

2014 年度案件別事後評価：
パッケージ I-5
(ミャンマー、モンゴル)

平成 27 年 10 月
(2015 年)

独立行政法人
国際協力機構 (JICA)

委託先
OPMAC 株式会社

評価
JR
15-09

本評価結果の位置づけ

本報告書は、より客観性のある立場で評価を実施するために、外部評価者に委託した結果を取り纏めたものです。本報告書に示されているさまざまな見解・提言等は必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

また、本報告書を国際協力機構のウェブサイトに掲載するにあたり、体裁面の微修正等を行うことがあります。

なお、外部評価者とJICA事業担当部の見解が異なる部分に関しては、JICAコメントとして評価結果の最後に記載することがあります。

本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可なく、転載できません。

0. 要旨

本事業は、新政権発足後のミャンマー政府が進める改革進展状況を評価し、課題となっていた対外延滞債務問題の解消を進めるとともに、マクロ経済運営・開発政策、社会セクター、ガバナンス分野での改革を後押しするものであった。本事業はミャンマー政府の開発政策や資金ニーズ、開発ニーズに合致するものであり、日本政府の援助政策とも整合していた。政策マトリックスは、最大の債権国として、NGO を含む多様なステークホルダーを考慮して、広範な内容を対象とし、かつ関係ステークホルダーとの協議のうえ策定されており適切であった。以上より、本事業の妥当性は高い。借款供与前に達成すべきすべての政策アクションが達成され、かつ国際協力機構（JICA）による審査も適切であったことから、有効性は高い。インパクトについては、ほとんどの「モニタリングすべき政策アクション」が達成済みまたは実施中であり、各政策課題の改革は継続している。また、これらの政策アクション実施により政策課題達成に向けた基盤整備が進展し、一部の政策課題ではその効果が発現し始めている。政策マトリックスやその後のモニタリング及び政策対話は改革の進展を後押ししている。さらに、本事業等により延滞債務が解消されたことは、政府が進める改革に対して日本を含めたドナーからの資金・知識面での支援を可能にし、また、ミャンマー政府の借入能力を向上させ、今後の改革に必要となる開発資金の借入可能性を高めている。事後評価時点では、経済関連指標は改善または安定的に推移している。改革のモメンタムに変化はなく、政府による改革イニシアティブが継続されており持続性は高い。

1. 事業の概要



事業位置図



規制緩和により 2011 年以降登場した ATM

1.1 事業の背景

1.1.1 本事業に至るまでの背景

ミャンマーに対する日本の円借款については、1987年9月より一部延滞が発生し、1988年9月の国軍によるクーデターにより事業が中断し、債務返済も実質的に途絶えたことを踏まえ、1988年以降、新規円借款供与は停止し、実施中事業への支援も一部の例外を除き凍結された。その後2003年8月に、「民主化への7段階のロードマップ¹」が策定され、それを基に2008年5月には新憲法が制定された。2010年11月には新憲法に基づき20年振りに総選挙が実施され、2011年3月にテイン・セイン文民政権が発足し、同時に民主化及び国民和解、持続的発展に向けた政治、経済、ガバナンス等に係る改革に着手した。

2012年4月、「日本・ミャンマー首脳会談」において、日本は、ミャンマーの改革継続を確認しつつ、対ミャンマー経済協力方針を見直し、本格的な支援を再開することを表明した²。これに関連して、ミャンマーの持続的経済発展に向けた新規円借款再開の道筋をつけるため、ミャンマーの債務問題への対応につき両国間で共通の認識に達した³。また、並行して、日本のイニシアティブにより、国際開発金融機関やパリクラブ（主要債権国会議）⁴とも延滞債務解消に向けた協議が進められた。2012年10月、日本、ミャンマーをはじめ世界26カ国及び国際機関が参加した「ミャンマーに関する東京会合」で、ミャンマーの改革努力を国際社会が後押しし、ミャンマーの国際社会への早期復帰を支援していくことの重要性が関係者間で共有された。同会合において、日本は世界銀行（世銀）、アジア開発銀行（ADB）による2013年1月の延滞債務解消実施の意向を踏まえ、円借款については同月に超短期商業ローン（ブリッジローン）を活用した返済や債務免除等により、延滞債務の解消措置を実施することを表明した⁵（本事業に関連する主要出来事変遷は表1参照）。

¹ 民主化への7段階ロードマップは、①1996年から休止になっていた国民会議開催、②規律ある真の民主的国家実現に向け必要なプロセスの段階的实施、③国民会議より提示された憲法の基本原則及び基本原則詳細に従った新憲法起草、④国民投票による新憲法承認、⑤新憲法に従った公正な議会議員選挙実施、⑥新憲法に従った選出議員による議会開催、⑦議会で選出された国家指導者や中央機関による近代的な発展した民主的国家建設、の7段階実施によりミャンマーの民主国家化を達成しようとするもの。

² ミャンマーに対する経済協力は、1995年以降民主化及び人権状況の改善を見守りつつ、民衆が直接恩恵を享受する基礎生活分野の事業を中心に個別、慎重に吟味したうえで支援が実施されていた。

³ 本会談において、①2003年3月末以前に返済期日が到来した延滞元本と延滞利息（計1,989億円）について、ブリッジローンを活用して解消、同額の新規円借款（本事業）により当該ブリッジローンを返済、②2003年4月以降に返済期日到来分の元本と利息（計1,274億円）については免除手続き再開、③遅延損害金（1,761億円）は、ミャンマーの改革努力の継続を1年間にわたって共同モニタリング後免除、という道筋に沿って進めることを確認した（出所：2012年4月21日日本外務省報道発表「ミャンマーの債務問題の解決に向けて」）。

⁴ パリクラブ債権国は、日本のほかにオーストラリア、カナダ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、イタリア、オランダ、ノルウェー、英国である。

⁵ 2012年10月11日日本財務省報道発表「ミャンマーに関する東京会合における城島財務大臣の冒頭発言」

1.1.2 国際的な支援枠組みの概要

ミャンマーの延滞債務解消問題に係る国際的な枠組みについては、上述のように最大の債権国である日本が、ミャンマー政府及び国際開発金融機関、二国間債権国を含む国際社会との協議を主導した。結果、2012年10月開催のミャンマーに関する東京会合で以下が確認された⁶。

- ① マクロ経済分野での改革実施を確実にするには、国際通貨基金（IMF）とミャンマー自身による共同モニタリング枠組みを通じた IMF の積極的関与が不可欠であること；
- ② 世銀、ADB からは、2013年1月にミャンマーとの間でそれぞれの延滞債務を解消するための準備を進めている旨説明のうえ、包括的成長を実現する経済改革を支援するため、できるだけ早期に本格支援再開が重要と認識していること；
- ③ 延滞債務問題の早期解決に向け、ミャンマーと二国間債権国が緊密に連携して取り組む重要性が確認され、国際機関に対する延滞債務が解消され次第、二国間債権国との間でパリクラブにおける多国間合意に向けた交渉を行うため2013年1月の会合にミャンマーを招待すること。

これを受け、2012年12月、ミャンマー政府は IMF に対し Staff-Monitored Program (IMF-SMP)⁷を要請した。2013年1月17日にADB、同25日に世銀に対する延滞債務解消が実施⁸され、同じく25日には二国間債権国との間でパリクラブ合意がなされた⁹。

表 1 本事業を巡る主要出来事の変遷

	主な出来事
1988年9月	全国的民主化要求デモにより社会主義政権崩壊⇒国軍が政権掌握 新規円借款供与停止、実施中事業支援凍結
2003年8月	民主化への7段階のロードマップ策定
2008年9月	新憲法制定
2010年11月	新憲法に基づく20年振りの総選挙実施
2011年3月	テイン・セイン大統領就任、新政権発足
2011年11月	日・ミャンマー首脳会談(於:パリ)

⁶ 2012年10月11日日本財務省報道発表「ミャンマーに関する東京会合を開催しました」

⁷ IMFのStaff-Monitored Programは、IMFスタッフと相手国政府間での経済政策対話に関する非公式な手段であり資金支援を伴わない。

⁸ 世銀、ADBに対する延滞債務は、国際協力銀行（JBIC）によるブリッジローンを活用して解消され、当該資金返済のために世銀、ADBから新規財政借款が供与された。

⁹ 2013年1月25日のパリクラブ会合で、延滞債務のうち50%を債務免除、50%を条件変更（期間15年（据置7年））することで合意された。また、一部債権国（日本、ノルウェー）がより譲許的条件での債務再編を行うことも確認された。

	主な出来事
2012年4月	ミャンマー連邦議会等補欠選挙(1日) 米国がミャンマーに対する制裁の段階的緩和発表(4日) 日・ミャンマー首脳会談(21日) EUがミャンマー制裁停止(一部例外を除く)(26日)
2012年10月	ミャンマーに関する東京会合開催(11日)
2012年12月	IMFに対するSMP申請(28日)
2013年1月	ADBに対する延滞債務解消(17日) 世銀に対する延滞債務解消(25日) パリクラブにおける延滞債務解消に係る国際的合意(25日) 日本に対する延滞債務解消(30日)

出所：各種資料より筆者作成

1.1.3 政策マトリックス

本事業は、ミャンマー政府による改革を支援するために、財政支援型借款の形態をとっている。そのため、ミャンマー政府との間で、表2のようにマクロ経済運営・開発政策、社会セクター（教育及び保健）、ガバナンスの3分野、16の政策課題において、ミャンマー政府が改革に向けて借款供与前までに達成すべき政策アクションと借款供与後にモニタリングすべき政策アクションを含む政策マトリックスが策定された（別添政策マトリックス参照）。また、借款供与後1年間にわたり、四半期毎の進捗報告書の提出及び両国政府による政策対話を通じた進捗モニタリング方法が構築された。

表2 政策マトリックス政策課題

分野	政策課題
マクロ経済運営・開発政策	延滞債務解消、開発政策、財政管理、金融政策、為替レート制度改革、金融セクター、投資環境改善
社会セクター(教育、保健)	教育政策の推進、保健政策の推進
ガバナンス	法の支配、労働政策、環境政策、人権政策、汚職防止、人口・家計センサス、ドナー調整

1.2 事業概要

新政権発足以降のミャンマー政府が進めるマクロ経済運営・開発政策、社会セクター（教育・保健）及びガバナンスの分野における改革を支援することにより、改革の持続及び我が国との政策対話の促進を通じた同分野の改善を図り、もってミャンマー経済の安定に寄与する。

円借款承諾額/実行額	198,881,173,331 円 / 198,881,173,331 円 ¹⁰	
交換公文締結/借款契約調印	2013 年 1 月 / 2013 年 1 月	
借款契約条件	金利 返済 (うち据置 調達条件)	0.01% 40 年 10 年 NA
借入人/実施機関	ミャンマー連邦共和国政府 / ミャンマー財務省	
貸付完了	2013 年 1 月	
本体契約	なし	
コンサルタント契約	なし	
関連調査(フィージビリティ・スタディ:F/S)等	なし	
関連事業	<p>1. 技術協力</p> <p>1) 資金・証券決済システム近代化プロジェクト(2014 年 2 月～2018 年 2 月)</p> <p>2) 経済特区開発にかかる法整備体制整備アドバイザー(有償勘定)(2013 年 6 月～2013 年 9 月)</p> <p>3) 児童中心型教育強化プロジェクトフェーズ II(2008 年 9 月～2012 年 3 月)</p> <p>4) 基礎教育改善アドバイザー(2012 年 6 月～2014 年 6 月)</p> <p>5) 基礎保健スタッフ強化プロジェクト(2009 年 5 月～2014 年 5 月)</p> <p>6) 主要感染症対策プロジェクトフェーズ II(2012 年 3 月～2015 年 3 月)</p> <p>7) 法制度支援プロジェクト(2013 年 11 月～2016 年 11 月)</p> <p>8) 人身取引被害者自立支援のための能力強化プロジェクト(2012 年 6 月～2016 年 6 月)</p> <p>9) 援助調整アドバイザー(2013 年 4 月～2016 年 4 月)</p> <p>2. 無償資金協力</p> <p>1) 中央銀行業務 ICT システム整備計画(2013 年 10 月～2016 年 10 月)</p> <p>2) 中部地域保健施設建設整備計画(2012 年 10 月～2015 年 10 月)</p> <p>3. その他国際機関、援助機関等</p> <p>1) IMF:Staff-Monitored Program(SMP)(2013 年 1 月～2014 年 1 月)</p> <p>2) 世銀:Reengagement and Reform Support Program</p> <p>3) ADB:Support for Myanmar's Reforms for Inclusive Growth Program</p>	

¹⁰ 前出注 3①参照

2. 調査の概要

2.1 外部評価者

飯田 利久（OPMAC 株式会社）

2.2 調査期間

今回の事後評価にあたっては、以下のとおり調査を実施した。

調査期間：2014年7月～2015年11月

現地調査：2014年10月12日～10月23日、2015年2月23日～2月27日

2.3 評価のアプローチ及び制約

本事業は、ミャンマー政府の改革を後押しするための財政支援とミャンマーの延滞債務解消のための既存借款の借換えという二つの側面を有する。財政支援借款では、通常のプロジェクト型円借款と異なり、政策アクションの達成、つまり改革が進捗することを条件として借款が供与される。また、本事業では改革の継続を確認するために、借款供与後にモニタリングすべき政策アクションが設定されている。この特性を踏まえ、本事後評価では、借款供与までの政策アクション達成状況をもって有効性とし、その後の政策アクション実施やその効果、延滞債務解消による効果をインパクトとして分析・評価を行った。

有効性の評価判断にあたって、本事業には効果発現を測定する具体的な指標や目標値が設定されていないため、借款供与までの政策アクション実施状況、及び同時に財政支援借款を供与した世銀、ADBの政策マトリックスにおいて借款供与条件として設定された政策アクションとの整合性、つまり改革進展状況に対する援助機関間の評価における整合性、の二点を基準とした。

インパクトは、①モニタリングすべき政策アクションの実施状況、②政策アクション実施による変化、③政策マトリックスやモニタリング及び政策対話による改革進展への効果、④延滞債務解消による効果、及び⑤ミャンマーの経済安定へのインパクトの5点を分析した。ただし、改革は事後評価時点においても進行中であり、政策アクションの多くが法規制整備や計画策定等といった改革実施初期段階の活動である。また、その効果発現には政策アクション実施で整備された基盤の適切な運用が必要であり、その部分は政策マトリックスを超えた政府独自のアクションにより実施されるものである。さらに、本事業では各アクションに係る具体的目標や数値指標がなく、どこまでの効果をめざしていたのか明確でない。したがって、仮に効果が発現されていた場合であっても、その効果に対する本事業の貢献度合いを定量的・定性的に測定することは困難である。そのため、インパクトの評価については政策アクションの実施状況、その後の進捗状況把握、及び効果発現状況の分析にとどめ、評価判断は行わない。

また、本事後評価では、下記の理由により、効率性評価を実施していない。

- インプットは延滞債務解消のための既存債務借り換えであるのに対し、アウトプットは政策マトリックス実施による改革進展であり、インプットとアウトプットの関係が必ずしも1対1の関係ではない。
- ブリッジローンの同額借り換え事業のため、事業期間、事業費は計画と実績が必ず同一になる。
- アウトプットの定量化が困難である。

なお、本事業には12省庁・機関23部局が関連しており、事後評価実施に際しては、実施機関とも十分な調整を図ったが、現地調査の時間的制約等によりこれら全省庁部局へのインタビュー実施は困難であった。また、これらの全省庁部局から質問票を十分に回収できず、回収された回答についても不明点等が多く、またその追加情報収集が困難であり、最終的に十分な情報収集ができなかった。特に、政策アクション実施による効果に関する質問に関しては、各省庁がその効果をデータ等に基づいて分析、認識するという状況には至っていないため、質問票やヒアリングを通じて確認することは難しく、既存の文献等に多くを依存せざるを得なかった。

3. 評価結果¹¹

3.1 妥当性

3.1.1 開発政策との整合性

審査時における開発政策（5カ年計画（2011-16））に係る2012年6月の大統領訓示で、上記5カ年計画では、①GDP年平均成長率7.7%の達成、②産業高度化への取り組み、③一人当たりGDPを1.7倍に上昇させることが発表された。この目標達成には、諸外国からの無償・借款による支援拡大と国内外の投資増加が必要であり、特に投資額倍増の必要性が認識されている。2013年4月に発表された「Framework for Economic and Social Reforms（FESR：経済・社会改革の枠組み）¹²」では、年平均7.7%の経済成長達成のためには、経済制裁緩和、外国投資勧誘等、ミャンマーを取り巻く内外の政策の改善が必要なほか、国際経験を有し追加的な資金提供が可能なドナーコミュニティとのパートナーシップ強化の重要性が謳われている。このように審査時における開発政策は事後評価時点においても有効である。また、審査時以降に発表されている政策においても、同様の目標が述べられていることなどから、審査時及び事後評価時点でのいずれにおいても、本事業は開発政策と整合性が取れている。

¹¹ 本事後評価では以下の理由により総合評価及び項目ごとのレーティング、サブレーティングは付さなかった。ただし、各項目について評価結果を文章で説明した。

①通常事業と内容が異なることから統一的レーティングによる他事業比較に馴染まないこと、

②本事業のアウトプット/アウトカムに対するインプットの貢献度合測定が困難であること

¹² 作成中である長期国家開発計画（National Comprehensive Development Plan (2011-2031)）の長期目標達成のために、2011年度から2015年度間の政策優先事項をまとめたもの。

3.1.2 ニーズとの整合性

3.1.2.1 資金ニーズ

「3.1.1 開発政策との整合性」で述べたように、審査時において、改革推進のためには国際ドナーからの資金援助や技術協力の必要性が高かった。また、2013年1月のIMF-SMP報告書にあるミャンマー政府の歳出及び借入必要額予測（表3）では、新政権発足後、改革進展に伴う歳出増加により財政収支ギャップ（歳入－歳出）が拡大し、借入必要額が増加することが予測されていた。この状況下、財政健全化の観点から、政府は非譲許性資金借入¹³を経済性の高い事業に限定し、新規借入・保証額の上限を設定¹⁴していたため、ドナーからの譲許性資金借入ニーズは高かった。

表3 財政収支ギャップ及び資金調達予測（審査時）

単位：10億チャット

年度	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
歳入	4,736	5,144	8,652	9,952	11,360
歳出	6,722	7,536	11,024	12,560	14,167
借入必要額	1,986	2,391	2,372	2,608	2,807
うち対外借入	1.1	1.6	960	1,046	1,151
うち純国内借入	1,985	2,390	1,412	1,562	1,655

出所：IMF Staff-Monitored Program, January 2013

注：2011/12はIMF推計値、2012/13～2014/15はIMF予測値

一方、ミャンマーがドナーから支援再開を受けるための障害となっていたのが延滞債務問題であった。本事業は、対日延滞債務を解消するとともに、ミャンマーが実施している改革を支援するために提供されたものであり、ミャンマーの資金ニーズと整合性を有していた。また、延滞債務問題の包括的解消後、譲許性資金提供者である世銀、ADB、JICA等ドナーは本格的支援を再開した。これにより、譲許性資金借入へのアクセスが可能となり、ミャンマーの資金ニーズを充足することが可能となったといえる。

事後評価時点においては、審査時予測と比較して、2012/13年度及び2013/14年度は大幅歳入増に伴い借入必要額が減少しているものの、それ以降は改革進展に伴う歳出増加により、借入必要額は増加傾向にある（表4）。特に、今後のインフラ整備等に向け、譲許性資金借入に対するニーズは引き続き高いといえる。

¹³ 譲許性資金とは、円借款のように、利子率、返済期間、据え置き期間の3要素において、借り手にとって有利な条件の借款も含み、譲渡的要素の高い資金のこと。一方、こういった有利な条件ではない資金、例えば、市中の一般的なローン（商業銀行によるローン）等是非譲許性資金である。

¹⁴ IMF-SMPにおける定量的目標として非譲許性資金新規借入・保証額上限を20億米ドルに設定。

表 4 財政収支ギャップ及び資金調達予測（事後評価時）

単位：10 億チャット

年度	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
歳入	4,551	5,201	11,152	13,582	15,349	17,508
歳出	6,722	7,208	11,955	14,485	18,181	20,890
借入必要額	2,171	2,007	803	903	2,832	3,382
うち対外借入	3	6	583	555	713	1,206
うち純国内借入	2,167	2,002	1,061	348	2,119	2,176

出所：IMF Staff Report for the 2014 Article IV Consultation, September 2014

注：2013/14 は IMF 推計値、2014/15 及び 2015/16 は IMF 予測値

3.1.2.2 開発ニーズ（改革着手前の状況）

審査前、政策マトリックスで取り上げられている各セクターでは、下記のような課題を抱えていた。

（1）マクロ経済運営

ミャンマーでは、中央政府による経済統制の下、財政政策、金融政策や為替政策が有効に機能しておらず、マクロ経済運営は脆弱であった。特に、為替政策では、1977 年以降、公式レートは SDR¹⁵ に固定（1SDR=0.85 チャット、1 米ドル=5.35 チャット（2010/11 年度末））されていた一方、それから大幅にかい離した市場実勢レート（1 米ドル=約 800~1,000 チャット）、関税評価レート等が存在する多重為替レート制度であった。そのため、財政状況が適切に開示されず、マクロ経済の不確実性要因と見られていた¹⁶。また、市場実勢レートの変動が大きいことや、民間企業による外貨調達に関する厳しい制限¹⁷は、企業活動・投資促進の妨げとなっていた。

財政は脆弱な課税ベースと天然ガス等の資源収入に大きく依存した体質であり、また、不採算の国営企業も財政負担となっていた。財政赤字は中短期国債発行により調達され、短期国債のほとんどが中央銀行に購入されており、インフレーション発生の要因となっていた¹⁸。一方で、中央銀行は財政赤字の直接引受を通じた通貨供給量調整以外の金融政策手段を持たず、経済安定のための金融政策は十分な機能を果たしていなかった。

金融機関の活動は政府の厳しい規制下におかれ、未発達な状況であった。預金・貸出金利とも規制金利であり、資本規模に応じて預金受入量¹⁹が制限され

¹⁵ IMF 加盟国が有する資金引出権であり、主要通貨バスケット方式により価値が決定される。

¹⁶ 公式レートは国家予算や国営企業に適用されていたため、輸出・輸入を通じた外貨収入・支出が過小/過大評価され、財政状況が適切に反映されていなかった。

¹⁷ 外貨不足に対応するために、輸出で得た外貨を有する業者のみが輸入用の外貨を購入できる政策が取られていた（輸出第一主義）。

¹⁸ 実際、1991 年～2010 年の間、複数回 30%以上のインフレーションを経験している。

¹⁹ 2003 年に銀行の預金取り付けが発生し、その後当該規制が導入された。

ていた。支店開設規制や、融資適格担保には厳しい制限があり、金融仲介機能が十分に機能していなかった。投資環境の側面では、前述のような外貨規制や不明確な外国投資に係る法規制などにより、特に外国企業にとって投資リスクが高く、外資誘致が進まない要因となっていた。

(2) 社会セクター

教育セクターは、万人のための教育 (Education for All) ²⁰ を目標に掲げ、初等教育充実等を図っているが、中退率の高さや教育の質の低さによる学習達成度の低さ、教育セクターへの低い予算配分等が課題であった。保健セクターでは、HIV/AIDS、結核、マラリア等の感染症が主要死因であり基礎的な保健サービスが十分に国民に浸透していないことや、妊産婦や 5 歳未満時死亡率が高いなど母子の健康問題も課題であった。また、保健セクター向けの予算は GDP 比で 1% 以下であり、保健医療施設や医療従事者数が不十分な状況であった。

(3) ガバナンス

労働問題では、労働組合結成が禁止され、労働者の権利は限定的など、労働者保護に関する法律は不十分であった。強制労働や児童労働は多発しており、国際労働機構 (ILO) による制裁等、労働問題は社会的問題となっていた。環境保全については、環境保護に係る脆弱な規制や、環境社会インパクト評価の未実施、不十分な取締・規制等により、森林伐採、土壌劣化等の環境破壊に係る問題が発生していた。法の支配では、国家予算が議会で審議されないなど議会の権限が制約されていた。また、人権政策などでは、政治犯収容、表現の自由の制限、少数民族との対立、人身取引等の問題があり、米国国務省の人身取引報告書 (Trafficking Person Report) では最低ランクである Tier3 に分類され経済制裁の対象となっていた²¹。

