

モンゴル国
生活困窮者のための就労を中心と
した自立支援システム強化プロジェ
クト
詳細計画策定調査報告書

2022年11月

(令和4年)

独立行政法人国際協力機構

人間開発部

人間
JR
23-006

目 次

目次

略語表

第1章 調査の概要.....	- 1 -
1-1 調査の背景と目的.....	- 1 -
1-2 調査団の構成.....	- 2 -
1-3 調査日程.....	- 2 -
1-4 主要面談者.....	- 3 -
第2章 事業実施の背景と必要性.....	- 4 -
2-1 モンゴルの概要.....	- 4 -
2-2 モンゴルの開発政策における生活困窮者支援及び雇用支援の位置づけ..	- 12 -
2-3 我が国の協力方針との関連.....	- 13 -
2-4 モンゴルの生活困窮者支援及び雇用支援の現状.....	- 13 -
2-5 モンゴルの社会保障分野における我が国の協力.....	- 27 -
2-6 モンゴルの社会保障分野における他ドナーの取組.....	- 28 -
第3章 プロジェクトデザインにかかる調査結果.....	- 30 -
3-1 プロジェクト名.....	- 30 -
3-2 プロジェクトサイト.....	- 30 -
3-3 受益者.....	- 30 -
3-4 実施期間.....	- 30 -
3-5 実施体制.....	- 30 -
3-6 投入.....	- 32 -
3-7 上位目標.....	- 32 -
3-8 プロジェクト目標.....	- 32 -
3-9 成果.....	- 33 -
3-10 活動.....	- 33 -
3-11 前提条件.....	- 34 -
3-12 外部条件.....	- 34 -
3-13 実施上の留意点.....	- 35 -
第4章 プロジェクトの事前評価結果.....	- 39 -
4-1 妥当性.....	- 39 -

4-2	整合性	- 40 -
4-3	有効性（予測）	- 42 -
4-4	効率性（予測）	- 43 -
4-5	インパクト（見込み）	- 43 -
4-6	持続性（見込み）	- 44 -
4-7	結論	- 44 -
4-8	過去の類似案件からの教訓の活用	- 44 -
4-9	今後のモニタリング・評価計画	- 45 -

付属資料：

1. M/M

参考資料：

1. 社会福祉法改正案 第4章社会福祉サービス（抜粋、仮訳）
2. ソーシャルワーカーの業務負担の標準的規範
3. 雇用準備サブプログラム（仮訳）
4. 雇用促進プログラムの支援ツール（日本語、仮訳）：利用者の職歴関連情報、労働力評価フォーム（プロファイリング）
5. MLSP から認定された福祉サービス及び就労支援サービスを実施する外部委託機関

略語表

略語	英語	日本語
ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
CMP	Child Money Program	児童手当
DPUB2	Project for Promoting Employment of Persons with Disabilities	モンゴル国障害者就労支援制度構築プロジェクト
FSP	Food Stamp Program	フードスタンププログラム
GOLSWs	General Office for Labour and Social Welfare Services	労働社会福祉サービス庁
IHD	Integrated Household Database	統合世帯データベース
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
LMIS	Labour Market Information System	労働市場情報システム
LSC	Livelihood Support Council	生計支援協議会
LWSO	Labour and Welfare Service Office	労働社会福祉サービス事務所
MLSP	Ministry of Labour and Social Protection	労働社会保障省
NEC	National Employment Council	国家雇用協議会
NGO	Non-Government Organization	非政府組織
NSO	National Statistics Office	国家統計局
PMT	Proxy Means Test	資力調査
RILSP	Research Institute of Labour and Social Protection (2022年10月より The Training, Assessment, and Research Institute of Labour and Social Protection に名称変更)	研修評価・労働社会保障研究所 (2022年10月の機構改革以降の名称。2022年9月までの名称は、「労働社会保障研究所」)
SDGs	Sustainable Development Goals	持続可能な開発目標
SW	Social Worker	ソーシャルワーカー
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
WAIS	Welfare Administration Information System	福祉情報管理システム
WB	World Bank	世界銀行

第1章 調査の概要

1-1 調査の背景と目的

モンゴル国（以下、モンゴル）では、2010年代前半の鉱物資源開発の発展により急激な経済成長が見られ、その経済成長を基盤とした貧困削減に取り組んできた。世界銀行（WB）の示す指標によると、貧困率¹については2010年の38.8%から2014年の21.6%まで減少した²。しかしながら、その後の経済成長の低迷により、2016年の貧困率は29.6%まで上昇し、2018年には28.4%、2020年には27.8%と高い水準を維持している。モンゴルでは、1924年から1992年まで続いた社会主義を背景として、社会福祉サービスや現金給付（以下、社会福祉サービス等）を中心とした社会保障プログラムが乱立しており、2018年のWBの報告書によると、社会福祉支出がGDPに占める割合の全世界の平均は1.54%であるのに対し、モンゴルでは2.52%と高い割合を占めている³。また、新型コロナウイルス感染拡大の影響から国民の生活を守るため、社会福祉サービス等の拡大措置を行った影響もあり、2020年のGDPに占める社会保障支出の割合は4.3%にまで上昇し、前年の2.4倍に膨れ上がっている⁴。モンゴル政府は、財政に占める社会福祉支出割合の軽減のため、職業斡旋機関への登録を現金給付の受給条件にするといった「福祉から就労へ」の転換に向けた取り組みを行っているが、社会福祉サービス等の給付が停止する恐れのある世帯・者を就労に繋げるための制度が十分に整っていない。

このような状況の下、モンゴル政府は2022年に社会福祉法および雇用促進法の改正を行い、社会福祉サービス等の給付を生活の拠り所とする生活困窮世帯・者を対象とした就労支援制度の充実化を目指している。社会福祉法の改正により、何らかの理由により直ちに就労に繋がることが困難な者を抱える世帯・者に対し、就労の準備に必要な自立支援サービスの提供が見込まれている。また、雇用促進法の改正により、労働能力評価を踏まえた就労個別計画の作成等からなる雇用支援サービスの拡充が期待されている。しかしながら、モンゴル政府は、生活困窮者に対する自立支援や雇用支援に関して十分な知見を有しておらず、日本国政府に対し協力要請がなされた。

本事業は、今後提供予定の自立支援および拡充予定の雇用支援について、雇用の準備に必要な自立生活支援について知見のある日本の経験を集約し、モンゴルの文脈に沿った制度の改善を行うための協力を実施するものである。本支援により、生活困窮世帯・者の雇用に繋がり、経済的に自立した生活を営めるようになることが期待されている。

¹ モンゴル国家統計局では、収入ではなく支出ベースで貧困人口を測定しており、一日2,100キロカロリーを摂取するのに必要な一人1か月の支出額を基本としている。貧困ラインの算出は2年ごとに計算され、2018年の貧困ラインは、166,580MNT/ (=7,789JPY, @0.046760)、2020年は、184,747MNT/ (=7,728JPY, @0.041830) である。

² World Bank (2020), Mongolia Poverty Update, p.18

³ World Bank (2020), The State of Social Safety Nets 2018

⁴ MLSP 資料より

また、モンゴル政府が掲げる「福祉から就労へ」の転換が推し進められ、社会福祉予算の支出削減による政府財政健全化に繋がることが期待されている。

1-2 調査団の構成

担当事項	氏名	所属
総括（調査団長）	今井 成寿	JICA 人間開発部社会保障チーム課長
協力企画	栗田 哲也	JICA 人間開発部社会保障チーム特別嘱託
評価分析	小松原 庸子	(株)国際開発センター経済社会開発部

1-3 調査日程

本調査は、2022年9月下旬から10月上旬まで実施された

月日	概要
9月22日	労働社会保障省 政策計画局、雇用政策実施調整局、社会福祉政策実施調整局、労働社会保障サービス庁合同インタビュー 労働社会保障省 政策計画局個別インタビュー
9月23日	労働社会保障省 社会福祉政策実施調整局個別インタビュー 労働社会保障サービス庁個別インタビュー
9月24日	Social Partnership Network(NGO：トゥヴ県就労支援)インタビュー World Vision (INGI、トゥヴ県) インタビュー
9月26日	対処方針会議
9月27日	労働社会保障省 雇用政策実施調整局インタビュー 研修、評価、労働社会保障研究所インタビュー
9月28日	Ulziit asar (NGO：ウランバートル市生活支援) インタビュー UB市ソングノハイルハン区地区労働社会福祉事務所インタビュー 同 ホロー20のソーシャルワーカー インタビュー Altan alkham (NGO：ウランバートル市就労支援) インタビュー
9月29日	協力枠組みに係る協議（労働社会保障省 政策計画局、雇用政策実施調整局）
9月30日	アジア開発銀行（ADB）インタビュー
10月3日	協力枠組みに係る協議（労働社会保障省 政策計画局）
10月4日	日本大使館報告
10月5日	詳細計画策定調査協議議事録（M/M）署名

1-4 主要面談者

所属機関	所属部署	職位・担当	氏名
労働社会保障省	政策計画局	局長	Ms. Khishigbayar
	雇用政策実施調整局	局長	Mr. Dambii
	社会福祉政策実施調整局	局長	Ms. Undural
労働社会保障 サービス庁	—	長官	Mr. Dashdemberel
	UB市ソングノハイルハン 区地区労働社会福祉事務所	所長	Ms. Enkhtuul
	同 ホロー20	ソーシャルワーカー	Ms. Ya.Batnasan
研修評価・労働社 会保障研究所	—	所長	Ms. Battsetseg
ADB	PIU of Mongolia Graduation Pilot Program	Project Coordinator	Ms. Bolomaa Tsoodol
Social Partnership Network	—	代表	Ms. Oyungerel
World Vision	トゥヴ県	Manager	Mr. Munkh-Erdene
Ulziit asar	UB市ハンウール区	代表	Mr. Bayanmunkh
Altan alkham	—	代表	Mr. Nyamdavaa

第2章 事業実施の背景と必要性

2-1 モンゴルの概要

2-1-1 モンゴルの概況

(1) 国土・気候

モンゴルは、ロシアと中国に国境を接するユーラシア大陸に位置する内陸国である。面積は、156万4,100平方kmで日本の約4倍である。東西に約2,400km、南北に約1,260kmの広がりを持つ。国土の7割以上が農用地であり、そのほとんどが永年採草・放牧地である。北部には針葉樹林体が、南部にはゴビ砂漠が広がる。

(2) 人口・民族・言語・宗教

人口は340万9,939万人（2021年、モンゴル国家統計局（以下「NSO」）で、人口密度が世界で最も低い国である。首都ウランバートルの人口は163万9,172人で、人口の約半数が首都に集中している。人口増加率は、2017年～2021年まで1.9%~1.6%に推移し、農村部より都市部の増加率が高い。

表2-1 総人口数（千人、男女別、都市／農村別）と人口増加率の推移

	2017	2018	2019	2020	2021
男性	1,562.4	1,591.9	1,619.6	1,649.0	1,674.0
女性	1,615.5	1,646.6	1,677.3	1,708.5	1,735.9
合計	3,177.9	3,238.5	3,296.9	3,357.5	3,409.9
都市	2,146.7	2,198.0	2,259.0	2,316.5	2,367.6
内 UB	1,463.0	1,491.4	1,539.8	1,597.3	1,639.2
農村	1,031.2	1,040.5	1,037.9	1,041.0	1,042.3
増加率(%)	1.9	1.9	1.8	1.8	1.6

出所：NSO (2021), Mongolian Statistical Year Book 2021

注：UB:ウランバートル市

2021年の出生時平均余命は、男性が67.05、女性が76.47である。

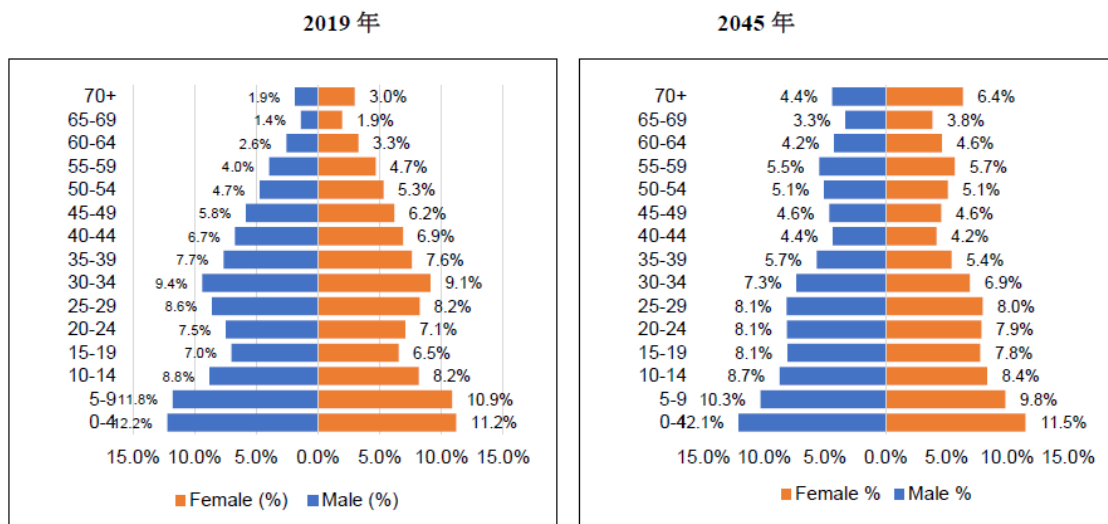
表2-2 出生時平均余命（男女別）

	2017	2018	2019	2020	2021
男性	65.88	66.11	66.38	66.71	67.05
女性	75.44	75.78	75.96	76.22	76.47
合計	69.89	70.19	70.41	70.71	71.01

出所：表2-1に同じ

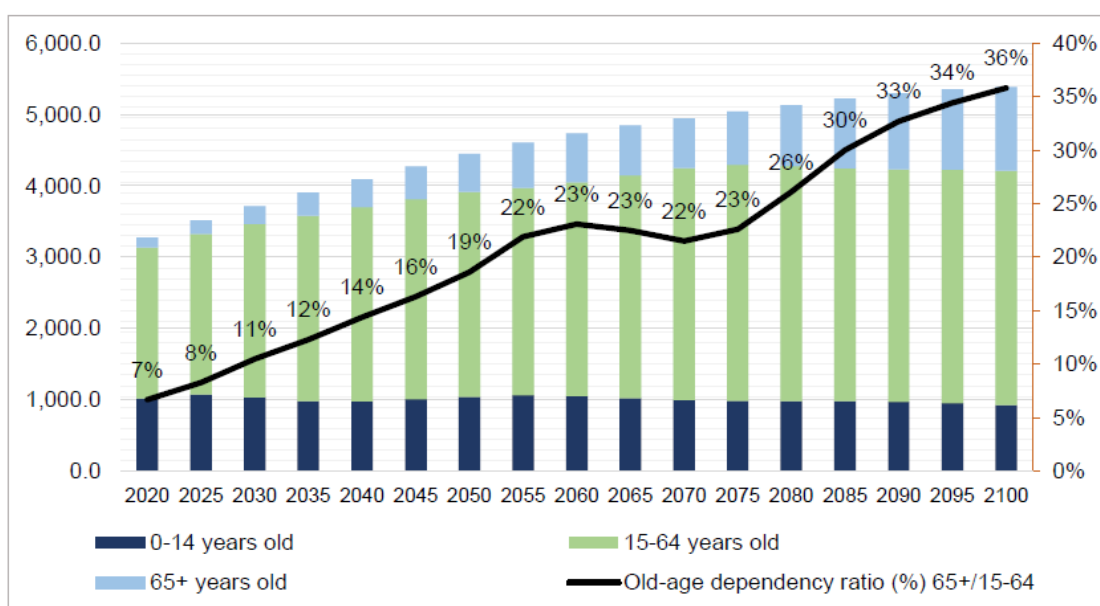
図2-1は年代別の人口数の割合である。NSOの推計によると、中高年の人口割合は増加が見込まれている。総人口に占める65歳以上の高齢者の割合は、2019年の4%から2045年には9%に増加する。国連の予測では、生産年齢人口も増加が見

