

モンゴル国市場経済化支援調査 事前調査（S/W協議）報告書

平成 10 年 5 月

国際協力事業団

JICA LIBRARY



J 1144749[7]

社 調 一
J R
98 - 059

モンゴル国市場経済化支援調査事前調査（S/W協議）報告書

平成10年5月

国
1998

115
34
SST

BRARY





1144749 (7)

モンゴル国市場経済化支援調査
事前調査（S/W協議）報告書

平成 10 年 5 月

国際協力事業団

序 文

日本国政府は、モンゴル国政府の要請に基づき、モンゴルの市場経済化支援のための経済改革・支援にかかる調査を実施することを決定し、国際協力事業団がこの調査を実施することといたしました。

当事業団は、本格調査に先立ち、本件調査を円滑かつ効果的に実施するため、平成 10 年 3 月 27 日より 4 月 11 日までの 16 日間にわたり一橋大学 浅沼信爾教授を団長とする事前調査団（S/W 協議）を現地に派遣しました。

調査団は、本件の背景を確認するとともにモンゴル国政府の意向を聴取し、かつ関係機関との協議を踏まえ、本格調査に関する S/W に署名しました。

本報告書は、今回の調査を取りまとめるとともに、引き続き実施を予定している本格調査に資するためのものです。

終わりに、調査にご協力とご支援を頂いた関係各位に対し、心より感謝申し上げます。

平成 10 年 5 月

国際協力事業団
理事 佐藤 清



写真1 大蔵省



写真2 モンゴル中央銀行



写真3 国税庁との協議

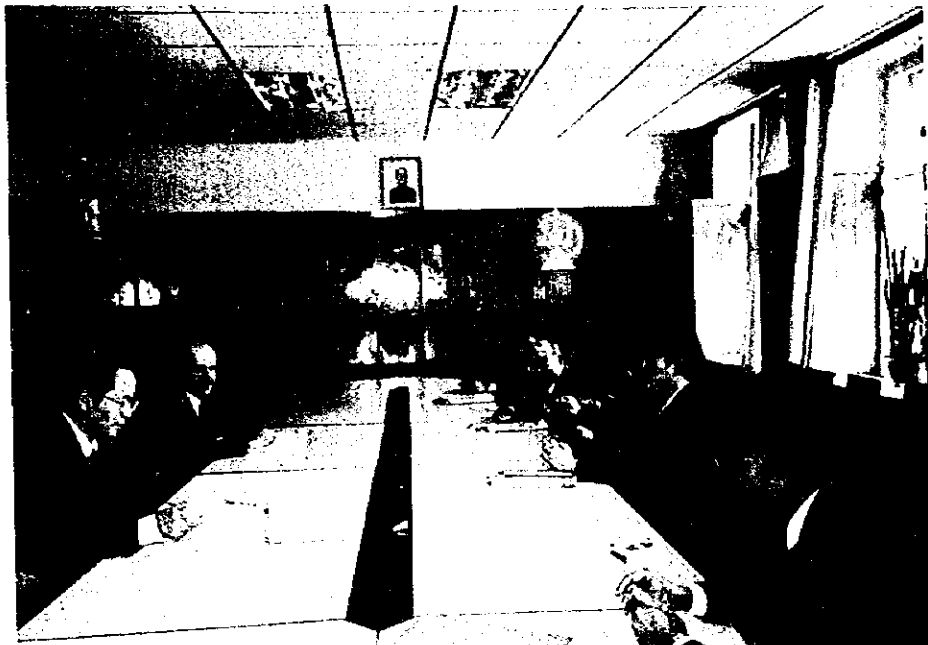


写真4 ADBコンサルタントとの協議



写真5-A 大蔵大臣とのSW署名



写真5-B 大蔵大臣とのSW署名

目 次

序 文
写 真

1. 事前調査の概要	1
1-1 要請の背景	1
1-2 事前調査の目的・内容	1
1-3 調査団の構成	1
1-4 調査日程	2
1-5 協議の概要	3
2. モンゴルの政治・経済の概要	10
2-1 モンゴル経済の基礎的諸条件	10
2-2 経済改革の経緯	10
2-2-1 コメコン体制のなかのモンゴル	10
2-2-2 コメコン体制の崩壊	11
2-2-3 市場経済化への移行	11
2-2-4 政治経済の激変期	12
2-3 マクロ経済の現状	14
2-3-1 世界経済における位置づけ	14
2-3-2 1996～1997年のマクロ経済動向	14
2-3-3 財政	15
2-3-4 対外経済関係	16
2-4 セクター別分析	18
2-4-1 農牧業	18
2-4-2 鉱業	19
2-4-3 製造業	20
2-4-4 エネルギー	21
2-4-5 インフラストラクチャー	22
2-4-6 社会部門	23
2-4-7 金融セクター	24
2-4-8 金融セクターの今後の課題	26

2-4-9	政治の最新状況	27
3.	本格調査の概要	36
3-1	調査の目的	36
3-2	調査の基本方針	36
3-3	調査項目	38
3-4	調査実施体制	39
付属資料		
資料1	SCOPE OF WORK	43
資料2	MINUTES OF MEETING	49
資料3	要請書	54
資料4	税務監督・検査統一マニュアル	69
資料5	市民・企業・機関への納税の手引き	110

1. 事前調査の概要

1-1 要請の背景

モンゴルでは社会主義計画経済から市場経済への移行が積極的に推進されている。政治面では1990年の憲法改正による人民革命党一党独裁体制の放棄、1992年の新憲法による社会主義の放棄、さらに1996年6月総選挙に民主連合勢力が約2/3の議席を確保する等、短期間に旧社会主義体制からの脱皮を図ってきた。

一方経済面では、1991年旧コメコン体制の崩壊による、輸出市場の喪失、ソ連からの援助停止、ロシア人技術者の撤退という三重の大きなショックを受け、その後の急進的な経済体制移行政策自体もモンゴル経済に大きな影響を与えた。インフレも一時は年率400%に達し、1994年迄の4年間でGDPは約20%減少した。

IMFをはじめとする国際機関の協力による1994年以降の経済安定化政策と、日本、世界銀行、アジア開発銀行（ADB）を中心とするモンゴル支援国会合の加盟国・加盟機関による多額の資金的技術的援助により、1994年以降は経済も次第に回復基調となった。しかしながら、急激な経済体制の移行過程で既存産業の生産能力の低下と、公共部門の大幅な縮小による失業の増大、教育・保健医療分野のサービス低下をもたらし、貧困層の割合が増大し所得格差が拡大している。

今般、モンゴル政府より開発戦略、公共投資計画及び具体的な経済改革プログラムの策定を支援し、モンゴル経済政策立案者の育成を目的とした開発調査の要請があった。

1-2 事前調査の目的・内容

モンゴル政府の要請に基づき、市場経済体制への移行を支援するための中期開発戦略及び経済改革行動計画の策定にかかる実施調査のS/Wについて協議し、署名・交換することを目的として事前調査団を派遣した。

1-3 調査団の構成

名	前	担当	所	属
浅沼	信爾	総括	一橋大学	経済学部 教授
安藤	高明	協力政策	外務省	経済協力局 開発協力課
山崎	善也	金融政策	日本開発銀行	国際協力審議役室副長
森	裕之	調査企画	日本国際協力事業団	社会開発調査部社会開発調査第1課
吉野	文雄	マクロ経済分析	(株)サイエス	国際協力事業部 経営コンサルタント
半田	敏幸	通訳	日本国際協力センター	研修監理部

1-4 調査日程

日順	月日	曜日	浅沼団長、安藤、山崎、森団員	吉野団員、半田通訳
1	3/27	金		TOKYO→SOUL→ULAANBAATAR 10:00 (JL951) 12:30/15:05 (OM8028) 17:30
2	28	土	(欽調部調査より山崎団員合流)	資料収集
3	29	日	TOKYO→BEIJIN 10:40 (JL781) 13:25	資料収集
4	30	月	BEIJING→ULAANBAATAR 13:30 (CA901) 15:30 JICA事務所/長期専門家との打合せ	JICA事務所/長期専門家との打合せ
5	31	火	9:00 大蔵省予算局 Hayanhyarvaa 投資課長 協議 10:30 大使館表敬 小塩参事官、岩崎書記官、的場書記官 13:00 大蔵省 Chimeddagva 経済政策局長 協議 15:00 大蔵省 Tsagaan 大臣 協議 17:00 大蔵省 Chimeddagva 経済政策局長 協議	
6	4/1	水	9:30 大蔵省 Dashdorj 予算局長 協議 11:00 大蔵省国税庁 Baasendash 長官 Norliji 税金大学校長 協議 14:30 IMF Oestreicher 代表 協議 16:00 モンゴル中央銀行 Boldbaatar 金融局長 協議 17:30 ADB 派遣 コンサルタント Collins 協議	
7	2	木	9:30 農業産業省 Bataa 企画政策局長 協議 11:00 米国国際開発庁 (USAID) コンサルタント PeterFairman 協議 14:00 大蔵省 Chimeddagva 経済政策局長 協議 15:00 首相府 Batbold 経済顧問 協議 17:30 大蔵省 Chimeddagva 経済政策局長 協議	
8	3	金	9:30 対外関係省 Davaagiv 第1局長 協議 10:30 大蔵省 Chimeddagva 経済政策局長 協議 15:00 大蔵省大臣との S/W 署名 16:00 事務所報告 17:00 大使館報告 18:30 懇親会 於ソロンゴレストラン by 大蔵省経済政策局長	
9	4	土	ULAANBAATAR→BEIJING→TOKYO 10:30 (OM223) 12:30/14:50 (JL782) 19:10	資料収集
10	5	日		資料収集
14	9	木		
15	10	金		事務所報告
16	11	土		ULAANBAATAR--BEIJING--TOKYO 10:30 (OM223) 12:30/14:50 (JL782) 19:10

1-5 協議の概要

3月31日(火)

中期戦略と PIP (Public Investment Program) との関係について質疑 (大蔵省予算局投資課)

1) 時間 : 9:00~10:15

2) 協議相手 : Hayanhyarvaa, Chief, Investment Division, MOF (Ministry of Finance)

3) 協議内容

●調査団より今回調査の目的説明

●モンゴル政府の開発計画/予算プロセスの現状及び日本側調査への要望

1996年5月3日に2020年までをターゲットとした国家開発戦略が国会で承認されたが、現在意味を成さなくなっている。それ以外にも行動計画などが存在した。投資計画や中期戦略などについては、当初 ADB とそこが委託したオーストラリアの PDP というコンサルタントが作成した。現在の PIP は 1997 年 10 月の東京での支援国会議のためにつくられたものである。PIP の作業の進め方だが、6月末に要請書を各省庁や各地方政府に送り、それが8月15日に戻ってくる。それを大蔵省でまとめ、10月1日より開会の秋の国会に提出する計画になっているが、これまでは提出されたことはない。内閣主要メンバーに回覧された程度のものである。日本からの支援により内容の整備された PIP が作成され、閣議に正式に提出できるものになりたい。

日本大使館表敬

1) 時間 : 10:30~11:45

2) 協議相手 : 小塩参事官、岩崎書記官、的場書記官

3) 協議内容 (大使館コメント)

●平成 10 年度予算で徹税強化の専門家の派遣を Aランクで要請している。認められれば開発調査をサポートする形で張り付けることができる。期間については今のところわからない。

●今年是世界銀行が、モンゴルで農産(畜産)工業・観光がテーマの投資フォーラムを行う。昨年は鉱業だった。

●モンゴルの予算作成作業という国家の重要行政にバイのドナーがどこまで関与できるか、はっきりとはわからない。PIP についての事前情報を日本に流すことでより効果的な援助が日本から得られることを期待していると思われる。

本格調査の内容方針等協議 1 (大蔵省経済政策局)

1) 時間 : 13:10~15:15

2) 協議相手 : Chimeddagva, Director general, Economic Policy Dept., MOF

Enkhariunaa, Officer, Econ. Policy Dept., MOF

Bolorchimeg, Officer, Econ. Policy Dept., MOF

3) 協議内容

●調査団より本件調査方針の概略説明

●局長より予算関連の主要ドキュメントの説明及び日本側調査への期待

政府が策定している計画には長期、短期といろいろあるが、Socio-Economic Guidelines、Budget Statement と PIP の3つが主なものである。PIP と歳出の間に適切な対応関係はない。しかし、総額では両者は一致している。日本が T/A を行う場合、Socio-Economic Guidelines の基礎となるマクロ部分、セクター別の分析を手伝ってもらいたい。この作業は現在モンゴルのスタッフが7～8人がかりで行っている。

●特定テーマ

徴税強化が第1優先順位を持つ。タックス・オフィスも昨年できたし、効果があると考えられる。しかし、他にも問題はある。たとえば、農村金融、L/C の開設促進は意義があろうが、これらについては大蔵省以外のカウンターパート (C/P) がかわってくる。

●行財政改革法案

現在、ニュージーランド方式とよばれる行財政改革法案が議会に提出されており、その可否によって予算日程は変わってくることに留意してほしい。

大蔵大臣表敬及び協議

1) 時間：15:20～16:30

2) 協議相手：Tsagaan, Minister, MOF

Chemeddagva, Director General, Economic Policy Dept., MOF

3) 協議内容

●調査団より今回調査の目的説明

(大臣コメント)

●特定テーマ

第1のテーマを徴税強化とすることで了解。是非この課題について協力願いたい。第2のテーマについては、モンゴルの政治経済情勢の変化の速さが日本側が考えている以上のものであろうから、今後情勢をみて協議することに合意する。農村金融も重要だし、FDI (Foreign Direct Investment) 振興策についても関心を持っている。どうすれば日本からの投資が増えるのか考えてほしい。

●他の援助機関との重複

IMF や ADB の技術協力との重複について問題はないと考える。国際機関がフレームワークを作成し、日本の調査団には実施計画 (Implementing Design) を作ってほしい。もちろん調整と

協力が不可欠であるが、私（大蔵大臣）が責任を持ってこの調整を行う。ただし、政治経済情勢の変化によりいろいろな問題が生じることも考えられるので、その点は理解願いたい。

●便宜供与

T/A にかかわるオフィススペースについては当方で賄えるが、ニュージーランド方式の行財政改革法案が可決された場合は、部屋のコストも計算しなくてはならない。その場合については後日相談したい。

本格調査の内容方針等協議 2（大蔵省経済政策局）

1) 時間：17:00～18:00

2) 協議相手：Chimeddagva, Head, Economic Policy Dept., MOF

Enkhariunaa, Officer, Bolorchimeg, Officer, Econ. Policy Dept.

3) 協議内容

●ADB 支援の現在作成中の開発戦略は日本側調査の基礎資料として活用することで合意。

●第 2 の特定テーマ候補の国際収支統計の整備の問題については IMF に相談した方がよい。

4 月 1 日（水）

本格調査の内容方針等協議 3（大蔵省財政政策局）

1) 時間：9:30～10:45

2) 協議相手：Dashdorj, Head, Fiscal Policy Dept., MOF

3) 協議内容

●調査団より今回調査の目的説明及び本格調査の内容、日程の説明

（局長コメント）

●今までモンゴルには正確な意味での公共投資政策はなかったもので、日本がそれに関して T/A を行ってくれるのを感謝している。特に、コストはわかるがベネフィットが不明なので、その点が明らかになるとよい。ただし、日程については再考の余地あり。Macro framework、Medium Term Strategy は 4 月中旬、Sector Papers は 3 月中旬に出すことで合意。Shadow PIP も 4 月中旬に出してもらう必要がある（M/M 添付の Schedule 参照）。

●1999 年予算についてもかかわってほしい。Assistance Group Meeting はあたかも aid budget のための会議となっており、ドナーや投資家の協調が図られている。

●この計画では IMF の作業と重複する部分はない。IMF で実施しているのは VAT (Value Added Tax) の方針だけで、VAT の実施細則及び所得税、法人税について等緊急に整備しなければならないことが山積みになっている。

徴税強化（特定テーマ1）について（大蔵省国税庁）

1) 時間：11:00～12:00

2) 協議相手：Baasandash, Director General, General Department of State Taxation
Norjinlham, Director, Tax Training and Information Center

3) 協議内容

●調査団より今回調査の目的説明及び本格調査の内容、日程の説明

●国税庁の説明

国税庁には 1,200 人のスタッフがモンゴル全土にいる。昨年より税制改革を行っているが、1998 年 7 月 1 日の VAT の導入が目玉である。これに伴い売上税は廃止される。また、業務の機械化をベルリナ銀行 (Berliner Bank?) のローンによって行っている。国税庁は 1997 年設立されたが、市場経済に適応した新しい税制をつくることと、職員に専門的知識を与えることが現在の課題である。VAT についてはニュージーランド方式を採用、IMF から 1 年間専門家が来ている (世界銀行の fund)。予算に関連する新しい法律ができ、課長クラス以上については責任制が導入されたのも大きな変化である。徴税に関する問題としては、課税対象企業リストの不備、企業の過少申告、脱税がある。

●日本側調査団による徴税強化プロジェクトについて

税制における規制の整理、徴税システムのサーベイ、問題提起と徴税マニュアルの作成、最後に関係者を集めてセミナーを開催し、マニュアルを徹底させるということで確認。また、VAT について現在作業中の IMF 派遣専門家とは重複しない。このテーマにかかる主たる C/P は国税庁となる。オフィススペースも提供できる。

