

モンゴル国
公共投資計画策定能力強化プロジェクト
基本計画策定調査報告書

2017年9月

独立行政法人 国際協力機構（JICA）

産公
JR
17-101

モンゴル国「公共投資計画策定能力強化プロジェクト」基本計画策定調査報告書

目次

1.	本調査の概要	1
1.1.	調査の背景と目的	1
1.2.	調査の実施体制	2
1.3.	調査内容と日程	2
1.4.	調査の枠組み	5
2.	モンゴル経済・財政状況	7
2.1.	経済状況	7
2.2.	財政・金融状況	8
2.3.	IMF 4条協議と財政安定化施策	8
2.4.	政情とその影響	12
3.	公共投資プログラム策定状況	12
3.1.	公共投資プログラム策定プロセス	12
3.2.	公共投資プログラム ドラフト版	13
3.3.	PIP 修正ワーキンググループ	17
4.	予算策定状況	19
4.1.	MTFF 2018-2020	19
4.2.	2018年度予算要求	19
5.	中期開発計画の整理状況	20
5.1.	セクター開発計画・政策文書の整理	20
5.2.	市・県レベルの開発計画	21
6.	公共財政管理・開発計画策定関連の援助機関活動状況	21
6.1.	援助機関支援の全体像	21
6.2.	各援助機関支援の状況・計画	22
7.	PIP に係る課題分析	24
7.1.	PIP 事業の優先度付けと事業のコンテンツにかかる課題	25
7.2.	PIP のプロセスにかかる課題	26
7.3.	PIP 対象組織間の関係性に係る課題	27
8.	課題に対する取組み提案	29
8.1.	PIP のコンテンツにかかる取組み提案	29
8.2.	PIP の策定・実施プロセスにかかる取組み提案	30
8.3.	関連組織の業務分掌と連携体制にかかる取組み提案	30
9.	団長・団員所感	32
9.1.	団長所感	32
9.2.	団員所感（坂野専門員）	34

略語一覧

ADB	アジア開発銀行 (Asian Development Bank)
BOT	建設・維持管理・移譲 (build, operate and transfer)
BT	建設・移譲 (build and transfer)
CD	能力向上 (capacity development)
DBM	モンゴル開発銀行 (Development Bank of Mongolia)
EFF	拡大信用供与措置 (Extended Fund Facility)
ERP	経済回復プログラム (Economic Recovery Program)
F/S	フィージビリティ調査 (feasibility studies)
IFC	国際金融公社 (International Finance Corporation)
IMF	国際通貨基金 (International Monetary Fund)
KOICA	韓国国際協力団 (Korea International Cooperation Agency)
MNT	モンゴル・トゥグルグ (Mongolian Togrog)
MOF	大蔵省 (Ministry of Finance)
MTFF	中期財務枠組み (Medium-Term Fiscal Framework)
NDA	国家開発庁 (National Development Agency)
ODA	政府開発援助 (Official Development Assistance)
PIM	公共投資管理 (Public Investment Management)
PIMA	公共投資管理アセスメント (Public Investment Management Assessment)
PIP	公共投資プログラム (Public Investment Program)
PPP	官民パートナーシップ (public-private partnership)
Pre-F/S	プレ・フィージビリティ調査 (pre-feasibility studies)
SDG	持続可能な開発目標 (Sustainable Development Goals)
SDV2030	モンゴル国持続の開発ビジョン 2030 (Sustainable Development Vision 2030)

1. 本調査の概要

1.1. 調査の背景と目的

モンゴル国は、鉱物資源価格の下落、海外直接投資の急落、中国の成長鈍化などの影響により、GDP 成長率が低下している（2014 年 7.9%、2015 年 2.3%、2016 年 1.0%）。2011 年に GDP 比 4.0%であった財政赤字は 2016 年には 17.0%に、GDP 比 32.7%であった公的債務は 2016 年には 87.6%まで拡大した。このような状況の下、モンゴル政府は安定的なマクロ経済運営を図るために、2016 年 2 月に国会承認されたモンゴル国持続的開発ビジョン 2030（Sustainable Development Vision 2030：SDV2030）、政府アクションプラン 2016-2020 や経済回復プログラム（Economic Recovery Program：ERP）を策定し、財政赤字の削減や安定的な経済成長の確保に向けての取り組みを行っている。

開発政策と公共投資の動きの中では、2012 年に外国直接投資や貿易・投資の促進などを目的として経済開発省が設立されたが、明確な国家開発指針や開発政策がないままの拡張主義が見直された結果、同省は 2014 年 11 月に解体され、機能の一部が大蔵省（Ministry of Finance：MOF）に移管された。その後、2016 年 6 月に新政権が誕生し、同 11 月に予算法が改正され、300 億モンゴルトゥグルグ（MNT）以上の公共投資関連事業からなる公共投資プログラム（Public Investment Program：PIP）策定の主管庁が大蔵省から新設された国家開発庁（National Development Agency：NDA）に変更された。改正予算法では、公共投資に係る政策基盤の枠組みが整備されたが、PIP 策定時の事業の優先度基準、財源の確保、手続きの具体化、対象事業の評価基準等の詳細規定がなく、方法論も確立されていない。増加する開発事業ニーズをどのように中期開発政策及び PIP に位置付けていくか、事業単位でどのように形成・運営管理・モニタリングしていくかなど、不透明あるいは未確定の要素が多く、PIP 策定に係る透明性のある合理的な手続きの検討と制度化が急務とされている。また、モンゴル政府の人員・能力不足は顕著であり、多くの課題を抱えている。

こうした中、モンゴル政府は日本政府に対して、PIP 策定支援に係る協力を要請した。JICA は 2016 年 11 月から 2017 年 2 月にかけて「開発政策・公共投資にかかる基礎情報収集・確認調査」を実施して公共投資を取り巻く情報・課題を整理した。その結果、以下の目的に基づいて技術協力を実施することが提案された。

【調査を踏まえた技術協力の目的案】

- (1) **各セクター省庁政策及び（PIPの対象となる）公共投資事業の開発政策との整合性評価・確保支援：**
公共投資に関わるセクター省庁毎の政策、及び関係する公共投資事業をレビュー・整理・調整し、SDV2030との整合性を評価・確保する支援を目的とする。
- (2) **PIP策定支援：** SDV2030、政府アクションプラン2016-2020、ERPを実施していくための包括的投資政

策及び投資ロードマップの策定、及びこれに基づくPIPの包括的策定に係る支援を目的とする。(同策定支援には、事業評価、実施・モニタリング等の手法、PIPレビューを通じたPIPのリファイニング(精緻化)プロセス、及び、各省間事業調整・財源確保を含む実施にあたっての制度的体制整備に係る技術支援を含む。)

- (3) **開発政策部門の人材能力開発・向上支援**：政策評価からPIP策定・モニタリングまでの一連のプロセスに必要とされる、関係担当者の能力向上 (capacity development : CD) 支援を目的とする。

出所：モンゴル国開発政策・公共投資にかかる基礎情報収集・確認調査ファイナルレポート

その結果を受けて、2017年6月に日本政府は技術協力「公共投資計画策定能力強化プロジェクト」の採択に至った。本調査は、カウンターパート候補機関であるNDA及びMOFをはじめとした、プロジェクトの実施体制を検討するための情報を収集、分析・整理した上で、技術協力プロジェクトの実施体制及び活動方針についてモンゴル側関係者と確認・協議し、同プロジェクトの基本計画を策定するものである。

1.2. 調査の実施体制

本調査の実施体制は以下の通り。

団員構成	氏名	所属先
総括	木全 洋一郎	JICA 産業開発・公共政策部 ガバナンスグループ行財政・金融チーム 企画役
公共財政管理	坂野 太一	JICA 国際協力専門員
協力企画	高附 翔	JICA 産業開発・公共政策部 ガバナンスグループ行財政・金融チーム 職員
公共投資管理	奥村 一郎	アイ・シー・ネット (株) シニアコンサルタント

1.3. 調査内容と日程

(1) 調査の内容

本調査では、上述 1.1 で述べた目的に基づいて、以下の内容を網羅した。

- | |
|---|
| <p>1) 関連各組織の現状の調査・分析</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ NDA 下の各課の権限、現状調査 ➤ MOF の予算編成及び PIP に関連する部署 (経済政策局、財政政策局、予算投資局、開発融資局等) の現状調査 ➤ 「持続的開発ビジョン 2030」と各セクター省政策文書の整合性評価に取り組む体制の現状調査 ➤ PIP 策定 (修正) 検討ワーキンググループの現状調査 ➤ 各セクター省庁および地方での予算・計画担当部署の調査 <p>2) 地域開発政策の策定状況の調査・分析</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 開発政策計画法第 13 条第 5 項の規定による地域開発政策策定のプロセス及び策定状況の調査 |
|---|

<ul style="list-style-type: none"> ➤ 地域開発政策の内容と PIP との整合性調査 ➤ 地域開発政策の内容と MOF が作成する国家社会経済開発基本方針との整合性との観点からの調査
<p>3) PIP 策定プロセスと内容の調査・分析</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ PIP 策定プロセス (SDV 2030 との整合性確保、選定基準など) ➤ PIP の内容 (事業数、複数年度の事業額、主管セクター省庁、財源など) ➤ PIP 策定プロセスにおける NDA と MOF の連携体制 ➤ 予算法第 28 条の規定によるプレ・フィーシビリティ調査 (Pre-feasibility studies : pre-F/S) 及びフィーシビリティ調査 (feasibility studies : F/S) の実施状況 ➤ 予算法第 29 条第 1 項の規定による PIP に記載された事業のプロポーザルの作成状況および MNT300 億未満の公共投資事業の提出状況
<p>4) 予算編成プロセスと PIP との関係の調査・分析</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 予算法第 8 条、第 28 条、第 29 条 (予算編成と PIP 策定の日程) と今年度の予算編成及び PIP 策定プロセスとの比較分析 ➤ MOF 作成の中期財務フレームワーク (Medium-Term Financial Framework : MTF) と NDA 作成の PIP の関係性 ➤ MNT300 億未満の公共投資事業の策定プロセス ➤ PIP と予算の整合性及び財源の確保 ➤ MOF における債務管理の現状と歳出計画 (特に PIP) との関係性 ➤ モンゴル開発銀行 (Development Bank of Mongolia : DBM) 法改正後の DBM の政府事業執行への関わり方
<p>5) 公共投資事業の実施管理状況等の調査</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 事業進捗の管理方法 ➤ 事業モニタリング方法 ➤ 事業評価と評価結果の活用方法 ➤ 予算執行管理と次年度予算計画への反映 ➤ 事業情報管理の現状と今後の方向性 ➤ 政府開発援助 (Official Development Assistance : ODA) 事業の情報管理の現状と今後の方向性
<p>6) 投資ロードマップの検討状況の調査</p>
<p>7) 他ドナー (特に世界銀行) の支援状況の調査</p>

(2) 調査日程

現地調査は 2017 年 8 月 27 日より 9 月 15 日まで実施した。日程は下表のとおり。

日付	時間	面談部署	面談者	面談記録
8/27(日)		公共投資管理団員 ウランバートル着		
8/28(月)	9:30-	JICA モンゴル事務所現地入り報告		-
	11:00-	NDA/MOF PIP 修正ワーキンググループ窓口	MOF 経済政策局マクロ経済課 課長 : Mr. Enkhbayar NDA セクター開発調整課分析・調査ユニット長 : Mr. Munkhbold	1
	14:00-	IMF モンゴル事務所	所長 : Mr. Neil Saker	2
	15:30-	ADB モンゴル事務所	Senior Country Economist: Mr. Declan Magee	3
8/29(火)	11:00-	世界銀行モンゴル事務所	Senior Economist:	4

