

対モンゴル 国別援助計画（案）

平成 1 6 年 9 月

対モンゴル国別援助計画

目次

1. モンゴルの開発の現状	1
（1）開発上の特徴	1
（イ）地理的特徴	1
（ロ）人口に関する特徴	1
（ハ）自然条件に関する特徴	1
（2）政治状況	1
（3）経済状況	2
（イ）経済政策と経済成長の趨勢	2
（ロ）民営化	3
（ハ）金融部門	4
（ニ）GDP 需要面の構造及び課題と ODA の役割	4
（ホ）GDP 供給面の構造及び課題と ODA の役割	6
（ヘ）経済インフラの状況	7
（4）社会・生活面の状況	8
（イ）貧富の格差及び地域間格差の深刻化	8
（ロ）市場経済を担う人材育成に向けた教育拡充の必要性	9
（ハ）保健・医療サービス向上（特に地方）の必要性	9
（ニ）牧草地荒廃等の自然環境問題への対応の必要性	10
（ホ）地方開発の必要性	10
（ヘ）ウランバトルへの一極集中と都市問題の発生	10
（ト）男女共同参画に関する問題	10
2. モンゴルの開発戦略及び対モンゴル援助の動向	10
（1）開発上の目下の課題	10
（2）政府の開発計画	11
（イ）「政府行動計画」	11
（ロ）「人間の安全保障のためのグッドガバナンス」	12
（ハ）経済成長と貧困削減戦略(EGSPRS)	13
（3）我が国のこれまでの対モンゴル援助	13
（4）他ドナー及びN G Oの対モンゴル援助の動向	14
（5）第10回モンゴル支援国会合の様相	15
3. 対モンゴル援助の基本方針	16
（1）対モンゴル支援の意義	16

(2) 対モンゴル援助の方向性	1 6
(3) 対モンゴル援助の重点分野	1 7
(イ) 市場経済を担う制度整備・人材育成に対する支援	1 7
(ロ) 地方開発支援	1 8
(a) 地方開発拠点を中心とした特定モデル地域を対象とする支援	
(b) 牧地と農牧業再生のための支援	
(ハ) 環境保全のための支援	1 8
(ニ) 経済活動促進のためのインフラ整備支援	1 9
(4) 対モンゴル援助の留意点	1 9
(イ) 政策協議	1 9
(ロ) 他ドナー及び日本の NGO、モンゴルの NGO 等との協調・連携	1 9
(ハ) 対外債務問題と援助吸収能力	2 0
(ニ) 環境・社会面への配慮	2 0
(ホ) 効果的実施のための評価	2 0

1. モンゴルの開発の現状

モンゴルは 1990 年に社会主義体制から民主主義体制への体制転換を果たし、市場経済への移行の下、開発を進めてきた。我が国がモンゴルを支援し、その持続的成長の実現に貢献するためには、以下のような初期条件を考慮する必要がある。

(1) 開発上の特徴

(イ) 地理的特徴

モンゴルは、156 万平方キロメートル（日本の 4 倍）の国土を有し、豊富な地下資源や家畜資源を有するにもかかわらず、内陸国であるため、利用可能な外港が隣国であるロシア、中国の港に限定され、また、これらの利用可能な外港が極めて遠距離にあることから、海洋に面した諸国に比して、物資の安定的な輸送及び輸送コスト等の面で不利な条件に置かれている。しかし、北東アジアという地域で見れば、北から南西部にかけて国境を接する中国東北部及びロシア極東の総人口は 1 億 3,000 万人、また東から東南部にかけて近接する日本及び朝鮮半島の総人口は約 1 億 9,700 万人であり、これらの周辺諸国市場へのアクセス条件が改善されれば、モンゴル経済が安定した持続的成長を実現する可能性は高い。

(ロ) 人口に関する特徴

モンゴルは、人口規模が過小で、2003 年の人口はわずかに 250.4 万人である。また、その 40% が広い国土に拡散居住していることが、地方開発の推進を著しく困難にしている。

しかし、近年のモンゴルの年平均人口増加率は社会主義時代より低下したとはいえ、1.2% 前後と依然として高い水準にあり、また 35 歳未満の人口が全体の 72% を占める。さらに、識字率も 99% とアジアの発展途上国の中では最も高い¹。つまり人的資源という面では、モンゴルは大きな潜在力を秘めている。

(ハ) 自然条件に関する特徴

モンゴルは北緯 41 度から 52 度に位置する寒冷地域に位置し、年間平均気温はほぼ 0 度である。また、年平均降水量は 251mm と極めて少なく、播種農業可能面積も国土面積の 1% 未満と極端に制約されている。この厳しい自然環境は、農業、建設等の産業振興や社会生活にも大きな影響を与える。しかし、国際的な価値を有する雄大な自然は観光開発の可能性を秘めている。また、銅、金、モリブデン、石油等の地下資源にも恵まれており、鉱業部門もなお大きな発展への潜在力を有している。

(2) 政治状況

モンゴルでは 1990 年の民主主義体制への転換の後、現在に至る約 15 年間、度重なる政権交代が行われた。しかし、民主化・市場経済化路線はいずれの政権においても一貫して維持されており、また、武力による政治支配が行われなかった点で政情は安定しているといえる。

1990 年 3 月、社会主義政党の人民革命党は、民主化運動の高まりを受けてそれまでの一党独裁体制を自ら放棄するという画期的な体制転換を行った。同年 5 月には複数政党制が正式に法制化され、血を流すことなく民主化の第一歩を踏み出した。1990 年 7 月、複数政党制の下で初めての国会議員選挙が実施され、この結果人民革命党が議席の多数を占めたが、人民革命党は、単独政権よりも民主化運動を推進した民族進歩党

¹ 例えばアジアの成人識字率（男/女：％）は以下のとおり。モンゴル：99.1/98.8、中国：91.7/76.3、ベトナム：95.5/91.4、スリランカ：94.4/89.0、2000 年 UNESCO アジア文化センター資料。

との連立を選択し、人民革命党党首のビャンバスレン氏を首相とする連立政権が誕生した²。

その後、1991年は体制移行の混乱期にありモンゴル経済は年平均マイナス9.3%前後のマイナス成長を余儀なくされたが、この経済的不振が影響して、1992年6月、民主的新憲法（1992年1月採択）の下で行われた初めての国会議員選挙で、国民の批判は、連立政権内で経済政策を担当し市場経済化を急激に推し進めた民族進歩党に集中した。この結果、選挙では人民革命党が圧倒的多数を占め、人民革命党の新党首ジャスライ氏を首相とする単独政権を樹立した。

しかし、1993年の新憲法下での第1回大統領選挙で、国民の投票行動は変化を見せた。すなわち、議会での人民革命党の絶対優位に対しバランスをとるとの意識もあって、野党勢力の推薦を受けたオチルバト氏が大統領に選出された。その後、1996年6月の第2回国会議員選挙では、野党勢力の民族民主党と社会民主党による「民主連合」が圧勝し、エンフサイハン氏を首相とする連合政権が誕生した。

ところがその後、今度は民主連合の急進的な改革に対して国民が離反し、翌年1997年5月の第2回大統領選挙では、人民革命党の推薦したバガバンディ氏が大統領に選出された。なお、民主連合は、内部の主導権争いから1998年4月にはエンフサイハン内閣総辞職に追い込まれたが、新憲法では内閣に国会の解散権が付与されていないことから、民族民主党党首のエルベグドルジ氏を首相とする連合政権が誕生することになった。しかしながら、エルベグドルジ内閣も、国有銀行の民営化をめぐる国会の紛糾を発端として与党内部の対立に直面し、発足3ヶ月後の同年7月には総辞職した。

その後、次期首相の選出にあたり、バガバンディ大統領と与党側の調整は難航を極めたが、1998年12月にはようやく民族民主党党首のナランツァツラルト氏を首相とする連合政権が誕生した³。ところが、ロシアとの重要な合併企業であるエルデネット銅鉱山のロシア側持株の売却を巡り国会が再び紛糾したため、1999年7月、ナランツァツラルト内閣も総辞職し、代わりに民族民主党の元外相のアマルジャルガル氏が新首相に選出された。

こうした民主連合政権の政治的不安定に反発したモンゴル国民は、その後、2000年7月の国会議員選挙において、再び人民革命党を選択（76議席中、72が人民革命党）し、この結果、エンフバヤル（人民革命党党首）政権（単独政権）が誕生した。エンフバヤル政権は、民主主義体制の確立と市場経済化というこれまでの政権の基本政策を引き継ぎ、積極的に推進したが、2004年6月の国会議員選挙において、与党人民革命党は前回から大きく後退し、過半数割れした。但し、野党の祖国・民主連合側も過半数には及ばなかったため、最終的に人民革命党と祖国・民主連合が大連立構想を発表し、国家大会議議長に与党の人民革命党からエンフバヤル前首相、首相に野党の祖国・民主連合からエルベグドルジ氏（民主党）が選出された。