込まれるものの、老齢年齢依存率（Old-age dependency ratio）は 2055 年には 20% を超えるとされている（図 2-2）。



出所：NSO of Mongolia, 2020

図 2-1 人口ピラミッド



出所：UN World Population Projections as of July 1, 2020 を基に調査団推計（JICA/アイ・シー・ネット(株)（2021）モンゴル国ポストコロナ時代の社会保障分野に関する新規支援検討に係る情報収集・確認調査）

図 2-2 生産年齢人口数と老齢年齢依存率の推移予想

民族は 95%以上がモンゴル人で、公用語はモンゴル語である。宗教は、社会主義時代は衰退していたが、1990 年代前半の民主化以降に復活している。1992 年の新憲法では信教の自由が保障されている。主な宗教はチベット仏教である。

(3) 最近の内政・社会動向⁵、ジェンダー政策と現状

モンゴルの政体は共和制である。1990年に、複数政党制を導入し、社会主義を事実上放棄した。国家元首は大統領であり、議会は一院制（国家大会議）である。直近の総選挙は2020年6月に行われ、第1党は人民党である。現在の大統領は2021年6月に、首相は2021年1月に就任した。2019年に、国家大会議で憲法改正案が審議され、同年10月に改正案が可決、2020年5月に改正憲法が施行された。改正憲法の主な項目は、1) 首相・内閣の権限強化、2) 行政と立法の分離明確化、3) 司法の独立の保障強化、4) 地方自治強化、である。

行政区分は、1特別行政区（ウランバートル市）と21県である。

「世界ジェンダー・ギャップ報告書2021」によると、モンゴルにおけるジェンダー平等の進展は、4分野のうち3分野で2016年の指標から順位が低下した。ジェンダー・ギャップ指標は69位（2006年は42位）、政治参加は116位（2006年は101位）であった。

表2-3 国会議員の数（年代別、男女別）

	合計			25-35歳			36-45歳			46歳以上		
	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女
2008	76	73	3	1	1	0	17	17	0	58	55	3
2012	76	65	11	3	3	0	25	21	4	48	41	7
2016	76	63	13	2	2	0	27	23	4	47	38	9
2020	76	62	13	1	1	0	23	18	5	51	43	8
2021	76	63	13	2	2	-	17	14	3	57	47	10

出所：表2-1と同じ

経済の参加については、世界平均より高い指標を記録している。ADBの分析報告書によると、ジェンダー平等への取り組みと差別の禁止に高いコミットメントがあり、モンゴル憲法、世界のベストプラクティスとされるジェンダー平等推進法、ジェンダー平等に関する国家プログラムにジェンダー平等の概念が取り入れられている⁶。しかし、同報告書の実態調査によると、住居の所有者を男女別で見ると、男性は女性の約2倍（男性51%、女性27%）、家畜関連の所有者率も男性の方が約2倍（男性33%、女性18%）であることが明らかとなり、モンゴルにおける女性の権

⁵ 外務省『基礎データ』（<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/mongolia/data.html#section1>）

⁶ ADB (2022) Women's Resilience in Mongolia, How Laws and Policies Promote Gender Equality in Climate Change and Disaster Risk Management

利と開発のためのジェンダー対応の法律や政策は、整備されているものの、まだジェンダー主流化されていないと結論づけている。

2-1-2 最近の経済動向

(1) 経済概況

WBの統計⁷によると、2021年の国民総生産（GDP）は約151億ドル、一人あたりでは4,535ドルであった。民主化以降、市場経済化に向けた構造改革を推進し順調に経済が発展してきたが、2008年の世界的金融危機の影響を受け、2009年にはマイナス成長となった（-1.3%）。その後、2010年に入り、鉱物資源分野の順調な発展、鉱物資源の国際相場の回復が内需拡大を後押ししたことにより、2010年の経済成長率は6.4%、2011年～2013年は10%を越える高い経済成長を続けた。しかし、資源ナショナリズムを背景とする制限的な対モンゴル投資政策により、外国投資が激減したほか、中国の景気減速や世界的な資源安の影響により主要産業の鉱業が不振となり、2015年の経済成長率は2.3%、2016年は1%まで落ち込んだ。2017年には国際通貨基金（IMF）との間で拡大信用供与措置（EFF）の受入れに合意し、2017年の成長率は5.3%に回復。2018年以降も順調に経済成長を続けてきたが、新型コロナウイルス感染症により大きな影響を受け、2020年の実質GDP成長率はマイナスとなった。2021年には、コロナ禍でも経済活動が徐々に回復し、石炭や銅などの輸出が増加したことなどに伴い、実質GDP成長率は1.4%を記録した。主要産業は鉱業、牧畜業、流通業、軽工業である。

(2) 労働力と失業率

2022年第1四半期の労働生産年齢人口は123万2,900人（労働力率は58.0%）であり、2021年の同時期より2万人（0.9%）増加した⁸。生産年齢人口の増加に伴い、就労者の数も112万8,400人に増加し（前年の同時期より7.0%の増加）、この内男性は53.4%、女性は46.6%である。失業者は、10万4,400人（失業率は8.5%）に増加し（前年の同時期より3.2%の増加）し、この内男性は64.0%、女性は36.0%である。産業別就労人口は、農業が最も多く30万人（27%）、次いで流通業の13万5千人（12%）、軽工業の10万6千人（9.4%）、教育9万9千人（8.8%）、行政・軍・国防の7万6千人（6.7%）である。また、都市部の就労者数は75万3,800人（66.8%）であるのに対し、農村部の就労者数は37万4,600人（33.2%）である。特にウランバートル市は全就労者の43.3%が集中している。さらに、教育レベル毎の失業者の割合をみると、大学卒業程度が31.9%と最も高く、ついで技術・職業訓練学校程度

⁷ <https://data.worldbank.org/country/mongolia?view=chart>

⁸ NSO (2021) Mongolian Statistical Yearbook 2021

が 26.4%、高校卒業程度が 22.9% と続く。比較的高学歴者に失業者が多い状況である⁹。

モンゴルは季節による寒暖差が激しく厳しい気候条件にあるため、冬場の厳しい労働環境は、特に農業、建設業、鉱業において経済活動に影響を及ぼし、同産業での雇用は、第 2 四半期と第 3 四半期に臨時雇用が増加する傾向がある。

表 2-4 主要雇用指標

項目 (千人)	2021				2022	差	
	I	II	III	IV	I	前年同期	前期
労働力人口	1,156.1	1,207.0	1,226.8	1,226.5	1,232.9	76.9	6.4
内女性の数	542.4	561.4	582.5	583.6	563.4	21.0	-20.2
就業者数	1,054.9	1,105.7	1,135.9	1,127.1	1,128.4	73.5	1.3
内女性の数	501.1	513.1	539.6	540.3	525.7	24.6	-14.6
時間関連不完全就業人口	6.3	2.8	8.3	6.8	4.0	-2.3	-2.8
内女性の数	2.8	1.2	3.7	3.9	1.4	-1.4	-2.5
失業者数	101.2	101.3	90.9	99.4	104.4	3.2	5.0
内女性の数	41.3	48.3	42.9	43.3	37.6	-3.7	-5.7
非労働力人口	949.7	917.0	893.8	878.2	892.8	-56.9	14.6
内女性の数	588.0	579.5	569.4	541.5	555.3	-32.7	13.8
潜在労働力人口	108.8	71.8	54.2	45.1	46.5	-62.3	1.4
内女性の数	54.8	38.1	30.1	20.5	23.7	-31.1	3.2
未活用労働人口	216.3	175.8	153.4	151.3	155.0	-61.3	3.7
内女性の数	98.9	87.6	76.8	67.7	62.7	-36.2	-5.0

出所：MLSP, RILSP, WB (2022) Labor Market Bulletin 2022, I Quarter

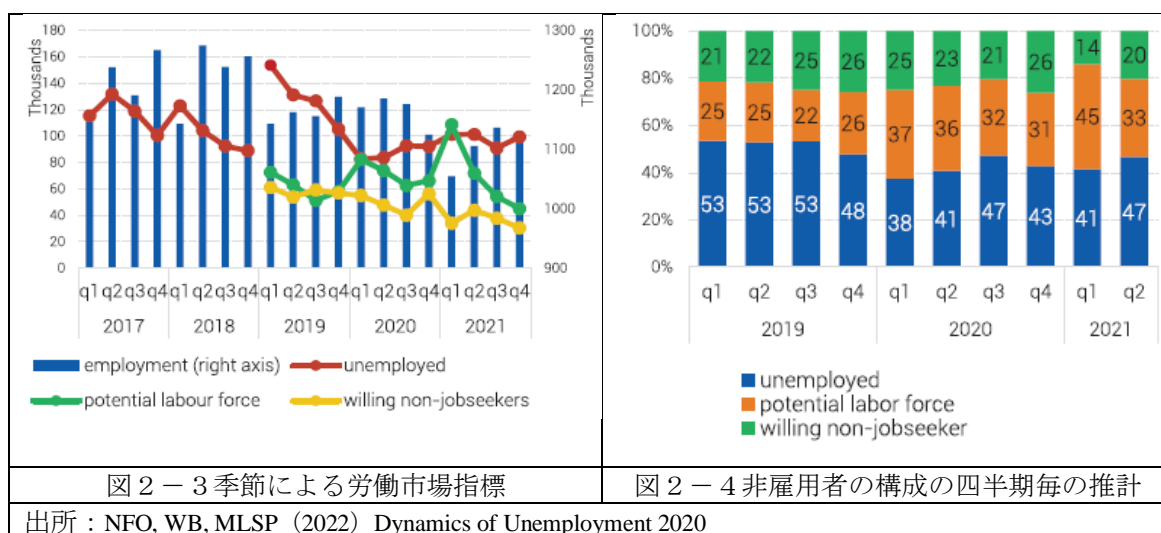
表 2-5 失業者数

項目 (千人)	2021				2022	差	
	I	II	III	IV	I	前年同期	前期
合計	101.2	101.3	90.9	99.4	104.4	3.3	5.0
男女							
男性	59.8	52.9	48.0	56.1	66.8	7.0	10.8
女性	41.3	48.3	42.9	43.3	37.6	-3.7	-5.7
年齢							
15-24	24.9	17.6	18.8	17.9	18.6	-6.4	0.6
25-34	35.7	35.4	26.0	29.8	32.4	-3.2	2.6
35-44	20.8	23.4	24.5	25.1	31.9	11.1	6.8
45-54	15.3	23.2	18.0	20.6	17.1	1.8	-3.5
55+	4.5	1.7	3.5	5.9	4.4	-0.1	-1.5
地域							
Western	17.6	19.1	13.4	12.2	20.4	2.8	8.2
Khangai	13.9	14.6	24.5	27.2	21.4	7.5	-5.8
Central	18.1	17.6	19.1	18.5	13.7	-4.4	-4.8
Eastern	5.2	4.4	2.4	4.9	3.8	-1.4	-1.1
Ulaanbaatar	46.4	45.5	31.5	36.7	45.2	-1.2	8.5

出所：表 2-4 に同じ

⁹ 同上

コロナ禍の2020年の失業率は緩やかに上昇したが、潜在的な労働力人口はパンデミック開始以来の高い水準で推移している。これらの傾向は、一時的な業務停止や労働時間の短縮が行われたために求職活動が制限されたためと分析される。非雇用者の構成は、失業が最大要因ではあるが、潜在的な労働力の相対的な寄与度が2020年以降増加している¹⁰。



出所：NFO, WB, MLSP (2022) Dynamics of Unemployment 2020

2-1-3 社会保障に関する行政

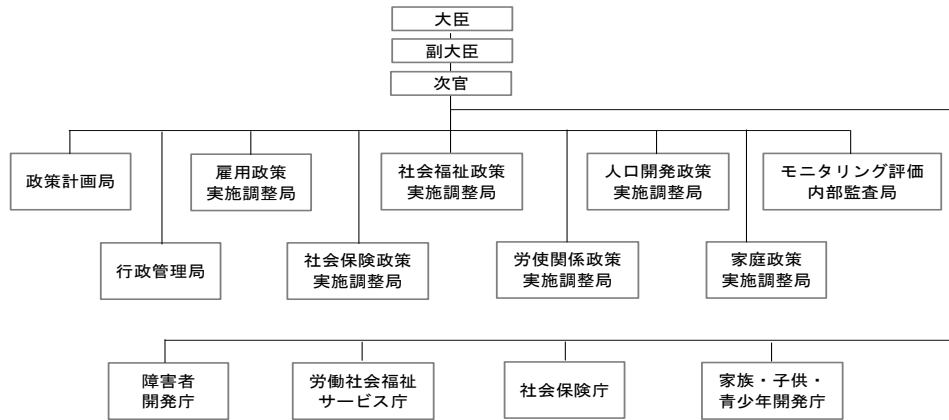
(1) 労働社会保障省

モンゴルでは、MLSP が社会保障行政全般を統括している。2022 年の内閣決議により現在の組織体制は図 2-5 の通りである。これまで MLSP の管轄であった長期の職業訓練に係る政策・実施調整は、モンゴル教育科学省が主管することになった。MLSP の職員数は 119 名である。本件と関係の深い部署は次の通りである。

- ・ 政策計画局：福祉政策を中心とする政策・計画策定部署。後述する、ADB の生活困窮者支援プログラム (Mongolia Graduation Pilot Program、以下 Graduation Pilot Program) の MLSP 側担当局である。
- ・ 雇用政策実施調整局：雇用政策の策定、雇用促進プログラムの計画・実施調整主管局。後述する WB の雇用促進プログラムの MLSP 側担当局である。
- ・ 社会福祉政策実施調整局：生活困窮者支援を含む、福祉手当・サービスの計画・実施調整主管局。2022 年に改正予定の社会福祉法の草案作成、改正後の規定案作成を中心に担当する部局である。

¹⁰ NSO, WB, MLSP (2022) Dynamics of Unemployment 2020。潜在的な労働力人口に着目し、非雇用の理由を分析して異なる労働市場間の個人の短期的な移動パターン化することで、求職者の期待や選考、雇用の障壁を分析。障壁を克服するための雇用機関の役割、雇用のための訓練活動への参加、個人の雇用適性向上のための研修活動への参加意欲について考察をしている。

- ・ 人口開発政策実施調整局：障害者政策、障害者の就労を含む全般的な支援サービスの計画実施主管部局である。

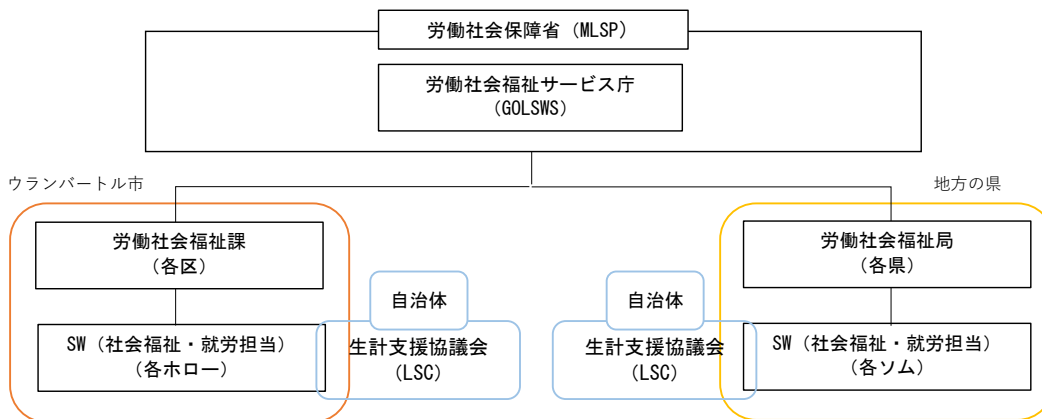


出所：MLSP 資料より調査団作成

図 2-5 MLSP と関連部署の組織図

(2) 労働社会福祉サービス庁（General Office for Labor and Social Welfare Services: GOLSW）及び傘下の地方事務所と自治体

