

国名	ヌアクシヨット市都市開発マスタープラン策定プロジェクト
モーリタニア・イスラム共和国	

I 案件概要

事業の背景	<p>ヌアクシヨット市は、1960年にモーリタニアの首都として設立されて以来、急速に発展していた。1970年代に発生した干ばつや砂嵐による内陸部や農村部の深刻な貧困や食糧不足が、同市の急速な人口増加の一因となった。また、人口の流入に伴い、中心部に近い地域や郊外に無秩序に広範囲な住宅地（シャンティタウン）がリボン状のスプロール化（市街地の拡大）として形成された。</p> <p>これら種々の都市課題に加え、同市の開発を適切に管理する都市計画の不在、関係機関の能力不足により、同市の無秩序な開発は進行し、モーリタニア側関係機関は同市の良好な都市環境を形成できない状況にあった。</p> <p>住宅・都市・国土開発省（MHUAT）は、ヌアクシヨット市のスプロール化を抑制し、市街地の高密度化を図るため、2010年及び2020年を目標年とし、市全体の開発枠組みである都市開発マスタープラン（SDAU）を2003年に策定した。</p> <p>しかし、想定を超える人口増加や関係機関の認識不足などにより、SDAUは十分に活用されていなかった。また、コミューンの土地利用・開発計画であり、SDAUとの整合性が求められるコミューン計画（PLU）も未策定であった。一方、地区計画（PAD）はPLUに言及せずに策定されたが、PADは基本的にPLUとSDAUに言及する必要がある。そのため、ヌアクシヨット市の将来の開発ビジョンを示す都市マスタープランが必要であった。</p>						
事業の目的	<p>本事業はヌアクシヨット市において、2040年を目標とした都市開発マスタープラン（SDAU）及び対象コミューンでの都市計画案（PLU）を策定し、関係機関の都市計画の策定、実施に係る能力強化を行うことにより、同市の効率的なインフラ整備及び都市環境の改善に寄与することを目指す。</p> <p>提案計画の達成目標¹：</p> <p>各コミューンのPLU策定に向けたコミューン内の一部地区における地区計画が策定されることで、ヌアクシヨット市の開発が適切に規制、誘導され、インフラの効率的な整備、都市環境改善に寄与する。</p>						
実施内容	<p>1. 事業サイト：ヌアクシヨット市</p> <p>2. 主な活動：</p> <p>(1)ヌアクシヨット市の都市開発マスタープラン（M/P）の策定（SDAU部分）</p> <p>(2)都市開発M/Pの策定（特定コミューンのPLU）</p> <p>(3)都市計画の策定、実施に係る関係機関のキャパシティアセスメント</p> <p>(4)都市計画の策定、実施及び関係機関との調整に係る関係機関の能力強化</p> <p>(5)都市開発M/Pの実現に向けた提言</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 14人</td> <td>(1) スタッフ配置 7人</td> </tr> </table>			日本側	相手国側	(1) 調査団派遣 14人	(1) スタッフ配置 7人
日本側	相手国側						
(1) 調査団派遣 14人	(1) スタッフ配置 7人						
事業期間	<p>（事前評価時） 2016年10月～2018年3月（18カ月）</p> <p>（実績） 2016年11月～2018年9月（22カ月）</p>	事業費	<p>（事前評価時） 310百万円、</p> <p>（実績） 313百万円</p>				
相手国実施機関	住宅・都市・国土開発省（MHUAT）都市開発局（DU）、ヌアクシヨット市協議会（CUN）						
日本側協力機関	株式会社レックス・インターナショナル 株式会社建設技研インターナショナル 株式会社パセット 株式会社パスコ						

