

終了時評価結果要約表

担当部署：経済基盤開発部

平和構築・都市・地域開発第一課

1. 案件の概要	
国名： モンゴル	案件名：都市開発実施能力向上プロジェクト
分野： 都市開発	援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署： 経済基盤開発部 平和構築・都市・地域開発第一課	援助額： 366,746,000 円
協力期間： (R/D): 2010年6月～2013年5月	先方関係機関：建設都市開発省 ¹ 、ウランバートル市
	日本側協力機関：国土交通省、北海道庁、旭川市
	他の関連協力：旭川市国際交流委員会
<p>1-1 協力の背景と概要</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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想された。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な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。</p> <p>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。</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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な施行細則、運用ガイドラインなどが未整備である。 <p>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」国側も認識し、2009年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。</p> <p>1-2 協力内容</p> <p>ウランバートル市において、道路交通建設都市開発省およびウランバートル市役所の都市開発担当者を対象として、都市開発関連制度体系の整備と都市開発関連法の新規法案・改正案、実施細則案および技術マニュアルの策定、関連組織の組織および責任体制の明確化、またこれら細則・技術マニユア</p>	

¹ 2012年8月の政権交代により、道路交通建設都市開発省から建設都市開発省への名称変更と組織改編があった。

ルを使った都市開発事業を運用するための組織・個人の能力向上を通じて、ウランバートル市都市マスタープランに基づき、再開発対象地区レベルで都市整備・都市開発事業を行うための実施能力が育成される。

(1) 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

(2) 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

(3) 成果

- 成果 1 都市開発関連の制度体系案が作成される
- 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
- 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
- 成果 4 制度運用に係る職員の能力向上が図られる

(4) 投入（終了時評価時点）

日本側：

1) 専門家派遣		4) ローカルコスト負担	
長期専門家 ²	9 人	合計	173,317US ドル
短期専門家	5 人		
2) 機材供与			
資機材	7,659US ドル		
3) 研修員受け入れ			
本邦研修	35 人		

(1 ドル= 80 円 2012 年 11 月現在)

モンゴル側：

(単位: モンゴルトウグルグ)

1) カウンターパート配置		4) ローカルコスト	
常勤	なし	合計	41,720,375
非常勤	105 人		(US ドル換算 1,189US ドル相当)
2) 土地・施設提供			
プロジェクト事務所			
3) その他			
電気・水道料金、暖房費、 機材維持管理費			

(1 モンゴルトウグルグ= 0.00071US ドル 2012 年 11 月現在)

2. 評価調査団の概要

調査者：

越智 武雄	総括	国際協力機構国際協力専門員
石橋 典子	評価分析	アイ・シー・ネット株式会社 コンサルタント

² シャトル型派遣の長期専門家を含む。

	高野 翔	協力企画	国際協力機構経済基盤開発部 平和構築・都市・地域開発第一課
調査期間:	2012年11月13日～21日		評価種類: 終了時評価
3. 評価結果の概要			
3-1 実績の確認			
<p>(1) 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」プロジェクト目標は部分的な達成となっている。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・指標は部分的に達成された。都市再開発法案の国会審議予定が2013年春議会となっており、1つ目の指標は達成されている。2つ目の指標は、都市開発事業を実施するためのマニュアルが全て作成されていないこと、実際の事業に使われるべきマニュアルは最終化のプロセスを経たものであるため、プロジェクト終了時までの達成見込みはない。プロジェクトは作成された技術マニュアル案を利用した再開発事業の計画策定などを実施しているものの、試行段階に留まっている。 <p>(2) 成果</p> <p>1) 成果1「都市開発関連の制度体系案が作成される」</p> <p>指標は達成された。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・制度体系案が作成され、2011年に先方機関に提案された。 <p>2) 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」</p> <p>成果2の指標は達成されていないが、プロジェクト終了までに達成見込みである。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・法案は策定済みだが、細則案及び技術マニュアル案が策定されていない。7つの細則のうち4つは第1案を作成済み、5つのマニュアルのうち4つが作成済み。2013年5月のプロジェクト終了までに案の作成は終了する見込みである。 <p>3) 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・責任体制が明確になる」</p> <p>指標は部分的に達成された。未達成の部分もプロジェクト終了までに達成する見込みである。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・組織整備の提案書は既に作成され、先方機関に提出済み。2つ目の「組織間で業務分掌が合意される」については、直近の政権交代に続き組織改編により業務分掌は整理されていない。プロジェクト終了までに関係部署間の分掌の整理を終える見込み。 <p>4) 成果4「制度運用に係る職員の能力向上が図られる」</p> <p>成果4は達成されていない。2つの指標のうち1つ目はプロジェクト終了までに達成見込みであるものの、2つ目の指標はプロジェクト期間中の達成見込みはない。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・1つ目の指標「ワーキンググループが法制度整備を提案する」については未達成だが、プロジェクト終了時までに達成見込み。4-2「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」については、プロジェクト期間中の達成見込みはない。 			
3-2 評価結果要約			
<p>(1) 妥当性</p> <p>妥当性は高いと判断される。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「モ」国の政策において、都市開発分野の政策は大きな変更予定はなく、また都市計画は国家開発戦略(2008)の重点項目であるインフラ整備分野に含まれる戦略的目標の一つに位置付けられている。ウランバートル市の都市開発分野では、住宅供給や都市開発計画の優先順位は高いと理解される。 ・JICAではウランバートル都市機能強化を重点分野に挙げられており、インフラ整備と都市計画 			