			Mr. Jean-Pascal Nganou Public Sector Specialist: Ms. Badamchimeg	
	14:00-	MOF 予算投資局	局長：Ms. Munkh-Orgil Senior Officer: Ms. Soyolmaa	5
8/30(水)	09:30-	NDA 総務課検査・分析・評価・内部監査ユニット	ユニット長：Ms. Oyunchimeg	6
	10:30-	NDA 投資総合政策課コンセッション PPP ユニット	ユニット長：Mr. Munkhtur	7
	11:30-	NDA セクター開発調整課	課長：Mr. Erdenebayar	8
	14:00-	NDA 投資総合政策課	課長：Ms. Bayarchimeg	9
	16:00-	NDA 開発政策計画課	課長：Ms. Doljinsuren	10
8/31(木)	09:00-	MOF 経済政策局	局長：Mr. Batkhurel	11
	11:00-	MOF 予算政策計画局	局長：Mr. Ganbat	12
	14:00-	MOF 財政政策局債務管理課	課長：Mr. Sukh-Ochir	13
	16:00-	JICA モンゴル事務所	泉所員	14
9/1(金)	11:00-	建設都市開発省政策計画局投資産業課	課長：Mr. Altaibaatar	15
	14:00-	道路運輸開発省政策計画局	局長：Mr. Mergen	16
	16:00-	食料・農牧・軽産業省計画局	局長：Mr. Enkh-Amar	17
9/4(月)	11:00-	鉱業・重工業省政策計画局	局長：Mr. Ganbaatar	18
	13:00-	ウランバートル市事務局政策計画課	課長：Mr. Ulziibayar	19
	16:00	UNDP	ガバナンス担当コンサルタント Ms. Enkh-Ariuna	20
9/5(火)	10:00-	トゥブ県投資開発計画政策局	課長：Ms. Saran-Erdene	21
9/6(水)	10:00-	ウランバートル市産業開発・イノベーション局 PPP コンセッション課	課長：Mr. Batbayar	22
	16:00-	エネルギー省政策計画局	再生エネルギー課長：Mr. Myagmar Tavantolgoi 発電所担当：Mr. Yeren-Ulzii	23
公共財政管理団員、協力企画団員 ウランバートル着				
9/7(木)	09:00-	団内・JICA モンゴル事務所打ち合わせ		-
	16:00-	NDA/MOF 基本計画検討ワークショップ	NDA セクター開発調整課・開発政策計画課・投資統合課 MOF 予算投資局・経済政策局マクロ経済課	24
9/8(金)	09:00-	団内協議		-
	15:00-	首相顧問面談	Mr. Enkhbayar	25
9/9(土)	総括団員 ウランバートル着			
9/10(日)		団内協議		-
9/11(月)	08:00-	団内・JICA モンゴル事務所打ち合わせ		-
	11:00-	NDA 長官面談	長官：Mr. Bayarsaikhan	26
	14:00-	MOF 開発融資局	局長：Mr. Dorjsembed	27
	15:00-	NDA/MOF キックオフミー	NDA セクター開発調整課・開発政策計	28

		ティング	画課・投資統合課 MOF 予算投資局・経済政策局マクロ経済課	
9/12(火)	14:00-	NDA/MOF M/M 協議	NDA セクター開発調整課・開発政策計画課・投資統合課	-
9/13(水)	11:00-	ドナー協議(IMF/IFC)		29
	15:00-	首相顧問主催セクター省庁戦略局長会議		30
9/14(木)	11:00-	M/M 署名式	NDA 長官他	-
	13:30-	JICA モンゴル事務所報告	佐藤所長 沢田次長 他	-
	15:00-	在モンゴル日本大使館報告	横山二等書記官	-
9/15(金)			団 員 帰 国	

1.4 調査の枠組み

本調査では、基本的に「モンゴル国開発政策・公共投資にかかる基礎情報収集・確認調査」の内容とその提言を踏まえながら、2017年3月以降の公共財政関連分野の現状を把握し、基本計画策定の参考となる情報を収集・分析した。具体的に、以下の観点を網羅した調査を実施した。

(1) 経済危機・財政危機の現状や今後の回復政策に合致した技術協力の検討

モンゴルでは2012年以降、主要輸出品である銅と石炭の国際価格の下落と世界経済の減速に大きな打撃を受けている。この状況に拡張的な財政・金融政策も加わり、財政及び対外経常収支の赤字が拡大し外貨準備は減少、公的債務の好ましくない推移を生み、最終的に経済が急降下した。それに対応するため、政府は2015年11月に開発政策法を施行し、それに基づいてSDV2030を政府の基本的開発方針として策定、2016年2月に国会承認した。2016年6月の選挙を経て誕生した新政権は同年10月にアクションプラン2016-2020を取り纏め、5つの基本政策方針のうち2つ「経済危機を乗り越える特別政策」「経済の安定的成長を支援する政策」を経済・財政危機への対応政策として打ち出した。さらに同時期に、より具体的な対応策としてERPを掲げた。国際通貨基金(International Monetary Fund: IMF)は2017年5月にERPを支援する目的で、3年間で425百万ドルの拡大信用供与措置(Extended Fund Facility: EFF)に合意した。EFF支援に伴ってアジア開発銀行(Asian Development Bank: ADB)、世界銀行、日本、韓国、中国も支援することに合意し、総融資パッケージは約56.5億ドルに達する。EFF合意後、モンゴル政府はこれまでIMFが条件としていた政治経済状況が変わり、回復政策の履行やその支援策に関して流動的などところがあるため、本調査ではその経済財政面の全般的な動向も留意し、モンゴル政府による政策に適切に対応できる形での技術協力のあり方を検討した。

(2) PIP 策定状況

基礎情報収集・確認調査が終了した 2017 年 2 月時点で、NDA は主要セクター省庁と幾度か調整会議を実施しながら PIP を策定していた。その後 PIP ドラフトは、5 月 15 日に NDA より内閣官房に提出された。本調査では、PIP ドラフトを分析し、今後の内閣承認に向けての全体 PIP 策定プロセス、あるいは各事業の財源確保状況（DBM の新規融資有無も含む）、pre-F/S、F/S の実施有無を合わせた進捗状況について調査し、さらに PIP 承認後の実施・モニタリングの方針を確認した上で、モンゴル政府要請に基づく PIP 分野の技術協力で具体的にどのような支援が妥当なのかを検討した。

(3) MTFF と 2018 年度予算

2017 年度の政府予算策定プロセスは新政権発足をはさんだため、予算法に規定されているプロセスの一部が遅れ、本来であれば 2016 年 6 月には国会承認されるべき MTFF が、11 月に 2017 年度予算とともに承認された。現在進めている 2018 年度予算策定プロセスに関しては、MTFF が予算法（第 8.1 条）で規定している通り 2017 年 6 月に既に国会承認されており、7 月には MOF から各セクター省庁に対して予算配分枠が通達されており（第 8.2 条）、日程上では順調に進んでいる。本調査では MTFF を入手して、2017 年度 MTFF・予算枠との比較検討、予算推移、負債の返済計画の進捗を確認するとともに、PIP が MTFF や年度予算にどのように組み込まれているのかを分析した。さらに、財政上の大きな課題となっている債務管理状況とその対応策を含めた歳出計画を分析した。また、現在修正過程にある PIP ドラフトとのバランスを確認し、PIP の実現性を分析した。

(4) セクター政策文書・地域開発計画の整理

MOF と NDA は、上述 PIP や予算策定と並行して、アクションプラン 2016-2020 と既存セクター政策文書との整合性を評価する準備をそれぞれ進めている。また、NDA 主導で地域開発政策の策定も準備している。現段階では政府内でその評価・策定状況、あるいはそれを進めるにあたってのスケジュール、あるいは SDV2030・アクションプラン 2016-2020・PIP・社会経済開発方針等の政策文書との整合性のあり方はまだ整理されていないものと考えられるため、その現状を確認するとともに、技術協力の枠組みでの上述政策評価・政策策定に関連する支援可能性及びその範囲を検討した。さらに、セクター政策文書・地域開発政策を実施するセクター省庁やアイマグ・ソム等各地域との連携のあり方についても検討した。

(5) 世界銀行・ADB・UNDP をはじめとした援助機関との連携と役割分担の明確化

新政権発足間もない 2016 年後半から 2017 年前半にかけて、主要援助機関は特に公共財政管理分野の支援において、①新政権体制の見極め、②経済財政危機の状況と新政権の対応策把握、そして③IMF とモンゴル政府との EFF 交渉を見極めのため、積極的に案件形成を

進めていなかった。特に PIP に関しては、新しく設立された NDA と MOF のデマケーションが不明瞭なこと、JICA の同分野にかかる基礎情報収集・確認調査の実施により、JICA が本格支援を実施する可能性があることを踏まえて、各機関ともに具体的な支援策を提示してこなかった。ここ数年、モンゴル政府主導によるドナー協調が積極的に進められていなかったことも、公共財政・公共投資分野の支援連携が固まっていない遠因ともいえる。本調査では、各援助機関による同分野の取り組みを改めて整理するとともに、JICA の技術協力案のコンテンツを提示し、機関間協調の可能性を探った。

(6) 技術協力の実現性と効果発現を意識した実施体制構築の検討

今般技術協力では、NDA と MOF 大蔵省との両組織を対象として実施することを想定している。MOF は公共財政分野全般及び 300 億 MNT 未満の公共投資事業を監理している一方、NDA は 300 億 MNT 以上の PIP 事業の監理を担当することになっている。本調査では、想定される技術協力の実現性と効果発現を意識し、技術協力の想定コンポーネントに合わせた実施体制を検討した。また、実務レベルでは、PIP 策定を目的として組成された各セクター省庁からなる PIP 策定検討ワーキンググループ、あるいは現在 PIP の修正作業を実施しているワーキンググループの、各々の機能性を調査した上で、同グループメンバーを核とした恒久的な PIP の計画・実施・モニタリングにおける省庁間連携体制構築の可能性を検討した。

モンゴルではこれまで、度重なる政権交代やそれに伴う内閣改造、組織体制の変化、行政官に異動によって JICA をはじめとした援助機関の支援効果発現に困難をきたしたケースが確認されている。また、一般的に複数の機関を対象とした技術協力を実施する際、多くの行政上・あるいは組織的な困難に直面する事例が見られる。そのため、本調査では、モンゴルでの機能としての PIP のあり方を精査し、その機能的な特徴やナショナルシステムを最大限に活かす仕組み作りを検討して、組織体制が変化してもその機能が適切に継続するような実施体制を模索した。

2. モンゴル経済・財政状況

2.1. 経済状況

モンゴルの経済は、上述の通り 2016 年度には GDP 成長率 1.0%にとどまり、当初 2017 年度はマイナス成長になり、それを底として今後、石炭の輸出増や鉱物資源分野の再興により、2018 年度以降は成長率が 5～8%台まで伸びると見込まれていた¹。

¹ Staff Report for the 2017 Article IV Consultation and Request for an Extended Arrangement under the EFF, IMF, April 2017

表 1 モンゴル GDP 成長率 2013～2022（予測）

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	Est.									
	(In percent of GDP, unless otherwise indicated)									
Real sector										
Nominal GDP (in billions of togrogs)	19,174	22,227	23,134	23,886	26,048	27,688	31,390	35,023	39,306	45,181
Real GDP growth (percent change)	11.6	7.9	2.4	1.0	-0.2	1.8	8.1	5.3	6.1	8.5
Mineral real GDP growth	18.5	19.4	14.1	0.7	0.5	4.5	13.6	15.1	13.7	18.9
Non-mineral real GDP growth	10.0	5.0	-1.0	1.1	-0.5	0.9	6.1	1.7	2.9	3.7
GDP deflator (percent change)	2.9	7.4	1.7	2.3	9.3	4.4	4.9	5.9	5.8	5.9