本事業は政府の改革を支援するものであり、上記のような課題に対し、政府は各種改革作業を実施していたことからニーズに合致していたといえる。

3.1.3 日本の援助政策との整合性

2012 年 4 月に発表された日本政府の対ミャンマー経済協力方針では、「ミャンマーの民主化及び国民和解、持続的発展に向けて、急速に進む同国の幅広い分野における改革努力を後押しするため、引続き改革努力の進捗を見守りつつ、民主

²⁰ 1990 年 3 月、タイのジョムティエンで開催された「万人のための教育世界会議」のスローガンで、すべての人に基礎教育を提供することを世界共通の目標とするという取り組み。

²¹ Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000 では、人身取引報告書で Tier3 の場合、国際開発機関や IMF によるミャンマーに対する援助 (人道目的または貿易関連目的を除く) に対して、米国理事は理事会で反対するほか、事業実施を否定するために最大努力をしなければならない。

化と国民和解、経済改革の配当を広範な国民が実感できるよう、①国民生活向上のための支援（少数民族や貧困層支援、農業開発、地域の開発を含む）、②経済・社会を支える人材の能力向上や制度の整備のための支援（民主化推進のための支援を含む）、③持続的経済成長のために必要なインフラや制度の整備等の支援、の各分野を中心に支援を実施すること」とされている。本事業は、延滞債務解消、援助の本格再開を通じて同国の改革努力を後押しするために実施されたものであり、同方針に合致するものである。また、政策マトリックスでの、財政・金融政策、金融セクター、投資環境整備や教育等の政策課題も同方針の②、③に合致する。

3.1.4 政策マトリックスの妥当性

3.1.4.1 政策マトリックスの内容の妥当性

本事業の政策マトリックスでは、「1.1.3 政策マトリックス」で述べたように、マクロ経済運営、社会セクター、ガバナンスの3分野で16の政策課題において、52の実施済みアクション、51のモニタリングすべきアクションが取り上げられている。これらの政策課題は、同時に財政支援借款を実施した世銀、ADBの政策マトリックスで対象とする課題に比してかなり広範な内容となっている²²。

これら3分野の課題は、ミャンマーの改革ニーズに対応しつつ、日本が従前から支援している分野（いわゆる日本に強みがある分野）、援助再開後の日本の支援と連携する分野、及びIMF-SMPの中でミャンマー政府が実施予定の課題を対象としている。また、従前から課題とされているガバナンス分野を含むことにより、NGO等多様なステークホルダーへの対応も考慮された構成となっており、対ミャンマー最大の債権国として妥当なものと評価することができる。また、本事業では各政策課題にモニタリングすべき政策アクションを設け、借款供与後の1年間、四半期ごとに政策アクションの進捗報告書の提出及び日本政府とミャンマー政府間のモニタリング会合（政策対話）が実施された。これらを通じて、ミャンマー政府の改革進展状況を把握するとともに、課題の把握や改革の進展を後押しするという点では適切なモニタリングデザインであったと考えられる。上記から、政策マトリックスの内容及び整理は妥当であったと考えられる。

一方、JICAの政策マトリックスは、世銀やADBの政策マトリックスとは異

²² 世銀の政策マトリックスでは、①マクロ経済強化（為替レート管理政策強化、財政規律維持）、②公共財政改善（社会セクターへの予算増、公共財政の透明性向上）、③投資環境改善（金融へのアクセス改善、外国投資障害除去、貿易障壁除去）が政策課題として取り上げられている。またADBの政策マトリックスでは、①マクロ経済安定、財政持続性及び公共財政管理（マクロ経済政策改革、租税政策及び租税行政強化、公共財政管理改善）、②投資、貿易、財務統合（民間セクターやSME発展に係る環境整備、貿易統合促進）、③包括的成長のための農村開発促進（農村生産性及び財務包含へのインセンティブ改善）、④包括的成長のための人材育成推進（教育セクター政策開発、教育セクターの計画や予算強化）が取り上げられている。

なり、その内容には各政策アクション実施を通じて達成しようとする目標や数値目標（指標）が明記されていない。制度改革は数的指標に変化が現れるまでには時間を要することや各政策課題の特徴や初期状態が異なることから、すべての政策課題に数値目標（指標）やその達成時期を設定することは困難であると思われる。しかし、各政策課題で JICA や相手国政府が期待している方向性や遂げたい目標を明確化・共通認識化することで、進捗に問題が発生した場合の対応や目標達成のため取るべき次のアクションがお互いにより明確になり、改革進展には効果があるのではないかと考えられる。関係機関とのヒアリングでも、政策マトリックスを改革実施アクションのガイダンスや進捗モニタリングに活用しており、各政策課題において目標設定やその共有を図ることは改革進展に効果があるとのコメントがあった。また、同時期に実施した ADB のミャンマーに対する財政支援の政策マトリックスでは、各政策課題における借款供与後 1 年間に実施すべき政策アクションに加え、改革開始から借款供与 2 年後までの間の各課題の中期的な方向性を提示している。このように、短期的な目標を設定し、改革を実施する機関に対して指針を提供することで改革進展にさらに貢献できるのではないかと考えられる。

3.1.4.2 政策マトリックス策定過程の妥当性

本事業の政策マトリックスは、ミャンマー政府との十分な協議に加え、同時期に財政支援借款を供与した世銀や ADB との十分な情報共有、関係ステークホルダーに対する説明を通じて策定されている。政策マトリックス策定に携わった日本側、世銀及び ADB の当時の担当者によれば、世銀や ADB に対しては、日本側がこれら機関よりも先に政策マトリックス案を作成したこともあり、前広に政策マトリックス案を共有し、両機関が策定する政策マトリックスの内容と齟齬が生じないような取り組みがなされた。また、マクロ経済運営の部分については、IMF とも緊密に連絡を取り合って策定された。

ミャンマー政府からは、JICA の政策マトリックスは、ミャンマー政府との十分な協議を通じて、ミャンマーの改革進捗状況や今後の活動内容を理解したうえで実施済み政策アクション及びモニタリングすべき政策アクションが作成されているとのコメントが聞かれた。さらに、ステークホルダーとの情報共有のために国内 NGO や在日ミャンマー人等との会合が開催され、少数民族問題、ガバナンス、民主化等に関する意見交換が行われたほか、政策マトリックスの概要についても情報提供を行い意見交換が実施された²³。このように、政策マトリックスは、ミャンマー政府との十分な協議、世銀、ADB 等関係機関との適切な情報共有、NGO 等他ステークホルダーとの意見交換を通じて作成されており、

²³ 第 54 回財務省 NGO 定期協議会、2013 年 5 月 23 日、<http://www.jacsos.org/sdap/mof/gijiroku/mof54.pdf>

その策定過程は妥当であったと考えられる。

3.1.5 財政支援を実施したことの妥当性

本事業は、前述のように延滞債務の解消を進めるとともに、ミャンマー政府が実施している改革を後押しするために供与されたものである。そのため、その改革を進展させるためには、財政支援のスキームを通じて、ミャンマー政府の進める改革に日本側が能動的に関与する必要があったといえる。ミャンマー政府関係機関からのヒアリングでは、政策マトリックスに掲載された政策アクションは、政府がドナーに対してコミットメントした優先事項であると政府・省庁内で認識されるため、新たな改革推進事案が出現するなかでも優先度が変化しないとのことであった。また、四半期ごとの進捗報告により、政策アクションを進展させることへのプレッシャーが生じ、政策アクションの実施が促進されているとのコメントが聞かれた。このように、財政支援借款を通じた政策改革に対する能動的参加は改革の後押しにつながっており、財政支援による実施は妥当であったと考えられる。

本事業は、新政権発足後のミャンマー政府が進める各種改革を評価し、課題となっていた対外延滞債務問題の解消を進めるとともに、改革実施の後押しをするものであった。本事業はミャンマー政府の開発政策や資金ニーズ、開発ニーズに合致するものであり、日本政府の援助政策とも整合していた。政策マトリックスの内容は、ミャンマー政府の改革を支援するために広範な分野を対象としており適切であった。また、政策マトリックスの策定過程は、ミャンマー政府、関係機関、関係ステークホルダーとの協議のうえ策定されており適切であった。一般財政に対する支援も政策改革に能動的に参加し、改革進展を後押しするという観点から適切であったと考えられる。以上より、本事業の妥当性は高い。

3.2 有効性²⁴

「2.3 評価のアプローチ及び制約」で述べたように、本事後評価では、借款供与決定までの政策アクションの達成状況及び世銀、ADB の財政借款に係る政策マトリックスにおける借款供与前の政策アクションとの整合性をもって有効性の評価判断を行った。

3.2.1 借款供与までの政策アクション達成状況の評価

本事業ではマクロ経済運営・開発政策、社会セクター、ガバナンスの 3 分野において、16 の政策課題で 52 の政策アクションが借款供与条件として設定された。

²⁴ 有効性の判断にインパクトも加味して、評価を行う。

以下では、各分野・政策課題における政策アクションの達成状況を分析・評価する。なお、政策マトリックスの各政策課題には政策アクション実施による目標や数値指標が設定されていないため、政策アクションの達成状況は、あくまでも借款供与時点までに政策アクションが実施されたか否かにより判断している。

3.2.1.1 マクロ経済運営・開発政策

マクロ経済運営・開発政策分野では、表 5 のように 7 の政策課題に 17 の政策アクションが設定された。すべての政策アクションは借款供与前に達成された。

表 5 マクロ経済運営・開発政策の政策アクション（借款供与前）達成状況

政策課題	政策アクション(借款供与前)	達成状況
延滞債務解消	・ 二国間債権者との債務突合開始	・ 2012 年 6 月から債務突合開始
開発政策	・ 5 カ年開発計画案策定開始	・ 2011 年 4 月より策定開始
	・ 国家レベルのワークショップでの提言を基にした農村開発・貧困削減分野における開発タスクの確認	・ 2011 年 6 月の「National Forum for Rural Development and Poverty Alleviation」で 8 つの開発タスク確認
財政管理	・ 2012/13 年度の財政赤字を対 GDP 比 4.7%に維持	・ 2012/13 年度財政赤字対 GDP 比は実績ベースで 3.75%
	・ 国営企業(SEE)に財務的自由度を与えるための予算法改正	・ 2012/13 年度予算法で、SEE の業務運営費の一部を自己資金調達することが可能となった
金融政策	・ 2011 年 9 月、国債金利が銀行預金金利下限以上になるよう預金金利を引き下げ	・ 2011 年 9 月銀行の国債消化促進を目的に銀行預金金利下限を 12%から 10%に、さらに 2012 年 1 月には 8%に引き下げ
為替レート制度改革	・ 2012/13 年度予算に外国為替市場レートの適用	・ 2012/13 年度予算に外国為替市場レート適用
	・ 外国為替のリテール市場形成	・ 2011 年 10 月銀行への外貨両替所設立許可、同年 11 月に民間銀行に外貨両替免許付与
	・ 外為オークション及び銀行間外国為替取引の導入	・ 2012 年 4 月中銀と銀行間の外貨取引価格を参照レートとするための外為オークション ²⁵ 開始、中央銀行を介在した銀行間外為取引を開始
	・ 外国為替レート一元化及び管理変動相場への移行	・ 2012 年 4 月外貨調達の輸出第一主義等外貨調達に係る規制撤廃、公式レートを管理変動相場制に移行。これらにより外国為替レート一元化達成
金融セクター政策	・ 金融セクター規制緩和により銀行 40 支店新規開設	・ 2011/12 年度に新たに 71 の銀行支店が開設
	・ 制限範囲内で預貸金利自由化	・ 2012 年 1 月制限範囲内での預貸金利自由化(預金:上限 10%、下限 8%、貸金:上限 13%、下限 10%)

²⁵ 中央銀行と銀行間の外貨取引であり、その取引価格を参照レートとして中央銀行が公表し、同価格から±0.8%の範囲内で銀行が対顧客に販売する仕組み。

政策課題	政策アクション(借款供与前)	達成状況
金融セクター政策	・ 払込資本の 10 倍以上に預金受入を制限していた預金・資本比率撤廃、バーゼルIIに沿った自己資本規制導入	・ 2011 年 3 月同比率を 10 倍から 25 倍に緩和、その後銀行は 25 倍以上の預金を受け入れ実質的に撤廃(公式には 2013 年 5 月通達により撤廃) ²⁶
	・ マイクロファイナンス法施行	・ 2011 年 11 月マイクロファイナンス法施行
投資環境改善	・ 改正外国投資法議会承認 ・ 改正経済特区法(改正 SEZ 法)案策定開始 ・ 既存投資手続緩和のために土地利用及び外国通貨移転に係る通達発出	・ 2012 年 1 月改正外国投資法議会承認、2012 年 11 月施行 ・ 2012 年 12 月改正 SEZ 法議会提出 ・ 2011 年 9 月通達 39 号及び 40 号により、外国企業土地賃貸制限、外貨送金等規制の緩和

出所：JICA 提供資料、関係機関ヒアリング

3.2.1.2 社会セクター

本分野では、教育及び及び保健分野で表 6 のように 20 の政策アクションが設定された。すべての政策アクションは借款供与前に達成された。

表 6 社会セクター分野の政策アクション (借款供与前) 達成状況

政策課題	政策アクション(借款供与前)	達成状況
教育政策の推進	・ CESR ²⁷ 準備の加速 ・ 大規模ステークホルダー会合に対する CESR プロポーザル完成 ・ 大規模ステークホルダーとの CESR 実施に係る合意	・ 2012 年 3 月大規模ステークホルダーと CESR 実施に係る TOR を議論 ・ 2012 年 6 月大規模ステークホルダーと CESR 実施に係る合意
	・ 全国的な初等教育無償義務化等教育セクターに係る政策アクションの加速 ・ 30 年長期基礎教育計画における報告書で初等教育無償義務化の優先付け ・ 2012/13 年度予算における教育セクター向け資本予算倍増議会承認 ・ 2011 年 5 月に 5 百万以上の生徒への教科書印刷配布等 2011/12 年度補正予算配賦 ・ 2012/13 年度基礎教育に係る奨学金と給付金プログラム、高等教育に係る奨学金プログラム準備	・ 2012 年 11 月長期基礎教育計画において初等教育無償義務化の優先付 ・ 2012/13 年度予算で教育セクター向け資本予算は前年度比で 3 倍以上増加 (355 億チャット(2011/12 年度)から 1,229 億チャット(2012/13 年度)) ・ 2011 年 5 月教科書印刷配布等に係る 2011/12 年度補正予算配賦 ・ 2012/13 年度から奨学金・給付金プログラム開始

²⁶ JICA 提供資料。なお、2012 年 12 月にミャンマー政府から IMF に提出された IMF-SMP に係る「Letter of Intent」(2012 年 12 月 28 日、Myanmar; Letter of Intent Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding)においても同比率は撤廃された旨記載がある。

²⁷ 包括的教育セクターレビュー (Comprehensive Education Sector Review: CESR) は教育へのアクセスや教育の質等、ミャンマーの教育セクターの現状や教育政策、実施機関能力、運営システム、予算等における強みやギャップを包括的に確認し、教育セクターの優先分野の実施や現実的なセクター政策の構築に資するものである。JICA、世銀、ADB、EU 等主要開発パートナーと連携して CESR の実施が決定され 2012 年から実施されている。

政策課題	政策アクション(借供与前)	達成状況
教育政策の推進	<ul style="list-style-type: none"> 基礎教育の質改善のための政策アクション加速 2012/13年度～2015/16年度間の教員養成のための全国 CCA 研修計画策定、政府承認 2012/13年度～2015/16年度間の全国 CCA 研修計画予算見積もり承認 2012/13年度～2013/14年度間の全国 CCA 研修及び教員ガイド印刷に係る予算承認 2012/13年度全国 CCA 研修計画に従った中央レベルでの CCA 研修完了 	<ul style="list-style-type: none"> 2011年4月 CCA 研修計画政府承認 2011年4月予算見積もり承認 2011年4月予算承認 2012年3月から5月にかけて CCA の中央レベル、州/地域レベル、タウンシップレベルでの研修実施
保健政策の推進	<ul style="list-style-type: none"> 従前の国家保健計画を基にした国家保健計画(2011-2016)案策定 	<ul style="list-style-type: none"> 2012年2月従前の計画を基にした国家保健計画(2011-2016)案策定
	<ul style="list-style-type: none"> 保健人材戦略計画案策定 政府保健関係職員数増加²⁸ <ul style="list-style-type: none"> 医師数: 5,380 (2010/11年度) ⇒ 5,880 (2011/12年度) 看護師数: 22,627 (2010/11年度) ⇒ 23,264 (2011/12年度) 研修プログラム強化 <ul style="list-style-type: none"> プログラム効果測定のため、州/地域、タウンシップレベルからの Training Information System (TIS)を通じた研修結果データ収集 保健省公衆保険局に研修監督セクション設置 	<ul style="list-style-type: none"> 2012年2月保健人材戦略計画案策定 医師数: 7,175 (2010/11年度) ⇒ 7,381 (2011/12年度) 看護師数: 12,247 (2010/11年度) ⇒ 14,327 (2011/12年度) JICA 技術協力「基礎保健スタッフ強化プロジェクト」を通じて2011年から実施 同プロジェクトを通じて2010年11月中央研修チーム正式承認
	<ul style="list-style-type: none"> 保健施設数増加 <ul style="list-style-type: none"> 政府病院: 897 (2010/2011年度) ⇒ 921 (2011/12年度) ステーション病院: 517 (2010/11年度) ⇒ 540 (2011/12年度) 地域保健センター (RHCs): 1,558 (2010/11年度) ⇒ 1,565 (2011/12年度) コミュニティボランティアによる農村住民向け医療サービス提供に関するパイロットプロジェクト実施 	<ul style="list-style-type: none"> 同左達成 同左達成 同左達成 2012年、コミュニティボランティアを活用して、必要不可欠な保健パッケージを20タウンシップで配布

出所: JICA 提供資料、関係機関ヒアリング

教育セクターでは、教育の質の改善のための政策として、JICA が 2004 年～2012 年まで継続的に支援していた児童中心型教育 (Child-Centered Approach: CCA)²⁹を 2015 年までに全国に普及することが計画され、そのための全国 CCA 研修計画や予算見積もりが承認、実施されている。

保健セクターでは、旧国家保健計画 (2006-2010) を基にした新計画

²⁸ 政府関係職員数増加に係る医師数及び看護師数について、政策マトリックスでは 2010/11 年度から 2011/12 年度にかけて 5,380 人から 5,880 人へと 500 人増加、看護師数は同期間に 22,627 人から 23,264 人へと 637 人増加と記載されているが、事後評価時に保健省及び JICA に同数字を再確認したところ、その数字の出所や根拠が確認できなかった。事後評価時に保健省から入手したデータによれば、同期間に医師数は 7,175 人から 7,381 人へと 206 人増加、看護師数は 12,247 人から 14,327 人へと 2,080 人増加しており、当該政策アクションは達成されたと見なされる。

²⁹ 児童中心型教育とは、子供の興味・関心を考慮して、子供の自発的な学習を重視する教育方法。

(2011-2016)案が2012年2月に完成した。その後、開発パートナーの積極的関与等の環境変化により同計画案を見直し、開発パートナーとの調整が必要となったことから、同計画案完成は最終的に2013年7月となった。

3.2.1.3 ガバナンス

ガバナンス分野では、表7のように7の政策課題に15の政策アクションが設定された。いずれの政策アクションも借款供与前に達成された。

表7 ガバナンス分野の政策アクション（借款供与前）達成状況

政策課題	政策アクション(借款供与前)	達成状況
法の支配	<ul style="list-style-type: none"> 議会の権限機能強化 2012/13年度予算の議会承認 	<ul style="list-style-type: none"> 2011年3月、2008年憲法に沿って立法権が国家平和開発評議会(State Peace and Development Council:SPDC)から議会に移管 同左達成、新聞で公表
労働政策	<ul style="list-style-type: none"> 2015年までに強制労働撲滅をILOと合意 海外雇用管理のための労働機関設置 	<ul style="list-style-type: none"> 2012年3月ILOと2015年までに強制労働撲滅に向けた共同戦略のMOU合意 2012年3月から設置開始
	<ul style="list-style-type: none"> 労働組織法施行 雇用能力開発法案策定 社会保障法案策定 労働争議協議法施行 最低賃金法案策定 	<ul style="list-style-type: none"> 2011年10月労働組織法施行 2009年1月雇用能力開発法案策定 2012年8月社会保障法案議会承認 2012年3月労働争議協議法施行 2012年6月最低賃金法案策定
環境政策	<ul style="list-style-type: none"> 環境保全法施行 	<ul style="list-style-type: none"> 2012年3月環境保全法施行
人権政策	<ul style="list-style-type: none"> 人身取引対策国家5カ年行動計画(2012-2016)施行 大統領令による人権委員会設立 	<ul style="list-style-type: none"> 2012年3月人身取引対策国家5カ年行動計画(2012-2016)施行 2011年9月大統領令により国家人権委員会設立
汚職防止	<ul style="list-style-type: none"> 国連汚職防止条約関連する汚職防止法修正準備 	<ul style="list-style-type: none"> 2012年7月汚職防止法修正案が新聞掲載、同法案議会提出
人口・家計センサス	<ul style="list-style-type: none"> 2014年に30年ぶりの人口・家計センサス実施を国際機関、ドナーと合意 	<ul style="list-style-type: none"> 2012年4月、2014年に人口・家計センサス実施を発表、国際機関との協力合意。
ドナー調整	<ul style="list-style-type: none"> 海外援助管理中央委員会設置 	<ul style="list-style-type: none"> 2012年6月海外援助管理中央委員会、海外援助管理作業委員会、国家経済社会アドバイザー委員会設置

出所：JICA提供資料、関係機関ヒアリング

ドナー調整は、2009年から英国DFIDを議長としたPartnership Group on Aid Effectiveness (PAGE)による議論が中心であったが、ミャンマー政府は、改革を進展させるためには、ドナーとの適切な調整が重要であると認識し、最初のステップとして2012年6月に3つの委員会（海外援助管理中央委員会³⁰、海外

³⁰ 大統領を議長とし、副大統領及び26の大臣から構成され、海外援助の効果的配分や活用を議論。

援助管理作業委員会³¹、国家経済社会アドバイザー委員会³²) を設立した。

3.2.2 JICA による審査プロセスの適切さ

借款供与前の政策アクションについては、ミャンマー政府関係機関からのヒアリングや関連文書、ミャンマー政府から提出されている IMF への公式文書等から、その達成状況が審査時に確認されており、その確認方法において問題は認められない。また、借款供与までの改革進展状況についての JICA の判断の適切性という点については、同時期にミャンマーの改革進展状況を考慮して財政支援借款を提供した世銀や ADB の借款供与条件（トリガー）となる政策アクションとの整合性を分析した。これらの機関の政策マトリックスは対象としている政策課題が異なるため³³、必ずしも政策アクションが同じではないが、表 8 の共通する政策課題ではほぼ共通のアクションの実施状況により改革の進展を判断している（表内下線部分が共通する政策アクション）。また、対象政策課題が JICA の方が多いことを考慮すれば、JICA はより多くの分野の改革についてその進展状況を判断しているともいえる。上記から、JICA による審査プロセスは適切であったといえる。

表 8 世銀及び ADB 財政支援借款における主な政策マトリックス実施済みアクション

	世銀財政支援借款トリガー	ADB 財政支援借款トリガー
財政政策/金融政策/金融セクター	- <u>2012/13 年度国家予算に借入制限導入</u> - 現地新聞に国家予算公表 - 中央銀行による商業銀行の融資適格担保拡大承認	- 予算における外貨収入・支出に対する市場為替レート適用 - <u>国家予算の議会への提出及び承認</u> - 国家予算のメディアへの掲載による予算透明性改善 - 準備預金モニタリングフレームワーク構築 - 中央銀行法改正案策定
為替レート政策	- <u>外国為替管理法施行及び管理変動相場制導入</u>	- <u>管理変動相場制導入</u>
投資環境整備	- <u>外国投資法施行</u> - <u>輸出業者の外貨へのアクセスに係る輸出第一主義の廃止</u>	- <u>議会への外国投資法案の再提出</u>
教育政策	- <u>2012/13 年度予算における教育、保健セクターへの予算配分増加</u>	- <u>CESR 開始</u> - <u>2011/12 年度～2012/13 年度における教育予算倍増</u>

