

事業事前評価表（開発計画調査型技術協力）

作成日：平成 30 年 7 月 12 日

担当部署：社会基盤・平和構築部 都市・地域開発グループ第一チーム

1. 案件名
国名：モンゴル国 案件名：国家総合開発計画策定プロジェクト Project for Formulation of National Comprehensive Development Plan
2. 協力概要
(1) 事業の目的 本事業は、モンゴル国において、人間居住計画（Human Settlement Plan）及び地域開発政策（Regional Development Policy）を含む国家総合開発計画を作成することにより、国土の均衡ある開発及び持続可能な発展が促進され、もって地域間格差の是正及び首都における都市問題の改善に寄与する。
(2) 調査期間 2018 年 9 月～2021 年 4 月を予定（計 32 ヶ月）
(3) 総調査費用 3.5 億円
(4) 協力相手先機関 建設・都市開発省（Ministry of Construction and Urban Development）及び国家開発庁（National Development Agency） （注：本事業により策定される計画分野は多岐に渡るため、Joint Coordinating Committee（以下、「JCC」）及び Project Working Group については、省庁横断により構成される。尚、JCC の議長は国家開発庁を所管する内閣官房の長官とする。）
(5) 計画の対象（対象分野、対象規模等） 計画策定対象地域は、モンゴル全土（1,564,100km ² ）とする。
3. 協力の必要性・位置付け
(1) 現状及び問題点 モンゴルは、主に鉱業分野の開発に牽引され、2006 年から 2013 年にかけて一人当たり GDP が 4 倍近くに上昇する等、急速な経済成長を遂げている。一方で、人口や産業は首都であるウランバートル市に一極集中していることから、国レベルで調和のとれた開発を行うことが急務となっている。現に、ウランバートル市には全体人口の約 46%（146 万人）、さらに産業についても、活動企業の約 62%（3.7 万件）が集中している状況であり、同市内ではインフラ不足、環境汚染等の都市問題が発生している。 上記の首都への一極集中に付随し、首都と地方間の格差が顕著となっている。例えば、都市部と地方部の平均月収は、それぞれ約 112 万トゥグルグ（Mongol Tugrik（モンゴル国の通貨単位）、以下「MNT」）と約 89 万 MNT（いずれも 2017 年）と、約 23 万 MNT の差があり、貧困率に関しては、2014 年において都市部と地方部でそれぞれ 18.8%、26.4%と、約 8%の差となっている。 加えて、1990 年の市場経済化以降は、地域ごとの人口階層に応じた公共施設整備基準を定め、施設整備を実施しているものの、公共施設の維持

負担の増加等により、特に地方部において施設の老朽化を含めて教育、医療等の生活サービスの水準が加速度的に低下している。この結果、上述の貧富の格差等に伴う雇用の確保に加えて、生活サービスを求めて益々ウランバートル市へ人口が集中しているというのが現状である。

こうした全国レベルでの人口及び産業分布等の不均衡に伴う諸問題を解決していくために、モンゴル全土を対象とした包括的な開発計画が必要とされている。

本事業は、上記を背景として、包括的な全国総合開発計画策定の経験を有する我が国の支援を得て、都市と地方部の均衡ある開発及び持続可能な発展を促進するための国家総合開発計画の策定を希望するモンゴル政府の要請に基づき実施するものである。

(2) 相手国政府国家政策上の位置づけ

2015年11月に国会で承認された「国家開発政策計画法」では、国レベルの開発マネジメント制度の構築及び各省庁の政策の整合性を高める長期的な開発戦略の立案が求められている。同法に基づき、2030年を目標年次とした「モンゴル持続可能な開発ビジョン（Mongolia Sustainable Development Vision 2030、以下「SDV2030」）」が2016年2月に国会で承認された。本事業はSDV2030の達成に向けて、長期の総合的な開発方針及び空間計画を含む「国家総合開発計画」を策定するものである。