出所：モンゴル IMF4 条協議文書（2017 年 4 月）

今年に入り、中国が北朝鮮からの石炭禁輸措置分をモンゴルに振り替えたことによって、モンゴルからの石炭の中国輸出が 2017 年 1 月から 7 月にかけて 4 倍増となったため、2017 年度 GDP 成長率見込みは当初予測を上回る 2.5%²まで上昇するものと見込まれている。

2.2. 財政・金融状況

2016 年度は、財政赤字が GDP 比 17% までに膨れ上がった。これは、歳入減、利払い増加に加えて、幾つかのインフラ事業の未払い金の処理や鉱山関連訴訟の決着等、前政権による選挙前の歳出増加によるものであると考えられる。この財政赤字と通貨安が合わさり、2016 年度末までに一般政府負債は GDP 比 70% までに増加した³。

輸出は価格安定と石炭の輸出量急上昇によって回復したが、輸入は経済停滞の影響を受けて依然低調だったため、貿易収支は黒字を維持している。しかしながら、経常収支全体では GDP 比 4% のマイナスを計上している。この点や、国債の返済期限が迫っている等、市場の不確実性によって、2016 年度後半には現地通貨 MNT が 25% 下がった。外貨準備高は輸入量の 3 か月分確保されており、概して安定している。これは、5 億ドル分の新たな国債発行、及び 2.5 億ドルの国際シンジケートローン、中国人民銀行からの引き出しが貢献している。

2.3. IMF 4 条協議と財政安定化施策

IMF は 2017 年 2 月までにモンゴル政府と 4 条協議を実施した。協議の内容は以下の通り。

- モンゴル経済は、特に中国の動向次第で状況が変わる。中国の経済停滞や石炭火力発電の減少により、モンゴルからの輸出が減少する可能性がある一方、中国国内の石炭

² Asian Development Outlook 2017, ADB

³ 一般政府負債にはモンゴル開発銀行、社会保障基金、その他政府保証負債（安定化基金、未来遺産開発基金、地方政府負債が含まれている。但し、国有企業の負債、モンゴル中央銀行の負債（中国人民銀行のものも含む）は計上されていない。

探鉱が環境保全を理由にして減少すると、モンゴルからの輸出量が増える可能性もある。中国の経済力が上がると、モンゴル観光産業や乳製品・肉・カシミア等の増加が見込まれる。

- モンゴルは農業と観光業に大きなポテンシャルがある一方、鉱業が依然当面の経済基盤として残ることになる。資源国の特性として、輸出が順調の時には過度に支出してしまい、低調になった際の蓄えをしていないことが多い。モンゴルの財政的な枠組みはそれを予防するような構造になっているはずが、近年はそれをないがしろにしていた。現在必要なのは強固な財政再建の枠組みであり、それを安定的に実施するための政治的イニシアチブである。この点は以前の 4 条協議でも指摘されていることでもある。
- マクロ経済政策の引き締めが必要。財政赤字削減と持続可能な負債範囲に戻すために歳入増、歳出減と、規律確保のための抜本的な財政再建策が必要である。金融政策は慎重路線を維持し、外貨は安定的に確保しておく必要がある。為替は自由度を上げ、政府介入は最小限とする。財政政策は安定性維持を目的とし、銀行の健全運営を支援する。モンゴル中央銀行は民間銀行の負債に対してより厳しく介入する仕組みを導入する必要がある。
- ガバナンスの強化が必要である。また、鉱業・農業・金融分野でのビジネス環境の整備や外資誘致が必要となる。特に観光業や農業は国際競争力のポテンシャルがあるために、今後の育成が期待される。
- モンゴルでは既に弱者支援に関して様々な取り組みを実施しているが、より効率性を上げることができる。現在敷かれている社会セーフティネットを見直すことを考慮しなければならない。

モンゴル政府側は、これらの指摘点を認めた上で、対策は既に ERP の中に含まれていると述べている。IMF はこれを受けて、経済安定化と回復に踏み出すことを目的とし、ERP を確実に実施することを求めた上で、2017 年 5 月に 4.3 億ドルの EFF を承認した。それに対する追加支援として ADB・世界銀行・日本・韓国・中国がそれぞれ乗り出した。各援助機関や国の融資額は右表の通りで、支援総額は 56.5 億ドルに上る。

IMF による現時点での支援目的はあくまで現状の経済・財政危機を克服し、経済回復後の財政的失敗を繰り返さないために現段階での負債を早急に減らし

表 2 IMF 関連総融資パッケージ概要

Mongolia: Program Financing (2017-2022) (In millions of U.S. dollars)	
	Total Financing 2017-2022
Financing	5,650
IMF	425
Other IFIs	1,500
World Bank 1/	600
o/w project financing	175
ADB	900
o/w project financing	300
Bilateral donors	1,550
Japan	850
Korea	700
o/w project financing	700
PBOC swap line	2,175

Sources: Fund staff projections.
1/ The World Bank has committed to provide \$400 million in budget support over the program period, and there are good prospects that it can provide an additional \$200 million, most likely in the form of project aid.

出所：IMF4 条協議文書

ていくことに集中しており、中長期的な安定策にかかる支援はその先になるものと考えている⁴。

IMFの予測による2018年度以降の予算枠は下表3の通りである。それによると、歳入は2014年以降2016年実績・見込みまでは下降傾向であり、第2.2章で述べた2016年の歳出増加によって財政赤字が最大幅の3.7兆MNTとなった。しかしながら、2017年の当初予算、あるいは2017年の補正予算（2017 Projection）以降、新政権によるERPを通じて歳入の増加と歳出の増加抑制策を講じることにより、赤字幅が徐々に減少する傾向になると予測している。特に開発予算と純貸出（表中枠内）に関しては、ODA（表中 Foreign-financed）以外は増加を抑制させている。国内予算による開発予算（要すれば国内公共投資事業予算：矢印の行）は、2017年度以降2019年度までは抑制している。2020年に開発予算が再び増加すると予測しているが、これは2019年の石炭・鉱物資源分野の増加によるGDP成長率の伸び（8.1%）を確認した上で、公共投資事業の増加を目論んでいると考えられる。

⁴ IMF 面談（2017年8月28日）添付資料面談記録2

表 3 IMF 予測モンゴル年度予算推移(見込み)2014 年～2022

	2014	2015	2016	2017		2018	2019	2020	2021	2022
	Actual	Actual	Prelim	Budget	Proj.					
(In billions of togrogs)										
Total revenue and grants 1/	6,175	5,807	5,652	5,848	6,431	7,279	8,399	9,445	10,653	12,292
Current revenue	6,173	5,752	5,580	5,702	6,285	7,169	8,274	9,305	10,496	12,111
Tax revenue and social security contributions	5,197	5,121	4,921	4,984	5,523	6,346	7,368	8,316	9,403	10,877
Income taxes	1,101	1,171	1,021	1,056	1,120	1,292	1,441	1,610	1,838	2,215
CIT	621	688	511	495	520	556	641	744	864	1,049
PIT	480	482	510	561	600	735	801	866	974	1,166
Social security contributions	918	1,018	1,100	1,174	1,199	1,410	1,621	2,002	2,309	2,765
VAT	1,372	1,050	1,143	1,274	1,279	1,434	1,714	1,842	2,035	2,205
Excise taxes	454	592	627	547	487	659	752	798	880	985
Customs duties and export taxes	355	321	328	396	417	476	589	627	690	730
Other taxes	997	970	701	536	1,020	1,076	1,251	1,436	1,651	1,978
Non-tax revenue	976	631	660	718	762	823	906	989	1,094	1,234
Capital revenue and grants	2	54	71	146	146	110	125	140	157	180
Total expenditure and net lending	8,682	7,781	9,724	8,720	9,183	9,640	10,257	10,842	11,453	12,958
Current expenditure	5,344	5,656	6,671	6,949	7,178	7,574	7,872	8,025	8,324	9,356
Wages and salaries	1,586	1,710	1,742	1,736	1,764	1,796	1,863	1,910	2,014	2,315
Purchase of goods and services	1,066	1,092	1,421	1,307	1,426	1,497	1,578	1,683	1,792	2,060
Subsidies	167	110	224	191	233	245	258	272	290	333
Transfers	1,973	2,075	2,338	2,368	2,431	2,522	2,633	2,669	2,832	3,256
Interest payments	551	668	945	1,347	1,324	1,514	1,541	1,491	1,396	1,393
Capital expenditure and net lending 2/	3,338	2,126	3,053	1,771	2,005	2,066	2,385	2,817	3,129	3,602
Capital expenditure	2,413	1,397	2,305	1,484	1,607	1,623	1,875	2,261	2,531	2,924
Domestically-financed	2,160	1,151	1,699	940	949	816	915	1,490	1,672	1,972
o/w DBM noncommercial spending	642	431	240	173	173	0	0	0	0	0
Foreign-financed	253	246	606	535	658	807	960	771	858	952
Net lending	925	729	748	287	398	443	510	556	598	677
o/w DBM commercial spending	845	706	247	150	150	159	181	202	226	260
o/w Mortgage program net lending	0	0	0	0	111	120	129	140	151	163
Overall balance (Authorities' definition)	-828	-1,155	-3,668	-2,179	-2,330	-2,126	-1,677	-1,196	-573	-406
Structural overall balance (Authorities' definition)	-868	-1,157	-3,668	-2,409	-2,321	-2,126	-1,677	-1,196	-573	-406
DBM spending	1,487	1,137	487	323	323	159	181	202	226	260
Overall balance (IMF definition)	-2,507	-1,975	-4,072	-2,872	-2,753	-2,361	-1,858	-1,398	-800	-666
Primary balance (IMF definition)	-1,986	-1,308	-3,127	-1,625	-1,408	-848	-317	93	596	727
Financing	2,507	1,975	4,072	2,872	2,753	2,361	1,858	1,398	800	666
External	1,653	384	1,209	1,991	2,024	2,560	2,547	2,097	-94	446
Disbursement	1,770	505	1,345	2,162	2,646	3,268	3,413	2,806	2,067	4,425
Amortization	-116	-121	-136	-172	-622	-708	-866	-709	-2,161	-3,979
Domestic (net)	854	1,591	2,863	881	729	-199	-689	-700	893	220
Government bonds	1,051	386	2,454	1,086	1,069	-274	-689	-700	893	220
Privatization	23	54	0	177	100	75	0	0	0	0
Other	-220	1,170	409	-382	-440	0	0	0	0	0
Memorandum items:										
Mineral revenue (in percent of GDP)	4.6	4.4	2.5	—	3.7	3.7	3.9	4.1	4.3	4.6
Non-mineral revenue (in percent of GDP)	23.2	20.7	21.2	—	20.9	22.6	22.9	22.9	22.8	22.6
Total expenditure (in percent of non-mineral GDP)	46.8	40.6	50.9	—	46.4	45.9	43.6	42.5	40.9	41.9
Non-mineral overall balance (in percent of non-mineral GDP)	-19.0	-35.6	-24.4	—	-18.8	-16.2	-33.1	-11.1	-8.9	-8.9
Primary spending (change in percent)	6.2	-12.5	23.4	-16.0	-10.5	3.4	7.3	7.3	7.5	15.0

Sources: Mongolian authorities; and Fund staff projections.

1/ The 2017 budget revenue estimates are understated because accumulations to the FSF and FHF are not included; nor are interest payments from DBM.

2/ Includes DBM spending.

