

# モンゴル

## JICA 国別分析ペーパー

### JICA Country Analysis Paper

独立行政法人 国際協力機構

2023 年 1 月

JICA 国別分析ペーパー（JICA Country Analysis Paper）は JICA によって各国を開発の観点から分析した文書であり、開発援助機関として当該国への有効な協力を検討・実施するにあたって活用することを意図している。また、本文書は日本政府が「国別開発協力方針」等の援助政策を立案する際に、開発面からの情報を提供するものである。なお、当該国への実際の協力内容・実施案件は、日本政府の方針、各年度の予算規模や事業を取り巻く状況等に応じて検討・決定される。

## 略語表

略語	英文	和文
AI	Artificial Intelligence	人工知能
AQR	Asset Quality Review	資産査定
COVID-19	Corona virus diseases	新型コロナウイルス感染症
DX	Digital Transformation	デジタルトランスフォーメーション
FRC	Financial Regulatory Committee	金融監督委員会
GDP	Gross Domestic Products	国内総生産
GHG	Green House Gas	温室効果ガス
ICT	Information and Communication Technology	情報通信技術
IDI	ICT Development Index	ICT 開発指数
IMF	International Monetary Foundation	国際通貨基金
ICT	Information Communication Technology	情報通信技術
JDS	The Project for Human Resource Development Scholarship	人材育成支援無償
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
MNT	Mongolian Tugriks	トゥグルグ
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OTC	Over The Counter	店頭取引市場
UB	Ulaanbaatar	ウランバートル
UBRD	Medium and long term master plan for road network development in UB City	UB 市道路網開発中長期マスタープラン

※文中で使用する換算レート 1MNT=0.041 円(2022 年 11 月現在)、1\$=136 円(2022 年 12 月現在)

## 目次

<b>第1章 モンゴルの開発政策・計画及び主要開発課題、セクターの分析</b> .....	4
1.1 モンゴルの開発政策・計画.....	4
1.2 モンゴルの主要開発課題 .....	6
1.2.1 公共財政・金融システム .....	6
1.2.2 ガバナンス.....	9
1.2.3 運輸交通・都市開発 .....	10
1.2.4 環境・気候変動対策・防災.....	11
1.2.5 民間セクター開発.....	13
1.2.6 農牧業.....	14
1.2.7 保健医療 .....	16
1.2.8 教育・社会保障 .....	18
<b>第2章 協力の方向性</b> .....	<b>20</b>
2.1 モンゴルへの協力の意義 .....	20
2.2 現状の課題認識に基づく協力の方向性に関する見直し .....	20
2.3 今後の協力の方向性（三層構造） .....	20
<b>第3章 JICA が取り組むべき主要開発課題、セクターの導出</b> .....	<b>22</b>
3.1 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.....	22
3.1.1 公共財政の規律強化と金融システムの育成.....	22
3.1.2 ガバナンスの強化 .....	23
3.2 重点分野2：環境と調和した均衡ある経済成長の実現.....	23
3.2.1 環境と防災に配慮した都市インフラ整備 .....	24
3.2.2 産業多角化・地域発展のための産業育成 .....	24
3.3 重点分野3：誰一人取り残さない社会の実現 .....	25
3.3.1 保健医療の質とアクセス向上 .....	25
3.3.2 基礎的社会サービスの強化.....	26

別添1：別添資料（モンゴル概況）

別添2：Working Paper

## 図表リスト

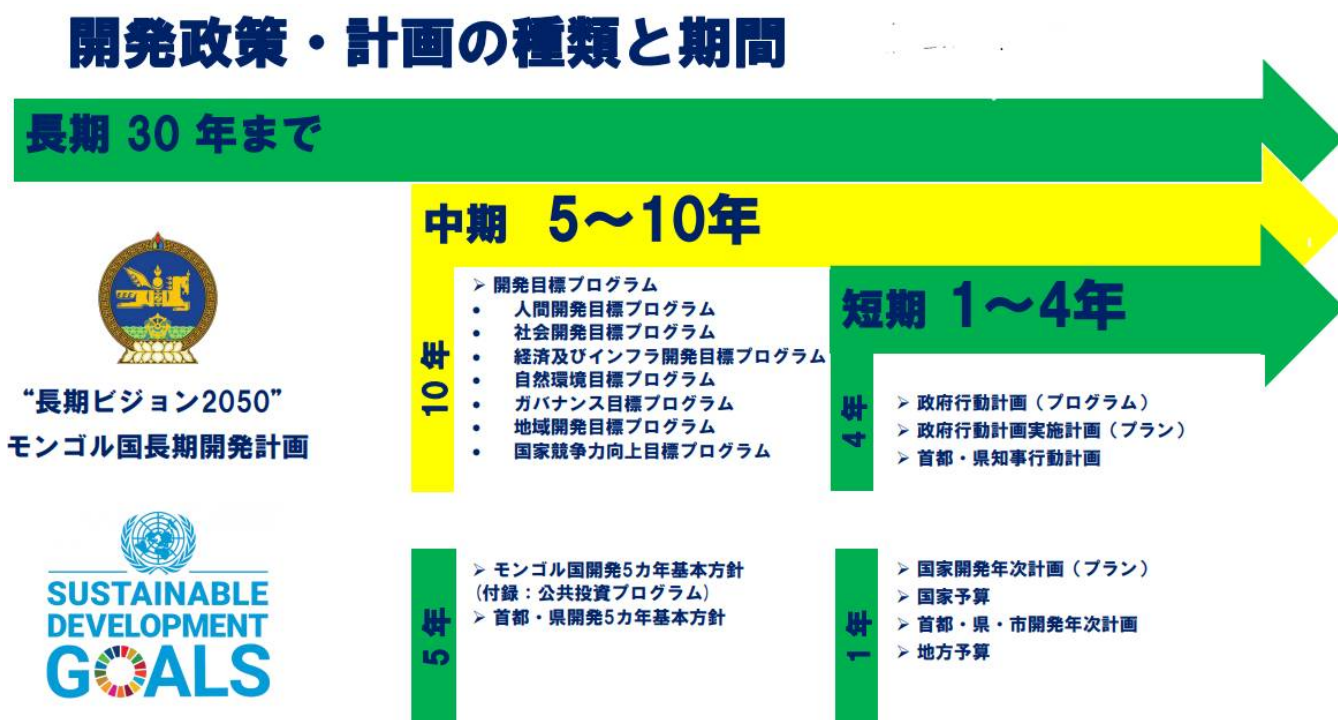
図表 1	モンゴル国長期ビジョン 2050.....	4
図表 2	長期ビジョン 2050 と SDGs との関連比率 .....	5
図表 3	産業別 GDP 構成比、2021 年.....	7
図表 4	産業別輸出金額構成比、2021 年.....	7
図表 5	2021 年腐敗認識指数ランキング .....	9
図表 6	腐敗認識指数推移 モンゴル .....	9
図表 7	ウランバートル市 車検合格車両数、道路整備網の経年変化 .....	11
図表 8	セクター別温室効果ガス削減目標 .....	12
図表 9	産業別雇用者数構成比、2021 年 .....	15
図表 10	食品別輸入比率、2021 年.....	16
図表 11	乳児死亡数（出生 1,000 あたり） .....	17
図表 12	妊産婦死亡数（出生 100,000 あたり） .....	17
図表 13	就学率 初等教育/高等教育.....	18
図表 14	協力の方向性（新・旧）とグローバルアジェンダ .....	21

# 第1章 モンゴルの開発政策・計画及び主要開発課題、セクターの分析

## 1.1 モンゴルの開発政策・計画

モンゴル政府は、社会主義から民主主義への体制移行からの30年を踏まえ、2050年までの長期開発政策「Vision2050」として、「2050年までにモンゴルは、自然、言語、国境、文化を持続的に保護し、社会的・経済的發展の側面で發展先進国になる」ことを目標とする国家計画を策定（2020年）。同長期開発政策での重要開発課題が、どの持続的開発目標（SDGs）達成への貢献に繋がるか明示している（図表2）。また、同長期開発政策に紐づく形で中期・短期計画がそれぞれ策定されている。

図表 1 モンゴル国長期ビジョン 2050  
(出典：経済産業研究所 セミナー資料より抜粋)



モンゴル政府は2019年にSDGsの達成状況に関しレビューをおこない、報告書にまとめている（Mongolia National Voluntary Review 2019）。同レビューでは、社会の様々なレベル（中央・地方政府、民間、市民社会、アカデミアや国際機関）でのSDGs達成に向けた活動が浸透・進展していることを評価しつつ、大気汚染に対しマルチセクショナルな開発課題としての取り組みが必要であることを指摘。また、気候変動の影響を非常に受けやすい環境であること、経済成長の一方でその成果から取り残されている社会の層があることについて指摘。より一層、各施策の実践に向けて政府・民間・市民社会一丸となって取り組む必要があると報告している。

図表 2 長期ビジョン 2050 と SDGs との関連比率  
 (出典：モンゴル国長期ビジョン 2050)

No.	SDGs	Aligned targets and fully implemented	Partial aligned and fully implemented	SDG targets
1	No poverty	86%	100%	7
2	Zero hunger	100%	100%	8
3	Good health and well-being	85%	92%	13
4	Quality education	90%	100%	10
5	Gender equality	56%	89%	9
6	Clean water and sanitation	100%	100%	8
7	Affordable and clean energy	100%	100%	5
8	Decent work and economic growth	75%	92%	12
9	Industry, innovation and infrastructure	88%	100%	8
10	Reduced inequalities	80%	90%	10
11	Sustainable cities and communities	60%	100%	10
12	Responsible consumption and production	82%	91%	11
13	Climate action	60%	80%	5
14	Life below water	Not relevant for the country		10
15	Life on land	50%	75%	12
16	Peace, justice and strong institutions	83%	92%	12
17	Partnership for the goals	37%	53%	19
	<b>Total</b>	<b>69%</b>	<b>83%</b>	<b>169</b>

次に主要な中期計画である、2021年12月に策定された「新再生政策」では、COVID-19で打撃を受けた社会経済の再生として、社会経済への負の影響の除去、困難の克服と共にモンゴル国の中長期発展を制限する問題の解決を目指し、下記の6つの課題に焦点を当てている。今次JCAPの改訂に当たっても、このCOVID-19からの社会経済の再生を目指した「新再生政策」との整合性を念頭に協力の方向性を定めることが望まれる。

- ① 国境検問所の再生：国境検問所のハード・ソフトインフラ開発を通じ旅客や貨物処理能力の向上と国境検問所を道路および鉄道で結び、輸送・ロジスティック競争力の向上を図る
- ② エネルギー分野の再生：老朽化した火力発電所の更新および送電網の整備、再生可能エネルギーの適切な割合での開発

- ③ 産業の再生：鉱物資源や皮革などの加工施設を整備することによる輸出品の付加価値向上、農牧業の生産量増加、ICT／デジタル産業化の促進
- ④ 中央と地方の再生：UBの渋滞問題を解決するための公共交通機関の整備、衛星都市や経済特区の整備
- ⑤ グリーン開発の再生：環境汚染物質の除去と廃棄物処理施設の建設による牧草地の環境改善
- ⑥ 公職の効率の再生：法整備や行政手続のデジタル化によるビジネス環境の構築、官民連携推進と腐敗撲滅

## 1.2 モンゴルの主要開発課題

モンゴルの経済は、国境を接する中国向け輸出が8割強、輸入が4割、同じくロシア向け輸出が1割、輸入は3割を占め、経済構造がこの2カ国に大きく左右される地政学的な要因を有する。また、鉱物資源開発などの鉱工業セクターに大きく依存、GDPの約25%、輸出の約8割を鉱物資源が占めている（2021年）一方、製造業や卸売・小売業等付加価値産業の成長が乏しく、鉱物資源に偏重した産業構造となっている。農牧業もGDPの約3割を占めるが、厳しい気候条件や広い国土から一定の生産量に留まりバリューチェーンが構築できていない。また、鉱物資源による歳入の適切な配分が行われず効率的な公共投資が行われていない。このため、モンゴル政府はバランスのとれた経済構造の重要性を認識し、農牧業活性化、ICTなど新産業の振興、公共財政管理手法の改善、人的資源開発等、COVID-19による国境封鎖やロシアのウクライナ侵攻によるインフレの拡大といった大きな経済打撃からの再生を果たすため、新再生政策で掲げた目標を中心に取り組んでいる。以降、主要開発課題の概要について言及する。

### 1.2.1 公共財政・金融システム

鉱工業セクターがGDPの20～25%（2011-2021年）、輸出総額の8割強を占め、鉱物資源に依存する経済構造。2016年の経済低迷後に一旦2018年に回復したものの、2020年以降、COVID-19に対応するため多額の財政支出が生じ、財政赤字は対GDP比で▲12.8%の1.9bilUSD（約2,700億円、IMF（2021年））となっている。

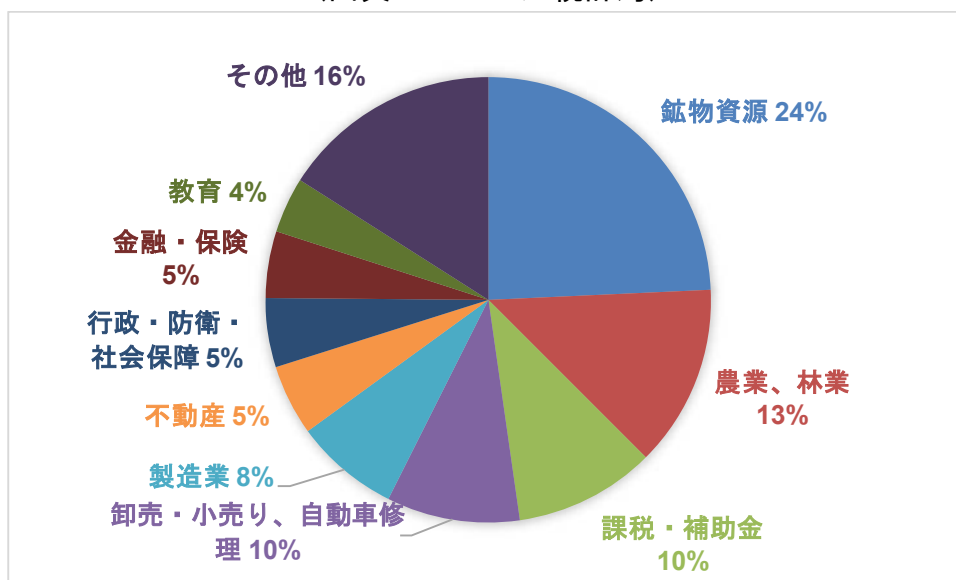
国際的な資源価格や中国経済の動きといったリスクの影響を抑えるマクロ経済政策の策定・運営と、一貫性のある歳出・歳入管理が肝要となる。これまでモンゴル政府は長期開発政策と整合する公共投資計画の策定や税法の整備・改正等により、歳出・歳入管理の改善に取り組んできた。また、JICAは国税庁に対する徴税機能強化を長年に渡り支援しており、租税収入対GDP比は過去20年の間に実質8.9倍に伸びており、歳入面での制度構築・能力強化は成果が出始めている。

モンゴル政府は鉱物資源収入を原資とするソブリン・ウェルス・ファンドを設置し、エネルギーの国際価格変動による財政・経済への影響を緩和する方策が模索されてきたが、ファンドの資金を適切に配分し用途を定める点では改善の余地があり、国家運

營の安定化に向けて、公共財政管理の透明性の強化や公共投資計画の適切な管理が求められる。国際水準の税務制度や内部監査等、国際社会の潮流に合わせた制度改善は引き続き取り組んでいく必要がある。

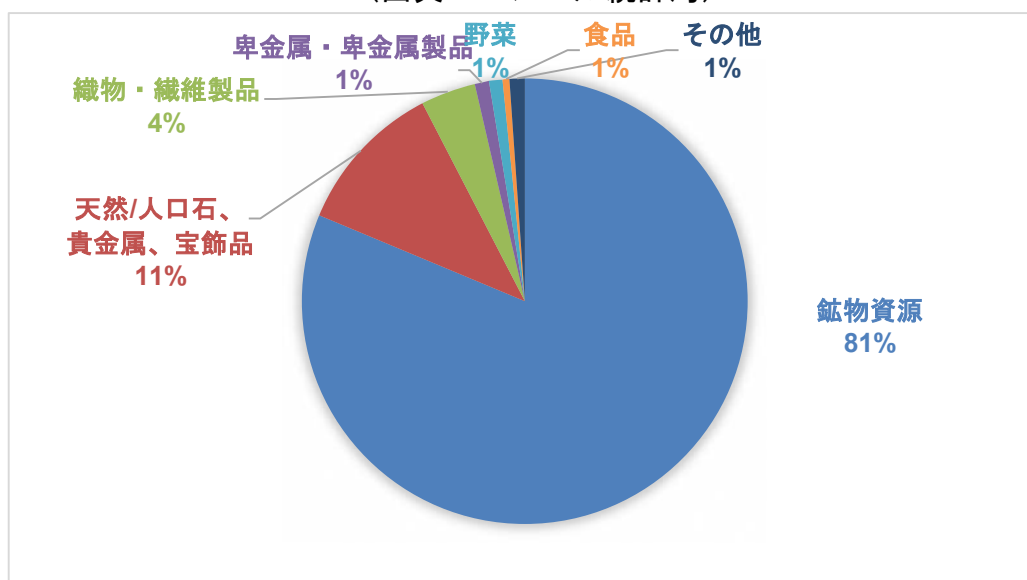
図表 3 産業別 GDP 構成比、2021 年

(出典：モンゴル統計局)



図表 4 産業別輸出金額構成比、2021 年

(出典：モンゴル統計局)



マクロ経済政策の観点からは、健全な金融システムの育成と安定化が求められる。マクロ経済については、成長鈍化、物価上昇、雇用減少によるスタグフレーションのリスクに直面しており、今後、財政・金融引き締め政策を実施し、経済の安定化を図る必要がある。ウクライナ情勢及び中国のゼロコロナ政策等、供給サイドが主



な要因となっている高インフレに対処するために政策金利引き上げの政策を維持している一方、外貨準備高減少・トゥグルグ安の改善を図るため、鉱物資源輸出の加速、鉱物資源以外の産業振興が急務である。このような金融引き締め政策は、モンゴル銀行の準財政活動の停止等、中央銀行の独立性担保や銀行セクター改革の推進が成功のカギとなる。公的対外債務の持続性を図るため、引き続き財政規律強化を堅持し、財政赤字を抑制しながら、公共投資管理を行う必要がある。中長期政策と予算の整合性を確保する上で、現在モンゴルは中期財政計画（Mid-Term Financial Framework: MTF）を策定しているが、より精緻に予算管理していくための中期予算計画（Mid-Term Budget Framework: MTBF）を策定し、歳出の合理化・効率化により戦略的且つ効率的な公共事業を推進することが必要となっている。また、財政・予算計画の策定を精緻化するためのマクロ経済分析手法について、これまでに協力を実施しているが、引き続き改善の余地がある。

金融セクターでは銀行部門に大きく依存。過去 10 年で民間資金は拡大しつつあるが、その規模を維持・拡大していくため、金融市場は、事業家のニーズに応える長期・低金利・高流動性のある資源・ツールが不足。金融仲介コストの削減、金融サービスへのアクセスビリティの向上、投資促進のための長期金融ツールの導入、FRC などの金融監督・規制の体制強化等を通じた金融セクターの発展が必要。

更に経済成長を支援し、国民の生活水準を向上させるため、均衡のとれた資本市場の育成を重要視してきた。結果として 2021 年末の時点で、モンゴルの資本市場の価値は史上最高額の約 6.9 兆 MNT（約 2,830 億円）に達し、前年同期と比較し 97.5%増加、GDP の約 14%を占めた。債券市場を中心に急速に市場規模を拡大する一方、銀行が金融セクターの主流であることに変化はなく、証券や保険といった非銀行部門の拡大に向けた資本市場の育成と、それに伴う国際水準に沿った規制監督等、法的環境整備が引き続き求められている。

なお、銀行セクターについては、主要産業である鉱業や農牧業でも不良債権比率が 25~34%と高く（2021 年時点、IMF）、資本不足であるとの IMF の指摘も踏まえ、モンゴル政府は銀行セクター改革を推進。更には、過去 20 年間の銀行の貸出し金利の高止まりを受けて、「貸出金利引き下げに関する戦略 2018-2023」を打ち出し、1) マクロ経済の安定した環境を整備すること、2) 政策金利の影響度を高めること、3) 銀行のリスク管理能力、効率、ガバナンス強化すること、を通じ貸出金利の引き下げに向け取り組み中。特に、銀行セクター改革の一環で銀行所有者の一極集中を回避し銀行のガバナンスを強化するための施策として、2022 年 6 月までに大手銀行の上場と一株主の持株比率を 20%以下に抑えることを求めていたが、IMF は再度、AQR を実施すべきと提言。2023 年 6 月末までを期限とし、各行で準備を進めている。

### 1.2.2 ガバナンス

モンゴルは腐敗認識指数ランキングで 110 位中 180 位（2021 年時点）<sup>1</sup>と、前年の 111 位とほぼ横ばい。このような状況を改善するため、モンゴル政府は Vision2050 を始めとする政策により、行政サービスの効率性の向上、透明性についての取り組みを謳っている。具体的には公職の透明性、効率化を大きな柱として取り組むことを目指しており、政府の透明性向上にはデジタル化が欠かせないことから、エストニアを参照して電子政府化（E-Mongolia）の取り組みを推進している。

