

課題別指針
＜都市・地域開発＞

第2版

2017年2月

独立行政法人 国際協力機構

社会基盤・平和構築部



課題別指針 <都市・地域開発> 第2版

目次

| | |
|---|-----------|
| はじめに | 1 |
| 開発課題体系全体図 | 2 |
| <<第1章 都市・地域開発の概況>> | 5 |
| 1-1 都市・地域開発の現状 | 5 |
| (1) 都市・地域開発分野協力の背景 | 5 |
| (2) 途上国の都市・地域を取り巻く諸課題 | 6 |
| 1-2 都市・地域開発の定義 | 9 |
| 1-3 国際的な開発指針 | 9 |
| (1) 持続可能な開発目標 (SDGs) | 9 |
| (2) パリ協定 (国連気候変動枠組条約第21回締約国会議 (COP21)) | 10 |
| (3) ハビタット3 (人間居住会議) | 11 |
| (4) 仙台防災枠組 2015-2030 | 11 |
| 1-4 我が国の開発協力指針など | 12 |
| (1) 開発協力大綱 | 12 |
| (2) インフラシステム輸出戦略 | 13 |
| (3) 戦略的マスタープラン | 13 |
| <<第2章 都市・地域開発に対するアプローチ>> | 14 |
| 2-1 都市・地域開発分野の協力の視点 | 14 |
| (1) 急速な都市化と災害を乗り越えて来た日本の経験の活用 | 14 |
| (2) 開発の構想策定から計画具体化・実施までの一貫した総合的支援 | 16 |
| 2-2 都市・地域開発に対する効果的アプローチ | 17 |
| (1) 都市開発分野における効果的アプローチ | 17 |
| (2) 地域開発分野における効果的アプローチ | 25 |
| <<第3章 JICAの協力の方向性>> | 28 |
| 3-1 JICAが重点とすべき取り組みと留意点 | 28 |
| (1) JICAの都市・地域開発分野の戦略・基本方針 | 28 |
| (2) 重点的取り組み | 31 |
| (3) 持続可能な開発目標 (SDGs) への対応 | 32 |
| 3-2 今後の検討課題 | 33 |
| (1) 都市開発マスタープランの実現性向上 | 33 |
| (2) 回廊・都市開発の観点から見た国を越えた地域開発支援 | 33 |
| (3) 都市の評価手法 | 33 |
| <付録> | |
| 1. 基本チェック項目 | 35 |
| 2. 主要ドナーの取り組み | 38 |

はじめに

この都市・地域開発課題別指針は、都市・地域開発に関する主な概況や援助動向、アプローチや手法を整理したうえで、JICA 事業による協力の方向性を示すために作成したものです。これにより、関係者間で都市・地域開発に関する基本的な情報・知識の共有を図るとともに、事業計画の企画・立案および案件の審査や実施の際の参考としています。

また、この課題別指針を、JICA ナレッジサイト等を通じて外部に公開することにより、広く一般の方々にも JICA の都市・地域開発に対する基本的な考え方を知っていただきたいと考えています。

第 2 版は、昨今の都市・地域開発分野の開発動向及び JICA の援助方針を反映し、2007 年 3 月に作成した初版を改訂したものです。改訂にあたっては、JICA が 2013 年 2 月に作成した「都市開発分野の協力」や 2015 年 3 月に完了した「開発途上国における持続可能な都市の形成に関する調査(プロジェクト研究)」で示す方針や今後の課題を盛り込んでいますので、本指針とあわせて参照ください。

2017 年 2 月

(参考リンク)

「都市開発分野の協力」 2013 年 2 月(和文、英文)

http://www.jica.go.jp/activities/issues/urban/ku57pq0000162yt1-att/toshi_ja.pdf

http://www.jica.go.jp/activities/issues/urban/ku57pq0000162yt1-att/toshi_en.pdf

「開発途上国における持続可能な都市の形成に関する調査」 2015 年 3 月

<http://libopac.jica.go.jp/images/report/P1000022672.html>

第 2 版作成の実施体制

・タスクフォース

| | | | |
|-------|------------|-------------|----------|
| 菅野 祐一 | 社会基盤・平和構築部 | 都市・地域開発グループ | 次長 |
| 譲尾 進 | 同 | | 第一チーム 課長 |
| 讃井 一将 | 同 | | 第二チーム 課長 |

・執筆協力者

| | | |
|-------|------------|-----------------------------|
| 越智 武雄 | 国際協力専門員 | |
| 後藤 哲司 | 国際協力専門員 | |
| 森川 真樹 | 国際協力専門員 | |
| 平林 淳利 | 国際協力専門員 | |
| 三浦 淳一 | 社会基盤・平和構築部 | 都市・地域開発グループ 第一チーム (※異動前の所属) |

・事務局

| | | | |
|--------|------------|-------------|-----------------|
| 室岡 直道 | 社会基盤・平和構築部 | 都市・地域開発グループ | 第一チーム |
| 江上 雅彦 | 同 | | 第二チーム |
| 峰 直樹 | 同 | | 第二チーム |
| ファンレビン | 同 | | 第一チーム (※異動前の所属) |
| 田中 幸成 | 同 | | 第二チーム (※異動前の所属) |

開発課題体系図

本課題別指針では、それぞれの開発課題について下記のようなツリー状の開発課題体系図を作成し、課題に対する一般的なアプローチを網羅的に整理しました。この図は各開発課題の構成を横断的に俯瞰して全体像を把握し、問題解決に向けた方針、方向性および協力内容を検討するためのツールとして作成したものです。指針本文では、中間目標及びそのサブ目標について、具体的な事例を含めた解説をしていますので、本文とあわせて活用ください。

| 開発戦略目標 | 中間目標 | 中間目標のサブ目標 | サブ目標達成手段の例 | |
|---------|----------------------|--|--|---|
| 1. 都市開発 | 1) 経済活動に寄与する計画的な都市開発 | ①中・長期的な視点も含めた都市骨格の計画づくり | <ul style="list-style-type: none"> ・都市の開発ビジョン、開発戦略の策定 ・都市開発マスタープランの策定 ・都市交通マスタープランの策定 | |
| | | ②データと科学的分析手法に基づく最適なインフラ整備計画 | <ul style="list-style-type: none"> ・都市現況の把握・分析 ・地形図・GISデータの作成 ・社会経済フレームの設定 ・需要予測 ・土地利用計画の策定 ・インフラ整備計画の策定 | |
| | | ③公共交通指向型開発 (TOD: Transit Oriented Development) | <ul style="list-style-type: none"> ・都市交通マスタープランの策定 (公共交通を中心とした都市構造への転換) | |
| | | ④経済活動を支える基盤の整備 | <ul style="list-style-type: none"> ・投資環境の改善に資する社会経済インフラの整備計画 ・都心部などの商業拠点・都市拠点の開発の推進 ・旧市街地の再開発による良好な都市環境形成 ・エネルギー、通信、上下水道その他インフラ施設の計画、整備促進 | |
| | | ⑤経済活動と地域社会のリンケージ | <ul style="list-style-type: none"> ・戦略的環境アセスメントの実施 ・計画策定段階からの住民参加の推進 ・都市開発に係る住民・民間セクターに対する情報公開促進 | |
| | 2) 良好な居住環境の実現 | ①計画・制度づくりを通じた居住環境の改善 | <ul style="list-style-type: none"> ・居住環境・保全のための計画策定、密集住宅市街地地域の環境改善調査及び計画の策定 (不良住宅の除去、道路や公園等の基盤の整備、従前居住者の受け皿となる改良住宅の建設等) ・都市計画、土地利用計画、地区計画、建築協定の制定、土地制度の改善・整備 ・土地区画整理事業の推進 ・建築基準の整備、住宅の質向上のための調査研究・技術指導 ・民間宅地開発業者、建築業者に対する規制、指導体制整備 ・公的機関による住宅の直接供給 ・住宅金融制度の整備 | |
| | | | ②インフォーマルセクターへの対応 | <ul style="list-style-type: none"> ・土地権利制度の策定支援 (居住者による土地取得の支援) ・住居の改善 ・コミュニティグループへの融資 (マイクロファイナンス) |
| | | | ③衛生環境の改善 | <ul style="list-style-type: none"> ・下水施設及び廃棄物処理施設の計画・整備促進 ・大気汚染、水質悪化への対策 |
| | 3) 低炭素都市の実現 | ①都市構造の転換 | <ul style="list-style-type: none"> ・コンパクトシティへの転換を促す都市計画の策定 | |
| | | | ②都市公共交通の活用促進 | <ul style="list-style-type: none"> ・公共交通へ転換するための都市交通マスタープラン策定 ・公共交通の整備、都市交通管理能力強化のための技術協力 (交通需要マネジメント (TDM) の施策の導入) |
| | | | ③循環型社会の実現/省エネルギー化に向けた取り組みの促進 | <ul style="list-style-type: none"> ・配電網効率化、無取水対策、廃棄物の有効利用等を促進する計画・整備の促進 ・省エネルギー住宅に関する協力 |
| | | | ④みどり”の保全と創出 | <ul style="list-style-type: none"> ・街路樹や都市公園等の整備を促進するための緑地計画の策定 ・公園計画・整備 |
| | 4) 災害に強い都市の実現 | ①弱者に配慮した予防・被害拡大防止の視点に立った都市形成 | <ul style="list-style-type: none"> ・住宅密集地域における災害危険度、災害リスク等を考慮した都市計画 ・都市施設の防災構造化促進 ・災害対策の計画・運用支援 ・建物の不燃化促進 | |
| | | | ②災害発生直後からの緊急対応と復旧・復興 | <ul style="list-style-type: none"> ・復旧・復興調査 ・ハザードマップ策定、都市防災施設の計画・整備 |

