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

令和3年3月

評価主任：文教大学国際学部教授　林　薫

アドバイザー：高知大学地域協働学部教授　湊　邦生

一般財団法人　国際開発機構

はしがき

本報告書は、一般財団法人国際開発機構が、令和２年度に外務省から実施を委託された「モンゴル国別評価」について、その結果をとりまとめたものです。

日本の政府開発援助（ODA）は、1954 年の開始以来、途上国の開発及び時代とともに変化する国際社会の課題を解決することに寄与しており、今日、国内的にも国際的にも、より質の高い、効果的かつ効率的な援助の実施が求められています。外務省は、ODA の管理改善と国民への説明責任の確保という二つの目的から、主に政策レベルを中心とした ODA 評価を毎年実施しており、その透明性と客観性を図る観点から、外部に委託した第三者評価を実施しています。

本件評価調査は、過去 10 年間（2010～2019 年度）の日本の対モンゴル政府開発援助（ODA）政策を評価し、今後の日本の対モンゴルODA政策の立案や実施ための提言や教訓を得ること、評価結果の公表を通じて、国民への説明責任を果たすことを主な目的として実施されました。

本件評価実施に当たっては、文教大学国際学部の林薫教授に評価主任をお願いして、評価作業全体を監督していただき、また、高知大学地域協働学部の湊邦生教授にアドバイザーとして、モンゴルについての専門的な立場から助言を頂くなど、調査開始から報告書作成に至るまで、多大な協力を賜りました。また、調査の実施にあたっては、外務省、独立行政法人国際協力機構（JICA）、現地ODA関係者はもとより、現地政府機関や各ドナーなど、多くの関係者からもご協力をいただきました。ここに心から謝意を表します。

最後に、本報告書に記載した見解は、本件評価チームによるものであり、日本政府の見解や立場を反映したものではないことを付記します。

令和 3 年 3 月

一般財団法人　国際開発機構

目次

はしがき i
目次 ii
地図 iv
第 1 章　評価の実施方針 1
1-1. 評価の背景と目的 1
1-2. 評価の対象 2
1-3. 評価の実施方法 2
1-3-1. 評価の 2
1-3-2. 実施手順・方法 4
1-4. 評価の制約 5
1-5. 実施体制 5
第 2 章　モンゴルの概況と対モンゴルODA 6
2-1. 政治体制 6
2-1-1. 政治動向 6
2-1-2. 外交 6
2-2. 経済状況 6
2-2-1. 概況 6
2-2-2. 人口 7
2-3. モンゴルの開発政策 7
2-3-1. ミレニアム開発目標に基づく包括的国家開発戦略（2008 年～2021 年） 7
2-3-2. Vision 2030 （2030 年までの持続可能な開発ビジョン：2016 年~2030 年） .8
2-3-3. Vision 2050 8
2-4. 対モンゴルODAの動向 9
2-4-1. 概要 9
2-4-2. 二国間支援の動向 10
2-4-3. 多国間支援の動向 10
2-5. 日本の対モンゴルODAの動向 11
2-5-1. 日本の対モンゴルODA政策 11
2-5-2. 日本の対モンゴルODAの実績 11
第 3 章　評価結果 13
3-1. 開発の視点からの評価 13
3-1-1. 政策の妥当性 14
3-1-2. 結果の有効性 17
3-1-3. プロセスの適切性 30
3-2. 外交の視点からの評価 32

3-2-1. 外交的な重要性 33
3-2-2. 外交的な波及効果 34
第 4 章 提言 38

地図

出所：国際連合 Geospatial, location information for a better world
https://www.un.org/geospatial/content/mongolia（2021/1/29 閲覧）

第 1 章　評価の実施方針

評価実施体制
（1）評価チーム
・評価主任：林　薫　文教大学国際学部教授
・アドバイザー：湊　邦生　高知大学地域協働学部教授
・コンサルタント：一般財団法人　国際開発機構
（2）評価対象期間：2010 年度～2019 年度
（3）評価実施期間：2020 年 8 月～2021 年 3 月
（4）調査対象国：モンゴル

評価の背景：対象・目的
モンゴルは、中国とロシアという大国に挟まれた地政学的に重要な国である。モンゴルの安定的な成長・発展は、地域の安定と繁栄に資するのみならず、我が国との関係発展にとっても重要である。
本評価は、過去 10 年間（2010 年～2019 年度）の日本の対モンゴル政府開発援助（ODA）政策を評価し、今後の日本の対モンゴルODA政策の立案や実施ための提言や教訓を得ること、評価結果の公表を通じて、国民への説明責任を果たすことを主な目的とした。

1-1. 評価の背景と目的

日本の国際貢献の主要な柱であるODAには、国際情勢の変化に合わせて、より質の高い効果的・効率的な援助の実施が求められている。ODA評価はその充実のための重要な手段である。中でも国別評価は、当該国に対するODAの実施状況を検証し、当該国への日本のODA政策へのフィードバック、ODAに対する日本国民の理解を促すことを主な目的として実施されている。

モンゴルは、中国とロシアという大国に挟まれた地政学的に重要な国である。モンゴルの安定的な成長・発展は、地域の安定と繁栄に資するのみならず、我が国との関係発展にとっても重要である。また、同国は、国際社会における重要な各種課題に関して日本の立場を支持する友好国であり、我が国の重要な戦略的パートナーである。日本とモンゴルは 2010 年に「戦略的パートナーシップ」の構築を目指し、二国間関係を発展させることで一致し、2015 年 2 月に日・モンゴル経済連携協定（EPA）を締結した（2016 年 6 月発効）。さらには 2017 年に両国は「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）に署名し、それに基づき、①政治・安全保障、②経済、③文化・人的交流の各分野において協力しており、一層の互恵的関係の構築を目指している。

日本は、両国が経済協力協定を締結した 1977 年にモンゴルへのODAを開始し、同国が社会主義体制から民主化し、市場経済体制に移行した 1990 年代初頭以降、本格化させ、その後同国のトップドナーとして積極的に支援してきた。モンゴルの経済

は鉱業に依存し、鉱物資源の国際価格の変動による影響に極めて脆弱であることから、安定した経済成長のための対策が求められている。また、貧富の差、失業率の高さ、若年層の雇用問題、さらには、首都ウランバートル市への人口の一極集中に伴う基礎インフラ整備の不足、環境問題などの都市問題も深刻である。日本は、「対モンゴル国別開発協力方針」(2017)において、基本方針「経済成長の実現と社会の安定的発展」の下、3 つの重点分野(①健全なマクロ経済の実現に向けたガバナンス強化、②環境と調和した均衡ある経済成長の実現、③包摂的な社会の実現)を掲げ、モンゴルを支援している。

今回の評価は、2010～2019 年度の 10 年間の日本の対モンゴル政府開発援助(ODA)に関し、今後の日本の対モンゴルODA政策の立案や実施のための提言や教訓を得ること、評価結果の公表を通じて、国民への説明責任を果たすことを主な目的とした。

1-2. 評価の対象

本評価は、2010 年度から 2019 年度までの日本の対モンゴル支援政策である①対モンゴル国別援助計画(2004)、②対モンゴル国別援助方針(2012)、③対モンゴル国別開発協力方針(2017)の下で実施された案件(66 件、1,531 億円)を対象とした[1]。重点分野別の主な支援実績は 3-1-2「結果の有効性に示す。また、対象案件のリストは別冊の添付資料 2 に示す。

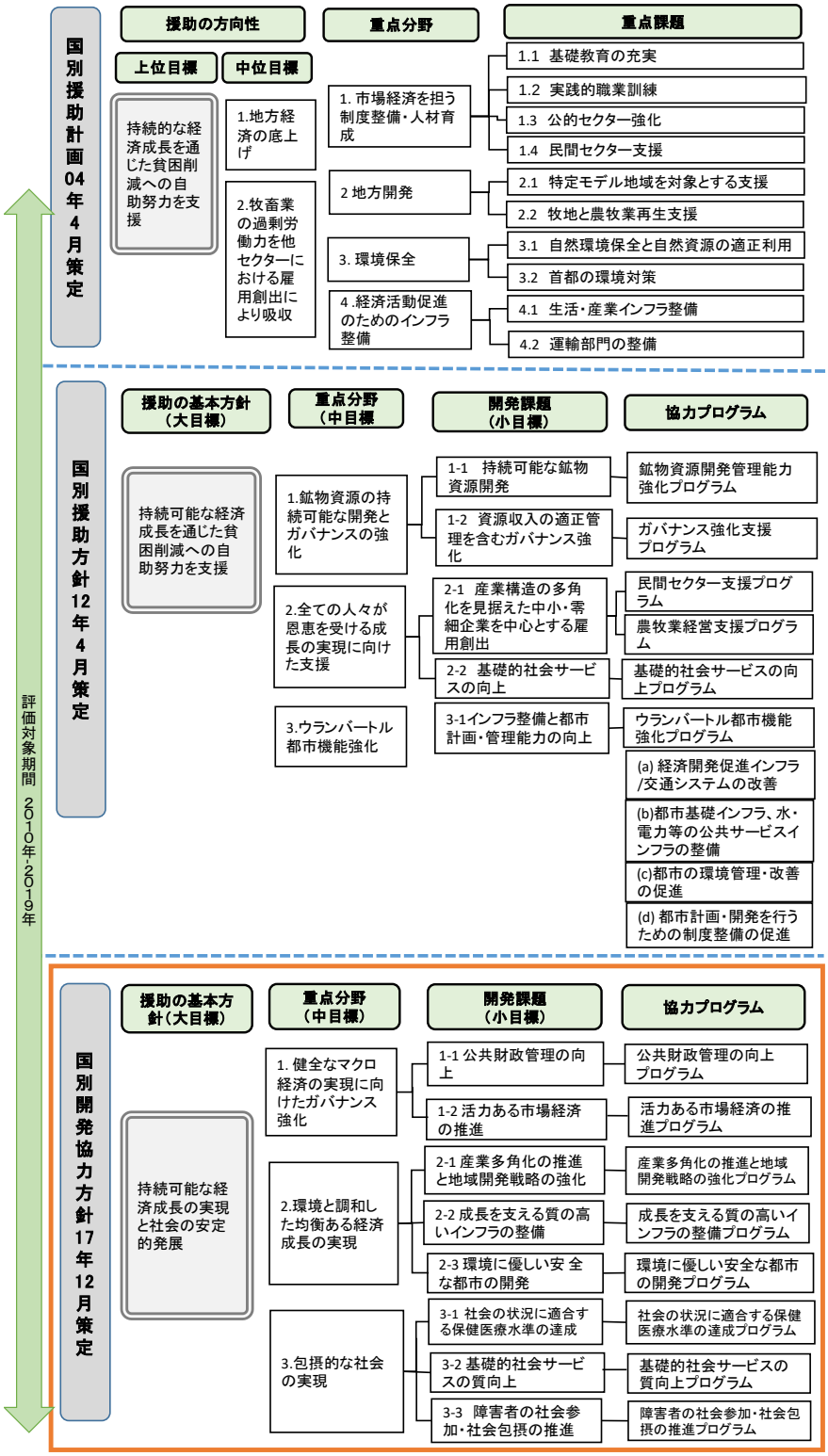
1-3. 評価の実施方法

1-3-1. 評価の枠組み

(1)政策目標の整理

評価対象期間の 3 つの政策を体系的に整理したものが図 1-1 である。これら 3 つの政策は、重点分野の表現の違いはあるものの 2017 年版は前の二つの政策に含まれていた重点分野・課題を全て包含していること、本評価が今後の対モンゴルODA政策の立案や実施のための提言を得ることを主たる目的としていることから、特に結果の有効性の検証にあたっては、現在の対モンゴルODA政策である 2017 年版の政策に沿った(各援助方針の概要は図 1-1「対モンゴルの支援に関する政策の目標体系図」参照)。

[1] 技術協力のうち、国際協力機構(JICA)のホームページなどに案件概要が公開されていない研修員受入事業は、本評価においては結果の分析の対象外とした。



出所：国別援助計画（2004）、国別援助方針（2012）、国別開発協力方針（2017）を基に評価チーム作成

図 1-1 対モンゴルの支援に関する政策の目標体系図

（2）評価の視点

本評価は、「ODA評価ガイドライン第 13 版」（2020 年 6 月）に準拠し、（ア）開発の

視点（政策の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性）及び（イ）外交の視点（外交的な重要性、外交的な波及効果）からの評価を行った。具体的な評価項目は以下のとおり（詳細な評価枠組みは別冊の添付資料 1 を参照）。

（ア）開発の視点からの評価

（a）政策の妥当性

政策の妥当性については、支援政策の基本方針、重点分野が、モンゴルの開発政策及びニーズ、日本のODA上位政策などと整合しているか、またこれらの政策の下、実施された日本の支援の比較優位性や国際的な優先課題、潮流との整合性などを確認した。

（b）結果の有効性

結果の有効性については、①評価対象期間の日本の対モンゴルのODA実績（インプット）を確認し、②目標体系図（図 1-1）に示す日本の対モンゴル国別開発協力方針（2017）で設定された開発課題（小目標）ごとのアウトプット・アウトカムを検証、③重点分野（中目標）ごとのODAの貢献（インパクト）を検証し、有効性全体を分析した。

重点分野ごとの達成は、国際協力機構（JICA）の終了時・事後評価等、既存の案件別の評価結果や、事業完了報告書、本評価において収集したデータを含む調査結果を活用しつつ、定量的情報も含めて検証した。また、モンゴル政府機関、他ドナー、案件実施者へのインタビューから得られた定性的な情報なども活用した上で重点分野に対する日本のODAの貢献度を総合的に判断した。

（c）プロセスの適切性

プロセスの適切性は、上記の「政策の妥当性」と「結果の有効性」を確保するために支援政策の策定、実施が適切であったかという視点から検証した。

（イ）外交の視点からの評価

外交の視点からの評価は、①外交的重要性と②外交的波及効果の観点から評価する。外交的重要性は、日本の対モンゴル支援の意義、二国間の関係性強化にどのように貢献したかなどを検証した。また、外交的な波及効果として、国際社会におけるモンゴル政府の日本の立場への支持や理解、二国間の経済関係の強化や民間企業の進出促進等に対する貢献度、市民レベルでの交流の促進度やモンゴル国民の日本に対する理解度の変化等を検証した。

1-3-2. 実施手順・方法

本評価の調査期間は 2020 年 8 月から 2021 年 3 月までである。評価調査は、評価主任・アドバイザーの監督の下、外務省関係各課・室、及びJICA関係者等と3回の検討会が開催され、以下の手順で進められた。参考にした文献は別冊の添付資料 6

