

国名	キャンディ都市開発計画策定プロジェクト
スリランカ民主社会主義共和国	

I 案件概要

事業の背景	<p>キャンディは中部州の州都で、スリランカで第二の都市である。また、スリランカにおける王朝の最後の都でもあり、仏歯寺をもつ仏教の聖地として知られている。しかし、近年の計画性のない開発により、交通渋滞の激化など歴史遺産地区の過密や、土砂災害リスクのある地域への都市化の進展といった問題が引き起こされていた。また、歴史遺産地区の街並みが適切に保存・修復されていないため、その価値や魅力が低下し、同市のもつ潜在的な経済効果が十分に発揮されない状況となっていた。</p> <p>キャンディ都市圏には、2015年にスリランカ都市開発庁（UDA）が策定した「キャンディ都市圏開発構想」をはじめ、いくつかの開発計画が存在していたが、上記の課題を解決するには十分ではなかった。キャンディ中心部の開発を抑制し、郊外への開発を誘導するために、既存計画における都市開発ビジョンの見直しが必要であり、中心部の遺産地区における詳細な計画が必要であった。</p>								
事業の目的	<p>本事業は、①キャンディ都市圏の都市開発ビジョンの改定、②遺産地区の詳細計画の策定、③戦略的投資案を含む、計画の実施に向けた提言などを図り、もって都市の成長を適切に管理し、歴史都市・観光都市としてのキャンディの価値向上に寄与することを目指す。</p> <p>1. 提案計画の達成目標¹：提案計画が開発計画（マスタープラン）として活用され、計画に基づき都市の成長が適切に管理（規制・誘導）されるとともに、歴史的街並みの活用が図られ、歴史都市・観光都市としてのキャンディの価値が向上する。</p>								
実施内容	<p>1. 事業サイト：キャンディ都市圏（10郡（DSD）を含む）²</p> <p>2. 主な活動：調査地域の現況把握と開発課題の分析、キャンディ都市圏の都市開発ビジョンの改定、遺産地区の詳細計画の策定（パブリックコンサルテーション、展示ガイドツアーなどのパイロットプロジェクトを含む）、計画の実現に向けた提案</p> <p>3. 投入実績</p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%;">日本側</td> <td style="width: 50%;">相手国側</td> </tr> <tr> <td>(1) 調査団派遣 23人</td> <td>(1) カウンターパート配置 18人</td> </tr> <tr> <td>(2) 研修員受入 16人</td> <td></td> </tr> </table>			日本側	相手国側	(1) 調査団派遣 23人	(1) カウンターパート配置 18人	(2) 研修員受入 16人	
日本側	相手国側								
(1) 調査団派遣 23人	(1) カウンターパート配置 18人								
(2) 研修員受入 16人									
事業期間	（事前評価時）2017年2月～2018年7月 （実績）2017年2月～2018年9月	事業費	（事前評価時）247百万円、（実績）268百万円						
相手国実施機関	都市開発庁（UDA）								
日本側協力機関	株式会社オリエンタルコンサルタンツグローバル、株式会社日建設計総合研究所、アルメック株式会社								

II 評価結果

【留意点】

・事業事前評価表は、事業完了後の提案計画の活用状況を測る指標を「提案する都市開発ビジョン及び詳細計画がスリランカ国内の所定の承認プロセスを経てスリランカ政府の計画として公式化される」と設定している。本事後評価では、この指標、すなわち提案計画が正式なものとなったかどうかに加えて、提案計画が活用されたかどうかを、有効性・インパクトを評価するための補完情報として検討した。

1 妥当性・整合性

<妥当性>

【事前評価時のスリランカ政府の開発政策との整合性】

本事業は、事前評価時におけるスリランカの開発政策と整合性が高い。「国家物的計画（NPP）2030」は、修正都市地域計画法（2000年第49号）により承認・公布され、経済成長を促進することにより世界経済におけるスリランカの地位を確保するための幅広い枠組みを提供している。その中では、キャンディ都市圏が所在する中部地域の環境について明確に述べられている。