要約すれば、モンゴルでは数度に亘る政権交代を通じて民主主義が着実に根付きつつあると言える。

（３）経済状況

（イ）経済政策と経済成長の趨勢

モンゴルは1990年以降、市場経済システムの導入政策を、マクロ経済安定化を図り

² 大統領は、与党ではなく野党の推薦で立候補したオチルバト氏。なお複数政党制は1990年5月に法制化されている。

³ 新憲法では、与党が選出した首相候補を大統領が5日の間に国会に提出する権利を有している。また、内閣には国会解散権がないと定められている。

つつ、積極的に推進してきた。1990年7月から10月にかけて全国民にバウチャーが配布され、国有資産の民営化が開始された。さらに、1991年1月には、価格、生産、輸出入に関する各種規制が廃止され、また、同年5月には新銀行法が施行され、モンゴル銀行が中央銀行として独立し、これと複数の商業銀行とからなる新しい金融体制がスタートした。さらに、モンゴルは1991年2月にはIMF、世界銀行、ADBへの加盟を果たし、1997年にはWTOに加盟、さらに、2000年10月には欧州復興開発銀行(EBRD)に加盟している。(なお、EBRDは、モンゴルを支援対象国とするため2004年1月総会にて協定改正を承認、我が国は同年6月にこれを受諾している。)

しかし、旧ソ連崩壊に伴い、社会主義国家が消失したことにより、モンゴルは従来の貿易市場を失い、それに替わる新しい市場開拓が困難であったため、経済は1990年から1993年にかけてマイナス成長を余儀なくされた。この結果、1993年の実質GDPは1990年当時の約80%の水準にまで低下した。特に1992年には市場経済化に伴う混乱、為替のフロート制移行に伴う輸入価格の上昇、財政赤字と通貨供給増大等の要因により、300%を越えるハイパー・インフレが発生した。こうした背景の下、モンゴルは1992年5月以降IMFの構造調整融資を受け入れ、小さな政府を目指した行政改革、財政支出の大幅削減、金融引き締め等の措置を実施し、その後、モンゴル経済は徐々に回復に転じた。2002年のGDPデフレータの対前年増加率は9.2%と、3桁台のインフレが続いた1990年代初期よりも安定している。近年の成長率は、1995年から2002年の年平均が2.7%、また単年では雪害が続いた2000年と2001年が各々1.1%前後、2002年は4.0%と年率1%～4%台であり、特に、2003年については、雪害等の自然災害が軽微であったこと等から、実質GDP成長率は5.5%に上っている。

なお、為替レートは1990年末の1ドル=14トゥグルグから2003年の1ドル=1168トゥグルグへと急速に減価したが、モンゴルが厳しいインフレに呼応して適切なレート調整を行ってきたことは、評価に値する。適切な為替レート調整の結果、2002年におけるモンゴルの名目GDPは10.9億ドル、1人当たり名目GDPは約442ドル、また2003年では各々11.7億ドル、466ドルの水準にある⁴。2003年の消費者物価指数の対前年増加率は4.7%、またGDPデフレータのそれは前述したように4.0%と、以前に比して相対的に落ち着いている。

2003年の穀物生産量の対前年同期比は、穀物31.1%増、小麦30.0%増、ジャガイモ51.6%増、野菜50.1%増、また、同年10月時点における卸・小売総額の名目値の対前年同期比は24.7%増であり、同年12月時点での粗工業産出高の実質値の対前年同期比は製造業6.7%増、鉱業1.0%減、電気・温水・水供給1.0%増、さらに、2003ドルベースの輸出17.5%増、輸入16.0%増、財政収入12.3%増、財政支出12.4%増であった。前述の雪害等が軽微であったことによる農牧業の回復、繊維関連等の製造業の貢献、商業その他部門の活性化等がGDP成長率の5.5%のプラス要因を形成しているものと思われる。

(ロ) 民営化

過去15年における民営化の進捗によって、2002年には民間部門がGDPの75%を占めるに至った。

国有資産の民営化は1990年に開始され、同年7月から10月にかけて全国民に1万トゥグルグ相当のバウチャー(総額は当時の国有資産の44%相当と試算)が配布された。このバウチャーは、1994年3月にはその多くが株券に転化された。また、1994年

⁴ 世界銀行はモンゴルの2000年の1人当たり所得を実質為替レート計算で390ドル、購買力平価(PPP)計算では1750ドルとしている。World Bank, *World Development Indicators 2002*. 参照。

に有価証券法が制定され、証券取引委員会が設立された。さらに、1995 年 8 月には初步的な証券流通市場が開始され、民営化の第一段階が完了したとの政府宣言が出された。

しかし、民営化が性急に行われた結果、1 社について数千から数万人のペーパー株主を発生させ、単に所有者登記を変更したことにとどまり、経営、技術、資金等の面で期待された好影響はほとんど見られなかった。また、民営化前の企業債務もそのまま引き継がれた。さらに、国有企業の多くにおいて、従来コメコンの分業体制の下で旧ソ連・東欧諸国への輸出を目当てとして建設された大規模生産設備は過剰設備になり、重荷になっている。

(ハ) 金融部門

モンゴルは、市場経済化に伴う金融部門自由化の結果、1996 年には 14 行の商業銀行を有するに至った。しかし、その多くは銀行経営の十分なノウハウを持つものではなく、また、民営化された企業の多くは、政府の高金利政策により債務負担が一層圧迫されたことから、銀行の融資残高の相当部分が不良債権化した。その後世銀主導による金融改革が実施され、融資残高が増加傾向に転じるなど、金融部門はようやく改革が進みつつあるが、各行の融資残高で加重平均した融資平均金利（年）は約 35%と高い水準にある。マネーサプライ（M2）の対 GDP 比率は 1990 年では 53.8%であったが、1995 年には 18.5%へと落ち込み、その後 2002 年には 37.9%へと回復し、2003 年は再び 51.6%の水準に上昇した。しかし、間接金融部門には銀行以外に多数のノンバンクがあり、市場規模に対して飽和状態にある。このことから、実物経済部門に比較すると金融部門の発展の遅れは依然として大きいといえる。

また、2002 年の証券市場における時価総額/GDP 比率はわずか 2.9%であり、2003 年には 3.6%と若干増加したものの直接金融の機能はほとんど果たされていない。これには 1995 年に民営化された企業のうち 470 社もの企業が、基準も曖昧なままに上場されたことが影響している。2003 年末時点でも上場企業数は 402 社（完全民営化企業 8 割、半官半民企業 2 割）であるが、うち大部分の企業の業績は低迷している。上場企業で配当を行っているものは、15 社程度でその金額も微々たるものである。また、全国民に配られた株券が最終的に 1500 人ほどの株主に集中したことも、株式の売買高が伸び悩む要因となった。2002 年の証券取引所における売買の中心は、債券（国債、社債）であり、全体の約 97%を占め、株券のそれは約 3%に過ぎない。ちなみにこの年の利率（月利、年平均）は、短期国債が 0.5%～0.7%、長期国債（3 か月以上物）が 1.2%～1.76%、社債が 1.6%～1.65%という水準にある。各々を年利に換算すると 9%～22%前後となり、預金金利の 6%～10%に比して投資家にとって魅力的といえる。しかしこれは業績不振の企業にとって過大な負担となっており、この高い利率を維持することは至難であるといえよう。

以上のとおり、銀行部門はようやく改革が進みつつあるとはいえ、2002 年及び 2003 年の銀行の貸出金利は 30%台で高止りしたままであり、また、証券市場も未成熟であることから、これらが民間企業の発展を促進するには至っていない。

(ニ) GDP 需要面の構造及び課題と ODA の役割

社会主義の崩壊によりモンゴルにとっての旧来の貿易市場が失われた一方、それに代わる新しい市場開拓が困難であったことから、モンゴル経済は 1990 年から 1993 年にかけてマイナス成長を続け、1993 年の実質 GDP は 1990 年の約 80%の水準にまで縮小した。その後回復に転じたとはいえ、近年の成長率は 1995 年から 2002 年の年平均が 2.7%、また単年では 2000 年 1.1%、2001 年 1.0%、2002 年 4.0%と年率 1%～4%

台にとどまっている。2000 年と 2001 年の低い成長率は、雪害被害を主たる要因としたものであった。

2003 年の GDP 成長率は 5.5%に上っているが、これがモンゴル経済の新たな成長活力を示すのか、それとも 2003 年には雪害等の自然災害が軽微であったという単純な要因によるのか、まだ明らかでない。

GDP の需要構成（2003 年）では、消費が 91.0%、投資が 28.9%を占めているが、高い消費比率は輸入超過によるものである。ちなみに純輸出比率は-19.9%（商品輸出比率は 52.8%、同輸入比率は 69.6%）であり、輸入超過傾向が続いている⁵。国家財政については、徴税機能強化、財政支出管理の厳格化、内外債務の軽減等の一連の財政改革が効を奏し、1999 年には財政赤字の対 GDP 比率は 11.9%であったのが、2003 年には 5.9%にまで低下した。この値は IMF 勧告の 6.0%以下を維持しているが、依然として赤字体質は継続していることから、引き続き改善が必要である⁶。

また、投資財源の 66.3%は外国援助関連（2002 年）であり、援助によってプラス成長を維持している状態にある。実にモンゴルは GDP の約 2 割に相当する規模の ODA を享受しており、援助依存率は他のアジア諸国に比べて高い。そして、国際機関による支援も含めたこれまでの全ての援助のうち 4 割以上、また、主要二国間援助国による援助のうち約 7 割は、我が国からの ODA である。

なお、公的対外債務は GDP の約 94.0%（2002 年）を占めるが、デット・サービス・レシオは 6.7%と相対的に安定した水準にあり、国際開発金融機関は、モンゴルの対外債務は持続可能な状態であると分析している。我が国としては、モンゴルの我が国円借款に関する元本・利子償還が今後数年でピークを迎えることにもかんがみて、現在、モンゴルの債務管理状況を注意深く見極めているところである。