のとおりである。

（1） 実施計画の策定（2020 年 8～9 月）

第 1 回検討会にて評価の実施計画案（目的、対象、評価枠組み、作業スケジュール等）を説明し、関係者の合意を得て評価実施計画を最終化した。

（2） 評価調査の実施（2020 年 10 月～2021 年 1 月）

評価実施計画に沿った文献による情報収集、国内関係者（外務省、JICA、実施コンサルタント等）、現地関係者（在モンゴル日本国大使館、JICA現地事務所、モンゴル政府関係省庁等）へのインタビューを実施した。なお、今年度は、新型コロナウイルス感染症の影響により、評価チームは現地渡航せず、ODA案件の評価への従事経験が豊富な現地コンサルタントを最大限活用し、遠隔で調査を実施した。

（3） 国内分析・報告書作成（2021 年 1 月～2021 年 3 月）

評価チームは、調査で収集した情報を分析した。第 2 回検討会において、評価チームは関係者に報告書作成方針（骨子案）を盛り込んだ調査結果の要点や調査結果から評価結果及び提言を導くロジックを説明し、提言の方向性の確認・意見交換を経て、結果を報告書第 1 稿にとりまとめた。評価チームは、第 1 稿への関係者のコメントを踏まえて第 2 稿を作成し、第 3 回検討会において、第 2 稿に対する関係者の意見を踏まえ、和文報告書の修正を重ね、ODA評価室による確認後、最終稿を確定した。

1-4. 評価の制約

前述のとおり、本評価は、新型コロナウイルス感染症の影響により、評価チームは現地渡航せずに遠隔で調査を実施した。当初は、現地コンサルタントによるオンライン中継を通じて、日本から案件視察を実施する予定であったが、2020 年 11 月にモンゴルにおいて全国厳戒態勢が敷かれ不要不急の外出が禁止されたことから、案件視察は取りやめた。案件の状況は、案件実施者より入手した動画や写真を通じて確認したが、評価時点での状況を直接確認することはできなかった。

1-5. 実施体制

本評価は、次のチームメンバーで構成される評価チームによって実施した。

評価主任	林薫	文教大学　国際学部教授
アドバイザー	湊邦生	高知大学　地域協働学部教授
コンサルタント	浜岡真紀	（一財）国際開発機構　国際開発研究センター主任研究員
	日野類子	（一財）国際開発機構　国際開発研究センター研究員
	今小百合	（一財）国際開発機構　国際開発研究センター主任
	藤田伸子	（一財）国際開発機構　専務理事

第 2 章　モンゴルの概況と対モンゴルODA

2-1. 政治体制

2-1-1. 政治動向

モンゴルは 1921 年に「モンゴル人民共和国」として独立を宣言、1990 年に社会主義を事実上放棄して大統領制、複数政党制を導入し、1992 年に憲法を制定、「モンゴル国」と改名した。議会は一院制の国家大会議であり、4 年毎に総選挙が行われる。人民党と民主党が二大政党となっており、2008 年の総選挙では人民党、2012 年は民主党、2016 年には人民党が奪還と、政権交代の度に政策の非連続性が課題となっていた。2020 年の総選挙では人民党が 76 議席中 62 議席を獲得して圧勝し、フレルスフ人民党党首が首相に再任され、政治の安定が期待されていたが、2021 年に入ってフレルスフ首相（当時）が新型コロナウイルス感染症対策の不手際を理由に辞任し、6 月に行われる大統領選挙の結果次第では、再び政治の混乱も予想される。

2-1-2. 外交

中国とロシアに挟まれた内陸国であるモンゴルの外交の基本方針は、両大国とのバランス外交を展開しつつ、二か国以外の「第三の隣国」との関係を発展させることである[2]。近年では、ロシアとの関係強化に加え、ロシアを中心とするユーラシア経済統合や、中国による一帯一路構想との協調というユーラシア志向の経済外交を中心としつつ、米国やインドとの関係の強化も図っている[3]。

2-2. 経済状況

2-2-1. 概況

民主化以降、市場経済化に向けた構造改革を推進し、経済は次第に順調な発展軌道に乗ってきたが、2008 年の世界的な金融・経済危機の影響、資源価格の急落を受け、2009 年にはマイナス成長（-1.3%）となり、国際通貨基金（IMF）の支援を受けた。2010 年に入ると、鉱物資源分野の順調な発展により、同年の経済成長率は 6.4%、2011 年には 17.3%と回復し、2012 年、2013 年も高い経済成長を続けた（図 2-1）。しかし、資源ナショナリズムを背景として対モンゴル投資を制限する政策により、外国投資が激減したほか、中国の景気減速や世界的な資源安の影響によって主要

---

[2] 第三の隣国とは、日本・インド・米国（戦略的パートナーシップ締結）、韓国・ドイツ・トルコ（包括的パートナーシップ締結）、カナダ・オーストラリア（拡大パートナーシップ締結）。モンゴル外務省ウェブサイト http://www.mfa.gov.mn/ （2021/1/4 閲覧）

[3] 湊（2020）「人民党内の対立、収束、フレルスフ首相の権力強化:2019 年のモンゴル」アジア動向年報 2020 年版 pp77-98　日本貿易振興機構アジア経済研究所および外務省ウェブサイト「モンゴル国基礎データ」https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/mongolia/data.html#section3

産業の鉱業が不振となり、2016 年の経済成長率は 1.2%まで落ち込んだ。

財政収支は悪化、外貨準備も低水準となり、対外債務不履行の危険が迫るなか、モンゴル政府は 2017 年 2 月、IMFとの間で 56.5 億ドルの拡大信用供与措置（EFF）を受入れた（別冊 2-4-3（3）を参照）。その後、石炭等の鉱物資源価格の上昇を受け鉱工業生産が伸び、2017 年のGDP成長率は 5.3%に回復した。

2018 年以降も順調に経済成長を続けてきたが、新型コロナウイルス感染症の影響を受け、2020 年第 1 四半期のGDP成長率は前年同期比-10.7%と落ち込んだ。しかし 11 月上旬まで市中感染をゼロに抑え込み、第二四半期-9.1%、第三四半期-3.1%と、持ち直している[4]。

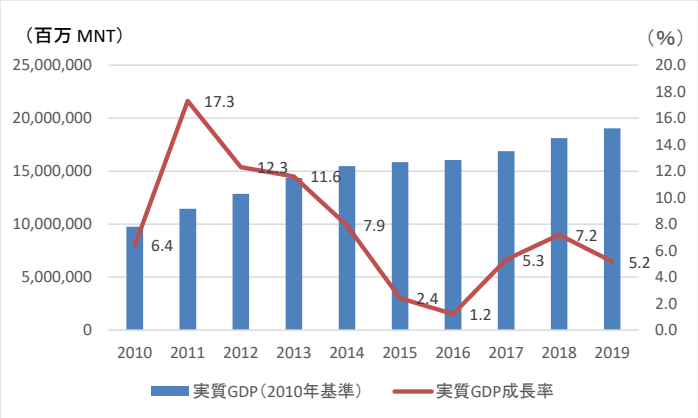


図 2-1　GDP・GDP成長率の推移（実質）

出所：Mongolian Statistical Information Service http:1212.mn（2020/12/11 閲覧）より作成

実質GNIの推移、財政収支の推移、外貨準備高の推移、産業構造・雇用、貿易・投資については別冊 2-2-1～2-2-4 のとおりである。

2-2-2. 人口

人口は、約 330 万人であり、その 68.1%が都市に居住する。過去 10 年間の年平均増加率は 1.95%である。人口密度は1平方キロメートルあたり 2.1 人と少ない[5]。

社会指標については別冊 2-2-5 のとおりである。

2-3. モンゴルの開発政策

2-3-1. ミレニアム開発目標に基づく包括的国家開発戦略（2008 年～2021 年）[6]

モンゴル政府は、2008 年 1 月、人道的な民主主義社会におけるモンゴル国民の発

[4] 実質 GDP（2010 年基準、MNT 建）。Mongolian Statistical Information Service ウェブサイト http:1212.mn（2020/12/11 閲覧）。

[5] いずれも 2019 年。ADB Country Table https://www.adb.org/publications/key-indicators-asia-and-pacific-2020（2020/11/13 閲覧）。

[6] The Millennium Development Goals based Comprehensive National Development Strategy

展、自国の経済・社会・科学技術及び文化の発展を目標とし、以降 14 年間の政策を世界及び地域の発展と密接に関連付け、包括的に示す「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」を策定した。目標として挙げられたのは、①民間企業主導型の経済成長、モンゴル国民の発展、特に教育・保健・科学技術及び自然環境の持続的開発に重点を置き、知識と技能を有する人材の育成によりミレニアム開発目標の実現を図る、②高度な技術力と自然環境保全の観点に立った産業、サービスを創出する、③経済成長を実現する知識に立脚した経済を築く、④人権と自由を尊重し、賄賂や汚職のない民主国家を形成するとともに中進国となる、の 4 点であった。

2-3-2. Vision 2030 （2030 年までの持続可能な開発ビジョン：2016 年~2030 年）

2016 年に国家大会議により「2030 年までの持続可能な開発ビジョン」[7]が策定され、2016～2030 年の経済成長率を年平均 6.6%以上にする、一人当りGNIを引上げ上位中所得国になる等の大目標、及びセクターごとの開発方針が示された。

マクロ経済政策としては、上記の経済成長率のほか、財政赤字の削減、為替レートの安定を目指した。またセクター開発政策としては、生産性を向上させる先進技術を活用し、革新的な製品やサービスを推奨すること、自然資源を有効に活用し、温室効果ガスや汚染物質の排出の少ない生産方法を推奨する等の基本方針が掲げられ、それぞれ、フェーズ I（2016-2020）、II （2021-2025）、III （2026-2030）の 3 期に分けて、具体的な目標が示されている（詳細は別冊 2-3-1 参照）。

2-3-3. Vision 2050

2020 年、モンゴル政府は、過去 30 年を総括し次の 30 年を見据えた開発政策が必要と判断し、新しい長期開発計画である Vision 2050 を策定した。同年 5 月に国家大会議で可決された Vision 2050 には、9 つの基本ゴールと 47 の目標が設定され、2020 年～2030 年、2031 年～2040 年、2041 年～2050 年の 3 期に分けてアクションプランが実行されることになっている。

目標の多くは Vision 2030 と共通しているが、モンゴルという国の価値を意識・共有し、経済を発展させ一人当りGDPを 15,000 米ドルまで引き上げ、先進国の水準となるとともに、国民の幸福度を高め幸福度指標で世界 10 位以内に入ることを目標としているのが特徴的である（詳細は別冊 2-3-2 参照）。

---

of Mongolia （2008-2021） 、外務省（2008）ODA データブック 2008

[7] State Great Hural of Mongolia（2016）Mongolia Sustainable Development Vision 2030

2-4. 対モンゴルODAの動向

2-4-1. 概要

モンゴルは、世界銀行の分類で下位中所得国と上位中所得国の境界近くに位置するが（表 2-1）、人口一人当りのODA額は、低所得国をも上回っている。地域別でみると、サブサハラアフリカ諸国平均に比べてもかなり多い。援助依存度の指標であるGNI比で見ても、下位中所得国平均を大きく上回っている。

表 2-1　モンゴルの援助依存度（2018 年）

分類（一人当たり GNI（米ドル））	一人当たり ODA 純額（米ドル）	ODA 純額の GNI 比（%）
低所得国平均 （～1,025）	85	11.0
下位中所得国 （1,026～3,995）	14	0.7
モンゴル （3,580）	105	2.8
上位中所得国 （3,996～）	5	0.1
世界平均	22	0.2
東アジア・太平洋諸国	3	NA
南アジア	7	0.4
ラテンアメリカ・カリブ諸国	16	0.2
中東・北アフリカ	71	0.9
サブサハラアフリカ	47	3

出所：World Development Indicators http://wdi.worldbank.org/tables（2021/1/19 閲覧）を基に評価チーム作成

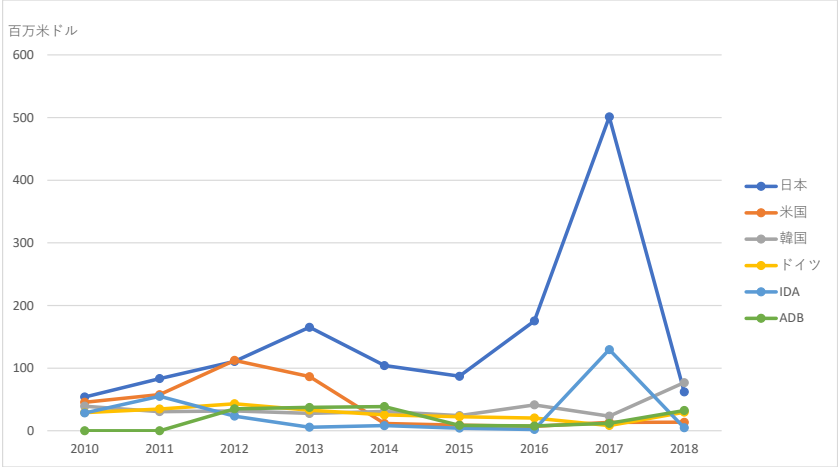


図　2-2 モンゴルにおける主要ドナーのODA純額推移

（出所：OECD データベース https://stats.oecd.org　2021/1/5 閲覧）

対モンゴルODAの総額は、2010 年から 2018 年にかけて年間 2.4 億米ドルから 4.5 億米ドルで推移している。2018 年は約 3.3 億米ドルであり、内、DAC諸国が

68.8%、非DAC諸国が 6.9%、多国間援助機関が 24.3%を占めている[8]。

モンゴルに対するODAの推移を各国・機関別にみると、図 2-2 のようになる。

2-4-2. 二国間支援の動向

2010 年より 2018 年までの 9 年間の二国間の主要ドナーの支援額をみると、下表のように日本は 2012 年と 2018 年を除き最大のドナーで、9 年間の援助額合計で二国間支援の 47.7%を占める。続いて米国、韓国、ドイツ等となっている。米国の支援が 2014 年以降減少したのに対し、直近 3 年間では韓国が第一位、または二位を占めている。

