

国名 ラオス	都市開発管理プロジェクト
-----------	--------------

I 案件概要

事業の背景	<p>80万人の人口を擁する（2009年）ラオスの首都ビエンチャンでは、経済と人口の拡大とともに、都心部から周辺農村部への顕著な都市膨張が進行していた。ラオス政府は、経済成長、社会開発、環境保護を同時に追求することに高い優先度を置いた都市開発計画や各種規制の整備を行った。しかし、当時のマスタープランは必ずしも現状に即したのではなく、その他の諸規則とも整合しないものであった。この課題を解決するために、ラオス政府は日本の支援を受けて「首都ビエンチャン都市開発マスタープラン策定プロジェクト」（2010年～2011年）を実施し、既存のマスタープランを更新し、総合的・統合的な都市開発を実現するための「首都ビエンチャン都市開発マスタープラン」（2011年）（以下、マスタープラン）を策定した。同プロジェクトを受けて、マスタープランに即した都市計画及び都市開発管理を行うための首都職員の能力強化が強く求められることとなった。</p>										
事業の目的	<p>本事業は、首都ビエンチャン職員の、法律文書の分析、データベースの構築、事業の計画・管理等の都市開発管理に関する能力を強化することにより、同職員の都市計画及び都市開発管理の実施能力の向上を図り、もって首都ビエンチャンのマスタープランに整合した都市開発に寄与することを目指した。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 上位目標：首都ビエンチャンのマスタープランに整合した都市開発が行われる。 2. プロジェクト目標：都市開発に関する首都ビエンチャンの職員の都市開発管理能力が向上する。 										
実施内容	<ol style="list-style-type: none"> 1. 事業サイト：首都ビエンチャン 2. 主な活動： <ol style="list-style-type: none"> 1) 都市開発に係る法律文書の分析能力及び改善提案能力の向上 2) 都市開発に係るデータベース（土地利用計画）構築能力の向上 3) 関係機関の都市計画策定能力の向上（インナーゾーン¹及び歴史的地区²を主たる対象とする） 4) 都市開発管理能力の向上（歴史的地区を主たる対象とする） 5) パイロット事業を通じた都市景観事業実施能力の向上（歴史的地区の都市景観事業を対象とする） 3. 投入実績 <table border="0" style="width:100%;"> <tr> <td style="width:50%;">日本側</td> <td style="width:50%;">ラオス側</td> </tr> <tr> <td>(1) 専門家派遣：10人</td> <td>(1) カウンターパート配置：11人</td> </tr> <tr> <td>(2) 研修員受入：15人</td> <td>(2) 土地・建物：プロジェクト執務室</td> </tr> <tr> <td>(3) 機材供与：パソコン、プリンター、プロジェクトター、GISソフトウェア、他</td> <td>(3) 現地業務費：プロジェクト執務室の共益費（電気、水道、電話）</td> </tr> </table> 			日本側	ラオス側	(1) 専門家派遣：10人	(1) カウンターパート配置：11人	(2) 研修員受入：15人	(2) 土地・建物：プロジェクト執務室	(3) 機材供与：パソコン、プリンター、プロジェクトター、GISソフトウェア、他	(3) 現地業務費：プロジェクト執務室の共益費（電気、水道、電話）
日本側	ラオス側										
(1) 専門家派遣：10人	(1) カウンターパート配置：11人										
(2) 研修員受入：15人	(2) 土地・建物：プロジェクト執務室										
(3) 機材供与：パソコン、プリンター、プロジェクトター、GISソフトウェア、他	(3) 現地業務費：プロジェクト執務室の共益費（電気、水道、電話）										
事業期間	2013年9月～2017年3月（延長期間：2016年10月～2017年3月）	事業費	（事前評価時）199百万円、（実績）267百万円								
相手国実施機関	公共事業運輸研究所（PTRI）、都市住宅局（DHUP）、公共事業運輸局（DPWT）										
日本側協力機関	日本工営株式会社、玉野総合コンサルタント株式会社										