出所：世銀 Program Document for Reengagement and Reform Support Credit, December 2012. ADB Report and Recommendation of the President to the Board of Directors, Support for Myanmar's Reform for Inclusive Growth, December 2012

³¹ 大統領府の大臣を議長として、16 の大臣及び副大臣で構成され、優先セクター・分野を中央委員会に提言しつつ、同中央委員会からのガイダンスに従い、ドナー国や関係機関との議論を通じた海外援助や無償資金の配分を管理。

³² 政府、民間セクター、市民社会から 18 著名人で構成され、国家開発計画や改革戦略策定への助言、国内・海外投資及び海外援助の推進に関する助言実施

³³ 共通していない政策課題として ADB の政策マトリックスでは、税制及び税務行政強化、貿易統合、包含的成長のための農村開発推進が挙げられている。

以上より、すべての政策アクションが達成され、かつ JICA による審査も適切であったことから、有効性は高いといえる。

3.3 インパクト

本事後評価では借款供与後の政策アクション実施状況及びその実施による効果、延滞債務解消に係る効果等をインパクトとして分析を行った。「2.3 評価のアプローチ及び制約」で述べたように、インパクトの評価については政策アクションの実施状況、その後の進捗状況把握、及び効果発現状況の分析にとどめ、評価判断を行わなかった。

3.3.1 政策アクション実施状況（借款供与後）及びその後の進捗状況

本事業ではマクロ経済運営・開発政策、社会セクター、ガバナンスの3分野において、16政策課題において51の政策アクションが借款供与後のモニタリングすべきアクションとして設定された。なお、「3.2.1 借款供与までの政策アクション達成状況の評価」と同様に、実施状況の判断は、事後評価時点で政策アクションが実施されたか否かにより実施している。また、関係機関の能力強化など継続的な実施が必要なアクションについては研修実施状況等を考慮のうえ判断した。

3.3.1.1 マクロ経済運営・開発政策

当該分野では表9のように7の政策課題において19の政策アクションが設定された。事後評価時点で、15アクションが達成済みあるいは実施中、4アクションがほぼ達成となっている。

表9 マクロ経済運営・開発政策の政策アクション（借款供与後）の達成状況

政策課題	政策アクション(借款供与後)	達成状況
延滞債務 解消	・MDBs、パリクラブ債権者との債務突合開始	・2013年1月世銀、ADB、日本の延滞債務解消、2013年12月までに、全パリクラブ債権国と2013年1月合意に則り解消(ノルウェー、デンマーク、カナダは全額免除)
開発政策	・5カ年開発計画の議会承認	・2014年議会提出、審議中
	・開発業務の効果的実施に向けたUnionレベル中央委員会、Unionレベル副委員会、州/地域レベルの作業委員会開催	・2011年以降複数回にわたり、大統領を議長とする国レベルでの中央委員会、各州/地域長で構成される副委員会が開催され、開発議題について国と地方の役割分担検討
	・5カ年開発計画の英語版サマリ作成	・5カ年開発計画議会承認後配布予定
財政管理	・財政赤字目標(対GDP比5%)の継続達成	・財政赤字対GDP比は2012/13年度3.4%、2013/14年度1.6% ³⁴ (IMF推計値)、2014/15年度4.5%(IMF予測値)であり目標達成
	・適切な改革と再編デザインを考慮した国営企業のさらなるレビュー継続	・国営企業改革の枠組作りは進展しているが、従前から実施されているレビュー継続以外の新規レビューは実施されていない

³⁴ IMFによれば、2013/14年度の財政赤字が低いのはテレコム免許収入によるものであり、これを除くと3%程度となる(IMF Staff Report for the 2014 Article IV Consultation, September 2014)。

政策課題	政策アクション(借款供与後)	達成状況
金融政策	・ 公開市場操作、準備預金操作等を通じた金融政策の導入計画	・ 2012年4月から準備預金モニタリング開始、2012年9月より預金オークション ³⁵ 開始、2015年1月短期国債入札開始、2015年4月新準備預金制度導入
	・ 中銀の金融政策に係る能力強化トレーニング実施	・ IMF、ADB、JICA等の支援による金融政策を含む中銀業務に係る研修参加
	・ 中銀法改正案議会提出	・ 2013年7月改正中銀法施行、2014年1月関連規則改正作業開始
為替レート制度改革	・ 市場の需給状況に応じた外為オークションの継続、銀行間取引奨励	・ 外為オークション継続、9銀行が継続的に参加。2013年8月銀行間為替取引市場(ヤンゴン外為市場)開設、国営銀行の参加が課題
	・ 通貨不胎化オペレーション ³⁶ 導入の計画	・ 預金オークションによる通貨供給量調整。月2回実施
	・ 外国為替管理法の議会承認	・ 2012年8月議会承認、2014年9月関連規則制定
金融セクター政策	・ 銀行システムの行政指導緩和、監督強化	・ 融資適格担保範囲拡大 ³⁷ ・ 支店増加に係る追加的資本規制撤廃(2103年)、銀行支店網拡大(2015年8月時点で22民間銀行1097支店) ・ 4商業銀行新免許交付(2012/13年度～2014/15年度)、金融会社免許交付(2012/13年度2社、2013/14年度1社、2014/15年度6社)、投資/開発銀行免許交付(2012/13年度1政策銀行、2013/14年度2政策銀行)、商業/投資/開発銀行免許交付2014/15年度1政策銀行)、外国支店開設仮承認(2014年10月9行)。2013年10月新金融機関法案が議会提出
	・ バーゼルII ³⁸ に沿った自己資本規制導入準備	・ IMFからバーゼルIIへの移行等金融機関監督に係る技術支援 ・ 2015/16年度導入を目標にバーゼルIIに沿った新たな自己資本規制ルール準備中
	・ 銀行システムに係る中央銀行オペレーションのレビュー開始	・ JICAによる中銀ネット支援の事前調査として中銀のオペレーションをレビュー(2012年10月) ³⁹
	・ 特に農村部における金融へのアクセス改善のための戦略策定	・ 2011年11月マイクロファイナンス法施行、2014年9月時点215社がマイクロファイナンス免許取得 ・ 2015年2月金融包含に係るロードマップ(2014-2020)承認

³⁵ 預金オークションとは、中央銀行による通貨供給量調整手段であり、中央銀行が金融機関に対して付利預金を金利入札形式で勧誘し、市場に存在する通貨の過剰流動性を吸収するもの。ミャンマーでは2週間物預金で実施されている(通貨供給量増加のためのクレジットオークションも存在するが実施されたことはない)。

³⁶ 中央銀行の為替市場介入により生じる通貨供給量の増減を国債等の売買により調整する金融政策。国債市場が未成熟なミャンマーでは、預金オークションによりそれを実施している。

³⁷ 2011年～2013年にかけて銀行適格融資担保を拡大し、貴金属、貯蓄性預金、主要農産物輸出品(米、豆、ゴマ)、国債も融資担保可能となった。

³⁸ 国際決済銀行(BIS)のバーゼル銀行監督委員会が2004年6月に公表した新しい自己資本比率規制(新BIS規制)。この規制は、自己資本比率の算出方法や最低基準(8%以上)を定めるとともに、直面する各種リスクをより精緻に計測・把握することにより、金融機関のリスク管理態勢の向上を促す内容となっている。

³⁹ JICA、ミャンマー連邦共和国金融システム近代化に関する情報収集・確認調査、2012年10月

政策課題	政策アクション(借款供与後)	達成状況
投資環境改善	・改正経済特区(改正SEZ)法議会提出	・JICA 技術支援「経済特区開発にかかる法整備体制整備アドバイザー」による支援を受け、改正SEZ法は、2012年12月議会提出、修正後2014年1月議会に再提出後承認。関連規則策定中
	・SEZ 運営能力強化に係るトレーニング実施	・タイやベトナムの経済特区や工業団地訪問研修等実施、2014年9月からJICA 技術支援「テイルワ経済特別区管理委員会能力向上支援プロジェクト」開始
	・PPPに係る法規制レビュー計画	・JICA 提供資料では計画ありとのことであるが十分な確認できず ⁴⁰

出所：JICA 提供資料、質問票回答、関係機関ヒアリング

財政赤字対GDP比は、IMFのデータ⁴¹によれば2012/13年度～2014/15年度のいずれも政府目標である5%以下を達成した。また、2015年3月に成立した2015/16年度予算では、財政赤字は対GDP比で4.93%となっている。財政赤字限度は毎年の予算法で決定されているが、中期的な財政赤字枠を設定するためにADB支援により公債法(Public Debt Law)案が策定されており、2015/16年度中に法案完成、議会提出を計画している。また、2015/16年度予算から、中期(5年間)での支出優先度を考慮した中期支出枠組み(Medium-Term Expenditure Framework)による予算策定が開始された。このように予算制度面では、中期的視点に立って、開発計画等に沿った予算構築や財政赤字抑制等への取り組みが図られており、財政健全化に向けた改革作業が進展しているといえる。

国営企業改革については、①四半期ごとの国営企業(State Economic Enterprise: SEE)生産高に係るレビュー及び②SEEの毎月の収入、支出に係るレビュー、の二つを継続して実施している。また、民営化を計画するSEEの事業価値や保有資産価値を公正に評価するために、事業価値評価委員会(Valuation Committee)と土地建物等保有資産分析委員会(Land, Building, and Measurement Analyzing Committee)が2014年7月に設立された⁴²。2013年4月には運輸省傘下の4機関⁴³が将来の民営化を見据えた会社組織への転換や2013/14年度予算ではSEEの財務的自立を進めるさらなる措置⁴⁴が実施された。このように、SEE民営化を見据えたフレームワーク作りが徐々に進展しているが、政策アクションにある「適切な改革と再編を考慮した国営企業のさらなる

⁴⁰ ADBが電力省及び国家計画・経済開発省に対してPPPに係る入札制度や意思決定フレームワーク、国際基準に沿った客観的で透明性の高いPPPプロジェクト開発基準の適用、PPPに係る組織管理能力開発等の技術支援を実施中(ADB, Technical Assistance Report, Republic of the Union of Myanmar: Support for Public-Private Partnership Framework Development, February 2014)。

⁴¹ IMF, Staff Report for the 2014 Article IV Consultation, September 2014

⁴² 事業価値評価委員会は産業省副大臣を議長として、土地建物等保有資産分析委員会は、建設省副大臣を議長として設立された。

⁴³ Myanmar Port Authority, Myanmar Inland Water Transport, Myanmar Airways, Myanmar Shipyard

⁴⁴ 2013/14年度予算で、黒字SEEは、業務運営費の100%自己資金で充当、赤字SEEは業務運営費の80%を自己資金で充当し20%を政府が手当することが可能となった。

レビュー」という点に関しては、従前から継続実施されているレビュー以外に改革を考慮したレビューは実施されていない。

3.3.1.2 社会セクター

当該分野では表 10 のように 2 の政策課題に対して 15 の政策アクションが設定された。保健人材戦略計画実施開始を除く他の 14 政策アクションは達成されている。

表 10 社会セクター分野の政策アクション（借款供与後）達成状況

政策課題	政策アクション(借款供与後)	達成状況
教育政策の推進	・ 2012 年 6 月の大規模ステークホルダー会合で設立された CESR の実施フレームワーク	・ 2012 年 6 月から CESR 実施開始、2013 年 1 月第 1 フェーズ(迅速評価)完了、2014 年 2 月第 2 フェーズ(詳細分析)完了、第 3 フェーズ(計画策定)準備中
	・ 初等教育義務化法案作成	・ 2013 年 6 月初等教育無償義務化法案完成、事後評価時議会審議中
	・ 2012/13 年度の学習環境改善予算の配賦	・ 学校機材・運営費として総額 28 億チャットを生徒数に応じて配賦
	・ 2012/13 年度の奨学金・給付金の配付開始 ・ 2012/13 年度の CCA 研修計画の実施 ・ 2012/13 年度の CCA 研修運営費用の配賦	・ 奨学金 1 億チャット、給付金 6.5 億チャット配布 ・ 2013 年 3 月～5 月にかけて CCA 研修実施 ・ 2013 年 3 月～5 月にかけての CCA 研修運営費用約 8 億チャット配賦
保健政策の推進	・ 国家保健計画(2011-2016)実施開始	・ 2013 年 8 月から実施移行(一部は計画案段階から前倒しで実施 ⁴⁵)
	・ 保健セクター人材育成加速 ・ 保健人材戦略計画実施開始 ・ 保健関係職員の地域間格差是正 ・ 保健省による研修計画改善を目的とした TSI を活用したモデル地域の地域研修プログラムの格差確認 ・ 研修チームのためのハンドブックの全タウンシップへの配布及び TOT(Traning of Teachers)の対象州/地域内の他タウンシップへの拡張 ・ HIV、結核、マラリア抑制に係る国、州、地域、ディスリクト、タウンシップレベルの保健関係部局/施設の運営能力強化	・ 2015/16 年度中に開始予定 ・ 医師数/看護師数増加(表 13) ・ JICA 技術協力「基礎保健スタッフ強化プロジェクト」を通じて、2012 年 12 月～2013 年 5 月にかけて 5 州、3 地域での基礎保健に係る研修ニーズと受講研修のギャップ分析発表 ・ JICA 技術協力「基礎保健スタッフ強化プロジェクト」を通じて、2010 年 7 月～2013 年 1 月にかけて対象 8 州/地域の全タウンシップ及び対象地域以外でも実施。2014 年 1 月時点 330 タウンシップ中 212 タウンシップで研修実施 ・ JICA 技術協力「主要感染症対策プロジェクトフェーズ 2」の一部として 2011～13 年の間に実施

⁴⁵ 国家保健計画(2012-2016)は 2013 年 8 月に完成したが、完成に先立ち計画案段階の 2012 年から、計画案にあるように州や地域の事務の地方への権限移譲等地方分権を進めるための保健省の事務体制改革などが実施に移行されている。

政策課題	政策アクション(借款供与後)	達成状況
保健政策の推進	<ul style="list-style-type: none"> 保健施設数増加 農村部における地域保健センター(RHC)数2%増加 マグウェイの洪水影響地域におけるRHC建設計画策定 母子保健、拡大予防接種プログラム、栄養、環境衛生等必要不可欠な保健サービス・パッケージ配布を20タウンシップへ拡大 	<ul style="list-style-type: none"> RHC 数対前年度比 4.5% (2012/13 年度)、3% (2013/14 年度)、0.7% (2014/15 年度)増加 JICA 無償「中部地域保健施設整備計画」により2013年8月建替作業開始 2012/13 年度 20タウンシップ、2013/14 年度 40タウンシップ、2014/15 年度 60タウンシップに配布(合計120タウンシップ)

出所：JICA 提供資料、質問票回答、関係機関ヒアリング

教育セクターでは、学習環境改善、奨学金・給付金の支給額及びCCA研修実施状況は表11及び表12のとおりである。なお、2014/2015年度についてもCCA研修活動計画作成は完了しており実施予算も確保済みであったが、2014年9月に新教育基本法施行等に伴い既存のCCAトレーニング計画の見直しが必要となり作業中である。

表11 学習環境改善予算配賦、奨学金・給付金配付状況

単位：億チャット

年度	2012/13	2013/14	2014/15
学習環境改善	28	451	334
奨学金	1	3.2	7.3
給付金	6.5	6.5	9

出所：教育省

表12 CCA研修実施状況

	2012/3~5	2013/3~6
中央レベル(受講者数)	259人	279人
地域レベル(受講者数)	3,202人	2,993人
タウンシップレベル(受講者数)	44,799人	46,767人
配賦予算(億チャット)	8,346	8,637

出所：教育省

保健セクターでは、保健人材戦略計画は2013年6月に完成したが、保健省内部や公務員の研修や人事に関連する他関係省庁との調整が必要以上に時間を要しており事後評価時点では実施に至っていない。2015/16年度早々に保健省内に人材育成ユニットを創設して実施する予定である。保健従事者の地域間格差是正については、2010/11年度以降、表13のように医師、看護師ともに大幅に増加している。

表13 政府病院における医師、看護師の任命数及びRHC数推移

年度	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15 (10月時点)
医師数(人)	7,175	7,381	7,629	8,720	9,875
看護師数(人)	12,247	14,327	17,106	16,760	18,185
地域保健センター(RHC)数(棟) (増加率)	1,558	1,565 (+0.4%)	1,635 (+4.5%)	1,684 (+3.0%)	1,696 (+0.7%)

出所：保健省

3.3.1.3 ガバナンス

ガバナンス分野では、表 14 のように 7 の政策課題に対し 17 の政策アクションが設定された。環境政策に係る 1 アクションを除きいずれの政策アクションも達成済みあるいは実施中である。

表 14 ガバナンス分野の政策アクション（借款供与後）達成状況

政策課題	政策アクション(借款供与後)	達成状況
法の支配	<ul style="list-style-type: none"> ・ NLD(国民民主連盟)を含む若手政治家への能力強化に係るアポイントメント受領 ・ 会社法に関する法務長官府(Union Attorney General Office: UAGO)の能力強化研修実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2012年7月、NLDを含む若手政治家を日本に招へいし、日本の議会活動や労働法に係る研修実施 ・ JICA 支援等を中心に会社法等に係る研修実施
労働政策	<ul style="list-style-type: none"> ・ 労働組織法実施に係る関係職員能力強化 ・ 2015年までに強制労働撲滅の取り組み実施進展 	<ul style="list-style-type: none"> ・ ILO 等と協力して労働組織法実施に係る研修や労働組合との交渉方法等研修実施 ・ 強制労働撲滅活動計画に沿って、労働省とILOによる強制労働撲滅に係る啓発・教育ワークショップを延べ33回開催(2014年10月現在)、2013年6月には強制労働撲滅及び関連法規制の進展によりILOによる制裁解除。2014年9月、強制労働撲滅活動計画の進捗状況確認等強制労働戦略ワーキング委員会開催
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 雇用・能力開発法案提出 ・ 社会保障法案議会提出 ・ 労働争議協議法実施のための関係機関 ・ 最低賃金法案議会提出 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2013年8月施行、関連法規制準備中 ・ 2012年8月施行、2013年8月関連規制承認 ・ 2012年4月施行、同年8月労働争議調停協議会設置 ・ 2013年3月施行、同年7月関連規制承認、2013年12月最低賃金制定に係る委員会設立、2014年8月最低賃金レベル決定のためのパイロット調査実施
環境政策	<ul style="list-style-type: none"> ・ 環境管理規則案制定、環境アセスメント(EIA)及び環境管理計画に係る規則案起草 ・ 環境基準策定のための準備 ・ 環境保護部局設立 ・ EIA実施に係る関係職員能力強化 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 環境管理規則は2014年6月発表、EIA案は関係機関と最終化調整中 ・ 事後評価時基準案策定中 ・ 2012年10月環境保護局設立、2015年全州/地域に事務所開設 ・ EIA手続案策定を通じたOJTの実施、ドナーや海外派遣によるEIAに関与する職員能力強化を2013年以降継続実施
人権政策	<ul style="list-style-type: none"> ・ 人身取引被害者復帰支援に係る関係職員能力強化 ・ 人権委員会を政府からより独立させるための法案起草、議会提出 	<ul style="list-style-type: none"> ・ JICA 技術協力「人身取引被害者自立支援のための能力強化プロジェクト」によるトレーナー育成研修(Training of Trainer: TOT)実施や研修受講トレーナーによる各地での研修等実施。引き続きJICA、UNICEF等の支援を受けながら能力強化実施予定 ・ 2014年3月人権委員会を再編するためのミャンマー人権委員会法施行。

政策課題	政策アクション(借款供与後)	達成状況
汚職防止	・ 汚職防止法修正及びその実施に係る継続的努力	・ 2013年8月改正汚職防止法施行。2013年11月汚職防止への努力強化のために South East Asia Parliamentarians against Corruption 参加の MOU 署名 ・ 2014年2月汚職防止委員会設立(その後、腐敗防止委員会に改称)
人口・家計センサス	・ 国際機関やドナーと協力して 30年ぶりの 2014年人口・家計センサス実施の準備進展	・ 2014年3月30日～4月10日に2014年人口・家計センサス実施 ・ 2014年8月暫定結果報告書、2015年5月主報告書公表
ドナー調整	・ 中央委員会によるミャンマー政府と開発パートナーとの定期ドナー調整会開催	・ ドナーとの定期会合開催のために、ミャンマー開発協力フォーラム ⁴⁶ 、ミャンマー政府・開発パートナーグループミーティング ⁴⁷ 、対外経済関係局・開発パートナー作業委員会 ⁴⁸ 、セクターワーキンググループ ⁴⁹ を設置

出所：JICA 提供資料、質問票回答、関係機関ヒアリング

法務長官府（Union Attorney General Office: UAGO）への会社法に関する能力強化研修では、2013年11月から実施されている JICA 技術支援「法制度支援プロジェクト」においても、UAGO 担当職員等の能力向上を目的に会社法改正法案に関するセミナー・ワークショップが 2014年10月に開催された。30年ぶりに実施された人口・家計センサスにより、総人口が政府推計値 60.1 百万人とは異なり 51.4 百万人であることが判明した（2014年8月に暫定結果要約版、2015年5月に結果報告書が公表された。また、2015年12月に詳細分析レポートが公表される予定である。）。

3.3.2 政策アクション実施に係る効果

本事業で策定された政策マトリックスの借款実行前後における政策アクションの実施は必ずしも別々の効果を有するものではなく、効果発現に向けた一連のアクションを時間で切ったものに過ぎない。そのため、本事後評価では、借款供与前後の両政策アクション実施による効果をまとめて分析した。なお、「2.3 評価のアプローチ及び制約」で述べたように、政策アクション実施による効果分析は効果発現状況にとどめ、評価判断は行わない。また、各政策アクションの実施主体が政策アクション実施による効果を把握していない場合も多いため、本事後評価で

⁴⁶ ミャンマー開発協力フォーラム（MDCF：年1回、第1回2013年1月、第2回2014年1月、第3回2015年2月実施）：ミャンマーの開発協力の方向性、現状、課題等議論。

⁴⁷ ミャンマー政府・開発パートナーグループミーティング（年1～2回）：MDCFの議論を踏まえ、政府とドナーで開発協力の進捗状況を確認。

⁴⁸ 対外経済関係局・開発パートナー作業委員会（2カ月に1回）：国家計画・経済開発省と主要開発パートナーの間で開発協力に関する課題について議論。

⁴⁹ 17セクターでのワーキンググループ（SWG）（年複数回開催）：セクター開発戦略策定とその戦略に合致した開発協力支援を目的に、政府関係省庁と主要開発パートナー間で情報共有・意見交換、連携促進を図る。日本/JICAは「電力」「運輸」「公共財政管理」の3つのSWGで共同議長。

は、政策アクション実施による効果が、質問票回答やヒアリング結果、関連文書で確認できたものについて分析を行った。なお、ミャンマー政府が実施している改革は短期間でその結果が成就するものではなく、継続的な体制・制度面での基盤整備及びその運用強化を通じて効果が発現するものである。そのため、本事業の効果を発現させるためにも、今後も継続的な政策対話を含むフォローアップを実施し、必要あれば他ドナーとの協調の下で関連技術支援等を行っていくことが望ましい。

3.3.2.1 マクロ経済運営・開発戦略

本分野における政策アクション実施の効果としては、（１）財政規律維持、中央銀行の独立性の向上、本格的な金融政策導入によるインフレーションの抑制、（２）為替レート統一化、変動相場制導入等による為替レートの安定、（３）金融セクター規制緩和による金融サービスやアクセス向上、（４）投資環境改善、が挙げられる（なお、延滞債務解消に伴う効果は、後述「3.3.4 ミャンマーの対外延滞債務解消に伴う効果」参照）。

（１）財政規律維持、中央銀行独立性向上、金融政策強化等によるインフレーション抑制

前出「3.1.2.2の開発ニーズ（改革着手前の状況）」で述べたように、ミャンマーでは不十分な金融政策と脆弱な財政体質がマクロ経済安定の課題となっていた。政府は、財政規律を維持するために毎年の予算法により財政赤字対GDP比目標を5%に設定し、維持している。中央銀行は2013年の中央銀行法改正により政府から独立した存在となった。また、政府は財政赤字の中央銀行直接引受を減少させるために市中銀行への国債発行を開始した。金融政策として準備預金モニタリングを開始し、預金オークション導入により、通貨供給量調整が可能となった。さらに、国債市場形成を目的として国債入札制度が2015年から開始された⁵⁰。これらの施策により、表15にあるように、新政権発足後、事後評価時点までの数年間で、財政赤字の中銀直接引受けは大幅に減少し、インフレーションは5%～6%台を維持している。

⁵⁰ 2015年1月より短期国債入札制度が開始された。入札結果の金利は預金金利下限とほぼ同程度の8%前半になっている。

表 15 マクロ経済指標

年度	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
財政赤字(10億チャット)	1,723	2,171	2,007	1,644	903	2,832
中銀直接引受(10億チャット)	1,189	1,407	790	645	411	848
財政赤字対 GDP 比(%)	4.9	5.4	4.6	3.4	1.6	4.5
中銀直接引受対 GDP 比(%)	3.4	3.5	1.8	1.3	0.8	0.7
CPI(年度末)	7.7	8.9	-1.1	4.7	6.3	5.9

出所：IMF Staff Report for the 2014 Article IV Consultation, September 2014. IMF Staff Report for the 2013 Article IV Consultation and First Review Under the Staff-Monitored Program, June 2013.