表 2-2 モンゴルにおける主要二国間ドナーの ODA 金額推移

（支出純額。単位：百万米ドル）

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2010～18計	割合（%）
日本	53.9	83.3	110.7	165.2	104.1	87.0	175.3	501.1	62.2	1342.6	47.7
米国	45.5	57.6	112.4	86.5	11.7	9.0	7.0	13.5	13.6	356.9	12.7
韓国	39.2	30.5	31.8	27.7	30.8	24.2	41.4	23.3	76.9	325.7	11.6
ドイツ	29.1	34.7	43.1	32.9	25.3	22.4	20.3	8.4	29.7	245.9	8.7
スイス	11.3	15.2	20.1	20.0	21.9	24.7	21.5	18.8	16.4	169.8	6.0
DAC諸国計	224.7	259.1	358.4	362.7	224.7	196.7	289.5	590.6	228.9	2735.1	97.2
非DAC諸国計	5.9	2.6	13.3	3.6	22.2	2.4	1.2	4.1	23.0	78.2	2.8
二国間ドナー計	230.6	261.7	371.6	366.4	246.9	199.0	290.7	594.6	251.9	2813.4	100.0

出所：OECD データベース https://stats.oecd.org （2021/1/5 閲覧）

2-4-3. 多国間支援の動向

2010 年より 2018 年までの 9 年間の主要国際機関の支援額をみると、下表のように国際開発協会（IDA）、アジア開発銀行（ADB）、欧州連合（EU）が多く、続いてグローバルファンド、地球環境ファシリティとなっている[9]。

表 2-3 モンゴルにおける主要国際機関の ODA 金額推移

（支出純額。単位：百万米ドル）

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2010～18計	割合（%）
IDA	28.5	55.0	23.4	5.6	8.2	4.2	2.1	129.6	4.7	261.2	39.3
ADB	..	..	35.0	37.3	38.7	8.6	7.6	11.8	32.4	171.4	25.8
EU	13.4	5.0	3.9	4.9	5.8	6.9	13.4	13.8	30.2	97.5	14.7
Global Fund	6.3	4.4	5.4	4.7	4.4	3.8	2.3	4.5	4.2	39.9	6.0
GEF	2.3	3.2	2.7	3.5	4.3	4.3	2.2	1.8	1.0	25.3	3.8
その他	5.6	8.2	4.5	8.1	8.7	9.5	7.4	8.4	8.3	5.6	10.3
国際機関計	56.1	75.8	74.9	64.2	70.0	37.3	35.0	169.9	80.8	663.9	100.0

出所：OECD データベース https://stats.oecd.org（2021/1/5 閲覧）

[8] 支出純額ベース。OECD データベース https://stats.oecd.org（2020/10/23 閲覧）。
[9] 支出純額ベース。OECD データベース https://stats.oecd.org（2021/1/5 閲覧）。

2-5. 日本の対モンゴルODAの動向

2-5-1. 日本の対モンゴルODA政策

日本による対モンゴル支援は、1977 年に締結された経済協力協定に基づき開始された。1989 年度までは技術協力や文化無償資金協力等限られた支援を行っていたが、1990 年代前半、モンゴルの社会主義体制から市場経済体制への移行を機に支援を大きく拡大し、円借款やノンプロジェクト無償が開始された。モンゴルが財政的に最も厳しかった市場経済体制への過渡期に日本のODAが果たした役割は大きく、これは今日までの日本・モンゴル間の友好関係に大きく貢献している[10]。

2013 年と2017 年には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が署名され、日本・モンゴル間の貿易・経済関係の活性化に向けた具体的な行動計画が示された。

2-5-2. 日本の対モンゴルODAの実績

日本の対モンゴルODA実績の累計金額を援助形態別でみると、2010～2017 年度までの合計は、円借款 871.36 億円、無償資金協力 272.47 億円であった（技術協力はデータなし）。

表 2-4 日本の対モンゴルODA実施件数及び金額

（金額単位：億円）

暦年	円借款		無償資金協力		技術協力プロジェクト
	件数	金額	件数	金額	件数
2010	1	50.00	10	45.83	N/A
2011	1	15.50	13	48.37	2
2012	0	0.00	9	32.34	1
2013	2	117.36	9	29.92	4
2014	0	0.00	10	21.95	6
2015	1	368.50	5	8.03	5
2016	0	0.00	11	46.65	5
2017	1	320.00	8	39.38	2
合計	6	871.36	75	272.47	25

注1） 円借款及び無償資金協力の金額は原則、交換公文ベースによる。
注2）技術協力の年度別件数は事業の開始年度でカウントし、実施期間2年以上の事業のみを対象とした。技術協力の案件ごとの金額は、別冊3-1-2を参照。
注3）無償資金協力は、詳細設計調査、日本NGO連携無償、食糧支援、人道支援を含み、草の根文化無償及び草の根・人間の安全保障無償資金協力は除外した。

出所：外務省ODAデータブックを基に評価チーム作成

[10] 在モンゴル日本国大使館ヒアリング（2020 年 11 月 27 日）

セクター別では、2013～2016 年は特に、空港建設や道路・高架橋の建設を含む運輸セクターへの支出が突出しているが、近年はエネルギー、保健、教育など、様々な分野に対し幅広く支援を実施していることがうかがえる（図 2-3）。2010 年～2019 年度の実施案件概要一覧は別冊添付資料 2 のとおり。JICA海外協力隊は、評価対象期間において、全 63 職種、延べ 271 名がモンゴルに派遣された。派遣分野の内訳は図 2-4 のとおり。

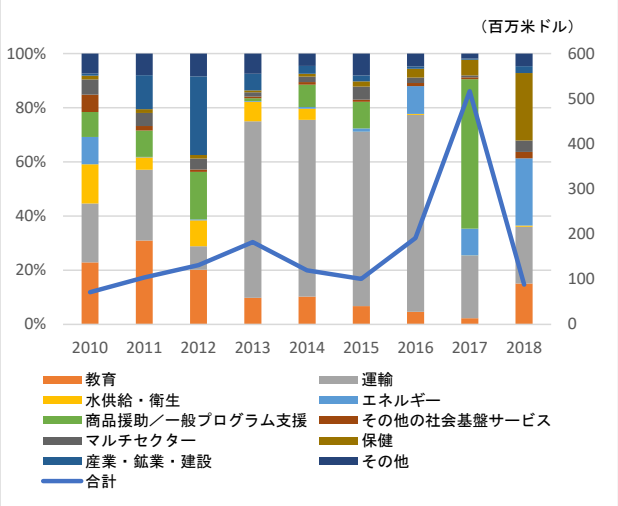


図 2-3 セクター別日本の対モンゴルODA支出実績

出所：OECD Statistics データベースを基に評価チーム作成

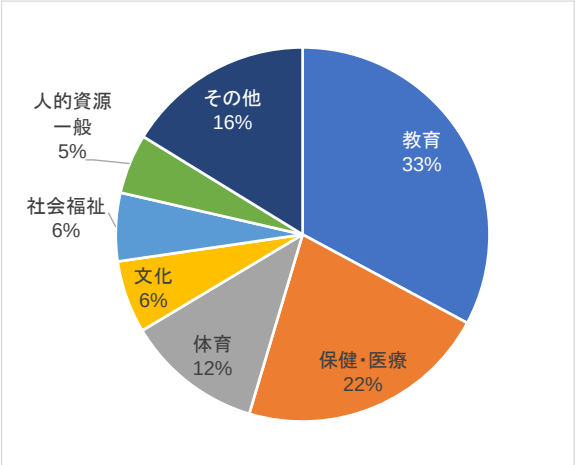


図 2-4 2010～2019 年度に派遣されたJICA海外協力隊の派遣分野

注：分野分類はJICAの小分類に従った。JICAの小分類の「基礎教育」と「教育」をここでは全て「教育」とし、「基礎保健」と「保健・医療」を「保健・医療」とした。

出所：JICA提供データを基に評価チーム作成

第 3 章　評価結果

3-1. 開発の視点からの評価

評価結果概要（開発の視点からの評価）[11]

（1）政策の妥当性：極めて高い A

日本の対モンゴル政策は、モンゴルの開発政策・開発ニーズ、日本の上位政策、国際的な優先課題とそれぞれ整合し、他ドナーの支援政策とは相互補完的な役割を果たしていることが確認された。また、大気汚染対策への支援といった日本の比較優位性がいかされている例がある一方、日本の対モンゴル支援は、他ドナーとの棲み分けやモンゴルの開発ニーズ・実施体制などを総合的に勘案しながら決定されていることが確認された。以上より、日本の対モンゴルODAの政策の妥当性は「極めて高い A」と判断した。

（2）結果の有効性：高い B

日本の対モンゴルODAの支援金額は、2012 年と 2018 年を除いて、ドナーの中で最大のドナーである。支出実績は、2010 年から 2018 年の二国間支援金額の 47.7%を占め、二位以下のドナーとの差は大きく、支援金額の観点から大きな貢献を果たしている。

アウトプット、アウトカム、インパクトに関しては、重点分野／開発課題別に完了した評価対象案件を整理した。重点分野 1「健全なマクロ経済の実現に向けたガバナンス強化」においては、財政・社会・経済改革開発政策借款を通じたモンゴルの財政再建支援、第二次税制改革への支援を通じた歳入基盤強化など財政管理の向上への支援による健全なマクロ経済の実現に向けたガバナンス強化への貢献が確認された。重点分野 2「環境と調和した均衡ある経済成長の実現」においては、中小企業への資金供給を通じ、民間企業ならびにビジネス人材の育成がなされモンゴルの産業多角化の基盤構築への貢献、日本の経験を生かした大気汚染対策や廃棄物対策といった環境問題改善への貢献が確認された。重点分野 3「包摂的な社会の実現」においては、保健分野において医師の卒後研修カリキュラムの改訂やモンゴル初となる地方病院での卒後研修体制の確立といった成果がみられた。また、障害者の社会参加・社会包摂の推進において、発達支援・障害児教育の基盤が形成されたほか、公共施設のアクセシビリティ向上といった効果が確認された。重点分野 1 と重点分野 2 において、一部当初の目標の未達事項があったものの、総じて高い効果が認められ、結果の有効性全体としては「高い B」と判断した。

[11] 開発の視点からの評価 3 項目（①政策の妥当性、②結果の有効性、③プロセスの適切性）に関しては、ODA評価ガイドライン第 13 版（2020）に規定された「開発の視点からの評価　レーティング基準表」の基準に従い、「極めて高い A」、「高い B」、「一部課題がある C」、「低い D」の 4 段階のレーティングを付した。レーティングの基準は、別冊の添付資料 4 に示す。

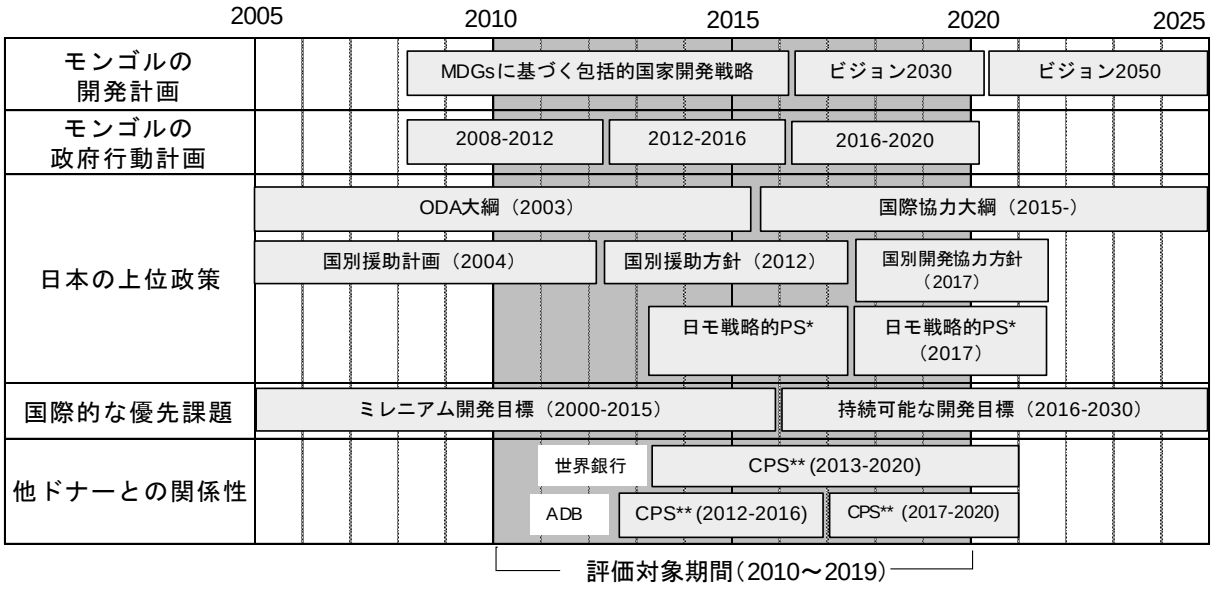
(3)プロセスの適切性:極めて高い A

日本の対モンゴル支援方針は、外務省がモンゴル側の開発ニーズを十分に反映し、規定の手順に沿って適切に策定されている。実施面においても、日頃からモンゴル政府機関、国際機関などと緊密にコミュニケーションをとっているほか、技術協力プロジェクトにおいて他ドナーとの連携、複数の案件やスキーム間の連携など、案件の効果を高めるための効果的なアプローチが確認された。また、実施中に発生した課題に対して在モンゴル日本国大使館、JICAモンゴル事務所は迅速かつきめ細やかなフォローを行っている。以上より、全ての検証項目において適切な実施が確認され、プロセスの適切性は「極めて高い A」と判断した。

本節では、日本の対モンゴルODAに関し、開発の視点から「政策の妥当性」「結果の有効性」「プロセスの適切性」について評価する。

3-1-1. 政策の妥当性

日本の対モンゴル支援政策について、(1)モンゴルの開発政策やニーズとの整合性、(2)日本の上位政策との整合性、(3)国際的な優先課題との整合性、(4)他ドナーの支援政策との関連性及び(5)日本の比較優位性の5つの項目から検証する。第 2 章においてモンゴルの開発政策、日本の上位政策について述べたが、図 3-1 はそれらの変遷を取りまとめたものである。



*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
**Country Partnership Strategy for Mongolia

図 3-1 開発関連政策の変遷

(1)検証項目 1:モンゴルの開発政策／ニーズとの整合性

(ア)モンゴルの開発計画との整合性

評価対象期間において適用されているモンゴルの開発に関する最上位政策は、2008 年に策定された「ミレニアム開発目標(MDGs)に基づく包括的国家開発戦略」及び 2016 年に策定された「モンゴル国持続可能な開発ビジョン 2030」である。これらを具体的に推進するための開発計画として、「政府行動計画」が 2008 年から 2012 年、2012 年から 2016 年、2016 年から 2020 年にそれぞれ策定された。日本の対モンゴル支援政策で示された中目標はそれぞれ「政府行動計画」(2008～2012、2012～2016、2016～2020)の目標と整合している。