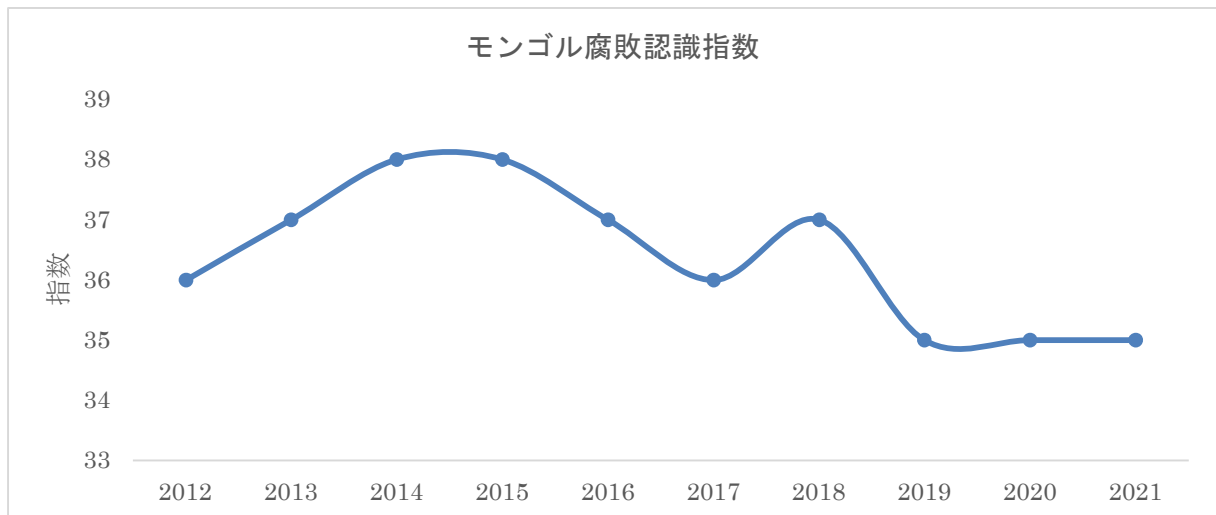
**図表 5 2021 年腐敗認識指数ランキング**

（出典：Transparency International）

順位	国	指数
18	オーストラリア	73
18	日本	73
66	中国	45
96	インドネシア	38
102	カザフスタン	37
110	モンゴル	35
110	タイ	35
140	ミャンマー	28
144	キルギス	27
157	カンボジア	23

**図表 6 腐敗認識指数推移 モンゴル**

（出典：Transparency International）



また、政府の長期開発政策におけるデジタル技術、ICT 活用は重要度を増し、サ

<sup>1</sup> （モンゴル国 - 汚職ランキング | 1999-2021 データ | 2022-2024 予測 (tradingeconomics.com)

サイバーセキュリティの強化も並行して取り組むべき課題となっており、2021年にデジタル開発・通信分野を所管する省を設置した。法的環境の整備も進めており、特にサイバーセキュリティ法、個人情報保護法等を制定し、2022年から施行。現在は、これらの法律を運用していくための詳細規則の作成、サイバーセキュリティにかかる戦略策定などに取り掛かっている状況。省庁間のICTシステム・データ連携とともに、政府職員の能力向上、国民によるE-Mongolia活用促進のためのデジタルリテラシー向上も求められる。

公務員制度については、頻繁な政府組織改編や公務員の定着率の低さが、行政サービスに悪影響を及ぼしている。モンゴルでは政権交代等により新大臣が就任すると次官、局長のみならず、課長級の人事まで大幅な変更となることが多く、政策の継続性が損なわれる傾向にある。これらの課題に対応するため、公務員法が制定され（2019年）、長期的な人材育成、人員の定着を試みている。2021年以降、汚職や腐敗に対する批判が高まっていることを受け、公務員の倫理法の制定を含む公務員制度改善に向けた抜本的な改革が始まっており、その進捗について今後も注視しつつ、協力を検討していく。

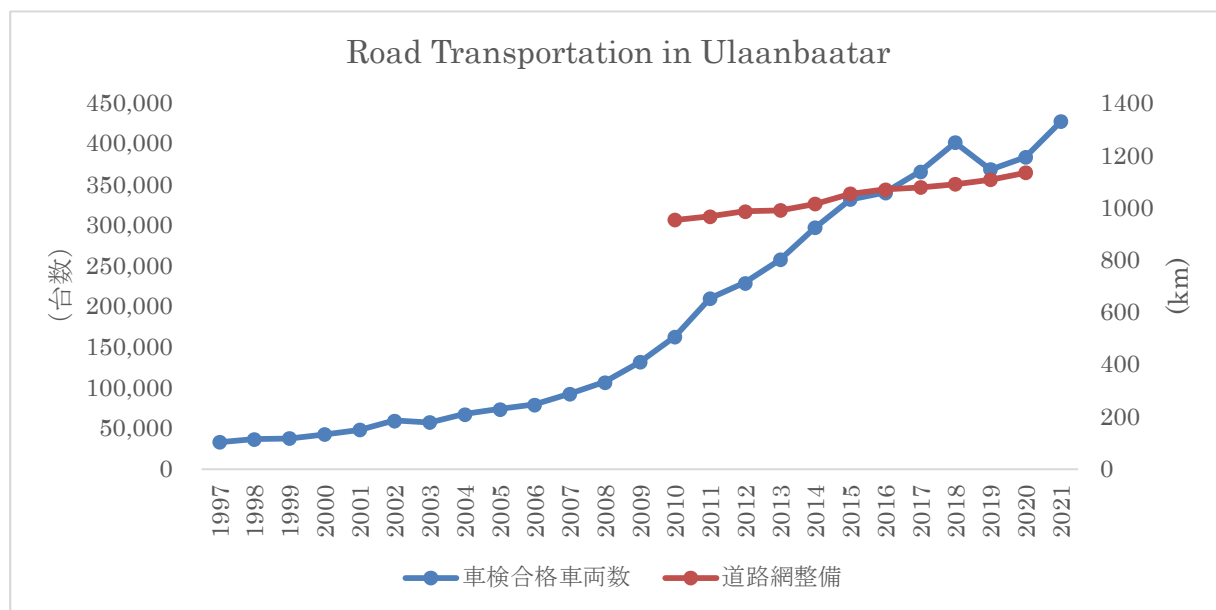
また、ジェンダーギャップ指数（世界経済フォーラム、2022）は、経済活動への参画や教育機会の男女格差は大きくなく、結果総合順位は70位（日本116位）と比較的高い。しかし、政治への関与については113位であり、総合順位に比して女性の政治関与が低い傾向にある。

### 1.2.3 運輸交通・都市開発

運輸交通では、UB市内の人口増加に伴い車両数が増加した結果、既存道路網の交通許容量を超え、慢性的な渋滞が発生。渋滞の一要因として、車両数の増加に伴う道路網の改良ができていないこと、自家用車に代わる公共交通の整備やサービスが不十分で、人口に対する車両保有数が増加していること（注 普通車の登録台数／人口は2016年で17%、年々増加し2021年は21%）、駐車場の不足や交通ルール・マナー違反、交通管理能力の不足等が挙げられる。2011年を基準に2020年時点で車検合格車両数は83%増加しているのに対して、道路網整備は18%の増加に留まっている。

交通渋滞による走行車両の速度低下と旅行時間増加は、市内移動を不便にするだけでなく、交通事故の増加や教育・医療等の公共サービスへのアクセス性低下、経済活動の停滞、さらに排出ガス増加に伴う大気汚染にも影響を及ぼしている。また、モンゴルは冬季の気温低下が顕著であり、気候に適した道路・橋梁の維持管理技術の向上も求められる。

図表 7 ウランバートル市 車検合格車両数、道路整備網の経年変化  
(出典：UBRD2030、モンゴル統計局)



都市開発・都市機能強化では、UB市への人口一極集中による交通渋滞や大気汚染の解消、逼迫する教育環境の改善等が課題となっている。これら課題の解決のためモンゴル政府は新空港周辺等における新都市開発計画を掲げ、多様なステークホルダー間の意見のとりまとめや実現性のある開発計画の策定に向け取り組みを開始している。また、地方部からUB市への人口流入が進む中、UB市近郊部ではインフラが未整備であるゲル地区が無秩序に広がり、環境への悪影響が顕在化している。このため、UB市はアパートへの居住を促進させるとともに、ゲル地区に居住を希望する住民に対するインフラ整備を実施している。

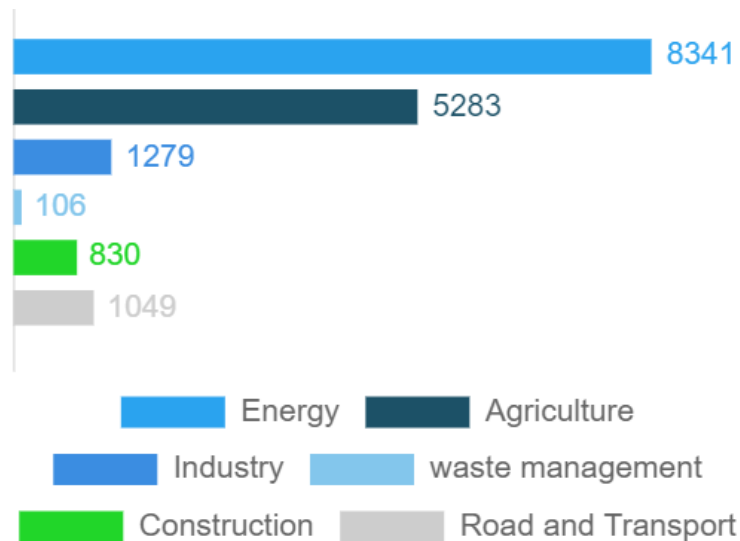
#### 1.2.4 環境・気候変動対策・防災

環境分野においては、モンゴルは2030年までのGHG排出量の削減目標をBAU<sup>2</sup>比▲22.7%と定めているが、その達成のための政策実行能力が十分でない状況。そもそも、GHG排出量の測定とモニタリングを行う体制と技術が不足している状態。排出削減には、エネルギー部門における再生可能エネルギー導入や省エネ推進、エネルギー効率の向上が求められるが、政府による排出削減の促進政策や電力系統安定化といった基盤整備が遅れている。また、エネルギー源の大半を石炭に頼る中、国際社会で議論されている脱炭素・低炭素に向けた取り組みも必要である。

<sup>2</sup> 追加的な対策を講じなかった場合

図表 8 セクター別温室効果ガス削減目標（2030年まで、千t-CO<sup>2</sup>換算）

（出典：Nationally Determined Contribution Mongolia）



UB市の大気汚染は近年改善傾向にあるものの、依然として深刻な状況であり、主要な原因の一つは石炭燃焼である。国内に豊富な石炭資源を有することから、電源・熱源を石炭に依存する構造が続いている。特に、市内のゲル地区の家庭における石炭利用は問題視されており、ゲル内熱源の電気への転換や、大気汚染物質の発生が少ない改良燃料の開発に取り組んでいる。もう一つの原因は、慢性的な渋滞である。都市人口と自動車保有率が年々上昇する中、道路混雑を緩和する信号制御や道路網の改良など、効果的な汚染源対策を実施する必要がある。また、各施策の大気汚染対策効果を定量的に把握するため、政府機関の大気汚染測定・モニタリングを含む能力の強化が不可欠である。

また、UB市では、廃棄物管理や水質汚濁も問題となっており、資源循環の構築と環境・生活環境保全への取り組みが重要。近年、廃棄物の量・種類の増加が見られるが、有害廃棄物（特に廃電気・電子機器、廃自動車や家畜残渣）が適切に処理されていない。対策として、廃棄物の減量、適正処理及びリサイクルを促進させることが重要。また、市近郊の工場排水の量、水質モニタリング体制の不足や、工場排水一次処理場の老朽化に伴い、排水基準が未達成のまま、生活水として利用される河川に放流されており、人体・家畜への影響が懸念されている。政府機関の排水規制監視能力の向上や、工場の前処理設備導入に対する補助等、管理・運営制度に向けた課題が残っている。

気候変動分野においては、気候変動の起因として洛雨量パターンの変化、気温上昇等による水資源不足、土壌・牧草地の劣化、干ばつが課題。また、モンゴルでは、自然災害、特にゾド<sup>3</sup>現象に対して脆弱性が高く、2010年のゾドによる農業生産高

<sup>3</sup> 極端な豪雪・低温・強風・飼料枯渇などの現象が重層することにより、遊牧民のあらゆる利用資源に破滅的な影響

の損失は GDP の 2%相当であった。適応策を講じない場合はその被害は拡大すると予測。さらに、国連気候変動枠組条約から提出が期待されている長期低排出戦略（Long term low emission development strategy）はまだ作成されていない。このため、気候変動の対応策や適応策として、気候変動に強靱な農畜産技術の促進、適切は水資源管理能力強化が求められる。

防災分野においては、UB 市近郊のホスタイ断層で大規模地震が発生した場合、UB 市内の 60%の建物が倒壊する可能性があり、また UB 市で 199 棟の建物に対して耐震性評価を実施した結果、185 棟に対して耐震化が必要とされている。市内中心部に旧ソ連時代に数多く整備された公共施設・設備は改修が遅れ老朽化が進んでいることも踏まると、市内中心部の公共施設に対し建築の耐震化が必要である。現在、耐震性評価方法に基づき公共建築物の耐震化事業を推進させようとしているが、このための人材育成（行政及び設計・施工業者における業務標準化の支援）が求められている。

#### 1.2.5 民間セクター開発

鉱業に依存するモンゴル経済の安定的な発展には、産業多角化が不可欠である。また、モンゴル企業の 7 割は中小企業で占められている（労働力人口の 7 割にもあたる）ため、中小企業振興が産業発展の基盤となる。特に、COVID-19 により影響を受けた中小企業の経営能力の強化は引き続き重要課題である。

中小企業の育成にあたっては、経営戦略、人事管理、マーケティングといった経営に関する能力・知識が不足した経営者も多いことが課題となっている。また、企業向け与信は鉱工業部門に集中しており、高い融資金利、短い融資期間、高い担保要求率、審査能力不足といった要因もあり、中小企業の資金へのアクセスが阻害されていることから、金融アクセスへの改善が必要。この背景には、企業の与信情報（企業概要、事業規模、財務状況等）が入手困難という状況もある。

二国間の経済連携としては、2016 年 6 月に両国の経済連携協定が発効されたことを受けたビジネス交流に対する機運は高まっている。また、高度知識を習得して日本をはじめ海外で就労しているモンゴル人を、還流人材として自国で活用する方策も求められる。

鉱業以外の産業では、モンゴル政府によりデジタル／ICT 産業が強化対象とされている。しかしながら、国内の市場規模の小ささが産業の発展の上で障がいとなっており、ICT セクター従事者の人口比は比較的高いが、絶対数ではアジア諸国でも最低水準であり、海外で経験を積んだ高度人材が帰国してモンゴル国内で働く産業環境の整備が求められている。一方、デジタル知識や起業意欲を持った若者によるスタートアップ企業設立・参画の機運は高く、今後の成長が期待される。モンゴルは途上国の中では IDI が 4.96 ポイントと比較的高く、科学技術分野専攻の高学歴人材が多く育成さ

れ、ベトナムやインドといった他のアジアのオフショア拠点よりも比較的安価といった優位性を有する。デジタル／ICT 産業の活性化には、モンゴル政府による戦略策定に加え、海外市場の開拓や海外投資家とのネットワーキング、継続的な起業振興のための産官学を巻き込んだスタートアップ・エコシステムの整備・強化等が望まれる。

また、学术界（高等教育）と産業界のニーズにギャップがあり、モンゴル政府は現在大学のカリキュラム改善や教員の育成に取り組んでいるが、今後一層、高度産業人材育成に繋がる教育・研究システムの強化や産学官連携の推進が求められる。

観光分野においては、貴重な観光資源や美しい自然環境を活かした観光開発が、民間セクター振興と地方開発の観点で期待される一方、観光業界は COVID-19 により大打撃を受けており、民間のステークホルダーと協調して需要の回復を図り、観光業の復興に向けた観光復活戦略の構築を図ることが急務。観光国家政策が策定されているものの、実施されている計画は限られており、財源の確保、及びモンゴル政府内で繰り返される機構改革による政府機関の実施体制の脆弱性の改善が課題。観光振興による雇用創出も期待されるが、厳寒期は観光客数が落ちこむため事業者にとっては従業員を通年で雇用することが難しく、観光分野の人材が限定的となっている。また、観光資源保護や、宿泊・滞在施設や交通網等のインフラ整備も課題となっている。

#### 1.2.6 農牧業

モンゴルの農牧業は、鉱業に次いで GDP の約 7.6%（2021 年）を占め、労働人口の約 3 割が従事する同国の基幹産業である。また、製造業では食品と繊維加工の 2 部門が製造業全体の売上総額の約 21%（2019 年）を占めている。近年、鉱物資源価格の下落等の影響を受け、国の経済成長率が鈍化する中、農牧業及び農畜産品加工業は、同国の産業多角化の主翼を担う産業として位置付けられている。

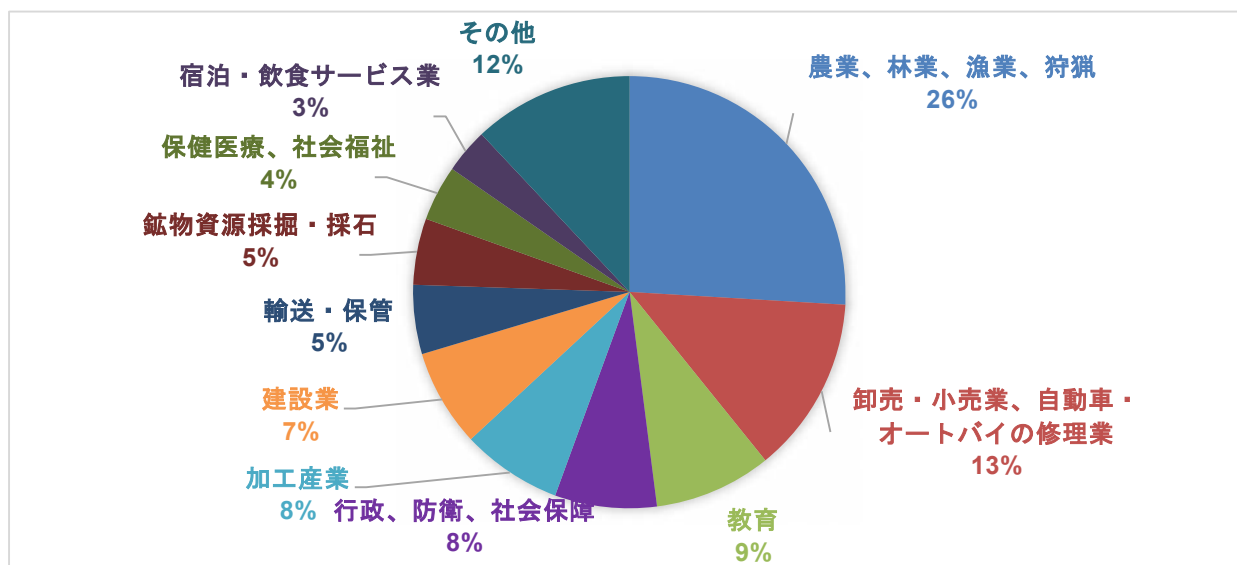
畜産分野では、社会主義からの体制移行後の爆発的な家畜増加の問題は、モンゴルの重要な自然資源である草原の荒廃を惹起しており、家畜バランスの変化等による草地荒廃、ゾド被害、口蹄疫等伝染病の被害により、牧畜業の持続性が脅かされている。また、冬になると家畜が痩せるため、毎年秋に大量に屠畜されるが、この時、疾病有無の確認なく衛生的に屠畜処理されず、生産者・生産地が不明のまま流通し、市場価値が低下している状況である。このため食肉サプライチェーンの拡充と、高付加価値化に向けた食肉製品の規格基準の整備、輸出基準を満たす獣医衛生分野での伝染病対策が求められる。また、その際、急増するヤギとヒツジの肉や毛皮を活用した製品の開発や販売等のビジネスの促進が特に望まれる。

農業分野では、作付面積と収穫量は増加傾向であるものの、厳しい気候条件もあり国産野菜の生産・供給量はその需要に追いついていない。約 50%を中国等からの輸入野菜に依存しているため、輸入代替を図りモンゴル産の野菜生産・供給の増加が求められることから、国産野菜の生産性の向上や栽培時期の延長を図る必要がある。



図表 9 産業別雇用者数構成比、2021 年

(出典：モンゴル統計局)



具体的な取り組みとして、モンゴルの気候に適応可能な種子開発と温室による育苗・移植栽培の導入を促し、野菜の付加価値や競争力の強化が挙げられる。一方、穀物に関して小麦の自給率は100%を達成できているが、油用菜種や家畜飼料の国内生産・流通は確立されていない状況。モンゴル政府は食料自給率100%及び食料輸出国となる目標（食料供給・安全保障に係る対策（2022年6月））を掲げており、実現させるには農牧業分野における法的環境の整備・業務運営の改善を通じて、地域ビジネスの展開と新産業の創出を図る必要がある。さらに農畜産物の関連商材（カシミアやチャツルガン、ヤギやヒツジの蹄など未利用資源を用いたペットフード、養蜂など）の輸出ポテンシャルを明らかにし、輸出を志向したビジネス商材の組織的基盤を構築することを目的とした産業クラスターの形成と、各商材の市場競争力の強化を促す必要がある。

さらに、2020年以降のCOVID-19拡大、2021年の中国のゼロコロナ政策、2022年のロシアによるウクライナ侵攻の影響により、輸入に頼る食料サプライチェーンは分断され、食料価格の高騰や食料品の品薄といった食料安全保障が脅かされ、食料システムの脆弱性が露呈した。モンゴルにおける食料安全保障を確保するためには、持続可能な食料システムの構築に向け、生産、加工、流通、販売といったバリューチェーン全体の強靱化が重要となる。特に、加工技術レベル、コールドチェーンを含む物流網の整備、国際基準を満たす品質と衛生管理が主要な課題。さらに、モンゴルの農家の7割は、農地面積が1ヘクタール以下の小規模農家であるため、食料の生産に対する支援では、市場を意識した農家の意識改革など、農家の生計向上も重要となる。



図表 10 食品別輸入比率、2021 年

(出典：雑誌「食品革命」)

順位	項目	輸入率
1	魚	100%
2	米類	100%
3	砂糖	100%
4	植物油	100%
5	鶏肉	99%
6	果物	98%
7	塩	97%
8	ミルク（粉末）	82%
9	バター類	67%
10	卵	49%
11	野菜	38%
12	乳製品	41%
13	パン等の小麦粉で作った食品	33%
14	小麦粉	1%
15	肉	0%
16	じゃがいも	0%