MLSP の実施機関の 1 つとして、労働社会福祉サービス庁が設置され、社会福祉と雇用支援サービスを実施している。モンゴルの 1 特別行政区（ウランバートル市）と 21 県の全てに地区事務所（Labor and Welfare Service Office: LWSO）を持つ。さらに、ウランバートル市内の 9 つの郡（District）と郡下の全 171 ホロー（khoroo）と、21 県内の全 330 ソム（soum）に職員を配置している¹¹。ホローとソムに配置される職員は、通常、自治体の役所の中に席を設けて業務に従事している。



出所：MLSP/GOLSW のヒアリングから調査団作成

図 2-6 GOLSW と地区事務所、ホロー・ソムの体制図

¹¹ ホローとソムの数は、NSO (2021) Mongolian Statistical Year Book 2021 による

GOLSWWS には、大学でソーシャルワーカーの資格を取得した職員が一定人数いる¹²。法律や教員資格等を持つ職員が、入職後にソーシャルワーカーの研修を受けて、資格を取るケースもある¹³。ソーシャルワーカーの研修は GOLSWWS が管轄している。住民の最も近くのホテルとソムで支援サービスに従事する職員は、ソーシャルワーカーの資格を有するものが多くいることから、ホテル及びソムに配置される職員は総じて「ソーシャルワーカー」と呼ばれるのが慣例となっている¹⁴。政府の規定では、各ホテル及びソムに職員を 2 名配置することになっているが、人員不足のため、1 名しか配置できていないホテル及びソムが存在するのが現状である。GOLSWWS には、福祉担当と雇用担当の部署がそれぞれ設置されているが、職員が 1 名しか配置されていないホテル及びソムでは、配置された 1 人の職員が福祉と雇用の両方の窓口業務を担当している状況である。

また、関連自治体には、同じく福祉サービスを実施する職員が勤務しており、ソーシャルワーカーの資格を持つ職員が多くいる。このため、GOLSWWS の職員と自治体の福祉サービス担当職員が混同されて、同じ「ソーシャルワーカー」と呼ばれていることもある。しかし、両者の役割は明確に違いがある。GOLSWWS の職員は、MLSP の所管となる社会福祉法や雇用促進法に規定されているサービスを提供する。一方、自治体職員の職員（多くはソーシャルワーカーの資格を持つ職員）は、MLSP が主管する福祉・雇用サービスは行わず、自治体が所管する家庭内暴力やジェンダーベース暴力などからの保護・支援、児童保護を担当している。両者にはこのような明確な役割の違いがあり、通常業務において共同で業務を実施することはない。MLSP と GOLSWWS 及び LWSO の職員数と 2021 年の事業予算は次の通り。

表 2-6 GOLSWWS と下部事務所の職員数と年間予算（2021 年）

	機関名	職員数（人）	年間事業予算 (MNT 百万)
1	MLSP 全体	119	5,394.7
	内、政策計画局	13	-
	雇用政策実施調整局	16	-
	社会福祉政策実施調整局	7	-
	人口開発政策実施調整局	10	-
2	GOLSWWS	67	1,914.8
3	ウランバートル市内 9 区の LWSO、9 区内の ホテルの労働福祉担当室	479	7,066.4
4	21 県の LWSO、21 県内のソムの労働福祉担当室	1,068 (内 SW は 411 人)	18,138.6

出所：MLSP 提供資料より調査団作成

¹²大卒採用時は、全体採用人数の 12.7%は SW という規定がある（GOLSWWS のヒアリングによる）

¹³ GOLSWWS 及び地区事務所からのヒアリングによる

¹⁴ GOLSDWS の地区事務所からのヒアリングによる

しかしながら、GOLSWs の職員が福祉手当の支給対象の世帯を訪問する時には、関連自治体から各世帯の最新状況を得ていることが明らかになった。この背景として、福祉手当の対象者の情報更新、最新情報の把握を GOLSWs が行えていないことがある。これに対し自治体では、移転・転出住民の登録、出生届・死亡届等の登録を担っており、より新しい情報を有している状況である。

さらに特筆すべきは、自治体にある生計支援協議会（Livelihood Support Council: LSC）である。福祉手当・サービスを必要な世帯・者に行き渡すことが任務である。今回ヒアリングをしたウランバートル市ソングノハイルハン区の事例では、ホロー毎に LSC がある。LSC のメンバーは 7 名で（内 6 名が女性）、区長（自治体の首長）が推薦し、区議会で承認を得る。7 名の構成は、住民代表 2 名、NGO 代表 2 名、残りの 3 名は、ホローの自治体と LWSO の SW である。メンバー構成は、ウランバートル市内の他の区でもほぼ同様とのことである。住民代表の 1 名がグループ長であり、地域を良く知り対人関係の上手い人が推薦される。グループ長は公務員ではなく、区長と簡易契約を結び、100～300 世帯を受け持つ。SW の 1 人は協議会の事務局長という立場である（ヒアリングを行った SW はこの事務局長であった）。協議会のメンバーは、受け持ち世帯を家庭訪問して、福祉手当・サービスの支給対象かどうかを評価する。評価基準は区の中では同じものを使用している。最終的な審査は、区・県の LWSO が行っている。

2-2 モンゴルの開発政策における生活困窮者支援及び雇用支援の位置づけ

2-2-1 開発政策における位置づけ

生活困窮者の就労支援は、2020 年に策定されたモンゴルの長期開発政策「ビジョン 2050」の 9 つの上位目標のうち、特に「ゴール 2. 人間開発」、「ゴール 3. 生活の質と中間層」、「ゴール 4. 経済」、「ゴール 7. 安全かつ安心できる社会」の 4 つに大きく関わる重要な課題である。

「ビジョン 2050」からの該当箇所の抜粋

ゴール 2 人間開発：質の良い生活が保障された社会福祉、幸福で安心して暮らせる環境、質の高い教育へのアクセス可能な社会づくり、健康的なモンゴル人を目指す。

ゴール 3 生活の質と中間層：就労支援を通じて家計所得の向上、適切な住宅でのクリエイティブかつアクティブな家庭づくり、自営業及び企業家に向けた適切な環境づくり。

ゴール 4 経済：実質的な経済成長の恩恵を国民全員が受けられる、中間層の人口比率が高い、低貧困率の実現、自給自足で、輸出志向の産業構造と、投資資金及び財力のある多角的経済構造を目指す。

ゴール 7 安全かつ安心できる社会：国防力の強化、人権と権利、社会的秩序、国民安全、防災取組を通じて、社会的安全保障を実現する。

2-2-2 関連法の改定と労働社会保障省の戦略文書

上記の「ビジョン 2050」の目標を達成するため、「福祉から就労へ」と政策転換をさらに進めるべく、関連法の改定による社会保障システムの強化が進められている。具体的には、社会福祉法の改正によって、生活困窮者に就労準備支援を含む自立支援を提供する。さらに、雇用促進法の改正によって、これまで求職者を対象に行っていた就労支援を、福祉手当を受給し求職していない人等も対象に支援を強化することになる。

労働社会保障省の「労働・社会保障部門の戦略文書 2021~2024」には、同戦略期間の計画として、労働部門と社会保障部門の活動を調整し、安定した人口増加の確保、生産的な雇用確保への対応の改善、社会保障サービスの開発を通じて、開発動向及び社会的ニーズに従った雇用及び社会的保護分野の取組強化が謳われている。このために、社会保障制度の改善、福祉サービスの合理化、アクセシビリティの改善を行い、市民にスキルを提供して、雇用の提供・雇用機会の増強、そして、「福祉から就労へ」の移行政策を強化することが明記されている。

2-3 我が国の協力量針との関連

我が国の対モンゴル国国別開発協力量針では、「健全なマクロ経済の実現に向けたガバナンス強化」を重点分野（中目標）として掲げ、経済・財政上の困難を克服し、経済の中長期的な成長・安定化を図っている。JICA 国別分析ペーパーにおいては、「インクルーシブな社会の実現」を重点分野として掲げ、包摂性のある社会の実現に向け、基礎的社会サービス向上の取り組みを強化することが挙げられており、本事業はこれらの開発重点分野に合致している。

また、JICA の課題別事業戦略（社会保障・障害と開発）（以下、当該 JGA）においては、脆弱層の生活を保障するためには、全ての人が安心してやりがいをもって働くこと（ディーセントワーク）ができる雇用・労働環境づくりを進める必要があることが明示されている。本事業は、生活困窮世帯・者が雇用に繋がるために必要な就労準備の支援を行い、一般就労に繋がる前段階における訓練の場として企業等の協力により中間的就労を推進するものであり、雇用・労働環境の整備推進という、当該 JGA とも整合性がある。

2-4 モンゴルの生活困窮者支援及び雇用支援の現状

2-4-1 モンゴルの社会福祉サービスの概要と実績

(1) 主な支援サービスの内容

MLSPが主管する社会福祉サービスは、社会福祉に関する以下の6つの関連法に規定される現金給付や支援サービスである（表2-7）。これらのサービスは、12分

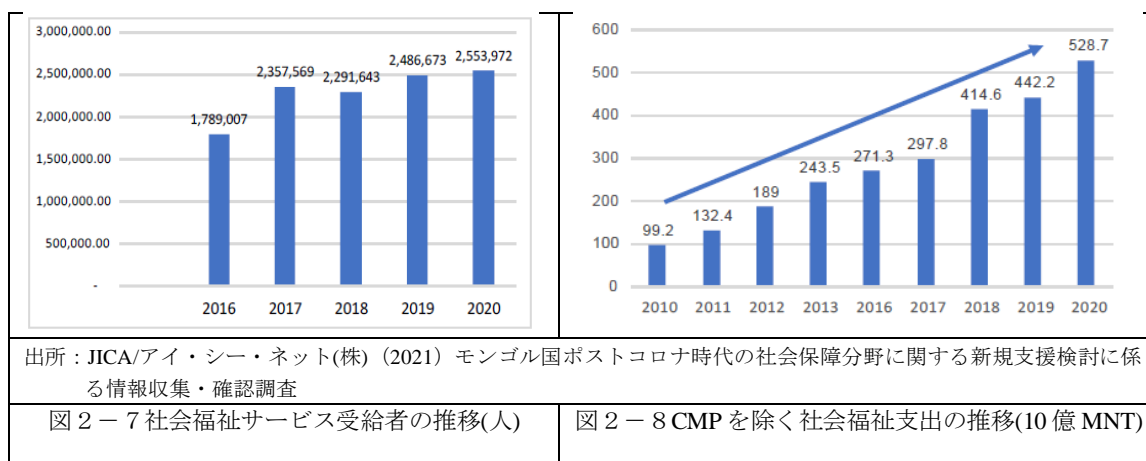
類され、現在は72のサービスがあり、社会福祉サービスの乱立と言われる一因となっている。社会福祉サービス受給者（複数のサービス受給者を含む）の累計は、増加傾向を続けており、2020年には250万人を超えた（図2-7）。複数のサービスの受給者の重複を除いた2020年の受給者数は、約210万人、モンゴルの人口の62%を占める¹⁵。

これらの現金給付やサービスの中で、現時点で本事業に関連深いと考えられるのは、社会福祉法で規定されている各種の現金給付と福祉サービスである。これらの支援を受けている世帯・者が、本事業の中心的な支援対象となることが想定される。

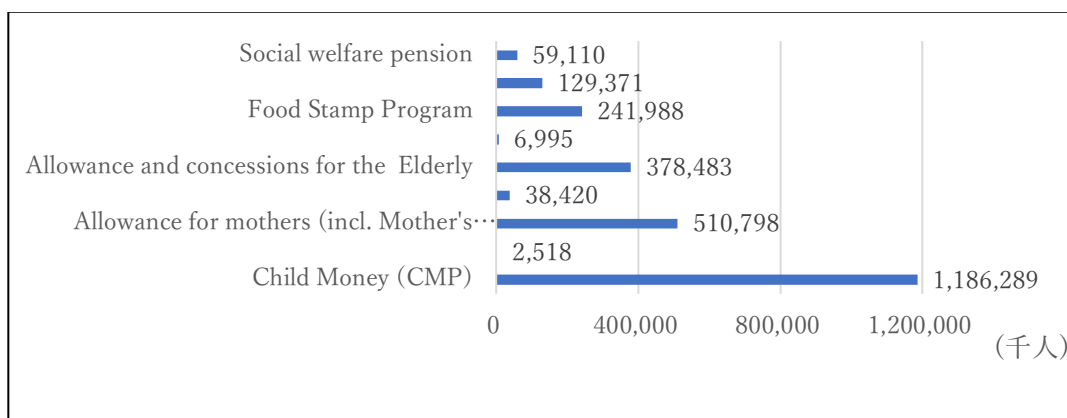
表2-7 MLSPが主管する福祉関連手当とサービス

	関連福祉関連6法	主な手当・サービス
1	社会福祉法	給付金（社会福祉年金、社会福祉給付、介護手当、児童手当、フードスタンププログラム(Food Stamp Program: FSP)、特別給付金、等）、社会福祉サービス（公衆参加型福祉サービス、対象別養護サービス、社会開発サービス、教育支援サービス、保健支援サービス、等）
2	高齢者法	高齢者手当、器具等の支援、等
3	障害者権利法	障害者へのサービス、割引サービス、器具等の支援、等
4	多くの子どもを産んだ母親への奨励法	奨励金（毎年）、等
5	名誉高齢者への手当・サービス関連法	名誉高齢者手当、割引サービス、等
6	母親または多くの子どもを持つ片親への給付金法	給付金、等

出所：MLSP (2020) 福祉社会保障関連法規業務マニュアルより調査団作成



¹⁵ MLSP 提供資料。2つ以上のサービスを受給している場合は重複を差し引いた数。受給者の延べ人数は250万人を超えていることから、約40万人は複数のサービスを受けている。



出所：GOLSWWS資料（2021）より調査団作成

図 2 - 9 社会福祉サービスの受給者数（2020）

表 2 - 8 主な社会福祉サービスの支出（10 億 MNT）

	サービス名	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1	Social Welfare Pension	89.00	88.60	97.90	111.60	162.80	184.40
2	Social Welfare Benefits	57.38	61.34	72.83	86.49	110.71	NA
3	Allowance for mothers (inc. Mother's Glory Program)	67.10	65.60	136.40	136.90	134.30	NA
4	Child Money (CMP)	218.80	257.60	209.00	229.60	1053.00	1455.20
5	Community-based social welfare services	1.70	2.40	3.60	1.70	1.40	2.10
6	Allowances and concessions for the Elderly	24.20	44.80	50.00	52.00	51.00	NA
7	Services to the Elderly	—	—	0.63	0.28	—	NA
8	Benefits of the Elderly with state merits	4.70	4.60	5.10	5.20	5.10	4.40
9	Allowances for the disabled	9.70	9.60	11.10	11.50	10.70	NA
10	Food stamp	16.70	19.90	36.20	35.80	52.50	31.00
11	Others	0.83	0.87	1.59	1.18	—	1581.70
	合計（CMPを含む）	490.11	555.31	624.35	672.25	1581.51	NA
	合計（CMPを除く）	271.31	297.71	415.35	442.65	528.51	NA
	GDPに占める社会福祉サービスの割合(CMPを含む)	2	2	1.9	1.8	4.3	NA
	GDPに占める社会福祉サービスの割合(CMPを除く)	1.1	1.1	1.3	1.2	1.4	NA
	貧困率	29.6	—	28.4	—	27.8	—

出所：MLSP 資料より調査団作成

(2) Food Stamp Program: FSP について

社会福祉法による手当の中で、FSP は、資力テスト（Proxy means-testing: PMT）に基づいて支援対象の資格が付与されている。基本的な食糧品を購入するためのバウチャーを配給する形式である。大人一人につき 16,000MNT、子どもは 8,000MNT が毎月支給される。モンゴルでは日本の生活保護に該当する生活困窮者への現金給付手当はないことから、資力テストに基づいて生活困窮世帯・者を広く対象とする手当として国民に良く知られている。後述する ADB の起業を通じた生活困窮者自立支援・就労支援プロジェクト¹⁶（以下、ADB の Graduation

¹⁶ 正式名は、Second Shock-Responsive Social Protection Project(2021 年 7 月～2023 年 12 月)

