

モンゴル

2021 年度 外部事後評価報告書

円借款「財政・社会・経済改革開発政策借款」

外部評価者：アイ・シー・ネット株式会社 庄 智之

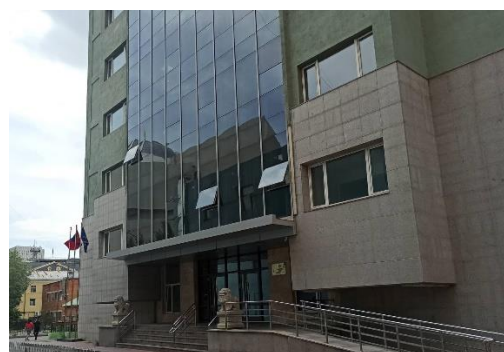
0. 要旨

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ことを目的に実施された。本事業では、他ドナーとの協調融資を通じて、財政・金融、社会保護、産業育成等に係る改革を支援しており、モンゴルの開発政策、開発ニーズと合致している。事業計画やアプローチ等も適切であった。また、日本の開発協力方針との整合性、関連 JICA 事業との内的整合性、ドナー間の連携や相互補完といった外的整合性も十分に認められることから、妥当性・整合性は非常に高い。本事業はモンゴルのデフォルト（債務不履行）の回避に大きく貢献した。また、本事業の実施により、歳出削減や歳入拡大、国庫の一元的管理、財政規律の強化等が行われて、財政安定化や公的債務の削減、外貨準備の拡大に寄与があった。コロナ対策として一部の改革が一時的に保留・見直されているものの、本事業は、モンゴルのマクロ経済安定化に大きく貢献している。この間、財政・金融政策の引き締めがもたらす副作用から社会的弱者を守るため、フードスタンププログラム等、社会保護手当の予算が十分に確保され、貧困がわずかながら改善した。投資環境整備や経済多角化には、長期的な観点から継続的な支援が必要であるが、産業人材育成やインフラ整備において一定の成果が認められる。よって、有効性・インパクトは高い。

1. 事業の概要



事業位置図（モンゴル全土）



モンゴル大蔵省庁舎

1.1 事業の背景

モンゴル経済は、石炭や銅を中心とした鉱物資源の輸出に大きく依存し、特に中国向

けの輸出が9割を占めている。そのため、資源価格や中国の景気動向などの外部要因に影響されやすく、2015年から2016年にかけて中国経済が減速し資源価格が下落した際、実質経済成長率が鈍化して財政収支が悪化し、財政赤字幅が2016年に名目GDP比15.3%にまで拡大した。さらに、輸出不振により国際収支が悪化し、鉱山開発などへの海外直接投資の流入も停滞して外貨準備が縮小したため、モンゴル政府は、2017年と2018年に償還期限を迎える巨額の政府保証債や国債の償還目途が立たなくなり¹、デフォルトの危機に瀕した。

このような状況の下、国際通貨基金（IMF）の理事会は2017年5月、デフォルトを回避し、さらには財政再建、外貨準備の積み上げ、債務持続性の回復、金融セクターの構造改革などを目的として、約4億3,000万米ドルの拡大信用供与措置（Extended Fund Facility。以下、「EFF」という）を承認し、世界銀行、アジア開発銀行（ADB）、日本、中国、韓国の各ドナーを取りまとめて、EFFを中心とした総額56億米ドル規模の国際的支援パッケージを組成した。日本はモンゴルの財政・経済危機への対応強化を支援するため、最大8億5,000万米ドルの支援を約束し、JICAは当初その3分の1ずつを各フェーズに分けて実施することを計画していた。本事業はその第1フェーズに相当する。

1.2 事業概要

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。

円借款承諾額/実行額	32,000 百万円 / 32,000 百万円
交換公文締結/借款契約調印	2017 年 12 月 / 2017 年 12 月
借款契約条件	金利 0.8% 返済 20 年 (うち据置 6 年) 調達条件 一般アンタイド
借入人/実施機関	モンゴル国政府/大蔵省
事業完成	2017 年 12 月
事業対象地域	モンゴル全土
本体契約	なし
コンサルタント契約	-
関連調査 (フィージビリティ・スタ ディ：F/S) 等	なし

¹ モンゴル政府は、インフラ開発の資金調達のため、2012年から国際市場でドル建ての国債や政府保証付き開発銀行債を大量に発行していた。

関連事業	<p>【技術協力】</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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） • 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） • 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） • 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） • 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） • 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） • 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） • 資本市場規制・監督能力向上プロジェクトフェーズ1、同フェーズ2（2014年7月～2017年6月、2019年3月～2022年2月） • 公正競争環境改善プロジェクトフェーズ1、同フェーズ2（2015年9月～2018年9月、2020年1月～2022年12月） • 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） • 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） • 農牧業セクターにかかる情報収集・確認調査（2016年12月～2017年6月） • 公共投資計画策定能力強化プロジェクト（2019年2月～2023年2月） <p>【円借款】</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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） • 工学系高等教育支援事業（2014年3月L/A調印） • 社会セクター支援プログラム（I）、同（II）（2009年6月L/A調印、2012年3月L/A調印） <p>【無償資金協力】</p>
------	--

	<ul style="list-style-type: none"> • 日本モンゴル教育病院建設計画（2015年5月G/A調印） 【その他国際機関、援助機関等】 • 国際通貨基金（IMF）「拡大信用供与措置（EFF）」（2017年5月理事会承認） • 世界銀行「開発政策借款フェーズ1」（2017年11月理事会承認） • アジア開発銀行（ADB）「銀行部門政策ベース借款」（2017年5月理事会承認）、「社会福祉部門政策ベース借款フェーズ1」（2015年10月理事会承認）、同フェーズ2（2017年5月理事会承認） • 中国人民銀行「モンゴル銀行との通貨スワップ協定」の期限（2017年8月）の3年延長（2017年7月正式合意）
--	---

2. 調査の概要

2.1 外部評価者

庄 智之（アイ・シー・ネット株式会社）

2.2 調査期間

今回の事後評価にあたっては、以下のとおり調査を実施した。

調査期間：2021年12月～2022年12月

現地調査：2022年2月20日～3月4日、2022年5月15日～5月27日

2.3 評価の制約

本事業はプログラム型借款であることから、主な評価項目は、妥当性、整合性、有効性、インパクトとした。効率性は、インプット（コスト）とアウトプット（成果）の定量的な比較が困難であることから、分析・評価を行っていない。持続性については、多岐にわたる政策アクションから成る開発政策借款が、特定プロジェクトの実施を想定して適用している評価枠組みに必ずしもなじまないため、「政策・制度」、「組織・体制」、「リスクへの対応」に関して、評価が可能な部分のみを分析対象とした。サブレーティングは、「妥当性・整合性」、「有効性・インパクト」のみ付与し、総合レーティングは付与していない。

本事業に関連して、当初2018年度にフェーズ2、2019年度にフェーズ3の実施が計画されていたが、未実施に終わっている。詳細は「(4) IMFのレビューがオフトラックとなった背景とその影響」（15ページ）を参照。ポリシーマトリクスには²、「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）」（以下、「政策アクション（次フ

² ポリシーマトリクスは、開発政策借款が支援する改革プログラムの実施条件やトリガー、目標値を全て要約したもの。

フェーズのトリガー、要約部分)」という)と指標が設定されているが、指標の目標値は、後継フェーズの実施を前提に定められていた。また、新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) 拡大の影響で、2020年以降の状況は目標値が決められたときとは前提が大きく異なっている。そのため、指標の達成状況の分析にあたり、後継フェーズが実施されなかったことや COVID-19 の影響について留意する必要がある。本事業の有効性・インパクトの評価では、政策アクション指標の目標値達成の有無によって、事業効果の発現を単純に判断せず、政策アクション (次フェーズのトリガー、要約部分) の達成状況の確認を基本としたうえで、指標目標値の達成・進捗状況の分析などを加味して、総合的に判断した。

3. 評価結果

3.1 妥当性・整合性 (レーティング: ④³)

3.1.1 妥当性 (レーティング: ④)

3.1.1.1 開発政策との整合性

審査時、モンゴル政府の長期開発政策文書である「持続的開発ビジョン 2030」(2016年2月)は、財政赤字と債務の削減、外貨準備の拡大、ビジネス・投資環境の改善などの経済政策目標を掲げており、また社会開発に関して、脆弱な世帯への十分な社会福祉サービスの提供と予算の確保をうたっていた。「政府行動計画 2016～2020年」(2016年9月)は、長期開発政策に準拠して、予算外支出の停止や歳出の削減、開発銀行改革や税制改革、国際収支の改善など、直面する経済的困難を克服するための緊急対策を掲げていた。そのうえで、これら対策を具現化するため、「パートナー諸国、国際金融機関から低利長期の資金を調達する」ことを盛り込んだ「経済回復プログラム」(2016年11月)が策定されていた。

事後評価時、「ビジョン 2050」(2020年6月)は、債務の削減や外貨準備の拡大、投資環境の改善などを通じたマクロ経済の安定化を掲げ、さらに、脆弱な世帯・国民への十分な社会福祉補助の提供といった社会福祉改革をうたっている。「政府行動計画 2020～2024年」(2020年8月)も、COVID-19 感染拡大に対する特別対策を前面に掲げつつ、「同計画 2016年～2020年」の基本政策を踏襲している。「新再生政策」(2021年12月)は、COVID-19 感染拡大が社会経済にもたらす負の影響を克服するため、経済成長の阻害要因を除去し、「ビジョン 2050」の目標達成のために必要な条件を確保・整備することを目指しているといえる。

このように、モンゴル政府は、審査時から事後評価時まで一貫して、財政赤字の削減、債務の適切な管理、外貨準備の拡大、国際収支の改善といったマクロ経済運営、投資環境の整備、社会福祉サービスの向上に係る政策目標を掲げてきた。以上より、本事業は、モンゴル政府の開発政策と整合している。

³ ④:「非常に高い」、③:「高い」、②:「やや低い」、①:「低い」

3.1.1.2 開発ニーズとの整合性

審査時、モンゴル政府は極めて高い資金ニーズを有していた。2016 年末時点の公的債務は GDP 比 102%に達し（GDP 比 16%に相当するモンゴル銀行と中国人民銀行とのスワップラインを含む）、そのうち対外債務は GDP 比 62%にのぼった。外貨準備が輸入の 2.4 カ月分を切る水準に落ち込むなか、モンゴル開発銀行（Development Bank of Mongolia。以下「DBM」という）が発行した 5 億 8,000 万米ドルの政府保証債と 5 億米ドルの国債（チンギス債）の償還期限がそれぞれ 2017 年 3 月と 2018 年 1 月に迫っており、公的部門の資金需要は、2017 年には 23 億 2,000 万米ドル（GDP 比 23%）、2018 年には 22 億 6,000 万米ドル（GDP 比 21.8%）に達すると推定されていた⁴。IMF の EFF を中心とする国際的支援パッケージの早急な組成がなければ、デフォルトによる深刻な経済危機が懸念されていたが、日本の参加なしに必要な規模の国際的支援パッケージの組成は不可能であったため、本事業は危機に瀕したモンゴルの資金ギャップ解消に不可欠であった。