| | | | |
|---------------|----------------|--|--|
| 5) 良好な都市経営の実現 | ①都市の開発管理 | <ul style="list-style-type: none"> ・都市開発マスタープランの策定・用途地域等の設定、開発許可制度の策定 ・土地利用誘導策の設定（用途地域の見直し、建築形態規制の緩和、各市町村による土地利用計画策定、税の減免、補助金等） ・土地所有制度、土地等の登記制度の策定支援・中央政府の地方自治体サポート機能の強化 ・都市公共事業所管機関間の協力体制強化 ・関係組織間の情報公開・共有体制の整備 ・情報・データの整備・更新システムの構築 | |
| | ②財源確保と民間資本の導入 | <ul style="list-style-type: none"> ・民間資金による PPP 適用可能性の検討 ・都市開発の財政強化 | |
| | ③都市施設の維持管理 | <ul style="list-style-type: none"> ・建設の品質管理、施設の運営・維持管理能力の強化 ・都市施設の効率的運営の仕組みづくり（地方自治体間の調整） | |
| | 6) 紛争後の都市復興の実現 | ①総合的な復興マスタープラン策定 | <ul style="list-style-type: none"> ・復旧・復興調査 ・地形図等の基礎データの整備 |
| | | ②地域住民の生活基盤の早期の復旧・復興 | <ul style="list-style-type: none"> ・基礎的インフラの復旧支援 |
| | | ③復興の牽引役となる経済インフラの復旧・復興 | <ul style="list-style-type: none"> ・経済インフラの復旧支援 |

| 開発戦略目標 | 中間目標 | 中間目標のサブ目標 | サブ目標達成手段の例 |
|---------|--------------------------------|-----------------------------|---|
| 2. 地域開発 | 1) 中長期的な開発ビジョン・成長シナリオに基づく地域開発 | ①基礎情報の整備 | <ul style="list-style-type: none"> ・地域現況の把握・分析 ・地形図の作成 ・GIS データの作成 |
| | | ②地域開発戦略の策定 | <ul style="list-style-type: none"> ・社会経済フレームの設定 ・土地利用計画の策定 ・インフラ整備計画の策定 ・参加型地域開発計画の推進 ・地域開発マスタープランの策定 |
| | 2) 地域経済開発と投資誘致の促進 | ①地元産業の振興 | <ul style="list-style-type: none"> ・地場産業の育成・振興 ・地元産業・サービス業の再活性化 ・農林水産業・工業の再活性化・振興 |
| | | ②投資促進のための制度整備 | <ul style="list-style-type: none"> ・外部産業の誘致 ・外部産業の誘致のための法・制度の整備 ・観光関連産業の振興 |
| | | ③経済活動を支えるインフラ整備 | <ul style="list-style-type: none"> ・産業団地の整備 ・経済インフラ（道路、橋梁、港湾、鉄道、空港、発電所、送配電設備、ガスパイプライン、電気通信施設、灌漑施設など）の整備促進 |
| | 3) 社会インフラを含む包摂的かつ効果的なインフラ整備の実現 | ①生活レベルの向上に寄与する包摂的な社会インフラの整備 | <ul style="list-style-type: none"> ・社会インフラ（上下水道、学校、医療施設等人々の日常生活に不可欠な設備・施設の整備 ・地域の公的社会サービス拠点（保健医療、教育などの）地域ネットワークの形成 |
| | 4) 地域の経済・社会的連結性の強化と地域間格差是正の実現 | ①回廊開発アプローチの推進 | <ul style="list-style-type: none"> ・回廊開発マスタープランの策定 ・回廊を軸にした広域インフラ計画及び実施体制づくり |
| | 5) 地域開発における実施体制・能力の強化 | ①地域開発推進のための地方自治体の行政、調整能力の強化 | <ul style="list-style-type: none"> ・計画・実施・管理能力強化 ・地方自治体の行政能力の向上 ・地域開発推進のためのマニュアル作成 ・統計資料の整備、定期的な更新システムの構築 ・GIS の構築、地形図の作成 ・地域開発計画策定における住民参画の推進 ・コミュニティ活動の支援・強化 |
| | | ②地方分権への対応 | <ul style="list-style-type: none"> ・関連制度・ガイドラインづくり |
| | | ③地域間連携の強化 | <ul style="list-style-type: none"> ・横断的な組織づくり、連携体制の強化 ・クロスセクターの取組強化 |
| | | ④人材の育成 | <ul style="list-style-type: none"> ・地域開発に係る人材の育成（量の強化） ・地域開発に係る人材の質の向上 |

＜ 第 1 章 都市・地域開発の概況 ＞

開発途上国では益々都市化が進展。都市は国・地域の成長のエンジンである一方で、急速な都市化に適切に対応できない場合、都市施設の不足に伴うモビリティや環境の悪化、自然災害に対する脆弱性の顕在化や新たな貧困の発生など格差の拡大を引き起こし、都市に期待される機能、役割を果たしえない状況も予想される。世界の人口の多くが居住する都市における健全な成長なくして持続可能な開発目標 (SDGs) の達成や地球温暖化問題の解決はありえない。SDGs においても Goal.11 「包摂的で安全かつ強靱(レジリエント)で持続可能な都市及び人間居住を実現する」として、都市や都市を含む地域が達成すべき目標が設定されており、質の高いインフラ整備など、他の課題も包含しつつ、都市・地域開発の取組を推進する必要がある。

1-1 都市・地域開発の現状

(1) 都市・地域開発分野協力の背景

1) 開発途上国で急速に進展する都市化

国連の推計によると、1970 年に 36.9 億人であった世界人口は 2015 年に 73.5 億人¹となり、45 年間で倍増した。これは、主に開発途上国の人口増によりもたらされたが、その中でも特に都市人口の増加が顕著に見られる。開発途上国の都市人口は 1970 年の 6.8 億人(対世界人口シェア 18%)から 2015 年には 36.0 億人(同 49%)²と 4 倍を超え、さらに 35 年後の 2050 年には、世界人口 95.5 億人の 66.4% が都市に住み³、そのうち開発途上国には 52.3 億人(世界の都市人口のうち 82.4%、世界人口の 53.8%)が都市に居住ようになる。都市人口はわずか 80 年間で 7 倍を超え増加が予測されており、先進国がこれまでに経験してきた都市化のスピードを大幅に上回る。

2) 経済発展の牽引力となる都市

世界の多くの国々で、都市は、国家の成長を牽引する重要な経済活動の場となっている。アジアを例にとると、2008 年現在、都市部の居住人口は地域の総人口の 42%であるが、そこで生み出されている商品やサービスは、地域全体の 80%

¹ 2015 年、2050 年の世界人口は国連 World Population Prospects 2015 Revision による

² 国連 World Population Prospects 2015 Revision より。なお、同資料では、More developed regions と Less developed regions の 2 区分に分けられており、本課題別指針では後者の Less developed regions を開発途上国と称した。なお、Less developed regions はさらに least developed countries (後発開発途上国)と Other less developed countries に分かれ、2015 年の都市化率は前者は 31%、後者は 52%となる。

³ World Population Prospects 2015 Revision では 2050 年の都市化率のデータがないため、都市化率、都市人口は国連 World Urbanization Prospects 2014 Revision による。都市化率については都市人口/総人口であるが、都市人口の定義がそれぞれの国により異なるため、注意が必要。

