

事業事前評価表

1. 案件名

国名：モンゴル国

案件名：財政・社会・経済改革開発政策借款

L/A 調印日：2017年12月5日

承諾金額：32,000百万円

借入人：モンゴル国政府（The Government of Mongolia）

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における財政・社会・経済セクターの開発実績（現状）と課題

モンゴル国（以下、「モンゴル」という。）は GDP における産業別構成比は鉱業が 20%（2016 年）と最多を占めており、石炭や銅を中心とした鉱物資源セクターへの依存度が高い資源国である。しかし、主要輸出品である鉱物資源価格の下落、輸出の約 8 割を占める中国経済の成長鈍化、FDI の急減も相まって経済は右肩下がりに落ち込み、IMF によれば、2011 年に 17.3% を記録した GDP 成長率は 2016 年に 1.0% となった。

財政運営については、2016 年予算策定時に対 GDP 比財政赤字を▲3.5% に抑制したが、当時の政権の対外借入等により歳出が急拡大した。IMF によれば、2016 年の対 GDP 比財政赤字は▲17.0% に悪化、対 GDP 公的債務残高は 87.6% を記録した。2016 年 6 月の選挙後に誕生した人民党政権は IMF の拡大信用供与措置（Extended Fund Facility。以下、「EFF」という。）を受けるべく、2017 年 4 月に歳出見直し・歳入拡大を企図した 2017 年補正予算並びに対 GDP 比財政赤字を 2019 年には▲6.9% まで縮減する中期財政フレームワークを国会承認した。また、準財政活動として実施された中央銀行の住宅貸付プログラムやモンゴル開発銀行の予算外支出を改革し、大蔵省の予算統制権強化を図る予定である。2017 年 3 月が償還期日である 5.8 億ドルの政府保証付きモンゴル開発銀行債の債務交換や 2018 年 1 月が償還期日である 5 億ドルの国債の償還用借換え債券発行は成功したものの、今後財政赤字を持続的にファイナンスして国際社会の信頼を取り戻すためには、IMF を含む各ドナーからの譲許的資金調達及び EFF の着実な実行による財政規律の改善が不可欠である。

銀行セクターについては、経済の低迷に伴って資産の劣化が深刻化し、モンゴル銀行（中央銀行）によれば、不良債権比率は 2017 年 7 月末に 8.8% を記録し、過去 3 年程度で倍増している。モンゴル政府は資産管理会社設立による不良債権処理、銀行業界再編やガバナンス向上を目指しているが、改革の取り組みは緒に就いたばかりであり、着実な実施が求められている。

社会セクターについては、現金給付対象者を全子供から貧困層など社会的弱者へ絞り給付ターゲット化を図る改革の実行、医療のサービスデリバリーの強化、社会的弱者が多く居住するゲル地区の基礎インフラ改善や世界一深刻と言われる大気汚染への対策など依然多くの課題を抱えており、更なる取り組みの実施が期待されている。

経済成長については、現在開発中の世界最大級のオユトルゴイ銅金鉱山からの生産・輸出や、民間企業連合と契約交渉中の世界最大級のタバントルゴイ炭田から石炭

の生産・輸出を行えば、将来的に経済成長に大きな寄与が見込まれる。ただし、持続的経済成長のためには鉱物資源への過度な依存を脱却し、インフラ整備を行った上で他国との投資・貿易関係の強化、投資環境整備や経済多角化、関連する人材育成を着実に進展させる必要がある。

(2) 当該国における財政・社会・経済セクターの開発政策と本事業の位置づけ

2016年11月に国会承認された経済再生計画は、①マクロ経済安定化政策の実施、②中長期における経済構造改革の実施、安定的な経済成長の確保、債務負担の軽減、の二大戦略が謳われており、ドナー諸国や国際機関の支援による短期間での経済再生を最優先課題としている。財政・社会・経済改革開発政策借款（以下、「本事業」という。）はIMFのEFFを中心とした国際的支援枠組みの下、モンゴル政府の開発政策を踏まえ、財政・社会・経済分野の政策改革の実施を促進するものと位置付けられる。モンゴルの財政・経済危機への対応強化を図り、財政・社会・経済安定化に寄与するためにも本事業による財政支援が必要である。

