔵省の中に内部監査・業績モニタリング局（IA-ME Dept.）が新設された。同決議では、同局が中央省庁・県・市の公的機関に対し、内部監査機能の設置とその運用にかかる指導を行う旨定めているが、中央省庁・地方政府の内部監査機能の導入を義務づける法的根拠としては、2011年秋国会に提出中の改正予算法（案）の成立を待つ必要がある。

2) 内部監査の意義についての啓発の必要性

現在、会計検査院（National Audit Office : NAO）による監査及び国家検査庁（State Inspection Agency : SIA）による財務検査が実施されているが、各省においては、上記監査・検査機関とのデマケの必要性などを指摘する、つまり、内部監査は大蔵省による新たな（各省からすれば「外部」）監査の導入との誤解もあるほか、大蔵省においても、一部同省の予算統制機能の一翼を担うもののように理解されているような発言も見受けられた。他方、大蔵省をはじめ、NAO、SIA、あるいは一部の省、地方政府においては、外部監査と内部監査の違い・補完性を含めたその意義にかかる啓発が、現段階では最も重要との共通の見解が述べられた。

3) 内部監査の導入にかかる戦略の必要性

内部監査の導入にあたっては、1)で述べた法的根拠が整ったとしても、各省・地方政府が、内部監査の自らの内部統制の強化と業務の改善のためのものである、といった意義を理解し、予算・人員を確保し、彼ら自身の規則・ルールを整備する等、本格的な実施までには相当の助走期間を要する。このプロセスの現実的かつ確実な実施のための戦略計画の必要性については大蔵省をはじめ、各訪問先で賛同を得られた。

4) 国際基準との整合性の確保

大蔵省からは、モンゴル国の国情を踏まえつつも、国際基準に沿った内部監査体制をめざしたいとの強い意向が示された。一足飛びにその段階に到達することは困難だが、内部監査の啓発や戦略計画づくりにあたっては、国際基準にかかる理解を深めながらの取り組みが重要との見解で一致した。

5) 世界銀行（世銀）のTAローンとの役割分担

カウンターパート（C/P）部局となる内部監査・業績モニタリング局の機能としては、大蔵省の内部監査を担当するという機能と、各省・地方政府の内部監査の促進・支援機能の2つがあるが、C/P局の意向を踏まえ、前者の強化については世銀、後者の機能強化についてはJICAが担当し、適宜三者で調整を行いつつ実施することで合意した。上記1)～4)の現状認識については、世銀とも一致しており、世銀も実態把握及び調整機能を果たす

コンサルタント（現地）を備上し、そこでニーズの整理をしたうえで国際コンサルの調達を行う予定としている。財務監査のルール、ガイダンス等の作成支援を依頼されているとのことだが、協力内容については現時点では柔軟に考えているとのことであり、今後とも密に情報共有を行うことが必要である。

(2) プロジェクト内容

モンゴル国はその公的部門への内部監査の導入が極めて初期の段階にあり、かつ法的根拠を含め流動的な状況を念頭におき、協力期間を専門家派遣開始より2年間とするとともに、上記2)~4)を踏まえ、内部監査に関する啓発活動、戦略計画策定、国際基準の理解進展の3点を成果とし、大蔵省の各省・地方政府への内部監査導入に向けた基礎的能力を整備することをプロジェクトの目標とする。協力内容としては法的根拠の成立時点で左右されないものとした。

1) 上位目標

内部監査機能の基本的な枠組みが中央省庁と地方政府に導入される。

2) プロジェクト目標

モンゴル国政府において、大蔵省の IA-ME Dept.を通じて、中央省庁と地方政府に内部監査機能を導入し普及させるための基本的な能力が備わる。

3) 成果（⇒活動）

- ① 各省・地方政府において、内部監査の必要性についての意識が向上する。
⇒内部監査の意義の明確化、啓発教材の作成及び講師の育成、啓発セミナーの実施
- ② 中央省庁と地方政府に内部監査機能を導入し普及させるための、モンゴル国の事情に適した戦略計画草案が策定される。
⇒既存法令等のレビュー・助言、各省・地方政府のニーズ・能力アセスメント、各省共通の手法・監査対象と個別対応が必要な分野の明確化、戦略計画の作成（各省・地方政府の導入にむけてのインセンティブ、制約、人材・予算配置の必要性、その他制度的条件、シークエンス、パイロット活動、戦略計画の承認・実施準備）。
- ③ IA-ME Dept.と選定された中央省庁と地方政府の職員の、内部監査の国際的な規準や実務についての見聞が広がる。
⇒国際基準・プラクティスについての指導・セミナーの実施、海外研修

4) 外部条件

上位目標達成のための外部条件として、各省・地方政府への内部監査普及の法的根拠の整備、予算・人員の配置等を設定した。大蔵省に対しては、法的根拠を規定した新予算法案の通過と予算配分等について最前の努力を行うよう留意事項として R/D に記載した。

5) その他

大蔵省は2014年予算案の提出（2013年10月）までのできるだけ早期の段階で戦略計画を承認し、予算案への反映を行う意向であり、できるだけ早期にプロジェクトを開始する必要がある。

(3) プロジェクト名称

各省・地方政府の体制としては、公務員の定員数の制限等もありそれほど多くの人数を配置できるとは考えにくく、同一部署内で内部監査と業績モニタリングが所管される可能性が高いこと、及び将来の業績監査の実施を念頭においた場合、業績モニタリングとの整理を視野に入れておく必要があるため、内部監査に重点をおいたプロジェクト内容であるものの、要請されたとおり“Capacity Building of Internal Auditing and Performance Monitoring”のままとする。

第3章 モンゴル国公的部門の内部監査の現況

3-1 モンゴル国における公共財政管理改革の推移と内部監査の位置づけ

モンゴル国は、銅や石炭関連からの収入が歳入の2~3割を占め、構造的に国際資源価格の変動に国内経済及び財政の双方が大きな影響を受ける構造にある。90年代後半からの約10年間は、予算執行の改善とマクロ経済安定へのコミットメントが資源価格の高騰と重なり、財政収支や債務指標の大幅改善を達成した。この間の公共財政管理上の改革として2003年、公共セクター管理・財政法（Public Sector Management and Finance Law : PSMFL）により、地方政府からの予算計画・実施権限の中央政府への集権化、債務権限の大蔵省への1本化、中期財政枠組みの制度化、政府内各レベルの権限・責任の明確化（政府間関係の整理）、業績マネジメント枠組みの導入、発生主義会計の義務化等が法的には整備された。また、予算執行については国庫統一口座の確立によるキャッシュマネジメントの改善及び未払金の解消、政府統合財務情報管理システム（Government Financial Management Information System : GFMS）の導入による予算配賦のタイミングの改善、各種財務報告文書の定期的な発行等の改善が図られた。

一方で、法の内容としてニュージーランドやオーストラリアで導入されたような先進的な改革項目を含むだけに、モンゴル国の実情・キャパシティに必ずしもそぐわなかった点については実施が遅れているほか、修正を加えて導入されるなどしている。また、好況による歳入増を背景に、財政規律に関する改革項目については、中期財政枠組みから年度予算の編成を行うプロセスの整備はなされたものの、必ずしも実効性を伴うものとはなっておらず、歳入の増分の多くが消費的支出に充当されたとの指摘もなされている。2008年の世界経済の低迷による国際資源価格の下落に際し、景況及び財政はともに急激に悪化し、IMFのスタนด์バイアレンジメントを要請するに至ったが、同アレンジメント下においては、景気を下支えしつつ、財政のプロシクリカリティを緩和するため、主として財政規律の強化をめざした制度の導入がなされ（財政責任法）、今後はその実効性をいかに確保していくか、という点が課題であると認識されている。施行は2012年からはあるものの、既に同法主旨からの逸脱は2011年度予算に現れており、2013年以降の鉱山収入の増加や2012年の総選挙をにらみ、その実現にはなおも曲折が予想される。

公共部門の監査についても、この10年の公共財政管理改革の視野に入っていないわけではなかったが、まずは会計検査院（NAO）を中心とした外部監査の制度化・能力強化から取り込まれてきたのが実情である。内部監査については、2009年2月11日に制定された政府決議第46号にのっとり、中央省庁、県及びウランバートル市管轄の公的機関の内部監査を実施する部局として、大蔵省の中にIA-ME Dept.が新設されたことが取り組みの第1歩である。また、同決議では、同局が中央省庁・県・市の公的機関に対し、内部監査機能の設置とその運用にかかる指導を行う旨定めているが、いまだ実施には至っていない。その理由の1つとしては、各機関に内部監査の導入を義務づける法的根拠が整備されておらず、現行では、PSMFLにおいて政府関係機関の内部統制についての条項がおかれており、「実施することが可能」という弱い規定の仕方になっている。現行の予算法（Budget Law : BL）とPSMFLの修正案（BLとPSMFLを新予算法として統合し一本化したもの）が議会で審議される予定となっており、同修正案（新予算法案）のなかに、内部監査に特化した条項が盛り込まれていることからその成立が待たれるところである。しかしながら、新予算法案についてはさまざまな修正が盛り込まれていることから法案の通過は予断を許さない状況であり、内部監査に関する条項についても修正が入っており、成立まで状況を注視する

必要がある。

3-2 内部監査関連法規、基準とその運用状況

3-2-1 現状法規：公共セクター管理・財政法（Public Sector Management and Finance Law: PSMFL）

内部監査にかかる現行の根拠法は、公共セクター管理・財政法である。同法の「17.1 General Budget Manager（予算請求権及び配賦された予算に対する一定の裁量権を有する。各省の長や地方自治体の首長等）の権限」の一部に、「17.1.8 機関内の効率的な財政内部統制の体制の構築」が規定されており、内部監査体制の構築は義務化されていないが、実施を妨げるものではない、という状況にある。

現状では、大蔵省以外の公的機関において内部統制活動として統一された取り組みはいまだ行われておらず、IA-ME Dept.による大蔵省自身の監査実績がすべてであり、実施は極めて限定的であるといえる。

3-2-2 政府決議・大蔵大臣命令

(1) 政府決議第 46 号（2009 年 2 月 11 日）「大蔵省の業務活動戦略及び構造改革の許可、組織体制の承認について」

政府決議第 46 号では、「3.3.9 内部監査・モニタリング・評価を担当する部局の主要義務・サブ義務」の「主要義務」のなかで、同部局が大蔵省内の内部監査を実施すると規定している。同決議にのっとり、IA-ME Dept.が、大蔵省内の内部監査の実施及び各省・地方政府への内部監査設置・運用にかかる指導を行う担当部局として設置され、大蔵省と地方政府の国庫に関する分野に対して内部監査が実施されている。

また、同決議は、同じく「主要義務」として中央省庁・県・市の公的機関に対して内部監査機能の設置と、IA-ME Dept.がその運用にかかる指導を行うことを規定している。当 IA-ME Dept.の提供するサービスの主要なユーザーとしては、大臣以下の省内の諸部局を、間接的ユーザーとして府省・県・市・国営企業・住民を、また同サービスの提供にあたっての主な協力相手として、政府官房庁・他省の同様の部局・職員を掲げている。

同決議の記載ぶりは、それぞれの省・地方政府に内部監査を行う役割をもつ部局を設置することになっていると解釈できるものの、その設置は進んでおらず、現時点では大蔵省の IA-ME Dept.が唯一の監査実績のある内部監査実施部署であるほか、社会労働福祉省が今年担当者の配置を行っているというのが実情である。また、外部監査機関である会計検査院も内部監査担当の配置を行い、内部監査協会による内部監査人の認定を受けたところである。

(2) 大蔵大臣第 143 号命令（2009 年 6 月 29 日）「国庫活動に対する内部監査規則」

中央及び地方の国庫の活動にかかる法規則及びその他の法令の遵守状況に対する内部監査実施、及び、国庫の活動リスクのマネジメント、資金の適切なマネジメントの構築への監理実施、技術指導・支援提供について規定している。

（注）国庫局の出先としての中央省庁・地方政府も監査対象とされているが、あくまで大蔵省の内部監査の一環と解される。

(3) 大蔵大臣 177 号命令 (2009 年 7 月 22 日) 「大蔵省の長期活動計画の更新について」

同命令の「総則」において、「大蔵省は、自己の業務活動の戦略及び組織・体制改革プログラムに基づいて、大蔵大臣決議及び政府決議案の作成・実施に向けた国家予算・財務戦略の企画策定、政策指針の提供・行政マネジメントの確保、政策実施の調整、政策実施に対してのモニタリング・評価、会計・監査・資産評価、国庫によるサービス提供、内部統制、調達、財政協力、融資・援助・債務マネジメント・調整の実施などを含む業務を行う」と規定されており、本更新は、政府決議第 46 号で新設された IA-ME Dept. の戦略等を追記するものである。

同命令の「戦略目標及び達成される成果」のなかの、IA-ME Dept. に関連する条項では、「内部監査・モニタリング・評価の質及び効果が向上される」ことが目標に設定されており、IA-ME Dept. は内部監査及びモニタリング活動を実行する部署として、その目標の達成が求められている (IA-ME Dept. の活動に関連した具体的な「戦略目標」は、P15 のとおり)。

(4) 大蔵大臣 182 号命令 (2009 年 7 月 28 日) 「General Budget Governor¹ の財政活動に対する内部監査実施規則」

General Budget Governor による財政、予算、資金の使い方、投資、融資・援助、購入活動、会計方針、業務活動などの結果向上、リスク・マネジメントの実施、法令遵守に対する監理、内部統制改善への支援など、広範囲な内部監査活動の対象を規定している。

(5) 大蔵大臣 205 号命令 (2009 年 9 月 14 日) 「内部監査委員会の設置」

同命令では、省内に「リスク・マネジメントの実施及び業務活動の成果・効率の向上にあたって、省の幹部に支援を提供する」義務をもつ、内部監査委員会を設置することを規定している。委員会のメンバーは、事務次官 (議長)、IA-ME Dept. 局長、財政政策局局长、法務局局长、国庫局の財務報告経理部の部長、会計局の副局長の 6 名として構成することを規定している。

同命令に基づき、大蔵省に内部監査委員会が設置され、事務局として IA-ME Dept. から担当者が任命されている (具体的な内部監査委員会の活動は、P14 のとおり)。

(6) 大蔵大臣 116 号命令 (2010 年 5 月 20 日) 「内部監査実施の指導・規則」

同命令では、大蔵省の内部監査における、予算、国庫、調達の各分野の内部監査手続きや報告様式を規定しており、資料として、内部監査実施指導書の様式、内部監査報告書の様式、指摘事項の記載様式、予算、国庫、調達のそれぞれに関する内部監査手続き書が添付されている。

これまでに IA-ME Dept. が実施した内部監査では、それらの様式にのっとり指導書や報告書が作成されており、実際の業務に活用されている。なお、それらの指導書や報告書の様式は、IA-ME Dept. の主任専門家が中心になって主に彼の経験を基に作成されたとのことである。指導書の内容は、監査で実施すべき基本的な項目について記載しており、監査経験のある内部監査人であれば、それを基に内部監査が実施できるようになっている。実

¹ 大臣等、各機関の長。PSMFL 上、4.1.8. 所掌範囲の公的機関及びその他法人のアウトプット供給のニーズを明確にし、契約締結する権限を有する役人、と定義される。Portfolio Minister とも英訳されることがある。

際の業務で経験の浅いスタッフが活用するには、更に詳細な監査手続き書が必要と思われる。

3-2-3 新予算法案による内部監査実施の義務化に向けての動向

新予算法案は、新同法では、「第1章 一般規定」のなかの用語の定義において、内部監査を「予算資源の効率的効果的な利用を目的とした、リスク管理を伴う内部の予算管理のための、独立した活動」と規定している。

「第3章 予算に関する政府機関及び当局者の権限及び責任」では、政府の各レベルでの役割や権限等が記載されている。“Authorities of Cabinet member in charge of Finance & Budget”では、財務及び予算担当閣僚の権限として「予算及び財務に関する内部監査の調整及び管理」を行うこと、“Authorities of Central Administrative Body responsible for Finance & Budget”においては、大蔵省の権限として「予算に関する内部監査及び検査機能の執行を行う」ことが規定されている。

また“General Budget Governors and their authorities”では、General Budget Governor は「各々のポートフォリオ内において、内部監査を実施する」と規定されているのに対して、被監査部門にあたる“Direct budget governors and their authorities”の項目において、「内部監査を受ける」ことが規定されていることから、各省・地方政府が責任をもってそれぞれの組織のなかで内部監査機能を設置し、それぞれの組織内で内部監査を実施することが求められていることになる。

「第10章 監査及び検査」では、「内部監査」として項目が設けられており、内部監査の実施やガイダンス等の提供、ルールの設定に関して規定されている。なお、第10章の内容については以下に示すとおりであるが、本法案は2011年2月に終了した国会で継続審議となっており、2011年9月からの国会への再提出にあたり、法案に修正が加えられており法案の変更点は下表のとおりである。新案ではその内容が、内部監査を実施するうえでより具体的に踏み込んだ内容になっている一方、国家検査庁（SIA）が実施する財務検査と内部監査について旧法では併存する形で規定されていたものが、新法では両機能が統合されるかのような変更が加えられている。国会審議の過程でさらなる曲折も予想されるところ情勢を注視する必要がある。

表-1 新予算法案の比較

2010年7月時点 新予算法案		2011年7月時点 新予算法案 (収集資料として添付)	
63条 内部監査	63.1. すべての General Budget Governor は、業務の実施プロセスの評価を通じて、リスク管理機能向上に焦点を置いた内部監査を実施しなければならない。	68条 内部監査	68.1. すべての General Budget Governor は、内部監査ユニットを確立し、内部監査人を機能させなければならない、その目的は、法律の執行の管理、資産や負債、歳入と歳出、プログラムや活動や投資などの予算及び歳入とその支出に対する財務検査の実施、アセスメントと評価と助言の実施、及び、リスク・マネジメントの提供である。

63 条 内部監 査	63.2 財務と予算に責任のある中央政 府（大蔵省）が、方法論的ガイダン スを General Budget Governor の内部 監査機能に提供する。	68 条 内部監 査	68.2 財務と予算に責任のある中央政府（大 蔵省）が、方法論的ガイダンスを General Budget Governor の内部監査ユニットに提 供する。
63 条 内部監 査	63.3 政府が内部監査のルールを承認 する。	68 条 内部監 査	68.5 政府が内部監査ユニットのチャータ ーを承認する。
—	（右の最新案に該当する条項なし。）	68 条 内部監 査	68.3. 予算を受けた組織体の財務活動、中央 及び地方政府の所有する法人、及び、 General Budget Governor の管理下であり中央・地方政府が過半数を所有する法人は内 部監査を受けなければならない。
—	（右の最新案に該当する条項なし。）	68 条 内部監 査	68.4. 内部監査人は、国家の財務検査官の ライセンスを保持するものとする。
64 条 財務検 査	64.1. 政府の内部財政検査は、専門検 査機関（SIA）によって実施されなけ ればならない。 （64.2 以下、SIA の活動について規 定。）	—	（財務検査に関連した、左の旧案に該当す るすべての条項なし。）

