

事業事前評価表

国際協力機構 東・中央アジア部 東アジア課

1. 基本情報

国名：モンゴル国

案件名：新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援円借款

L/A 調印日：2020年11月5日

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における新型コロナウイルス対応の現状・課題及び本事業の位置付け

モンゴル政府は、新型コロナウイルス（以下「COVID-19」という。）の世界的な拡大に対し、国境を接する隣国中国において感染者急増の傾向がみられた2020年1月以降、厳格な施策を継続的に発表した。高度防疫体制を敷いて、国際航空便の運航停止（チャーター便を除く）、外国人の入国規制、貨物以外の陸路の国境の閉鎖、全国の学校の休校等の対策を講じている他、乳幼児や児童を擁する親の在宅勤務体制の配慮義務等の施策を実施している。また、モンゴル政府は、コロナ禍の経済・社会的影響を改善し、COVID-19の予防及び治療を包括的に行うことを目的とした「COVID-19パンデミック対応計画」を3月に発表し、COVID-19の国内感染拡大に備えた体制強化を開始した他、4月29日には「COVID-19感染拡大防止法」を制定し、公衆衛生の維持に努めている。

このような対策が功を奏し、感染者数は349名、死亡者は0名と、いずれも他国に比して低水準に抑えられている。また、確認されている感染者はいずれも国外からの帰国者あるいは渡航者のみで、市中感染の例は報告されていない。感染者数が少なく、指定施設内での隔離が機能していることから、現時点で医療崩壊は生じていない（いずれも11月2日時点）。

上記の厳格な感染予防に関する政策は、感染拡大の抑制に寄与しているとみられる一方、早期から厳格な対応を図ってきたこと、特に2019年のモンゴルの輸出量の約80%を占める中国との国境封鎖を早期に実施したことにより、経済の急速な減退を招いている。中でも、主要な輸出品である鉱物資源（石炭、銅、金等）の産出・輸出量が減少し、2020年第一四半期（1月～3月）の鉱業セクターの経済成長率は対前年度比で▲29.5%、鉱物資源の運搬を中心とする貿易・サービスセクターは同比▲6.8%と大きく減少しており、経済全体の経済成長率も▲10.9%まで落ち込んだ（モンゴル統計局）。中国との鉄道以外の陸路の往来については、2020年3月末に国際貨物トラックの運転手に限り出入国を許可しており、中国経済の回復に従いモンゴル経済も今後持ち直すことが見込まれるが、世界銀行は最新の報告書（Global Economic Prospects, June 2020）にて、モンゴルの2020年の経済成長率を▲0.5%（2020年1月時点の予測値から6.0%減）と予測している。

上述の状況下、モンゴル政府は、国境の封鎖や移動の制限等により大きな影響を受けた国内経済の回復及び社会的脆弱層の生活支援を目的に、2020年3月に経済対策として「高度準備態勢導入に伴う経済促進に向けた一部の対策：総額5.1兆MNT（モンゴルトゥグル

グ) (約18.4億USD)」を閣議決定した。また、5月には第二期の経済対策として「COVID-19 感染症パンデミック時における経済活性化・国民生活支援に向けた一部の社会保障対策：総額0.793兆MNT (約2.8億USD)」を講じている。

加えて、8月に臨時国会を開催し、これら経済対策の一部の期間の延長等に対し、補正予算による追加拠出を決定した。これらの経済対策は、医療機器・医薬品の調達に係る輸入税及び付加価値税の減免から子ども手当支給額の増額、社会保険料支払いの一部期間の減免、法人・個人の所得税の減免、企業向け補助金や譲許的融資の提供に至るまで、幅広い支援内容で構成されている。

なお、これに先立つ4月末には、COVID-19対策に資する金融セクターの制限緩和や制度改善を図ることを目的に、「COVID-19に対し、財政及び経済の安定性、リスク未然防止、電子化移行を確実にするための措置」を国会で決議し、同措置下で銀行融資金利の引き下げ、医師・公務員等への住宅ローン優遇措置の導入、行政サービスの電子化等を検討している。

