

国名 モンゴル	外国直接投資促進のためのキャパシティ・ディベロップメントプロジェクト
------------	------------------------------------

I 案件概要

事業の背景	モンゴルは、1990年以降、急速に国内市場の自由化・民営化を進めており、貿易及び外国投資に関わる多くの法律の制定や改訂を行った。しかしながら、外国との貿易・投資活動の促進には、輸出の多様化、海外市場の開拓・情報の収集が重要な課題となっていた。加えて、同国におけるビジネスには、コンプライアンス・情報の透明性の欠如、公務員による汚職・賄賂、ビジネスに関連する諸手続きの煩雑さ、ビジネス上のトラブルに対応する相談窓口の欠如といった問題があった。政府の4カ年計画である「政府行動計画」（2008年～2012年）では外国直接投資（FDI）の促進とそのための環境整備（「ワンウィンドウサービス」の導入等）が謳われたが、外交貿易省外国投資貿易庁（FIFTA）においては、投資家に対する適切なサービスを提供する体制が欠如しているのが現状であり、外国投資を促進するために本来期待されている役割を担うに至っていなかった。		
事業の目的	本事業は、モンゴルにおいて、経済開発省外国投資規制登録局（DFIRR（旧 FIFTA））による関連機関（省庁・民間経済団体）を巻き込んだ、投資環境改善に係る実行計画の調査結果に基づく策定、投資サービス提供機能改善に向けた分析、及び投資サービスに係るワーキングプランの改善を通じて、投資促進に係る調査・コーディネーション機能の強化を図り、もって民間セクターに対する投資促進サービスを改善することを目指した。		
	1. 上位目標：民間セクターに対する投資促進サービスが改善される。 2. プロジェクト目標：投資促進にかかる調査・コーディネーション機能が強化される。		
実施内容	1. 事業サイト：モンゴル 2. 主な活動： <ul style="list-style-type: none"> ・DFIRR（旧 FIFTA）と関連機関から成るワーキンググループ（WG）が、外国投資の現況・民間セクターのニーズ・DFIRRの機能改善の必要性等に係る調査・分析、関連機関の役割分担・投資政策改善に係る提言等を行い、これらの結果に基づき、投資環境改善に係るDFIRRの実行計画を策定する。 ・WGが、DFIRR（旧 FIFTA）の登録・情報提供サービス改善の観点から、他国の投資促進機関のサービス内容の調査・DFIRRに対する民間セクターのニーズ分析を行う。 ・DFIRR（旧 FIFTA）が、WGと協力の下、DFIRRの投資サービス（データ管理・情報提供・ワンストップサービス（OSS））改善に係るワーキングプランの作成、プランに基づくデータ管理システム開発・ウェブサイト改善を行い、パイロット OSS を開始する。 3. 投入実績		
	日本側 (1) 専門家派遣：7人 (2) 研修員受入：（本邦）7人（第三国）7人 (3) 機材供与：データベース関連機材、パイロット OSS 関連機材、PC 等事務機器 (4) 現地業務費：ローカルコンサルタント等	相手国側 (1) カウンターパート配置：WG メンバー計 33人（DFIRR13人、経済開発省 16人、モンゴル商工会議所（MNCCI）3人、モンゴルビジネスカウンスル（BCM）1人） (2) プロジェクト事務室、セミナー用会議室	
協力期間	2010年11月～2013年5月	協力金額	（事前評価時）167百万円、（実績）202百万円
相手国実施機関	経済開発省 外国投資規制登録局（DFIRR）（旧機関名：外交貿易省 外国投資貿易庁（FIFTA）） （事後評価時現在、DFIRRも解体され複数組織に再編されている。）		
日本側協力機関	株式会社アルメック VPI、株式会社コーエイ総合研究所		

II 評価結果

【評価の制約】

・本事業完了後、2回にわたる省庁再編があり、外国投資促進体制は大きく変わった。まず、実施機関の経済開発省 DFIRR は 2013 年 10 月の投資法制定及び 2014 年 12 月の省庁再編で国内外投資促進担当機関として首相直轄のモンゴル投資庁（IMA）が新設されたことに伴い、解体された。外国企業登録機能は国家登録庁（GASR）に移管された。さらに 2016 年 6 月の総選挙後の省庁再編により、IMA は首相直轄下に新設された国家開発庁（NDA）に統合され、GASR は知的財産国家登記庁（GAIPSR）に再編された。評価の実施に際しては、DFIRR の後継機関の NDA については十分な回答が得られず、旧経済開発省の関連部署については解体後に役割を引き継いだ省庁が確認できなかったため、調査が行えなかった。このため、GAIPSR 及び民間セクターの MNCCI・BCM への質問票・インタビュー調査並びに既存資料調査により情報を収集したが、BCM からは回答が得られなかった。以上のように、本事後評価では、限られた情報に基づき、評価判断を行わざるを得なかった。