Pilot Program) では、FSP の受給者を主な支援対象としている。社会福祉サービス全体の支出額に占める FSP の割合は、2016 年から 2020 年までに、6%から 10%まで上昇した。上昇理由の一つは、コロナ禍への対応として、2020 年 5 月から特定の貧困層を対象に毎月の FSP の支給額を増額したことがある。FSP の受給者の中には、生産年齢者が多く含まれている。本調査で MLSP から入手した資料によると、2019 年には FSP 全受給者 24 万人の内の 46%が、2020 年には 26 万人の内の 42%が、生産年齢者であることが判明した。また、FSP の PMT による資格付与は、定期的に見直しされることになっているが、PMT の根拠となる世帯調査は 2017 年以降実施されておらず、当時の資格付与がそのまま継続されている状況である¹⁷。このような問題点の指摘を踏まえ、政府は、FSP 受給資格の見直しを行い、対象者が生産年齢である場合は、求職活動や研修等への参加などを義務付けることとした。この取り組みによって、2021 年の FSP 受給者は、17 万人弱にまで減少し、生産年齢層の割合も 37%に減少している。FSP の支出実績も、2020 年の 520 億 MNT から 2021 年には 310 億 MNT まで大きく減額した。

表 2-9 は、2019 年から 2021 年までの FSP 受給実績額と受給者数の推移である。2020 年に実績額、受給者数とも大幅に増加したが、2021 年にはどちらも 2019 年の数値以下に下がっている。また、この表からは、ウランバートル市内の FSP 受給者及び受給実績は全体の約 3 割であり、地方部の受給者・受給実績額はウランバートル市の 2 倍以上であることが明らかである。同時に、直近 3 年間では、ウランバートル市内の FSP 受給者及び受給実績額の割合は上昇していることがわかる。

表 2-9 FSP 支給実績と受給者、及びそれぞれに占めるウランバートル市の割合

	2019	2020	2021
FSP支給実績額合計 (MNT)	35,810,091	55,451,589	30,966,019
内UB支給実績額	11,373,601	18,261,994	10,655,922
UBの支給実績額の割合(%)	32%	33%	34%
FSP受給者数合計 (数)	242,349	264,422	167,280
内UB受給者数	80,355	89,816	59,556
UB受給者数の割合(%)	33%	34%	36%

出所：MLSP からの提供資料をもとに調査団作成

¹⁷ MLSP からのヒアリングによると、次の世帯調査は、2022 年後半か 2023 年に予定されている。

ADBは、後述するMLSPへの技術協力プロジェクトの一環として、FSPの受給者の実態調査を外部委託によって実施している¹⁸。この報告書では、FSPの受給者に対し、FSP受給者の学歴やこれまでの就業履歴、現在の就業状況、求職状況、職業訓練の機会・ニーズ、FSPの受給状況、保険料の支払い状況、賃金、求職活動をしない理由、雇用機会改善のための提案、等について調査を行い、結果と提言をまとめている。本事業に特に有用と考えられるものは次の通りである。支援対象者像の理解や雇用促進支援を行う際の留意点の参考になる。

ADB「Food Stamps and Employment Service」(2022a)の調査結果と提言（抜粋）

FSPの給付を受けている世帯の大多数は、貧困層または極貧層である。FSP世帯は、子供の多い大家族であることが多く、また、障害者の割合も高い（生産年齢層で一般人口の3倍）。

生産年齢でFSPの給付を受けている層の失業率は、生産年齢全体に占める失業率に比べて非常に高い。これは資格やスキルの低さ、健康問題、介護の責任などが主な原因である。

FSP受給者は一般的に仕事を探しているが、スキルの格差から見つけることが困難である。非受給者より長時間労働になりがちで、不安定な条件下で働くことになる。

FSP受給者が労働意欲を減退させる証拠はない。2011年から2013年にかけて、FSPを受給し始めた後、就労する人の割合が大幅に増加した。

生活保護への依存が広く認識されているのに反して、証拠が示しているのは永久に、あるいは非常に長くFSPにとどまることはない。2013年4月にFSPを受給している人のうち、2021年9月にまだ受給していた人は3分の1以下である。

FSPの給付水準は低く、受給者の支出全体に占める割合はごくわずかである。2018年、FSPがカバーしていたのは、貧困世帯の総消費支出の6%を占めているに過ぎない。

FSP受益者は雇用サービスを必要とし、利用している。しかし、これらのサービスは成功が保証されていないため、仕事のオファーを受けなかったことを理由に給付を差し控えることは不適切である。MLSPは、次のことをより確実にすることができる。雇用事務所への登録の仕方や、内定を得るために直面する制約を理解するために、人々がハローワークに登録する方法を知ってもらい、内定を受ける際に直面する制約を理解するために、努力する必要がある。

内定を（自発的に¹⁹）受けなかったり、雇用事務所に登録しなかった場合、FSPを取り消すことは、生活困窮者に害を及ぼす恐れがある。

MLSPは雇用サービスや職業紹介を引き続き促進すべきであるが、雇用条件と時間制限の両方を再考すべきである。

雇用サービスをより効果的にするために、MLSPは以下を行うことができる。資格やスキルの低いFSP受益者に専用のサポートを提供する。ソーシャルワーカーと雇用事務所のスタッフ間、および雇用者と雇用事務所間の情報共有を強化する。FSP受益者の仕事のオファーへの承諾、仕事の期間、仕事をやめた理由などに関するデータを改善し、より良い訓練コースの設計や労働市場のモニタリングの改善に役立てる。

出所：ADB (2022a前掲)

¹⁸ ADB (2022a) Technical Assistance Consultant's Report, Mongolia: Building Capacity for an Effective Social Welfare System, Food Stamps and Employment Services (Prepared by Oxford Policy Management, Research Institute of Labor and Social Protection, and Population Teaching Research Center for the Ministry of Labor and Social Protection)

¹⁹ 「自発的に」は、翻訳時の補記である

(3) 児童手当 (Child Money Program: CMP) について

社会福祉サービスの中で、最大の受給者と支出額であるCMPは、18歳以下の全ての子どもに対して毎月2万MNT)の現金給付が行われている²⁰。CMPの支出金額は、2020年には社会福祉サービス全体金額の65%以上を占めていた(前掲の表2-8)。しかしながら、子どもは未来の資源であり福祉ではない、人口増加を支援することは福祉とは別と定義され、「未来遺産機構」が新設され、CMPは2020年から大蔵省管轄となりMLSPの社会福祉サービスから除外された。この変更によりMLSP主管の社会福祉サービスの予算は大幅に減額した²¹。

(4) 社会福祉法の改正

社会福祉法は、2012年以来改正されていないが、今年の秋国会中(会期は2023年7月まで)での改正が期待されている²²。これまでもSWの標準的な職務として就労支援は含まれてはいたが、ほとんど行われていないのが実態であった²³。今回の法改正で、支援対象を個人から世帯全体としてより包括的な支援を行うこと、生活困窮世帯・者を福祉から安定した生活に移行させるための長期的な総合サービス(就労準備サービスを含む)を行うこと、が規定される予定である。実施体制は、NGO等の外部機関に委託し、自治体との連携を強化する。これまでも、障害者や高齢者の支援はNGOを活用していたが、今後は、規模の大きいNGOに委託してそのNGOが地方のNGOの能力強化をしながら連携して実施していくことが想定されている。全国的なNGOの組織候補は、ADBのGraduation Pilot Programではモンゴル赤十字と連携している。このような実施体制にすることで、地方の組織が育成され、地方の雇用促進にも繋がると期待されている。

さらに法改正によって、NGOへの委託内容も広がる予定である。例えば、生活困窮者への手当の支給(支給事務部分のみ)、カウンセリング、世帯支援、就労支援は委託して良いとされている。他方、これまで福祉サービスで実施されていた健康問題、例えば障害者への義足等の支援、妊婦手当などは、保健省に管轄が移管される予定である。GOLSWSの所掌業務が減少し、本来の福祉サービスに専念する余裕が出ると期待されている。

²⁰ コロナ対策で2020年4月より毎月10万MNTが支給されている。この特別措置は2022年12月まで継続することが確定し、2023年については審議中とのことであった(MLSPからのヒアリング)

²¹ GOLSWSのヒアリングでは、予算は4分の1程度に、1.8兆から483 billion MNTまで減額したとのことであった。

²² 今年MLSPの労働大臣が交代となり、新大臣の承認のもと11月中旬に法案を提出する予定とのことであった。しかし本調査の現地調査中の10月後半に、大臣が突然辞任することとなり、法案の提出は遅れる可能性が高まっている。

²³ ソーシャルワーカーの業務負担の標準的規範(2009)より

2-4-2 モンゴルの雇用促進サービスの概要と実績

(1) 主な支援サービスの内容

MLSPは雇用促進プログラム（Employment Promotion Program: EPP）を改正し、7つのサブプログラムからなる新たなプログラムを2022年から2年間の予定で実施している。サブプログラムの概要を表2-10に示す。全てのサブプログラムは、支援対象候補者に対し労働能力評価（プロファイリング）を行い、各個人の特徴やニーズを明確にしたうえで支援する。労働能力評価は、UNDPの支援を受けてMLSPが作成し運用が開始されている²⁴²⁵。成果指標として6か月以上の就労の定着が設定されており、それを確認するための追跡調査と報告書の作成が規定されている。

表2-10 雇用促進プログラムの7つのサブプログラムの概要

	プログラム名	目的	対象者
1	雇用準備プログラム	雇用準備のための研修、教室・現場での職業訓練等を提供し、就労環境に慣れてもらうことで雇用を促進する。社会責任に取り組む雇用主を選定し、対象者に仕事を提供することで雇用を促進する。	社会福祉サービス・支援が不可欠な家庭の生産年齢かつ労働能力のある者、刑務所を出所した者、生産年齢になって児童養護施設を出た者、退学した学生、6か月以上就職活動を行っている者
2	事業者支援プログラム	パンデミックからの事業活動復活のための資金的支援及び非資金的支援を行い、雇用創出・維持・保護を提供する。	個人：失業者、自営業者、 世帯：田舎、地方への移住を希望する遊牧民家族、家畜のない・少ない家族、小規模事業者、共同組合事業者
3	若者の就労支援プログラム	若者の一般的な雇用促進。事業経営・自己雇用、創造的で革新的なアイデア、イニシアチブを支援する。	15~34歳の無職・失業者で積極的に就職活動を行っている者 専門教育機関の学生及び卒業後3年経過した者、大学生で就職経験のない求職者
4	障害者の就労支援プログラム	障害者の就業、個人での生産・サービスを行う支援	認定された障害者、障害を持つ家族メンバーをケアする者 障害者に仕事を提供した雇用主、NGO
5	高齢者の就労支援プログラム	シニア専門家（高齢者）の労働参加を促進し、データベースを構築する。高齢者の知識・経験を次世代・後継者に受け継がせる。	データベースに登録した定年年齢のシニア専門家、自営業・家族経営を目的とする高齢者、 高齢者の権利保護活動を行うNGO・協会
6	グリーン雇用プログラム	グリーン開発・公共事業への失業者の参加促進。	失業者・無職者、就職困難者、 地方自治体、専門協会・NGO
7	女性の就労支援プログラム	女性の就労機会の促進。労働市場への復帰支援、収入増加。	無職の女性、自宅で低年齢の子どもの世話をする女性、障害を持つ女性、自営業の女性、妊婦・乳幼児を持つ女性、家庭の収入アップを目指す女性、 専門の研修・訓練機関、雇用主となる企業・団体

出所：MLSP, 雇用促進プログラム 2022-2023 より調査団作成

²⁴ UNDP/EU, Support to employment creation in Mongolia (SECiM) (2016-2020)で試行が開始された

²⁵ プロファイリングのフォームは本報告書の添付資料を参照。質問事項は、どのようなスキルがあるか、コミュニケーション能力、自己表現力などがある。評価はA~Dの4段階で行い、Aは次の段階（就労支援）へ、Dは精神的な支援が必要となる（GOLSWSからのヒアリング）

7つのサブプログラムの実績を表2-11にまとめた。2022年は8月までの実績を示している。本事業で支援を予定している1雇用準備プログラムは、就労が困難である者や福祉サービスを受けて求職活動を行っていない者、何らかの理由で求職活動を行うのが困難な者の雇用準備支援が対象となる。このため、実績が示すように、サブプログラムの成果指標である支援を通じた就労率（雇用率）は他のサブプログラムより低くなる可能性は高い。

表2-11 雇用支援プログラムの内容と実績

№	№	プログラム名	2020年12月までの実績				2021年12月までの実績				2022年8月までの実績			
			参加者数	経費(百万MNT)	創出された雇用数	雇用数/参加者数(%)	参加者数	経費(百万MNT)	創出された雇用数	雇用数/参加者数(%)	参加者数	経費(百万MNT)	創出された雇用数	雇用数/参加者数(%)
1	1	雇用準備プログラム	2,587	200.0	265	10.2%	6,596	497.9	524	7.9%	7,874	432.9	502	6.4%
9	2	事業者支援プログラム									7,131	15,008.0	2,991	41.9%
5	3	若者の就労支援プログラム	2,637	1,158.7	202	7.7%	9,339	772.9	6,660	71.3%	7,467	524.6	2,167	29.0%
4	4	障害者の就労支援プログラム	2,844	3,376.9	1,089	38.3%	3,440	6,432.8	1,265	36.8%	2,504	6,211.9	983	39.3%
6	5	高齢者の就労支援プログラム	884	989.3	902	102.0%	941	1,216.7	978	103.9%	1,280	3,932.7	1,319	103.0%
10	6	グリーン雇用プログラム									11,012	3,440.3	10,447	94.9%
11	7	女性の就労支援プログラム									1,470	136.5	560	38.1%
2	8	遊牧民の就労支援プログラム	1,598	2,374.2	1,598	100.0%								
3	9	職場支援プログラム	18,577	9,759.6	15,032	80.9%								
7	10	児童保護者プロジェクト	233	239.1	233	100.0%	167	194.8	167	100.0%				
8	11	パンデミック時の事業者の活動回復のためのプログラム					19,324	9,859.9	13,404	69.4%				
		合計	29,360	18,097.8	19,321		39,807	18,974.9	22,998		38,738	29,686.9	18,969	

出所：MLSP 提供資料より調査団作成

(2) 「“Oroltsoo project” (Participation Project)」について

上記の雇用促進プログラム以外に、2021年8月より副大臣主導による若者を対象とした特別就労支援プログラム「“Oroltsoo project” (Participation Project)」が実施され、就職指導とカウンセリングが行われている。政府が進める e-Mongolia²⁶に直接参加希望登録ができ、2021年は2,400名が、2022年はこれまでに1,240名の登録があった。参加者には奨学金が支給される。登録条件は、18~34歳の学生以外の若者で、3か月以上仕事に就いていない者である。登録者の中から、GOLSWWSの区・県事務所が健康状態等を見て参加者を選考している。今期は350名が1つの研修場所に集まり、2週間集中して隔離された空間で意識改革を行った。引きこもりがちだ

²⁶ モンゴルの電子政府のプラットフォームの呼称。約60の行政機関が行政サービスを提供している。住民登録、出生届、e-tax、予防接種証明、運転免許証の申請等がオンラインで可能である。e-halamjは、e-Mongoliaと連結し社会福祉・サービスを提供している。社会保険料の納付等が可能である。ユーザー登録数は130万人を超えている(2022年11月アクセス)。

e-Mongoliaのweb: <https://e-mongolia.mn/home>

った若者が仲間と一緒に行動して、自己啓発を行うといったソフトの支援が重視されている。雇用政策実施調整局長からのヒアリングによると、このプログラムは一定の成果が出ているため、今後は年齢層を広げていく計画がある。同プログラムの評価は、上述した ADB の報告書に記載があり、FSP の受給者が同プログラムに参加して就労に繋がるケースが報告されている²⁷。

(3) 雇用促進法の改正

2022 年の秋国会では、雇用促進法の改正も予定されている。雇用政策実施調整局長からのヒアリングによると、法改正の目的は、外部委託をさらに活用すること、支援対象者の労働能力評価（プロファイリング）をもとに個別計画を作成し、求職者に提案していくことである。これまでは、求職者自身がこのような仕事をやりたいと意思表明することが求められていたが、今後は政府側から失業者・就労していない者に働きかけていくことが期待されている。