モンゴル政府は、デフォルトを回避したのちも、国家財政を持続的にファイナンスして、財政余地や外貨準備を拡大し、外的ショックに対するバッファを築くため、高い資金ニーズを持ち続けている。ただ、財政再建や債務削減の努力に加え、資源価格の回復にも助けられて、いったんは財政収支や国際収支が改善し、外貨準備も健全な水準に回復している。そのため、IMF の EFF レビューが 2018 年 11 月以降オフトラックとなって資金がデリスバースされず、本事業の後継フェーズが未実施に終わったにもかかわらず、モンゴル政府は国際的信用を維持することに成功し、対外支払いに関して大きなプレッシャーを受けることを免れてきた。しかし、表 1 のとおり、大型の債務償還は 2022 年と 2023 年にも控えている。事後評価時、外国投資家のモンゴル国債に対する投資意欲は維持されており、償還債券のロールオーバー（借換え）に関して大きな不安要因は認められないが⁵、中国のゼロコロナ政策やロシアによるウクライナ侵攻が長引けば、モンゴル経済への悪影響が懸念される。外的ショックへの備えはますます重要になっており、事後評価時、モンゴル政府の資金ニーズは引き続き高い。

表 1 モンゴル政府発行済み債券

発行者	発行年	満期	期間	クーポン	通貨	金額 (残高*)	備考
政府	2012 年 12 月	2022 年 12 月	10 年	5.125%	米ドル	10 億 (1.37 億)	チンギス債
政府	2017 年 11 月	2023 年 5 月	5.5 年	5.625%	米ドル	8 億 (5.33 億)	ゲレゲ債
DBM	2018 年 10 月	2023 年 10 月	5 年	7.25%	米ドル	5 億	2017 年 3 月満期の 5.8 億ドル分のロールオーバー

⁴ モンゴル大蔵省、JICA 提供資料

⁵ IMF モンゴル事務所へのヒアリング（2022 年 6 月）。

DBM	2013年12月	2023年12月	10年	1.52%	日本円	300億円	サムライ債
政府	2017年3月	2024年3月	7年	8.75%	米ドル	6億	フララダイ債

出所：モンゴル大蔵省、JICA 提供資料

注：残高(*)はロールオーバーされていない償還金額。政府は2020年にノマド債(60億米ドル)、2021年にセンチュリー債(6年債5億米ドルと10年債5億米ドル)を発行し、チンギス債等の一部をロールオーバーした。2022年満期残高は政府予算から返済される計画。2023年満期残高は「政府債務管理戦略2023~2025年」に基づいてロールオーバーもしくは政府予算から返済される見込み⁶。

また審査時、モンゴル政府は、「持続的開発ビジョン2030」や「政府行動計画2016~2020年」、「経済回復プログラム」に示されているとおり、国際社会の信頼を回復・維持するため、財政・銀行部門の改革を着実に実行する必要性に迫られていた。同時に、これら財政・金融セクター改革の副作用が社会的弱者に及ぶのを緩和するため、社会保護制度の効率化を図りながら、社会的弱者への補助金支給額を十分に確保し、生活環境を改善することが必要となっていた。さらに、資源価格の変動に左右される脆弱な経済構造の長期的な克服に向けて、産業多角化を推進するための人材育成や技術能力の向上、さらには、投資環境の改善に向けて、法制度やインフラの整備などへの高いニーズが存在した。

本事業の実施後、これら財政・金融セクターや社会セクター、産業セクターの改革に係る政策アクション(次フェーズのトリガー、要約部分)は、2019年初頭にいったん、すべての項目で達成が確認されている。しかし、モンゴル政府は、外的ショックに対するバッファの構築と国際社会の信頼の維持に向けて、財政・社会・経済改革を引き続き着実に実行していくニーズを有している。以上より、本事業は一貫してモンゴルの開発ニーズに合致している。

3.1.1.3 事業計画やアプローチ等の適切さ

(1) パラレル型の協調支援

本事業は、モンゴルの政策改革を支援するという共通目標の下に各ドナーが連携して対応するパラレル型の協調融資として実施された。審査時、デフォルトの危機からモンゴルを救済するには、表2のとおり、56億米ドル超の融資が必要と考えられていた。この規模の国際支援パッケージの組成は、JICAをはじめとする各ドナーの協力がなければ不可能であったため、協調融資として実施されたことは当然であったといえる。また、各ドナーは、モンゴルにおいて技術的助言や支援の豊富な実績を有していた。よって、ドナー間でポリシーマトリクスを共同管理するジョイント型ではなく、おのおのが優先度の高いと考える政策分野において強みを活かしつつ改革支援を行う、パラレル型アプローチの採用も適切であった。

⁶ モンゴル大蔵省へのヒアリング(2022年5月)

表2 国際的支援パッケージ

単位：百万米ドル

ドナー	当初計画金額	最終合意金額	支援実績
JICA	850	850	283.3
IMF	430	430	221.4
世界銀行	600	440	220
ADB	900	600	540
中国（通貨スワップの延長）	約 2,200 （15,000 百万 人民元）	約 2,200	約 2,200
韓国	700*	60	60
合計	5,680	4,580	3,524.7

出所：モンゴル大蔵省、JICA 提供資料

注：韓国の当初計画額（*）はプロジェクト融資を含む。

（2）ポリシーマトリクスの策定過程とロジック

パラレル型の協調融資のため、JICA 以外のドナーは、政策アクションのドナー間での重複を避けることを原則として、独自のポリシーマトリクスを策定・管理している。他方、JICA は、財政・準財政・財政規律の政策アクションは IMF と世銀、銀行部門の政策アクションは IMF と ADB、社会的弱者への補助金ターゲット化の政策アクションは世銀からそれぞれ採用し、包括的なポリシーマトリクスを策定した（詳細は「別添 ポリシーマトリクス達成状況一覧表」を参照）。その背景には、JICA が最大 8 億 5,000 万米ドルという IMF や世銀よりも大きな金額の資金供与を約束していたため、改革プログラムの中核を成す財政・準財政・財政規律や銀行部門、社会的弱者への補助金ターゲット化に係る政策アクションに関して、JICA のマトリクスにも取り入れて、JICA でも独自にモニタリングすることを望んだためと考えられる。このことは、円借款金額の規模を考慮すれば、説明責任の観点からも適切な判断であったといえる。財政・金融セクター改革や補助金ターゲット化に係る政策アクションのモニタリングにおいて、当該分野で豊富な知見と専門性を有する他ドナーの報告を活用する計画も現実的で適切であった。

（3）関連 JICA 事業との連携

本事業は、モンゴルにおける関連 JICA 事業の活動をポリシーマトリクスに組み入れて、政策レベルの改革と現場レベルの活動成果の連携を図っている。特に、「経済成長の強化」分野の産業多角化や投資環境の整備は一朝一夕に達成できるものではないため、JICA の強みを発揮できる産業人材育成や法制度整備など、地道な技術協力などを通じて継続的な改革支援やモニタリングを担保するアプローチは、理に適ったものとして評価できる。ポリシーマトリクスに組み込むことで、個々の関連事業の成果達成に向けたインセンティブも高まり、活動が促進されることも期待された。関連事業との連携を図るアプローチは、デザインや運用実施面で改善の余地が認められるものの⁷、人材育成

⁷ JICA 独自のポリシーマトリクス部分にも、関連事業と直接関係のない政策アクション（租税条約、

やインフラ整備などにおいて、一定の成果を上げている。

(4) 事業のロジック

JICA の包括的なポリシーマトリクスは、1) 財政・経済危機への直接的な対策（安定的なマクロ経済運営）、2) 財政・経済危機対策の社会的弱者への副作用を緩和する対策（社会的弱者支援の促進）、3) 財政・経済危機を招いたモンゴル経済の構造的な脆弱性を中長期に改善する対策（経済成長の強化）、の三本柱から構成されており、大枠の論理的経路は適切である。モンゴルの長期的開発政策とも合致している。また、個々の政策アクションが上位のアウトカムに至る因果連鎖のロジックも、政策改革の時間軸が事業のモニタリング期間と一致しないという開発政策借款に共通の課題はあるが、基本的に妥当である。

よって、本事業の事業計画やアプローチ等は適切であることが認められる。

以上より、本事業の実施は、モンゴルの開発政策、開発ニーズと十分に合致しており、事業計画やアプローチも適切であった。また、関連 JICA 事業との連携は他案件に示唆を与える内容である。

3.1.2 整合性（レーティング：③）

3.1.2.1 日本の開発協力方針との整合性

本事業は、日本政府の「対モンゴル国国別開発協力方針」（2012年5月）で掲げられている「行政能力や透明性の向上による財政管理・金融機能の強化、高度な知識・技術を有する人材育成、関連法・制度整備やその運用能力の向上等のガバナンス体制の確立・定着に向けた支援を実施する」と「産業構造の多角化を見据えた中小・零細企業を中心とする雇用創出を支援する」に該当するものであった。また、「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（2017～2021年）」（2017年3月）で言及されている「日本国政府は、国際通貨基金（IMF）の下で策定された国際的な支援パッケージを評価し、その一環として、モンゴル政府が経済・財政上の困難を克服し、経済の中長期的な成長・安定化を図るため協力する」に合致するものであった。「対モンゴル国 JICA 国別分析ペーパー」（2017年9月）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」を重点課題として定めており、本事業は、審査時における日本の援助政策と整合性が認めら

経済連携協定）が含まれており、必ずしもアプローチに忠実なマトリクスとなっていない。関連事業には、政策改革との直接的な関連性が必ずしも高くないもの（モンゴル医科大学の卒後研修プログラム、ゲル地区の区画整理事業、ゲル地区の大気汚染対策）も含まれる。また、やむを得ないことではあるが、関連事業が、審査時のポリシーマトリクス策定段階から事後評価時の政策アクションのモニタリング段階まで継続して実施されずに途中で完了したり、次フェーズが開始されるまでにギャップが生じたりしている。

れる。

3.1.2.2 内的整合性

本事業では、上述のとおり、政策レベルの改革と現場レベルの活動成果の連携を図るアプローチが採用されている。その結果、「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」や「資本市場規制・監督能力向上プロジェクト」、「公正競争環境改善プロジェクト」などの技術協力プロジェクトが人材育成や法制度の整備を通じて、継続的な改革の支援に貢献している。さらに、「新ウランバートル国際空港建設事業」などの資金協力事業が、投資環境の改善に寄与するなど、本事業との間で一定の相乗効果をもたらしており、十分な内的整合性が認められる。