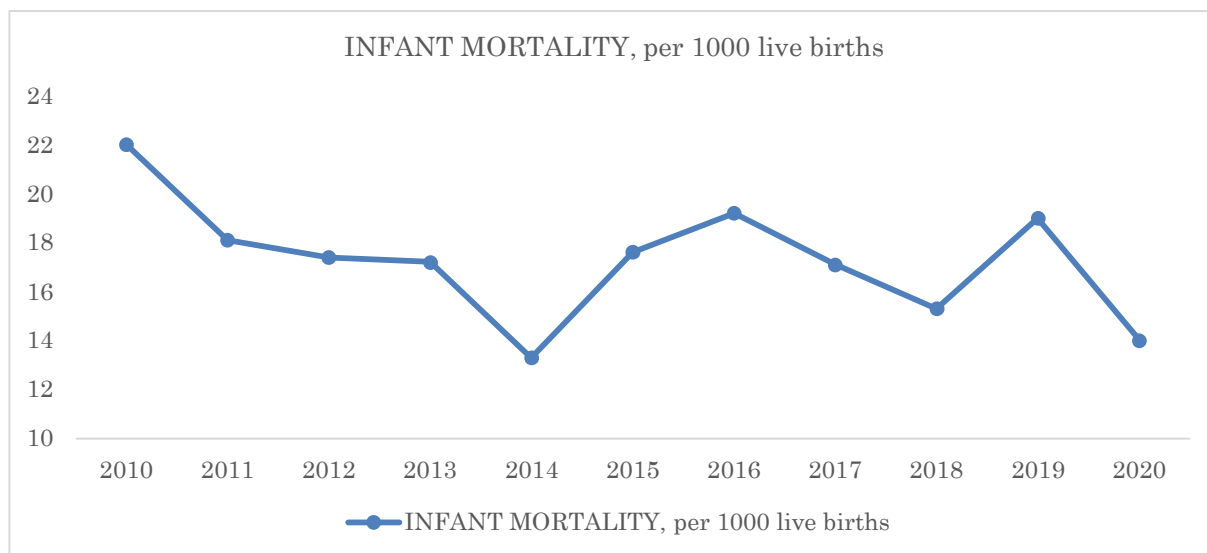
### 1.2.7 保健医療

質の高い保健医療サービスの提供にむけて、地方も含めた保健医療人材育成の体制強化が必要。医師、看護師、助産師の大学等卒業後の研修制度が確立されていないために、臨床経験が少ない医療従事者が多いことが課題となってきた。これまで日本による協力により、医師の卒後研修を中心にカリキュラム改善等実施体制の強化が進んでいるものの、臨床実習の機会は依然不十分であり、とくに地方での人材育成機会の拡充が求められる。臨床実習を行うモデル病院の確立により、研修に関する知見や機会の普及が期待される。

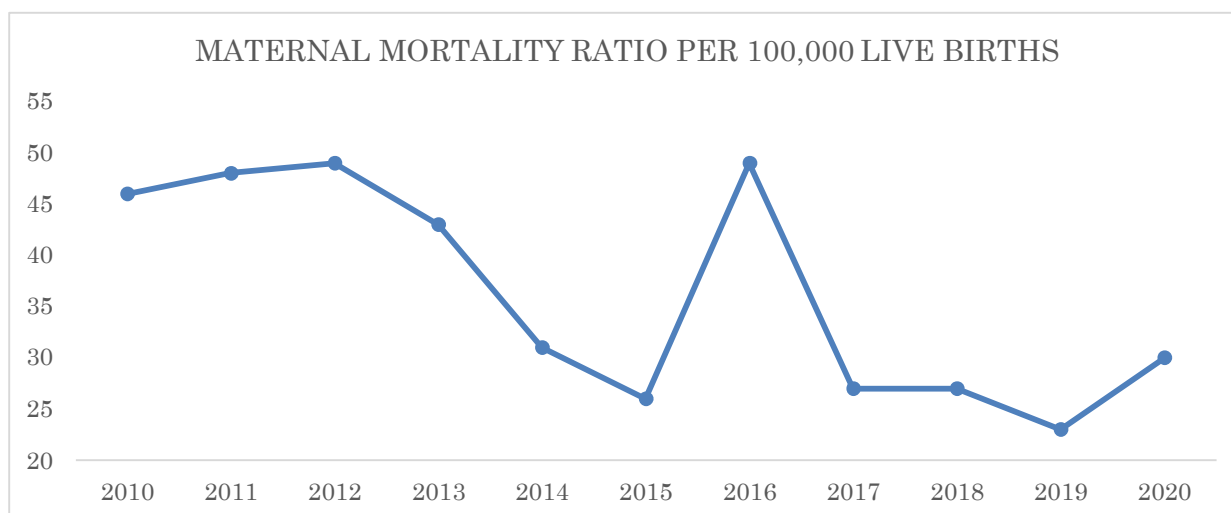
地方部と都市部とで、質の高い医療サービスへのアクセス格差が顕著。モンゴル政府は、大学卒業後の若手医療従事者を地方で勤務させることで地方への医師の配置を進めているが、一定期間の勤務が終わった後には首都で勤務を希望する医師も多く、人口の多い都市部に医療施設・人材が集中している。また、家庭医や地域病院など1次2次レベルで提供される医療サービスへの不信感から、多くの患者が（主に首都にある）3次医療へ直接アクセスしている。また、モンゴル全体の母子保健指標においては、乳児死亡率、妊産婦死亡率ともに改善傾向にあるが、首都UBと各地方部を比較すると、インフラ未整備の地方部ではまだ改善がみられていない。

医療サービスの地域格差の是正には、医療従事者の研修制度の強化による医療従事者の診断能力の底上げが求められる。

**図表 11 乳児死亡数（出生 1,000 あたり）**  
（出典：モンゴル統計局）



**図表 12 妊産婦死亡数（出生 100,000 あたり）**  
（出典：モンゴル統計局）



このような状況下、3次医療へのアクセス集中による医療サービスの質の低下に対処するため、近年保健省は医療情報の集約化（各病院が保有する電子カルテを一元的に共有するシステムの開発など）による効率的なリファラルシステムの整備に力を入れている。しかしながら、正確な診断や医療サービスの提供が可能な1次・2次医療の人材育成、また情報管理システムの構築が追い付いていない。

更には、COVID-19 流行時は、隔離施設でのクラスターや院内感染等が発生し、

モンゴルの感染症診断能力、感染制御・モニタリング能力の欠如が露呈した。流行性のある新興感染症のみならず、結核や人獣共通感染症といった継続的に蔓延する感染症対策も課題である。

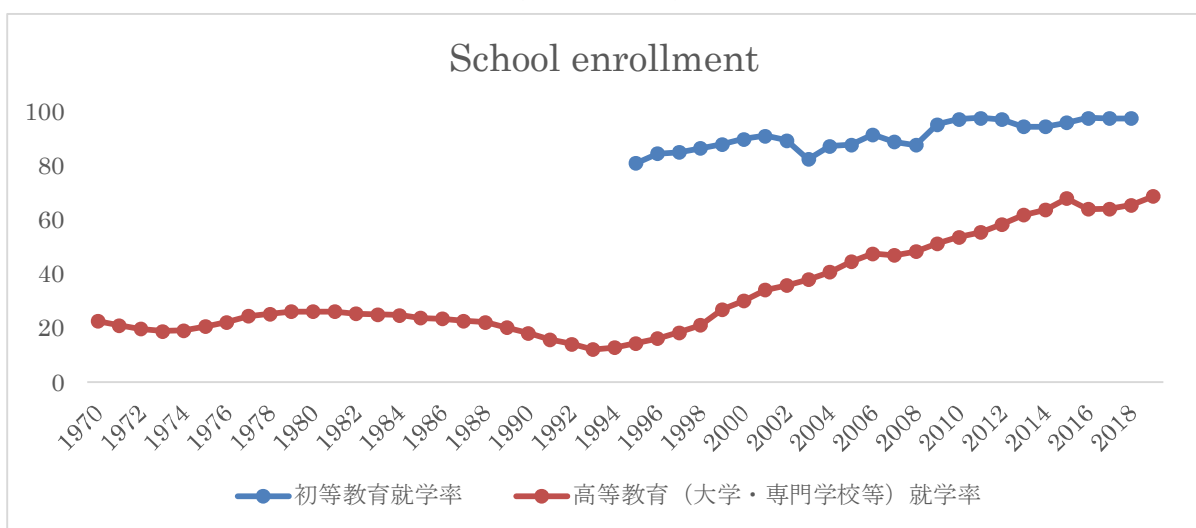
また、経済成長に伴い非感染性疾患が増加傾向にあり、疾病構造の変化に対応した医療体制の構築が求められる。脳血管疾患や悪性腫瘍などにも対応できる高度な治療技術の普及や予防の強化も重要。児童の間では発育不全や栄養偏重が問題となっているが、教育を通じた食事に関する正しい知識の普及や習慣付けによって、栄養バランスのとれた食事の推進が望まれる。

### 1.2.8 教育・社会保障

就学率は初中等教育で 96~97%、高等教育で 68%と高いものの、教育の質の面で都市部と地方部、一般家庭と遊牧民・貧困家庭・障害児の間の教育格差が課題として残り、2020 年に始まった COVID-19 拡大は、生徒の学力向上につながる質の高い教育を提供する機会を喪失させた。特に地方部での教育環境の脆弱性（教員の技能や設備・資金の不足）は、都市部への人口流入にもつながっている。その結果、都市部でも、生徒数の増加に伴う教育設備不足により教育環境が悪化し、十分な教育機会の提供が困難な状況になっている。障害児の教育アクセスでは、発達及び障害特性の状況に応じた教育が十分に提供できてない等の課題がある。

高等教育分野では過去 10 年の経済成長に伴い産業界の人材ニーズも高まったが、高等教育修了者が産業界の求める技術レベルに達しておらず、既存の高等教育により即戦力となる産業人材が育成されず、産業発展に繋がっていないという課題があった。これを受けて、モンゴル政府は、現在高専や日本の大学への留学生の派遣による即戦力で活躍できる工学系の人材育成を行うとともに、大学のカリキュラム改善や教員の育成及び、研究能力向上に取り組み、研究成果の民間セクターでの活用を目指している。

図表 13 就学率 初等教育/高等教育  
(出典：世界銀行)



社会保障分野では、社会福祉サービスの大半（99%）を占める現金給付の制度が、種類の多さ、給付手続きの煩雑さ、支給対象範囲の曖昧さなどの要因によって複雑な構造になっているため、支援を求める人へ適切なサービスが届けられていない。COVID-19 禍では、現金給付を繰り返し実施したことにより、社会福祉予算が財政を圧迫する構造がさらに拡大した。また、サービス提供の体制にも課題があり、社会福祉に携わる公務員、ソーシャルワーカー、介護人材などの能力強化に加えて、複雑な給付制度の受給資格チェックで多忙となっているソーシャルワーカーの業務適正化が求められる。

就労支援に関して、モンゴル政府は「福祉から就労へ」のスローガンのもと、福祉手当の給付から貧困者の就業を支援している。一方で求職者・失業者への研修や起業への融資を行う雇用促進プログラムでは、同プログラムが提供するサービスの失業者の利用率と利用後の就職率が低く、効果が発揮されていない。この就職率の低さの要因に関する政府や民間団体の見解として、福祉への依存、賃金の低さ、労働意欲の欠如が要因に挙げられている。

建物や公共交通機関がアクセシブルではなく環境整備が不十分であることも、障害者の就労や就学といった社会参加が進んでいない一因である。また、高齢者人口が増加しつつあり、介護人材の育成や社会インフラ整備のニーズが高まることが見込まれている。

## 第2章 協力の方向性

### 2.1 モンゴルへの協力の意義

中国とロシアに挟まれ、地政学的に重要な位置にあるモンゴルの安定した成長を支援することは東アジア地域の安定にとって重要。日本はモンゴルの市場経済体制移行期の混乱時から、ODAによる積極的な協力を実施しモンゴルの経済成長を支援。これら支援はモンゴルの日本に対する信頼の醸成にも寄与しており、国際場裡でモンゴルは日本を一貫して支持。

戦略的パートナーシップの構築や両国間の活発な要人往来だけでなく、日本への留学生は3,000人超と、人口比での留学生数は世界でもトップクラスであり、特定技能に関する協力覚書も在留資格創設後早期に締結されるなど、日本にとって重要なパートナー国の1つ。良好な両国関係の更なる発展のため引き続き協力する意義は大きい。

また、JICA SDGs ポジションペーパーで掲げている10のSDGsゴール分野を中心に、モンゴルにおける課題に効果的に貢献できる可能性の高い分野で支援する意義は大きい。

### 2.2 現状の課題認識に基づく協力の方向性に関する見直し

過去の協力を振り返り、各分野において一定の成果が出ていることを確認した一方、経済・社会情勢の変化や、これまでの協力実績を踏まえ、モンゴル国内の支援ニーズが変化している側面もあり、その点も踏まえ新たな協力の方向性を検討した。

結果、ガバナンス、都市インフラ整備・産業多角化、社会サービスという3つの重点分野を継続しつつ、2016年の経済危機、2017年IMFプログラム要請から財政構造の改善に取り組んできた点、一方で完全な回復を待たずして発生したCOVID-19の蔓延による負の影響からの再生、中国の国境封鎖による経済・社会への影響と、ロシアのウクライナ侵攻等による対外的な情勢の変化と影響も考慮し、次のとおり新たな協力の方向性を提案する。

### 2.3 今後の協力の方向性（三層構造）

上述の通り、民主化以降モンゴルの市場経済化は進展し、社会サービスも一定の水準を達成。他方、鉱物資源収入に依存する脆弱な経済構造は変わらず、COVID-19拡大による打撃、更には中国の国境封鎖とロシアのウクライナ侵攻による影響で財政状況は改善の兆しが見られない。左記のような流動的な環境を踏まえ、JICAとして、政府組織・財政の強化、質の高い都市インフラ整備と、デジタル/ICTを含む産業の多角化を推進しつつ、社会サービスをより脆弱層へターゲットを絞り、緊急度・重要度を踏まえた社会の強靱化に貢献することを基本として協力を展開していく。

図表 14 協力の方向性（新・旧）とグローバルアジェンダ

（旧）

持続可能な経済成長の実現と社会の安定的発展	
重点分野 （中目標）	開発課題 （小目標）
健全なマクロ経済の運営とガバナンス強化	公共財政管理の向上
	活力ある市場経済の推進
環境と調和した均衡ある経済成長の実現	産業多角化の推進と地域開発戦略の強化
	成長を支える質の高いインフラ整備
	環境にやさしい安全な都市の開発
インクルーシブな社会の実現	社会の状況に適合する保健医療水準の達成
	基礎的社会サービスの質向上
	障害者の社会参加・社会包摂の推進



（新）

援助の基本方針（大目標）： 持続可能な経済成長の実現と社会の安定的発展		重点分野 （中目標）	開発課題 （小目標）	整合するグローバルアジェンダ
健全なマクロ経済の実現に向けたガバナンス強化	<u>公共財政の規律強化と金融システムの育成</u>		公共財政・金融システム	
	<u>ガバナンスの強化</u>		・ガバナンス ・デジタル化の促進	
環境と調和した均衡ある経済成長の実現	<u>環境と防災に配慮した都市インフラ整備</u>		・都市・地域開発 ・運輸交通 ・気候変動 ・環境管理 ・資源・エネルギー ・防災・復興を通じた災害リスク削減	
	<u>産業多角化・地域発展のための産業育成</u>		・民間セクター開発 ・農業・村落開発 ・デジタル化の促進	
誰一人取り残さない社会の実現	<u>保健医療の質とアクセスの向上</u>		・保健医療 ・栄養の改善	
	<u>基礎的社会サービスの強化</u>		・教育 ・社会保障・障害と開発	

### 第3章 JICA が取り組むべき主要開発課題の導出

これまでの課題・支援の意義を踏まえ、各開発課題に対する JICA の協力の方向性は以下の通り。

#### 3.1 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

これまでは、公共財政管理と市場経済推進のためのビジネス環境の改善や投資環境の整備を支援の柱としてきた。一方、現在の経済・財政状況に鑑み、「マクロ経済政策の策定・運営と一貫性のある歳出・歳入管理」と、「健全な金融システムの育成及び安定化」に焦点を絞り、「公共財政管理と金融システムの育成」を1つの開発課題（小目標）に整理し、経済の中長期的な成長への貢献を目指す。

また、行政をはじめ公的機関の機能の再生を目的とした、「ガバナンスの強化」を新たな開発課題として位置づける。

##### 3.1.1 公共財政の規律強化と金融システムの育成

COVID-19 による財政赤字の拡大やロシアのウクライナ侵攻による物価への影響等の課題を乗り越えるため、より健全な財政安定化のための方策として、自己財源である歳入の基盤強化と適切な資源配分が不可欠。歳入基盤の強化と歳出管理における長期開発政策との整合性や規律性・持続性の強化を図ることにより、資源を効果的に配分し、開発政策を具現化できる財政基盤の構築形成を検討する。また、モンゴルが置かれた中露依存緩和のため、厳しい経済状況を救うための財政支援を検討していく。

国税の適正かつ公平な賦課・徴収の執行により歳入基盤の強化に寄与する税務行政分野に対しては、モンゴルの市場経済への体制移行後から長きにわたって支援し、日本の税法を参考に策定された改正税法の執行により、歳入面での改善がみられている。一方、税務行政の更なる業務効率化や透明性確保に向け、ビッグデータや AI 技術を活用した業務プロセスの改善、デジタル化への支援を検討する。また、現行の公共投資計画の能力強化の状況を見極めた上で、中期予算計画の導入に向けた公共投資の効率性向上と外部監査機能強化を視野に入れた協力を検討する。中長期的なマクロ経済推計のニーズに対しては、マクロ経済予測を分析するためのモデル改良を図り、定期的なマクロ経済報告、行政官に対する政策立案能力の強化に対し支援を継続する。

金融分野では、債券市場の国際基準に沿った適切な運用、規制監督の能力向上に向けた支援が望まれる。債券市場の更なる発展のため、証券化商品等の OTC における取引商品の拡大、銀行以外の機関投資家の育成、社債発行を促進するための格付機関や債券保証の仕組み等を周辺の制度整備を並行して検討していくことが必要である。IMF からの提言にもある銀行セクター改革を後押しすべく、これまでの日本の協力実績を踏まえ、債権格付け、証券化商品のグッドプラクティスの共有な

ど債権市場の深化に向けて FRC への支援を検討する。

### 3.1.2 ガバナンスの強化

COVID-19 拡大やロシアのウクライナ侵攻の影響により、経済は大きな打撃を受けており、投資環境を整えるニーズはあるものの、それ以上に公共事業を適切かつ効率的に施行する行政官の人材育成、行政組織としての機能改善（汚職対策を含む）が急務となっていることから、行政の透明化、E-Mongolia 政策の推進（電子政府化に伴う法的環境整備、行政システムの標準化、公務員のデジタルリテラシー向上を含む）、サイバーセキュリティや ICT の活用による汚職の防止や人材育成を通じた同分野の裾野拡大を通じた、ガバナンスの強化を新たな開発課題（小目標）に位置付け、協力の柱とする。

政府／行政機能の強化、特に汚職防止については、複数の国際機関が対モンゴル支援で最も重要な開発課題と位置付けている。司法分野では調停制度の構築を支援してきたが、政治家の汚職問題が国内のデモを引き起こす等裁判所の法執行能力が問われていること、また国会議員や公務員に対する倫理感醸成へのニーズが高まっていることから、日本国内の支援リソースを勘案しつつ、法・司法分野の人材育成として長期研修等を活用した支援を検討する。これは、COVID-19 の蔓延による負の影響からの再生（公職の効率の再生）に資するものである。

また、我が国人事院の制度を参考に、モンゴルの公務員制度改善に資する協力も中・長期的な課題として検討する一方、日本のみで制度全体を改善していくことは構造上難しいため、国際機関と連携し、国際的な支援枠組みの中で日本が強みを発揮できる分野での支援可能性を追求する。なお、これまでの若手行政官の人材育成事業として実施している JDS や長期研修は、少ない人口の中で優秀な人材を育成し国づくりに貢献できるよう引き続き継続する。

## 3.2 重点分野 2：環境と調和した均衡ある経済成長の実現

全人口の約半数が居住する UB 市では、年々人口集中率が高まり、生活インフラの需要と供給が追いついておらず、都市化に係る様々な課題が生じている。これまでは各課題に協力を実施していたが、モンゴルが気候変動の影響を受けやすい環境にあることを背景に、コベネフィット型の協力が求められている。特に、SDGs の観点からも、大気汚染に対するマルチセクショナルな取り組みが社会開発全体を押し上げる可能性が高く、気候変動対策に関し、日本が優位性をもつ技術を活用しつつ、低炭素化の実現にむけた GHG 排出削減を目指し、エネルギー、都市開発、運輸交通、環境管理、防災等の分野における開発課題の解決と、気候変動対策の双方に資する取り組みが有効である。このため、「成長を支える質の高いインフラ整備」と「環境にやさしい安全な都市開発」を 1 つの開発課題（小目標）に整理し、「環境と防災に配慮した、強靱な街づくりに資する都市インフラの整備」として、協力を進める。



### 3.2.1 環境と防災に配慮した都市インフラ整備

大気汚染対策については、政府機関のモニタリング能力向上と冬季に使用する暖房用改良燃料の導入に向け協力を継続するとともに、渋滞でアイドリングする車両からの排出ガスを抑制するため、渋滞緩和に向けた道路網の改良、交差点の立体交差、運輸交通システムの構築を検討する。これは、COVID-19の蔓延による負の影響からの再生（中央と地方の再生）に資するものである。

また、GHG排出量の大部分を占めるエネルギー分野は、現時点で石炭火力発電が電力供給の主軸となっているが、徐々に国産資源を活用した再生可能エネルギー導入促進が重要。具体的には、風力や太陽光といった変動性再エネ導入に伴う出力変動に柔軟に対応可能な系統運用の実現に向け、揚水発電や蓄電池といった電力貯蔵システムの導入支援や、系統運用技術の高度化の支援を進めていく。これは、COVID-19の蔓延による負の影響からの再生（エネルギーの再生）と中露依存緩和に資するものである。他方、エネルギー需要における割合の大きい冬季の暖房需要（熱需要）に対しては、現在の技術では石炭を活用せざるを得ない現実があり、将来的なカーボンニュートラルの実現に向け、熱供給の低炭素化に向けたビジョンも併せて検討する。