II 評価結果

【留意点】

プロジェクト目標の指標1（都市開発管理システムの向上）は具体性に欠け、終了時評価（2016年）においても明確化されることはなかった。そのため、本事後評価では、業務完了報告書（2017年）に従い、本事業が都市開発管理手段としてその向上をめざした4点のうち、本事業のスコープに含まれていなかった建築基準の改訂を除く3点をプロジェクト目標の指標1として評価を行った。3点は、(1) 適切な都市開発管理制度（許認可制度、法令違反対策等）、(2) 合理的な土地利用計画とゾーニングコード、(3) これらの適切な運用、である。

1 妥当性

【事前評価時のラオス政府の開発政策との整合性】

「第7次首都ビエンチャン社会経済開発5ヵ年計画（2011年～2015年）」は、経済成長、社会開発、環境保護を同時に追求することによって、社会経済発展と都市環境保護を両立させることを目標とした。このことから、本事業は事前評価時のラオス政府の開発政策と整合していた。

【事前評価時のラオスにおける開発ニーズとの整合性】

1990年代後半の首都ビエンチャンの開発及び建設は省令や市法によって管理されていたが、それらの規制値は必ずしも適切なものではなく、同じ規則が異なる構築物に適用されてもいた。そのため、これらの規制に即して策定された当時のマスタープランは効果的に実行されていなかった。「首都ビエンチャン都市開発マスタープラン策定プロジェクト」（2010年～2011年）によって、都市計画マスタープランが策定され、都市計画の理論と実践を経験したのち、市職員には、その知識と技術を首都ビエンチャンの都市開発管理において実践し、マスタープランの実効性を高めることが求められていた。これらのことから、本事業は事前評価時のラオスにおける開発ニーズと整合していた。

¹ 都市計画マスタープランが提案した6つの都市開発ゾーンののひとつ。歴史的地区の外側かつ内環状道路の内側に位置し、過去からの産業投資の蓄積と都市機能の集積によって特徴づけられるゾーン。

² 都市計画マスタープランが提案した6つの都市開発ゾーンののひとつ。首都の中心部に位置し、歴史的な遺産や低層の住居兼店舗によって特徴づけられるゾーン。

【事前評価時における日本の援助方針との整合性】

日本の「対ラオス人民民主共和国国別援助方針」（2012年4月）は、経済・社会インフラ整備を4つの重点分野（中目標）のひとつとして掲げていた。バランスのとれた経済発展を実現するため、同方針は、環境管理、浄水場、都市計画など、環境と調和した快適な社会構築に資する支援を行うことを計画した。これらのことから、本事業は事前評価時における日本の対ラオス援助方針と合致していた。

【評価判断】

以上より、本事業の妥当性は高い。

2 有効性・インパクト

【プロジェクト目標の事業完了時における達成状況】

プロジェクト目標は事業完了時まで一部達成された。本事業は、都市開発管理体制並びにインナーゾーンの詳細土地利用計画及び詳細ゾーニングコードを策定し、首都ビエンチャンの都市開発管理システムを改善した（指標1）。マスタープラン³の国会承認を待って土地利用計画とゾーニングコードの承認が遅れたため、施工モニタリング及び規制の実施を含むこれら管理システムの適切な運用は行われなかった（指標2）。

【プロジェクト目標の事後評価時における継続状況】

事業効果は一部継続している。マスタープランはその施行の首相令を待っている状態にあるが、本事業によって更新・改訂された都市開発管理システムは、首都ビエンチャン議会の承認を受け、ビエンチャン市の開発管理に活用されている。

【上位目標の事後評価時における達成状況】

上位目標は事後評価時点において一部達成されている。本事業が策定した土地利用計画及びゾーニングコードは国会による正式承認を受けていないが、建設事業を含む多くの開発事業は同土地利用計画及びゾーニングコードを参照して運営管理されている。また、DPWT及び公共事業運輸事務所（OPWT）は、本事業が策定した立入検査チェックリストを用いて、首都ビエンチャンにおける建築工事の検査及び施工モニタリングを行っている。