3-2-4 基準・マニュアル

(1) 規準

現時点で内部監査の基準は存在しない。IA-ME Dept.は、内部監査人協会（Institute of Internal Auditors : IIA）（本部、米国）が公表する「内部監査の専門職的实施の国際フレームワーク（International Professional Practices Framework : IPPF）」のモンゴル語への翻訳を希望しており、それを基にモンゴル国政府に適合した内部監査基準を策定したいと考えている。

(2) マニュアル

2006 年の世界銀行が実施したプロジェクト（Economic Capacity Building Technical Assistance Project）の一部として、「内部監査マニュアル」が作成された。約 300 部が印刷製本され、各省・地方政府に配布されたが、正式な承認にいたったものではなく、配布時にも研修等は実施されていない。同マニュアルは、英語でドラフトされた内部監査のマニュアルを、モンゴル語に翻訳したものであるが、ページ数が多く、内容も教科書的で翻訳文も難解であるとのことから、IA-ME Dept.では、同マニュアルを実務に活用した実績はないとのことである。

3-3 大蔵省内部監査・業績モニタリング局、内部監査委員会の概要（沿革、組織、人員、業務概要、既存法令文書等一般的事項）及び業務実施状況

3-3-1 大蔵省 内部監査・業績モニタリング局（IA-ME Dept.）

(1) IA-ME Dept.の位置づけ

前述のとおり 2009 年政府決議第 46 号に基づき、大蔵省内に IA-ME Dept.が新設（実際には業績モニタリング局に内部監査機能が追加）された。同決議によれば、IA-ME Dept.は、大蔵大臣の担当範囲とする財務・国庫に関する内部監査の実施以外に、各 General Budget Governor 及び県知事事務局、ウランバートル市長事務局、各公的機関に内部監査機能を設置し、その運用にあたり指導を行う立場にある。

(2) IA-ME Dept.の体制及び人員

IA-ME Dept.の体制及び人員は図-1 のとおりである。

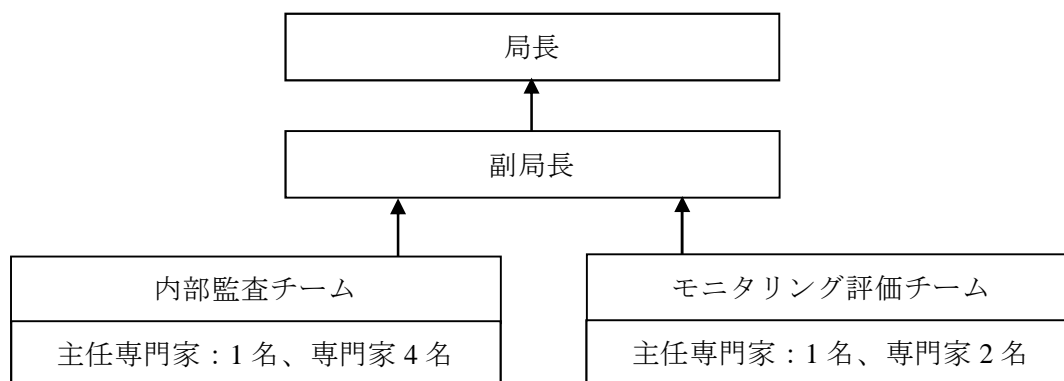


図-1 内部監査・業績評価モニタリング局の体制

出所：C/P 作成資料より

表-2 内部監査・業績評価モニタリング局の人員

	名 前	役 職	経験年数	学 歴
1	B. Garelmaa	局長	19	国際経済・貿易修士 企画経済学士
2	D. Oyun	副局長	34	経済学修士 財政経済学士
3	B. Nanzaddori	主任専門家	38	経済学修士 財政経済学士
4	Z. Bayanmunkh	主任専門家	6	ビジネスアドミニストレーション修士
5	B. Uranbaigal	専門家	10	労働経済学士
6	A. Altanchimeg	専門家	10	ビジネスアドミニストレーション修士 ハードウェア学士
7	E. Uurtsaikh	専門家	11	経済法学学士
8	H. Delegermaa	専門家	19	行政管理修士 会計・ビジネスアドミニストレーション学士
9	B. Erdene	専門家	4	ビジネスアドミニストレーション学士
10	D. Degd	専門家	—	(海外留学中)

(3) 内部監査に関する活動

2009年大蔵大臣143号命令の「国庫活動に対する内部監査」、2009年大蔵大臣182号命令の「General Budget Governorの財政活動に対する内部監査」、2011年大蔵大臣116号命令の「内部監査実施指導・規則」に添付された国庫、予算、調達に関する監査指導書に示された範囲について、IA-ME Dept.による大蔵省の内部監査として、財務監査及びコンプライアンス監査が実施されている。

具体的には、Uvurkhangai、Sukhbaatar 県の財務・国庫活動に対する内部監査や、モンゴル国発展基金の資金で実施されたプロジェクトの実施状況や、外国融資の使い方と結果・返済状況に対する内部監査が実施されたほか、大蔵大臣の担当範囲の許認可業務にかかるコンプライアンス監査が実施された。

内部監査業務にかかる作業としては、1回の業務で小規模なもので10日間、比較的大規模な監査で21日間程度を要しており、年間では25～30件を実施している。一部の内部監査では、他の省・県・市の関連専門家と共同で業務を行うこともある。

報告ラインとしては、図-2のとおり、IA-ME Dept.は監査の結論・助言を作成し、内部監査委員会に提出する。内部監査委員会は、内部監査報告書の内容を審議し、必要に応じて大蔵大臣や次官の命令として助言や指示を出すなどの対応を含め、審議結果を副大臣、大臣に報告する。審議結果に基づき、被監査部門に対して、助言や指針が示される。IA-ME Dept.はその対応状況のフォローも行っている。

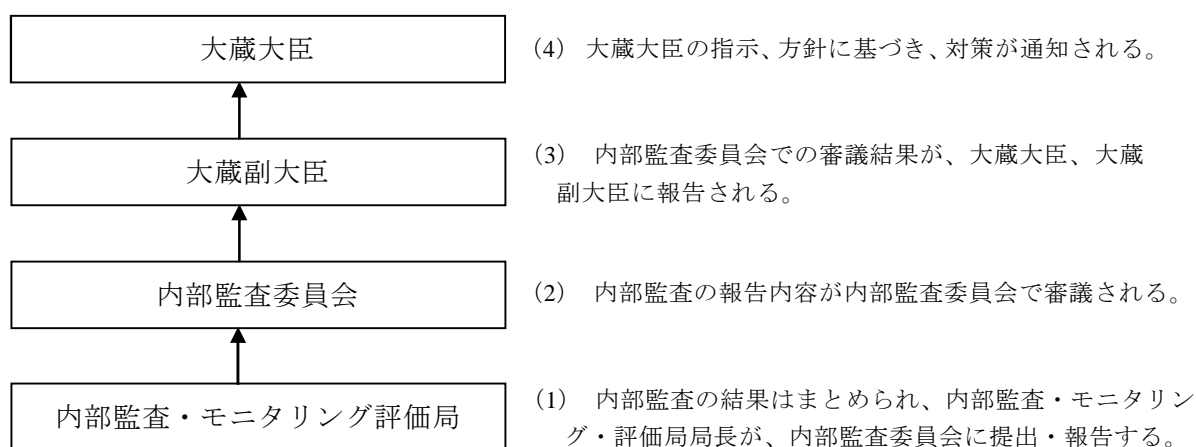


図-2 内部監査結果の報告ライン

IA-ME Dept.は内部監査業務以外に、毎年の業務計画に General Budget Governor の財務・国庫担当職員に対する研修活動を盛り込んでおり、現在の人員で対応できる範囲で、各省・地方政府に対して内部監査機能の説明を中心としたアドホックな研修を行っているが、研修プログラム等は未整備等の状況である。実績としては、Gobi Altai、Selenge、Umnugobi、Bayankhongor、Arkhangai 各県で、それぞれ20～30名の予算、国庫担当職員に対して研修を実施したほか、大蔵省の専門家を対象とした研修や、予算・国庫部門の管理職を対象にした研修などの実施の実績を有している。

3-3-2 内部監査委員会

(1) 大蔵省内部監査委員会の位置づけ

大蔵大臣第205号命令に基づき、2009年に設立され、メンバーは、①事務次官（議長）、②IA-ME Dept.局長、③財政政策局長、④法務局長、⑤国庫局 財務報告・経理部長、⑥会計局副局長から構成され、事務局としてIA-ME Dept.から担当者が配置されている。委員会は、①内部監査委員会の年間業務計画の策定、②内部監査報告書や助言書についての審議、③内部監査委員会の活動報告、④IA-ME Dept.の活動支援・業務の評価などを審議し、大臣、副大臣に報告する機能を有する。

(2) 活動概要

委員会開催実績は、2009年より合計で10回、2010年度は5回である。委員会では、内上記①～④を審議し、被監査部門への指摘事項と対応に向けた助言を助言書として提供する。また、必要に応じ、大蔵大臣や次官名で命令を出すべきかどうかを審議する。委員会では、内部監査指摘事項のフォローも実施している。2010年度は、重複した内容も含むが、104の指摘事項に対する助言を提供した。助言したもののうち、85%程度について改善に向けた取り組みがなされた。

(3) 各省・地方政府における内部監査委員会の設置について

大蔵省では、内部監査委員会を設置し、内部監査報告書を審議して、大臣や次官名で指摘事項に対する助言を作成し被監査部門に通知して、改善状況をフォローするという監査の実施、助言、改善の仕組みが形成されているが、各省・地方政府に内部監査を導入する場合にも、こうした指摘を踏まえた改善を念頭においた体制づくりを検討する必要がある。この点に関し、大蔵省の内部監査委員からは、内部監査委員会を各省・地方政府に設置すべきか検討する必要があるが、各省の人員配置上の制約等を踏まえれば、各省・地方政府に設置されている諮問委員会の活用も検討可能ではないかとの見解が述べられた。諮問委員会は、大臣に政策面での意見を提言することになっていることから、当面の対策としては、諮問委員会が内部監査報告書を審議し、内部監査の活動を監督するとともに、指摘事項に対する助言や提言の実施のフォローを行うことが考えられるとのことである。また、現状では、大蔵省の内部監査委員会は、独立性が十分担保されたものとは言いがたいが、メンバーの追加や入れ替えについては検討の余地はあるものの、外部からの人材を加えることは容易ではないとのことである。しかし今後、内部監査委員会がそれぞれの省・地方政府に設置するのであれば、委員会としての独立性をどのように保持できるか、メンバー構成についても大蔵省の例にとらわれず、検討する必要がある。

委員会メンバーへの啓発や研修に関しては、大蔵省の場合、各メンバーは会計の知識を基本的に有し、内部監査に対する理解も比較的であったため、委員会の活動に特に支障はなかったとのことである。しかし、他省でも内部監査委員会を設置する場合は、メンバーが会計や監査になじみがあるとも限らないため、委員会メンバーに対する内部監査の研修の必要性もある。

3-3-3 大蔵省内における内部監査の位置づけ

(1) 大蔵省長期活動計画における内部監査

2009年大蔵大臣177号命令では、「戦略目標及び達成される成果」のなかの「戦略目標8」がIA-ME Dept.の業務（内部監査・モニタリング・評価）に割り振られており、「内部監査・モニタリング・評価の質及び効果が向上される」と目標設定されている。同目標に対し「大蔵大臣の担当範囲の内部監査の法制度の整備」、「財務・予算資金のリスク評価の手法・規則の導入」、「内部モニタリング・評価の新しい手法の導入」、「内部監査・モニタリング・評価の基準の制定」が成果として、これら成果に対する活動としては、表-3に示すとおり4つの活動群が示されており、大蔵省としてもIA-ME Dept.を通じた各省・地方府の内部監査ユニットに対するサポートの提供や、内部監査に関する広報や情報提供の実施に注力していく方針であることが示されている。

表-3 戦略目標と成果

戦略目標 8	達成される成果
内部監査・モニタリング・評価の質及び効果が向上される	成果 26 大蔵大臣の担当範囲の内部監査の法制度の整備
	成果 27 財務・予算資金のリスク評価の手法・規則の導入
	成果 28 内部モニタリング・評価の新しい手法の導入
	成果 29 内部監査・モニタリング・評価の基準の制定
活 動	詳 細
8.1. 内部監査用のアドバイス、調査、分析	内部監査基準、法令、決議、規則、手法、マニュアル、助言などの案の作成及び承認確保、その改定・レビュー、中央及び地方のGeneral Budget Governorの予算バッチ及び公的機関の予算計画、経理、報告、管理業務の状況の調査・分析及び結論提供、内部監査活動に対する専門的・技術的支援・サポートの提供、公衆に対する（内部監査業務に関する）広報・宣伝の実施、情報提供・公表などの業務を含む。
8.2. 財政、予算、現金（資金）の内部監査	General Budget Governorの予算バッチの計画・支出及び長期活動計画、アウトプットの一般クラスのコスト、商品・工事・サービスの購入状況、国庫資金及び財務、予算、投資、融資、援助、国債の支払い・清算状況などに対する内部監査の実施、法人及び個人による情報・苦情（コンプライアンス）の監査、内部監査の結果報告、公衆に対する広報・公表などの作業を含む。
8.3. 法令、政策、プログラム、プロジェクトなどのモニタリング・評価	大蔵大臣担当範囲の国際協定・法令・政府実行プログラム、モンゴル国社会・経済発展の基本方針など政策ペーパー、外国融資・援助によるプログラム・プロジェクトの実施状況に対するモニタリング・評価の実施、結果報告、基準を満たすための助言・決議案の作成、公衆に対する情報提供などの活動を含む。
8.4. 省庁の業務活動に対するモニタリング・評価	General Budget Governorによるアウトプット総合報告書、省の内外組織によるアウトプット確保計画及びパフォーマンス契約の実施状況に対するモニタリング・評価の実施、その結果報告、助言作成及びこの関連の幹部決議案の作成、専門・技術的アドバイス・サポートの提供などを含む。

(2) 大蔵省内各局の内部監査及び各省・地方政府導入にあたっての位置づけ

1) 大蔵省 財政政策局

① 財政政策局の体制・業務

予算策定を担当する部署であり、Expenditure Division（予算編成担当）、Revenue Division（税制担当）、Public Investment Division（公共投資計画策定担当）、General Budget Division（財政ターゲット策定等担当）の4課からなる。

② 内部監査、モニタリング評価への対応について

財政政策局は、現状においては、内部監査の対象とはなっていない。IA-ME Dept. のもう1つのユニットが担当する、業績モニタリングについては、公共セクター管理・財政法（PSMFL）第12条第1項「予算に関する General Budget Governor の権限」に「12.1.7 所掌範囲の長期活動計画に定められるアウトプット及び財政面での結果をモニター・評価する」ことが規定されており、財政政策局も自らの業績について月次、四半期ごと、半期ごと IA-ME Dept. にモニタリングレポートを提出しているほか、半期ごとに IA-ME Dept. によるパフォーマンス評価も実施されている。内部監査については、予算策定に対しても内部監査が必要であるとの認識が示されたほか、計画と実施の不整合などのリスクについて、内部監査による改善提案や、外部監査に期待できない事後的ではなく予防的な監査の必要性等を認識している模様である。

③ 各省・地方政府の内部監査における同局の位置づけ

上述の公共セクター管理・財政法（PSMFL）に規定に基づき、各省・地方政府の業績モニタリング結果について IA-ME Dept. による毎月のレビューが実施されており、財政政策局は、こうした情報を IA-ME Dept. とも共有している。また、各機関のモニタリング・評価の結果については、予算要求資料時にその一部として財政政策局への提出が義務づけられており、各省・地方政府としては真摯に業績モニタリングに取り組むことが予算確保につながるというインセンティブを与えられていると考えられる。

各省・地方政府での内部監査の実施については、予算当局として適正な執行の確保の一助となるものであることから高い関心を有する可能性が高く、また、内部監査の導入にあたって業績モニタリングに類似するインセンティブ構造等を検討するうえで財政政策局の役割・機能と連携を図ることも考えられる。

2) 大蔵省 会計政策局

① 会計政策局の体制・業務

会計政策局は、会計基準の改正や新基準の普及等、国の会計制度にかかる政策を担当する部署となっており、10名ほどの職員から構成される。また民間の監査法人に対する監査ライセンスの許認可も実施している。同局は過去20年間の業務実績を通じて、基準の啓蒙や周知に関する数多くの経験を有している。

② 内部監査、モニタリング評価への対応について

会計政策局に対する内部監査は実施されていない。業績モニタリングについては、財政政策局同様、毎月のモニタリングレポートを IA-ME Dept. に提出し、レビューを受けている。会計政策局に必要とされる内部監査の対象としては、資産評価活動と、監査法人へのライセンス供与手続きに関するコンプライアンス監査である。

3) 大蔵省 調達政策局

① 調達政策局の体制・業務

調達政策局は、調達に関する政策やルールの立案、ガイドラインの作成等を主に行う部署である。実際の調達手続きに直接関わる部署ではない。

② 内部監査、モニタリング評価への対応について

調達政策局は、実際の調達業務を担当していないため、内部監査は受けていない。他局と同様、IA-ME Dept.によるモニタリングは受けている。

(3) 各省・地方政府の内部監査における同局の位置づけ

各省・地方政府での調達手続きは、リスクの高いエリアであり、調達に係る内部監査に特に不正防止の効果への期待が示されたうえ、調達政策局自身としても、今後、調達に関する内部監査のマニュアルを作成する予定とのことであり、各省・地方政府の内部監査導入への関心は高い。

1) 大蔵省 国庫局

① 国庫局の体制・業務

大蔵省国庫局には、Financing, Reporting and Accounting Division、Banking Division、Debt Management Division の3課体制から成り、職員が25名在籍している。会計士が約半数を占めるが、若手で実務経験が不足している者が多い。Financing, Reporting and Accounting Division は各政府機関による予算の執行管理及び政府全体の決算作成を担当しており、Banking Division の一元化された国庫口座の出納にかかる銀行とのやり取りを担当しており、この2課が政府統合財務情報管理システム（GFMS）の主たるユーザーである。キャッシュマネジメントを担当する専門の課はなく、各課に1名ずつ担当者が配置されており、連携を取りつつ実行している。