出所：IMF4 条協議文書

2.4. 政情とその影響

2016年6月の総選挙によって成立した人民党新政権のもと、省庁が再編成された。厳しい経済・財政状況の中、アクションプラン2016-2020とともにERPを策定し、実行に移し、IMFのEFF支援を引き出す等、再建策を進めている一方、EFF合意後、モンゴル政府はこれまでIMFやADBが条件としていた「子供手当」の廃止を翻し、強硬支給した。現段階では次年度以降の支給は見合わせる検討を約束する等、合意に影響はないが、引き続き協議の対象となる可能性は残る。このような事象からも、引き続き政治側で経済・財政引き締め策を緩める可能性があり、政治動向を注視する必要がある。

2017年7月に実施された大統領選挙で野党民主党の候補が選出された。それが引き金となり、与党人民党内で内部抗争が勃発し、9月7日には現内閣が総辞職に追い込まれた。これによって、新しい首相が指名されて新内閣が発足するまでは、政治的な空白期間が生まれることになる。モンゴルではこれまでも政争を起因とした内閣総辞職が頻発しているため、国家レベルでの政変に繋がる恐れはないものの、省庁再編や各省庁の局長以上の人員異動が起こる可能性がある上、PIPの最終承認や予算審議が遅れる恐れがある。さらに、これによりIMFをはじめとした援助機関は、新内閣が引き続きERP等の財政緊縮プログラムを継続するという意思表示を示すまでEFFの支払い手続きを停止する等、財政的な影響が少なからず発生する。新首相指名と新内閣発足に関連した政治動向を注視し、その影響度合いを分析し続ける必要がある。

3. 公共投資プログラム策定状況

3.1. 公共投資プログラム策定プロセス

PIPを規定する予算法第28条では、同条第1項で「実施期間1年、規模300億MNTを超える事業をPIPに含める」としている。NDAは2016年7月7日に首相直轄機関として設置され、それに伴う開発政策計画法の改正により、PIP（第11条4項）、地域開発政策（第13条2項・5項）、開発政策にかかるデータベースの管理と指導（第22条3～5項）に係る権限が付与された。また、2016年7月21日に改正された予算法では、上述開発政策計画法の改正と整合する形で、第28条2項・3項でNDAをPIPの全体管理部署として規定している。新政権のPIP（2018-2021）はNDAのイニシアチブのもと、下図の日程で予算法第28条9項の規定通り2017年5月15日にドラフトが内閣官房に提出された。具体的な策定プロセスでは、上位開発計画や各セクターの政策文書からの落とし込みをしたのではなく、各セクター省庁からの要望事業を積み上げた、いわばボトムアップ型のリストを作

成している⁵。

図 1 2017 年度 PIP 策定スケジュール



出所：モンゴル国開発政策・公共投資にかかる基礎情報収集・確認調査 最終報告書

予算法第 28 条 8 項によれば PIP は閣議承認文書だが、国会承認文書である国家予算に比べて PIP の効力が弱いため、整合性を確保するために、NDA の意向としては国会承認文書に格上げするために法的環境を調査する必要性を感じている⁶。

3.2 公共投資プログラム ドラフト版

2017 年 5 月 15 日に内閣官房に提出された PIP2018-2021 は、概要書、事業リスト、事業毎・年度毎のモニタリング目標値の 3 つの文書に分けられている。

(1) 概要書

「PIP2018-2021 概要書」では、過去数年間の投資傾向を分析した上で、今般 PIP の目的と事業選定の評価基準と財源を説明している。さらに、各セクターの事業選定理由が記されている。これによると、PIP 事業は SDV2030、アクションプラン 2016-2020、ERP 及び各セクターの政策文書を参考にしている。さらに、以下の原則に基づいて事業を選定したとされている。

- ① 各セクターの政策を実施するためのプログラムに基づいた事業であること
- ② 各セクターの優先課題を定義し、分野間の関連性・連携を強化する。新しく作られる工業地域と都市部におけるインフラ整備に最先端の省エネ技術を導入する予定であること
- ③ 事業実施の準備を完了し、実施段階へ向けての意思決定を待つ状態になっていること。モニタリング評価方法と期待される成果が明確になっていること
- ④ 過去に実施された同様の事業の実績とコスト等を参考に、事業予算を可能な限り明確であること

⁵ MOF 予算投資局面談（2017 年 8 月 29 日） 面談記録 5

⁶ NDA/MOF 基本計画検討ワークショップ（2017 年 9 月 7 日）面談記録 24

(2) 事業リスト

事業リストには 76 事業が分野別に掲載されており、予算合計は約 44 兆 MNT 計上されている。そのうち、約 1.2 兆 MNT は既に執行されており、約 41.7 兆 MNT を 2018-2021 年の間に配分し、残り約 1.1 兆 MNT は先送りする計画となっている。国家予算、ODA、官民パートナーシップ（public-private partnership：PPP）事業及びコンセッション、民間投資の投資手段別の内訳は下表のとおりである。

表 4 PIP2018-2020 ドラフト 投資手段別内訳

単位：MNT百万

	事業数		総 額		執行済額		2018-2020執行額	執行残額	
		構成比		構成比		対総額比			対総額比
国内予算	4	5.3%	238,002.0	0.5%	0.0	-	238,002.0	0.0	-
対外借入・援助	31	40.8%	15,064,069.7	34.2%	204,800.0	1.4%	14,859,269.7	0.0	-
PPP・コンセッション	31	40.8%	16,461,030.1	37.4%	264,860.8	1.6%	15,298,360.3	897,809.0	5.5%
内BOT	25	32.9%	15,655,701.1	35.6%	264,860.8	1.7%	14,493,031.3	897,809.0	5.7%
内BT	6	7.9%	805,329.0	1.8%	0.0	-	805,329.0	0.0	-
民間投資	10	13.2%	12,235,739.8	27.8%	698,187.0	5.7%	11,329,953.1	207,599.7	1.7%
合 計	76	100.0%	43,998,841.7	100.0%	1,167,847.8	2.7%	41,725,585.1	1,105,408.7	2.5%

出所：NDA

PIP 全体の中で国内予算の事業が占める割合は全体額の 0.5%であり、ODA（34.2%）及び PPP・コンセッション事業（37.4%）にかかる金額がそれぞれ全体の 3 分の 1 以上を占めている。これはもともと PIP 策定過程でセクター省庁が国内予算で要求してきた事業の一部を、NDA が現状の財政状況を勘案し、ODA や PPP・コンセッションにシフトした結果によるものである。したがって ODA 事業の一部や援助機関が決まっていないものも含まれ、PPP・コンセッション事業に関しては、それを意図した F/S はこれからであり、民間にとって採算がとれる事業なのかどうかまだわからない⁷。さらに、NDA 側はセクター省庁と協議の上でシフトしたと主張しているが、一部のセクター省庁⁸及びウランバートル市⁹によれば、そのような協議を行った認識がない。

PIP の国内予算事業ポーション（2018～2020 年度）は上述の通り 238 十億 MNT であるが、同時期の開発予算全体枠¹⁰（IMF 推計：表 3）は、5 兆 759 十億 MNT、そのうち国内予算枠は 3 兆 221 十億 MNT とそれぞれ予測されている。従って、同時期の開発予算全体内の PIP 事業が占める割合は約 4.1%であり、国内開発予算枠内の PIP 事業が占める割合は約 7.4%である。

⁷ NDA 総合投資政策課コンセッション・PPP ユニット面談（2017 年 8 月 30 日）面談記録 7

⁸ 食料・農牧・軽産業省政策計画局面談（2017 年 9 月 1 日）面談記録 17

⁹ ウランバートル市長官房 政策計画局（2017 年 9 月 4 日）面談記録 19

¹⁰ 開発予算と純貸出の総枠。モンゴル開発銀行への支出も含まれる。

PPP・コンセッション事業のうち、これまでモンゴルで一般的であった建設・移譲（Build and Transfer：BT）方式は政府側の負担が大きく、財政規律の点から債務リスクが認識されたために、債務管理法及び財政安定化法の規定に基づき2016年8月17日の政府決議第37号「コンセッションプロジェクトの方針」によりBT方式事業の原則凍結、また2016年9月9日の国会決議第47号で「国家予算及び国家開発銀行から返済する条件付きの投資事業で支払いが未実行の残額、BT方式のコンセッション契約の返済、裁判判決により支出される支払を2017年から支払手形により保証しない事」が定められた。これらの決議により事前及び事後的なコンセッション契約による歳出または債務の増加に一定の歯止めがかけられた。その流れから、PIPに計上されているBT方式事業は、継続事業で支払いが残っている6事業、全体額の1.8%にとどまっている。一方、NDA総合投資課課長によると、今般改正されたコンセッション法では、国会承認を得られればBT方式の実施が可能ということになっているため、PIP事業ではないものの新規のBT事業を次年度予算要求にリストアップしており¹¹、このことからNDA側としては依然としてBT方式のオプションも投資手段として積極的に取り組みたいという意向がうかがえる。

上述とも関連して、PIPの中のPPP・コンセッション事業のほとんどが建設・維持管理・移譲（build, operate and transfer：BOT）方式になっており、25事業・全体額の35.6%である。BOT方式は政府に直接的な負担が掛からないと考えられている¹²ことから、多くの事業が国内予算やBT方式から振り替えられた。但し、上述の通りもともとセクター省庁から国内予算事業としてリストアップされた事業をBOT方式に振り替える際、NDA側がセクター省庁と綿密な協議を実施した訳ではなく、BOT方式を意識したF/Sが実施された形跡がない。ニーズ調査や経済財務分析を実施した上でPIPに再掲する方が現実的であるという意見もある¹³。

BOT方式による事例には道路運輸開発省が実施した南部鉱山と中国とのアクセス道路があり、鉱山収入増加に伴って収入を得て成功している実績があるが、当該事業以外はほとんど実施されていない。その上、現在のコンセッション法はBT方式を前提として制定されているので、BOT方式に則った改正を必要としている。そのため、今後PIPにて大規模事業をBOT方式で展開する場合、BOT方式に合わせたコンセッション法の改正に加え、事業実施へのプロセス、政府による需要保障のあり方、需要算出するための適切なF/Sの実施と、F/S内容の審査方法の確立等、制度や方法論の整備を改めて必要としている¹⁴。

¹¹ NDA 投資総合政策課面談（2017年8月30日）面談記録9

¹² 実際には事業にかかるリスクのコスト化を試算し、予算計上する（contingency liabilities）必要がある。また、需要保障（demand guarantee）が満たない場合の補償も政府予算から拠出しなければならない。

¹³ MOF 経済政策局面談（2017年8月31日）面談記録11

¹⁴ NDA 総合投資政策課コンセッション・PPPユニット面談（2017年8月30日）面談記録7

ODA は 31 事業で全体額の 34.2%を占める。当該事業の一部も現段階で対象援助機関が決定していないものがあり、PIP が内閣承認されてから援助機関にアプローチすることになっている¹⁵。

事業リストには 13 のセクター省庁とウランバートル市が予算執行機関として挙げられている。執行機関別の内訳は下表のとおりである。

表 5 PIP2018-2021 執行機関別内訳

単位: MNT百万

予算執行機関	事業数	予算額	構成比	摘 要
首相(通信・情報技術庁)	1	47,850.0	0.1%	BOT
副首相(自由貿易地帯)	2	230,064.6	0.5%	ODA: 2事業
国防省	2	72,250.0	0.2%	国家予算: 2事業
建設・都市開発省	4	2,026,884.0	4.6%	BOT: 2事業、国家予算: 1事業、民間投資: 1事業
環境・観光省	3	161,243.5	0.4%	BOT: 1事業、BOO*: 1事業、ODA: 1事業
教育・分野・科学・スポーツ省	2	361,020.0	0.8%	ODA: 2事業
食料・農牧・軽産業省	6	628,864.8	1.4%	民間投資: 4事業、BOT: 1事業、ODA: 1事業
鉱業・重工業省	7	11,807,703.3	26.8%	ODA: 1事業、BOT: 3事業、民間投資: 3事業
法務・内務省	2	111,148.0	0.3%	ODA: 2事業
厚生省	1	128,100.0	0.3%	ODA
労働・社会保障省	2	81,854.0	0.2%	ODA: 2事業
道路運輸開発省	20	20,236,552.6	46.0%	BOT: 9事業、BT: 6事業、ODA: 3事業、民間投資: 2事業
エネルギー省	7	5,320,034.5	12.1%	ODA: 5事業、国家予算: 1事業、BOT: 1事業
ウランバートル市	17	2,785,272.4	6.3%	BOT: 6事業、ODA: 11事業
合 計	76	43,998,841.7	100%	