を超えている。近代的な産業の発展には規模の経済・集積の経済の発揮が必須であり、都市は経済発展の牽引力としての役割が期待されている。

都市化がもたらす便益を伸長させ、都市の健全な発展を導くことが、今後の開発途上国の経済発展ひいては貧困削減にも寄与する。

3) 都市と地域の関係

都市は国土・地域の中心核としての役割を担っているため、都市の発展・成長は、その都市を含む地域全体の活性化につながる正の効果をもたらす。他方、短期間で、あるいは過度に都市化が進む場合には、往々にしてインフラや制度の整備等の対応が遅れ、住環境悪化、交通混雑、治安の悪化、スクオッター・セツルメント/スラムの発生などの様々な都市問題が発生し、それらの問題が都市周辺地域にも負の影響を与え得る。また、地方部の地域経済の衰退や社会基盤整備の遅れが地方部から都市への過剰な流入を助長する場合もある。

このように都市部での「集中と拡大」と地方部での「流出と停滞」の問題は密接に関連していることから、国土あるいは地域全体を俯瞰し、都市部と地域の問題を相互に関連づけて課題を捉える視点が必要となる。

(2) 途上国の都市・地域を取り巻く諸課題

開発途上国の都市では、急激な都市化の進展に伴い都市問題の深刻化は上述のとおりであり、都市の成長の持続性が課題となっている。また、気候変動など地球環境の持続性の観点においても、人口と経済活動が集中する都市が与える影響は大きい。さらに、開発途上国では大都市・首位都市に一極集中するケースも多く、地域バランスが取れた持続的な開発という見方にたてば、同様に課題となろう。

都市の持続的な成長のための開発と地球環境の持続性への配慮を両立させるためには、これまで以上に戦略的に都市課題に取り組むことが求められている。また、その際には都市だけでなく、周辺の都市や農村など周辺地域との関係性も検討し、都市・地域の在り方を議論していく必要がある。

1) 人口集中に伴う都市基盤・施設の不足と居住環境の悪化

都市化の進展は、開発途上国の経済発展のために必要な条件であると言えるが、この都市化に見合った経済基盤の整備、雇用創出が伴わないと、経済成長プロセスそのものが停滞することに加え、都市化の負の側面が顕在化してしまう。

例えば開発途上国の多くの都市では、急速に進む人口集中に対して、道路、給排水、配電、廃棄物処理施設等、都市施設の計画的な整備が追いつかないまま無秩序に市街地が拡大することが多い。その結果、都市辺縁部には、基礎的な生活インフラにアクセス出来ず、住居の質や居住者の経済水準も低い居住地が広がる様子が多く見られる。また、中心市街地においても、激しい交通渋滞、降雨時の冠水、公共空間に放置された大量のゴミ等、都市施設の供給不足に関係

する問題が多く見られる。

都市施設整備の遅れは、産業の生産性低下・投資環境の悪化といった経済的な問題や、スラム、スクオッター・セトルメント(都心の廃屋・廃ビルや私有地への不法定住)居住者と一般の市街地居住者との間の軋轢といった社会的な問題につながり、都市の持続的な発展の足かせとなる。

行政には、これら様々な諸問題に対応し適切な都市経営を行う総合的なマネジメント能力が求められるが、人材不足も課題である。

2) 都市内での貧富の差の拡大

都市化には、経済活動の活発化や社会・文化の変革をもたらし、当該都市のみならず国家全体の経済社会の発展に寄与するというポジティブな側面がある。しかし、そのような都市化の恩恵は、中央・地方政府による適切な政策介入(土地利用規制による開発のコントロール、インフラの改善を通じた低所得者層の住環境の改善、公共交通サービスの整備等)が行われないと、都市に居住し生計を営む全ての人々に公平に裨益せず、特定層に集中する可能性がある。

世界経済フォーラムのグローバルリスク報告書では、世界の急速な都市化は成長を促進する反面、その対応次第では所得格差の拡大や、労働市場の不均衡、社会不安や経済・社会的減退など、負の影響が指摘されている。

3) 気候変動による災害リスク増大

地球規模で進む気候変動の影響により、集中豪雨の増加や海面上昇等による水気象災害の発生頻度の増大や大規模化が進んでおり、異常気象の頻度や強度が、過去の災害やリスクの経験に基づいた社会基盤(例えば洪水防止の雨水排水路)の設計上の想定水準を超えた場合、甚大な被害が発生する恐れがある。特に都市は人口や資産が集中し高密度で様々な活動が行われているため脆弱性が高い。また、自然災害に対して脆弱な場所には社会的弱者が住まうことが少なくないことから、こうした人々が気候変動の影響を受けやすい。

4) 経済活動と人口の都市偏重による地域間格差拡大と成長力の低下

経済成長著しい開発途上国の多くでは、交易拠点としてアクセス良好で経済活動と人口が集中する大都市が成長の牽引力となっている。その一方、地方やアクセス条件の悪い内陸部では物流・電力等の基幹インフラ整備が進まず、産業ポテンシャルの有効活用が妨げられて開発が停滞しがちである。このような都市と地方・農村の格差は、都市への人口流出を加速させ、大都市への一極集中、さらなる地域間格差の拡大といった悪循環を生む。その結果、都市部の開発や都市部への過度の集中による新たな災害リスクや経済非効率性が発生しやすくなり、開発が進まない地方部の衰退と共に、国の成長力を低下させる可能性がある。

5) 国境や行政単位を越えた統合的な管理の不足

経済活動・交易・交流の範囲が益々拡大する社会では、産業開発、インフラ整備などに国境や行政単位を越えた広域連携による開発の実施が求められる。しかし、開発途上国では国土計画や広域計画が法的な枠組みとして整備されていない国が多く、都市とその周辺地域との連携も不十分で、広域での産業振興、効率的なインフラ整備の弊害となっている。また、グローバル化に伴い、国境を越えて人の移動や物流が活発化する一方で、越境道路等のハードインフラ整備や、通関手続きのようなソフトインフラ整備の遅れが物流のボトルネックになっている。

1-2 都市・地域開発の定義

都市・地域とは、国、社会によってその定義、解釈は様々であるが、ある特定の場所、領域を示す範囲と捉えることができる。本指針では、都市開発を「人が多数集まって定住し、その結果、人口密度が極めて高いエリア」や「経済的・政治的・文化的、主要交通路の中心点」を示す場所の開発として定義する。地域開発については「単一の都市エリアだけでは解決できない広域的な問題、ニーズを抱えているエリア」で、「都市及び農村等の地方部」を含む場所の開発として定義する。なお、地域開発は国境を跨ぐ、より広域な範囲を対象とする場合もある。

1-3 国際的な開発指針

都市・地域開発に関する近年の国際的な開発指針として、持続可能な開発目標(SDGs)、パリ協定(COP21)、ハビタット3、仙台防災枠組2015-2030を挙げる。特に、ここでは上記の4つの代表的な国際的な指針を取り上げたが、全世界的に都市化が進行するなかで、今後、様々な国際的な指針や地域単位での都市・地域開発に対する指針等が議論、策定されることが想定される。都市・地域開発計画の策定や、各援助機関、関係機関との連携を進めるにあたっては、国際的な開発指針との整合性、国際的・地域的な都市・地域開発の潮流、動きにも留意する必要がある。

(1) 持続可能な開発目標(SDGs)

2015年9月の国連総会で「我々の世界を変革する:持続可能な開発のための2030アジェンダ」が採択され、その中で、17の持続可能な開発のための目標(SDGs)と169のターゲットが示された。都市開発分野に関する目標11では以下のように持続可能な都市を目標に掲げている。

| |
|---|
| 目標 11: 包摂的で安全かつ強靱(レジリエント)で持続可能な都市及び人間居住を実現する。 |
| 11.1 2030年までに、すべての人々の、適切、安全かつ安価な住宅及び基本的サービスへのアクセスを確保し、スラムを改善する。 |
| 11.2 2030年までに、脆弱な立場にある人々、女性、子ども、障害者及び高齢者のニーズに特に配慮し、公共交通機関の拡大などを通じた交通の安全性改善により、すべての人々に、安全かつ安価で容易に利用できる、持続可能な輸送システムへのアクセスを提供する。 |
| 11.3 2030年までに、包摂的かつ持続可能な都市化を促進し、すべての国々の参加型、包摂的かつ持続可能な人間居住計画・管理の能力を強化する。 |
| 11.4 世界の文化遺産及び自然遺産の保護・保全の努力を強化する。 |
| 11.5 2030年までに、貧困層及び脆弱な立場にある人々の保護に焦点を当てながら、水関連災害などの災害による死者や被災者数を大幅に削減し、世界の国内総生産比で直接的経済損失を大幅に減らす。 |