② 内部監査、モニタリング評価への対応について

前述のとおり、IA-ME Dept.による、Uvurkhangai、Sukhbaatar 県の財務・国庫活動に対する内部監査等国庫の活動にかかる内部監査が実施されている。

③ 各省・地方政府の内部監査における同局の位置づけ

同局からは、モンゴル国経済の拡大に伴って、国庫の取り扱う資金規模も拡大基調にあり、これに伴い、各省・地方政府の扱う資金の増加するところ、これらを適正にコントロールするために、また不正等の予防として内部監査の導入が不可欠であるとの認識が示されており、内部監査の導入について高い関心を有する。他方で、前述のとおり、各省・地方政府レベルの国庫担当部門については、大蔵省自身の内部監査として IA-ME Dept.が監査を実施した実績があり、この点については各省・地方政府に内部監査機能を導入するにあたり、どう機能分担をすべきか検討が必要であり、新予算案には地方政府の権限の強化といった内容も含まれるところ、審議の方向性やレポーティングライン、効率性等も踏まえながら整理していく必要がある。

2) 大蔵省 IT 局

① IT 局の取り扱う情報系システムと体制

大蔵省で使用しているシステムは、6 つのモジュールからなり、7 名の職員で運用している。重要なモジュールとしては、予算、及び、執行に関するデータが入力される GFMIS と、Debt Management のモジュール（独立したシステム）がある。ネットワークで全国に 400 カ所のアクセスポイントを有しており、約 1,000 人のユーザーがいる。40 台のサーバーで管理している。

② システム監査

2006 年ごろシステムのリスクが問題となり、会計検査院（NAO）によりシステム監査が実施されることになったが、国内にノウハウがなかったために、海外の民間監査法人にシステム監査を委託して実施した。それ以降は、IT 監査は実施されておらず、必要性は感じている。IT の内部監査はシステムの健全性を担保するうえで政府内に必要であるが、IA-ME Dept.が自前で IT 監査技術者を養成することを期待している。

3-3-4 外部監査・政府内内部監査機関

モンゴル国には会計検査院（NAO）という外部監査機関が存在し、このほか内閣に報告義務をもち、政府内の内部監査機関（財務監査について）としての位置づけを有する国家検査庁（SIA）が存在する。SIA は大蔵省の下にあった財務監査機能や各省の検査機能を統合してできた組織である。

(1) 会計検査院（National Audit Office: NAO）

1) NAO の位置づけ・体制等

2003 年までは State Audit Inspection Committee という委員会（議会の任命を受けた 8 名の委員で構成）が政府予算の外部監査を担っていたが、同年に国家会計検査法（Law on State Audit）が制定され、現在の会計検査院の組織・機能が確立した。NAO は、政府機関から独立した最高会計検査機関（Supreme Audit Institution : SAI）であり、議会に対して報告義務を負っている。院長、副院長は議会により任命される。院長の任期は 6 年 1 期まで、副院長の任期は特に定められていない。下部機関として地方に 22 の検査局（Local Audit Office : LAO）が置かれており、LAO の長は会計検査院長により任命される。

NAO は、中央省庁予算（計 32）及び政府出資比率が 51%以上の国営企業予算（約 160）の監査を、LAO は所管する地方政府の予算の監査をそれぞれ担当する。NAO は、決算に基づく事後的な会計検査を行うだけでなく、予算策定段階でも議会に対して意見を提示することになっている（毎年 10 月 1 日に議会に提出される政府予算案を精査し、コメントを議会に提出する）。

LAO は、NAO や国会ではなく、地方議会に対して報告義務を負っており、職員給与をはじめとする LAO の予算はすべて地方予算によって賄われている。NAO と LAO は垂直的關係と水平的關係の双方を有しているといえ、これはモンゴル国特有の形である。

NAO のスタッフは 50 名（うち 35 名程度が調査官）、LAO のスタッフを含めると約 270 名で、そのうち、6 割程度がモンゴル国公認会計士資格保有者である。NAO には、①

Financial Statement Audit Department、②Performance Audit Department、③Corporate Planning Department、④Administration Department の 4 局が置かれており、①に配属されている職員は全員がモンゴル国公認会計士資格保有者である。

NAO は、最高会計検査機関国際組織（International Organization of Supreme Audit Institution：INTOSAI）及び最高会計検査機関アジア地域機構（Asian Organization of Supreme Audit Institution：ASOSAI）の加盟機関である。

2) 活動概要

財務監査とパフォーマンス監査を実施している。2007 年から国際会計士連盟（International Federation of Accountants：IFAC）の、従前から INTOSAI の国際基準を適用している。マニュアルも英国会計検査院のものを基に作成されている。その他、ガイドライン、ハンドブック等の監査ツールも一通り揃っている。監査支援ソフトウェアとしては、teammate、idea を使用している。国営企業の監査は、民間の監査法人にも委託して実施している。

3) 外部監査機関からみた内部監査の必要性

NAO は内部監査の重要性を強く認識しており、これまでも国会に対し、検査結果に対する助言の一部として、各政府機関に内部監査機能を設置するよう申し入れた実績がある。2003 年に SIA が設立する以前は、各省庁に個別の分野に関するものも含め検査部門が存在し、それらが内部監査的な役割も果たしていたが、これが集約されたことで、各省庁では内部監査機能がなくなり、このような体制は国際的なプラクティスから見てもあまり例がない。現在の中央に集約された検査体制から分散した内部監査体制への変更には当然困難を伴うが、NAO は、財務面の内部監査機能は各省庁に設置されるべきという見解に立ち、かつ、内部監査が機能していれば、外部監査はその内部監査結果に依拠し、監査手続きを簡素化することもでき、外部監査の効率も上がるため、内部監査の導入には高い関心を有する。また、監査の支援や手法については内外監査で大きな違いがあるわけではなく、NAO に蓄積した知見やノウハウの活用が可能であるほか、外部監査の結果から内部監査を優先的に実施すべき視点等についても意見を有する等、内部監査導入にあたっての有益なリソースとなりうる。

4) 地方レベルでの外部監査の実施状況～NAO ダルハン県事務所（ダルハン LAO）

a) ダルハン LAO の活動概要

職員 11 名でダルハン県下の 103 の公的機関、約 10 の国営企業を監査する。監査対象の組織、投資事業、融資事業、援助事業などに関する監査も実施している。監査は監査マネージャーが率いる 2 チームで構成されており、財務報告の監査と執行（業績）の監査に分かれている。財務監査では、現在、4 つの民間の監査法人も活用している。

ダルハン県は地方予算が 10%、中央からの予算が 90%の予算構成となっているが、新予算法案に基づく地方分権化が進展すれば、今後、地方予算の割合が高まる見込みであり、地方政府レベルにおける内部監査の重要性は高まる。現状では、地方予算や国家予算に反映（計上）されない資産や資金、基金などが存在する状況であり、外部監査においても十分カバーできていない。これらを予算や決算報告に算入させ、これ

に併せた内部監査の枠組みも構築していく必要があるとの認識も示された。

(2) 国家検査庁（State Inspection Agency : SIA）

1) SIA の概要

2003年に、大蔵省の下にあった財務検査機能や、各省の下にあった各分野の専門検査機能を統合して SIA が設立された。PSMFL には、政府の財政管理に内部統制を導入することがうたわれており、SIA の財務検査部はそれに該当する。SIA 財務検査部は、中央に 10 名、市に 50 名、県に 5～6 名の配置で、合計 176 名体制で財務検査業務を行っている。検査対象は約 5,000 の公的機関と国営企業で、1 カ所につき 2 年に 1 回の頻度で検査を実施する。検査対象が多いこともあり、今年からリスク・ベースの監査手法の導入に取り組んでおり、対象機関のリスクの程度の分析を行っている。

2) 検査実施・報告の体制

SIA は、各機関に対して実施された検査結果を四半期ごとに中央で取りまとめている。検査の種類としては、①2年に1回の定期検査、②部分的な検査（特定の組織や分野に関する検査）、③体系的な検査（ライン省庁の上流から下流までの一連の業務に関する検査）の3種類を実施している。専門検査機能が統合された SIA のメリットとしては、例えば小学校の財務と校舎の建築基準検査等、ある検査対象に対して多方面の検査を一元的に実施できることである。NAO の実施する外部監査との違いは、NAO が財務諸表をベースとした検査を行うのに対して、SIA は証憑レベルから検査を行い、よりプロセスを重視しているとのことである。

3) SIA 財務検査の観点からの内部監査の必要性

SIA としても、被検査機関に対し、内部監査機能の設置の助言を行ってきており、内部監査が予算の執行の透明性や効率性を担保する機能となると期待され、内部監査機能の設置には賛成であり、内部監査の整備を進め、被監査部門の内部統制が整ったところで SIA の検査を受けると、業務効率化が図られることから、内部監査と SIA は連携すべきとの認識である。プロジェクトには期待するところが大きく、SIA としても積極的に協力したいとの意向も示された。SIA には財務検査の経験があり、検査実施から内部監査を実施すべき観点等も指摘が可能であることから、講師派遣等の形でプロジェクトに協力を仰ぐことも検討可能である。他方で、政府全体としての内部監査機関であるという位置づけを主張し、SIA 自身もプロジェクトの受益者であるべきとの立場をとることも考えられることから対応には留意が必要である。

3-4 各府省、地方政府における内部監査の実施状況

本詳細計画策定調査で訪問した各省、地方政府の内部監査現状及びニーズについては以下のとおり。

(1) 軽産業食糧農牧省

軽産業食糧農牧省では、農業支援基金、中小企業支援基金、家畜支援基金のそれぞれが既に検査（NAO、SIA）の対象として検査を受けており、大蔵省の国庫の監査も受けているため業務上のリスクは認識されていない。財政・投資課には1名の財務の監査の専門家を擁し

ているが、内部監査の実績はない。また、省内情報モニタリング評価局においては、11名の職員が業績モニタリングへの対応のほか、国家プロジェクトの経済性を評価する業務を実施している。NAO、SIA、情報モニタリング局のそれぞれの活動が既に行われており、更に内部監査が実施されるのであれば、それぞれの機能の重複を避けるべきであるとの指摘があり、内部監査について必ずしも正確な認識がもたれていない。また、内部監査については、上述の機能重複にかかる懸念に加え、省内リソース配分の観点から相当の負担増であるとの懸念が示され、法で義務づけられる前に自発的に対応をとることは現状では困難であるとの見解が示された。

(2) 社会福祉労働省

社会福祉労働省の情報モニタリング評価局では、モニタリング活動として、①業務プロセスにおけるコントロールの実施に対するモニタリング、②業績の評価モニタリングの2つの活動を行っている。内部監査の実績はないが、社会福祉労働省は4つの巨額な基金（就業支援、人材、社会保険、福祉）を抱えており、基金の活動の成果の確認及び改善活動、体制のレビュー等を自律的に行うことが重要であるため、今年内部監査体制を導入し、2名の職員を雇用し内部監査要員として配置することとした（1名は7月に採用、もう1名は今後採用予定）。採用済みの1名が現在、内部監査に必要な法令、マニュアル、ガイダンスに関して調査を行っており、内部監査に必要なリソースを特定させているほか、世銀のマルチセクターTAの一部でこれら活動を支援するコンサルタントの投入も予定している。内部監査は、財務面に限らず、省庁の各専門分野の業務に合った規則を作り、それに沿って弾力的に行い、また、現状や現場の要望を酌みあげて体制を診断し、改善策に結びつけるのがその意義であり、NAOの外部監査と異なり、組織の効率化・効果の向上を促す効果が期待できるとの考え方に立脚し、こうした対応をとっているとしており、今回調査先のなかでは最も内部監査についての理解が進んでいる機関である。内部監査機能の導入にかかる大蔵省の機能としては、業績モニタリングで実施されているものと同様、マネージャークラスが定期的に意見交換をする機会や、大蔵省での監査のケースを用いて、財務的な執行の監査を勉強会のようなもので共有すればよいとの見解も示された。

(3) 保健省

保健省財政投資課には9名が在籍しており、会計担当者1名、投資担当が2名、他は予算・計画を担当している。財政投資課で行っている内部統制としては、会計担当者の1名が、管轄の756カ所を統合した保健大臣管轄のパッケージ予算に関するチェックを実施しているのみである。政府命令に基づき、内部監査機能を設置する必要性は認識しており、不正や横領に対する予防効果も期待できるものの、同省での設置に向けては、まず法的裏づけが整備されたうえで方針や人材、体制、構造等も示され、予算措置が成された段階で検討を進めるべきと考えている。定員の制約から、内部監査担当者が決まったとしても、専属での配置は困難であり兼務になる可能性が高いとの見解が示された。財政投資課の担当者が、大臣や次官、主な病院長、県の保健局長に対して、監査の考え方を簡単に説明する程度の活動は実施されている。しかし、局長・部長レベルは、医療関係者（医師）が多いため、内部監査については理解が浸透しにくい土壌があるほか、保健分野に関してのコンプライアンス監査等の支援

については、SIA などの専門機関の協力が有効との指摘があった。

(4) ダルハン県

1) 首長（ダルハン県知事）レベルの内部監査にかかるニーズ

過去においてダルハン県で違反や横領事件が起こったことから、県知事は、歳入と歳出に関して、再発防止のために内部統制機能を設計して、財務の内部統制を強化したいと考えており、公的機関の管理職は業務の管理状況が内部監査で明らかになり改善されるという効果を認識すべきで、内部監査によって不正を未然に防止する機能や財務が健全化されることを期待しているとのことである。

新予算法の成立いかんにかかわらずダルハン県では、予算面では内部監査人を配置することは可能であるが、実際の人員の配置にあたっては大蔵省との協議が必要で、その協議を元に内部監査人の人数や配置を決定する方針である。ダルハン県では監査の指摘事項や助言を徹底させる仕組みも機能しており、NAO の監査で指摘事項があると、知事の命令で改善を促すとともに、改善の実施状況もモニタリングしており、内部監査についても、同様にフォローすることを考えている。

また、ダルハン県は、人口が 1 カ所に集中しており、またインフラも整備され各種県施設へのアクセスも良好で、地方でのパイロット・プロジェクトを実施するには最適であるとして、プロジェクトに対しても全面的に協力したいとのことであった。

2) ダルハン県の内部統制と外部監査対応

県政府は 5 課の 41 名からなり、財政国庫課は課長を含めて 10 名からなる。

ダルハン県財政国庫課では、過去に横領事件があったために、独自の内部統制を整備している。財政国庫課では、国庫担当がその日の取引の証憑を一覧にまとめ、帳簿金額の再計算と、システム出力の金額との照合を行い、証憑には連番を付したうえで、その日のうちに 1 冊の報告書に製本して報告書を作成し、課長に回覧のうえ、報告している。なお、同課の取引件数は少ない時で 1 日百数十件、多い時ではその数倍である。横領事件が発生した時点ではエクセルでの管理をしていたため、近年 E-report という報告用ソフトを導入し、意図的なデータ改ざんをできないようにするなどの工夫も行われており、比較的強固な内部統制が構築されているといえる。また、財政国庫課は、県下の 4 つの Soum に対して、県の国庫予算が適切に確保されているか確認するために、課のメンバーで検査チームを構成し、往査を実施している。各検査で 1 週間ほど時間を割きたいが、実際には 1 日程度で一連の取引証憑がすべて揃っているか等のチェックを実施した。こうした統制を強化して以来の 2008～2010 年の監査において誤謬の指摘は受けていない。

外部監査及び検査に関しては、NAO の県事務所（LAO）が年 1 回 1 月頃に監査を行っている。監査結果は県議会に報告され、監査の指摘事項は知事の指揮下で改善される仕組みができています。NAO が行う監査は主に、財務報告書の監査、予算の執行の監査である。また、SIA は証憑の精査を事後的に実施するので、不正を予防する機能をもたない。ダルハン県内には 103 の公的機関が存在し、これら公的機関の数に対し財政国庫課のスタッフの数は不足しており、SIA の検査や、NAO 県支部（LAO）の外部監査を受けているが、これ以上監査対応に十分な時間を割けない状態である。NAO、SIA、警察（経済犯罪対策部）、

汚職防止委員会等、調査・検査機関は減点主義的な観点で現場を評価し、違反が発見されたら処罰する仕組みはあるが予防的統制ではないため、内部監査に期待するとすれば予防と改善の観点である。

(5) 保健省 ダルハン県 保健局

1) 県レベルの各省出先部署に対する予算及び資金配賦

ダルハン県保健局は、保健大臣管轄のすべてのダルハン県内施設の予算を担当する。管轄下の予算を取りまとめ、保健省と県庁の双方に提出するが、大蔵省に対しては、保健省予算の一部として提出される。実際の国庫資金は予算提出の流れとは異なり、大蔵省から県庁の国庫局へ、県庁から県保健局に配賦される。

2) 内部監査に関するニーズ

予算の妥当性から医療現場での医薬品の横領に係るリスクまで幅広くカバーする内部統制が必要であるが、県保健局では、光熱費などは県から配分されるなど、予算及び資金の流れが複雑であり、内部監査の仕組みもそれに応じたものをよく検討する必要がある。また、保健・医療の業務実績や法令遵守にかかる内部監査も行うべきであり、保健省・保健局の内部監査には、保健分野・医薬業界に精通した人材が必要となることから保健省が実施するのが望ましいが、財務に関しては、各県の国庫担当の内部監査人が監査することも考えられる。外国の援助融資や寄付、民間投資等にも内部統制の枠組みは必要であり、それらに対する内部監査も必要と考える。

(6) ウランバートル市 財政国庫課

1) ウランバートル市 財政国庫課の概要

ウランバートル市の財政国庫課には、市に16名、9の各区に9～10名が配置されている。財政国庫課では、1日平均、市で約300件、全区を含めると約1,000件の取引を、取り扱っている。ウランバートル市の人口(150万人)と比較して、財政国庫課の規模は小さいものの、現状では機能は果たしているとのことである。

2) 外部監査、検査、モニタリングについて

NAO、SIAが同市に対して定期的に、検査や財務報告の監査を実施している。市は、財務諸表に関する監査での指摘事項に対して改善計画を作って対策をとっている。

市は市長事務局にモニタリング評価課を擁している。モニタリング評価課は、市の実施するプログラムやプロジェクトの評価を実施している。市や国家予算で実施される事業の業績モニタリング、市の経済社会目標(方針)に関する計画の実施状況のモニタリングも実施しているが、基本的には進捗確認が主な業務である。モニタリング評価課はまた、各部門の活動計画や政策ペーパーの実施状況、及びインパクトの評価等も行っている。

3) 内部監査に対するニーズ

同市には内部監査の担当者は存在しないものの、新予算法案の成立によって、予算の地方分権化が促進され、ウランバートル市でも首都法案の審議結果によっては、市民税・住民税の徴収実施や各省資産の市への移管等で予算規模や取引量の拡大が見込まれるため、内部監査、特に財務監査の必要性も増している。これまでも、誤謬等のケースについては文書で注意喚起の指摘を行う等しているが、内部監査機能の導入により、有資格者の指摘