*BOO=Build, Operate and Own方式

出所: NDA

PIP 策定プロセス段階で各セクター省庁から提出された事業候補の多くは適切な F/S が実施された形跡がなく、特に経済財務分析の観点から事業の経済的効率性、あるいは BOT 方式で実施した場合に民間企業が財務的に収益性を見込めるのかの確認が不十分である。幾つかの事業はアクションプラン 2016-2020 に掲載されているものだが、もともと同プランは選挙公約から発生したものであるため、政治主導の事業も掲載されており、F/S が適切にされていないため、不採算事業が散見される¹⁶。現段階で、それらの事業を NDA が PIP 策定プロセスで振り落とししていない。他方、一般的にモンゴルにおける事業の経済性評価について、その国情から裨益人口が絶対的に少ないため、どうしても計算上は費用対効果が低くなる。この点を今後どう評価していくのか、政府は今後シミュレーションする意向を持

¹⁵ MOF 開発融資局面談 (2017 年 9 月 11 日) 面談記録 27

¹⁶ NDA/MOF 基本計画検討ワークショップ (2017 年 9 月 7 日) 面談文書 24

っている¹⁷。さらに、各事業の優先度が必ずしもセクター政策文書に示されている優先度と一致していない事業も見受けられる¹⁸。

セクター省庁別に見ると、道路運輸開発省による事業が20件リストアップされており、全体金額の46%を占めている。それに続いて鉱業・重工業省（7件、26.8%）、エネルギー省（7件、12.1%）と続いており、インフラ関連セクターのウェイトが高いことがわかる。

各地方（県）レベルが直接PIP事業を担当することはない。国内開発予算による公共投資事業で、地方における大規模事業のニーズはセクター省庁を経由してMOFに要求することから、PIP事業候補でも同じようにセクター省庁が集約している。ウランバートル市は例外とされており、セクター省庁とは別枠で17件・全体金額の6.3%もの事業がリストアップされている。同市の事業には、セクターに関わるものも含まれているが、同市と各担当セクターとの調整が現時点では十分ではなく、実施段階での執行機関が最終的に同市なのかセクターなのか定まっていなかった事業も含まれている¹⁹。また、食料・農牧・軽産業省はほとんどの事業を民間投資で実施する計画だが、NDA側でBOTに振り替えられ、同省にフィードバックされていない²⁰。

(3) 事業毎・年度毎のモニタリング目標値

事業リストとは別表で、事業毎の2018年から2021年にかけてのモニタリング目標値を作成している。しかしながら、ほとんどの事業がまだ計画段階にあるため、現段階での実効性は薄いものとする。

3.3 PIP修正ワーキンググループ

内閣官房はPIPが提出された後直ちに、内閣官房長と大蔵大臣の連名で「PIP修正ワーキンググループの設置について」の合同令を発令した。同令に記載されている内容は以下の通りである。

NDAが策定したPIPドラフトと、IMFのEFF・ERP・2018年度MTFF・借款と援助のシーリング・国家予算から返済条件のコンセッション契約の返済計画等の関連性強化のため、PIP修正ワーキンググループを下記メンバーにて設置する。

ワーキンググループ長：

➤ NDA長官：B. Bayarsaikhan

事務局

➤ MOF経済政策局マクロ経済政策課長：E. Enkhbayar

¹⁷ NDA/MOF PIP 修正ワーキンググループ窓口面談（2017年8月28日）面談記録1

¹⁸ NDA/MOF PIP 修正ワーキンググループ窓口面談（2017年8月28日）面談記録1

¹⁹ 建設都市開発省政策計画局投資産業課面談（2017年9月1日）面談記録15

²⁰ 食料・農牧・軽産業省政策計画局面談（2017年9月1日）面談記録17

- NDA分析・調査ユニット長：A. Munkhbold
- メンバー
- MOF予算投資局長：Z. Munkh-Orgil
- MOF開発融資局援助政策課長：E. Bolor
- NDAセクター開発調整課長：E. Erdenebayar
- NDA開発政策計画課長：J. Doljinsuren
- NDA投資政策課長：N. Bayarchimeg
- NDAコンセプションPPPユニット長：O. Munkhtur
- MOF予算投資局シニアオフィサー：D. Soyolmaa
- MOF経済政策局マクロ経済政策課オフィサー：S. Sanjjav
- NDA開発政策計画課シニアオフィサー：Ts. Maydagmaa
- 内閣官房室

ワーキンググループは下記の通り業務を行う。

- (1) EFFに含まれているPIP策定に関わる政策条件とPIPドラフトとを整合させ、それに伴う関連分析・調査を行う。
- (2) PIPドラフトに掲載された借款及び援助予定事業の財源を明確にさせる目的で、EFFの一環として実施するか、その他の財源の情報を取得した上で融資財源を計算し（国内財源の合計）、援助及び借款事業の上限に基づいてPIPに含めるべきかを明確化する。
- (3) PIPドラフトに含まれてない、過去の事業から引き継がれる必要性のある国家予算及び地方予算投資、国家予算から返済予定のコンセプション契約、援助・借款で実施されている事業または新規実施決定済みの事業を追加させる。
- (4) PIPドラフトから削除すべき事業を明確にする。
- (5) 内閣決定（案）の承認予定事業のpre-F/S及びF/S、基本設計を作成し、PIPドラフトに含まれる各投融資事業の潜在的な財源を計算する。
- (6) PIPドラフトに含まれる各事業・プログラムの評価・優先度付けを行う。
- (7) PIPドラフトと内閣決定（案）を完成させ、8月31日までに内閣官房に提出する。

出所：内閣官房長官・大蔵大臣合同令「PIP ワーキンググループ設置について」ドラフト

5月15日の期限提出前のPIP策定過程では、NDAとMOFとの協議が限られていたが、PIP修正ワーキンググループが設置され、窓口機関がNDA・MOFの合同組織で結成されて以来、連携が強化されたことが確認できている²¹²²。PIPの修正作業はIMFのEFF対応を中心としており²³、財政的な安定性を確保することを前提としているため、必然的にMOFの積極的な介入が必要となった。PIPの修正版は、2017年8月31日の期限通り内閣官房に提出された。9月12日には閣議に掛けられる予定だったが、その前週に内閣総辞職となったため、現在承認過程が停止している。

²¹ NDA 長官面談（2017年9月11日）面談記録 26

²² MOF 開発融資局面談（2017年9月11日）面談記録 27

²³ NDA/MOF キックオフミーティング（2017年9月11日）面談記録 28

4. 予算策定状況

表 6 MTF2018-2020 概要

4.1. MTF 2018-2020

予算法第 8 条 1 項の規定通り、2018 年度予算策定に向けて、2018-2020 年の MTF が 2017 年 6 月までに政府承認された。これによると、2018 年度の GDP 成長率は依然 1.8%と低調なものの、2019 年には 8.1%にまで伸びると予測している。この伸びは、タワントルゴイ炭鉱の開発が再開するとともに、それに関連した外国資本が入ってくることによるものと予測している。歳入は GDP の伸びに合わせて調整している一方、歳出はやや積極的に計画している。それでも、前年度からの伸びが鉱業以外の GDP 成長率を超えない範囲、かつ歳出入バランスが法的枠組みのなかに収まる形で調整している。

金額単位: MNT十億

項目	予算枠 2018	予算予測	
		2019	2020
GDP成長率	1.8%	8.1%	5.3%
消費者物価指数	6.1%	6.9%	6.5%
歳入	6,808.0	7,803.1	8,759.2
GDP比	24.6%	24.9%	25.0%
歳出	9,451.0	9,971.0	10,555.0
GDP比	34.1%	31.8%	30.1%
歳出前年差	700.0	520.0	584.0
GDP比	2.5%	1.7%	1.7%
歳出入バランス	-2,642.6	-2,167.9	-1,795.8
GDP比	-9.5%	-6.9%	-5.1%

出所：モンゴル大蔵省

4.2 2018 年度予算要求

2017 年 9 月上旬現在、2018 年度予算策定プロセスの最中である。予算法第 8 条 3 項の規定通り、7 月上旬に大蔵省より各セクター省庁に対して年度予算シーリングが通知された。それを受けて各セクター省庁は、各県からの公共投資事業要請を集約して、8 月 15 日の期限²⁴までに予算要求案を提出した。以降、各セクター省庁との間で予算折衝が行われたのちに集約され、9 月 15 日には内閣官房に提出され、閣僚レベルでの検討がなされる。閣僚の検討の後、10 月 1 日には国会に上げられ、承認される。

予算法第 29 条 1 項に基づき、300 億 MNT 以下の公共投資事業案は、各セクター省庁より MOF 予算投資局に提出されている。MOF 予算投資局は各セクター省庁から予算要求リストを回収しているが、個別の公共投資事業の事業審査は実施していない²⁵。大蔵省は上述の通り、開発予算のシーリングを事前通知しているが、各セクター省庁は通常シーリング以上の予算要求を積み上げて予算折衝に臨む²⁶。予算折衝では事業別の優先度について協議するが、基本的にはセクター省庁側の優先度が反映される。

県レベルの開発は、中央セクター省庁経由で大蔵省に予算要求する公共投資事業と、地方開発基金を活用した事業に大別される。比較的大規模の事業はセクター省庁にまわし、小

²⁴ 予算法第 8 条 4 項

²⁵ Mongolia Public Investment Management Assessment, IMF, 2016 年 12 月

²⁶ 建設都市開発省政策計画局面談（2017 年 9 月 1 日）面談記録 15

規模事業やプログラムは地方開発基金を使って実施するのが一般的である²⁷。セクター省庁に要求した事業はだいたい5件に1~2件の割合でのみ承認される。それ以外は、次年度に繰り越すか、緊急性の高いものであれば地方開発基金で一部実施することもある。

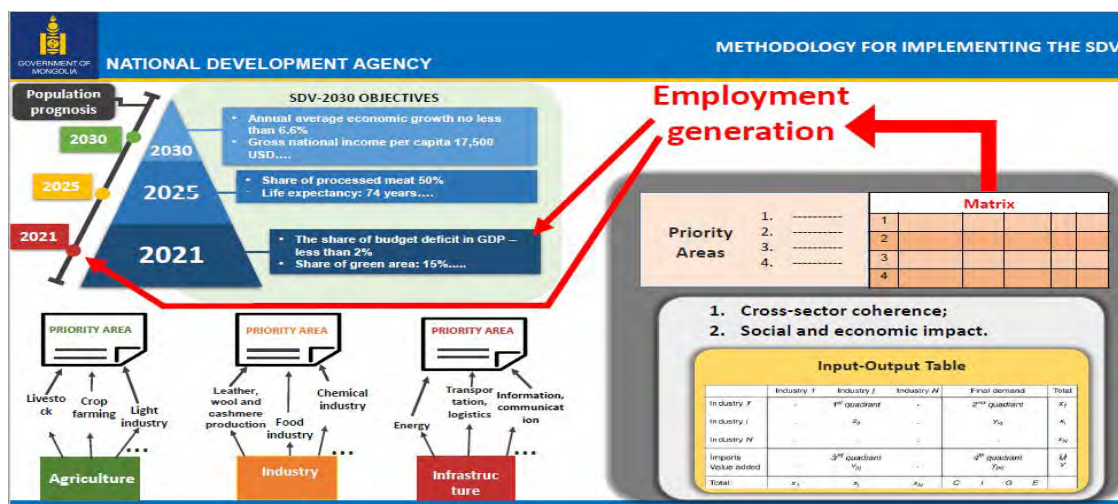
現在ドラフト段階の PIP の対応に関して、2018 年度予算に載せるのは継続事業でない限りプロセス上不可能である²⁸。