(3) 財政・社会・経済セクターに対する我が国及びJICAの援助方針と実績

対モンゴル国国別開発協力方針（2012年5月）では重点分野として「鉱物資源の持続可能な開発とガバナンスの強化」、「全ての人々が恩恵を受ける成長の実現に向けた支援」、「ウランバートル都市機能強化」を掲げている。2017年3月に署名された「戦略的パートナーシップのための日本・モンゴル中期行動計画（2017年-2021年）」において、経済協力に関しては、①投資・ビジネス環境の整備、②経済の多角化、③より活力ある経済関係の構築に関する行動計画が設定された。なお、①ではIMFの下で策定された国際的支援パッケージの一環として、モンゴル政府が財政上の困難を克服し、経済の中長期的な成長・安定化を図るため日本政府が協力する旨言及している。

対モンゴル国JICA国別分析ペーパー（2017年9月）においても「健全なマクロ経済の運営とガバナンス強化」、「環境と調和した均衡ある経済成長の実現」、「インクルーシブな社会の実現」を重点課題として検討している。本事業は財政・社会・経済の政策・制度改革を支援するものであり、これら方針・分析に合致する。財政・社会・経済セクターに関する近年の支援実績は別添ポリシーマトリクスに記載のとおり。

(4) 他の援助機関の対応

IMFは、約4.3億ドルのEFFを2017年5月に理事会承認済であり、各ドナーを含むIMF支援枠組みの総額は約56.5億ドルに達するとしている。原則四半期毎にレビューを実施し、3年間にわたってマクロ経済運営をモニタリング予定であり、2017年10月の第一次兼第二次レビューミッションではプログラムはオントラックであると事務レベルで評価している。

世界銀行は、今後最大約6億ドルを支援予定である。このうち財政、社会保障制度、経済競争力・多角化支援をポリシーマトリクスの柱とした開発政策借款フェーズ1（1.2億ドル）を2017年11月に理事会承認済である。

アジア開発銀行は、今後最大約9億ドルを支援予定である。このうち2017年5月に銀行部門政策ベース借款（1億ドル）、社会福祉部門政策ベース借款フェーズ2（1.5億ドル。同額のフェーズ1は2015年10月承諾済）を理事会承認済である。

中国人民銀行はモンゴル中央銀行と150億人民元（約22億ドル相当）を上限、期限を2017年8月とする通貨スワップ協定を締結している。両者は同協定期限の3年

間延長を 2017 年 7 月に正式合意している。

韓国は、今後総額最大約 7 億ドルのプロジェクト型借款支援を行う予定である。

(5) 事業の必要性

本事業は、モンゴル政府の開発政策、我が国及び JICA の協力方針・分析に合致し、現在実施中の事業との相乗効果も期待できる。また、財政・社会・経済改革を通じて、SDGs ゴール 2「飢餓撲滅、食糧安全保障、栄養の改善、持続可能な農業の促進」、3「健康な生活の確保、万人の福祉の促進」、4「万人の包摂的で衡平な質の高い教育の確保、生涯学習の機会の促進」、8「持続的、包摂的で持続可能な経済成長と、万人の生産的な雇用と働きがいのある仕事の促進」、9「強靱なインフラの構築、包摂的で持続可能な工業化の促進とイノベーションの育成」、11「包摂的、安全、強靱で、持続可能な都市と人間住居の構築」、17「実施手段（MOI）の強化と持続可能な開発のためのグローバル・パートナーシップの活性化」に貢献すると考えられる。IMF を中心とした国際的支援枠組みの下、モンゴルの財政・経済危機への対応強化を図り、当国の財政・社会・経済安定化に寄与するものであるため、本事業の実施を支援する必要性は高い。

3. 事業概要

(1) 事業の目的：本事業は、モンゴル政府の財政・社会・経済分野の政策改革について、財政支援と政策対話等を通じてその着実な実行を支援することにより、安定的なマクロ経済運営、社会的弱者支援の促進、経済成長の強化を図り、もってモンゴルの財政・社会・経済安定化に寄与するもの。