であればより有効に作用するのではないかと期待している。この意味でも内部統制の強化が必要と考えている。また、誤謬や不正の指摘がなされ、業務の改善が促され、ひいては資金の効率的な使い方やコスト削減にも役立つことも期待している。

3-5 関連ドナーによる取り組み動向（実績、予定プログラムなど）

公共財政管理にかかるドナー支援は、モンゴル国政府による PSMFL が企図され、1997 年の国会提出から難航する審議の末、修正を経て通過・施行（2003 年）、その後の実際の運用の各段階において、同法の趣旨に即した財政管理の実施が可能となるよう、ドナー調整のもと実施された。現地調査で訪問した世界銀行とアジア開発銀行の取り組み動向は以下のとおりである。

(1) 世界銀行（World Bank：WB）

公共財政管理改革支援の全体像は、2002 年に世界銀行が実施した“Public Expenditure and Financial Management Review”をベースに、およそ 2 年をかけてモンゴル国政府とギャップ分析を行い、財務管理、国庫機能の強化及びキャッシュマネジメントから改革を進め、その後いわゆる「配分の効率性」の向上に資するセクター戦略の強化に進み、また、大蔵省を中心とする中央省庁に初期の投入を集中するに漸進的なアクションプランが描かれた。世銀は、①公共財政管理にかかる各種法令整備にかかる支援（ローン及び PHRD からのグラント）、②“Fiscal Technical Assistance Project”、引き続いての“Economic Capacity Building Technical Assistance Project”で中期的に支援するという形をとっている。

1) 活動実績

・ Fiscal Technical Assistance Project（1999～2005/500 万米ドル）

主に、中央政府レベルの GFMIS 導入、VAT の導入が行われた。

・ Economic Capacity Building Technical Assistance Project（2004～2011.9/ TA Loan）

GFMIS の地方政府レベルのロールアウトを通じた機能強化、財政ルールの順守を規定した Fiscal Stability Law の国会通過（2010 年 6 月）支援、Budget Preparation Information System の開発、Human Resource and Payroll System の開発、国家開発（National Development and Innovation Committee：NDIC）及び大蔵省に対する公共投資計画にかかる技術支援等。なお、IA-ME Dept.によれば、同プロジェクトのサブコンポーネントとして、2006 年に当時の大蔵省会計政策局を C/P として、WB の国際コンサルタントとローカルコンサルタントによって「内部監査マニュアル」が作成された。

2) 予定プログラム

Multi-Sectoral TA Loan は、財務、社会保障などの構成を含み、全体では 2014 年までの 3 年間、1,200 万ドルの予算で実施中である。うち、会計・内部監査分野コンポーネントのなかで内部監査については、39 万 5,000 ドルが充当される予定である。

同支援についての、C/P（IA-ME Dept.）の要望としては、大蔵省の内部監査機能の強化を中心としつつも、まだ固まっておらず、整理が必要な状態であり、かつ新予算法案の審議もあり法的根拠を含め極めて情勢が流動的であることから、世銀ではまずローカルコンサルタントを雇用して C/P 部局の要望を整理することを計画している。啓発活動や何からどう手をつけるべきかという戦略の必要性等内部監査の現状にかかる認識に大きな違いはなく、JICA と連携し、活動の重複のないよう、柔軟に対応できるとのことである。

(2) アジア開発銀行 (Asian Development Bank: ADB)

1) 活動実績

・“Governance Reform Program (GRP I)”

モンゴル国政府は 90 年代半ばまでの市場経済への移行を順調に進めていたものの、公共部門の大きさが財政圧力となり、また、財政管理の脆弱さ、チェックアンドバランスのなさ、政策優先度のないままでの下位の行政単位への執行権限の付与、歳入管理の弱さ、不適切な国庫管理、政治及び官僚機構の財政規律に対するコミットメントの弱さ等により、問題がさらに悪化することとなった。そこで GRP I では、ADB の技術協力を得つつ、モンゴル国政府は公共部門改革の議論を進め、1998～2009 年の 10 年間にわたるガバナンス改革ロードマップが作成された。1999～2002 年においては、初期段階の実施支援がパイロット方式（中央官庁の一部から 11 省庁 2 県へ展開）でなされた。成果としては PSMFL の成立、オフバジェット銀行口座の閉鎖と国庫一元口座の実現、偶発債務のモニタリングシステム導入、債務管理システムの導入等々の進捗は見られたが、全体として野心的にすぎる内容であり、MTEF やアウトプットベースの予算編成、戦略計画等の成果に大きな進捗は見られなかった。

・“2nd Phase of the Governance Reform Program” (2003～2009/1,350 万米ドル)

GRP I の 教訓を踏まえ、シーケンスや関係者の巻き込み等を意識して枠組みが組まれた。PSMFL における戦略計画・アウトプットベース予算作成関連措置の実施支援、PFM 制度構築支援 (Accountant General の設置及び内部監査部局及び各省・地方政府への内部監査人の設置、発生主義会計のパイロット、資産評価、外部監査、会計基準・監査関連制度の強化等が活動の柱であった。その他、Medium Term Fiscal Framework 導入、年金制度改革、行政事務の重複の削減による効率化、公務員の業績向上、汚職防止委員会アクションプランの実施等が政策マトリクス記載事項として挙げられている。

これら政策条件の実現を支援するため、Capacity Building for Governance Reforms (200 万米ドル、TA ローン) を供与。会計・監査・資産評価の財政管理改革の実施、PSMFL の戦略計画策定支援、原価計算、財務報告、業績監査むけソフト・ハードの調達等を行った。会計・監査、資産評価のマネジメント改革については、18 人月を投入し、監査に関しては、会計検査院への財務監査・業績監査支援を実施した。

・“Managing for Development Results” (2010/9 承認/ 1,800 万米ドル)

国家計画策定にかかる成果マネジメントの制度・手法の支援、公共財政管理における成果マネジメントのメインストーリーミング、ODA の調整等が盛り込まれている。

2) 予定プログラム

特に内部監査に関連したプロジェクトの実施予定はないが、モンゴル国では、民間も政府も汚職リスクが高いと思われる。そうした事情を改善するにも内部統制は有効であり、内部監査機能の充実も重要な要素であり、できることがあれば協力したいとのコメントがあった。

3-6 内部監査人協会等関連団体の概要、業務実施状況

(1) モンゴル国公認会計士協会 (Mongolia Institute of Certified Public Accountants : MonICPA)

1) MonICPA の概要

現在モンゴル国内に約 2,000 名の会員 (会計士) がおり、約 1,000 名が公的機関で活躍している。MonICPA は、モンゴル国政府の命令で、国内の主要な会計基準等の策定において、大蔵省に対して協力することになっており、大蔵省とも毎年、契約して業務を実施している。モンゴル国内での重要な基準 (中小企業の会計基準、財務報告基準、公的機関の財務基準) の策定や、大蔵省に対してそれら基準に関する研修の実績を有しており、大蔵省の信頼も厚い。

MonICPA は、JICA を通じて日本公認会計士協会の支援も受けた実績を有し、現在も、継続的に日本・モンゴル国の会計士協会の交流を実施しており、日本との関係も深い。

2) MonICPA 副会長のプロジェクトに対するコメント

- ・ 公的機関の各レベルでの内部監査の啓発は重要である。中央省庁・地方政府の幹部や省・地方政府の財務、国庫、予算を担当する局長レベル、次に、専門家の実務レベルへの啓発が必要と思われる。
- ・ 大学や専門家が、大蔵省と一緒に、国の方針や規則、ルール等の策定を支援することも有効である。また内部監査の普及のためには、講師の育成が重要で、大学関係者や大蔵省職員を講師として育成することも考えられる。
- ・ MonICPA が受けた JICA の技術協力プロジェクトでは、モンゴル国側のトレーナー候補生の本邦研修、JICA 専門家による実務指導、海外からの講師招へいによる講義等の活動が実施された。派遣した研修員に帰国後の普及に責任をもたせたことから、本邦研修は非常に効果的であった。
- ・ 不正の摘発につながる統制も活動に盛り込むべきだろう。「リスク」「不正」「誤謬」という 3 つのキーワードに関しては、職員の意識も高く、ニーズも高いので、研修でこうしたトピックを紹介すると、とても反応が良い。また IT 監査も関心の高いテーマである。
- ・ MonICPA は、これまで JICA、その他機関との協力関係を築いてきており、JICA とは過去、外部監査の品質管理のプロジェクトを実施し成功させている。また、MonICPA は外部監査の国際基準の翻訳を行った実績を有する。

(2) モンゴル国内部監査人協会 (Institute of Internal Auditors (IIA), Mongolia)

1) モンゴル国 IIA の概要

モンゴル国 IIA は 2003 年設立された。モンゴル国の NGO 法に基づいた NGO である。現在、常勤スタッフ約 10 名、会員数は約 300 名、21 の各県に代理人を 1 名ずつ配置している。会長は民間監査法人の社長である。設立目的は、IIA の機能をモンゴル国内で果たすことである。主な活動は、研修実施 (資格取得のためのコース、内部監査に関する一般的な研修コース)、内部監査の品質保証に関する活動、講習 (セミナー・会議・フォーラム) 等の開催である。モンゴル国内での公認内部監査人資格を付与している。資格試験はモンゴル語で実施、同資格試験のための参考書の出版や、研修コースを提供している。

内部監査関連図書の出版も行っており、出版や翻訳に関しては、チームを組んで翻訳、編集を行う体制を有している。

2) 内部監査に関する研修、普及活動

民間企業の内部監査の体制整備のための規則作成などへの助言を実施した実績を有する。地方の公的機関でマネジメントを対象に内部監査に関する研修も実施している。協会としても、会長個人としても、研修以外に学会会議、雑誌、日刊紙等、さまざまな機会にメディアを通じて内部監査を広報してきた。2010年の銀行法改正案に関しては、内部監査機能設置の提案につき、議員などへ啓発も行ってきた。

3) モンゴル国内の内部監査に関する認識

- ・2003年の協会発足当時から考えると、内部監査の重要性に対する認識は相当広がってきたと実感している。今後は、具体的な手法についての議論が必要と考えている。
- ・モンゴル国政府では2010年を「ビジネス環境整備の年」としてコーポレートガバナンスの向上等をうたっていたが、そのなかで内部監査の重要性も説かれている。民間企業においても、監査を積極的に受けたいと思うことは考えにくく、内部監査にも消極的な反応があると思われるが、そうした障害を取り除くための啓発活動は依然として重要である。
- ・公的機関の内部監査についても、法的環境が整備される必要があり、倫理規定等も策定される必要がある。

4) プロジェクトへの協力の可能性

- ・プロジェクトの要請に応じてカスタマイズされた研修の提供は可能。
- ・ローカルコンサルタントとして、スタッフをプロジェクトに派遣することや、教材開発や、翻訳及び翻訳のレビューについても、サービスを提供可能。

(3) 国立モンゴル国大学経済学部

1) 国立モンゴル国大学経済学部の概要

国立モンゴル国大学経済学部会計学科は、50年以上の実績を有しており、20名以上の教員が在籍している。学部には監査経験のある講師が多数在籍しており、監査に関する博士も1名在籍している。学生に監査に関する科目を教えており、内部統制に関する科目を教えられる教官も数名いる。

現在、Master of Public Administration のコースを開設予定（準備中）である。同コースでは、公的機関の内部監査人も育成される予定である。また、民間・公的機関から、期間やテーマ等を決めて研修実施の依頼を受けており、内部監査に関しても研修実績を有する。

2) プロジェクトへの協力の可能性

国立モンゴル国大学は、国際会計基準等、さまざまな基準等の導入にも協力してきた。モンゴル語への翻訳や翻訳チェック、出版、普及のための研修実施や講師派遣、政府機関の顧問としての参加等、さまざまな形でサービスを提供してきた経験を有する。直近では、政府の会計委員会に協力して国際公認会計基準の翻訳作業にも携わっており、基準、ルールの作成についての支援、コメント提供、研修の実施や講師派遣、プロジェクトとの共同研修、教材の作成や翻訳等のサービスが提供可能である。また、プロジェクトの内容に合わせてカスタマイズした研修の提供も可能。研修の実施については、本学の施設（ビジネスセンター、教室）の提供も可能である。

3) 教授陣のプロジェクトに対するコメント

- 研修に関して、特に地方への展開を考えるのであれば、まずは講師をウランバートルで育成し、講師が各地方に対して研修を実施し、普及するのが望ましい。
- OJTのような研修での指導はモンゴル国内では言語の壁がネックと思われるので、モンゴル国人を研修員として、海外で実務研修等を受講させた方が効率的と思われる。
- 内部監査の啓発は重要である。NAOによる外部監査は体制としても定着しているので、内部と外部の違いや、内部監査のメリットについて、政府全体で理解を向上させることが必要となる。

第4章 大蔵省内部監査・業績モニタリング局及び関連機関における内部監査の実施上の課題とわが国支援のあり方

4-1 内部監査関連法制度、体制にかかる課題（枠組みや執行上の問題点）

(1) 内部監査機能の導入に対する裏づけ

政府決議第46号によれば、IA-ME Dept.が中央省庁・県・市の公的機関に対し、内部監査機能の設置とその運用にかかる指導を行う旨定めているが、導入を義務づける法的根拠としては、新予算法案の成立を待つ必要がある。

現行の制度の下では、内部監査の実施に積極的な省・地方政府はごく一部であり、内部監査機能の設置が自発的に進展していくとは考えにくい。

その理由の1つとしては、各省・地方政府には定員が定められており、人的リソースの配置の困難さが挙げられる。このため、内部監査担当者が追加採用されるためにはどこかで人員削減が必要となるほか、他部署からの配置転換等により配置される可能性もあるが、その場合においても、各省・地方政府の立場としてみれば、内部監査の活動に必要な予算の手当てが確保される見通しも明らかにされていないほか、各省・地方政府内で、内部監査を担当する部署をどのように設置するかなどの体制整備に関しても規則やルールは準備されていない。

(2) 内部監査に対する認識

現在、NAOによる外部監査及びSIAによる財務検査が実施されているが、各省・地方政府においては、上記監査・検査機関とのデマケの必要性などを指摘する、つまり、内部監査は大蔵省による新たな監査の導入ではないかとの誤解もあるほか、大蔵省においても、一部同省の予算統制機能の一翼を担うもののように理解されているような発言も見受けられた。上述のとおり、法的根拠が未整備であることも一因であるが、モンゴル国にとって内部監査が新しい概念ということもあり、公的機関における内部監査の位置づけが定まっておらず、政府内でも共通した認識の形成・共有にいたっていないと考えられる。内部監査は自己の改善に向けた取り組みであり各機関のオーナーシップが重要となるところ、新予算法が国会を通過し、内部監査の導入が義務づけられるだけでは、内部監査が円滑に実施される状況にはないといえる。

その一方で、既に内部監査機能の配置に着手した省や財務国庫課を中心とした内部統制を強化した県など、内部監査の実施に積極的なところも見受けられた。それらの省・地方政府においては、過去に実際にリスクが発生した分野や、内部統制が十分に行き届いていないと考えられている分野など、潜在的なリスクについての認識が高く、それを予防するといった認識や事業の改善に向けた主体的な取り組みとの意識が共通している。特に、今後見込まれる予算や取引規模の増大とそれらに伴うリスクの増加に対しては、既存の事後的な外部監査や検査による対応のみでは、コントロールの限界があり、内部監査機能が、内部統制の強化やリスク管理、ガバナンスの強化につながることを期待されている。

以上を踏まえ、大蔵省をはじめ、NAO、SIA、あるいは一部の省、地方政府においても、外部監査と内部監査の違い及び補完性を含め、その意義にかかる啓発が、現段階では最も重要との見解が共通して提示された。大蔵省次官による、大蔵省 IA-ME Dept.は、省内に加え、

県の国庫局に対しても内部監査を実施しているが、被監査先の理解も十分ではないので、これまでのところ、内部監査の効果は高くない。また、公的機関では外部監査として「監査」が定着してきたところであり、内部監査と外部監査の違いについての理解は、不十分であると認識しており、したがって内部監査の理解度を政府内の各レベルで高める取り組みが必要と考えている、との発言もこれを裏打ちするものと考えられる。

(3) 導入のための戦略計画

内部監査の導入にあたっては、①で述べた法的根拠が整ったとしても、各省・地方政府が自らの内部統制の強化と業務の改善のためのものである、といった意義を理解し、予算・人員を配置し、彼ら自身の規則・ルールを整備する等の導入準備が必要であり、本格的な機能を発揮するまでには戦略的かつ実現可能な計画に沿って実施することが導入成功への近道と考えられる。大蔵省も次官をはじめとして、内部監査機能の強化にあたり、実現性の高い戦略計画の策定は不可欠であるが、最終的な目標としては「国際基準」に適合した内部監査体制の構築であるとの意向であったほか、このプロセスの現実的かつ確実な実施のための戦略計画の必要性については、他の多くの訪問先で賛同を得られた。

他方、現時点では、大蔵省としても、各省・地方政府でどのように内部監査機能を設置するかも含め、実施する監査の種類、対象分野、実施主体等については、明確な方針は立案できていない。報告やフォローアップの体制についても同様に、明確な方針は設定されていない。また IA-ME Dept.では、いくつかの分野の監査手順書等を作成し、大蔵大臣命令として承認を取りつけており、そのなかには他の省・地方政府にも適用可能なものもあるが、そのようなツールの各省・地方政府への体系的な展開の見通しも立っていない。そのため、IA-ME Dept.としては、導入のモデルとなる規則やルールを提示するとともに、内部監査が導入された場合に必要予算規模や、人員を含めた体制整備についての検討を行い、それらの分析に基づき、戦略計画として、各省・地方政府への内部監査普及の道筋を示す必要がある。

(4) 国際基準への準拠

大蔵省からは、モンゴル国の国情を踏まえつつも、国際基準に沿った内部監査体制をめざしたいとの強い意向が示された。一足飛びにその段階に到達することは困難だが、内部監査の啓発や戦略計画策定にあたっては、当然ながら国際基準にかかる理解を深めながらの取り組みが重要との見解で一致した。

現在、モンゴル国内では IPPF 等の国際的な基準のモンゴル語訳はなく、内部監査の啓発や今後の実務面でのガイダンスを提供していくうえでも、概念が正しく理解されるような翻訳プロセスを確保することが望ましい。外部監査の国際基準や会計基準の翻訳に先行事例があり、モンゴル国公認会計士協会やモンゴル国内部監査人協会のような（内部）監査を専門とするリソースを活用することも視野に入れつつ、翻訳を外注し、翻訳されたものを、ワーキンググループを設けて英・モンゴル語を対照してチェックするとともに、最終的に専門家による用語等のチェックを入れるのが理想的との教訓が得られている。