他方、上記債務とは別勘定の、長らく懸念材料であった対ロシア債務については、2003 年 12 月 31 日、ロシアとの間で旧ソ連時代の債務の 97.8%を債務免除することで合意が成立し、同 26 日に残額 2 億 5,000 万米ドルの支払いが完了したことが発表された。対ロシア債務交渉の順調な進展は、モンゴルの債務返済能力に対する国際的信頼を高める効果をもたらす一方で、2 億 5000 万米ドルの多くが国内債務に振り替えられたことによる今後の財政運営や対外借入能力への影響等を見極める必要がある。

また、日本をはじめとする援助国からの支援により、石炭採掘、電力、通信、鉄道等のハード・インフラと外国投資法等のソフト・インフラの整備が進んだ結果、外国直接投資（FDI）は次第に活発化しており、2002 年の契約総額は対 GDP 比 7%程度に至っている。1990 年から 2000 年に亘る累積 FDI の 23.5%は鉱業開発関連のものであり、19.4%が軽工業関連のものである。また 2001 年の契約高の国別シェアは、中国が 36.0%、韓国が 16.5%、日本が 1.1%となっている。

以上のとおり、モンゴルのマクロ経済は、近年安定した成長を見せているが、一方

⁵ 1990 年にはモンゴルの輸出の 78.3%、輸入の 77.5%がロシア向けであったが、その後貿易市場構造が激変し、2003 年には輸出の 47.2%が中国、32.3%が米国、6.3%がロシア、4.7%が韓国、1.2%が日本向けであり、輸入の 34.7%がロシア、20.5%が中国、11.8%が韓国、4.8%が日本向けとなっている。なお、本稿における統計数値は特に表記しない限り、National Statistical Office of Mongolia, *Mongolian Statistical Yearbook 2000, 2001, 2002, 2003* 及び *Monthly Bulletin of Statistics* の 2003 年 10 月、11 月、12 月、2004 年 1 ～ 6 月号さらに Asian Development Bank (ADB) - *Key Indicators 2004* による。

⁶ なお、政府は今後の財政改革としては、予算策定・実施・モニタリングの強化、中期的予算枠組みの導入、優先政策と予算のリンケージ、予算の包括性の向上、財政統合口座システムの導入、報告体制の強化等の諸政策を打ち出している。

では、依然、弱い成長回復力、貿易収支と財政収支の赤字継続、その原因となっている未成熟な民間セクターと徴税システムの改善による税収の増加は見られるものの、依然として税収不足等の困難を抱えており、マクロ経済安定が確実に軌道に乗るためには課題も多い。

(ホ) GDP 供給面の構造及び課題と ODA の役割

(a) 産業構造

モンゴルの基幹産業である農牧業の対 GDP シェアは、鉱工業部門の不振を背景に 1990 年の 15.2% から 1995 年には 38.0% へと増加した。しかし、2002 年のシェアはその前年、前々年の干ばつと雪害の影響もあって 20.7% へと急減し、2003 年は 20.0% の水準にある⁷。また 2000 年以後における口蹄疫の発生等、家畜の疾病増加も新たな課題になっている。

なお、鉱工業部門は依然としてモンゴル経済の根幹を支えており、対 GDP シェアは 19.1% (2003 年) うち、鉱業部門のそれは 9.5%、製造業部門のそれは 6.0% に上る。輸出に占める鉱業製品のシェアは 34.8%、繊維関連のシェアは 26.8% であり、モンゴルの輸出は、依然として銅・モリブデンといった鉱物資源とカシミア製品に支えられている⁸。

近年、鉱物資源の輸出が拡大していること自体は、モンゴルの経済成長にとって望ましいことである。例えば銅コンセントレイト（銅精鉱）の輸出は中国向けに急伸長している。しかしながら、モンゴルの輸出構造が鉱物資源に依存していることは、その低付加価値性のゆえに非効率である。また銅及び金等の国際市場における価格は 1995 年以降下落傾向にあり、近年金の価格が上昇に転ずる気配があるとはいえ、常に不安定感がつきまとっている。加えて、輸出の一翼を担うカシミア産業も、問題に直面している。カシミア産業は、もともと、日本の経済協力により新たに形成された経緯をもち、1980 年代には外貨獲得の主要源となった。また、2003 年においても依然として輸出に大きく貢献して、牧民の現金収入増加に貢献した。しかし、カシミアの原毛が中国へ流れ、国内の紡績工場が十分な原料を確保できないこと、及び山羊の増加によって草原の荒廃を招いていること等の問題に直面している。モンゴルの外貨獲得の主要手段であるカシミアを含む輸出産業にとって、原材料の海外流出は深刻な問題であり、今後、原材料輸出、製品輸入にかかる通商上の問題とともに、如何に原材料の質を上げ、これに国内で付加価値をつけた上で競争力のある製品として輸出する方向に持っていくかという産業上の問題が、モンゴルの直面する重要な課題である。

なお、2003 年の第 3 次産業の GDP シェアは 58.5% を占めている⁹。これは流通が発達し、市場に商品が数多く見られるようになった現象と密接不可分のものであるが、むしろ、第 1 次産業の不振と第 2 次産業の伸び悩みがそのシェアを高めているという要因もあり、単純に、発展に伴う産業構造の高度化と楽観することはできない。実際、モンゴルの広大で変化に富む自然を活用した観光業は、外貨獲得の面からも期待される部門になり得るにもかかわらず、GDP を押し上げる動力とはなっておらず、外国人観

⁷ 主要 5 家畜の数は 1990 年の 2,586 万頭から 1999 年には 3,357 万頭にまで増加したが、雪害の結果 2002 年では 2,390 万頭、2003 年では 2,542.8 万頭となっている。内訳は、1) 馬 (196 万 8,900 頭、以下同じ)、2) 牛 (256 万 7,000)、3) 羊 (1,075 万 6,400)、4) 山羊 (1065 万 2,900)、5) らくだ (25 万 6,700) である。また小麦生産量は 1990 年には 59.6 万トンであったが、2003 年では 16.04 万トンとなっている。同年の土地生産性は 1 ヘクタール当たり約 0.8 トンと甚だ低い水準にある。

⁸ 2003 年における銅コンセントレイトの生産量は 37.2 万トン、金のそれは 11.1 トンであった。銅コンセントレイトの銅含有率は 32% 近辺であったが、近年は 25% 前後に低下している。

⁹ 内訳は流通業のそれが 28.8%、ホテル飲食業が 1.2%、交通通信が 15.1% である。

光客は年間 5 万人という低いレベルにとどまっている。

(b) 就業構造

モンゴルでは、総就業人口総数 92.7 万人 (2003 年) の約 42% に当たる 39 万人が農牧業に従事しており、その意味でも農牧業は基幹産業といえる。もともと市場経済に移行する直前 (1989 年) には 32.0% (24.4 万人) であった農牧業の就業シェアが、移行後 1999 年に 45% まで増加した背景には、移行の混乱に伴う製造業部門の低迷を受けて失業した労働者 (14.6 万人) が緊急避難として牧畜業部門に参入したことがあった。

一方、2003 年の鉱工業部門の就業シェアは 11.7% であり、また鉱業部門のそれは 3.4% に過ぎず、更に製造業のそれは 5.9% である。したがって、鉱業開発の進展は重要ではあるが、高い雇用吸収効果は望み薄である。なお、第 3 次産業の就業シェアは 42.6% を占めているが、そこには多くの定業を有しない個人商人等が含まれる¹⁰。

現在、モンゴルの農牧業ならびに第 3 次産業には過剰労働力が堆積して、インフォーマル・セクターを形成している。この問題を解消しないかぎり、基本的な貧困問題は解消されない。すなわち、モンゴル経済の将来にとっては、牧畜業における過剰労働力を新規部門の雇用創出によって如何に吸収するかが最も重要な課題である。

なお、過放牧の問題については、牧畜業人口の急激な増加で急増した家畜頭数 (駱駝、馬、牛、羊、山羊) が、過放牧による草地の荒廃、家畜感染症並びに雪害等を受けて短期間に急激に減少し、2002 年では 2389.8 万頭と、ピーク時の 1999 年に比して約 976 万頭減となったことを受け、一時的に過放牧状態は緩和されている¹¹。

(へ) 経済インフラの状況

モンゴルは広大な国土と過小人口の希薄な分布という特殊性に加えて、人口の相当部分が定住ではなく遊牧という特徴をもつ産業に従事している。これは地方支援の方策に多くの困難をもたらす要因であり、経済インフラを考える場合、この特性からくる制約を考慮しなければならない。さらに、モンゴルは国境の全てが陸地であることから、全土に展開する遊牧民への社会サービス供給を確保することにより、国土保全並びに安全保障の確保を図ることも必要とされている。

このような背景の下、モンゴルが内陸国という制約条件を解消することを支援すべく、我が国は、鉄道整備による安全・安定運行の確保、中国国境のザミンウデにおける積替施設の改善、貨車購入等の支援を行い、鉄道の輸送能力を強化する支援を行ってきた¹²。また ADB、日本等の支援のもとで、ウランバートル市内及び近郊、首都から北方のロシア国境まで、さらにダルハン、エルデネット間等の道路整備も進められてきた。長期的には北東アジア・ユーラシア回廊の一環としての東西方向の交通幹線整備が検討されつつあり、その一部はモンゴル政府により「ミレニアム道路」と命名され、部分的な改良・整備が始まっている。