- 11.6 2030年までに、大気の水質及び一般並びにその他の廃棄物の管理に特別な注意を払うことによるものを含め、都市の一人当たりの環境上の悪影響を軽減する。
- 11.7 2030年までに、女性、子ども、高齢者及び障害者を含め、人々に安全で包摂的かつ利用が容易な緑地や公共スペースへの普遍的アクセスを提供する。
- 11.a 各国・地域規模の開発計画の強化を通じて、経済、社会、環境面における都市部、都市周辺部及び農村部間の良好なつながりを支援する。
- 11.b 2020年までに、包含、資源効率、気候変動の緩和と適応、災害に対する強靭さ(レジリエンス)を目指す総合的政策及び計画を導入・実施した都市及び人間居住地の件数を大幅に増加させ、仙台防災枠組2015-2030に沿って、あらゆるレベルでの総合的な災害リスク管理の策定と実施を行う。
- 11.c 財政的及び技術的な支援などを通じて、後発開発途上国における現地の資材を用いた、持続可能かつ強靭(レジリエント)な建造物の整備を支援する。

(2)パリ協定(国連気候変動枠組条約第21回締約国会議(COP21))

2015年12月12日にフランスのパリで2020年以降の温暖化対策の国際的枠組み「パリ協定」が採択された。合意事項には「世界の平均気温上昇を産業革命以前に比べて2°Cより十分低く保つとともに、1.5°Cに抑える努力を追求することへの言及」や「仙台防災枠組みへの言及(COP決定)」が含まれており、都市・地域開発においても、地球環境に大きな影響を与える都市の低炭素化やハザードへの暴露及び脆弱性を予防・削減し、応急対応及び復旧への備えを強化するアプローチがますます求められることになる。

「パリ協定」で合意された内容は以下のとおり。

- 世界共通の長期目標として2°C目標のみならず1.5°Cへの言及
- 主要排出国を含むすべての国が削減目標を5年ごとに提出・更新すること、共通かつ柔軟な方法でその実施状況を報告し、レビューを受けること
- JCMを含む市場メカニズムの活用が位置づけられたこと
- 森林等の吸収源の保全・強化の重要性、途上国の森林減少・劣化からの排出を抑制する仕組み
- 適応の長期目標の設定及び各国の適応計画プロセスと行動の実施
- 先進国が引き続き資金を提供することと並んで途上国も自主的に資金を提供すること
- イノベーションの重要性が位置づけられたこと
- 5年ごとに世界全体の状況を把握する仕組み
- 協定の発効要件に国数及び排出量を用いるとしたこと
- 「仙台防災枠組」への言及(COP決定)

(3)ハビタット3(人間居住会議)

国連人間居住会議は、途上国で急速に進展する都市化に伴う課題をはじめ人間居住に関わる課題解決のために、各国政府、地方公共団体、NGO、国際機関等の代表者が一堂に会する正式な国連会議である。

第1回国連人間居住会議(ハビタット1)が、1976年にバンクーバーで開催された。地方部から都市への流入が拡大、加速化すると同時に都市人口が増加した状況のなか、発展途上国での持続可能な居住環境、過剰な都市化の問題が国際的な課題として認識された。都市環境を整備し生活の質を改善していく人間居住政策が人権を守る上で重要であるとの共通認識のもと「国連人間居住宣言」が採択された。

第2回国連人間居住会議(ハビタット2)は、1996年にイスタンブールで開催され、人間居住問題の基本的な指針を示す「ハビタット・アジェンダ」並びに「イスタンブール宣言」が採択された。「ハビタット・アジェンダ」は世界的に都市化が進むなかで、全ての人に適切な居住環境を与えるための世界行動計画であり、また、会議では持続可能な人間居住、世界経済の成長エンジンとしての都市、地方政府の重要性、参加型開発の再認識などが成果として出された。

2016年10月に第3回国連人間居住会議(ハビタット3)がキトで開催された。ハビタット2からの20年間に進められてきた各国の取組実績をもとに、急速に進展する都市化を成長に結びつけることにより、幅広い人間居住に係る課題の解決に向けた国際的な取組方針「ニュー・アーバン・アジェンダ」がとりまとめられた。

(4)仙台防災枠組 2015-2030

「仙台防災枠組 2015-2030」は、2015年3月に仙台で185の国連加盟国の参加を得て行われた第3回国連防災世界会議で採択された、兵庫行動枠組の後継となる新しい国際的防災指針である。その前文で、災害リスクを予測し、計画を立て、リスクの削減と災害に対する強靱性の構築が緊急かつ重要であり、新たな災害リスクの創出の防止と潜在的リスク発生要因に焦点を当てた更なる行動、国際協力に支持される「より良い復興 (Build Back Better)」、広範かつ人間中心の予防的アプローチの必要性が掲げられている。2015年から15年間で、「人命・暮らし・健康と、個人・企業・コミュニティ・国の経済的、物理的、社会的、文化的、環境的資産に対する災害リスク及び損失の大幅な削減」を目指し、「ハザードへの暴露と災害に対する脆弱性を予防・削減し、応急対応及び復旧への備えを強化し、もって強靱性を強化する、統合されかつ包摂的な、経済的・構造的・法律的・社会的・健康的・文化的・教育的・環境的・技術的・政治的・制度的な施策を通じて、新たな災害リスクを防止し、既存の災害リスクを削減する」こととしている。

都市分野との関係では、優先行動として以下のようなポイントが掲げられている。

- ・ 発災前のリスク評価、地理空間技術情報の活用、情報通信技術の活用
- ・ 強靱化に向けた防災対策への投資としてのハード、ソフト対策、土地利用、建築基準の検討

- ・ 効果的な応急対応に向けた準備の強化と「より良い復興（Build Back Better）」としての、復旧・復興段階における基準類、土地利用計画の改善を含めた再度災害予防策

1-4 我が国の開発協力指針など

我が国の国際協力としては、(i)世界的に進む都市化を見据え、持続可能な経済社会システムを実現する都市・地域づくりを目指す「環境未来都市」構想の取組、(ii)国連持続可能な開発会議(リオ+20)や「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」を採択する国連サミットへの出席及びこれら会議での我が国の考えや貢献等の発信、(iii)第 3 回人間居住会議(ハビタット3)への貢献を目的とした我が国の人間居住に関する経験と次世代に向けた課題をとりまとめた国別報告書の作成、などを行っている。都市・地域開発を進めるためには、それらの動きを把握すると共に、以下の開発協力の方向性を理解する必要がある。

(1) 開発協力大綱

我が国の援助方針として、2015 年 2 月に旧ODA大綱を改定し、開発協力大綱が閣議決定された。

開発協力大綱のポイントは以下のとおり。

◆日本の開発協力の理念を明確化

⇒平和国家として、国際社会の平和、安定、繁栄に積極的に貢献

- ✓ 平和国家として、非軍事的協力により世界に貢献(軍事的用途への使用を回避)
- ✓ 人間の安全保障(人間一人ひとりに焦点を当て、その保護と能力強化)
- ✓ 開発途上国と対等なパートナーとしての協働

◆新しい時代の開発協力

⇒ポスト 2015 年開発アジェンダに向けて

- ✓ 「質の高い成長」(包摂性、持続可能性、強靱性)と、それを通じた貧困撲滅
= 経済成長の基礎(インフラ、人づくり等)、脆弱性からの脱却(人間開発、社会開発)、包摂性(格差是正、女性の能力強化、ガバナンス等)、持続可能性(環境、気候変動等)、強靱性(防災等)
- ✓ 開発の基盤としての普遍的価値の共有、平和・安全な社会の構築
= 法の支配、グッドガバナンス、基本的人権、民主化、平和構築、法執行機関の能力強化、テロ対策
- ✓ 特別な脆弱性を抱える卒業国、「中所得国の罅」への対応

◆触媒としての開発協力 ⇒民間セクター等との連携

- ✓ 官民連携、自治体連携、NGO/市民社会との連携

- ◆多様な主体の開発への参画⇒ 包摂的で公正な開発を目指して
 - ✓ 女性の参画の促進、社会的弱者等あらゆる主体の開発への参画

(2) インフラシステム輸出戦略

「インフラシステム輸出戦略」は、2013年5月に内閣官房長官を議長とする経協インフラ戦略会議で決定され、同年6月に閣議決定された「日本再興戦略」に含まれた。成果目標として、2020年に約30兆円(2010年実績は約10兆円)のインフラシステムの受注が設定された。インフラシステム輸出戦略は2016年5月に改訂され、「インフラシステム輸出による経済成長の実現」、「インフラシステム輸出の波及効果」、「国際競争を勝ち抜くための官民挙げた取組」、「インフラ輸出、経済協力、資源確保の一体的推進」、「質の高いインフラ投資の推進」、「過去の教訓、人材育成、戦略的対外広報」が政策方針として掲げられている。

都市分野では、我が国の経験を活かした都市インフラ輸出のパッケージ化促進として、次のアプローチが挙げられている。

- ・都市の発展段階に応じた時間軸に沿ったアプローチ(人口や経済規模の増大に対応して、都市インフラの段階的整備を行ってきた経験の活用)
- ・総合的な「まちづくり」の視点からのアプローチ(公害克服から環境配慮型都市に至る経験を生かした都市ソリューションの提案、鉄道沿線開発の経験を生かした新都市開発と交通アクセスの一体整備など)