5. 中期開発計画の整理状況

5.1. セクター開発計画・政策文書の整理

NDA 開発政策計画課では、SDV2030 の観点から政策をレビューし、セクターと地方とのギャップを埋めるため、国会決議 105 号²⁹に基づいて各セクターの政策文書の整理を実施している。既に食料・農牧・軽産業省を対象とした整理がほぼ完了したところである。政策文書レベルでの整理がついたところで、PIP をはじめとした事業リストに繋げていく予定である。また、客観的根拠に基づく分析枠組み（evidence-based analytical framework）作り着手。さらにデータを回収し、マクロ経済モデルを構築する³⁰。

図 2 NDA 開発政策計画課による政策文書整理の取り組み



出所：NDA 開発政策計画課

上述の作業は順調に進めば、2017 年度内に主だったセクター省庁の整理を完成させ、来年

²⁷ トップ県投資開発政策課（2017年9月5日）面談記録 21

²⁸ MOF 予算投資局面談（2017年8月29日）面談記録 5

²⁹ 国会決議 105 号（2016年12月27日）「これまでにモンゴル国会で承認された政策文書のレビューを実施する」

³⁰ NDA 開発政策計画課面談（2017年8月30日）面談記録 10

5月に予定されている PIP の第 1 回レビューに活用していく予定であると述べている。

また、開発政策計画法第 13 条に基づき、NDA は地域開発政策の策定及びモニタリング評価を実施することになっている。この取り組みに関しては、NDA 側は JICA による別の技術協力プロジェクト³¹でカバーできるものと期待している³²。

他方、開発計画政策法第 10 条 4 項によると、中期開発計画（アクションプラン 2016-2020）の策定とセクター間調整は MOF が担当するという記述となっている。MOF 経済政策局は NDA 開発政策計画課のセクター政策文書整理の取り組みに関して、NDA はあくまで長期の SDV2030 との整合性をモニタリング評価する役割であるため、SDV2030 モニタリングの一環として実施していると解釈している³³。従って、MOF 側は適切な時期に NDA 側から MOF 及び各省庁に情報共有する機会を設けることを要望している。

5.2 市・県レベルの開発計画

県レベルでの開発計画は独自に策定している。ウランバートル市は JICA の技術協力支援を受けてマスタープランを策定している。トゥブ県では、県の開発政策文書は長期（長期開発計画 2024）・中期（「県知事行動計画 2016-2020」）・短期（「2017 年県社会経済開発方針と活動計画」）。県議会は今年度の実施スローガンとして「職と収入のある市民」を採択）の 3 つのレベルに分けている³⁴。ウランバートル市、トゥブ県ともに開発政策として市・県議会で承認されているが、上述 4.2 章で述べた通り、国家開発予算やその他の投資手段が不足している中、その実効性は厳しい。

他方、PIP に掲載される大規模な事業では、県レベルがその事業ワーキンググループに参加することがある。トゥブ県では新国際空港が建設されているが、そのワーキンググループに県知事が参加しており、県やソムの考えが設計に取り入れられた。また、今後立ち上がる新空港周辺の衛星都市の整備に関しても WG が立ち上げており、そこにも参加している。その他、ロジスティクスセンターの配置や、幹線道路の整備の検討がされている。

6. 公共財政管理・開発計画策定関連の援助機関活動状況

6.1. 援助機関支援の全体像

³¹ JICA モンゴル事務所面談（2017 年 8 月 31 日） 面談記録 14

³² NDA セクター政策調整課面談（2017 年 8 月 30 日） 面談記録 8

³³ MOF 経済政策局面談（2017 年 8 月 31 日）面談記録 11

³⁴ トゥブ県投資開発計画政策局面談（2017 年 9 月 5 日）面談記録 21

公共財政管理及び国家レベルの開発政策策定の支援に関与している主だった援助機関は IMF、世界銀行、アジア開発銀行（Asian Development Bank : ADB）、韓国国際協力団（Korea International Cooperation Agency : KOICA）、国際金融公社（International Finance Corporation : IFC）、国連開発計画（United National Development Programme : UNDP）である。本調査では、KOICA 以外の機関との面談や会合を通じて、現状を把握した。

2016 年 6 月に新政権が発足して以降、現体制になってから公共財政管理及び開発政策に関連する本格的な支援は、KOICA 以外は実施されていない³⁵。各援助機関は、新政権発足と今般の経済・財政危機の政府側の対応を慎重に見極めてから本格的な支援を始める模様である。2017 年 5 月にモンゴル政府と IMF によって EFF が合意され、いよいよ各援助機関が本格的な支援策を稼働する矢先の 2017 年 9 月上旬に内閣総辞職があったために、各援助機関は新内閣が発足して政府側の公共財政管理・開発計画の実施体制が明確になるまで、様子を見る可能性がある。

6.2. 各援助機関支援の状況・計画

(1) IMF

IMF の全般的な支援は EFF を中心に、現状の財政難を克服することに集中しており、中長期的な安定策はその先に計画する。幸いにして経済は底を通過し、今後成長が見込めるため、経済回復後の財政的失敗を繰り返さないためにも現段階での負債を早急に減らしていく方向で支援を行う。中長期的な支援は財政的な安定が見込めてから検討する。

公共投資管理（Public Investment Management : PIM）分野に関連して、2016 年 12 月には公共投資管理アセスメント（Public Investment Management Assessment : PIMA³⁶）を実施している。そこでは①中期計画、②PPP の選定及び予算化、③予算配分の 3 点で課題を抱えているという結果が出た。結果は既に政府側と共有しているが、MOF 側の要望により、2017 年 11 月には PIMA のフォローアップミッションが来て、①公共投資支出の実態確認、②事業の優先度付け、③法的枠組み修正の検討、④継続事業のモニタリングについてフォローアップを検討する³⁷。

(2) 世界銀行³⁸

³⁵ KOICA は、前政権までは投資庁をカウンターパート機関にして援助を実施していたが、新政権になって解体された後は MOF 予算政策計画局・経済政策局・投資予算局の 3 部署に移管された。

³⁶ PIMA:IMF が実施している公共投資管理にかかる標準的なアセスメント。計画・予算・実施の 3 分野・15 審査項目で実施する。

³⁷ ドナー協議（2017 年 9 月 13 日）面談記録 29

³⁸ 世界銀行面談（2017 年 8 月 29 日）面談記録 4

世界銀行はこれまで MOF に対して Multi-Sectoral Technical Assistance Project (MSTAP) を実施してきたが、そのフェーズ 2 として Strengthening Fiscal and Financial Stability Project を 2017 年 10 月に正式開始する予定³⁹。内容は下記 BOX の通り。

【BOX1】 Strengthening Fiscal and Financial Stability Project 概要

コンポーネント A: マクロ経済管理・財政管理の強化 (US\$2.71 百万)

コンポーネント B*: 公共財政管理の効率性向上 (US\$3.8 百万)

コンポーネント C: 金融セクター安定化 (US\$2.85 百万)

コンポーネント D: 社会的保護 (Social Protection) システム強化 (US\$2 百万)

コンポーネント E: 当該プロジェクト管理・モニタリング (US\$0.64 百万)

*このうち、公共投資管理はコンポーネント B のサブコンポーネントとして以下の通り入っている。

Subcomponent B.4. Strengthening Public Investment Management

- 1) Develop PIM operational guidelines with regulated procedures and responsibilities for the implementation of investment project strategy/planning, appraisal, selection/prioritization, and budgeting processes. Include project selection/prioritization criteria for investment projects consistent with planning guidelines issued by the MOF and/or the National Development Agency.
- 2) Support developing the Public Investment Program Rationalization Guideline, including rationalization methodology, criteria, and procedures to identify and restructure the underperforming projects.
- 3) Provide a guidance note for driving public investment budget submission to include adequate allocation for maintenance funding.
- 4) Provide special PIM training programs to planning and investment offices, in those entities, with the highest expenditure levels.

本プロジェクトは当初 PPP 支援のサブコンポーネントがあったが、それをやめて代わりに PIM のサブコンポーネントを大きくした。これは、PIMA の結果を勘案して、支援を再デザインした。PIM サブコンポーネントの支援機関は MOF 予算投資局。局長が積極的に取り仕切っている。現段階では PIM サブコンポーネントの(上述)大枠しか決まっていないので、今後同局長とともに詳細を詰めていく。世界銀行から NDA への直接的な支援は考えていない。あくまで大蔵省への直接支援である。

(3) ADB

MOF への徴税システム及び PIM への IT 支援の技術支援を今年後半のどこかで開始する予定。PIM に関して、具体的には Capacity Development TA (ジャパンファンド) の枠組みで、公共投資運営管理にかかる IT 構築のための準備調査を、MOF 予算投資局をカウンターパート機関として開始する。以下 2 項目: ①開発予算の計画策定と支出プロセス、②Glass Account Law に基づく公共投資案件のウェブ公開の状況やそのインターフェースを調査しながら、

³⁹ 内閣総辞職によって開始が遅れる可能性がある。2017 年 9 月現在検討中。

研修実施、公共投資支出実績を確認する等の活動を実施する。その支援を1~2年程実施してみて、同分野への本格的な借款（US\$15百万）を実施する予定。その他、MOFに対して、マクロ経済指導の名目で、短期アサインで継続公共投資事業のポートフォリオ整理の支援を実施している。NDAに対しては、セクター開発調整課に対して、データベース・プラットフォーム構築の支援を実施している。地方政策文書や統計データの集積を目的としており、それを活用したツールを本格的に開発する意図ではない。

(4) UNDP

持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals : SDG）達成のための本格的な技術支援はまだ準備段階である。目的は全てのセクター省庁に対するSDGのモニタリングとなる。UNDPとモンゴル政府双方の理解はSDGとモンゴル側のSDV2030とシンクロしているので、同支援はSDV2030モニタリングの支援ともいえる。現段階では、まだNDAに対して全面的な支援を実施しているわけではなく、政策指導とマクロ経済のキャッシュフロー・モデリングのナショナル・コンサルタントを1人ずつ配置している。また、一部の取り組みについて（セミナー開催コスト等）の支援は行っている。本格的な技術支援は、NDAとMOFの長中期計画策定・モニタリングの業務分掌が明確になってから開始する。

また、MOFを対象としたDevelopment Finance Assessmentも実施している。公共投資・民間投資・ODA・外国投資も含めたアセスメントであり、2017年9月末にはドラフトレポートが完成する予定。水分野に関するセクター横断的アプローチでデータ管理と財務管理の支援も実施している。

(5) IFC

IFCはNDAに対して、PIP策定プロセスでコンサルテーション及びワークショップ支援を実施してきた。今後は案件に特化した支援を実施する予定。具体的には、ウランバートル市中央下水処理場（PIPドラフト事業：建設・都市開発省）と、新空港有料道路を支援する⁴⁰。

7. PIPに係る課題分析

本調査での情報・資料の収集、関係機関との面談を通じて、PIPに関連する課題を以下3つの観点から整理した。3つの観点と、そこから抽出された課題概要は以下のとおり。幾つ