エネルギーと電力に関しては、1990 年の 35.76 億 kwh という年発電量には追いつかないものの、日本の支援により、1995 年の 30.1 億 kwh、2003 年には 33.1 億 kwh というレベルの供給を維持している。電力、暖房用スチームを確保したことで、一般家庭生活はもとより保健医療や通信等の社会生活基盤が整い、また、これによって内資による新興企業や外資導入による新規企業設立等が実現されたことは特筆に値する。し

¹⁰ 2002 年の登録失業者 (30,877 人) の失業率は 3.4% とその前年の 4.6% に比して若干好転している。また 2003 年の登録失業者数は 33,335 人と 8.0% の増加となっている。

¹¹ 但し、前述したように 2003 年の家畜頭数は若干回復して 2542.8 万頭となっている。

¹² モンゴルでは大量のロシアからの借入貨車を使用していたが、我が国の貨車支援は、それらの経費を削減し、外貨節約効果を挙げる上で大きな貢献をおこなった。

かし、将来の経済発展を考えると、電力供給は、依然として不足しており、さらに、首都における主要発電所の老朽化が深刻で、リハビリに代わる新規建設が早晩求められる状況にある。また、料金未払い等を一掃し、電力会社の経営効率を更に高めることが求められている。地方電力に関しては、日本の支援による太陽光発電設備がかなり浸透しており、送電システムに属さないソム（郡）レベルにおけるディーゼル発電機の設置も完了しているが、一方で、ディーゼル油の原料確保と維持管理費用のための料金体系をどうするかという問題、普及した地域と維持管理が困難な地域との間の地域格差の問題も出てきている。

なお、悪天候、救急患者の発生等への緊急時対応、危機管理の一環として我が国から供給した短波通信は、全国 340 郡、1671 村を網羅しており、モンゴル側から多大の評価を受けている。我が国が円借款（「鉄道輸送改修計画(2)」）で供与した光ケーブルも 100 万回線の容量を有し、現在南北方向で全世界と接続作業が進み、また、韓国の支援により、ウランバートルから東部方向、北東アジアとのリンクを目指し回線も敷設された。さらに、首都及びアイマグ・センターではインターネットが普及している。1990 年当時、国際電話さえ容易に繋がらない大海の孤島のような状態にあった通信部門は、このように我が国の支援の下で、近年、急速に改善されつつある。

インフラ建設には過去 15 年を通じて一定の進展が見られたことは確かなことである。しかしながら、インフラ全般にわたって、その維持管理・整備の充実を行うための制度・組織面をどのように整備し、インフラの経済効率をどのように向上させるかという問題が残されている。

（４）社会・生活面の状況

（イ）貧富の格差及び地域間格差の深刻化

モンゴルでは、近年、貧富の格差が急激に増大しており、貧困が深刻化している。これは、前述のとおり、社会主義諸国の崩壊によりモンゴルの輸出市場が消滅したことや、国有企業の拙速な民営化を受けて製造業が崩壊し、そこから発生した失業者が牧民に転化したものの経験不足であったため、また、厳しい自然条件のもとで牧畜業をめぐる環境が悪化したこと等を背景としている。

首都と地方の地域間格差も顕著になっている。2002 年ではアイマク（県）別の 1 人当たり GDP はウブスハンガイが最も低い 182 ドル、その他 200 ドル台が 8 アイマク、300 ドル台が 11 アイマクあり、その他は平均の 442 ドルにやや満たないゴビスンベルが 437 ドルという水準にある（2002 年値）。一方、平均を超えるのはオルホンの 551 ドル、最大である首都の 709 ドルとなっている。なお、地域間の格差は経済面のみならず社会面にも及んでおり、地方では社会生活基盤の崩壊が始まりつつある。また、2003 年からは土地の私有化が一部開始され、その経済・社会的な影響も注視すべき新たな要因となっている。

さらに、都市部における貧困も増大している。そもそも、市場経済への移行当初は過剰労働力が都市から地方に移動したが、近年は、地方で行き場を失った貧困層がウランバートルを始めとする都市部に流入し、しかもそこでの就業機会が乏しいことからスラムが形成され、その規模は年々拡大している。

モンゴルにおけるこうした貧困の主要因が、産業並びに農牧業の停滞に根ざしていることは論をまたない。経済活動の低迷による失業、家畜私有化政策後に雪害等の自然災害で家畜を失ったことによる貧困等の問題は深刻である。なお、離婚や多産を背景とする都市部での母子家庭の増加傾向¹³や、アルコール中毒を原因とする家庭崩壊等

¹³ 女性が世帯主の家庭は地位が低く、男が世帯主となっている場合に比して貧困に陥りやすい。

も貧困の要因である。全国の孤児数は 4,712 人、片親しかいない児童数は 43,569 人、子供 4 人以上の戸数は 57,556 で全戸数計 568,625 の約 1 割である¹⁴（2002 年値）。

モンゴル政府は貧困層の定義を最低生活水準によって規定しており、その水準は地域により多少異なるものの、月に 19,500 トウグルグ（約 2,000 円）～25,300 トウグルグ（約 2,600 円）以下の者が貧困層とされている。全国では人口の 35.6%が貧困層に属しており、都市部では人口の 39.4%が貧困層に属している（1998 年値）。

（ロ）市場経済を担う人材育成に向けた教育拡充の必要性

モンゴルの識字率は 99%と高く、これは社会主義体制下の政府の功績でもある。しかし、現在、市場経済を担う人材の不足は深刻である。また、現在、初等中等教育については校舎等の設備が不足していることから、同じ校舎を使って、午前、午後、夜と開講しなければならないという 3 部制の問題、ドロップアウトの問題、地方と都市の教育レベルの格差、国際標準教育とは異なる制度（現在 10 年で卒業し大学に入学）の問題、教員の養成、教材の確保等、実に多くの課題を抱えている。

また、近年大学が急増しているとはいえ、期待される授業内容には至っておらず、高度の専門知識や技術を教授できる教育機関が限られているため、外国で高等教育を受けようとするものが後をたたない。このため、市場経済を担う人材の養成に向けて、基礎教育、高等教育、職業訓練の全ての分野における拡充、改善が必要である。

（ハ）保健・医療サービス向上（特に地方）の必要性

モンゴルの平均寿命は男性 64 歳、女性 67 歳である。保健・医療分野での問題点としては、高い妊産婦死亡率¹⁵と地方部における医療サービス水準の低さが挙げられる。

近年は、乳幼児死亡率、妊産婦死亡率ともに減少傾向にあるが、いずれも依然として高い水準にある。ほぼ全ての出産が専門的技能者立ち会いの下で行われているにもかかわらず、死亡率が高くともまっていることについては、その要因を分析し、要因に応じた医療サービスの向上を図る必要がある¹⁶。同時に、結核、ウイルス性肝炎、ブルセラ病¹⁷、性感染症等の感染症対策も求められている。

地方における医療サービスについて、政府は、地方保健機関の組織の効率化やサービスの質的向上を図るとともに、医療保険法の改訂等により社会的弱者や貧困層の医療負担の軽減等の政策を進めようとしているが、依然として、財政や人材の不足や医師の不完全雇用が問題であり、市場経済体制における医療制度を確立するためには更なる努力が求められている¹⁸。

これらの状況を改善するため、現在保健省を中心にヘルスセクター戦略の策定が進

¹⁴ 2002 年の都市戸数は 311,965、農村戸数は 256,660 という構成である。

¹⁵ 1985 年—1990 年における、出生 10 万件あたりの妊産婦死亡割合は 120-175 人であったのが、1993 年には 240 人に達している。近年、この死亡割合は低下してきており、約 160 人になっているが、他の途上国と比しても高い水準にある。

¹⁶ 2002 年の出生率は 1.91%、死亡率は 0.64%、乳児死亡率は出生 1000 人あたり 29.6 人である。1 年間に 46,922 人が生まれ、15,857 人が死亡し、純増は 31,065 人である。妊婦死亡者数（実数）は 2001 年 82 人、2002 年 57 人となっている。

¹⁷ ブルセラ病は世界各地にその分布が認められている人畜共通感染症の一つで、家畜等の動物との接触、非加工乳製品の摂取により感染する。症状は発熱、疲労、うつ病等全身症状を呈し、あらゆる臓器に感染を起こす。

¹⁸ 2002 年の病院の総ベッド数 18,616、健康関連雇用数 33,273 人（うち女性 27,384）、医者 6,823 人（うち女性 5,296）、また首都の医者の数は 3971 人、薬剤師は 587 人である。全国平均では人口 360 人につき 1 人の医者がいることになる。なお、地方の人材不足の背景には「underemployment の問題」、つまり医師として働き口のない医師有資格者率が高いという事情がある点に留意する必要がある。モンゴルの保健セクターの財源は、1990 年には、70.3%が政府予算で、29.7%が健康保険であったのが、2002 年には、53.9%が政府支出、41.8%が健康保険、4.3%が有料サービスとなっている。