また、同法の改正によって、雇用に関する支援プログラムを MLSP が改定・新設していくことが可能になると期待されている²⁸。現行の雇用促進プログラムの中にある雇用準備プログラムは、既に試行的に実施されプロファイリングも実施されているが、プログラムの実施結果を評価してプログラムの改善に反映していくことを MLSP 主導で実施することが容易になると考えられる。

2-4-3 社会福祉サービス、雇用促進サービスの実施体制と外部委託

MLSP の実施機関である GOLSWs は、政策実施のための予算管理体制として、社会福祉機構、労働支援機構の 2 つに機構が分かれている。職員の配置も、どちらかの機構に配属されている。区・郡の地区事務所においても同様の状況ではあるが、職員の間ほとんどは社会福祉の業務に従事している。他方、ホロー・ソムにおいては、職員が 1 名しか配置されていないことが多く、この場合は、1 人で社会福祉と雇用促進サービスの両方を担当している。今回の調査でヒアリングしたウランバートル市内のホローに配置されている職員（ソーシャルワーカーの資格を持つ）も、福祉と就労の両方の業務を担当している。

ホロー・ソムに配置されている職員/ソーシャルワーカーは、社会福祉サービスの申請業務にかなりの時間を要している。オンライン申請が導入されているが、やり方がわからない申請者も多く、ホロー・ソムの事務所を訪れる申請者の対応に追われている状況がある。就労支援については、企業から地区事務所に届く求人情報を、担当地

²⁷ ADB (2022a 前掲)

²⁸ 雇用政策実施調整局長からのヒアリングによると、現在は MLSP の上位機関である雇用協議会が、雇用関連プログラムの策定・改正権限を有している。法改正後も、横断的な関係者を巻き込んで政府に政策提言するという本来任務は協議会に残る。

域の支援対象者に届けてはいるものの、カウンセリングや雇用準備支援は時間の制約から行われていない。

職員の代わりにサービス提供を行っているのが、認定された外部委託機関である。業務内容によって MLSP か GOLSWW が認定し、実施契約は区・県と取り交わすことが多い。GOLSWW からのヒアリングでは、GOLSWW が認定する事例として、福祉関係であれば公衆参加型福祉サービスとして、理学療法士や介護ヘルパー等、約 10 種のサービスを外部機関に委託している。業務内容によって委託費用が規定されており、実績に基づいて評価して支払いを行っている。今回入手した資料によると、福祉関係では 105 機関が認定されている。この内、ウランバートル市内にある機関は 38 機関である。サービスの種類は、理学療法やデイサービス、ヘルパーなどの介護ケア系が 7 割以上を占める。本事業で支援の対象となり得るカウンセリングや各種研修などのサービスを委託する機関は多くはない。

表 2-12 社会福祉サービスの外部委託機関 (2020 年)

	サービスの種類	機関数	予算(MNT)	支援対象数
1	研修	13	83,110,000	2,049
2	相談、アドバイス	7	21,850,000	528
3	理学療法サービス	41	516,733,725	3,400
4	デイサービス	21	105,212,700	1320
5	ヘルパーサービス	10	30,332,500	195
6	高齢者向けデイサービス	1	1,800,000	60
7	一時的保護サービス	4	42,921,500	80
8	一時的宿泊提供サービス	5	135,847,380	391
9	ホームレスの社会参加支援	3	62,643,500	204

出所：MLSP 資料より調査団作成

就労関係では、雇用関連共通サービスとして、職業の仲介やカウンセリングサービスを委託する組織として、全国で約 80 組織が認定されている。モンゴルの僻地で活動している機関が多いとのことであった。福祉と同様に、サービスに応じて費用が規定され、実績に応じて支払いが行われる。仲介サービスの場合は、就労した人数が成果となる。カウンセリングは支援者の数に応じた支払いになるが、仲介よりも報酬単価が低く設定されている。カウンセリングは、2016 年から開始したサービスであり、開始以来サービスを継続委託して信頼がおける機関もあるとのことであった。今回の調査では、外部委託機関に関する詳しい情報は得られなかったが、認定されている 80 機関中、50 機関以上は職業の仲介を行っている機関である。ウランバートル市内で就労支援の認定を受けている NGO からのヒアリングによると、区と委託契約をして、就労準備にかかる研修を実施しているが、就労に繋がったことによる報酬はないとのことであった。それでも、研修参加者の内 10% が就労に繋がると成功と見做されることから、研修中・研修後を通じてカウンセリングを行い、ボランティアで就労支援に取り

組んでいるということであった。GOLSWWS からのヒアリングでも、就労斡旋に比べるとカウンセリングの報酬単価は低く設定されているということである。同 NGO は就労支援についての政策提言も行っている。本採用の前段階としての中間的就労の導入、就職後の定着支援、女性の労働参加向上のための保育施設の建設などが提案された。

外部委託機関との契約は2年毎に取り交わしている。実績報告書を毎月作成して提出を義務化し、それに基づいて評価・実績払いをしている。2022年の委託費用の総額は9億 MNT であった。これまでに35の外部機関と契約を締結し、2億 MNT を支出した²⁹。NGO との契約は公示による。公示にはサービス内容と費用単価が示されている。支援人数は実績払いとなるため書かれていない。入札した NGO を2016年の規準に基づき区・県の地方事務所が審査し、GOLSWWS が最終決定している。

委託機関の実績報告は、福祉関係は区・県の地区事務所が確認し GOLSWWS が最終確認をする。他方、就労支援に関しては、直接 GOLSWWS に報告を上げている。

2-4-4 社会福祉サービス、雇用促進サービスの情報システム

GOLSWWS からのヒアリングによると、現在 GOLSWWS が活用している情報システムには以下の3つがある。行政の電子システムと連結して（例：保健省の障害情報等）、支援対象者かどうかの判定にも活用されている。

(1) e-halamj

社会福祉手当受給者のオンラインシステムである。サービスによって異なるが、対象者の基本情報として、個人 ID 番号、名前、住所、生年月日は共通情報として含まれている。2020年8月から使用が開始された。それまでは古いシステム

(WAIS) があったが、全て e-halamj に移行された。これまでのシステム開発にドナーは関わっておらず、MLSP の予算で実施している。システムの機能追加のためのコンサルタントは、ADB に依頼中しており、現在システム開発企業の選考を開始しようとしているところである。

(2) 統合世帯データベース (IHD)

世帯調査が実施された2017年から更新されていない。世帯の状態を知るためのものであり、世帯生活水準評価の元資料となる。調査手法はモンゴル統計局と MLSP で開発している。次期調査のための調査手法の改定は2020年に終了している。次の世帯調査は、2022年後半か2023年の実施が予定されている。福祉サービスの内容が改定される時に更新している情報もある。県と区の GOLSWWS の事務所で社会福祉サービスの申請を受け付ける時には、世帯情報を更新している。サービスの支援

²⁹ 単純計算では、1契約あたり約570万 MNT（2億 MNT で35NGO と契約）となる

対象者の最終審査は GOLSWS が行っている。いくつかの評価項目を入れると、自動的に点数が出る仕組みになっている。例えば、家畜の保有数によって点数が変わる。

(3) LMIS と e-job

就労支援の7つのサブプログラムを管理するシステムが LMIS (Labor Management Information System) であり、システムの改善と関連する人材育成を WB が実施している。2021年4月より、求人、求職、採用情報すべてが連動する総合システム「e-job」の運用が開始されている³⁰。求職者と人材を求める企業双方に情報が提供される。また、同システムは、GOLSWS の地方事務所のみならず、就労支援を行っている民間企業・団体にも提供されている。雇用支援に関する情報システムは韓国が支援しているが、現在は世銀とともに MLSP と開発を進めている。職業の仲介サービスの利用者は、男女、年齢で集計でき、毎月集計して統計局に報告している。Statistical Yearbook にも掲載されている。仲介による就職率は、4割程度になっているということであった。

2-4-5 モンゴルの生活困窮者支援及び就労支援の課題と改善方法

「福祉から就労へ」の政策転換に伴い、社会福祉サービスと雇用支援サービス、それぞれにおいて政策実施に向けた制度構築が進みつつあることが本調査を通じて明らかになった。

社会福祉サービスでは、社会福祉法の改正を見越して、生活困窮世帯・者を対象としたより長期的な支援が開始されつつある。この一環として、ADB の Graduation Pilot Program が進行中である。ADB の Graduation Pilot Program では、支援対象世帯を評価・特定し、家族開発計画書を策定する。計画書の作成は、SW が中心となり、支援対象世帯・者、支援実施を担当する外部委託機関 (NGO 等)、関連自治体とが連携して作成する。世帯の中の生産年齢にある者の中から、プログラムの支援を受けて就労を目指す者を特定し、就労に向けた継続的な支援を行う。同時に、世帯としての課題を特定・優先付けをして、課題解決のための支援を行う³¹。このような包括的な支援を、世帯を対象として実施することで、最終的に世帯としての生活向上を目指している。

就労支援においても、これまでは自発的に求職を行う者が支援対象であったが、社会福祉手当やサービスを受給して求職活動をしていない者も対象として、就労支援の

³⁰ LMIS が再設計された新しいプラットフォームが eJob である (世銀プロジェクト担当者からの情報)

³¹ 就労支援以外の世帯を対象として具体的な支援としては、健康問題のある家族がいる場合の対応方法の相談、解決のための医療機関や自治体等との連携。子どもが中退している場合の復学の支援、心理カウンセリング等が必要な場合の専門化への繋ぎ、など (MLSP からのヒアリング)

強化を図っている。雇用促進法の改正によって、外部委託機関の活用がさらに促進される予定である。

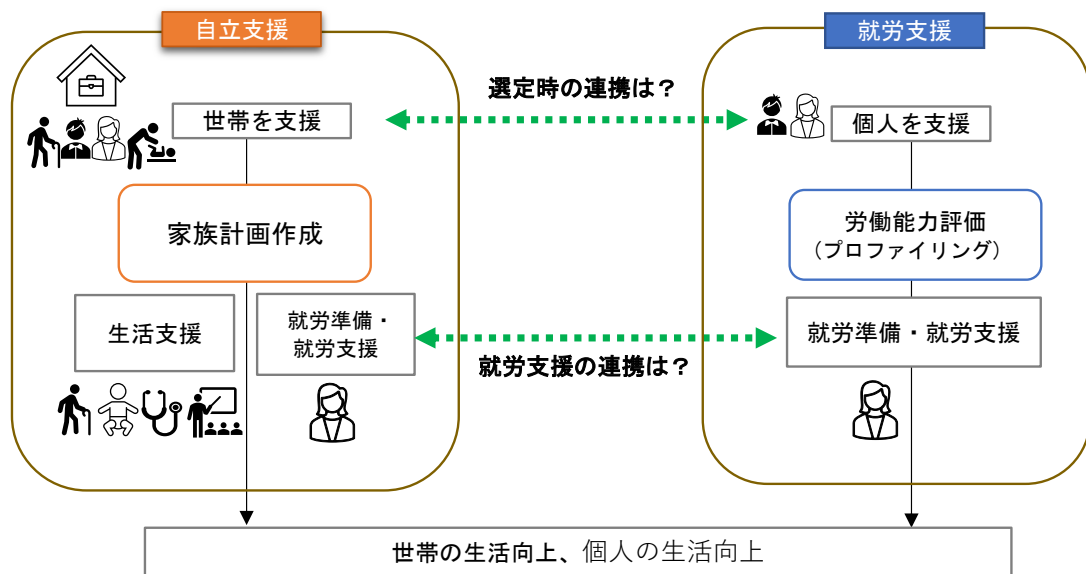
しかしながら、以下の3点において課題があると考えられる。

(1) 自立支援から就労までのシームレスな支援の仕組みの確立

社会福祉サービスと就労支援サービスにおいて、それぞれ制度構築が進み、試行的プログラムを実施しているが、双方のサービスの連携がまだ不十分である。例えば、FSP受給者は自立支援プログラムを通じて、就労準備・就労へと進んでいくことが期待されるが、就労支援で実施されている、“*Oroltsoo project*” (Participation Project)のことはほとんど知られていない³²。自立支援プログラムを通じて、就労準備が整った者に、就労支援で実施されているプログラムを紹介してそちらに繋いでいくという仕組みがまだ確立されていない。“*Oroltsoo project*” (Participation Project)は、今年の参加人数は予定の半数に留まっている。参加者の募集はオンラインが主流であり、自発的にアクセスしないと情報に届かない。現場のSWが地道に呼びかけを行っているケースもあるが、福祉サービスの対象者で求職の意欲を示していない支援者に対して、積極的な参加を呼びかけている状況は少ない。さらに、GOLSWWSからのヒアリングでは、就労斡旋に比べるとカウンセリングの報酬単価は低く設定されているということである。シームレスな支援を実現するためには、就労準備支援までの一人一人の対象者の状況に応じた個別支援が重要であり、カウンセリングを通じたコミュニケーションは欠かせないものである。就労支援におけるカウンセリングの重要性について、現場のみならず政策レベルの理解促進も検討が必要である。

自立支援から就労までのシームレスな支援の仕組みづくりには、日本の生活困窮者支援が参考となる。制度の紹介にとどまらず、どのような具体的な成果が出ているのか、成果が出ている要因は何か、モンゴルに取り入れる場合の留意点と具体的な導入方法の分析をMLSPと共にすることが肝要である。

³² ADB(2022a 前掲)



出所：調査団作成

図 2 - 1 0 現在の支援状況（イメージ図）

(2) 現場への管理能力のある人員配置、実施体制・連携の強化

ホロー・ソムでのシームレスな支援を実現するためには、現場の人員不足を解決する必要がある。前述したように、ホロー・ソムには職員を2名配置することになっているが、1名しか配置されていないホロー・ソムがあるのが現状である。さらに、これまでは申請のあった福祉手当・サービスの対応でほとんどの時間を取られており、丁寧な就労支援を担うことは困難な状況である。ADBの Graduation Pilot Program では、当初は GOLSWs 管轄の現場職員/SW の活用を想定していたが、現在は外部リソースをコーチとして活用している³³。前述した e-halamj が改善され、福祉手当・サービス関連業務の電子化がさらに進み、現場の職員/SW の業務が効率化されると、福祉手当・サービスに割かれていた時間を就労支援に活用できると期待されている。しかしながら、電子化の恩恵をすぐに受けられない現場の状況もあり、SW が就労支援にどのくらい時間を掛けられるかは継続した情報把握が必要である。MLSP の部局、および GOLSWs とその下の区・県レベルにある LWSO では、福祉と就労の部署が分かれている。日常業務の実施においてどの程度の連携が取られているかまでは本調査で明らかにならなかったが、今後は政策・計画策定レベルにお

³³ ADB からのヒアリングと質問票への回答による。コーチ研修を開催する際には、現場の SW と自治体の SW の参加を呼び掛けている

いても一層の連携を行うことで、自立から就労へのシームレスな支援ができやすい現場までの仕組みづくりを進めていく必要がある。

生活困窮世帯・者を対象に支援を行うためには、関連自治体との連携も不可欠である。前述したように、現場の職員/SW が福祉手当の支給対象の世帯を訪問する時には、関連自治体から各世帯の最新情報を得ている。自治体としての産業政策・企業誘致、生活困窮者への支援等も重要な情報となることから、関連自治体の連携強化も必要である。

また、人員を補うために、外部機関への委託が行われており、法改正によって外部委託が促進されると考えられる。しかし、MLSP からのヒアリングにあるように、全国規模で活動している NGO は非常に限られ、経験・知識のある組織も少ない。また、外部委託を管理するためには、現場の職員/SW と区・県の LWSO の職員/SW の能力向上も必要となる。