さらに、首都への人口集中緩和策として、新ウランバートル国際空港周辺に衛星都市が整備されるにあたり、都市環境問題の解決を念頭にしたスマートシティ技術の導入や経済自由地域の法制度整備の支援を進める。また、地震対策に係る技術支援、及び重要な公共建築に対する耐震化の促進等、強靱な都市基盤整備を推進していく。これは、COVID-19の蔓延による負の影響からの再生（中央と地方の再生）と中露依存緩和に資するものである。

なお、多岐にわたる気候変動対策に効果的に対応していくため、緑の気候基金（Green Climate Fund: GCF）等の外部資金を活用した案件形成や他事業との連携も同時に模索していく。

### 3.2.2 産業多角化・地域発展のための産業育成

国際資源価格に左右されやすい鉱物資源への過度な依存からの脱却のため、鉱業に次ぐ産業の育成を目指し、成長ポテンシャルを有する産業の振興、投資の促進を支援する。これまで、市場経済促進のための法制度整備や工学系人材の育成等を行っており、法制度は一定程度整備されている。また、工学系人材の育成は、国立大学・科学技術大学・高専を対象に行い、結果、モンゴル国内の産業界から評価・積極的に登用される人材が育っている。今後は、具体的な成長産業として、デジタル・ICT、農牧業、観光分野をターゲットとした協力を推進しつつ、工学系人材育成は、対象となる教育機関や分野の拡充等を検討する。

特に、デジタル／ICT産業については同産業自体の振興に取り組むとともに、他

セクターの協力においても、データ利活用やデジタル技術活用を含むDXの推進を念頭に置くことを検討する。

また、農牧業については「モンゴル政府が挙げる農畜産物の自給率向上と輸出国となる」という目標の実現に向けて、中小企業向けのツーステップローンの検討や市場志向型農業の実施体制確立の支援を継続する。観光業については、地域の特徴を活かした観光商品開発や観光プロモーション等を通じた観光開発の支援が望まれる。なお、モンゴル日本人材開発センターにおいては、将来日本で活躍し帰国後にモンゴルの産業発展に寄与する外国人材の育成やビジネス交流拠点としての機能強化、現地企業と日本企業の協働・連携関係の強化等の活用を検討していく。

鉱物資源からの依存度を緩和していくことを目指す一方、豊富な鉱物資源を有するモンゴルにおいて、鉱業分野そのものの重要性は長期的に残ることから、同分野の生産性の向上や高付加価値化に向けた取組みも、既存の協力で育成した人材を活用する等により、引き続き後押しする。

これらは、いずれもCOVID-19の蔓延による負の影響からの再生（産業の再生、公職の効率の再生）と中露依存緩和に資するものである。

### 3.3 重点分野3：誰一人取り残さない社会の実現

これまで、「インクルーシブな社会の実現」として、保健・教育サービスの格差是正や質の向上を図ってきた。また、社会保障分野は、特に障害者支援や年金制度の構築など、社会構造上取り残された人々を取り込む制度改革を実施してきた。結果、保健分野ではモンゴル日本病院（日モ病院）を中核として、地方へ赴任する医療人材の育成拠点を整備した。また、教育分野も学校建設により環境を整備し、カリキュラム改訂等を通じ、指導要領にも一部反映され、量・質ともに改善した。社会保障分野では、障害児に対する早期療育制度の開始や障害者白書の作成・公表が行われ、これまで不可侵領域であった障害者が、社会の中で認知されるようになってきた。

一方、COVID-19による経済的打撃による社会保障費の支出は、他の新興市場国と比較してもモンゴルは高い水準にあり、特に所得制限のない福祉手当の比率が高いと言える（別添図表4参照）。多くの国際機関から、こうした社会保障予算や社会サービスの支出について、ターゲットを絞ることが求められており、今後の協力においては、幅広く社会サービスを広げていくのではなく、社会の中で取り残された人々に焦点を当て、より効率的・効果的な社会サービスの提供を目指していくことが望まれる。そのため、教育分野と社会保障分野を1つの開発課題（小目標）に整理し、「基礎的社会サービスの強化」として協力を進める。また、保健分野と合わせ、重点分野（中目標）を「誰一人取り残さない社会の実現」と改定する。

#### 3.3.1 保健医療の質とアクセス向上

これまでの協力のアセットも活かし、保健医療人材の育成を軸として、UHCの実現に寄与するための協力を進める。日本の無償資金協力で整備した大学附属病院で

あるモンゴル日本病院（日モ病院）が教育病院としての役割を果たすよう、院内の教育体制・指導者の育成及び研究能力強化に向けた支援を継続する。加えて、保健医療人材の育成を通じ、地方における医療サービスの質向上を目指すために、医師に加え看護師、助産師の卒後研修制度の包括的な強化にも取り組む。ニーズが増大する非感染性疾患については、日モ病院を中心に非感染性疾患の診断・治療能力の強化を目指すとともに、学校給食を通じ、生涯に通じる栄養改善の基礎作りと疾病予防につなげる。

### 3.3.2 基礎的社会サービスの強化

教育分野では、ターゲットを地域間の教育格差の拡大といった社会的動向の影響を受けやすい子ども及び脆弱層（障害者、貧困層、高齢者等）に焦点をあて、取り残された脆弱層に対する教育サービスの提供を念頭に、インクルーシブ教育の推進や教育格差改善、教科書・教材を通じた学びの改善のための協力を進める。また、高等教育分野では、今後成長ポテンシャルが高い産業のニーズと合致した人材開発の実施体制作りの両面からの支援を行う。教育内容の質の改善と、輩出人材数の拡充の両者を念頭に置き、教育から産業振興への支援を実施する。

社会保障分野では、現状、障害者に対する一貫した協力による社会の多様性担保の基盤整備が進んだこと、また年金徴収能力や年金分野の財政検証能力向上のための研修を通じた人材育成を行ったことが挙げられる。今後の方針は、COVID-19 禍で露呈した社会の脆弱層に焦点を当て、特に社会福祉体系を見直し、特に就労を念頭に置いた自立支援のための支援を進める。

## モンゴルに対する協力実施上の留意点

- COVID-19 拡大やロシアのウクライナ侵攻により生じたモンゴルの社会・経済への影響の軽減や、社会・行政組織の強化に貢献するプロジェクトを推進（再生・復興の観点）。また、上述の理由から中国・ロシア経由の燃料や物資輸送の遅延・停滞、輸送費の高騰が顕著になると見込まれる。更なるインフレやエネルギー供給への影響も予想され、社会・経済の不安定化を注視するとともに、機材供与やインフラ支援については輸送費や材料費の高騰を念頭に置く必要がある。なお、モンゴルは中進国入りを間近にし、日本の開発政策に合致しモンゴルの開発課題解決に資する案件形成がこれまで以上に求められる。
- モンゴル政府は電子政府を採用し、デジタル化を積極的に推進する方針に合わせ、各分野の協力内容においては、データ利活用やデジタル技術の活用を含むDX推進を検討。
- モンゴルの省庁の職員数は一省当たり70～100名程度と規模が小さいことに加え、異動等が多く職員の定着率が低い傾向にある。2019年に公務員法が改定され、各省の局長以下は政治任用でなくす等の変更があったが、施行の徹底には引き続き時間を要する。このため、技術協力の成果が確実に引き継がれるよう、協力にあたっては制度化、マニュアル化、セミナー等の技術移転の活動時に中央省庁だけでなく、シンクタンクとして機能する研究者等、必要な関係機関を巻き込む工夫が必要。
- 寒冷期に適応したインフラ整備や実証実験をプロジェクト内で検討する場合、一定のモニタリング期間を考慮した協力期間設定が必要。また、寒冷期（特に11月中旬～3月中旬）は政府規定により野外での工事は行えないため、協力期間の設定に留意が必要（コンクリート・アスファルト等の素材や気温等様々な条件を基に工事可否が決定される）。
- 日本及びモンゴル両国の企業・NGO、自治体、アカデミックとの連携を一層強化し、開発効果の効率的かつ持続的な発現・向上を目指す。

以 上

モンゴル  
JICA 国別分析ペーパー  
別添資料

2023 年 1 月版

# 目次

第1章 モンゴルの現状 .....	3
1.1 実体経済（成長のトレンド、一人当たり所得等） .....	3
1.2 財政・公的債務.....	4
1.3 金融 .....	7
1.4 国際収支・対外債務 .....	7
1.5 政治 .....	8
1.6 社会 .....	9
1.7 産業の動向.....	13
1.8 貧困削減 .....	16
第2章 モンゴルの開発政策・計画及び主要開発課題、セクターの分析.....	20
2.1 モンゴルの開発政策・計画.....	20
2.1.1 長期開発政策「ビジョン 2050」 .....	20
2.1.2 モンゴル国5ヵ年開発基本方針（2021-2025） .....	21
2.1.3 2020年-2024年度 政府行動計画.....	21
2.1.4 新再生政策.....	22
第3章 JICA及び他ドナーの協力状況 .....	23
3.1 日本及びJICAの協力状況 .....	23
3.1.1 公共財政・金融システム・ガバナンス .....	24
3.1.2 運輸交通・都市開発 .....	25
3.1.3 環境・気候変動対策・防災.....	25
3.1.4 民間セクター開発 .....	26
3.1.5 農牧業 .....	26
3.1.6 保健医療 .....	27
3.1.7 教育・社会保障.....	27
3.2 二国間及び国際機関による援助動向 .....	28
3.3 主要開発課題別の主要ドナーの協力状況 .....	30
3.3.1 公共財政・金融システム.....	30
3.3.2 ガバナンス .....	31
3.3.3 運輸交通・都市開発 .....	31
3.3.4 環境・気候変動対策・防災.....	32
3.3.5 民間セクター開発 .....	32
3.3.6 農牧業 .....	33
3.3.7 保健医療 .....	34
3.3.8 教育・社会保障.....	34

## 図表

図表 1	GDP 成長率及び主要鉱物価格 推移 .....	3
図表 2	GDP 成長率と産業構成 .....	4
図表 3	歳出構造 .....	5
図表 4	社会保障費支出総計（対 GDP 比） .....	6
図表 5	外債返済予定額（百万ドル） .....	6
図表 6	全国土地利用総合計画 .....	10
図表 7	総人口推移 .....	11
図表 8	2015-2045 年の人口数と増加率（1B/2B シナリオ） .....	11
図表 9	年代別人口構成 .....	12
図表 10	行政区分地図 .....	13
図表 11	都市人口率の推移 .....	13
図表 12	周辺他国との部門別 GDP 構成の比率、2020 年 .....	14
図表 13	製造業における製品別生産額構成比、2021 年 .....	14
図表 14	輸出入額推移（単位：百万ドル） .....	15
図表 15	主要輸出入相手国、2020 年 .....	16
図表 16	貧困率推移 .....	16
図表 17	都市部と地域部 貧困率比較 .....	17
図表 18	所得グループ国内比率アジア各国との比較 .....	18
図表 19	貧困指数周辺国との比較 .....	18
図表 20	Human Development Index (HDI)と Inequality-adjusted HDI (IHDI) .....	18
図表 21	県別貧困率 .....	19
図表 22	JICA による対モンゴル 開発課題別協力実績 .....	23
図表 23	セクター別二国間 ODA 構成比率（2019-20 年平均） .....	29

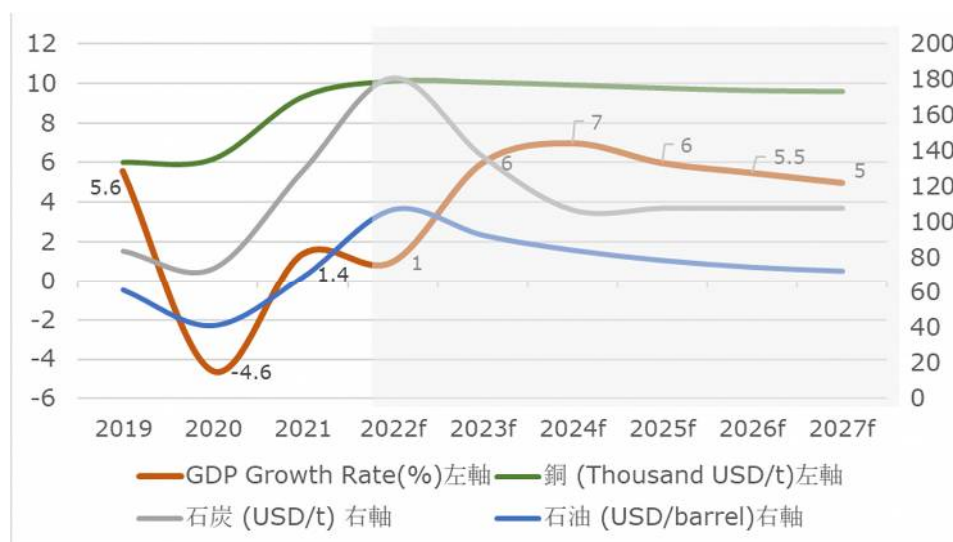
## 第 1 章 モンゴルの現状

### 1.1 実体経済（成長のトレンド、一人当たり所得等）

モンゴル経済は、2000 年代から 2010 年代前半にかけて世界的な資源ブームを受け急速に成長し、2011 年の実質 GDP 成長率は 17.3% を記録した。しかしながら、その後、主要輸出品である鉱物資源価格の下落や輸出の約 8 割を占める中国における経済の成長鈍化、FDI の急減等により 2016 年に急激に落ち込み、デフォルトの可能性が生じた。2017 年 5 月には IMF の拡大信用供与措置（Extended Fund Facility。以下、「EFF」という。）が適用され、IMF、世銀、ADB、日本、韓国、中国により、国際支援パッケージが組成された。2017 年末、日本を含む各ドナーからのディスバースが相次いだことに加え、鉱物資源価格の上昇、中国への石炭等の輸出増などを背景に、実質 GDP 成長率は 2017 年に 5.3%、2018 年に 7.2%、2019 年に 5.1% と回復し、国際収支の危機を乗り切ることができた。IMF は、資源依存のモンゴルが度々直面する経済危機の際にバッファとなるべき民間企業の資本増強という金融セクター改革を求めたが、これら改革は十分とは言えず、IMF は EFF を Off Track と認定（2020 年 5 月に失効）、日本は 2017 年 12 月の「財政・社会・経済改革開発政策借款（320 億円）」に続く、第 2 期財政支援は事前通報済みだったが、結局供与に至らなかった。

図表 1 GDP 成長率及び主要鉱物価格 推移

（出典：IMF をもとに作成）

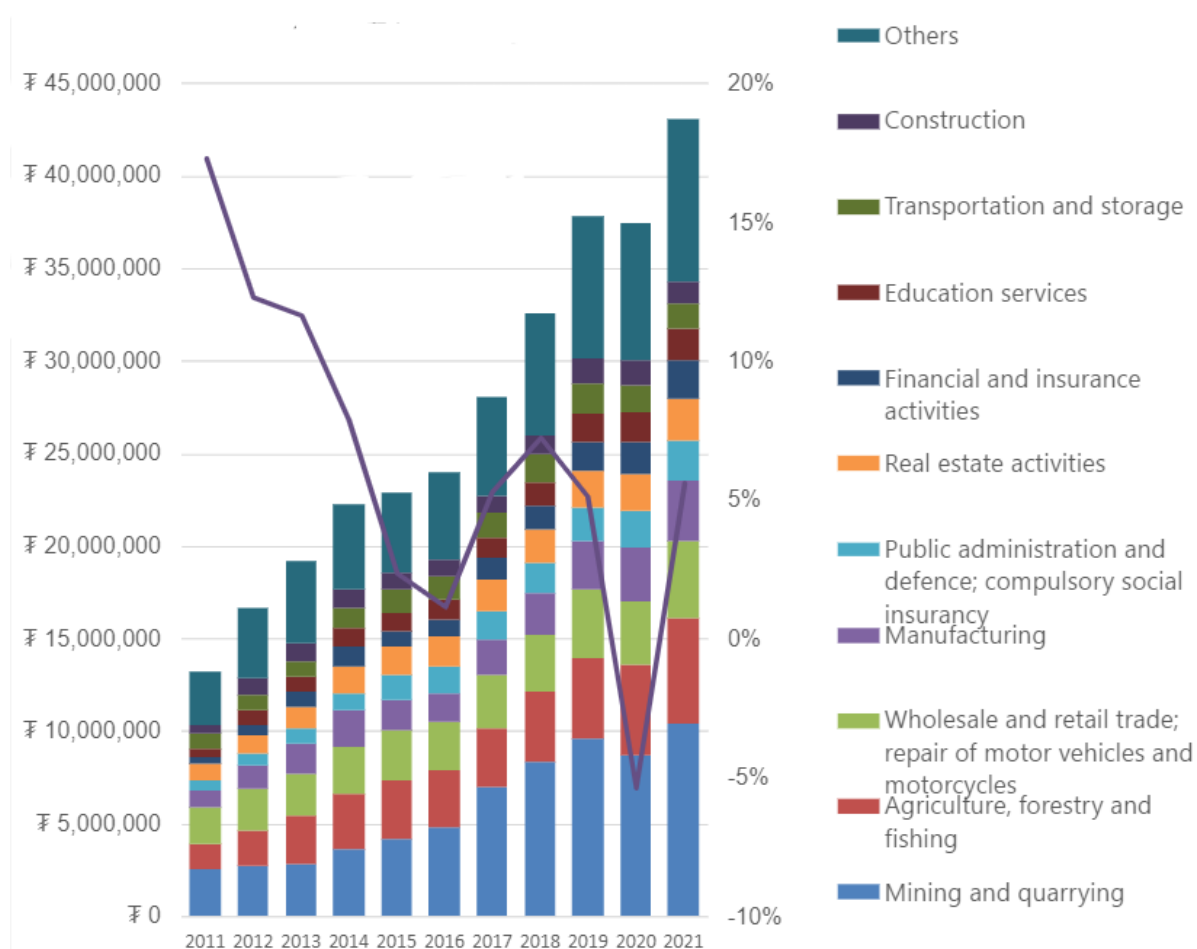


2020 年以降は大規模銅・金鉱山の生産増等により、安定的な経済成長が見込まれていたが、2020 年初頭からの世界的な COVID-19 拡大を受け、モンゴルは予防策として早期に国境の閉鎖等の厳格な対策を講じたことから、主要な輸出品である鉱物資源（石炭、銅、金等）の産出・輸出量が急減する等、経済が急速に減退し 2020 年の実質 GDP 成長率は、IMF の予想を大きく下回り▲4.6%に下振れ。2021 年は中国もゼロコロナ政策に



より国境を封鎖し▲1.4%と大きな回復は得られなかったが、国際貨物トラックの運転手に限り出入国が許可される等通関地の貨物量は増加しており、経済活動は徐々に再開し、鉱物資源の輸出入量の増加及び中国経済の回復に伴いモンゴル経済も持ち直した結果、2021年のモンゴルの実質GDP成長率について、1.4%に反転した。2022年に入ってから中国のゼロコロナ政策やロシアのウクライナ侵攻による経済への影響は依然として大きく、2022年の実質経済成長率は1.0%に過ぎないと予想されている。また、IMFは、オユトルゴイ地下鉱床の開始に伴い経済が回復し、2023年6.0%、2024年に7.0%、2025年には6%と安定的に推移すると予測している。

図表 2 GDP 成長率と産業構成  
(出典：モンゴル統計局)



## 1.2 財政・公的債務

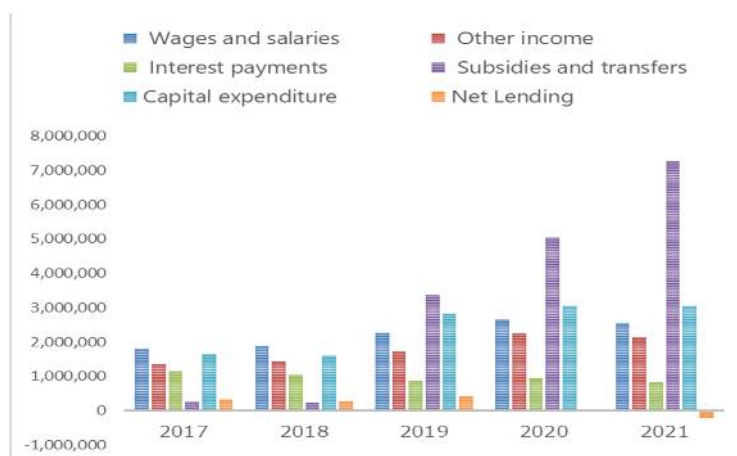
財政収支について、2016年はGDP比▲15.3%を記録したが、2016年に発足した人民党政権が、2017年IMFのEFF下で策定された国際支援パッケージによる各ドナーからの支援をもとに財政再建に取り組み、特に、準財政活動として実施されたモンゴル銀行（中央銀行）やモンゴル開発銀行の予算外支出改革、大蔵省の予算統制権強化を進めた結果、2017年の財政収支はGDP比▲3.8%と赤字幅が大幅に減少し、2018

年には2.6%、2019年には1.4%と黒字化するまでに回復した。新型コロナウイルス対策による支出増を受け、2020年に▲9%を記録した後、2021年には滞納税徴収による税収増を背景に▲3.1%まで赤字幅は縮小した。

同様に、構造的財政収支も改善し、その赤字幅は2020年のGDP比12%から2021年には7%へと大幅に縮小した。

2022年度予算では、資本支出の増加、COVID-19関連の一部景気刺激策の継続、年金裁量の引き上げにより、財政赤字はGDP比3.7%に拡大するとされている。しかし、全体の赤字は拡大するものの、主要な福祉プログラムの財源調整により、計画された構造赤字は縮小する見込みであり、23年以降は同▲1%~2%台の見通しとなっている。