IMF モンゴル国事務所長表敬及び協議

1) 時間：14:30～15:30

2) 協議相手：Oestreicher, Resident Representative, Mongolia, IMF

3) 協議内容

●調査団より今回調査の目的説明及び本格調査の内容、日程の説明

(IMF 代表コメント)

●税制について

税制については多くの仕事の可能性が残っている。ソ連時代の制度はほとんど変わって新しくなっている。徴税強化を通じて税収増を図ることが可能である。民間部門の拡大が問題を複雑にしている。

●PIP 作成

日本の T/A で PIP などを実施するのは全く差し支えない。IMF とは重複しない。セクター別

分析は重要であり期待している。国際収支など統計の問題については、日本の資金で IMF の専門家を派遣することができるのではないかと。1年間あればかなり整備できる。モンゴル側は MOF、BOM (Bank of Mongolia)、首相府が互いに協力しなければならない。

貿易金融にかかる協議 (モンゴル中央銀行金融局)

1) 時間 : 16:00~16:50

2) 協議相手 : Boldbaatar, Director, Member, Policy Board, BOM

Erdenedelger, Economist, BOM

3) 協議内容

●L/C の利用、再割引などが不活発な理由としては、金融市場が整備されていないことをはじめ数々の原因がある。現在 L/C 付きの貿易はおよそ 30%くらいだろう。特にロシア側が発行しているものが中心である。L/C にかかる技術的協力だけで解決されるものではない。

ADB コンサルタントとの協議

1) 時間 : 17:00~18:00

2) 協議相手 : Ian Collins, Development Strategy Specialist, PDP

3) 協議内容 (ADB コンサルタントコメント)

●モンゴル政府首相府の要請で、ADB の技術協力資金により、現在、①モンゴル経済の 21 世紀ビジョンと、② 1999 年予算のための中期戦略を作成中である。

●モンゴルは発展の可能性を秘めているにもかかわらず、それが生かされていない。日本の T/A については協力を約束するし、作業内容で重複して無駄になるということはない。セクター別の分析を行うことは意義がある。モンゴルの PIP 自体には疑問がある。むしろ、PEP (Public Expenditure Programme) とすべきであろう。今のままでは、政府支出と PIP とが対応せず、不透明な部分が出るなど問題が多い。資本コストはともかく、経常費用の負担をどうするかが明らかでないなどの問題がある。他のコンサルタントの動向については把握していない。

4月2日 (木)

農業産業省 (MAI) 表敬及び協議

1) 時間 : 9:30~10:30

2) 協議相手 : Nyamaa Bataa, Chairman, Starategic Planning Unified Policy Dept. MAI

3) 協議内容

●調査団より今回調査の目的説明及び特にセクターPIPにかかる協力要請

●統計企画政策局の説明

この局には、食料・農牧業、工業・商業、地質鉱物の3つの部がある。マクロ経済については大蔵省がやっているのので、ここではセクター別にミクロをやっている。

●本件調査への協力

この開発調査については、大蔵省担当なので直接のコメントはできないが、セクター別の情報・資料を提供することで協力できる。日本の支援には感謝しているし、本省に来ている日本人の専門家の協力も得られると考える。現在1年半かけてつくったセクター別の開発計画がこの国会に提出されるところである。これは、農業、鉱業、輸出志向政策、工業、中小企業、技術政策、バイオテクノロジーなどすべての分野を含むものであり、4月中に公表されるであろうから、それも参照してほしい。

USAID コンサルタント表敬及び協議

1) 時間：11:00～12:00

2) 協議相手：Peter Fairman, USAID, consultant for MOF

3) 協議内容

自分は金融システムを専門にしており、世界銀行、IMF の制度には通じている。現在は、IMF のいわゆる Financial programming というマクロ政策の策定手法を Chimeddagva 氏と大蔵大臣とに解説している。

首相府経済顧問表敬及び協議

1) 時間：15:00～16:45

2) 協議相手：Batbold, Senior Economic Advisor to Prime Minister

3) 協議内容

●調査団より今回調査の目的説明及び協力依頼を行う。

(以下首相顧問のコメント)

●ADB と日本はモンゴルに対する最大のドナーであり、支援に感謝している。今回の調査は本質的に必要なものであると理解している。公共投資をはじめとして、政府支出は大蔵省で管理しているが、問題が多いことは否めない。

●セクター別に考えると、日本からの協力を要請する分野としては、個人的には農業とインフラが重要であると思う。社会開発については多くの国際機関がかかわっている。

●日本の調査によるインプットが経済/財政の基本政策に調和したものになるには、変化のめまぐるしいモンゴル政治状況、特に内閣や国会における予算・経済政策作成にかかる動向を掌握しておくことが必要である。そのためにはメンバーをこの首相府にも駐在させることが望ましい

が、限られた人員／費用で実施するには、ローカルエキスパートを調整役としてこちらに置くのがいいのではないか。首相府の情報・判断を正確かつ迅速に大蔵省にいるチームに伝えることが可能になる。

2. モンゴルの政治・経済の概要

2-1 モンゴル経済の基礎的諸条件

モンゴルは、他の発展途上国と比較しても特異な基礎的條件の下にある。すなわち、国土面積約1,567千平方キロメートルの下に人口はわずかに238万4,100人であり、過疎人口国である。この国土面積は日本と比較すると約4倍、人口は2%にも満たない。また、自然環境は、経済活動にとって極めて厳しい。1年の気候の変化を見てみると、11月から3月までは平均気温がマイナスとなる。雨量は少なく、耕種農業に適した耕地はモンゴル北部に限られており、面積で見ると1%程度である。国土の3/4は天然の草地であり、残りは砂漠となっている。したがって、雨量の少なさが災いし、利用可能な天然資源は、水、森林などとなっている。反面鉱物資源は豊かであり、銅、金、モリブデン、螢石などを産出するが、それを加工し最終製品に結びつけるための生産設備は今のところ存在しない。また、輸出を行うにあたっては、国内の交通網が整備されておらず、さらに内陸国であることから、隣国であるロシア、又は中国を經由せざるを得ず、これも障害となっている。モンゴルの経済は、以下でも明らかにされるように、粗放的な自然放牧による牧畜に支えられており、鉱業が外貨を獲得し、主要な財貨を輸入する構造となっている。人口、いい換えるとマーケットが狭小であることから、規模の経済のある工業製品を自給するのは困難であり、主要な財貨は海外から調達される。しかし、それにあたっては輸出収入は十分ではなく、海外からの援助が必要不可欠な状況となっている。

新聞報道によると、最近のセンサスではモンゴルの人口は前年比で1.4%増加した。2104年には人口は690万人になる見込みである。人口増加率は、2015年までに1.8%に上げるべきであると人口学者は言っている。

2-2 経済改革の経緯

2-2-1 コメコン体制のなかのモンゴル

モンゴルは1962年にコメコンに加盟し、ソ連を中心とした社会主義経済圏のなかでの国際分業体制に組み込まれた。すなわち、モンゴルに課された役割は畜産製品のコメコン諸国への供給であり、そのためには、農牧業の集団化を進め、耕種農業による穀物自給を目的として国营農場をつくらなければならなかった。しかし、世界全体で冷戦構造が深化し、コメコン諸国を含む世界の経済発展によって、そのような役割も変わってきた。すなわち、1970年代に入ると、畜産製品の加工および食品工業の発展を主要目標としていたものが、コメコン諸国への輸出を目的とした鉱物資源の開発とその一次加工という鉱工業の発展を主要目標とするようになったのである。たとえば、1970年に策定された第5次5か年計画では、ソ連の援助によって銅とモリブデンを開発するエルデネット工業基地を完成させることが、当面の最優先課題と

されたのである。一方で、遊牧民の集団化（ネグデル）が 1930 年代から進められてきたが、その成果は芳しくなかった。国営の小麦農場に限っては一定の成果をあげたが、それはソ連からの資本財、中間投入財の供給を前提としており、自立できる水準ではなかった。そのような事情を背景にして、1980 年を目標に策定された第 6 次 5 年計画は、農牧業の自立を最大の優先課題とした。

2-2-2 コメコン体制の崩壊

この時期、すでに隣りの中国では経済の改革・開放が叫ばれ、1980 年代後半にはソ連でもペレストロイカが始まった。モンゴルは、コメコン体制の崩壊によって、援助が減少し、それまでとっていた国際分業体制を見直せざるを得なくなったのである。1990 年以前については、モンゴルは GDP の 30% 前後の援助をソ連から受けていたのである。これらは、主としてソ連向けの銅、皮革や羊毛、食料などの生産を支えるために用いられた。それ以外にも道路、鉄道などの交通インフラ整備、発電のための技術供与、留学生の受入れ等の教育支援などがソ連によって行われており、その援助の減少はモンゴルにとって死活問題であった。事態の緊急性を認識した人民革命党中央委員会は、1985 年 6 月に農牧業振興と食糧増産を最大の政策課題とする旨の決議を行った。その後、農牧業部門において私的な副業を認め、農民自らがその収穫の一部を直接販売することを認めることになった。農民にインセンティブを与え、生産性を高めようという方策である。1986 年 5 月には人民革命党大会で、国営企業が独立採算制度をとることが認められ、経済改革の動きは農牧業から鉱工業へと拡大されることになった。

このような経済改革は、さらに、農牧業における生産請負制の導入、商業部門における個人営業活動の許可、企業に対する経営自主権と独立採算性の承認へと拡大していき、賃金や価格の自由化も進められた。とくにモンゴル経済を特色づける農牧業に対する改革は大きな影響力を持っていた。1990 年には、家畜の私有制限が廃止され、社会主義経済の根幹を揺さぶった。1980 年代後半の、ソ連のペレストロイカに対応する一連の改革はシネチレルとよばれた。これらは一応の成果をあげつつあった。すなわち、この時期の経済成長率は 5% を超えており、ソ連をはじめとするコメコン諸国からの物資供給があったとはいえ、必ずしも低いものではなかったのである。しかし、より抜本的な経済改革を要求する声が高まった。それらは、1989 年末より、民主化運動に集約された。

2-2-3 市場経済化への移行

1990 年 1 月には、民主化運動は具体的に、社会主義経済体制を放棄し、市場経済体制へ移行することと、一党独裁制をやめ、民主的な政府をつくることを主要な要求として掲げるようになった。政府もこれらを看過することができず、1990 年 3 月には複数政党制度が認められ

た。これを受けて、4月には社会民主党が結成された。7月には選挙が行われたが、結果的には人民革命党が政権の座を守ることになった。これは、乱立した新政党が準備不足だったことによる。

人民革命党は、しかし、従来の社会主義政党としてあるのではなく、民主化と経済改革に取り組まなければならなくなった。まず、国際的な孤立を脱するために、モンゴルは国際機関に加盟することによって、西側諸国からの援助を得るルートを得なければならなかった。そこで、1990年7月にIMFと世界銀行に加盟申請を行い、1991年2月にそれが認められた。また、同時期にADBへの加盟も認められた。1990年末にはモンゴルは国会で市場経済体制への移行を決めた。それと呼応する形で、1990年7月のヒューストン・サミット、及び1991年7月のロンドン・サミットで先進国はモンゴルの経済改革に論及し、その支持を表明したのである。

1992年2月に新憲法が公布され、6月に選挙が行われたが、またしても人民革命党が圧勝した。しかし、1993年に行われた大統領選挙では民主化運動に支持されたオチルバト大統領が誕生し、政治面でねじれ現象が生じた。しかし、経済改革は急速に進められ、市場にかかわる諸規制の緩和、価格・賃金の自由化、国営企業の民営化、金融改革、財政改革が実行された。

2-2-4 政治経済の激変期

1996年6月には2回目の選挙が行われ、民主連合（民族民主党と社会民主党の連合）が人民革命党を破るといって、モンゴル建国以来70年ぶりの快挙を成し遂げた。この選挙で選出された議員の平均年齢は37歳と若く、国民の期待がうかがえる。新政権は1996年8月に経済改革案としてまとめたものを発表した。それは以下の9項目に要約される。

(1) 財政・物価に関する緊急措置

財政収入が当初より大きく減少することが予想されることから、社会保障、公共サービス、年金などの分野での大規模な支出削減を行う。また、旧政権がほぼ2年間進めてきた電力、暖房、石油価格据置き策が、これらの部門の採算を悪化させ、経営困難を生じさせていることから、これらの分野の大規模な値上げを実施する。

(2) 銀行・金融部門の改革

銀行部門の採算悪化から危機の到来が予想される。これゆえ、モンゴル銀行（中央銀行）による商業銀行に対する管理を強化する。

(3) 財政改革

新政権は選挙戦での公約として、小さな政府、税率 30%への削減を掲げていた。これを実行するために財政改革に着手し、民法改正などを進める。

(4) 貧困対策

貧困の発生原因、現状に対して分析を進め、貧困救済プロジェクトを策定し、実施する。

(5) 民営化

民営化の新たなスケジュールを公表し、ほとんどの製造業分野の民営化と、国家資産の 60%の民営化を実施する。また、主要都市における住居の民営化を 1996 年以内に、また全国的にそれを 1997 年以内に実施する。

(6) 規制緩和

食肉、製粉、小麦生産、石油製品などに関する規制を緩和し、石油価格上昇、石油輸入補助金などの廃止を実施して競争を奨励する。

(7) インフラストラクチャー

主要都市における電力不足を終わらせるために、この分野に対するドナー諸国からの経済協力を引き続き求める。モンゴルは WTO に加盟し、中国・ロシアとも貿易促進のための協定を結ぶことを希望している。貿易促進のために交通インフラを強化し、運輸コストを下げる努力を続ける。また新輸出製品の創出、輸出品の多様化に努める。

(8) 汚職に対する闘争

政府職員の倫理条項を定め、重要な国有企業に対する国際的水準の監査制度を確立する。

(9) 外国援助の利用

外国援助の効果を評価しつつも、過去の誤り、問題についても検討を行い、より効率的な援助の利用を図る。この目的のために首相の下に新たに援助関連の専門機関を設置する。

このような経済改革が進むなか、1997 年 6 月の選挙で人民革命党のバガバンディが大統領と

なった。これによって再び、そして今度は逆のねじれ現象が生じたのである。

さらに現在いわゆるニュージーランド方式の行財政改革法案が国会に提出されており、これが承認されると行政上に大きな変化が生じることが予想されている。すなわち、各大臣をはじめとする行政担当者は、大蔵大臣をはじめとする予算執行者と契約を結び、予算がその契約内容によって分配されることになり、その成果が十分でないような場合は、行政担当者の責任問題となるのである。

以上の経済改革の経緯を振り返る時、モンゴルの政治経済状況の変化の速さには驚くものがあることがわかるであろう。それは移行経済に特有のものではあるが、人口の少なさが変化を加速しているのである。今後とも、速い変化で大きな方向転換が続くであろう。いかなる形であれ、その政策立案にかかわるものは、このことを認識しておく必要があるだろう。

2-3 マクロ経済の現状

2-3-1 世界経済における位置づけ

まず、はじめにモンゴルの世界経済における位置を確認しておこう。世界銀行は毎年初夏に刊行している『世界開発報告』の中で、世界中の国々を一人当たり所得水準の低い順に並べた指標を巻末に示している。1997年版でこれを見ると、133か国が掲載されており、日本は132番目でスイス(40,630ドル)につぐ一人当たりGNP 39,640ドルを達成している。これに対して、モンゴルは、低いほうから23番目で310ドルにすぎない。このような評価には為替レートや物価水準の問題がからんでくるため、一概に数字を鵜呑みにはできない。たとえば、1995年の購買力平価で計測したモンゴルの一人当たりGNPは、1,950ドルであり、為替レートが低く維持されているか、食料品などの生活必需物資の物価が低い可能性が示唆されており、暮らし向きはそれほど悪くないように見える。しかし、モンゴルはいわゆる最貧国に分類されることは疑いがない。

2-3-2 1996～1997年のマクロ経済動向

続いて、表2-1のマクロ指標を追いながら、直近の経済の現状を把握しよう。まず、経済成長率(GDPの実質年間純成長率)は、1997年に3.3%と、前年の2.4%を上回っている。しかし、人口増加率が1.31%に達することから、実質的な経済厚生の上昇はわずかである。一方、インフレ率(消費者物価指数年間純増加率)は、1997年に17.5%と、前年の53.2%から大幅に低下し、安定へと向かっている。しかし、1997年に失業者は前年と比較して8,300人増加し、6万3,700人となった。経済成長率、インフレ率から見るとモンゴルのマクロ経済は低位ではあるが安定化に向かっていると見えよう。失業者の増加については、経済改革の経緯において述べたように、多分に民営化の推進に伴う構造的な原因が考えられるため、景気の動

