

2023 年度外部事後評価報告書

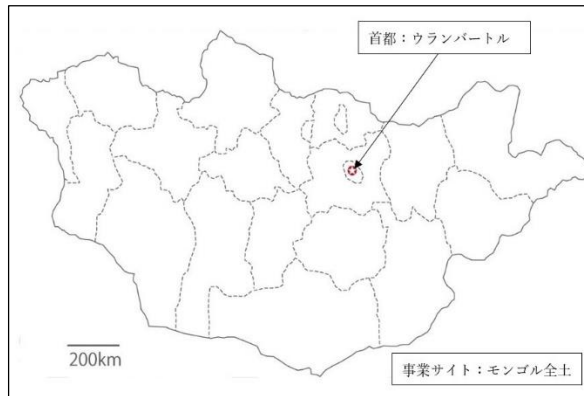
円借款「新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援円借款」

外部評価者：オクタヴィアジャパン株式会社 稲澤 健一

0. 要旨

本事業は、新型コロナウイルス感染症（以下「COVID-19」という）拡大抑制のための施策により経済活動が制限され、中小企業や社会的脆弱層の困窮が懸念されるモンゴル¹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を行う同政府に財政支援を行うことで、同政府の経済・社会保障政策の拡充に寄与するものであった。妥当性に関して、本事業は「開発計画との整合性」「開発ニーズとの整合性」は確認できる。「日本の開発協力方針との整合性」は整合的といえるが、「内的整合性」「外的整合性」は具体的な連携や相乗効果は確認できない。しかし、国際的な枠組み（SDGs）の目標とは整合的であるといえる。以上より、妥当性・整合性は高い。有効性・定量的効果指標に関して、全指標はおおむね目標値を達成している。インパクトに関して、現地調査時のインタビューや統計データの確認を通じて、同政府による経済対策・社会保障政策は、パンデミック中～後にかけて低所得者層への支援や失業率の改善を後押しし、同政府の財政ギャップ（赤字）解消に貢献していることを確認した。したがって、有効性・インパクトは高い。

1. 事業の概要



事業位置図
(出典：JICA)



ウランバートル市中心部の様子
(出典：評価者撮影)

1.1 事業の背景

2020年、COVID-19は世界的に感染拡大傾向にあった。モンゴル政府はその抑制に取り組み、高度防疫体制を敷いていた。チャーター便を除く国際航空便の運航停止、外国人の入国規制、貨物以外の陸路国境の閉鎖、学校の休校などの措置を行った。その後、感染が

¹ 人口は約 341 万人（2021 年データ、出所は IMF）

拡大するにつれ、貿易取引が大きい中国とは国境を封鎖することになった。経済の急速な減退を招き、社会的脆弱層の困窮化も懸念されていた。同政府は、国内経済の回復及び社会的脆弱層の生活支援を目的に政策・施策に着手したものの、2020年度予算は資金ギャップ（財政赤字）が見込まれ、歳出計画の見直しに迫られた。具体策として、鉱物資源収入を原資とする財政安定化基金からの補填、国際金融機関や二国間援助機関など国外からの借入、国内向け現地通貨建て国債の発行等が検討されていた。その中で本事業は、COVID-19 感染症対策に関連する経済・社会保障政策を推進する同政府に対し財政支援を行うものであった。

1.2 事業の概要

COVID-19 拡大抑制のための施策により経済活動が制限され、中小企業や社会的脆弱層の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を行う同政府に財政支援を行い、同政府の経済・社会保障政策の拡充を支援し、もって失業率・貧困率拡大の抑制による社会経済安定及び開発努力の促進に寄与する。

円借款承諾額/実行額	25,000 百万円 / 25,000 百万円
交換公文締結/借款契約調印	2020 年 10 月 9 日 / 2020 年 11 月 5 日
借款契約条件	金利 0.01% 返済 15 年（うち据置 4 年） 調達条件 一般アンタイド
借入人/実施機関	モンゴル政府／モンゴル大蔵省（以下「大蔵省」という）
事業完成	2020 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	なし
関連調査 （フィージビリティ・スタディ：F/S）等	なし
関連事業	【技術協力】 ・「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」（2015－2020 年） ・「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」（2017－2022 年） ・ SATREPS 「モンゴル国における結核と鼻疽の制圧」（2020－2025 年） 【無償資金協力】 ・「新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援計画」（贈与契約調印は 2021 年） 【その他国際機関、援助機関等】 ・世界銀行「COVID-19 緊急対応及び保健システム準備プロジェクト」（2020 年）

	・アジア開発銀行（ADB）「COVID-19 緊急対応プログラム」（2020 年） ・国際通貨基金（IMF）「緊急財政支援」（2020 年） ・アジアインフラ投資銀行（AIIB）「COVID-19 緊急対応プログラム」（2020 年）
--	---

2. 調査の概要

2. 1 外部評価者

稲澤 健一（オクタヴィアジャパン株式会社）

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：2023 年 9 月～2025 年 2 月

現地調査：2023 年 11 月 18 日～12 月 3 日、2024 年 4 月 6 日～4 月 14 日

2. 3 評価の制約（特記事項）

本事業はプログラム型借款である。主な評価項目は、妥当性、整合性、有効性、インパクトを対象に絞った。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ため分析・評価を行っていない。有効性に関しては、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対応できたか、政策アクションの実行状況とアウトカム指標の達成度合いの分析・評価に注力した。インパクトに関しては、失業率・貧困率拡大の抑制による社会経済安定などを中心に分析・評価を注力した。持続性については、情報収集の過程で得たもののみを記載し、分析・評価は行っていない。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。

