事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

作成日：平成 21 年 12 月 25 日

担当部・課：経済基盤開発部都市地域開発第二課

１．案件名

モンゴル国都市開発実施能力向上プロジェクト

The Project on Capacity Development in Urban Development Sector in Mongolia

２．協力概要

（１） プロジェクト目標とアウトプットを中心とした概要の記述

本プロジェクトでは、モンゴル国ウランバートル市都市マスタープランに基づき、都市再整備を実現するために必要となる地区レベルでの都市整備・都市開発事業の制度の整備とその実施能力の育成を目的として、以下のアウトプットを計画している。

① 制度体系案の作成

② 都市開発関連法の改正案・実施細則案および技術マニュアル案の策定

③ 都市整備の実施にかかる組織及び責任体制案の策定

④ 制度運用に係る職員の能力向上。

（２） 協力期間

2010 年 4 月-2013 年 3 月（3 年間）

（３） 協力総額（日本側）

約 3.2 億円

（４） 協力相手先機関：道路交通建設都市開発省(MRTCUD)・ウランバートル市役所

（５） 国内協力機関：国土交通省

（６） 裨益対象者及び規模、等

直接裨益者：道路交通建設都市開発省（約 35 名）・ウランバートル市役所（約 150 名）

間接裨益者：ウランバートル市民(約 104 万人)

３．協力の必要性・位置付け

（１） 現状及び問題点

モンゴル国(以下、「モ」国という。） のウランバートル市では、1997 年の人口移動の自由化と 1999 年、2003 年に起きた深刻な雪害により放牧を営むことができなくなった遊牧民の地方から同市への流入に伴い、1998 年に 65 万人であった人口が 2007 年には 100 万人を突破し、急激に人口が増加している。現在、同市の人口増加率は 3%程度で推移している。

人口増加の多くは地方からの流入であり、遊牧民が移動式住居（ゲル）を建て、都市の無秩序な拡大（スプロール）が進んでいる。この人口増加に対して、公共の住宅供給を担う住宅金融公社の実施能力不足もあって住宅供給は需要を満たしておらず、同市の人口の 6 割は、都市基盤施設が整備されていないゲル地区に居住していると推定される。併せて、同地区における暖房用の石炭使用による大気汚染などの環境問題や排水による汚染なども新たな都市問題として発生している。

このような状況に対し、JICA は 2007 年から 2009 年にかけて「ウランバートル市都市計

画マスタープラン･都市開発プログラム策定調査」を実施し、今後のウランバートル市の2030年までの社会・経済フレームワーク、都市開発ビジョンを示した。同マスタープランにおいて、2007年に全国人口に占める同市の割合が37.7%であったものが、2030年には55.5%と予測され、地方の開発が進まない中、ますます同市への一極集中が進むことが予見された。この一極集中による都市問題がさらに深刻化する状況に対し、同調査では良好な都市環境の実現に必要となる開発プロジェクトやゾーニングといった制度の提案を行った。

他方、都市計画関連の法制度については、以下のような課題も挙げられている。

- 都市開発に関連する「土地法」、「都市開発法」、「住宅法」並びに「建設法」などの法律間の整合が十分に取れていない上、個々の法律の内容が不十分である。
- 上記法律の運用に必要となる施行細則、運用ガイドラインなどが未整備である。

マスタープランで提案された都市開発プロジェクトを実施に移すためには、上記の課題に取り組むことが急務であることが調査を通じ明らかになった。その状況を「モ」側も認識し、2009年5月に都市開発関連の法制度等の整備のための技術支援の要請があった。

（２） 相手国政府国家政策上の位置付け

「モ」国の国家開発戦略(2007-2021)の中の「経済成長と開発政策」で、「都市計画・建設・開発政策」を打ち出しており、４つの戦略目標を定めている。１）適切な人口配置と都市部とその他の地域での住民の良好な生活環境の創出、そのための都市の建設、都市計画に関する法制度の環境整備、２）現代的な品質基準を満たした建物の建設、３）住宅供給の増加、４）土地の私有化の促進を含めた土地利用の向上をかかげている。住宅建設を含めた都市開発を行うための根拠となる関連制度整備を進める本プロジェクトとこれらの戦略目標は整合している。