向によって解雇されたり、就職できなかったものではないと見ることができよう。

財政はあとに見るように健全とはいえないが、経常的な支出と収入に関しては黒字となっている。貿易については前年並み実績をあげている。金融部門では、貨幣供給量の増加が著しい。しかし、高いインフレ率が沈静化しつつあることを勘案すれば、この程度の伸びは容認されよう。新聞報道によると、消費者物価指数は 1998 年 2 月に 0.6% 上昇した。指数としては 3.2% であった。これに対してマネーサプライは前月比 2.9% 増加した。銀行の平均金利は、トゥグリク（モンゴル通貨：1998 年 4 月現在 1 Tg=820 ドル）については 47.7%、ドルについては 39.5% であった。

2-3-3 財政

財政は、一つにはインフレによって、もう一つには経済情勢の急激な変化によって膨張しつつある。1991 年度には、援助を含む歳入総額は、94 億 9,720 万トゥグリクであったが、1997 年度には、2,284 億トゥグリクに増加したのである。名目値では、この間財政規模は 25 倍になったことになる。財政にかかわるデフレーターが明らかでないので、消費者物価指数をもって割り引くと、この間物価はおよそ 70 倍になっており、実質的には歳入はおよそ 1/3 に縮小していることになる。この財政の実質的な縮小は、公共投資などに深刻な影響を与えているし、他方では行政部門の縮小も余儀なくされている。

表 2-2 はモンゴルの中央と地方の両政府を合計した一般政府の 1997 年の予算と実績を示している。歳出、歳入に関しては赤字を計上しているが、経常支出、経常収入に関しては黒字となっている。モンゴルのマクロ経済を考えるうえでは財政部門は重要である。それは移行経済であるがために、従来財政部門が果たす役割が大きかったということ以上に、モンゴルの総生産に占める財政の比重は、コメコン諸国のなかでも大きかったのである。それは、コメコン諸国からの援助が大きかったことを意味している。1980 年代後半から 1990 年代初頭にかけて、公務員に対する賃金や政府による財貨・サービスの購入、それに国内産業への補助金などを含む経常支出の対 GNP 比は 50% 前後を占めていたのである。現在ではこの比率は低下しつつあるが、それでも ADB 資料によると、1996 年の政府支出の対 GDP 比は 38.3%、総収入の対 GDP 比は 28.4% となっている。たとえば、中国の値がそれぞれ、11.0%、10.8% にとどまっていることをかんがみると、その大きさがわかる。

1997 年歳入のうち、所得税が 30%、社会保険基金が 14%、資本収入が 4%、援助収入が 3%、その他が 49% となっている。歳出については、給与が 14%、社会保険が 3%、資本支出が 9%、対外貸出が 24%、その他が 50% となっている。

財政部門を改革することは、モンゴルにとってその国民経済に占める規模から考えて最も重要な課題であり、しかも最も困難な課題であるといえよう。1992 年以降の緊縮財政への転換は、

教員を含む公務員定数の削減、食料や燃料への価格差補助金などのような家計への移転支出削減、国営企業への補助金の廃止、医療・教育サービスなどの民生サービスの削減と民間会社による保険制度導入、職業訓練の有料化、地方財政への移転の削減など、国民生活全般にわたるものである。また、それ以前にも資本支出の削減や安全保障支出の削減を行っている。ただし、民主主義体制への移行後、数回にわたる行政改革と省庁の統廃合があったが、公務員の定数削減に関しては計画どおりには進展していない。

財政収入の面でも改革が進められている。1991年5月に税制改革が行われ、企業からの上納金に代わって売上高税を採用、輸出税を廃止すると同時に輸入には一律15%の関税を導入、酒、タバコ、石油への物品税の導入、個人所得税や法人所得税の税率簡素化などの措置が実施に移された。しかし、生産の低迷による法人所得税の伸び悩み、民営化による不実企業の増加と税金逃れ、税収システムの転換による税制当局の混乱、個人所得税の徴収システムの欠如など深刻な問題を抱えている。また、1997年には輸入関税が原則として廃止された。さらに、1998年7月1日より付加価値税が導入され、同時に売上高税が廃止される予定である。このようにめまぐるしく変わるシステムに、徴税当局でさえ十分に対応しかねているのが現状であり、まして納税意識の定着していない民間部門は対応に苦慮している。

2-3-4 対外経済関係

表2-3には、モンゴルの対外貿易高が示されている。このように、現在のところ、国際収支表は不完全な形でしか利用できない。そこで、モンゴルの対外取引を經常取引、資本取引に分けて概観すると、1997年において貿易収支に対応する輸出と輸入の差額は、-2,540万ドルとなっている。少なくともこの赤字をファイナンスするための資本流入が必要であるが、資本市場が整備されておらず、投資機会も少ないモンゴルにあっては、これを対外援助に依存することになる。投資統計で見ると、1996年には543億トゥグリク（およそ1億1,000万ドル）対外融資、援助を受け入れていることになっている。他方、財政統計で見ると、1996年に43億2,930万トゥグリク（およそ900万ドル）の贈与を受け入れていることになっている。これらの贈与、援助は、対外取引の赤字を埋めるためだけでなく、より積極的に国内の貯蓄不足を補うという意味があり、モンゴルの経済成長を考えるうえで必要不可欠のものといえよう。

外国貿易に関しては、輸出が漸減し4億1,800万ドル、輸入もやはり前年比で漸減し4億4,340万ドルとなっている。輸出については、1996年に比較して、濃縮銅、モリブデン鉱及び濃縮モリブデン、濃縮螢石、加工カシミア、カシミア原毛の五大主要輸出品の数量ベースでの減少により、2,240万ドル、その価格の低下により330万ドル、合計2,570万ドルの減少となった。年間平均価格を見ると、1996年に比べて濃縮銅で2.7%、モリブデン鉱及び濃縮モリブデンで38.8%の価格上昇があった。しかし、螢石3.6%、加工カシミア15.2%、カシミア原

毛 8.3%の価格低下があり、総体的には価格の低下による輸出額の減少が生じたのである。数量ベースでは輸出品は 7.4%減少したが、モリブデン鉱及び濃縮モリブデン 16.8%、螢石 14.3%、加工カシミア 19.9%、濃縮銅 5.5%、カシミア原毛 91.2%の増加があった。これらが増加したにもかかわらず、その他品目の数量ベースでの減少が著しく、総体的に輸出額は減少した。

国別輸出先を見てみると、スイス 31.5%、中国 21.7%、ロシア 9.6%、韓国 10.5%、日本 8.8%、英国 5.6%、米国 5.2%、ドイツ 1.5%となっている。対前年比で各国別の輸出の伸びを見ると、ここにあげた主要輸出先のなかでは、ロシア向け輸出が 54.4%の減少を記録しているほかは、増加を示している。スイスが最大の輸出先になっているのは、濃縮銅の輸出のうち、65.8%をスイスが占めているためである。また、中国はカシミア原毛の輸出の 86.4%、ロシアは螢石の輸出の 100%を占めている。モリブデン鉱及び濃縮モリブデンの輸出に関しては、その 38.2%が米国向け、34.0%が英国向けとなっている。

一方、輸入を国別に見ると、ロシア 36.2%、中国 14.3%、日本 7.5%、イタリア 6.6%、米国 6.6%、韓国 4.5%、ドイツ 4.2%、シンガポール 3.7%、デンマーク 3.0%、英国 1.1%となっている。対前年比で大きな変化があったのは、米国と英国で、それぞれ 160.0%、58.9%の増加を示した。逆に輸入が減少したのは、日本や中国であり、それぞれ 57.0%、12.8%の減少を示した。主要輸入商品別に見ると、小麦粉の輸入はその 89.8%が中国から、米の輸入もその 99.9%、砂糖については 51.2%が中国からと、食料品の中国依存の度合いが強い。トラックについてはその 44.4%がロシアからであり、中国からの輸入もその 28.6%を占める。日本については 5.0%にすぎない。しかし、乗用車を見ると、その輸入の 44.1%が日本からであり、韓国の 15.7%、ロシアの 14.5%が続いている。

新聞報道によると、モンゴルには 600 を超える外資系企業が存在している。そのうち 20%は 100%外資である。また、80%は貿易、建設、サービスにかかわっている。モンゴルの税法によると、外資が 20%以上の企業は外資系ジョイントベンチャーとなる。外資優遇策は、たとえば、電力、発熱 (heating)、道路と輸送、テレコムネットへの投資は、10 年間の免税、それに続く 5 年間の 50%減税がある。その他、鉱物資源、石油、燃料探査、金属、化学産業、機械製造、電子にも優遇措置がある。また、外資系ジョイントベンチャーの製品の 50%が輸出されれば、やはり 3 年間の免税、それに続く 3 年間の 50%減税がある。さらに、外国投資家が、その配当を送金せずモンゴル国内の投資にまわすと、税法上免税される。外資系ジョイントベンチャーの設備、技術には関税、売上税はかからない。ただし、バーやレストラン、ケイタリングサービスなどに投資している外資系ベンチャーは他のモンゴルの企業と同様課税される。1 億トゥグリクを超える利潤を出している企業は 15%の課税となっている。

2-4 セクター別分析

2-4-1 農牧業

農牧業部門は GDP のおよそ 1/3 を担っており、就業者の 40% を占めている。農牧業部門における一次産品と同加工品の輸出に占める割合も、およそ 1/3 である。さらに、工業部門においても農畜産物加工は全工業生産の 30% 近くを占めており、農牧業は正にモンゴルの基幹産業といえることができる。

社会主義時代、牧畜はネグデル、耕種農業は国有農場を中心に計画経済的な手法で行われていた。この時期には組合の自主的な経営が成されておらず、牧民にしても私有の家畜に制限があったため、その生産意欲がそがれ、生産性は低くとどまっていた。しかし、ネグデルを通じて調達という形で出荷・流通が保証されており、獣医学等の知識の普及、畜舎建設、井戸の掘削などの基本的投資、資料の確保などについては積極的に行われていたため、一定の成果があった。表 2-4 には、1996 年、1997 年の家畜頭数の推移が示されている。

モンゴルの自然環境は前述のとおりであり、耕種農業にとっては厳しいものがある。したがって、大規模な耕種生産は近年になって始められたものであり、小麦の自給は 1959 年、1960 年に大規模な開墾を行ったことによって実現した。その後も新しい技術の導入と投資が継続的に行われ、大型の農業機械が導入された。しかし、これらの機械をはじめ、その部品、燃料、趣旨、肥料などはほとんど外国に依存していたため、生産費は高いものであった。そこで、政府は農産物に補助金を出さざるを得なかったのである。表 2-5 には、耕種農業の現状が示されているが、人口規模が小さいことから国土面積に比べて小規模であることがわかる。ちなみに、国民一人当たり穀物収穫量はおよそ 100 キログラムであり、日本の国民一人当たり米生産量に匹敵する。

1991 年以降の民営化のなかで、ネグデルも国有農場も株式会社や有限会社などに姿を変えた。そして、私有家畜頭数の制限が撤廃され、家畜はほとんどが私有となった。かつてのネグデルは、国家調達制度の廃止と市場経済化、燃料費の急騰などによって、その機能をほとんど停止させ、牧民は苦境に立たされた。耕種部門も、もともと気候に適しておらず、経営の基盤も脆弱であったことから、市場経済化によって同様の打撃を受けた。ロシアからの肥料、飼料等資本財、中間投入財の輸入の減少が、混乱に拍車をかけた。耕種部門に従事する労働者は 1990 年代に入り半減したのである。

それでも、農牧業部門の受けた打撃は経済の他の部門に比較して軽微であった。耕種部門は生産は 1990 年代前半に半減したが、畜産部門が順調に伸びたために、農牧業全体ではそれほど落ち込まなかった。畜産部門は 1991 年からの 3 年間で前年比マイナス成長を示したが、それ以降プラスに転じているのである。モンゴルでは羊、山羊、牛、馬、らくだを五畜とよび、主要な家畜を構成している。これらの数は 1995 年には 1990 年の 11% 増を記録するに至った。

モンゴルにおいて国内の農牧業部門が食料の安定的供給に寄与してきた点は間違いない。1993年から1995年にかけての家計調査によると、都市住民は肉と小麦粉・同製品の購入のために支出の1/3を配分しており、農村住民は同じく1/4を配分している。肉と小麦粉はモンゴル人の三大主食といえ、その安定的供給が政府に期待されている。

そのようなモンゴルにおける現在の農牧業部門の問題点は以下のように要約されよう。

第一に、1990年代に入り、都市部で失職した労働者たちが農牧業部門、特に畜産部門に流入した結果、牧畜従事者が統計上3倍に増加する事態となった。その反面生産は10%程度の増加にすぎないので、結局1世帯当たりの生産は半減したことになる。このように経営規模が小さいという問題があったところにもってきて、さらに生産性が低下したのである。1995年現在、家畜を有する世帯は29万4,000世帯であるが、そのうち専業の畜産農家は10万世帯程度にすぎないといわれている。モンゴルでは、家畜200頭以上の所有が牧畜を専業とするうえでの損益分岐点であるといわれているが、実際には10頭程度の貧しい畜産農家も数多い。農牧業部門が産業予備軍、潜在的失業者といってもよい人々を吸収したわけで、緩衝装置として働いた点は評価できるが、今後これらの流入人口を吸収するだけの雇用を創出する必要がある。これは農牧業部門だけで解決できる問題ではない。

第二に、飼料の生産と供給においても市場経済化の影響が大きい。民営化の進展のなかで国家緊急飼料ファンドが解体したことによって、飼料の流通ルートが断たれ、とくに越冬用の干し草などが急減したのである。民間部門でも干し草は生産されるようになったが、それでも1980年代末の水準を大きく下回っている。配合飼料も不足しており、養鶏、養豚などの経営を圧迫している。

このような問題を政府や農牧業者は放置していたわけではない。ネグデルが消滅した後、畜産品の出荷などの流通量が大幅に減少したが、このボトルネックを克服しようと協同組合の設立が進められている。しかし、この協同組合にしても、零細農牧業者にとってどの程度有用なものかはいまだ評価すべき段階にはない。また、ネグデルが消滅した後、民間の畜産会社が発立され、その業務を引き継いだが、それも自営牧民の増加とともに解散したり、業務を停止したものが多し。現在のところ、農牧業は社会主義時代の国家主導型の需給体制から市場メカニズムを生かした民間主導の需給体制への移行期であり、具体的な展望を持ってない状況にある。

2-4-2 鉱業

鉱業部門は1990年代前半に生産が落ち込んだが、現在既に市場経済化が始まる前の水準に回復している。特に、1992年から政府統計に金生産が現れたが、政府の規制緩和によって民間採掘業者の参入が続き、増産に次ぐ増産を重ね、主要輸出品の一つに数えられるまでになった。一方、従来より有力な外貨獲得源であったエルデネット銅鉱山の生産は頭打ちであり、銅

価格の低迷とかつての主要輸出先であった旧ソ連市場の不安定さから先行きは必ずしも明るくない。蛍石生産は、1990年を100とする生産指数によると、1995年に115.8を達成しており、順調な水準にあるといえるが、従来からの輸出先のロシア市場の不況や中国産との競合という問題に直面している。以下、銅と金について具体的に取り上げる。

モンゴルの天然資源のなかで銅・鉛・鋅の生産は最も長い伝統を持ち計画的に行われてきたものである。特に1978年から操業を開始した国有モンゴルソビエト公社が経営するエルデネット鋅山は、現在の鋅石生産量換算で約80年分、世界第5位といわれる埋蔵量があり、良好な採掘条件に恵まれた鋅床に位置して、鋅石生産量も世界第8位にあたる優良鋅山である。

銅精鋅は旧ソ連を中心に、日本、中国などに輸出され、モンゴルの輸出総額の半分近くを占めてきた。これまでは、その獲得外貨の40%は、採掘料・資源利用料として政府に納められ、これが国家予算の過半を占めてきた。1995年の銅精鋅生産量は41万5,700トンで、前年比約4%の伸びであったが、国際価格が高く推移したため、鋅工業生産額を大幅に押し上げた。濃縮銅の生産に関しては、1994年以来3年間は35万トン前後で推移したが、1997年は45万4,200トンに急増した。しかし、金額ベースでは国際価格が低迷しており、大きな伸びにはなっていない。現在では好調な業績を上げているエルデネットだが、将来にわたる問題は少なくない。まず、資機材や部品の不足、電力の不足に伴う生産性の低下、安定的な顧客となり得る製錬所を確保するための品質の安定化、供給の安定化、さらに、国際商習慣に従った代金決済の方法など改善すべき点が多い。電力不足に関しては、1991、1992年に生産を大きく落ち込ませるような事態を生じさせており、現在でも停電に悩まされている。将来的には近代化のための投資も必要である。また、エルデネット鋅山は、その本体である鋅山経営以外にも周辺事業部門を多く抱えているが、これらを効率的に整理・統合する必要がある。

次に、金だが、金鋅山開発は1993年まで政府に独占されていた。それが民間に開放されたことにより、1993年に8社、1994年に47社、1995年に52社と採掘事業者は増加した。金生産も、1995年には前年比約2.3倍増の4,500キログラムと政府目標の4,000キログラムを上回り、銅精鋅につぐ第2の輸出品となった。1997年にはその生産は4,129.2キログラムにのぼっており、1996年の5,110.6キログラムを下回ったが、安定的に推移している。

