

## 事業事前評価表

国際協力機構 社会基盤部 都市・地域開発グループ 第二チーム

### 1. 案件名（国名）

国名： モンゴル国

案件名： （和名）新ゾーンモド市及び自由経済地域開発促進プロジェクト

（英名）Project for Promoting the Development of the New Zuunmod City and Free Economic Zone

### 2. 事業の背景と必要性

（1）当該国における新ゾーンモド地域開発の現状・課題及び本事業の位置付け  
モンゴルは豊かな地下資源を持つ広大な国土を有し、ロシアと中国と多くの国境を接する地域の安定に重要な位置づけにある内陸国であるが、首都ウランバートル市は約 160 万人（全人口の約半数程度）が集中しており、人口や経済活動の首都への一極集中が顕著であり、都市環境や渋滞の悪化等が継続的な課題となっている。国際的な資源価格の変動の影響を大きく受ける鉱業中心の経済構造の多角化を図り、首都の一極集中を是正しつつ地域開発の促進を通じて中露依存緩和を図ることが重要な課題となっている。

モンゴル政府は、2050 年までの長期開発政策「ビジョン 2050」（2020 年）に 9 つの目標を掲げ、COVID-19 からの社会経済の再生にむけた「新再生政策」（2021 年）においても 6 つの課題に焦点を当てており、一貫して首都一極集中の是正、地域開発の重要性、産業の多角化の必要性を国の重要課題としている。これらの上位政策を具現化すべく、首都南部フシグ谷地区に位置する新ウランバートル国際空港周辺の開発地域からなる新ゾーンモド地域において新都市開発が構想され、2022 年 4 月にモンゴル国家大会議（国会）により「新ゾーンモド開発マスタープラン」が承認された。同マスタープランでは、新ゾーンモド地域への大学や行政関連施設の移転、物流拠点、商業・産業関連施設、自由経済地域（経済特区）、居住地区の整備などが計画されている。また、2023 年にはエネルギー大臣を委員長とする「フシグ谷開発国家委員会」の設立も決定された。しかし、新ゾーンモド地域開発のための法制度や各関係機関の役割分担があいまいであるとともに、行政職員に新都市開発実施に関する経験がこれまでない。

また、2022 年 4 月の国会令により新ゾーンモド地域において 1 千ヘクタールの経済特区を開発することが経済・開発省に指示された。モンゴルは、中国・ロシアそれぞれの国境に経済特区を既に設けているが、全ての特区の法規制は同一で陸路の輸送を想定した内容となっており、空港を活用した複合的な特区開発に関する経験もこれまでない。同地域には具体的な開発推進体制の整理や投資上の魅力、将来の経済成長に向けた関連法規等の整備が不足している等の課

題も残されている。

かかる状況を踏まえ、モンゴル政府より新ゾーンモド地域開発及び経済特区開発に係る法規制及び投資環境の整備を中心とした同マスタープランの実施促進能力強化支援の要請を受け、同マスタープランの実施に向け必要な実施体制の確立、新都市及び経済特区設立にかかる法的枠組および投資環境整備の能力強化を行うことで地域開発を促進することを目的とした技術協力プロジェクトを実施するものである。

## （２）新ゾーンモド地域開発に対する我が国及び JICA の協力方針等と本事業の位置づけ

我が国は対モンゴル国別開発協力方針で現状を「ウランバートル市への人口の一極集中による都市問題や地域格差が深刻化している」と評価しており、本事業の実施は同開発協力方針の重点分野である「環境と調和した均衡ある経済成長の実現」と一致している。合わせて、両国政府は「平和と繁栄のための特別な戦略的パートナーシップのための日本とモンゴルの行動計画（2022 年～2031 年）」において、「チンギス・ハーン国際空港」（注：新ウランバートル国際空港）周辺開発に係る投資や法制度整備、産業誘致に向けた協力」を言及しており、本事業の方向性と一致する。

