

事業事前評価表

国際協力機構

人間開発部高等教育・社会保障グループ社会保障チーム

1. 案件名（国名）

国名：モンゴル国（モンゴル）

案件名：（和名）生活困窮者のための就労を中心とした自立支援システム強化プロジェクト

（英名）Project to Strengthen Self-Reliance Support System Focusing on Creation of Job Opportunities for People in Need

2. 事業の背景と必要性

（1）当該国における社会保障セクターの現状・課題及び本事業の位置付け

モンゴル国（以下、「モンゴル」という。）では、2010年代前半の鉱物資源開発により急激な経済成長が見られ、その経済成長を基盤とした貧困削減に取り組んできた。世界銀行（WB）によると、貧困率¹は2010年の38.8%から2014年の21.6%まで減少したが²、その後の経済成長の低迷により、2016年の貧困率は29.6%まで上昇し、2020年には27.8%と高い水準が続いている³。

本事業が対象とする社会保障セクターについては、モンゴルでは、1924年から1992年まで続いた社会主義を背景として、社会福祉サービスや現金給付（以下、「社会福祉サービス等」という。）を中心とした社会保障プログラムが乱立している。2018年のWB報告書によると、社会福祉支出がGDPに占める割合の全世界の平均は1.54%⁴であるのに対し、モンゴルでは2.52%と高い割合を占めている⁵。モンゴル政府は、財政に占める社会福祉支出額の軽減に向けた政策を始めており、その一環として、貧困者向けの現金給付の受給条件に職業訓練斡旋機関の登録を義務付けるといった厳格化を行い、「福祉から就労へ」の転換に向けた取り組みを行っている。他方、現金給付を生活の拠り所としつつ就労経験が乏しい貧困層は、職業訓練斡旋機関に登録したとしてもすぐに就労に至るわけではなく、そのような貧困層を就労に繋げるための制度が十分に整っていない現状である。

このような状況の下、モンゴル政府は2022年に社会福祉法および雇用促進法を改正し、社会福祉サービス等の給付を生活の拠り所とする生活困窮世帯・者を対象とした就労支援制度の充実化を目指している。社会福祉法の改正により、何らかの理由に

¹ 貧困率の定義としては、世界銀行が設定する国際貧困ライン（2015年10月以降、1.90ドル/日）以下の生活をする国民が全人口に占める割合であり、収入ではなく支出ベースで測定されている。本文におけるモンゴルの貧困率については、前述の定義とほぼ同様の方法で算出されており、モンゴル国家統計局が持つデータにより貧困ラインが設定されている。貧困ラインの定義は、一日2,100キロカロリーを摂取するのに必要な一人1か月の支出額であり、2年ごとに算出されている。なお、2018年の貧困ラインは、166,580MNT/ (=7,789JPY, @0.046760)、2020年は、184,747MNT/ (=7,728JPY, @0.041830) である。

² [World Bank \(2020\). Mongolia Poverty Update. p.18](#)

³ [World Bank \(2020\). Mongolia's 2020 Poverty Rate Estimated at 27.8 Percent](#)

⁴ [World Bank \(2018\) The State of Social Safety Nets](#)

⁵ World Bank, ASPIRE, <https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire>

より直ちに就労に繋がることが困難な者を抱える世帯・者に対し、就労の準備に必要な自立支援サービスの提供が見込まれている。また、雇用促進法の改正により、労働能力評価を踏まえた就労個別計画の作成等からなる雇用支援サービスの拡充が見込まれている。しかしながら、モンゴル政府は、生活困窮世帯・者の自立や雇用を支援する具体的なサービスの内容や実施体制に関して十分な知見を有しておらず、生活困窮者自立支援制度等、類似の公的福祉制度を有する日本国政府に対し協力要請がなされた。

本事業は、モンゴル政府が今後提供予定である自立支援サービスおよび拡充予定である雇用支援サービスについて、雇用の準備に必要な支援を提供する自立生活支援の制度設計及び運用に実績のある日本の知見を集約し、モンゴルの文脈に沿った制度の改善を行うための協力を実施するものである。本事業により、福祉に生計を依存していた生活困窮世帯・者が就労に至り、経済的に自立した生活を営めるようになることが期待される。また、モンゴル政府が掲げる「福祉から就労へ」の転換が推し進められ、社会福祉予算の支出削減による財政健全化に繋がることが期待される。