(2) プロジェクトサイト/対象地域名：モンゴル全土

(3) 事業概要：以下に挙げる分野において、モンゴルの政策改革を支援し、我が国との政策対話の促進を図る。設定されているポリシーマトリクスは別添のとおり。

ア) 安定的なマクロ経済運営：中期財政運営枠組み、歳出見直し、歳入拡大、モンゴル開発銀行改革、モンゴル中央銀行改革、財政協議会設立、大蔵省予算統制権強化、不良債権対策、銀行監督・規制強化、銀行ガバナンス強化等の改革。

イ) 社会的弱者支援の促進：社会的弱者への補助金ターゲット化、サービスデリバリー強化、社会的弱者の生活環境改善等の改革。

ウ) 経済成長の強化：FDI の活性化、投資環境整備と経済多角化等の改革。

(4) 総事業費：円借款額：32,000 百万円

(5) 事業実施スケジュール：本事業の財政支援開始は 2017 年 1 月とする。ポリシーマトリクスのうち、今次借款対象である一期目のプレイヤーアクションの達成目標は 2017 年 5 月とし、全てのプレイヤーアクションが達成されていることから、貸付完了（2017 年 12 月を予定）をもって事業完成とする。

(6) 事業実施体制

1) 借入人：モンゴル国政府（The Government of Mongolia）

2) 事業実施機関：大蔵省（Ministry of Finance）

3) 運営／維持・管理体制：改革の実施にあたって、モンゴル政府内の関連省庁との調整は大蔵省が行う。

(7) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境社会配慮

- ① カテゴリ分類：C
 - ② カテゴリ分類の根拠：本事業は、「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」（2010年4月公布）上、環境への望ましくない影響は最小限であると判断されるため。
- 2) 貧困削減促進：貧困層への補助金ターゲティング
- 3) 社会開発促進：本事業ではコンポーネントの一部において社会的弱者支援を促進するためフードスタンププログラムが実施されるが、フードスタンプは主に世帯の女性により活用されているため、女性の経済活動支援と言える（ジェンダー活動統合案件に分類）。

(8) 他ドナー等との連携：ポリシーマトリクスのうち安定的なマクロ経済運営はIMF・世界銀行・アジア開発銀行のプライヤーアクション及び今後講ずべき政策アクションと整合性をとった。社会的弱者支援の促進、経済成長の強化はこれら国際機関とも連携し、意見交換しつつ策定した。政策改革達成状況のモニタリングは、各関係機関と連携を取り情報収集をしつつ、必要に応じドナー合同でのレビュー実施を予定。

4. 事業効果

- (1) 定量的効果：別添のポリシーマトリクス記載のとおり
- (2) 定性的効果：モンゴル政府の政策立案・実施能力の強化、民間投資促進
- (3) 内部収益率：算出せず

5. 外部条件・リスクコントロール

IMFによるEFFレビュー状況がオントラックであること

6. 過去の類似案件の評価結果と本事業への教訓

- (1) 類似案件からの教訓：ミャンマー連邦共和国向け「社会経済開発支援借款」（2013年）の事後評価結果等から、改革支援を伴う借款と技術協力との連携の必要性を教訓として得ている。またモンゴルにて2009年、2012年に実施した「社会セクター支援プログラム（Ⅰ）、同（Ⅱ）」の事後評価結果等から、改革効果持続・効果向上のためには関係ドナーが継続的に事業効果をフォローアップできるように、事業終了後も引き続き政策協議が行える体制構築が必要との教訓が得られている。
- (2) 本事業への教訓の活用：上記教訓を踏まえ、本事業においては政策レベルの改革項目を現場レベルでの改革に結びつけるべく、技術協力プロジェクトを中心に政策改革の実施を支援し、本事業完成後も引き続き改革効果持続、効果向上をモニタリングする体制を構築する。