4-2 関連実施機関における課題（人材、予算などキャパシティ面の課題）

(1) IA-ME Dept.の機能

IA-ME Dept.は総勢 10 名、うち内部監査を担当する職員は局長も含めて 5 名という体制である。大蔵省全体でも総勢 130 名程度であり、モンゴル国中央省庁の規模を踏まえれば相当の人員配置の努力をしたものという認識に立つこともできるが、求められる機能を果たすためには数の少なさというところを常に念頭においた対策を講じる必要がある。現に、政府決議第 46 号のレベルでは（法定されてはいないものの）、各省・中央政府への内部監査の導入・普及のための旗振り役としてのマנדートを与えられているものの、局設立より現在に至る 2 年間は、大蔵省自身の内部監査機能を果たすための取り組みで精一杯であり、各省・地方政府への導入・普及を統括するための機能についてはほとんど手つかずであった。

今後は、省内内部監査の実施機能を果たしつつも、導入に向けた旗振り役としての機能を強化していくことになるが、これは、自ら直接実施する業務の体制整備や強化ではないという意味では一層難易度は高い。各省・地方政府へのとのネットワークを構築し、外部監査機関、検査機関のノウハウを踏まえ、内部監査の導入準備を進めていく必要があるが、その過程では予算や国庫を所管する大蔵省内各局との連携関係の構築や、啓発活動等の実施を少ない人数でどう対応していくのか、が課題となる。

(2) 国際基準の理解

内部監査の国際基準等への理解は、公的機関においては総じて不足しているが、IA-ME Dept.においても必ずしも十分ではない。国際基準に準拠した内部監査機能の導入のためには、今後の展開で核となる人材に対し、すべての関係者に対しては、内部監査の必要性や重要性についての認識を向上のための啓発活動に加え、先導していく立場である IA-ME Dept.やパイロット省・地方政府の職員が国際的な基準や実務についてのより実践的な内容を理解することが欠かせない。

(3) 関連機関との連携

C/P 部局となる IA-ME Dept.内部監査ユニットの機能としては、大蔵省の内部監査を担当するという機能と、各省・地方政府の内部監査の促進・支援機能の 2 つがあるが、大蔵省としては、WB には大蔵省内部の体制整備と能力向上の支援を、JICA には他省や地方政府における体制づくり、国全体の制度づくりに向けて、効率的な制度、普及のための戦略、定着のための基準やルール等の策定支援を依頼したいとの意向を有している。

C/P 局の意向を踏まえ、前者の強化については WB、後者の機能強化については JICA が担当し、適宜三者で調整を行いつつ実施することとで合意した。WB としても協力内容については現時点では柔軟に考えているとのことであり、お互いの活動での成果が相乗効果となるよう、連携が必要である。

IA-ME Dept.が JICA や WB の支援を受けて主体的に活動を行うとしても、普及段階では、すべての業務を現在の人員だけで実施していくことは困難であると考えられる。したがって外部リソースを活用して、効率化を図ることも必要である。

現在は IA-ME Dept.の活動において、特に外部機関との連携は行われていないが、ドナー以外の関連機関においても、公的機関の内部監査機能充実に対する期待は高く、本プロジェ

クトに対してもおおむね賛同を得ており、リソースとしての貢献に関心を示している組織もある。それらの組織は内部監査の概念の浸透や普及段階での貢献も期待できることから、本プロジェクトの実施において連携し、協力体制を構築しておくことは有効である。

特に NAO や SIA とは、監査手法やリスクの分析等、実務面での技術交流のメリットは大きいと考えられる。また啓発活動においても、NAO や SIA には、内部監査の結果を評価や利用する立場から、内部監査のメリットや必要性について強調してもらうことは、各省・地方政府に対しては有効であると考えられる。

4-3 わが国支援のあり方

以上のことから、モンゴル国の公的機関における内部監査機能導入に対するニーズは高いものの、非常に初期の段階にあることから同ニーズを満たすためには、まずは、内部監査の導入に向けた、環境整備を先行させることが重要であると考えられる。このため本プロジェクトにおける支援は、モンゴル国政府の内部監査導入の基本的な能力の構築を目標とし、①内部監査に関する啓発、②戦略計画策定、③国際基準の理解進展を柱とすることで、内部監査への理解を浸透させ導入のための素地を涵養し、内部監査実施に必要なリソースやルール等を整備するための手順を時間軸を含めた工程として示し、内部監査普及における主要な担い手を育成することで、今後の展開への道筋を確保することが考えられる。なお、プロジェクトの活動としては、新予算法案の成立が待たれる状況ではあるが、その成否にかかわらず既存の法制度の下で実行可能な活動とする。

第5章 プロジェクトの概要

5-1 プロジェクトの基本計画

(1) 協力概要

法的根拠を含め流動的な状況を念頭におき、協力期間を専門家派遣開始より2年間とするとともに、先に述べた課題を踏まえ、①内部監査に関する啓発活動、②戦略計画策定、③国際基準の理解進展の3点を成果とし、大蔵省の各省・地方政府への内部監査導入に向けた基礎的能力を整備することをプロジェクトの目標とする。モンゴル国側の今次プロジェクトへの期待としては、中央省庁・地方政府への内部監査の導入・展開支援まで含めたものであったと考えられるが、今回のプロジェクトは実際の導入・展開の前の準備を整えるところまでを目標としている。理由としては、内部監査の導入にかかる法律の制定がなされるかどうかは現時点では不明であり、流動的な状況下で実際の導入・展開を協力の範囲に含めるよりは、2年間の協力期間中に展開を見極めるべきと考えたためである。このため、協力内容としては法的根拠の成立に左右されないものとなっている。

1) 上位目標：

上位目標	内部監査機能の基本的な枠組みが中央省庁と地方政府に導入される。
指標	中央省庁と地方政府における内部監査機能の実施状況
指標	戦略計画の履行状況

プロジェクト目標が達成されることで、内部監査の導入・普及のための基本的な能力を、モンゴル国政府が大蔵省 IA-ME Dept.を通じて獲得し、戦略計画が大蔵省によって承認されることになる。その後は、閣議承認等モンゴル国政府内で必要な対応を経たうえで予算に反映され、段階的ではあろうが、承認された戦略計画に基づき、IA-ME Dept.のガイダンスの下、各省・地方政府への内部監査機能の導入・普及が進むものと考えられる。これにより、中央省庁・地方政府に内部監査機能の基本的な枠組みが整備されたといえる。このため、上位目標としては、プロジェクトによってモンゴル国政府に内部監査導入・普及のための基本的な能力が備わった後の、実際の各省・地方政府への導入の進展を設定した。

指標としては、中央省庁と地方政府における内部監査部門の設置、内部監査人の配置、予算、規則・ルール等整備の状況、及び実際の監査の取組状況、といった内部監査機能の導入・実施状況を確認する指標、及び、大蔵省側での戦略計画の履行状況を確認するための指標をそれぞれ設定した。

2) プロジェクト目標：

プロジェクト目標	モンゴル国政府において、大蔵省の内部監査・業績モニタリング局を通じて、中央省庁と地方政府に内部監査機能を導入し普及させるための基本的な能力が備わる。
指標	大蔵省による戦略計画の承認
指標	中央省庁と地方政府による戦略計画の基本的理解

プロジェクト目標としては、モンゴル国政府が IA-ME Dept.を通じて内部監査機能の導入・普及のための基本的な能力を備えることを設定した。「基本的能力」としては、各省・地方政府への内部監査機能の導入にあたって、①モンゴル国政府全体の内部監査にかかる理解の底上げを図り、導入に向けた素地をつくること、②導入に必要な体制・制度づくりや工程・手順をまとめた戦略計画、③IA-ME Dept.の各省・地方政府への内部監査の導入・普及のためのガイダンス等を提供し、総合調整機能を担う能力が備わっていること、と位置づけている。

背景としては、①については、内部監査の導入は法により各省・地方政府に対し義務づけられたとしても、本来の自らの組織・業務の改善に資するものという理解なしには、内部監査の機能が十分果たされるような制度設計が成されえないため、また、②については、内部監査機能の導入は、予算・人員配置といった個別機関のみでは必ずしも完結しえない要素や、財務監査など政府内横断的に共通の監査対象・手法をとるべき要素及び各省個別に決定すべき要素、すべての各省・地方政府への導入のスケジュール、各機関での具体的な導入手順等を、どう進めていくべきか、IA-ME Dept.が総合調整機能を果たしつつ、現実的な戦略計画に基づき、進めていくことが求められるとの考え方に立つものである。

さらに、③については、IA-ME Dept.は、各省・地方政府、大蔵省内各局等の関係者と調整を図りながら、戦略計画を進めていく能力を具備する必要があるが、モンゴル国政府は国際基準に準拠した内部監査体制の確立をめざしていることから、まず戦略計画の策定とその実行にあたり、IA-ME Dept.職員を中心としたコアとなる人材の国際基準の理解促進を図ることが重要である、との考えに立つ。また、IA-ME Dept.には、パイロット活動を含む戦略計画の策定や啓発活動の実施の際に求められる各種調整等を通じて、関係者とのネットワーク形成及び旗振り役としての総合調整能力が獲得されることも想定している。

指標としては、IA-ME Dept.が策定した戦略計画が大蔵省に承認され、また、後述するパイロット活動等を通じ、各省・地方政府の双方の基本的理解を得ることにより、IA-ME Dept.が内部監査機能の導入・普及に必要な基本的なガイダンスを提供できたと考えられることから、戦略計画草案が、大蔵省によって正式に承認されること、及び、中央省庁・地方政府による内部監査戦略の基本的理解が得られることを設定した。

3) 成果及び活動

成果 1	中央省庁と地方政府における内部監査の必要性に対する意識が向上する。
指標	啓発のための資料
指標	啓発活動を行う指導員の能力
指標	内部監査の必要性に対する認識をもつ啓発活動参加者の比率
指標	内部監査の必要性に対する認識をもつ中央省庁と地方政府の数
活動 1-1	外部監査との違いや、モニタリング及び評価との相違点や共通点を含めて、モンゴル国における内部監査の定義を確立するとともに、中央省庁と地方政府にとっての内部監査の便益やメリットを特定する。
活動 1-2	関係者（ステークホルダー）へ内部監査の認識を向上させるための、資料の開発と指導員の育成を行う。
活動 1-3	内部監査の認識を向上させるため、関係者へのセミナーやワークショップを実施する。

成果1としては、各省・地方政府の内部監査機能の導入の素地を築くものとして、内部監査の必要性についての意識向上を設定した。そのための活動としては、各省・地方政府の内部監査に関する誤解や認識不足を解消し、その意義や便益について理解することで内部監査導入に積極的な姿勢がもたらされ、ひいては内部監査が各機関内でその機能を十分に発揮させるために、啓発活動の準備を行い、セミナー・ワークショップ等の形式で、各省・地方政府の幹部・実務レベル、国会議員等の関係者を対象とした活動を行うことを想定している。

指標としては、啓発活動を担うのはC/P自身と、それに協力する他省・地方政府職員や外部のリソース・パーソン等が想定されるが、まずは啓発活動を行う側で、必要な資料が準備され、それら活動を担うために必要な講師の能力が育成される、さらに実際の啓発活動を通じて、セミナー・ワークショップ等の参加者の内部監査の必要性にかかる認識度を、さらに、モンゴル国政府各省・地方政府の認識の変化を確認するために、内部監査の必要性について認識するようになった機関の数をそれぞれ指標として設定した。

活動1-1に関し、「内部監査」は新しい概念として受け入れられてはきたものの、外部監査・検査の残りの部分をチェックする位置づけといった認識や、財務分野の新たな監査といった認識も見受けられ、内部監査についての正確かつ共通した理解が形成されていない状態である。また国際基準等もモンゴル語で翻訳されておらず、適切な教材もない。従って、まずはモンゴル語で内部監査とは何であるかの定義づけを行う。

加えて、政府機関では、外部監査や検査に加え、業績モニタリングが既存の活動として実施されており、業績監査を念頭におけば、それらとの異同についても説明が必要であり、既存の枠組みと整理して内部監査の位置づけを明確にする。

また、内部監査が取り締まり活動の一環であるといった懸念を取り除くことができるように、内部監査の本来の目的である、組織に付加価値を与える機能の例として、便益やメリットについても、関係者に周知するために明らかにする。

なお、これらの定義づけ、便益・メリットの特定については、関係機関とも共同して実施することが望ましい。特に、定義づけについては、NAOやSIAとも話し合う必要性が高い。また、内部監査の定義づけに際しては、国際基準の翻訳のレビュー作業等を通じ、会計士協会や内部監査人協会、大学等教育機関等の外部の関係機関の活用も検討すべきと考えられる。

また、活動1-2では、上記を踏まえ、啓発活動の資料と講師役の人材を育成する。活動1-3では、内部監査は、あくまで各省・地方政府が自らの組織のために自ら設置し機能させるものであると考えられることから、啓発活動の対象者としては、各省・地方政府の局長、実務者等の各レベルに対して行うことが有効である。また、国の方針として内部監査の位置づけを強化するためには、今後の法制化や予算措置の重要性から、国会議員等への啓蒙も必要と考えられる。

成果 2	中央省庁と地方政府に内部監査機能を導入し普及させるための、モンゴル国の事情に適した戦略計画草案が策定される。
指標	戦略計画草案
活動 2-1	中央省庁と地方政府に内部監査機能を導入するためのガイダンスを与えることを目的に、モンゴル国の法令、規則、ルールに対してレビューを行い、助言する。
活動 2-2	中央省庁と地方政府における、内部監査に対するニーズや現実的に動員可能なリソース／能力を評価する。
活動 2-3	監査技術と監査対象（コンプライアンス、財務、パフォーマンス等）に関して、中央省庁と地方政府に共通化できる分野とそれぞれに固有の分野との識別を行う。
活動 2-4	中央省庁と地方政府に内部監査機能を導入し普及させるために、必要とされるインセンティブメカニズム、潜在的なボトルネック、導入や確立の手順、人員配置、予算額、及び、個別のルールや規則、手続き、マニュアル等、その他の制度的枠組みを特定する。
活動 2-5	選定された中央省庁と地方政府において、パイロット活動を実施する。
活動 2-6	上記の事項を踏まえ、3カ年戦略計画を策定する。

成果 2 としては、内部監査機能の導入のための 3 カ年戦略計画草案の策定を設定した。同戦略計画では、各省・地方政府への内部監査導入のための手順や工程を明らかにするとともに、実施段階における IA-ME Dept.が実施する技術指導やガイダンス提供のための道筋も併せて、明らかにすることを想定している。

指標としては、策定される戦略計画草案の完成を設定した。なお活動としては戦略計画草案の策定後も、草案が大蔵省によって正式に承認され、2014 年度の予算案に反映されるようフォローを行うこととしている。

このための活動として、現行法令のレビュー、各省のニーズ及び実態把握、各省横断的とすべき監査対象・技術と個別機関ごととすべきものを峻別するための検討等を行い、これらを踏まえた戦略策定とその精度向上のためのパイロット活動を設定している。

戦略計画の策定に際しては、まずモンゴル国の現状を把握する必要がある。このため活動 2-1 で、既存の法令やルール等のレビューを実施し、法や政府・大臣命令等のどのようなレベルで内部監査に関連した法令が整備されているかを確認し、大蔵省あるいは各省・地方政府で監査実施者や被監査部署としての役割や義務が及ぶ範囲を明確にする。また、実際の実施者と被監査部署との関係や監査範囲、報告先等との関係についても、明確に規定されているものがあるか確認し、各省・地方政府への導入において必要とされる規則やルール等について検討を行う。

各省・地方政府への導入は、段階的に実施されるものと想定されるが、活動 2-2 では、必要となる人員やその能力、活動にかかる予算等、普及のためのリソースの相場観の形成及びボトルネックを把握するため、各省・地方政府で内部監査人として想定される人員数やその能力及び必要とされるスキルや、確保可能な予算額等についての実態調査を行う。また内部監査の対象として重要性やニーズの高い分野についての調査を行う。

監査の種類や対象分野に関しては、財務報告にかかる監査や、予算策定プロセスや調達プロセス等の業務プロセスにおける内部統制の評価、外国投資、調達等の規則遵守に関するコンプライアンス監査等、各省・地方政府において共通するのではないかと考えられるものがある一方、各省・地方政府で固有の分野や業務プロセスとそれに応じた監査手法で監査が実施されるべき分野がありうる。活動 3-3 では、それらを分析し、共通部分と固有部分とを明らかにし、大蔵省から各機関横断的に活用すべきとしてガイドラインを出すべき事項と、原則や共通する視点のみを示し、それを踏まえて各省が整備すべき事項を整理する。

内部監査の導入については、段階的に内部監査の対象や実施範囲が拡大することが現実的であると考えられるが、そのうえでも、必要とされる規則・ルール等の内容や作成すべき手順書等の優先順位づけも必要と考えられる。そのため、各省・地方政府において優先度の高い監査技術や監査対象の検討も併せて行い、実行可能性の高い戦略計画の策定に役立てる。

活動 2-1 から 2-3 までで得られた情報を踏まえつつ、活動 2-4 では、各省・地方政府への内部監査の導入や確立の手順、必要と考えられる人員配置、予算額及び、個別のルールや規則、手続き、マニュアル等、その他の制度的枠組みを特定する。導入・普及のために必要とされる規則やルール等については、IA-ME Dept. で使用しているもの等を参考に、2-3 の結果を踏まえつつ、各省・地方政府で適用可能なモデルとして提示するとともに、それらの規則やルールに基づいて実施する際の、適正な規模の人員配置や予算額等について検討する。併せて、それらを導入していくための大蔵省及び各省・地方政府での必要な対応についての手順及びその内容を検討する。

また、IA-ME Dept. は、各省・地方政府が自らその必要性を認識して、内部監査が導入・実施されるように促進する必要がある。そのために、各省・地方政府において何らかのインセンティブが働くようなメカニズムや、ボトルネックを解消する方策を検討する。インセンティブとしては、予算措置において内部監査の指摘事項への改善対応を評価するような仕組みや、外部監査・検査機関との連携による内部監査の結果に依拠した外部監査・検査の計画・実施の実現可能性などが考えられる。また、内部監査の認識不足により導入が進まない、導入しようとしても予算配分がなされない、別の業務と兼任でしか人員が配置されない、規則・ルールの策定能力が低い等のボトルネックに対しては、大蔵省内及び各省・地方政府でとりうる対策を検討する。