キャンディ都市圏に関する既存の計画は三つあり、①UDA 中部州事務所が策定した「キャンディ都市圏計画2020」（2008年）、②メガポリス西部開発省の「戦略的都市開発プロジェクト（SCDP）」（世界銀行が支援）で策定された「キャンディ都市地域戦略的開発計画2030」（2015年）、③UDAが策定した「キャンディ都市圏開発構想」（2015）」であった。これらの計画は、交通渋滞のように、市のみならず周辺地域を含めたキャンディ都市圏など地域レベルの計画によって解決できるような課題を考慮していた。

【事前評価時のスリランカにおける開発ニーズとの整合性】

本事業は、事前評価時のスリランカの開発ニーズと整合性が高い。上記「事業の背景」で述べたように、歴史遺産地区を保全するためにはキャンディの開発を管理することが必要であった。

【事業計画やアプローチの適切性】

本事業の設計・アプローチは、介入による便益の公平性に関して一部適切ではない。キャンディは多様なコミュニティが

¹ 提案計画（事業成果）の活用の結果として中長期的に達成が期待される目標であり、原則として事後評価における評価の対象としない。

² 対象郡は、Thumpane、Poojapitiya、Akurana、Pathadumbara、Kundasale、Gagawatta Korale、Harispaththuwa、Yatinuwara、Udunuwara、Pathahewaheta。これらは以下の13の地方自治体のいずれかの管轄にある。キャンディ市（MC）、Wattegama町（UC）、Kadugannawa町、Thumpane町、Poojapitiya村（PS）、Akurana村、Pathadumbara村、Kundasale村、Gangawatta Korale（Kandy Four Gravets & Gangawata Korale）村、Harispaththuwa村、Yatinuwara村、Udunuwara村、Pathahewaheta村。

存在する多文化都市である。近年のキャンディでは、人命や財産の損失を伴う複数の民族暴動も発生している。本事業の計画策定・実施に際しては、すべてのコミュニティグループ、特に様々な受益者グループの代表者がパブリックコンサルテーションに出席し、意見を述べるができるよう、便益の公平性の側面についてさらなる配慮が必要であった。代表者の選出方法自体、十分に包摂的でなかったように思われる。

また、グループによっては異なる方法論が必要であることも考慮されなかった（例えば、低所得で十分なサービスを受けていないコミュニティのメンバーは、他の人々が集まる大規模なミーティングに出席したり発言したりすることに抵抗がある、コミュニティとのコンサルテーションミーティングはすべて仕事をしている時間に行われ、働いている人々の参加が困難、など）。加えて、「コミュニティ動員」の目的が明確でなく、一貫性に欠けていた。設置されたコミュニティグループ及び、コミュニティミーティングで住民が求められた活動は、都市計画のためのコミュニティコンサルテーションの持続的なメカニズムを確立することよりも、ボランティア的な単発の活動に焦点を当てたものであった。後述【事後評価時に確認されたその他のインパクト】【環境・社会面】に記すように、これらの問題は本事業のインパクトと持続性に影響を与えた。

しかしながら、既存のガイドラインの中には陳腐化や不明確なものもあり、ステークホルダーの異なる視点や考えを巻き込み、ステークホルダーの理解を得る必要があることから、パブリックコンサルテーションを通じてガイドライン自体を作成する「詳細ガイドブック方式」はUDAから適切と評価された。

【評価判断】

以上より、本事業の妥当性は②と判断される³。

<整合性>

【事前評価時における日本の援助方針との整合性】

本事業は、事前評価時における日本の対スリランカ ODA 政策と整合している。「対スリランカ民主社会主義共和国別援助方針」（2012年6月）では、「後発開発途上地域に配慮した経済成長の促進」という基本方針の下に三つの重点分野を設定し、そのうちの 하나가「経済成長の促進」であった。