⁴⁰ ドナー協議（2017年9月13日）面談記録29

かの課題は2017年2月までに実施された基礎情報収集・確認調査と重複するが、今般の技術協力を実施する上で重要と思われるものは、引き続き指摘している。

表 7 PIP の観点と具体的な課題整理

観 点	課 題 (概要)
PIP 事業のコンテンツ	
	<ul style="list-style-type: none"> ◇ PIP 事業の財源確保が不確実である。 ◇ PIP 事業と政策文書との関連性が不明確である。 ◇ F/S が適切に実施できていない。F/S 内容を適切に確認できない。 ◇ 政府として経験の少ない PPP-BOT 方式の事業を PIP として実施する。
策定・実施プロセス	
	<ul style="list-style-type: none"> ◇ PIP 事業の優先度付けに向けての指針やガイドラインが不明確である ◇ PIP の毎年度レビュー・2年毎のモニタリング評価の内容が定まっていない ◇ 事業レベルの実施・モニタリング・評価の方法論が不明確である
関連組織の業務分掌と連携体制	
	<ul style="list-style-type: none"> ◇ PIP にかかる NDA/MOF の業務分掌が不明確である ◇ PIP 事業にかかる NDA の事業責任と各セクターの役割が不明確である ◇ PIP 事業にかかる中央省庁と地域との連携が不明確である

出所：調査団

各観点から見た課題の詳細は以下の通り。

7.1. PIP 事業の優先度付けと事業のコンテンツにかかる課題

(1) PIP 事業の財源確保が不確実である

PIP に掲載されている事業の財源確保が不透明である。今般の PIP 策定プロセスでは、各セクター省庁からの要望リストに基づいて事業の選定を実施しているが、多くの事業の財源が確保されていないまま掲載されている。特に、セクター省庁から国内予算や BT 方式のコンセッションによる拠出を想定して提出された PIP 事業要望に対して、現状の財政危機の背景を受け、財源不足を理由に NDA や MOF で（一部事業はセクター省庁との協議なく）ODA や BOT 方式に振り替えている事業の例もある。このことにより、PIP 掲載事業の一部は財務根拠が乏しいために、実施できない・あるいは実施しても経済的効率性がない・もしくは採算性がない恐れがある。

さらには、PIP 事業完了後の維持管理費用の財源確保も不確実である。後述する pre-F/S や F/S で完了後維持管理費用の経常予算への計上及びその責任主体を含めた分析が現段階ではなされていない。

(2) PIP 事業と政策文書との関連性が不明確である

基礎情報収集・確認調査でも指摘されている事柄だが、各セクターから要請された PIP 事業

の幾つかは、前政権で計画されたメガプロジェクトであり、SDV2030 あるいはアクションプラン 2016-2020 が策定された以前に立案されたものである。そのため、それらの目標や計画、あるいは各セクター政策との整合性が保たれているかどうかの確認がされていない事業もある。新規事業に関しても、各セクター省庁の政策文書が整理されていないため、PIP 候補事業との整合性を客観的に判断するのが困難となっている。

(3) F/S が適切に実施できていない。F/S の内容を適切に確認できない

NDA は、改正予算法第 28 条 4 項では pre-F/S を、第 28 条 6 項では F/S を実施することになっている。また、第 28 条 3 項では pre-F/S で最低限網羅しなければならない項目が記されている。本調査を経て、PIP 掲載事業の F/S が、セクター省庁の下で適切に実施されていない例（即ち、セクター省庁がコンサルタント等に依頼した内容を適切に確認していない）、あるいは F/S の内容が NDA/MOF レベルで確認できていないケースも報告されている⁴¹。

そうすると、対象事業のコスト計算は適切に確認されていないという事になる。また、あらゆる行政レベルで経済財務分析（Cost-benefit analysis : CBA）に対する基礎知識が不足しており、当該事業の経済性・採算性を適切に確認できていない。CBA は BOT 方式のコンセッションでの実現可能性を確認するために重要であるが、現状は、NDA の PPP コンセッションユニットでも 2 名しか CBA の知識を有していない⁴²。

このように NDA、MOF、各セクター省庁で CBA を理解している職員が少ないため、これまで民間企業が実施していた CBA 結果、内容及び元データを行政側は鵜呑みにしていたことになり、民間企業による計算結果に対してチェック機能が働いていなかった。これにより、一部事業の経済性や採算性が正確だったかどうか疑わしく、少なからず事業の非効率性を生んだ可能性がある。

(4) 経験の少ない BOT 方式のコンセッションを PIP として実施する

第 3.2 章で述べたとおり、政府は BT 方式の PPP を多く実施してきたために財政負担が増大した。それに代わる事業実施方法として BOT 方式を多く実施するべく、PIP ドラフトには 25 事業・約 MNT15 兆を計上している。しかしながら、多くの BOT 方式のコンセッションを準備・計画・実施するだけの法整備が十分ではない上、実施体制が十分ではない。

7.2. PIP のプロセスにかかる課題

(1) PIP 事業の優先度付けに向けての指針やガイドラインが不明確である

⁴¹ NDA 総合投資政策課コンセッション・PPP ユニット面談（2017 年 8 月 30 日）面談記録 7

⁴² NDA 総合投資政策課コンセッション・PPP ユニット面談（2017 年 8 月 30 日）面談記録 7

今般の PIP 策定プロセスは、各セクター省庁より「開発政策に則した」300 億 MNT 以上の事業を提出させ、それらの事業を一定数まで絞った形でリストアップした。PIP 事業を絞る際の優先度付けのプロセス・基準はなく、NDA と各セクターの協議を通じて実施した。これにより、政治家の意向の強いものの、開発政策上は優先度の低い事業が一部残った可能性がある。

(2) PIP の毎年度レビュー・2 年毎のモニタリング評価の内容が定まっていない

予算法第 28 条 8 項によると、PIP は 4 年毎に策定され、毎年「レビュー」し、9 項では毎年 5 月 15 日に内閣に報告することになっている。他方、開発政策計画法第 11 条 4 項では、NDA が 2 年毎に「モニタリング・評価」と定められている。しかしながら、毎年の「レビュー」、2 年毎の「モニタリング・評価」は具体的にどのように実施するのか、どのようなレベルでフォローアップするのか詳細が記されていない。

(3) 事業レベルの実施・モニタリング・評価の業務分掌と方法論が不明確である

予算法第 28 条 6 項によると、PIP 事業のデザイン、F/S の実施責任は NDA が担うものとなっている。その後、事業がどのような形で担当セクター省庁に実施責任が移るのか、事業のモニタリング・評価はどのようになされるのか、業務分掌が不明確である。

7.3. PIP 対象組織間の関係性に係る課題

(1) PIP にかかる NDA/MOF の業務分掌が不明確である

PIP ドラフト提出後、PIP 修正ワーキンググループの設置によって連携が強化されたことは認められるが、今後各事業の財源確保、F/S 結果の確認、SDV2030・アクションプラン 2016-2020 や政策文書との整合性、実施の際の事業審査等の NDA/MOF 間のデマケーションが定まっていない。また、PIP のプログラム管理の観点からも双方組織の具体的な業務分掌や連携体制が固まっていない。

また、第 5.1 章で述べたとおり、中期開発政策や各セクターの政策文書整理の進め方について、NDA と MOF との間で十分協議・調整できていないと考えられる。今後、特に MOF 経済政策局と NDA 開発政策計画課の間の調整・連携が必要である。

2017 年 9 月に起きた内閣総辞職の結果を受けて、NDA の位置づけ変更（閉鎖）あるいは長官交代の可能性がないとはいえないので、この点も留意が必要である。

(2) PIP 事業にかかる NDA の事業責任と各セクターの役割が不明確である

本調査を通じて主だったセクター省庁と面談したところ、各セクターにとっての PIP の位置づけが曖昧であることがわかった。各セクター省庁は概して、PIP 事業がその規模の大きさから今後の経済発展に貢献することは理解しているものの、事業レベルの実施は他の事業同様のプロセスで各セクター省庁が実施するので、PIP 事業としてリストアップされることで他の事業とどのように変わるのか、あるいは NDA や MOF がどの程度介入するか理解されていない。PIP 策定プロセスで NDA から幾つかのセクター省庁との協議が少なかったことから、不満を示している省庁⁴³も見受けられた。

(3) PIP 事業にかかる中央省庁と地域との連携が不明確である

本書第 5.2 章で、トップ県知事の新空港ワーキンググループ参加について述べたが、PIP 事業での地域代表や計画関連部署の参加がなされているか、事業実施地域のニーズや状況を勘案して事業が立案されているか、不明確である。

⁴³ 食料・農牧・軽産業省面談（2017年9月1日）面談記録 17

8. 課題に対する取組み提案

上述第 7 章の課題に対して、今般技術協力のコンポーネントとして検討できる取組みを以下の通り列記する。幾つかの提案は 2017 年 2 月までに実施された基礎情報収集・確認調査のものと重複するが、今般の技術協力を実施する上で重要と思われるものに関して、改めて指摘した。

表 7 PIP の観点と取組み提案

観 点	取組み提案
PIP 事業のコンテンツ	
	<ul style="list-style-type: none"> ◇ PIP の再定義付けと徹底、財源が確実に確保できた事業のみ PIP にリストアップ ◇ リストアップ前の事業 pre-F/S と審査の実施 ◇ BOT 方式の法的枠組み整備と実施体制構築
策定・実施プロセス	
	<ul style="list-style-type: none"> ◇ PIP 事業の実施・モニタリング・評価のプロセス整備 ◇ PIP のプログラムとしてのレビュー・モニタリング評価のプロセス整備 ◇ PIP 策定ガイドラインとマニュアルの作成、次期 PIP 策定プロセスの整備
関連組織の業務分掌と連携体制	
	<ul style="list-style-type: none"> ◇ PIP 修正ワーキンググループを活用した NDA/MOF 共同イニシアチブ体制の構築 ◇ PIP 事業のセクター省庁による実施責任、NDA のモニタリング責任の明確化 ◇ PIP 事業の地域参加の推進

出所：調査団

取組み提案の詳細は以下の通り。

8.1. PIP のコンテンツにかかる取組み提案

(1) PIP の再定義付けと徹底と、財源が確実に確保できた事業のみ PIP にリストアップ

SDV2030・アクションプラン 2016-2020、各セクター政策文書や地域戦略のもと、PIP がそれらの達成にどのように貢献するのか、あるいは限られた財源や資本を活用してどのような事業を実施し、完了後に維持管理するべきか等、PIP の再定義、あるいは関係各機関への共通認識を確保することを提案する。

また、新しい PIP の定義のもと、PIP 事業としてリストアップするための条件整備も必要である。その中の重要な条件として、予め財源もしくは投資手段が確保されているかどうかを確認することが重要である。この確認作業には NDA と MOF が協働しなければならない。

(2) PIP リストアップ前の事業 pre-F/S と審査の実施

上述とも関連して、PIP 事業としてリストアップするためには pre-F/S を実施することが、

予算法第 28 条 4 項で定められている。これに基づき、標準的な Pre-F/S 項目を設定するとともに、セクター省庁及び NDA/MOF が段階的に Pre-F/S の内容を審査する仕組みを構築することを提案する。さらに Pre-F/S 段階で、標準的な項目のひとつとして、候補事業の投資手段（国内予算・ODA・コンセッション・民間投資等）を前提としたコスト検証と CBA を実施することを提案する。適切な投資手段の選択と、pre-F/S・特に CBA の実施方法及び審査方法の体系的な CD 支援が考えられる。

(3) BOT 方式の法的枠組み整備と実施体制構築

BOT 方式のコンセッションの法的枠組み整備と実施体制、それに伴う NDA・MOF・各セクター省庁レベルでの CD の支援が考えられる。既に PPP 分野は JICA では技術協力を実施してきた実績があるので、その知見を活かした取り組みが考えられる。