また、上記戦略の実現のため、「モ」国政府は政府行動計画（2008年-2012年）を定め、「工業化による経済成長と持続的な開発の達成」を目標として「インフラ・都市開発政策」を打ち出している。その中では市街地におけるゲル地区のインフラ開発、10 万戸の住宅建設、国際レベルの首都開発などを掲げている。これらを実施していくためには都市開発関連法制度の整備と人材育成が必要であり、本プロジェクトと整合している。

（３） 我が国援助政策との関連、JICA国別事業実施計画上の位置付け（プログラムにおける位置付け）

我が国の対「モ」国国別援助計画（平成16年策定）において、援助重点分野として「経済活動促進のためのインフラ整備支援」を掲げている。本案件はこのインフラ整備を進めるに当たっても必要となる制度の整備を行う点で、我が国の援助政策と合致する。

また、JICA としては、経済活動促進のためのインフラ整備支援を重視していることから、特に、「ウランバートル市の都市機能強化プログラム」の実施を推進しており、本案件は同プログラムの投入のひとつとして位置づけられている。

（４）他の援助機関の対応

世銀：ウランバートル市サービス改善事業(1998～2004 年、16.7mil$)

ウランバートル市サービス改善事業（２）(2004～2009 年、22.98mil$)

（５）他のＪＩＣＡの関連事業

社会セクター支援プログラム、及びその効果促進のための「土地区画整理」短期専門家派遣

JICA 帰国研修員（都市計画総合）フォローアップ事業

４．協力の枠組み

本件は都市開発関連制度の整備とそれを運用するための組織・個人の能力向上を通じて、ウランバートル市の都市の整備を進めていくことを意図しており、行政の観点からの支援が重要な案件である。特に、民間も含めた都市開発を促進するためにモンゴルにとって必要な制度の体系を検討し、その中で実情にあった制度の構築を行っていく際に、行政及び民間の都市開発の知見を活かしながら以下の内容を実施する。

〔主な項目〕

（１） 協力の目標（アウトカム）

① 協力終了時の達成目標（プロジェクト目標）と指標・目標値

【プロジェクト目標】

ウランバートル市都市マスタープランに基づき、都市再整備を実現するために必要となる、地区レベルでの都市整備・都市開発事業の実施能力が育成される。

【指標】

- プロジェクト終了時に、作成された法案について法令整備スケジュールが明確になっている。
- 行政職員が、作成された技術マニュアルを使用して都市開発事業の運営・管理を行っている。

② 協力終了後に達成が期待される目標（上位目標）と指標・目標値

【上位目標】

ウランバートル市の都市整備事業が実施され、同市の都市マスタープランで提案される土地利用、住環境の改善の実現が促進される。

【指標】

- プロジェクト開始時と比較して都市整備事業が促進され、住宅供給戸数Ｘ％、整備面積Ｙ％、事業地区数がＺ％増加する。

（２） 成果（アウトプット）と活動

【成果１】

都市開発関連の制度体系案が作成される。

【指標】

制度体系案が 2010 年 10 月までに作成される。

【活動】

1-1 都市開発法、土地法、住宅法、建設法など、モンゴルの現行都市開発関連法とその体系についてレビューし、その課題を整理する。

1-2 ウランバートル市で進められている民間セクターを含めた都市開発の現状、都市開発事業のメカニズムおよび課題を整理する。

1-3 都市開発関連法の運用実態の全体像についてまとめ、運用上の課題を整理する。

1-4 日本および各国における都市開発関連制度の体系を研究する。

1-5 都市開発の実態を踏まえた上で、各国の例を参考にモンゴルで必要とされる制度体系案を作成する。

1-6 ウランバートル市の再整備のためにプロジェクトで扱う法令、技術マニュアルを特定する。

【成果２】

都市開発関連法の新規法案・改正案・実施細則（事業実施ガイドライン）案および都市開発事業実施のための技術マニュアル案が策定される。

【指標】

プロジェクト終了時までに以下の文書が作成される。

- 都市開発関連法の新規法案・改正案が作成される。
- 実施細則（事業実施ガイドライン）案が作成される。
- 技術マニュアルが作成される。

【活動】

2-1 国及び市が進めるウランバートル市再整備のための地区レベルでの都市整備・都市開発事業に関する実施状況のレビューを行い、事業実施上の都市開発関連法制度に関する課題を整理する。