【留意点】

・プロジェクト目標の指標 (1) 関連省庁・組織間のコーディネーション強化、(2) DFIRR（旧 FIFTA）の投資促進サービスの質向上は定性的で、かつ達成すべきレベルや判断基準が明示されていない。本事後評価では、事業による改善が既存報告書に記載された情報から確認された場合に、各指標は達成されたと判断することとする。

・上位目標の指標 (3) Doing Business における順位の改善につき、他国との相対的な関係を示す順位のみではなく、モンゴルにおける改善度合いを示すスコアを補完情報として用いる。

1 妥当性

【事前評価時・事業完了時のモンゴル政府の開発政策との整合性】

本事業は、民間セクターの開発のための外国からの投資環境の整備という、「ミレニアム開発目標に基づくモンゴル国家開発総合政策」(2007年～2021年¹)に掲げられるモンゴル政府の開発政策に合致している。

【事前評価時・事業完了時のモンゴルにおける開発ニーズとの整合性】

事前評価時、国内の投資家を差別すべきでないという世論・議会の意向が強いこともあって、政府機関が投資環境改善に係る施策・予算措置をとることが容易ではなく、外国投資家への効果的な情報提供・政策立案人材育成などが不十分だった。2012年の戦略的外国投資規制法制定により外国投資が減少したことを受け、政府は2013年4月から同法の改正を図っており、事業完了時には安定的な投資環境を確保する必要性が改めて顕在化していた。

【事前評価時における日本の援助方針との整合性】

本事業の目的である外国投資サービスの改善は、日本の対モンゴル国別援助計画(2004年)の四つの重点分野の一つである「市場経済化を担う制度整備・人材育成に対する支援」の中の協力プログラム「民間セクター支援(含む投資環境整備)プログラム」に位置づけられる。

【事業計画やアプローチの適切性】

事業実施中、2012年6月の総選挙による政権交代に伴う省庁再編があり、FIFTA(外交貿易省)は解体され、DFIRR(経済開発省)に機能が移管されたため、本事業の実施機関及び合同調整委員会メンバーが大きく変わった。事前評価調査(2008年)において省庁再編はリスクとして想定されていなかったが、本事業では、WGメンバーを中心に技術移転作業を継続したことで、当初予定どおりのスケジュールにて活動を終了することができた。また、2012年10月には実施体制の変更を踏まえてプロジェクトデザインマトリックス(PDM)が修正され、事業で作成すべき成果品も、新たな体制を念頭に置いたものに内容変更された。以上のように、事業実施中の省庁再編への対応は適切であったが、このときの改編は、DFIRRを含むWGメンバーの政府4機関が経済開発省に統合されるなど、本事業でコーディネーション強化を図った組織の統合を含むものであったことも活動の円滑な実施に貢献したと思われる。一方、後述するように、事業完了後の2014年と2016年の改編は本事業のインパクトと持続性に大きな負の影響を及ぼした。事業完了後の総選挙に伴う組織改編など頻繁な変更に関しては、将来的な省庁改編リスクは政治的な影響もあり、実施機関のコントロールの範囲を超えている面が強いため、事前に想定することは困難であった。

【評価判断】

以上より、本事業の妥当性は高い。

2 有効性・インパクト

【プロジェクト目標の事業完了時における達成状況】

プロジェクト目標は事業完了までに達成された。プロジェクト活動を通じて、投資に関する関連省庁・組織間のコーディネーションが強化され(指標1)、DFIRRにより提供される投資促進サービスの質が向上した(指標2)。

【プロジェクト目標の事後評価時における継続状況】

プロジェクト目標の達成状況は一部を除いて継続していない。投資関連省庁間のコーディネーションについては、DFIRRの解体を含む2回の省庁改編により、本事業の効果の継続は確認できなかったが、民間セクターとのコーディネーションについては、MNCIIがDFIRR及びその後継機関との協力関係を継続している。投資促進サービスの質はDFIRRが解体されるまでは維持されていた。NDAのサービスについては回答がなく、既存資料からは本事業OSSによる情報発信等のサービスが維持されていることを示す情報は確認できなかった。よって、本事業の効果としてのサービスの質が維持されている可能性は低い²。なお、NDAにおいては、これまでに国内外で開催された投資フォーラムにおいて確認された投資家からのニーズや2016年8月に政府内で設置された投資家保護委員会の活動を強化する一貫でOSSを設立することを2017年12月付けで政府官房庁より指示を受けて組織の構成や役割についての素案が出来上がっており、同プロジェクト成果を復活させる取り組みが始まっている。職員レベルでは本事業のカウンターパートが十分残されていないが、OSSサービスの質を高めるために本事業で研修を受けた彼らカウンターパートの活用を計画している。