活動 2-5 では、活動 2-4 で検討する、いわば戦略計画案の骨子となるべき内容と精度を向上させるためのパイロット活動を行う。詳細はプロジェクト開始後の検討に委ねられるものの、ある機関への内部監査導入にあたり、戦略計画案が想定している内部監査の導入や確立の手順、必要と考えられる人員配置、予算額及び、個別のルールや規則、手続き、マニュアル等、その他の制度的枠組みが妥当なものか、さらなる検討事項等はないか、試行を通じ検討することを想定している。

パイロット省・地方政府の選定に際しては、既に一部の省では内部監査人を配置しているところもあるなど、内部監査導入に積極的であるところもあり、そのような内部監査導入に前向きな省・地方政府のいくつかを、C/P と専門家が協議のうえ、選定することが考えられる。

また、戦略計画草案策定後もプロジェクト期間終了までの間、承認準備と並行し、大蔵省及びパイロット機関に対する技術指導を実施して、戦略計画承認後の計画実施に備え、パイロット省・地方政府での実質的な導入・準備を行う。

活動 2-6 では、3 カ年戦略計画の草案をとりまとめ、最終的には大蔵省の承認を得る。大蔵省では、2014 年度予算に戦略計画の内容を反映させることをめざしていることから、2013 年の 10 月議会提出の政府予算案への戦略計画の内容の反映を可能とすることを念頭に、遅くとも夏季のナーダム等の休暇シーズン前のできるだけ早期に完成させ、承認と予算編成プロセスにできるだけ時間を確保することを念頭に、支援する必要がある。

なお、活動計画表（Plan of Operation : PO）では、①戦略計画草案を策定する、②策定された戦略計画の承認を得て実施準備を行う、としているが、②では、計画が実施に移されるための予算への反映等のフォローを行うことを想定している。

成果 3	内部監査・業績モニタリング局と選定された中央省庁と地方政府の職員が、内部監査の国際的な基準や実務について理解する。
指標	セミナーや海外視察の参加者の理解度
活動 3-1	内部監査の国際的な基準や実務に関する助言を提供し、国内セミナーを実施する。
活動 3-2	中央省庁と地方政府に内部監査機能を導入し普及させることを目的とした、海外視察を実施する。

成果 3 としては、IA-ME Dept.及び一部の中央省庁・地方政府職員の国際基準への理解進展を設定した。大蔵省は各省・地方政府への内部監査機能の導入に際しては、国際基準に準拠することを目標としていることから、プロジェクトの活動やその後の内部監査普及において主要な担い手となる IA-ME Dept.やパイロット省・地方政府職員に対して、研修を実施する他、海外視察によって内部監査の実務者から触発を受ける機会を提供し、理解を促進し、これら職員がモンゴル国の実情に適合した戦略計画の策定や内部監査の実施に貢献することを期待している。

指標としては、内外のセミナー・視察によって国際基準に対する理解が進展したことを確認するために、参加者の理解度を設定した。

モンゴル国政府は国際的な基準や実務に準拠した内部監査機能を導入したいという意向である。活動 1-1 で行う啓発活動のための内部監査の定義づけや、活動 3-1 で実施する今後の導入においてコアとなる人材の国際基準への触発のための助言及びセミナー実施のためには、IIA が公表する IPPF を参照することが適当と考えられるが、モンゴル語訳が存在しないことから、翻訳作業を行うところから活動を開始することが必要となると考えられる。国内でのセミナーは、IA-ME Dept.及び選定された省・地方政府の職員に対して、IPPF に示された基準やガイドラインのコンセプトの浸透を図るとともに、啓発活動の内容から、より実務に即した内容についても理解を深めることにより、今後の普及・定着を担う人材の育成につなげる。

なお、セミナー実施のタイミングについては、活動 1-3 と調整のうえ、検討される。

活動 3-2 の海外視察については、各年 1 回程度を想定しており、近隣諸国での内部監査

の実施状況をまず調査し、C/P と専門家が協議のうえ、視察先を決定する。なお、C/P としては、第 1 回目の海外視察の成果も、活動 1-3 の啓発内容に反映させたいとしており、視察実施時期についても受け入れ先との調整のうえ、C/P と専門家が協議し、視察実施後の展開も考慮して決定する。

(2) 前提条件・外部条件（リスク・コントロール）

1) 事業実施のための前提

- モンゴル国政府が、国際的な基準や実務に適合した内部監査機能の強化を図るという政策を変更しない。
- モンゴル国政府において、プロジェクト活動に影響を及ぼすような組織の改編が実施されない。

2) 成果達成のための外部条件

- 指導を受けた人材が異動しない。

3) プロジェクト目標達成のための外部条件

- 特になし。

4) 上位目標達成のための外部条件

- 公的部門の内部監査の導入が法制化される。
- 戦略計画履行のための、予算及び人員の配分及びその他の制度的な整備がなされる。

(3) 業務実施上の留意点

現在のモンゴル国内の環境では、英語のできる人材や、会計士資格のある人材については、鉱山関係の職を求める傾向が非常に強いことから、ローカルコンサルタントの採用は極めて難しい状況である点には留意する必要がある。

また、内部監査に関する国際基準等の導入に際しては、主に英語の既存資料の内容を紹介し浸透を図ることになると想定されるが、活動の効率性を阻害しないためには、それらのモンゴル語訳が適切になされる必要がある。翻訳に関しても当該分野に詳しい現地リソースが限られているなか、翻訳の質を維持するための翻訳者・翻訳コストの確保が重要であるとともに、関係者（ステークホルダー）を集めて翻訳物のレビューを実施し、外部監査基準や会計基準等既にモンゴル語訳されている資料との用語を統一する等、翻訳を通じて国際基準そのものの理解を深め、概念を定着させる形での実施が必要と考えられる。

ステークホルダーとの連携については、合同調整会議のメンバーとして、大蔵省の関係部署や NAO、SIA、MonICPA を含めるうえ、さらにパイロット省・地方政府についてはプロジェクト開始から半年以内に大蔵省が専門家と相談のうえ検討することとなっている。いずれの機関も、各活動において重要な役割があるものと考えられる。特に、内部監査の定義や意義の検討や啓発活動等において連携することが重要であり、NAO、SIA については、外部監査・検査と内部監査の業務の重複を防ぎ、おのおのの業務の効率化が図られるだけでなく、互いに相乗効果を得られる関係を築くことが期待される。また、各省・地方政府の内部監査の導入にあたってのインセンティブ等を検討するうえで、外部監査機関、検査機関及び大蔵省内との連携が考えられる。例えば、大蔵省の財政政策局であれば、内部監査の実施や指摘事項への対応状況を予算策定の際の検討事項とする等、具体的なインセンティブの検討にお

いて協力を得られることが期待される。また、MonICPA であれば、過去にも会計基準等を翻訳してきた実績が豊富なことから、プロジェクトで国際基準等のモンゴル語訳が必要となった場合に、会計や監査に関連した専門的なコンセプトを、現地での普及性の高いモンゴル語とするための協力なども期待される。したがって、プロジェクトのアウトプットの質を高めるうえでも、これらのステークホルダーとの連携を重視し、適宜協力を得られる関係を構築しておくことが望まれる。

5-2 評価5項目による評価の結果

以下の視点から評価した結果、協力の実施は適切と判断される。

(1) 妥当性

本プロジェクトは以下の理由により妥当性が高いと判断できる。

1) モンゴル国公共財政管理改革の一翼

モンゴル国は、銅や石炭関連からの収入が歳入の 2~3 割を占め、国際資源価格の変動に財政が大きな影響を受ける構造にある。このため、財政のプロシクリカリティの緩和とともに今後一層増加が見込まれる鉱山関連収入の適正な管理を目的に公共財政管理上の改革が実施されてきており、2003 年 PSMFL により、中期財政枠組み (MTEF)、業績マネジメント枠組みの導入等最新の公共財政管理の考え方に基づく制度の導入が法制化され、また、国庫統一口座の確立によるキャッシュマネジメントの改善及び未払金の解消、GFMIS (政府統合財務情報管理システム) の導入等の予算執行上の具体的な改善が図られた。一方で、先進的な改革項目を含むため、モンゴル国の実情・キャパシティから、実施は段階的なものとならざるをえず、公共部門の監査については、まずは NAO を中心とした外部監査の制度化・能力強化から取り組まれてきており、内部監査については、2009 年に大蔵省のなかに内部監査・業績モニタリング局を設置したことが端緒である。同局はこれまで大蔵省自身の内部監査の導入を進め、定期的な実施にこぎつけているものの、各省・地方政府については、内部監査の導入を規定した新予算法案が国会提出中である等、今まさに必要な取り組みと認識されている。

2) 鉱物資源関連収入の適正な管理

今後の鉱山開発の進展により、モンゴル国の財政規模は拡大し、各省・地方政府の扱う資金量や事業も増加すると見込まれることから、これを適正に管理していくための監査の充実を図る必要性は高く、鉱山関連収入の急増を数年後に控えた今の段階から導入の準備を行い、本格的な機能の発揮をめざす意義は大きい。また、JICA 作成の Analytical Work 及び現在改定中の国別援助方針案においては、豊富な資源収入を経済・社会の安定的な成長につなげるため、「資源収入の適正管理を含むガバナンス強化」が重点支援分野の 1 つとなる見込みであり、本プロジェクトはかかる重点支援分野に合致し、わが国協力の方向性と整合している。

3) 計画の妥当性

大蔵省、会計検査院をはじめとする関係者からは、モンゴル国においては内部監査の概念は非常に新しいものであり、どういった意義・便益を有するのかが正しく理解されておらず、導入に向けてはまずは理解促進の必要性が訴えられた。実際に調査先においても、NAOによる外部監査、SIAによる財務検査とのデマケの必要性などを指摘し、内部監査は大蔵省による新たな監査の導入との誤解や、大蔵省においても、内部監査はあくまで大蔵省の予算統制機能の一翼を担うものといった認識も見受けられ、内部監査への理解が浸透していないことが明らかになったが、一方で、大蔵省をはじめ、NAO、SIA、一部の主に内部監査の導入に積極的な省や地方政府においては、現段階では、外部監査と内部監査の違い、補完性を含む、内部監査の意義にかかる啓発が最も重要との共通した見解が得られた。また、現行のNAOの実施する外部監査、SIAによる財務検査の体制は、それぞれ270名、170名と必ずしも悉皆的・網羅的な監査の実施を可能とするものではなく、これら機関からも、彼らの実施する検査の効率・効果を高め、補完的な役割を果たすものとして内部監査の必要性の高さが指摘された。内部監査が導入されるに際しては、各省・地方政府が自らの内部統制の強化と業務の改善のためのものである、といった意義を理解したうえで、予算・人員を確保し、自らの組織で規則・ルールを整備する等、本格的な実施に至るまでは相当な助走期間を要するが、このプロセスの現実的かつ確実な実施のための道筋を示す戦略計画の必要性についても、戦略計画を提示する大蔵省とその展開を進める省・地方政府の双方において認められた。

かかるモンゴル国の現状・ニーズを踏まえ、内部監査にかかる啓発を行い、さらに導入に向けての体制整備にかかる戦略計画づくりと基本的な能力の育成を並行して支援することとしており支援の手段として適切であると考えられる。また、同じC/P局を相手先として世銀がTAローンの実施を予定しているが、同支援は大蔵省自身の内部監査の強化を図り、本プロジェクトでは各省・地方政府への導入準備を支援する形としており、双方の活動を通じた相乗効果が期待できる。

(2) 有効性

本プロジェクトは以下の理由により、有効性は高いと見込まれる。

プロジェクト目標の「基本的な能力が備わる」は、3つの成果をもって達成可能であると考えられる。内部監査の意義・便益について各省・地方政府を中心とした関係者の理解を促進して内部監査導入の素地を形成し、さらに導入の手順、大蔵省の側及び各省の側で整備すべき事柄・体制、予算、導入を促進するためのインセンティブ等について整理し、3年間のシークエンス付きの戦略計画案を策定する。さらに、C/P部局及び選定された各省・地方政府において、今後内部監査の導入にあたりコアとなる人材の国際基準や実務にかかる知識を高め、戦略計画の策定から実施に中心的な役割を果たしてもらうことを想定しており、プロジェクト終了時点で、戦略の実行をはじめとする基礎的な能力が具備されることが期待される。また、積極的に導入を考えている各省・地方政府を対象に、パイロット活動を通じて支援し、計画の精度・フィージビリティと計画承認後の実施準備をあわせて支援するとともに、実質的な導入への道筋を確保することができると考えられる。

さらに、プロジェクト目標までは現行の法制度下で実行可能であり、人材の大幅な離脱が

ない限り達成に支障はないと考えられる。

(3) 効率性

本プロジェクトは、以下の理由により効率的な実施が見込まれる。

日本人専門家のシャトル派遣と現地リソースの活用を中心とした投入計画であり、最小限の投入で最大限の効果をめざしたものとなっている。日本人専門家については1名を啓発と国際基準についての指導を中心としたTORとし、啓発活動と国際基準・実務の紹介というレベルの異なる2つの能力支援について、セミナー等の開催時期を調整しつつ実施することで、内部監査の意義に関するより深い理解を得たC/Pが啓発活動に参画し、2つの成果(成果1、3)の双方を効率的に達成することが可能となるよう計画している。

さらに、現段階からモンゴル国の夏季休暇取得が集中する2カ月間を考慮して活動計画を作成しており、活動期間上のロスを最小限とし、専門家の投入の適切性を確保できるものと予測される。

現地リソースについては、比較的低コストでの啓発活動の地方への面的な展開をはかるために、また、モンゴル国政府の実情に即した計画づくりのためには現地の事情に詳しい人材の参画を得ることが、もっとも効率的であると考えられる。また、ほとんどの各省・地方政府に内部監査人材が配置されていないことを踏まえ、現段階でこれら内部監査人材の育成のための教材開発や研修を行っても投入のロスが大きいというのに内部監査機能の導入に直接結びつかないと考えられることから、まずは、現実的な導入にあたりあらゆる制度的・予算的・人的な困難をどう乗り越えていくかを示す戦略計画の策定をプロジェクトの主眼に据えることで、投入が効率的に成果に結びつくことをねらっている。

(4) インパクト

本プロジェクトによるインパクトとしては、以下のように予測される。

上位目標は、プロジェクトで策定する戦略計画の実施により、各省・地方政府に内部監査の基本的な枠組みが導入されることを設定しており、計画の承認、さらには大蔵省が予定する2014年度予算案への反映が確保されることで、プロジェクトの効果として発現が見込まれる。ただし、各省・地方政府の現時点での内部監査の意義についての理解度にはばらつきがあり、プロジェクトによる啓発活動で理解度を格段に向上することができたとしても、導入の法的根拠が整備されることは非常に大きな推進力・強制力をもつことは否定できない。法的根拠については上述のとおり現在国会の審議を待っている状態であるがこれが成立することが外部条件の1つとなる。また、内部監査の導入については、大蔵省全体の理解、特に予算当局である財政政策局の理解が欠かせない。各省・地方政府で内部監査人材の雇用もしくは配置転換による配置、実施のための予算を申請した際に、これが認められないことには内部監査の導入が困難になるため、これも外部条件に設定した。他方で、内部監査機能を具備した各省においては予算執行の質の向上が期待できることから、予算当局としてもそうした機能の充実は望ましいと考えられるが、こうした内部監査の導入にかかる省内の理解を促進すべくR/Dに大蔵省として最善の努力を払うよう明記するとともに、JCCのメンバーとして省内各局の代表の参画を得ることとし、当該条件の充足に働きかけを行うものとする。

なお、本プロジェクトは、公的機関の業務を妨げるものではありえず、その他特段のマイナスの影響はない。

(5) 自立発展性

以下のとおり、本プロジェクトによる効果は、相手国政府によりプロジェクト終了後も継続されるものと見込まれる。

1) 組織・財政面

内部監査の各省・地方政府の導入については、モンゴル国政府、特に大蔵省は強くコミットしており、導入の法的根拠となる法案の早期成立及び各省・地方政府で導入にあたって必要な予算配分等について最善の努力を払うことに同意している。他方で、法・予算については最終的には立法府の審議によるところ、不確実性がないわけではないが、成果1で実施する啓発活動の対象として国会議員等の関係者を広く含めることで理解促進を図り、確実性の向上を期する。

大蔵省としては、完成した戦略計画草案を 2013 年の夏までに省内で承認のうえ、閣議決定し、10 月に取りまとめられる 2014 年度政府予算案への反映を希望しており、また PO もこれに沿って活動スケジュールを組んでいるところ、組織・財務面での持続性は高いと評価できる。

2) 技術面

技術面に関しては、本プロジェクトで作成される教材等は、今後の普及の基礎となるものであり、戦略計画の履行の範囲内においては、特段の技術を必要とするものではないことから、懸念はない。なお、現地リソースである関係機関は、本プロジェクトを歓迎しており協力的で、C/P との関係も非常に良好である。本プロジェクトの活動においても、これらの現地リソースの関与を得て内部監査の定義・便益の検討や、啓発活動などの一翼を担って活動してもらうことを想定しており、比較的小規模である C/P 局の内外に技術的知見を蓄積することで、技術面での持続性も確保されるものと考えられる。

3) 社会・文化・環境面

本プロジェクトでは、持続的効果を妨げるような要因は特に認められない。また特に自立発展性を阻害するような要因も認められない。

(6) 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

本プロジェクトに関しては、貧困・ジェンダー・環境に関するインパクトは想定されていない。

(7) 過去の類似案件からの教訓の活用

類似案件としては、「タンザニア国 内部監査能力強化プロジェクト」(2009 年～実施中)がある。

当該案件では、財務省の内部監査局を C/P として実施されており、本件とは異なり、C/P 以外の各省にも、内部監査ユニットが設置され内部監査人も配置されている。しかし、C/P

である内部監査局が法的に設立されたのは、プロジェクト中盤になってからであり、C/Pの前身である財務省中央内部監査ユニットは、他省庁の内部監査ユニットと並列の位置づけで、統括する機関としての権限も限られていた。そのため、当初プロジェクトで想定していたアウトプットのうち、内部監査の実効性向上のための啓発活動の実施や、監査技術向上のための関係機関とのプラットフォーム構築は、法的環境整備の影響も大きく時期尚早との判断もあり、C/Pと合意のうえ、C/P及びパイロット省の内部監査人へのOJT等での指導を通じた、トレーナーの育成と研修体制の基盤構築に焦点をおくこととして、現在活動が実施されている。

本プロジェクトにおいては、新予算法案等の法制度の整備は見込まれているものの、プロジェクトの活動としては、法制度の成否の影響を受けないように設計されており、現行の法制度の下で十分に実施できる内容としている。また本プロジェクトでは、各省・地方政府に内部監査人が配置される前の段階での基盤整備ではあるが、内部監査の本格導入前に啓発活動を行うことで、大蔵省からの指示としてではなく、各省・地方政府が自ら内部監査機能を導入・実施する意識が醸成され、内部監査の実効性が担保できるような工夫がなされているといえる。

付 属 資 料

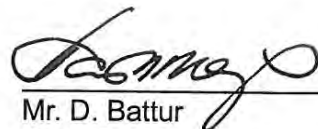
1. 署名済ミニッツ (R/D 案添付)
2. 事業事前評価表
3. PDM (和文)
4. 収集資料
5. 面談記録

RECORD OF DISCUSSIONS
ON
THE PROJECT FOR CAPACITY BUILDING OF INTERNAL
AUDITING AND PERFORMANCE MONITORING
IN
MONGOLIA
AGREED UPON BETWEEN
THE MINISTRY OF FINANCE
AND
JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY

Ulaanbaatar, October 24th, 2011



Mr. Toshinori Isogai
Chief Representative
Mongolia Office
Japan International Cooperation Agency
Japan



Mr. D. Battur
State Secretary
Ministry of Finance
Mongolia

Based on the Minutes of Meetings on the Detailed Design Survey for the Project for Capacity Building of Internal Auditing and Performance Monitoring (hereinafter referred to as "the Project") signed on September 16th, 2011 between the Ministry of Finance (hereinafter referred to as "MOF") and the Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as "JICA"), JICA held a series of discussions with MOF and relevant organizations to develop the detailed plan of the Project.