他方、「国家総合開発計画」自体に法的位置付けはなく、情報収集の結果、建設・都市計画省（Ministry of Construction and Urban Development、以下「MCUD」）により策定される「人間居住計画（Human Settlement Plan、以下「HSP」）」及び国家開発庁（National Development Agency、以下「NDA」）により策定される「地域開発政策（Regional Development Policy、以下「RDP」）」を統合して「国家総合開発計画」とすることが整理されている。HSPは、都市開発法（2008年）を根拠法とし、「社会・経済開発促進のための道路、輸送、電力、通信ネットワークを含む地域構造、都市・村づくりの要件」について定める空間計画である。一方のRDPは、国家開発政策計画法（2015年）及び地域開発管理調整法（2003年）を根拠法とし、「地域と都市の開発の関連性、環境の持続可能性を確保しながら、地方の経済・社会開発を促進するための目標とその実施方法」について定める経済・社会政策である。また、RDPの策定に付随して、当該政策の上位に位置づけられ、SDV2030を基に地域レベルの開発方針を示す「地域開発ビジョン（Regional Development Vision、以下「RDV」）」を策定する必要があることから、当該ビジョンの策定に係る支援も本事業に含むものとする。

前述の国家開発政策計画法においては、SDV2030を実現するために、経済・社会政策としてRDV及びRDPが、空間計画としてHSPが策定されることがそれぞれ規定されていることから、両者は共通の目的を担っていることが確認される。両者の策定及び実施に当たっては、一貫性があり、かつ整合性の取れた政策・計画となるよう十分に留意しながら、本事業で一体的な支援を行うものとする。

(3) 他国機関の関連事業との整合性

アジア開発銀行（Asian Development Bank、以下「ADB」）により、2015

年6月から2016年8月にかけて全国都市整備評価プロジェクト(Mongolia National Urban Assessment)が実施されたが、本事業のように包括的かつモンゴル全土を対象とした、国家総合開発計画は他国機関により策定されていない。尚、上記ADBによる事業は、モンゴル国内の各都市(自治体)を物的環境、社会経済、財務、組織体制等に基づき評価し、モンゴル国政府及びADBの都市開発セクターにおける事業優先度を明らかにしたものであるため、本事業では当該事業の結果に十分留意し、策定予定である各種政策・計画との整合性を確保する。

他方、2017年4月にMCUD大臣より、HSPに係る支援要請がADBに対してなされた。これを受けた、MCUD、ADB、JICAによる協議の結果、JICAが国・地域レベルの開発計画、ADBがアイマグ(モンゴル国における行政区画であり、日本の県に相当する)レベルの開発計画の策定に係る協力を実施するよう整理がなされた。本事業実施中においては、定期的に両者の情報共有を行い、計画に齟齬が生じないように十分に留意する。

(4) 我が国援助政策との関連、JICA 国別分析ペーパー上の位置づけ

対モンゴル国別開発協力量針(2017年)においては「持続可能な経済成長の実現と社会の安定的発展」が基本方針として設定され、三つの重点分野が設けられているが、その一つが「環境と調和した均衡ある経済成長の実現」である。

本事業は、上記重点分野への協力を推し進めるために設定された協力プログラム「産業多角化の推進と地域開発戦略の強化プログラム」の推進に資するものであり、都市と地方部の均衡ある国土開発の方針を提供するものである。