3.1.2.3 外的整合性

本事業は、パラレル型の協調融資であり、ドナー間で密接な連携をとりながら、相互に補完し整合性のあるポリシーマトリクスが策定されている。JICA は、財政・準財政・財政規律や銀行部門、社会的弱者への補助金ターゲット化に関する政策アクションを他ドナーのマトリクスから採用する一方、「経済成長の強化」分野の産業多角化や投資環境の改善については、JICA の強みである人材育成や法制度整備に係る政策アクションを組み入れた包括的なポリシーマトリクスを策定している。世銀や ADB も、JICA を含むドナー間の良好な協力関係が、相互に整合性の高いポリシーマトリクスの策定を可能にしたことを評価している⁸。

以上をまとめると、本事業の実施は、日本の開発協力方針と合致しており、関連 JICA 事業との内的整合性、ドナー間の連携や相互補完といった外的整合性も十分に認められる。

以上より、妥当性・整合性は非常に高い。

3.2 有効性・インパクト⁹（レーティング：③）

3.2.1 有効性

3.2.1.1 ポリシーマトリクスと評価の枠組み

本事業は、財政・社会・経済分野の政策改革の実行を支援するものであり、表3のとおり、改革の進捗を有効にモニタリングするため、「安定的なマクロ経済運営」分野10件、「社会的弱者支援の促進」分野5件、「経済成長の強化」分野9件の政策アクション

⁸ 「開発政策借款フェーズ1 プログラム文書」、世銀、2017年10月、ワシントン（35～36ページ）；「銀行部門政策ベース借款 完了報告書」、ADB、2020年7月、マニラ（4、8ページ）；「社会福祉部門政策ベース借款フェーズ2 完了報告書」、ADB、2020年8月、マニラ（3、5、11ページ）

⁹ 有効性の判断にインパクトも加味して、レーティングを行う。

(合計 24 件) からなるポリシーマトリクスが策定された。ポリシーマトリクスは、政策アクション (次フェーズのトリガー、要約部分) と指標のほか、「主なプレイヤーアクション (これまでの改革努力)」 (以下、「プレイヤーアクション」という) から成り、審査時、政策アクション (次フェーズのトリガー、要約部分) は 2018 年 3 月末までにすべて達成されるべきことが、日蒙双方で合意されていた。また、指標の目標値は、本事業完了の 2 年後 (2019 年 12 月) に達成状況が確認される計画であった。なお、本事業の貸付実行条件であるプレイヤーアクションは、審査時までにはすべてが達成済みであることが確認された¹⁰。

表 3 本事業のポリシーマトリクス (抜粋)

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) ／達成状況*	指標名 ／達成状況*	基準値 (2016 年 12 月)	目標値 (2019 年 12 月)
安定的なマクロ経済運営					
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 / 達成	GDP 比財政赤字 / 一部達成	17.0%	6.9%
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 / 達成	約束手形決済のための資本支出額 / 達成	6,720 億トログ	0 トログ (2017-2019 年)
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 / 達成	GDP 比個人所得税、アルコール・タバコ税収 / 一部達成	3.3%	3.7%
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 / 達成	モンゴル開発銀行による資本支出 / 達成	2,520 億トログ	0 トログ
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 / 達成	モンゴル中央銀行による住宅貸付プログラム純貸付額 / 一部達成	4,040 億トログ	0 トログ
財政協議会設立		財政協議会設立に向けた関連法改正 / 達成	財政協議会の設立 / 達成	未設立	設立
大蔵省予算統制		国会による歳出	国会による歳入	未改正	改正され、財政

¹⁰ 開発政策借款ではプレイヤーアクションに関する事前評価を通じて資金が供与されるため、類似の開発政策借款の事後評価では、有効性の分析・評価において、プレイヤーアクションの達成状況の確認を重視しているものもある。しかし本事業では、デフォルト回避のため緊急に国際的支援パッケージを組成する必要がある状況のもとで、ポリシーマトリクスが策定されプレイヤーアクションが設定されている。よって、プレイヤーアクションの達成状況の確認は参考程度にとどめた。

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) ／達成状況*	指標名 ／達成状況*	基準値 (2016年12月)	目標値 (2019年12月)
権強化		拡大圧力を防ぐための統合予算法改正／ 達成	拡大圧力を防ぐための統合予算法の改正／ 一部達成		赤字が低減
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／ 達成	資産管理会社の設立／ 未達成	未設立	設立
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／ 達成	国際的慣習に則った資本規制、早期介入措置の実施／ 一部達成	未実施	実施され、未達銀行の業界再編が進展
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／ 達成	長期的金融市場発展戦略の策定／ 一部達成	未策定	策定され、外資系銀行の参入が促進
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	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／ 達成	・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／ 達成	・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
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／ 達成	医療指導者養成ワークショップ／ 達成	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
	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／ 達成	卒後研修プログラム実施フレームワークの策定／ 達成	未策定	実施のためのフレームワーク確立
社会的弱者の生活環境改善	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／ 達成	土地区画整理事業対象モデル地区の選定と開発／ 達成	モデル地区未選定	モデル地区のインフラ開発進展
	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／ 達成	大気汚染物質／ 一部達成	PM2.5 - 256 µg/m3 PM10 - 279 µg/m3 SO2 - 89 µg/m3	基準値に比べ改善

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) ／達成状況*	指標名 ／達成状況*	基準値 (2016 年 12 月)	目標値 (2019 年 12 月)
経済成長の強化					
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／ 達成	租税条約の締結 ／ 未達成	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／ 達成	登録日本企業数 ／ 達成	557 社 (2015 年 8 月)	基準値に比べ増加
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ッ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ッション契約交渉妥結支援、空港関連施設の早期整備／ 達成	・新ウランバートル国際空港開港開設状況 ・年間旅客数 ・GDP 比観光業 ／ 一部達成	・未開港 ・100 万人 ・1.0 % (2015 年)	・開港 ・120 万人 ・1.2 %
	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／ 達成	国際基準の証券外務員人数／ 達成	0 人	100 人
	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／ 未達成	競争法改正案／ 未達成	未起草	競争法改正案・関連規則施行
	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／ 達成	日本の高等専門学校に対する留学生派遣数／ 達成	24 人	70 人
	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／ 達成	ビジネスコース受講中小企業数／ 達成	468 社 (2015 年までの累計)	600 社 (2019 年までの累計)
	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／ 達成	モンゴルでのセミナー参加企業数／ 未達成	30 社	100 社 (2019 年までの累計)
	農牧業分野のモンゴル政府代表	農牧業分野の新規協力案件形成	農牧業分野の新規案件／ 達成	未形成	案件が採択・開始される

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) ／達成状況*	指標名 ／達成状況*	基準値(2016 年12月)	目標値(2019 年12月)
	団が訪日	のためのワーキ ンググループ設 置／達成			

出所：JICA 事業事前評価表

注：達成状況(*)は評価者による追記。

なお、有効性とインパクトの分析・評価にあたり、財政・債務危機への対策である「安定的なマクロ経済運営」分野の政策アクションは、有効性に係る直接的なアウトカムとして整理する一方、財政・金融セクター改革が社会的弱者に及ぼす副作用の緩和を主目的とする「社会的弱者支援の促進」分野や、モンゴル経済の脆弱性の抜本的な克服を目指す「経済成長の強化」分野の政策アクションは、インパクトに係る間接的なアウトカムとして整理した。

(1) 政策アクション(次フェーズのトリガー、要約部分)の達成状況

事後評価時、24件の政策アクション(次フェーズのトリガー、要約部分)のうち、23件の達成が確認された(詳細は「別添 ポリシーマトリクス達成状況一覧表」を参照)。既述のとおり、これら政策アクションは、審査時、フェーズ2の貸付実行の条件となっていたため、2018年3月末までにすべて達成されるべきことが、日蒙双方で合意されていた。2019年1月に実施されたフェーズ2の審査ミッションでは、全24件の政策アクション(次フェーズトリガー、要約部分)の達成がいったん確認されていたが、その後「経済成長の強化」分野の競争法改正案の国会提出に係る政策アクションは、改正案が差し戻されて未達に終わっている。事後評価時も同改正案は国会に提出されていない。

(2) 政策アクションの指標の達成状況

事後評価時、24件の政策アクションのうち、20件(83.3%)で目標値が達成もしくは一部達成されている(表4を参照)。一方、「安定的なマクロ経済運営」分野(不良債権対策)の資産管理会社の設立、「経済成長の強化」分野(FDIの活性化)の租税条約の締結、同分野(投資環境整備と経済多角化)の競争法改正案は未達となっている。

表 4 指標の達成状況

単位：件

改革分野	達成	一部達成	未達成	計
安定的なマクロ経済運営	3	6	1	10
社会的弱者支援の促進	4	1	0	5
経済成長の強化	5	1	3	9
計	12	8	4	24

(3) 「安定的なマクロ経済運営」の指標の達成状況

政策アクション 10 件のうち、9 件で指標の目標値が達成もしくは一部達成されている。財政分野では、2016 年に GDP 比 15.3%の赤字だった財政収支が、2018 年に黒字に転換、2019 年は GDP 比 2.0%の赤字で目標値の赤字幅 6.9%を大幅に達成した。歳出見直しでは、2016 年に約 2,600 億トログに達していた約束手形決済の資本支出額が、約束手形プログラムの廃止により 2017 年以降ゼロに削減されている。歳入拡大に関しては、税制改革が実施されて、個人所得税とアルコール・タバコ税収が 2019 年に GDP 比 3.7%の目標値を超えた¹¹。準財政分野では、DBM による資本支出が廃止されたことに加え、モンゴル銀行（Bank of Mongolia、以下「BOM」という）による住宅貸付プログラムの貸付額も、過去の貸付の返済金額の範囲内にとどめられて、国庫の一元化が進んだ。また、財政規律の分野では、財政協議会が設立され、国会による歳出拡大圧力を抑制するため統合予算法が改正された。銀行部門に関しては、国際的慣習に則った早期介入措置や破綻処理の整備に向けて一定の進展があったほか、長期的金融市場発展戦略が策定されて、銀行監督・規制やガバナンス強化に向けた枠組みが整備された。以上より、事後評価時、「安定的なマクロ経済運営」分野の指標は、その目標値をおおむね達成していることが認められる。

銀行部門の指標の一つ、資産管理会社の設立が達成されていない背景には、不良債権処理における資産管理会社の役割について、主要ドナーや BOM の間でコンセンサスが得られなかったという事情がある。資産管理会社の設立を推進する ADB に対して、IMF は、①モラルハザードの発生、②設立に必要な財源、③資産管理会社のガバナンスといった問題への懸念から、銀行の資本増強と再編を優先する立場を採っている¹²。なお、ADB 独立評価局は、同行「銀行セクター再建・金融安定強化プログラム」の検証報告書において、資産管理会社が設立されず不良債権削減が進まなかったことを理由に、同プログラムを不成功（Less than successful）と評価している¹³。