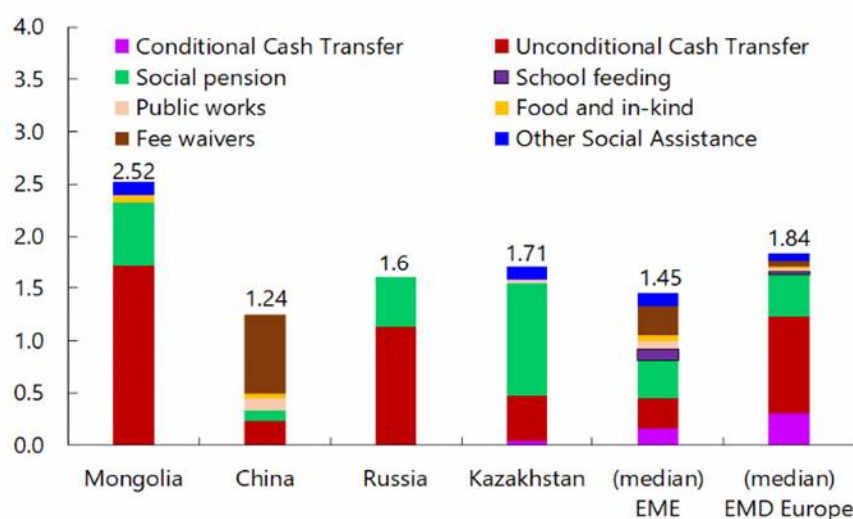
**図表 3 歳出構造**  
(出典：モンゴル統計局)



図表3の通り、財政支出のうち補助金の割合が最も多くまた増加傾向であることがわかる。主な社会プログラムは無条件現金給付プログラム（Child Money Program）であり、国民の幅広い層に手を差し伸べるには効果的だが、最も脆弱な人々の生活水準を向上させるのには不十分であった。COVID-19救済策を除くと、モンゴルの社会扶助への支出は、他の新興市場国や先進国と比べて（2019年にはGDPの2.5%）高い水準にあった。

図表 4 社会保障費支出総計（対 GDP 比）

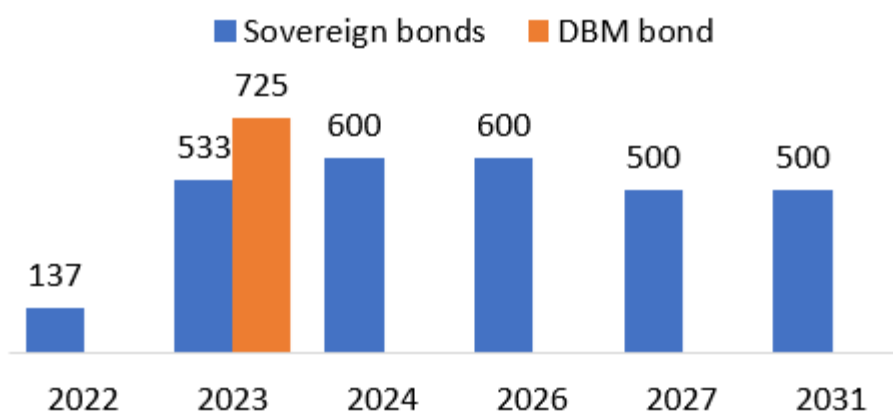
（出典：IMF）



公的債務残高については、2020 年末で GDP 比 90%程度（18 億 USD 相当の中国人民銀行スワップを含む）と高水準。IMF の DSA（2021 年 11 月）では、財政赤字を中長期的にも GDP 比 3%以下に留める財政改革および比較的高い成長率の前提の下、輸出入の再開により経済活動が回復することで中長期的には漸減見通しとなっている。但し、同 DSA 以降、予想 GDP 成長率はかなり引き下げられており（特に 2022 年、2023 年）、公的債務は 2022-2023 年は対 GDP 比で上昇し、その後も高止まりする恐れがある

図表 5 外債返済予定額（百万ドル）

（出典：モンゴル大蔵省）



※DBM Bond：モンゴル開発銀行発行債券

## 1.3 金融

### 1) 金融政策フレームワーク

モンゴル中央銀行（中銀）は2022年に入ってインフレ抑制のために政策金利を引き上げている。2020年3月、年10%の政策金利はCOVID-19の金融市場への影響緩和を図るために段階的に引き下げられ、2020年11月には年6%となった。2022年に入り、段階的に引き上げられ、現在はCOVID-19前と同水準の年10%。

インフレ率は2020年5月時点で3.3%。COVID-19対策により隣国との物流が停滞し、輸入食料品等の価格上昇が一部見られているものの、世界的な石油価格の下落が影響し、モンゴル中央銀行の目標値（6%±2%）を下回っていた。しかし、2021年4月頃から徐々に上昇傾向にあり、2022年6月時点では前年同月比+16.1%と、モンゴル中央銀行の目標値を大幅に超過。原油価格の高騰等といった供給面での要因もある一方で、中銀による準財政活動（quasi-fiscal operations）や、財政面での大規模な景気刺激策などを背景に貨幣供給が急激に増加。足元での信用拡大にも寄与していると見られ、これら政策による需要喚起もインフレ高進の一部要因とみられる。

### 2) 財政ガバナンス

一つの特徴として中銀の独立性が欠如している。過去からモンゴル開発銀行（DBM）や中銀による予算に反映されない準財政活動が大きく、また財政責任法で認められる構造財政赤字GDP比2%を順守しない傾向。2016年に財政危機に陥ったタイミングでは、同ルールや予算をはるかに超過する財政赤字を計上。

### 3) 金融機関

急激な信用拡大により、金融部門の総資産は、2008年のGDP比58.0%から、2019年末には同97.0%まで拡大。これらの資産のおよそ8割程度が5つの銀行に集中。他方、不良債権の拡大、資本・引当て不足等の財務基盤の脆弱性から、過去のIMFプログラムでは銀行部門改革を実施してきた。2017年に承認されたプログラム

（EFF）では、銀行部門への資本積み増し要求を達成できず頓挫。2021年8月時点では、不良債権および延滞貸付金（Past-due loans）の全貸出に占める割合は、17.2%と高水準。自己資本比率13.8%だが、銀行によってばらつきがある他、不良債権比率に対する引当率は90%程度で、不良債権およびPast-due loansに対する引当率は47.9%に留まる。2022年3月に解除されたコロナの特例措置（ローン分類および貸倒引き当ての停止）が不良債権比率（NPL）に与える影響に注視。主要銀行のIPOの結果によっては銀行部門の安定性に影響を与える。したがって、銀行のIPOの成功には、Asset Quality Review（AQR）を完了し、銀行の脆弱性に対応する必要がある。

## 1.4 国際収支・対外債務

外貨準備高については、2016年末に月間輸入比3ヶ月分を切る等、外貨枯渇リスクが懸念されたが、IMFプログラム（EFF）等を好材料として、政府保証付きモンゴル開発銀行債の債務交換や国債の償還用借換え債券発行に成功した。また、日本を含

む国際支援パッケージを構成するドナーからのディスバースも 2017 年末に相次いだことから、同年末の外貨準備高は約 30 億 USD（月間輸入比 4.3 ヶ月分）に増大し、その後、2018 年末時点で約 36 億 USD（同 4.8 ヶ月分）、2019 年末時点で約 43 億 USD（同 6.2 ヶ月分）と回復基調にあった。しかしながら、2020 年に入って、COVID-19 を背景とした資源価格の下落や、大幅な石炭輸出減、さらには FDI の流入減等を受け、国際収支の不均衡が拡大。

2021 年末までは約 43 億 USD（同 5.5 ヶ月分）を保っていたが、2022 年に入ってドル高が急激に進んだことを受け外貨準備高は急激に減少し、2022 年 7 月時点で約 28 億 USD（同 3.1 ヶ月分）。外貨準備残高の内 20 億ドル程度は中国人民銀との通貨スワップによる調達であり、2023 年 7 月には同枠の期限を迎える。また 2023 年以降は、年 6 億ドル規模の外債償還が控えており、特に、モンゴル開発銀行の 8 億ドル相当の外債は、政府保証が付いており、足元の財務状況の悪化により、政府による返済義務が発生する可能性がある。借り換え方針等につき国際市場動向にも留意する必要がある。

上記の通り、世界的な COVID-19 拡大は、モンゴルの経済・財政に対し、大きな影響を及ぼした。特に輸出の 9 割を占める中国との国境閉鎖に伴う貿易縮小により、2021 年の実質 GDP 成長率は当初予測から下方修正となった。2022 年以降は中国への輸出量が徐々に再開しており、また鉱物資源の生産増等により堅調な経済成長が見込まれており、中長期的な債務負担能力及び債務持続性に特段の問題はないと考えられる一方、中国の景気冷え込み傾向が継続する中で石炭（および銅）輸出がこのまま巡航速度に戻るか、景気回復時期次第では、対外流動性が逼迫される可能性があり注意する必要がある。

## 1.5 政治

モンゴルの政治体制は、大統領を国家元首とする共和制であり、76 議席からなる国家大会議（一院制）による議員内閣制を取っている。1992 年に複数政党制が導入されてから 2020 年までに計 8 回の総選挙が実施され、総選挙毎に政権が交代してきたが、近年は社会主義時代の政権党（人民革命党）を引き継いでいる。2020 年にフレルスフ内閣は、IMF 等による支援を背景に財政規律の改善を図った他、UB 市の大気汚染対策にも積極的に取り組んだ。また、2020 年初頭から顕在化した COVID-19 の世界的な感染拡大に早期から厳格に対処したことも功を奏し、2020 年 6 月の国家大会議総選挙では、モンゴル政治の歴史上初めて与党が政権を維持する結果となった（76 議席中 62 議席を確保）。2020 年 7 月には、フレルスフ首相のもとに新内閣が発足したが、21 年の大統領選挙を前にフレルスフ首相はオユンエルデネ首相に交代し、本人は 2021 年に行われた大統領選挙に出場し、選出された。国家大会議議員の任期は 4 年間、大統領任期は 6 年間。現在、立法府の国会、政府及び大統領はいずれも人民革命党出身となっている。

また、1992 年に成立したモンゴル国憲法は統治構造として国家大会議、大統領、内閣、司法権の 4 つを規定しており、2021 年に大きく改正が図られた。同改正には天

然資源使用の原則について、天然資源は国家及び公共の財産であること、天然資源活用に関する国家政策は長期開発政策に基づいた、現在及び将来世代の国民の健康で安全に暮らす権利を担保し、地下資源の恩恵をソブリン・ウェルス・ファンドで管理し、平等かつ公平に配分する方針を有するものと規定した。

また、開発政策・国家予算の整合性について、国家大会議は、国家の財政、債務、租税政策、金融政策、経済・社会開発の政策・基本方針を明示し、開発政策及び国家安全保障政策に適合した政府行動計画や国家予算、その執行報告書を承認すること、国家予算の承認の際に、予算歳入・歳出の構造変更の権限を有する。但し、内閣に提出された予算の歳出額や財政赤字額を拡大させてはいけない、開発政策・計画は、継続性が確保される等資源国としての持続的な開発政策、予算整合性の概念を憲法に規定した。

## 1.6 社会

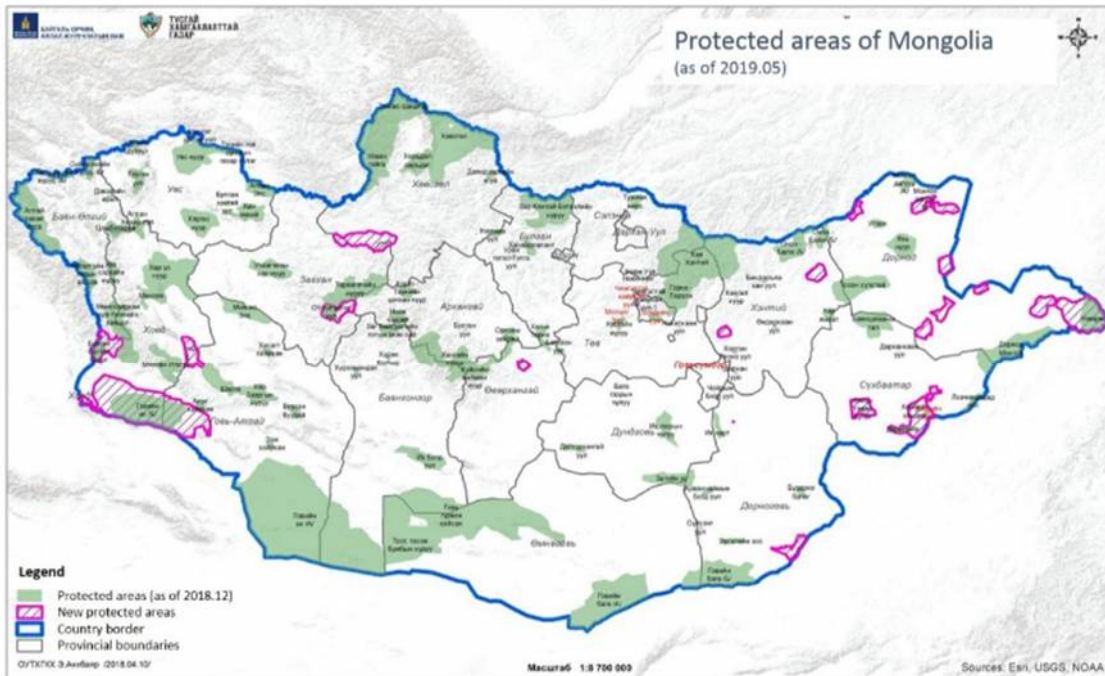
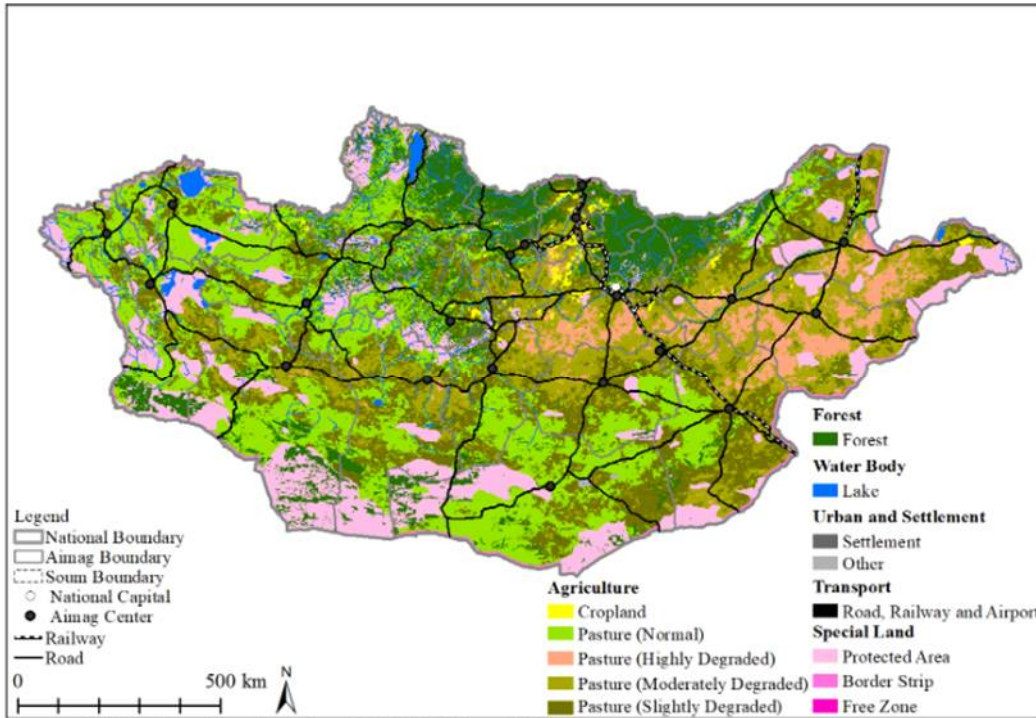
### 1) 地理

モンゴルは、156万平方キロメートル（日本の約4倍）の国土を有し、ロシアと中国（内モンゴル・新疆ウイグル族自治区含む）に挟まれた内陸国である。銅、石炭、鉄鉱石、金、ウラン、レアアースなど豊富な地下資源を有するにも関わらず、内陸国であり、利用可能な外港が中国・ロシアの極めて遠距離の港に限定されているため、国際貿易においては輸送の安定性及びコスト面で著しく不利な条件に置かれている。

森林地帯（図表6の濃緑色部分）は国土の約12%、国土の約71%が農業地として利用可能であり、70%が牧草地（同表の黄緑色部分）となっている。特別保護地域（国立公園、自然保護区、国定史跡等）（図表7の緑色＋ピンク部分）は約19.8%を占める。国の北部は主に森林地域と農牧業地域、都市地域である。東部と西部は農牧業地域であり、南部では資源開発が進んでいる。



図表 6 全国土地利用総合計画  
(出典：JICA 及び WWF モンゴル)



2) 人口

モンゴルの総人口は順調な増加を続けており、2021年の人口は約340万と1989年

の人口 204 万人と比べ約 1.7 倍に増加している。年平均増加率は、1989～2000 年は 1.5%、2000-2010 年は 1.4%と人口増にブレーキがかかったが、社会福祉政策の拡充等を背景として、2010 年-2021 年は 2.0%と増加に転じている。面積に比して人口が著しく少ないため、人口密度は世界最小である。国家統計局の推計では、人口増加率は 2025 年に 1.8%、2035 年に 1.5%となるが、その後反転して 2045 年は 1.8%と予測（1B シナリオはモンゴル国内在住の人口、2B シナリオは国外在住者も含むモンゴル人の人口）。

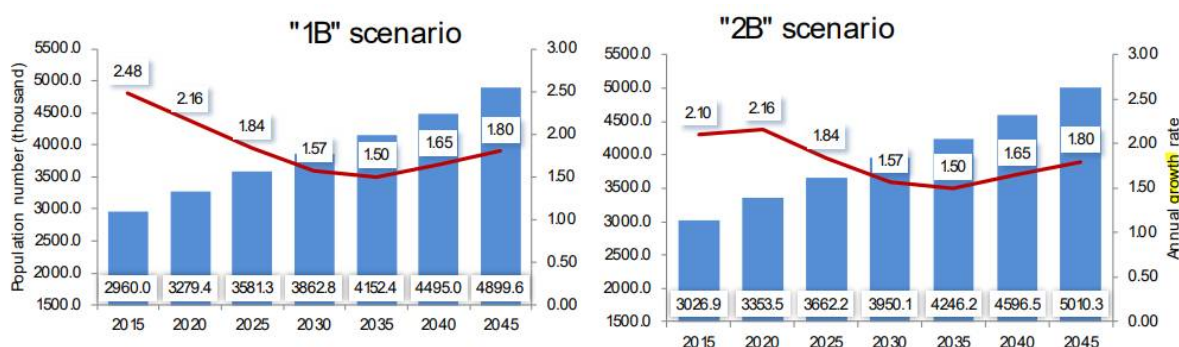
図表 7 総人口推移

(出典：モンゴル統計局のデータをもとに JICA 作成 (2022))

	1989	2000	2010	2020	2021	年平均増加率		
						1989-2000	2000-2010	2010-2021
合計	2,043,954	2,403,105	2,760,968	3,357,542	3,409,939	1.5%	1.4%	2.0%
男性	1,020,669	1,190,244	1,342,081	1,648,979	1,674,058	1.4%	1.2%	2.1%
女性	1,023,285	1,212,861	1,418,887	1,708,563	1,735,881	1.5%	1.5%	1.9%

図表 8 2015-2045 年の人口数と増加率（1B/2B シナリオ）

(出典：モンゴル国家統計局)



人口構成の変遷を見てみると、1990 年代までの人口ピラミッドは富士山型であるが、2000 年代に入り社会主義崩壊の混乱期に人口増加が鈍化した影響で若年層が減少し、2010 年では 20-24 歳人口を頂点としたつぼ型に変わってきた。更に 2020 年には星型に変わってきている。20-24 歳人口が頂点となり、その子供世代として 0-4 歳人口が再度膨らみを見せている。

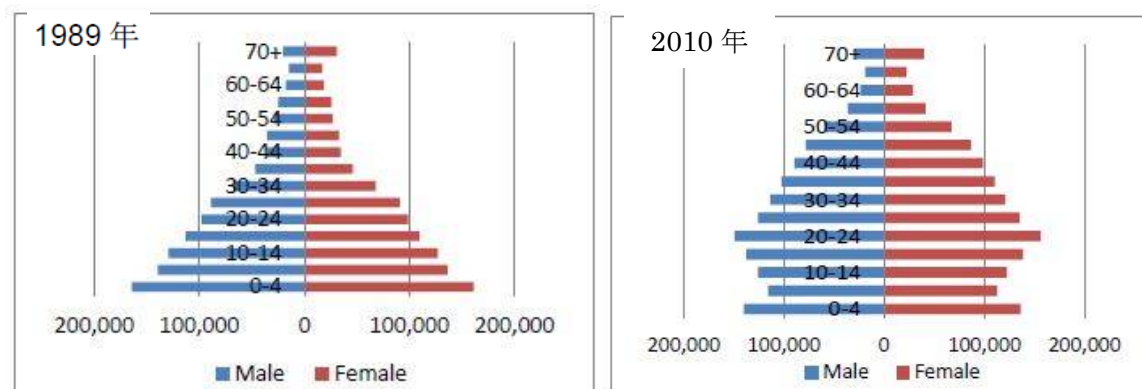
また、男女比率は 100 : 103.7 と若干ながら女性が多い。2021 年の世帯数は合計 92



万世帯で、世帯当たり人口は平均 3.7 人である。

図表 9 年代別人口構成

(出典：モンゴル統計局のデータをもとに JICA 作成)