められている。

(二) 牧草地荒廃等の自然環境問題への対応の必要性

自然草地を基礎とした牧畜は、その生産活動自体、モンゴルの生態系の保全と密接に関連している。しかし、近年のモンゴルでは、社会主義体制で維持されていた井戸が管理できなくなり、残された少ない家畜用の水場に畜群が集まるため、水場周辺の草地が荒廃するといった現象が数多く見られる。また、流通システムの不十分さもあいまって、畜産品の消費地により近く居住することを求めて都市周辺にも遊牧民が集まり、草地の荒廃が起こるようになった。さらに過放牧によって草地の荒廃と砂漠化が進む中で、加えて乾草備蓄の不備等により、雪害・干ばつが発生する都度に多くの家畜を失うといった現象も深刻である。

(ホ) 地方開発の必要性

前述のとおり、1990 年以降の拙速な国営企業民営化や、社会主義時代に畜産品の輸出先となっていたソ連・東欧市場喪失の結果、都市のみならず地方の産業基盤も崩壊し、当時建設過程にあった多くの建物が企業の倒産により放置されたままとなっている。加えて、地方では、草地の荒廃と砂漠化が進み、雪害や干ばつの被害を受けて牧畜業や耕種農業が低迷し、さらに、電力・熱暖房供給、上水道供給、医療サービス等の面においても、移行期の混乱によりその水準が社会主義時代より悪化する等社会生活基盤の劣化が著しく、この結果、地方から都市への人口流出に歯止めがかからない状態となっている。このため、モンゴル政府も地方開発を重点課題として認識しており、主要拠点整備のための政策を立案中である。

(ヘ) ウランバートルへの一極集中と都市問題の発生

前述のとおり、地方から都市、特に首都ウランバートル市に人口が流入したことにより、ウランバートル市の人口は 1992 年には 58 万人であったのが、現在はモンゴルの総人口 250.4 万人のうち約 110 万人がウランバートル市に居住しているとも言われる¹⁹。もともと首都のインフラは老朽化しているが、新たな人口増により廃棄物処理問題、上下水問題、暖房用の石炭利用による大気汚染、拡大する暖房供給の容量不足等が一層深刻化している。

(ト) 男女共同参画に関する問題

社会主義時代は、男女ともに経済活動へ参加することが原則であったが、民主化・市場経済化以降も、基本的にはこの原則が保たれている。就業率は、25 歳から 50 歳未満世代で男女ほぼ同水準にある。モンゴルにおける女性の大学進学率、N G O、民間企業、政府機関で活躍する女性の比率は、むしろ日本より高い面もある。

ただし、民主化以降、母子家庭の増加の中で、託児所・保育園等が有料化される等、女性の負担が増加している²⁰。さらに、国営企業の民営化や財産私有化の恩恵を受けているのは男性が中心であり、女性は、従来の慣習により財産の保有権限が限られ、経済活動の場もインフォーマル・セクターに限定されがちである。

2. モンゴルの開発戦略及び対モンゴル援助の動向

(1) 開発上の目下の課題

モンゴルは市場経済システムに移行した後、早くも 1990 年代前半には経済活動の縮

¹⁹ 2003 年の首都公式人口は 89.3 万人、2002 年の全国平均の 1 平方キロ当たりの人口密度は 1.58 人、首都のそれは 180 人である。2003 年では人口の 35.7%、GDP の 57.8% が首都に集中している。

²⁰ 2002 年の女性を戸主とする戸数は 61765 で全戸数の 11% を占める。また 16 歳以下の子供をもつ未婚女性数は 46298 人である。また同年の結婚総数は 13514 組、離婚総数は 688 組である。

小均衡過程から脱却し、近年はプラス成長に転じている²¹。このような進展はほぼ状況を同じくする中央アジア諸国に比較して、総じてより順調であったといえよう。

しかしながら、結果としては、2003年の経済水準は、ようやく1990年の水準をわずかに越えたに過ぎない。また、その間、経済構造、雇用構造の両面において大きな変化が起きており、これが新たな貧富の格差拡大や地域間格差の拡大につながっている。

特に、農牧業の衰退が重要な問題になっている。牧畜業と耕種農業の再生には、その効率面での向上が重要で具体的にこの部門の過剰労働力を適度に他の部門に移動させることが重要である。この視点からは、将来の労働力増加とこれまで開発に取り残されてきた貧困層も考慮して、これからの約10年をかけて20万人から30万人の新規雇用を確保する必要があるといえる。

したがって、これからの10年を展望するとき、果たして持続的な発展軌道に乗ることが出来るかどうかの岐路にたたされていると言ってもよい。このような中で、モンゴルが直面している特に重要な課題は次のように要約できよう。

- ・市場経済化の促進、特に中小企業・民間セクターの促進、金融改革、投資環境改善、インフラ整備等による雇用創出によって過剰労働力を抱えた牧畜業からの雇用転換が図れるか。
- ・貧困、地域格差、環境等の悪化しつつある生活・社会面の問題を如何に解決するか。
- ・市場経済化に伴う民間セクター・政府部門における人材育成と経営管理能力や政策策定施行能力の向上を如何に行うか。
- ・モンゴルが内陸部に位置する市場アクセスのハンディを克服し、北東アジア市場とリンクすることで経済活動の促進が図れるか。

なお、モンゴルでは民営化、土地の私有化といった経済の自由化が急速に進展しており、政府も矢継ぎ早に新たな政策や法律を策定している。したがって、これらの動向を十分見据えた援助が必要である。

（２）政府の開発計画

モンゴル政府の中期的な主要開発戦略として、2000～2004年を対象にした「政府行動計画」と「人間の安全保障のためのグッドガバナンス」、さらに、政府行動計画を実施するための「経済成長と貧困削減戦略」(EGSPRS)²²がある。EGSPRSは、モンゴル政府のオーナーシップの下に、各ドナー国・機関、多くのNGOが参加して作成されたものであり、各ドナーは、EGSPRSに整合した援助の実施が求められている。

（イ）「政府行動計画」

2000年に発足した人民革命党エンフバヤル政権は、2000年から2004年までの「政府行動計画」を策定したが、これは「持続的経済成長による貧困の削減」を基本的な目標として、以下の基本方針と部門ごとの政策を示したものである。

（a）基本方針：

抜本的な経済改革と輸出主導の経済成長。

教育と文化の保護・尊重。

所得分配効率化による国民の生活水準の改善と効果的制度の開発による社会福祉の拡充。

²¹ 1990年を100としたモンゴルの実質GDP指数は2002年には104.7であるが、カザフスタンのそれは77.9、キルギスのそれは69.8である。ADB, *KEY INDICATORS OF DEVELOPING ASIAN AND PACIFIC COUNTRIES 2003*.

²² Economic Growth Support and Poverty Reduction Strategy Paper

地域開発構想の実施、都市と地方の格差是正。

(b) 部門ごとの政策：

社会政策：

基礎教育と職業訓練の提供、質の高い医療と予防医療による健康増進、東洋文化の特徴と世界的価値に基づいた文化・芸術、科学技術の向上、富と所得の分配の改善と貧富の差の是正。

経済政策：

マクロ経済の安定、財政・金融部門の健全化、民営化の継続と効率化。国内産業復興と輸出振興、鉱業部門の強化、牧畜産業の下落の歯止め、観光開発、地方インフラの開発。

地域・地方開発政策：

地方を意識した税制・投資・貸付政策の実施、全国を5つのブロックに分けた地域開発²³。

自然環境政策：

環境に配慮した経済成長、地方の天然資源の保護と利用に関する責任明確化。

対外政策：

国境地域の犯罪防止等、ロシア・中国との良好な関係の発展、日本との「総合的パートナーシップ」の強化と拡大発展、アジア太平洋諸国との関係強化等。

ガバナンスの強化、社会的秩序の確保と規律の強化

政策の効率的な実施、効果的な国民へのサービス、法の確立等ガバナンスの強化、公共サービスの説明責任制度の改善、抜本的な法改正と法の実施改善による犯罪、収賄及び汚職の根絶。

政府行動計画は、若干総花的で定量的な裏付けが不足しているが、モンゴル政府が自らのオーナーシップの下に政策方向を明らかにしたという面において評価できるものであった。同計画の経済社会開発の基本方針が予定通り実施されれば、最終年の2004年に経済成長率6%、財政赤字GDP比5.7%、経常収入GDP比4%が達成され、マクロ経済が安定化するとされている。

(ロ) 「人間の安全保障のためのグッドガバナンス」

2001年に、政府行動計画のうち社会経済開発分野の優先課題をまとめた「人間の安全保障のためのグッドガバナンス」という方針が示され、以下の11の優先課題を掲げた。

マクロ経済の安定と経済再生過程の強化

金融と財政部門の健全化

国内産業の開発と再生及び輸出志向産業の支援を通じた経済成長

局所及び地方開発とインフラ整備の促進

人材育成と社会セクターの強化

失業者削減と生活水準の改善

環境保全

²³ 2003年に入り国家大会議(国会に相当)において後述の5つの地域及びこれらの内、首都を除く4地域に各2都市、計8都市を拠点とする開発計画が採択された。対象となる地域及び拠点都市は、1.西部地域(ホブド、オリヤスタイ) 2.ハンガイ地域(カラコルム、エルデネット) 3.中央(ゾーンモド、ガルハン) 4.東部地域(チョイバルサン、ウンドゥルハーン) 5.首都であり、具体的な開発計画は策定中とされた。2004年の国会選挙後、この5地域区分を残すか否かを巡って調整が行われている。2004年9月の段階では、人民革命党の上記5地域区分に比して、民主連合は首都を含む中央地域をより重視した政策を主張している。