「安定的なマクロ経済運営」分野に関連する主要なマクロ経済指標を見ると、モンゴ

¹¹ 「モンゴル 4 条協議スタッフ報告書 2019 年」IMF、2019 年 9 月、ワシントン

¹² IMF モンゴル事務所、ADB モンゴル事務所、BOM へのヒアリング（2022 年 6 月、同 3 月、同 3 月）。

¹³ 「銀行部門政策ベース借款 検証報告書」、ADB、2021 年 3 月、マニラ

ル経済は、本事業が実施された 2017 年以降、順調に回復しており、COVID-19 感染拡大前の実質経済成長率は 2017 年 5.6%、2018 年 7.7%、2019 年 5.5%であった。この間、財政収支が大幅に改善し、2018 年にはいったん財政黒字を達成した。また、外貨準備が 2016 年の対外債務比 5.3%から 2019 年には 13.8%に拡大し、外的ショックに対するバッファの構築が進んだ（表 5 を参照）。コロナ禍でモンゴル経済は 2020 年にマイナス成長を記録し、財政収支は再び大幅な赤字となったが、2017～2019 年に築かれたバッファのため、外貨準備は本事業実施当時の 3 倍近い水準を維持しており、対外支払い能力に関して特に不安は認められない¹⁴。

表 5 「安定的なマクロ経済運営」の関連データの推移

指標	2016	2017	2018	2019	2020	2021
実質 GDP 成長率 (%)	1.5	5.6	7.7	5.5	▲4.4	1.4
財政総合収支 (% GDP)	▲15.3	▲6.4	0.1	▲2.0	▲12.0	▲8.8
経常収支 (%GDP)	▲6.3	▲10.1	▲14.4	▲15.2	▲5.1	--
公的債務 (%GDP)	87.6	84.7	72.6	68.4	77.3	79.5
総準備高 (輸入月数比)	2.38	4.41	4.21	4.67	6.10	--
総準備高 (%対外債務)	5.3	10.8	11.9	13.8	13.7	--

出所：IMF、世界銀行、モンゴル大蔵省

「社会的弱者支援の促進」と「経済成長の強化」の指標の達成状況は、次項「3.2.2 インパクト」を参照。

(4) IMF のレビューがオフトラックとなった背景とその影響

本事業の後継フェーズは未実施に終わっている。その理由は、ポリシーマトリクスに「IMF のレビューにより EFF オフトラック」がフェーズ 2 実施の前提条件として明記されていたが、EFF がオフトラックとなり、IMF の支援が継続されなかったためである。IMF は、銀行規制・監督強化の政策アクションに関して、資産査定(Asset Quality Review、以下「AQR」という)の実施と資本規制未達銀行の資本増強・国有化(システム上重要な 5 大銀行の場合)もしくは統合・再編(中小銀行の場合)を BOM に求めていたが、その遅れを理由に、第 5 次レビュー(2018 年 10 月)を最後に EFF をオフトラックとした。IMF は銀行部門の資金規制強化に関して、金融セクターのガバナンスに強い懸念を抱いていたと思われる¹⁵。その後、銀行部門改革は COVID-19 の影響もあり停滞したが、BOM は、資本増強と株主集中排除を目的として、2021 年 2 月に銀行法を改正し、5 大銀行に対して 2022 年 6 月末までに新規上場(Initial Public Offering、以下「IPO」という)を義務づけると同時に、2023 年末までにすべての商業銀行に対して単一株主の株

¹⁴ IMF モンゴル事務所、大蔵省へのヒアリング(2022 年 6 月、同 2 月と 5 月)。

¹⁵ IMF モンゴル事務所へのヒアリング(2022 年 6 月)。

式持分の上限を 20%とする出資規制を発表した。IMF は BOM の改革努力を評価しつつも、AQR の実施を優先すべきであるとして 2022 年 5 月に IPO の延期を要請、BOM は IPO の期限を 1 年延期することに同意した。

モンゴル政府は、外的ショックに対するバッファー構築のため、フェーズ 2 の審査時、日本側にフェーズ 2 の実施を繰り返し要請していた。ただし、本事業の実施後、外貨準備が健全な水準に回復しているため、EFF がオフトラックとなり本事業の後継フェーズが未実施に終わったにもかかわらず、モンゴル政府は対外支払いに関して大きなプレッシャーを受けることを免れている。

一方、ポリシーマトリクスのモニタリングについては、後継フェーズが実施されなかったことにより、日蒙双方の関係者の間で、政策アクションの達成状況を継続的に確認するインセンティブが失われている。事後評価時、本事業実施後の人事異動などのため、政策アクションの指標の達成状況を全く把握していない関係機関が少なからず存在した。

3.2.1.2 定性的効果（その他の効果）

（1）デフォルト回避への貢献

本事業の審査時（2017 年 11 月）、2017 年 3 月が償還期限の政府保証付き DBM 債の債券交換と 2018 年 1 月が償還期日である国債の償還用借換え債券の発行の目途は既に立っており、デフォルトの危機は回避されていた。そのため、本事業の事業目的として、デフォルト回避は掲げられていない。しかし、その背景には、国際金融市場が、IMF を中心とする国際的支援枠組みの組成を確実視して、モンゴルの信用が回復したという事情がある。IMF は、56 億米ドルにのぼる支援パッケージを取りまとめるため、日本の参加を同支援枠組みの立ち上げに不可欠な前提条件とみなしていたが、本事業の実施を通じて日本の国際的支援枠組みへの参加が果たされている。本事業による資金供与の約束がなければ、国際的支援パッケージの組成は不可能であったことから、本事業は、モンゴルをデフォルトと深刻な財政・経済危機から救済することに大きく貢献している。本事業によって供与された資金は対 GDP 比で 3.1%にのぼり、モンゴルの国庫に移管されて一般財政支援に活用され、財政安定化に大きく寄与している。

3.2.2 インパクト

3.2.2.1 インパクトの発現状況

（1）「社会的弱者支援の促進」の指標の達成状況

政策アクション 5 件のうち、全 5 件で指標の目標値が達成もしくは一部達成されている（表 3 と表 4 を参照）。社会的弱者への補助金ターゲット化に関しては、2016 年に 26,076 世帯だったフードスタンププログラムの受給世帯数が 2017 年 45,458 世帯、2018 年 47,311 世帯、2019 年 44,801 世帯と、2016 年から 2019 年にかけて 70%以上増加し、

世帯当たり支給額（月額）も 2016 年の 45,500 トグログから 2017～2019 年は 56,000 トグログに 23%増額されるなど、財政改革がもたらす副作用から社会的弱者を守るための予算が十分に確保された。2020 年には COVID-19 対策として、世帯当たり支給額は 112,000 トグログにまで一時引き上げられた。サービスデリバリー強化に関しては、医療指導者養成ワークショップが継続して実施されて、医師の卒後研修カリキュラムが改訂されている。社会的弱者の生活環境改善に関しても、チンゲルテイとスフバートルの二つのゲル地区が土地区画整理事業対象モデル地区に選定され、両地区の約 420 世帯を対象に水道や暖房システムを備えたモデル地区が開発された。また、ウランバートル市では大気汚染削減のため、2019 年 5 月以降、粗炭の使用が基本的に禁止された結果、大気中の粒子状物質（PM2.5 と PM10）の含有量が大幅に減少している¹⁶。以上より、「社会的弱者支援の促進」分野の指標は、その目標値をおおむね達成しているといえる。

なお、社会的弱者への補助金ターゲット化に関して、ADB 独立評価局は、「社会福祉支援プログラム・フェーズ 2」の検証報告書で、緊縮財政のもとで社会的弱者への補助金支給額が維持されターゲット化も強化されたことを理由に、同プログラムを成功（Successful）と評価している¹⁷。他方、IMF は、貧困・脆弱層へのターゲット化が不十分であるとし、モンゴルの社会保護制度の効率性に対して厳しい評価を下している¹⁸。世銀は、同行の「開発政策借款フェーズ 1」の評価報告書をまだ公表していないが、財政改革下で社会的弱者へのセーフティネットが維持拡大されたことを評価している。ただし、コロナ禍下でターゲット化が後退したことや、フードスタンププログラムのターゲット化に使用されている代理資力調査（Proxy Means Test: PMT¹⁹）の精度が高くないことを懸念している²⁰。

モンゴルの貧困率は、財政改革により歳出削減が進んだ 2016 年から 2018 年にかけて、1.2 ポイント改善している。特に地方部で改善がみられる。所得最下位 20%層の所得占有率も有意に悪化していない。貧困率は、2018 年から 2020 年にかけても、若干であるが改善している（表 6 を参照）。

¹⁶ ただし、二酸化硫黄（SO₂）の大気中濃度は、おそらく交通量の大幅な増加のため上昇している。

¹⁷ 「社会福祉支援プログラム・フェーズ 2 検証報告書」、ADB、2021 年 1 月、マニラ

¹⁸ 「モンゴル 4 条協議スタッフ報告書 2021 年」IMF、2021 年 11 月、ワシントン

¹⁹ 世帯所得を、世帯所得に相関の強い世帯や世帯構成員の属性（例えば、世帯構成員数、住居のタイプ、耐久消費財や家畜の所有の有無、世帯主の年齢など）に基づいて推測する統計的手法。

²⁰ 世銀モンゴル事務所へのヒアリング（2022 年 3 月）。PMT の精度向上のため、労働・社会保護省は、ターゲット化に使用する世帯データベースのアップデートと PMT モデルの改善に取り組んでいる。

表6 「社会的弱者支援の促進」の関連データの推移

指標	2016	2018	2020
貧困率 (%)	29.6	28.4	27.8
貧困率、都市部 (%)	27.1	27.2	26.5
貧困率、地方部 (%)	34.9	30.8	30.5
所得最上位 20%層の所得占有率	40.6	40.9	--
所得最下位 20%層の所得占有率	8.0	7.9	--
ジニ係数	33.1	34.0	--

出所：世界銀行

(2) 「経済成長の強化」指標の達成状況

政策アクション9件のうち、6件で指標の目標値が達成もしくは一部達成されている。FDIへの活性化に関しては、2017年から2020年にかけて新たに日本企業84社がモンゴルで登録している。投資環境整備と経済多角化に関しては、新ウランバートル国際空港が日本の支援によって2021年7月に開港した。また、関連JICA事業の支援を受けて、2021年までに証券外務員が286人資格認定され、日本の高等専門学校に177人の留学生が派遣されているほか、モンゴル・日本人材開発センターでビジネスコースを受講した中小企業数が累計で1,098社に達している。農牧業分野で新規の技術協力も採択・開始されている。以上より、産業人材の育成やインフラの整備などに一定の成果が認められるため、事後評価時、「経済成長の強化」分野の指標は、その目標値をおおむね達成しているといえる。ただし、設定された指標の多くは個別案件の活動に直結する現場レベルのものであり、後述のとおり、これら政策アクション指標の達成がセクターレベルの効果発現に寄与していることは認められない。