II 評価結果

1 妥当性/整合性	<p><妥当性></p> <p>【事前評価時のモーリタニア政府の開発政策との整合性】</p> <p>本事業は、事前評価時のモーリタニア政府の開発政策と合致していた。モーリタニアの開発戦略計画（案）「貧困削減と開発戦略ポスト2015年戦略的枠組み」では、5つの戦略を掲げていた。そのうちの1つである「貧困層の安定的な発展」においては、都市開発を主要アクションの1つとしていた。</p> <p>【事前評価時のモーリタニアにおける開発ニーズとの整合性】</p> <p>本事業は、事前評価時のモーリタニアにおける開発ニーズと合致していた。上述のとおり、ヌアクシヨット市は、想定を超える人口増加や、関連機関の認識不足などの問題を抱えていた。</p> <p>【事業計画やアプローチの適切性】</p> <p>事業計画・アプローチは適切であった。</p> <p>公平な社会参加を阻害されている人々への配慮がある程度盛り込まれた。モーリタニアでは、土地・住宅の住所がまだ規制されていない。実態を考慮し、事業計画を変更する必要があった。事業実施にあたっては、国立統計局へのヒアリングや、区</p>		
-----------	---	--	--

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。

画ごとの土地利用状況のデータベース化など、範囲を拡大した。この変更により、低所得者層や低学歴層などの公平な社会参加を阻害されている人々も本事業に組み込まれた。

事業計画・アプローチについては、CUNの要請により調査票の作成、サンプル数の決定などの講義が行われ、政府職員へのヒアリングやミーティングも行われたが、MHUATによれば、現地調査の大半を日本側が行い、専門家が3ヶ月ごとに交代するため、省庁の職員が技術移転を受けにくい状況であった。そのような状況にもかかわらず、他のステークホルダーが計画する事業とSDAUの全体像を把握するために、他省庁との協力体制づくりに取り組んだ。同省は、ヌアクショットの他の8つのコミュニティのPLUに取り組むための費用を見積もり、(1つのコミュニティに対して行ったマスタープラン調査の中で)他のパートナーにそれを引き継ぐよう呼びかけた。これは2022年9月26日にMHUATが開催したSDAUセミナーでも強調されていた。現在、世界銀行が支援するMOUDON(商業都市分権・発展支援プロジェクト)と、ヌアクショットをその範囲に含めることができるか交渉している。(MOUDONは基本的に2020年から2025年にかけて国境付近の7都市の開発を支援するものである)。

【評価判断】

以上より、本事業の妥当性は③と判断される²。

<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、事前評価時の日本の対モーリタニア援助方針と整合している。日本の「対モーリタニア・イスラム共和国別援助方針」(2012年)は、重点分野として「都市部における貧困削減」を挙げている。同重点分野では、人口増加の激しい都市部において、基礎的なインフラの整備をとおして国民の基礎生活レベルの向上を掲げている。

【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/調整について、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、SDAUとPLUの実現は他のパートナーとの協働によって実現されると想定されていた。MHUATはSDAUに関連する予定または進行中の事業について他省庁と連絡を取り、すべての事業をSDAUに統一することを意図していた。事後評価時点では、EUが2022年4月にSDAUに基づく都市モビリティ開発に関する新規事業を立ち上げることを発表した。SDAUに基づく具体的な事業は、COVID-19の影響もあり、まだそれほど多くは立ち上がっていないが、今後このようなシナジー効果が倍増することが期待される。事後評価の時点で、MHUATは政府予算を動員して外部コンサルタントを雇用することができた。コンサルタントは、他省庁や一部の技術専門家と協力・連携しながら、必要な法改正の立案や新規事業の立案に取り組んできた。

設備・運輸省は、SDAUの提案に基づく都市大量輸送事業を開始する準備を進めている。これは、本事業の期待される成果の一つである。他の省庁もSDAUのガイドラインに従うようMHUATから要請されている。

【評価判断】

以上より、本事業の整合性は③と判断される。

【妥当性・整合性の評価判断】

以上、本事業の妥当性及び整合性は③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】

事前評価の時点では、1)都市開発マスタープラン(ヌアクショット市全体の行政区域を対象としたSDAUと、事業の過程で選定された1つのコミュニティの行政区域を対象とした、より詳細な図面を用いて規制を制限する法的拘束力のある計画であるPLU)の策定、2)都市計画の策定・実施における関係機関の役割明確化と関係機関の調整機構の改善という二つのアウトプットが計画されていた。