(3) 戦略的マスタープラン

日本政府は2013年6月に横浜で開催されたTICAD Vにおいて、アフリカの経済成長と企業活動のアフリカ開発への参加・関与を後押しすべく、アフリカ10か所で戦略的マスタープランの策定を支援することを表明した。これは、本邦企業の関心が高い地域・分野を対象に、日本がマスタープラン作成段階から積極的に関与し、向こう10年～の中・長期的な計画実施も含む開発計画策定を支援するものである。開発の上流部分であるマスタープラン策定から個別プロジェクトの実施段階まで一貫して支援を行うことにより、日本政府の掲げるインフラシステム輸出戦略や質の高いインフラ投資の推進にも資することを目的としている。

戦略的マスタープランは、日本側、受益国側双方のそれぞれの期待を共に実現することを狙いとして、都市開発、地域開発(回廊開発)、電力セクター開発の分野で取り組んでいる。

日本側の期待

- ・日本の技術力を活かせるインフラ整備案件形成の本邦受注可能性の拡大
- ・経済基盤(ハード及びソフト)の強化によるビジネス環境整備

受益国側の期待

- ・民間投資の促進
- ・広範囲への開発効果の波及

＜＜第2章 都市・地域開発に対するアプローチ＞＞

我が国には東京都市圏をはじめとする多くの都市が存在し、現在途上国で起きている急激な都市化への対応、公害対策、交通政策、大規模インフラ整備等、様々な都市開発課題に対処した経験が豊富。また、戦争や自然災害からの復興への対応の経験も有しており、世界で生じる都市問題に対して幅広い貢献が可能。

2-1 都市・地域開発分野の協力の視点

都市・地域開発分野は、以下のとおり我が国の経験や JICA の有する多様な支援ツールの活用が可能な分野である

(1) 急速な都市化と災害を乗り越えて来た日本の経験の活用

日本がこれまで経験した困難な状況と同じ問題に直面する開発途上国に対し、日本の経験を活かしながら協力を行うことができる。また、行政機関、研究機関、大学、開発コンサルタント、NGO 等の幅広い人材リソースを活用することで、多様な開発途上国のニーズに対応できる。

1) 都市化への対応の経験

日本は戦後、他国に類を見ないペースで進む都市化に対応するため、以下のような施策を実施した経験を有する。

① 制度・体制の整備

全ての開発に一律の基準を求めるのではなく、開発の規模に応じた基準を設定しつつ、開発をインフォーマル化させない施策を実施。具体的には、マスタープラン策定、規制・誘導、インフラ整備、宅地開発、住宅金融、国と地方の役割調整と協力体制等を総合的な都市計画・開発管理のシステムとして確立。

② インフラの整備

急激な都市化に見舞われつつも、下水道、都市道路網、都市高速鉄道網等のインフラ整備を着実に進めてきた。それには土木技術の発展のみならず、受益者負担、国庫補助、地方債、交付税等の財源制度、宅地と公共施設の一体整備に適した土地区画整理事業等、事業を支える制度の発達や地方公共団体等の人材の能力向上にも貢献した。

③ 環境問題への対応

急速な都市経済発展の過程で公害や環境破壊の問題にも直面してきたが、公害対策と製造業の生産性向上(省エネルギーや資源の循環利用等による)を両立させる革新的な技術の開発や、環境規制(大気汚染、水質汚濁、騒音、地下水、振動、廃棄物、リサイクル等)や経済的誘導手法等の制度改革及び必要なインフラの整備により、それらを克服してきた。

④ 社会的公平の確保

公的な住宅供給、住宅金融、中小企業金融の整備等を通じ、所得の多寡に関らず、都市に住む多様な人たちが都市で生活し生計を立てられる基盤を整えてきた。また、土地所有規模等によらず地権者を公平に扱う仕組みや、一般市民がまちづくりのプロセスに参加する仕組みを整えてきた。こうして、都市化の恵みが全ての人に行き渡るように配慮してきた。

2) 災害への対応の経験

我が国は地震の多発地帯、また世界的な多雪地域に位置するとともに、洪水氾濫区域に約 50%の人口、約 75%の資産が集中し、大河川や沿岸部の低地に多くの都市が立地し、災害が頻発する条件を備えている。震災・風水害・雪害等都市に影響を与える様々な災害発生への備え(教育訓練、防災施設設備の整備等)から、安全な国土・都市の基盤づくり(河川・海岸・急傾斜地等の整備、区画整理による防災空間の整備、市街地の高台移転)、災害復旧対策(施設の復旧、復旧に係る融資・地方交付税・地方債に係る財政金融措置等)まで、ソフト、ハード両面からの総合的な防災対策が実践されてきた。また、阪神淡路大震災や東日本大震災からの復興は、緊急対応による最低限のライフラインの確保から短期的な復旧プログラム、地域経済の再建を含む中期的施策へと展開すると共に、震災の教訓を踏まえたハード・ソフト両面からの強靱な防災都市づくりの主流化は、都市開発支援でも役立つ貴重な経験である。

3) 格差の是正と発展

日本の高度経済成長の幕開けの時代、日本政府は 1960 年に国民生活水準の顕著な向上と完全雇用の達成を最終目的に掲げ、国民所得倍増計画を発表し、併せて「国土総合開発計画法」を制定した。これを受けて国土の物的(フィジカル)かつ空間的な計画である全国総合開発計画(一全総)が 1962 年に策定された。ここでは、工業の大都市からの分散と拠点都市の育成が打ち出され、自然資源の有効利用と資本、労働、技術等諸資源の適切な地域配分を通じて地域間の均衡ある発展を図ることが狙いとされた。一全総に始まる日本の国土総合開発計画は、①国土構造の構築、②公平性確保、③過密の緩和、④効率的な投資、⑤産業政策の空間的支援、⑥資源の有効活用、⑦国土保全を目標として、(a)国土構造のグランドデザインの提示、(b)地方構造・都市構造の提示、(c)インフラ整備

対象の提示、(d)産業の具体的空間配置、を行うものである。

その後、全国総合開発計画は社会のニーズに対して改定が行われ、高速交通体系の全国への展開を位置付ける等、日本の国土整備の指針として活用された。第5次計画までは、総じて成長の歪みである地域間格差の是正を大きな課題とし、インフラ整備や工業の地方再配置政策、各種地域立法とも相まって、地域間所得格差の是正、地方中枢、中核都市の成長等の成果がもたらされた。

全国総合開発計画策定は、国の経済計画と調整の下、立案され、公共投資額等の経済フレームワークや地方別の人口、土地利用等のマクロフレーム、大規模基幹インフラの配置を包含し、また産業から社会のありようまで記述した指針性と総合性、包括性が高い計画であった。このような経済計画との調整を経て策定される総合的開発計画の策定手法は、今後の成長が予測される開発途上国においても有効な手法と考えられる。

一方、我が国では本格的な高齢化や人口減少等、新たな課題を迎える中、保全を含めた総合的な国土づくりを進めるとともに、地方の積極的な参画による国土計画の策定を図ること等が強く要請され、これを受けて 2005 年に国土総合開発法は国土形成計画法へと改正された。同法に基づき策定された国土形成計画(全国計画)においては、「多様な広域ブロックが自立的に発展する国土を構築するとともに、美しく、暮らしやすい国土の形成を図る」との基本方針の下、各地域が有する資源を最大限に活かした特色ある地域戦略を描くことによって、自立的に発展する国土構造への転換を図るとしている。このような国土形成計画策定における我が国の経験は、高齢化などが進展する国や一極一軸型の国土構造、産業行動を抱える国などにおいて有効な示唆を与えるものであり、同様の課題を有する開発途上国における均衡ある国土の形成に貢献することが可能である。

(2) 開発の構想策定から計画具体化・実施までの一貫した総合的支援

JICA は技術協力、有償資金協力、無償資金協力、草の根技術協力、ボランティア派遣等、多様な援助スキームを有しており、これは他の援助機関に類を見ない特徴である。これらの多様なスキームを開発途上国のニーズにあわせながら、必要な支援を実施できることが強みである。具体的には、開発途上国のニーズに応じて以下のような支援が可能。

① 開発構想の策定

技術協力により総合的な都市開発・地域開発の構想(マスタープラン)の策定支援が可能。(i)データに基づく定量的な需要予測及び重要なインフラストラクチャーの整備・都市開発管理の強化にかかる提言やリスク評価の実施、フィージビリティ・スタディ盛り込み等、計画の実現と科学的なアプローチが重視されていること、(ii)計画策定プロセスを通じた計画策定や運用にかかるカウンターパートの能力向上が含まれること、(iii)カウンターパートと共に策定した計画は、国家承認を得るなどのプロセスを経て相手国政府の