1996年、1997年の主要製品の生産状況が表2-6に示されている。

2-4-3 製造業

モンゴルの製造業は社会主義時代には、生産効率、比較優位構造を無視して発展してきたといえる。これは、モンゴルが旧ソ連を中心としたCOMECONを基礎とした国際分業体制に組み込まれていたためである。旧ソ連・東欧諸国からの技術支援と、政府の保護政策により、主に牧畜業から供給される原材料を加工して、獣毛、皮革製品や食肉を生産し国内需要を満たすと

もに、これらを輸出した。そして、その見返りに機械、部品、石油を輸入していたのである。製造業企業は生産効率などを考慮することなく、生産量のみを絶対的な指標として増産に励んできた。

このような状況で市場経済化が始まったわけだが、新技術の導入などは、資金不足というだけでなく、生産責任者の認識不足から積極的には行われなかった。1992年には、大規模国有企業440社がバウチャー方式の民営化によって民間企業に分割された。形式的にこの民営化は成功し、現在では民間部門の供給者として定着しているが、経営責任者に必ずしも市場メカニズムに対する理解があるわけではなく、また、消費規模の全国的な縮小もあって、稼働率は低く、経営状態は思わしくない。

とくに、民間企業にとっての問題は部品、原材料の調達であり、市場経済化の過程で流通が阻害され、生産設備の遊休化が続いている部門もある。たとえば、繊維産業は好調な伸びを記録しているが、それでも設備稼働率は50%以下にとどまっている。食料品についても原材料の獲得が成長のボトルネックとなっている。

民営化は1995年から第2段階に入り、証券取引所を通じた株式の売買を活性化して、市場経済の社会・経済環境整備を進め、企業の経営改革を促そうとしている。一方で、大規模な国营企業が残っており、その改革も課題となっている。

表2-6からわかるように、1997年の製造業製品の生産は総じて停滞していた。1996年比でみて、製材52.0%、マッチ21.8%、メリヤス製品97.0%、加工カシミア64.0%、フェルト78.0%、絨毯96.5%と軒並み前年の水準を割り込んでいる。主要製造業製品のうち、前年の生産量を上回っているのは、ドア・窓（建築資材）152.9%、洗羊毛102.5%、パン104.8%、菓子119.2%、酒122.6%、洗濯石鹼116.9%など、全21品目のうち6品目だけである。

表2-7には、モンゴルの企業の所有形態別構成が示されている。近年の民営化の動きを受けて、国营企業の比重は低いが、従業員数においては30%近くを占めている。

2-4-4 エネルギー

エネルギー部門の生産は1990年代に入って低迷しており、産業全体の足を引っ張る形になっている。1990年に比較して、1997年の生産は、電力で約70%、熱供給で微減、石炭で約70%となっている。このような状態は1990年代に入ってから続いており、改善の見込みは立っていない。

熱供給は1993年に1990年を100として85.3にまで落ち込んだが、1994年からは多少の回復の兆しが見える。世界中の首都のなかで年間平均気温が最も低いといわれるウランバートルでは、厳冬期の熱供給は必需品であり、いわば社会インフラの一つとなっている。1994年、1995年については、ロシアから電力を輸入しており、問題の深刻さがわかる。1990年に始ま

る市場経済化は、主力発電所からの旧ソ連技術者の大量引き上げ、旧ソ連工場の生産混乱及び予備部品や消耗品の不足から生じる保守・保全の停滞を引き起こした。これはエネルギー危機とよべる状況だが、その後の生産の停滞からもわかるように、危機を脱したとはいえない。

政府は 1996 年 1 月に新エネルギー法を発効させ、国有企業を経営独立性と採算重視の体質に転換しようとしている。一方で、歳入増を目的として公共料金の見直しをも進めている。

モンゴルにおいては一次商業エネルギーはほぼ石炭と石油製品で構成されている。前者は 80%、後者は 20%というのが大まかな比率である。石炭については全量が国内生産、石油製品については全量が旧ソ連からの輸入によって手当されている。石炭、石油の需給は 1988 年にピークを記録し、現在では当時のほぼ半分程度に落ち込んでいる。

モンゴルのエネルギー供給システムの特徴は、石炭・電力・熱供給の各セクター間の需給が、物理的にも経営的にも単線的に太く連鎖しており、柔軟性に乏しい点にある。発電所も、旧ソ連グリッドとの系統連携を前提にベース負荷仕様で設計されているので、日負荷や周波数変動の対応には、不足分の電力融通も含めて旧ソ連との売買契約に頼らざるを得ない技術上の制約がある。発電所ボイラーで生産された蒸気は、同時にタービン発電機、工業用スチーム、地域の集中熱供給システムに送られる。そのため、唯一の燃料である国内炭の品質不良や供給不安は、頻繁な停電の原因となり、設備を酷使する。また、消耗品の供給不足と保守・保全の不完全さから設備の償却が早まっている。

このようにエネルギー部門の全般に長期にわたって蔓延している稼働率の低さは、経済全般の生産性の低さを誘発しており、冬期には市民生活を不安に陥れている。エネルギー部門の管理は、現在では MAI によって行われている。この部門は、国有炭坑、中央電力網 (CES)、20 に及ぶアイマグ (県) の電力・熱供給ユーティリティ (EUOS)、エネルギー関連の複数の研究機関から構成されている。CES は、13 の発電及び熱供給プラントなど 31 の組織を統轄している。

これらの各機関は、1991 年に独立経営体に移されたが、事実上は各組織の技術面のサポート、経営は CES なしでは成され得ない。このような状況では市場経済の下での効率的なエネルギー供給に支障を来すことは明白である。政策の立案と施行、料金など各種認可や規制の執行、各組織の独立性や事業採算性重視の経営改革など、セクター全体での構造改善が急務とされている。一方、エルデネット鉱山の未払い電力料金の徴収トラブルなども起きており、政府の行政執行能力の低下も問題となっている。

2-4-5 インフラストラクチャー

モンゴルは内陸国であることと、人口過少国であるという特徴を有しており、それがインフラ整備にも大きく影響している。ここでは、交通と通信の 2 分野を取り上げる。

モンゴルの貨物並びに旅客の輸送実績が 1990 年代に入り急減したのは、経済の他の部門と共通している。貨物輸送量は、トン／キロメートルベースで 1994 年には 1990 年のおよそ 1/3 程度に落ち込んだ。トンベースでは、同じく 1/5 程度になってしまった。これを鉄道と道路とで見ると、1990 年には鉄道の比率は 73%、道路の比率は 27%であったものが、1995 年には、鉄道の比率が 94%にまで上昇している。旅客輸送についても同時期にほぼ半減しており、市場経済化開始に伴う混乱がうかがえる。

モンゴルの鉄道はソ連と合弁で建設運営が成されてきた。現在の鉄道総延長は 1,920 キロメートルであり、ウランバートルからシベリア鉄道に続くダルハン経由の路線と、ザミンウッドを通り中国へと向かう路線とがある。このモンゴルを南北に貫く幹線鉄道の総延長は 1,100 キロメートルになる。この鉄道の支線としての鉱物資源の輸送などを主要目的とした支線がいくつか存在する。ウランバートル、ダルハン、エルデネットを結ぶ鉄道は、正にモンゴルの生命線である。国内的には、石炭を発電所に供給したり、建設資材を運搬したりと重要な役割を担ってきた。また、国際的にも、モンゴルの主要輸出財である銅鉱石、石炭、食肉をロシア、中国に輸送するのになくはならないインフラである。

その重要なインフラの稼働能力の低下は経済全体にとって問題である。1990 年代に入ってから稼働力の低下の原因は、第一にロシア製の部品などの補修用資機材の不足であり、それ以外にも主力貨物である石炭輸送用貨車の耐久性が低いことと客車の不足、中国との国境であるザミンウッドでゲージの違いによって積み替えを行わなければならないこと、鉄道の老朽化、通信システムの改善が進まないため運行に支障をきたしていることなどの問題がある。

2-4-6 社会部門

社会インフラとして、保健医療、雇用・貧困対策をここでは取り上げる。社会主義時代のモンゴルは、ほとんど無料の医療サービスを提供できる国民保険制度を取り入れていた。また、社会主義の下では失業が存在せず、貧困問題も顕在化しなかった。しかし、市場経済化が進むにつれ、それらの問題は緊急の解決を要する問題となってきた。その背景には財政の破綻がある。それまでは旧ソ連を中心としたコメコン諸国からの経済援助に大きく依存した財政支出を行ってきたが、それらが期待できない今日、医療と貧困対策は大幅な変更を受けることになった。貧困問題の一部は都市・農村間の経済格差に起因するものであり、農村部で雇用機会を見いだし得ない若年層の都市部への流入が起こると同時に、都市部で失業した人々は農村部に流入している。人口移動は現在のところ規模においては大きくはないが、社会主義時代には経済的な動機による移動がほとんどなかったことと比較すると、モンゴルの社会を変動させる要因として無視できない。そして、このような人口移動をどのように吸収するかが貧困問題を解決する鍵となっている。

まず、保健医療問題であるが、社会主義体制の下では、保健医療システムは、アイマグ、ソムなどの末端の行政機構を網羅していたが、今日ではそれは期待できない。また、保健医療といっても先進国において入手可能な技術とは大幅に異なっており、医療器械の老朽化が問題となっている。もちろん、医薬品などについても先進国の水準からは大きく乖離している。そのような後進性を克服するため、1991年から都市部を中心にして家庭医という制度が導入された。これは、通常は診療所に勤務する家庭医が公費負担で外来診療を行う制度である。平均70世帯を担当し、必要とあれば病院に患者を紹介することになる。このようないわば草の根的な医療体制の確立が現実的な制度として進められている。

健康保険制度は、1991年から一部患者負担になり、従来の無料医療を改めた。緊急医療、予防接種、妊娠・出産、慢性疾患などについては公費で賄われている。1994年には国民健康保険法が施行され、政府の財源確保、医者など医療関係者の所得増加、患者の意識改革などが目標として掲げられるようになった。現在、国民の97%までもが、強制保険か任意保険のいずれかに加入しており、国民の意識は高いといえる。

つぎに、雇用・貧困問題であるが、政府統計によると、1997年の失業者は、6万3,700人とどまっているが、これはおよそ5%程度となる。しかし、実際の失業はインフォーマルセクターを考慮するとより高くなるものと考えられる。先に指摘したように、失業の原因は現在の市場経済化の進展に伴うものもあり、それはいわば構造的な要因といえることができる。

貧困対策については、1994年来貧困緩和計画が進められており、1995年には国家貧困緩和計画委員会が発足した。この組織の下で実行に移される計画は、旧体制下では人口政策・労働省が担当していたものである。計画自体は、雇用創出、女性の経済的地位の確保、社会福祉など多方面に及んでいる。

2-4-7 金融セクター

社会主義国時代のモンゴル銀行制度は他の社会主義諸国でも見られたとおり、モンゴル国立銀行によってすべてが取り仕切られている、いわゆるモノバンク体制であった。すなわち、モンゴルでは同行が唯一の銀行であり、中央銀行の機能を持つと同時に商業銀行の役割も果たしていた。しかしながら社会主義時代の国営企業の資金調達には財政資金の無償交付に大きく依存し、直接供与されることもあったため、同行の役割は国からの国営企業に対する資金交付のための出納機関程度の役割にすぎなかった。また収益的にも貸出金利は国によって恣意的に極めて低く抑えられ、預金金利が貸出金利を上回る逆ざや状態も恒常的であった。したがってかかる非効率的で市場経済原理を全く無視した経営手法はソ連やCOMECON諸国からの援助や借款という前提の下に成し得たものといっても過言ではない。

しかしながら1990年にソ連が崩壊するとともに、同国はモンゴル政府に対して

- ①経済援助を1991年以降は停止すること
- ②今後ドル建ての経済へ移行すること
- ③従来の借款の漸次的な返済要求を伝えたこと

から一転してモンゴル経済、そして同国の金融制度は危機的状況に陥った。そこで政府は1990年に「外国投資法」を制定し外資の導入を図ると同時にIMFへの加盟申請を行った。同じく1990年8月には「銀行法」を制定し早速、同年9月よりまずモンゴル国立銀行を商業銀行部門と中央銀行に分離した。その後、農業銀行、貿易開発銀行、保険銀行等、15行の商業銀行が設立されたが、合併や政府による営業停止処分により1995年12月末には13行になり、さらに1996年に入り、2行が経営悪化に陥り倒産に追い込まれた結果、現在ではその後の新設銀行も含めて14行が営業を行っている。

市場経済移行直後のモンゴル銀行部門最大の問題点は多額の不良債権にあった。1995年以来、世界銀行・ADB共同のプロジェクトでモンゴル商業銀行の資産分類が行われた結果、不良債権は全貸出残高の25.8%と評価された。不良債権の大半は、旧体制下で発生した不良債権を引き継いだもの、及び1991年以降に政府・中央銀行の指示で特定の産業・企業に融資した結果、焦げついたものが中心であり、その不良債権も経緯からして旧国営の5大銀行（農業銀行、貯蓄銀行、建設銀行等）に集中していた。

かかる不良債権問題に対処するため、1996年にモンゴル政府は中央銀行の監督権限を強化するとともに中央銀行内に“Bank Restructuring Unit”を設立し、商業銀行の再建策を個別に議論する体制を固めた。また同時に旧体制下での不良債権については、政府がその責任で処理することを決定し、下記要領にて不良債権問題に対処した。

- ①中央銀行が定める各種健全性基準（自己資本比率、流動性、準備金等）を満たしている銀行に対して政府証券（notes payable）を発行し不良債権とswapする。
- ②商業銀行は中央銀行に対し業務計画書を提出しBank Restructuring Unitと協議し合意を得る。
- ③中央銀行と合意した業務計画の実施状況が十分満足できる商業銀行については、先の政府証券を利付国債（5～10年物）と交換する。国債発行は1997年予算のなかで計画され、実際には550億トゥグリクの国債が発行された。
- ④中央銀行の健全性基準に満たない銀行及び業務計画の実施の不十分な銀行については、段階的に清算、他の銀行との合併を進める。

この結果、1996年12月に最大手であるピープルズ銀行、3番手の保険銀行が倒産を余儀なくされたが、かかる方策を厳しく講じることによって、当面の不良債権問題はおおむね解消したと思われる。ただし、モンゴルの金融セクターはいまだ脆弱な体質から脱しきれておらず、今般、世界銀行がツーステップローンのために受け皿となるモンゴル商業銀行に課した

経営指標（自己資本比率、流動性等）をすべてクリアしている銀行は皆無な状況にある。

2-4-8 金融セクターの今後の課題

上述の不良債権対策を講じたにもかかわらず、モンゴルの金融セクターは以下の問題点を抱えており、これが金融セクターの発展を阻害するばかりか、ひいてはモンゴル経済成長の大きな足枷ともなっている。

- ①旧政権、あるいは中央銀行の指示によって貸し出したことによる不良債権については政府が国債（ADB からの融資を担保）で処理したが、一方で銀行独自のリスク判断で貸し付け、結果的に不良化した債権処理が残っている。これに対し現状の大蔵省、中央銀行のスタンスは、かかる分については各銀行の責任で処理させる方針で、結果として倒産する銀行が今後発生したとしても集約再編の過程としてはやむをえないとの判断である。
- ②もう一つの問題点は不良債権問題とも関連するが、金融機関の流動性の問題である。その原因は、以下のとおりである。
 - ・上記の不良債権の未回収による資金不足。
 - ・金融機関に対する信用不安から、預金者がドルでインフレヘッジしたうえでのダンス預金を指向し、銀行には預金しない傾向にあること（一端預金すると銀行は解約に応じない）。
 - ・上記リスクをすべて貸出先に負担させているため、市場金利が優良な民間セクター向けであっても年利率で 60%を超える状況が定着しており、通常の民間セクターの実物経済を前提とした投資では投資効率のうえでも借り入れられる状況にないこと（国営企業はそもそもかかる高金利であったとしても信用不安を理由に銀行から借り入れることが不可能）。
 - ・またその貸出期間が 1～6 か月の短期資金で中長期金融が存在しないこと。
 - ・銀行側も預金の運用を国債、中央銀行債への投資を中心とした運用を行っており（あるいは流動性不足に悩む銀行を対象としたコール市場での運用）、健全な民間セクターにさえも資金が流れない状況をつくり出していること。この点については中央銀行や政府も、金融機関に預金運用を国債等で行わせることによりインフレの兆候を示す M2 を管理しやすく、IMF、世界銀行の進めるインフレ対策のマネーコントロールの一つとして政府、中央銀行もかかる運用を推奨していることがより問題を複雑化させている。
- ③この結果、モンゴルの製造業はかかる金融情勢において、設備の新設、更新投資のための中長期の設備資金調達不足、材料等の購入から在庫、製品販売を経た資金回収までの

運転資金不足により操業停止を余儀なくされ、過去5年間で工場の稼働率は激減する一方、IMFのコンディショナリティである輸入関税ゼロ化を1997年度6月から実施したことにより、廉価な輸入品が中国等から市場に流入したことも相まって、モンゴルの伝統的な産業（カシミヤ、皮革、農牧加工製品等）は今や壊滅的な状況にある。