【JICA他事業・支援との連携/調整】

事前評価時において、本事業と JICA の他の事業との連携/調整は、明確に計画されていなかった。

【他機関との連携/国際的枠組みとの協調】

事前評価時において、本事業と世界銀行との連携/協調が計画され、想定通りに実施されたが、事後評価時においてその効果は確認されなかった（相乗効果を見込んでいた事業が事後評価時に開始されていないため）。本 JICA 事業による提案計画（「キャンディ都市圏計画（GKUP）」）と、世界銀行の SCDP（2014年）⁴は、互いに補完関係にあった。両者の間の業務分担は計画通りであった。すなわち、SCDP は交通セクターを（交通関連省庁・機関をキーカウンターパートとして）、GKUP はUDAの管轄する土地利用ゾーニング・規制活動を、それぞれ対応した。そして、GKUPの下で提案された都市開発プログラムにより、SCDPが提案した事業の位置づけが明確化された。

【評価判断】

以上より、本事業の整合性は②と判断される。

【妥当性・整合性の評価判断】

以上より、本事業の妥当性・整合性は②と判断される。

2 有効性・インパクト

【事業完了時における目標の達成状況】

本事業の目的は、事業完了時点で概ね計画通り達成された。本事業では提案計画策定（アウトプット）として、①キャンディ都市圏の都市開発ビジョン・シナリオの改定（GKUP）、②遺産地区の詳細計画策定、③都市開発と遺産保存のための実施体制の提案が計画通り行われた。また、③の他に、④都市開発プログラムとして、GKUPの開発シナリオを実現するための既存・新規の都市開発プロジェクトが整理された。

【事後評価時における提案計画活用状況】

提案計画は、事後評価時点では概ね想定通り活用されている。提案計画のうち遺産地区の詳細計画は、2021年7月13日、スリランカ政府とUDAにより、10年間の「キャンディ市開発計画」として承認された。都市開発ビジョン（GKUP）の正式な承認は「キャンディ市開発計画」に含まれると整理されている。ただし、本事業提案のビジョンはキャンディ都市圏全体を対象としていたのに対し、「キャンディ市開発計画」は同都市圏のうちキャンディ市管轄地域を対象としている点において、両者は若干異なるものとなっている。

そして、提案計画（主に遺産地区の詳細計画）は、UDAがキャンディ郡の地方自治体の詳細開発計画プロセスを開始した形で、大部分活用されている。このプロセスの中で、UDAはGKUPが提案した都市ビジョン、構成、コンセプト、プロジェクト案などを堅持している。

都市開発プログラムに盛り込まれた一連の戦略的開発プロジェクトは、主に資金調達の問題から、いまだ実施されていない。なお、これらの事業のほとんどはUDAの管轄外であり、各関係機関がそれぞれのセクターのプログラムや優先順位に従って実施するものである。UDAの計画はこのような場合、ガイドラインとしてのみ機能する。

【事後評価時における提案計画活用による目標達成状況】

提案計画の達成目標は、事後評価時に一部達成された。前述のように、提案計画に基づき、都市の成長は適切に管理（規制・誘導）されていることから、それにより歴史都市・観光都市としてのキャンディの価値が高まる可能性はある。しかし、その実現のためにはさらなる施策が必要である。UDAによると、詳細なガイドプランを公布しても、既存の建物の改修や改装は、建物の所有者が費用を負担して行う必要がある。そして、建物の所有者は、遺産である建物を改修するために費用をかける意志がない（あるいは余裕がない）ため、それを行おうとはしない。UDAは、新規に建設される建物に対してはガイドラインを執行できるが、特に遺産地区では、新規の建設は非常に少ない。キャンディの価値の向上という目標達成のためには、建物所有者に対する財政的支援やインセンティブスキームの導入が必要である。しかし、UDAにはそのための資金がなく、また、スリランカ政府もUDAに資金を配分できる状況にはない。

³ ④：「非常に高い」、③：「高い」、②：「やや低い」、①：「低い」

⁴ キャンディ都市圏を含むスリランカ2都市を対象としたクレジットファシリティで、①交通管理、②下水道、③給水、④都市空間の改善、⑤市議会の能力向上、というコンポーネントから成る。