【事後評価時に確認されたその他のインパクト】

DPWTへの質問票調査によると、本事業が実施したパイロット事業⁴に関わった住民、事業者、商店主、企業等は、除草や剪定、街灯電球の交換、イベントの際の街路樹の飾りつけ等、パイロット事業が建設した街灯や植え込みの維持管理に重要な役割を果たしている。本事業で経験した保守管理作業を他の場所で試みる住民や事業者も見受けられる。また、詳細土地利用計画及び詳細ゾーニングコードを導入したインナーゾーン内の郡や村では、行政が実施する都市計画や開発管理活動に参加する、女性を含む郡長や村長の数が増加している。本事業及びマスタープランが提案する事業の実施による住民移転及び用地取得は発生していない。また、その他、自然、社会、経済等への負の影響は確認されていない。

【評価判断】

以上より、本事業の有効性・インパクトは中程度である。

プロジェクト目標及び上位目標の達成度

目標	指標	実績
プロジェクト目標： 都市開発に関する首都 ビエンチャン職員の都 市開発管理能力が向上 する。	指標 1：都市開発管理システムの向上	達成状況：一部達成（一部継続） （事業完了時） 都市開発管理システム並びにインナーゾーンの詳細土地利用計画及び詳細ゾーニングコードは策定されたが、これらに対する政府の承認を待っていたため、本事業実施中にこれら管理システムの適切な運用を行うには至らなかった。 （事後評価時） 土地利用計画及びゾーニングコードは国会による承認を待っている。一方、本事業によって更新・改訂された都市開発管理システムは、首都ビエンチャン議会の承認を受け、ビエンチャン市の開発管理に活用されている。
	指標 2：施工モニタリング及び施工管理の向上	達成状況：一部達成（一部継続） （事業完了時） 本事業によって、施工モニタリング及び施工管理体制は整備されたが、マスタープランの国会承認を待って土地利用計画とゾーニングコードの承認が遅れたため、施工モニタリング及び施工管理の執行に係る活動は実施できなかった。 （事後評価時） 本事業が策定した土地利用計画及びゾーニングコードは、首都ビエンチャン議会、DPWT 及び政治局中央委員会に受理されたが、マスタープランはその施行の首相令を待っている。
上位目標： 首都ビエンチャンの都 市計画マスタープラン に整合した都市開発が 行われる。	新規建築物が都市計画マスタープランに整合している。	（事後評価時）一部達成 DPWT への質問票調査によると、土地利用計画及びゾーニングコードは未だ国会による正式承認を受けていないが、建設事業を含む多くの開発事業は、土地利用率、容積率、建蔽率、建物高さ等、マスタープランを参照して運営管理されている。DPWT 及び OPWT は、本事業が策定した現地査察チェックリストを用いて、首都ビエンチャンにおけ

³ 「首都ビエンチャン都市開発マスタープラン策定プロジェクト」（2010年～2011年）が2011年に策定したマスタープランは、「首都ビエンチャン・マスタープラン2030」へと改訂された。同マスタープラン2030は、2020年12月に国民議会の承認を得たが、その施行に関する首相令を待っている。

⁴ パイロット事業はソフト・コンポーネントとハード・コンポーネントから構成されていた。ソフト・コンポーネントは都市景観の改善に関する関係者の理解促進のためのワークショップ及びイベント、ハード・コンポーネントは都市景観改善のための建設工事からなっていた。

出所：DPWT

3 効率性

パイロット事業の開始が遅れたために、事業期間、事業費ともに計画を超過した（計画比はそれぞれ117%及び134%）。なお、当初計画されたアウトプットは延長期間終了時まで産出された。よって、効率性は中程度である。