④かかる状況をかんがみ、現在、国際機関（世界銀行）並びに主要ドナー国（日、独）がツーステップローンを実施することで中長期の資金導入を図ろうとしているが、いまだモンゴル企業側の経営管理能力が不備であることに加え、モンゴル商業銀行の審査能力にも改善されたとはいえその脆弱性は否めず、かかる資金のスムーズな導入については今後も相当な努力を必要としよう。また、担保権、倒産法等の法整備、会計制度も十分とはいえず、かかるソフトインフラの未整備も同国の金融セクター改革の大きな障害となっている。

2-4-9 政治の最新状況

1996年6月の国会選挙の結果、モンゴル民族民主党とモンゴル社会民主党の民主連盟が定数76議席中50議席を取り（民族民主党35、社会民主党15）、政権を獲得、70数年に及ぶ人民革命党による長期政権に終止符が打たれた。人民革命党は25議席、その他が1議席であった。首相には民族民主党の評議員のエンフサイハンが選ばれた。エンフサイハンは党首ではなかったが、選挙対策本部を率いて大躍進した功績が評価された。民族民主党党首のエルベグドルジは国民大会議（国会）副議長、社会民主党党首ゴンジクドルジは国会議長に選ばれた。

1997年の大統領選挙では、与党候補の現職大統領のオチルバトを破って、野党人民革命党からバガバンディ元国会議長が大統領に選出された。ただし大統領は元首であり、政治権力を持っていないため、野党の大統領とはいえその影響は大きくない。

1998年2月、民族民主党のエルベグドルジ、社会民主党のゴンジクドルジの両党首が民主勢力の強化のために2党の合同を呼びかけたが、社会民主党の総会で反対の決議が出されたため合同には至らなかった。

事前調査団帰国後の4月22日、国会はエンフサイハン首相から提出された内閣総辞職願を賛成多数で承認した。後任の首相には国会副議長の席にあった第1党民族民主党の党首エルベグドルジが賛成61票、反対6票の賛成多数で選出された。本件調査のC/Pである大蔵省大臣にはバトバヤルが就任した。

エンフサイハン前首相は、積極的な経済改革を進めてきたが、物価高騰などから国民の支持を失った面もあるが、エンフサイハン政権が内閣を構成する大臣を国会議員以外から選出したことによる不満が、国会の内閣不支持につながったといわれている。

1年10か月の間にエンフサイハン政権が進めた行政改革はかなりドラスチックなもので

あった。1990年の民主化後に実施された行政機構改革は形式的なものに過ぎず、より根本的な政府行政機構改革が必要だとして、13の省庁を9に減らした。特に経済政策の調整、国際機関や外国からの援助の調整、投資計画の策定を担当していた国家開発庁は出自である旧国家計画委員会の体制、考えを色濃く残しており、また市場経済の専門家がいなくてもかわらず権限が大きいとして廃止された。赤字国営企業や個人的知己への優遇をしているという理由で通商産業省が解体され、農牧省とあわせて農業産業省となった。また副首相、副大臣の役職も廃止され、代わりに各省に事務次官が置かれた。

市場経済化のための行政官の訓練のために300人を超える中央行政官を海外研修に送っている。また、政府機構の職務を整理し、国庫の負担軽減のためエージェンシー制度を導入した。

地方においては、地方議会選挙法、地方行政単位・行政法を改正し、それに基づいて地方選挙が行われた。その結果選ばれた首都・県の議会の議長の72.8%が人民革命党、27.2%が民主同盟、首長の62.2%が民主同盟、31.8%が人民革命党に属している。いずれの会派に属しているにせよ地方の行政責任者の多くは、旧社会主義時代に教育を受けた人々で、教育・厚生・技術畑の出身者が多く、経営・財務・管理技術・コンピューター・英語を知っている人が少ないことから、地方の政治・行政の責任者・管理者に対するセミナーが各地で開催された。

このように、ここ数年のモンゴル政局は変化が激しく、またそのテンポが急速なのが特徴といえる。本プロジェクトの実施にあたっては、政局の急速な動きを十分念頭に置き、政局及び行政改革の動向のフォローを欠かすことはできない。

モンゴル国新内閣メンバー

(1998年5月29日現在)

総理大臣	Tsahia ELBEGDORJ
大蔵大臣	Bat-Erdene BATBAYAR
環境大臣	Sangajav BAYARTSOGT
外務大臣	Rinchinnyam AMARJARGAL
法務大臣	Sarig BATCHULUUN
農牧産業大臣	Norov ALTANKHUYAG
保健大臣	Sharavjamts BATBAYAR
インフラ大臣	Sanjaasuren ZORIG
防衛大臣	Renchinsambuu ODONBAATAR
文部大臣	Chimed SAIKHANBILEG

※本文でも言及したように、事前調査団帰国後、エンフサイハン政権が総辞職となったので、ここに参考として新内閣のメンバーを付す。

表 2-1 経済社会開発の主要指標

	1996年	1997年
総人口 (1,000人)	2,353.3	2,387.1
失業率 (1,000人)	55.4	63.7
経済成長率 (%)	2.4	3.3
インフレ率 (%)	53.2	17.5
中央政府予算 (10億トウグリク)		
歳入	159.2	227.6
歳出	174.2	298.0
財政収支	-15.0	-70.4
輸出 (100万ドル)	424.3	418.0
輸入 (100万ドル)	450.9	443.4
当期末現金通貨 (10億トウグリク)	46.1	55.1
M1 (10億トウグリク)	64.3	73.2
M2 (10億トウグリク)	128.4	156.3
家畜総数 (100万頭)	29.3	31.3
子家畜 (100万頭)	9.0	9.5
収穫 (1,000t)		
穀物	220.1	240.4
ジャガイモ	46.0	54.6
野菜	23.8	34.0
建設工事 (10億トウグリク)	33.9	38.9
工業生産 (10億トウグリク、固定価格)	205.2	214.2
貨物輸送 (100万t)	9.5	8.4
乗客輸送 (100万人)	109.1	80.8

(出所) 政府資料

表 2-2 財政 (1997年度、10億トウグリク)

	計画	実績
歳入及び援助総額	228.4	227.6
歳入総額	221.4	221.4
経常歳入	200.4	211.2
A. 税収	166.0	179.4
1. 所得税	56.8	68.6
企業から	50.7	61.0
民間セクター	0.8	0.3
2. 社会保障基金	32.1	31.2
3. 財産税	0.1	0.1
4. 国内商品・サービス税	62.9	63.1
商業税	37.1	37.5
特別税	20.5	20.8
5. 関税	6.2	8.8
6. その他税	7.7	7.6
B. 非税歳入	34.4	31.9
C. 資本歳入	21.0	10.2
民営化基金	20.0	10.1
D. 援助収入	7.0	6.1
歳出総額及び返済をひいた純貸出	311.1	298.0
歳出総額	318.4	305.3
経常歳出	213.1	203.5
1.1 商品・サービス費	140.2	135.4
給与	45.8	44.0
社会保障	8.4	8.4
健康保険	2.2	1.6
1.2 利子	20.4	17.5
1.3 補助金及び送金	52.5	50.5
アイマダ補助	26.7	27.1
2. 資本支出	27.1	28.1
3. 対外借入返済	78.2	73.7
4. 返済を引いた純貸出	-7.3	-7.2

(出所) 政府資料

表2-3 対外貿易高

(100万ドル、%)

	1996年	1997年	1997/1996
対外貿易高	875.2	861.4	98.4
輸出	424.3	418	98.5
貿易(外貨支払い)	358.6	344.9	96.2
パータ	21.6	15.5	71.8
再輸出	11.3	13.2	116.8
外国注文先の材料で作った製品	16.9	26.6	157.4
商品支払用製品	14.2	16.8	118.3
輸入	450.9	443.4	98.3
貿易(外貨支払い)	230.1	240	104.3
パータ	18	10.7	59.4
外国ローンによる商品	46.5	49.2	105.8
援助商品	63.6	45.2	71.1
投資による商品	80.8	75.5	93.4
外国注文先による商品	11.1	21	189.2
輸出入差	-26.6	-25.4	

(出所) 政府資料

表2-4 家畜数

(頭、%)

	1996年	1997年	1997/1996
らくだ	358	355	99.2
馬	2,771	2,891	104.4
牛	3,476	3,612	103.9
羊	13,561	14,149	104.3
山羊	9,135	10,257	112.3
総頭数	29,300	31,264	106.7
指数	10,186	10,676	104.8

(出所) 政府資料

(注) 指数は、大型家畜に転換した頭数

表2-5 耕種農業の実績

	作付面積			収穫		
	1996年 1,000ha	1997年 1,000ha	1997/1996 %	1996年 1,000t	1997年 1,000t	1997/1996 %
総面積	347.8	333.9	96.0	--	--	--
穀物	332.6	316.9	95.3	220.1	240.4	109.2
ジャガイモ	6.9	6.7	96.9	46	54.6	118.8
野菜	3.2	4.3	133.9	23.8	34	142.8
家畜飼料	4.2	4.7	111.7	--	--	--

(出所) 政府資料

表2-6 主要製品生産

		1996年	1997年	1997/1996
電気	ml. kwt/h	2,047	2,078	101.5
暖房	1,000Gkal	6,404	6,457	100.8
石炭	1,000t	5,111	4,951	96.9
濃縮銅	1,000t	352	454	129.2
濃縮モリブデン	t	4,684	4,129	88.2
金	kg	6,976	8,451	121.1
螢石	1,000t	565	567	100.4
濃縮螢石	1,000t	130	135	103.9
セメント	1,000t	106	112	105.3
白黒	1,000t	55	58	105.4
珪酸塩煉瓦	ml.t	5	2	40.3
赤煉瓦	ml.t	20	15	71.5
木造の板	1,000m ³	70	37	52.0
マッチ	ml.箱	12	3	21.8
ドア、窓	1,000m ²	3	5	152.9
羊皮	1,000m ²	22	5	23.2
ヤギ皮	1,000m ²	31	5	15.4
メリヤス製品	1,000枚	308	299	97.0
加工カシミヤ	t	517	331	64.0
洗羊毛	1,000t	1	1	102.5
フェルト	1,000m	96	75	78.0
絨毯	1,000m ²	667	644	96.5
皮コート	1,000枚	15	3	17.1
小麦粉	1,000t	92	68	73.9
肉	1,000t	9	8	89.0
パン	1,000l	30	32	104.8
菓子	1,000l	6	7	119.2
ミルク、乳製品	ml.l	2	2	93.9
酒	ml.l	4	4	122.6
飼料	1,000t	19	15	78.2
洗濯石鹼	t	267	312	116.9

(出所) 政府資料

表2-7 所有形態別構成

(%)

	総生産		従業員	
	1996年	1997年	1996年	1997年
国営企業	13.5	19.9	28.4	28.7
合弁企業	48.2	41.4	12.3	17.3
株式会社	33.9	30.7	43.2	38.5
有限会社	4.3	7.9	15.3	14.7
協同組合、個人	0.1	0.1	0.8	0.8

(出所) 政府資料

表2-8 工業生産

(1995年固定価格、100万トウグリク、%)

	1997年	対前年比	比重
工業全体	214,226	104.4	100.0
電気、暖房	38,325	101.3	17.9
石炭採掘	12,993	96.9	6.1
鉄鋼採掘	90,493	123.9	42.2
他の鉱物資源採掘	13,892	105.3	6.5
食品、飲み物	30,247	99.6	14.1
メリヤス	16,289	71.7	7.6
アパレル	1,659	67.4	0.8
皮革	459	32.5	0.2
木材	1,130	66.5	0.5
印刷	381	98.8	0.2
化学工業	399	79.9	0.2
建設資材	4,407	82.4	2.1
金属産業	2,390	130.2	1.1
医療器具	706	136.1	0.3
ラジオテレビ通信設備	28	29.6	0.01
トレーラ	23	322.2	0.01
家具他の製造業	407	107.8	0.2

(出所) 政府資料

表 2 - 9

Foreign Investment by Countries

(単位: 1,000 米ドル)

Countries	Total Number	Total Amount	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		
			Number	Amount	Number	Amount	Number	Amount	Number	Amount	Number	Amount	Number	Amount	Number	Amount	Number	Amount	Number	Amount	
Antigua & Barbuda	7	71.77																			
Australia	3	2,023.66																			
Bahamas	5	820																			
Belarus	1	6.6																			
Belgium	1	20																			
Bulgaria	3	202.12																			
Canada	17	4,950.42																			
China	216	36,028.1																			
China, HongKong	1	1,600	1	865.47	2	1,120	7	356.57	13	1,631.63	23	2,351.86	39	7,106.18	57	4,419.81	74	18,176.7	1	1,000	
Croatia	1	146																			
Cyprus	1	109.87																			
Czech	16	500.58																			
Denmark	1	80.3																			
France	3	49.68																			
Germany	29	2,204.27																			
Germany, Yugoslavia	1	20																			
Great Britain	16	4,575.48																			
Hong Kong	16	11,051.5	1	18.08			1	480	3	547	2	160	3	293.31	5	9,862.5	3	188.67	1	135	
Hungary	4	211.6																			
India	4	184																			
Indonesia	1	50																			
Iraq	1	15																			
Israel	1	56.43																			
Italy	8	8,107.15																			
Japan	56	25,100.8	1	100	1	552.85	3	99.81	3	99.81	9	1,631.26	9	8,376.5	14	13,306.6	19	853.85	1	7.5	
Japan, France	1	152.86																			
Kazakhstan	6	7.25																			
Kyrgyzstan	1	20																			
Lebanon	2	2,029.49																			
Liechtenstein	1	15																			
Macao	1	32.09																			
Macedonia	1	331.13																			
Malaysia	6	26.5																			
Moldavia	2	31.25																			
Netherlands	2	199.18																			
New Zealand	3	320																			
New Zealand, China	1	1,098.94																			
North Korea	7	180																			
Pakistan	1	255																			
Panama	1	23.5																			
Poland	3	13,505.8																			
Portugal	1	22,255.3																			
Russia	143	0.6																			
Russia, Ukraine	1	10.8																			
Russia, Yugoslavia	1	7,976.09																			
Singapore	23	154.89																			
Slovakia	1	11,608.47																			
South Korea	56	1.5																			
Sweden	1	1,798.54																			
Switzerland	6	112.5																			
Syria	2	1,548																			
Taiwan	7	1,219.85																			
Tenkey	8	18																			
Ukraine	1	11,606.2																			
USA	26	113																			
USA, China	2	10																			
USA, Portugal, China	1	4,417																			
USA, Russia	2	65																			
Vietnam	2	63																			
Yugoslavia	742	179,363.44	3	983.55	9	2,849.58	24	2,363.12	40	3,696.44	75	29,594.6	144	49,541.6	190	48,783.9	257	41,566.7			

(出所) 政府資料

表 2-10
Foreign Investment by Sectors
5-Jan-98

(単位: 1,000 米ドル)

Sectors	1984		1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998									
	Number	Amount	Number	Amount	Number	Amount	Number	Amount	Number	Amount	Number	Amount	Number	Amount	Number	Amount	Number	Amount	Number	Amount	Number	Amount	Number	Amount	Number	Amount	Number	Amount	Number	Amount								
Valuables and presents	7	278.46																																				
Banking and financial service	7	3,951.79																																				
Geological prospecting and exploitation	83	32,776.4																																				
Others	4	530.15																																				
Housing business	25	9,023.78																																				
Tourism	99	21,078.1																																				
Engineering construction and production of construction materials	14	846.67																																				
Production of furniture and wooden products	61	21,377.2																																				
Processing of raw materials of animal origin	10	1,005.55																																				
Public service	36	16,227.9																																				
Culture, education, science and	32	2,747.81																																				
Agriculture and animal husbandry	30	19,442.2																																				
Light industry	69	11,725.4																																				
Production of food and beverages	19	12,887																																				
Telecommunication	10	1,215.59																																				
Manufacturing of electric instruments	113	14,011.6																																				
Trade and catering service	62	6,014.83																																				
Transport	20	1,224.48																																				
Health and beauty services	24	1,270.61																																				
Energy	742	179,363.46																																				
Total																																						

(出所) 政府資料

3. 本格調査の概要

3-1 調査の目的

- (1) モンゴルの市場経済へのスムーズな移行と長期的な経済発展を支援するために、長期的な経済発展の方向性を視野に置いた中期開発戦略及び公共投資計画をモンゴル大蔵省と協力の下、作成する。
- (2) 政府収入の安定的な確保と、公平な租税制度の確立を支援するために、現行の徴税制度及びシステムを分析し、改良のための提言を作成のうえ、提言実施のための規則の作成、マニュアル作成、人材育成のための徴税業務セミナーを行う。
- (3) 開発戦略、公共投資計画及び徴税システムをモンゴル政府担当と共同で検討・作成することにより、モンゴル側行政組織の能力開発を進める。

3-2 調査の基本方針

(1) モンゴルの政治経済状況に即応する柔軟性

本件調査のうち、中期開発戦略及び中期公共投資計画の作成はモンゴル国家予算作成に直接結びつくものであり、モンゴル政府の予算作成作業と一体となった作業となる。行財政改革の法案は現在審議中で、この法案の成立いかんによって予算作業日程が変更する。また政治経済体制がそもそも確立されていない現状では、行政手続についても今後いつどのような変更が行われるか予測は難しい。