【事後評価時に確認されたその他のインパクト】

環境・社会インパクトについてはいくつかのリスクが指摘される。本事業（技術協力プロジェクト）による直接的な環境インパクトはないが、提案計画に含まれる戦略的開発プロジェクトのインパクトが予見される。本事業では GKUP の戦略的環境アセスメントが実施されたが、最終報告書からは、戦略的開発プロジェクトの環境カテゴリをどのように評価したのかわからず、建築ガイドラインや戦略的開発事業の環境インパクトに対する配慮がなされたかも不明である。道路拡幅工事のために非常に大きな樹木や老木の伐採が確認されており、住民から抗議の声が上がったこともある。スリランカの土地制度では植林は義務づけられておらず、十分な植林などの対策がとられたかどうかは不明である。

同様に、用地取得と住民移転が、ゾーニングの一部及び提案計画の戦略的開発プロジェクトの実施に必要となることが見込まれる。一部の用地取得はすでに進行中である。この取得は UDA によって行われているため、UDA の法律に基づいているが、その場合、UDA はパブリックコンサルテーションや住民との相互合意なしに、また事前の補償金の支払いなしに私有地を取得することができる。スリランカの土地収用法及びその他関連法等を含めた取得に係る法律は、UDA が JICA のガイドラインや類似の基準に従うことを義務づけておらず、また土地収用法における、被影響住民を保護する規定を含む一部規定を適用することも義務づけていない。そのため、負のインパクトは避けられない。

その他の社会的インパクトに関し、無形の社会的・人間的側面への配慮が十分ではないように思われる。提案計画では用地取得や非自発的住民移転の物理的影響については言及があるが、そのような変化が社会的信用や地域社会とのつながり、受け入れ先コミュニティ、社会・支援システムなどにどのような影響を及ぼすか及び、影響を緩和するための検討や対策はみられない。同様に、十分なサービスを受けていないコミュニティの再定住という側面では、代替住宅の建設と人々の再定住にのみ焦点が当てられており、コミュニティのつながり、社会的包摂、ジェンダーなどの側面についてはほとんど考慮されていない。

【評価判断】

以上より、本事業の有効性・インパクトは②と判断される。

提案計画活用状況、提案計画活用による目標達成状況

目標	指標	実績	出所
提案計画活用状況 提案する都市開発ビジョン及び詳細計画がスリランカ国内の所定の承認プロセスを経てスリランカ政府の計画として公式化される。	(指標 1) 提案する都市開発ビジョン及び詳細計画がスリランカ国内の所定の承認プロセスを経てスリランカ政府の計画として公式化される。	(事後評価時) 概ね活用 ①キャンディ都市圏の都市開発ビジョン (GKUP) : 下記②の一部として承認された。 ②遺産地区の詳細計画 : 2021 年 7 月 13 日、スリランカ政府と UDA により、10 年間の「キャンディ市開発計画」として承認された。 ③都市開発プログラム : 原則的に同意されたが、記載された個々の戦略的開発プロジェクトの承認プロセスについては、より詳細な調査と必要な資金確保等を行った後に行うとされている。	出所 : UDA 質問票回答及びインタビュー

3 効率性

事業費及び事業期間はやや計画を上回った（計画比：それぞれ、109%、111%）。事業期間が計画を上回ったのは、コンサルタントが提出した最終報告書がカウンターパートにとって満足のいくものではなく、専門家が適宜報告書を改善するまで受理されなかったためである（事業費が増加したのは複合的な要因）。しかし事業期間に遅れは生じたものの、本事業のアウトプットは計画通り産出された。よって、効率性は③と判断される。

4 持続性

【政策面】

事後評価時のキャンディ市の開発計画である「キャンディ市開発計画」（2021年から10年間）は、本事業で策定したGKUPの全体像と枠組みをもとに策定された。

ガイドプランと開発ガイドラインが制定された。しかし、ほとんどの建物が民間所有であるため、UDAは既存の建物に対してガイドラインを執行することができず、またほとんどの建物の所有者は、ガイドラインに適合するための改修資金を支出できないか支出しながらない状況である。UDAは、建物所有者の改修を支援するため、資金を確保する方法を模索している。