3. 評価結果（レーティング：N/A）

3.1 妥当性・整合性（レーティング：③²）

3.1.1 妥当性（レーティング：③）

3.1.1.1 開発政策との整合性

本事業開始前、モンゴル政府は 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 2020 年 3 月に発表し、国内感染拡大に備える体制強化に取り組んだ。同年 4 月末には、「COVID-19 感染拡大防止法」を制定し公衆衛生の維持に取り組んだ。しかし当時、感染拡大は収まらず、中国との国境では封鎖や移動の制限が生じ、経済・社会的影響への懸念が広まりつつあった。かかる状況下で同政府は、国内経済の回復及び社会的脆弱層の生活支援を目的に、経済対策として「高度準備態勢導

² ④：「非常に高い」、③：「高い」、②：「やや低い」、①：「低い」

入に伴う経済促進に向けた一部の対策：総額 5.1 兆 MNT（約 18.4 億 USD）」を 2020 年 3 月に閣議決定した。同年 5 月に第 2 弾の経済対策として、「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）」を策定した。その後同政府は 8 月に臨時国会を開催し、これら経済対策の一部の期間延長を図り、補正予算による追加拠出を決定した³。

事後評価時、モンゴル政府は 2050 年を目標年次として社会発展、経済成長、生活の質的向上を目指す「長期ビジョン 2050」を策定し、9 つの主要目標を定めている。その中で、目標「生活の質と中間層」では、雇用促進による世帯所得の持続的な上昇、住宅整備促進による活動的・創造的な家族の育成、家計維持が可能な中間層の育成、満たされる生活環境を掲げている。また、目標「人間開発」では、質が高く、人々にとってアクセスが容易であり、かつ、効率的な保健制度の拡充を目指している。また、同政府は 2022 年に「社会福祉法」「雇用促進法」を改正し、生活困窮世帯向けの就労支援制度拡充・支援策を打ち出している。社会福祉法の改正では就労困難者や生活困窮世帯に対し、就労に取り組める支援・サービスの提供が進むことが期待され、雇用促進法の改正では雇用支援サービスの拡充が期待されている。

以上より、事業開始前及び事後評価時においてモンゴル政府は、経済発展、公平な社会参加を阻害されている人々（生活困窮世帯）への支援を目的とする経済・社会保障政策の推進、法律の改正による福祉や保健制度の拡充を目指している。したがって、事業開始前及び事後評価時ともに国家計画、セクター計画等それぞれにおいて政策・施策との整合性が認められる。

3.1.1.2 開発ニーズとの整合性

本事業開始前、COVID-19 が感染拡大傾向にあった中でモンゴル政府は高度防疫体制を敷いていた。チャーター便を除く国際航空便の運航停止、外国人の入国規制、貨物以外の陸路国境の閉鎖、学校の休校などの措置を行った。感染症対策に取り組んでいたものの、輸出量の約 80%を占める中国との国境封鎖を実施したことにより、経済の急速な減退を招いていた。特に、主要な輸出品である鉱物資源の産出と輸出量が減少した。同政府は、国内経済の回復及び社会的脆弱層の生活支援を目的に、既出の「高度準備態勢導入に伴う経済促進に向けた一部の対策」や「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」といった施策を講じる必要に迫られた⁴。同政府は経済・社会保障政策等を進めたものの、2020 年度予算では資金ギャップ（財政赤字）

³ これら経済対策は、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、子供手当支給額の増額、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を柱として構成されていた。

⁴ その他、2020 年 4 月末にモンゴル政府は 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」を同国会で決議した。市中銀行金利の引き下げ、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といった取り組みも検討されていた。

が見込まれ、歳出計画の見直しを迫られた。具体策として、鉱物資源収入を原資とした安定化基金からの補填、国際金融機関や二国間援助機関など外部からの借入、国内向け現地通貨建て国債の発行等が検討された。その中で本事業は、COVID-19 感染症対策に関連した経済・社会保障政策を進める同政府に対し財政支援を行うものであった。

事後評価時、モンゴル政府は COVID-19 感染症対策に引き続き取り組んでいる⁵。同政府は社会・経済面に関する負の影響の除外、困難克服や問題解決のための新再生政策を国会で決議し⁶、同政策に則って主要輸出品である石炭の採掘を進め、中国向けの輸出を再開した結果、政府歳入は好転している⁷。また、同政府は 2023 年 6 月に補正予算を編成し、児童・高齢者・障害者向けの社会保障内容の拡充、公務員の所得向上をはじめ、国民の生活環境改善を今後施策として進める⁸。同政府は保健・教育サービスの向上に加え、経済活性化による中間所得層の増加と所得水準の増加を企図している⁹。加えて、同政府は財政規律にも取り組んでいる。財政安定法 第 19 条 3 項（2021 年 7 月改訂）によると、財政収支の安定化を図るために政府債務残高は国内総生産（GDP）の一定の割合（2019 年度は 75%、2020 年度は 70%、2021 年度と 2022 年度は 65%）と達成目標を定めて債務管理に取り組んでいる。大蔵省によると、近年は対外債務の受け入れの是非や国家財政に及ぼす影響が国会で厳格に審議されているとのことである。COVID-19 緊急財政支援を受け入れていた時期（2020 年）を除いて公共財政に及ぼす負の影響は下がりつつある。

以上より、事業開始前及び事後評価時においてモンゴル政府は COVID-19 感染症対策に引き続き取り組みつつ、国民の生活環境改善や経済の活性化に加え、財政健全化に取り組んでいる。したがって、事業開始前及び事後評価時ともに開発ニーズとの整合性が認められる。

3.1.1.3 事業計画やアプローチ等の適切さ

本事業の審査時において「緊急支援融資の目的に鑑み、財政計画（資金需要）と危機に対応した景気刺激策の 2 点を柱とし、本事業実施に際しては緊急支援融資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る」ことを教訓に挙げ

⁵ 事後評価時、モンゴルでは感染症診断や感染制御・モニタリング能力向上が喫緊の課題とされ、継続的な感染症対策への取り組みが求められている。

⁶ 2021 年 12 月 27 日（国会決議第 113）号

⁷（参考情報）モンゴルは東側・南側を中国、北側をロシアとそれぞれ接する内陸国である。輸入元の約 65%は中国とロシア（内訳：中国 35%、ロシア 30%）であり、輸出先の約 85%は中国であり、隣接国との経済的結びつきが強い。輸出の約 84%は鉱産物（金、銀、銅、石炭、非鉄金属等。2022 年データ、出所はモンゴル統計局）である。特にモンゴル・中国間の貿易（陸路国境上での貿易）は国家経済を左右する存在である。