7. 今後の評価計画

- (1) 今後の評価に用いる指標：別添のポリシーマトリクス記載のとおり
- (2) 今後の評価のタイミング：事業完成2年後

以上

別添 ポリシーマトリクス

| 政策項目 | 主なプレイヤーアクション（これまでの改革努力） | 今後講ずべき主な政策アクション（次フェーズのトリガー） | 指標名 | 基準値（2016年12月） | 目標値（2019年12月） | JICA関連事項 | |
|---|--|---|---|--|---------------------------------|---|--|
| 1. 安定的なマクロ経済運営 （財政・準財政・財政規律のアクションはIMFと世銀のポリシーマトリクスと整合、銀行部門のアクションはIMFとADBのポリシーマトリクスと整合） | | | | | | | |
| 財政 | 1-1 中期財政運営枠組 | 2017年補正予算及び中期財政フレームワーク国会承認 | IMFプログラムに準拠した2018年予算国会承認 | GDP比財政赤字 | 17.0% | 6.9% | |
| | 1-2 歳出見直し | 資本支出支払い遅延防止のため、約束手形プログラムを廃止 | 公共投資合理化ガイドライン閣議承認 | 約束手形決済のための資本支出額 | 6,720億トログ | 0トログ(2017-2019年) | 開発政策・公共投資にかかる情報収集・確認調査（2016年10月～2017年2月） |
| | 1-3 歳入拡大 | 高額所得者の個人所得税率引き上げ、アルコール・タバコ増税 | 免税制度の簡略化 | GDP比個人所得税、アルコール・タバコ税収 | 3.3% | 3.7% | 国税庁徴税機能強化及び国際課税取組支援プロジェクトフェーズ1、同フェーズ2（2013年11月～2016年10月、2017年1月～2020年1月） |
| 準財政 | 1-4 モンゴル開発銀行改革 | モンゴル開発銀行による資本支出停止 | 包括的外部監査実施、結果の一般公表 | モンゴル開発銀行による資本支出 | 2,520億トログ | 0トログ | |
| | 1-5 モンゴル中央銀行改革 | モンゴル中央銀行による住宅貸付プログラム停止 | 効率的な住宅貸付プログラムとなるよう制度再構築 | モンゴル中央銀行による住宅貸付プログラム純貸付額 | 4,040億トログ | 0トログ | |
| 財政規律 | 1-6 財政協議会設立 | | 財政協議会設立に向けた関連法改正 | 財政協議会の設立 | 未設立 | 設立 | |
| | 1-7 大蔵省予算統制権強化 | | 国会による歳出拡大圧力を防ぐための統合予算法改正 | 国会による歳出拡大圧力を防ぐための統合予算法の改正 | 未改正 | 改正され、財政赤字が低減 | 内部監査能力向上支援プロジェクトフェーズ1、同フェーズ2（2012年1月～2014年7月、2014年9月～2017年8月） |
| 銀行部門 | 1-8 不良債権対策 | 資産管理会社設立に向けた省庁横断ワーキンググループ設立 | 透明性のある不良債権処理の進展 | 資産管理会社の設立 | 未設立 | 設立 | |
| | 1-9 銀行監督・規制強化 | モンゴル中央銀行が銀行業界再編ステップを提示 | モンゴル中央銀行が国際的慣習に則った資本規制、早期介入措置を実施 | 国際的慣習に則った資本規制、早期介入措置の実施 | 未実施 | 実施され、未達銀行の業界再編が進展 | |
| | 1-10 銀行ガバナンス強化 | 金融セクターのガバナンス向上の段階を示した経済再生計画国会承認 | 長期的金融市場発展戦略策定 | 長期的金融市場発展戦略の策定 | 未策定 | 策定され、外資系銀行の参入が促進 | |
| 2. 社会的弱者支援の促進 | | | | | | | |
| 2-1 社会的弱者への補助金ターゲット化 | 2017年補正予算でのターゲット化したフードスタンププログラム予算額維持 | 中期財政フレームワークに即し、フードスタンププログラム予算額増加 | ・フードスタンププログラム支給対象世帯・同世帯当たり支給額 | ・26,000世帯 ・45,500トログ/世帯 | 基準値に比べ世帯数及び支給額ともに増加 | | |
| | 2-2 サービスデリバリー強化 | 医療指導者養成ワークショップ政策策定のための政府手続き承認 | 医療指導者養成ワークショップ政策及び指針承認 | 医療指導者養成ワークショップ | 医療指導者養成ワークショップ政策提案がワーキンググループで議論 | 医療指導者養成ワークショップを政策に基づき継続実施 | 一次及び二次レベル医療施設従事者のための卒後研修強化プロジェクト（2015年5月～2020年5月） |