上記のアウトプット1)は、SDAUと1つのコミュニティのPLUが起草され、事業完了時に計画どおり達成された。アウトプット2)は一部達成されたといえる。関係機関の役割と責任が明確化され、能力開発計画が提案された。また、都市計画の実施とその効果的な運営を確保するための関係者間の調整メカニズムの確立が議論された。開発・計画・都市規制局(DDPRU)への聞き取りによれば、政府内やコミュニティ内での調整・議論が非常に複雑で、MHUATや関係者が各関係者の役割を明確に認識するのに時間を要した。それでも、本事業完了後、政府予算で外国人コンサルタントを雇うことになった。コンサルタントによる技術支援に基づき、MHUATは本事業の提言に基づく新しい調整メカニズムを提案した。このメカニズムは、24~25の関係省庁からなる「フォローアップ・コミュニティ」と、MHUATと都市開発庁(ADU)の指導の下、専門家からなる「技術グループ」の2つの主体からなる。この取り決めは現在、首相による検証の過程にある。

【事後評価時における提案計画活用状況】

本計画案は、事後評価時まで一部利用されている。

2020年2月12日、政令2020-11号により、SDAUは公共事業であると承認され、宣言されたが、PLUは承認の一部ではなく、PLUの境界もまだ不明である。これは本事業の基本的な結果である。ヌアクショット開発に関連するいかなる事業も、SDAUに基づくものであるべきである。2020年7月14日、政令第020-77号は、住居と社会インフラにおける類型の定義を明確にしている。これにより、SDAUに基づく事業のさらなる発展が期待される。2022年9月26日、MHUAT主催のSDAUセミナーにおいて、ADUが、SDAUの指針に基づく事業を開発する主要機関であると宣言された。

都市開発マスタープランの提案に従って計画または実施された都市開発事業、開発、建築規制の状況に関しては、都市開発のための新しい法令草案が作成された。この法令は、警察署や緑地帯などの公共サービス施設を含むすべての建築物は、SDAUのガイダンスに従わなければならないと宣言するものである。

【事後評価時における提案計画活用による目標達成状況】

「ヌアクショット市及び対象コミュニティの開発・土地利用が適切に規制・管理される」という達成目標は、上記の新法令の採択により達成されつつある。新しい計画や法律の制定は時間を要するものであり、複数の省庁が関わっている場合は特に顕著であるが、少しずつ前進している。

【事後評価時に確認されたその他のインパクト】

自然環境への負のインパクトはみられない。

² ④:「非常に高い」、③:「高い」、②:「やや低い」、①:「低い」

【評価判断】

SDAUに関連して、将来的にインパクトを生む可能性のある進行中の動きはあるが、事後評価時点では具体的なインパクトは生じていない。以上より本事業の有効性・インパクトは②と評価される。

提案計画の活用状況達成度			
目的	指標	実績	情報源
提案計画の活用状況	指標 1 都市開発 M/P 案（SDAU 案及び PLU 策定に向けたコミュニティ内の一部地区における地区計画案）の閣議等での承認状況	達成度：一部活用（事後評価時） 2020年2月12日、政令2020-11号により、SDAUは公共事業であると承認され、宣言されたが、PLUは承認の一部ではなく、PLUの境界もまだ不明である。	DDPRU
	指標 2 都市開発 M/P 案（SDAU 案及び PLU 策定に向けたコミュニティ内の一部地区における地区計画に沿って計画もしくは実施された都市開発事業、開発・建築規制の状況（数、面積、審査プロセスへの反映状況等）（能力強化の発現状況含む）	達成度：一部活用（事後評価時） 都市開発のための新しい法令草案が作成された。この法令は、警察署や緑地帯などの公共サービス施設を含むすべての建築物は、SDAUのガイダンスに従わなければならないと宣言するものである。	DDPRU