(イ)モンゴルの開発ニーズとの整合性

評価対象期間の支援政策においては、策定当時のモンゴルを取り巻く環境と開発ニーズの変化に応じて、2012 年と 2017 年に、重点分野の構成が変更されていることから、日本の対モンゴル支援政策はモンゴルの開発ニーズと整合しているといえる。モンゴルの開発ニーズの変更の詳細は別冊に記載する。

以上より、日本の対モンゴル支援政策はモンゴルの開発政策やニーズと整合性が高いといえる。

(2)検証項目 2:日本の上位政策との整合性

(ア)ODA 大綱(2003)と国別援助計画(2004)、国別援助方針(2012)との整合性

国別援助計画(2004)及び国別援助方針(2012)は、ODA大綱の基本方針 1「開発途上国の自助努力を支援する」の考え方に基づいている。各重点分野で掲げられている目標も全てODA大綱の重点課題と整合しており、対モンゴル国別援助計画(2004)及び国別援助方針(2012)は ODA 大綱(2003)と整合している。

(イ)国際協力大綱(2015)と国別開発協力方針(2017)との整合性

日本の対モンゴル国別開発協力方針(2017)は、開発協力大綱(2015)の重点課題 1「貧困削減」、2「持続的成長」及び 3「地球的規模の問題への取組」と整合している。

(ウ)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)と国別開発協力方針(2017)との整合性

日本・モンゴル中期行動計画(2017～2021)の大項目 2 ではモンゴル国の経済発展及び両国の貿易・経済関係の活性化に向けた行動計画が示されており、国別援助方針の大目標に「持続的な経済成長の実現」と掲げられている点と整合する。以上より、日本の対モンゴル支援政策は日本の上位政策と整合している。

(3)検証項目 3:国際的な優先課題との整合性

(ア) 国際的な優先課題との整合性

(a) ミレニアム開発目標(MDGs)と国別援助方針(2012)との整合性

国別援助方針の中目標1「鉱物資源の持続可能な開発とガバナンスの強化」は、持続可能な経済成長を通じ貧困削減の自助努力を支援するという考え方に基づいており、MDGsの目標1「極度の貧困と飢餓の撲滅」に整合する。また、国別援助方針の中目標2「全ての人々が恩恵を受ける成長の実現に向けた支援」はMDGs目標 2、4、5、6 に整合し、目標3「ウランバートル都市機能強化」は、都市インフラ(上水道、電力等)の改善や廃棄物、大気汚染等の環境問題への対応という点で、MDGsの目標 7 に整合する。

(b)持続可能な開発目標(SDGs)と国別開発協力方針(2017)との整合性

国別開発協力方針(2017)の中目標1「健全なマクロ経済の実現に向けたガバナンス強化」は、SDGsの目標1、8、16と整合し、目標2「環境と調和した均衡ある経済成長の実現」は、SDGsの目標8、9、10に整合する。国別開発協力方針の中目標3「包摂的な社会の実現」は、SDGsの目標3、4、6、16に整合する。

以上より、日本の対モンゴル支援政策で掲げられた重点課題は全てMDGs及びSDGsの開発目標と整合していることから、日本の対モンゴル支援政策は国際的な優先課題と整合しているといえる。

(4)検証項目 4:他ドナーの支援政策との関連性

日本の対モンゴル支援政策は、モンゴルの主要ドナーである世界銀行(WB)及びアジア開発銀行(ADB)が掲げる支援方針と、持続的な経済成長とそれを達成するためのガバナンス強化、マクロ経済の安定化、基礎的社会サービスの安定を目標としている点で共通している。さらに、WB、ADB、IMFが実施している事業・プログラムと相互補完的な役割を果たしており、互いの支援の効果を高め合うような取組となっている。

(5)検証項目 5:日本の比較優位性

日本が比較優位性をいかして対モンゴル支援を行っているかを検証したところ、日本の対モンゴル支援においては、他ドナーよりも日本が技術的に優れた分野を対象とするというよりは、他ドナーとの棲み分けやモンゴル政府の要望を考慮し、モンゴルの開発ニーズ、実施体制なども総合的に勘案しながら支援の対象を決定していることが確認された。一方で、ウランバートル市の大気汚染削減プロジェクトのように、日本の大気汚染対策の経験と優れた技術をいかした支援がなされている好事例も確認できた。また、日本が培ってきた制度や仕組みをモンゴルの社会状況に合わせて活用するという実施方針は日本の支援の特色のひとつであり、上流部分の制度設計や仕組み

の構築といった点で、多くのプロジェクトに取り入れられ、成果を上げていることが確認された。

3-1-2. 結果の有効性

本節では、日本の対モンゴル支援の結果の有効性について、支援実績（インプット）を確認した上で、図表 1-1 の国別開発協力方針（2017）の目標体系図に従い、国別開発協力方針（2017）の重点分野（中目標）ごとのODAの貢献を、評価時点で完了した案件を中心に分析した。

（1）検証項目 1：日本の支援の実績と貢献（インプット）

本評価報告書 2－4－2 で述べたとおり、日本は対モンゴル支援において、二国間によるODA実績は、2012 年度及び 2018 年度を除きトップである。日本の支援額は、2010 年度から 2018 年度の二国間支援金額の 47.7%を占め、二位の米国（12.7%）、三位の韓国（11.6%）との差が示すように、二位以下のドナーとの差は大きく、支援金額の観点から大きな貢献を果たしている。分野別の主要なインプットは開発課題別の項で述べる。

（2）検証項目 2：重点分野別／開発課題別アウトプット、アウトカム、インパクト

本評価では、重点分野別／開発課題別のアウトプット、アウトカム、インパクトに関して、有償資金協力、無償資金協力、技術協力プロジェクトなど一定規模の案件かつ評価対象期間に完了した案件について以下の方法で分析した。

- 始めに、JICAの終了時評価報告書、事業完了報告書、業務完了報告書、事後評価報告書に記載されたDAC評価 5 項目の有効性のレーティングを使用して今回の評価用にサブレーティングを付した[12]。
- 次に、案件別の結果に基づき、各開発課題に対する日本のODAの貢献を総合的に分析し、ODA評価ガイドライン第 13 版（2020）のレーティング基準を活用して、レーティングをつけた[13]。
- 続いて、開発課題（セクター）ごとの評価結果を総合して当該重点分野に対する

---

[12] JICA事業完了報告書内の有効性が「高い」「やや高い」「おおむね概ね高い」の場合は③、「中程度」の場合は②、「やや低い」「低い」の場合は①とした。JICAの事後評価に関しては、（事後評価は有効性とインパクトはレーティングを併せてつけているため）有効性/インパクトのレーティングが「高い」場合は③、「中程度」の場合は②、「低い」場合は①とした。完了済であるが、JICAの報告書にDAC評価 5 項目による評価結果がない場合（例：無償資金協力）、今回評価チームが収集した情報で補足して上記同様のサブレーティングを付した。

[13] 対象案件におけるアウトカムが確認され、対象分野へのインパクトが大きい場合は「極めて高い A」、対象セクターに対するインパクトが確認された一方、一部、効果が限定的だった案件が確認された場合は「高い B」、対象案件におけるアウトカムが確認され、対象セクターへのインパクトが確認されつつも、事後評価など既往評価で総合評価「C」がついていた案件が含まれていた場合は「一部課題がある C」、対象案件において効果が確認されなかった場合は「低い D」とした。

日本のODAの貢献を、評価ガイドライン第 13 版（2020）のレーティング基準を活用して、レーティングをつけた[14]。

以下、重点分野別の評価結果を述べる。

（ア）重点分野 1「健全なマクロ経済の実現に向けたガバナンス強化」

ビジョン 2030 の目標 1「持続的な成長、1.6 マクロ経済政策」と「4. ガバナンス 4.1 行政の計画策定・実施・モニタリング能力強化」の下で設定された戦略目標を達成するために日本及び他ドナーが支援している。

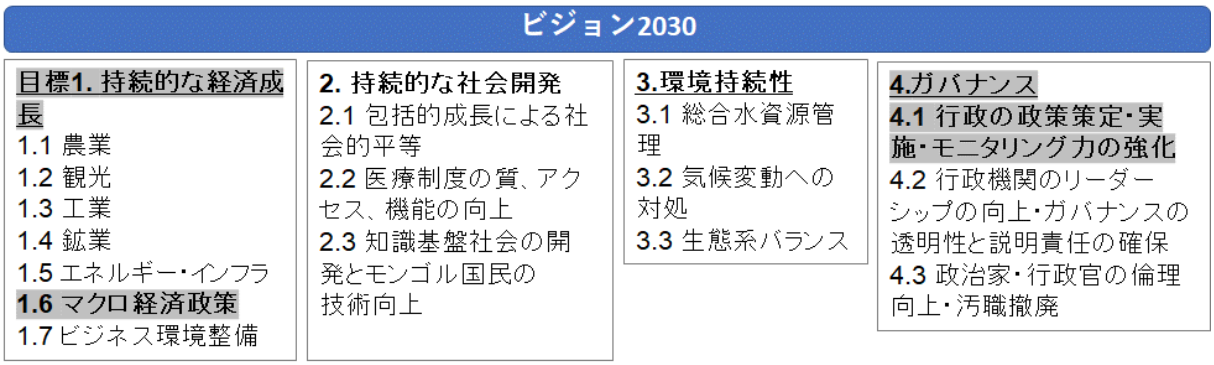


図 3-2 健全なマクロ経済の実現に向けたガバナンス強化に関する構図

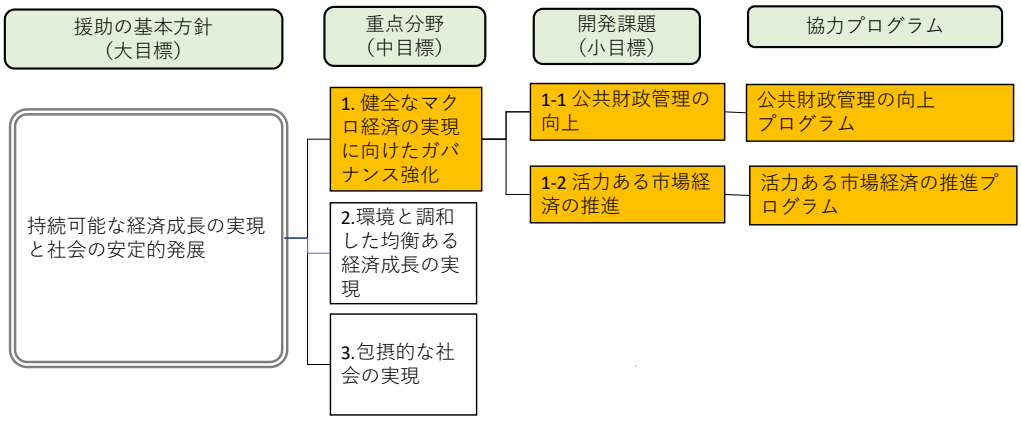


図 3-3 目標体系図 重点分野（中目標）1
「健全なマクロ経済の実現に向けたガバナンス強化」

国別開発協力方針（2017）は、重点分野 1 として「健全なマクロ経済の実現に向けたガバナンス強化」を目標に掲げている。この目標達成のために、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・安定化を図るために、開発課題 1-1「公共財管理の向上」として政府の財政規律（歳入・歳出管理等）の強化を狙いとした公共財政管理能力の向上、開発課題 1-2「活力ある市場経済の推進プログラム」

[14] レーティングは「極めて高い A」、「高い B」、「一部課題がある C」、「低い D」。

として、法・司法制度整備、金融市場の機能強化や投資・ビジネス環境の整備による海外直接投資（FDI）の促進による活力ある市場経済の推進が計画された。

（a）開発課題 1-1：公共財政管理の向上

① 日本の取組（インプット）

本開発課題では、有償資金協力1件（総額 320 億円）、技術協力プロジェクト 6 件（総額 8.33 億円）が実施された。うち、2 件は実施中である。主な取組として、財政支援円借款、内部監査及び業績モニタリング能力向上、税務分野への支援が実施された。実績の詳細は別冊 3-1-2 に示す。

② 取組の成果（アウトプット、アウトカム、インパクト）

開発課題 1-1（公共財政管理の向上）の成果としては、まず、2016 年に承認された国際通貨基金（IMF）の拡大信用供与（EFF）の国際的支援枠組みに沿って実施された 320 億円の財政・社会・経済改革開発政策借款による財政再建への貢献が挙げられる。さらに、日本の歳入管理の経験がいかされた第二次税制改革（一般税法、法人所得税法、個人所得税法の改正）が 2019 年 3 月にモンゴル国会で承認され、2020 年 1 月に改正一般税法として施行されたことにより、自立執行権が導入され歳入基盤強化に対する貢献も確認された。内部監査能力向上支援における未達事項（プロジェクト期間中に目指していた内部監査法の国会承認やそれに伴う政府部門内部監査人の研修の枠組みや実務マニュアルの最終化）があったものの、冒頭に述べる成果による公共財政管理の向上という課題への貢献は大きく、本開発課題の結果の有効性は、「高い B」と判断する[15]。成果や貢献の詳細は別冊 3-1-2 に示す。

（b）開発課題 1-2：活力ある市場経済の推進プログラム

① 日本の取組（インプット）

本開発課題では、技術協力プロジェクト 9 件（総額 10.55 億円）が実施された。そのうち 2 件は実施中である。本開発課題の下、調停制度強化、資本市場規制・監督能力向上、官民連携（PPP）能力強化、公正競争環境改善、銀行能力向上などへの支援が行われた。実績の詳細は別冊 3-1-2 に示す。

② **取組の成果（アウトプット、アウトカム、インパクト）**

PPP能力強化や銀行能力向上計画のように当初の目標に対して効果の発現が中程度であった案件もあった一方で、調停制度強化プロジェクトのように司法制度改革や調停制度が存在しなかったモンゴルにおいて全国的に調停が広まったようなインパ

[15] 開発課題ごとのレーティングは、ODA評価ガイドライン第 13 版に規定された「開発の視点からの評価 レーティング基準表」の基準に従い、「極めて高い A」、「高い B」、「一部課題がある C」、「低い D」の 4 段階のレーティングを付した。レーティングの基準は、別冊の添付資料 4 に示す。