管理能力の向上を小目標に置いており、本プロジェクトはこれらの援助方針に沿った協力である。

- ・プロジェクトの戦略は、「1-1 協力の背景と概要」に前述したとおり、極端な人口集中の進むウランバートル市において良好な都市環境の実現に必要な都市再開発のため、法制度の整備と法律の運用のための法令、細則、技術マニュアルの策定、都市開発を担う省とウランバートル市双方の人材の能力向上を目指すもので、ウランバートル市の都市開発の課題解決に直接的に貢献するものであり、対象 C/P 機関も適切であった。

(2) 有効性

本プロジェクトの有効性は中程度と判断される。

- ・プロジェクト目標の指標は部分的な達成に留まり、プロジェクト期間中の達成はできない。都市再開発法案は省内の審議中で次の国会に提出見込みであり一つ目の指標は達成される見込みである一方、二つ目の指標は、作成された細則やマニュアル類は一部作成されていないこと、法案可決後に最終化の作業が必要とされることなどから、プロジェクト期間中にマニュアル類を活用して C/P が都市開発事業の運営・管理を行い、指標を達成する見込みはない。法案作成作業の遅延により、本プロジェクト期間中に都市開発事業を実際に C/P が管理・運営することができないことから、プロジェクト目標の達成見込みはない。しかしながら、本省とウランバートル市との覚書（2013-2016）にある再開発事業は、ウランバートル市において今後実施予定であり、本プロジェクトの目標達成の一手前まで到達したと理解される。
- ・プロジェクトは、アウトプットの達成によりプロジェクト目標を達成する適切なデザインになっている。

(3) 効率性

本プロジェクトの効率性は高い。

- ・指標達成状況から判断すると、4つの成果のうち、成果4の指標を除き成果はプロジェクト期間中に達成される見込みである。
- ・成果の達成にあたり、日本人専門家の投入は質・量ともに概ね適切に行われたが、一部の短期専門家の投入は期間が短く、モンゴル側 C/P の不在時に投入されたケースがあり、タイミングに合わないことがあった。モンゴル側の投入については C/P の交代、特に国家安全委員会のコメントに対応した法整備タスクフォースや JCC の意思決定に関わる人材の交代、今般 2012 年 8 月の政権交代の影響等により、法整備分野の活動に大幅な遅延が生じる結果となった。外部条件による法整備タスクフォースの再構築や上述の他の理由により、プロジェクト全体期間の 4 分の一にあたる約 8 カ月の時間のロスがあったことなどを考慮すると、本プロジェクトの成果達成にかかる効率性は比較的高いと判断される。

(4) インパクト

現時点において、明確なインパクトの発現は見られない。

- ・上位目標の指標（住宅供給や再開発事業数の増加等）を達成する見込みは、プロジェクト活動の一環として全タイプの都市再開発事業を実施できていないため明確ではない。しかし、ウランバートル市の都市開発計画に関する覚書にある通り、ウランバートル市は今後積極的に都市開発を促進する計画を明示しており、今後の進展が期待される。
- ・プロジェクト活動による明確な社会的、経済的なインパクトも、終了時評価時点では見られていない。また、プロジェクト活動の対象地域外への波及効果もまだ確認されていない。