【制度・体制面】

提案計画実施におけるUDAの役割が主に規制機能であることを考慮すると、組織体制と職員の能力は妥当である。UDA中部州事務所職員は人数、能力ともに十分である。キャンディ市役所では担当業務遂行のための技術職員が不足しているが、UDAが必要に応じて支援することとなっている。ゾーニングとガイドラインの実施については、市民社会組織等ステークホルダーとの調整とネットワークのメカニズムが法律上存在する。しかし、特にパブリックコンサルテーションとの関連で、これらをさらに強化することが望まれる。UDAは、新たに設置された都市研究センターを通じてこれを行うことを考えている。

【技術面】

UDA中部州事務所のほぼすべての専門職員が本事業に参加した。UDAは、職員の技術力に問題はないと考えている。

【財務面】

提案計画の規制当局として重要な役割を担うUDAの財政状況は問題ない。ゾーニングとガイドラインの実施は、UDAの標準的な規制機能である。UDAは原則的に自立した組織であるため、経常的な費用は独自に調達している。不足する場合は、スリランカ政府から資金提供を受ける。しかし上述のように、提案計画に含まれるインフラプロジェクトを実施する上で、資金が大きな制約となっている。UDAはマクロ経済状況が改善したら民間資金を動員することを考えている。

【環境・社会面】

上記「事後評価時に確認されたその他のインパクト」で述べたように、提案計画の実施には環境・社会リスクがあり、予防的措置はまだとられていない。しかし、現在JICAがUDAに支援している新たな技術協力プロジェクト「都市開発計画能力強

5 本事業に適用される環境社会配慮指針は「JICA 環境社会配慮ガイドライン」（2010 年）で、技術協力プロジェクト自体の環境カテゴリは C である。

化プロジェクト」(2022年～2025年)において、社会・環境配慮が能力開発のテーマの一つに含まれている。

【評価判断】

以上より、政策面、制度・体制面、財務面に軽微な問題があるが、本事業によって発現した効果の持続性は③と判断される。

5 総合評価

本事業は、キャンディ都市圏の改定都市開発ビジョン・シナリオ (GKUP) や遺産地区の詳細計画などを策定した。事業完了後、UDA の役割が規制的なものであることに照らすと、提案計画はほぼ期待通り活用されているといえる。UDA はキャンディ郡の地方自治体に向け、詳細な開発計画のプロセスを開始した。しかし、便益の公平性や環境・社会インパクトへの配慮が不十分であったため、今後の提案計画の実施に支障をきたす可能性がある。同様に、事業効果の持続性にも環境・社会リスクがある。また、ゾーニングやガイドラインの執行が困難であること、提案計画に含まれるプロジェクトの実施に必要な資金に制約あることなど、若干の問題がある。

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：

・パブリックコンサルテーションでは、様々な受益者グループからの参加がなかったか不十分であった可能性がある。ジェンダー、社会的包摂性などの側面は、インフラプロジェクトの成功のために考慮すべき重要な要素である。スリランカの制度の一部（用地取得など）は、国際的に受け入れられている慣行に沿っていない。そのため、UDA 中部州事務所は、計画が公平に実施されるように、代表性を十分に与えられていないグループの視点も考慮することが推奨される。また、用地取得等の活動においては、国際的に通用するガイドライン（JICA 環境社会配慮ガイドライン等）に従うことを推奨する。被影響住民のより良い生活水準を実現するために、有形資産だけでなく、無形資産の損失と回復も考慮することが望まれる。

JICA への教訓：

・コミュニティコンサルテーションの導入に際し、その妥当性、様々な受益者グループの代表性（参加者選定方法の選択）、カウンターパートとの事前協議と合意、キャンディの状況下での手法の持続性について十分な検討がなされていなかった⁶。事業形成段階で詳細に議論されていないアプローチを実施する場合、そのようなアプローチを適用する前に協議し、特定の社会文化的背景に対するアプローチの適切性について詳細に検討する必要がある。

⁶ 事業事前評価表では、ステークホルダー会議（パブリックコンサルテーション）において、女性を含む多様な関係者が参加できるよう配慮するとされているが、弱者の代表性と意見表明を確保するための具体的アプローチ（参加者の選定、時間設定等）の設計は実施者に任されているように見受けられる。