4 持続性

【政策面】

マスタープラン並びに土地利用計画及びゾーニングコードはまだ国民議会承認後のその施行に関する首相令を受けていない。「首都ビエンチャン開発の新期間に関する政治局決議」（2020年）が定めた、新期間（2021年～2025年）の首都ビエンチャンの都市開発に関する方向性及び方策は、マスタープランの方向性及び方策に即して定められている。また、同決議はマスタープランが提案する56の優先事業にも言及している。

【制度・体制面】

本事業完了後の2017年に、施工モニタリング、土地利用及び建築施工管理、住宅及び都市開発監視のために、DPWT内に都市計画管理課が設置された。しかし、人材不足のため、その活動は限られている。

【技術面】

PTRIへの質問票及び聞き取り調査によると、PTRIの研究員、技術職員及び管理職は、本事業において学んだ知識と技術を、都市計画、技術改善、運営管理等の日常業務に活用している。彼らは現在、郡及び村の詳細土地利用計画の策定、並びに都市開発に関する目録及び統計情報のデータベースの改善のために、本事業が導入したGISアプリケーションの拡張作業を行っている。本事業が作成したパンフレット、参考資料、設計参考書等は、都市開発活動において直接的・間接的に活用されている。例えば、OPWTは、建設工事の管理と規制に関する理解と協力を促進する目的で、パンフレットを郡や村、公共機関や民間機関に配布している。

【財務面】

DPWT、PTRI及びDHUPは、限られた政府予算と開発パートナーからの支援によって、その業務を行っている。マスタープランの提案事業を実施するための予算は限られているが、マスタープランが国会の承認を受けた際には増額されることが期待される。

【評価判断】

以上より、政策面、制度・体制面、財務面に一部問題があり、本事業によって発現した効果の持続性は中程度である。

5 総合評価

本事業が改訂を行った規制・規則が本事業期間中に政府による承認を受けるに至らなかったため、承認を受けた規制・規則に基づいた諸整備の適正な実施は行われなかった。しかし、都市開発のための適切な管理システム、並びに土地利用計画及びゾーニングコードが整備され、本事業のプロジェクト目標は一部達成された。マスタープランは未だ国会承認を受けていないが、マスタープランに基づいた首都ビエンチャンの都市開発が促進され、上位目標は一部達成された。持続性に関しては、土地利用計画及びゾーニングコードの承認、人的及び財務的資源の制約に課題が残る。効率性に関しては、事業期間、事業費ともに計画を超過した。以上より、総合的に判断すると、本事業は一部課題があると評価される。

III 提言・教訓

実施機関への提言：

- ・ 建築規制、土地利用計画、ゾーニングコード等、本事業が策定した法律関係文書の承認が遅れたため、本事業が改訂した計画の実施及び諸規則の施行が正式にはなされていない。実施機関である DHUP、PTRI、首都ビエンチャン、DPWT には、それら法律関係文書の国会承認を可能な限り速やかに実現することを提言する。

JICA への教訓：

- ・ 本事業は、都市開発のための諸規則を更新し、その施行を強化することを目的としたが、諸規則の国会承認は外部条件として事業の外部に位置づけた。そのため、諸規則の国会承認がプロジェクト目標及び上位目標達成の必須条件であるにも関わらず、そのための具体的な活動は本事業によって実施されなかった。国会による承認が重要な要件となる事業においては、国会承認を外的要因とせず、それを促進し確実なものにするための具体的な活動を事業計画に含めるべきである。
- ・ 本事業が策定した計画及び法律関係文書の承認を得るに当たって、DHUP は主要なカウンターパート機関であるにも関わらず、DHUP の本事業への関与は限られたものであった。国会承認が重要な要件となる事業においては、事業の計画段階において、承認を得るためのプロセス、日程、責任機関を特定し、必要な関係機関の関与を得られる計画にすることを推奨する。



建築規制改革に関する広報会議
2020年2月7日開催



景観改良地の現況：歴史的地区アノウ通り
街灯や植え込みの手入れが継続している