また、「JICA 国別分析ペーパー」（2023 年 1 月）においても、重点分野「環境と調和した均衡のある経済成長の実現」のうち、開発課題「環境と防災に配慮した都市インフラ整備」が協力の方向性として示されており、本事業の方向性に合致する。

さらに、本事業は新都市及び経済特区設立にかかる法的枠組および投資環境整備の能力強化を通じて、対象地域の「自律的な都市・地域マネジメント」の実現に寄与するため、JICA の都市・地域開発グローバルアジェンダにおける「都市マネジメント・まちづくり」に位置づけられるものである。

なお、本事業は持続可能な開発目標 (SDGs) のゴール 9「強靱なインフラの構築、包摂的で持続可能な工業化の促進とイノベーションの育成」及びゴール 11「包摂的、安全、強靱で、持続可能な都市と人間住居の構築」の達成にも寄与するものである。

## （３）他の援助機関の対応

新ゾーンモド地域開発に関しては過去に韓国開発研究所 (KDI) が 2019 年 5 月から 10 月にかけて開発課題の分析、新空港衛星都市 MP 及び実施方法のレビューを行っている。さらに、アジア開発銀行 (ADB) が 2023 年 4 月から 2024 年 12 月にかけて、新空港衛星都市開発に係るインフラ整備のための調査を実施している。

### 3. 事業概要

#### (1) 事業目的

本事業は、トゥブ県フシグ谷地区において、新ゾーンモド開発マスタープランの実施に向け必要な実施体制の確立および新都市及び経済特区設立にかかる法的枠組および投資環境整備にかかる関係機関の能力強化を行うことにより、同マスタープランに基づく新都市開発の調整と協力にかかるモンゴル政府関係機関の能力強化を図り、もって対象地域の開発推進に寄与するものである。

#### (2) プロジェクトサイト／対象地域名

トゥブ県フシグ谷地区(新ゾーンモド市)

#### (3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）

直接受益者：

建設・都市計画省(MCUD)、経済・開発省(MED)、フシグ谷開発アドミニストレーション(AKVD)、土地行政管理・測地・地図庁(ALAMGaC)、建設開発センター(CDC)、投資貿易庁(ITA)ほかの都市及び経済特区開発管理に従事する行政官

間接受益者：

ウランバートル特別市民及びトゥブ県民

#### (4) 総事業費（日本側）

約 2.5 億円(概算)

#### (5) 事業実施期間

2023 年 11 月～2025 年 10 月を予定(24 か月間)

#### (6) 事業実施体制

##### ①実施機関：

- MCUD 及び MED

##### ②カウンターパート機関

- MCUD、ALAMGaC、CDC、MED、ITA、及び AKVD

##### ③連携機関：

- エネルギー省、大蔵省、道路・運輸開発省、自然環境・観光省、文化省、デジタル開発・通信省、教育・科学省、法務・内務省、トゥブ県、モンゴル国民間航空庁、水源庁、ウランバートル鉄道

#### (7) 投入（インプット）

1) 日本側

① 専門家派遣（合計約 37.5P/M）：

- 業務主任者／都市計画、組織体制／公共財政分析、土地管理、経済特区制度、投資政策

② 本邦招へい実施、第三国研修派遣

2) モンゴル側

① カウンターパート職員の配置

② 設備・施設（日本人専門家の執務室）

③ 既存データ（新ゾーンモード開発マスタープランに関連する調査結果等）の共有

（8）他事業、他開発協力等との連携・役割分担

1) 我が国の援助活動

我が国は円借款「新ウランバートル国際空港建設事業」、技術協力「新ウランバートル国際空港人材育成及び運営・維持管理能力向上プロジェクト」でトゥブ県においてチンギス・ハーン国際空港（2021年7月開港）建設及び運営能力向上支援を実施しており、同空港は日本モンゴル協力の象徴として認識されている。また、新空港の開港を前提に「新空港衛星都市の開発可能性にかかる情報収集・確認調査」や「モンゴル国 新ウランバートル国際空港周辺都市開発にかかる情報収集・確認調査」などの調査を実施して、空港周辺の新都市開発の有意性を確認してきた。本事業はこれら過去の取組のアセットを活用することにより、モンゴル政府からも期待される一貫性のある新都市開発の実現に貢献するものである。