2-2 モンゴル側が実施中のパイロット事業のモニタリングを行い、事業実施上の問題点を抽出する。

2-3 日本の都市開発関連法および都市整備のための都市開発事業・制度を研究する。

2-4 地区レベルでの都市整備・都市開発事業の計画・実施に関し、テーマ別（老朽アパート建替え、ゲル地区アパート化、ゲル地区区画整理）に事業の仕組みモデルを策定する。

2-5 上記実施モデル実現のために必要な都市開発関連法制度の改正方針、事業実施ガイドライン等の策定方針を策定する。

2-6 上記方針に基づく法制度の改正案・新規法案・実施細則(事業実施ガイドライン)案、技術マニュアルを作成する。

2-7 モンゴル側が実施中のパイロット事業への上記法令案、ガイドラインの適用の有効性を検証の上、修正し、最終案を策定する。

【成果３】

都市開発関連法の改正案・新規法案・実施細則案および技術マニュアル案に基づいた都市整備の実施にかかる組織及び責任体制が明確になる。

【指標】

- 2012 年 7 月までに組織整備の提案書が作成される。
- 組織間で業務分掌が合意される。

【活動】

3-1 ウランバートル市における都市整備・開発事業に関連する政府機関の現状と課題について整理する。

3-2 2-1、3-1 で行ったウランバートル市再整備事業の実施状況及び組織のレビューに基づき、関連する政府機関の実施体制および実施能力に関する課題を整理する。

3-3 2-7 で策定中の各種法制度を実施するため、3-2 の課題の分析に基づき、ウランバートル市再整備事業を推進するための政府関連機関の組織能力向上に関する方針（あるべき組織・体制モデル）を作成する。

3-4 3-3 で提案するモデル実現のためのロードマップを作成する。

【成果４】

制度運用に係る職員の能力向上が図られる。

【指標】

- プロジェクト終了時にワーキンググループが法制度整備を提案する。
- プロジェクト終了時に、提案される事業実施ガイドライン、技術マニュアルを活用してパイロット事業を実施できる。

【活動】

4-1　各種法制度改正案、新規法案、ガイドライン等の作成を通じたＯＪＴを実施する。

4-2　3-2 の分析に基づき、ウランバートル市再整備事業を推進するための政府機関スタッフの能力向上のためのトレーニングプログラム（国内、日本）を実施する。

4-3　ウランバートル市における都市開発プロジェクトについての普及・促進活動を計画、実施する。

（３）　投入（インプット）

①　日本側（総額約３．２億円）

専門家派遣：長期専門家（都市計画・都市開発制度）、短期専門家５分野（都市計画、都市再開発、区画整理、不動産評価、都市開発ファイナンス、研修企画・管理）

本邦研修の実施（3 回）

プロジェクト運営経費（現地研修にかかる費用、セミナー開催費用など）

②　「モ」国側

カウンターパートの配置、執務室、その他ローカルコスト

（４）　外部要因（満たされるべき外部条件）

①　前提条件

- 「モ」国政府が都市開発関連の法制度整備を継続して進める。
- モンゴル側が都市整備パイロットプロジェクトを進める。
- マスタープランの改定手続きが進められる。

② 成果達成のための外部条件

- 特になし。

③ プロジェクト目標達成のための外部条件

- 研修を受けた職員がプロジェクトにとどまる

④ 上位目標達成のための外部条件

- 都市整備に係る予算が確保される
- 政府の都市政策に大きな変更がない。
- 民間セクターが都市開発に参加する。

５．評価５項目による評価結果

（１） 妥当性

＜必要性＞

① 対象地域・社会のニーズとの合致

近年のウランバートル市への人口集中による急速な都市化とゲル地区の拡大に伴い、同市の再生が喫緊の課題となっている。また、2003 年に土地の私有化が決定され、土地改革が進められたが、都市計画・都市開発に関する制度整備が追いついていない状況である。土地の効率的な利用のために、都市部の高密化、スプロールした地域での土地の整除を促す法制度の整備が必要である。