法定文書として実効性を伴った形で活用されている例もあること等が、他のドナーに余り例を見ない特徴と言える。

② 計画の具体化・実施

資金協力によりインフラ(都市交通、電力、上下水道、廃棄物処理施設等)のハード面の総合的な整備や、技術協力による都市計画、気候変動対策、環境管理、防災等に係る行政能力強化のためのソフト支援を行う。

③ 都市運営

「開発の構想策定」から「計画の具体化・実施」までの全ての工程において、相手国政府や地域住民等の関係者と一緒に仕事を進めるとともに、個別専門家派遣、研修事業を通じ、人材育成を行い自立発展的な開発を促す。

2-2 都市・地域開発に対する効果的アプローチ

我が国が有する優位性を踏まえつつ、第1章で述べた都市・地域開発分野の課題を開発途上国が解決するためのアプローチを以下に示す。これらのアプローチの組み合わせにより、都市・地域開発を包括的なプログラムとして進めることが重要である。

(1) 都市開発分野における効果的アプローチ

1) 経済活動に寄与する計画的な都市開発

都市全体のマスタープランを作成し、そのマスタープランに基づき、都市全体の開発方針との調和や民間経済活動のニーズを考慮した優先度の高いインフラ整備を促進する。それにより産業配置を含む望ましい都市構造の形成を目指す。

① 中・長期的な視点も含めた都市骨格の計画づくり

都市のダイナミックな発展(経済成長と貧困削減の好循環の継続)を支える適正な土地利用や産業構造の実現に資するマスタープランを策定する。なお、マスタープランの策定にあたっては、対象都市の特性や役割に応じたあるべき都市像、開発ビジョン・シナリオを明示化することや、効率的なインフラ整備にもつながる都市機能の集約化・効率化を進める等の中・長期的な視点からの検討が必要である。

② データと科学的分析手法に基づく最適なインフラ整備計画

需要予測に基づく適正な計画フレームづくり、効果的なインフラのネットワークづくり、インフラ管理主体の維持管理能力に配慮し、基幹インフラ整備計画を策定する。交通量調査等のデータに基づく計画策定、渋滞等の問題に対応しうる公共交通の導入検討、交通管理能力強化、情報通信基盤の計画的整備やそのインフラ整備・管理への活用(例えばエネルギーの効

率的供給への活用)等を検討する。また、インフラ整備の効果が特定層に偏らず広く裨益するように、綿密な社会経済調査データを活用して計画策定する。

③ 公共交通指向型開発(TOD: Transit Oriented Development)

急激な都市化、都市の拡大、自動車交通の急激な増加により、社会経済や環境に負の影響が生じている都市も存在する。公共交通を中心とした社会に転換する計画策定やインフラ整備へのニーズに応じて、自動車交通に過度に依存する都市構造を転換する計画を検討する。

④ 経済活動を支える環境整備

マスタープラン策定では、民間企業の投資動向・投資阻害要因を把握し、経済活動に必要な電力・水の供給や、生産活動による廃棄物の適正処理等を計画に盛り込み、都市部で経済活動を行う企業が安定的に事業を行える投資環境整備を促進する。

⑤ 地域社会とのリンケージ

地域の環境・社会に望ましくない影響を与えないことはもちろん、経済活動の恩恵が投資家等の特定層だけに偏重せず、雇用創出等を通じて便益が地域社会に還元されるインフラ整備が求められる。このため、戦略的環境アセスメント等の環境社会配慮を通じて、地域に負のインパクトを与えない計画づくり及び、便益の再配分を促す制度作りの検討等を行う。その際、マスタープランの計画策定段階から、地域社会の多様なステークホルダーが合意形成に関わる仕組みの整備と、そのためのアプローチに十分留意する。

| JICAの都市・地域開発分野の取り組み | |
|------------------------------|--|
| ① 都市骨格の計画づくり | <ul style="list-style-type: none"> ・都市開発マスタープラン策定の協力 ・都市交通マスタープラン策定の協力 ・都市計画、都市総合開発計画の研修 <p><u>協力事例</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - ウランバートル市都市計画マスタープラン・都市開発プログラム策定調査(モンゴル、2007/2-2009/3) |
| ② データと科学的分析手法に基づく最適なインフラ整備計画 | <ul style="list-style-type: none"> - 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(ラオス、2010/1-2011/3) - 大アビジャン圏都市整備計画策定プロジェクト(コートジボワール、2013/2-2015/3) |
| ③ 公共交通指向型開発(TOD) | <ul style="list-style-type: none"> - ダナン市都市交通改善プロジェクト(ベトナム、2013/4-2016/3) - 課題別研修「都市計画総合」、「公共事業における市民参加、合意形成及び住民移転」、「総合都市交通計画」 |

| | |
|----------------|--|
| ④ 経済活動を支える環境整備 | <ul style="list-style-type: none"> ・都市開発マスタープラン策定の協力において民間企業ヒアリングを積極的に実施 <u>協力事例</u> - ダカール首都圏開発マスタープラン策定プロジェクト(セネガル、2014/8-2016/2) - モンバサゲートシティ総合都市開発マスタープランプロジェクト(ケニア、2015/3-2017/3) |
| ⑤ 地域社会とのリンク | <ul style="list-style-type: none"> ・都市開発/交通マスタープラン策定にて戦略的環境アセスメントを実施 ・計画策定において住民参加型の取組を推進 <u>協力事例</u> ・ナイロビ市都市開発マスタープラン策定プロジェクト(ケニア、2012/11-2014/1) |

2) 良好な居住環境の実現

都市における居住環境の悪化の多くは、都市基盤施設が未整備のエリアへの人口密集に起因するものであり、今後人口増加が進む開発途上国においては益々問題が深刻化することが予想される。都市化による居住環境悪化の弊害を受けやすい脆弱な貧困層へ焦点を当てた計画・制度づくりやコミュニティ活動支援等の取り組みの重要性が高まっている。

① 計画・制度づくりを通じた居住環境の改善

都市の人口集中が居住環境の悪化につながりやすい一方で、都市へ産業、人口が集中することにより、経済が成長し、人々がより高い経済状態を享受できるようになる。このように一見相反するように見える課題も、限られた都市空間を有効に活用することにより解決が可能である。これを実現するのが土地利用計画、住宅計画を含む都市計画であり、都市計画の実施を助けるのが土地区画整理をはじめとする法制度整備とその運用である。

② インフォーマルセクターへの対応

膨大な人口をかかえるスラムの改善をインフラ整備のみで解決することは困難であり、開発途上国が自力で持続的にインフォーマルセクター問題に取り組めるような制度づくり、能力強化を行う。

③ 衛生環境の改善

人々の健康リスクを高めてしまう水に関する衛生問題は、病原微生物に汚染された水の直接摂取を原因とする伝染病の予防や、生活環境改善の観点から、汚水処理が重要である。人口密度の低い地方部においてはエコロジカルサニテーション(微生物等により汚物処理を行うことで土壌・水系汚染を防ぐ処理方法。処理物は肥料として利用できる方法もある。)等の環境負荷の低い対処方法があるが、人口の密集している大都市部においては依然として集合処理による下水道が主要な解決策である。

廃棄物問題について、途上国では大都市部の廃棄物最終処分に大きな課題を抱えている。また、廃棄物処理に携わる人々が社会的弱者である場合が少なくないため、社会的背景にも配慮した改善計画が必要である。

| JICAの都市・地域開発分野の取り組み | |
|-----------------------|--|
| ① 計画・制度づくりを通じた居住環境の改善 | <ul style="list-style-type: none"> ・居住環境改善・保全を視野に入れた計画策定 ・土地区画整理事業の推進 ・都市計画・土地利用計画、開発管理ガイドラインの策定支援 <u>協力事例</u> <ul style="list-style-type: none"> - 土地区画整理システム自立的発展・普及プロジェクト(タイ、2010/7-2014/3) - モンゴル 都市開発実施能力向上プロジェクト(2010-2013) - クリチバ市における土地区画整理事業実施能力強化プロジェクト(ブラジル、2013/2-2016/1) - 課題別研修「都市開発のための土地区画整理手法」 |
| ② インフォーマルセクターへの対応 | <ul style="list-style-type: none"> ・低所得者向け住宅の技術協力 ・都市計画・土地利用計画、開発管理ガイドラインの策定支援を通じた未計画居住区対策 ・コミュニティアプローチを通じた住民活動の支援やネットワークづくり <u>協力事例</u> <ul style="list-style-type: none"> - ルサカ市未計画居住区住環境改善計画調査(ザンビア、1999/3-2001/7) - 首都圏セトルメント地域における総合コミュニティ開発プロジェクト(パプアニューギニア、2005/3-2007/3) |
| ③ 衛生環境の改善 | <ul style="list-style-type: none"> ・都市開発マスタープランにて現況、課題の整理、方向性、プロジェクトを提案 <u>協力事例</u> <ul style="list-style-type: none"> - 南スラウェン州マミナサタ広域都市圏環境配慮型都市開発促進プロジェクト(インドネシア、2009/4-2012/4) |