(2) 社会保障セクターに対する我が国及び JICA の協力量針等と本事業の位置づけ、課題別事業戦略（グローバル・アジェンダ）における本事業の位置づけ

我が国の対モンゴル国別開発協力量針では、「誰一人取り残さない社会の実現」を重点分野（中目標）として掲げ、包摂性のある社会の実現に向け、基礎的社会サービス向上の取り組みを強化するとしている。本事業はこれらの開発重点分野に合致している。

また、JICA のグローバル・アジェンダ「社会保障・障害と開発」においては、脆弱層の生活を保障するためには、全ての人々が安心してやりがいをもって働くこと（ディーセントワーク）ができる雇用・労働環境づくりを進める必要があることが明示されている。本事業は、生活困窮世帯・者を一般就労に繋げるために必要な就労準備の制度設計を支援し、一般就労の前段階における訓練の場としての中間的就労を企業等の協力により推進するものである。よって、SDGs ゴール 1「貧困をなくそう」及びゴール 8「働きがいも経済成長も」に貢献することが考えられ、誰もが働きやすい雇用・労働環境の整備を目指している JICA グローバル・アジェンダとも整合性がある。

(3) 他の援助機関の対応

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

同じく ADB は「Second Shock-Responsive Social Protection Project」（融資事業）を 2021 年 7 月から 2023 年 12 月の期間で実施し、その活動の一つとして「Graduation

Pilot Program) (同事業の附帯技術支援) を展開している。「Graduation Pilot Program」は、生活困窮世帯・者に対する起業支援を通じた世帯の生活改善を協力の柱としており、モンゴル赤十字を実施機関として、2022年7月から事業を開始している。

「Graduation Pilot Program」では、事業対象地区の世帯調査を行い、世帯ごとの課題解決に向けた自立支援サービスを提供するとともに、世帯内で就労可能な者に対する「起業支援」による生計向上を目指している。これに対し、本事業では「雇用支援」による生計向上を目指しており、アプローチ手法が異なるため、相互補完的な関係にあると整理される。しかしながら、世帯調査や就労支援の前段階としての自立支援サービスの提供等、類似の活動も想定されることから緊密に情報共有を図りながら事業を実施する。

WBは、同じく労働社会保障省をカウンターパートとして、2017年から2022年12月の期間に「Employment Support Project」(融資事業)を実施している。同プロジェクトでは、失業者に対する財務研修や技術指導等の包括的な雇用訓練プログラムの実施や、零細起業家への低利融資等を支援している。また、WBは、コロナ禍の雇用環境の悪化を受け、上記プロジェクトに加え、「Mongolia Emergency Relief and Employment Support Project」(融資事業)を2020年に開始した。同プロジェクトでは、2023年12月までに、既存の労働市場情報システム(Labour Market Information System)を充実させ、ジョブカウンセラーが顧客(求職者と雇用主)のニーズにより合致した提案を行える雇用マッチングサービスを提供できるよう、システムの改善を支援している。本事業の支援対象者は、本事業による雇用支援サービスを利用した後、実際に就職する過程においてWBが改善を支援している雇用マッチングサービスを活用することが想定されることから、雇用マッチングサービスの改善内容や利用方法について定期的に確認する。

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

3. 事業概要

(1) 事業目的

本事業は、モンゴルのパイロット地域において、生活困窮世帯・者を対象とした雇用準備支援サービスの改善により、生活面の自立から雇用にシームレスに移行するための体制構築を図り、もって生活困窮世帯・者の社会参加の促進に寄与するもの。