【上位目標の事後評価時における達成状況】

上位目標は事後評価時までに一部を除き達成しなかった(三つの指標がそれぞれ未達成、検証不能、一部達成であったことによる判断)。外国企業投資家登録数は、2012年の外国投資規制法(2014年撤廃)、国際市場の資源価格の低下などの影響を受けて、事業開始時に比べて6割近く減少している(指標1)。また、民間投資家のモンゴルの投資手続きへの満足度は、満足度に係る調査が定期的・継続的に行われていないため、事業開始時と比較可能なデータが存在せず、向上度は不明である。もっとも、次に述べる投資家の手続き簡素化・期間短縮は、投資家の満足度を高める効果があると推察される(指標2)。ビジネス環境ランキング(Doing Business。世界銀行が毎年公表)におけるモンゴルの順位は低下している(指標3)が、総合スコア及びその中の「事業設立の容易性」スコアは向上している(指標3補完情報)。背景として、2013年10月に成立、同年11月に発効した投資法が、本事業の成果品である「DFIRRの投資促進サービス改善のためのロードマップ」(以下、「投資ロードマップ」という。)の提言(投資家の行政手続簡素化など)³に沿ったものとなっていること、2015年の法人登録法改正により法人登録期間が短縮化されたが、その内容は本事業による現状調査からの提言に沿った改善であることが挙げられ、本事業による調査と提言が間接的に貢献している可能性が推察される。

【事後評価時に確認されたその他のインパクト】

本事業による自然環境、社会環境への負のインパクトは発生していない。本事業によるその他の正のインパクトとして、MNCIIにおいて、本事業の研修で使われたテキストが投資及び外国貿易関連の研修、セミナー等に用いられていることが挙げられる。

¹ ただし2016年からは、同年2月に承認された「モンゴル長期開発ビジョン2030」に引き継がれた。

² 2014年以降の資源価格下落の影響により投資家が減少し、事業実施中のように多数の投資家に効率的に対応する必要性が薄れた可能性もある。

³ 事業実施中の省庁再編に伴い投資ロードマップの内容が再検討され、投資促進サービスのみでなくより広い投資マネジメントに係る政策・制度面の提言が新たに加えられた。

【評価判断】

以上より、本事業の実施により、事業完了時にプロジェクト目標は達成されたが、事後評価時には効果が一部を除き継続が確認できず、上位目標も一部を除き、達成されたとはいえない。よって、本事業の有効性・インパクトは低い。