したがって、調査内容と調査スケジュールについては、モンゴル側の組織/法律の進展状況を十分に踏まえた柔軟性のある調査体制を整える必要がある。開発戦略、予算作成協力、さらに徴税強化のための具体的処方箋を作成するとともに、大蔵省及び国税庁の組織強化/人材育成という目的及び成果を重視し、内容・日程等柔軟なインプットができるような実施体制をつくる。

そのためには、日本での国内作業は原則として事前準備と最終報告書の取りまとめのみとし、現地調査中心の作業とする。さらに常に団員がモンゴルに滞在して大蔵省とのコンタクトを継続し状況を随時把握することが必要である。

(2) 調査内容/提言に対する責任

本件調査は、日本側調査団からの一方的な政策提言にとどまらず、一国の基本政策の実施に直結した共同プロジェクトであることから、中間段階での検討内容にかかる情報の管理については、モンゴル側の行政に支障をきたさないように十分な配慮が必要である。一義的にはモンゴル政府が公表してよい内容・範囲について日本側に申し入れるも

のと考えられるが、現在のモンゴルの体制では十分なイニシアティブが発揮されないことも考えられるので、日本側がモンゴル側の立場も考慮のうえ、公表できるもの・その時期・方法など検討しモンゴル側と確認しておく必要がある。

特に予算／公共投資計画の作成にあたっては、調査団が日本政府を含めモンゴル政府予算の利害関係から独立した立場でモンゴル大蔵省と協力するという姿勢を明確にする等の配慮が必要となろう。たとえば調査団の作成したレポート・提言は調査団の責任によるものであり、JICA を含め日本政府の見解を代表するものではないことを明確にする。さらに、JICA 側の調査監理及び作業監理のあり方についても、モンゴル政府及び国際機関に対し慎重な説明を要する。調査団の選定、調査方針や作業日程の決定については責任を持つものの、たとえば個々のプロジェクトの優先順位作成といったモンゴルの政策決定にかかわる具体的な提案については、調査団の知見に基づき、中立公平な立場に立って行うことを明らかにし、モンゴル側に十分認識させる。

(3) 組織強化、人材育成

調査を通じての組織強化及び人材育成が、本件調査の重要な柱の一つである。組織強化、人材育成に結びつく調査方法、研修方法、OJT を検討し実施する必要がある。

モンゴル政府機関の問題は、人材が質量ともに不足していることである。モスクワを中核とする指令経済の下での長年の経験は、独立した国家運営のためには役立っていない。国際化する経済とモンゴル経済行政組織とのギャップは相当大きいと考えるべきであろう。

1992 年以降、市場経済への移行に本格的に取り組むようになって、日本を含めた先進国への留学が急拡大し、市場経済、国際経済を学んだ若手官僚も増えつつある。現在の 大蔵省の枢要ポストであり本件調査の直接の C/P である 財政局長、経済政策局長等も 埼玉大学大学院への留学経験者である。しかし、厳しい財政事情から日本や欧米で経済政策等を学んだ人材を大蔵省等政府機関は十分に採用できず、若手幹部候補生を経験を積ませるために組織内に確保しておく余裕がない。

現在モンゴルで技術協力を行っている国際機関の多くは、調査アシスタントとして民間のモンゴル人コンサルタントや若手留学経験者の直接雇用などによって必要な人材を確保し、彼等に対して実質的なモンゴル側への技術移転が行われている。現在のモンゴル政府官僚にはそうした国際機関に雇用されていた経験のある者も少なくない。

本件調査においても、モンゴル政府の人材が極めて限られ、最低必要な業務すらできていない状況を見ると、調査の必要性からもまた技術移転の観点からも、将来モンゴルの官僚となる可能性のある若手人材を直接確保する方法が考えられる。この調査がモ

ンゴル政府との共同作業であることから、調査に参加することは日本側からの技術移転だけでなくモンゴル人若手官僚候補生に行政経験を与えることになる。

(4) 国際機関との関係

モンゴルに対する政策支援に関しては、本件調査と直接関係する開発政策や税制改革を含め、国際機関を中心に多くの技術協力が実施されている。本件の調査内容に関しては、各機関関係者との意見交換を行い、現在進行中の他プロジェクトとの重複がなく、モンゴルの市場経済化の支援/経済発展に寄与できるものであることを確認したが、関連する近い分野での技術協力が今後とも増えることはあっても減ることはないであろう。

調査開始後も IMF、世界銀行、ADB、USAID 等とは定期的な情報交換を行い、モンゴル政府への相互補完的な協力になるよう調整・協調が不可欠である。

3-3 調査項目

事前調査協議に基づく本格調査の内容は以下のとおりである。

(1) 開発戦略/公共投資計画部門

- ① インセプションレポートの作成
- ② 公共投資計画案（1999～2001年）のレビュー
- ③ 開発戦略案（1999～2001年）のレビュー
- ④ 援助国会合（1999年2月予定）のための公共投資計画資料作成
- ⑤ 長期展望作成
- ⑥ マクロフレームワークの作成
- ⑦ セクター別戦略（2000年～）の作成
- ⑧ セクター別投資計画（2000～2002年）の作成
- ⑨ 中期開発戦略（2000～2002年）の作成
- ⑩ 2001年度予算のためのセクター別戦略/投資計画の見直し
- ⑪ 2001年度予算のための中期開発戦略の見直し

(2) 徴税強化部門

- ① インセプションレポートの作成
- ② 徴税システム、徴税組織の現状分析
- ③ 徴税システム改善のための提言作成
- ④ 徴税マニュアルの作成
- ⑤ 徴税官向けセミナーの開催

⑥ 徴税業務の指導

(3) 調査期間

1) 開発戦略／公共投資計画

予算にかかわる個々の作業日程はモンゴル側の予算日程にあわせる必要があるが、事前調査では1998年8月から2000年3月までの工程でM/Mを結んでおり、原則としてこの日程に従うこととなる。2000年の予算は1999年9月迄に取りまとめる予定であるが、政府原案を1999年5月には承認予定であり、主要作業は1999年3月までに実施することとなる。

2001年予算については、調査団はサポートのみとし、2000年3月までにできる範囲でモンゴル側作業を支援する。

2) 徴税強化

モンゴル側からは緊急性の高い分野として要請があった。なるべく早い期間に問題点を分析し、徴税強化の成果が得られる具体的提言とその実施支援を行うことが望ましい。提言の実施支援のフォローを含めて1年以内に留めることが望ましい。

3-4 調査実施体制

(1) コンサルタントと作業監理委員

コンサルタント調査団が調査作業の実施主体となるべきである。作業監理は方法論等の技術的サポート、モンゴル大蔵省及び関連国際機関との本件調査との調整支援を主にを行う。

ただし、コンサルタントの経験の少ない分野の調査であることから、全面的に調査団に任せることは難しい。コンサルタントの弱い調査分野においては作業監理委員が直接調査を実施できる体制が望ましい。下記項目については、「作業監理」の枠を超えて調査作業を担当し、モンゴル側への技術指導を行える専門家を調査団とは別個に官ベース（直営）での派遣を検討する。

以上より、開発調査通常作業の作業監理委員として委員長、マクロ経済管理、徴税制度の3名をおき、さらに調査作業を伴う直営調査団員（作業監理委員B）を若干名配置する。

(2) コンサルタント調査団（調査担当分野）

調査担当要員として次の分野が想定される。

開発戦略／投資計画

1) 総括／開発戦略

総合調整、長期開発戦略、中期開発戦略担当

2) 公共投資計画

公共投資計画（1999～2001年レビュー、2000～2002年作成、2001～2003年レビュー）

3) セクター別エコノミスト

セクター別戦略、政策及び組織、生産見込み、投資プログラム担当

- ・ 鉱工業セクター
- ・ インフラ／エネルギーセクター
- ・ 農業セクター
- ・ 畜産セクター
- ・ 社会開発セクター

徴税強化

1) 徴税システム

国税庁、IMF、ADBとの徴税にかかわる技術協力調整。現状分析、政策提言検討

2) 法人税／所得税

法人税、所得税徴収にかかる問題分析、改善策検討、技術指導

3) 間接税

間接税徴収にかかる問題分析、改善策検討、技術指導

付 属 資 料

資料1 SCOPE OF WORK

資料2 MINUTES OF MEETING

資料3 要請書

資料4 税務監督・検査統一マニュアル

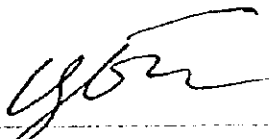
資料5 市民・企業・機関への納税の手引き

資料1 SCOPE OF WORK


SCOPE OF WORK
FOR
THE STUDY ON THE SUPPORT FOR THE ECONOMIC TRANSITION
AND DEVELOPMENT IN MONGOLIA

AGREED UPON BETWEEN
MINISTRY OF FINANCE, THE GOVERNMENT OF MONGOLIA
AND
JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY

Ulaanbaatar, 3rd April, 1998



H.E. Puntsag Tsagaan
Minister,
Ministry of Finance



Professor, Shinji ASANUMA
Leader,
Preparatory Study Team
Japan International Cooperation
Agency

I. INTRODUCTION

In response to the request of the Government of Mongolia, the Government of Japan has decided to conduct the Study on the Support for the Economic Transition and Development in Mongolia (hereinafter referred to as "the Study"), in accordance with the relevant laws and regulations in force in Japan.

Accordingly, the Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as "JICA"), the official agency responsible for the implementation of the technical cooperation programs of the Government of Japan, will undertake the Study in close cooperation with the authorities concerned of the Government of Mongolia.

The present document sets forth the scope of work with regard to the Study.

II OBJECTIVES OF THE STUDY

Japanese Study Team (hereinafter referred to as "the Team") and Mongolian Government jointly carry out the following activities in order to facilitate the transition to a market-oriented economy and to promote sustainable development in Mongolia:

1. formulating medium term development strategies and public investment program of three years;
2. formulating action plans of specific issues; and
3. strengthening the policy formulation and implementation capacity of the Ministry of Finance and Economic Advisors Office to the Prime Minister through the conduct of the study.

gub



III SCOPE OF THE STUDY

1. Medium Term Development Strategies and Public Investment Program

To formulate the following three program

- 1) Long-term development vision;
- 2) Medium-term development strategies; and
- 3) Medium-term public investment program

2. Specific Studies on economic reforms:

Formulating action plans on selected two specific issues.

IV. STUDY SCHEDULE

The Study will be carried out in accordance with the attached tentative study schedule (APPENDIX)

V. REPORTS

JICA shall prepare and submit the following reports in English to the Government of Mongolia.

(1) Inception Report.


(2) Preparatory documents for official budgetary papers in accordance with the fiscal schedule of Mongolia.

(3) Recommendations and manuals on the specific topics.

VI. UNDERTAKING OF THE GOVERNMENT OF MONGOLIA

1. To facilitate smooth conduct of the study, the Government of Mongolia shall take the following necessary measures:

- (1) To secure the safety of the Team in Mongolia;
 - (2) To permit the members of the Team to enter, leave, and stay in Mongolia for the duration of their assignment therein, and exempt them from foreign registration requirements and consular fees;
 - (3) To exempt the members of the Team from taxes, duties and other charges on equipment, machinery, vehicles and other materials brought into Mongolia for the conduct of the Study;
 - (4) To exempt the members of the Team from income tax and charges of any kind imposed on or in connection with any emoluments or allowances paid to the members of the Team for their services in connection with the implementation of the Study;
 - (5) To provide the necessary facilities to the Team for the remittance as well as utilization of the funds introduced into Mongolia from Japan in connection with the implementation of the Study;
 - (6) To secure permission for entry into private properties or restricted areas for the implementation of the Study;
 - (7) To secure permission for the Team to take all data and documents including maps, photographs, related to the Study out of Mongolia to Japan; and
 - (8) To provide medical services as needed. Its expenses will be chargeable on the members of the Team.
2. The Government of Mongolia shall bear claims, if any arises, against the members of the Team resulting from, occurring in the course of, or otherwise connected with the discharge of their duties in the implementation of the Study, except when such claims arises from gross negligence or willful misconduct on the part of the members of the Team,
 3. Ministry of Finance (hereinafter referred to as "MOF") shall act as counterpart agency to the Team and also as coordinating body in relation with Economic Advisor's Office to the Prime Minister (hereinafter referred to as "EAO") and other governmental and non-governmental organizations



concerned for the smooth implementation of the Study.

4. MOF shall, at its own expense, provide the Team with the following, in cooperation with EAO and other organizations concerned:
 - (1) available data and information related to the Study;
 - (2) counterpart personnel;
 - (3) suitable office spaces with necessary office equipment in Ulaanbaatar;
and
 - (4) credentials or identification cards.

VII. UNDERTAKING OF JICA

For the implementation of the Study, JICA shall take the following measures:

1. to dispatch, at its own expense, the Team to Mongolia, and
2. to pursue technology transfer to the Mongolian counterpart personnel in the course of the Study.

VIII. OTHERS

JICA and MOF shall consult with each other in respect of any matter that may arise from or in connection with the Study.

TENTATIVE STUDY SCHEDULE

Month	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20		
Medium Term Strategy and PIP	[Redacted]																					
Specific Issues	[Redacted]												[Redacted]									
Reports	△	IC/R											△	R/M							△	R/M

IC/R: Inception Report

R/M: Recommendations and Manuals on specific Issues

Papers and Documents on Medium Term Strategy and PIP shall be submitted to MOF based on budgetary schedule of Mongolia

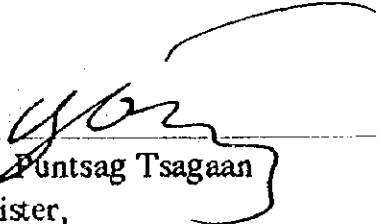
YLB

SP


MINUTES OF MEETING
ON
SCOPE OF WORK
FOR
THE STUDY ON THE SUPPORT FOR THE ECONOMIC TRANSITION
AND DEVELOPMENT IN MONGOLIA

AGREED UPON BETWEEN
MINISTRY OF FINANCE, THE GOVERNMENT OF MONGOLIA
AND
JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY

Ulaanbaatar, 3rd April, 1998



H. E. Puntsag Tsagaan
Minister,
Ministry of Finance



Professor, Shinji ASANUMA
Leader,
Preparatory Study Team
Japan International Cooperation
Agency

The Japanese Preparatory Study Team (hereinafter referred to as the "Japanese side", organized by Japan International Cooperation Agency (JICA) and headed by Prof. Shinji ASANUMA, visited Mongolia from 27th of March to 11th of April, 1998 to discuss the Scope of Work for "the Study on the Support for the Economic Transition and Development in Mongolia (hereinafter referred to as "the Study").

During its stay in Mongolia, a series of meeting were held between the Mongolian authorities (hereinafter referred to as the "Mongolian side") on the Study and the both sides agreed and signed the Scope of Work of the Study.

The attendants to the meetings are listed in Appendix I.

The main items discussed regarding the Scope of Work were as follows;

1. Both sides agreed that Mongolian side will establish a Steering Committee for the Study, which would be responsible for coordinating the activities of the Mongolian counterparts to the Study Team; providing the services and facilities specified in the Scope of Work; providing guidance for and in the course of the Study Team's conduct of the Study; and resolving any problems and conflicts that may arise between the work of the Study and that of any other technical assistance projects for the Government of Mongolia. The Steering Committee shall consist of the following officials:
 - 1) Minister of Finance;
 - 2) Senior Advisor to the Prime Minister;
 - 3) Director General of Economic Policy Department;
 - 4) Director General of Fiscal Policy Department; and
 - 5) Economic Advisor to the Minister of Finance.

2. The Mongolian side explained that certain officials of the following departments shall be appointed as the Mongolian counterparts to the Study Team during the entire period of the Study, and that, in the course of the Study, the Mongolian side may add, as needed, officials of other departments and/or offices:
 - 1) Economic Policy Department, Ministry of Finance;
 - 2) Fiscal Policy Department, Ministry of Finance; and
 - 3) National Tax Administration, Ministry of Finance.

3. Both sides agreed that the Study Team shall carry out, jointly with the Mongolian counterparts, the planning and budgeting work specified under the draft Public Sector Management and Finance Act; that the Study Team shall prepare a series of reports and documents in preparation for the Government's Fiscal Framework Statement, the Budget Speech and the State Budget; and that they

shall include those documents referred to as Mongolia's official planning and budgeting documents in Appendix II.

4. Both sides agreed that, as regards two specific topics to be included in the Study, the Enhancement of Tax Collection shall be chosen as the first priority topic; and that the Mongolian authorities and JICA shall consult with each other and choose the second topic to be undertaken no later than the end of December, 1998 with a view to the commencement of work thereon in April, 1999.
5. Both sides agreed that the scope of work on the Enhancement of Tax Collection shall include the following tasks:
 - 1) Review of all Mongolian tax laws, regulations and procedures currently in force or planned;
 - 2) Review of activities and data on tax collection;
 - 3) Review of organisational set-up for tax collection;
 - 4) Report of recommendations for improvement of tax collection regarding laws, regulations, procedures, organisational set-up and other aspects of tax collection;
 - 5) Writing manuals for the National Tax Administration officials; and
 - 6) Holding workshops, seminars and training courses for the same officials;For the purpose of the work on this topic, the National Tax Administration shall appoint Mongolian counterparts to work with the Study Team, and shall undertake to provide necessary office space and other facilities to therefor.
6. The Mongolian side requested for the training the counterparts in Japan to be arranged by JICA.
7. Both sides agreed that the Mongolian authorities and JICA shall consult between themselves to amend, revise, or otherwise change the work program agreed hereupon should the need to do so arise.