(2) プロジェクトサイト／対象地域名

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

(3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）

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

最終受益者：パイロット地域の生活困窮世帯・者（1,500名程度を想定）

(4) 総事業費（日本側）

約3億円

(5) 事業実施期間

2023年4月～2027年3月を予定（計48カ月）

(6) 事業実施体制

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

(7) 投入（インプット）

1) 日本側

① 専門家（合計約48P/M）：

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

② 研修員受け入れ：国別研修3回（行政官を対象とした日本の生活困窮者自立支援施策に関する研修、ソーシャルワーカー等を対象とした雇用準備支援施策に関する研修等）

③ 機材供与：なし

2) モンゴル側

- ① (6)に記載のプロジェクト担当者を配置
- ② 職務スペースの提供

③ プロジェクトに係るカウンターパートの国内の移動経費

(8) 他事業、他開発協力機関等との連携・役割分担

1) 我が国の援助活動

本事業では、労働社会保障省雇用政策実施調整局が主管する雇用促進プログラムについて、そのサブプログラムである「雇用準備プログラム」の改善支援を実施予定である。2021年から2025年まで障害者の就労支援に取り組んでいる技術協力プロジェクト「モンゴル障害者就労支援制度構築」は、同じ労働社会保障省をカウンターパートとし、上記雇用促進プログラムの別のサブプログラムである「障害者の就労支援プログラム」の改善を図る点で類似の教訓を得られる可能性が高い。また、同プロジェクトでは障害者の就労をサポートする「ジョブコーチ」制度を推進しているが、本事業でも直ちに一般就労に従事することが困難な生活困窮者を対象に、サポート付きの就労を提供する「中間的就労」サービスの導入を予定している。よって、「ジョブコーチ」制度の導入で得られた知見は、本事業のパイロット事業に応用できる可能性が高いため、積極的に連携する。

2) 他の開発協力機関等の援助活動

2.(3)に記載のとおり、ADBおよびWBが同分野でプロジェクトを実施しているため、プロジェクトの成果が相互補完的になるよう連携を図る。具体的には、支援対象世帯・者の実態調査の評価手法や調査結果等を参考とする。また、本事業の対象者をWBの雇用マッチングサービスに繋ぐといった連携を図る。これにより、本事業で行う就労準備支援から、具体的な雇用マッチングまでをシームレスに行える支援体制の構築が期待される。

(9) 環境社会配慮・横断的事項・ジェンダー分類

1) 環境社会配慮

① カテゴリ分類：C

② カテゴリ分類の根拠：本事業は、「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」上、環境への望ましくない影響は最小限であると判断されるため。

2) 横断的事項

生活貧困世帯では、男性に比べて女性や女性世帯主世帯は労働や経済活動へアクセスする機会が限られることが多いため、本事業においては、より脆弱な立場にある女性の生計向上や雇用機会の創出にも着目し選定基準を検討する。

3) ジェンダー分類：【対象外】■ (GI) ジェンダー主流化ニーズ調査・分析案件
<分類理由>

詳細計画策定調査にてジェンダー主流化ニーズが確認されたものの、ジェンダー平等や女性のエンパワメントに資する具体的な取組について指標等を設定するに至らなかったため。ただし、本事業で実施予定の「雇用準備プログラム」の改善支援においては、女性等を含む社会的弱者への必要な取り組みを検討するとともに、支援対

象者の参加状況や成果測定において男女別の情報収集を行うこととする。

(10) その他特記事項

障害配慮に関し、パイロット事業等の活動への障害者の参加が拒否されないことや、各活動における説明会および報告会において、情報保障等の合理的配慮がなされるよう留意する。また、活動における各種調査において、調査対象世帯内での障害者の有無が調査事項に含まれるよう留意する。

さらに、やむをえず就労できない世帯・者は一定層存在することから、そのような世帯・者が社会から偏見を持たれたり、必要な社会福祉サービス等を受給出来なくなったりすることがないように配慮する必要がある。