プロジェクト目標及び上位目標の達成度

目標	指標	実績														
プロジェクト目標 投資促進に係る調査・コーディネーション機能が強化される。	(指標1) 投資に関する関連省庁・組織間のコーディネーションが強化される。	達成状況：達成（一部継続） (事業完了時) ・DFIRR（当時 FIFTA）と関連省庁（旧外交貿易省貿易経済協力局、旧国家開発改革委員会、旧大蔵省開発金融協力局）との協力体制が構築され、2012年の総選挙後の組織改編で、DFIRRと関連省庁が経済開発省に統合されたことによって強化された。また、民間セクター（MNCII、BCM）等との情報交換によって連携体制が確立された。 (事後評価時) ・事業完了後の組織改編により、DFIRRの投資促進機能はNDAに引き継がれているが、経済開発省に統合されていた旧関連省庁の機能を引き継いだ省庁は確認できなかった。一方、投資関連省庁間の連携状況・本事業の効果継続状況は以下の通り確認された。 ・MNCIIは、DFIRRと協力協定（MOU）を結んでおり、後継機関のIMA、NDAともMOUを結んでいるため協力関係は継続している。 ・NDAは外国投資登録のプロセス改善と情報の有効性を図るためにGAIPSRと国税庁と協力協定を実施している。														
	(指標2) DFIRR（旧 FIFTA）により提供される投資促進サービスの質が向上する。	達成状況：達成（一部継続） (事業完了時) ・本事業を通してOSSによる情報発信、民間ニーズのサービスへの反映、FDI統計データベースの活用により正確でタイムリーな情報提供、パイロットOSS機材の活用による顧客サービス改善などが可能になった。 (事後評価時) ・GAIPSR及びMNCIIによれば、DFIRRが解体されるまでは、投資促進サービスの質は維持されていた。NDAのサービスについては回答がなく、既存資料からは本事業OSSによる情報発信等のサービスが維持されていることを示す情報は確認できなかった。なお、その後NDAは政府の方針でOSS設立に関する取り組みを始めている。また2016年8月に設置された投資家保護委員会の活動を通じて過去2年間において投資家の信頼及びビジネス活動は回復傾向にあるとのことである。 ・カウンターパートは数名残されているが今後設立するOSSサービスの質を高めるために本事業で研修を受けた彼らカウンターパートの活用を計画している。														
上位目標 民間セクターに対する投資促進サービスが改善される。	(指標1) DFIRRに登録された投資家の数が増加する。	(事後評価時) 未達成 ■モンゴルにおける外国投資企業登録数 <table border="1" style="width:100%; text-align:center;"> <thead> <tr> <th></th> <th>2009年 (参考)</th> <th>2010年 (基準年)</th> <th>2013年 (事業完了年)</th> <th>2014年</th> <th>2015年</th> <th>2016年</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>登録件数</td> <td>545</td> <td>659</td> <td>396</td> <td>345</td> <td>302</td> <td>282</td> </tr> </tbody> </table>		2009年 (参考)	2010年 (基準年)	2013年 (事業完了年)	2014年	2015年	2016年	登録件数	545	659	396	345	302	282
		2009年 (参考)	2010年 (基準年)	2013年 (事業完了年)	2014年	2015年	2016年									
	登録件数	545	659	396	345	302	282									
(指標2) 民間投資家のモンゴルの投資手続への満足度が向上する。	(事後評価時) 検証不能 ・民間投資家のモンゴルの投資手続への満足度に係る調査は定期的・継続的に行われていないため、事業開始時と比較可能なデータが存在せず、正確な向上度は不明である。															
(指標3) Doing Businessにおける順位が改善する。 補完情報：Doing Businessにおけるスコアが改善する。	(事後評価時) 一部達成 ・総合ランキングは2016年から2017年の間に190カ国中62位から64位と2ランク下がっている。 ・モンゴルの2017年の総合スコアは2015年の66.56から2016年の67.31、2017年の68.15へ改善（スコアアップ）された。うち、法人登録期間の短縮（2015年に実現）を一つの要素とする「事業設立の容易性」スコアは2015年に91.33、2016年及び2017年に92.55と改善した。															

出所：事業完了報告書、GAIPSR及びMNCIIへの質問票調査・インタビュー、NDAのホームページ、モンゴル国投資環境・促進にかかる情報収集・確認調査ファイナルレポート、Doing Business ウェブサイト

3 効率性

本事業では、協力期間は計画どおりであった（計画比100%）が協力金額は計画を上回った（計画比120%）ため、効率性は中程度である。

4 持続性

【政策制度面】

2016年に国会で承認された「モンゴル長期開発ビジョン2030」（2016年～2030年）及び「政府行動プログラム」（2016年～2020年）においても外国投資促進は引き続き重要課題とされている。さらに、2013年に投資法が制定されるなど、法的環境の整備も進んでいる。また、モンゴル政府は開発政策計画法を2015年11月に国会承認した。同法律の施行によって国家政策に

についての政府、民間、投資家の理解がより明瞭化するに加え、民間企業の長期事業計画にも積極的な意味合いを持つものである。

【体制面】

事業完了後の省庁再編により、政府の外国投資促進体制は大きく変わった。実施機関であった DFIRR の外国投資促進機能は IMA を経て NDA の投資総合政策課及び登録・情報・プロモーション課に引き継がれ、本事業で支援した情報提供・FDI 統計データ管理活動等は登録・情報・プロモーション課の業務に含まれている。「有効性・インパクト」で記したように、NDA において本事業の成果を復活させる取り組みが始まったばかりであるが状況が確認できたため、事業効果継続に一部期待できる部分がある。NDA の投資担当部署には合計 13 名が配置されているが、OSS の設立に向けてカウンターパートの配置・増員の見込みである。なお、事後評価時点でさらなる組織変更は計画されていないが、これまで、総選挙後の政権交代や内閣改造時に組織改編が繰り返されてきたことから、将来的に現行体制が維持されるかどうかは不確実である。モンゴル政府は右記人事異動の問題を解決し、公的部門における人材政策を確実にするために 2017 年 12 月にメリット・システム（成績・能力）原則に基づく公務員雇用制度を導入するための公務員法の改正を図ったため、本法律の施行（2019 年 1 月より施行開始）に伴う人事定着率の向上が期待されている。