モンゴル政府は、これらの追加の経済・社会保障政策等の実施により生じる2020年度予算の資金ギャップ (約17億USD) を、外部 (国際金融機関や二国間援助機関等) からの借入や2020年度予算の歳出計画の見直し、過去の鉱物資源の収入を原資とした安定化基金 (Stabilization Fund) からの補填、国内向け現地通貨建て国債の発行等により補完する計画を立てている。

「新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援円借款」(以下「本事業」という。)は上記の資金ニーズを踏まえ、財政支援を通じて、上述のCOVID-19 への対応を行うモンゴル政府を支援するものである。

(2) 新型コロナウイルス対策に対する我が国及び JICA の協力方針等と本事業の位置付け

我が国の対モンゴル国国別開発協力方針 (2017 年 12 月) では「持続可能な経済成長の実現と社会の安定的発展」を大目標に掲げ、「モンゴル政府が経済発展を確実なものとするとともに、その恩恵を貧困層まで十分に波及させ、持続可能で均衡のとれた成長に向けたモンゴル政府の取組を我が国として支援する」としている。また、対モンゴル国 JICA 国別分析ペーパーにおいても「マクロ経済の安定化・産業発展」と「健全な社会の構築」を上位目標とし、産業多角化による経済成長の実現と経済成長下で取り残される脆弱層への支援の拡大を同時に進めることを企図している。

本事業は、COVID-19 に対する経済回復及び社会的脆弱層の社会保障への対策を行うモンゴル政府を支援するものであり、上記方針、分析に合致する。加えて、本事業は世界的な COVID-19 による影響への対応を支援する観点から「自由で開かれたインド太平洋」における平和と安定の確保に資するものである。また、SDGs ゴール 1 (貧困の撲滅)、2 (飢餓の撲滅)、3 (健康な生活の確保と福祉の推進)、5 (ジェンダー平等の達成)、8 (包摂的かつ持続可能な経済成長)、10 (不平等の是正) に貢献すると考えられる。

(3) 他の援助機関の対応

世界銀行は、COVID-19 の感染拡大抑制に資する医療サービスの強化及び予防策の啓蒙等を対象とした緊急財政支援「COVID-19 Emergency Response and Health System Preparedness Project (2,690 万 USD)」を4月2日の理事会で承認した。

ADB は、世界各国で実施している緊急支援パッケージ (Countercyclical Support Facility COVID-19 Pandemic response option (CPRO)) の一環として、モンゴルにおいて「COVID-19 Rapid Response Program (1 億 USD)」を実施することを5月12日の理事会で承認した他、既存の保健セクターの財政支援に追加借款 (3,000 万 USD) を供与し、医療施設への資器材供与等の緊急の資金ニーズに応えている。

IMF は、6月3日の理事会でモンゴル向けの「Rapid Financing Instrument (約9,900 万 USD)」を承認し、モンゴルの COVID-19 対策下の資金ギャップの解消に貢献している。

AiIB は、前述の ADB による CPRO との協調融資の形で、緊急財政支援「COVID-19 Rapid Response Program (1 億 USD)」を6月19日の理事会で承認している。

なお、中国人民銀行は、モンゴル銀行との間で締結した150億人民元 (約22億 USD 相当) を上限とする通貨スワップ協定について、当初の期限である2017年7月に期限を3年間延長したことに続き、2020年7月に再度同期限を3年間 (2023年7月まで) 延長した。

3. 事業概要

(1) 事業目的

本事業は、COVID-19 の感染拡大抑制のための厳しい対策の実施により経済活動が制限され、中小企業や社会的脆弱層の著しい困窮が懸念されるモンゴルにおいて、公衆衛生対策、経済対策、社会的脆弱層への社会保障の拡充等を行うモンゴル政府への財政支援を行うことにより、当国における COVID-19 の感染拡大抑制及び COVID-19 感染拡大抑制政策の社会経済的影響の緩和・抑制を図り、もって当国の社会経済の安定及び開発努力の促進に寄与するもの。