クトの大きい案件、公正競争法などモンゴルにとっては新規のテーマへの取組や上流での制度設計への貢献など、市場経済の推進に一定程度つながる効果も発現していることから、全体として本開発課題の結果の有効性は「高い　B」と判断する。成果や貢献の詳細は別冊 3-1-2 に示す。

（イ）重点分野 2：環境と調和した均衡ある経済成長の実現

ビジョン 2030 の「1.持続的な成長：1.1 農業、1.3 工業、1.4 鉱業、1.5 エネルギー・インフラ」、「2. 持続的な社会開発：2.3 知識基盤社会の開発とモンゴル国民の技術向上」、「3. 環境持続性：3-1 総合水資源管理、3-2 気候変動への対処、3.3 生態系バランス」の下で設定された戦略目標を達成するために日本及び他ドナーが支援している。

国別開発協力方針（2017）は、当該重点分野について「産業の多角化が停滞する一方、所得レベルや地域による格差が顕在化していることから、モンゴル側の自主的なイニシアティブを前提としつつ、持続可能な鉱物資源開発の実現に向けた人材育成、農牧業分野等における産業多角化の推進及び産業発展を担う人材の育成、地域開発戦略の強化、環境に優しく、かつ防災面に配慮した安全な都市の開発、成長を支える質の高いインフラの整備を通じた連結性の強化等を支援する」ことを掲げている。この目標の下、事業展開計画（2017）では、3 つの開発課題、2-1：「産業多角化の推進と地域開発戦略の強化」、2-2:「成長を支える質の高いインフラの整備」及び 2-3:「環境に優しい安全な都市の開発」が設定されその開発課題の下に各プログラムが実施されている。

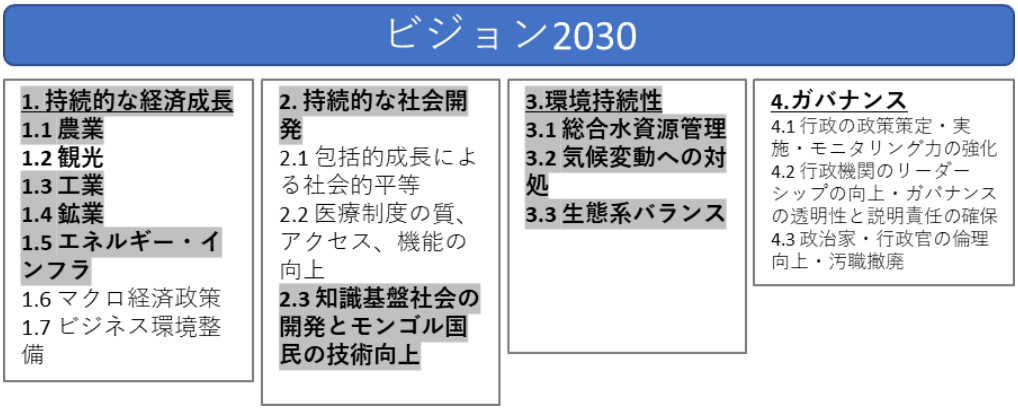


図　3-4　環境と調和した均衡ある経済成長の実現（ビジョン 2030 との関連）

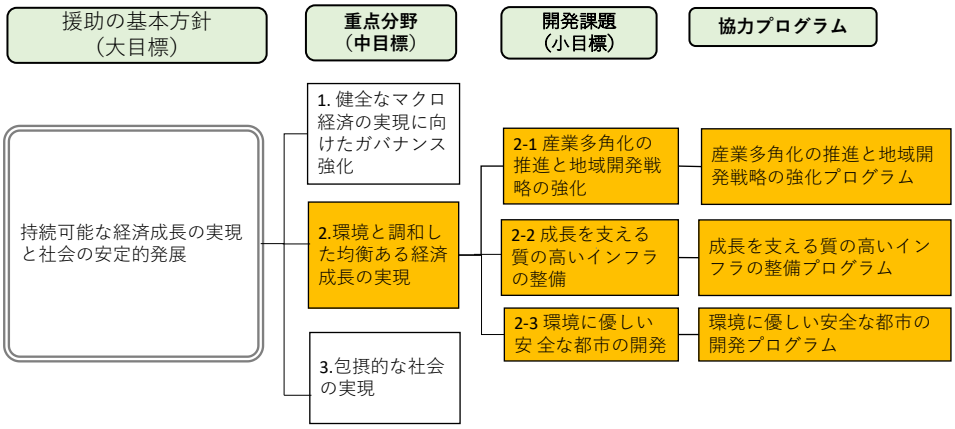


図 3-5 目標体系図 重点分野2（中目標）
「環境と調和した均衡ある経済成長の実現」

（a）開発課題 2-1：産業多角化の推進と地域開発戦略の強化

① 日本の取組（インプット）

本開発課題においては、有償資金協力 3 件（総額 75.35 億円）、無償資金協力 1 件（総額 7.19 億円）及び技術協力（技術協力プロジェクト：7 件、開発計画調査型技術協力：1 件、総額 22.44 億円）が実施された。うち、有償資金協力 1 件、開発計画調査型技術協力 1 件は実施中である。

産業多角化の推進に関しては、民間セクター開発を中心とした支援が実施され、具体的には、中小企業金融、農牧業の振興、産業人材育成・ビジネス交流支援、海外直接投資促進支援が実施された。地域開発戦略の強化に関しては、現在、「国家総合開発計画策定プロジェクト」が実施中であり、長期の総合的な開発方針及び空間計画を含む「国家総合開発計画」の策定が予定されている。実績の詳細は別冊 3-1-2 に示す。

② 取組の成果（アウトプット、アウトカム、インパクト）

長期間にわたり支援が行われているモンゴル日本人材開発センター（MOJC）は、その他事業（ツーステップローン事業 I、II[16]）との相乗効果[17]が確認されたほか、MOJCのコース修了生がカイゼンの取組を広げることを意図してカイゼン協会を組織し、独自のビジネスセミナーを開催するなど活動の広がりが見られた。

ツーステップローン事業ではフェーズ I、フェーズ II 及びリボルビング・ファンドより合

[16] 円借款の枠組みで実施される開発金融借款。借入国の政策金融制度の下、相手国の金融機関を通じて、中小規模の製造業や農業などの特定部門の振興といった一定の政策実施のために必要な資金を供与するもの。最終受益者に資金が渡るまでに 2 つ以上の金融機関を経由する手順となるので、ツーステップローンとも呼ばれる。

[17] ツーステップローン（TSL）のプロモーションセミナーの多くはMOJCを会場として開催され、MOJCのビジネスコース受講者も参加した。MOJCのビジネスコースや短期セミナーを受講しながら、TSLを活用してプロジェクトを成功させた経営者も多い。

計 861 の融資案件が実施された。また、他事業（大気汚染技プロ[18]）との連携による相乗効果[19]も確認された。

開発課題 2-1 において実施された案件について、事後評価報告書、終了時評価報告書、事業完了報告書等に基づき、サブレーティングを付した結果、8 案件中、③が 5 案件、②が 3 案件、①が 1 案件であった。「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」（技プロ）に関しては、モンゴル政府側の度重なる組織改編による影響が大きく、事後評価時点で想定された成果を達成できなかったため、サブレーティングを①としている[20]。なお、その後 JICA はモンゴル政府側との対話を継続し、組織改編後の後継組織が、政府方針に基づいた OSS（ワンストップサービス）設立及びサービス提供を実現しており、投資促進サービスの改善への取組が再開されたことが確認されている。

本開発課題において、産業の多角化に関しては、非鉱業セクター（特に農牧業）への支援、工学系の産業人材の育成、MOJC 等を活用した就労・企業支援、農工分野・環境保全関連を中心とする民間中小企業に対する資金供給を通じて中小企業の能力向上支援等が実施され、それぞれ計画された成果をおおむね達成した。産業の多角化に向けては、中小企業への資金供給を通じた民間企業育成、民間のビジネス人材育成、農牧業・鉱業分野における人材育成支援等が実施されモンゴルにおける産業多角化の基盤構築に貢献した。

地域開発戦略の強化に関しては、核となる事業であると想定される「国家総合開発計画プロジェクト」は現在実施中、また農牧業バリューチェーン等への支援も開始されており、今後の成果が期待されるところであるが、本評価実施時点では効果の発現には至っていない。このため、本評価時点において確認された地域開発戦略の強化に関連する成果は、農牧業分野の人材育成を通じた地域開発への貢献に限られる。

以上より、実施されたほぼ全ての案件で、想定された成果はおおむね達成されたものの、想定された成果を達成できなかった事業もあったことから、本開発課題の結果の有効性は、「高い B」と判断する。

（b）開発課題 2-2：成長を支える質の高いインフラの整備

① 日本の取組（インプット）

本開発課題では、運輸交通分野及びエネルギー分野を中心に、有償資金協力 2 件と有償勘定技術支援 1 件（総額 702.08 億円）、無償資金協力 1 件（36.58 億円）、海外投融資 1 件、技術協力プロジェクト 2 件が実施された。うち有償 1 件、有償勘定技術支援 1 件、技プロ 1 件は実施中である。実績の詳細は別冊 3-1-2 に示す。

---

[18]「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 I」及び同「フェーズ II」

[19] 環境保全TSLの融資ガイドラインは、大気汚染技プロ の専門家と本事業実施ユニットの環境専門家との連携により策定された。また、優先セクターの選定や、環境へのインパクトの審査等において大気汚染技プロ専門家が協力し、環境保全TSLの実施に向上した。

[20] 内部事後評価報告書、株式会社エクシディアヒアリング（2021 年 1 月 5 日）による。

② 取組の成果（アウトプット、アウトカム、インパクト）

大型案件として円借款による新ウランバートル国際空港が建設され、有償勘定技術支援も併せて実施され、ハード面とソフト面の支援が行われた[21]。新空港運営については、日本とモンゴルの合弁会社が受注しており、今後の円滑な空港運営が望まれるが、新型コロナウイルス感染症の影響により開港時期は未定である。また、国際的水準でのサービス提供においてモンゴル側職員の意識向上が望まれるなどの今後の課題はある[22]。

首都ウランバートル市を対象とした運輸交通分野への支援としては、無償資金協力による高架橋建設と橋梁維持管理能力向上を目指した技プロとの相乗効果も確認された。

エネルギー分野については、「ウランバートル第 4 火力発電所効率化事業」で発電所の送配電の効率化に向けた支援が実施されているとともに、海外投融資「ツェツィー風力発電事業」を通して、モンゴルで二番目の風力発電所建設・運営に貢献した。

本開発課題の下に実施された案件について、事後評価報告書、終了時評価報告書、事業完了報告書等に基づき、サブレーティングを付した結果、3 案件中、③が 3 案件であった[23]。

本開発課題において、運輸交通分野では、国の玄関口となる新国際空港の建設及び技術支援、首都ウランバートルの渋滞緩和に貢献する高架橋の建設及び橋梁維持管理能力向上支援が実施され、今後の経済成長が見込まれる同国の運輸交通に係る需要を満たす支援がハード面、ソフト面併せて実施された。エネルギー分野では、大型火力発電所の送配電の効率化へ向けた支援が実施されているとともに、風力発電所建設・運営に資する支援が実施され、再生可能エネルギーの普及に貢献した。

本開発課題で実施された事業のほぼ全てが想定された成果を上げた。これらの支援は、海外との人的・物的交流に重要な役割を果たす航空分野のインフラの整備及び人口の半数以上が居住する都市部の道路インフラを整備し、また産業開発において重要な要素であるエネルギー分野でのインフラ整備を実施し、経済成長の基盤形成に寄与したといえる。以上より、本開発課題の結果の有効性を「極めて高い A」と判断する。

（c）開発課題 2-3：環境に優しい安全な都市の開発

① 日本の取組（インプット）

本開発課題の下、都市計画・都市開発、環境、上下水開発、防災の各分野におい

---

21 ソフト面の支援は有償勘定技術支援を通じて、空港運営と空港管制に関する技術支援が計画され現在も実施中である。

22 NUBIA社ヒアリング（2020 年 11 月 23 日）。

23 有償勘定技術支援については、現在も実施中であるためサブレーティングの対象からは除外したが、円借款による空港建設は完了しており、ソフト面の支援についても空港運営については事業完了報告書が出されているため、本開発課題の有効性についてはそれらの支援も含め分析を行い、定性的な評価結果に反映させている。

て、無償資金協力 4 件（総額 56.18 億円）及び技術協力（技術協力プロジェクト：9 件、開発調査型技術協力：2 件、及び個別専門家派遣。総額 27.26 億円）が実施された。うち、技術協力プロジェクト 3 件は継続中である。ウランバートル市というモンゴル国民の約半数が居住する都市を中心とした支援が実施され、住民生活に大きな影響を及ぼしている環境問題への対応が実施された。同時に都市開発全体を俯瞰する都市計画実施に関する支援が行われた。実績の詳細は別冊 3-1-2 に示す。

②取組の成果（アウトプット、アウトカム、インパクト）

都市計画・都市開発に関しては、「都市開発実施能力向上プロジェクト」の実施を通じて、都市開発関連の制度体系及び関連法案が整備され、続く「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」では、前フェーズで作成された「マスタープラン 2020」が閣議決定され、都市再開発法関連規則・基準が整備されるなど、都市計画・開発関連分野の法的・制度的枠組みの整備に貢献した。また、マスタープラン 2020 の柱である、ゲル地区及び老朽アパートに係る再開発が実施されたことも大きな成果であるといえる。

環境分野に関しては、廃棄物管理と大気汚染削減に関する支援が実施された。廃棄物管理分野では、「ウランバートル市廃棄物管理能力強化プロジェクト」が実施され、ウランバートル市のごみ収集率の大幅な増加に貢献し、市民の都市環境改善にも貢献した。大気汚染削減分野では、「ウランバートル市大気汚染対策能力強化プロジェクト（I、II）」が実施された。その結果、大気汚染物質の発生源の特定が行われ、具体的な対応策が検討されるようになり、対応策はウランバートル市議会で承認された。また、大気汚染物質測定が実施されるようになり、測定結果が市民へ公開されるようになった。

上下水道開発分野においては、2 件の無償（「ダルハン市給水施設改善計画」、「ウランバートル市水供給改善計画」）と、1 件の開発調査型技術協力「ウランバートル市上下水セクター開発計画策定調査」が実施された。