| 2-3 社会的弱者の生活環境改善 | モンゴル国立医科大での卒後研修のための省庁間連携必要性認識 | 卒後研修プログラム実施フレームワーク強化のための連携プロセス確認 | 卒後研修プログラム実施フレームワークの策定 | 未策定 | 実施のためのフレームワーク確立 | ・同上 ・日本モンゴル教育病院運営管理及び医療サービス提供の体制確立プロジェクト（2017年3月～2022年3月） ・日本モンゴル教育病院建設計画（2015年5月G/A調印） | |
| | ゲル地区開発を含むマスタープラン実施計画閣議承認 | 土地区画整理事業対象モデル候補地区の選定 | 土地区画整理事業対象モデル地区の選定と開発 | モデル地区未選定 | モデル地区のインフラ開発進展 | ウランバートル市マスタープラン計画・実施能力改善プロジェクト（2014年9月～2018年12月） | |
| | 国家大気汚染削減プログラム閣議承認 | ゲル地区の非効率石炭燃焼のエネルギー転換促進 | 大気汚染物質 | PM2.5 - 256µg/m3 PM10 - 279µg/m3 SO2 - 89µg/m3 | 基準値に比べ改善 | ウランバートル市大気汚染対策能力強化プロジェクトフェーズ1、同フェーズ2（2010年3月～2013年3月、2013年12月～2017年6月） | |
| 3. 経済成長の強化 | | | | | | | |
| 3-1 FDIの活性化 | 二国間の健全な投資・経済交流促進に資する内容の租税条約締結を目指すことで日本モンゴル両政府は一致 | 二国間の健全な投資・経済交流促進に資する租税条約の締結に向けた協議が進展 | 租税条約の締結 | 未締結 | 締結（2021年） | | |
| | 日本モンゴル経済連携協定発効 | 投資問題の改善を通じた直接投資の増大 | 登録日本企業数 | 557社（2015年8月） | 基準値に比べ増加 | | |
| 3-2 投資環境整備と経済多角化 | 新ウランバートル国際空港開港のためのコンセンション契約交渉開始 | 新ウランバートル国際空港開港のためのコンセンション契約交渉受託支援、空港関連施設の早期整備 | ・新ウランバートル国際空港開設状況 ・年間旅客数 ・GDP比観光業 | ・未開港 ・100万人 ・1.0%（2015年） | ・開港 ・120万人 ・1.2% | 新ウランバートル国際空港建設事業（I）、同（II）（2008年5月L/A調印、2015年4月L/A調印） | |
| | 証券会社監督ガイドライン更新 | 資本市場人材育成制度刷新 | 国際基準の証券外務員人数 | 0人 | 100人 | 資本市場規制・監督能力向上プロジェクト（2014年7月～2017年6月） | |
| | 競争法改正に向けたセミナー実施、及びワーキンググループ設置 | 競争法改正案国会提出、関連規則整備開始 | 競争法改正案 | 未起草 | 競争法改正案・関連規則施行 | 公正競争環境改善プロジェクト（2015年9月～2018年9月） | |
| | 日本の高等専門学校に対する留学生派遣開始 | 産業多角化に資する技術人材養成 | 日本の高等専門学校に対する留学生派遣数 | 24人 | 70人 | 工学系高等教育支援事業（2014年3月L/A調印） | |
| | ビジネス人材育成事業の強化を含む、モンゴル日本人材開発センターの中期事業計画策定 | ビジネスコースを受講する中小企業数増加 | ビジネスコース受講中小企業数 | 468社（2015年までの累計） | 600社（2019年までの累計） | モンゴル日本人材開発センタービジネス人材育成・交流拠点機能強化プロジェクト（2015年4月～2020年4月） | |
| | 日本及びモンゴルでビジネス環境セミナー開催、ビジネス環境ガイド等発行 | モンゴルでフォローアップセミナー開催、ビジネスマッチング強化 | モンゴルでのセミナー参加企業数 | 30社 | 100社（2019年までの累計） | 投資環境・促進にかかる情報収集・確認調査（2015年11月～2017年3月） | |
| | 農牧業分野のモンゴル政府代表団が訪日 | 農牧業分野の新規協力案件形成のためのワーキンググループ設置 | 農牧業分野の新規案件 | 未形成 | 案件が採択・開始される | 農牧業セクターにかかる情報収集・確認調査（2016年12月～2017年6月） | |

(注) 下線部のアクションは JICA の技術協力等に関係するもの。