⁸ 大蔵省によると、将来的にモンゴル政府の予算規模が拡大する場合、輸出の増加、政府の規制簡素化、ビジネスや投資への支援、補助金支給からの脱却、包括的な改革の実施、経済の多角化、社会保障制度の改善に加え、社会保険基金から支給される年金や補助金の支給を一定のルールに基づく、インフレ水準に応じて調整・支給する制度への移行に意欲的に取り組む方針とのことである。

⁹ モンゴル政府はこれらの目標を踏まえつつ、国家発展と経済活性化へのさらなるニーズに応えるために、2021 年 9 月に「経済開発省設置法」を起案し、翌年に同省が発足している。

ていた。今次調査では、質問票、大蔵省へのヒアリングや JICA 資料の分析を通じて、案件形成～借款契約調印～融資完了時まで迅速かつ丁寧に手続きが進み簡素化も実現したこと、大蔵省と JICA モンゴル事務所の担当者は借款契約批准・調印手続きの実施など、どのタイミングでどのアクションが必要か、双方が熟知し円滑に対応していたことを確認した。大蔵省及び JICA 現地事務所の担当者へのヒアリングでは、「通常、モンゴルの国会（予算常任委員会）では財政支援審議が 2 回行われる。パンデミック対策への財政支出が拡大傾向にあった中、迅速に財政支援を受け入れる必要があったため 1 回のみとなった。また、本事業の財政支援を受け入れる前に、世界銀行やアジア開発銀行の財政支援受け入れ手続きが先行（2020 年 5～6 月に借款契約調印）していたことや、過去に同国向けに実施された財政支援プログラムでの業務経験や教訓が蓄積されていた。3 度のロックダウンによる業務上の制約はあったものの、どのように対処するべきか行動方針は明確であった」とのコメントが得られた。

したがって、本事業の計画及び方針・アプローチは適切であったと判断される。

3.1.2 整合性（レーティング：②）

3.1.2.1 日本の開発協力方針との整合性

我が国は「対モンゴル国国別開発協力方針」（2017 年 12 月）において、「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同政府の取り組みを支援する」と明記していた。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目指していた。

本事業は財政支援を通じて、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、上記の方針等と合致している。したがって、日本の援助政策としての整合性が認められる。

3.1.2.2 内的整合性

モンゴルにおいて JICA は COVID-19 対策にかかる関連支援として、「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」（2020 年）、「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」（2020 年）、SATREPS「結核と鼻疽の制圧プロジェクト」（2020 年）、「新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援計画」（2021 年）といった事業を実施していた。事業関係者へのインタビューでは、本事業の財政支援（緊急支援融資）とは相乗効果創出のための計画は立案されておらず、具体的な連携もなかったことを確認した。その一方、「2020 年当時、モンゴル政府の歳出拡大はあったものの、これら日本の支援は停止しなかった。人口 300 万人程度のモンゴルでは医療人材が少ない上、仮に中央政府の予算が大幅に制約を受け、プロジェクトへの予算支出がで

きない事態に陥り、感染拡大の余波で病院の運営予算が枯渇し、プロジェクトへの影響はあったかもしれない。特に地方部の医療状況は厳しくなっていたと思う」といったコメントが出された。つまり、事業間に具体的な連携はなかったものの、本事業の財政支援も相まって同政府は迅速に財政的バックボーンを確立し、予算の枯渇化を防いだといえる。その観点から、本事業は同政府の経済社会保障・福祉支援施策を下支えし、当該期間中は同国の医療体制を支えていたといえるかもしれない。

3.1.2.3 外的整合性

本事業とほぼ同じ時期に、国際援助ドナーはモンゴル政府に対し緊急支援融資を行っていた。世界銀行は「COVID-19 Emergency Response and Health System Preparedness Project」、アジア開発銀行（ADB）は「COVID-19 Rapid Response Program」、国際通貨基金（IMF）は「Rapid Financing Instrument」、アジアインフラ投資銀行（AIIB）は「COVID-19 Rapid Response Program」といった融資を同政府に対し行った。しかし、JICA を含む援助ドナーが協調して達成目標を定め財政支援を行う形態ではなかった¹⁰。本事業の財政支援（緊急支援融資）に関しては、大蔵省と JICA の間で案件形成・審査・監理・モニタリングの設定等が行われた。

国際的な枠組みとの関連について、本事業は COVID-19 感染拡大の中で公衆衛生対策、経済対策、社会的脆弱層への社会保障の拡充を行うモンゴル政府に財政支援を行い、感染拡大抑制及び感染拡大抑制政策の社会経済的影響の緩和・抑制を目指す観点から、SDGs の「1.貧困をなくそう」「3.すべての人に健康と福祉を」「8.働きがいも経済成長も」といった複数の目標に整合するといえる。

本事業の妥当性に関して、「開発計画との整合性」「開発ニーズとの整合性」は確認される。整合性に関して、「日本の開発協力方針との整合性」は整合的といえる。「内的整合性」「外的整合性」は具体的な連携や相乗効果は確認できないものの、国際的な枠組み（SDGs）の目標とは整合的であるといえる。以上より、妥当性・整合性は高い。

¹⁰ この背景に、1) 2020 年当時、JICA 以外の国際援助ドナーの融資が先行開始となり（2020 年 5-7 月頃に借款契約調印）、JICA の借款契約調印時期（2020 年 11 月）とはタイムラグがあったこと、2) 政策マトリックスの簡素化が実現できたことが挙げられる。すなわち、指標データの設定やモニタリングに際してドナー間の調整・連携は必ずしも必要なかった。大蔵省によると、「本事業の案件形成時に政策マトリックスの簡素化を目指し、指標達成が着実となるよう、緊急支援融資が滞りなく経済対策・社会保障政策に回することを意識した。指標の達成目標はドナー毎に設定し、それぞれで達成度合いが計測されるに至った」とのコメントが得られた。