2件の無償事業実施の結果、対象地域には水が安定的に供給されるようになり、塩素消毒設備整備が設置されたダルハン市では塩素消毒が可能となり水の安全性が確保された。一方で、水道メーターの設置（従量制課金）が進んだことによる市民の節水意識が高まったこと等が影響し、2 事業とも水源の開発を行い水供給量の拡大を行うという当初計画に対し、事後評価時点ではウランバートル市、ダルハン市の水の供給量拡大という面は達成されなかったという状況があった[24]。

防災分野に関しては、「ウランバートル市消火技術及び消防機材改善計画」を通じて、消防車等の機材供与と技術支援が合わせて実施され、火災発生現場への迅速な到着が可能となり、死傷者や死者数の減少につながっていると想定され、ウランバート

[24] ウランバートル市の日平均給水量は、事業実施後は横ばい、ダルハン市は実施前と比較して減少した。ウランバートル市ゲル地区における一人当たりの水供給量も計画時の想定とは逆に減少した。

ル市住民の安全・安心の向上に貢献した。2 件の地震防災能力向上プロジェクトは、ウランバートル市の地震防災能力強化を目的として実施され、各種防災枠組みに関するガイドライン、運用規則、規定が策定されたほか、省庁・機関内の連携に関する仕組みが形成された。また、市民への防災リスクに関する教育が実施され、多くの市民がトレーニングセンターを訪問している。地方自治体や首都の区レベルの地震防災計画は、整備されたガイドラインに基づき策定することが可能となった。

開発課題 2-3 において実施された案件について、事後評価報告書、終了時評価報告書、事業完了報告書等に基づき、サブレーティングを付した結果、11 案件中、③が 8 案件、②が 3 案件であった。前述のとおり、水供給改善を目的として実施された 2 事業については当初の目標の一部が達成されなかった。また、「都市開発実施能力向上プロジェクト」については、事業完了時において目標とされた成果の一部[25]が未達成であった。

本開発課題では、都市開発全体を俯瞰する支援、大気汚染対策や廃棄物対策といった環境分野への支援、都市に居住する市民を対象とした上下水開発、地震や火災といったリスクに対応する支援が実施され、それぞれの案件がおおむね計画された成果をあげ、市民の生活環境の改善に貢献した。

以上より、本開発課題において実施された各案件で想定された成果はおおむね達成されたが、一部の案件では課題が確認されたため、本開発課題の結果の有効性は、「高い B」と判断する。

（ウ） 重点分野 3:包摂的な社会の実現

ビジョン 2030 の目標 2「持続的な社会開発、2.1 包括的成長による社会的平等」、「2.2 医療制度の質、アクセス、機能の向上」及び「2.3 知識基盤社会の開発とモンゴル国民の技術向上」のもと設定された戦略目標を達成するために日本及び他ドナーが支援している。

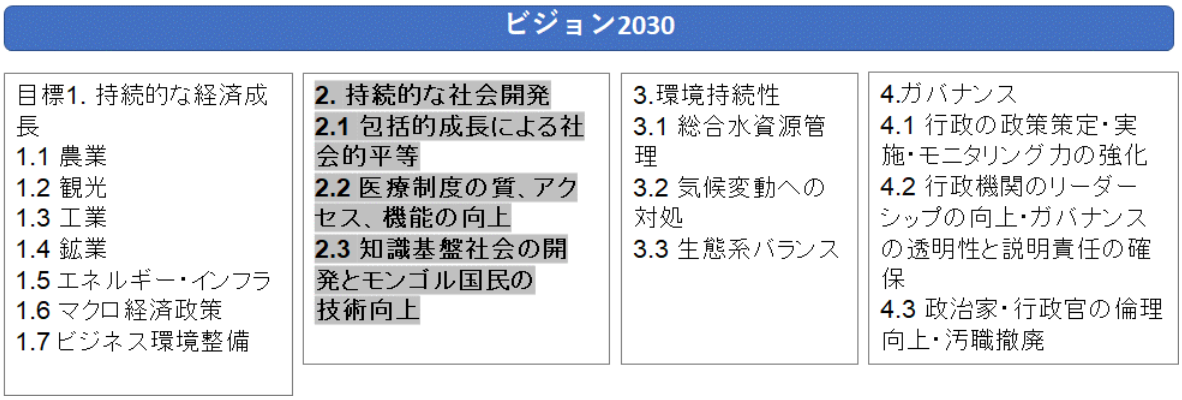


図 3-6 包摂的な社会の実現（ビジョン 2030 との関連）

[25] 制度運用に係る職員能力向上

国別開発協力方針（2017）は、当該重点分野について「全ての国民が経済開発の恩恵を受けることができるよう、社会の状況に適合する保健医療水準の達成、基礎的サービスの質向上、障害者の社会参加・社会包摂の推進を支援する」ことを掲げている。この目標の下、事業展開計画（2017）では、3 つの開発課題、3-1「社会の状況に適合する保健医療水準の達成」、3-2「基礎的社会サービスの質向上」及び 3-3「障害者の社会参加・社会包摂の推進」が設定されている。

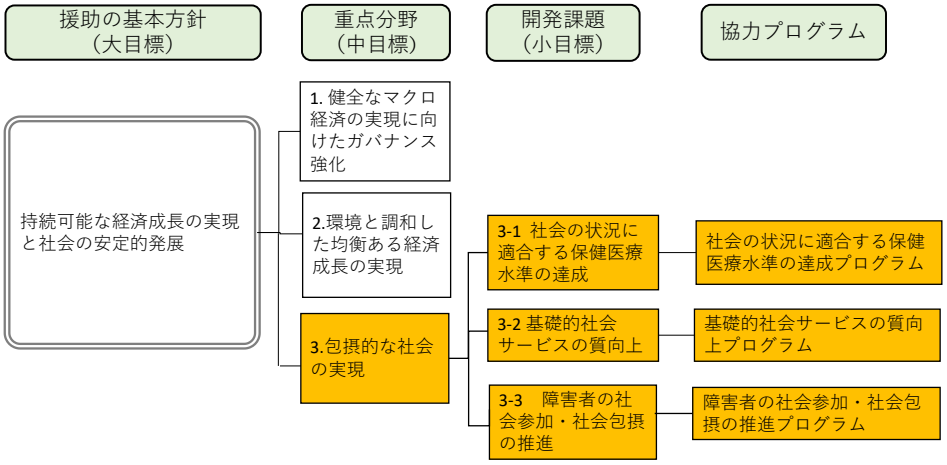


図 3-7 目標体系図 重点分野３（中目標）「包摂的な社会の実現」

（a）開発課題 3-1:社会の状況に適合する保健医療水準の達成

①日本の取組（インプット）

本開発課題においては、保健セクターに対する支援として、無償資金協力 8 件（うち 7 件はノン・プロジェクト無償資金協力、総額 107.35 億円）及び技術協力プロジェクト 2 件が実施された。最も支援規模の大きいものとして、日本モンゴル教育病院の建設が無償資金協力で行われ、その運営管理を支援する技術協力が実施中である。実績の詳細は別冊 3-1-2 に示す。

②取組の成果（アウトプット、アウトカム、インパクト）

日モ病院は 2019 年 10 月に開院し、2020 年 12 月時点で、外来[26]、手術室、内科及び集中治療室（ＩＣＵ）の入院病棟が稼働している。外来は、紹介患者を中心に 1 日 400～500 人を受け入れている[27]。地域住民からの評判も良好で[28]、

[26] 診療科目は、2020 年 1 月～11 月の期間で受診数が多い順に、耳鼻科、伝統治療科、心臓血管内科、神経科、内科、産婦人科、胃腸内科、眼科、小児科、内分泌科、腎臓内科、リウマチ科、呼吸器科、外科、リハビリテーション科、皮膚科など、計 27 科目（出所：教育・科学省「モンゴル日本病院 2020 年報告書」（モンゴル語版））。

[27] 徳島大学ヒアリング（2020 年 11 月 25 日）

[28] 教育・科学省「モンゴル日本病院 2020 年報告書」（モンゴル語版）によると、2020 年に実施された日モ病院の来院患者に対する満足度調査の結果、93.6%がサービスに「満足している」と回答した。

地域の二次及び三次病院としての役割を果たしている。一方、「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」のプロジェクト目標である「高度医療の実施」を達成するためには、日モ病院が、高レベルの医療と教育を提供する「大学病院」という形で機能する必要があるが、これまでモンゴルには大学病院がなく、法律上の位置付が定められていないことから、大学病院の位置づけについて省庁関係者に理解されにくい状況である。日モ病院の運営には教育・科学省と保健省の 2 省が関わるが、大学病院に関する大臣令の発出も 2 省間で合意に至らなかった。事業完了予定年である 2022 年の成果の発現に向け、関係者間でプロジェクト目標についての見解を統一し、それに向け各省庁がどのような活動を担っていくか、改めて整理する必要がある。

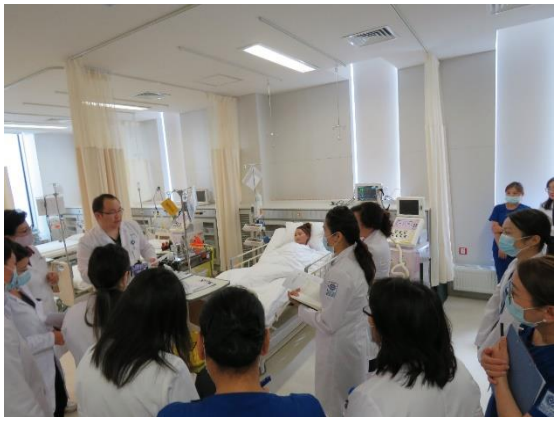


写真1　日モ病院におけるICU開院前のシミュレーションの様子（出所：徳島大学提供）

「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」は、モンゴルにおける医師の卒後研修カリキュラムの改訂に貢献したほか、モンゴル初となる地方病院での卒後研修体制の確立に貢献した。以上より、開発課題 3-1 に関し、卒後研修ではアウトカム・インパクトが確認されたが、日モ病院の運営の方向性について関係者間で見解を統一するという課題が残るため、本重点分野の結果の有効性は「高い B」と判断する。

（b）開発課題 3-2：基礎的社会サービスの質向上プログラム

①　日本の取組状況

本開発課題においては、初等・中等教育に関する支援として、無償資金協力 2 件（総額 52.42 億円）及び技術協力 2 件が実施され、社会保障セクターにおいて、無償資金協力 1 件（15.50 億円）及び技術協力 1 件（3.09 億円）が行われた。実績の詳細は別冊 3-1-2 に示す。

②　取組の成果（アウトプット、アウトカム、インパクト）

初等・中等教育に関する支援として、「第四次初等教育施設改善計画」及び「ウランバートル市初等・中等教育施設整備計画」において、初等・中等教育施設の増設・新規建設が行われ、教室の過密状態が解消され、児童・生徒の学習環境の改善に貢献した。後者事業で建設された学校は、障害を持つ児童が通いやすい仕様や防災対策などが反映され、今後の学校建設のモデルにすべきとの声が挙

がるなど、モンゴル国内での評判が高い[29]。また「児童中心型教育支援プロジェクト」では、教育関係機関が教育カリキュラムをマネジメントするためのプロセスを「カリキュラム・マネジメント・サイクル」（ＣＭＣ）としてガイドラインを作成し、教育の基礎となるカリキュラム作成・改訂の仕組み作り、及び人材育成に貢献した。社会保険に関する支援としては、「社会保険実施能力強化プロジェクト」実施の結果、社会保険窓口のサービスが向上したことが確認された。また、社会保険事務所の窓口サービスが改善し評判が良くなったことで、ほかの行政窓口から接遇研修依頼が来るようになったというインパクトも確認された。

以上より、本開発課題に関しては、教育セクターにおいて物理面と質的側面の両方で改善への貢献が確認され、社会保険セクターでもサービスの質向上という点で高い効果が確認されたことから、結果の有効性は「極めて高い A」と判断する。

(c)開発課題 3-3：障害者の社会参加・社会包摂の推進プログラム

①日本の取組状況

本開発課題においては、障害児に対する発達支援・教育の充実及び、障害者の社会参加促進に関する支援として、技術協力 2 件が実施された。実績の詳細は別冊 3-1-2 に示す。

②取組の成果（アウトプット、アウトカム、インパクト）

障害児に対する発達支援・教育に関しては、「障害児のための教育改善プロジェクト」の実施により、障害児の発達支援及び障害児教育のシステムが構築され、同支援実施に関し、教育省、保健省、社会保障省の三省合同令が発令された。また、プロジェクトで実施支援とガイドライン開発を行った 1 歳 6 か月児健診は、2017 年 12 月に承認された「障害者の権利の保護、社会参加促進、発達支援に関する国家プログラム」及びその活動計画に位置付けられ、制度化された。また、障害児に対する教育については、同プロジェクトにおいて個別教育計画作成ガイドラインが開発され、2018 年 3 月 29 日付教育大臣令第 A/155 号で承認された。このように、本プロジェクトでは障害児の発達支援及び教育のシステム構築が行われ、その多くが大臣令として発出されたり、国家プログラムに組み込まれたりするなど、モンゴルにおける発達支援・障害児教育の基盤作りに貢献した。

写真 2 物理アクセシビリティの改善前後
（出所：専門家提供）

[29] 在モンゴル日本国大使館ヒアリング（2020 年 11 月 17 日）

障害者の社会参加促進に関しては、「ウランバートル市における障害者の社会参加促進プロジェクト」において、障害平等研修（DET）の実施により、地域社会の障害についての理解促進に貢献した。特に、サービス業関係者を中心とする民間企業に対するDET実施が、ホテルやレストラン等のアクセシビリティ向上に寄与したことが確認された。また、公共施設を「障害者の利便性」という点から評価を行う「アクセス監査員」が育成されたことで、障害者の利便性の観点から公共施設の評価を行うことが公式に可能となった。2020 年 12 月現在、物理アクセシビリティに関する法案が、建設・都市開発省、道路・運輸省、労働社会保障省が共同で作成中であり、2021 年の秋議会で提出される予定である。この点は本プロジェクトのインパクトといえる。

以上より、開発課題 3-3 は全ての事業において高い効果が確認されたことから、結果の有効性は「極めて高い A」と判断する。

（エ）結果の有効性全体の評価のまとめ

重点分野別／開発課題別を総合的に分析した結果を表 3-1 に示す。

重点分野 1「健全なマクロ経済の実現に向けたガバナンス強化」は、内部監査能力向上、銀行能力向上、PPP 能力強化において、当初の目標に対して未達事項があったものの、財政・社会・経済改革開発政策借款による財政再建や第二次税制改革を通じた歳入基盤強化などの財政管理の向上など健全なマクロ経済の実現に大きく貢献する支援が確認され、重点分野としての結果は「高い B」と判断する。