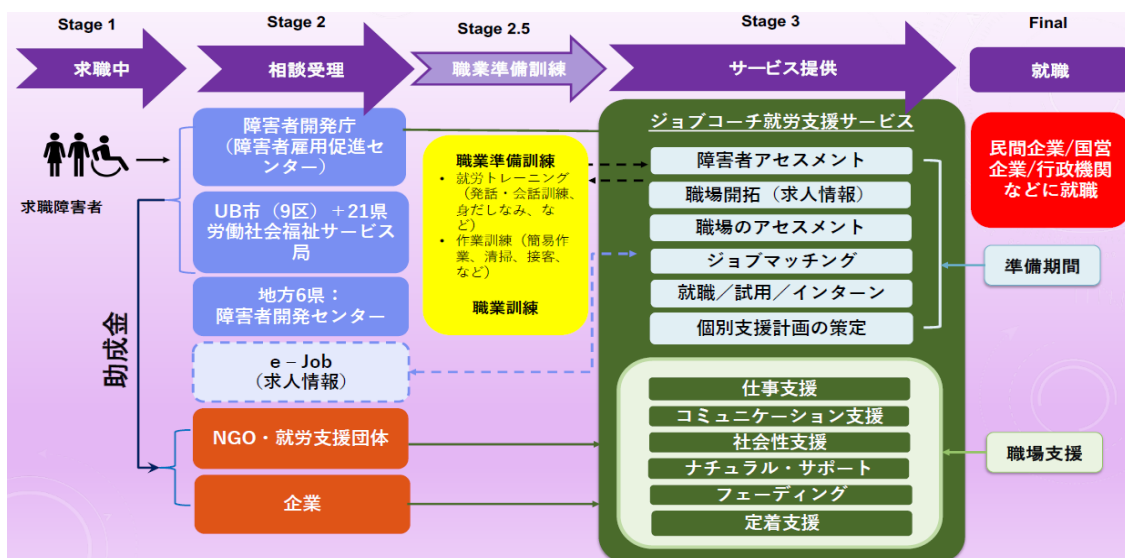
さらに、日本の生活困窮者支援で取入れられている本採用の前段階としての中間的就労や職場での職業訓練の機会を提供するためには、企業との連携も不可欠である。この点については、後述するモンゴルで現在実施中の、JICA 「モンゴル国障害者就労支援制度構築プロジェクト (DPUB2)」 (2021~2024) が参考となる。モンゴルでは、民間企業による職業斡旋も行われており、MLSP や GOLSWs と連携している事例もあることから、民間企業との良好な連携も検討の余地がある。

2-5 モンゴルの社会保障分野における我が国の協力

モンゴルでは、社会保障分野における多くの協力が我が国から行われてきた。以下は、MLSP をカウンターパートした近年の JICA の技術協力である。本調査において面談したハイレベル行政官の中にも、JICA が支援したプロジェクトや研修に中心的に関わった人が多くいた。これまでの JICA 協力に対する評価は高く、信頼も厚いことから、本事業への期待は高く、十分な協力を得られると想定される。

MLSP をカウンターパートとする近年の社会保障分野での協力
JICA 「モンゴル国障害者就労支援制度構築プロジェクト (DPUB2)」 (2021~2024)
JICA 「ウランバートル市における障害者の社会参加促進プロジェクト (DPUB)」 (2016~2020)
・ JICA 「社会保険実施能力強化プロジェクト (SINRAI)」 (2016~2020)
・ JICA 「社会保険分野における財政検証実務能力強化」

現在実施中の DPUB2 では、障害者の就労支援制度構築を行っている。



出所：DPUB2の資料より

図 2-11 ジョブコーチ就労支援サービスのイメージ

同プロジェクトでは、「ジョブコーチ就労支援サービスが形成・実施される」をプロジェクト目標として、ジョブコーチによる就労支援サービスの事業計画の立案、ジョブコーチ就労支援サービスの実施に必要な人材育成（研修方法の確立、教材/資料の作成、研修実施機関の特定、ネットワークの形成）、企業及び障害者によるジョブコーチ就労支援サービスの利用に向けた広報・啓発、に取り組んでいる。

2-6 モンゴルの社会保障分野における他ドナーの取組

ADBは、本事業と同じ労働社会保障省をカウンターパートとして、2019年12月から2023年4月の期間で「Building Capacity for an Effective Social Welfare System（技術支援）」を実施している。同プロジェクトでは、政策対話やアドボカシーに関する研修を通じて、SWと社会保護の政策立案者・担当者の能力向上を支援している。

同じくADBによる「Second Shock-Responsive Social Protection Project（融資事業）」が2021年7月から2023年12月の期間で実施されており、その中で「Mongolia Graduation Pilot Program（同事業の附帯の技術支援）」がパイロット事業として実施されている。ADBのGraduation Pilot Programは生活困窮世帯・者に対する起業支援を通じた世帯の生活改善であり、実施機関であるモンゴル赤十字が2022年6月に受託し、同年7月から事業を開始している。対象地区の世帯調査を行い、世帯ごとの課題解決に向けた自立支援サービスの提供を行うとともに、世帯内で就労可能な者に対する「起業支援」による生計向上を目指している。これに対し、本JICA事業では「雇用支援」による生計向上を目指しており、アプローチ手法が異なるため、相互補完的な関係にあたると思われる。

しかしながら、世帯分析や自立支援サービスの提供等、同様の活動も想定されることから緊密に情報共有を図りながら事業を推進する必要がある。

また、WB は、同じく労働社会保障省をカウンターパートとして、2017年から2022年12月の期間に「Employment Support Project: MESP（融資事業）」を実施している。同プロジェクトでは、失業者に対する財務研修や技術指導といった包括的な雇用訓練プログラムの実施、零細起業家への低利融資等の支援等を行っている。

同じくWBによる「Mongolia Emergency Relief and Employment Support Project: MERESP（融資事業）」が2020年6月から2023年12月の期間で実施されている。LMISを再設計して作られる新しいプラットフォーム e-job では、求職者のプロフィール、雇用主からの求人情報、求職者情報、MLSPが運営する雇用促進サービスやプログラムに関する情報を作成することができるようになる³⁴。同プロジェクトは、EUが資金提供し、UNDPがJoint SDG Fundによるプログラムの一つとして実施している「SDG-Aligned Budgeting to Transform Employment in Mongolia (2020年10月～2024年3月)³⁵」と連携している。他ドナーによる支援との重複を避けて、世銀は、当初予定していた顧客中心の公共雇用サービス（client-centric PES: public employment service）の支援活動を現在見合わせている³⁶。

本事業が実施する雇用準備支援対象者が、実際に就職するためには雇用マッチングサービスの活用が想定されることから、世銀及びUNDP/EUと緊密に連携していく必要がある。

本JICA事業の実施にあたっては、他の援助機関による支援内容を踏まえ、その成果を最大限活用し、相乗効果を生み出せるよう連携を図ることとする。

³⁴ 世銀のプロジェクト担当者からのヒアリングによる（2022年11月現在）

³⁵ 成果に基づく予算編成（result-based budgeting）の取組を通じて、雇用とディーセントワークの促進、財政管理システムの改善の支援を目的としている。コンポーネントの1つに、「雇用可能性を高めるための雇用促進」があり、MLSP（政策計画局）がカウンターパートである

³⁶ 世銀のプロジェクト担当者からのヒアリングによる（2022年11月現在）

第3章 プロジェクトデザインにかかる調査結果

3-1 プロジェクト名

和名：生活困窮者のための就労を中心とした自立支援システム強化プロジェクト
英名：Project to Strengthen Self-Reliance Support System Focusing on Creation of Job Opportunities for People in Need

3-2 プロジェクトサイト

モンゴル全土（ウランバートル市の行政区のうち、前述の ADB による「Graduation Pilot Program」の実施地区とは異なる地区 2 カ所、ウランバートル市周辺の県 1 カ所の合計 3 カ所でパイロット事業※を実施する方針で先方政府と合意済み。なお、具体的な地区の選定はベースライン調査を通じて行う予定。）

3-3 受益者

直接受益者：労働社会保障省、労働社会福祉サービス庁、パイロット地域における労働社会福祉サービス庁の出先機関に勤務する労働社会福祉担当官、就労相談窓口の職員／ソーシャルワーカー（50 名程度を想定）

最終受益者：パイロット地域の生活困窮世帯・者（1,500 名程度を想定）

3-4 実施期間

2023 年 4 月～2027 年 3 月を予定（計 48 カ月）

3-5 実施体制

(1) 本プロジェクトの実施体制

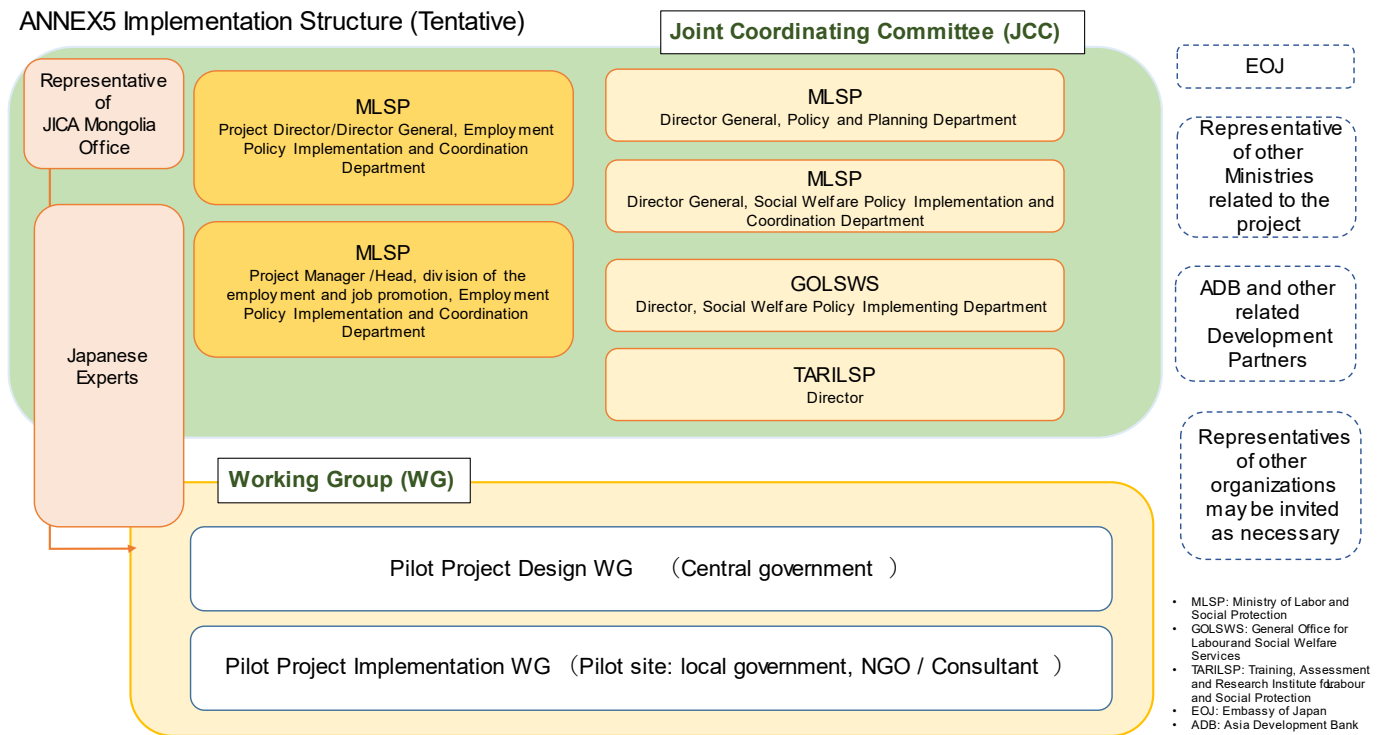
- 労働社会保障省／Ministry of Labour and Social Protection
 - 雇用政策実施調整局／Employment Policy Implementation and Coordination Department
 - ◇ 雇用促進施策の政策面を担当。
- 労働社会福祉サービス庁／General Office for Labour and Social Welfare Services
 - ◇ 雇用促進施策の実施面を担当。

(2) 本プロジェクトの合同調整委員会（JCC）のメンバー構成（案）

- プロジェクト・ディレクター（JCC 議長）：労働社会保障省雇用政策実施調整局長
- プロジェクト・マネージャー：労働社会保障省雇用政策実施調整局雇用促進課長
- プロジェクトチームメンバー：
 - 労働社会保障省政策計画局長

- 労働社会保障省社会福祉政策実施調整局長
- 労働社会福祉サービス庁長官
- 研修評価・労働社会保障研究所長
- JICA モンゴル事務所代表者
- 日本側専門家
- オブザーバー
 - 日本国大使館職員
 - ADB および関連する他援助機関
 - 他関連団体の代表（必要に応じ、招致）
- JCC の他に以下の2つのワーキンググループを形成する。
 - パイロット事業計画ワーキンググループ
 - パイロット事業実施ワーキンググループ

ANNEX5 Implementation Structure (Tentative)



出所：調査団作成

図 3 - 1 実施体制図

3-6 投入

(1) 日本側

① 専門家（合計約 44P/M）：

- 総括
- 生活困窮世帯自立支援
- 雇用準備支援 1
- 雇用準備支援 2
- 評価分析

② 研修員受け入れ：

国別研修 3 回（行政官を対象とした日本の生活困窮者自立支援施策に関する研修、ソーシャルワーカー等を対象とした雇用準備支援施策に関する研修等）

③ 機材：特になし

(2) モンゴル国側

① 「3-5 (2)」に記載のプロジェクト担当者を配置

② 職務スペースの提供

③ プロジェクトに係るカウンターパートの国内の移動経費

3-7 上位目標

パイロット地域において、改善された雇用準備サブプログラムが実施される。

【指標及び目標値*】

指標 1：パイロット地域の生活困窮者**●●人が就労する。

指標 2：パイロット地域での雇用準備サブプログラムによる就職率が●●%に上昇する。

3-8 プロジェクト目標

自立支援サービスを含む雇用準備サブプログラムの改善案に係る政策提言が策定される。

【指標及び目標値】

指標 1：雇用準備サブプログラム改善案に係る政策提言が提出される。

3-9 成果

- 成果1：自立支援サービスを含む雇用準備サブプログラムのパイロット事業***計画が作成される。
- 成果2：パイロット事業実施に必要な資源（人材の育成、研修方法の確立、教材の作成、研修実施機関、ネットワーク）が特定、形成される。
- 成果3：パイロット事業が実施される。
- 成果4：パイロット事業の成果を分析し、雇用準備サブプログラムの改善案が作成される。

【指標及び目標値】

- 指標 1-1：パイロット事業実施ガイドラインが作成される。
- 指標 2-1：講師が●●人育成される。
- 指標 2-2：コーチ****が●●人育成される。
- 指標 2-3：研修教材が作成される。
- 指標 2-4：企業の啓発セミナーに●●社が参加する。
- 指標 3-1：パイロット地域の生活困窮者●●人がパイロット事業に参加する。
- 指標 4-1：分析手法が策定される。
- 指標 4-2：パイロット事業の評価報告書が作成される。

3-10 活動

- 活動 1-1：パイロット事業計画ワーキンググループを形成する。
- 活動 1-2：現行の雇用準備サブプログラムの課題を分析する。
- 活動 1-3：日本等の就労支援施策の事例を分析する。
- 活動 1-4：指標設定のためのベースライン調査を実施する。
- 活動 1-5：パイロット事業の対象世帯の選定基準を検討する。
- 活動 1-6：パイロット事業の枠組を策定する。

- 活動 2-1：「コーチ育成研修のための TOT (Training of Trainers) 研修」を実施し同研修の講師を育成する。
 - 活動 2-1-1：人材リソース(中央省庁、全国 NGO 等)を選定する。
 - 活動 2-1-2：研修実施に必要な準備を実施する(研修計画、研修教材の作成、等)。
 - 活動 2-1-3：コーチ育成研修のための TOT 研修を実施する。
- 活動 2-2：TOT 研修で育成された講師がコーチ候補者に対して、コーチ育成研修を実施する。
 - 活動 2-2-1：人材リソース(パイロット地域のソーシャルワーカー、ローカル NGO 等)を選定する。