3.2 効率性（レーティング：N/A）

3.2.1 アウトプット

本事業はモンゴル政府による緊急的な政策の推進に対し支援を行うものであった。貸付実行は借款契約発効後に同政府の申請に基づき直ちに行われ、円借款資金は同政府の一般財政に組み込まれた。

モンゴル政府が2020年3月に閣議決定した国内経済の回復及び社会的脆弱層の生活支援を目的とする経済対策予算は総額5.1兆MNT（約18.4億USD）であった。そのうち、約2兆MNTが国外からの緊急支援融資であった。それらは同政府が実施した経済対策、公衆衛生保護、社会保障政策・プログラムに支出された。参考として、表1にモンゴル国外からの財政支援（緊急支援融資）の内訳を示す。国際援助ドナーの中で本事業の融資額が最も多く、約2兆MNTのうち約34%を占めていた。これら国外からの融資額は同国の予算年度内に見込まれた資金ギャップ解消に資するものであった。

表1：モンゴル国外からの融資額

融資元	融資額
JICA（有償資金協力：本事業の財政支援融資）	0.688兆MNT （=約US241.4百万ドル）*注1
ADB（有償資金協力）	0.280兆MNT （=約US100百万ドル）
IMF（有償資金協力）	0.280兆MNT （=約US99.5百万ドル）
AIIB（有償資金協力）	0.285兆MNT （=約US100百万ドル）
ADB under IMF extended program （有償資金協力）*注2	0.171兆MNT （=約US60百万ドル）
World Bank under IMF extended program （有償資金協力）*注2	0.274兆MNT （=約US100百万ドル）
EU（無償資金協力）	0.054兆MNT （=約16百万ユーロ）
合計	約2.03兆MNT

出所：大蔵省

注1：USドル、ユーロ換算額は借款契約時もしくは贈与契約時の為替レートを適用している。

なお、モンゴル側の正式文書上ではUS242.3百万ドルとされている。

注2：IMF extended programは新規の緊急支援融資ではなく、既存の財政支援からの転用分である。
（ADB、World BankがIMFを通じてパンデミック前よりモンゴルで実施していた財政支援等）

3.2.2 インプット

3.2.2.1 事業費

審査時、総事業費25,000百万円が計画されていた。実績額は25,000百万円であり、計画どおりであった。

3.2.2.2 事業期間

審査時、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日を起点とし、貸付実行期日である2020年12月をもって事業完了が想定されていた。計画どおり2020年12月に貸付実行が完了した。

3.2.3 内部収益率（参考数値）

プログラム型借款案件のため内部収益率は算出しなかった。

3.3 有効性・インパクト¹¹（レーティング：③）

3.3.1 有効性

3.3.1.1 定量的効果（運用・効果指標）

審査時、COVID-19感染拡大の中でモンゴル政府が行う経済・社会保障政策の資金需要に本事業が応えたかどうかを確認するため、同政府が実施する各種対策のうち、社会的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活動内容（表2の下線部分）をモニタリング重点項目として抽出していた。そして、貸付実行後に実施状況をモニタリングする予定であった。COVID-19の感染拡大抑制や感染拡大抑制政策の社会経済的影響の緩和・抑制が実現しているか、本事業は公衆衛生対策・経済対策・社会的脆弱層への社会保障の拡充に資するものであったかを測るべく、表3のとおり各指標や目標値が定められた。

表2：モンゴル政府によるCOVID-19対策向けの経済・社会保障政策

COVID-19対策向けの 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、一部企業の労働者への短期的な補助金の支給、税金未納者に対する延滞損害金の一部免除、賃金・報酬に対する個人所得税の免除、子供手当の追加支給、電気料金延滞損害金の免除、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、社会保険料支払いの一部免除、社会保険料未払い分の延滞損害金の免除、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</u>
	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

¹¹ 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。

	予算収入の確保に 応じた効率性の 高い財政管理	等 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 COVID-19 対策のための予算計画の見直し	子供手当の追加及び支給期間の延長、 <u>低所得者層への食料品クーポンの増額、社会福祉年金支給額の増額</u> 、カシミヤ用ヤギ所有者への補助金 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

出所：JICA 資料

表 3：本事業の定量的効果指標（表 2 下線部に基づく各モニタリング指標）
（基準値・目標値・実績値）

指標名*注 1	基準値	目標値 (2021 年 3 月)	実績値 (2021 年 3 月)
指標 1) 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）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	強制加入者： 410,678 任意加入者： 169,174
指標 2) 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	38,399
指標 3) コロナ禍に営業停止もしくは 2020 年 2 月と 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（200,000MNT）が支給された人数 （政府令 114 号 1.3 に該当）	0	73,000 (6,900 社)	220,852 (7,287 社)
指標 4) 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	104,410
指標 5) 賃金・報酬に対する所得税が 6 か月（2020 年 4/1-10/1）免除の労働者数 （政府令 114 号 1.9 に該当）	0	700,000	889,356
指標 6) 子供手当の支給額* が 9 か	0	1,250,000	1,186,289

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			
指標 7) 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：子供対象）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）	0	・成人（4/1-10/1）： 122,000 （10/1-12/31）： 124,000 ・子供：117,000	・成人（4/1-10/1）： 123,514 （10/1-12/31）： 145,948 ・子供：118,474
*成人：16,000 MNT/月→32,000 MNT/月、子供：8,000 MNT/月→16,000 MNT/月			
指標 8) 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）	0	73,300	71,554
*188,000 MNT/月→288,000 MNT/月			