(2) プロジェクトサイト／対象地域名

モンゴル全土

(3) 事業内容

COVID-19 の影響を緩和するため下表の経済・社会保障政策を策定・実施するモンゴル政府への財政支援を行う。本事業は、緊急的な政策を推進するものであるため、貸付実行はL/A 発効後当国政府の申請に基づき直ちに行われ、資金は当国政府の一般財政に組み込まれる。

なお、本事業がCOVID-19対策のための経済・社会保障政策の資金需要に応えた実績を

確認することを目的に、モンゴル政府が実施する各種対策のうち、脆弱層への社会保障の拡充と企業活動回復の観点からJICAがその実施を特に重要視する項目（下表の下線部分）をモニタリング重点項目として抽出し、貸付実行後、それらの実施状況をモニタリングする（モニタリング方法は後述）。

モンゴル政府による COVID-19対策のための 経済・社会保障政策	分野	具体的な活動
政府令114号 （2020年3月）： 高度準備態勢導入に伴う経済促進に向けた一部の対策（第一期経済対策）	社会的脆弱層を中心とした個人に対する経済支援・社会保障の拡充	<u>社会保険料支払いの一部免除</u> 、 <u>一部企業の労働者への短期的な補助金の支給</u> 、 <u>税金未納者に対する延滞損害金の一部免除</u> 、 <u>賃金・報酬に対する個人所得税の免除</u> 、 <u>子ども手当の追加支給</u> 、 <u>電気料金延滞損害金の免除</u> 、 <u>電気料金滞納者の電力供給停止措置の免除</u>
	経済活動への支援	<u>一部企業の法人税の減税</u> 、 <u>社会保険料支払いの一部免除</u> 、 <u>社会保険料未払い分の延滞損害金の免除</u> 、一定の条件下での賃貸料収入に対する法人所得税の控除、米や小麦等の輸入税及び付加価値税の免除、燃料（ディーゼル等）価格の引き下げ
	公衆衛生対策の強化	医療機器や器具・医薬品等の調達、COVID-19対策関連物品の輸入税及び付加価値税の免除等
	予算収入の確保に応じた効率性の高い財政の管理	公共予算投資事業の優先度の見直し及び前年度から繰り越された事業や保健分野の投資事業・施策への予算の優先的な確保
政府令167号 （2020年5月）： COVID-19感染症パンデミック時における経済活性化・国民生活支援に向けた一部の社会保障対策（第二期経済対策）	社会的脆弱層を中心とした個人に対する経済支援・社会保障の拡充	<u>子ども手当の追加及び支給期間の延長</u> 、 <u>低所得者層への食料品クーポンの増額</u> 、 <u>社会福祉年金支給額の増額</u> 、 <u>カシミヤ用ヤギ所有者への補助金</u>
	COVID-19対策のための予算計画の見直し	金の採掘量・石炭や石油の輸出量の増加、国内貨物輸送事業の運営強化、農産物の生産量増強、国内観光産業の活性化、ホテル等サービス施設の営業活動再開に向けた規則・環境づくり、感染予防策の認知度向上に向けた活動の実施

モニタリング方法としては、モンゴル大蔵省より定期的に政府のCOVID-19関連政策の履行状況の報告を受けることとし、期限は2021年6月までとする。モニタリング終了時の定量的効果（4.（1）に記載）の達成状況については、モンゴル大蔵省が確認のうえJICAに報告する。定性的効果（4.（2）に記載）については、モンゴル国家統計局が作成する調査報告書にて確認する。また、JICAと同様にモンゴルにて緊急財政支援を展開