List of Attendants

Mongolian Side

1. Ministry of Finance

Puntsag Tsagaan	Minister
Dashzegve Chimeddagva	Director General, Economic Policy Department
Luvsandash Dashdorj	Director General, Fiscal Policy Department
Jamtsain Baasandash	Director General, General Department of State Taxation
Baljinnyam Norjinlham	Director, Tax Training and Information Center
Gunsengiin Hayanhyarvaa	Chief, Investment Division, Fiscal Policy Department
Oidovdanzany Enkhariunaa	Officer, Economic Policy Department
Tsevegjaviin Bolorchimeg	Officer, Economic Policy Department
Hiroshi Ueno	Economic Advisor

Japanese Side

1. JICA Preparatory Study Team

Shinji Asanuma	Leader of Team
Zenya Yamasaki	Member of Team
Takaaki Ando	Member of Team
Fumio Yoshino	Member of Team
Toshiyuki Handa	Member of Team
Hiroyuki Mori	Member of Team

2. The Embassy of Japan in Mongolia

Taira Iwasaki	Secretary, Chief of Economic Cooperation
---------------	--

3. JICA Mongolia Office

Keizo Egawa	Assistant Resident Representative
-------------	-----------------------------------

Medium Term Strategy and PIP Preparation Work Schedule

Year	1999												2000									
	Month	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	
Mongolia Official P/B Documents		Budget Speech State Budget Appropriation Estimates Appropriation Bill																				
Study Team Work Programme		Review of PIP 1999-2001																				
		Review of Medium Term Strategy, 1999-2001																				

<p>Approved</p> <p>Budget Speech State Budget Appropriation Estimates Appropriation Bill</p> <p>Strategic Business Plan</p> <p>Submission of Ministry's PIP to MOF</p> <p>PIP review</p>	<p>Fiscal Framework Statement</p> <p>Macro Framework 2000-2002</p> <p>Medium Term Strategy 2000-2002</p>	<p>Aid Group PIP</p> <p>Macro Framework 2001-2003</p> <p>Medium Term Strategy 2001-2003</p>
<p>Sector Papers (Updates)</p> <p>1) Living Stock & Agriculture</p> <p>2) Mining</p> <p>3) Manufacturing</p> <p>4) Energy</p> <p>5) Infrastructure</p> <p>6) Social Sector</p> <p>Content</p> <p>1) Strategy</p> <p>2) Policy & Institutional Development</p> <p>3) Production Trend</p> <p>4) Investment Program</p>	<p>Sector Papers</p> <p>1) Living Stock & Agriculture</p> <p>2) Mining</p> <p>3) Manufacturing</p> <p>4) Energy</p> <p>5) Infrastructure</p> <p>6) Social Sector</p> <p>Content</p> <p>1) Strategy</p> <p>2) Policy & Institutional Development</p> <p>3) Production Trend</p> <p>4) Investment Program</p>	<p>Sector Papers (Updates)</p> <p>1) Living Stock & Agriculture</p> <p>2) Mining</p> <p>3) Manufacturing</p> <p>4) Energy</p> <p>5) Infrastructure</p> <p>6) Social Sector</p> <p>Content</p> <p>1) Strategy</p> <p>2) Policy & Institutional Development</p> <p>3) Production Trend</p> <p>4) Investment Program</p>

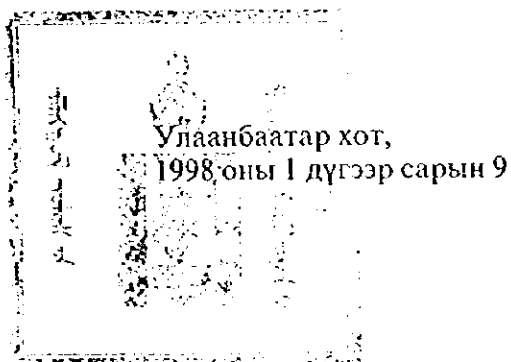


MINISTRY OF EXTERNAL
RELATIONS OF MONGOLIA

A-98078

Монгол Улсын Гадаад харилцааны яам Япон Улсаас тус улсад суугаа Элчин сайдын яаманд гүн хүндэтгэлээ илэрхийлэх ялдамд Япон Улсын техникийн хамтын ажиллагааны хүрээнд “Эдийн засгийн шинэчлэлт ба хөгжил” сэдэвт хөгжлийн судалгааны нэмэлт төсөл хэрэгжих болсонд Монголын Засгийн газар талархал илэрхийлж байгааг мэдэгдэхийн сацуу Монгол Улсын Сангийн яам дээрх төслийн талаар нэмэлт материал ирүүлснийг үүгээр хүргүүлэх завшаан тохиолдов.

Энэ завшааныг ашиглан Гадаад харилцааны яам Япон Улсын Элчин сайдын яаманд нэн өндөр хүндэтгэлээ дахин илэрхийлж байна.



ЯПОН УЛСЫН ЭЛЧИН
САЙДЫН ЯАМАНД

Улаанбаатар



The Ministry of External Relations of Mongolia presents its compliments to the Embassy of Japan in Mongolia and has the honor to convey the gratitude of the Government of Mongolia for the approval of the implementation of the additional project of the development study "Study on the Support for Economic Reform and Development", conducted in the framework of the Japanese technical cooperation. Hereby, we are delivering some additional information about the project, provided by the Ministry of Finance.

The Ministry of External Relations of Mongolia avails itself of this opportunity to renew to the Embassy of Japan the assurances of its highest consideration.

Ulaanbaatar, January 9, 1998

EMBASSY OF JAPAN
ULĀANBAATAR

**Application for
the Assistance for Policy Formulation Through Development Study-Technical Cooperation:
“Study on the Support for the Economic Transition and Development in Mongolia”
by the Government of Japan**

Table of Contents

1. Project Digest
 2. The Study: Terms of Reference (TOR)
 3. Other Relevant Issues and Logistics
 4. Relation to Global Issues
 5. Undertakings of the Government of Mongolia
 6. End Statement
- Annex 1
Annex 2

Introduction. This is the second-time request, following the first 1996 request, for a technical assistance by the government of Japan (GOJ): the assistance for policy formulation through a development study entitled “Study on the Support for the Economic Transition and Development in Mongolia (the Study).” The Study title has been slightly changed. The terms of reference (TOR) are simplified and modified in accordance with the comments made by the Mizukami mission in June 1997 regarding our first request. The TOR are provisional and should be modified and determined based on discussions with the expected JICA scope-of-work (S/W) mission on the Study.

I. PROJECT DIGEST

(1) Project Title

“Study on the Support for the Economic Transition and Development in Mongolia,” which is hereinafter referred as “the Study.”

(2) Location

Ulaanbaatar, Mongolia.

(3) Implementing Agency

(a) Name of the Agencies:

Ministry of Finance (MOF) and Economic Advisors Office to the Prime Minister (EAO).

(b) Number of the Staff of the Agencies:

50 officials and 50 supporting staff.

(c) Budget Allocated to the Agencies:

About US\$ 2 million for FY1997 including capital and recurrent expenditures.

(d) Organization Chart:

(See Annex-1)

(4) Justification of the Project

Mongolia is shifting to a market economy after 70 years experience of a centrally planned economy. As a result of the June election of 1996, a new democratic government was formed for the first time in the 75 years history of Mongolia. The government is firmly committed to further and faster economic reform. The government of Mongolia (GOM) deeply appreciates a continuous assistance by the government of Japan (GOJ) starting from 1990. The current

policy support project by JICA that is called "Joint Study Project for Economic Reform and Development in Mongolia (JSP)" made many useful contributions to our government but has completed in August 1997. We need a continuous GOJ's support for post-JSP. We are anxious to implement what the JSP has recommended, but there also are more issues on which we need further assistance in our efforts to tackle them. For these reasons, we would like to request GOJ to follow-up JSP by this proposed Study, which is geared towards implementation: implementation of policies recommended by JSP and by this Study itself. The objectives of the Study are to formulate medium term development strategies and provide practical advice on the selected topic(s) that is specified in the terms of reference (TOR) below. The Study also will contribute to strengthening economic policy related agencies of the Government of Mongolia, and will help Mongolia making its smooth transition to a market economy and development.

(5) Desirable Time of Study Commencement

April, 1998 for 2 years.

(6) Expected Funding Source

The GOJ for foreign costs and some domestic costs, and the GOM budget for the rest of domestic costs.

(7a) Other Relevant Projects by Japan

- (a) A Japanese expert in economic policy: professor Nobuharu Aoki, Senshu University, Japan in 1990 and in 1991.
- (b) Two Japanese experts in economic policy: Messrs. Kurokawa and Sugita, Economic Planning Agency of Japan in 1993.
- (c) Four Japanese experts: professor Ryokichi Hirono and three others in 1993.
- (d) Joint Study Project for Economic Reform and Development from 1994 to 1997: professor Hirono and other short term experts have visited Mongolia about two times a year; a long-term JICA expert Dr. Arihara stayed for one year; and another long-term economic advisor Dr. Hiroshi Ueno is currently staying in Ulaanbaatar.
- (e) Study on the Agricultural Cooperatives Improvement Master Plan by JICA from 1995 to 1997.

(7b) Other Relevant Projects by Other Donors

- (a) Public Administration and Fiscal Reform projects by AsDB and New Zealand.
- (b) ESAF program by IMF.
- (c) Economic Policy Support Project by USAID from 1995 to 1999, under which Mr. Bill Bikales, the Project Advisor, has been stationing in Mongolia since 1995.

2. THE STUDY: TERMS OF REFERENCE (TOR)

(1) Justification of the Study

Mongolia is shifting to a market economy after 70 years of centrally planned economy. As a result of the June election in 1996, a new democratic government was formed for the first time in the 75 years history of Mongolia. The government is firmly committed to further and faster economic reform. We recognize, however, that we are not yet well versed with how to navigate our way to a market economy and with development policy making under a market economy, and that our institutional capacity for development policies has not fully developed yet. We need assistance for our

development policies and supports for institutional capacity building. We are receiving advice from international organizations and Western countries, but we think further advice from East Asian countries particularly from Japan would be also useful for our policy formulation since Japan has achieved a respectable success in its economic development.

The objectives of the Study are to formulate medium term development strategies and to provide practical advice for the topic(s) discussed below. The Study will also contribute to strengthening economic policy related agencies of the Government of Mongolia, and will help Mongolia making its smooth transition to a market economy and development.

(2) Justification for the Japanese Technical Assistance

Japan has been the leading donor to our country from the outset of our economic transition to a market economy. The government of Mongolia (GOM) deeply appreciates the continuous assistance by the government of Japan (GOJ) starting from 1990, and the GOM expects that Japan would continue that way. The second priority area of Japanese assistance policies to Mongolia that was agreed March this year is the intellectual support, and the GOM would like to receive intellectual support for economic development strategies for Mongolia. Japan is the first Asian country that achieved a high economic growth becoming one of the most developed countries in the world. The GOM thinks it would be useful to learn from Japanese economic development experience, and hence we would like to request Japanese assistance to our efforts in formulating medium term development strategies.

With respect to Japanese support for economic development strategies, there was a policy support project that was called "Joint Study Project for Economic Reform and Development in Mongolia (JSP)." It made many useful contributions to our government but has completed in August this year. We are anxious to implement what the JSP has recommended, and there are more economic policy issues needed to be studied. Many of topics for the Study are those recommended by JSP. For this reason, we would like to request GOJ to follow-up JSP by this Study, which is geared towards implementation of strategies recommended by JSP as well as by this Study itself.

After the Study also, Mongolia expects Japan to play a significant role in the implementation of Study results along with other donors, though GOM understands that the Study itself does not guarantee that Japan will finance the Study results.

For these reasons, the government of Mongolia requests the Study to the Government of Japan.

(3) Objectives of the Study

The GOM is firmly committed to the stabilization and reforms of its economy being agreed with international organizations such as IMF, WB and AsDB, and it intends to launch substantial reforms such as public administration and fiscal reforms, introduction of value added taxes and so on. However, we recognize that we are still weak at implementation side of these policies and in our implementation capacity. And we also recognize that Japan is strong at implementation of any policies. Hence, we expect the Japanese Study to work together with the international organizations and complement each other mainly in terms of implementation of these policies in order to support our efforts in the economic reforms.

The purpose (long term objective) of the Study is to assist Mongolia to make its smooth transition to a market economy and to achieve its development. More specifically, its goals (short term objectives) are two fold: (a) to assist GOM in its effort to (i) produce medium term development strategies and a program based on economic models, and (ii) produce and implementing proper policy measures regarding specific economic issue(s); and (b) to build the capacities of institutions, organizations and officers of the Ministry of Finance (MOF) and Economic Advisors Office (EAO) to the Prime Minister through the joint effort of the GOM and GOJ to produce above products and by means of guidance, training, staff secondment and equipment.

(4) Areas to Be Covered by the Study

Whole country.

(5) Scope of the Study

Outline of the Study would be as follows. Since the Study is oriented towards implementation, a close coordination with actual business activities of the MOF and EAO is essential. Its final outline should be discussed, modified and agreed between the GOM and a JICA scope of work (S/W) team expected to visit Mongolia soon. In view of quick pace of reforms in our country also, a necessity to change the Study items may occur during the course of two years of the Study. Hence, the Study items will be reviewed every six months as the Study proceeds.

(a) Three Components of the Study and Their Relation

The Study will consist of three components as follows:

- (i) Medium term (i.e., three years) development strategies and a program (refer to (b) below for the detail);
- (ii) Specific study(ies) on specific topic(s) (refer to (c) below); and
- (iii) Institution and capacity building of the MOF and the economic advisors Office (EAO) (refer to (d) below).

The relation among the three components: the third component is an integral part of the first two components as shown in the figure below. That is, on-the-job training through the first two works is expected in order to achieve institution and capacity building.

	Work	Institution/Capacity Building
Medium Term Development Strategies and a Program.	To provide advice on their design and implementation.	To build institution/capacity of the MOF and EAO.
Specific Study(ies) on Specific Topic(s)	To provide advice on their design and implementation.	To give supports to building institution/capacity at relevant ministries and agencies.

(b) Medium Term Development Strategies and a Program

There are Concept Plan as a long-term vision of the Mongolian economy up to 2020 and Action Program (or sometimes called "Action Plan" or "Activities Program") as a medium-term

program of the government actions up to 2000. However, the former became unrealistic after much changes in domestic and international environment, and the latter is a collection of Government's intended actions and lacks economic background. A more realistic vision for the economy to develop is necessary in order to show the direction of the economy to go, and medium-term economic development strategies need to be properly established, based on which Government budgets can be developed for a medium-term and the receiving strategies of official development assistance can be formulated. The Study will support the GOM's initiatives in producing these strategies.

The Study will be a joint effort of the GOM and the GOJ Team. The Japanese Study team (the Study team) will assist the MOF and EAO in their effort to produce the following three products.

- (i) Long-term development prospect of the economy and of each production sector, including policies for increasing household's income in order to show the direction that the economy can develop into (relatively quick work).
- (ii) Medium-term (three years) development strategies using simple economic models such as RMSM-X:
 - a. to quantify the macroeconomic framework based on IMF's ESAF agreements; creating the RMSM-X model and its extension; creating a database of past economic performance; estimating economic parameters; and projecting medium term macroeconomic indicators;
 - b. in order for formulating and substantiate medium term development strategies, to coordinate and agree with each line ministry regarding a development strategy for each production sector (mining, livestock, cultivative agriculture, manufacturing and services) by discussion with officers of line ministries, by utilizing existing studies, and by conducting new sub-studies as needed; and if necessary, to be involved in producing sectoral development strategies; and
 - c. to create medium-term development strategies with clearly defined priorities.
- (iii) Medium term public investment program to support above strategies and strengthening of expenditure planning:
 - a. in order for supporting the proposed new fiscal management system where line ministries would be responsible for its sectoral development programs and their projects, to screen projects to be implemented, review the development programs, and agree with each line ministry regarding its public investment projects and its medium term public investment program (PIP); with particular emphasis on infrastructure investment programs; by reviewing existing sectoral development programs and foreign assistance programs of all donors, identifying the best investment program for each sector, and consolidating them into one PIP with contingencies; a sectoral investment program is most likely to be prepared by a line ministry under the proposed new fiscal management system, and hence the Study will mainly focus on evaluating each investment program and on consolidating them into one PIP; the PIP would form one part of the medium-term Financial Framework Statement to be presented every year by the Finance Minister under the proposed system; the PIP would include budgetary investments, ODA investments and private sector participation in public service sectors such as water or electricity supply;
 - b. to screen ODA projects and agree with each line ministries regarding its medium term ODA receiving program; and
 - c. to relate the PIP to the macroeconomic framework. using the RMSM model and/or other simple macromodels.