3) 低炭素都市の実現

都市における社会経済活動に起因するCO₂排出量は、世界全体の5割を占める等、地球規模で取り組んでいる温暖化対策は都市開発と密接な関係にある。今後一層都市化が進行する開発途上国においては、低炭素都市の実現を検討に含めることが必要である。

① 都市構造の転換

緻密なデータの収集・分析と中長期的な視野に立脚した土地利用計画、都市開発計画の策定を通じ、拡張・拡散傾向にある無秩序な都市化に歯止めをかけ、持続可能な都市活動が可能となる都市構造(いわゆる“コンパクトシティ”)への転換を促す。

② 都市公共交通の活用促進

自家用車(二輪及び四輪車)やパラトランジット(公共交通と自動車の間)に位置する交通機関(小型の乗り合いバス、トゥクトゥク等)の総称)から公

公共交通への転換を促進する。そのためには、利便性の高い交通網の整備や利用者特性を踏まえた適正料金設定、交通需要マネジメント施策(TDM: Transportation Demand Management)の導入等、ハード及びソフト両面の計画策定及び計画に基づく施策・事業の実施が有効。

③ 循環型社会の実現／省エネルギー化に向けた取り組みの促進

都市活動を支える水や電力、消費物質から生じる大量の CO₂ を削減するため、地域住民と協力しながら水資源やエネルギー、廃棄物を都市内において無駄なく利用できる循環型都市の形成を念頭においた支援が求められる。個別・単体の施策としては、住宅及び建築物等の省エネルギー対策や配電効率化、都市活動における環境配慮行動への変容を促す取り組み等がある。

④ “みどり”の保全と創出

CO₂ の吸収源としての緑地に着目し、郊外部を含む都市圏における緑地の保全と創出を推進すべく、街路樹や都市公園等のグリーンインフラを重要な社会・経済インフラとして緑地計画をマスタープランに組み込む等のアプローチが考えられる。

| JICA の都市・地域開発分野の取り組み | |
|-----------------------------------|---|
| ① 都市構造の転換 | <ul style="list-style-type: none"> ・都市開発マスタープラン策定の都市構造計画においてコンパクトシティを提案 ・都市計画、都市総合開発計画の研修 <p><u>協力事例</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - ダカール首都圏開発マスタープラン策定プロジェクト(セネガル 2014/8- 2016/2) |
| ② 都市公共交通の活用促進 | <ul style="list-style-type: none"> ・都市交通マスタープラン策定の協力 ・都市交通マスタープランや都市交通技術協力プロジェクトにおける社会実験の実施 ・有償又は無償による事業実施 ・都市交通関連の研修 <p><u>協力事例</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - プノンペン都総合交通計画プロジェクト(カンボジア、2012/3-2014/6) - 課題別研修「都市公共交通」 |
| ③ 循環型社会の実現への貢献／省エネルギー化に向けた取り組みの促進 | <ul style="list-style-type: none"> ・都市開発マスタープラン策定にて地区特性に応じて循環型都市の議論を実施 ・省エネルギー住宅に関する技術協力 <p><u>協力事例</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 住宅省エネルギー技術向上プロジェクト(中国、2007/6-2009/5) - ハノイ市 3R イニシアティブ活性化支援プロジェクト(ベトナム 2006/11-2009/11) |
| ④ “みどり”の保全と創出 | <ul style="list-style-type: none"> ・都市開発マスタープランの土地利用計画にて緑地等の保全方針を提案 |

4) 災害に強い都市の実現

日本の被災と復興の経験や教訓を活かし、災害発生時の人的・物的被害をでき

る限り減少させ、災害発生後にも都市の経済活動を損なわないための都市構造のあり方について、都市計画の策定段階から、様々なステークホルダーとの議論も含めて検討する必要がある。

① 弱者に配慮した予防・被害拡大防止の視点に立った都市形成

災害対策が十分に取られていない低所得者層居住区や建造物の密集地域における災害危険度、災害リスク等を考慮した計画を策定する。また、都市排水機能の改善、建造物の不燃化、都市施設の防災機能強化、都市防災施設の整備等を行う。

② 災害発生直後からの緊急対応と復旧・復興

地震や津波等による災害に見舞われた地域は、被災者への行政サービスの提供や生計手段の確保が困難な状況に陥る。それら課題に対応するために、復旧・復興では、災害発生直後からの緊急的な対応の実施に始まり、被災した住民のライフラインの復旧支援、さらには被災地域が被災前より災害に強くなるための中長期的な復興支援が求められる。中長期的な復興支援においては、ハザードマップ等を作成し、災害に強い土地利用やインフラ整備等のハード面、防災マップ・避難マップ等を踏まえた避難計画作り、行政と地域住民が連携した避難訓練、行政の対応能力の向上、救護体制の構築等のソフト面での支援が挙げられる。また、復旧・復興の効果が特定層に偏らず広く裨益するように留意する必要がある。

| JICAの都市・地域開発分野の取り組み | |
|----------------------------|--|
| ① 弱者に配慮した予防・被害拡大防止のための都市形成 | <ul style="list-style-type: none"> ・都市開発マスタープラン策定の協力 ・防災マップの策定協力 <p><u>協力事例</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 防災地図・情報基盤整備計画調査(ニカラグア、2003/10-2006/12) - 地震に強い住居建設技術改善プロジェクト(ニカラグア、2010/10-2013/10) |
| ② 災害発生直後からの応急対応と復旧・復興 | <ul style="list-style-type: none"> ・復旧・復興調査 ・復旧・復興支援プロジェクト <p><u>協力事例</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - ハイチ復興支援緊急プロジェクト(ハイチ、2010/6-2011/11) - 台風ヨランダ災害緊急復旧復興支援プロジェクト(フィリピン、2014/1-2016/12) - ネパール地震復旧・復興プロジェクト(ネパール、2015/6-2017/6) |

5) 良好な都市経営の実現

急速な経済成長、都市化、グローバル化に伴い社会経済情勢が複雑化する中で、都市はその課題を的確にとらえ、その都市の発展段階に応じて優先課題を見極めることが求められている。地球規模の課題から都市固有の課題まで、様々な課題や危機に対応していくための基礎として、都市の経営力は大きな役割を担っている。

① 都市の開発管理

都市開発の計画は複数の分野にわたる複雑な課題への取り組みが求められている。開発計画策定を通じ、現状分析や計画フレーム・開発戦略の作成、土地利用計画、資源配分の方策検討、計画評価といった行政の計画策定能力強化や、技術協力プロジェクトを通じて都市計画の実施や開発管理に係る実施体制を強化する。

② 財源確保と民間資本の導入

都市開発の財源確保は都市の自立発展的な成長に不可欠である。巨大なインフラ投資需要に対し、公共投資では一部しか賄えないため、民間との連携により開発事業を進める PPP スキームの適用可能性検討を都市開発マスタープランの策定に取り込む。民間による具体的な事業形成への支援のニーズが高まっており、計画策定段階からの意見交換を積極的に行い、民間ニーズを計画に反映させる。

③ 都市施設の維持管理

各セクターの計画に従い整備される都市施設は、長期間にわたって適切に維持管理していくことが求められている。そのため、施設整備の計画段階からライフサイクルコストを考慮するとともに、運営・維持管理に係る技術レベルを確認し、アセットマネジメントの観点から自立的・持続的な事業運営計画を策定すると共に必要な技術レベルの向上支援を行う。

| JICA の都市・地域開発分野の取り組み | |
|----------------------|---|
| ① 都市の開発管理 | <ul style="list-style-type: none">・都市開発能力強化の技術協力プロジェクト・都市開発マスタープラン策定の協力・都市経営に係る研修 <p><u>協力事例</u></p> <ul style="list-style-type: none">- 都市計画・開発管理にかかる人材強化プロジェクト(マラウイ、2012/11-2015/3)- 都市開発管理プロジェクト(ラオス、2013/9-2016/9)- 課題別研修「持続的な都市開発のための都市経営」 |
| ② 財源確保と民間資本の導入 | <ul style="list-style-type: none">・都市開発マスタープラン策定にてプロジェクト実現化方策として提案 |
| ③ 都市施設の維持管理 | <ul style="list-style-type: none">・都市開発マスタープラン策定にてプロジェクト実現化方策として提案・建設の品質管理強化、維持管理向上の技術協力プロジェクト <p><u>協力事例</u></p> <ul style="list-style-type: none">- 建設事業における積算管理、契約管理及び品質・安全管理能力向上プロジェクト(ベトナム、2015/4-2018/3) |