活動 2-2-2：研修実施に必要な準備を実施する（研修計画、研修教材の作成）。

活動 2-2-3：TOT 研修で育成された講師がコーチ育成研修を実施する。

活動 2-3：活動 2-2 の研修を受講したコーチが企業に向けた広報・啓発セミナーを実施する。

活動 2-3-1：人材リソース(企業、NGO 等)を発掘する。

活動 2-3-2：広報・啓発に必要な準備を実施する(広報・啓発計画、広報・啓発資料作成)。

活動 2-3-3：企業に向けた広報・啓発セミナーを実施する。

活動 3-1：パイロット事業実施ワーキンググループを形成する。

活動 3-2：活動 1-5 の選定基準に基づきパイロット事業対象世帯を選定する。

活動 3-3：パイロット事業を実施する（2年間）

活動 4-1：パイロット事業の評価デザインを検討する(例：インパクト評価/質的比較分析)

活動 4-2：パイロット事業の結果を分析し、報告書を作成する。

活動 4-3：雇用準備サブプログラムの改善案を検討する。

*数値目標はベースライン調査後に検討・決定する。

**本事業における生活困窮世帯・者とは、「福祉手当による現金給付を生活の拠り所としつつ、就労に至っていない者を抱える世帯および本人」を指すものとする。

***本事業におけるパイロット事業は、既存の制度である雇用促進プログラムのサブプログラムである「雇用準備サブプログラム」の中に、世帯が抱える課題解決に向けた伴走型支援を提供する「自立支援サービス」の機能を取り入れることにより、生活面の自立から雇用準備が整うまでをシームレスにサポートできる支援体制の構築を目指すものである。

****コーチとは、支援対象世帯に対し、直ちに求職活動を行うことが困難な状態から求職活動に至るまでのシームレスな伴走型支援サービスを提供する者。

3-1-1 前提条件

- ・ 特になし

3-1-2 外部条件

- ・ モンゴル政府の重点政策である「福祉から就労へ」が変わらない。

- ・ 2023年以降新型コロナウイルス、類似の感染症等の状況の影響により日本・モンゴル側双方の投入と活動が妨げられない。

3-13 実施上の留意点

(1) 共通：

【状況に合わせた PDM、PO の見直し】

- 2023年以降の新型コロナウイルスや類似の感染症等の外部要因も考慮しつつ、流動的な状況に合わせて、適宜、活動、指標、スケジュールを見直す必要がある。

【指標設定のタイミング】

- 期間内の達成可能性を吟味したうえでプロジェクト目標及び成果、並びに各指標を設定したが、現時点では、本事業の主軸となるパイロット事業の計画が策定されていないことから、一部指標の数値目標が●●になっている。活動 1.4（ベースライン調査）及び活動 1.5～1.6（パイロット事業の対象世帯の選定基準の検討、パイロット事業の枠組を策定）が終了するプロジェクト開始後 8 か月を目途に、プロジェクト目標及び成果の指標の●●になっている数値目標を設定する機会を必ず設けること。
- プロジェクト完了約 3 年後の達成可能性を吟味した上で上位目標及びその指標を設定したが、現時点ではパイロット事業の枠組みが設定されておらず、パイロット事業の評価デザインも検討されていないため、生活困窮者の就労目標や雇用準備サブプログラムによる就職率の数値目標が●●になっている。活動 1.6（パイロット事業の枠組みを策定）し、活動 4.1（パイロット事業の評価デザインを検討）が終了次第、上位目標の指標の●●になっている数値目標を必ず設定すること。

【本プロジェクト終了後の上位目標達成までの対応策の文書化、関係者間での共有】

- 雇用準備サブプログラムによる就職率については、MLSP が毎年数値をとっている。プロジェクト実施中より、毎年の就職率を関係者間で共有し、結果について議論することで、次年度の実施改善、サブプログラムの改善への提案に活用することが可能となる。
- 本事業終了後も同様の PDCA サイクルが継続するよう対応策を文書化し、関係者間で共有しておくことにより、上位目標達成の可能性を高めることが可能となる。

(2) 成果 1：

【パイロット事業計画ワーキンググループの形成に係る留意点】

- パイロット事業は、「福祉から就労へ」の政策を具現化するための事業となることから、MLSP の全ての関係部署の職員がメンバーとなって構成されるよう十分に留意す

る。特に、福祉政策を担当する社会福祉政策実施調整局、福祉と雇用の調整役でもある政策計画局、及び状況によっては障害者を担当する人口開発政策実施調整局の職員がワーキンググループのメンバーとなるように留意する。

【日本等の事例分析の実施に係る留意点】

- 日本等の事例分析を行う際には、事例の紹介にとどまらず、どのような具体的な成果が出ているのか、成果が出ている要因は何か、モンゴルに取り入れる場合の留意点と具体的な導入方法の分析をパイロット事業計画ワーキンググループと共に行うことが重要である。

【ベースライン調査の実施に係る留意点】

- ベースライン調査は、パイロット事業の枠組みを策定し、パイロット事業の評価デザインを検討するために重要である。このため、ベースライン調査の計画時から、パイロット事業計画ワーキンググループとともに協議を重ねることが重要である。

【パイロット事業の対象世帯の選定基準に係る留意点】

- 支援対象となる生活困窮世帯の選定については、類似事業を **MLSP** と行っている **ADB** の **graduation pilot program** の状況・知見について十分な情報を得た上で、本事業の選定について **MLSP** と協議を行うのが重要である。また、**WB** が支援している **LMIS** と **e-job** の状況も確認し、有用な情報があれば共有することで、効果的・効率的なパイロット事業の実施となるよう留意する。

【パイロット事業の枠組み策定に係る留意点】

- 本事業では、パイロット事業の結果を検証し、その教訓を自立支援サービスを含む雇用準備サブプログラムの改善に活用することが求められている。パイロット事業の効果の検証は、定量・定性の双方から検証するように留意するとともに、支援効果をわかりやすく可視化できるように工夫する必要がある。このための一手段として、パイロット事業の枠組みを策定する段階から、パイロット事業の実施によるセオリー・オブ・チェンジ(**ToC**)を関係者でイメージして共通理解を形成し、記録しておくことが重要である。
- パイロット事業を推進する上で、重要な役割を果たすのがコーチである。コーチは、福祉支援から雇用準備支援へとシームレスな支援を行うロールモデルとして機能することになる。このため、パイロット事業の枠組みを策定する際には、コーチの役割を明確にし、関係者及び支援対象世帯・者にも周知されるような仕組みを入れる。

(3) 成果 2 :

【コーチ育成研修のための ToT の人材リソース選定に係る留意点】

- 活動 2.1 において、コーチ育成研修のための ToT の人材リソースを選定する際には、全国の NGO の中で、既に生活困窮世帯・者の自立支援や雇用準備支援の経験のある NGO から人員を選定する。同時に、MLSP と GOLSWWS の福祉支援と雇用支援の関係部署からもそれぞれ人員を選定することで、事業実施中及び事業終了後の事業の定着・持続性を確保する。

【コーチ育成研修の参加者の選定に係る留意点】

- 活動 2.2 において、コーチ育成研修を実施する際の参加者の選定については、ToT 研修と同様にパイロット事業地で既に生活困窮世帯・者の自立支援や雇用準備支援の経験のある NGO から人員を選定する。同時に、GOLSWWS 傘下の職員/SW と自治体の福祉・就労関係の職員/SW から参加を得ることで、事業実施中及び事業終了後の事業の定着・持続性を確保する。

【企業に向けた広報・啓発セミナーの実施に係る留意点】

- 活動 2.3 において、企業に向けた広報・啓発セミナーを実施する際には、モンゴルで障害者の雇用支援を実施している DPUB2 の実績、知見を活用し、状況に応じて連携を図ることで有用な企業・NGO 等のリソースを発掘するよう努める。
- また、WB が支援している LMIS と e-job の状況も確認し、有用な情報があれば共有することで、効果的・効率的な広報・啓発セミナーの実施となるよう努める。

(4) 成果 3 :

【パイロット事業実施ワーキンググループの形成に係る留意点】

- パイロット事業実施ワーキンググループは、現場でパイロット事業の実施・運営管理を行う重要なグループとなる。形成に際しては、最初にメンバーの構成について中央及びパイロット事業地の関係者と十分な協議を行い、選定方法についても議論し合意する。その上で、公正で透明性を確保した選定を行うよう留意する。

【パイロット事業対象世帯の選定に係る留意点】

- パイロット事業対象世帯の選定は、活動 1.5 で決定した選定基準に基づき、公正で透明性を確保した選定を行う。選定基準、選定方法、選定結果について、説明責任をとれるよう十分に留意する。

【パイロット事業の実施に係る留意点】

- パイロット事業の実施については、パイロット事業計画ワーキンググループとパイロット事業実施ワーキンググループとの共同で、パイロット事業開始前に、モニタリング内容・方法・実施体制・報告方法を決定して関係者で共有することで、効果的・効率的なパイロット事業の実施を確保するとともに、パイロット事業結果を分析する際の重要な基礎情報となるよう留意する。

(5) 成果4：

【パイロット事業の評価デザインの検討に係る留意点】

- パイロット事業の評価デザインは、事業の効果を定量的・定性的に検証するように策定する。さらに、支援効果をわかりやすく可視化するために、パイロット事業の枠組み策定時に関係者で共有したパイロット事業実施による ToC を関係者でレビューし、必要に応じて修正し、パイロット事業の評価デザインに活用する。

【パイロット事業の結果分析に係る留意点】

- パイロット事業の効果分析のための評価デザインは、活動 4.1 で実施する。同時に、活動 1.6 で、パイロット事業の枠組を策定した際に関係者で作成したモニタリング計画に基づくモニタリング結果報告の内容もパイロット事業の効果分析に活用することで、パイロット事業の効果分析に加えて、プロセス分析も行うよう留意する。

第4章 プロジェクトの事前評価結果

4-1 妥当性

(1) 相手国の開発政策との整合性

2020年に策定されたモンゴルの長期開発政策「ビジョン2050」の9つの上位目標の内、4項目について、本事業との関連性が非常に高い。具体的には、「2.人間開発」において、質の良い生活が保障された社会福祉の提供、「3.生活の質と中間層」では、就労支援を通じた家計所得の向上、「4.経済」では、中間層の人口比率が高い低貧困率の実現、「7.安全かつ安心できる社会」では、人権と権利、社会的秩序等を通じて社会的安全保障を実現することが掲げられている。これらの上位目標を具体化するために、モンゴル政府は「福祉から就労へ」を打ち出し、明確な政策転換を推し進めているところである。本事業は、生活困窮世帯・者へ適切な社会福祉を提供するとともに、就労支援を通じた家計所得の向上を目指すものであり、モンゴル政府の開発政策との整合性は極めて高い。本事業の一連の目標が達成されることで社会的安全保障の実現にも資すると考えられる。

(2) 開発ニーズとの整合性

上記2-2で述べたように、「ビジョン2050」の目標を達成するため、モンゴル政府は「福祉から就労へ」と政策転換を進めるべく、関連法の改定による社会保障システムの強化を進めている。本事業のカウンターパートであるMLSPの「労働・社会保障部門の戦略文書2021~2024」には、「ビジョン2050」を踏まえ、労働部門と社会保障部門の活動を調整し、生産的な雇用確保への対応の改善、社会保障サービスの開発を通じて、社会的ニーズに沿った雇用及び社会的保護分野の取組強化が謳われている。具体的な方策として、社会福祉法の改正によって、生活困窮世帯・者に就労準備支援を含む自立支援サービスを提供し、雇用促進法の改正によって、これまで求職者を対象に行っていた就労支援を、福祉手当を受給し求職していない人等も対象に支援を強化することを進めている。しかしながら、生活困窮世帯・者に対する自立支援サービスや雇用支援に関して、MLSP及び実施期間であるGOLSWsは十分な知見・経験を有しておらず、試行的な取組を行いながらモンゴルに適した制度を構築していくという本事業は、当該分野の開発ニーズに合致している。

(3) 日本の知見の優位性

本事業は、生活困窮世帯・者を対象とした雇用準備支援の改善により、自立から雇用にシームレスに繋がるための移行を図ることで、生活困窮世帯・者の社会参加が促進されることに寄与するものである。

JICA はこれまで、社会保障、貧困削減分野において本事業と類似性の高い、ホンジュラス国「金融包摂を通じた CCT 受給世帯の生活改善・生計向上プロジェクト」を実施した実績を有する。同プロジェクトでは、条件付現金給付制度（CCT：Conditional Cash Transfer）の受給者を対象に、現金給付と併せて、受給世帯が自ら生活改善や生計向上に取り組むための能力の向上とその支援を行った。同プロジェクトの実施を通じて得られた知見は、本事業に活用することが可能である。さらに、日本には「生活困窮者自立支援制度」があり、自立相談支援、就労準備支援、就労訓練等の自治体の取組やモデル事業について多様な知見の蓄積がある。これらの活用によりモンゴルの文脈に照らした適切なパイロット事業を計画・実施し、効果的な支援の提案が可能になると期待される。

4-2 整合性

(1) 日本の開発協力量針との整合性

我が国とモンゴルは、本年外交関係樹立50周年を迎え、両国の「戦略的パートナーシップ」の更なる強化・拡大につなげていく方針が確認されている。本年は、2017年～2021年の中期行動計画のレビューが行われ、計画が着実に実施され、新たな中期行動計画の策定に向けた作業が行われている。中期行動計画のレビューには、モンゴル国のマクロ経済の安定化を目指したモンゴル国の投資・ビジネス環境の整備の中に、社会保障分野の実績が明記されており、次期中期行動計画においても、同様に位置づけられると想定されることから、本事業は両国の「戦略的パートナーシップ」の継続に資するものである³⁷。

我が国の対モンゴル国国別開発協力量針においても、重点分野（中目標）「健全なマクロ経済の実現に向けたガバナンス強化」の、開発課題「経済・財政上の困難を克服し、経済の中長期的な成長・安定化を図る」、及び、重点分野（中目標）「包摂的な社会の実現」の開発課題「基礎的社会サービスの質向上」に位置づけられる。また、JICA 国別分析ペーパーにおいて、重点分野「インクルーシブな社会の実現」に位置付けられるほか、JICA のグローバル・アジェンダにある「脆弱層の生活を保障するために、全ての人が安心してやりがいをもって働くこと（ディーセントワーク）ができる雇用・労働環境づくりを進める」にも資するものであることから、我が国及び JICA の協力量針・分析と合致する。

³⁷ https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/mn/page24_001973.html
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100338968.pdf>

(2) 内的整合性（JICA の他事業との具体的な相乗効果・相互連関）

「2-5 モンゴルの社会保障分野における我が国の協力」に述べたように、これまで JICA は、社会保障分野における技術協力を通じて、モンゴルの社会保障制度の構築・改善に貢献し、モンゴル政府から高い評価と信頼を得ている。

現在実施中の「モンゴル国障害者就労支援制度構築プロジェクト（DPUB2）」

（2021~2024）では、障害者の就労を促進するために、ジョブコーチによる就労支援サービスをモンゴルに新たに導入して定着することを目指している。目標を達成するために、ジョブコーチ就労支援サービスの実施に必要な人材育成、企業及び障害者によるジョブコーチ就労支援サービスの利用に向けた広報・啓発に取り組んでいる。

本事業は、生活困窮世帯・者が自立して、雇用に繋がるために必要な就労準備の支援をシームレスに行うために、支援対象者に伴走する「コーチ」を新たに導入することを想定している。さらに、一般就労に繋がる前段階における訓練の場として企業等の協力により中間的就労を推進するものである。新たな「コーチ」の導入や、企業等からの協力を得るという点において、まさに相互連関する要素が含まれている。さらに、本事業の対象世帯・者として、障害者が候補となる可能性は十分にあることから、支援対象者の選定過程において、DPUB2 と連携することで相乗効果を図ることも期待できる。

(3) 外的整合性（日本の他の機関が行う事業、他ドナー、国際的な枠組みとの整合性）

本事業は、モンゴルの生活困窮世帯・者の自立を促進し、雇用に繋げることで、貧困削減とディーセント・ワーク、生産的な労働者の創出による経済成長に資するものであり、SDGs ゴール1「貧困をなくそう」、及び、ゴール8「働きがいも経済成長も」に貢献するものである。