注：2013/14 は IMF 推定値、2014/15 は IMF 推計値。

ただし、国債市場や銀行間短期金融市場が未整備であり、また預貸金利は一定の範囲内で固定されているため、十分な金融政策手段を備えているとは言い難い。また、今後経済発展に伴う援助資金や外国民間資金の流入が予想されるため、インフレーションを適切にコントロールするためには、不胎化政策の積極的実施、短期金融市場（事後評価時 JICA 技術支援で実施中）や国債市場整備などの金融政策手段の構築が必要である。

(2) 為替レート統一化、変動相場制導入等による為替レートの安定

従来の多重為替レート制、外貨取引に係る厳格な規制から、2012 年以降、国家予算への市場レート適用、管理変動相場制導入（上下 2% 幅）、外貨調達の出第一主義⁵¹等外貨調達に係る規制の緩和、民間銀行等への外貨取引業務許可、經常外貨取引に係る規制緩和、外貨オークション導入、銀行間外為市場創設等の施策が実施された。これらのアクション実施により、表 16 のように公式レートと市場実勢レートのかい離幅が大幅に縮小し、外国為替レートの一元化が達成された。また、外貨取引規制緩和、民間銀行の外貨取引開始により、これまでインフォーマルな市場で外貨取引をしていた民間業者がフォーマル市場での外貨売買が可能となるなど、民間企業の外貨獲得が容易になり企業活動にも望ましい影響を及ぼしている。また、民間業者へのヒアリングでは、管理変動相場制導入により為替リスクが減少し民間企業にとって好影響をもたらしているとのことであった。

表 16 為替レート推移（期末値）

単位：チャット/米ドル

年度	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
公式レート	5.7	5.4	5.6	880
実勢レート	1,004	861	822	878

出所：IMF Staff Report for the 2014 Article IV Consultation, September 2014. IMF Staff-Monitored Program, January 2013

⁵¹ 前出注 17 参照。

(3) 金融セクター規制緩和による金融サービスやアクセス向上

金融へのアクセス向上、金融セクターの近代化を目標に、各種規制緩和あるいは監督強化が実施された。これらの施策により、表 17 にあるように、民間銀行支店数は 2011 年 3 月時点の 2929 店舗から 2014 年 3 月末には 731 店舗と 3 倍以上に増加した。同様に、2011 年 3 月時点ではミャンマーには 1 台も存在しなかった ATM が 2014 年 3 月時点で 545 台設置されている。銀行セクターの民間向け信用供与は対 GDP 比 5.1% (2010/11 年度) から 14.9% (2013/14 年度) に増加するなど、金融へのアクセスが徐々にではあるが向上しているといえる。また、2014 年 10 月には 9 外国銀行に対し支店開設仮認可 (うち本邦銀行 3 行) が発表され金融セクター近代化に向けた継続的な取り組みが実施されている。

一方、預貸金利はいまだ規制金利となっており、融資に関しては 3 割程度の担保掛目、貸出期間 1 年 (最長 2 年) であり、依然として銀行融資アクセスへのハードルは高い。また、2003 年に発生した民間銀行預金取り付け⁵²の影響により国民の銀行セクターや監督機関への不信感はいまだ根強い。そのため、今後金融自由化を進めていくためには、金融機関の自由化に係る法規制強化とともに、金融機関の競争力強化や監督機関の能力強化、金融決済インフラである中央銀行の決済システム構築 (事後評価時 JICA 無償支援で実施中) 等、金融セクターの信用力を高めるための方策の実施や、大衆の金融リテラシー向上のための啓発活動を実施していく必要がある。

表 17 金融セクターデータ (年度末)

年度	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
国営銀行数	4	4	4	4	4
民間銀行数	15	19	19	20	22
民間銀行支店数	221	292	366	485	731
ATM 数	0	0	37	225	545
民間セクター向け信用供与 対 GDP 比 (%)	3.5	5.1	7.5	10.2	14.9

出所：ミャンマー中央銀行、IMF Staff Report for the 2014 Article IV Consultation, September 2014. IMF Staff Report for the 2013 Article IV Consultation and First Review Under the Staff-Monitored Program, June 2013.

(4) 投資環境改善

2012 年 11 月の改正外国投資法施行による外国投資に係る法規制や行政手続きの明確化、外国人の土地利用や外国為替取引に係る規制緩和などにより表 18 のように 2012/13 年度以降海外直接投資 (FDI) は増加傾向にある。2014 年 1 月の改正経済特区 (SEZ) 法の施行 (事後評価時、関連施行規制整備中) により、

⁵² インフォーマルな金融機関として活動していた商社破綻に端を発して、銀行の預金取り付け騒動にまで発展した。

今後経済特区への海外投資増加も期待されている。日本が支援しているティラワ経済特区には 100 社以上からの関心が寄せられ、2014 年 12 月 19 日時点で 32 社が土地仮契約を締結している⁵³。一方、外国投資法改正後の法規制制度でも、投資審査基準や投資承認プロセスが不明瞭で裁量権が多いことや承認手続きが煩雑等、制度面・実施面での課題が関係者とのヒアリングや関連文献であげられている⁵⁴。また、投資申請件数が増加している一方、担当省庁の事務能力がその増加に対応できず投資承認に時間を要するなど組織面での課題が関係者のヒアリングでは聞かれた。このように、法制度面や実施体制面で解決すべき課題が多い。なお、ティラワ経済特区に係る投資手続きでは、登記や関係省庁への許認可手続き等が 1 箇所で済むワンストップサービスを稼働させ、投資手続き迅速化を図っている。

表 18 海外直接投資額（承認ベース）

単位：百万米ドル

年度	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
海外直接投資額	984	330	19,999	4,644	1,419	4,107	8,011

出所：国家計画・経済開発省投資企業管理局

3.3.2.2 社会セクター

本分野における政策実施の効果としては、（１）教育セクターへのアクセス改善及び教育の質の改善による効果、（２）保健セクターへのアクセス改善及びサービスの質の改善による効果が挙げられる。

（１）教育セクター

政策アクションにある学校施設改善、奨学金や給付金の配付、初等教育無償化やこれらを含んだ教育セクター向け予算の増加（表 19）等の教育へのアクセス改善のための施策や CCA 研修等教員の質向上に係る施策により、表 20 にあるように就学率や修了率が改善傾向にあるなど、教育セクターにおける課題解決に向けた改善がみられる。

表 19 教育セクター向け予算推移

	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
教育セクター向け予算(10 億チャット)	310.0	640.8	892.8	1,105.8
教育セクター向け予算対 GDP 比(%)	0.7	1.3	1.6	1.7

出所：教育省財務部門 Union Minister Office

⁵³ 日本貿易振興機構、ティラワ SEZ 通信 Vol.6、2014 年 12 月

⁵⁴ OECD, OECD Investment Policy Reviews: Myanmar 2014

表 20 教育セクターデータ

年度		2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
純就学率(%)	初等教育	88.4	86.3	86.8	86.9
	中等教育	48.7	47.0	48.4	52.4
	高等教育	23.4	26.7	23.1	26.5
修了率(%)	初等教育	72.9	73.1	73.2	72.2
	中等教育	47.1	47.3	57.8	55.1
	高等教育	30.0	31.6	30.6	27.4

出所：教育省

(2) 保健セクター

保健セクターでは、前述の政策アクションにあるように、保健セクターに対する予算増加（過去4年間で7倍以上の増加（表21））、それによる医療施設や医師、看護師等医療従事者数が増加しているほか（表13）、医療従事者の質を高めるための研修等の施策が実施されている。それにより、表22のように、医療施設利用者数の増加がみられ、政策アクション実施による当該分野の改善が現れている。

表 21 保健セクター向け予算推移

年度	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
保健セクター向け予算(10億チャット)	92.0	400.7	528.6	652.7
保健セクター向け予算対GDP比(%)	0.2	0.8	1.0	1.0

出所：UNICEF, Making Public Finance Work for Children in Myanmar: An overview of public finance trends 2011-12 to 2014-15

表 22 保健施設へのアクセス改善

年度	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
保健施設来院数	約7百万人	約7.5百万人	約7.2百万人	約9.5百万人
産前検診割合(%)	73.0	74.3	74.8	82.2
分娩介助者立ち合いでの出産割合(%)	64.8	67.1	67.9	72.3

出所：保健省

注：保健施設来院数については正確なデータが保健省から入手できなかった。

3.3.2.3 ガバナンス

労働政策の分野では、労働組合は2014年9月時点で1,345結成されている。ミャンマー労働組合連合によれば、強制労働は克服しつつあり、労働条件も以前に比べれば大幅に改善されているとのことであった。人権政策の分野では、米国国務省の人身取引報告書で、ミャンマーは2001年～2011年までTier3に分類されていたが、2012年の報告書からTier2 Watch Listに格上げされ、2014年報

告書でも人身取引撲滅に対して政府は相当程度の努力を継続していると記されており改善が図られていると判断される。汚職防止では、Transparency International による「Annual Corruption Perception Index（腐敗認識指数）」において、ミャンマーは2011年には182国・地域中180位であったが、2014年調査では、175国・地域中156位と大幅な改善がみられる。民間企業とのインタビューにおいても、政府調達手続きについて、2011年以降いまだ完璧ではないものの透明化の方向に向かっているというコメントがあった。ドナー調整については、複数ドナーをまとめた定期会合開催により、政策や開発優先事項に係る政府とドナー間の相互理解が深まっているという関係機関からのコメントがあった。

3.3.3 政策マトリックス、進捗モニタリング及び政策対話の効果

本事業では、改革に必要な政策アクションを含む政策マトリックスがミャンマー政府及び日本政府間で策定された。また、同政策アクションの進捗状況をモニタリングするために、1年間にわたり四半期ごとにその進捗報告書をミャンマー政府から提出させるとともに（2013年6月、2013年9月、2014年4月）、日本政府とミャンマー政府間のモニタリング会合（政策対話）が実施された（2013年3月、2013年9月、2014年3月）。

政策マトリックス上の政策アクションは政府がドナーに対して実施をコミットメントしたものであるため、常に最優先対応課題として各機関内では取り扱われている。その結果、政策アクションへの対応が加速され、改革の進展に貢献したとのコメントが、関係機関からのヒアリングでは多く聞かれた。また、政策実施面で十分な知識・経験を有さない関係機関にとっては、政策アクションを業務ガイダンスとして活用しており、改革を実施する際の指標として有効であったとのコメントもあった。

政策アクションの進捗を確認するための定期的モニタリングに関しては、政策アクション実施者に対して実施促進へのプレッシャーを与えることとなり、アクションの進展に貢献している旨のコメントが多かった。逆に言えば、政策マトリックスのモニタリングがなければ改革実施のスピードは遅くなっていた可能性が高い。また、政策アクション進捗報告書に基づく政府間ベースでの政策対話は、日本政府がミャンマー政府の開発優先分野や課題を適切に把握するための効果的なツールとなったことから、財政支援にはかかる政策協議が必要とのコメントがあった。特に、借款供与後1年間に行った四半期ごとの進捗モニタリング及び政府間モニタリング会合や政策協議は、ミャンマー政府の改革進展を後押しすることになり有効であったと考えられる。

3.3.4 ミャンマーの対外延滞債務解消に伴う効果

本事業目的には明示されていないが、ミャンマーの延滞債務問題を包括的に解決することが、本事業の目的の一つと理解される。そのため、ここではミャンマーの延滞債務解消に伴う効果を、資金面での効果及び資金面以外の効果に分けて分析する。

3.3.4.1 資金面での効果

(1) 延滞債務解消に伴うミャンマー債務残高への効果

表 23 は 2012 年 12 月末時点でのミャンマー政府の対外債務概要である。前述のように、ミャンマーの延滞債務解消に係る国際的枠組み合意に従い、国際機関、二国間債権国に対する延滞債務は解消された⁵⁵。

表 23 ミャンマー政府の対外債務（パリクラブ合意前の 2012 年 12 月時点）

単位：百万米ドル

	弁済期到来済債務 (延滞債務)	弁済期未到来債務	総債務残高
国際機関	953	717	1,670
世銀	436	490	926
ADB	517	202	719
その他	0	25	25
パリクラブ債権国	10,051	364	10,415
日本	6,581	79	6,661
その他	3,470	285	3,754
非パリクラブ債権国	0	3,160	3,160
商業銀行	0	100	100
合計	11,004	4,341	15,345

出所：2013 年 1 月 IMF Staff-Monitored Program を基に筆者作成

これらの措置により、IMF の債務持続性分析⁵⁶（表 24）では、対外債務残高は 2011/12 年度の 153 億米ドルから 2013/14 年度には 109 億ドルへ減少し、また、対外債務残高対 GDP 比も同期間に 27.3%から 19.2%に低下した。さらに、同分析でのデットサービスレシオ⁵⁷（ベースラインシナリオ）も 2011/12 年度の 10.5%から 2013/14 年度の 3.1%に大きく低下した。これらの改善を受け、IMF の債務リスク評価では、延滞解消後は“Substantial risks to the debt outlook”から“Low risk of debt distress”に格上げされている。そのため、本事業等を通じた延滞債務解

⁵⁵ 二国間債権国のうち、ノルウェー、デンマーク、カナダは全額免除を実施した。

⁵⁶ IMF Staff Report for the 2014 Article IV consultation – Debt Sustainability Analysis, September 2014. IMF Staff Report for the 2013 Article IV Consultation and First Review under the Staff-Monitored Program – Debt Sustainability Analysis, June 2013.

⁵⁷ 一国の対外債務の返済負担を測る指標の一つであり、公的対外債務の年間返済額を総輸出額で割った比率。

消により、ミャンマー政府の資金調達余力が改善し、今後の改革推進のために必要とされる開発資金の調達能力が向上されたといえる。一方、今後インフラ整備等開発ニーズに対する借入増加が想定されるため、財政健全化を維持しながら開発ニーズを満たしていくためには、政府は開発ニーズの優先順位付けをしていく必要があると考えられる。

表 24 ミャンマー債務持続性分析

年度	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
対外債務残高(億米ドル)	153	137	109	119	134
対外債務残高対 GDP 比(%)	27.3	24.6	19.2	18.2	18.2
デットサービスレシオ(%)	10.5	2.2	3.1	3.8	3.7

出所：IMF Staff Report for the 2014 Article IV Consultation, September 2014. IMF Debt Sustainability Analysis, September 2014 & June 2013

注：2013/14 は IMF 推計値、2014/15 及び 2015/16 は IMF 予測値。

(2) ドナーによる資金支援再開

延滞債務解消による資金面での効果として直接的かつ現段階で最も顕著なものは、ミャンマーに対するドナー援助再開である。表 25 にあるように、日本、世銀及び ADB の 3 機関だけで約 58 億米ドル⁵⁸の資金支援が表明されている。経済開発協力機構 (OECD) のデータ⁵⁹によれば、延滞債務解消前の 2009 年度～2011 年度におけるドナーからのミャンマーへの援助資金は毎年 3 億米ドル程度であった。また、ミャンマーの年間国家予算が約 193 億米ドル、うち資本投資予算が約 57 億米ドル (いずれも 2014/15 年度予算)⁶⁰であることを考慮すれば、ドナー支援資金が予定どおり供与されれば、これらのドナー資金はミャンマー政府の開発のための投資や、外貨準備高増加に大きく貢献すると考えられる。また、これらのドナー資金の多くは譲許性資金であることから、ミャンマー政府の今後の利息支払負担減にも貢献すると考えられる。

⁵⁸ 1 米ドル=120 円で換算。

⁵⁹ OECD, Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2014: *Disbursements, Commitments, Country Indicators*, 2014.

⁶⁰ 出所：UNICEF, Making Public Finance Work for Children in Myanmar: A overview of public finance trends 2011-12 to 2014-15. 1 米ドル=1,000 チャットで換算。

表 25 主要開発パートナーの対ミャンマー支援表明状況

	支援表明額	内容
日本	約 26 億米ドル (3,151 億円)	2013 年 5 月 910 億円(円借款 510 億円、無償・技協 400 億円)、2013 年 12 月 632 億円(円借款)、2014 年 3 月 247 億円(円借款)、2014 年 7 月 105 億円(円借款)、2014 年 11 月 258 億円(円借款)、2015 年 7 月 999 億円(円借款)の支援表明
世銀	約 20 億米ドル	電力、保健、教育等を中心に今後複数年で約 20 億米ドルの支援を計画
ADB	11.9 億米ドル	2013 年には 5.12 億米ドル供与。Country Operation Business Plan (2015-17) では 2015-17 年で 6.8 億米ドルを予定
EU	約 9 億米ドル	2014～2020 年にかけて、農村開発、農業、食糧確保、教育、ガバナンス、法の支配、平和構築向けに 688 百万ユーロ(約 9 億ドル)の支援表明(2014 年 12 月)
英国	約 5.2 億米ドル	教育、保健、人道支援、食糧を中心に 2011 年から 5 年間で 1.9 億ポンド(約 3 億米ドル)の支援、さらに 2014 年 8 月に 0.7 億ポンド(約 1 億米ドル)、2015 年に 0.8 億ポンド(約 1.2 億米ドル)の追加支援表明
韓国	5 億米ドル	インフラ分野、サービス・スポーツ分野を中心に 2013-17 年の 5 年間で 5 億米ドルの借款支援表明(2013 年 6 月)

出所：各種公表資料から筆者作成。

(3) 民間投資資金誘引への効果

延滞債務問題は、ミャンマーのマクロ経済運営の制約要因であり、かつそれ自体がミャンマー政府の債務不履行状態を意味しているものであった。そのため、その解消やその後の世銀、ADB、JICA 等のドナー支援再開が、民間企業の対ミャンマー投資への触媒的な効果を果たしている可能性は否定できない。しかし、延滞債務解消の民間投資資金の誘因に対する効果は明確ではない⁶¹。一方、延滞債務解消により再開されたドナー援助資金の多くが電力等インフラ整備に向かっており、また、関連法規制整備や所管官庁の能力向上等に対するドナーからの技術支援等も提供されている。今後、これらの投資環境整備を通じた海外直接投資の増加が期待されるという点で、延滞債務解消は将来の民間投資資金増加に向けた基盤整備に貢献しているといえる。

3.3.4.2 その他の効果

その他の効果としては、延滞債務解消、ドナー援助再開に伴い、ドナーからの援助資金だけでなく知識や経験を通じた技術支援を受けられるようになったことが挙げられる。これまで 20 年以上にわたって先進諸国との経済的交流が制約されていたミャンマーでは、他国からの知識や技術の移転がほとんどされていなかったため、改革を実施していくための知識や経験の蓄積が不十分な状態

⁶¹ 延滞債務解消による海外直接投資への直接的影響は以下の点で明確ではない。①ミャンマーは資源国であるため、経済制裁中から中国、タイ、シンガポール等のアジア近隣諸国からの資源開発向け直接投資が継続していたこと、②欧米諸国企業にとっては、母国の対ミャンマー経済制裁緩和の影響があること、③海外投資法施行や投資に係る規制緩和等海外直接投資促進のための関連法制度が整備されつつあること。

であった。延滞債務解消、ドナー支援再開に伴い、ドナーの技術支援を通じて改革に必要な知識や技術が関係機関に移転されながら改革業務が実施されているところである（表 26 参照）。仮に、本事業がなかった場合、すなわちドナーからの技術支援等の提供がされていなかった場合には、ミャンマー政府の改革実施には、上記の様な技術・資金面でのドナー援助が受けられず、改革のスピードが現状よりも遅くなっていたと考えられる。

表 26 各政策課題において技術支援を提供している主なドナー（例）

政策課題	技術支援を提供している主なドナー
公共財政	IMF、世銀、ADB、JICA
為替政策/金融政策	IMF
金融セクター	IMF、世銀、ADB、JICA
投資環境整備	ADB、JICA、世銀
教育	ADB、JICA、英国、EU、UNICEF
保健	JICA、世銀、英国
法の支配	JICA、ADB、UNDP、EU
環境政策	ADB、JICA
労働問題	ILO

出所：各種公表資料から筆者作成

3.3.5 ミャンマー経済の安定へのインパクト

新政権による改革が実施されて以降、表 27 のように IMF による推計値、予測値も含め経済成長率は 7%～8%を達成している。その間、インフレーションは 5%～6%台、財政赤字対 GDP 比も 5%以下、外貨準備高も輸入の 3 カ月以上を維持している。また為替レートは 2012 年の管理変動相場制導入以降、比較的安定的な為替レートとなっている。以上から、改革に関連する経済指標は事後評価時点では安定しているといえる。本事業の政策アクションでは、財政規律導入、金融政策手段導入、為替レート統一化等が挙げられており、これらのアクションの実施が事後評価時の経済の安定に寄与していると考えられる。

一方、安定的な経済運営の実現に向けた改革は継続中であり、引き続き財政規律維持、中央銀行の効果的な金融・為替政策を実施するための流動性の高い為替市場、国債市場の形成や金融市場育成を進めていく必要がある。特に、今後、改革進展に伴い、援助資金のディスパースや FDI 増加等外貨流入が期待されるため、インフレーション圧力が高まると考えられる。そのため、国債市場、金融市場育成や国債発行を通じた財政赤字資金調達への拡充等、市場からの資金吸収手段を構築していくことが望まれる。また、今後の開発ニーズ増加に伴う国内外からの借入金増加が見込まれるなか、安定的な経済状態を維持していくには開発ニーズの優先付け等が必要となってくる。

表 27 ミャンマーのマクロ経済指標

年度	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
実質 GDP 成長率(%)	5.1	5.3	5.9	7.3	8.3	8.5
財政赤字対 GDP 比(%)	4.9	5.4	4.6	3.4	1.6	4.5
CPI(年度末)	7.7	8.9	-1.1	4.7	6.3	5.9
市場為替レート(年度末)(チャット/米ドル)	1,004	861	822	878	965	-
外貨準備高対輸入(月)	3.7	4.0	3.5	3.5	3.4	3.5

出所：IMF Staff Report for the 2014 Article IV Consultation, September 2014. IMF Staff-Monitored Program, January 2013

注：2013/14 は IMF 推計値、2014/15 は IMF 予測値

3.3.6 その他、正負のインパクト

(1) 自然環境へのインパクト

本事業の実施による自然環境への負の影響はなかった。なお、政策マトリックスの環境保全分野では、環境保全関連法規制整備や環境インパクト評価実施体制強化などが政策アクションとして取り上げられており、今後の開発事業実施に係る自然環境への負のインパクトの発生抑制に繋がることが期待される。