している IMF、世銀、ADB、及びモンゴルにおいてドナー間の COVID-19 対策の取りまとめ役となっている UNDP 等と情報交換を行い、モンゴル政府の COVID-19 対策のための経済・社会保障政策の実施状況を広く把握することに努める。

なお、JICA 技術協力プロジェクト等を通じ、モンゴル政府による COVID-19 対策のための経済・社会保障政策の実施状況及びその影響についての情報収集も行う。その上で、将来 COVID-19 流行に類する緊急事態に対処するにあたっての教訓を導出し、前述のモニタリングにかかるモンゴル政府との協議の機会に併せてモンゴル政府に報告する。特に、ガバナンス、保健、社会保障分野において実施中の以下の JICA 技術協力プロジェクトについては、下記の観点で情報収集を行う。

- ・「国税庁改正税法執行能力強化支援プロジェクト」： COVID-19 対策としての各種減免措置が、2020 年度の税収に与えた影響や、緊急事態における適切な減免措置の範囲。
- ・「公共投資計画策定能力強化プロジェクト」： COVID-19 関連予算の歳出計画の見直し過程において、本プロジェクトを通じて策定を支援した公共投資計画策定ガイドラインに基づいて公共投資事業の優先付けの見直しが適切に行われたか。
- ・「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」及び「医師及び看護師の卒後研修強化プロジェクト」：本プロジェクトにて策定を支援した感染防護研修パッケージの活用・展開状況や、医療従事者向け研修の平常時及び緊急時の予算措置及び事業展開の適切な対処方法。
- ・「障害児のための教育改善プロジェクト フェーズ 2」及び「障害者自立支援制度構築プロジェクト」： COVID-19 による外出規制や学校の休校が障害児・障害者本人の生活及びその家庭の家計等に与えた影響。

(4) 総事業費

借款額：25,000 百万円

(5) 事業実施期間

本事業の財政支援開始は、モンゴル政府による経済対策「高度準備態勢導入に伴う経済促進に向けた一部の対策」が開始された 2020 年 4 月 1 日とする。貸付実行（2020 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

モンゴル大蔵省（Ministry of Finance）

(7) 他事業、他援助機関等との連携・役割分担

1) 我が国の援助活動

特になし。

2) 他援助機関等の援助活動

特になし。

(8) 環境社会配慮・横断的事項・ジェンダー分類

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) 横断的事項

① 気候変動対策関連案件：特になし。

② 貧困対策・貧困配慮:本事業が支援対象とするモンゴル政府の社会保障政策には、子ども手当の増額や低所得者向け食料クーポンの増額、給与所得に対する所得税の一時免除等、貧困層に直接裨益するものが多く含まれており、経済危機下で増加する可能性の高い貧困世帯の拡大抑制に資する。

③ エイズ/HIV等感染症対策：特になし。

④ 参加型開発：特になし。

⑤ 障害配慮等：本事業が支援対象とするモンゴル政府の社会保障政策には、障害者及びその家族を対象とした社会福祉年金支給額の増額が含まれており、COVID-19による障害者への影響緩和に資する。

3) ジェンダー分類：【対象外】ジェンダー主流化ニーズ調査・分析案件

<分類理由>

本事業は、審査にてジェンダー主流化ニーズが調査されたものの、ジェンダー平等や女性のエンパワメントに資する具体的な取組を実施するに至らなかったため。

(9) その他特記事項

日本政府は、モンゴルにおける COVID-19 対策として、無償資金協力（経済社会開発計画）を実施し、救急車、高濃度酸素発生器等の保健・医療関連機材を供与している。