また、モンゴルにおいては、本事業と同じ MLSP をカウンターパートとして、ADB と WB が支援を行っている。ADB は、「Second Shock-Responsive Social Protection Project (2021年7月~2023年12月)」で、生活困窮世帯・者に対する起業支援を通じた世帯の生活改善を実施している。WB は、「Mongolia Emergency Relief and Employment Support Project (2020年~2023年12月)」で、労働市場情報システム（LMIS）を充実させ、ジョブカウンセラーが顧客（求職者と雇用主）に焦点を当てた雇用マッチングサービスの支援等を実施している。これらの事業は、本事業と相互補完的な関係にあると考えられ、整合性は高い。世帯分析や自立支援サービスの提供、雇用準備支援や企業との連携など、類似の活動も想定されることから、緊密な情報共有を図りながら事業を推進し、相乗効果を図っていく。

4-3 有効性（予測）

(1) プロジェクト目標の達成見込み

プロジェクト目標は、「自立支援サービスを含む雇用準備サブプログラムの改善案に係る政策提言が策定される」である。生活困窮世帯・者に対する自立支援サービスを含む雇用準備サブプロジェクトをパイロット事業として計画し、パイロット事業実施のための人材育成行ってパイロット事業を実施し、実施結果を分析し、その結果を踏まえて雇用準備サブプロジェクトの改善案の提言を作成することにより達成が見込まれる目標である。

指標は、「雇用準備サブプログラム改善案に係る政策提言が提出される。」を設定しており、策定された提言が MLSP の政策決定者に提出されるまでを目指す。プロジェクト目標の達成を測定する指標として、わかりやすく、かつ上位目標である「改善された雇用準備サブプログラムが実施される。」を達成するために必要な事項を指標として設定している。指標に関する留意事項としては、雇用準備サブプログラムは 2022 年より 2 年間の予定で既に開始されており、MLSP はその実施成果を分析して次のサブプログラムの改善に活かすことを計画している。本事業の実施が計画通りに実施された場合は、改善されたサブプログラムの実施と本事業のパイロット事業の実施時期が重なることとなる。この状況を十分に確認して、適切なタイミングでパイロット事業を実施し、パイロット事業のモニタリングからの教訓を含めてその時点の現行のサブプログラムにフィードバックしていくことが有効性を高めることになる。

外部要因として挙げられている、モンゴル政府の重点政策である「福祉から就労へ」が変らないことと、自立支援サービスを含む雇用準備サブプログラムの外部委託機関（NGO 等）への委託予算が労働社会保障省によって確保されることにも留意が必要である。モンゴル政府の「福祉から就労へ」は、モンゴルの長期開発政策「ビジョン 2050」に基づいていることから、本事業実施中を含め当面は継続されるものと期待できる。他方、自立支援サービスを含む雇用準備サブプログラムの外部委託機関（NGO 等）については、改正予定の社会福祉法及び雇用促進法によって促進される予定であることから注視が必要である。外部機関への委託予算の確保については、雇用準備プログラムの支出実績は、直近 3 年間は増加傾向にあり、今後も一定規模の予算措置が行われる可能性が高い。他方、福祉サービスの支出実績は、CMP への支出額を除いても全体的に増加傾向にあり、生活困窮世帯・者の自立支援のためにさらなる予算措置がされるかは不透明である。これらについても留意が必要である。

なお、本調査のモンゴル側の主要機関である MLSP は、これまで複数の JICA 技術協力プロジェクトのカウンターパートとして目標達成に向けてオーナーシップを発揮したことから、本事業においても高い有効性が見込まれる。

4-4 効率性（予測）

アウトプットの算出に必要な活動が計画されており、活動を行うために過不足のない量・質の投入が計画されている。

他方、本事業の核となるパイロット事業は、事業開始後にベースライン調査を実施し、その結果分析の後にパイロット事業の枠組みが選定されるという不確実性の高い要素が存在する。パイロット事業の開始は事業開始後約1年半後となる見込みである。本事業は、2023年以降の新型コロナウイルスや類似の感染症等の外部要因も考慮する必要があり、活動が制約されて遅延が出る可能性もある。また、MLSPの大臣が2022年10月に辞任し、新大臣の任命が遅れるなどの理由により、本事業に関連する社会福祉法と雇用促進法の改正とそれに関連する政府の実際の支援に影響を及ぼす可能性もある。

このような外部条件からの影響をできるだけ回避して活動を計画通り推進するため、成果1の活動（ベースライン調査の一部）、成果2の活動（研修の準備や現地研修の一部）、成果4（パイロット事業の評価デザインの検討、パイロット事業の結果分析、雇用準備サブプログラムの改善案の検討等の一部）については遠隔（オンライン）での実施の可能性も含めて検討する必要がある。関係者間の協議・合意に基づき、状況に合わせて柔軟に計画や実施方法を調整する必要があることに留意が必要である。

4-5 インパクト（見込み）

有効性及び効率性で述べたようにプロジェクトの内部・外部ともに不確実性の高い要素の存在がある。幸い、本事業の中心的なカウンターパートとなる予定のMLSPの雇用政策実施調整局は、現行の雇用準備サブプログラムを含む雇用促進プログラムを改善していくことに前向きである。本事業のパイロット事業においても、日本の知見を活用した自立支援を含む雇用準備プログラムを試行することを非常に歓迎しており、プロジェクト目標の指標との論理的関連性は高く、上位目標達成の見込みは十分にあると考えられる。

しかしながら、現行の雇用準備サブプログラムは、現在2年間の試行を既に開始しており、終了時（2023年末予定）には試行の成果を踏まえて修正・改正される可能性は高い。本事業の予定では、この改正時は、本事業のパイロット事業が開始されて約半年の時点となる。パイロット事業は約2年間で予定しており、パイロット事業からの教訓はまだ十分に出ていない可能性はあるものの、パイロット事業のモニタリング結果の共有を含めて、本事業からの提案の機会があるように、本事業開始時からMLSPに働きかけておくことは有効性およびインパクトの発現に大きく影響する可能性がある。この点に十分に留意して、本事業の活動の追加や、パイロット事業計画ワーキンググループのタスクを検討することは重要である。

4-6 持続性（見込み）

有効性、インパクトでも述べた通り、本プロジェクトの内部・外部ともに不確実性の高い要素が存在する。有効性で述べたように、モンゴル政府の「福祉から就労へ」は、モンゴルの長期開発政策「ビジョン 2050」に基づいていることから、本事業終了後も同政策は当面は継続されるものと期待できる。予算面についても、雇用準備プログラムの支出実績については、直近3年間は増加傾向にあり、今後も一定規模の予算措置が行われる可能性は高い。

他方、人材面と、福祉と雇用がシームレスに繋がる支援の制度化・定着について留意が必要である。人材面については、人材不足を補うために自立支援、雇用支援ともに外部機関への委託が奨励されているが、全国規模で活動している NGO は非常に限られ、経験・知識のある組織も少ない。また、外部委託を管理するための、現場の職員/SW と区・県の LWSO の職員/SW の能力向上も必要となる。本事業において、コーチ育成のための ToT 研修やコーチ育成研修は活動に含まれているものの、事業終了後の持続性と制度化のためには、より広範な人材を対象とした体系的な人材開発が必要である。ADB で実施中の技術支援プロジェクトでは、全国的な SW の能力強化や SW を監督する人員配置を検討していることから、同プロジェクトと連携した人材開発計画を MLSP に働きかけていくなど、必要な活動を本事業に加えていくことが重要である。

福祉と雇用がシームレスに繋がる支援の制度化・定着については、本事業のパイロット事業を通じて、育成された「コーチ」がロールモデルとしての機能を果たしていけるかにも大きく依存する。このためには、パイロット事業の枠組みを決定する際に、「コーチ」の役割を明確に示し、関係者間で共有することが重要である。また、「コーチ」の役割を浸透させ、定着させるために、ロールモデルとしての「コーチ」の支援の状況を発信する機会を設けていくことが必要である。

4-7 結論

本事業は、モンゴル政府が掲げる「福祉から就労へ」の転換を目指す政策と合致している。また、日本の国別開発協力方針及び脆弱層の生活を保障するための、全ての人々が安心してやりがいをもって働くこと（ディーセントワーク）ができる雇用・労働環境づくりを進める必要があることが明示している JICA のグローバル・アジェンダとも整合性があり、SDGs ゴール1「貧困をなくそう」および8「働きがいも経済成長も」に貢献することが考えられ、実施の意義は高い。

4-8 過去の類似案件からの教訓の活用

(1) 類似案件の評価結果

ホンジュラス国「金融包摂を通じた CCT 受給世帯の生活改善・生計向上プロジェクト」において、パイロット事業の効果を検証するためにランダム化比較試験（RCT）を適用

した。同プロジェクトの事業完了報告書では、RCTの調査設計の際、セオリー・オブ・チェンジを考察することが非常に重要であり、パイロット事業による裨益者の変化のステップを予め想定していたことにより、効果の因果関係の考察が容易になったとの教訓が導出された。

(2) 本事業への教訓

本事業においても、モンゴルの文脈において生活困窮世帯・者が就労自立に至るまでの変化のステップを明確化し、パイロット事業による裨益者の変化を可視化することにより、パイロット事業効果の因果関係について詳細な考察が行えるよう工夫する。

4-9 今後のモニタリング・評価計画

事業開始後6か月以内にベースライン調査を実施し、その結果に基づいてJICA専門家と先方実施機関双方により数値指標を設定し、設定した指標を明記したPDMをJCCで承認する。

パイロット事業終了後、パイロット事業の実施結果分析を行う。事業終了時には、エンドライン調査を実施、事業全体の結果分析を行う。

プロジェクト実施中はPDM及びPOに基づいて活動の進捗及び成果の定期的なモニタリングを行い、事業終了3年後の時点で事後評価を実施する。

付属資料 1 : M/M

**MINUTES OF MEETINGS
BETWEEN
MINISTRY OF LABOUR AND SOCIAL PROTECTION OF MONGOLIA
AND
THE DETAILED PLANNING SURVEY TEAM OF
JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY
ON
JAPANESE TECHNICAL COOPERATION
FOR
"PROJECT TO STRENGTHEN SELF-RELIANCE SUPPORT SYSTEM
FOCUSING ON CREATION OF JOB OPPORTUNITIES FOR PEOPLE IN NEED"**

In response to the official request of the Ministry of Labour and Social Protection of Mongolia (hereinafter referred to as "MLSP"), Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as "JICA") organized the Detailed Planning Survey Team (hereinafter referred to as "the Team") and conducted the series of Discussion (hereinafter referred to as "the Discussion"), headed by Mr. IMAI Seiju, Senior Director, Higher Education and Social Security Group, Human Development Department, JICA, from September 29th to October 4th, 2022, in Mongolia, for the purpose of correcting necessary information and discuss the possible framework to launch the Technical Cooperation Project entitled "Project to Strengthen Self-Reliance Support System Focusing on Creation of Job Opportunities for People in Need" (hereinafter referred to as "the Project").

During the survey, the Team and officials of MLSP exchanged views with respect to the Project and reviewed the necessary measures to be taken by the Mongolian side and JICA before and during the Project period.

As a result of the discussion, the Team and MLSP agreed upon the matters referred to in the document attached herewith.

Ulaanbaatar, 4th October 2022



Mr. IMAI Seiju
Team Leader
Detailed Planning Survey Team
Japan International Cooperation Agency



Mr. UNURBAYAR Gombosuren
State Secretary
Ministry of Labour and Social Protection
Mongolia

ATTACHMENT

1. Draft of Record of Discussion

Both sides agreed on the draft of the Record of Discussion (hereinafter referred to as "the R/D") as shown in the Appendix 1 will be finalized and signed between State Secretary, Ministry of Labour and Social Protection of Mongolia and the Chief Representative of the JICA Mongolia Office after the approval of the Project implementation by the JICA Headquarters (HQ).

2. Framework of the Project

The Team explained the Project implementation framework by using the Project Design Matrix (hereinafter referred to as "PDM"). It was recognized by both sides that PDM is a logically designed matrix that defines the framework and indicates the logical steps toward the achievement of the Project Purpose, and is useful reference for monitoring and evaluation of the Project. The Team also explained the Plan of Operations (hereinafter referred to as "PO") for the Project, and that PO is another helpful tool to implement the Project efficiently.

Both sides agreed on PDM and PO as shown in the Annex 3 and 4 of the Appendix1 respectively.

3. Administration of the Project

Both sides agreed on the administration of the Project based on the Implementation Structure presented in the Annex 5 of the Appendix 1. The roles of key personnel are as follows:

- Project Director: Director General, Employment Policy Implementation and Coordination Department, Ministry of Labour and Social Protection
- Project Manager: Head, division of the employment and job promotion, Employment Policy Implementation and Coordination Department, Ministry of Labour and Social Protection

- (1) The Project Director will bear overall responsibility for the Project, which includes convening, organizing and presiding over the Joint Coordinating Committee (JCC) in collaboration with the JICA Experts of the Project.
- (2) The Project Manager will be responsible for the management and technical matters of the Project as well as coordination required for the implementation of the Project.
- (3) JICA Experts will give necessary technical guidance, advice and recommendations to the personnel of the government concerned on any matters pertaining to the implementation of the Project.

4. Implementation Structure of the Project



Both sides agreed on implementation structure of the Project as follows:

- **Joint Coordination Committee**

The Joint Coordinating Committee (hereinafter referred to as "JCC") will meet about twice a year and whenever necessity arises. Its functions are as follows:

- (1) To review and approve the annual activity plan of the Project under the framework;
- (2) To endorse major achievements and products of the Project;
- (3) To monitor and review the annual progress and supervise the Project; and
- (4) To review and discuss major issues arising from or concerning the Project

The proposed members of JCC are presented in Annex 6 of the Appendix1.

- **Working Groups (WGs)**

Pilot Project Design WG: to be established in the central level and be responsible for designing the pilot project under the supervision of JCC. The members of WGs will be selected in consultation with Mongolian side after the commencement of the Project.

Pilot Project Implementation WG: to be established in the district level of each pilot site and coordinate the activities of the Project under the supervision of JCC. The members of WGs will be selected in consultation with Mongolian side after the commencement of the Project

5. Period of the Cooperation

The duration of the Project will be four (4) years from the date of dispatchment of experts.

6. Specific Points Discussed

Both sides discussed and agreed on the following specific points.

- Seamless support from self-reliance support to employment support is critical. Based on this mutual understanding, the Project will conduct the pilot project on proposed improvements to the Employment Preparation Sub-Program, including self-reliance support services.
- Analyzing the results of the pilot project implementation and reflecting them in policy regarding the Employment Preparation Sub-Program is important.
- It is necessary to allocate counterparts for the Project implementation, and to arrange for a project office at the MLSP.
- The Project shall support focusing on households in need, not individuals. Particular consideration should be given to socially and economically vulnerable groups, including women, woman headed households, etc.
- To avoid duplication with ADB's Graduation Program, which provides self-reliance support to households in need, the pilot project will be implemented in different areas (two districts in Ulaanbaatar and one regional province) from the three districts of Chingeltei, Songino Khaikhan, and Bayanzürkh.



- The design of the pilot project, including the number of target households and assessment and analysis methods, should be considered based on the results of a baseline survey.

7. Way Forward

The procedure, which is taken by both sides following the signing of this Minutes of Meeting (hereinafter referred to as "M/M"), is as follows:

- (1) Soon after signing of the M/M, both sides will explain the M/M including the R/D (draft R/D) as shown in Appendix 1 to higher authority in each organization to achieve basic consensus. If each side proposes amendment of the R/D, it is required to inform the other immediately before the end of October.
- (2) After obtaining JICA HQ's internal approval, the final draft of R/D will be prepared and be sent to Mongolian side via JICA Mongolia office.

JICA Mongolia office will ask MLSP to set a meeting to sign the R/D. The R/D will be signed between the State Secretary and the Chief Representative of JICA Mongolia Office.

- (3) After signing of the R/D, JICA HQ will proceed procurement of experts and consultants who undertake the Project

Note:

1. Based on the progress of the Project and agreements from both sides, the contents of the R/D can be modified after the signing.
2. The schedule is subject to change in accordance with the approval processes of each organization.

END

Appendix:

1. Draft Record of Discussions (R/D)
2. Basic Principles