4. 協力の枠組み

(1) 調査項目

① 調査対象地域の現況把握及び開発課題の分析

ア) 対象地域の現況把握

イ) 既存の開発政策・計画の分析及び整理

ウ) 関連法制度、機関・組織の役割・業務の分析及び整理

エ) 他ドナーの支援状況、関連プロジェクト・調査の分析及び整理

オ) GIS、経済・社会データ、土地利用、地質、災害履歴、賦存資源(水、鉱物、農産物等)を含む既存の調査・統計・情報の収集及び整理

カ) 社会基盤施設及び産業(観光業を含む)等の現況の分析及び整理

キ) 国外(特に中国及びロシア)との取引の現状と課題の分析及び整理

ク) 生活サービス(公共教育・医療・公共施設等)の現況の分析及び整理

ケ) 人口動態及び居住実態の分析及び整理

コ) モンゴル国の文化・慣習・伝統・考古学的遺産を含む環境社会配慮に関する分析及び整理

サ) 各地域の都心及び副都心、重点工業地帯を適正に配置するための空間分析

シ) 地域間格差に関する分析及び整理

ス) 気候変動影響に係るリスク評価及び特定されたリスクを回避・軽減するための対策の検討

- セ) SDV2030 で定められた 2030 年における達成指標 (Key Result Indicator、以下「KRI」) とその現状に関するギャップアセスメント
 - ソ) 将来の開発に関する開発ポテンシャル、制約条件、課題、ニーズ及びトレンドの分析
 - ② 開発ビジョン、社会・経済フレームワーク及び開発シナリオの策定
 - ア) 開発ビジョンの策定 (当該ビジョンは SDV2030 に基づく RDV の策定に用いられることを想定)
 - イ) 社会・経済フレームワークの策定
 - ウ) 国家総合開発計画の基本方針の設定
 - エ) 開発シナリオの策定
 - オ) 戦略的環境アセスメント (SEA) の考え方に基づいた環境社会配慮も含めた代替案の比較検討
 - ③ 国家総合開発計画の策定
 - ア) RDP 及び HSP の関係性及び両者の規定範囲の明確化
 - イ) RDP 及び HSP を含む国家総合開発計画の策定
 - 経済及び空間構造の概要の策定
 - 産業配置及び開発に係る政策の策定
 - 各地域の都心及び副都心の配置に係る政策の策定
 - 都市開発及び人間居住に係る政策の策定
 - インフラ開発に係る政策の策定
 - 国土保全に係る政策の策定
 - 関連する社会問題に係る政策の策定
 - ウ) 計画の策定に係る国、地域、地方レベルでの協議 (公聴会等)
 - ④ 計画の実現に向けた提言
 - ア) 国家総合開発計画の実施体制・実施監理体制に係る提言
 - イ) 計画実現に必要な予算・資金源に係る提言
 - ウ) 必要に応じた計画実現のための法制度に係る提言
 - エ) 分野別の政策 (Sector Policy) 及び優先事業リスト (Regional Development Program) の策定に向けた提言
 - ⑤ 実施機関の能力強化
 - ア) 実施機関の能力及び研修ニーズアセスメントの実施
 - イ) 技術移転計画の策定と実施
 - ウ) OJT の実施
 - エ) 本邦研修の実施
- (2) アウトプット (成果)
- ① 国家総合開発計画が策定される (注: 国家総合開発計画は RDP 及び HSP の内容を統合したものとして策定し、プロジェクトの最終/中間成果を用いながら、モンゴル側の判断に基づき、RDP 及び HSP が最終化され、それぞれ先方主導のもと国内での承認プロセスに乗せられることを想定)
 - ② 国家総合開発計画の策定及び更新に係る実施機関の能力が強化される
- (3) インプット (投入): 以下の投入による調査の実施
- ① コンサルタント (約 70M/M)