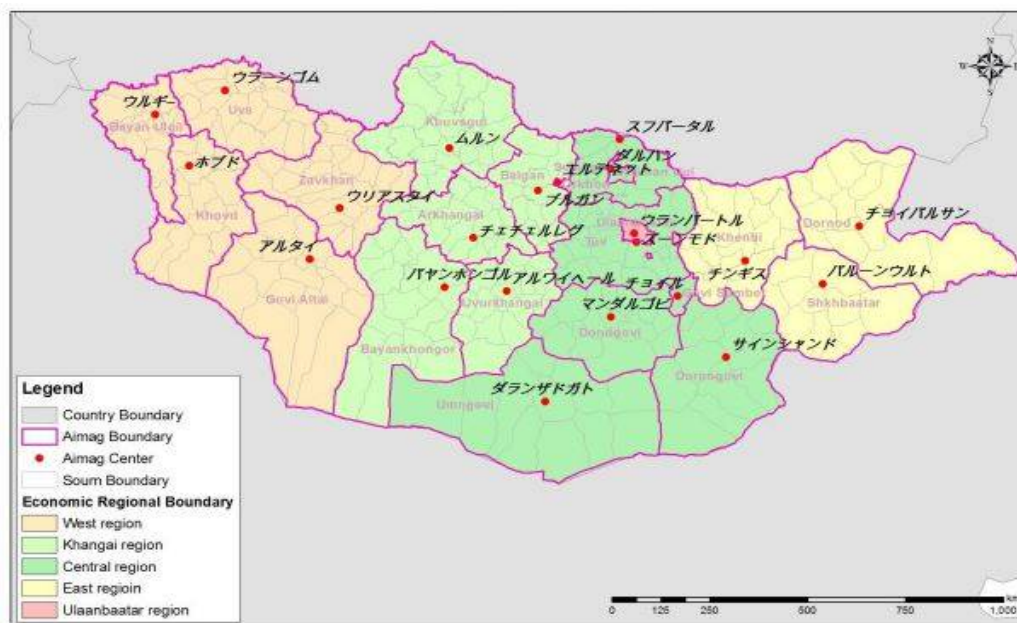
### 3) 行政体系

モンゴルは 2001 年に国会承認された地域別開発方針において、経済的な地域区分として、全国を UB 首都特別区と西部地域・ハンガイ地域・中部地域・東部地域の四つの地域 (Region) に分けているが、これらは行政区分ではない。

行政区分としては、21 のアイマグ (県)、347 のソム (郡)、1,681 のバグ (村) が存在する。UB 市については、ナライハ、バガヌール、バガハンガイの三つの郊外区を含む 9 のドゥーレグ (区)、151 のホロー (街) から構成される。アイマグ別に見ると、前述のとおり首都ウランバートルに全人口の 48%、約 163 万人 (2021 年) が居住しており、首都への一極化が特徴的である。第二の都市であるエルデネトとダルハンの人口はそれぞれ 10 万人程度に過ぎない。

図表 10 行政区分地図

(出典：ESRI、ALAGaC のデータをもとに JICA 作成)



首都 UB への人口一極化の原因として、経済成長が著しい時に多くの人が職や教育の機会を求めて都市へ流入する傾向が挙げられる。この傾向は他国でも見られるが、第一の要因として、2001年「土地私有化法」の制定に伴い、都市地域への移転障壁が小さくなったこと、第二に不定期に襲うゾド（寒雪害）の発生が挙げられる。越冬のために十分な備えが整わない中で、厳冬に襲われ多くの家畜を失ってやむなく都市に移転してくる住民も少なくなく、その点は統計に都市人口率の漸増という形で顕著に表れている。

図表 11 都市人口率の推移

(出典：モンゴル統計局)

年	1956	1963	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2021
都市化人口率	22%	40%	44%	51%	55%	57%	69%	69%	69%

### 1.7 産業の動向

モンゴルの GDP（名目）における産業別構成比は、鉱業（採掘・採石）が 24%と最大であり、輸出に占める割合、歳入・FDI ソースとしての存在感等も踏まえると、モンゴル経済は鉱物資源セクターへの依存度が高い構造となっている。産業別構成比では、農牧業（13%）、商業（10%）、製造業（8%）が鉱業に続くものの、周辺他国との比較においても製造業のシェアが低く留まっているのが特徴である。同国の持続的かつ安定的な経済発展を実現するためには、国際価格変動の影響を受けやすい鉱業に極端に依拠せず、産業の多角化を促進することが課題である。

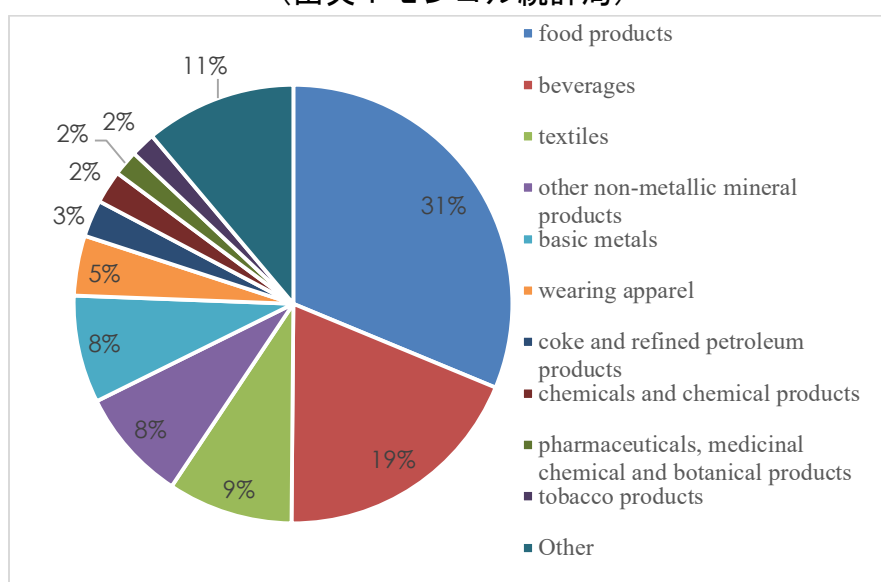
図表 12 周辺他国との部門別 GDP 構成の比率、2020 年

(出典：ADB、ミャンマーのみ 2019 年)

	ミャンマー	ベトナム	カンボジア	キルギス	カザフスタン	モンゴル	タイ	インドネシア	日本	中国	オーストラリア
農業	21%	16%	24%	15%	6%	13%	9%	14%	1%	8%	2%
鉱業	5%	6%	3%	2%	13%	24%	2%	7%	0%	0%	11%
製造業	25%	19%	18%	18%	14%	8%	25%	21%	20%	31%	6%
建設業	6%	7%	16%	9%	6%	3%	3%	11%	5%	7%	8%
商業	21%	13%	9%	17%	17%	10%	17%	13%	13%	9%	8%

図表 13 製造業における製品別生産額構成比、2021 年

(出典：モンゴル統計局)



製造業における製品別生産額構成比では、食品加工だけで 30%を超えており、飲料を加えると 50%を占める。特に社会主義時代の国有企業の設備投資を活用・更新したことによる、飲料製品部門の貢献が大きいと言われている<sup>1</sup>。

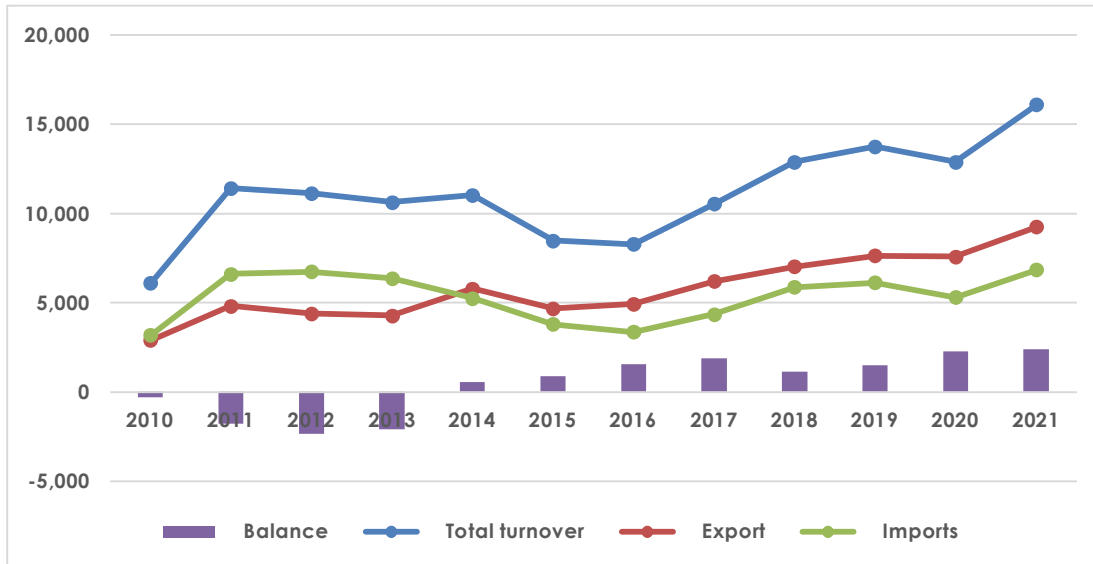
生産額構成比では、コークス・練炭を含めた鉱業製品（21%）、ウール・カシミアなどの繊維製品（9%）、アパレル製品（5%）が食品・飲料加工に続くが、これら 5 部門で製造業のほぼ 85%を占める構造となっており、製造業についても、一部の製品生産に偏重していることが読み取れる。

このような産業動向は貿易額構成にも顕著に表れている。モンゴルの輸出入額の推移

<sup>1</sup> 「地域総合開発にかかる情報収集・確認調査」（JICA、2016 年 11 月）

をみると、経済成長と連動し、2011年に輸出・輸入額ともに急増し、輸出は2014年まで増加傾向が続いたものの、輸入は減少し、2014年に貿易収支はプラスに転じて以降は直近まで黒字が継続。

図表 14 輸出入額推移（単位：百万ドル）  
（出典：モンゴル統計局）



輸出については、2018年、2019年では全体の9割が中国向けになっていたが、2020年入ってからは74%に減少（モンゴル統計局）。中国がCOVID-19の影響を受け、陸路での輸送を停止したことから貿易取引の減少を受けている。

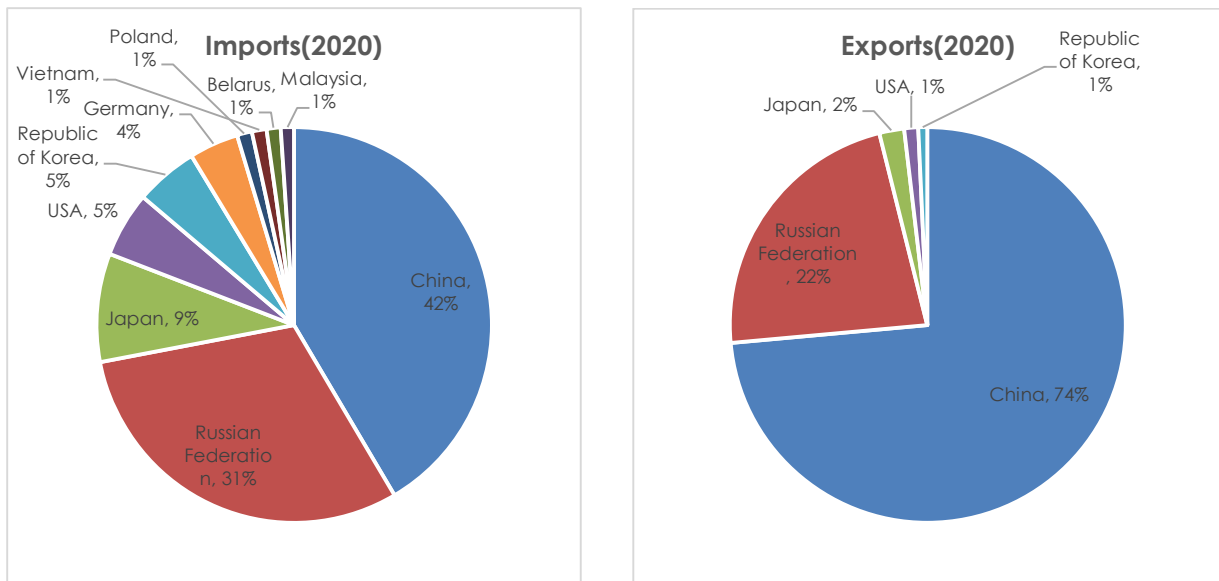
輸出品は鉱物資源（石炭・銅鉱石等）で輸出総額の8割近くを構成し、次いで繊維と貴金属及び宝石類。GDP（名目）における製品別生産額構成比で上位を占めている食品・飲料加工や繊維製品については、限定的なシェアに留まっており、これら国内製造品の輸出競争力に課題を抱えていることが伺える。

図表 15 の通り、海を持たない内陸国であることを顕著に反映し、中国・ロシアからの輸入が全体の7割程度を占める。輸入品目としては、鉱物製品（主にロシアからの石油製品）、機械・電気及び同部品、自動車及び同部品の3品目で輸入総額の65%を構成する他、食品も7%を占める。食糧自給率は増加傾向にあるものの、穀物の46%、野菜の38%、果実の98%を輸入に依存<sup>2</sup>。このことはモンゴル国が資源輸出国である一方、鉱物製錬・加工品や一般消費財、食品の多くを輸入に依存し、国内での農業・製造業基盤が脆弱であることを示している。

<sup>2</sup> [食糧需給表（関連指標 5-2 国際比較）、E-Stat 政府統計 2017年](#) 及び [「モンゴルの農林水産業概況」農林水産省、2021](#)

図表 15 主要輸出入相手国、2020 年

(出典：モンゴル統計局)



## 1.8 貧困削減

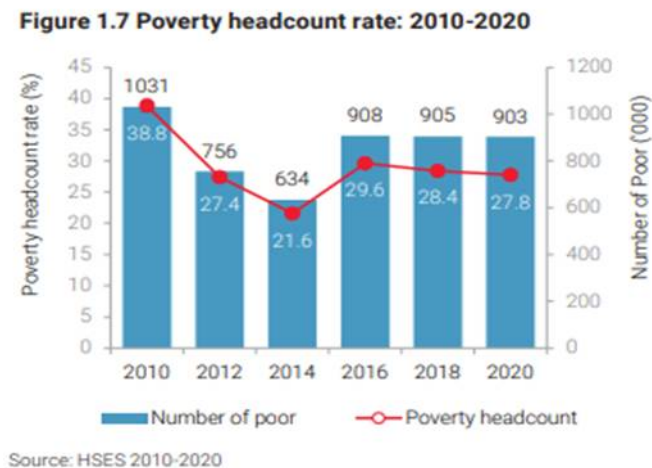
### 1) 貧困人口

貧困人口の割合は順調に減少しているものの、依然として4人に1人が貧困層である。また、都市部（UB市）と地方の間の地域格差が大きく、経済成長の恩恵を受ける層に偏りがあることが見て取れる。

貧困人口の割合は、27.8%（2020年）である。2010年の38.8%から順調に減少し、2014年には21.6%まで改善できたが、その後、2015-16年の国内経済不況によって新たに27万3500人が貧困状態に陥り、2016年の貧困度は29.6%まで再度増加した。2016年以降は微減している。

図表 16 貧困率推移

(出典：モンゴル統計局 Poverty report 2020)



都市部と地方部の比較では、2010 年以來都市部、地方部ともに貧困率は順調に改善していたが、2016 年の国内経済不況によって停滞し 2010-2012 年水準にまで戻った。その後は徐々に改善。2018 年と 2020 年を比較すると、都市部では貧困率を 0.7%押下げているのに対して、地方部では 0.3%の低下に留まっている。

**図表 17 都市部と地域部 貧困率比較**  
(出典：モンゴル統計局 Poverty report 2020)

Figure 1.9 Poverty by urban and rural (2010-2020)

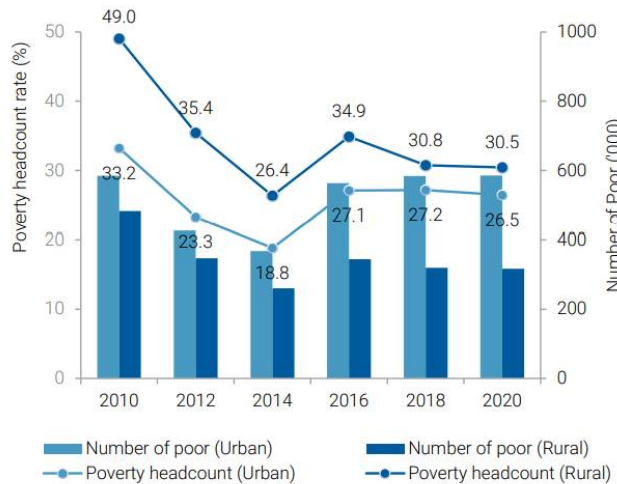
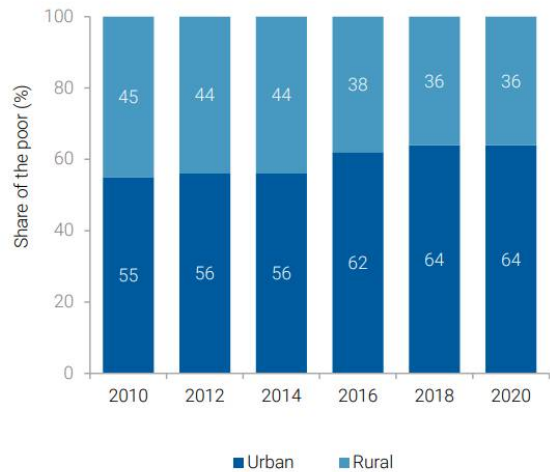


Figure 1.10 Share of the poor (2010-2020)



モンゴル政府は、「モンゴル国持続可能な開発ビジョン 2030 (SDV2030)」において、「あらゆる形態の貧困を終焉させること」や、「所得の不均衡を減少し、人口の 80%を中流・上中流階級にすること」を目標にかかげている。

## 2) 経済格差と人間開発指数 (Human Development Index : HDI)

モンゴルの所得分布として、中間層 (Middle class, Economically Secure) が 73%を占めている。これは周辺他国と比較すると、中国、ベトナムに次ぐ水準。また最貧困層 (Extreme Poor) はアジア他国と比較しても非常に小さい。2015-16 年の国内経済不況を経験しながらも、所得脆弱層を増加させることなく推移している。

ジニ係数は、30%台で推移しており、地域別に見ると、UB 市が全国平均値よりも高く (33%、2022Q1)、他の地方は全国平均値よりも低い (27%~33%、2022Q1) ことから、都市部への人口流入が UB 市における所得格差に影響していると考えられる。SDV2030 では、ジニ係数を 2014 年のベースレベル 36.5%から、2030 年には 30%にまで低下させることを目標に掲げている。

モンゴルにおける HDI は 188 か国中 99 位 (0.737) であり、アジア・大洋州地域の平均をわずかに下回る。特に 2000 年代に高い成長率となっており、その後成長率は逡減しているが、順調に成長してきている。

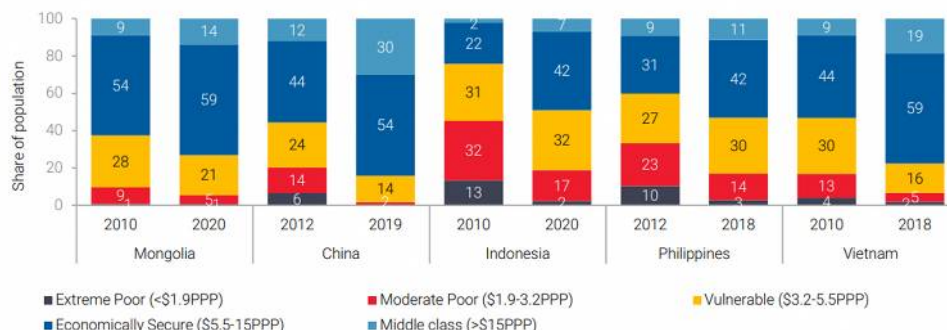
また、人間開発の国内における達成度の格差を考慮に入れた Inequality-adjusted



HDI (IHDI) は 0.634 となっており、HDI との差を示す不平等指数は 14%で国内における平等性は比較的高い。

図表 18 所得グループ国内比率アジア各国との比較

(出典：モンゴル統計局 Poverty report 2020)



図表 19 貧困指数周辺国との比較

(出典：UNDP、WB)

	GDP/capita	貧困人口の割合	ジニ係数	HDI
	(2021, WB)	(at national poverty line, WB)	(2021, WB)	(2021, UNDP)
モンゴル	\$4,535	27.8%(2020)	32.7%(2018)	0.737 (99位)
カザフスタン	\$10,042	5.3%(2020)	27.8%(2018)	0.825 (51位)
ウズベキスタン	\$1,983	14.1%(2013)	35.3%(2003)	0.72 (106位)
キルギス	\$1,276	25.3%(2020)	29%(2020)	0.697 (120位)

図表 20 Human Development Index (HDI)と Inequality-adjusted HDI (IHDI)

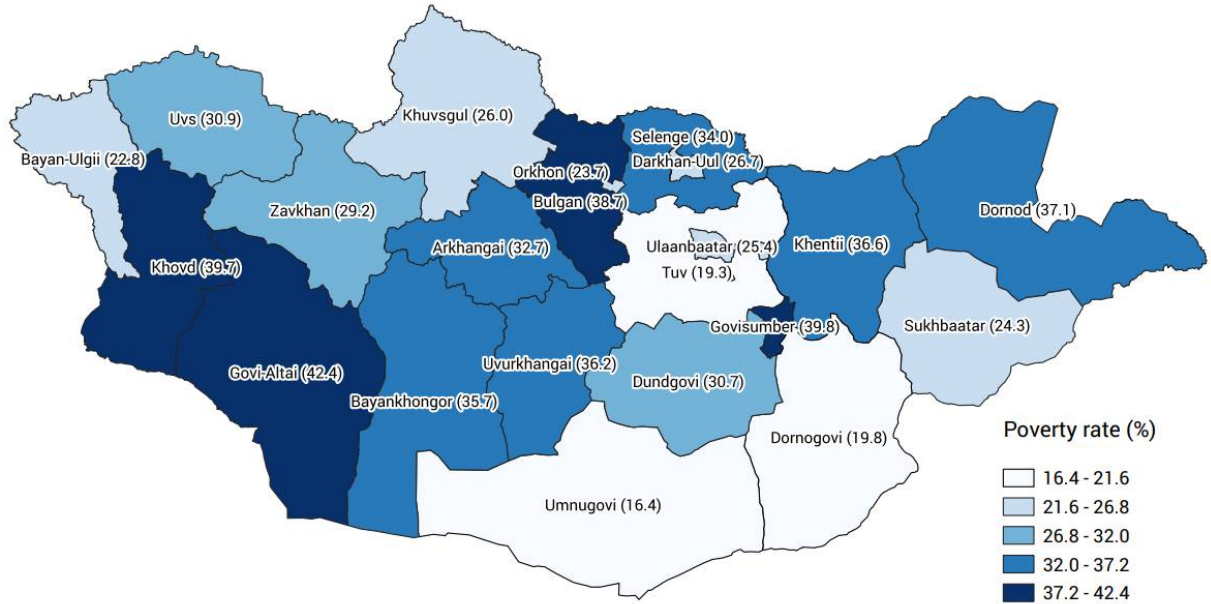
(出典：UNDP)