Both parties agreed on the details of the Project as described in the Appendix 1 and the main points discussed as described in the Appendix 2, respectively.

Both parties also agreed that MOF, the counterpart to JICA, will be responsible for the implementation of the Project in cooperation with JICA, coordinate with other relevant organizations and ensure that the self-reliant operation of the Project is sustained during and after the implementation period in order to contribute to the social and economic development of Mongolia.

The Project will be implemented within the framework of the Agreement on Technical Cooperation signed on December 5th, 2003 (hereinafter referred to as "the Agreement") and the Note Verbales exchanged on October 13th, 2011 between the Government of Japan (hereinafter referred to as "GOJ") and the Government of Mongolia (hereinafter referred to as "GOM").

Appendix 1: Project Description

Appendix 2: Main Points Discussed



PROJECT DESCRIPTION

Both parties confirmed that there is no change in the project description agreed on in the Minutes of Meetings on the Detailed Design Survey for the Project signed on September 16th, 2011.

I. BACKGROUND

As a part of public financial management reform in Mongolia, in 2009, Internal Auditing, Monitoring and Evaluation Department was newly established in MOF to conduct internal audit of MOF and to provide guidance to internal audit function of the central government ministries and local governments. However, internal audit is a fresh challenge for Mongolia, and an internal audit unit or auditor is yet to be established in most of the central government ministries and local governments. Hence, improvements have to be made in terms of legal environment, institutional arrangements, budgetary and human resource allocation and others so that internal audit function will be operational. For this purpose, GOM requested technical cooperation to the GOJ.

II. OUTLINE OF THE PROJECT

Details of the Project are described in the Project Design Matrix (hereinafter referred to as "PDM") (Annex1) and the Plan of Operations (Annex 2).

1. Implementation Structure

The roles and assignments of relevant organizations are as follows:

(1) MOF

(a) Project Director

Mr. D. Battur, State Secretary, will be responsible for the overall administration and implementation of the Project.

(b) Project Manager

Ms. B. Gerelmaa, Director-General, Internal Auditing, Monitoring and Evaluation Department, will be responsible for managerial and technical matters of the Project.

(c) Other Counterpart Officials (Annex 4)

(2) Central government ministries and local governments

Central government ministries and local governments are supposed to prepare for introducing and promoting their own internal audit function.

(3) JICA Experts

The JICA experts will give necessary technical guidance, advices and recommendations to MOF and other stakeholders on relevant matters pertaining to the implementation of the Project.

(4) Joint Coordinating Committee

The Joint Coordinating Committee (hereinafter referred to as "JCC") will be established in order to facilitate inter-organizational coordination. JCC will



be held at least once a year and whenever deemed necessary. JCC will approve an annual work plan, review overall progress, conduct monitoring and evaluation of the Project, and exchange opinions on major issues that arise during the implementation of the Project. PO may be modified upon approval of JCC, when necessity arises in accordance with the progress of the Project. A list of members of JCC is shown in Annex 3.

2. Project Site(s) and Beneficiaries

MOF, Central government ministries and local governments of Mongolia

3. Duration

The duration of the technical cooperation for the Project will be two years from the date of dispatch of the Japanese Experts.

4. Reports

MOF and JICA experts will jointly prepare the following reports in English and Mongolian.

- (1) Progress Reports on a semi-annual basis until the project completion
- (2) Project Completion Report at the time of project completion

5. Environmental and Social Considerations

MOF agreed to abide by the 'JICA Guidelines for Environmental and Social Considerations' in order to ensure that appropriate considerations will be made for the environmental and social impacts of the Project.

III. UNDERTAKINGS OF THE GOVERNMENT OF MONGOLIAN SIDE

MOF, central government ministries and local governments will take necessary measures to:

- (1) ensure that the technologies and knowledge acquired by the Mongolian nationals as a result of Japanese technical cooperation contribute to the economic and social development of Mongolia, and that the knowledge and experience acquired by the personnel of Mongolia from technical training as well as the equipment provided by JICA will be utilized effectively in the implementation of the Project; and
- (2) grant privileges, exemptions and benefits to the JICA experts referred to in II-1(3) above and their families, which are no less favorable than those granted to experts and members of the missions and their families of third countries or international organizations performing similar missions in Mongolia.

Other privileges, exemptions and benefits will be provided in accordance with the Agreement.

IV. EVALUATION

JICA and MOF will jointly conduct the terminal evaluation during the last six (6) months of the cooperation duration. Extension of the cooperation duration may be considered upon the result of the terminal evaluation.



JICA will conduct the following evaluation and surveys to mainly verify sustainability and impact of the Project and acquire lessons. MOF is required to provide necessary support to those activities.

1. Ex-post evaluation, in principle, in three (3) years after the project completion
2. Follow-up surveys, if necessary

V. PROMOTION OF PUBLIC SUPPORT

For the purpose of promoting support for the Project, MOF will take appropriate measures to make the Project widely known to the people of Mongolia.

VI. MUTUAL CONSULTATION

JICA and MOF will consult each other whenever any major issues arise in the course of the Project implementation.

VII. AMENDMENTS

The R/D may be amended by the minutes of meetings between JICA and MOF. The minutes of meetings may be signed by the authorized persons of each side who may be different from the signers of the R/D.

- Annex1 PDM
- Annex 2 PO
- Annex 3 List of the Members of JCC
- Annex 4 List of Other Counterpart Officials



Project Design Matrix (PDM)

Project Title: Project for Capacity Building of Internal Auditing and Performance Monitoring
Project Area: Mongolia
Project Period: Two Years (Tentatively From 2012/01 To 2013/12)
Project Beneficiaries: Ministry of Finance, Central Government Ministries and Local Governments*

Project Summary	Objectively Verifiable Indicators	Means of Verification	Important Assumptions
<p>Overall Goal The basic framework of internal audit function is introduced in the central government ministries and local governments.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Status of implementation of internal audit function in the central government ministries and local governments - Status of implementation of the Strategic Plan 	<ul style="list-style-type: none"> - Interview with the central government ministries and local governments 	
<p>Project Purpose The Mongolian government, through Internal Auditing, Monitoring & Evaluation Department (IA-ME Dept.) in Ministry of Finance (MOF), is equipped with the basic capacity for introducing and promoting internal audit function in the central government ministries and local governments.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Strategic Plan is authorized by MOF - Strategic Plan is basically accepted by the central government ministries and local governments 	<ul style="list-style-type: none"> - Authorized Strategic Plan - Interview with the central government ministries and local governments 	<ul style="list-style-type: none"> - The introduction of internal audit to the public sector is legalized. - Necessary budgetary and human resource allocation and other institutional arrangements for the implementation of the Strategic Plan are made.
<p>Outputs 1 Awareness of the necessity of internal audit is enhanced among the central government ministries and local governments.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Materials for awareness raising - Capacity of instructors for awareness raising activities - Ratio of participants who are aware of the necessity of internal audit - Number of the central government ministries and local governments that are aware of the necessity of internal audit 	<ul style="list-style-type: none"> - Results of workshops / seminars - Questionnaires - Interviews with the central government ministries and local governments 	

<p>2 A draft Strategic Plan, feasible to the Mongolian context, for introducing and promoting internal audit function of the central government ministries and local governments is formulated.</p> <p>3 The staff of IA-ME Dept. and selected central government ministries and local governments are exposed to international standards and practices of internal audit.</p>	<p>- A draft Strategic Plan</p> <p>- Understanding of the participants of the seminars and study visits</p>	<p>- A draft Strategic Plan</p> <p>- Results of seminars / study visits</p> <p>- Achievement tests</p>	<p>Activities</p> <p>1-1 Establish the definition of internal audit for Mongolia and identify benefits and merits of internal audit for the central government ministries and local governments, including differences from external audit and differences from and commonalities with monitoring and evaluation.</p> <p>1-2 Develop materials and train instructors for awareness raising activities among stakeholders concerned to internal audit.</p> <p>1-3 Conduct stakeholder seminars and workshops for raising awareness of internal audit.</p> <p>2-1 Review and recommend on the laws, regulations and rules in Mongolia for the purpose of giving guidance for introducing internal audit function to the central government ministries and local governments.</p> <p>2-2 Assess needs and feasible resources / capacities for internal audit in the central government ministries and local governments.</p> <p>2-3 Distinguish areas to be standardized and areas specific to each central government ministry and local government in terms of audit methodologies and audit targets (compliance, financial, performance, and so on).</p> <p>Input</p> <p><u>Japanese side</u></p> <p>Japanese Experts:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Auditing (Training) - Auditing (Institutional) - Project coordinator (as necessary) <p>Local Experts (as necessary)</p> <p>Equipment necessary for the Project activities by experts</p> <p>Foreign country study visits</p> <p>In-country seminars / workshops</p> <p>- Trained personnel will not be replaced.</p>
--	---	--	---

Annex 1
Provisional

<p>2-4 Identify necessary incentive mechanisms, potential bottlenecks, the sequence of introduction and establishment, human resource allocation, amount of budget and other institutional arrangements such as respective rules and regulations, procedures, manuals, for introducing and promoting internal audit in the central government ministries and local governments.</p> <p>2-5 Conduct pilot activities with selected central government ministries and local governments.</p> <p>2-6 Formulate a three-year Strategic Plan based on the above considerations.</p>	
<p>3-1 Provide advices and conduct in-country seminars on international standards and practices of internal audit.</p> <p>3-2 Conduct study visits to foreign countries for the purpose of introducing and promoting internal audit function to the central government ministries and local governments.</p>	<p>Pre-conditions</p> <ul style="list-style-type: none"> - The Mongolian government will not change the policy for enhancement of internal audit function which meets international standards and practices. - Any changes in organizational structures of the Mongolian government which may affect the project activities will not happen.

Mongolian side
Counterpart staff
Office space for the Project activities by experts in IA-ME Dept.
Appropriate space for seminars / workshops
Costs for accommodation, in-county travel and per-diem for IA-ME Dept. staff

(*) Local governments: Aimags and Ulaanbaatar City

Annex 3 List of the Members of JCC

1. The Mongolian side:

- (1) State Secretary, MOF(Chairperson)
- (2) Director-General, Internal Auditing, Monitoring and Evaluation Department, MOF
- (3) Director-General, Development Financing and Cooperation Department, MOF
- (4) Representatives of the Fiscal Policy Department, Treasury Department, Accounting Policy Department and Legal Department, MOF
- (5) Representatives of the National Audit Office and the State Inspection Agency
- (6) Representatives of selected central government ministries and local governments
- (7) Other personnel concerned with the Project, such as Mongolian Institute of Certified Public Accountants, to be decided by the Mongolian side, if necessary
- (8) JCC Secretariat, MOF

2. The Japanese side

- (1) Project Experts
- (2) Representative (s) of JICA Mongolia Office
- (3) Other personnel concerned with the Project to be decided by JICA, if necessary



Annex 4 List of Other Counterpart Officials

- D. Oyun, Deputy Director, Internal Auditing, Monitoring and Evaluation Department
- Z. Bayanmunkh, Senior Officer, Internal Auditing, Monitoring and Evaluation Department
- B. Erdene, Officer, Internal Auditing, Monitoring and Evaluation Department
- D. Degd, Officer, Internal Auditing, Monitoring and Evaluation Department



Appendix 2

MAIN POINTS DISCUSSED

- Close coordination should be made among MOF, JICA and the World Bank for efficient and effective implementation of both the Project and the technical assistance to be provided by the World Bank.
- MOF should make its best effort in securing necessary legal environment, particularly the approval of the New Budget Law, and in budget allocation for introducing and promoting internal audit function in the central government ministries and local governments.
- MOF should be encouraged to enhance its position as the facilitator and coordinator in introducing and promoting internal audit function in the central government ministries and local governments, rather than its position in controlling budget execution of these entities, as far as the Project is concerned.
- The Mongolian members of JCC should be MOF, the representatives of the State Inspection Agency and the National Audit Office, and the representatives of the selected central government ministries and local governments. The selection should be made within six months from the start of the Project. The Ministry of Social Welfare and Labor, the Governor's Office of Ulaanbaatar City and the Governor's Office of Darkhan-Uul Aimag may be good candidates.



2. 事業事前評価表

事業事前評価表

国際協力機構 産業開発・公共政策部 財政・金融課

1. 案件名

国名：モンゴル国

案件名：和名 内部監査・業績モニタリングにかかる能力向上支援プロジェクト

英名 Project for Capacity Building of Internal Auditing and Performance Monitoring

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における公共財政管理及び内部監査の現状と課題

モンゴル国は、鉱山関連収入が歳入の 2～3 割を占め、国際資源価格の変動に国内経済及び財政の双方が大きな影響を受ける構造にある。2000 年代前半から中盤にかけては、資源価格の高騰と公共財政管理改革の進展により、財政収支や債務指標の大幅改善を達成した。特に、2003 年 Public Sector Management Finance Law (PSMFL) により、地方政府からの予算計画・実施権限の中央政府への集権化、債務権限の大蔵省への 1 本化、中期財政枠組みの制度化、業績マネジメント枠組みの導入等が法制化され、予算執行については国庫統一口座の確立によるキャッシュマネジメントの改善及び未払金の解消、GFMIS（政府統合財務情報管理システム）の導入等が実施された。一方で、同法を中心とした公共財政管理改革は、先進的な取り組みを含むものであったことから、キャパシティとのミスマッチによる実施の遅れ等もみられるほか、好況による歳入増を背景に、中期支出枠組み等財政規律に関する改革項目については、必ずしも実効性を伴うものとはなっていない。

2008 年の世界経済の低迷による国際資源価格の下落に際し、景況及び財政はともに急激に悪化し、国際機関を中心とした支援の枠組みのなかで、財政規律の強化を通じ構造的な脆弱性を緩和する制度の導入がなされ（財政安定化法）たほか、公共財政管理改革の取り組みをさらに進めつつある。こうした公共財政管理の強化についての必要性を背景に、2009 年 2 月 11 日に制定された政府決議 46 号にのっとり、中央省庁、県及びウランバートル市管轄の公的機関の内部監査を指導する部局として、大蔵省の中に内部監査・業績モニタリング局 (Internal audit, Monitoring and Evaluation Department) が新設された。同決議では、同局が中央省庁・県・市の公的機関に対し、内部監査機能の設置とその運用にかかる指導を行う旨定めている。

しかしながら、モンゴル国の公的機関において内部監査機能の設置はまだ一部の機関にとどまっており、内部監査の意義や便益にかかる理解も十分でない。内部監査の導入が促進され、その機能が適切に果たされるようにするためには、内部監査にかかる理解を広く啓発するとともに、法的環境・実施体制整備及び職員の能力向上が必要であるところ、モンゴル国政府はわが国政府にこれらにかかる技術協力を要請した。

(2) 当該国における公共部門の開発政策と本事業の位置づけ

内部監査機能設置に関する法的環境は未整備であるものの、新予算法案において政府としての内部監査の機能充実が図られるところであり、そのなかで大蔵省は、内部監査機能の各省・地方政府への導入・定着に必要な技術的指導を行うこと、及び、内部監査のルールを規定することが求められている。

モンゴル国の公共財政管理の観点からも、今後の鉱山収入の増加が見込まれるなか、政府機関の予算及び取引きの増加も見込まれている。それらに対応し予算の適正な管理が求められているなか、公的機関に対して、外部監査・検査が実施されているが、それらの実施機関の人材は必ずしも充足しているとはいえず、それぞれの公的機関内部でのチェック機能の充実が求められており、内部監査に対するニーズが認められる。またそれら機関からも、内部監査の充実によって、監査・検査の効率化と実効性の向上が図られると期待されていることから、内部監査機能の充実のための基盤整備の必要性は優先度の高い課題と考えられる。

(3) 公共部門の公共財政管理に対するわが国及び JICA の援助方針と実績

本プロジェクトは、JICA 国別業務実施方針（2009 年 2 月）の重点分野「市場経済化を担う制度整備」の「マクロ経済の安定と財政収支の改善」プログラムに位置づけられ、わが国協力の方向性と整合している。

同プログラムのもと、モンゴル国公共財政管理分野については、市場経済化支援調査による徴税機能支援、税務教育強化プロジェクトのほか、大蔵省、モンゴル国公認会計士協会（MonICPA）、監査法人に対する「会計・監査機能向上プロジェクト」等に取り組んできているが、市場経済化 2011 年に策定されたモンゴル国「JICA 国別分析ペーパー」では、鉱物資源開発をモンゴル国の今後の経済・社会の発展の鍵を握るものとの認識のもと、援助重点分野の 1 つとして、「鉱物資源セクターの持続可能な開発とガバナンスの強化」を掲げており、豊富な資源収入を経済・社会の安定的な成長につなげるための仕組みの整備や、それらを支える行政部門のガバナンス強化の必要性がうたわれている。本プロジェクトは、今後のモンゴル国支援の方針となる同ペーパーの重点分野にも合致する。

(4) 他の援助機関の対応

モンゴル国の公共財政管理改革支援の全体像は、2002 年に世界銀行が実施した“Public Expenditure and Financial Management Review”をベースに策定され、PSMFL が通過・施行（2003 年）され、その後の同法に盛り込まれた改革項目の実際の運用が可能となるよう、ドナー調整のもと実施されてきた。世銀は、①公共財政管理にかかる各種法令整備にかかる支援（ローン及び PHRD からのグラント）、②Fiscal Technical Assistance Project、引き続いての Economic Capacity Building Technical Assistance Project で中期的に支援するという形をとってきた。直近では、財務、会計、社会保障などのコンポーネントを含む Multi-Sectoral TA Loan を実施中であり、うち会計・内部監査分野コンポーネントのなかに、内部監査に関連する充当される活動を含むものの、大蔵省自身の内部監査機能に重点がおかれる方向である。