重点分野 2「環境と調和した均衡ある経済成長の実現」は、外国直接投資支援、水資源開発等成果の一部が未達成であった事業が確認されたが、経済成長の基盤を支える産業人材育成、インフラの整備、環境問題への対応等へ貢献する支援の実施が確認されたことから、本重点分野の結果は「高い B」と判断する。

重点分野 3「社会の状況に適合する保健医療水準の達成プログラム」は、日モ病院の運営について課題が確認されたものの、医療従事者の卒後研修、基礎教育分野、障害分野においては技術移転を受けた人材がプロジェクトの成果を他の地域に普及したり、プロジェクトが導入した制度やモデルが他ドナーに普及するといった高い効果が確認されたことから、本重点分野の結果は「極めて高い A」と判断する。

以上より、総じてどの分野においても高い成果が確認され、日本の ODA の結果の有効性は「高い B」と判断する。

	重点分野1: 健全なマクロ経済の実現に向けたガバナンス強化		重点分野2: 環境と調和した均衡ある経済成長の実現			重点分野3: 包摂的な社会の実現		
	開発課題1-1 公共財政管理の向上	開発課題1-2 活力ある市場経済の推進	開発課題2-1 産業多角化の推進と地域開発	開発課題2-2 成長を支える質の高いインフラの整備	開発課題2-3 環境に優しい安全な都市の開発	開発課題3-1 社会の状況に適合する保健医療水準の達成	開発課題3-2 基礎的社会サービスの質向上	開発課題3-3 障害者の社会参加・社会包摂の推進
参照件数	5	6	9	3	11	2	5	2
案件別評価結果								
③: 高い	4	4	5	3	8	1	5	2
②: 中程度	1	2	3	0	3	1	0	0
①: 低い	0	0	1	0	0	0	0	0
開発課題ごとのレーティング	B	B	B	A	B	B	A	A
重点分野ごとのレーティング	B		B			A		

表 3-1 重点分野／開発課題別の日本の支援の結果の有効性

出所:案件の終了時評価報告書、完了報告書、事後評価報告書などを基に評価チーム作成

3-1-3. プロセスの適切性

本節では、日本の対モンゴルODAの「プロセスの適切性」について、国別援助方針（2012 年）及び国別開発協力方針（2017 年）の策定及び同方針に基づく日本の援助実施プロセスについて評価を行った。

（1） 検証項目 1:対モンゴル支援政策の策定プロセス

対モンゴル支援政策の策定は、外務省の策定マニュアルに沿って、現地のタスクフォースがモンゴル政府のニーズを反映させた原案を作成し、JICA のコメントを得て、外務省がモンゴル政府、日本の関係省庁と協議、さらにパブリックコメントを募集し、適宜反映させてから確定されているとおり、適切に実施されている。また、2007 年の対モンゴル国別評価の提言は 2012 年に策定された国別開発援助方針の重点分野の選択や内容に反映されている。詳細は、別冊 3-1-3 に示す。

（2） 検証項目 2:重点分野への取組やアプローチの適切性

外務省やJICAは、モンゴル政府の要望も踏まえ、重点分野ごとの方針に基づき、ODAとしての実施の意義や、実施体制など様々な観点から案件を形成・選定・採択している。また実施された協力プログラムは、本評価報告書 3-1-2 の結果の有効性で述べたとおり、重点分野全てにおいて様々なスキームの実施を通じて、総じて高い効果が確認されていること、後述の検証項目（3）や検証項目（6）で述べるとおり、技術協力プロジェクトと自治体や市民団体との連携、複数のプロジェクト間の連携、スキーム間の連携によって効果が高まっている案件が確認され、有効なアプローチが取られていると判断した。

（3）検証項目 3：国内及び現地の実施体制

ODA事業の計画策定や実施における外務省及びJICAの役割は明確かつ適切に機能している。また、ODA事業の実施にあたっては、北海道旭川市とウランバートル市の都市開発の技プロとの連携、調停制度強化における愛知県弁護士会の協力、障害児教育における認定 NPO 法人日本ポーテージ協会や名古屋大学との連携などステークホルダー間の効果的な連携が確認された。また、地方自治体、市民社会による農業分野や環境分野における日本の知見をいかした支援も確認され、オールジャパンとして効果発現に向けた努力が認められる。詳細は、別冊 3-1-3 に示す。

（4）検証項目 4：実施状況の定期的な把握

外務省、JICAともに進捗報告書、評価報告書、業務完了報告書、現場視察、合同調整委員会（JCC）への参加などを通じてODAの取組状況を定期的に把握している。また、モンゴル省庁再編が実施中の技術協力プロジェクトの計画を変更せざるをえなくなった際にはJICAモンゴル事務所が関係省庁との調整、計画文書の修正など遅滞なく対応した。また、モンゴル側の予算配賦の遅延が日モ病院の運営開始に影響した際は、在モンゴル日本大使館が直接大蔵省に予算配賦を要請するなど、実施時に発生した問題に対して適時適切な対応がなされていることが確認された。詳細は、別冊 3-1-3 に示す。

（5）検証項目 5：他ドナー・国際機関との連携状況

在モンゴル日本国大使館やJICA事務所は日常的に他ドナー、国際機関と情報交換をしたり、定期的にドナー会合に参加したりして情報交換をしている。また、教育セクターにおいては、SDGsの教育セクターの目標達成のため、モンゴルで組織された Local Education Group の取りまとめを在モンゴル日本大使館が担うなど日本は主導的な役割を担っている。さらに、障害児教育においてWBが日本の技術協力で整備した障害を持つ児童の放課後の補習のための発達支援センターの仕様を全国 21 県の発達支援センターに普及させる計画に導入したり、環境分野においては日本が大気汚染対策の体制整備や人材育成に対する支援、ADBが政策支援借款を実施する中で、ADBのプログラムに専門家を派遣したりするといった実施面での連携もみられる。このほか、日本はADBと税務分野、保健分野などにおいても実施面で連携している。詳細は、別冊 3-1-3 に示す。

（6）検証項目 6：日本の支援スキーム間の連携・協力

評価対象案件において、「新ウランバートル国際空港建設事業」というハード面（インフラ整備）への支援の効果発現と持続性を確保するため、人材育成や維持管理能力向上を目的としたソフト面における有償勘定技術支援が 2015 年に開始し、現在も継続している。ウランバートル市において実施された「高架橋建設計画」（無償資金協

力）と「橋梁維持管理能力向上」（技術協力プロジェクト）の連携も、無償資金協力による建設した高架橋が持続的に活用されるようにソフト面で維持管理能力向上を支援した連携である。また、MOJC 関連プロジェクトにおいて、MOJC とモンゴルの仲介金融機関と合同で実施された環境保全融資プロモーションセミナーは、「大気汚染削減プロジェクト」の専門家が協力するといった連携も確認されている。そのほかの事例については、別冊 3-1-3 を参照されたい。

（7）検証項目 7：二国間の互恵的な関係促進への配慮

「二国間の互恵的な関係促進への配慮」とは、モンゴルを裨益させつつ、日本企業も裨益するような支援を意味している[30]。ODA事業が直接的に、日本企業にも裨益した事例は限られているが、円借款によるNUBIA建設は、NUBIAの運営管理に関して、日本企業がモンゴル政府と合弁で設立したNUBIA社が空港の運営を担うことで日本企業の利益につながり、またモンゴル側の人材育成、空港運営のノウハウの移転というモンゴル側の利益にもつながっている[31]。

（8）検証項目 8：広報活動

大使館、JICAともにプレスリリースやウェブサイト、ソーシャル・ネットワーキング・サービス（SNS）を通じて、頻繁に情報を発信していることが確認された。モンゴル人向けにはフェイスブック、日本人向けには JICA ウェブサイトを通じて情報発信をしている。詳細は、別冊 3-1-3 に示す。

3-2. 外交の視点からの評価

評価結果概要（外交の視点からの評価）

（1）外交的な重要性

日本の対モンゴルODAは、アジア太平洋地域の安全保障環境の改善、普遍的価値やルールに基づく国際秩序の強化、グローバルな安全保障の改善、ひいては平和で安定した繁栄する国際社会の構築に貢献し得る。さらに日本の資源安全保障面でもモンゴルは重要な国であり、その点において日本の対モンゴルODAは実施する意義があるといえる。

過去の二国間の首脳会談や外相会談時には、そのほとんどにおいて日本のODAに対する謝意がモンゴル側から示されており、対モンゴルODAは、日本とモンゴルの二国間関係強化において重要なツールである。

（2）外交的な波及効果

モンゴル政府の国際社会における日本の立場の支持、日本のモンゴルにおける

[30] 外務省国際協力局 国別開発協力第一課ヒアリング（2020 年 10 月 22 日）
[31] 同上。

プレゼンス強化、日本とモンゴルの経済関係強化や民間企業の進出、友好関係の促進、モンゴル国民の日本に対する理解度のいずれにおいても、日本の対モンゴルODAは、一定程度の波及効果をもたらしたといい得る。

本節では、日本の対モンゴルODAに関し、外交の視点からの 2 項目（「外交的な重要性」、「外交的な波及効果」）について評価する。

3-2-1. 外交的な重要性

（1）モンゴルを支援する意義と重要性

日本がモンゴルを支援する意義と重要性について、国家安全保障戦略、日本政府が示す「自由で開かれたインド太平洋」構想、日モ経済連携協定、外務省から毎年示される開発協力重点方針を中心に検証を行った[32]。

検証の結果、モンゴルはアジア太平洋地域に位置し、中国・ロシアといった大国と国境を接し北朝鮮との国交を有するという点において、地政学上非常に重要な国である。したがって、対モンゴルODAは、信頼・協力関係を醸成・強化し、アジア太平洋地域の安全保障環境の改善に資すると想定され、その点において外交上の意義があるといえる。また、モンゴルへのODAを通じ、普遍的価値やルールに基づく国際秩序の強化、グローバルな安全保障環境の改善、ひいては平和で安定した繁栄する国際社会の構築に貢献し得るといえ、その点においても意義がある。さらに、日本のエネルギー・鉱物資源の安定的供給に寄与するという点において、資源安全保障面でもモンゴルは重要な国であり、モンゴルの経済発展は日本の経済発展に間接的に貢献し得るという点においても重要な国であるといえる。

（2）対モンゴルODAの二国間関係の強化における重要性

対モンゴルODAの二国間関係の強化における重要性については、評価対象期間及び評価実施年度の総理大臣及び外務大臣のモンゴル訪問時の談話記録等から検証した[33][34]。その結果、確認した総理大臣及び外務大臣訪問時の首脳会談や外務大臣会談のほとんどにおいて、モンゴル側からは日本のODAに対する謝意が示されている。また日本側からは、大型ODA案件（特に新ウランバートル国際空港）に関する言及があり、外務大臣訪問時に「日本モンゴル教育病院」のオープニング式典に出席したケースもあった。また、本評価調査においてヒアリングを行ったモンゴル政府関係者の多くから日本の支援に対する謝意が示されており、日本とモンゴルの二国間関係

[32] 分析の詳細については、別冊 3-2-1 に記載。
[33] 分析の詳細については、別冊 3-2-1 に記載。
[34] 2020 年 10 月の茂木外務大臣のモンゴル訪問については、本評価の評価対象期間ではないが、評価対象期間に実施された「新ウランバートル国際空港建設事業」を含めODAについて言及があったため、本評価の分析対象とした。

の強化においてODAが重要なツールとなっていることが確認された。

(3)外交の進化の促進

評価対象期間(2010 年～2019 年)には、19 回の首脳会談、13 回の外相会談が実施された。また、モンゴル首相・大統領は 10 回訪日し、日本の総理大臣は 3 回、外務大臣は 2 回、モンゴルを訪問している。首脳会談や外相会談数は、評価対象期間の前半(2010 年～2014 年)と後半(2015 年～2019 年)を比較すると後半の方が多くなっており、両国間の外交の深化が伺える。

3-2-2. 外交的な波及効果

外交的な波及効果については、以下の 5 点について確認した。

(1)モンゴル政府の国際社会における日本の立場の支持・理解への貢献

モンゴルは、国際社会の様々な場において日本の立場を支持している[35]。また、日本の総理大臣や外務大臣のモンゴル訪問時においては再三にわたり、国際社会における日本の立場の支持に関して謝意が述べられている。さらに、「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)」においても、「両国は、地域のパートナー国として、地域・国際社会においても協力を深化させてきた」ことが示されており、モンゴル政府は、日本国が国際連合安全保障理事会の常任理事国となることを一貫して支持し、日本政府は、モンゴル国の非核国の地位の国際社会における承認を一貫して支持してきたと記されている[36]。

国際社会における日本の立場の支持に関し、ODAがどの程度貢献したかという点については、検証することは困難であり、さらに一定期間のODAの貢献の度合いについて測ることは極めて困難であるが、日本の対モンゴルのODAの規模、またモンゴル側から度々示される日本のODAに対する謝意からその貢献を伺い知ることが出来る。

(2)モンゴルにおける日本のプレゼンス強化への貢献

令和元年に実施された「海外における対日世論調査　モンゴル」において、「あなたの国にとって、現在重要なパートナーは次のうちどの国ですか」及び「あなたの国にとって、今後重要なパートナーとなるのは次の国のうちどの国ですか」という二つの問いに対する回答結果を表 3-2 に示す。

---

[35] 在モンゴル日本大使館質問票回答。
[36] 詳細については、別冊に記載。

表 3-2 対日世論調査の結果（重要なパートナー）

順位	現在重要なパートナー	今後重要なパートナーとなる国
1	ロシア（76%）	ロシア（48%）
2	中国（44%）	日本（39%）
3	日本（30%）	アメリカ（26%）
4	アメリカ 17%）	中国（23%）
5	韓国（15%）	韓国（12%）
6	EU（3%）	EU（6%）

出所：「海外における対日世論調査　モンゴル」（外務省、令和元年度）を基に評価チーム作成。括弧内は、それぞれの国を「重要なパートナー」または「今後重要なパートナーとなる国」と回答した回答者の割合を示す。