出所：基準値及び目標値はJICA資料、実績値は質問票回答及び大蔵省へのヒアリング

注1：審査時、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）に準ずるものとされていた。

本調査では、表3のとおり目標年次（2021年3月時点）における各指標の実績値を入手した¹²。達成度はおおむね目標値どおり、あるいは目標値を上回っており、当初の想定どおりCOVID-19感染拡大の抑制、社会経済的影響の緩和に一役買ったといえる。

指標3)は、目標値が対象期間中に1人1回の受給として設定されていたものの、1人2回以上20万MNTの受給があったため、目標値との比較では実績値は大きくなった。実態として、当該期間中（2020年4月1日～12月末迄）に営業を停止、もしくは営業収入が半減したものの雇用を維持している企業の従業員に対し、2回以上の受給があった。これは、複数回のロックダウンが発令されたことも背景にあると考えられる。企業の存続と雇用維持の徹底を図るため、従業員1人に対し2～3回と手厚く一時給付金が支給されるプログラムであったといえる。

¹² 大蔵省とJICA現地事務所担当者へのヒアリングでは、目標値設定の経緯や貸付完了時まで各指標についてモニタリングを行っていたことを確認した（2021年1月、4月、7月の3回）。大蔵省側とJICA側はモンゴル政府の経済対策・社会保障政策の推移や表3の実績値を相互に確認していた。なお、表3内の「政府令114号1.1及び1.2に該当」「政府令167号5.3に該当」といった注釈は、円滑なデータ計測、モニタリング、来たる外部事後評価にデータを提供しやすくなるよう、大蔵省側とJICA側が審査段階に協議し盛り込んだとのことである（どこの政策根拠でデータを確認すると参照しやすいか工夫したとのことであった）。その背景に、過去の財政支援借款の政策マトリックス表の整理や指標データの計測時に時間を要した経験を踏まえたことを挙げている。

指標 5) の実績値が目標値をやや上回った理由について、大蔵省によると、目標値を設定する際に、所得税免除となる期間（6 ヶ月間）における労働者数を正確に絞り込むことが困難であったことを挙げている。

政策改革におけるアウトカム・インパクトに至る論理的経路とロジックに特に破綻はなかったことを事業関係者へのヒアリングにより確認した。「表 2 の下線部の内容⇒表 3 の指標設定の整合性⇒目標値設定の経緯の道筋」は明確であり、パンデミック時における社会保障政策や経済・企業活動への下支えとなったことがうかがえる。3.3.2.1 インパクトの発現状況の項目にて述べるとおり、パンデミック後は失業率の改善や税収の安定が見られることから、政策目標はおおむね達成できていると判断できる。

3.3.2 インパクト

3.3.2.1 インパクトの発現状況

1) 失業率・貧困率拡大の抑制による社会経済安定及び開発努力の促進への貢献

審査時、「貧困率」と「失業率」が本事業の上位達成目標に位置づけられていた。具体的には、表 3 の定量的効果指標が達成し、両指標が拡大しない（＝抑制される）ことが想定されていた。表 4 に貧困率、表 5 に失業率の推移を示す。直近 2022 年の貧困率データは減少傾向にあり、パンデミック前の 2018 年と比較して拡大していない。次に失業率に関して、2020 年から 2021 年にかけてパンデミックの影響により悪化したと考えられるものの、2022 年以降は改善傾向にあることがうかがえる。貧困率と失業率に関して、社会保障政策を担う社会福祉省へのヒアリングでは、「仮にモンゴル政府による COVID-19 感染症対策や景気刺激策等が不十分であった場合、低所得者層はますます困窮し、国民の間で不安が高まり、社会的混乱を招いていたかもしれない。中小・零細企業を中心に従業員の解雇は増えていたかもしれない。失業率は上昇し、特にロックダウン期間中は少なくとも 10%を越えていたと考えられる。（同政府による社会・経済対策の中で）社会保険料の免除や一時給付金の支給といった施策は雇用の維持につながったと考えられる」といったコメントが得られた。すなわち、緊急支援融資が活用された「高度準備態勢導入に伴う経済促進に向けた一部の対策」及び「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」は、社会・経済の安定性に資するもの、すなわち「貧困率」「失業率」の抑制に寄与した要因のひとつであったと考えられる。

表 4：貧困率の推移

(単位：%)

2018 年	2020 年	2022 年
28.4	27.8	27.1

出所：質問票回答、モンゴル国家統計局

参考情報：貧困率は社会調査を踏まえ 2 年毎に計測される。2020 年分は 2022 年に、2022 年分は 2024 年に公表された。モンゴルの貧困率は、食品や非食品に必要な経費、調査年の物価水準等を考慮して算定される。

表 5：失業率の推移

(単位：%)

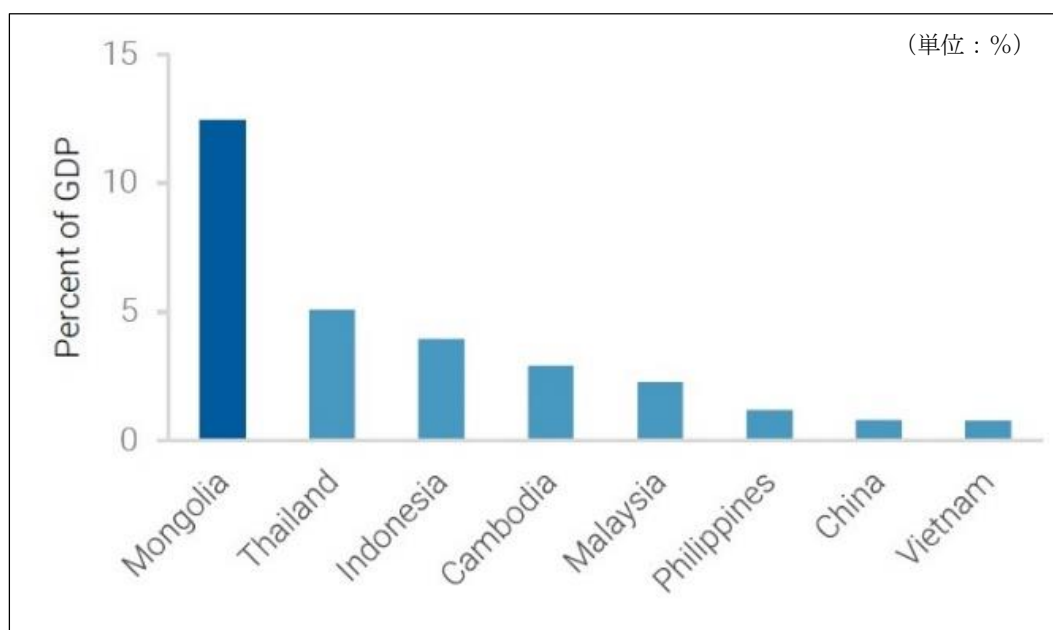
2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年*注 1
7.8	10.0	7.0	8.1	6.7	5.2