3. 事業概要

(1) 事業目的（協力プログラムにおける位置づけを含む）

本プロジェクトは、大蔵省内部監査・モニタリング評価局による各省・地方政府への内部監査機能の設置や運用にかかる指導のための基本的な能力向上を通じて、モンゴル国の公的機関への内部監査の導入・普及を促進することにより、組織の健全化や資金の適切な管理や効果的な活用に資するものである。

(2) プロジェクトサイト／対象地域名

モンゴル国

(3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）

大蔵省、各省及び地方政府^(注)

(注) 県（Aimag）レベルとウランバートル市

(4) 事業スケジュール（協力期間）

2年間（2012年1月～2013年12月）

(5) 総事業費（日本側）

約1億4,000万円

(6) 相手国側実施機関

大蔵省 内部監査・モニタリング評価局

(7) 投入（インプット）

1) 日本側

日本人専門家：

－監査（人材研修）

－監査（制度整備）

－業務調整（必要に応じ）

ローカル専門家（必要に応じ）

専門家のプロジェクト活動に必要な機材

第三国研修

国内セミナー/ワークショップ

2) モンゴル国側

カウンターパート機関職員

専門家のプロジェクト活動に必要な IA-ME Dept.内の事務スペース

セミナーやワークショップの実施に必要なスペース

IA-ME Dept.の職員にかかる国内旅費、宿泊費及び日当

- (8) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発
- 1) 環境に対する影響/用地取得・住民移転
 - ①カテゴリ分類：C
 - ②カテゴリ分類の根拠：本件は、モンゴル国政府中央省庁・地方政府への内部監査機能の導入支援を図るものであり、環境社会配慮上の影響は生じない。
 - 2) ジェンダー・平等推進/平和構築・貧困削減
特になし
 - 3) その他
特になし
- (9) 関連する援助活動
- 1) わが国の援助活動
公共財政管理の分野については、市場経済化支援調査（1998～2000）、市場経済化支援調査（徴税機能強化支援、2000～2001、2001～2003）、税務教育システム構築（2003～2005）、税務行政強化プロジェクト（2005～2008）等、税務能力の向上を中心とした支援を行うとともに、会計・監査機能向上プロジェクト（2005～2008）を通じ、市場経済のもとでの国民の経済活動を支える会計基準や会計士の能力向上の支援を行ってきている。
 - 2) 他ドナー等の援助活動
2.（4）に記載のとおり、世銀による支援実績及び今後の支援が検討されているところ、今後も情報交換を密に行い、調整を図る予定。

4．協力の枠組み

(1) 協力概要

法的根拠を含め流動的な状況を念頭におき、協力期間を専門家派遣開始より2年間とするとともに、①内部監査に関する啓発活動、②戦略計画策定、③国際基準の理解進展の3点を成果とし、大蔵省の各省・地方政府への内部監査導入に向けた基礎的能力を整備することをプロジェクトの目標とする。協力内容としては法的根拠の成立時点に左右されないものとした。

1) 上位目標：

内部監査機能の基本的な枠組みが中央省庁と地方政府に導入される。

指標：

- 中央省庁と地方政府における内部監査機能の実施状況
- 戦略計画の履行状況

2) プロジェクト目標：

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

指標：

- 大蔵省による戦略計画の承認
- 中央省庁と地方政府による戦略計画の基本的理解

3) 成果及び活動

成果 1：中央省庁と地方政府における内部監査の必要性に対する意識が向上する。

指標：啓発のための資料

啓発活動を行う指導員の能力

内部監査の必要性に対する認識をもつ啓発活動参加者の比率

内部監査の必要性に対する認識をもつ中央省庁と地方政府の数

活動 1-1：外部監査との違いや、モニタリング及び評価との相違点や共通点を含めて、モンゴル国における内部監査の定義を確立するとともに、中央省庁と地方政府にとっての内部監査の便益やメリットを特定する。

活動 1-2：関係者（ステークホルダー）へ内部監査の認識を向上させるための、資料の開発と指導員の育成を行う。

活動 1-3：内部監査の認識を向上させるため、関係者へのセミナーやワークショップを実施する。

成果 2：中央省庁と地方政府に内部監査機能を導入し普及させるための、モンゴル国の事情に適した戦略計画草案が策定される。

指標：戦略計画草案

活動 2-1：中央省庁と地方政府に内部監査機能を導入するためのガイダンスを与えることを目的に、モンゴル国の法令、規則、ルールに対してレビューを行い、助言する。

活動 2-2：中央省庁と地方政府における、内部監査に対するニーズや現実的に動員可能なリソース／能力を評価する。

活動 2-3：監査技術と監査対象（コンプライアンス、財務、パフォーマンス等）に関して、中央省庁と地方政府に共通化できる分野とそれぞれに固有の分野との識別を行う。

活動 2-4：中央省庁と地方政府に内部監査機能を導入し普及させるために、必要とされるインセンティブメカニズム、潜在的なボトルネック、導入や確立の手順、人員配置、予算額、及び、個別のルールや規則、手続き、マニュアル等、その他の制度的枠組みを特定する。

活動 2-5：選定された中央省庁と地方政府において、パイロット活動を実施する。

活動 2-6：上記の事項を踏まえ、3カ年戦略計画を策定する。

成果 3：IA-ME Dept.と選定された中央省庁と地方政府の職員の、内部監査の国際的な規準や実務についての見聞が広がる。

指標：セミナーや海外視察の参加者の理解度

活動 3-1：内部監査の国際的な基準や実務に関する助言を提供し、国内セミナーを実施する。

活動 3-2：中央省庁と地方政府に内部監査機能を導入し普及させることを目的とした、海外視察を実施する。

4) プロジェクト実施上の留意点

- ・大蔵省は 2013 年 10 月議会提出の 2014 年予算案に本プロジェクトで策定する戦略計画の反映を行う意向であるところ、これを踏まえた活動計画が求められる。
- ・本プロジェクトは、カウンターパートの他の省庁・地方政府に対し、導入を促し、導入・運営にあたって支援を行うという旗振り役としての機能を強化するという点にある。このため、本案件で策定する戦略計画は、中央省庁・地方政府の現状やニーズを踏まえて、具体的な導入にあたってのハードルを把握し、それをどうクリアしていくかといった点で具体的かつ現実的な提案ができることが第一であり、制度、体制（人員配置）、予算、規則・ルールといった内部監査を実施するための道具立てについて、導入の手順や時間軸を含め、適正な支援を行いうるための具体策をまとめる、という極めて現実的なものを想定している。
- ・中央省庁・地方政府の内部監査機能の導入においては、C/P 局が導入の主体となるわけではない。外部監査機関における知見の蓄積もあり、さらには MOF 全体として、予算編成～執行～決算～監査の一連の公共財政管理のなかで内部監査をどう有効に機能させていくかといった観点も必要であるところ、プロジェクト合同調整委員会（以下、JCC）に参加する各機関との協力体制を確立させること、そして、そのためのコミュニケーションを図ることが重要である。
- ・監査技法についての指導を行う場合は、内部監査と業績モニタリングとの整理を視野に入れる必要がある。当面は、財務監査やコンプライアンス監査が中心になるものと考えられるが、各省・地方政府業務の「改善」につながる監査のニーズをかんがみれば、将来的な業績監査の実施を念頭におく必要があり、内容的に非常に近い既存の業績モニタリング活動を尊重しつつ、監査技法の導入を支援する必要がある。

(2) その他インパクト

本プロジェクトの活動においても、外部監査・検査機関とは技術的な面においても、補完しあう部分があり、外部監査・検査も内部監査の結果を利用して業務の効率化を図ることが可能である。これらの関連機関との連携を通じて、技術的な情報やリスクに関する情報を共有することで、外部監査・検査の活動の効率性・有効性の向上が期待される。

5 . 前提条件・外部条件 (リスク・コントロール)

(1) 事業実施のための前提

- モンゴル国政府が、国際的な基準や実務に適合した内部監査機能の強化を図るという政策を変更しない。
- モンゴル国政府において、プロジェクト活動に影響を及ぼすような組織の改編が実施されない。

(2) 成果達成のための外部条件

- 指導を受けた人材が異動しない。

(3) プロジェクト目標達成のための外部条件

- 特になし。

(4) 上位目標達成のための外部条件

- 公的部門の内部監査の導入が法制化される。
- 戦略計画履行のための、予算及び人員の配分及びその他の制度的な整備がなされる。

6．評価結果

本事業は、モンゴル国の開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、また、計画の適切性が認められるところ、実施の意義は高い。

7．過去の類似案件の教訓と本事業への活用

類似案件としては、「タンザニア国 内部監査能力強化プロジェクト」（2009年～実施中）がある。

当該案件では、財務省の内部監査局を C/P として実施されており、本件とは異なり、C/P 以外の各省にも、内部監査ユニットが設置され内部監査人も配置されている。しかし、C/P である内部監査局が法的に設立されたのは、プロジェクト中盤になってからであり、C/P の前身である財務省中央内部監査ユニットは、他省庁の内部監査ユニットと並列の位置づけで、統括する機関としての権限も限られていた。そのため、当初プロジェクトで想定していたアウトプットのうち、内部監査の実効性向上のための啓発活動の実施や、監査技術向上のための関係機関とのプラットフォーム構築は、法的環境整備の影響も大きく時期尚早との判断もあり、C/P と合意のうえ、C/P 及びパイロット省の内部監査人への OJT 等での指導を通じた、トレーナーの育成と研修体制の基盤構築に焦点をおくこととして、現在活動が実施されている。

本プロジェクトにおいては、新予算法案等の法制度の整備は見込まれているものの、プロジェクトの活動としては、法制度の成否の影響を受けないように設計されており、現行の法制度の下で十分に実施できる内容としている。また本プロジェクトでは、各省・地方政府に内部監査人が配置される前の段階での基盤整備ではあるが、内部監査の本格導入前に啓発活動を行うことで、大蔵省からの指示としてではなく、各省・地方政府が自ら内部監査機能を導入・実施する意識が醸成され、内部監査の実効性が担保できるような工夫がなされているといえる。

8．今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる主な指標

4. (1)のとおり。

(2) 今後の評価計画

事業終了 6 カ月前 終了時評価

事業終了 3 年後 事後評価

Project Design Matrix (PDM)

3. PDM (和文)

プロジェクト名： 内部監査・業績モニタリングにかかる能力向上支援プロジェクト
 プロジェクト対象国： モンゴル国
 プロジェクト期間： 2年間 (2012/01 ~ 2013/12 (仮))
 プロジェクト受益者： 大蔵省、中央省庁及び地方政府*

プロジェクト要約	指標	指標入手手段	外部条件
上位目標 The basic framework of internal audit function is introduced in the central government ministries and local governments. 内部監査機能の基本的な枠組みが中央省庁と地方政府に導入される。	指標 - Status of implementation of internal audit function in the central government ministries and local governments - 中央省庁と地方政府における内部監査機能の実施状況 Status of implementation of the Strategic Plan 戦略計画の履行状況	指標入手手段 - Interview with the central government ministries and local governments 中央省庁と地方政府に対するインタビュー	
プロジェクト目標 The Mongolian government, through Internal Auditing, Monitoring & Evaluation Department (IA-ME Dept.) in Ministry of Finance (MOF), is equipped with the basic capacity for introducing and promoting internal audit function in the central government ministries and local governments. モンゴル国政府において、大蔵省の内部監査・モニタリング評価局を通じて、中央省庁と地方政府に内部監査機能を導入し普及させるための基本的な能力が備わる。	指標 - Strategic Plan is authorized by MOF - 大蔵省による戦略計画の承認 Strategic Plan is basically accepted by the central government ministries and local governments 中央省庁と地方政府による戦略計画の基本的理解	指標入手手段 - Authorized Strategic Plan - 戦略計画にかかる承認状況 Interview with the central government ministries and local governments 中央省庁と地方政府に対するインタビュー	- The introduction of internal audit to the public sector is legalized. 公的部門の内部監査の導入が法制化される。 - Necessary budgetary and human resource allocation and other institutional arrangements for the implementation of the Strategic Plan are made. 戦略計画履行のための、予算及び人員の配分及びその他の制度的な整備がなされる。

<p>1 アウトプット</p> <p>Awareness of the necessity of internal audit is enhanced among the central government ministries and local governments.</p> <p>中央省庁と地方政府における内部監査の必要性に対する意識が向上する。</p>	<p>- Materials for awareness raising - 啓発のための資料</p> <p>Capacity of instructors for awareness raising activities 啓発活動を行う指導員の能力</p> <p>- Ratio of participants who are aware of the necessity of internal audit 内部監査の必要性に対する認識を持つ啓発活動参加者の比率</p> <p>Number of the central government ministries and local governments that are aware of the necessity of internal audit 内部監査の必要性に対する認識を持つ中央省庁と地方政府の数</p>	<p>- Results of workshops / seminars - ワークショップ/セミナーの結果</p> <p>Questionnaires 質問票</p> <p>Interviews with the central government ministries and local governments 中央省庁と地方政府に対するインタビュー</p>	
<p>2</p> <p>A draft Strategic Plan, feasible to the Mongolian context, for introducing and promoting internal audit function of the central government ministries and local governments is formulated.</p> <p>中央省庁と地方政府に内部監査機能を導入し普及させるための、モンゴル国の事情に適した戦略計画草案が策定される。</p>	<p>- A draft Strategic Plan 戦略計画草案</p>	<p>- A draft Strategic Plan 戦略計画草案</p>	
<p>3</p> <p>The staff of IA-ME Dept. and selected central government ministries and local governments are exposed to international standards and practices of internal audit.</p> <p>大蔵省内部監査・モニタリング評価局と選定された中央省庁と地方政府の職員が、内部監査の国際的な規程や実務について理解する。</p>	<p>- Understanding of the participants of the seminars and study visits セミナーや海外視察の参加者の理解度</p>	<p>- Results of seminars / study visits - セミナーと海外視察の結果</p> <p>Achievement tests 達成度テスト</p>	

<p>活動</p> <p>1-1 Establish the definition of internal audit for Mongolia and identify benefits and merits of internal audit for the central government ministries and local governments, including differences from external audit and differences from and commonalities with monitoring and evaluation. 外部監査との違いや、モニタリング及び評価との相違点や共通点を含めて、モンゴル国における内部監査の定義を確立するとともに、中央省庁と地方政府にとっての内部監査の便益やメリットを特定する。</p>	<p>投入</p> <p>Japanese side Japanese Experts: - Auditing (Training) - Auditing (Institutional) - Project coordinator (as necessary) Local Experts (as necessary) Equipment necessary for the Project activities by experts Foreign country study visits In-country seminars / workshops</p>	<p>- Trained personnel will not be replaced. 指導を受けた人材が異動しない。</p>
<p>1-2 Develop materials and train instructors for awareness raising activities among stakeholders concerned to internal audit. 関係者へ内部監査の認識を向上させるための、資料の開発と指導員の育成を行う。</p>	<p>日本側 日本人専門家： - 監査（人材研修） - 監査（制度整備） - 業務調整（必要に応じ） ローカル専門家（必要に応じ） 専門家のプロジェクト活動に必要な機材 第三国研修 国内セミナー/ワークショップ</p>	
<p>1-3 Conduct stakeholder seminars and workshops for raising awareness of internal audit. 内部監査の認識を向上させるため、関係者へのセミナーやワークショップを実施する。</p>		
<p>2-1 Review and recommend on the laws, regulations and rules in Mongolia for the purpose of giving guidance for introducing internal audit function to the central government ministries and local governments. 中央省庁と地方政府に内部監査機能を導入するためのガイドランスを与える事を目的に、モンゴル国の法令、規則、ルールに対してレビューを行い、助言する。</p>		
<p>2-2 Assess needs and feasible resources / capacities for internal audit in the central government ministries and local governments. 中央省庁と地方政府における、内部監査に対するニーズや現実的に動員可能なリソース/能力を評価する。</p>		

<p>2-3 Distinguish areas to be standardized and areas specific to each central government ministry and local government in terms of audit methodologies and audit targets (compliance, financial, performance, and so on). 監査技術と監査対象（コンピュータイアンス、財務、パフォーマンス等）に関して、中央省庁と地方政府に共通化できる分野とそれぞれに固有の分野との識別を行う。</p> <p>2-4 Identify necessary incentive mechanisms, potential bottlenecks, the sequence of introduction and establishment, human resource allocation, amount of budget and other institutional arrangements such as respective rules and regulations, procedures, manuals, for introducing and promoting internal audit in the central government ministries and local governments. 中央省庁と地方政府に内部監査機能を導入し普及させるために、必要とされるインセンティブメカニズム、潜在的なボトルネック、導入や確立の手順、人員配置、予算額、及び、個別のルールや規則、手続き、マニュアル等、その他の制度的枠組みを特定する。</p>	
<p>2-5 Conduct pilot activities with selected central government ministries and local governments. 選定された中央省庁と地方政府において、パイロット活動を実施する。</p> <p>2-6 Formulate a three-year Strategic Plan based on the above considerations. 上記の事項を踏まえ、3カ年戦略計画を策定する。</p>	

ANNEX I

<p>3-1 Provide advices and conduct in-country seminars on international standards and practices of internal audit. 内部監査の国際的な基準や実務に関する助言を提供し、国内研修を実施する。</p> <p>3-2 Conduct study visits to foreign countries for the purpose of introducing and promoting internal audit function to the central government ministries and local governments. 中央省庁と地方政府に内部監査機能を導入し普及させることを目的とした、海外視察を実施する。</p>	<p><u>Mongolian side</u> Counterpart staff Office space for the Project activities by experts in IA-ME Dept. Appropriate space for seminars / workshops Costs for accommodation, in-county travel and per-diem for IA-ME Dept. staff</p> <p>モンゴル国側 カウンタートパーパート機関職員 専門家のプロジェクト活動に必要な IA-ME Dept.内の事務スペース セミナーやワークショップの実施に必要なスペース IA-ME Dept.の職員にかかる国内旅費、宿泊費及び日当</p>	<p>前提条件</p> <p>- The Mongolian government will not change the policy for enhancement of internal audit function which meets international standards and practices. モンゴル国政府が、国際的な基準や実務に適合した内部監査機能の強化を図るといふ政策を変更しない。</p> <p>- Any changes in organizational structures of the Mongolian government which may affect the project activities will not happen. モンゴル国政府において、プロジェクト活動に影響を及ぼすような組織の改編が実施されない。</p>
---	--	---

(*)地方政府：アイマグとウランバートル市