民間の都市開発（主に住宅開発）事業者も制度の未整備の状況で事業の推進のために一時的な対応を強いられており適正な制度の整備を望んでいる。

② ターゲットグループのニーズとの合致

制度が未整備のため政府プロジェクトの遅延、中止などが多く発生している。このため、制度整備を目的とする本プロジェクトは政府プロジェクトの円滑な実施に効果的である言える。

＜優先度＞

① 日本の援助政策・JICA の国別事業実施計画との整合性

我が国の対「モ」国国別援助計画（平成 16 年策定）において、援助重点分野として「経済活動促進のためのインフラ整備支援」を掲げている。本案件はこのインフラ整備を進めるに当たっても必要となる制度の整備を行う点で、我が国の援助政策と合致する。

また、JICA は、経済活動促進のためのインフラ整備支援を重視しており、特に、「ウランバートル市の都市機能強化プログラム」の実施を推進しており、本案件は同プログラムの投入のひとつとして位置づけられている。

② 「モ」国の開発政策との整合性

「モ」国の国家開発戦略(2007-2021)では、経済成長と開発政策の中で、都市計画・建設・開発政策として４つの戦略目標を定めており、１）適切な人口配置と都市部とその他の地域での住民の良好な生活環境の創出、都市の建設、都市計画に関する法制度の環境整備、２）現代的な品質基準を満たした建物の建設、３）住宅供給の増加、４）土地の私有化の促進を含めた土地利用の向上をかかげている。住宅建設を含めた都市開発を行うための根拠となる関連制度整備を進める本プロジェクトとこれらの戦略目標は整合している。

上記戦略の実現のため、「モ」政府は政府行動計画（2008 年-2012 年）を定め、工業化による経済成長と持続的な開発の達成を目標としてインフラ・都市開発政策を打ち出しており、その中では市街地におけるゲル地区のインフラ開発、10 万戸の住宅建設、国際レベルの首都開発などを掲げている。これらを実施していくためには都市開発関連法制度の整備と人材育成が必要であり、本プロジェクトと整合している。

＜手段としての妥当性＞

① プロジェクトの「モ」国の都市開発セクターの課題に対して効果を挙げるアプローチとしての適切性

都市開発分野における法制度の未整備が課題として挙げられるが、本プロジェクトでは現在モンゴル側が実施中の都市開発プロジェクトを検証しながらそこでの課題や教訓を参考に制度の整備を進めるアプローチを取っている。 これまでほとんどの法律が他国の法律をコピーして作られたものであるが、本プロジェクトにより、モンゴルの実情を反映した法制度の整備が期待できるため適切なアプローチといえる。

② 日本の技術の優位性

日本では、市街地再開発事業や区画整理事業に関する法制度が整備され、多数の事業が実施されていることから、技術的に優位性があるといえる。

（２） 有効性

＜プロジェクト目標の明確さ＞

本プロジェクトはウランバートル市における都市整備事業が実施され都市マスタープランで提案される土地利用、住環境の改善の実現を上位目標とし、その達成のために必要となる現在未整備の都市開発関連法制度の整備とその実施能力の育成を目標としている。また、その指標は、法令の承認に向けてのスケジュールが明確になっていること、作成された技術マニュアルが実際に運用されていることであり明確である。

＜プロジェクト目標の達成と成果の関連性＞

プロジェクトでは、都市開発の実施能力の向上を目標と位置づけており、現在の法制度の不備の問題（成果１及び成果２で対応）、またそれらを運用する組織（成果 3 で対応）、個人のキャパシティディベロプメント（成果４で対応）に一体的に取り組むことで、都市開発の実施能力を育成することが可能となる。

＜プロジェクト目標達成までの外部条件の影響＞

プロジェクトでは、研修を受けた職員が所属機関にとどまることを外部条件として挙げている。公務員であるため、一定の人事異動は予想されるが、都市開発に関わる機関・部署の中での異動に限定するなど、成果３であげる組織力の強化の部分で、プロジェクトを通じて得られた知見の蓄積・活用を組織的に継続していく必要がある。

（３） 効率性

＜投入の適切性＞

本プロジェクトは 3 年間という限定された期間と支援規模によって達成可能な範囲を勘案して計画されている。都市開発関連の法制度の整備という広い内容でありながら、プロジェクトのアプローチを既存事業からのフィードバックを中心にすることで、焦点を絞った投入が可能となる。「モ」国では通常法整備に 2 年～3 年を要するということで期間的にも妥当である。