4. 事業効果

(1) 定量的効果

アウトカム（運用・効果指標）

指標名**	基準値 (2020年3月実績値)	目標値 (2021年3月)
社会保険料支払いを6か月（2020年4/1-10/1）免除された労働者（社会脆弱層）の人数 （政府令114号1.1及び1.2に該当）	0	強制加入者：401,800 任意加入者：144,300
社会保険料支払いを6か月（2020年4/1-10/1）免除された企業の数 （政府令114号1.1及び1.2に該当）	0	38,400
コロナ禍に営業停止もしくは2020年2月及び3月の収入が半減したものの雇用を維持している民間企業に勤務する労働者に対する一時給付金*が支給された人数 （政府令114号1.3に該当） *200,000MNT***	0	73,000 (6,900社)
法人所得税が9か月（2020年4/1-12/31）免除された中小零細企業の数 （政府令：114号1.4に該当）	0	100,300
賃金・報酬に対する所得税が6か月（2020年4/1-10/1）免除された労働者の人数 （政府令114号1.9に該当）	0	700,000
子ども手当の支給額*が9か月（2020年4/1-12/31）増額された人数 （政府令114号2及び政府令167号5.1に該当） *20,000 MNT/月→100,000 MNT/月	0	1,250,000
低所得者層への食料品クーポン支給額*が6か月（2020年4/1-10/1：子ども対象）もしくは9か月（2020年4/1-12/31：成人対象）増額された人数 （政府令167号5.2に該当） *成人：16,000 MNT/月→32,000 MNT/月、 子ども：8,000 MNT/月→16,000 MNT/月	0	成人(4/1-10/1)：22,000 (10/1-12/31)：24,000 子ども：117,000
障害者及びその家族に対する社会福祉年金及び手当の支給額*が9か月（2020年4/1-12/31）増額された数 （政府令167号5.3に該当） *188,000 MNT/月→288,000 MNT/月	0	73,300

** 各指標の用語の定義や対象の適格性は、モンゴル政府による COVID-19 対策のための経済・社会保障政策（政府令 114 号及び 167 号）に準ずる。

*** 1MNT=約 0.041 円

（２） 定性的効果

脆弱層の生活安定化を通じたモンゴルの経済・社会の安定（貧困率の拡大の抑制、失業率の拡大の抑制等）。

（３） 内部収益率

プログラム型借款案件のため内部収益率は算出しない。

5. 前提条件・外部条件

（１） 前提条件

特になし。

（２） 外部条件

世界的に COVID-19 の感染拡大対策が維持され、世界全体で急激な経済状況の悪化が回避される。

6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

リーマンショック時に実施された東南アジア三ヶ国向け緊急財政支援円借款（2009 年）の事後評価結果等では、緊急財政支援の目的の一つが危機への迅速な対応を促すための速やかな資金供与を行うことであるとすれば、支援供与のタイミングが非常に重要であり、可能な限り支援供与までの手続の簡素化を図るとともに機動的かつ柔軟な仕組みとしておくことが望ましいとの教訓が得られている。具体的には、緊急財政支援の目的に鑑み、財政計画（資金需要）と危機に対応した景気刺激策の 2 点を確認することで供与を可能とするといった工夫の余地はあると思われるとの教訓が得られている。

上記を踏まえ、本事業では緊急財政支援としての迅速性を重視し、モンゴル政府の COVID-19 対策に準拠したモニタリング指標の設定や手続きの簡略化等により、当国における案件形成及び資金供与の迅速化を図っている。例えば、モンゴルでは L/A 発効には原則として閣議と国会内の委員会による批准が必要となるが、本事業では委員会による承認のみで対処可能であることを確認している。

7. 評価結果

本事業は、新型コロナウイルス対策としてモンゴル政府が取り組む経済回復及び社会的脆弱層への対策を支援するものであり、当国の開発課題・開発政策並びに我が国及び JICA の協力方針・分析に合致する。また、SDGs ゴール 1（貧困の撲滅）、SDGs ゴール 3（健康な生活の確保と福祉の推進）SDGs ゴール 8（包摂的かつ持続可能な経済成長）に貢献すると考えられることから、事業を実施する必要性は高い。

8. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる指標

4. のとおり。

(2) 今後の評価スケジュール

事業完成2年後 事後評価

以 上