土地改革の促進
公害とごみ処理の改善
人間の安全保障
民主化と人権尊重

(ハ) 経済成長と貧困削減戦略(EGSPRS)

モンゴル政府は、財政・経済省が省庁横断的な委員会を編成して、世界銀行の支援を受けつつ、1999 年から「貧困削減戦略ペーパー(PRSP)」の作成を行ってきた。Full - PRSP の策定過程で題名が「貧困削減戦略ペーパー(PRSP)」から「経済成長支援と貧困削減戦略(EGSPRS)」に改められた。EGSPRS には経済成長を通じた貧困削減という政府の方針を中心としつつ、以下の5つを柱とした経済開発と社会開発のバランスがとれた開発戦略となっている。

- (a) マクロ経済の安定と公的セクターの効率化
- (b) 市場経済化への移行と、民間セクターを中心とする成長のための制度及び環境の構築
- (c) 均衡的で環境上持続可能な地域・地方開発の推進
- (d) 持続的な人間開発と、教育・保健・社会福祉サービス供給の改善を通じた公平な分配
- (e) グッドガバナンスとジェンダーの平等の促進

EGSPRSの全体的な実施、モニタリングそして報告にかかる全体の調整は、財政・経済省の貧困リサーチグループにより実施される体制になっている。財政・経済省の調整の下、各セクター省庁は、特定の期間に政策目標達成のために各種プログラムを実施する。さらに、関係する省庁、機関若しくは NGO は、EGSPRS に含まれる特定のプロジェクト/プログラムの実施とモニタリングを分担する。貧困リサーチグループは、これら多様な活動状況を整理・評価し、政府、議会そして世銀等関係機関に対して進捗報告を行うこととなっている。

なお、モンゴル政府は、政策の年次実施方針である「社会経済基本方針」の立案に際して、政府行動計画、EGSPRS、ミレニアム開発目標(MDGs)の間の整合性を図るとともに、これら3つの計画の進捗状況を十分に把握した上で同方針策定の際にモニタリングし、同方針に政策策定プロセスの改善を盛り込んでいくとしている。新政権の経済政策、開発課題への取組みについては、まだ詳細が明らかになっていないが、エンフバヤル政権時に作成されたEGSPRSに則って開発を進める姿勢には変更がないと思われる。²⁴

(3) 我が国のこれまでの対モンゴル援助

我が国は1972年のモンゴルとの外交関係樹立以来地道な外交活動を展開し、1990年までに総額60億円の援助を実施した。この中には、加工、地場産業振興のためのカシミヤ工場建設(50億円)が含まれるが、右は社会主義時代のモンゴルにとって、外貨獲得上重要な役割を果たした。

1991年以降現在まで、我が国は、移行期の混乱に伴う同国の緊急ニーズに対する支援を皮切りに、さらに、エネルギー、通信、運輸(鉄道、道路等)等の経済基盤整備

²⁴ ちなみに祖国・民主連合は外交政策は前政権のそれを引き継ぐことを表明している。

を中心とした中長期的な開発ニーズや、市場経済への円滑な移行に必要な人材育成・制度強化、農業・牧畜業振興、教育、保健・医療、水供給、食糧援助といった基礎生活分野等も視野に入れつつ、トップドナーとして積極的にモンゴルを支援してきた。また、我が国は、ADB、世銀、IMF 等の国際機関への加入等、モンゴルの国際社会への参加を積極的に支援してきた。ちなみに、1991 年度から 2003 年度までの日本の支援は、円借款 361.26 億円、無償資金協力 688.09 億円、技術協力 233.42 億円の合計 1,282.77 億円となり、この累積支援額は対モンゴル二国間支援総額の約 7 割を占めるに至った²⁵。

我が国のモンゴルへの支援は、上述のようにまず食糧、水、保健・医療、教育という人間が生きる上で最も重要な部分で支え、次にエネルギー、通信、輸送（鉄道、道路等）、牧畜振興と産業基盤の支援をトップドナーとして果たしてきたことにより、モンゴルが社会主義経済から市場経済へ移行する上で主軸の役割を果たしたと言える。

こうした我が国の支援に対し、モンゴルからは、「水に溺れていたモンゴルを救ったのは日本で、入院中のモンゴルを主治医として治療した。今後は、退院したばかりのモンゴルを主要な後見人として支えて欲しい」等として、高く評価されている。

我が国のこれまでの援助のうち、モンゴルから特に評価されているものとして、インフラ部門では、「通信施設整備計画」による衛星通信地上局の設置、「ザミンウデ駅貨物積替施設整備計画」によるコンテナ貨物積替基地の建設、「ロックアスファルト舗装道路計画」等による道路建設、第 4 火力発電所の改修、「ウランバートル市公共輸送力改善計画」による首都のバス供与、「初等教育施設整備計画」による校舎増築、「村落発電施設改修計画」による地方へのディーゼル発電機の供与があげられる。緊急の援助では、食糧援助、食糧増産援助、緊急無償による短波無線機の供与、草の根無償では、学校改修の案件、人材育成では、インフラ部門等の人材養成（第 4 火力発電所、バス公社、ダルハン製鉄）等が挙げられる。

一方、支援された施設等において急速な市場経済化のために運営システムが崩壊し十分活用できなかった、あるいはモンゴル側の資金難で維持経費が負担できなかったことにより効果が発現するまでに時間を要したケースもいくつか見られた。今後の案件選定にあたっては、過去の案件からの教訓を踏まえ、案件そのものの必要性や期待される効果等に止まらず、従来にも増して、モンゴル側の政治、経済、社会等の大きな枠組みとその動向を十分考慮していく必要がある。

（４）他ドナー及び NGO の対モンゴル援助の動向

モンゴルに対する主要ドナーは、過去 10 余年の間、日本、アジア開発銀行、世界銀行であった。いずれのドナーもモンゴルが転換期に直面していることを十分認識し、新たに 2004 年から 3 年～5 年の中期支援計画を策定中である。

（イ）アジア開発銀行は、我が国に次ぐ第 2 のドナーであり、1991 年から今日まで 5,300 万ドルの技術協力と 5 億 4,000 万ドルの借款を供与している。2003 年までは 6 つのセクター（農業、財政、公共部門の再生、社会セクター、都市開発、道路）を重点分野として支援してきたが、今後も引き続きこれらの分野の支援を行う予定である。

（ロ）世界銀行は、第 3 のドナーであり、1991 年から今日まで計 3 億ドルの支援を行っている。その 51%がインフラ、23%が金融セクター、12%が貧困、民間及び統治分野は各々 8%である。今後の見通しとしては、モンゴル政府の最重要課題である「経済成長による貧困削減」（EGSPRS）に重点をおくことになろう。この達成のため、公的部門の改革、民間セクター支援、社会セクター支援に力点が置かれるものと予測される。また、インフラ整備（道路、地方電力）及び地方開発についても注力されることが明

²⁵ 2003 年度単年では無償 30.85 億円、技術協力 15.26 億円の計 46.11 億円である。

らかにされている。

(ハ) 米国の援助は、現在までのところ、食糧援助(小麦)がある他は、主として技術協力に限定されてきたが、米国は、2003年9月に、2004年から2008年までを対象にした対モンゴル援助計画を公表し、その中で民間セクター主導によるモンゴルの持続的成長を支援すること、及びガバナンスの向上に力を入れることを強調した。さらに、米国は「ミレニアム・チャレンジ・アカウント(MCA)」の有資格国として63か国を公表したが、モンゴルはこれの中で北東アジアにおける唯一の対象国となったことから、今後の動きが注目される。

(ニ) 中国は、現在、主要ドナーではないが、貿易と直接投資においてモンゴルにとって最大の相手国になりつつある。中国の対モンゴル援助は、建設や鉱業分野等に対する借款や無償資金協力という形で実施されてきた。去る2003年6月胡錦濤中国国家主席がモンゴルを訪問した際3億ドルの借款供与を約束したが、同年11月の支援国会合において、モンゴルが今後非譲許的融資の借入は行わないとの意向を表明したことから、右借款についても譲許的内容とする方向で交渉が進められており、今後の動向が注目されている。

(ホ) ロシア：ロシアも主要ドナーではないが、去る2003年12月にモンゴルの対口債務問題が解決されたことから、今後のモンゴル・ロシア両国の経済・経済協力関係には新たな進展の可能性が生まれている。なお、モンゴル側は南北鉄道沿いのロシアとの国境に「アルタンボラク自由経済貿易地帯」を整備中であるが、これはロシア側との通商の円滑化を目指したものであり、モンゴル側のシベリア市場への高い関心が表れたものともいえる。

(ヘ) NGO活動

民主化後のモンゴルにおいて、国際NGO、現地NGO、我が国のNGOが積極的に社会経済開発事業に参加している。特に、保健・教育分野で、“WORLD VISION”、“ADRA”、“SAVE THE CHILDREN”等の国際NGOの活動が顕著である。我が国のNGOも、都市部の子供達に対する支援や、1999年以降の雪害・干ばつにより家畜を失った遊牧民への支援等を積極的に行っている。