4. 事業の枠組み

(1) 上位目標：パイロット地域において、改善された雇用準備サブプログラムが実施される。

指標※：パイロット地域の生活困窮者※※●●人が就労する。
パイロット地域での雇用準備サブプログラムによる就職率が●●%に上昇する。

(2) プロジェクト目標：自立支援サービスを含む雇用準備サブプログラムの改善案に係る政策提言が策定される。

指標：雇用準備サブプログラム改善案に係る政策提言が提出される。

(3) 成果

成果1：自立支援サービスを含む雇用準備サブプログラムのパイロット事業※※※計画が作成される。

成果2：パイロット事業実施に必要な資源（人材の育成、研修方法の確立、教材の作成、研修実施機関、ネットワーク）が特定、形成される。

成果3：パイロット事業が実施される。

成果4：パイロット事業の成果を分析し、雇用準備サブプログラムの改善案が作成される。

指標

1-1：パイロット事業実施ガイドラインが作成される。

2-1：講師が●●人育成される。

2-2：コーチ※※※※が●●人育成される。

2-3：研修教材が作成される。

2-4：企業の啓発セミナーに●●社が参加する。

3-1：パイロット地域の生活困窮者●●人がパイロット事業に参加する。

4-1：分析手法が策定される。

4-2：パイロット事業の評価報告書が作成される。

(4) 主な活動

活動 1-1：パイロット事業計画ワーキンググループを形成する。

活動 1-2：現行の雇用準備サブプログラムの課題を分析する。

活動 1-3：日本等の就労支援施策の事例を分析する。

活動 1-4：指標設定のためのベースライン調査を実施する。

活動 1-5：パイロット事業の対象世帯の選定基準を検討する。

活動 1-6：パイロット事業の枠組を策定する。

活動 2-1：「コーチ育成研修のための TOT (Training of Trainers) 研修」を実施し同研修の講師を育成する。

活動 2-1-1：人材リソース(中央省庁、全国 NGO 等)を選定する。

活動 2-1-2：研修実施に必要な準備を実施する(研修計画、研修教材の作成、等)。

活動 2-1-3：コーチ育成研修のための TOT 研修を実施する。

活動 2-2：TOT 研修で育成された講師がコーチ候補者に対して、コーチ育成研修を実施する。

活動 2-2-1：人材リソース(パイロット地域のソーシャルワーカー、ローカル NGO 等)を選定する。

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

活動 2-2-3：TOT 研修で育成された講師がコーチ育成研修を実施する。

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

活動 2-3-1：人材リソース(企業、NGO 等)を発掘する。

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

活動 2-3-3：企業に向けた広報・啓発セミナーを実施する。

活動 3-1：パイロット事業実施ワーキンググループを形成する。

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

活動 3-3：パイロット事業を実施する(2年間)

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

活動 4-2：パイロット事業の結果を分析し、報告書を作成する。

活動 4-3：雇用準備サブプログラムの改善案を検討する。

※数値目標はベースライン調査後に検討・決定する。

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

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

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

5. 前提条件・外部条件

(1) 前提条件

特になし。

(2) 外部条件

- ・ モンゴル政府の重点政策である「福祉から就労へ」が変わらない。
- ・ 2023 年以降新型コロナウイルス、類似の感染症等の状況の影響により日本・モンゴル側双方の投入と活動が妨げられない。

6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

ホンジュラス国「金融包摂を通じた CCT 受給世帯の生活改善・生計向上プロジェクト」において、パイロット事業の効果を検証するためにランダム化比較試験 (RCT) を適用した。同プロジェクトの事業完了報告書では、RCT の調査設計の際、セオリー・オブ・チェンジを考察することが非常に重要であり、パイロット事業による裨益者の変化のステップを予め想定していたことにより、効果の因果関係の考察が容易になったとの教訓が導出された。本事業においても、モンゴルの文脈において生活困窮世帯・者が自立・就労に至るまでの変化のステップを明確化し、パイロット事業による裨益者の変化を可視化することにより、パイロット事業の効果の因果関係について詳細な考察が行えるよう工夫する。

7. 評価結果

本事業は、モンゴル国の開発課題・開発政策並びに我が国及び JICA の協力量針・分析に合致し、日本の国別開発協力量針及び脆弱層の生活を保障するための、全ての

人が安心してやりがいをもって働くこと（ディーセントワーク）ができる雇用・労働環境づくりを進める必要があることが明示している JICA のグローバル・アジェンダとも整合性があり、SDGs ゴール1「貧困をなくそう」及びゴール8「働きがいも経済成長も」に貢献することが考えられ、事業の実施を支援する必要性は高い。

8. 今後の評価計画

- (1) 今後の評価に用いる主な指標
4. のとおり。
- (2) 今後の評価スケジュール
 - ・ ベースライン調査（成果指標の確定）：第2回 JCC 実施まで
 - ・ パイロット事業評価基準調査（パイロット事業評価のベースライン確定）：パイロット事業開始前
 - ・ パイロット事業効果測定調査（パイロット事業の効果測定）：パイロット事業終了後
 - ・ 事後評価：事業終了3年後

以 上