The macroeconomic framework of the Study should be consistent with that of IMF's ESAF and WB programs. Economic models to be used for strategy making would include other simple macroeconomic ones. The strategies could also include promotion policies of export and foreign direct investment (FDI). The strategies will be produced jointly by Mongolian officers and Japanese team only one time during the Study period, and then they will be revised every year by the MOF and EAO themselves after the Study.

Relations to the international organizations. International organizations such as the IMF and WB have comparative advantages in financial and fiscal sectors and also in designing overall schemes or frameworks for economic transition and development, whilst Japan has comparative advantages in real production sectors and also in the detailed programming of implementation and procedure and the actual implementation of any scheme. Taking account of these differences, the GOM is expecting an ideal cooperation between the two. That is, the Study will adopt the medium term framework for financial and fiscal sectors from the ESAF program since it was already agreed between the GOM and the IMF. Within the framework, the Study will recommend the medium term development strategies for real production and infrastructure sectors. At the same time, the Study will propose implementation and procedure programs for one or two specific topics whose candidates are presented in the next section (c). In other words, the Study applies the general principles established by the international organizations to a specific field such as production sectors or to specific activities such as tax collection. The Study does it by providing advice, guidance, on-the-job training, standard procedures, guidelines, manuals and seminars, and by shooting troubles arising from actual application of a particular principle to a specific activity/entity.

(c) Specific Study(ies) on Specific Topic(s)

This is (a) to provide practical and reasonably quick recommendations on specific topics that are identified to be critical and urgent for the transition and development of the economy by the MOF, EAO, the Prime Minister (PM), and key economic offices, in consultation with the Japanese Study team; and (b) to assist the relevant office(s) to start implementing the recommendations after their authorization by the Government. Candidate topics are listed below following the order of their priorities, out of which Mongolian and Japanese sides will discuss and choose one or two topics to be studied. The topic(s) should not contradict to those of USAID, IMF, WB or AsDB and rather be complementary to them.

The first priority topics:

- (i) Enhancement of tax collection. For example, currently only one percent of corporate income tax revenues comes from private corporations, which is a very low capture rate of private corporation incomes. It is necessary to strengthen the tax collection system and its capacity in order for increasing the capture rate, improving compliance with tax codes, and increasing revenues. In addition, Mongolia is most likely to shift from the easier tax system of income taxes and tariffs which are currently operating to a relatively difficult tax system of VAT. After introduction of the proposed VAT, there will be lots of needs for assistance in terms of its implementation programs, manuals and actual implementation. The Study is expected to assist implementation side of the general tax collection system and VAT. Its recommended measures should be concrete and implementable. After Government's authorization of the recommendations, to provide assistance for their implementation with guidance, training, guidelines, manuals,

equipment, and etc. This topic can be expanded to cover all measures to increase tax revenues. The Study is necessary to coordinate well with and complement an existing TA by AsDB and with general guidance from IMF and WB.¹ The TA is mainly a schooling and manual design, and hence the Study could undertake the on-the-job training by assisting actual implementation of those taught in the schooling.

- (ii) Rural savings and credit schemes. This is to study the feasibility of rural savings and credit schemes such as a local mutual savings and loan scheme. Another idea is a postal savings scheme. The MOF is already experimenting the scheme in Hovd Aimag. If the scheme be chosen, the Study would provide advice on it and undertake its pre-feasibility study. This also requires the analyses of its effects on Agriculture Bank, which is currently the major agent in collecting rural deposits. Another idea is a credit scheme similar to Grameen Bank.
- (iii) Trade payment and financing systems. This is to provide advice to improve the letter of credit (L/C) system and trade finance systems including a L/C discounting facility by the Bank of Mongolia.

The second priority topics:

- (iv) Improvement of the statistical system of trade, BOP and general statistics. Trade statistics and some other statistics such as service-sector value-added are unreliable and have some problems in Mongolia, whilst Japanese statistics have so good reputation. This topic is to analyze current trade/BOP and other statistical systems and to recommend measures to solve these problems. After the government authorization, to provide assistance for their implementation with guidance, training, equipment and etc.
- (v) Establishment of a revolving fund. This is to provide advice on establishment of a revolving fund utilizing local counterpart funds that can be raised from selling grant aid commodities. Japanese experience will be useful in terms of its Fiscal Investment and Loan scheme. After the governmental authorization, to provide assistance for their implementation with guidance, training, equipment and etc.
- (vi) Enhancement of the cashmere market. This is to provide recommendations on cashmere wholesale markets and on the collection system of raw cashmere. After the government's approval of the recommendations, a project type assistance by JICA is expected. This can be expanded to a larger concept of the collection mechanisms of major agricultural produce, distribution mechanisms of merchandises, and whole sale markets for both. This topic may need to coordinate with AsDB since AsDB is also interested in.
- (vii) Foreign direct investment (FDI) promotion. This is to support the institution building of the Board of Foreign Investment (BFI) and an expected foreign investment committee (FIC). Particularly, to provide supports for BFI in promoting Japanese FDI. If the Study starts early enough, it could assist the Government in its re-thinking about BFI's functions and organizational structure. It is necessary to coordinate well with a planned grant for BFI of about DM 5 million from Germany.
- (viii) Foreign management of the Stock Exchange. This is to design a foreign management arrangement, say a management contract, for the Mongolian Stock Exchange *a la* a Japanese company's recent management contract for the Myanmar Securities Center, and to examine its feasibility considering a potential involvement of the Japan International

¹ There is a TA grant of about US\$ 0.5 million for Strengthening the Tax Administration from AsDB, under which the International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD) of Netherlands has produced two manuals for tax audit and dispute resolution, and it is training four Mongolian tax officers to become teachers at existing Tax School to train about 1,000 tax collection officers in Mongolia. Its second phase is being planned for 1998. IMF and WB are providing guidance in introducing the VAT system.

Cooperation Agency (JICA). After the governmental authorization, to provide assistance for its implementation with guidance and dispatch of experts.

(d) Institution and Capacity Building for the MOF and EAO

The current capacity of GOM is weak or not enough yet in terms of their institutional, organizational and staff capacities in preparing development strategies. The Study needs to provide assistance to the MOF and EAO to augment their institutional, organizational and human capacity by means of advice, training and equipment. Furthermore in implementing the Study, counterpart officers with reasonable capability are scarce. It is essential to build institutional and human capacity along with the Study. Hence, it is proposed for the Study project to hire economics students newly graduated from universities in Japan or English speaking countries, to train them in the Study project through on-the-job training for a half year or so, and then to dispatch them to the MOF and EAO as its counterparts. This will be a new method in the assistance for human and institutional capacity building. In the long run, this capacity building component could become the most useful and effective measure for the economic development of Mongolia. Its sub-components will be:

(i) In general:

- a. to establish a joint project office with secretariat services and with at least two (preferably three) Japanese experts stationed in Ulaanbaatar;
- b. to hire, train and dispatch to the MOF and EAO with capable Mongolians having completed post graduate works in economics in Japan or in other English speaking countries; and
- c. to undertake on-the-job training to counterpart officers while jointly producing strategies specified in Sections (b) and (c) above, and to provide guidance and equipment.

(ii) Organization specific supports:

- a. supports to MOF's overall restructuring process as a whole;
- b. supports to Economic Policy Department of MOF in macroeconomic management; supports to the Budget Department of MOF in strengthening its capacity in expenditure planning (e.g., shift from the traditional past-expenditure/input-based budgeting to the new output-based budgeting) and PIP (e.g., investment evaluation methods) through on-the-job training, training in Japan, seminars on budgeting methods, manuals, and training visits to Japanese MOF; supports to ACU in ODA receiving policies; and supports to other departments of MOF if necessary; and
- c. supports to the Economic Advisors Office (EAO) as it requires;

(iii) Supports for investment evaluation and prioritization methods:

- a. capacity building for MOF and line ministries regarding project appraisal, feasibility studies and investment prioritization methods, since line ministries will be responsible for project preparation under the newly proposed fiscal management system; to be done mainly through seminars, training, manuals and on-the-job training.

(e) Flow of the Study

Flow of the Study would be as follows, which is written in a very general format in order to make it applicable to all of above three components. The specific flow for each component and topic should be consulted between GOM and a JICA advisory team (being also proposed to be established) every six months.

In general:

- (i) Identification and analyses of the problems to be tackled;
- (ii) Survey and analyses of existing situation and causes of the problems:
 - a. surveying the current status about their products, mode de operandi, staffing, financial situation, foreign assistance, etc.;
 - b. analyzing their strength and short comings;
 - c. finding causes of the problems.
- (iii) policy proposals to solve the problems:
 - a. alternative policies and their evaluation based on experience of Japan, East Asian countries and other international experiences; and
 - b. selection of one set of policies to be recommended.

Only for Specific Study(ies):

- (iv) Selection of one policy to be implemented;
- (v) Proposal of plans for implementation, required procedures, supervision mechanism, operation, and management; and
- (vi) guidance, training, and equipment for implementation.

(6) Study Schedule and Reports

The proposed Study schedule is shown in Annex-2. However, since the Study is oriented towards implementation of its recommendations that are closely linked to actual activities of MOF and EAO, a close coordination of the Study schedule with the time schedule of MOF activities is essential.

In the course of the Study, the following reports shall be submitted. However, timely submission of necessary recommendation papers on above topics is the most essential rather than producing the following reports for the sake of report production. Hence, all reports except for Inception Report in principle are most likely to be a collection of those recommendation papers and manuals submitted to GOM as required.

- (a) Inception Report 30 copies;
- (b) Progress Report 30 copies, within 6 months after the commencement of the Study;
- (c) Interim Report 30 copies, within 12 months;
- (d) Progress Report II 30 copies, within 18 months;
- (e) Draft Final Report 30 copies, within 24 months; and
- (f) Final Report 50 copies, within 2 months after the receipt of comments on the Draft Final.

These schedule and report requirements are provisional, and they should be discussed and agreed between the GOM and the expected JICA scope-of-work mission.

(7) Expected Major Outputs of the Study

In the short-run:

- (a) Three year development strategies and a program;
- (b) Policy recommendations and an implementation program on specific topic(s) that are critical and urgent for smooth economic transition and development of Mongolian economy; and
- (c) Bridge between this Study results and further financial and technical assistance from Japan.

In the long-run:

- (a) Smooth economic transition and development.

3. OTHER RELEVANT ISSUES AND LOGISTICS

(1) Request of the Study to Other Donor Agencies

None.

(2) Other Relevant Information

Close coordination with the programs of international organizations is essential; particularly the coordination with the public administration and fiscal reform program by AsDB and New Zealand, and with ESAF of IMF.

(3) Facilities and Information for the Study Team

- (a) Assignment of counterpart personnel of the implementing agency for the Study: some officers from the MOF and three EAO officers; all having master's degree in economics and some completed Ph.D. course works.
- (b) Available data, information, documents, maps etc. related to the Study: what are available are a RMS.-X model, statistical data from SOS, BOM and Customs Office, numbers of JSP reports, and reports of IMF, WB, and AsDB.
- (c) Information on the security conditions in the Study Area: safe.

4. RELATION TO GLOBAL ISSUES

(Environment, Women In Development, Poverty, etc.)

- (1) Environmental components (such as pollution control, water supply, sewage, environmental management, forestry, biodiversity) of the Study: none.
- (2) Anticipated environmental impacts: none.
- (3) Women as main beneficiaries or not: not main beneficiaries but equal beneficiaries as men are.
- (4) Project components which requires special considerations for women: none.
- (5) Anticipated impacts on women caused by the Study: normal impacts of economic well being as the economy stabilizes and grows.
- (6) Poverty reduction components of the Study: no such component but general economic development will improve the life of the poor; if the GOM and GOJ agree, the poverty can be studied.
- (7) Any constraints against the low-income people caused by the Study: none.

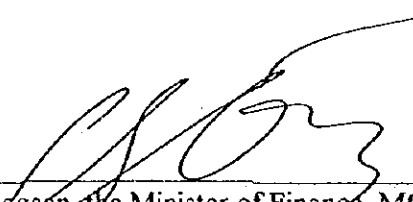
5. UNDERTAKINGS OF THE GOVERNMENT OF MONGOLIA

- (1) In order to facilitate a smooth and efficient conduct of the Study, the government of Mongolia shall take necessary measures such as:
 - (a) to secure the safety of the Study Team;
 - (b) to permit the members of the Study Team to enter, leave and sojourn in Mongolia in connection with their assignments therein, and exempt them from alien registration requirement and consular fees;

- (c) to exempt the Study Team from taxes, duties and any other charges on equipment, machinery, and other materials brought into and out of Mongolia for the conduct of the Study;
 - (d) to exempt the Study Team from income tax and charges of any kind of imposed on or in connection with any emoluments or allowances paid to the members of the Study Team for their services in connection with the implementation of the Study;
 - (e) to provide necessary facilities to the Study Team for remittance as well as utilization of the funds introduced in Mongolia from Japan in connection with the implementation of the Study;
 - (f) to secure permission or entry into private properties or restricted areas for the conduct of the Study;
 - (g) to secure permission for the Study Team to take all data, documents and necessary materials related to the Study out of Mongolia to Japan; and
 - (h) to provide medical services as needed, and its expenses will be chargeable to members of the Study Team.
- (2) The government of Mongolia shall bear claims, if any arises against members of the Japanese Study Team resulting from, occurring in the course of the Study or otherwise connected with the discharge of their duties in the implementation of the Study, except when such claims arise from gross negligence or willful misconduct on the part of the member of the Study Team.
- (3) The MOF and EAO shall act as counterpart agencies to the Japanese Study Team and also as coordinating bodies in relation with other governmental and non-governmental organizations concerned for the smooth implementation of the Study.

6. END STATEMENT

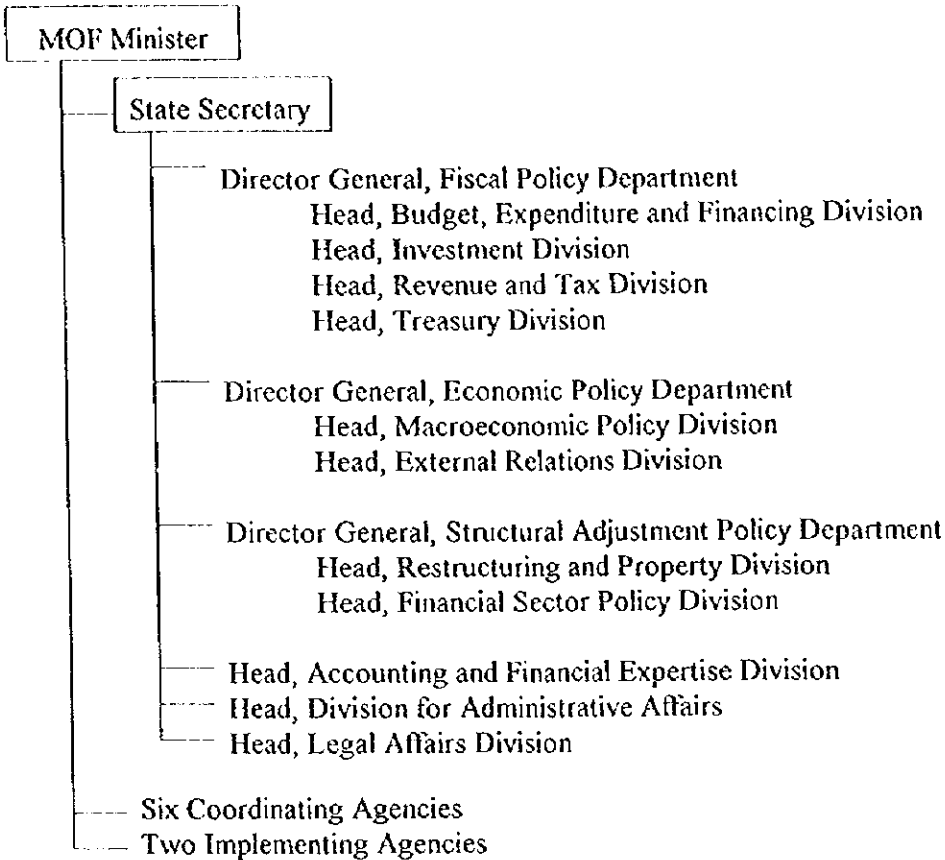
The Government of Mongolia assures that the matters referred in this form will be ensured for a smooth conduct of the Study by the Japanese Study team.

Signed: 
Titled: P. Tsagaan, the Minister of Finance, MONGOLIA
On behalf of the Government of Mongolia

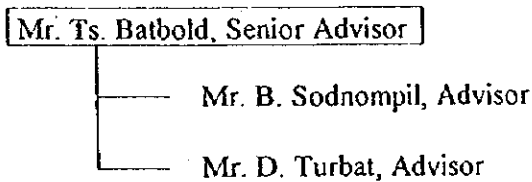
Date: 21 November 1997

Organization Charts of the MOF and EAO

The Ministry of Finance



The Economic Advisors Office for the Prime Minister



Study Schedule

Month	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
Work in Mongolia																										
Work in Japan																										
Report Presentation																										

Notes:

- IC/R : Inception Report
- PR/R : Progress Report
- IT/R : Interim Report
- DF/R : Draft Final Report
- F/R : Final Report