出所：モンゴル国家統計局

*注 1：2023 年 10 月データ（暫定値）

*参考情報：失業率は、労働力人口（就業者と完全失業者の合計）に占める完全失業者の割合を示す。モンゴルでは仕事を探している（=失業中で仕事を探している状況を行政機関に登録している）人口の割合を示す。

参考として、図 1 に東アジア・東南アジア地域の各国政府による世帯向け社会保障費支出割合（対 GDP 比、2020 年データ¹³）を示す。同地域の中でモンゴルが最も高かったことを示す。これは、パンデミックの中で世帯向けの社会保障関連対策がいかに重要視されていたかを示すものといえる。



出所：Poverty Report 2020（モンゴル国家統計局及び世界銀行共同報告書）

図 1：各国政府（東アジア・東南アジア地域）による世帯向け社会保障費支出割合（対 GDP、2020 年データ）

<ウランバートル市内での企業向けインタビュー調査>

今次調査では、首都ウランバートル市内の中小企業経営者及び日系企業代理店（計 3 社）に対し、モンゴル政府が実施した COVID-19 関連の経済対策・社会保障対策に関する所感を聞き取った。以下は得られたコメントである。

¹³ モンゴル政府による「高度準備態勢導入に伴う経済促進に向けた一部の対策」「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」が実施された年である。

- 「モンゴル政府による法人所得税免除は、利益が出ていた企業に対する措置であった。私の会社は赤字であったため対象にならなかった。他方、数ヶ月間ではあったが社会保険料支払いの免除、光熱費の補填、子ども手当の支給（増額）は有り難かったと思える。特に子供が多い家庭は人数分の支給があった。政府の支援が遅れたということはなかったと思う」（鉱産物関連企業）
- 「モンゴル政府の緊急感染症対策は、法人向けというより個人に手厚く支援を行っていた印象である。特に低所得者層への支援は手厚かったと思う。会社として特に一時金支給や社会保障費の免除などの支援は受けていない。従業員への給料は会社の保有資金で滞りなく支払っていた。主力業務である建設工事は COVID-19 の厳しい時期に止まっていたが他にも仕事があったため、業績はあまり落ちることはなかった。他方、小規模建築業者は影響を受け事業を撤退したところもあると聞いている。COVID-19 により特に影響を受けたのは建設と銀行セクターかもしれない。同政府は、住宅ローンの支払期限を伸ばす措置をとっていた。市中銀行では収益性が下がり、建設業界では入金が遅れる事態に直面していた。中国との国境では関税検査に時間を要し、物資・建設資材がなかなかウランバートル市内に届かず、業績が悪化した建設業者もいたはずである。2023 年以降は徐々に物資・資材の流入は進み、同政府も公共事業への投資を謳っているため、今後は景況が良くなると思う¹⁴」（大手建設業者）
- 「2020～2021 年にかけてロックダウンが 3 回あった。外出制限があり、新聞配達もなかった。自分のビジネスは厳しい状況に直面し、ほとんど何もできず会社の業績は落ちた。厳しい時期は別のビジネスに従事し、糊口を凌いだ。一時給付金の支給（20 万 MNT）に助けられた人は少なくないと思う。他方、全国民が苦しい状況であり、仕事がなくとも当然、生きていられるだけでもよしとする思いもあった。国民の中には助け合いの気持ちもある人が多く、積極的に寄付をする人もいた。2022 年後半から 2023 年末に至り、観光業は復調してきている。2024 年はさらに良くなるはずだ」（観光ツアー企画・実施を行う日系・現地代理店）

以上より、モンゴル政府による COVID-19 関連の経済対策・社会保障対策に関して、自力でパンデミックを乗り越え、支援をさほど必要としなかった規模の大きな企業もあれば、苦しい時期に同政府から支援があり救われた小規模企業がいたことがわかる。

2) 関連する資金協力や技術協力事業が対象の改革目標に与えた効果

表 6 にモンゴル政府の歳入・歳出・収支状況を示す。

¹⁴ その一方、今後気がかりな点として、「ロシア・ウクライナ戦争の余波で資材価格が高騰し、建設コストが上昇していること、高いインフレによる購買意欲や消費の鈍化も考えられる」といった意見も出された。

表 6：モンゴル政府の歳入・歳出、収支状況（2019－2022 年度）

(単位：百万 MNT)

	2019 年度	2020 年度	2021 年度	2022 年度
歳入	10,905,510.8	9,463,838.2	12,711,434.7	17,126,936.3
歳出	11,661,700.9	13,904,273.0	15,630,443.9	18,159,668.9
収支	-756,190.4	-4,440,434.8	-2,919,009.2	-1,032,732.6