(2) 用地取得、住民移転

本事業の実施に係る用地取得、住民移転はなかった。

以上より、本借款供与に必要とされた政策アクションはすべて借款供与までに達成され、JICA の審査プロセスも適正であり、かつ同時期に財政支援を提供した世銀や ADB と同じ政策課題においてはほぼ共通の政策アクション実施により改革の進展状況を判断していることから、有効性は高いといえる。インパクトについては、51 の「モニタリングすべき政策アクション」のうち 45 アクションが達成済みまたは実施中であり各政策課題での改革は継続していることやこれらの政策アクション実施により政策課題達成に向けた基盤整備が進展し、一部の政策課題ではその効果が発現し始めていることが挙げられる。また、政策マトリックスやその後のモニタリング及び政策対話はミャンマー側において改革を進展させる後押しとなっている。さらに、本事業等により延滞債務解消が実現したことにより、政府の改革努力に対して日本を含めたドナーからの資金・知識面での支援が可能となり、またミャンマー政府の借入能力を向上させ今後改革進展に必要となる開発資金の借入可能性を高めている。事後評価時点では、このような改革に関連する経済指標は改善または安定的に推移している。

ただし、政策アクションを含む改革の効果が発現するにはさらなる期間と継続的な改革のためのアクションが必要である。特に、本事業による政策アクションのほとんどが、法規制整備や関係機関の体制整備や能力構築といった改革の入口のアクションであることを考えると、今後、改革をさらに進展させその果実を得るには政策アクションを通じて構築された制度や体制等を適切に運用していくことが重要である。

3.4 持続性

3.4.1 実施体制

本事業の実施機関は財務省であり、政策マトリックスに関係する機関は総計 12 省・機関 23 部署であった。なお、本事業の財務省内担当部は従来予算局であったが、2014 年 9 月に予算局から分離する形で理財局が立ち上がったことを受け、担当が理財局となった。また、財務省、ミャンマー中央銀行、環境保護森林省内の組織再編により一部担当部署が変更となっている。さらに、ミャンマー反汚職委員会が 2014 年に組成された。その他の部局については事後評価現地調査時点では審査時と変更はない。各政策課題の担当部署は表 28 のとおりである。各機関とも事後評価時点では改革作業は継続して実施しており、改革のモメンタムに変更はない。

表 28 各政策課題の実施体制

政策改革分野	担当省庁 (審査時)	担当省庁 (事後評価時)
マクロ経済運営及び開発政策		
延滞債務 解消	財務省予算局 (Ministry of Finance (MOF), Budget Dept.)	財務省理財局 (MOF, Treasury Dept.)
開発戦略	国家計画・経済開発省計画局、対外経済関係局 (Ministry of National Planning and Economic Development (MNPED), Planning Dept./Foreign Economic Relations Dept.)	同左
財政政策	財務省予算局 (MOF, Budget Dept.) 国家計画・経済開発省事業審査、進捗報告局 (MNPED, Project Appraisal and Progress Reporting Dept.)	同左
金融政策	ミャンマー中央銀行金融政策局、銀行規制局 (Central Bank of Myanmar (CBM), Monetary Policy Dept./Banking Regulation Dept.)	ミャンマー中央銀行金融政策局、金融機関規制及び反マネーロンダリング局 (CBM, Monetary Policy Affairs Dept./ Financial Institutions Regulations & Anti-Money Laundering Dept.)
為替レート 制度改革	財務省予算局 (MOF, Budget Dept.) ミャンマー中央銀行外国為替管理局、金融政策局、銀行規制局 (CBM, Foreign Exchange Management Dept./Monetary Policy Dept./Banking Regulation Dept.)	同左 ミャンマー中央銀行外国為替管理局、金融政策局、金融機関規制及び反マネーロンダリング局 (CBM, Foreign Exchange Management Dept./Monetary Policy Affairs Dept./ Financial Institutions Regulations & Anti-Money Laundering Dept.)
金融セクター	ミャンマー中央銀行銀行監督局、銀行規制局 (CBM, Internal Audit and Banking Supervision Dept./Banking Regulation Dept.) ミャンマーマイクロファイナンス監督機関 (Myanmar Microfinance Supervisory Enterprise)	ミャンマー中央銀行金融機関銀行監督局、金融機関規制及び反マネーロンダリング局 (CBM, Financial Institutions Supervision Dept./ Financial Institutions Regulations & Anti-Money Laundering Dept.) 財務省金融サービス規制局 (MOF, Financial Service Regulation Dept.)

政策改革分野	担当省庁 (審査時)	担当省庁 (事後評価時)
投資環境改善	国家計画・経済開発省投資企業管理局(MNPED, Directorate of Investment and Company Administration)	同左
社会セクター		
教育政策の推進	教育省教育計画・研修局、基礎教育 1. 2. 3 局 (Ministry of Education, Dept. of Educational Planning and Training/Dept. of Basic Education 1, 2, and 3)	同左
保健政策の推進	保健省保健計画局、保健局(Ministry of Health, Dept. of Health Planning/Dept. of Health)	同左
ガバナンス		
法の支配	担当なし(一部は法務長官府(Union Attorney General Office))	同左
労働政策	労働省労働局、社会保障局(Ministry of Labour, Dept. of Labour/Social Security Board)	同左
環境政策	環境保護森林省計画統計局(Ministry of Environmental Conservation and Forestry (MOECF), Planning & Statistics Dept.)	環境保護森林省環境保護局 (MOECF, Environmental Conservation Dept.)
人権政策	国家人権委員会(Human Rights Commission) 人身取引対策中央委員会(The Central Body for Suppression of Trafficking in Persons)	同左
汚職防止	内務省特別調査局(Ministry of Home Affair, Bureau of Special Investigation)	ミャンマー反汚職委員会 (Anti-Corruption Commission, Myanmar)
人口・家計センサス	移民人口省人口局(Ministry of Immigration and Population, Dept. of Population)	同左
ドナー調整	国家計画・経済開発省対外経済関係局(MNPED, Foreign Economic Relations Dept.)	同左

出所：質問票回答、JICA 提供資料

3.4.2 効果発現・持続に係るリスク要因

上述のように、各政策課題を担当する部署では、改革作業が継続して実施されており、さらなる改革の進展が期待できるところである。一方、関係機関からのヒアリングや関連文書等から、今後改革の効果発現や持続性を阻害しかねない以下のようなリスク要因があることも確認された。

(1) 改革実施に係る体制、人材面での課題

過去 20 年以上の経済的孤立により、関係機関は改革実施に必要な知識や経験が不十分な中で、急速な改革活動を実施している。ヒアリングした関係省庁からは、このような状況下で、関係省庁における政策策定能力や技術的な知識・経験を有するスタッフの不足、上層部に権限が集中した事務フローなどにより、改革速度に対応できていないとの指摘がなされた。今後も継続して着実な改革を実施していくには、実施体制や職員の能力面での充実が課題であると考えられる。

(2) 法規制整備における課題

改革実施には、各セクターにおける関連法規制の整備や改正が要求され、多くの新規法整備や法改正ドラフト準備作業が同時並行的に行われている。しかし、その法案や関連規制案等は準備中あるいは議会審議中のままの状態となっている場合が多い。各省庁の法令担当者の法令作成能力や法務長官府の審査体制や能力の強化がドナー支援により図られているものの、増加している法改正業務に十分に対応できていない。改革継続のためには各省庁における法案作成能力強化や法務長官府の審査体制のさらなる強化が必要であると考えられる。

(3) 一般国民、企業等の経験、知識、能力等に係る課題

改革効果の発現には、政府側の法制度整備や体制強化だけでなく、一般国民の意識改革や企業の知識・能力強化が必要である。例えば、金融セクター自由化には、法制度改革や監督機関の能力強化のほかに、金融機関等市場関係者の体制や業務に係る能力強化や預金者の意識改革・知識向上等も必要不可欠である。政府は啓発活動の重要性を認識し、活動を実施している分野もあるが、現段階では改革支援努力は政府側活動を中心に実施されている。改革効果発現には政府側だけでなく、関連する企業や市場関係者、一般国民の意識や知識強化も必要である。

(4) ドナー支援事業実施手続きにおける課題

延滞債務解消に伴い、多くのドナーが本格的支援を再開しているが、長期間ドナー支援事業に携わっていない各事業の実施機関にとって、各ドナーの事業実施に係る各種手続きは全く初めての体験となっている。そのため、各種手続きが円滑に進まずに事業実施遅延が懸念されている。JICA を含む各ドナーはコンサルタント等を雇用して OJT (On the Job Training) による、実施機関への支援を実施しているが、支援事業の増加、対象実施機関の拡大につれ、今後も引き続き同様の能力強化が必要となっている。

(5) 財政健全化と開発ニーズにおける課題

現状は、財政健全化に向けた取り組みが実施されているところであるが、改革進展に伴い、インフラ整備等開発ニーズに対する借入増加が見込まれる。そのため、今後は財政健全化と開発ニーズを十分に考慮して開発ニーズの優先順位付けが必要になってくると考えられる。

改革のモメンタムに変化はなく、引き続き政府による改革イニシアティブが継続されており持続性は事後評価時点では高いといえる。しかしながら、上述のような今後の効果発現を阻害する可能性のあるリスクもある。そのため、本件の効果を持続させるためにも、継続的な改革進捗状況のフォローアップを実施していく必要がある。

4. 結論及び提言・教訓

4.1 結論

本事業は、新政権発足後のミャンマー政府が進める改革進展状況を評価し、課題となっていた対外延滞債務問題の解消を進めるとともに、マクロ経済運営・開発政策、社会セクター、ガバナンス分野での改革を後押しするものであった。本事業はミャンマー政府の開発政策や資金ニーズ、開発ニーズに合致するものであり、日本政府の援助政策とも整合していた。政策マトリックスは、最大の債権国として、NGOを含む多様なステークホルダーを考慮して、広範な内容を対象として、かつ関係ステークホルダーとの協議のうえ策定されており適切であった。以上より、本事業の妥当性は高い。借款供与前に達成すべきすべての政策アクションが達成され、かつ JICA による審査も適切であったことから、有効性は高い。インパクトについては、ほとんどの「モニタリングすべき政策アクション」が達成済みまたは実施中であり、各政策課題の改革は継続している。また、これらの政策アクション実施により政策課題達成に向けた基盤整備が進展し、一部の政策課題ではその効果が発現し始めている。政策マトリックスやその後のモニタリング及び政策対話は改革の進展を後押ししている。さらに、本事業等により延滞債務が解消されたことは、政府が進める改革に対して日本を含めたドナーからの資金・知識面での支援を可能にし、また、ミャンマー政府の借入能力を向上させ、今後の改革に必要となる開発資金の借入可能性を高めている。事後評価時点では、経済関連指標は改善または安定的に推移している。改革のモメンタムに変化はなく、政府による改革イニシアティブが継続されており持続性は高い。

4.2 提言

4.2.1 実施機関等への提言

【組織能力強化】

ミャンマーはこれまで 20 年以上にわたって他国との経済的交流が制約されていたために十分な知識移転がなされてこなかった。そのため、ティン・セイン政権の改革イニシアティブの下、各ドナーからの技術支援を受けながら各省庁は不十分な職員数、経験・知識不足のなかで改革を継続している状態であり、各省庁の体制や職員の能力が改革速度に追いついていかず改革の効果発現を妨げるリスクが存在する。したがって、各省庁は改革活動の便益を効果的・効率的に発現させるために、各ドナーとより連携を図り、政策策定面及び実施面での技術支援を受けながら組織能力の強化を図っていく必要がある。

【業務フロー改善】

ミャンマーの行政組織は上層部に権限が集中した業務フローとなっている。そのため、急速な改革に係る業務遂行が求められているなか、適時の意思決定ができず、効率的な改革の実施の妨げになる可能性がある。そのため、改革を効率的

に実施していくためには、改革速度に合うように各省庁における意思決定権限を部下に移譲するなど業務フローを変えていくことが必要である。

4.2.2 JICA への提言

【継続的フォローアップ実施】

ミャンマー政府が取り組んでいる改革は短期間で達成されるものではなく、むしろ、事後評価時では、今後の改革効果を発現させるための基盤が整備、構築されている段階と考えられる。今後、改革実施の果実を享受するためには、その運用体制の構築や適切な運用が必要となる。そのため、実施体制・能力面での課題が挙げられるなか、改革実施に係る課題の早期把握や運営体制を強化するための技術協力の提供や適切な運用体制や実施能力が構築・確保されるよう、JICA は改革を継続的に支援するための体制を構築していくことが望ましい。これには、①技術支援を通じた各分野でのフォローアップに加え、②全体的な改革の進展状況を把握するために、政策協議やドナー間調整フレームワーク等既存のフォローアップ手段の活用や、③改革を継続的にモニタリングする専門家派遣等の新たなフォローアップ手段を導入が含まれる。

4.3 教訓

【改革支援を伴う借款と技術協力との連携の必要性】

改革の実施による効果を発現させるためには、継続的かつ効果的な活動実施が不可欠である。ミャンマーの場合、迅速な改革実施が要求されている一方、各省庁ではそれに必要となる政策策定面や技術面の知識・経験を有する人材が不足しており、改革の進捗を遅らせるリスク要因となっている。改革支援を伴う借款を実施する場合、事業形成段階から、相手国政府との十分な協議を通じてボトルネックとなる分野を把握し、他ドナーとの調整を通じて、必要に応じて政策策定面及び現場レベルでの技術支援を連携させることが必要である。特に経済的孤立をしていた国に対する援助再開の場合、関係省庁職員が改革を推進するための知識や経験を十分に有していない可能性が高い。そのため、関係省庁との十分な協議を通じて、改革実施に係る知識や経験の蓄積度合や支援が必要な分野を把握し、他国での経験や必要とされる知識の移転を図っていく必要がある。また、中央レベルでの政策策定面での専門家による支援は、改革実施の中核分野に配置されるため、相手国政府の方向性や課題等が容易に把握でき、そのために適切な対応をとることが容易になるため、改革支援を伴う借款ではより効果的なツールとして活用すべきである。

【援助再開の際、援助事業の円滑実施を図るための支援の必要性】

ミャンマー政府は、援助再開に伴うドナー援助事業の効率的実施が求められている。しかしながら、ミャンマー政府は、過去 20 年以上の経済隔離により、ドナー援助事業

実施に係る手続き等の知識が蓄積されていないため、日本を含む各ドナーは事業実施に必要な調達手続き等の手続面での技術支援を、実施機関に張り付いて事業実施と並行して行っている状況である。ドナー援助再開のケースでは、各省庁のドナー事業の手続き等に係る認知度を十分に考慮し、事業形成段階から支援の必要性を把握し、事業実施に支障を来さないように各実施機関に対してコンサルタント等を派遣し、OJTベースで手続面での支援を実施していくことが必要である。

以 上

(別添)

政策マトリックス

政策課題	実施済政策アクション	モニタリングすべき政策アクション
1. マクロ経済運営・開発政策		
1-1 延滞債務 解消	<ul style="list-style-type: none">・ 二国間債権者との債務突合開始	<ul style="list-style-type: none">・ MDBs、パリクラブ債権者との債務突合開始
1-2 開発政策	<ul style="list-style-type: none">・ 5カ年開発計画案策定開始・ 農村開発・貧困削減分野に係る国家レベルワークショップでの提言を基にした開発タスクの確認	<ul style="list-style-type: none">・ 5カ年開発計画の議会承認・ 開発業務の効果的実施に向けた Union レベル中央委員会、Union レベル副委員会、州/地域レベルの作業委員会開催・ 5カ年開発計画の英語版サマリ作成
1-3 財政管理	<ul style="list-style-type: none">・ 2012/13 の財政赤字を対 GDP 比 4.7%に維持・ SEE に財務的自由度を与えるための予算法改正	<ul style="list-style-type: none">・ 財政赤字目標の継続達成・ 適切な改革と再編デザインを考慮した国営企業のさらなるレビュー継続
1-4 金融政策	<ul style="list-style-type: none">・ 2011年9月、国債金利が最低銀行預金金利以上になるように預金金利引下げ	<ul style="list-style-type: none">・ 公開市場操作、準備預金操作等を通じた金融政策の導入計画・ 中銀の金融政策に係る能力強化トレーニング実施・ 中銀法改正案議会提出
1-5 為替レ ート制 度改 革	<ul style="list-style-type: none">・ 2012/13 年度予算に市場レート適用・ 外国為替のリテール市場形成・ 外国為替レート一元化及び管理変動相場への移行・ 外国為替オークション及び銀行間外国為替取引導入	<ul style="list-style-type: none">・ 市場の需給状況に応じた外為オークションの継続、銀行間取引奨励・ 通貨不胎化オペレーション導入の計画・ 外国為替管理法の議会承認
1-6 金融セ クター 政策	<ul style="list-style-type: none">・ 金融セクター規制緩和による 40 新銀行支店開設・ 制限範囲内で預貸金利自由化・ 払込資本の 10 倍以上に預金受入を制限していた預金・資本比率撤廃、バーゼルIIに沿った自己資本規制導入・ マイクロファイナンス法施行	<ul style="list-style-type: none">・ 銀行システムの行政指導緩和、監督強化・ バーゼルIIに沿った自己資本規制導入準備・ 銀行システムに係る中央銀行オペレーションのレビュー開始・ 特に農村部における金融へのアクセス改善のための戦略策定
1-7 投資環境 改善	<ul style="list-style-type: none">・ 改正外国投資法議会承認・ SEZ 法案策定開始・ 既存投資手続緩和のために土地利用及び外国通貨移転に係る通達発出	<ul style="list-style-type: none">・ 経済特区 (SEZ) 法議会提出・ SEZ 運営能力強化に係るトレーニング実施・ PPP に係る法規制レビュー計画

政策課題	実施済政策アクション	モニタリングすべき政策アクション
2. 社会セクター		
2-1 教育政策の推進	<ul style="list-style-type: none"> ・ CESR 準備の加速 ・ 大規模ステークホルダーとの CESR 実施に係る合意 ・ 大規模ステークホルダー会合に対する CESR プロポーザル完成 ・ 全国的な無償初等教育義務化等教育セクターに係る政策アクションの加速 ・ 30 年長期基礎教育計画における報告書で初等教育無償義務化の優先付け ・ 2012/13 予算における教育セクター向け資本予算倍増議会承認 ・ 2011 年 5 月に 5 百万以上の生徒への教科書印刷配賦等 2011/12 年度補正予算配賦 ・ 2012/13 年度基礎教育に係る奨学金と給付金プログラム、高等教育に係る奨学金プログラム準備 ・ 基礎教育の質改善のための政策アクション加速 ・ 2012/13 年度～2015/16 年度間の教員養成のための全国 CCA 研修計画策定、政府承認 ・ 2012/13 年度～2015/16 年度間の全国 CCA 研修計画予算見積り承認 ・ 2012/13 年度～2013/14 年度間の全国 CCA 研修及び教員ガイド印刷に係る予算承認 ・ 2012/13 年度全国 CCA 研修計画に沿った中央レベルでの研修完了 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2012 年 6 月の大規模ステークホルダー会合で設立された CESR の実施フレームワーク ・ 初等教育義務化法案作成 ・ 2012/13 年度の学習環境改善予算の配賦 ・ 2012/13 年度の奨学金・給付金の配付開始 ・ 2012/13 年度の CCA 研修計画の実施 ・ 2012/13 年度の CCA 研修運営費用の配賦
2-2 保健政策の推進	<ul style="list-style-type: none"> ・ 従前の国家保健計画を基にした国家保健計画(2011-2016)案策定 ・ 保健人材戦略計画案策定 ・ 政府保健関係職員数増加 <ul style="list-style-type: none"> ・ 医者:5,380(2010/11 年度)⇒5,880(2011/12 年度) ・ 看護師:22,627(2010/11 年度)⇒23,264(2011/12 年度) ・ 研修プログラム強化 <ul style="list-style-type: none"> ・ プログラム効果測定のため、州/地域、タウンシップからの TIS を通じた研修結果データ収集 ・ 保健省公衆保険局に研修監督セクション設置 ・ 保健施設数増加 <ul style="list-style-type: none"> ・ 政府病院:897(2010/2011 年度)⇒921(2011/12 年度) ・ ステーション病院:517(2010/11 年度)⇒540(2011/12 年度) ・ 地域保健センター(RHCs):1,558(2010/11 年度)⇒1,565(2011/12 年度) ・ コミュニティボランティアによる農村住民向け医療サービス提供に関するパイロットプロジェクト実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国家保健計画(2011-2016)実施開始 ・ 保健人材戦略計画実施開始 ・ 保健関係職員の地域間格差是正 ・ 保健省による研修計画改善を目的とした TSI を活用したモデル地域の地域研修プログラムの格差確認 ・ 研修チームのためのハンドブックの全タウンシップへの配布及び TOT の対象州/地域内の他タウンシップへの拡張 ・ HIV、TB、マラリア抑制に係る国、州、地域、ディスリクト、タウンシップレベルの保健関係部局/施設の運営能力強化 ・ 農村部における RHC 数 2%増加 ・ マグウェイの洪水影響地域における RHC 建設計画策定 ・ 母子保健、EPI、栄養、環境衛生等必要不可欠な保健サービス・パッケージ配布を 20 タウンシップへ拡大

政策課題	実施済政策アクション	モニタリングすべき政策アクション
3. ガバナンス		
3-1 法の支配	<ul style="list-style-type: none"> 議会の権限機能強化 2012/13 年度予算の議会承認 	<ul style="list-style-type: none"> 国民民主連盟 (NLD) を含む若手政治家への能力強化に係るアポイントメント受領 会社法に関する法務長官府 (UAGO) の 能力強化研修実施
3-2 労働政策	<ul style="list-style-type: none"> 労働組織法施行 2015 年までに強制労働撲滅を ILO と合意 海外雇用管理のための労働機関設置 雇用能力開発法案策定 社会保障法案策定 労働争議協議法施行 最低賃金法案策定 	<ul style="list-style-type: none"> 労働組織法実施に係る関係職員能力強化 2015 年までに強制労働撲滅の取り組み実施進展 雇用・能力開発法案提出 社会保障法案議会提出 労働争議協議法実施のための関係機関 最低賃金法案議会提出
3-3 環境政策	<ul style="list-style-type: none"> 環境保全法施行 	<ul style="list-style-type: none"> 環境管理規則案制定、環境アセスメント(EIA) 及び環境管理計画に係る規則案起草 環境基準策定のための準備 環境保護部局設立 EIA 実施に係る関係職員能力強化
3-4 人権政策	<ul style="list-style-type: none"> 人身取引対策国家 5 年活動計画(2012-2016) 施行 大統領令による人権委員会設立 	<ul style="list-style-type: none"> 人身取引被害者復帰支援に係る関係職員能力強化 人権委員会を政府からより独立させるための法案起草、議会提出
3-5 汚職防止	<ul style="list-style-type: none"> 国連汚職防止条約関連する汚職防止法修正準備 	<ul style="list-style-type: none"> 汚職防止法修正及びその実施に係る継続的努力
3-6 人口・家計センサス	<ul style="list-style-type: none"> 2014 年に 30 年ぶりの人口・家計センサス実施を国際機関、ドナーと合意 	<ul style="list-style-type: none"> 国際機関やドナーと協力して 30 年ぶりの 2014 年人口・家計センサス実施の準備進展
3-7 ドナー調整	<ul style="list-style-type: none"> 海外援助管理中央委員会設置 	<ul style="list-style-type: none"> 中央委員会によるミャンマー政府と開発パートナーとの定期ドナー調整会合開催

出所：JICA 提供資料

0. 要旨

本事業は、財政危機への対応という側面に加え、従来、非効率な配分がされていた社会的保護分野の予算を、貧困層に焦点を当ててターゲット化することで、財政支出を抑えつつ、貧困層への支援を確保する仕組みを構築するものであった。本事業は、資金ニーズ、開発ニーズに合致するものであり、モンゴル側の開発政策及び日本の援助政策とも整合していた。IMF プログラムの下で他ドナーと協調して財政支援を行うことは、スケールメリットや援助の効率性などの面からも妥当であった。モンゴル政府が推進すべきアクションについて取りまとめた政策マトリックスの作成には、モンゴル政府が主体的にかかわっており、その策定過程も適切であった。以上より、本事業の妥当性は高いと考えられる。すべての政策条件が達成され、かつその確認プロセス及び JICA による審査も適切であったことから、有効性は高いといえる。ただし、インパクトについては、必ずしも期待したとおりに改革が進捗していない分野もあり、また、財政悪化が懸念される状況において、今後、期待どおりの効果の発現が見込めるかどうかについては、注視していく必要がある。また、改革を進めるための体制は整っているものの、財政状況の厳しさが、各分野の改革実施を妨げ、その効果発現に影を落としている。さらに、一部ではモンゴル政府の政策実施能力の面でもやや不安があることから、本事業の効果の持続性は、中程度と考えられる。