8.2. PIP の策定・実施プロセスにかかる取り組み提案

(1) PIP 事業の実施・モニタリング・評価のプロセス整備

個別の PIP 事業の、プロジェクトサイクルに見合った立案・実施・モニタリング・評価の仕組み構築と、業務分掌に見合った CD の支援を提案する。これも、NDA/MOF のみならずセクター省庁を含めた段階的な CD を検討する必要がある。

(2) PIP のプログラムとしてのレビュー・モニタリング評価のプロセス整備

プログラムとしての PIP の、毎年の「レビュー」実施とその報告内容、2 年毎の「モニタリング・評価」実施とその報告内容について、その標準的な方法論・プロセスをそれぞれ構築する必要がある。それぞれのマイルストーンの位置づけや取り組みによって、PIP がどの程度変更でき、どのレベルでのフォローアップの余地があるのかを検討する必要がある。

(3) PIP 策定ガイドラインとマニュアルの作成、次期 PIP 策定プロセスの整備

上述の事業レベル・プログラムレベルの PIP 計画立案・優先度付け・実施・モニタリング・評価の全てのサイクルを整理し、ガイドラインやマニュアルに落とし込んでいくことを提案する。次期 PIP の策定スケジュールに合わせた開発・検証・完成が望ましい。それらガイドラインやマニュアルに基づいた CD の取り組みも、次期 PIP 策定期を臨んで計画する必要がある。

8.3. 関連組織の業務分掌と連携体制にかかる取り組み提案

(1) PIP 修正ワーキンググループを活用した NDA/MOF 共同イニシアチブ体制の構築

今般の PIP 修正ワーキンググループは、PIP をコアトピックとした初めての省庁間調整機能であり、特に NDA と MOF の間の連携が開始している。今後、上述 8.1 と 8.2 で述べた仕組み作りを円滑に進め、NDA・MOF 双方の業務分掌を浸透させ、CD を実施する上で、PIP 修正ワーキンググループの機能を活用し、恒久的な PIP 連携体制を構築し、PIP 全体プロセスを効率化させていくことを提案する。

本調査を経た技術協力の実施体制としては、歴史的に政治に左右されやすい組織である NDA と、基本的にはどのような政権交代が起こっても存在し続ける MOF とのバランスを見据えて構築する必要がある。現段階での予算法上 PIP の主管は NDA となっているので支援の軸になるのは変わらないものの、ある程度 MOF にも支援のウェイトを残して、「開発と財政的な安定のバランスを有益に活用した実施体制を構築することを提案する。

(2) PIP 事業のセクター省庁による実施責任、NDA のモニタリング責任の明確化

また、プログラム運営を担当する NDA/MOF と、個別事業を運営管理する各セクター省庁の業務分掌及びモニタリング・評価の体制を構築し、各々の責任分担を標準的な業務手順として、法的枠組み、業務指示、ガイドライン等で明示することを提案する。

(3) PIP 事業の地域参加の推進

PIP 事業はどのような規模であっても、事業実施の該当地域が何等かのインパクトを受ける。インパクトを受ける地域（もしくは複数地域）に対して、PIP 事業の計画立案・策定、あるいは事業審査のプロセスに参加させる仕組みを構築することを提案する。その折には、CD コンポーネンツを含めた仕組みが必要となる。

9. 団長・団員所感

9.1. 団長所感

(1) モンゴルにおける PIP の課題と求められる改善の方向性

モンゴルでは近年資源価格の下落に伴う歳入不足により、純粋な政府予算による公共投資事業の実施が難しくなり、BOT による PPP や純粋な民間投資による事業が増えている。300 億 MT 以上の PIP 対象事業で言えば PPP や民間投資は半分以上を占める。本来 PPP は民間視点で見ても比較的採算が見込める事業であるが、むしろ足りない政府予算を補う手段として用いているため、その *feasibility* が懐疑的なものが少なくない。逆に政治的な影響もあり、民間主導の鉱物開発に政府保証を付けるものもある。このようにモンゴルでは「そもそも何が政府として実施すべき公共投資事業なのか」という基本認識に問題がある。

こうした状況下で PIP の支援をするには、大きく以下の 2 点を確保する必要がある。

① 国家開発計画との整合化

「政府として実施すべき公共投資事業」として最もふさわしい根拠は政府として掲げた国家開発計画を実現するという点にある。その意味で、PIP に含める事業の査定において国家開発計画のどの部分に貢献する事業なのかという位置づけを明確にすることを査定クライテリアとする必要がある。

一方、一口に「国家開発計画」と言っても、長期戦略 (SDV2030)、中期計画 (政府アクションプランや中期予算枠組み (MTBF))、セクター戦略といった様々なものがあり、これらが必ずしも相互に整合しているわけではないのが実状であるため、まずはこれらの整合化を図ることが PIP 事業の形成・査定の根拠を明確化する前提条件となる。

② 財源による事業分類

冒頭に記載の通り、モンゴルの PIP には政府予算のみならず、ODA、PPP、民間投資といった様々な財源による事業が含まれている。しかしながら、実態としては単に実施したい事業を PIP に載せてから財源を探している状況のため、どの事業にどういった財源が付くかは判然としない。そのため、まずは事業形成の段階からその事業の特徴からどの財源で実施するのか適切かを判断するクライテリアを定め、そのもとに財源の見込みのついた事業を PIP に申請・掲載することが求められる。

また、特に PPP や民間投資といった事業を PIP に含める際は、その *feasibility* が確保されないまま政府保証を付けると、後になって偶発債務化する危険性が高まる。そこで、こうした事業を PIP に含める際には NDA や大蔵省に F/S の妥当性審査や事業のリスク評価ができる能力の向上が必要となる。

(2) プロジェクト実施体制：NDA と大蔵省の関係

現在の法律上では、PIP の作成責任は NDA にあるため、メインの CP は NDA とするが、PIP に財政的根拠を伴わせる重要性に鑑みて大蔵省との密接な連携は必須である。また、NDA は前身の経済開発省から改組されて生まれて間もない組織であることもあり、そのキャパシティは必ずしも高くないというのがドナーや有識者のほぼ共通見解となっている。そのため NDA 自身の能力強化の必要性は極めて高いのであるが、効果的な PIP 枠組みを機能させるためには、大蔵省を含めた PIP 強化体制を構築することが重要となる。

その意味で、現在政府内にある PIP 改善のためのワーキンググループ (WG) を本プロジェクト開始後もプロジェクトの WG として位置づけるのと同時に、その構成メンバーも NDA と大蔵省の連携・協働のプラットフォームとなるよう改めて検討することが必要である。

また、PIP/PIM 分野では、IMF が PIMA の実施とそのフォローを通じた総合枠組みを構築し、世銀が大蔵省から PIM の支援をしている。NDA に対しても UNDP が SDGs (実質的には SDV2030) モニタリングを、IFC は PPP 分野を支援している。これら支援は、いずれも本プロジェクト実施において、十分カバーしきれないながらも、プロジェクト効果を発現する上では極めて重要な外部条件となるものである。ただし、いずれ支援も現段階では必ずしもその内容が明確になっていないため、今後も在外事務所ベースで密接なコミュニケーションをとり、特に案件開始後 6 か月の準備フェーズでより具体的な連携ポイントを見出すことが求められる。

(3) 本プロジェクトの範囲・シナリオ

モンゴルにおいて PIP 策定はまだスタートしたばかりである。その状況から 4 年間で PIP が上位計画の実現と財政との調和の 2 点において完全に機能しているレベルに持っていくのは困難と言わざるを得ない。むしろ、そういったレベルに引き上げるための総合的な制度・体制 (= 枠組み) が構築されることが本プロジェクトでの目標レベルとなるだろう。

その意味では、本プロジェクトでも研修をはじめとする能力強化活動は実施するものの、真の能力強化を目指すのは本案件で確立された枠組みを踏まえた次期フェーズとなるだろう。その意味で、今回のテーマに対しては、最低でも 2 フェーズくらいのスパンで強化シナリオを検討する必要があるだろう。

また、本案件で検討すべきもう 1 つ重要な 이슈が法制度整備の支援である。PIP の改善に伴い、開発政策計画法や予算法などの関連法の改正が必要となる。法改正そのものは政府自身の責任であるため、プロジェクトが直接関与することは容易ではないが、本プロジェクトで法制度改正に反映されるような PIP 見直し・強化の取り組みを検討することが求められる。

その意味でも、プロジェクト開始後 6 か月間の準備フェーズが極めて重要となる。基本計画策定時点では、まだモンゴル側の PIP 見直しの方向性が定まっておらず、加えて現地

調査期間中に内閣総辞職となったため、プロジェクトの方向性も十分に定まっていない。プロジェクト開始まではもちろん、開始後の準備フェーズをかけて、NDA と大蔵省の役割分担を含めた PIP 強化の方向性を明確にし、それに合わせたプロジェクトの活動の詳細計画をしていくことが求められる。

9.2. 団員所感（坂野専門員）

(1) モンゴル政府上層部における PIP に関する理解

今回の出張で最も印象的であったのは、首相顧問の Enkhbayar 氏との面談であった。Enkhbayar 氏はモンゴルの PIP における問題を「省庁・政治家から出てくる開発要望は、ともに予算の裏付けが乏しく、財源が確保できていないものが多い。そのため開発政策は機能していないため、開発要望に対する自制手段となっていない。選挙公約がそのままメガプロジェクトになるため、F/S が不十分のまま実施され、上手くいかない。」と指摘し、「アクションプランの実施活動計画には活動内容を財源が記されているが、国会が否定している。モンゴルでは首相の力が強くないため、なかなか実施できていない。」と述べるなど、問題をはっきり認識している。さらに、「PIP は社会政策であるよりも経済開発計画である」という点も正しい。PIP について、このように正しく、かつ明確な理解が政府上層部でなされていることは、今回の PIP プロジェクト実施に際して極めて重要である。また、PIP 及び公共投資管理のように国全体の改革に繋がる業務は政府上層部のリーダーシップが不可欠である。小職との面談後、Enkhbayar 氏は PIP 協議会と称した、各省の戦略局長を集めた会議を特別開催し、上記で記したような内容とともに、PIP の重要性とその方向性を改めて訴えた。小職も当該協議会において、Enkhbayar 氏に説明したものをより詳細にした、あるべき PIP の姿を説明した。各省の中には PIP を NDA が所管することについての懐疑、あるいはそもそも PIP の意味について理解していない省があることが今回調査で明らかになっているが、小職の説明に熱心にメモを取る参加者も数多く、PIP の重要性が各省の中でもトップダウンで浸透し始めていることが感じられた。JICA による PIP に関する技術協力プロジェクトにおいては、このようなモンゴル政府上層部の強い意識を受け止め、そこから具体的な形を作っていくことができる、当該分野について熟練したチームを派遣することがきわめて重要であると考えられる。

(2) 官民連携手法に関する支援の国際的な協働

団長所感にもあるように、モンゴルの PIP では、政府予算の制約もあって、民間資金を利用した PPP 手法による投資事業が多く含まれている。民間資金を利用して、国がイニシアティブをとって行う開発事業には、官と民との間のリスクシェアリング、そしてそのリスクが内包するコストのシェアリングを契約できちんと定めること、そして万が一民間が責任を持つものでもその責任を果たすことができないような場合（例えば大規模な自然災害など）、それを公的資金で支援するようなリスクが含まれている。しかし、そのような官

側に発生する可能性のあるリスクとコストについて、モンゴル政府内では依然として十分な理解があるとは感じられなかった。今回の JICA による技術協力プロジェクトではそのような官民連携におけるリスク分析などについて必ずしも十分に手を広げるスコープにはなっていないが、これについては、それらの専門機関である IFC、また当該分野への支援を強めているアジア開発銀行などとの十分な連携を通じた国際的な協働が必要である。