「経済成長の強化」分野の政策アクションのうち、FDIへの活性化に関する租税条約の締結、及び投資環境整備と経済多角化に関する、競争法改正案とモンゴルでのセミナー参加企業数に係る指標は達成されていない。租税条約に関して、モンゴル政府は、国際企業の税務対策で租税条約が濫用され、巨額の歳入が海外に流出しているとみて、過去に一部の締結済みの条約を破棄した。その後、新たな租税条約の締結に慎重になっていると見られ、日本に限らず新たな二国間の租税条約を締結していない。

競争法改正案は、2019年12月に副首相から国会に提出されたが、その後、モンゴル憲法が改正されたため、改正案を改正憲法に整合するよう修正し再提出するよう求める国会決議が採択され、改正案が却下された。2020年の国会選挙後、国会にイノベーション・電子政策常任委員会と産業政策常任委員会が設置され、さらに文化省が設立されたことにより、改正案はこれらの常任委員会や文化省でも審議が必要となった。2021年7月に新たな改正案がまとめられたが、司法・内務省と大蔵省は、両省のコメントが十分に反映されていないとして改正案の閣議提出に反対し、改正案は国会に提出されなかった。

モンゴルでのセミナー参加企業数の目標値は、モンゴルでフォローアップセミナーが開催されていないため未達成である。ただし、2019年12月に東京で開催された日本モ

ンゴル・ビジネスフォーラムには、日本の企業や政府機関から 200 人以上、モンゴル側から 40 人以上が参加した。また、2021 年 5 月には同フォーラムがオンラインで開催され、日蒙双方から 400 人以上が参加している。

参考データまでにマクロ経済指標を確認すると、既述のとおり、実質経済成長率は、COVID-19 感染拡大前は 2017 年 5.6%、2018 年 7.7%、2019 年 5.5%であった。2020 年にマイナス 4.4%に落ち込んだが、2021 年には 1.4%にまで持ち直している（表 5 を参照）。海外直接投資の純流入は 2016 年に GDP 比 37.2%の流出が 2017 年に 13.0%の流入に転じ、2018 年は 14.8%、2019 年は 17.2%と拡大している。一方、投資環境の整備に関しては、世銀の Doing Business 調査（Ease of Doing Business ランキング）で、モンゴルは 2016 年～2020 年に 25 ランク順位を下げています。世界経済フォーラムの世界競争力指標 4.0 でも、モンゴルは 2017 年から 2019 年にかけて少しずつ順位を下げており（表 7 を参照）、特に金融市場の発展に関して評価が低い。

表 7 「経済成長の強化」の関連データの推移

指標	2016	2017	2018	2019	2020
海外直接投資、純流入（名目 USD 百万）	▲4,156	1,494	1,952	2,443	1,719
海外直接投資、純流入（%GDP）	▲37.2	13.0	14.8	17.2	12.9
世銀 Doing Business 調査順位	56	64	62	74	81
世界競争力指標 4.0 順位 （世界中央値）	--	95 (69)	99 (70)	102 (71)	--
農林漁業、付加価値割合（%GDP）	12.5	11.0	11.3	11.5	12.8
鉱業・採石業、付加価値割合（%GDP）	20.7	25.8	26.4	25.8	24.1
工業、付加価値割合（%GDP）	15.1	14.6	14.6	15.1	16.1
サービス業、付加価値割合（%GDP）	51.7	48.6	47.7	47.6	47.0

出所：IMF、世界銀行、世界経済フォーラム、モンゴル国家統計局

（3）定性的効果指標の達成状況

審査時、事業効果を測る定性的効果指標として次の二つが定められていた。

- モンゴル政府の政策立案・実施能力の強化
- 民間投資促進

政府の政策立案・実施能力の強化は、主に、モンゴル経済の脆弱性の抜本的な克服を目指す「経済成長の強化」分野の人材育成や能力強化の成果のうえに達成されることが期待されていたと思われる。民間投資促進も、インパクトとして整理した同分野の投資環境が整備されたのち、その成果のうえに実現が期待されるものといえる。よって、これらの定性的効果指標も比較的長期のインパクトに係る間接的なアウトカムとして整理した。

政府の政策立案・実施能力の強化に関して、「資本市場規制・監督能力向上プロジェクト」が金融監督委員会（Financial Regulatory Commission、以下「FRC」という）によ

るリスクベース手法を用いた証券会社の監督・規制や自主規制機関のコンセプトペーパー草案の作成を支援し、FRCの監督能力強化に寄与した。「公正競争環境改善プロジェクト」も公正競争・消費者保護庁の検査官の人材育成や競争法改正案への助言、関連規制の整備を支援している²¹。財政分野では、「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」が国際課税分野の担い手となる職員の人材育成を図り、また第二次税制改革の実施を支援して、大蔵省関係者からも高い評価を受けている。「マクロ経済政策計画能力向上プロジェクト」は、ポリシーマトリクスには含まれていないが、マクロ経済推測統計モデルを開発、運用させることによって、精緻なマクロ経済動向シミュレーションを基に、政策分析・策定をする能力を向上させた。大蔵省職員とドナー間の政策協議をより深めることにも寄与している。人材育成や能力強化には、継続的な取り組みが欠かせないが、本事業は、関連する技術協力プロジェクトと連携することによって、モンゴル政府の政策立案・実施能力の強化に一定程度貢献していることが認められる。

民間投資の促進は、その前提となる投資環境改善の成果がまだ十分に認められないため、効果発現に至っていない。本事業は人材育成や法制度整備で投資環境の整備に寄与しているが、COVID-19の影響もあって、民間投資や鉱物セクター以外への投資はほとんど拡大していない。民間投資の促進には、良好なビジネス環境の創出に向けて、継続的な改革に加え、行政による公正で透明かつ予測可能な法制度の運用が求められる²²。

なお、ポリシーマトリクスには、新ウランバートル国際空港の開港のためのコンセプション契約交渉妥結支援と空港関連施設の早期整備が含まれているが、同空港の運営権は2019年7月に日蒙の合弁会社が獲得した。空港建設も円借款を資金として日本企業連合が手掛けており、2021年7月に開港した同空港は、建設から運営までを日本企業連合が担った案件となっている。

3.2.2.2 その他、正負のインパクト

本事業は、「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」として、ジェンダー活動統合案件に分類されている。2018年の貧困率をみると、男性を世帯主にもつ人口は27.6%、女性を世帯主にもつ人口は31.7%で、女性を世帯主にもつ人口の方が高い。しかし、全人口の80.7%が男性を世帯主としているため、貧困人口のうち女性世帯主の世帯に暮らす比率は21.5%に限られている²³。フードスタンプ受給世帯に占める女性世帯主の比率データは入手できなかったが、フードスタンプの全受給者に占める女性の割合は53%（2020年）で²⁴、全人口に占める男女比率と大きな差はみられない。関係者へのヒアリングからも、フードスタンププログラムが、主に世帯の女性により活用されているという

²¹ 「令和2年度外務省 ODA 評価 モンゴル国別評価（第三者評価）報告書」、2021年3月

²² 日本・モンゴル人材開発センターへのヒアリング（2022年5月）。

²³ 「モンゴル貧困アップデート 2018年」、モンゴル国家統計局、世界銀行、2020年、ウランバートル

²⁴ 「Main Aspects of the Food Stamp Program」（ADB 調査への分析報告書）、Bayarkhuu Tsookhuu、2021年

事実は確認されなかった²⁵。

有効性・インパクトについてまとめると、事後評価時、24 件の政策アクション（次フェーズのトリガー、要約部分）のうち、23 件が達成されている。また、指標は、20 件で目標値が達成もしくは一部達成されている。その結果、「安定的なマクロ経済運営」分野では、COVID-19 感染拡大前には財政収支が改善し、外貨準備が拡大した。その後、財政収支は再び赤字となっているが、外的ショックに対するバッファーが構築されたおかげで、政府の対外支払い能力に関して特に不安はない。「社会的弱者支援の強化」分野では、社会的弱者を守るための予算が十分に確保されて、サービスデリバリーの強化や生活環境の改善も限定的ではあるが確認された。モンゴルの貧困率は 2016 年から 2020 年にかけて継続的に改善しており、所得格差も拡大していない。長期的な観点から継続的な支援が必要な「経済成長の強化」分野でも、産業人材の育成やインフラの整備で一定の成果が認められる。加えて、本事業は、国際的支援パッケージの組成を通じて、デフォルトと深刻な財政・経済危機の回避に大きく貢献している。

以上より、本事業の実施により概ね計画どおりの効果の発現がみられ、有効性・インパクトは高い。

3.3 持続性

3.3.1 政策・制度

モンゴル政府は、歳出削減や歳入拡大、国庫の一元的管理、財政規律の強化などを推進し、財政安定化や公的債務の削減、外貨準備の拡大に成果を上げた。しかし、2020 年以降 COVID-19 感染拡大の影響に対処するため、さまざまな特別措置が設けられており²⁶、2021 年には財政安定法が時限的に改正された。中央銀行の住宅貸付プログラムからの完全撤退も、コロナ感染対策法（2020 年 4 月）により 2023 年末まで延期されている。子ども手当は 2020 年からすべての子どもが対象となり、支給額（月額）が 20,000 トグログから 5 倍増の 100,000 トグログに引き上げられるなど、補助金ターゲット化、社会保護制度の効率化は後退している。これらの大部分は、非常事態のもとでの一時的・時限的な措置であるため、直ちに本事業の持続性を損なうものではないが、中国のゼロコロナ政策やロシアによるウクライナ侵攻の影響にも留意する必要がある。

3.3.2 組織・体制

審査時、大蔵省に開発金融局を事務局として省庁間ワーキンググループが設立され、

²⁵ モンゴル政府は、コロナ禍でフードスタンプや子ども手当等、社会保護の支給対象が拡大した結果、女性の労働参加率が低下していることをむしろ懸念している（世銀モンゴル事務所へのヒアリング（2022 年 3 月））。

²⁶ 食品や医薬品への輸入関税の免除、子ども手当と失業手当の増額、フードスタンププログラムの手当増額、個人所得税及び法人税と社会保障保険料の免除・減額、家賃収入の免税、中小企業への信用保証拡大と開発銀行からカシミア業者へのソフトローンの拡大など。

大蔵副大臣の統括のもと、多岐にわたる実施関係機関の間や対ドナーとの調整が効果的になされた。しかし、本事業の完了報告（2018年3月）とフェーズ2の審査ミッション（2019年1月）以降、組織立ったポリシーマトリクスでのモニタリングは実施されていない。審査時に「政策改革の効果をフォローアップするため大蔵省開発金融局に対し政策協議の継続を求め、本事業終了後も政策改革の効果を持続させる体制を構築することとする」と審査調書に明記されているが、後継フェーズの実施が見送られたため、事後評価時、日蒙双方の関係者ともに、本事業実施後に政策改革の効果を持続させる新たな体制の構築が想定されているとの認識を持っていなかった。