2) 他の開発協力機関等の援助活動

アジア開発銀行（ADB）が2023年4月から2024年12月にかけて、新空港衛星都市開発に係るインフラ整備のための調査を実施しており、本事業は同調査との連携によってハード・ソフト両面での新都市開発推進に貢献するものである。また、過去に韓国開発研究所（KDI）が2019年5月から10月にかけて開発課題の分析、新空港衛星都市 MP 及び実施方法のレビューを行っているほか、モンゴル政府が韓国等の他国に対しても本事業対象地域の開発に関する協力についての意見交換を行っており、支援方針の確認及び役割分担の調整が必要となる。

（9）環境社会配慮・横断的事項・ジェンダー分類

1) 環境社会配慮

① カテゴリ分類：C

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）上、環境への望ましくない影響は最小限であると判断されるため。

2) 横断的事項

特になし。

3) ジェンダー分類：【対象外】■ (GI) ジェンダー主流化ニーズ調査・分析案件<分類理由>実施機関とジェンダー平等にかかる活動の検討に合意したが、ジェンダー平等や女性のエンパワメントに資する具体的な取組について指標等を設定するに至らなかったため。

(10) その他特記事項

特になし。

#### 4. 事業の枠組み

(1) 上位目標：

フシグ谷新ゾーンモド市の開発が法的及び組織的枠組みに基づき推進される。

指標及び目標値：

1. 新ゾーンモド市開発／自由経済地域に関する法・規則・ルール案が、承認取得のための関係当局（国会、内閣、大臣等）に提出される。
2. 策定された法・規則・ルールに基づき、国家委員会／関係省庁・機関の活動が進展する。
3. プロジェクトで提案されたロードマップや活動が、実行に移される。

(2) プロジェクト目標：

新ゾーンモド市の開発を促進するための調整と協力にかかるモンゴル政府関係機関の能力が強化される。

指標及び目標値（1.は事業開始後に目標値決定）：

1. 新ゾーンモド市又は自由経済地域の開発における実施体制及び役割についての理解を有するカウンターパート機関職員の数。
2. 新ゾーンモド市開発／自由経済地域設立に関する法・規則・ルール案が各担当省・機関から関連当局に対して回付される。
3. プロジェクトで提案されたロードマップや活動が、関係当局の承諾のために提出され、その実施に向けてさらに詳細化される。

(3) 成果

成果1：新ゾーンモード市の開発に関する法案が策定される。

成果2：新ゾーンモード市の自由経済地域／経済特区開発のための法制度、投資及び体制の枠組みの整備が促進される。

(4) 活動：

【成果1】

- 1-1. 既存の都市開発及び新たな都市設立に係る法令・規則、予算の状況、策定済みのマスタープラン、及び他国事例のレビューを行う。
- 1-2. 上記 1-1 の結果に基づき、予算確保のシナリオを含めたロードマップの提案を行う。
- 1-3. 新ゾーンモード市の開発における現状と課題を踏まえ、各関係機関の役割や所掌の整理を行う。
- 1-4. 上記 1-1 から 1-3 の結果を踏まえ、新ゾーンモード市開発に関する法案を策定し、法案でカバーすべき主要なコンテンツのリストアップを行う。
- 1-5. 新ゾーンモード市開発に関する関係機関間での調整及び協力のためのメカニズムの提案を行う。
- 1-6. 上記 1-4 で策定した法案に基づき、規則案を策定する。
- 1-7. 上記 1-1 から 1-6 に関し必要と判断された関係機関職員の能力及びナレッジの強化に向けた研修を実施する。