<ul style="list-style-type: none"> ア) 総括／国土開発計画 イ) 副総括／国土利用計画（土地利用） ウ) 社会経済分析／計画フレームワーク／シナリオプランニング エ) 産業開発計画／投資／ビジネス環境改善 オ) 観光／地方開発計画 カ) 農業開発計画／畜産業開発計画 キ) 鉱業開発計画 ク) 都市開発計画／居住計画 ケ) 社会開発計画 コ) 交通計画 サ) インフラ開発計画 シ) 環境社会配慮 ス) 組織制度／法規制 セ) 経済財務分析 ソ) GIS データベース／地理 タ) 能力開発／参加型計画 <p>② その他</p> <ul style="list-style-type: none"> ア) 本邦研修 イ) 現地及び日本国内におけるセミナー、ワークショップ等 ウ) 調査用資機材 エ) 国内支援委員会の設立
<p>5. 協力終了後、提案計画により達成が期待される目標</p> <p>提案計画が国家総合開発計画として、各種開発政策・計画の内容に活用され、計画に基づき産業政策や社会政策が実施されることで、都市部と地方部の均衡ある開発及び持続可能な発展が促進されることを通し、地域間格差の是正及び首都における都市問題の改善がなされる。</p>
<p>6. 外部要因</p> <p>(1) 協力相手国内の事情</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 政策的要因：政権交代等により政策が大幅に転換しない。 ② 行政的要因：関係省庁・機関の権限が変更されない。関係機関の間で必要な調整が適切に行われる。 ③ 経済的要因：国内の経済状況が極度に悪化しない。 ④ 社会的要因：甚大な自然災害の発生や各地域人口の極端な増減・移動、治安の悪化等、計画の前提となる社会状況が外的要因により、大きく変化しない。 <p>(2) 関連プロジェクトの遅れ 特になし</p>
<p>7. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮</p> <p>本事業では、計画策定に先立ち、現状分析を行う際には、国土開発におけるニーズが男女間で異なる可能性があることを念頭に置き、可能な限り男女別での統計データや課題の収集にあたるよう努める。得られた各種データの分析の結果、男女間に明確な差異が認められる場合は、その差異を踏まえた計画内容とするよう努める。更に、ステークホルダー会議に女性を含む多様な関係者の参加を促進し、計画に女性の意見が適切に反映されるよう工夫する。</p> <p>（環境社会配慮）</p> <p>(1) カテゴリ分類：B</p>

- (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」（2010年4月公布）に掲げる影響を及ぼしやすいセクター・特性及び影響を受けやすい地域に該当せず、環境に望ましくない影響は重大でないと判断されるため、カテゴリBに該当する。
- (3) 環境許認可：本調査で確認
- (4) 汚染対策：本調査で確認
- (5) 自然環境面：本調査で確認
- (6) 社会環境面：本調査で確認
- (7) その他・モニタリング：本調査で確認
（気候変動対策）
本事業は気候変動対策（緩和・適応）に資する可能性がある。詳細は本調査にて確認する。

8. 過去の類似案件からの教訓の活用

- (1) 類似案件からの教訓
チュニジアで実施された「南部地域開発計画策定プロジェクト」（2013年～2015年）では、産業政策策定による産業立地特定、及びインフラ整備計画の作成に対し、当時の経済状況を踏まえた財務的観点からの検討が不十分であった。
ブータンで実施中の「全国総合開発計画2030策定プロジェクト」では、関係機関のオーナーシップを高め、必要な政策議論がなされるために、実施機関は公共事業省定住局であるが、意思決定機関であるSteering Committeeでは、計画委員会の長官（全官僚のトップ、予算編成権や5ヶ年計画の作成の権限を有する）を議長に、関係8省庁の次官をメンバーとしている。
- (2) 本事業への活用
本事業においても、産業政策を初めとするソフト面の計画と、インフラ整備を初めとするハードの面の計画、双方を含むこともあり、両者間で連携が取れた計画となり、かつ経済・財務的観点から実現可能なものとなるよう、調査工程設定及び進捗管理を行う。
加えて、関係機関が多岐に渡ることが想定されるため、計画策定後の実施が担保されるよう、既存の法制度を踏まえた実施体制の検討、必要に応じた関連法制度の整備に係る提言を行う必要がある。

9. 今後の評価計画

- (1) 事後評価に用いる指標（提案計画の活用状況）
提案する国家総合開発計画に含まれるRDP及びHSPが、それぞれモンゴル国内の所定の承認プロセスを経て、閣議にて承認される。加えて、社会経済状況の変化に応じて、NDA、MCUDによる国家総合開発計画の更新作業が行われている。
- (2) 上記(1)を評価する方法および時期
事業終了3年後 事後評価