1. 事業の概要



事業位置図



貧困層が多く居住するゲル地区の様子

1.1 事業の背景

1.1.1 財政危機に至った背景

モンゴル経済は、1990年の市場経済システム導入直後にはマイナス成長が続いたものの、1994年以降、雪害の影響を受けた2000年～2001年を除き、プラスの成

長を続けていた。特に 2005 年以降は、鉱物資源の国際価格の上昇や農牧セクターの好況等により、モンゴルの財政収支は黒字基調であった。

モンゴル政府は、2006 年に銅・金に対する超過利潤税を導入した。それにより、歳入は大幅に増加した。この大幅な歳入増を受け、同政府は、公務員給与を増額し、社会福祉予算を拡大するなど、景気同調的な財政運営を行ってきた。そもそも、モンゴル経済は GDP の 30%、政府歳入の 40%を鉱物資源セクターに依存しており、資源の国際市況の影響を受けやすい状態にあった。2008 年に世界金融危機が起こると、モンゴルの主要輸出産品である銅の国際需要が落ち込んだことでその価格が急速に下落し、同国の経常・財政収支が急激に悪化した。外貨準備高は 2009 年 3 月時点で約 5.14 億米ドル (USD) となり、2007 年の半分程度 (3 カ月分の輸入額に相当) に減少した。また、税収の落ち込みや経済の停滞により、2009 年度上半期の国家財政は GDP 比 15%以上の赤字となった。

かかる状況下、モンゴル政府は国際通貨基金 (IMF : International Monetary Fund) に支援を要請し、2009 年 1 月下旬以降、IMF と協議を行った。

1.1.2 国際的な支援枠組みの概要

IMF には、短期的な国際収支の困難を抱える国に対してスタนด์バイ取極め (SBA : Stand-by arrangement) に基づき融資を行う支援スキームがある。SBA に基づく支援を受けるには、一定の条件を満たさなければならない。モンゴル政府は、2009 年 3 月に、IMF との合意に基づいた財政再建のための補正予算案を国会で承認した。同案では、経常支出と投資支出の大幅削減実施により、GDP の約 5.4%の赤字予算に収めることを定めたものであり、IMF が求めた GDP 比 6%以内の赤字にとどめるという前提条件を満たした。これを受けて IMF は、18 カ月間の SBA に基づく約 229 百万 USD の融資供与を決定した。2009 年 3 月、モンゴル政府は世界銀行 (世銀) とドナー会合を共催し、同会合において、財政赤字幅の縮小、金融システムの安定性の回復、財政負担を軽減するための社会福祉制度の見直し、中期的な財政安定化に取り組むことを宣言するとともに、ドナーに対して財政支援を要請した。これに対し、世銀、アジア開発銀行 (ADB : Asian Development Bank) 及び日本が財政支援を表明した。

また、主要ドナーとモンゴル政府の間では、財政、社会的保護、鉱業、金融の 4 分野について同政府が推進すべきアクションに係る協議がなされ、政策マトリックスとしてまとめられた。財政・金融については、IMF と世銀が、鉱業については世銀が、また社会的保護については ADB が中心となって取りまとめを行った。JICA は ADB との協調融資により、財政危機が貧困層に与える負の影響を軽減させるべく、上記 4 分野のうち社会的保護分野において、貧困層向けの基礎的な社会サービスの改善及び社会セクター支出確保のための改革の支援を目的とした「社会セクター支援プログラム (SSSP : Social Sectors Support Project)」を実施することとした。

本事業は上述のような社会的保護分野における改革支援を目的としたものであるが、特定のセクターやプロジェクトに対する円借款の供与ではなく、モンゴルの財政危機への対応として、一般財政に対して円借款を供与するものである。その意味では、財政破たんの回避が SSSP の第一義的な目的といえる。

1.1.3 政策マトリックス

1.1.3.1 政策マトリックスの概要

モンゴル政府が推進すべきアクションを取りまとめた政策マトリックスは、モンゴル政府と支援ドナーの間で共有されるものである。社会的保護分野に係る政策マトリックスは、モンゴル政府、ADB 及び JICA の共同で作成された。IMF の SBA に基づく支援（以下 IMF プログラム）方針に沿って作成されたモンゴル政府の「マクロ経済安定化計画」の実施は、4 分野のそれぞれで作成される政策マトリックスに共通する条件（一般条件）として設定されている。さらに本政策マトリックスは、社会福祉、保健医療、教育、都市開発の各分野に係る政策アクションと、政策アクション実現に向けて達成すべき政策条件を定めている（表 1）。円借款供与に際しては、この政策条件の達成が、供与に先立って確認されなければならない。なお、JICA は、従来支援を行ってきた教育と都市開発の 2 分野¹の政策マトリックス策定において主導的な役割を果たした。

社会福祉については、財政ひっ迫の状況を踏まえ、これまで社会福祉プログラムの対象としてきた層のうち、より支援の緊急性が高い弱者層に焦点を当て、60 以上ある社会福祉プログラムの整理統合や国民健康保険の補助金対象者枠の絞り込み等を行うものであった。対象者の絞り込みには、ADB が「Food and Nutrition Social Welfare Program and Project（食料と栄養改善のための社会福祉プログラム）」において支援していた代理資力調査（PMT：proxy means testing）²の活用を、保健医療や教育分野を含むさまざまな分野に拡大することが計画されていた。

保健医療については、政府支出における保健医療分野の割合が 1 割を占めていたという状況（2008 年）に鑑み、受益者の絞り込みを行いつつ、医薬品等供給確保のための緊急体制の確立、各世帯への微量栄養素供与の拡大、医療カード³導入による貧困層の医療費負担の削減等をめざした取り組みを行うものであ

¹ 教育分野では、「子供の発達を支援する指導法改善プロジェクト」（技術協力プロジェクト）を 2006 年～2013 年まで支援していた。都市開発分野では、「ウランバートル市都市計画マスタープランの策定支援」（2007 年～2009 年）や「都市開発実施能力向上プロジェクト」（技術協力プロジェクト：2010 年～2013 年）を支援していた。さらに、モンゴルでは主要ドナー国及び国際機関の参加によるローカル・ドナー会合やテーマ別作業部会等が頻繁に開催されているが、日本は、教育セクター作業部会のドナー側共同議長を ADB と、都市開発計画セクター作業部会のドナー側共同議長をドイツとともに務めており、これら 2 分野において中心的な役割を果たしている。

² 所得に基づいた資力調査（means-test）ではなく、所有資産や家族構成から資力を推計するもの。

³ モンゴルでは、貧困層がプライマリーヘルスケアを受診する際、健康保険に加入していれば政府の補助金により医療費がカバーされる制度があるが、実際には処方箋や検査等、患者の現金負担が

った。

教育については、教科書、教員評価、現職教員研修という教育の質の確保に不可欠な要素について、財政危機による影響、特に貧困層への影響を最小限にとどめることをめざしたものであった。教員評価及び現職教員研修の分野については、JICA が当時実施中であった技術協力プロジェクト「子どもの発達を支援する指導法改善プロジェクト」にもつながる内容となっていた。

都市開発については、JICA が 2007 年 2 月～2009 年 10 月まで支援していた開発調査「ウランバートル市都市計画マスタープラン」を踏まえたものであった。同調査に基づき、ウランバートル市によりマスタープランの改訂作業が行われることになっていたこと、また同調査によりウランバートル市の人口の約 6 割が居住するゲル地区と呼ばれる貧困地域の整備事業について提言がされたことを踏まえ、本事業においては、マスタープランの改訂及びゲル地区を含むウランバートル市の都市開発を行っていくための体制を整備することになっていた。

表 1 政策マトリックス（社会的保護分野）

セクター	政策アクション	フェーズ I に係る政策条件	フェーズ II に係る政策条件
一般条件	マクロ経済安定化計画の実施	政府のマクロ経済安定化計画の実施	政府のマクロ経済安定化計画の実施
社会福祉	効率性向上と貧困層保護のための社会福祉プログラム改革	代理資力調査 (PMT : proxy means testing) に基づくターゲット化の改善を含む社会福祉制度改革に係る政府 (社会福祉労働省) の計画 (制度改善、移行措置を含むアクションプラン、代替措置、関係機関の責任、財源) の策定	<ul style="list-style-type: none"> ターゲット化及び手当の統廃合を含んだ社会福祉プログラムの国会提出 上記社会福祉プログラムを支出するための予算の国家承認
	国民健康保険制度における医薬品割引制度の拡充による入院件数の削減	<ul style="list-style-type: none"> 現行の医薬品割引制度に係る政府 (社会福祉労働省) の評価実施 政府 (社会福祉労働省) による医薬品割引制度の改善のためのワーキンググループ (WG) 設置 政府 (社会福祉労働省) による医薬品割引制度の拡充のためのガイドラインの策定 	<ul style="list-style-type: none"> 評価結果に基づく医薬品割引制度の改善に係る政府 (社会福祉労働省) の承認 政府 (社会福祉労働省) による医薬品割引制度拡充の重要項目のパイロット的施行
	PMT に基づく国民健康保険の補助金のターゲット化	政府 (社会福祉労働省) による健康保険の補助金のターゲット化のための他部門間の WG 設置	<ul style="list-style-type: none"> ターゲット化された健康保険に関する補助金の政府 (社会福祉労働省) によるアクションプラン策定 政府 (社会福祉労働省) による健康保険法改正案作成

あり、貧困層の負担となっている。そのため、ターゲット化された貧困層に対し、医療カードを配布し、健康保険の加入の有無にかかわらず、それら現金負担を軽減するためサービスを受けられるようにするもの。

セクター	政策アクション	フェーズ I に係る政策条件	フェーズ II に係る政策条件
保健医療	緊急時における基礎的なワクチン、医薬品、医療器具の供給確保のための緊急体制の確立	政府(保健省)による緊急体制確立のための WG 設置	政府(保健省)による緊急体制の確立(財源の確保、ガイドライン整備)
	各世帯の微量栄養素供与の拡大による子どもの栄養失調防止	<ul style="list-style-type: none"> 政府(保健省)による微量栄養素供与拡大のための WG 設置 政府(保健省)によるターゲット手法を含む拡大計画の策定 	政府(保健省)による各世帯への微量栄養素供与の拡大計画の承認
	貧困層向けの医療カードプログラムの導入による貧困層の医療費負担の削減	政府(保健省・社会福祉労働省)による医療カードのための保健省、社会福祉労働省共同 WG 設置	<ul style="list-style-type: none"> 政府(保健省)による医療カード実施のアクションプラン策定 政府(保健省)による PMT による家計調査または家計調査完成までの移行措置に基づく貧困層向け医療カード導入の承認
教育	中等教育課程における教科書費用の補助に係るターゲット化(貧困層を含む)	政府(教育文化科学省)による家計調査に基づく実施妥当性評価のための WG 設置	WG の検討結果を考慮した中等教育課程の教科書補助のターゲット化に係る政府(教育文化科学省)承認
	子どもの発達を支援する新指導法の普及に伴う現職教員研修制度の強化(ゲル地区 ⁴ を含む)	政府(教育文化科学省)による新指導法の普及のための現職教員研修制度に係るドラフトアクションプランの策定	<ul style="list-style-type: none"> 新指導法の普及のための現職教員研修制度に係るアクションプランの政府(教育文化科学省)承認 新指導法に係る教員用指導書の政府(教育文化科学省)による印刷・対象教員向け配布
	新教育スタンダードに沿った教員評価制度の確立	政府(教育文化科学省)による省令 416 号により試行中の新教育スタンダードに沿った教員評価制度の評価のための WG 設置	新評価制度に係る政府(教育文化科学省)承認
都市開発	ゲル地区を含めた基礎サービスの確保と生活環境改善のためのウランバートル市都市開発マスタープランの改訂及びプログラムの優先位置づけ	マスタープラン調査に基づく、マスタープラン改訂・優先順位づけのための政府(道路運輸建設都市開発省及びウランバートル市政府)による WG 設置	マスタープラン改訂のための 2010 年予算の国会承認
	ゲル地区の生活環境改善のためのキャパシティ・ビルディングと教材・ガイドラインの策定	政府(ウランバートル市政府)によるゲル地区開発に係るキャパシティ・ビルディングのための WG 設置	政府(ウランバートル市政府)による、環境社会配慮を含むゲル地区開発に係るキャパシティ・ビルディングのための教材・ガイドライン作成

出所：JICA

⁴ ウランバートル市郊外に広がる貧困層居住地区のこと(冒頭写真を参照)。ゲルとは、モンゴルの遊牧民の伝統的な組み立て住居。

1.1.3.2 政策マトリックスに係る課題

政策マトリックスには定型があるわけではないが、本政策マトリックス（表1）は、その書き方やロジックの整理の仕方という点において、従来 JICA が行ってきた他の財政支援のマトリックスと類似しており、基本的に政策アクションの一覧表、あるいは相手国政府が融資を受けるために達成すべき政策条件の一覧表としての性格を有している。しかしながら、一覧表としての政策マトリックスでは、短期的に達成しなければいけない政策条件は明確に共有されるものの、政策アクションや最終的にめざす目標については、いつまでに何をどのようにめざすのかが分かりにくいため、事後評価において事業の成果を確認し、評価することが非常に困難であった。そのため、「2.3 評価の制約」に記載するとおり、評価枠組みを整理し直す必要があった。

なお、本政策マトリックスの書き方における課題については、第一にアウトプット、アウトカム、インパクト等の枠組みの明示的な記載がないことが挙げられる。そこで、本事業で実際に支援したことに沿って整理し直すと、ドナーが借款を供与する際、モンゴル政府の非効率な財政運営の効率化と貧困層の保護を目的とした改革のために提示した幾つかの政策条件を達成するところまでが、本事業の実際の支援範囲であったことから、政策条件の達成をアウトプットと考えることができる⁵。第二に、政策条件を実施しただけでは、政策アクションに結びつかないものや、医薬品割引制度の拡充による入院件数の削減など、効果が表れるまでに中長期を要するものが含まれている点が挙げられる。また、財政運営の効率性向上と貧困層保護のための社会福祉プログラム改革などは、どのレベルまでの改革が求められているのかがはっきりしない。JICA が審査時に記載した事業目標（「1.2 事業概要」にて後述）でも、アウトプット（貧困層向けの基礎的な社会サービスの改善及び社会セクターの支出確保のための改革の支援）のめざす範囲は同様に不明瞭である。

1.2 事業概要

モンゴルにおいて財政危機が貧困層に与えている負の影響を踏まえ、貧困層向けの基礎的な社会サービス改善及び社会セクターの支出確保のための改革を ADB との協調融資で支援することにより、貧困層の保護及び今後起こりうる財政危機への対応強化を図り、もってモンゴルの公共支出管理の改善、社会開発の推進に寄与する。

⁵ JICA と協調融資を行った ADB は、同事業のモニタリング用のマトリックス（DMF：Design and Monitoring Framework）を策定し、DMF 上にアウトプット、アウトカム、インパクトの枠組みを明記している。同 DMF では、政策マトリックス上の政策アクションをアウトプットとし、政策条件はその達成度を測るパフォーマンス指標と位置付けられている。

	フェーズ I	フェーズ II
円借款承諾額/実行額	2,894 百万円/2,894 百万円	1,550 百万円/1,550 百万円
交換公文締結/借款契約調印	2009 年 6 月/2009 年 6 月	2012 年 3 月/2012 年 3 月
借款契約条件	金利 0.8% 返済 30 年 (うち据置 10 年) 調達条件 一般アンタイト	金利 0.8% 返済 20 年 (うち据置 6 年) 調達条件 一般アンタイト
借入人/実施機関	モンゴル国政府/大蔵省	モンゴル国政府/大蔵省
貸付完了	2009 年 8 月	2012 年 7 月
本体契約	なし	なし
コンサルタント契約	なし	なし
関連事業等	1. 技術協力: 1) 子どもの発達を支援する指導法改善プロジェクト(I)(II) 2) ウランバートル市都市計画マスタープラン・都市計画プログラム策定調査 3) 都市開発実施能力向上プロジェクト 2. 無償資金協力: 1) 第 4 次初等教育施設整備計画 2) ゲル地区生活環境改善計画 (コミュニティ開発支援無償) 3. その他国際機関、援助機関等: アジア開発銀行 (ADB) : 1) Social Sectors Support Program (協調融資) 2) Food and Nutrition Social Welfare Program and Project 世界銀行 (世銀) : Development Policy Credit 国際通貨基金 (IMF) : Stand-By Arrangement Program (SBA)	

2. 調査の概要

2.1 外部評価者

村山 なほみ (OPMAC 株式会社)

2.2 調査期間

今回の事後評価にあたっては、以下のとおり調査を実施した。

調査期間：2014 年 7 月～2015 年 11 月

現地調査：2014 年 9 月 21 日～10 月 3 日、2015 年 3 月 2 日～3 月 6 日

2.3 評価の制約

本事業は、通常の円借款事業と異なり、政策条件を達成することにより資金供与されるという特性がある。審査では、政策条件の達成を最終的に確認する。この特性を踏まえ、資金供与決定までの政策条件の達成状況の確認（JICAによる審査の適切さを含む）をもって本事業の有効性の評価判断を行った。また、資金供与後の改革の進展をインパクトとしてとらえ、分析・評価を行った。ただし、特に有効性・インパクトの評価をするにあたっては、政策マトリックスや審査時に設定された運用・効果指標に係る考え方を整理する必要があった。

(1) 政策マトリックスに係る考え方

本政策マトリックスには、アウトプット、アウトカム、インパクトが明記されていなかったため、事後評価の実施にあたって、評価枠組みを設定した。併せて、本事業の実際の支援範囲と実際に支援の効果が出るまでの期間等を考慮し、事業概要に記載されたアウトプット（貧困層向けの基礎的な社会サービスの改善及び社会セクターの支出確保のための改革の支援）、アウトカム（貧困層の保護及び今後起こりうる財政危機への対応強化）、インパクト（モンゴルの公共支出管理の改善、社会開発の推進）を表 2 のとおり整理し直した。

表 2 本事後評価における評価枠組み

評価枠組み	指標
アウトプット	財政破たんの回避
アウトカム	政策条件の達成
インパクト1(中期)	政策アクションの達成及び審査時に設定された効果指標(一部を除く)
インパクト2(中長期)	貧困層の保護及び今後起こりうる財政危機への対応強化
インパクト3(長期)	モンゴルの公共支出管理の改善、社会開発の推進

なお、インパクトは、現在進行している改革であり、事後評価時点では具体的な効果がまだ出ていないこと、またどのレベルまでの効果を目指していたのかも明確でないことから、本事後評価においては分析のみを行い、評価判断はしない。

(2) 運用・効果指標の取扱い

審査時に、本事業の効果を評価するために、表 3 のとおり 11 の運用・効果指標が設定された。しかしながら、これらの指標のうちの多くが、本事業の政策条件を達成しただけでは効果を発現しないものであった。したがって、新指導法に係る教員用指導書配布数以外の指標については、インパクトとして評価を行った。新指導法に係る教員用指導書配布数を含む幾つかの指標は、本事業に関連する技術協力プロジェクト等に深く関連する指標であり、関連プロジェクトが稼働していた間はデータの収集が可能であったものの、プロジェクト完了後はデータ収集がされていない場合が多く、

最新のデータの入手に制約があった。

表 3 本事後評価における指標の整理

指標	評価レベル
貧困率	上記(1)の整理により、インパクト 2 として評価
貧困層の月額消費額	上記(1)の整理により、インパクト 2 として評価
代理資力調査を実施した県数	上記(1)の整理により、インパクト 1 として評価
医薬品割引制度への政府補助金額	上記(1)の整理により、インパクト 1 として評価
国民健康保険への政府補助金額	上記(1)の整理により、インパクト 1 として評価
栄養失調の子どもの比率	上記(1)の整理により、インパクト 1 として評価
貧困層の医療カード普及率	上記(1)の整理により、インパクト 1 として評価
中等教育課程の無償教科書受給生徒の割合	上記(1)の整理により、インパクト 1 として評価
現職教員研修の受講率	上記(1)の整理により、インパクト 1 として評価
新指導法に係る教員用指導書配布数	有効性として評価。ただし、データ入手に制約有
ゲル地区開発に係る住民組織数	上記(1)の整理により、インパクト 2 として評価

なお、本事後評価では、下記の理由により、効率性の評価は行っていない。

- インプットは一般財政への資金供与である一方、アウトプットは社会的保護分野の改革であるなど、インプットとアウトプットが必ずしも対の関係ではない。
- アウトプットの定量化が困難である。
- 財政支援型の援助では、事業期間及び事業費は計画と実績が同じになる。

3. 評価結果⁶

3.1 妥当性

3.1.1 ニーズとの整合性

3.1.1.1 資金ニーズ

IMF の支援を受けるために、モンゴル政府は 2009 年度当初予算を約 1 割削減し、財政赤字を IMF の要求する GDP 比 6%以内にとどめる補正予算案を 2009 年 3 月に可決した。

かかる状況下、IMF は 2009 年と 2010 年の 2 年間にモンゴル政府が必要とする資金の試算を行った。それによると、2009 年は GDP 比 6%の財政赤字、2010 年は 4%の財政赤字が予測され、そのうちモンゴル政府による国内調達予定分を除いて、2年間の合計で 205 百万 USD(2009 年 145 百万 USD、2010 年 60 百万 USD)が必要であるとされた。当時、国内では銀行セクターの流動性の欠如のため資

⁶ 本事業においては、以下の理由のため、総合評価及び項目ごとのレーティングとサブレーティングは行わなかった。ただし、各項目について評価した結果を文章で説明した。

- ①一般的な事業と内容が大きく異なることから統一的なレーティングによる他事業との比較になじまないこと、
- ②他ドナーの支援部分や外部要因も含め総合的なプログラム評価となること、
- ③対象事業のインプットに対する達成割合の明確な判断が困難であることなど。

金調達は難しく、海外金融市場からの商業的な資金調達も借入コスト上昇のため非常に困難であった。したがって、これら資金は譲許性の高い資金を供与するドナーの支援に頼らざるを得なかった。

これに対し、世銀が約 70 百万 USD、ADB が約 60 百万 USD、インドが約 25 百万 USD、JICA が約 50 百万 USD の支援を行い、ほぼニーズ（不足資金）を補うことができた（表 4）。

表 4 支援ニーズとドナーによる支援実績

単位：百万 USD

必要支援額(ニーズ)	ドナーによる支援額(実績)
2年間合計: 205	総額: 205
	うち 世銀: 70
	ADB: 60
	JICA: 50
	インド: 25

出所：IMF 及びモンゴル財務省

なお、2009 年 3 月時点で IMF 及び世銀によって行われた債務持続性分析によれば、財政危機を踏まえた各ドナーの財政支援によりモンゴル政府の対外債務比率は一時的に上昇し、債務返済比率も 2012 年～2015 年にかけて IMF の SBA に基づく債務の返済のため上昇するが、新規鉱山開発による歳入増が見込まれるため「低い債務負担リスク」に分類されていた。

3.1.1.2 開発ニーズ

審査前、各セクターは下記のような課題を抱えており、段階的な改革が必要であった。

(1) 社会福祉セクター

モンゴル政府は 2005 年に PMT を活用した初の社会福祉支援プログラムとして子ども手当を導入した。しかし、2006 年に同手当の支給対象を 18 歳以下の子どもがいる全世帯とすることが国会で承認され、2006 年～2008 年にかけて社会福祉予算は急増した。同手当の受益者は 2004 年の 16 万人から 2006 年には 100 万人に達した。2008 年には食糧危機が起こり、さらに 20% の社会福祉手当が増加し、財政を圧迫していた。当時の社会福祉プログラムの受益者の 70% が非貧困者と推定されていた。

(2) 保健医療

モンゴルでは、第 2 次及び第 3 次医療の比率が高く、財政支出に占める医療

支出の割合が高かった。2008年には、全歳出の10%を医療支出が占めていた。主に以下の2点の課題が、医療支出が財政負担を高める要因であった。

- ①患者の40%が高次医療を必要としていないにもかかわらず、高次医療であれば補助金が受けられるため、高次医療を受診していた。
- ②一方で、貧困者は健康保険に加入していない場合が多く、高額なために薬を購入することもできず、病気が悪化してから治療を受けていた（モンゴルでは、高次医療であれば補助金が受けられるので、貧困層は重篤化するまで病院に行かない）。