【成果2】

- 2-1. 既存の法令・規則、投資・事業環境、投資促進策、開発・運営体制（含む関係機関の役割・所掌）、及び参考となる他国事例のレビューを行う。
- 2-2. 自由経済地域／経済特区における産業振興に関する開発計画又は構想の見直しを、必要に応じて実施する。
- 2-3. 自由経済地域／経済特区の設立にかかる法制度及び投資環境の整備にかかる改善策の提案を行う。
- 2-4. 自由経済地域／経済特区の開発・運営体制構築及び投資誘致に向けた、関係機関の役割や検討事項の整理を行う。
- 2-5. 自由経済地域／経済特区の開発・運営に向けて設立される組織の選択肢及び投資誘致の活動案を検討し、組織の設立及び誘致活動の展開に向けたロードマップを策定する。
- 2-6. 上記 2-1 から 2-5 に関し必要と判断された関係機関職員の能力及びナレッジの強化に向けた研修を実施する。

## 5. 前提条件・外部条件

### (1) 前提条件

- ・ プロジェクトで技術移転を受ける行政職員は、スキルや技術を関係組織内において関係者と共有し保持している。

### (2) 外部条件

- ・ 現地の治安が悪化しない。
- ・ モンゴル政府の新都市開発に関する政策及び体制等が大きく変化しない。
- ・ プロジェクトで技術支援を受けた行政職員の大半が勤務を続ける。

## 6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

モンゴル国「ウランバートル市マスタープラン計画・実施能力改善プロジェクト（評価年度 2021 年）」の教訓では、現地政府機関の財政的制約によるマスタープランの実施遅延が事業完了後に発生し、プロジェクト効果発揮の阻害となった。よって、途上国における開発マスタープラン策定及び実施促進に関する案件では、実施体制の検討を行う段階で、技術的・社会的分析に加えて関係する政府機関の実行能力分析をプロジェクトが行うことにより、マスタープランが計画した事業の実施可能性を高めるべき、との教訓が得られた。本事業は、途上国における開発マスタープランの実施促進に関する案件であることから、マスタープランの実施遅延が発生しないよう、関係各機関の役割分担整理を行う段階で、各機関の事業実施能力に着目して丁寧な情報収集を行うことをプロジェクト計画に反映させた。

また、「都市開発実施能力向上プロジェクト（評価年度 2021 年）」の教訓では、総選挙及び人事異動により、知識・経験の維持といった技術面の持続性に支障をきたすという問題が事業完了後に発生し、プロジェクト効果発揮の阻害となった。よって、体制整備・組織整備を目指す技術協力事業においては、人事異動を前提とした、研修、OJT、コーチング等による知識・経験の継承・維持方策を体制整備の一部として盛り込むべき、との教訓が得られた。本事業では、体制整備・組織整備を目指す技術協力事業であることから、技術面の持続性に支障が発生しないよう、法案等の策定支援を行う段階で、専門家がカウンターパートに対してガイダンスを提供し、カウンターパートと協働でレビューを行う等、コーチングのような形式で技術移転を行うことに加え、カウンターパートに加えて連携機関の実務レベルの担当者を巻き込んだワーキンググループによる協力・調整の体制を構築して活動を行い、実践を通じて得た知識・経験を持った携わったスタッフがネットワークの中で維持できるようにすることをプロジェクト計画に反映させた。

## 7. 評価結果

本事業は、モンゴル政府の都市開発政策、我が国及び JICA の協力方針と合致し、SDGs の目標 9「強靱なインフラの構築、包摂的で持続可能な工業化の促進とイノベーションの育成」及び目標 11「包摂的、安全、強靱で、持続可能な都市と人間住居の構築」の達成に向けて貢献するものであることから、事業を実施する意義は高い。

## 8. 今後の評価計画

- (1) 今後の評価に用いる主な指標
  - 4. のとおり。
- (2) 今後の評価スケジュール
  - 事業完了 3 年後 事後評価

以 上