(5) 自立発展性

本プロジェクトは、比較的高い自立発展性を持つと理解されるが、現時点では明確でない。

- ・政策的側面：都市開発分野の政策について、今後も大きな政策的な変更は見込まれていないこと、本プロジェクト終了後の都市再開発活動の実施主体であるウランバートル市では、都市開発マスタープランに則って都市の再開発などを進める覚書を本省と交わしていることから、今後の政策的な持続性は高いと判断される。
- ・組織的・財政的側面：本省の C/P 機関の組織改編により、C/P 機関の組織及び業務所掌の変更が発生している。ウランバートル市においてはゲル再開発に係る部署の新設など再開発を実施する担当部署の明確化及び活動予算の措置など、明るい材料はあるものの、本省・市ともに関係部署の所掌や、部署間の業務分掌は現時点では明確ではない。業務分掌はプロジェクト終了時までに整理される見込みであること、ウランバートル市の新設部署は予算措置がされる見込み

が高いことから、プロジェクトの効果が持続する見込みが高い。

- ・ 技術的側面：
組織面の課題により、今後プロジェクトの成果である法案策定に関する能力の維持向上に関する方策は明確ではない。

3-3 効果発現に貢献した要因

- (1) 計画内容に関すること
特になし

- (2) 実施プロセスに関すること

活動開始当初において、既存のワーキンググループの成果を組織横断的に共有ができる法制度整備と都市開発の2つのタスクフォースを設置した。幅広い関係者を活動開始当初から巻き込み、組織横断的且つ実践的な議論を行ったことにより、都市再開発法案や諸規定の策定に関する成果の発現に貢献した。

3-4 問題点及び問題を惹起した要因

- (1) 計画内容に関すること
特になし

- (2) 実施プロセスに関すること

プロジェクト前半で完了を予定していた法案策定の過程において、法整備タスクフォースやJCCメンバーなど意思決定に関わる人材の交代、組織改編などにより遅延が生じ、結果として、プロジェクトの後半に予定されていた再開発事業におけるC/Pの運営管理能力の向上を十分行うことができなかった。

3-5 結論

本プロジェクトはモンゴル政府の政策やウランバートル市のニーズ、日本の援助方針とも合致しており、妥当性は高い。都市再開発法案の策定と諸規定の整備は計画通り達成される見込みであるものの、都市整備・都市開発事業の実施能力の育成という目標に到達できなかったことから、有効性は中程度と判断される。4つの成果は終了時評価時点では未達成だが、成果4を除き終了時までには達成される見込みであり、法制度整備のタスクフォース再構築や主要C/Pの交代など外的な要因による遅延を考慮すると、効率性は高いと判断される。上位目標の達成やその他の正負のインパクトの発現は見られない。持続性は、政策面の大幅な変更は見込まれず、ウランバートル市では都市再開発を進める覚書や新規部署ができたことからプロジェクトの効果が持続する可能性は高いと考えられるが、一方で直近の組織改編後の業務所掌や、新C/Pが都市再開発を実施するための技術面の裏付けが明確ではないことから判断すると、持続性は中程度と理解される。

プロジェクト終了までに、全ての成果とプロジェクト目標が必ずしも十分に達成される見込みではないものの、法令やマニュアル案の最終化、組織体制の確立など、成果とプロジェクト目標達成に必要な条件が実施期間終了までに概ね整う見込みが高いことから、現在のプロジェクトを予定通り2013年5月に終了する。

3-6 提言

- (1) プロジェクト期間内に達成すべきこと

- 1) 都市再開発法に基づく再開発事業の実施細則を策定する

都市開発法案は次回の国会で審議される見込みであることから、現法案をもとに諸規定の策定を進める。また、法案で特定され7つの規定に必ずしも限定しない。

- 2) 事業実施マニュアル案の策定

残された期間にC/Pの理解を得ながらマニュアル案を策定することを考えると、都市計画策定手法（計画策定のための基礎調査や詳細計画のあり方など）まで対象を広げず、法令実施のためのマニュアルに焦点を当てたマニュアルとするべきである。

3-7 教訓

本プロジェクトにおいては、幅広い関係者の協働なしには、法的・組織的な改善を図ることは不可能である。本プロジェクトのように、多数の関係者の関与が必要な場合には、プロジェクト開始に際して、幅広い関係者を巻き込む効果的な推進体制を構築することが重要である。