(5) 第10回モンゴル支援国会合の様様

平成15年11月19～21日、世銀・モンゴル共同議長にて第10回モンゴル支援国会合が東京で開催された。モンゴル国外での最後の開催となる右会合では、過去10年間の援助のレビュー、モンゴル経済の現状と課題分析、EGSPRS(「経済成長支援・貧困削減計画」)に対する支援のあり方、及びドナーによる支援表明等が議論された。

具体的には、長期的開発に向けて広範な分野の成長を支援し、雇用を創出していくことの必要性が確認された。また、持続的経済成長のためには民間セクター主導の投資拡大、雇用創出が必要であり、この関連で、投資環境と民間セクターの経営環境の改善、民間セクター主導の開発を促す法的環境の構築、公共セクターの生産性と効率性向上、政府の規模の合理化、予算実行における透明性と説明責任の強化、ガバナンスの改善等の重要性が強調された。さらに、貧困削減とMDGsを達成するため、農村部の開発とサービス提供の改善の重要性、急速な都市化と都市貧困の問題への対応の必要性が確認された。

会合では合計335百万ドルの支援意図表明が行われた。我が国からは、2003年度の支援として、46.11億円の支援意図表明を行った。同会合の閉会にあたり世銀はドナーを代表し、我が国のこれまでのモンゴルに対する支援とその果たしてきた役割が多岐であったと高く評価した。

3. 対モンゴル援助の基本方針

(1) 対モンゴル援助の意義

(イ) モンゴルは中国とロシアという大国に挟まれた内陸国として北東アジア地域において地政学的に重要な位置を占めている。モンゴルが民主主義国家として成長することは同地域に安定と平和をもたらすものと期待される。同地域は我が国の安全保障また経済的繁栄と深く関連しており、我が国にとって重要性が増大している。

(ロ) 我が国とモンゴルとの関係は外交史上から見て極めて緊密である。両国はモンゴルが社会主義体制下にあった時代から一定の友好関係にあったが、1990 年以降その関係は更に強化され、幅広い分野で双方向的な関係を構築し、二国間のみならず国際場裡においても互恵的な関係を強化、推進する旨をうたう「総合的パートナーシップの確立」²⁶を確認するに至っている。

(ハ) モンゴルは、1990 年にいち早く社会主義体制から民主主義体制への移行を表明し、自由選挙を通じて民主主義国家としての政治制度を確立してきた国であり、同じ民主主義国家である我が国にとって共通の政治理念の下で、開発に取り組むモンゴルの努力は高く評価される。対モンゴル支援を通じて同国の経済・社会発展を促すことは、同様の努力を行っている他の発展途上諸国における民主主義の発展を促進するものと思われる。

(ニ) 経済面では、モンゴルがその自由化、開放化に向けて種々努力を重ねてきた結果、現在では民営化の進展及び制度的な整備に一定の成果がみられる。今後は、モンゴルがこうした成果を基礎に、自国のオーナーシップの下で民間セクターの強化等を通じて一層の市場経済化を進めることになるが、我が国としても、モンゴルのこうした努力を支援することは ODA 大綱に合致するものであり、意義が大きい。

(ホ) モンゴルの自然環境は、その独自性から地球的、人類的価値を有している。また、その広大な自然に育まれた遊牧文化、そして民族音楽等の独特の伝統芸術はその母たる自然環境とともに世界の関心を集めている。一方、急速に進みつつある市場経済化の中で自然の破壊が進み、貴重な伝統文化が徐々に衰退しつつあるのも現実である。現在、モンゴル政府は自ら自然環境の保護、伝統文化の保持に努める一方、世界に向けて協力を呼びかけているところであり、我が国としてもこうした努力を支援することは地球的な環境保全及び伝統文化保護の観点から意義は大きい。

(2) 対モンゴル援助の方向性

上記 2.(2) に言及されたモンゴル政府の開発戦略は、経済の持続的な成長を通じて貧困削減を達成するとの基本戦略を実施するものとして、またモンゴル政府の自助努力の現れとして評価できる。

我が国は、モンゴルが抱える開発上の課題全てに対応しようとするのではなく、モンゴルが上記 2.(2) に示された自らの開発戦略を実現するために取り組む政策を選択と集中の観点から重点的に支援する。我が国が今後 5 年間程度で目指すのは、モンゴルが経済活動を促進させ、マクロ経済の安定と公的部門の効率化により財政赤字の

²⁶ 1997 年 2 月にエンフサイハン首相(当時)訪日の際、橋本総理(当時)との間で確認され、1998 年 5 月にはバガバンディ大統領がモンゴルの元首として初めて公式に訪日した際、両国間に「総合的パートナーシップ」を構築していくとの目標を再確認し、「友好と協力に関する共同声明」を発表した。さらに、2003 年 12 月にバガバンディ大統領が公式訪日した際に発表された「日本国とモンゴル国との共同声明」においても、同パートナーシップが順調に進展していることを確認し、二国間関係及び地域・国際社会における協力を、更に発展させていくことで一致している。

縮小、援助吸収能力の強化を図り、その結果得られた財源を貧困緩和と環境保全に充当する連関的政策の実施をサポートしていくことである。この連関的政策の円滑な実施を促進する観点から、我が国の対モンゴル援助は、持続的な経済成長を通じた貧困削減への自助努力を支援することを上位目標に置き、これを達成するため、地方経済の底上げをするとともに、牧畜業の過剰労働力を他セクターにおける雇用創出により吸収することを中位目標とする。

以上を実現するため、我が国は、モンゴルにおけるマクロ経済の健全な運営のための制度整備及び人材育成を公的、民間の両セクターについて支援するとともに、地方と都市の格差是正のため地方開発を支援する。また、環境と両立する持続的な経済成長のため環境保全を支援する。さらに、外貨獲得産業の振興等経済活動促進に資するインフラ整備及びこれにかかる政策策定等を支援する。

以上の方向性は、貧困削減の根本的解決は経済成長の達成により得られるとの我が国の基本的認識に基づき定めたものであり、貧困削減を有効に行う観点から選択と集中を行ったものである。なお、貧困層や社会的弱者を直接の対象とした支援については、例えばNGOによる活動を草の根・人間の安全保障無償資金協力、日本NGO支援無償資金協力等を通じて支援していく方針である。

(3) 対モンゴル援助の重点分野

上記(2)の方向性に基づき、今後5年間を目途とした我が国の対モンゴル援助は、第一に、市場経済を担う制度整備・人材育成に対する支援、第二に、地方開発支援(地方開発拠点を中心とした特定モデル地域を対象とする支援、牧地と農牧業再生)、第三に、環境保全のための支援(自然環境保全と自然資源の適正利用、首都ウランバートル市の環境問題への対策)、第四に、経済活動促進のためのインフラ整備支援を重点分野とする。

これらの重点分野は、モンゴル政府が策定したEGSPRSにも合致するものである。モンゴル政府は、EGSPRSの各種政策実施に向けて中期予算枠組みを策定する予定であり、特に社会開発セクター活動の進捗のモニタリングとして、MDGsの指標(国際的なMDGsの指標をモンゴルの状況に合わせて再設定したもの)を活用する予定である。したがって、我が国の支援の効果を評価するにあたっては、モンゴル政府の活用するこれら指標を参考にすることも一案である。

(イ) 市場経済を担う制度整備・人材育成に対する支援

基礎教育及び職業訓練等の充実を通じた人材育成は、持続的成長に資する人材育成の観点から極めて重要である。基礎教育面では、校舎の不足による3部制授業の問題、教育内容の質の向上、2005年から10年制教育を11年制度に変更することに伴う教育行政制度上の問題、地方の学校の劣悪な学習環境、教師の再養成の問題等解決すべき問題が山積している。また、実践に即した職業訓練の実施は、貧困層の雇用機会拡大の観点からも肝要である。

さらに、モンゴルの公的セクターを強化する観点から、徴税制度の確立、法・規制の整備等の行財政管理能力向上、経済・社会分野の政策立案能力と専門能力の向上は喫緊の課題となっている。また、民間セクターについても、金融制度の強化と中小企業における経営能力や商取引のノウハウ等の向上といった企業育成支援制度の充実、貿易・投資環境の整備が緊要な課題であり、このための制度整備・人材育成が急がれる。特に、金融制度については、高金利、資金流通の円滑さの欠如等、経済活動に障害となっており、今後民間部門の成長のボトル・ネックとなっているこの分野での制度強化と人材育成は急務である。

以上の制度強化と人材育成に対する支援は、国内GDPの約6割を産出する首都ウランバートル市においても、また地方においても、民間セクターの成長を通じて貧困から脱却するための重要な処方箋である。ただし、以上を実のあるものにするためには、育成された人材が国外に流出せず国の経済成長に貢献し得るような環境作りをモンゴルが行うことが肝要である。

(ロ) 地方開発支援

(a) 地方開発拠点を中心とした特定モデル地域を対象とする支援

モンゴルにおける首都ウランバートル市及び地方の貧困問題の根本的な解決には、地方開発が不可欠である。

地方開発のためには、まず、地方の拠点都市における産業の振興を通じ地域経済の活性化を図ることが重要である。この方向に沿った地方開発支援としては、地方経済の担い手である農・牧畜業を、灌漑等の経済インフラ整備、流通業を含む民間セクター・産業支援、低金利の融資等を通じて再生させることが考えられる。モンゴルの伝統的産業である牧地・農牧業を生かした放牧型牧畜とより生産性の高い農牧業を地域別に実施するため、総合政策の下、具体的に個別課題に取り組むことが重要である。地方の豊かな観光資源、地下資源を持続的に利用して開発につなげる方策も求められる。