なお、事後評価時の2022年2月に大蔵省と経済開発省の間で組織の再編があり、大蔵省の組織体制が変更されている²⁷。本事業の窓口の開発金融局は開発金融・投資局に再編された。

3.3.3 リスクへの対応

中国のゼロコロナ政策やロシアによるウクライナ侵攻の影響への懸念が高まるなか、モンゴル政府は、マクロ経済安定の維持、政府の債務返済費用の抑制、国内債券市場の支援を基本方針とする「政府債務管理戦略 2023～2025年」を策定しており、事後評価時、国会で討議が行われている。政府は、優先順位付けを明確にして予算編成することで歳出削減を図り、財政赤字を2021年のGDP比8.8%から2022年に3.6%へ削減するシナリオを描いている。

4. 結論及び提言・教訓

4.1 結論

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ことを目的に実施された。本事業では、他ドナーとの協調融資を通じて、財政・金融、社会保護、産業育成等に係る改革を支援しており、モンゴルの開発政策、開発ニーズと合致している。事業計画やアプローチ等も適切であった。また、日本の開発協力方針との整合性、関連JICA事業との内的整合性、ドナー間の連携や相互補完といった外的整合性も十分に認められることから、妥当性・整合性は非常に高い。本事業はモンゴルのデフォルト（債務不履行）の回避に大きく貢献した。また、本事業の実施により、歳出削減や歳入拡大、国庫の一元的管理、財政規律の強化等が行われて、財政安定化や公的債務の削減、外貨準備の拡大に寄与があった。コロナ対策として一部の改革が一時的に保留・見直されているものの、本事業は、モンゴルのマクロ経済安定化に

²⁷ 「モンゴル政府決議 76号 大蔵省の組織体制と職員数の制限」、2022年2月、ウランバートル

大きく貢献している。この間、財政・金融政策の引き締めがもたらす副作用から社会的弱者を守るため、フードスタンププログラム等、社会保護手当の予算が十分に確保され、貧困がわずかながら改善した。投資環境整備や経済多角化には、長期的な観点から継続的な支援が必要であるが、産業人材育成やインフラ整備において一定の成果が認められる。よって、有効性・インパクトは高い。

4.2 提言

4.2.1 実施機関への提言

中国のゼロコロナ政策やロシアによるウクライナ侵攻などの外部条件に備える重要性が高まっている。財政規律を維持しつつ社会的弱者支援を強化するため、ターゲット化の拡大やプログラムの統廃合といった社会保護制度の効率化を急ぐことが望まれる。銀行の監督・規制強化やガバナンス強化など、銀行部門改革も着実に実行していく必要がある。

4.2.2 JICA への提言

JICA と大蔵省の間には良好なコミュニケーションが存在するものの、本事業実施後、日蒙間で政策協議やポリシーマトリクスモニタリングに関する定期的な会合は開催されていない。そのため、事後評価時、政策アクションの指標の達成状況を全く把握していない関係機関が少なからず存在した。JICA は政策改革の支援・モニタリングにおいて、より積極的な役割を果たすことが望まれる。

4.3 教訓

(1) 次フェーズ実施の前提条件をポリシーマトリクスに記載することについて再検討する

本事業のフェーズ2の実施は、ポリシーマトリクスにIMFによるEFFオントラックが前提条件として明記されていたため、EFFがオフトラックとなったことにより自動的に見送られた。類似案件でも同様の記載が見られるが、後継フェーズの実施に係る最終判断はJICA自らが下す裁量の余地を残しておくため、前提条件をあえてポリシーマトリクスに記載しないという選択もありえたと思われる。本事業はIMFのEFFを中心とする国際支援枠組みのもとで実施された協調融資ではあるが、ADBは2019年にもモンゴルに対し一般財政支援を行っている²⁸。ポリシーマトリクスにあえて明記しないことで、JICAはIMFの決定に従うジュニアパートナーであるといった印象を与えるのを避けることもできる。

²⁸ 2019年第3四半期と第4四半期に3,000万米ドルと1億米ドルの一般財政支援を実施した。また、韓国が2019年第3四半期に2,000万米ドルのプロジェクト融資を行っている。

(2) 貸付を複数回に分けて実施することにより改革実行のレバレッジを向上する

開発政策借款では、比較的短期間で達成状況を確認できる政策アクションを設定する必要がある一方、政策改革の効果発現には時間がかかるため、継続的な取り組みを要する改革の実行を効果的に支援しモニタリングすることが課題となる。そのため、可能であれば、貸付を複数回に分けて実施することにより、相手国に政策アクションを迅速かつ適切に実施させるためのレバレッジとすることが望ましい。本事業でも当初計画されていた、貸付ごとに借款契約を調印し複数のフェーズに分けて貸付を行う（フェーズ型）、もしくは一本の借款契約の中で複数のトランシェに分けて貸付を行うこと（トランシェ型）が考えられる²⁹。

(3) JICA 関連事業とのさらなる連携強化によって事業効果を高める

本事業では、関連する技術協力や資金協力事業との連携によって産業人材の育成やインフラの整備などに一定の成果を上げており、同アプローチが継続的な改革の支援に有効であることが認められる。ポリシーマトリクスの策定にあたって、アプローチをより積極的に適用したり、関連事業の業務指示書などに政策アクション支援やモニタリング業務を明示したりすることによって、開発政策借款の効果発現をさらに高めることが期待できる。

5. ノンスコア項目

5.1 適応・貢献

5.1.1 客観的な観点による評価

本事業では、審査時、緊急性を要する案件について多岐にわたる実施関係機関や複数のドナーとの協議・調整を行いながら取りまとめることが求められた。難易度が高い案件であったが、JICA 地域部とモンゴル事務所が中心となって、ポリシーマトリクスの策定・合意に係る協議や情報収集を機動的に遂行した。ドナー間で情報交換を重ねながら、マクロ経済状況や政策課題を分析し、相互に整合性の高いポリシーマトリクスを策定したことは、他ドナーからも評価されている。また、審査ミッション（2017年5月）では、大蔵省や省庁間ワーキンググループと事前に調整を図り、大蔵省の一室で各実施関係機関と入れ替わり順番に協議できるようにするなど、限られた時間内で多くの関係者と協議するための工夫を凝らした。

このように、JICA が機会を捉えて対応できた理由の一つとして、JICA 事務所が大蔵省や他省庁・機関関係者と普段から良好なコミュニケーションを構築・維持していたことが挙げられる。JICA モンゴル事務所には、日本語能力が非常に高く JICA 事業と現地事情を熟知する経験豊富なナショナルスタッフが在籍している。審査時、ナショナルス

²⁹ ただし、ポリシーマトリクスは借款契約で規定されるため、マトリクスを変更する必要がある場合は、フェーズ型を採用する必要がある。

スタッフは地域部の担当者と一体になって業務にあたり、その知見や内外の関係者との間で築いていたネットワークを活かして、ポリシーマトリクスの策定や合意に係る広範な取りまとめに貢献している。

5.2 付加価値・創造価値

JICA は、「経済成長の強化」分野を中心に、対モンゴル支援で重視している人材育成や法制度整備などの政策アクションを組み入れたポリシーマトリクスを策定した。その結果、政策改革の実行支援において、JICA 独自の強みを発揮しつつ、他ドナーの支援を補完することに一定程度の成果を上げている。財務分野においても、「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」が、国際課税分野の担い手となる職員の人材育成や税制改革において、日本の経験を活かした支援や助言を行い、自力執行権の導入など歳入基盤強化に貢献した。

以上

別添 ポリシーマトリクス達成状況一覧表

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)	政策アクション (次フェーズのトリガー) の達成状況 (○=達成、△=一部達成、 ×=未達成)	指標名	基準値 (2016年12月)	目標値 (2019年12月)	政策アクション指標の 目標値の達成状況 (○=達成、△=一部達成、 ×=未達成)					
前提条件	IMFのEFFを含む国際支援枠組み組成	IMFのレビューによりEFFオントラック										
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]	IMFプログラムに準拠した2018年予算国会承認 [IMF]	IMFプログラムに準拠した2018年予算が2017年11月に国会承認された。	○ GDP比財政赤字	17.0%	6.9%	2016年にGDP比15.3%の赤字だった財政収支は、財政支援や債務削減の努力に加え、資源価格の回復による好調な経済にも助けられて、2018年に黒字に転換、2019年はGDP比2.0%の赤字で目標値の赤字幅6.9%を大幅に達成。ただし、2020年以降COVID-19感染拡大の影響に対処するため、歳出が膨らみ2020年と2021年はそれぞれ12.0%と8.8%の赤字。予算計画では赤字幅は2022年に3.6%に縮小する見込み。	△			
						指標	2016	2017	2018	2019	2020	2021
						総合収支(%GDP)	▲15.3	▲6.4	0.1	▲2.0	▲12.0	▲8.8
					基礎的財政収支(%GDP)	▲11.2	0.4	5.9	▲3.4	▲6.8	▲2.5	
					出所：大蔵省 注：指標データの定義がIMFと大蔵省で異なる。							
	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 [世銀]	公共投資合理化ガイドライン閣議承認 [世銀]	2018年末までに公共投資合理化ガイドラインを閣議承認することが合意された。	○ 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)	政府は、国会決議2016/No.47に基づいて、2016年に約束手形の残高を清算して、2017年予算から約束手形の使用を停止しプログラムを廃止した。	○			
					関連案件：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)							
					指標	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
					約束手形決済のための資本支出額(10億MNT)	659.5	0	0	0	0	0	

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)	政策アクション (次フェーズのトリガー) の達成状況 (○=達成、△=一部達成、×=未達成)	指標名	基準値 (2016年12月)	目標値 (2019年12月)	政策アクション指標の目標値の達成状況 (○=達成、△=一部達成、×=未達成)						
前提条件	IMFのEFFを含む国際支援枠組み組成	IMFのレビューによりEFFオントラック											
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 [IMF/世銀]	免税制度の簡略化 [IMF/世銀]	2018年2月に国会は累進的な個人所得税を導入。政府は2017年4月に改正した物品税法に基づいて、2018年から2020年の間にアルコール・タバコ税を20%引き上げた。さらに税収を拡大するため、自動車税を引き上げて、ハイブリッド車への優遇税を引き下げた。第二次税制改革(一般税法、法人所得税法、個人所得税法の改正)が2019年3月に国会で承認され、2020年1月に改正一般税法として施行されたことにより、自力執行権が導入され歳入基盤が強化された。	出所：大蔵省				大蔵省提供のデータでは、2019年の税収は名目GDP比3.35%、2021年も3.45%で未達。一方、IMF4条協議報告書(2021年)によると、個人所得税とアルコール・タバコ税収は2019年GDP比4.7%、2020年4.4%で達成済み。 △					
				○ GDP比個人所得税、アルコール・タバコ税収	3.3%	3.7%							
				関連案件：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)									
				指標	2016	2017	2018	2019	2020	2021			
				個人所得税収(%GDP)	2.19	2.32	2.50	2.37	2.19	2.58			
				アルコール・タバコ税(%GDP)	1.18	1.09	1.00	0.98	0.93	0.87			
				合計	3.37	3.41	3.5	3.35	3.12	3.45			
				出所：大蔵省 注：指標データの定義がIMFと大蔵省で異なる。									
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 [世銀]	包括的外部監査実施、結果の一般公表 [世銀]	2017年にデロイトが監査を実施し、結果が一般公表された。	○	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	政府は国会決議2016/No.81と政府決議2016/No.298に基づいて、2017年に開発銀行法を改正し、開発銀行による非商業公共投資支出を停止した。			○		
				指標				2016	2017	2018	2019	2020	2021
				モンゴル開発銀行による資本支出(10億MNT)				237.2	0	0	0	0	0
				出所：大蔵省									
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 [IMF/世銀]	効率的な住宅貸付プログラムとなるよう制度再構築 [IMF/世銀]	2017年11月にモンゴル中央銀行と大蔵省は住宅貸付プログラムの適切な仕組み作りに向けて協力する旨の覚書を更新した。	○	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	2018年に大蔵省との間で交わされた合同法令(28S/A-334)に基づいて、2020年1月に中央銀行は住宅貸付プログラムを停止し、プログラムを政府に移管した。し			△		