3 効率性

事業費・事業期間ともに計画を若干上回った（計画比101%、122%）がこれらは複合的な要因により超過した。アウトプットは計画どおり算出された。よって、効率性は③と評価される。

4 持続性

【政策面】

SDAUとPLUは、MHUATの新しい部門であるDDPRUのミッションに含まれることとなった。モーリタニアのすべての都市は、SDAUやPLUなどの戦略文書を必要とする。これは、公共権力や分散化されたコミュニティに統制のとれた計画ツールを提供することにより、都市計画や土地所有権へのアクセスの分野におけるモーリタニアの国家政策の開発に参加するためである。

【制度・体制面】

DDPRUが、SDAUを監視する体制である。実施はMHUATが全般的に実現することになる。2022年9月からは、ADUが、SDAUに基づく事業をフォローアップする主要機関として任命されている。

職員数については、事業実施時点で、MHUATのDUは約20名の若手技術者を擁していた。DUは3つのサブユニットで構成されることとなっているが、実際にはアシスタントディレクターと若い職員が、多様な業務を柔軟にこなしている。CUNのヌアクション都市サービス・遺産局（OSPUN）も同様に人員不足であったが、スタッフのモチベーションは高い。

前述のように、政府省庁間の調整が進んでおり、いくつかの法律・規制の問題が解決される見込みである。政府の調整メカニズムが整えば、ステークホルダーによる何らかの投資の呼びかけを開始する予定である。

【技術面】

技術移転はやや限定的であった。しかし、職員の一部は2000年から事後評価時までJICAの研修（課題別研修）に参加しており、技術や知識を維持していた。また、本事業で活躍した職員の中には、昇進した者もいる。

【財務面】

政令2020-07号の発表以来、他省庁の他の事業にSDAUの採用を促進するための予算がいくつか割り当てられている。世界銀行が支援するMOUDON事業が、さらなるPLUの作業を統合することが期待されている。

【環境・社会面】

環境・社会面はすべて、事業の実施中に考慮されることになっている。

【評価判断】

以上より、制度・体制面、技術面、財務面に一部問題があるが、関連する規制・法的な問題が解決されれば、他の開発パートナーも支援に参加しやすくなる。よって、本事業によって発現した効果の持続性は②と判断される。

5 総合評価

本事業は、都市市開発マスタープラン（SDAU、PLU）の策定を行った。本事業完了後、計画案が承認され、計画の一部が活用されている。持続性については、財務面に一部問題があるが、SDAUで提案されたように、省が独自に予算を確保して実施のステップを踏むことができた。EUの都市モビリティ開発に関する新規事業や世界銀行のMOUDONなど、他の開発パートナーによる資金協力との統合は現在進行中である。

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：

・本事業を担当していた担当機関の変更により、事後評価のためのデータ収集が遅れ、困難に直面した。他省庁の事業におけるSDAUの実施については、ADUが全責任を負って引き継ぐことを推奨する。

JICAへの教訓：

1. SDAUで策定された計画は、まだ効果的に実施されていない。ヌアクションの他の地域にPLUがないことは、SDAUの実施を妨げている。事業策定時には、事業が持続可能であることを確認することが重要である。JICAは、その事業がカウンターパートにとって優先事項であり、事業終了時にカウンターパートが持続性を確保できることを確認する必要がある。そのためには、JICAは事業策定前からカウンターパートを巻き込む必要がある。

2. MHUAT への聞き取りからは、本事業の活動の継続性の問題点として、日本側からモーリタニア側への技術移転が行われていないことが挙げられた。したがって、事業の継続性を確保するためには、知識の移転がより予測される方法で行われるようにすることが必要である。具体的には、カウンターパート組織の能力を明確に評価し、技術移転に対する彼らの期待を事前準備でよく理解する必要がある。
3. 基本的なデータ処理は日本から行ったため、カウンターパートが十分に関与できなかった。また、基本的な調査やデータ処理にカウンターパートの職員を参加させるための明確な計画が必要である。