「現在の重要なパートナーはどの国か」という問に対し、回答者の 30%が日本と回答し、ロシア、中国に次いで 3 番目に多い。「今後重要なパートナー」となる国については、39%が日本と回答しており、「現在の重要なパートナー」から「今後の重要なパートナー」として、全体の順位を上げたのは日本とアメリカで、日本は 1 位のロシアに次いで 2 位となっている。このことから、日本はモンゴルにとって隣接するロシア・中国に続く『第三の隣国』の中で最も重要なパートナーとして捉えられており、その点において日本のモンゴルにおける存在感は高められていると考えることが出来る。在モンゴル日本大使館は、このようなモンゴルにおける日本の存在感の高まりについて、これまでの対モンゴルODAを柱とした総合的な日本外交の成果であるとしている[37]。

以上より、モンゴルのパートナーとしての日本のプレゼンスは、対日世論調査の結果に示されるように、高められていると考えることができる。これは、これまでの対モンゴルODAを柱とした総合的な日本外交の成果であるといえる。

（3）経済関係・民間企業の進出促進などへの貢献

近年の日本とモンゴル間の経済関係は、貿易についてみると、日本からモンゴルへの輸出額は増加しているが、モンゴルから日本への輸出は停滞気味である[38]。モンゴルにおける本邦企業の登録数は減少傾向にあったが近年盛り返しつつあり、直接投資額は、2016 年～2017 年以降増加傾向にあるといい得る。また、海外進出日系企業拠点数についても、一時減少したものの、近年再び増加している。ODA事業が直接的に本邦企業の進出を促進した例は限られるものの、いくつかの事例が確認された[39]。MOJC は日本貿易振興機構（JETRO）の現地事務所に代わる機能を果たしており、ODAを通じて日本へ派遣される留学生や研修生の存在がモンゴル企業と日本企業の橋渡しの役割を果たしていると想定され、ODAの実施を通じた二国間の経済関係

[37] 在モンゴル日本国大使館質問票回答及びヒアリング（2020 年 11 月 17 日）
[38] 詳細は別冊に記載。
[39] 詳細は別冊に記載。

強化に向けた支援が実施されている。

(4)友好関係の促進

友好関係の促進については、二国間の人の移動を中心に確認し、検証を行った。二国間の人の移動の多寡そのものが友好関係の深度や範囲を直ちに表すものではないが、間接的に影響を与える要因であると考えられる。

二国間の人の移動(モンゴルからの訪日者数、日本からのモンゴル訪問者数)は図3-8 に示すとおり、評価対象期間において増加している。また、モンゴルにおける邦人登録者数も近年増加傾向にある。さらに、モンゴルにおける日本語学習者数は、1998年には、2,873 人であったが、2015 年には 9,914 人、さらに 2018 年には 11,755 人と増加している。モンゴルから日本への留学生は、人口規模に照らすと、ネパール(人口 1 万人当たりの留学生数:9.1 人)、ベトナム(同 7.8 人)に次いで 3 番目に多く、6.5人となっている(2019 年度)。

ODAを通じた研修[40]や奨学生事業等[41]によるモンゴル国民の訪日数、日本からの訪モ数(JICAボランティア(現海外協力隊)[42])等は一定の規模がある。

以上より、日本とモンゴル二国間の友好関係は、人の往来のデータの変化からみると促進しているといえる。この変化には、ODAを通じた人の往来が影響を与えたと想定され[43]、ODAの実施よる一定程度の波及効果があったといえる。

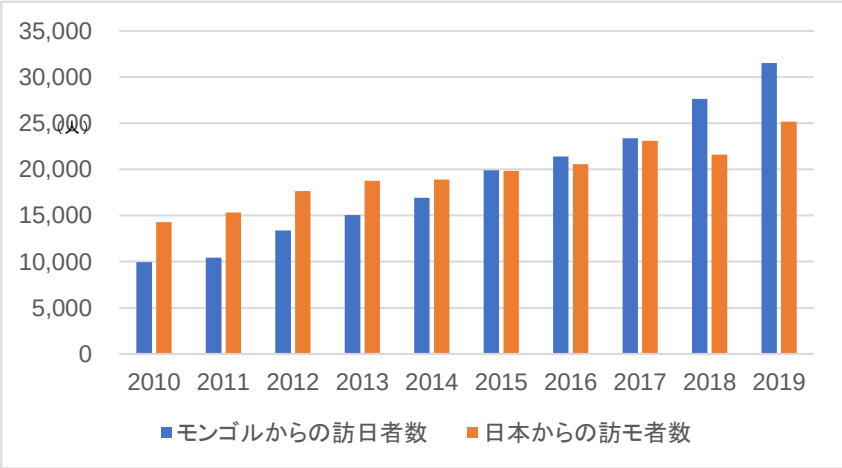


図 3-8 モンゴルからの訪日者数・日本からのモンゴル訪問者数の推移

出所:モンゴル統計局、日本政府観光局のデータを基に評価チーム作成(2020/12/17 閲覧)

---

[40] 2000 年～2019 年にかけて 4,200 人を超える研修員が来日しており、2010 年以降に訪日した研修員は 3,300 名を超える。詳細は別冊に記載。

[41] 「人材育成奨学計画」を通じ、モンゴルからは、2002 年から計 346 名が日本に留学し、修士課程及び博士課程を修了している(博士課程は 6 名)。詳細は別冊に記載。

[42] 2010 年から 2019 年までに 271 名が派遣されている。詳細は別冊に記載。

[43] 詳細は別冊 3-2-2 に記載。

（5）モンゴル国民の日本に対する理解度

モンゴル国民の日本に対する理解度を確認するために、対日世論調査のデータを援用する。平成 16 年度版では、「どの程度親しみを感じるか」という問いであるのに対し、令和元年度版では「どのような関係にあるか」という異なる質問となっているため、単純に比較することはできないものの、平成 16 年時点では、日本に対し親しみを感じると回答した回答者は、全体の 7 割強であり、令和元年度において、日本とモンゴルが友好的な関係にあると回答した回答者は全体の 8 割弱であった。また、日本に対するイメージを問う質問において、「警戒を要する国」と回答した回答者は、平成 16 年度において 5.1%、令和元年度において 4.0%であった[44]。以上より、対日世論調査の結果からは、限られた情報からではあるが、モンゴル国民の日本への理解の度合いはより深いものとなっているとも捉えられる。これには、結果の有効性で述べたとおり、MOJCへの支援や、研修事業、ボランティア事業、留学生支援を通じた人的交流が貢献した面もあると想定される。

[44] 詳細は別冊 3-2-2 に記載。

第 4 章　提言

評価結果に基づく提言

（1）　モンゴルの持続可能な経済成長と社会の安定的発展に向けたより明確な地域開発戦略と事業計画の策定
（2）　頻繁な人事異動に対するリスク軽減への取組強化
（3）　省庁再編が頻繁に発生する国における取組強化
（4）　複数の省庁が関係する事業における関係者の役割分担の明確化

本評価結果に基づく提言は、以下のとおり。

提言 1：モンゴルの持続可能な経済成長と社会の安定的発展に向けたより明確な地域開発戦略と事業計画の策定

国別援助方針（2012）の重点分野 2「全ての人々が恩恵を受ける成長の実現に向けた支援」は、国別協力方針（2017）においては重点分野 2「環境と調和した均衡ある経済成長の実現」となり、その下に「開発課題 2-1：産業多角化の推進と地域開発戦略の強化」、「開発課題 2-2：成長を支える質の高いインフラの整備」「開発課題 2-3：環境に優しい安全な都市の開発」が位置づけられた。この背景には、モンゴルが鉱物資源一辺倒の経済構造から脱却し、持続的かつ安定的な経済成長を遂げる手段として、抜本的な「産業多角化」に取り組むべく、「産業多角化」を対モンゴル支援の新たな戦略の主流とする必要性が高く、モンゴルにおける産業多角化の主たる対象は、農牧業及び農畜産品加工業など、地方資源の開発が鍵を握ることから、「地域開発戦略」と連動して産業振興のあり方を検討する考えがあった[45]。また、他国との違いで、国家開発のコンセプトとなるモンゴルの「国としてのブランド」として、モンゴルにとって唯一無二の財産である「環境」を売りにしていくことが妥当とされていた[46]。

3-1-2（2）（イ）（a）②に既述のとおり、「産業の多角化」に関しては、非鉱業セクターへの支援、工学系の産業人材の育成、MOJC等を活用した就労・企業支援など、産業の多角化へ貢献が認められた。他方、「地域開発戦略の強化」に関しては、農牧業分野への支援を通じた地方開発支援が実施されたが、現在実施中の事業も多く、今後の成果が期待されるが、本評価時点で確認された成果は限定的であった。「事業展開計画」（2017）においても、「地域開発戦略の強化」については、5 年間で「地域開発戦略の強化」として何をどこまで達成するかやや当初の道筋がみえにくいように思われた。さらに「環境」を売りにした取組に関しても、2020 年度に複数の調査やプロジェクトが開始しているものの、当初計画としての戦略性がみえにくかった。

以上を踏まえ、次期国別開発協力方針の改訂においては、5 年間というタイムスパ

[45] 外務省提供資料
[46] 外務省提供資料

ンの中で、現在実施中のプロジェクトの成果も踏まえ、より明確な地域開発戦略と事業計画の策定が望まれる。

提言 2：頻繁な人事異動に対するリスク軽減の取組強化

評価対象案件においては、実施中に実施機関の頻繁な人事異動や民間への転職があり、それによりプロジェクトの活動の遅延、人材育成のやり直し、技術移転内容が残らないなど、効率的な案件実施や効果の定着に影響があった案件が複数散見された。この背景として、モンゴルでは、日本のような終身雇用ではなく、一定期間働き次の仕事に移るのが一般的であるという点が挙げられる。

かかる状況を踏まえ、今後、モンゴルにおいてODA事業を実施する際には、あらかじめ、対象となる組織内に情報共有の仕組みを導入しておくことが望ましい。その方法としては、JICAから実施者に、モンゴルにおける情報共有のグッドプラクティスを紹介することなども一案であり、これによりODA事業の実施の効率性、効果の持続性を向上させることが可能と考えられる。

人事異動に対応する工夫のグッドプラクティスの例として、以下が確認された。

- 国家政策や大臣令に組み込み制度化する

複数の対象案件において、プロジェクトで新たに開発した制度やシステムが、国家政策の一部として承認されたり、大臣令として発令されたりしたことが、成果の発現に貢献した好事例が確認された。新たな制度やシステムが国家政策や大臣令で規定されることで、関係者の共通認識となり、担当者の入れ替わりがあった場合でも、制度・システムが継続的に運用されることが可能となる。プロジェクトの準備段階から、プロジェクトで開発支援を行う制度・システムの制度化を計画に含めることも有用である。

- 重要な作業をシステムとして残す

引継ぎ文書を作成し、前任者がいる時から、引継ぎ文書、マニュアル、チェックリストを使って頻繁に作業プロセスを共有したことが効果的であった事例が確認された。作業工程表を使うことで担当者自身に作業を理解してもらう、マニュアルは誰でもわかりやすいものを作成するといった工夫がなされていた。

- 情報共有に既存の組織体制を活用する

カウンターパート機関の部局ごとにサブワーキンググループを組織し、各部局における情報共有に活用した。サブワーキンググループはワーキンググループの下に位置づけられ、プロジェクトの実施主体であるワーキンググループの属する職員と、それ以外の職員間の情報共有が円滑化された。

提言 3：省庁再編が頻繁に発生する国における取組強化

評価対象期間において、選挙後の度重なる省庁再編、さらに支援先組織の機能の一部が再編組織後に引き継がれなかったことが影響し、事業の成果の持続性にマイ

ナスの影響が確認された。

かかる状況を踏まえ、モンゴルにおけるODA実施時には、省庁再編が頻繁に起こり得る国であることを十分に認識し、選挙のタイミングなどにおいてはとくに、支援先の組織に影響を及ぼす可能性があるか、事前に情報を収集し、その可能性がある場合は複数の対応策を準備して備えるなどの対応が有用である。また、その際には過去の選挙後の省庁再編を経験した専門家による情報共有や、助言の場が設けられるとより効果的である。

提言 4:複数の省庁が関係する事業における関係者の役割分担の明確化

本評価対象期間において、無償資金協力によるハード面での支援と運営面でのキャパシティ・ディベロップメントを行う技術支援が実施された。建設された施設の運営に関しては、複数の省庁に責任の所在が混在する状況があり、その状況が望ましい運営の在り方に負の影響を与えている面が確認された。

かかる状況を踏まえ、複数の省庁の領域にまたがることが明らかな事業においては、JICAは事前に関係省庁の果たす役割を十分に把握し、施設完成後に必要な予算や人員がどのように確保されるかを確認することが望ましい。また、その際には関係者（関連省庁含む）が一堂に会し、意見交換・情報共有を行う場を複数回設けることが望ましい。また、各省庁の役割を決めるに当たっては、対象国の慣習を踏まえた上で各省庁の立ち位置に配慮しつつ、担当部分の責任を明確化することも有用である。

複数省庁が関わった好事例として、「障害児のための教育改善プロジェクト」において「障害児のための包括的な発達支援ガイドライン」が、労働・社会保障大臣、教育・科学大臣、保健大臣による 3 省合同令として承認された例がある。本事業は労働・社会保障省と教育・科学省をカウンターパートとしていたが、事業実施者は障害児の発達支援や教育の改善は複数のセクターにまたがる事案であると考え、事業開始当初からこれら 3 省の関係者の巻き込みを積極的に行ってきた。PDMで設定された成果 1 を労働・社会保障省が、成果 2 を教育・科学省が中心となり実施するというように役割分担も明確にしていた。

以上の提言と想定される対応・支援機関及び重要度を表 4-1 に示す。

表 4-1 本評価の提言とその対応・支援機関、対応期間、重要度

提言	対応・支援機関*1				対応期間*2	重要度*3
	本部レベル		現地レベル			
	外務省	JICA本部	日本大使館	JICA事務所		
政策・戦略の方向性レベル						
1. モンゴルの持続可能な経済成長と社会の安定的発展に向けたより明確な地域開発戦略と事業計画の策定	◎	○	◎	○	短期～中期	◎
援助手法・援助手続レベル						
2. 頻繁な人事異動に対するリスク軽減の取組強化	○	◎	○	◎	短期～中期	○
3. 省庁再編が頻繁に発生する国における取組強化	○	○	○	◎	短期	○
4. 複数省庁が関係する事業における関係者の役割分担の明確化	○	◎	○	◎	短期～中期	◎

出所：評価チーム作成
*1 対応・支援機関：◎…対応機関、○…支援機関
*2 対応期間：短期…1～2 年以内、中期…3～5 年程度、長期…5 年以上
*3 重要度：◎…高い、○…中程度