さらに、地方開発のためには、地方における保健・医療等社会サービスの向上も重要な課題であり、このため、医療サービスの質的向上のための保健人材のレベルアップが必要である。

他方、モンゴルのように広大な国土に希少な人口を有する国においては、このような多様な支援を全ての地方で行うことは、実際上も費用対効果の観点からも困難であり、モンゴル政府が立案した地方開発拠点地域のうち、特定地域をモデルケースとして地域総合的に開発支援を行うことが、より高い援助効果を生み出すものと思われる。

(b) 牧地と農牧業再生のための支援

モンゴルの貧困問題には、過放牧による砂漠化、雪害、干ばつといった農牧業特有の要因が大きい。したがって、上記(a)の特定モデル地域については、環境保全に配慮しつつ持続的成長を目指す観点から、砂漠化、雪害や干ばつの被害を受けて低迷する牧畜業や耕種農業の中から、経済効率のみならず貧困削減効果の高いところを見つけて重点的に支援する必要がある。なお、モンゴルの伝統的産業である牧地・農牧業再生のためには、総合政策の下で取り組むことが重要であり、我が国としても、今までの援助実績を踏まえ、砂漠化対策、干ばつ・雪害対策、カシミヤ、羊毛、乳生産向上及び穀物・野菜の増産等から課題を選定し、支援することが重要である。また、これらの効果的実施に資する制度整備、関連の技術普及等の支援も重要である。

(ハ) 環境保全のための支援

(a) 自然環境保全と自然資源の適正利用

モンゴルの自然は、多様な生態系と国際的にも希少な野生生物を含む生物多様性を有している。元来、遊牧生活に代表される資源利用と環境保全が両立される伝統があったが、1990年代以降は無秩序な開発の結果、野生動植物や草地、森林等の資源に対して利用圧が高まる傾向にある。こうした中でモンゴルは、生物多様性条約(1992年)や砂漠化対処条約(1994年)等の国際的な自然環境保全の枠組みに積極的に参加しているものの、国内履行体制の整備は遅れている。これは、環境保全法制の不備、管理実施体制の脆弱性、自然資源の適正な利用技術の不足、希少な野生動植物の保全技術の不足、棲息個体数等の科学的データの不足等が原因とみられ、これらの改善に資する支援が有効である。

モンゴルでは、干ばつ・雪害や森林火災等による草地劣化、砂漠化、さらにはこれらに伴う黄砂現象の頻発化が懸念されている。さらに地球温暖化が原因とみられる氷河後退、湖沼・河川の枯渇等の現象も発生している。しかし、これらの因果関係を科学的に解明するには至っていないのが現状であり、総合的な気象・環境モニタリングや自然環境情報整備により実態を把握し、早期警戒や防災対策へのフィードバックを促すことが重要である。

モンゴルの開発にあたっては、こうした環境面への配慮が極めて重要である。さらに、モンゴル特有の自然は、独特の文化を生み出しているという観点からも保護が重要である。加えて、自然資源は、政府が奨励する観光開発の原資としての価値もあり、また、地域住民の副収入源としての動植物・自然資源の活用が切実に期待されているという側面も無視できない。したがって、貧困緩和や地域固有の伝統文化の保護にも資する形で自然環境保全と自然資源の適正利用の促進を支援する必要がある。また、その際には、地域住民の参加を得た上で取組を進めることが必要である。

(b) 首都ウランバートル市の環境対策

近年雪害や干ばつにより地方で暮らせなくなった牧民等が首都ウランバートルに流入したこともあり、前述したように同市の人口は実際には 110 万人に達していると言われている。このような都市への人口集中により、暖房用の石炭利用等による大気汚染、ごみ処理（一般市民のごみ、産業廃棄物の投棄）問題、水質汚濁等による都市型の環境の悪化が進行しつつある。モンゴルでは環境対策基準や廃棄物処理法等の制度があるが、規制力が弱いため、今後は石炭燃料の改善、都市環境行政への人材育成も含めた支援、廃棄物処理システムへの支援、水質汚濁の改善に向けた支援等が考えられる。

(二) 経済活動促進のためのインフラ整備支援

インフラ部門はモンゴル経済発展の基礎となるものである。既存の設備は、旧ソ連時代の支援によるものの大半が老朽化している事実にかんがみても、その重要性は増大するものと思われる。一方、本計画が想定している今後の 5 年間においては、首都や地方の拠点都市における産業の成長や国民生活に直結するような形のインフラ（情報通信インフラを含む）の整備を想定している。また、上記に加え、民間活動が主体となるものの、観光や地下資源開発を含む外貨獲得産業の振興を支援する運輸部門の整備に関する協力も念頭に置くことが肝要である。

今後、シベリア東部及び中国東北部のインフラ整備の動向を見定めつつ、既に中国・ロシアとの国境地域で開始されつつある地下資源開発、交易、共同市場等北東アジアとのリンクを促進する経済活動を支えるインフラ整備も中長期的には念頭におくべきものと思われる。

(4) 対モンゴル援助の留意点

(イ) 政策協議

援助の効率的且つ効果的な実施のために、案件の形成・採択・実施に関してはモンゴル政府と緊密な政策協議を通じて行うこととする。また、この政策協議はモンゴル政府の自主性の涵養につながるものとする。また、援助対象に適した援助形態（スキーム）またスキーム間の連続性、関連性についても政策協議の場を通じて検討する。

(ロ) 他ドナー及び日本の NGO、モンゴルの NGO 等との協調・連携

モンゴルは多くの援助国、国際機関から援助を得ているが、我が国は一貫してトップドナーの地位にあり、今後も主体的に総合的な連携・協調を行っていくことが期待されている。これにも増して、効率的な連携・協調を実施するためには、モンゴルの自主性（オーナーシップ）の一層の発揮が求められている。2004 年 4 月、モンゴル政

府主催で、教育、保健、インフラについて援助効率促進のための作業部会が設立され、我が国は ADB とともに教育についての作業部会副議長を務めることとなった。今後、こうしたモンゴル側のオーナーシップを尊重しつつ、ドナー全体として、対モンゴル援助の効果・効率向上のための政策協議等の努力を行うことが重要である。なお、政策協議やドナーとの連携を強化するために、現地の体制強化が求められる。

また、対モンゴル援助の効果的効率的実施のためには、NGO を含む国民間の交流の動向に十分留意することが重要である。日本モンゴル両国間の関係は、モンゴルの民主化・市場経済化以降、急激に発展し、特に国民レベルでの交流が深化してきている。経済協力の分野においても日本の NGO は現地の開発ニーズに即したきめの細かい支援を行っており、政府として、このような動きを必要に応じて支援し、国民参加による経済協力を目指すことは、両国関係強化の観点からも重要である。

(ハ) 対外債務問題と援助吸収能力

モンゴルの公的対外債務は GDP の約 94.0% と高く、IMF 等はこの面での懸念を表明してきた。しかし、デット・サービス・レシオは 6.7% と途上国としては比較的低い水準にあり、またここ数年経済が好転していることもあり、前述のとおり、国際機関を中心に、今後譲許的借款の受入れは制限的には可能であろうとの見方が強まっている。また最近懸案の旧ソ連の債務については、2003 年 12 月末に解決しており、国内経済への影響が懸念されるものの、対外債務の解決努力は評価できる。特に、今後モンゴルは前述のように経済基盤の整備を推進していかなければならず、そのための資金需要は大きなものとなることが予想され、援助の受入体制や実施体制の強化及び公的支出管理能力の向上が益々重要な課題となる。また海外からの投資を受け入れる体制作り、すなわち金融制度の拡充も重要な課題であろう。我が国としては、モンゴルの我が国円借款に関する元本・利子償還が今後数年でピークを迎えることにもかんがみ、現在、モンゴルの債務管理状況を注意深く見極めていくところである。

また、援助資金の吸収能力に関してはモンゴル政府の各省間の協調体制は十分とは言えない。政府間協議においてはオーナーシップを求めるとともに、縦割り行政の弊害除去を引き続き求めて行く必要がある。モンゴル政府もこの問題を正しく認識しており、2003 年 6 月に援助・借款調整法を成立させ、国内省庁の役割を明確に規定するまでに至っている。今後は、同法に基づき援助が円滑に実施されることを期待したい。同時にガバナンスの強化を要請していく必要がある。

(ニ) 環境・社会面への配慮

経済基盤整備に当たっては、環境や地域社会への影響が発生しやすいことから、個別プロジェクトの案件形成、実施に際しては環境及び社会面、特に男女共同参画への配慮を十分に行う必要がある。

また、モンゴルの厳しい自然条件（極寒、乾燥、播種可能地の制約）はモンゴルの経済発展に対する大きな障害となっており、援助を実施する際には、これらの自然条件によるリスクを常に認識し、対応策を考慮する必要がある。

(ホ) 効果的実施のための評価

本援助計画の有効期間は 5 年程度とするが、本援助計画に基づき、効果的かつ効率的に援助を実施するためには、本援助計画の検証システムを構築することが重要である。毎年現地 ODA タスクフォースは、重点分野毎の案件形成・実施状況や上記に示した実施上の留意点を巡る状況を中心として、本援助計画の実施状況を検証する。この検証結果は、本計画策定後約 4 年の間に実施される国別評価（第三者評価）の重要なインプットを構成する。

以上