Country	Human Development Index (HDI)				Average annual HDI growth			IHDI	
	Value				(%)			Value	Overall loss (%)
	1990	2000	2010	2019	1990–2000	2000–2010	2010–2019	2019	2019
Mongolia	0.578	0.589	0.695	0.737	0.170	1.700	0.640	0.634	14.00
High human development	0.592	0.642	0.723	0.753	1.040	1.150	0.730	0.618	10.90
Developing countries	0.513	0.568	0.642	0.689	1.000	1.180	0.790	0.549	20.30
East Asia and the Pacific	0.516	0.593	0.686	0.747	1.420	1.460	0.920	0.621	16.80

## 図表 21 県別貧困率

(出典：モンゴル統計局 Poverty report 2020)

(a) Poverty headcount rate by Aimag (2020)





## 第2章 モンゴルの開発政策・計画

### 2.1 モンゴルの開発政策・計画

#### 2.1.1 長期開発政策「ビジョン2050」

2020年5月13日、長期開発政策「ビジョン2050」を承認（2020年第52号国会決議）。同政策は、社会主義から民主主義への体制移行から約30年経過したことを契機に、これまでの歴史的な歩みと教訓を振り返り、今後30年間のビジョンを示す長期開発政策文書。経済多様化に向けた改善、支援分野の絞り込み、輸出の漸進的増加および付加価値生産産業の持続可能な基本方針に基づき作成。「2050年までに、モンゴルは、自然、言語、国境、文化を持続的に保護し、社会的・経済的発展の側面で発展先進国になる」ことをビジョンとし、「エネルギー豊かなモンゴル（Energetic Mongolia）」を開発政策のキーワードとしている。ビジョン達成に向け、以下の9つの上位目標と50つの目標、73つの指標、大規模プロジェクトリスト（計187件、145兆MNT）が設定されている。

#### 長期開発政策が目指す9つの目標

##### 1. 国民の共通価値

現代の科学的手法を用いて研究及びその成果を根拠の「母国、国史、文化」を国民への浸透を図りながら、国民の自己認識と他社認識を通じて国見の共通価値を構築すること。

##### 2. 人間開発

質の良い生活が保障された社会福祉、幸福で安心して暮らせる環境、質の高い教育へのアクセス可能な社会づくり、健康的なモンゴル人を目指すこと。

##### 3. 生活水準と中間層

就労支援を通じて家計所得の向上、クリエイティブかつアクティブな家族づくり、消費ニーズに沿った住まい、自営業及び企業化に向けた適切な環境づくり。

##### 4. 経済

実質的な経済成長の恩恵を国民全員が受けられる、中間層の人口比率が高い、低貧困率の実現、自給自足で、輸出志向の産業構造と、投資資金及び財力のある多角的な経済構造を目指すこと。

##### 5. ガバナンス

行政のデジタル化と腐敗対策、官僚制度の安定化を通じて、市民のコミットメント拡大と市民のための行政サービス実施を目指すこと。

##### 6. グリーン開発

自然環境にやさしいグリーン技術を通じて自然保全を図り、持続可能な自然保全により、現世代と次世代がその恩恵を受けられるよう環境を作ること。

##### 7. 安全かつ安心できる社会

国防力の強化、人権と権利、社会的秩序、国民安全、防災取組を通じて、社会的安全保障を実現すること。

#### 8. 地方再生

モンゴル固有文化を重んじ、人口の分布を配慮し、自然と共存する、地方名産物に特化したグリーンな生産基盤と地域経済統合加入、競争力のある、格差なき地方再生を図ること。

#### 9. ウランバートル市と衛星都市構想

市民が安心して暮らせる快適かつ自然環境にやさしい、スマートな都市開発を推進すること。

さらに、同政策では、以下の6つの分野が経済重点分野として設定されている。

1. 製造業（農業分野を含む：重工業・軽工業・食料品）
2. 資源の開発及び加工の適切なバランスを保つ鉱業
3. エネルギー
4. 輸送・物流
5. 観光
6. 知識創造型産業（Creative industry）

#### 2.1.2 モンゴル国5カ年開発基本方針（2021-2025）

2020年8月28日に承認（2020年第23号国会決議）。5カ年開発基本方針は、長期開発政策「ビジョン2050」に基づき作成される短期の開発基本方針を示したもの。同基本方針の構成は①ビジョン2050で定めた9つの上位目標、②公共投資事業（PIP）リスト、③モニタリング、評価指標、達成度リストから成り立っている。同基本方針の実施に必要な投資計画と取り組み内容を記載したPIPリストには、150件のプロジェクトが掲載され、投資総額は49.6兆MNT（約1.9兆円）（同基本方針が承認された2020年時点の積算額）となっている。

#### 2.1.3 2020年-2024年度 政府行動計画

2020年6月24日、第8回モンゴル国家大会議選挙により誕生した新内閣が、モンゴル国家安全保障理念や長期開発政策「ビジョン2050」に合致させた形で、モンゴル人民党の公約に基づき、政党、社会団体、市民、コミュニティーの意見を反映させた「2020年-2024年度の行動計画」を2020年8月28日に承認（2020年第24号国会決議）。以下の6つを重点政策として掲げる。

1. COVID-19 パンデミックによる社会・経済課題に対する政策
2. 人間開発政策
3. 経済政策

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>4. ガバナンス政策</li><li>5. グリーン開発政策</li><li>6. 首都、地域、地方開発政策</li></ol> |
|--|

#### 2.1.4 新再生政策

2021年12月27日の国会にてCOVID-19パンデミック対策の継続、社会経済への負の影響の除去、困難の克服と共にモンゴル国の中長期発展を制限する問題の解決を目指し「新再生政策」を承認した（2021年第113号）。同政策は、官民双方から提出された600件以上の意見をもとに、策定されている。

新再生政策は、輸出増加を通じた国民経済の基盤拡大、妨害要因の除去、開発プロジェクトの促進、投資の増加、公職の効率性の向上などの目標達成を目指したのであり、政策文書に盛り込まれた案件・施策の選定においては、実施の可能性、測定の可能性、現実性、実施スケジュールの適切性などの計画の主要基準を遵守するとともに、目標値や必要とされる財源なども算出した。また、同政策では、開発プロジェクトの実施、実施加速を妨害する資金調達、入札実施、官民連携、税金、土地、許認可発行手続きなどの適切化・迅速化の目標を取り上げ、その達成のための対策も計画している。

新再生政策を実施することで、COVID-19パンデミックの負の影響を低減させ、モンゴル国国家大フラルにより採択された長期開発政策「ビジョン2050」、「モンゴル国5ヵ年開発基本方針（2021-2025）」中期政策の目標達成のための条件が確保される。

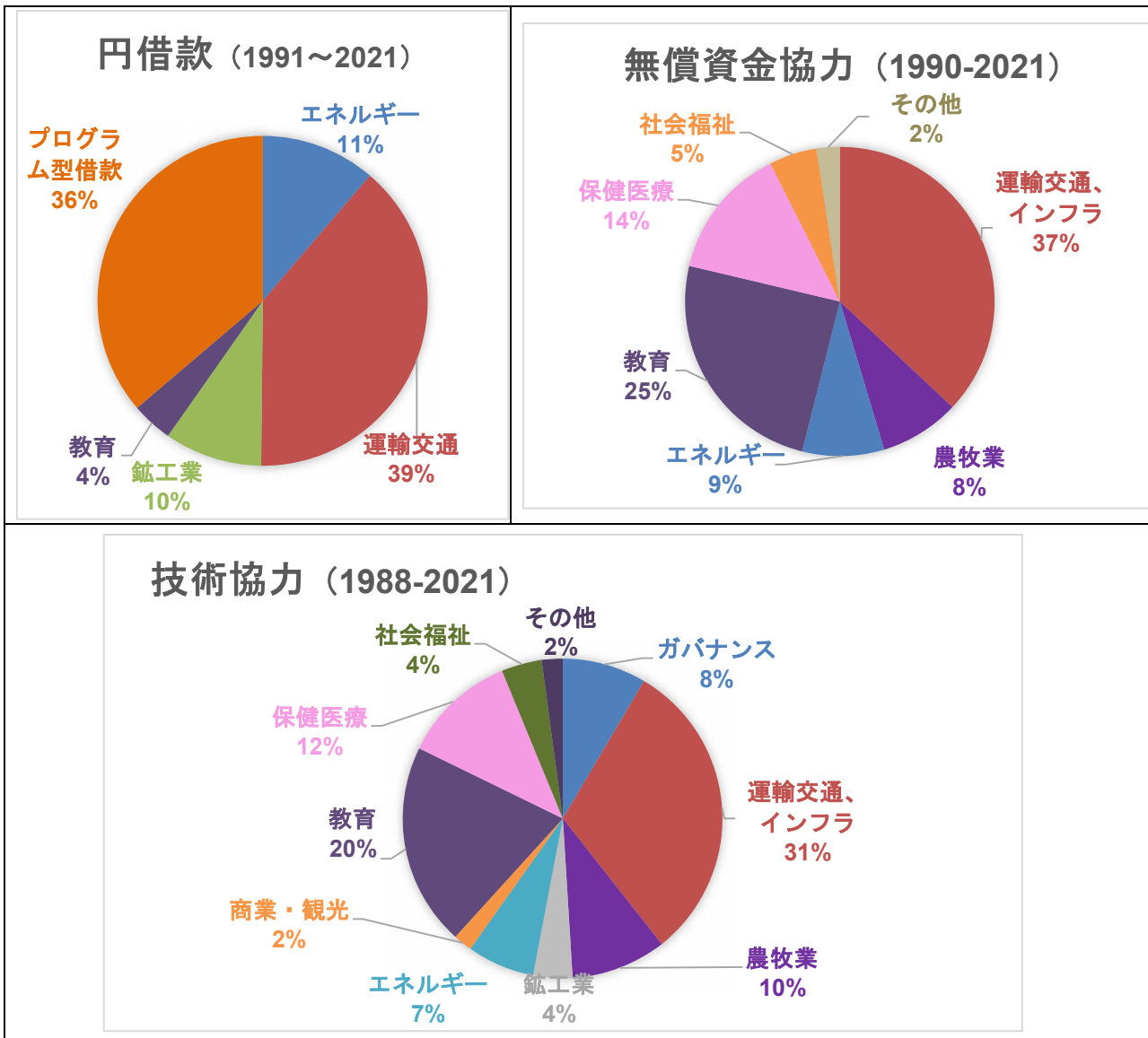
さらに、新再生政策の実施により2030年までに経済成長率は平均6%、一人当たりのGDPは3倍に増加、労働への参加率は65%に達すると推定。その結果、中間所得層以上の割合は13%増加し、温室効果ガス排出量を22%削減する。また、開発の制限要因が除去され、経済が拡大することにより雇用が増加し、モンゴル人の所得が増え、保健・教育サービスが改善する。更に中間所得層が拡大し、国民の生活品質が改善する。新再生政策は官民連携や投資家の積極的な協力に基づき実施する。

### 第3章 JICA 及び他ドナーの協力状況

#### 3.1 日本及び JICA の協力状況

我が国の経済協力は、1977年の無償資金協力「ゴビ・カシミア工場建設（50億円）」に始まり、1990年の民主化・市場経済移行後には、市民生活の安定化、インフラ支援、輸出振興・輸入代替のための投資支援、人材育成に重点を置いた支援を行うことを表明。1991年度の有償資金協力「商品借款（48.36億円）」を初めとして、国内最大の第4火力発電所の改修、初等・中等学校の建設、上下水施設の整備、道路建設、消防・衛生車両の供与など、経済・社会インフラの整備や人材育成を通じた協力を展開してきた。近年の、JICAによる対モンゴル支援の開発課題別シェア及び協力概況は次のとおり。

図表 22 JICA による対モンゴル 開発課題別協力実績



※カッコ内は実績集計対象年、いずれも分野課題別に集計できる年以降を対象としている。

### 3.1.1 公共財政・金融システム・ガバナンス

公共財政管理分野では、技術協力プロジェクトにて JICA が支援した後、2019 年（第 2 次）税制改正、2020 年施行が行われ、国際課税の仕組みが設立された（鉱物資源開発による収入に対しても徴税可能になり、歳入基盤改善に貢献）。その後も国税庁の徴税機能強化のための能力開発を継続した結果、租税収入対 GDP 比は 20 年余の間に約 9 倍となった。また、歳出管理の側面として、内部監査体制の構築を行い、各公共事業の支出・執行に対してチェック・内部統制機能を設置し、適切な歳出管理の促進に貢献。2019 年からは公共投資計画策定能力強化プロジェクトを通じ、国家開発政策と財源に整合した公共投資プログラムを形成・管理する枠組み作り、各公共投資プロジェクトの優先付けや適切な予算配分を行うための能力強化を支援中。

JICA は、安定的なマクロ経済の運営支援策として 2016 年の経済危機に対して、IMF の拡大信用供与措置（Extended Fund Facility: EFF）プログラムである国際支援枠組みの一環で安定的なマクロ経済運営、社会的弱者支援の促進、経済成長の強化、の三分野における改革を支援し、320 億の財政支援借款として供与（2017 年）、またその後新型コロナ感染症対策のため 250 億円の財政支援借款を供与。財政支援は IMF 及びモンゴル政府合意事項である銀行改革プログラムが期限まで達成できなかったことにより、2019 年、同プログラムがオフトラックとなり、JICA は第 1 期供与のみで終了した。現状としてモンゴル政府は IMF の EFF プログラムで未達成となっている銀行セクターの改革を推進すると同時に優先的な政策課題として、ポストコロナの経済克服、政府債務の持続性の確保、強固な財政規律堅持を掲げている。

金融セクターでは、これまで中央銀行の銀行監督能力強化のための支援や開発銀行の設立等の支援を通じて、商業銀行のコーポレートガバナンスのガイドライン整備、開発銀行の定款作成支援などを行ってきた。JICA は 2014 年以降、2 つのフェーズに亘って資本市場規制・監督能力プロジェクトを実施しており、株式市場や債券市場、社債市場の育成に取り組んできており、前半は、モンゴルの民間セクター、とりわけ中小企業の金融アクセスに力点を置き新規株式公開（Initial Public Offering: IPO）や、重複上場の活発化に向けた投資環境整備のため株式市場に焦点をあてたが、後半は、資金調達が多様化を進めるべく、社債市場の整備に取り組んだ。長期資金を動員するための社債市場育成ニーズが高かったため、JICA は店頭取引市場（Over The Counter: OTC）のルール整備のための技術支援や市場発展に向けた戦略的な提言を行った。モンゴル証券業協会を中心とした民間主体となる OTC 市場が立ち上がり、企業の中長期的な資金調達の基礎を作ることができた。

ガバナンス分野では、活力ある市場経済の推進を開発課題として、公正競争法の整備、上述の金融規制委員会の能力強化により、資本市場の育成のために必要な法制度整備が行われた。またビジネス環境ガイドを発行し、日本からの投資促進へつなげる基盤づくりにも貢献。

### 3.1.2 運輸交通・都市開発

新ウランバートル国際空港の整備、空港の運営、管制分野への協力など、空港に対するハード及びソフト面での協力を実施し、2021年7月に無事開港を迎えたことから、大きな成果があったと言える。運輸・交通分野は設計基準や品質確保についても、寒冷地に合った道路舗装や維持管理に関する協力、建築分野での労働安全衛生の協力をを行い、こちらも一定程度の成果はあったが、地方から都市への移住人口は引き続き増えており、UB市内の渋滞は改善せず一般市民の生活にも支障をきたしている。

### 3.1.3 環境・気候変動対策・防災

経済成長と都市化が進むにつれ電力・熱需要量が増加しており、エネルギー分野において JICA は、第 4 火力発電所の整備及び効率化により石炭使用量を削減しつつ自動制御による安定的な電力供給に貢献してきた。また、海外投融資として、ウムヌゴビ県ツォグトツェツィー郡での出力規模 5 万 kW (50MW) の風力発電所建設プロジェクト (ツェツィー風力発電事業) にかかる融資契約を締結し、再生可能エネルギーの発電容量増強に向けても貢献してきた。しかし、現状は風力や太陽光などの変動性再生可能エネルギーの導入に伴う出力変動で不安定化する周波数の調整力やバックアップ用の揚水発電などの電力貯蔵システム、系統の供給予備力が不足しており、電力余剰時は主にロシアに安価で電力を輸出することで系統の安定化を図っている。また、モンゴルにおける変動性再生可能エネルギーの出力予測は実需要との乖離が大きく、信頼性の高い発電予測が十分に実践できているとは言えない。これら課題に対処するため、2022 年 7 月より開始した技術協力プロジェクトでは、再生可能エネルギーの導入を見据えたエネルギーの安定供給と低炭素化の両立を目指し、給電指令や送変電・配電設備運用の能力強化を行っている。

環境分野では、3 フェーズに渡る大気汚染対策により、大気環境と排出源の分析・評価、大気汚染に関する戦略検討・評価能力の強化、自動車排ガス削減ための信号制御など、汚染物質の削減に資する取り組みを実施している。廃棄物管理では、無償資金協力による最終処分場整備とごみ収集車両の供与、及び技術協力を通じて廃棄物管理能力の強化を実施し、それまで正確に把握されていなかったごみの内容や量に関するデータ収集や分析方法を習得し、それらの分析に基づいた計画を策定できるようになった。汚水対策では、UB 市近郊の工場からの排水が、基準を大きく上回る濃度そのまま下水道へ排出され、下水道最終処理場の処理に支障をきたしている問題もある。その結果、適切に処理されないまま生活水として利用される河川に放流されており、人体・家畜への影響が懸念されている。政府機関の排水規制監視能力の向上や、工場の除害施設の設置推進等が取り組むべき課題となっており、2022 年から工場排水の管理能力強化を目的とした技プロを開始。

また、気候変動対策として、モンゴルの国家 GHG インベントリーの分野横断的及び分野別の課題を整理し計画的に改善する PDCA サイクルの導入について協力を行

った。農牧業分野と共通の課題となっている草地回復に関する SATREPS 事業も 2020 年 7 月から実施されている。

防災分野では、ハザード評価、リスクマップの作成、地震防災計画を含む防災枠組みのレビューを行い、建設物耐震性評価方法を確立した。これら協力をもとに、2022 年からは建物の耐震強化促進のための技術協力を開始。

#### 3.1.4 民間セクター開発

民間セクター開発分野では、JICA はこれまで、ツー・ステップ・ローン (TSL) による中小企業の金融アクセス改善(融資件数 927 件、雇用創出 1 万人以上を達成)、日本人材開発センターを通じたビジネス投資環境の促進と人材育成を長年実施してきた。工学系高等教育支援事業(円借款)は、1,000 人のエンジニア育成を目的とし、産業界で活躍する人材の創出に貢献。特にコロナ禍で IT 産業の発達が目覚ましく情報工学分野の卒業生の就職率は目覚ましい。同様にスタートアップ企業支援 (MonJa Startup Accelerator Program in response to COVID-19) など、ICT 企業支援も行った(支援対象企業計 7 社)。産業人材の育成には UB 市にある 3 校の日本式高等専門学校も活躍しており、2021 年-2022 年にかけて、3 つの日本式高専及びモンゴル国立大学、モンゴル科学技術大学、モンゴル国教育・科学省と連携した AI を活用したビジネスコンテスト「Deep Learning Competition Mongolia」を開催した。日本式高専との連携については、過去に SV 派遣や教員研修等による立ち上げを支援したが、今後さらなる展開に向けた支援を検討。

観光分野において、JICA は過去 2 回調査を実施した。1999 年に実施された「モンゴル国観光開発総合計画調査」は、モンゴルの観光開発の指針を示すものと評価される一方、多くの提言はモンゴル国内の政局、財政状況、観光に対する理解不足などから実施に至っていない。モンゴル国長期開発政策「ビジョン 2050」では、6 つの経済重点分野の一つに観光分野が設定され産業としての観光分野の重要性が増しており、2021 年に実施された「モンゴル国持続可能な観光開発に係る情報収集・確認調査」の提言を基に、2022 年より持続的観光開発の政策支援として個別専門家を派遣開始。

#### 3.1.5 農牧業

JICA は、これまで農牧業分野にて、獣医学部のカリキュラム改善の他、家畜/人畜感染症対策としてワクチン接種方法の見直しや食肉検査能力の向上を図ってきた。また、地球規模課題対応国際科学技術協力プログラム (SATREPS) による家畜原虫病の疫学調査を実施し、感染症対策に科学技術の側面から支援してきた。また、獣医師を中心とした家畜の衛生管理と食の安全性強化への支援も行ってきた。現在実施中の開発計画調査型技術協力「農牧業バリューチェーンマスタープランプロジェクト」では、モンゴル国が掲げる農畜産物の輸出国となるという目標の実現に向け、地域開発政策及び農牧業に係る国家プログラムに反映させることを目的に、

11のパイロット事業（①野菜②油脂作物③シーバックソーン④キノコ⑤ヤギ・ヒツジ⑥ミルク・乳製品⑦ウール・カシミア⑧ハチミツ⑨畜産物全般⑩ヤクウール⑪魚加工品）の実施と産業クラスターの開発を通じて得られた教訓や課題をもとに、マスタープラン及びアクションプランを作成している。また、本プロジェクトを通じて、市場を意識しない農業物の生産、安定的な生産・供給体制の未整備、加工・流通における加工技術レベルの低さ、コールドチェーンを含む物流網の未整備、国際基準を満たす品質と衛生管理の未実施等に対する課題が浮き彫りになった。