【技術面】

事業実施中から異動による FIFTA/DFIRR のカウンターパートの頻繁な交代が問題点として挙げられていたが、事業完了後は二度の組織改編があったため、事業完了時のカウンターパートの多くが異動・離職しており、カウンターパートが本事業を通じて移転された知識・技術を組織内で活用または他職員と共有しているかどうかも確認できなかった。DFIRR に供与された FDI 統計用データベースシステム（サーバー）は、GASR を経て GAIPSR の情報技術課に設置されている。GAIPSR は、FDI 登録業務を新たなサーバーを用いて行っているが、本事業で供与されたサーバーも旧データの抽出に活用しており、本事業で整備したユーザーマニュアルが使われている。機材の管理責任者は情報技術課のエンジニアであり、これまで異常がなかったため、維持管理は適切である。OSS パイロット窓口が組織改編でなくなっているが、コピー機、スマートボード等の主な機材については NDA の投資総合政策課及び登録・情報・プロモーション課で投資プロモーションなどのために使用されている。

【財務面】

NDA の外国投資促進関連予算に係る回答が得られず確認できなかった。なお GAIPSR によれば、本事業で供与されたサーバーの維持管理予算は IT 関連予算に含まれる形で配置されており、削減などの見通しはないが、上記「技術面」に記した状況に鑑みると、本事業の効果継続における同サーバーの役割は限定的である。モンゴル政府は、各ドナーを含む IMF 支援枠組みを 2017 年 5 月より 3 年間に渡って受けており、経済・財政の再建に取り組んでいることから、政府組織の財務面の制約がしばらく続く見込み。

【評価判断】

以上より政策・制度面に問題はみられなかった。体制面、技術面及び財務面については判断に足る十分な情報が入手できなかったが事業効果継続に必要な条件が行政と立法レベルで一部確保されていることが確認できた。よって、本事業によって発現した効果の持続性は中程度である。

5 総合評価

本事業は、プロジェクト目標（投資促進にかかる調査・コーディネーション機能の強化）を達成し、事業の効果は一部継続が確認されたものの、上位目標（民間に対する投資促進サービスの改善）は一部を除き達成しなかった。持続性については、政策制度面は確保されており、体制面、技術面及び財務面は、一部措置を講じているところが確認できた。効率性については、協力金額が計画を上回った。

以上より、総合的に判断すると 本事業の評価は低いといえる。

III 提言・教訓

実施機関への提言：

- ・行政機関の組織の持続性は引き続き大きな課題である。モンゴル政府は、組織の持続性や人員定着に係る対策を行う必要がある。
- ・NDA 及びモンゴル政府は、本事業の成果品（投資ロードマップ）が現行の投資法に沿っていることからこれをレビューし、今後の FDI 関連業務に役立てることが望まれる。

JICA への教訓：

事業完了後に大規模な組織改編のリスクがある場合の対応

・度重なる省庁再編は、本事業の有効性・インパクト、持続性に負の影響を与えた。省庁再編のリスクを軽減するために、JICA 及び実施機関は、事業で作成する諸計画を一組織の活動計画よりも、より（サブ・）セクター全体の制度構築を念頭に置いたものとし、事業実施中にモンゴル側がその計画を公式化するように働きかけるなど、将来的なリスクに対応した活動を組み込むべきであった。一方で、本事業では一部だが、効果の継続と思われる状況が事後評価時にみられた。これは、本事業が法改正につながるような提言を行ったことと、省庁再編の影響を受けない民間セクター（商工会議所）の関与を図ったことによると思われ、リスクへの対応のグッドプラクティスとして参考にし得る。もっとも、そのような対応があったとしても、省庁再編リスクは政治的な影響が強く、実施機関のコントロール範囲を超えている面が強い。そのため、特にモンゴルのように組織再編が頻繁で重大な影響を与える国の場合は実施機関が解体される場合に対応を依頼する機関として援助窓口機関を案件実施中の段階から絡ませる必要がある。ただし、本事業のように案件終了直後に実施機関が解体された場合に JICA としてフォローアップを行うための仕組が現在は明確でないため、JICA は合わせて検討しておくべきである。

資源国における投資促進サービスの改善

・本事業の成果である顧客サービスの継続がウェブサイト等にて確認できなかった背景には、2014 年以降の資源価格下落の影響により投資家が減少し、事業実施中のように多数の投資家に効率的に対応する必要性が薄れた可能性も考えられる。モンゴルのような資源国において投資促進サービスに係る協力を計画する際は、協力により改善するサービスの持続性は将来の資源価格変動にも影響を受ける可能性があることを念頭に置く必要がある。