（3）教育

経済危機以前から教育費は貧困層にとって課題であった。なかでも教科書代は最貧困層の教育支出の50%以上を占めており、負担となっていた。制度上、政府が20%までの貧困学生に対し無償で教科書を提供することになっていたが、実際にはターゲット化が不適切なため、貧困学生の9%しか無償教科書のサービスを享受できていなかった。

（4）都市開発

急速にウランバートル市の人口集中が進み、全人口の40%がウランバートルに居住していた。特に、貧困層の圧倒的多数が居住するゲル地区の人口増加率が高く、その結果、上下水道や電気などの基礎的なインフラが不足し、生活水準が悪化していた。

以上、各セクターの課題に対し、本事業は、従来、非効率な配賦がされていた社会保護分野の予算を、貧困層に焦点を当てて適切にターゲット化することで、財政支出を抑えつつ、貧困層への支援を確保する仕組みを構築するものであり、開発ニーズに合致していたといえる。

3.1.2 開発政策との整合性

審査時、モンゴルの中長期の国家開発戦略である“Millennium Development Goals (MDGs) – based Comprehensive National Development Strategy of Mongolia”（2007年～2021年）において、社会福祉、保健、教育、都市開発（ゲル地区開発を含む）が貧困削減や基礎的なニーズの充足に加え、優先事項として掲げられていることを確認している。また、本国家開発戦略は、事後評価時点においても有効であり、セクターの優先順位等にも変化がない。

このことから、審査時及び事後評価時において、本事業はモンゴルの開発政策と整合していると考えられる。

3.1.3 日本の援助政策との整合性

2009年2月のJICA「モンゴル国別援助実施方針」では、2004年の日本政府「対モンゴル国別援助計画」に掲げられた①市場経済化を担う制度整備・人材育成に対する支援、②地方開発支援、③環境保全のための支援、④経済活動促進のためのインフラ整備支援という4重点分野に沿いつつ、財政危機により明らかになった資源依存の脆弱なモンゴル経済からの脱却をめざし、産業の多角化や市場経済の定着のための政策支援、年々人口集中により厳しくなるウランバートル市の都市問題解決を中期的に支援していくとともに、地方も含めた基礎的社会サービス分野への支援を継続していく方針を示していた。人材育成支援については、市場経済化を担う制度整備・人材育成に対する支援の下で、教育の質の向上のため、ソフト、ハードの両面からの協力を行っていくとしていた。さらに、2011年に策定されたJICA国別分析ペーパーでは、①鉱物セクターの持続可能な開発とガバナンスの強化、②包括的な成長（Inclusive Growth）の実現に向けた支援、③ウランバートル市都市機能強化を重点分野として掲げていた。本事業はこのうち貧困層も含む「包括的な成長の実現に向けた支援」に位置づけられる。

また、JICAはモンゴルにおける支援で、特に教育と都市開発分野では、主導的な役割を果たしており、表5に掲げるような支援実績があった。

表5 JICAの主な対モンゴル支援実績

セクター	支援スキーム	プロジェクト
人材育成	無償資金協力	・初等教育施設改善計画
	技術協力	・教員再訓練計画 ・子どもの発達を支援する指導法改善プロジェクト
地方開発	技術協力	・複合農牧業経営モデル構築支援プロジェクト
保健医療	開発調査	・保健セクターマスタープラン策定支援(保健セクター情報収集・確認調査)
	技術協力	・ボルガン県ボルガン市第3地区における「母と子のための」地域ぐるみの健康まちづくりプロジェクト
都市開発	開発調査	・ウランバートル市都市計画マスタープラン改訂及び都市開発プログラム

出所：JICA提供資料

本事業は、日本の援助政策に合致しており、かつ従来支援実績のある分野において政策マトリックスを中心的に取りまとめる役割を担うなど、JICAの強みを活かせるものであった。

3.1.4 国際的な支援枠組みの中で他ドナーと協調して財政支援を行うことの妥当性

「1.1.2 国際的な支援枠組みの概要」で述べたとおり、本事業は、モンゴルの財政危機への対応が話し合われたドナー会合において、モンゴル政府が推進すべき改革分野として合意された4分野（財政、社会的保護、鉱業、金融）のうち、社会

的保護分野の改革を支援するものであった。JICA はモンゴルにおける社会的保護分野、なかでも教育と都市開発の分野において、本事業実施前から、主導的な役割を果たすドナーであった。モンゴル政府が財政危機に対応するに当たって、その支援実績が評価され、JICA に対し当該分野への支援の要請があった。

プロジェクト型支援ではなく一般財政に対する支援を行ったことは、「3.1.1.1 資金ニーズ」において既述のとおり、この財政危機を回避するためには譲許性の高い資金を財政に投入する必要があるという点に鑑み、妥当性が認められる。また、国際的な融資枠組みの下で、ADB との協調融資を行ったことは、以下の理由により妥当であったと考えられる。

- ①単独で実施するよりも大規模な支援ができるというメリットがある；
- ②多岐にわたる社会セクターの財政改革を推進するためには、特定の省庁への支援だけを対象とするのではなく、政府全体に働きかけていく必要がある；
- ③モンゴル側にとっては、ドナーが個別に支援を行うよりも、効率的に援助調整ができるというメリットがある。

3.1.5 政策マトリックス策定過程の妥当性

本事業は、緊急支援という要素が強く、事業形成のための準備調査に時間をかけることができないという制約があった。また、財政危機への対応であり、確実に短期間で資金供与される必要があった。こういった事情により、モンゴル側は、該当する分野での協力実績がある主要ドナーに支援要請を行った。

かかる制約はあるものの、貧困層が経済危機の負の影響を受けやすいというアジア経済危機の教訓を踏まえ、弱者保護のために社会保障費を維持しつつ、ターゲット化の推進による社会保障費の効率的支出をめざすことで、今後同様の財政危機が起きた際の対応を強化するという本事業の設計は妥当なものであった。また、各ドナーが優位性をもっている分野を支援することにより、効率的にノウハウを移転することが可能であるという点においても妥当性が認められる。

このようにドナーに優位性があり、かつ短期間で政策マトリックスをまとめなければならぬという状況においては、ドナー主導での計画策定となりがちである。しかしながら、当時の関係者によれば、モンゴル側では大蔵省が多岐にわたる関係省庁をまとめながら、主体的にドナーと協議を行いつつ政策マトリックスを共同で作成した。モンゴル側の主体的な関与があったという点に鑑み、政策マトリックスの策定過程は妥当であったと考えられる。

なお、政策マトリックスの記載に係る課題については「1.1.3.2 政策マトリックスに係る課題」のとおりである。

本事業は、財政危機への対応という側面に加え、従来、非効率な配分がされていた社会保護分野の予算を、貧困層に焦点を当ててターゲット化することで、財政支出を

抑えつつ、貧困層への支援を確保する仕組みを構築するものであった。本事業は、モンゴル政府の資金ニーズ、開発ニーズに合致するものであり、モンゴル側の開発政策及び日本の援助政策とも整合していた。IMFプログラムの下で他ドナーと協調して財政支援を行うことは、スケールメリットや援助の効率性などの面からも妥当であった。モンゴル政府が推進すべきアクションについて取りまとめた政策マトリックスの作成には、モンゴル政府が主体的にかかわっており、その策定過程も適切であった。以上より、本事業の妥当性は高いと考えられる。

3.2 有効性⁷

「2.3 評価の制約」で述べたとおり、本事後評価においては、資金供与決定までの政策条件の達成状況の確認（JICAによる審査の適切さを含む）をもって有効性の評価判断を行った。インパクトは資金供与後の改革の進展と、それらの改革により効果が発現しつつある場合において、審査時に設定された運用・効果指標に基づき評価を試みた。

政策マトリックスにおいて一般条件とされている「マクロ経済安定化計画の実施」については、IMFプログラムが成功裡に終了したことをもって達成とされている。

IMFプログラムは2010年9月の最終資金供与をもって終了した。IMFプログラムの事後評価報告書においても、本プログラムは主要な目標を達成し、成功であったと評価されている。実際、モンゴル経済・財政は、2008年～2009年にかけて落ち込みが大きかったが、2010年以降、急速に回復した。IMFプログラムの下で景気安定化をめざした財政運営に向け、改革が行われたと同時に、銅価格が上昇に転じたことも同国の経済・財政の回復の大きな要因である。モンゴル経済の回復に加え、IMFプログラムの下での最大の成果は、財政安定化法（FSL：Fiscal Stability Law）の国会承認である⁸。なお、IMFプログラムの八つの構造的ベンチマーク⁹のうち「ターゲット化を通じた社会保障改革」については、未完のまま終了している。構造的ベンチマークはIMFプログラムの融資を受けるための条件とはなっていないため、条件達成が必須とされているパフォーマンスクライテリア（政策条件）の達成をもって、一般条件は達成したと判断される。

以下「3.2.1 審査時の政策条件達成状況」では、各セクターの政策条件の達成状況を、審査時におけるJICAの達成度確認の適切さも含め、評価する。

⁷ 有効性の判断にインパクトも加味して、評価を行う。

⁸ 本法の下での予算編成は2013年度予算から。詳細はインパクトで後述。

⁹ 構造改革関連の政策からなる。ただし、①客観的にモニターするのが難しいものが含まれること、また、②同項目の未達成がIMF融資の中断を左右するものではないが、プログラムの成功のために重要な政策の一部であるものが含まれる。

3.2.1 審査時の政策条件達成状況

3.2.1.1 社会福祉セクター

モンゴルでは、本事業以前から、所得水準によらず全世帯を対象とする少額給付の社会福祉プログラムが多数存在していた。そこで、財政ひっ迫への対処及び貧困層に対する保護の拡充のため、本事業では貧困層に対象者を絞るというターゲット化（PMT による貧困世帯の特定）の概念を取り入れるとともに、社会福祉プログラムを統廃合して効率化を図ることがめざされた。

かかる目的の下、①効率性向上と貧困層保護のための社会福祉プログラム改革、②国民健康保険制度による医薬品割引制度の拡充による入院件数の削減、③国民健康保険への補助金の家計調査に基づいたターゲット化という三つの政策アクション、11 の政策条件に取り組んだ。

②と③については、2009 年 12 月までに達成された。①については、ターゲット化及び手当の統廃合を含んだ社会福祉プログラムは 2010 年 1 月に国会に提出されたものの、政党間の意見が対立し、承認に時間を要した。この背景には、連立政権与党の民主党が、2009 年に廃止された全世帯向け子ども手当の復活を公約に掲げ、貧困世帯のターゲット化には反対の立場をとっていたことが挙げられる。しかしながら、2010 年春期国会において、IMF の支援を受けて財政安定化法が成立したことにより、2013 年以降、全世帯を対象とする社会福祉手当の実施が困難となった。また、鉱物資源開発の収益金を国民全員に還元していた人間開発基金による現金給付も、2012 年 6 月に廃止されることが予定されていた。このように各種手当が次々に廃止される状況下、貧困層に対する社会福祉手当の必要性から、民主党も社会福祉対象者のターゲット化に前向きな姿勢を示し、2011 年 11 月、上記社会福祉プログラムの実行予算を盛り込んだ 2012 年予算が国会で可決、成立した。

表 6 社会福祉セクターの政策条件達成状況

政策アクション・政策条件	政策条件の達成状況
効率性向上と貧困層保護のための社会福祉プログラム改革	
代理資力調査 (PMT: proxy means testing) に基づくターゲット化の改善を含む社会福祉制度改革に係る政府 (社会福祉労働省) の計画 (制度改革、移行措置を含むアクションプラン、代替措置、関係機関の責任、財源) の策定	2009 年 6 月: 政府は社会福祉制度改革に係る計画を策定
ターゲット化及び手当の統廃合を含んだ社会福祉プログラムの国会提出	2010 年 1 月: 改正社会福祉法案国会提出 (2012 年 1 月: 同法成立)
同社会福祉プログラムを支出するための予算の国会承認	2011 年 11 月末: ターゲット化され統廃合された社会福祉プログラムを含む 2012 年予算が成立

政策アクション・政策条件	政策条件の達成状況
国民健康保険制度による医薬品割引制度の拡充による入院件数の削減	
現行の医薬品割引制度に係る政府(社会福祉労働省)の評価実施	2009年6月:評価報告書をADB、JICAに提出
政府(社会福祉労働省)による医薬品割引制度の改善のためのワーキンググループ(WG)設置	2009年5月:WG設置
政府(社会福祉労働省)による医薬品割引制度の拡充のためのガイドラインの策定	2009年6月:ガイドラインの策定完了
評価結果に基づく医薬品割引制度の改善に係る政府(社会福祉労働省)の承認	2009年12月:社会福祉労働省の健康保険審議会は医薬品割引制度の改善案を承認
政府(社会福祉労働省)による医薬品割引制度拡充の重要項目のパイロット的施行	2009年10月:社会福祉労働省は拡大医薬品割引制度を試行実施
PMTによる家計調査に基づく国民健康保険の補助金のターゲット化	
政府(社会福祉労働省)による健康保険の補助金のターゲット化のための他部門間のWG設置	2009年5月:WG設置
ターゲット化された健康保険に関する補助金の政府(社会福祉労働省)によるアクションプラン策定	2009年12月:社会福祉労働省はターゲット化された健康保険補助金配賦アクションプランを承認
政府(社会福祉労働省)による健康保険法改正案作成	2009年12月:社会福祉労働省は健康保険法改正案を策定

出所: JICA、ADB

3.2.1.2 保健医療セクター

保健医療セクターについては、財政危機時に影響を受ける貧困層への負の影響を緩和することがめざされていた。かかる目的の下、①医薬品等供給確保のための緊急体制の確立、②各世帯への微量栄養素供給の拡大による子どもの栄養失調防止、③貧困層向けの医療カードプログラムの導入による貧困層の医療費負担の削減という三つの政策アクション、18の政策条件に取り組んだ。

医薬品等供給確保のための緊急体制に係る財源確保の達成は、モンゴル政府における予算編成時期の関係で2010年10月を待たなければならなかったが、その他の政策条件については2009年12月までに達成された。

表7 保健医療セクターの政策条件達成状況

政策アクション・政策条件	政策条件の達成状況
緊急時における基礎的なワクチン、医薬品、医療器具の供給確保のための緊急体制の確立	
政府(保健省)による緊急体制確立のためのWG設置	2009年5月:WG設置
政府(保健省)による緊急体制の確立(財源の確保、ガイドライン整備)	2009年11月:保健省は緊急時の対応制度(ガイドラインを含む)を承認 2010年10月:実施予算の確保等に関する事務次官名通知を医療機関に配布
各世帯への微量栄養素供与の拡大による子どもの栄養失調防止	
政府(保健省)による微量栄養素供与拡大のためのWG設置	2009年5月:WG設置
政府(保健省)によるターゲット手法を含む拡大計画の策定	2009年6月:拡大計画の策定完了

政策アクション・政策条件	政策条件の達成状況
政府(保健省)による各世帯への微量栄養素供与の拡大計画の承認	2009年10月:保健省は大臣令により微量栄養素供給拡大計画を承認
貧困層向けの医療カードプログラムの導入による貧困層の医療費負担の削減	
政府(保健省、社会福祉労働省)による医療カードのための保健省、社会福祉労働省共同WG設置	2009年6月:WG設置
政府(保健省)による医療カード実施のアクションプラン策定	2009年12月:保健省は大臣令によりアクションプランを含む医療カードプログラムを承認
政府(保健省)によるPMTによる家計調査または家計調査完成までの移行措置に基づく貧困層向け医療カード導入の承認	

出所: JICA、ADB

3.2.1.3 教育セクター

教育セクターについては、教科書、教員評価、現職教員研修という教育の質の確保に不可欠な要素について、財政危機による影響、とりわけ貧困層への影響を最小限にとどめることがめざされていた。

かかる目的の下、①中等教育課程における教科書費用の補助に係るターゲット化、②子どもの発達を支援する新指導法の普及に伴う現職教員制度の強化、③新教育スタンダードに沿った教員評価制度の確立という三つの政策アクション、七つの政策条件に取り組んだ。

全ての政策条件が、当初の予定どおり、2009年12月までに達成された。これらの政策アクションのうち特に②及び③は、JICAが従来支援してきた技術協力プロジェクト「子どもの発達を支援する指導法改善プロジェクト」(フェーズI及びII)においてめざしていた新指導法の普及体制の強化にもつながるものであった。

なお、日本政府の無償資金協力による支援も行われ、小中学校の教員及び教員養成学校の教員用の数学(小学校)並びに人間と環境・総合学習・人間と自然・IT・化学・物理・数学(中学校)の8教科27種類387ページ、計96,130冊のモニタリング・マニュアル、指導書作成マニュアル等を印刷し、県の教育文化局、区の教育部を通して、学校及び教員へ配布が完了した。

表 8 教育セクターの政策条件達成状況

政策アクション・政策条件	政策条件の達成状況
中等教育課程における教科書費用の補助に係るターゲット化(貧困層を含む)	
政府(教育文化科学省)による家計調査に基づく実施妥当性評価のためのWG設置	2009年6月:WG設置
WGの検討結果を考慮した中等教育課程の教科書補助のターゲット化に係る政府(教育文化科学省)承認	2009年11月:教育文化科学省は大臣令により中等教育課程における教科書費用の補助に係るターゲット化を承認
子どもの発達を支援する新指導法の普及に伴う現職教員研修制度の強化(ゲル地区を含む)	
政府(教育文化科学省)による新指導法の普及のための現職教員研修制度に係るドラフトアクションプランの策定	2009年6月:アクションプラン案の策定完了

政策アクション・政策条件	政策条件の達成状況
新指導法の普及のための現職教員研修制度に係るアクションプランの政府(教育文化科学省)承認	2009年12月:教育文化科学省は新指導法普及のための現職教員研修制度アクションプランを承認
新指導法に係る教員用指導書の政府(教育文化科学省)による印刷・対象行員向け配布	2009年12月:教育文化科学省は教員用指導書を全対象職員に印刷・配布し(27種96,130冊)、配布リストをADB及びJICAに提出
新教育スタンダードに沿った教員評価制度の確立	
政府(教育文化科学省)による省令416号により試行中の新教育スタンダードに沿った評価制度の評価のためのWG設置	2009年6月:WG設置
新評価制度に係る政府(教育文化科学省)承認	2009年12月:教育文化科学省は大臣令により新評価制度を承認

出所: JICA、ADB

3.2.1.4 都市開発セクター

都市開発セクターについては、ウランバートル市の貧困層の多くが居住するゲル地区を含む都市計画や同計画に基づく都市整備事業の推進を通じて、貧困層の社会的保護の改善に資することがめざされていた。

かかる目的の下、①都市計画マスタープランの改訂及びプログラムの優先順位づけ、②ゲル地区の生活環境改善のためのキャパシティ・ビルディングと関連教材等の策定という二つの政策アクション、四つの政策条件に取り組み、全て達成している。

JICAは2010年～2013年の間、技術協力プロジェクト「都市開発実施能力向上プロジェクト」により、都市再開発に係る法制度整備及び関連人材の育成に協力しており、本事業の政策条件の達成に貢献した。

表9 都市開発セクターの政策条件達成状況

政策アクション・政策条件	政策条件の達成状況
ゲル地区を含めた基礎サービスの確保と生活環境改善のためのウランバートル市都市開発マスタープランの改訂及びプログラムの優先順位づけ	
マスタープラン調査に基づく、マスタープラン改訂・優先順位づけのための政府(道路運輸建設都市開発省及びウランバートル市政府)によるWG設置	2009年6月:WG設置
マスタープラン改訂のための2010年予算の国会承認	2010年1月:マスタープラン改訂のために2010年の国家予算(300百万MNT)を確保した旨大蔵省の確認文書発出
ゲル地区の生活環境改善のためのキャパシティ・ビルディングと教材・ガイドラインの策定	
政府(ウランバートル市政府)によるゲル地区開発に係るキャパシティ・ビルディングのためのWG設置	2009年5月:WG設置
政府(ウランバートル市政府)による環境社会配慮を含むゲル地区開発に係るキャパシティ・ビルディングのための教材・ガイドライン作成	2010年8月:ウランバートル市政府は環境社会配慮及びセーフガードを含むゲル地区開発のガイドラインと教材を承認

出所: JICA、ADB

3.2.2 JICAによる審査のプロセスの適切さ

社会福祉セクターにおいて、一部、モンゴル政権与党内での意見の相違により、政策条件達成に時間を要したものがあつたが、おおむね予定どおりに政策条件を達成することができた。ADB及びJICAはこれらの政策条件の達成の確認にあたって、省令や法案、ガイドライン等エビデンスによって内容も含め確認を行った。また、必要に応じて本事業とは別枠の専門家や技術協力事業を通じてアドバイスをしたり、レビューミッションや日々のコミュニケーションを通じて協議を行ったり、進捗管理を行っており、そのプロセスは適切であつたと考えられる。

社会福祉セクターにおける手当支給対象者の絞り込みについては、法案や予算の国会承認を得ることや対象者の絞り込みの基礎となるデータベース構築の難しさに鑑み、これらの政策条件の達成にはより長い事業期間が必要であつたといえる。しかしながら、効果的かつ効率的な社会福祉制度への改革は、健全な財政運営の面からも弱者保護の面からも重要である。財政支援という枠組みを通じて短期間に集中して改革を前進させるために一定の期限を設けること自体は、改革の達成までは時間がかかるとしても具体的な法案やプログラムが確立されたという点から、モンゴル政府にインセンティブを与えるという効果があつたと考えられる。

社会福祉セクターの条件達成に時間を要した結果として、フェーズIIの貸付実行（2012年7月）は当初予定（2009年12月）よりも遅れた。一方で、2010年以降、モンゴル経済はプラスに転じ、財政政策面では、本事業がめざしていた健全な財政運営から逆行し、歳入の増加に合わせて公務員給与を増額したり、社会福祉予算を拡大したりするなど、景気同調的な運営に戻りつつあつた。本事業は緊急支援ではあつたが、緊急性を優先して資金供与するよりも、改革を着実に進めることが重要であつた。したがって、緊急性を優先して条件未達を理由に中断することなく、根気強く改革支援をしたことは適切であつたと考えられる。

以上より、すべての政策条件が達成され、かつその確認プロセス及びJICAによる審査も適切であつたことから、有効性は高いといえる。

3.3 インパクト

3.3.1 政策アクション実施に係る効果

本項では、審査（貸付実行）後の各政策アクションにおける改革の進展状況及び効果指標の達成状況について分析を行う。

3.3.1.1 マクロ経済

(1) 審査（貸付実行）後の改革の進展状況

最も危機的な状況を、国際的な支援の力も借りて回避した後、2011年（GDP成長率：17.5%）と2012年（同12.4%）、モンゴルは非常に高い経済成長を記

録した。この経済成長は、オユ・トルゴイ（Oyu Tolgoi）鉱山開発に伴う直接投資（FDI：Foreign Direct Investment）の増加と公共投資や政府の経済政策にけん引されたサービスセクター、卸売/小売、建設セクターの好況によるものであった。

2013年に財政安定化法が発効して以来、同法に基づき、財政赤字はGDPの2%以内にとどめられている。一方、予算外項目（off-budget）も含めた赤字は、2013年にはGDPの約9%に上った。2012年～2014年にかけて、歳入見込みの甘さと歳出の拡大に起因し、年々財政が悪化している。財政状況の悪化により、大規模な財政出動を伴う景気刺激策にも陰りが出てきた。このことが景気悪化の一因となっている。その他、FDIの停滞、高いインフレ率（2012年：14.2%、2013年：12.3%）、トグルグ¹⁰安（2012年：1,392 MNT/USD、2013年：1,674 MNT/USD）などが景気の悪化に影響を及ぼしている。

2013年11月時点のIMF及び世銀による債務持続性分析（DSA：Debt Sustainability Analysis）によれば、モンゴル開発銀行による債券の大量発行、公的債務の増加、FDIや石炭輸出の減少及び拡大する財政・金融政策に起因する短中期的な国際収支の悪化により、「やや債務リスクあり」と分析されており、2009年にIMFプログラムが開始される以前の「低い債務リスク」よりも一段階引き下げられている。