出所：モンゴル国家統計局

参考情報：1MNT=0.04342 円（2023 年 11 月 20 日為替レート、事後評価時の為替レート）

参考情報：モンゴルの会計年度は期首が 1 月、期末が 12 月である。

モンゴル政府の歳入・歳出、収支状況に関して、2019 年度から 2021 年度にかけて社会保障や経済対策関連の支出が膨らみ、収支状況は悪化した。2022 年度は同政府による経済・社会保障費の増大、インフレ対策等により歳出が大きい、鉱産物の輸出が好調であることを背景に歳入も増えた。財政赤字が続いたものの前年度比で縮小している。その上で、モンゴル政府の財政ギャップ解消と本事業の貢献との関係性について考察する。2020 年、同政府による「高度準備態勢導入に伴う経済促進に向けた一部の対策」及び「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」として予算（5.1 兆 MNT）が閣議決定された。大蔵省は、「JICA を含む援助ドナーからの財政支援が非常に大きな存在であった。危機的な状況の中で仮に財政支援がなかった場合、社会保障や保健医療分野における支出や低所得者層への支援は十分ではなかった」との見解を示している。

次に、表 7 にモンゴル政府歳入のうち税収入の構成を示す。

表 7：モンゴル政府歳入のうち税収入の構成（2019－2022 年）

(単位：百万 MNT)

	2019 年度	2020 年度	2021 年度	2022 年度
法人所得税	1,660,573	1,398,473	2,211,560	2,642,519
個人所得税	933,289	864,387	1,147,283	1,355,259
付加価値税	2,486,268	2,208,954	2,837,710	3,918,571
特別税 *注 1	863,407	776,886	826,983	847,805
その他税金、料金 収・手数料収入等	3,869,659	3,262,905	4,276,394	6,804,151
合計	9,813,196	8,511,605	11,299,930	15,568,305

出所：モンゴル国税庁

注 1：特別税（国税）は、一部の国産品や輸入品、賭博や賭博活動に使用される特殊な設備や備品、またはこれら活動に従事する個人や法人に対して課税するもの。主たる対象は、アルコール飲料、タバコ、ガソリン・ディーゼル燃料・灯油等、乗用車である。2006 年 6 月制定。

2019 年度から 2020 年度にかけて税収入は減少したものの、2021 年度以降はパンデミック以前の状況を上回る税収入となっている。モンゴル国税庁へのヒアリングでは、「パンデミックが最も厳しい時期（2020 年）は鉱産物関連の取引が大きく減少し、国内経済が冷え込んだ。特に小規模・零細企業は打撃を受けた。税収入は減少し、税滞納も増えていた。その結果、同政府の財政収支も悪化した。その中で、国税庁では税務行政の制度改革が進

み、徴税能力が高まりつつあったこと¹⁵に加え、パンデミック時に同政府は社会保障政策や経済対策を迅速に行い、それは即効性があったことから、極端に税収入は減少しなかった。財政赤字が拡大するに至らなかった要因のひとつと思う」とのコメントが得られた。徴税能力の向上と税収入の確保・増加の間に必ずしも高い相関性があるとはいえないが、安定しつつある税制度は同政府の財政ギャップ解消を下支えする要因のひとつといえるかもしれない。

以上より、本事業の財政支援はモンゴル側の資金ニーズを満たしつつ、パンデミック時に即効性のある経済対策・社会保障政策に資するものでもあったと推察できる¹⁶。

なお、表 7 の 2019 年度から 2020 年度にかけての法人所得税は 1,660,573 百万 MNT から 1,398,473 百万 MNT、約 16 ポイント（%）低下したのに対し、個人所得税は 933,289 百万 MNT から 864,387 百万 MNT、約 7 ポイント（%）の低下にとどまっている。緊急かつ最も支援が必要であった 2020 年度において後者の減少度合いが小さい。これは、モンゴル政府の社会保障政策や経済対策が相対的に法人より個人向けに効果を発揮したことを示唆するものかもしれない。

3.3.2.2 その他、正負のインパクト

1) 環境へのインパクト

環境面への負のインパクトが発生したとは判断されない。事業完了後、環境面における負のインパクトは特に発生していないことを大蔵省へのヒアリングにより確認した。

2) 住民移転・用地取得

住民移転・用地取得は発生していない。上記同様、負のインパクトは特に発生していないことを大蔵省へのヒアリングにより確認した。

3) ジェンダー平等、公平な社会参加を阻害されている人々、社会的システムや規範、人々のウェルビーイング、人権

本事業は、財政支援（緊急支援融資）を通じてモンゴル政府による経済・社会保障政策を支援するものであった。ジェンダーへの影響や平等の実現、公平な社会参加を阻害されている人々への影響、社会システムや人々のウェルビーイング・人権に関して、本事業が直接的に影響を及ぼしている具体的かつ詳細な事例は、大蔵省や社会福祉省への聞き取り

¹⁵ 国税庁幹部によると、長年、IMF がモンゴルの税務分野に重点的に支援を行っている。税金支払い手続きの簡素化、オンライン化、徴収能力の強化等への支援を行っているとのことである。安定した税収確保に結びついていると考えられる。また、JICA も国税庁職員を対象に研修・トレーニング、マニュアルの整備等を実施し、技術協力支援（例：国税庁改正税法執行能力強化支援プロジェクト）を通じて、歳入基盤強化のための公正な税務行政の確立に取り組んでいる。

¹⁶ （参考情報）大蔵省によると、COVID-19 感染拡大の中での経済・社会保障政策の総支出として、経済活性化対策は 5,970 万 US ドル、公衆衛生対策は 792 万ドル、雇用・所得保護保障対策は 567 万 US ドルであった。なお支出実績の中で、再配分された他援助ドナーによるプログラム経由で COVID-19 ワクチンの調達も含まれる。

や中小・零細企業向けのインタビュー調査で得られたコメント以外には確認できなかった。しかし、同国が直面した COVID-19 感染拡大の中で実施した経済・社会保障政策、貧困対策や障害者への配慮は、国民の生活を守り、社会の不安定化阻止に一役買ったといえる。多くの国民にとって、社会参加を公平に享受できる機会を維持できていたと考えられる。