＜投入のタイミング＞

「モ」国政府は都市開発関連の法制度整備のためのワーキンググループを設置し、制度整備の議論を進めており、本プロジェクトの早急な実施が望まれている。このため、プロジェクト実施のタイミングは適切であるといえる。

（4） インパクト

＜上位目標の達成見込み＞

本プロジェクトの実施により、これまで民間・公共双方の事業の進捗を妨げていた法制度の未整備というボトルネックが解消されることで上位目標である都市マスタープランに基づく土地利用計画の実現、住環境の改善が促進される。ただし、官側の事業の促進には、都市開発のための財源の確保が重要な課題であり、本プロジェクトの中で開発ファイナンスの方策について十分な検討が求められる。

＜上位目標の達成の貢献・阻害要因＞

都市開発制度の整備とそれを実施する能力の向上が達成されても、都市整備事業が実施され住環境が改善するためには、民間の開発事業への参加が不可欠であり、この参加の度合いにより整備状況は左右される。従って、民間の都市開発事業への参入を促進させる点に留意しながら制度整備を行っていく必要がある。

（5） 自立発展性

＜援助終了後のプロジェクト目標の持続性＞

プロジェクト終了後は、策定された法律・ガイドラインの実際の運用を通じて都市整備事業を実施していくことが予定される。この経験を通じて、都市開発の実施能力が継続して育成されることが予想される。

また、上位目標については、プロジェクト目標達成時に整備された法制度を元に継続して都市開発が進められることにより達成されることが予想される。ただし、その達成度合いについては、民間事業者の参入度合いや都市整備における行政の予算・資金源の確保の問題があるため、都市整備にかかる資金手当ての方策や民間の事業参入の促進などを検討することで自立発展性を高めることが期待できる。

＜持続的効果の発現要因・阻害要因＞

① 政策的支援の持続性（長期コミットメント）

現政権では、関連法制度の整備や都市の整備事業についてワーキンググループを大臣決定し、作業を進めているが、2012 年 6 月に総選挙、同年 10 月に市の選挙が予定されており、政策決定者・政権の変更もありえる。同時期にはプロジェクトも終盤に差し掛かって

おり、本プロジェクトによりモンゴル政府の法制度整備にかかる進捗も相当程度予測される。セミナー開催などにより制度整備の意義をより広く認知させることが、政策的支援の継続に必要である。

② 活動を円滑にする組織能力（適切な人材配置、意思決定のプロセス）

現在、法整備にあてる人員は必ずしも十分であるとはいえないが、プロジェクトの実施を通じて行われる組織・個人を対象としたキャパシティディベロプメントはこれらの組織能力の強化につながる。

特に土地の開発許可については市、省で意見が異なる場合や、政治的な意図により事業が決定される場合もあるが、法制度整備によりこれらの意思決定の為の根拠を導くことが可能となり意思決定プロセスの透明性が高まることが予測される。

③ 実施機関・関係省庁のオーナーシップの確保

これまで「モ」国政府は主体的に法制度にかかる複数のワーキンググループを設置し、制度整備に向けた取り組みを行っている。「モ」国側は本プロジェクトによって都市開発に係る制度整備について技術的支援を受けることで、これまでの主体的な取り組みをさらに促進させ、オーナーシップも強化していくことが予想される。

６．貧困・ジェンダー・環境等への配慮

特になし

７．過去の類似案件からの教訓の活用

タイ国「都市開発技術向上プロジェクト」では都市開発の手法に関する技術移転として同国の実情に即した区画整理手法の開発と研修を行った。タイ側のオーナーシップ、つまりタイ側の十分な予算の配分、適切な人員の配置、タイ側がプロジェクト実施を主体的に行ったことをプロジェクトの成功要因として挙げている。本案件では、「モ」側の切迫した予算状況、手薄な人員などが懸案事項であるが、活動の主体性を「モ」側に持たせることが重要であると言える。

８．今後の評価計画

（１）中間レビュー：2011 年 10 月

（２）終了時評価調査：2012 年 9 月

（３）事後評価調査：プロジェクト終了 3 から 5 年後を想定