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)	政策アクション (次フェーズのトリガー) の達成状況 (○=達成、△=一部達成、 ×=未達成)	指標名	基準値 (2016年12月)	目標値 (2019年12月)	政策アクション指標の 目標値の達成状況 (○=達成、△=一部達成、 ×=未達成)				
前提条件	IMFのEFFを含む国際支援枠組み組成	IMFのレビューによりEFFオントラック					かし、2020年4月に成立したコロナ感染対策法により、中央銀行は同年5月にプログラムを再開し、2023年末まで住宅貸付を継続することになった。中央銀行が60%、商業銀行が40%の資金を拠出して、年間およそ7,000億トログログが住宅貸付に支出されている。ただし、中央銀行は、ゼロ純貸付額の原則に則って、貸付額を過去の貸付への返済金額内に限っているため、中央銀行の残高及び国家予算への影響はない。				
				指標	2016	2017	2018	2019	2020	2021-2023 (as of Feb. 2023)	
				モンゴル中央銀行による住宅貸付プログラム純貸付額(10億MNT)	▲24.4	▲50.1	▲55.6	▲0.9	▲113.2	▲102.5	
				出所：モンゴル銀行							
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 [IMF]	統合予算法が改正され、2017年12月の国会決議により「財政安定化評議会」が設立された。	○	財政協議会の設立	未設立	設立	国会決議2017/No.83に基づいて、財政協議会が設立され、予算常任委員会のもとで役割を果たしている。			○
	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 [IMF]	2017年11月に歳出拡大圧力を防ぐための統合予算法と国会手続法の改正が国会で承認され、国会が特定事業の予算を増加させる場合は、他の事業予算を同額だけ削減するPAYGO原則が確立された。	○	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	2017年11月に統合予算法が改正された。2016年にGDP比15.3%の赤字だった財政収支は2018年に黒字に転換、2019年はGDP比2.0%の赤字で目標値の赤字幅6.9%を大幅に達成。ただし、2020年以降COVID-19			△

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）	政策アクション（次フェーズのトリガー）の達成状況（○=達成、△=一部達成、×=未達成）	指標名	基準値（2016年12月）	目標値（2019年12月）	政策アクション指標の目標値の達成状況（○=達成、△=一部達成、×=未達成）		
前提条件	IMFのEFFを含む国際支援枠組み組成	IMFのレビューによりEFFオントラック					感染拡大の影響に対処するため、歳出が膨らみ2020年と2021年はそれぞれ12.0%と8.8%の赤字となった。		
							関連案件：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 [ADB/IMF]	透明性のある不良債権処理の進展 [ADB/IMF]	△	資産管理会社の設立	未設立	設立	2019年7月に資産管理会社（AMC）を設立する法案が国会に提出されたが承認されていない。AMCの役割について、主要ドナーやBOMの間でコンセンサスが得られておらず、AMCの設立を推進するADBに対して、IMFは、①モラルハザードの発生、②設立に必要な財源、③AMCのガバナンスといった問題への懸念から、銀行の資本増強と再編を優先する立場を取っている。	×
	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 [ADB]	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 [ADB/IMF]	○	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	2018年から2021年にかけてモンゴル銀行法が相次いで改正され、早期介入措置や破綻処理に向けた整備がなされ、銀行監督・規制強化に向けた枠組みが整備された。IMFはAQRの実施と資本規制未達銀行の資本増強・国有化（システム上重要な5大銀行の場合）もしくは統合・再編（中小銀行の場合）を求めているが、中央銀行は、バーゼルIIやIII等の銀行規制が資本市場の未発達なモンゴルに直ちに厳密に適用されるべきではないとの立場を取っている。中央銀行は、資本増強	△

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）	政策アクション（次フェーズのトリガー）の達成状況（○=達成、△=一部達成、×=未達成）	指標名	基準値（2016年12月）	目標値（2019年12月）	政策アクション指標の目標値の達成状況（○=達成、△=一部達成、×=未達成）			
前提条件	IMF の EFF を含む国際支援枠組み組成	IMF のレビューにより EFF オントラック					と株主集中排除を目的として、2021 年 2 月に銀行法を改正し、5 大銀行に対して 2022 年 6 月末までに新規上場（IPO）することを義務づけると同時に、2023 年末までにすべての商業銀行に対して単一株主の株式持分の上限を 20%とする出資規制を発表した。IMF は中央銀行の改革努力を評価しつつも、AQR の実施を優先すべきであるとして 2022 年 5 月に IPO の延期を要請、BOM は IPO の期限を 1 年間延期することに同意した。資本規制未達銀行が統合された事例はない。（ただし、2021 年の Credit Bank と Transport and Development Bank の統合は、中央銀行による銀行の自己資本の引き上げに関連している。）			
				指標 （資本規制未達銀行再編による）銀行統合件数	2016 0	2017 0	2018 0	2019 0	2020 0	2021 0
				出所：モンゴル銀行						
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 [ADB]	長期的金融市場発展戦略策定 [ADB]	2017 年 10 月に長期的金融市場発展戦略が閣議決定された。	○ 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	政府は 2017 年 10 月に 2025 年までの長期的金融市場発展戦略を策定。金融セクターのガバナンス強化に向けた枠組みが整備された。ただし、IMF や ADB は実行面で課題があると見ている。法律上、外国銀行でもライセンスを取得すれば、預金取扱機関として認められる	△		

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）	政策アクション（次フェーズのトリガー）の達成状況（○=達成、△=一部達成、×=未達成）	指標名	基準値（2016年12月）	目標値（2019年12月）	政策アクション指標の目標値の達成状況（○=達成、△=一部達成、×=未達成）									
前提条件	IMFのEFFを含む国際支援枠組み組成	IMFのレビューによりEFFオントラック					が、100%外国資本の銀行の参入事例はない。									
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 [世銀]	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 [世銀]	予算額は2017年の20億トログログから2018年の36億トログログに増加した。	○	・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トログログ/世帯	基準値に比べ世帯数及び支給額ともに増加	フードスタンププログラムの受給世帯数は2016年から2019年にかけて70%以上増加し、世帯当たり支給額（月額）も2016年の45,500トログログから2017年～2019年は56,000トログログに23%増額された。2020年にはコロナ対策として、世帯当たり支給額が112,000トログログにまで一時引き上げられている。2021年の受給世帯数が減少したのは、支給対象基準を満たす世帯数が減少したため。	○							
										指標	2016	2017	2018	2019	2020	2021
										支給対象世帯数	26,076	45,458	47,311	44,801	44,348	31,160
					世帯当たり支給額(MNT)	45,500	56,000	56,000	56,000	112,000	56,000					
				出所：大蔵省												
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 [JICA]	医療指導者養成ワークショップ政策及び指針承認 [JICA]	保健省は、2017年9月に研修ワークショップに係る指針を承認した。	○	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	指導医講習会は、モンゴルに完全に根づいており、2019年11月時点で20回以上のワークショップが実施されて、500人を超す指導医が育成されている。	○							
										関連案件：一次及び二次レベル医療施設従事者のための卒業研修強化プロジェクト（2015年5月～2020年5月）						
	モンゴル国立医科大での卒業研修のための省庁間連携必要性認識 [JICA]	卒業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 [JICA]	2017年10月に保健省、JICA、国立医科大等の関係者間で、一次及び二次レベル医療施設従事者のための卒業研修強化プロジェクト	○	卒業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	日本の研修医制度を基に、医師の卒業研修カリキュラムが開発され、研修指導者を育成するファシリテーターや指導者が養成されてい	○							

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）	政策アクション（次フェーズのトリガー）の達成状況（○=達成、△=一部達成、×=未達成）	指標名	基準値（2016年12月）	目標値（2019年12月）	政策アクション指標の目標値の達成状況（○=達成、△=一部達成、×=未達成）		
前提条件	IMFのEFFを含む国際支援枠組み組成	IMFのレビューによりEFFオントラック							
			の調整会議が開催された。				る。2018年10月にオルホン県の地域診断医療センターで卒業研修が実施され、そのほか国立第3病院等、四つの病院が研修指定病院に登録されている。		
関連案件：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）									
2.3 社会的弱者の生活環境改善	ゲル地区開発を含むマスタープラン実施計画閣議承認 [JICA]	土地区画整理事業対象モデル候補地区の選定 [JICA]	2018年3月の事業完了報告時、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によって、選定された地区に関する分析と調査が実施されたことが確認されている。	○	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	チンゲルテイとスフバートルの二つのゲル地区が土地区画整理事業対象モデル地区に選定され、両地区の約420世帯を対象に水道（チンゲルテイは上下水、スフバートルは下水のみ）や暖房システムを備えたモデル地区が開発された。チンゲルテイでは約85%、スフバートルでは約55%の世帯が水道や暖房システムに接続された。その後、モデル地区の開発は、予算不足のため実施されていない。	○
関連案件：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 [JICA]	ゲル地区の非効率石炭燃焼のエネルギー転換促進 [JICA]	2018年1月に国会は、大気法や大気汚染課金法等の改正を承認した。	○	大気汚染物質	PM2.5 - 256 μg/m3 PM10 - 279 μg/m3 SO2 - 89 μg/m3	基準値に比べ改善	2018年2月の国会決議により、ウランバートル市では2019年5月以降、粗炭の使用が（一部ライセンスを有する企業を除いて）禁止され、効率性の高い石炭の使用が推進されている。国家統計局のデータによると、大気中の粒子状物質PM2.5及びPM10の含有量の年平均値はそれぞれ2019年と2020年以降大きく低下	△