### 3.1.6 保健医療

JICAはこれまで、無償資金協力による基礎的医療設備の供与、母子保健対策の向上に向けた支援を行ってきた。その結果モンゴル国の乳児死亡率（出生千対）は2005年の34.9から2015年では19.0へ、妊産婦死亡率（出生十萬対）は95から44へそれぞれ減少するなど国全体の基礎保健指標は改善している。

しかしながら、地方で働く医療従事者の質の低さ、及び医療機材設備の未整備等を背景に、地方の一次及び二次医療サービスの向上が保健分野の課題となったため、「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」、「医師及び看護師の卒後研修強化プロジェクト」を通じた人材育成を行ってきており、地方と首都の医療格差の削減に向けた、医師、看護師、助産師の育成を実施している。

現在、UB市内、2県をパイロット地域としているが、今後パイロット地域での知見が他県にも広まることで地方の医療従事者の質の向上につながることを期待される。また、無償資金協力「日本モンゴル教育病院建設計画」や「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」を通じ、モンゴルで初めての教育病院に向けた支援を行い、2019年の開院以来コロナ患者の受け入れ等を経て病院が安定的に運営されており、一定の成果を上げているが、大学病院としての研究、教育機能の深化に向けて課題が残っており、「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」を通じ引き続き支援を行う。更に、非感染性疾患に関する対応として、「学校給食導入支援プロジェクト」を通じ栄養の改善にも取り組み中。また、感染症対策は人獣共通感染症への対策として「結核と鼻疽の制圧プロジェクト」を行っている。また、新型コロナウイルス感染症への緊急対応として無償資金協力や技術協力プロジェクトを通じ医療器材の供与を行った（「新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援計画」）。

### 3.1.7 教育・社会保障

教育分野では、教育の質の向上を目指し教員の指導法の改善及びカリキュラム策定／改訂・実施支援・評価等の一貫した教育制度の実現において、これまで一定の成果を上げてきた。しかし、未だモンゴルでは、カリキュラム策定において評価を実施する人材の不足が浮き彫りになっている。また、インクルーシブな社会の実現



のために、障害児に対する診断・発達支援・教育のモデルを構築すべく「障害児のための教育改善プロジェクト」を実施した。現在実施中のフェーズ2では、前フェーズで構築したモデルを広大な国土と首都に人口が集中した地理的特性を踏まえ、たとえばモンゴル全土に普及を試みている。また、前フェーズでは協力の対象外であった幼稚園のモデル構築にも取り組んでいる。ハード面では、地方からUB市への人口流入に伴う教育環境の悪化が大きな課題であり、この課題に対処するためにインクルーシブ、環境、防災に配慮した質の高いモデルとしての教育施設を建設し、基礎教育課程の教育改善に貢献してきた（「ウランバートル市初等・中等教育施設整備計画」）。高等教育に関しては、急速な経済発展に伴い、その経済を支える高い技術や豊富な知識をもった人材の育成が課題になっており、この課題に対処すべく、本邦高専・大学への学位留学や、モンゴルの大学のカリキュラム・シラバス改善、本邦大学との共同研究、研究機材の調達を通じて、ソフト・ハードの両面から支援し工業系教育の質の向上及び研究者・エンジニアの育成を図っており、一定の成果を上げている。

社会保障分野では、年金制度を中心に、遊牧民を含むインフォーマルセクターの国民も充実した社会保険サービスを受けられるよう、実務面での能力強化を目的に研修を実施してきた。また、「UB市における障害者の社会参加促進プロジェクト」では、障害者の社会モデルの普及等に努め一定の効果上げた。現在実施中のフェーズ2では、障害者の就労支援事業の強化を通じ、障害者の生計及び社会参加の改善を図られることを目標に、障害者就労支援制度構築に向けて取り組んでいる。さらに、生活困窮者を対象とした就労を中心とする自立支援に関して、生活困窮者の福祉への依存、労働意欲の欠如およびシームレスな支援体制の不備等の課題を解決すべく支援を実施予定。

### 3.2 二国間及び国際機関による援助動向

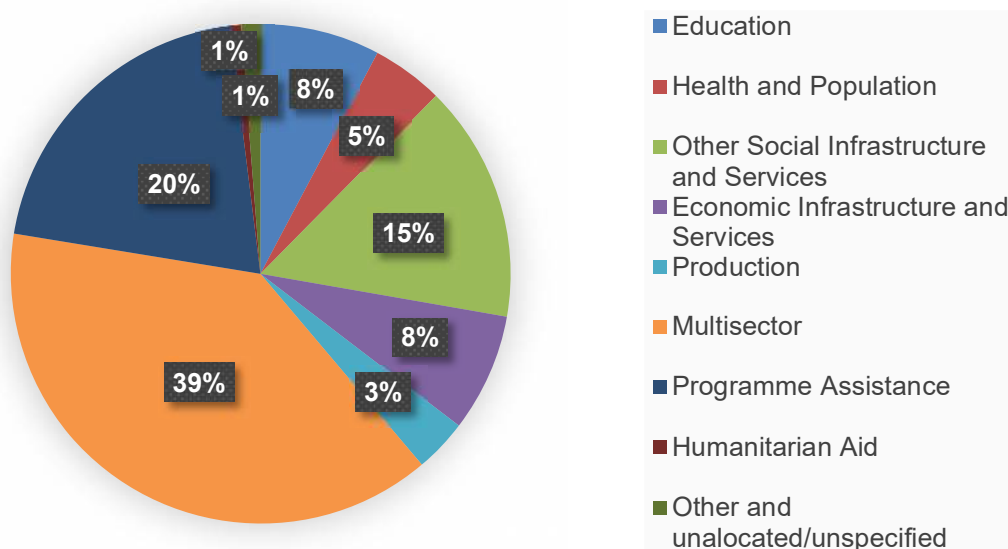
モンゴルへのODAは90年代年々増加傾向にあったが、2012年（二国間援助が358.2百万ドル、国際機関による援助が72.4百万ドル、その他13.4百万ドル）の444百万ドルをピークに同年以降減少傾向にある。モンゴルの2019年の総ODA額<sup>3</sup>は、約394.9百万ドルであった。また、2019年の純ODA額308.5百万ドルが、純資金流入額（Total Net Receipts）1,319.4百万ドルに占める割合は約23%。ODA額の内訳<sup>4</sup>は下図の通り。財政支援等セクターワイドな支援が、59%と約半数を占め、次いで保健医療・水供給などを含む社会インフラ・サービス部門が15%を占め、エネルギーや運輸・通信などを含む経済・インフラ・サービス部門と教育がそれぞれ8%。

<sup>3</sup> 支出純額（Net）＝支出総額（Gross）－過去の貸付返済による回収額。出典：OECD/DAC

<sup>4</sup> 出典：OECD/DAC

図表 23 セクター別二国間 ODA 構成比率 (2019-20 年平均)

(出典：OECD をもとに JICA 作成)



二国間支援 (DAC 諸国中) では、日本がトップ (114.88mil\$) で、次いで韓国 (同 57.23)、ドイツ (同 30.13)、アメリカ (同 15.87)、スイス (同 14.97) の順で続く<sup>5</sup>。韓国は、教育、水管理及び公衆衛生、ガバナンス、輸送セクターを中心に支援を実施している<sup>6</sup>。また、ドイツの援助機関として技術協力を行う GIZ は、①生物多様性、②持続可能な経済発展、③エネルギー効率化を優先課題に据え、事業を展開しており<sup>7</sup>、資金協力を行う KfW は、現在新たな融資案件の形成に向け、協議を進めている。また、DAC 加盟国以外では、中国が、「一帯一路」戦略と沿線諸国・地域との経済圏構築に向けた動きの中で、モンゴルに対するインフラ投資拡大の姿勢を見せており、同戦略の下、2022 年度には、下水処理場建設プロジェクト、水力発電所建設プロジェクト、住宅地区の建設プロジェクト等の大規模開発事業を実施予定である。また、ロシアは、2022 年 9 月に、電力分野の支援にて、エギーン川水力発電所建設の問題についてモンゴル側との交渉の結果、モンゴルが国連の専門家調査チームと共同で実施する環境アセスメントの結果を基に最終的に判断する旨発言あり。また、同じく 2022 年 9 月には、ロシア側は、第三火力発電所のタービン拡張にかかる支援を実施する旨表明。

国際機関では、ADB (54.57mil\$)、IDA (同 25.66)、EU (同 19.55) が上位 1-3 位を占め<sup>8</sup>、2014 年から 2018 年までの過去 5 年間の平均で、国際機関による援助額全体の 85%以上を占める。ADB は、「Country Partnership Strategy (2021-2024)」を策定し、新型コロナウイルスからの回復を支援し包括的で持続可能な成長のためのレジ

<sup>5</sup> 出典：日本外務省「ODA 国別データブック」

<sup>6</sup> 出典：「The Republic of Korea's Country Partnership Strategy for Mongolia 2016-2020」

<sup>7</sup> 出典：GIZ HP：<https://www.giz.de/en/worldwide/384.html>, KfW HP: [Mongolia | KfW Development Bank \(kfw-entwicklungsbank.de\)](https://www.kfw.de/development-bank/mongolia/)

<sup>8</sup> <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100384974.pdf#page=32>

リエンスのある基盤を築くことを大目標とし、①包摂的な社会開発と経済的機会の促進、②競争力と多様化を推進するための気候変動に対応したインフラ整備、③持続可能でグリーンな気候にも配慮した開発のためのレジリエンス、を協力の重点分野とし、1.5bil\$のパイプラインプロジェクトを承諾済み。UNは、現在、SDGsやモンゴルの長期開発政策「ビジョン2050」の達成に対応した「United Nations Sustainable Development Cooperation Framework (UNSDCF) (2023-2027)」を策定である。また、WBグループ (IBRD、IDA、IFC、MIGA) は、「COUNTRY PARTNERSHIP FRAMEWORK (2021-2025)」を策定し、3つの重点分野 (①経済・ガバナンスの強化、②競争力の強化、③生活の質の向上) と2つの分野横断的な課題 (①労働、②気候) を制定し、400mil\$のパイプラインプロジェクトを承諾済み。AIIBは、ADBとの協調融資で、2020年に、新型コロナウイルスに対して①公衆衛生、②社会保障、③財政分野での支援 (100mil\$)、2021年に、新型コロナウイルスのワクチン調達に関する支援 (21mil\$) そして、2022年には、女性や子供を含む脆弱層への支援 (100mil\$) をそれぞれ実施している。

### 3.3 主要開発課題別の主要ドナーの協力状況

#### 3.3.1 公共財政・金融システム

公共財政分野ではIMF、世銀、ADB、UNDP等のドナーが主要ドナーであり、公共財政改革の支援を行っている。

世銀は大蔵省、社会保障労働省、モンゴル銀行、金融監督委員会等の複数の省庁等の関与を得ながら Strengthening Fiscal and Financial Stability Project (2017-2023) を実施中。歳出管理の質の向上、金融セクター安定化、財政規律の強化、社会保障制度の整備を目的とした、セクター横断型の案件である。技術協力と組み合わせ、大蔵省への人員配置等のほか、通関業務の改善等にも関与しており、最近ではPPP法案への助言等も実施した。また、世銀はEUとの協調融資により Strengthening Governance in Mongolia (2019-2021) を実施している。世銀・EUの助言を得ながら、大蔵省が Public Expenditure and Financial Accountability 2021 (PEFA2021) の提言を反映し、Public Finance Management (PFM) Reform Strategy Action Plan 2018-2022 の改訂を行った。

ADBはこれまで予算計画、資金動員、税務行政などのPFM改革プログラムを支援してきた。国内資金動員の強化に向けた歳入強化を支援しており、特に、大蔵省及び国税庁を対象に公共投資管理及び税務分野のシステム、データベース構築支援<sup>9</sup>等を行っている。

IMFは Improving Tax Policy and Taxpayer Compliance Phase II (2020-2023) を通

<sup>9</sup> Strengthening Information and Communication Technology Systems for Efficient and Transparent Public Investment and Tax Administration Project Loan (2018年～2023年)、Support for Effective Public Sector Management (2020年～2024年)、Strengthening Public Resource Management, Private Sector Development, and Finance Sector Performance (2021年～2025年)

じて、税務分野における戦略策定支援を実施中。

金融セクターの支援について、マクロ・プルーデンスに関するポリシーモデルやフレームワークについて、WB と ABD が支援中。ADB 及び EBRD は金融市場へのアクセス拡大とインフラ整備を支援。WB は規制面での整備。IFC は Mongolia Green Finance Market Development Project (2021-2023) を実施し、グリーン金融市場育成のための政策提言、グリーンボンド発行のための規制枠組み等の支援を実施している。

### 3.3.2 ガバナンス

UNDP は Towards a Professional and Citizen-centered Civil Service in Mongolia (2018-2022) プロジェクトを実施しており、公務員改革の優先事項のである専門職公務員のための法的・政策的枠組みの強化、公務員の専門能力の向上、行政における男女共同参画の強化、行政パフォーマンスの市民中心のモニタリング強化等を支援にしている。

世銀は Smart Government II Project (2022 年 5 月、40.7MlnUSD) を通して、市民や企業に対するオンライン公共サービスのユーザビリティと効率を向上させ、デジタルスキルを向上させ、IT 対応の雇用促進を目的しており、モンゴル政府の電子化取り組みを支援する。また、International Telecommunication Union (ITU) が CERT (Computer Emergency Response Team) の評価 (2021-2022) を実施した。

### 3.3.3 運輸交通・都市開発

運輸交通分野では、複数のドナーが各都市の連結性の向上、UB 市の渋滞改善を目的とした支援を実施している。EBRD は UB 市から北部の都市ダルハンまでの既存道路の拡張を実施している。KOICA は鉄道分野における長期ビジョンを策定中である。世界銀行は UB 市内の太陽道路等の道路改修、交通管制システムの更新、バス交通システムの改善を支援予定。また、ADB は MRT (Mass Rapid Transit) 公共交通システムの詳細設計策定、スマート管制システム (駐車場管理や学校地区管理等を含む) のパイロット事業実施を支援予定。中国は UB 市郊外の橋梁改良を実施し、2022 年以降は、東西に走る鉄道を横断するためのアンダーパス建設事業を市内 4 か所で実施予定であり、現在 UB 市と LRT (Light Rail Transit) 建設事業に向けた交渉も実施中。

都市開発分野では、ADB やスイス政府が中心となり支援を実施している。ADB は UB 市内 (ゲル地区を含む) において、6 つのサブセンター (副都心) を指定し、各種インフラ整備や人材育成にかかる支援を展開している。また、手頃で環境にやさしい住宅開発を行うことで、一部のゲル地区のエコ化に取り組んでいる。スイス政府は、より効率的で環境に配慮した都市運営を目的とした「Decentralization」を進めており、政策への助言や、廃棄物管理・交通管理の改善や、効率的な熱供給システムの提供へ向けた支援を実施している。

### 3.3.4 環境・気候変動対策・防災

エネルギー分野では、ADBは、2019年12月にNationally Determined Contributions（国が決定する貢献）向けの技術支援、2020年4月蓄電池導入の支援（Grant & Loan）を承認するなど、再エネ導入に向けた支援に積極的。電源計画については、WBがイニシアティブをとってマスタープラン策定を支援している。EBRDは再エネに関する個別事業、再エネに関連する送電線事業にも支援を行っている。また、民間セクターの再エネ事業への参画を活発化させるためオークション制度の導入支援も行っている。中国は、2021年より、西部地域への電力の安定供給を目的に、ホブド県エルデネブレン群に最大出力90MWとなる水力発電所の建設を開始した。

環境分野では、ADB、WB、EBRDが大気汚染対策、水質汚濁対策、廃棄物管理、気候変動緩和など幅広く支援を継続している。中国は老朽化していた中央下水処理場の新設を資金協力にて実施し、2023年8月に完工予定。Millennium Challenge Corporation（MCC）は水質汚濁対策分野を支援しており、モンゴル政府に350百万ドルを提供し、UB市の住民と商業及び産業ユーザーの水へのアクセス改善・水需要を満たすことを目的とした給水プロジェクトを実施する予定。

この給水プロジェクトは、トーラ川（UB市下流域）の地下水開発事業（地下水井戸の建設と配水管、貯水池、浄水場の建設）、下水処理水再利用事業（建設中のUB市新中央下水処理場の処理水再利用プラント建設及び再生水をCombined Heat & Power Plant（CHPP：熱電併給プラント）3号・4号へ供給するための送水管の建設）、UB市水セクターの持続可能な政策改革、人材開発、に関する援助活動の3項目で構成されており、2021年8月には処理水再利用プラントが起工された。

GIZは大気汚染対策分野において、UB市大気汚染削減庁（DAAP）に対する支援を実施。KOICAは2019年から韓国民間企業のナライハ地区に位置する自動車リサイクル工場建設を支援している。気候変動分野においては、ADB、EBRD、UNDP等がGCFを活用した支援事業を実施中。

### 3.3.5 民間セクター開発

民間セクター分野では、USAIDは「Business Excellence for Sustainability and Transparency（BEST）プログラム」にてモンゴル国内の9つの県の中小企業（SME）に対して、SME金融アクセス改善、コーポレートガバナンス改善、キャパシティビルディング等の支援を実施中。EUは鉱業セクター以外における雇用促進を目的とした政策策定支援を実施中。EBRDは、モンゴル国内のSMEに対する直接的・間接的な投融資事業を実施することで、産業多角化を支援中。その他、Save the Childrenやスイス政府が、起業家支援を通じた雇用創出プロジェクトを実施中。

観光分野では、UNWTOは「Capacity Building for Tourism Employees」を実施し、観光業の雇用促進を支援している。また、ADBは持続可能な観光の能力向上による地域の生活支援を実施、加えてインフラ・衛生施設等の管理能力改善、大規模複合施設建設等、多岐に渡るプロジェクトが実施されている。GIZは県・国家レベルでの観光

戦略・方針開発支援等を実施し、保護地域管理当局の財務能力向上支援、保護地域での環境に配慮した観光開発に関する支援を実施中。KfW はモンゴルの保護地域ネットワークの管理を強化し、生物多様性の保護と地域住民の生活改善を目的としたプロジェクトを実施中である。

### 3.3.6 農牧業

農牧業セクターでは ADB が、Country Partnership Strategy (2021-24) に基づき、持続可能な草地利用や家畜管理、動物の糞尿の処理、灌漑技術の開発、食料のサプライチェーンやトレーサビリティの強化等に対する支援を展開している。

FAO は、2020 年 6 月に署名された「カントリープログラミングフレームワーク (CPF)」に沿い、5 つの分野 (①すべての人にとって適切で手頃な価格の栄養価の高い健康的な食品へのアクセス強化、②作物と家畜の生産性の持続可能な改善、③輸出志向の家畜生産の開発を含む農業バリューチェーン強化、④公平で持続可能な天然資源管理、⑤回復力のある農業システムの構築) に対して支援や政策提言等を行っており、近年では、畜産セクターにおける気候変動に対するレジリエンス強化、モンゴル東部地域で発生した口蹄疫に対する管理体制強化や感染拡大防止策を通じた家畜衛生の改善、高付加価値の乳製品の生産・マーケティング強化に対する支援を実施してきた。

WB は、輸出志向や市場に結び付いた畜産物や農産品の生産性や品質向上に向けた支援を実施している。また、輸出市場へのアクセス拡大を目的とし、輸出金融商品の開発やこれを運営する農業保険株式会社の能力強化、中小企業に対する対外貿易にかかる研修を通じたビジネスマッチングの機会も提供している。

Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) は、2004 年より、牧民の生計向上を目標とし、牧草地管理の促進、牧草地管理グループの組織・事業化に対する取組を行っている。また、国産野菜の生産量向上や小規模農家の所得向上のため、農業技術の指導、市場アクセスの改善等を図っている。

EU は、雇用創出に向けた農牧業産品 (食肉、乳製品、繊維、皮革、野菜) のバリューチェーン開発や生産性・品質向上、収穫ロス削減などに向けた取組みを実施してきた。また、シーバックソーンを原料とした化粧品や未活用の農畜産品の輸出振興を目的として、EU 市場に輸出するために必要な制度構築や品質基準への準拠等を通じた民間企業の能力強化を行ってきた。

また、開発パートナー・政府間の活動の重複を避け、プロジェクトの連携を促進することを目的として、FAO と ADB の支援の下、農牧・軽工業省と自然環境・観光省の共同開催で、FOOD AND AGRICULTURE DEVELOPMENT PARTNER GROUP (FADPG) が設立された。FADPG の第一回会議は 2020 年 12 月に実施され、以降、四半期毎に開催されている。なお、JICA も FADPG の事務局メンバーとなっている。

### 3.3.7 保健医療

保健分野では、WHO、WB、EU が COVID-19 への対応に向けた緊急支援を実施。WHO は UHC の推進、助産分野及び健康促進に関する協力を行ってきた。さらに WB は E-Health Project を通し、健康情報を活用しながらサービスデリバリーの改善を目指した支援を行ってきた。さらに UNICEF は子供の健康への被害をもたらす大気汚染やメンタルヘルスについてポリシーアドボカシーを行ってきた。また、KOICA、UNICEF 共同で水・衛生（WASH）プロジェクトを実施している。

### 3.3.8 教育・社会保障

教育分野において、WB は初等教育の質の改善を目的に支援を実施している。特に母国語、数学能力の向上及び学校レベルの教育計画策定能力の強化に注力している。UNICEF は、インクルーシブで安全かつ健康的な学習環境の改善を目的に、最も恵まれない子供達へ教育機会の増大に関する支援を実施している。KOICA は、モンゴル科学技術大学 ICT 学部の能力強化を目的に、最先端の実験室の設立、すべての分野での ICT に精通した人材の育成のための研修、大学教授を対象とした韓国の大学での短期研修派遣等の支援を実施している。

社会保障分野では、ADB は、コロナ禍における貧困層への対応を目的とし、生活困窮世帯・者に対する起業支援を通じた生活改善事業を実施している。また、経済、農業、建設、道路輸送分野の技術職業教育訓練（Technical and Vocational Education and Training: TVET）の卒業生の雇用スキルを向上させることを目的に、TVET マネージャー及び教師の指導法強化を支援してきた。WB は、求職者の雇用機会の拡大を支援しており、利用者中心のサービスを強化することで、就職活動の制約の軽減を目指している。

以 上