しかしながら、財政安定化法によって財政赤字には一定の歯止めがかかっており¹¹、またその他改革により、全世帯を対象とした現金給付の廃止等、一定程度の財政支出の効率化が行われたことは、事態悪化のレベルを多少なりとも緩和しているものと考えられる。

（2）効果指標の達成状況

貧困率は、財政危機直後の2010年には基準値よりも高い数値を記録しているが、2011年以降は減少している。貧困層の月額消費額は、2012年には基準値の倍近くにまで増加した。

表 10 貧困率と貧困層への月額消費額の変化

指標	基準値	目標値	実績値		
	2008年	2011年	2010年	2011年	2012年
貧困率(%)	35.2	同じまたは減少	38.7	33.7	27.4
貧困層の月額消費額(Tg)	44,589	同じまたは増加	n.a.	72,821	87,866

出所：Mongolian Statistical Yearbook 2013

¹⁰ モンゴルの通貨（MNT）

¹¹ 主に開発銀行を通じたインフラ整備事業等が予算外項目となっており、それ以外の公共事業は、おおむね財政安定化法の対象である通常予算内である。

3.3.1.2 社会福祉セクター

(1) 審査（貸付実行）後の改革の進展状況

① 効率性向上と貧困層保護のための社会福祉プログラム改革

2012年1月に社会福祉法が改正されたことにより、新婚手当が廃止された。一方、2009年に廃止された子ども手当は、2012年9月以降、人間開発基金を通じた給付金として復活した。人間開発・社会保護省によれば、モンゴル政府は子ども手当を社会福祉ではなく人口政策と捉えており、事後評価時点においては18歳以下のすべての子どもを対象に支給している。ただし、全国民を対象に給付されていた現金給付は、2013年度から廃止され、全国民から子どもへのターゲット化が行われた。人間開発・社会保護省によれば、モンゴル政府の基本的な考え方として、所得に関係なく給付される（ユニバーサルな）社会福祉サービスをなるべくターゲット化していくという方針がある。国会における2015年度予算審議では、子ども手当、妊婦手当、5人以上子供を産んだ母親への給付金は引き続きユニバーサルに給付されることが承認されたが、一定期間後に見直されることが条件となった。今後は、いつ給付対象を絞るかについて、国会で審議されることになっている。

PMTに基づくナショナルデータベースは2014年に完成した。また、本データベースを利用するため、個人情報保護に関する規程やデータベースへのアクセスに係る規程の整備も完了した。2015年度以降、順次、すべてのセクターにおいて本データベースを活用したターゲット化が進められるという内閣官房の指示が出され、事後評価時現在、関連省庁において、準備が進められている。

② 国民健康保険制度における医薬品割引制度の拡充による入院件数の削減

本事業実施前の医薬品割引制度は、指定薬局において貧困層が指定医薬品（107種）を購入する際、50%～70%の割引が受け、当該薬局はその報告を人間開発・社会保護省にすることで割引相当分が還付される制度である。ただし、適用される地域が非常に限定されており、プライマリーヘルスケアや通院患者向け医療機関における必須医薬品の割引制度は、事実上、機能していない状況にあった。一方、入院患者は医薬品が無料となるため、患者の40%は必要がないにもかかわらず入院しているという実態があった。

旧制度は、本事業の政策条件によって2009年12月に改正されたが、その後も何度か適用される医薬品や還付率などが改訂されている。事後評価（2014年9月）時点で有効な制度¹²は、以下のとおりである。

¹² 2015年1月29日に国民健康保険法改定案が国会で承認された。これにより、例えば、従来割引の対象となる処方箋を発行できる医療機関がホームドクターに限定されていたものが総合病院にまで広がるなど、さらに医薬品割引制度が拡充することになった。2015年3月の第2次現地調査時には検討中であり、人間開発・社会保護省から本改定の詳細情報は提供されなかった。

- 還付の対象となる医薬品は一般的な病気の治療に使用されるものを中心
- 適用される医薬品の種類を 390 に拡大
- 還付率は 50%～80%に引き上げ

旧制度に比べ、現行の医薬品割引制度の拡充はされているといえる。しかしながら、制度の拡充により入院件数が削減されたかどうかの判断は現時点では行われていないため、今後検証される必要がある。

③ PMT に基づく国民健康保険の補助金のターゲット化

本事業の政策条件によって、2009 年 12 月に健康保険法改正案が策定された。本法案は 2010 年 5 月に内閣に、また同年秋期会期中に国会に提出された。その後、2012 年 2 月に国会は内閣に対し同健康保険法改正案と国会議員から提出のあった他の健康保険法改正案との調和化を図るように指示を出した。内閣はこの要求に応え、2012 年の選挙による国会での審議中断を経て、ついに 2015 年 1 月に同法が成立した。

また、PMT に基づくターゲット化は 2014 年 7 月に完了し、同年 12 月から 45,000 人分の健康保険料を国が負担することになった。

(2) 効果指標の達成状況

審査段階では、医薬品割引制度に対する政府補助金額及び国民健康保険に対する政府補助金額が効果指標として挙げられていた。

本事業においては、政策条件を達成した後の状況を報告させるシステムが事業のデザインの中に組み込まれていないので、事後評価によって最新の実績値をフォローすることが非常に困難であった。よって最新のデータは入手できなかったが、完了報告書に記載があったデータによれば、2011 年の政府補助金額はそれぞれ 3.4 倍、1.3 倍に増加している。

表 11 社会福祉セクターの効果指標の変化

指標	基準値	目標値	実績値
	2008 年	2012 年	2011 年
医薬品割引制度に対する政府補助金額(百万 MNT)	884	同じまたは増加	2,998
国民健康保険に対する政府補助金額(十億 MNT)	8.1	同じまたは増加	10.9

出所：JICA 及びモンゴル保健省

3.3.1.3 保健医療セクター

(1) 審査（貸付実行）後の改革の進展状況

① 緊急時における基礎的なワクチン、医薬品、医療器具の供給確保のための緊急体制の確立

本事業の政策条件により緊急体制に係るガイドラインと資金源の確保がされた。その後、すべての病院に必要な予算の確保と医療器具等の調達の指示がされ、備蓄用医薬品等のリストが毎年各病院に配布されている。緊急備蓄医薬品は、国家危機管理庁（NEMA：National Emergency Management Agency）の監督の下、民間コントラクターによって維持管理されている。事後評価時の保健省へのインタビューによれば、当該分野については、2014年度も予算が確保され、確実に実施された。

② 各世帯への微量栄養素供与の拡大による子どもの栄養失調防止

政策条件の達成により、2010年以降、全国で母子に対して微量栄養素が配布されている。保健省はビタミンAとDの調達予算を2010年の90百万トグログ（MNT）から2011年には150百万MNTに増加し、ビタミン調達の5年の契約を民間企業と締結した。保健省は、微量栄養素配布プロジェクトを評価し、効果があったことが判明したため、同プロジェクトを継続する方針である。しかしながら、保健省によれば、2014年度は予算が確保でき（345百万MNT）、計画どおり微量栄養素の配布ができたが、2015年度は財政難により、180百万MNTしか承認されず、十分な配布ができない可能性がある。

③ 貧困層向けの医療カードプログラムの導入による貧困層の医療費負担の削減

本事業の政策条件により、PMT（または移行措置）に基づく貧困層向け医療カードプログラム導入の政府承認（2009年12月）までが行われた。PMTにより21県（アイマグ）及びウランバートル市の9区（ディストリクト）の最貧困層（下位5%、95,822世帯）が対象者として特定され、医療カードが配布された。

(2) 効果指標の達成状況

栄養失調の子どもの比率と貧困層の医療カード普及率が、保健医療セクターの効果指標として設定されていた。栄養失調の子どもの比率は2004年の23.5%から2013年には12.7ポイント減少し、10.8%と改善している。また医療カード普及については、上述のとおり、PMTにより特定された国民の5%（最貧困者）全員に配布されている。

表 12 保健医療セクターの効果指標の変化

指標	基準値	基準値 r	目標値	実績値	
	2004 年	2004 年	2012 年	2010 年	2013 年
栄養失調の子ども(5歳以下)の比率(%)	19.6	23.5	減少	15.3	10.8
貧困層の医療カード普及率(%)	0(2008年)	—	増加	n.a.	5(2014年)

出所：保健省

注：基準値 r=2006 年の基準による 2004 年の基準値（2006 年に統計の取り方が変更されたため）

3.3.1.4 教育セクター

(1) 審査（貸付実行）後の改革の進展状況

① 中等教育課程における教科書費用の補助に係るターゲット化（貧困層含む）

本事業による政策条件により中等教育課程の教科書補助のターゲット化に係る政府承認がなされた。本政策アクションについては、ADB の「Education for the Poor – Financial Crisis Response Project（貧困層向け教育 - 財政危機対応プロジェクト）」を補完するよう設計された。PMT の補助金のターゲット化に係るパイロットは 4 県とウランバートル市の 1 区で実施された。事後評価（2015 年 3 月）時点においては、2015 年 9 月以降、全国的に PMT によるターゲット化が導入されることが決定したばかりであった。教育文化科学省によれば、具体的な対象者のターゲット化などは 9 月までに急ピッチで進められる予定である。

② 子どもの発達を支援する新指導法の普及に伴う現職教員研修制度の強化（ゲル地区含む）及び③ 新教育スタンダードに沿った教員評価制度の確立

本事業による政策条件により、アクションプラン及び新評価制度がそれぞれ政府により承認された。その後、教育研究所によって教員研修と評価システムの組織化が行われた（持続性で後述）。ただし、同評価システムによる教育の質の向上の程度については、中期的に評価される必要がある。

(2) 効果指標の達成状況

中等教育課程の無償教科書受給生徒の割合及び現職教員研修の受講率が効果指標として設定されていた。

中等教育課程の無償教科書受給生徒の割合は、2008 年の基準値は 9%であったが、2010 年以降 2013 年まで、毎年 40%で一定である。教育研究所によれば、中学校・高等学校の教科書の配布対象は以下の政府基準に沿って決定され、毎年、おおむね 40%の生徒が対象になるとのことであった。

【中学校・高等学校における無償教科書配布基準】

- ①少なくとも 3 人の子どもが公立学校に通っている世帯

②両親がいない、片親、または障害があるか健康上の理由により親が失業している世帯

③最低生活水準以下の所得世帯

のいずれかに該当する世帯の生徒。

ただし、上述のとおり、この基準は、2015年9月以降は使われず、PMTによるターゲット化が行われることになっている。

現職教員研修の受講率は、2013年には同一の教員が複数の研修を受講したこともあり、129%であった¹³。新指導法は全国展開される見込みであり(コラム)、その普及は進んでいると考えられる。一方、インタビューにおいては、2014年は財政状況が厳しく研修がうまく進んでいないという話も聞かれたが、教育文化科学省によれば、2015年度は十分な予算が確保されているとのことである。

表 13 教育セクターの効果指標の変化

指標	基準値	目標値	実績値		
	2008年	2012年	2010年	2012年	2013年
現職教員研修の受講率(%)	60~80	同じまたは増加	60	n.a.	129

出所：教育研究所

コラム：子どもの発達を支援する新指導法の普及

事後評価調査において、子どもの発達を支援する新指導法をパイロット実施している学校を訪問した。同校には、新カリキュラムの指導のために教育庁から派遣された3名からなるプロジェクトチームが常駐し、この学校をベースにいくつかの対象地域の学校の指導を行っていた。同プロジェクトチームによれば、研修で初めて新指導法について聞いた教員が実施するには、理解の差がそれぞれにあって、うまくいくケースもあれば、すぐにはうまくいかないケースもあるとのことであった。しかし、これまでに全国40校でパイロットを行っており、2015年5月には全国展開されることが決定した。

3.3.1.5 都市開発セクター

(1) 審査(貸付実行)後の改革の進展状況

① ゲル地区を含めた基礎サービスの確保と生活環境改善のためのウランバートル市都市開発マスタープランの改訂及びプログラムの優先順位づけ

本事業の政策条件によって、マスタープラン改訂のための予算の確保までが達成されていた。その後、マスタープランは改訂され、2013年2月8日第23回国会で承認された。

¹³ ただし、各人1回としてカウントした場合の受講率は算出できないため、目標を達成しているか否かは厳密には不明である。

② ゲル地区の生活環境改善のためのキャパシティ・ビルディングと教材・ガイドラインの策定

本事業の政策条件によって、ウランバートル市政府による環境社会配慮及びセーフガードを含むゲル地区開発のガイドラインと教材の承認（2010年8月）までが達成されていた。同ガイドラインは、その後、コミュニティリーダー向けセミナーで使用され、新都市開発法のドラフトに際して、参考資料としても活用されている。

(2) 効果指標の達成状況

ゲル地区開発に係る住民組織数が効果指標として設定されていた。同指標の基準値は0、目標値は7とされていたが、審査時当初から、ゲル地区には同地区開発に係る住民組織が多数存在する。この効果指標という住民組織の基準値が適切でないため、本指標による評価判断は行わない。

3.3.2 財政等資金面での効果

IMFプログラムの終了後、2012年度までは好況を背景に、モンゴルの財政支出は増加傾向であった。したがって、上記で検討したように、保健医療や教育等に係る予算は比較的順調に増加していたと考えられる。

2013年度予算からは、IMFプログラムの支援を受けて成立した財政安定化法が適用されている。2013年度予算においては、人間開発基金からの社会保障費は、前年の8,660億MNTから2,840億MNTに67%減少した。すべての子どもを対象とした子ども手当の給付が復活した一方で、国民を対象とした現金給付の制度を廃止したため、大幅な社会保障費の削減となった。

なお、2013年度予算全般については、楽観的な歳入見通しに加え、歳出の拡大計画のため、年度後半では当初見通しの13%相当の不足となることが明らかになった。そのため、2013年11月の補正予算により、歳出は17%削減された。結果として「公式な」財政赤字は、財政安定化法に規定されているとおりGDP比2%以下の枠内に収まった。本事業の一部の改革の進捗が思わしくなかった政策アクションに関しては、こういった予算削減の影響がないとはいえないと考えられる。また、世銀によれば、モンゴル開発銀行を通じた予算外項目支出が10億ドル程度とみられており、これを含めた財政赤字は約9%にのぼると推定されている。これらの財政赤字は国債発行により穴埋めされているが、2017年度以降償還期限を迎えることから、将来、財政赤字が一層膨らむことが懸念されている。

3.3.3 財政支援のインパクト

本財政支援の最大のインパクトは、各政策条件の達成を通じて法律が制定され、各関係省内での制度化が進んだため、政権交代や省庁再編などがあっても、少く

つではあるものの改革が継続していることである。その他、過去数十年にわたって改革がうたわれていたのに進まなかったが、この財政支援を契機に前進したという意見も教育研究所等から聞かれた。

3.3.4 その他、正負のインパクト

(1) 自然環境へのインパクト

本事業の実施による、自然環境への負の影響はなかった。

(2) 用地取得、住民移転

本事業の実施に係る用地取得、住民移転はなかった。

以上より、それぞれの政策条件は達成され、JICAによる審査プロセスも適切であったことから、有効性は高いといえる。ただし、インパクトについては、必ずしも期待したとおりに改革が進捗していない分野もあり、また、財政悪化が懸念される状況において、今後、期待どおりの効果の発現が見込めるかどうかについては、注視していく必要がある。

3.4 持続性

3.4.1 運営・維持管理の体制

2012年の選挙後に省庁再編が行われ、本事業実施当時の体制から変更があった。実施機関であった大蔵省がもっていた海外経済援助調整機能は、新たにできた経済開発省に移った。その後、2014年10月に内閣改造があり、経済開発省は再び大蔵省に統合され、本事業実施中の体制に戻った。

社会福祉労働省は、人口開発・社会保護省となった。社会福祉分野の各政策アクションの政策策定部分は人口開発・社会保護省社会保護政策・調整部にて行っているが、プログラムの実施は、社会福祉サービス庁及び社会保険庁が担当している。

保健省は再編後、保健スポーツ省となった。保健スポーツ省となっても本事業実施当時の担当部署は存在するが、2014年の内閣改造で大臣が交代し、省内人事が刷新されているため、引継ぎ体制に懸念がある。なお、受給者のターゲット化に関しては、人口開発・社会保護省が行っている。

教育科学省も再編により教育文化科学省となり、省内人事が刷新されたが、既にプログラムの実施段階に入っているため、省庁再編の直接的影響は少ない。教育セクターについては、本事業に関連して設立された、若しくは再活性化されることとなった国立教育研究所、教員研修所、教育評価センターという機関が実施に当たっている。

道路運輸建設都市開発省は、運輸部門が分離し、建設都市開発省となった。建設都市開発省は、全国の都市開発等のマスタープランの策定については担当している

ものの、個別の都市の具体の計画は、各都市行政府の関係部署が行っている。ウランバートル市に係るマスタープランについては、ウランバートル市都市開発・土地政策部及び戦略・計画部が担当している。

上述のとおり、省庁再編はあったものの、当時担当していた部署に相当する部署は、省庁再編後も存続しており、改革に係る活動は継続している。各省庁とも、専門性を有する職員や技術者等を必要な人数確保している。さらに、実施に関しては、各自治体や専門機関とも連携をとっており、専門的知識の確保も行っている。一方で、JICA が本事業第 II フェーズ実施前に行った調査の報告書では、都市開発分野については実施能力が低い旨の記載もあることから、分野によっては、引き続き、能力向上に係る支援をしていくことが望ましい。

表 14 各セクターの改革実施体制

政策改革分野	担当省庁(実施中)	担当省庁(事後評価時)
社会福祉セクター		
効率性向上と貧困層保護のための社会福祉プログラム改革	社会福祉労働省	人口開発・社会保護省 社会保護政策・調整部 社会福祉サービス庁
国民健康保険制度における医薬品割引制度の拡充による入院件数の削減	社会福祉労働省	人口開発・社会保護省 社会保護政策・調整部 社会保険庁
PMT に基づく国民健康保険の補助金のターゲット化	社会福祉労働省	人口開発・社会保護省 社会保護政策・調整部 社会福祉サービス庁 社会保険庁
保健医療セクター		
緊急時における基礎的なワクチン、医薬品、医療器具の供給確保のための緊急体制の確立	保健省	保健・スポーツ省 政策実施・調整部公衆衛生課
各世帯の微量栄養素供与の拡大による子どもの栄養失調防止	保健省	保健・スポーツ省 政策実施・調整部公衆衛生課 (さらに、国立公衆衛生センターにも 10 名程度の専門家を抱えている。また、各県に 1 名ずつ栄養担当者が配置されている)
貧困層向けの医療カードプログラムの導入による貧困層の医療費負担の削減	保健省及び社会福祉労働省	保健・スポーツ省 政策実施・調整部医療サービス課 (ただし、ターゲット化に関しては人口開発・社会保護省)
教育セクター		
中等教育課程における教科書費用の補助に係るターゲット化(貧困層を含む)	教育文化科学省	国立教育研究所
子どもの発達を支援する新指導法に伴う現職教員研修制度の強化(ゲル地区を含む)	教育文化科学省	教員研修所
新教育スタンダードに沿った教員評価制度の確立	教育文化科学省	教育評価センター

政策改革分野	担当省庁(実施中)	担当省庁(事後評価時)
都市開発セクター		
ゲル地区を含めた基礎サービスの確保と生活環境改善のためのウランバートル市都市開発マスタープランの改訂及びプログラムの優先順位づけ	道路運輸建設都市開発省 ウランバートル市	建設都市開発省 都市開発・土地政策部 ウランバートル市 戦略・計画部
ゲル地区の生活環境改善のためのキャパシティ・ビルディングと教材・ガイドラインの策定	ウランバートル市	ウランバートル市 戦略・計画部

出所：質問票回答

3.4.2 効果の持続状況

マクロな財政運営については、財政安定化法は一定の効果があるものの、モンゴル開発銀行を通じての資金調達や実現可能性が低い公共事業への投資等を行うことによって、国家財政全体が見通せない状況となっており、これが財政安定化法の効果を損ねる一因となっている。また、過去数年にわたり大規模な財政出動を伴う景気刺激策を行ってきたことから、景気後退の局面において税収が想定していたほどには見込めず、財政の悪化を引き起こしている。この財政状況の悪化が、各分野の改革実施を妨げ、その効果発現に影を落としている。幾つかの政策アクションについては、事後評価時点では財政状況が厳しく、2014年度には計画どおりに実施できていない。

モンゴル政府は、再び危機的な財政難に見舞われ、2015年度補正予算により、財政安定化法の趣旨に立ち返り、健全な財政運営を行うことで、必要な予算を確保し、改革を前進させていく方向へと転換を始めている。

改革を進めるための体制は引継ぎの面で懸念はあるものの、おおむね整っている。一方、過去2年間の財政状況の厳しさは各分野の改革実施を妨げ、その効果発現に影を落としてきた。また、上述、本事業第IIフェーズ実施前に行った調査の報告書で指摘されているように、都市開発分野においては政策実施能力の面でもやや不安がある。以上より、本事業の効果の持続性は、中程度と考えられる。

4. 結論及び提言・教訓

4.1 結論

本事業は、財政危機への対応という側面に加え、従来、非効率な配分がされていた社会的保護分野の予算を、貧困層に焦点を当ててターゲット化することで、財政支出を抑えつつ、貧困層への支援を確保する仕組みを構築するものであった。本事業は、資金ニーズ、開発ニーズに合致するものであり、モンゴル側の開発政策及び日本の援助政策とも整合していた。IMFプログラムの下で他ドナーと協調して財政支援を行うことは、スケールメリットや援助の効率性などの面からも妥当であった。モンゴル政

府が推進すべきアクションについて取りまとめた政策マトリックスの作成には、モンゴル政府が主体的にかかわっており、その策定過程も適切であった。以上より、本事業の妥当性は高いと考えられる。すべての政策条件が達成され、かつその確認プロセス及び JICA による審査も適切であったことから、有効性は高いといえる。ただし、インパクトについては、必ずしも期待したとおりに改革が進捗していない分野もあり、また、財政悪化が懸念される状況において、今後、期待どおりの効果の発現が見込めるかどうかについては、注視していく必要がある。また、改革を進めるための体制は整っているものの、財政状況の厳しさが、各分野の改革実施を妨げ、その効果発現に影を落としている。さらに、一部ではモンゴル政府の政策実施能力の面でもやや不安があることから、本事業の効果の持続性は、中程度と考えられる。

4.2 提言

4.2.1 実施機関への提言

なし。

4.2.2 JICA への提言

なし。

4.3 教訓

【事業終了後のフォローアップ体制の整備】

本財政支援は、第一義的には財政破たんを回避するもの（短期的な目的）であるが、将来、同様の状況に陥らないために公共財政管理の改善（中長期的な目的）をめざしている。財政支援の短期的な目的のため、資金供与は比較的短期間のうちになされなければならない、事業期間¹⁴も必然的に短くなる。そのため、中長期的な目的をめざすための土台作りの一部（制度整備等）までが、当該事業期間に実施可能な範囲と考えられ、現状においては、事業完成後、制度を実施に移し、効果を上げていくプロセスは相手国政府に委ねられている。改革の効果を持続させるためには、制度を実施に移し、効果を上げていくプロセスにおいても、関係ドナーが継続的に事業効果をフォローアップできるように、事業終了後も引き続き政策協議が行える体制を構築しておくことが必要である。政策協議には、相手国政府に政策改革を前進させる強制力を持ちえないかもしれない。しかしながら、当該政府が、財政支援のプログラム下で取り組んだ開発課題、政策課題に対し、どのようなアプローチをとろうとしているのかを見極めることは可能である。政権与党が、同じ課題に別のアプローチで取り組む姿勢でいる場合には、JICA の支援方針に反しない範囲で柔軟な対応を取ることで、改革

¹⁴ プロジェクト借款では、借款契約締結から建造物の完成や瑕疵担保期間の終了までを事業期間とすることが多いが、財政支援の場合、政策マトリックス作成から条件を達成し、資金供与後一定のモニタリング期間（本事業の場合 1 年間）の終了までの期間を事業期間と見なすことができる。

進捗を引き続き側面支援していくことが望ましい。

以 上