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)	政策アクション (次フェーズのトリガー) の達成状況 (○=達成、△=一部達成、×=未達成)	指標名	基準値 (2016年12月)	目標値 (2019年12月)	政策アクション指標の目標値の達成状況 (○=達成、△=一部達成、×=未達成)																												
前提条件	IMF の EFF を含む国際支援枠組み組成	IMF のレビューにより EFF オントラック					している。一方、二酸化硫黄 (SO ₂) 大気中濃度の年平均値は、おそらく交通量の大幅な増加のため、2019 年以降大幅に増えている。(そのほかの理由として、近年ロシアから輸入されているガソリンや軽油の質が劣化しているためという説もある。)																												
<p>関連案件：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)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>指標</th> <th>2016</th> <th>2017</th> <th>2018</th> <th>2019</th> <th>2020</th> <th>2021</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>PM2.5 (mg/m³)</td> <td>0.070</td> <td>0.069</td> <td>0.062</td> <td>0.088</td> <td>0.043</td> <td>0.042</td> </tr> <tr> <td>PM10 (mg/m³)</td> <td>0.116</td> <td>0.123</td> <td>0.118</td> <td>0.093</td> <td>0.089</td> <td>0.080</td> </tr> <tr> <td>SO₂ (mg/m³)</td> <td>0.026</td> <td>0.020</td> <td>0.018</td> <td>0.026</td> <td>0.042</td> <td>0.046</td> </tr> </tbody> </table> <p>出所：国家統計局のデータに基づき評価者作成 注：測定地点は West 4 Road Cross</p>								指標	2016	2017	2018	2019	2020	2021	PM2.5 (mg/m ³)	0.070	0.069	0.062	0.088	0.043	0.042	PM10 (mg/m ³)	0.116	0.123	0.118	0.093	0.089	0.080	SO ₂ (mg/m ³)	0.026	0.020	0.018	0.026	0.042	0.046
指標	2016	2017	2018	2019	2020	2021																													
PM2.5 (mg/m ³)	0.070	0.069	0.062	0.088	0.043	0.042																													
PM10 (mg/m ³)	0.116	0.123	0.118	0.093	0.089	0.080																													
SO ₂ (mg/m ³)	0.026	0.020	0.018	0.026	0.042	0.046																													
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 [JICA]	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 [JICA]	IMF 租税ワーキンググループと協議の上、租税法の改正案に銀行の透明性や自由な情報交換に係る法規制が反映された。	租税条約の締結	未締結	締結 (2021 年)	両国間で租税条約は締結されていない。モンゴル政府は、国際企業の税務対策において租税条約が濫用され、巨額の歳入が海外に流出しているとみて、過去に一部の締結済みの条約を破棄した。その後、新たな租税条約の締結に慎重になっていると見られ、日本に限らず新たな二国間の租税条約を締結していない。ただし、両国の関係者間で技術的な協議が数回にわたって行われている。																												
	日本モンゴル経済連携協定発効 [JICA]	投資問題の改善を通じた直接投資の増大 [JICA]	2018 年 3 月の事業完了報告時、国家開発庁が投資促進のためのワンストップサー	登録日本企業数	557 社 (2015 年 8 月)	基準値に比べ増加	2016 年～2020 年にかけて新たに日本企業 99 社がモンゴルで登録している。2020 年																												

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)	政策アクション (次フェーズのトリガー) の達成状況 (○=達成、△=一部達成、×=未達成)	指標名	基準値 (2016年12月)	目標値 (2019年12月)	政策アクション指標の目標値の達成状況 (○=達成、△=一部達成、×=未達成)			
前提条件	IMF の EFF を含む国際支援枠組み組成	IMF のレビューにより EFF オントラック								
			ビス設立の計画を進めていたことが確認されている。				末の(累積)登録日本企業数は670社。(ただし、2015年8月の基準値を含め、登録企業数データには登録抹消した企業が含まれたままになっていると思われる。)			
				指標	2016	2017	2018	2019	2020	2021
				新規登録日本企業数	15	17	38	20	9	--
				出所：経済開発省						
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ッション契約交渉開始 [JICA]	新ウランバートル国際空港開港のためのコンセッション契約交渉妥結支援、空港関連施設の早期整備 [JICA]	2018年1月に日蒙双方がコンセッション契約に係る協力協定に署名し、2019年7月に日蒙の合弁会社が新空港の運営権を獲得した。	○ ・新ウランバートル国際空港開港開港状況 ・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%	建設から運営までを日本企業連合が手掛けた新ウランバートル国際空港は、コロナ禍もあって開港が遅れていたが、2021年7月に開港した。 旅客数は2017年に既に125万人を超え、2019年には162万に達していたが、コロナ禍で2020年は45万弱に減少した。 コロナ禍前の2019年に観光業はGDPの7.2%を占めていた(世銀)。	△		
				関連案件：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)						
				指標	2016	2017	2018	2019	2020	2021
				国際線旅客数	790,459	926,951	1,020,891	1,188,204	285,674	--
				国内線旅客数	232,586	325,055	401,607	433,367	161,804	--
				合計	1,023,045	1,252,006	1,422,498	1,621,571	447,478	--
				出所：国家統計局						
	証券会社監督ガイドライン更新 [JICA]	資本市場人材育成制度刷新 [JICA]	2017年12月に「資本市場テキストブック」が作成された。	○ 国際基準の証券外務員人数	0人	100人				○ モンゴル証券取引者協会によって、ディーラー、ブローカー、投資アドバイザー

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)	政策アクション (次フェーズのトリガー) の達成状況 (○=達成、△=一部達成、 ×=未達成)	指標名	基準値 (2016年12月)	目標値 (2019年12月)	政策アクション指標の 目標値の達成状況 (○=達成、△=一部達成、 ×=未達成)				
前提条件	IMFのEFFを含む国際支援枠組み組成	IMFのレビューによりEFFオントラック									
							といった専門家のための研修が実施されており、2021年には286人の証券外務員が新たに養成されて、延べ人数は969人に達した。本資格認定への関心が高まっている。コロナ禍のため2021年はオンラインで研修を3回実施し、試験もオンラインで行っている。				
					関連案件：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)						
					指標	2016	2017	2018	2019	2020	2021
					国際基準の証券外務員人数	0	149	180	172	182	286
					出所：金融規制委員会						
	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 [JICA]	競争法改正案国会提出、関連規則整備開始 [JICA]	日本の公正取引委員会の協力を得て、競争法の改正案について助言等がなされ、2017年11月に公正競争・消費者保護庁(AFCCP)から副首相に改正案が提出された。2018年5月に副首相から司法・内務省及び大蔵省に改正案の承認を求めるレターが発出されたが、改正案はその後、差し戻されている。2019年12月に新たな改正案がいったん国会に提出されたが、憲法が改正されたことを受け、改正案を修正後の憲法に整合するよう修正し再提出するよう求める国会決議が採択され、改正案は却下された。	△	競争法改正案	未起草	競争法改正案・関連規則施行	競争法改正案は国会に提出されていない。2020年の国会選挙後、国会にイノベーション・電子政策常任委員会と産業政策常任委員会が設置され、さらに文化省が設立されたことにより、改正案はこれらの常任委員会や文化省でも審議が必要となった。AFCCPは、2021年7月に最新の改正案を副首相に提出し、閣議に提出する承認を司法・内務省と大蔵省に求めたが、両省は改正案に同省のコメントが十分に反映されていないとして、閣議への提出を認めなかった。	×		
	日本の高等専門学校に対する留学生派遣開始 [JICA]	産業多角化に資する技術人材養成 [JICA]	2018年3月の事業完了報告時、54人の留学生が高等専門学校で学んでいたことが	○	日本の高等専門学校に対する留学	24人	70人	留学生派遣数は2019年に累計で115人、2021年1月時点で177人に達している。	○		
					関連案件：公正競争環境改善プロジェクト(2015年9月～2018年9月)						

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）	政策アクション（次フェーズのトリガー）の達成状況（○=達成、△=一部達成、×=未達成）	指標名	基準値（2016年12月）	目標値（2019年12月）	政策アクション指標の目標値の達成状況（○=達成、△=一部達成、×=未達成）				
前提条件	IMFのEFFを含む国際支援枠組み組成	IMFのレビューによりEFFオントラック	確認されている。	生派遣数			2024年3月までに200人の留学生を派遣することが目標となっている。				
				関連案件：工学系高等教育支援事業（2014年3月L/A調印）							
				指標	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
				日本の高等専門学校に対する留学生派遣数（累計）	30	56	85	115	149	177	
				出所：教育科学省							
	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 [JICA]	ビジネスコースを受講する中小企業数増加 [JICA]	2018年3月の事業完了報告時、同年2月末までに累計で527社がビジネスコースを受講したことが確認されている。	○	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）	2019年末に累計で843社、2021年末時点で1,098社が、モンゴル・日本センターの代表的コースである、「通常コース」（中小企業経営診断・指導実践講座）を受講した。通常コースは、2022年現在、秋期と冬期の年2回開講されており、経営者クラス6科目と管理職クラス4科目から成る。				○
				関連案件：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）							
				指標	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
				ビジネスコース受講中小企業数（累計）	542	624	707	843	958	1098	
				出所：モンゴル日本人材開発センター							
	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 [JICA]	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 [JICA]	2017年11月に東京で日本モンゴル・ビジネスフォーラム（インベストモンゴリア東京2017）が開催された。また、2018年2月にはJETRO本部でビジネスセミナーが、2018年11月にはインベストモンゴリア東京2018が開催されている。	○	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）	モンゴルでフォローアップセミナーが開催されていないため未達。ただし、2019年12月に東京で開催された日本モンゴル・ビジネスフォーラム（インベストモンゴリア東京2019）には、日本の企業や政府機関から200人以上、モンゴル側から40人以上が参加した。ま				×

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）	政策アクション（次フェーズのトリガー）の達成状況（○=達成、△=一部達成、×=未達成）	指標名	基準値（2016年12月）	目標値（2019年12月）	政策アクション指標の目標値の達成状況（○=達成、△=一部達成、×=未達成）		
前提条件	IMFのEFFを含む国際支援枠組み組成	IMFのレビューによりEFFオントラック					た、2021年5月には同フォーラムがオンラインで開催され、日蒙双方から400人以上が参加している。		
				関連案件：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 [JICA]	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 [JICA]	2018年3月の事業完了報告時、農牧業バリューチェーンマスタープランプロジェクトへの協力要請がモンゴル政府より提出されたことが確認されている。	○	農牧業分野の新規案件	未形成	案件が採択・開始される	農牧業バリューチェーンマスタープランプロジェクト（2020年12月～2023年12月）のR/Dが2019年9月に署名された。2020年以降、そのほか6案件が農牧業分野で実施されている。	○
				関連案件：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1 下線部のアクションは JICA の技術協力等に関するもの。

注2 [IMF]/[世銀]/[ADB]は当該政策アクションがそれぞれ IMF、世銀、ADB のポリシーマトリクスから採用されたことを示す。[JICA]は JICA 独自の政策アクションであることを示す。