有効性・定量的効果指標はおおむね目標値を達成している。インパクトに関して、現地調査時のインタビューや統計データの確認を通じて、モンゴル政府による経済対策・社会保障政策は、パンデミック中～後にかけて低所得者層への支援や失業率の改善を後押しし、政府の財政ギャップ（赤字）解消に貢献しているといえる。また、長期的にも社会（人権やジェンダー平等を含む）、環境面や経済面でマイナスのインパクトはほとんどないといえる。以上より、本事業の実施により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。

3.4 持続性（レーティング：N/A）

3.4.1 組織・体制

本事業の実施機関は大蔵省である。COVID-19 感染拡大の中で大蔵省は、定期的な会合、協議、助言を通じて、緊急支援融資にかかる政策実施を促進するため、関係省庁の全体調整において主導的な役割を果たしていた。また、本事業の実施・進捗に関して、大蔵省と JICA 現地事務所は、事業開始前～2021 年半ば頃まで定期的にモニタリングや協議、情報共有を行っていた。

3.4.2 リスクへの対応

本事業開始前、外部条件・リスクコントロールすべき点として「世界的に COVID-19 ウイルス感染抑制が遅れて影響が拡大し、モンゴル国内で COVID-19 の感染抑制が進まない場合、現行の危機対策では不十分となるリスクがある。そのため、モニタリングを通じて今後の影響を随時把握するとともに、追加的な支援の必要性を柔軟に検討すること」が想定されていた。事業開始後、大蔵省と JICA は定量的効果指標のモニタリングや進捗確認を随時行っていた。本事業の財政支援（緊急支援融資）は、モンゴル政府の会計年度末（2020 年 12 月末）までに貸付は完了し、COVID-19 に関連する経済対策・社会保障政策に充当された。追加融資の検討はなかったことをヒアリングにより確認した。事業実施中にリスクや外部条件、コントロールすべき事象は特段なかったといえる。



写真 1：ウランバートル市内の様子
(出典：評価者撮影)



写真 2：ウランバートル市郊外の様子
(出典：評価者撮影)

4. 結論及び提言・教訓

4.1 結論

本事業は、COVID-19 拡大抑制のための施策により経済活動が制限され、中小企業や社会的脆弱層の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を行う同政府に財政支援を行うことで、同政府の経済・社会保障政策の拡充に寄与するものであった。妥当性に関して、本事業は「開発計画との整合性」「開発ニーズとの整合性」は確認できる。「日本の開発協力方針との整合性」は整合的といえるが、「内的整合性」「外的整合性」は具体的な連携や相乗効果は確認できない。しかし、国際的な枠組み（SDGs）の目標とは整合的であるといえる。以上より、妥当性・整合性は高い。有効性・定量的効果指標に関して、全指標はおおむね目標値を達成している。インパクトに関して、現地調査時のインタビューや統計データの確認を通じて、同政府による経済対策・社会保障政策は、パンデミック中～後にかけて低所得者層への支援や失業率の改善を後押しし、同政府の財政ギャップ（赤字）解消に貢献していることを確認した。したがって、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

なし。

4.2.2 JICA への提言

なし。

4.3 教訓

緊急支援融資への迅速な対応・ニーズの把握、融資ステップの把握、わかりやすく達成が困難とならない政策マトリックスや効果指標の策定、着実なモニタリングの重要性

本事業の財政支援に際して、被援助国側及び援助国側（大蔵省及び JICA）は迅速に借款

契約手続きを進め、経済対策・社会保障政策を軸とする達成目標を定め、どのような支援が重点的に必要となるかを把握していた。融資実行の前後に、定期的に達成目標のモニタリングが行われ、財政支援による上位目標（貧困率や失業率拡大の抑制）に至る道筋も明示された。また、両者は数年後の事後評価（外部事後評価）に備えるため、指標の定義や出典を把握し、モニタリング内容やデータを迅速に提供する体制も備えていた。そのような経緯から、本事業のような財政支援（緊急支援融資）では、援助国側及び被援助国側は早い段階で支援ニーズを把握しつつ、融資に際してどのタイミングでどのような手続きが必要か、融資実行後に対応すべきタスクや課題を着実に押さえることが望ましい。また、わかりやすく達成が困難とならない政策マトリックスや効果指標を設定し、目標に至る道筋やモニタリング体制を着実に示しておくことが望ましい。それにより、財政支援による効果やインパクトを高める要因となる可能性は考えられる。

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

本事業の財政支援では、借款契約手続きや承諾後の手続きの簡略化が実現した。2020年度内に貸付完了し、定量的効果指標のモニタリングも円滑に行われた。その背景のひとつに、大蔵省と JICA 現地事務所が財政支援の内容を精査し（指標の整理・確認を含む）、借款契約の批准・調印をはじめ、どのタイミングでどのような手続きが必要となるか十分に把握していたことが要因に挙げられる。事業関係者へのヒアリング調査により、案件形成の初期段階より意思疎通を着実に行之、パンデミックという困難な中で財政支援の実現のために迅速かつ丁寧に進めていたことを確認した。両者は、過去に実施された財政支援の経験を十分に踏まえ、現実的かつ実現可能となるよう定量的効果指標の設定やモニタリングに特に配慮していたことを確認した。これにより、財政支援の着実な遂行と景気刺激策や低所得者層向けの社会保障政策の成果を高める要因となった可能性も考えられる。

5.2 付加価値・創造価値

なし。

以上

主要計画/実績比較

項 目	計 画	実 績
①アウトプット	本事業は、モンゴル政府による緊急的な政策の推進に対し支援を行うものである。貸付実行は借款契約発効後に同政府の申請に基づき直ちに行われ、円借款資金は同政府の一般財政に組み込まれる。	⇒本事業は計画どおり融資が実施され、円借款資金はモンゴル政府の一般財政に組み込まれた。
②期間	2020年4月～2020年12月 (9カ月)	2020年4月～2020年12月 (9カ月)
③事業費（円借款による 緊急支援融資額）	25,000百万円	25,000百万円
④貸付完了	2020年12月	