6) 紛争後の都市復興の実現

紛争後国では、紛争の間に疲弊した都市の基礎インフラの迅速な整備と社会サービスの迅速な回復が求められている。基本的な生活基盤の欠乏を脱し、紛争

再発への恐怖からの自由を実現するために、紛争後国の都市の復興支援には大きな役割が期待されている。

① 総合的な復興マスタープランの策定

紛争後国は、一般に避難民の帰還による急激な人口増加、それに伴う就業機会の不足等の課題を抱えており、破壊された、あるいはメンテナンスされずに老朽化した基礎インフラの復旧ニーズも多様な分野にわたる。このため、様々なセクターの復興ニーズを分析し、幅広く、そして包括的な支援を実現するための都市復興マスタープランを策定する。

なお、紛争後国では地形図等が失われている場合もあり、復興支援活動全体の基礎となるデータ整備から始めることもある。

② 地域住民の生活基盤の早期の復旧・復興

復興期においては、内戦により被害を受けた基幹インフラの機能を回復し、地域住民の生活を安定させることがまず必要である。被害状況の情報やニーズ分析結果に基づき、基礎的インフラの復旧支援を迅速に行う。

なお、紛争によって、地域コミュニティが破壊されたり、紛争後にも民族対立が依然として残る場合もある。インフラ等社会資本の復興を検討する際は、民族分布、コミュニティの状況に注意し、支援が偏らないような配慮が必要である。

③ 復興の牽引役となる経済インフラの復旧・復興

紛争の再発を防止するためには経済的に自立・安定することが重要である。経済活動の場である都市の機能を回復するために、基礎的な生活インフラの復旧とあわせ、経済活動に資するインフラも復旧・復興させる。

| JICAの都市・地域開発分野の取り組み | |
|-------------------------|---|
| ① 総合的な復興マスタープランの策定 | <ul style="list-style-type: none"> ・都市開発能力強化の技術協力プロジェクト ・都市開発マスタープラン策定の協力 ・復旧・復興調査、復興支援プロジェクト |
| ② 地域住民の生活基盤の早期の復旧・復興 | <p><u>協力事例</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - モンロビア都市施設復旧・復興整備マスタープラン調査(リベリア、2008/10-2010/3) |
| ③ 復興の牽引役となる経済インフラの復旧・復興 | <ul style="list-style-type: none"> - カブール首都圏開発計画推進プロジェクト(アフガニスタン、2010/5-2015/5) - ジュバ市内近郊地域緊急生活基盤整備計画調査(南スーダン、2006/1-2008/5) - 少数民族のための南東部地域総合開発計画プロジェクト(ミャンマー、2014/2-2016/11) |

(2) 地域開発分野における効果的アプローチ

1) 中長期的な開発ビジョン・成長シナリオに基づく地域開発

「地域開発」では広域にわたる面的な視点で将来の開発の方向性、将来のあるべき姿を明確にし、そのビジョンに向かって開発を進めることが重要である。中長期的な視野に立脚し、地域がどのような社会経済構造・産業・交易で持続的に発展することができるか、成長シナリオ及び具体的な全体計画を描き、それを実現するための施策を検討する。

2) 地域経済開発と投資誘致の促進

地域の人々が豊かな生活を実現するためには地域経済の活性化、発展が重要である。地域経済の活性化のためには、地域産業の活性化や新たな産業・企業家の創出、誘致が重要である。また、地方から都市部への労働力の流出が地方の活力低下の一因であることにも留意して、地域の産業や魅力の形成を図る。地域経済の活性化には、地域資源を活かした地元産業の振興も重要であるが、地域によっては、それだけで地域経済の活性化を図るには限界がある。地域経済開発を誘引するための起爆剤となる外部からの投資誘致整備と法制度整備を行う。

3) 社会インフラを含む包摂的かつ効果的なインフラ整備の実現

インフラは国や地域の経済成長を支え、富の再配分を通じて、生活の質を高め、その持続的な向上を確保するものであり、また、インフラは民間の投資を誘引する役割も果たしている。道路、橋梁、港湾、鉄道、空港、発電所、送配電設備、ガスパイプライン、電気通信施設、灌漑施設などのいわゆる広域的な大規模経済インフラは経済成長を実現するための基盤であり、貧困削減に寄与するものである。また、地域活性化の核となる新たな産業の誘致を進めるためには、個々のインフラ整備とともに、その受け皿となる産業団地等の整備促進も有効な手段である。さらに、地域経済を支えるインフラ整備に加え、地域の生活レベルの向上に寄与する上下水道、学校、医療施設、社会福祉施設などの人々の日常の生活に不可欠な社会インフラの整備も必要である。

4) 地域の経済・社会的連結性の強化と地域間格差是正の実現

グローバル化の進展、地域統合・地域経済共同体の活動の活発化、国境を越えたクロスボーダーインフラの発展、地域・国境を越えた地球環境の問題など、従来の都市や地域行政、自国の枠組みに捉われた取組だけでは解決できない地域課題が発生している。

特に、内陸部と沿岸部の地域間格差の解消、内陸部の人的資源・潜在資源の活用、沿岸部の交通ポテンシャルの活用のためには、回廊インフラと回廊沿線の産

業開発を組み合わせた回廊開発は有効なアプローチの1つと考えられる。回廊開発は、単なる沿岸部と内陸部の物流改善、回廊沿線の産業開発に捉われることなく、地域全体の発展・活性化の起爆剤、呼び水として捉え、回廊沿線以外の周辺地域にも裨益するような地域開発の視点が重要である。

5) 地域開発における実施体制・能力の強化

上記の取組を進めていくためには、地域開発に係る行政機関をはじめとする関係機関の能力強化、制度づくり、人材育成も必要である。

地域開発の計画主体としては、当該国の中央政府や地方自治体などの行政機関が主管機関になるが、多くの開発途上国では地域開発のための計画策定や実施体制が未整備なところも多く、特に、地域開発についてはその概念、範囲、責任所在が明確に定まっていない場合も多々存在する。地域開発を推進するための法制度、広域行政制度、体制の整備も重要となる。

計画策定後、どのように実施していくか、実施能力の強化も重要である。多くの開発途上国では地方分権の取組が進められているものの、財政基盤の脆弱さ、制度や実施体制の未整備などからまだまだ課題が多い。そのため、制度や財政面での支援を進めつつ、中央・地方政府の連帯強化、人材養成を念頭におき、自立的な地域開発計画策定の環境づくりを進める必要がある。

地域開発の推進のためには、域内だけでなく、関係する地域間との役割分担、競合、連携を考えていく必要がある。また、地域内でも様々なセクターが存在し、地域開発に関しては様々なセクターを横断的、総合的に捉えて進めていくことが必要で、そのために自治体連合などの横断的な組織づくり、クロスセクターの取組強化を進めていく必要がある。

地域開発に関係する行政、人、コミュニティ、事業者がそれぞれの役割のもと協働で地域開発に携わることができるような人材育成、体制づくりが重要である。人材育成に関しては、行政機関の人材拡充だけでなく、地域住民、コミュニティ、事業者の参画も視野に入れた量の拡充、多様化・高度化するニーズに対応した質の強化の両面から進めていく必要がある。

| JICAの都市・地域開発分野の取り組み | |
|--------------------------------|---|
| 1) 中長期的な開発ビジョン・成長シナリオに基づく地域開発 | <ul style="list-style-type: none"> ・地域開発マスタープランの策定の協力 ・地域振興・経済開発マスタープランの策定の協力 ・地域開発関連の研修 <p><u>協力事例</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 南部地域開発計画策定プロジェクト(チュニジア、2013/4～2015/12) - 課題別研修「国土・地域開発政策」、「地域開発計画管理」 |
| 2) 地域経済開発と投資誘致の促進 | |
| 3) 社会インフラを含む包摂的かつ効果的なインフラ整備の実現 | |
| 4) 地域の経済・社会的連結性の強化と均衡ある発展の実現 | <ul style="list-style-type: none"> ・回廊開発マスタープランの策定の協力 <p><u>協力事例</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 北部回廊物流網整備マスタープラン策定支援プロジェクト(ケニア・ウガンダ、2015/3-2016/8) - ナカラ回廊地域開発戦略策定プロジェクト(モザンビーク、2012/3～2016/1) - 西アフリカ成長リング回廊整備戦略的マスタープラン策定プロジェクト(ガーナ・コートジボアール・トーゴ、2015/6-2017/3) |
| 5) 地域開発における実施体制・能力の強化 | <ul style="list-style-type: none"> ・地域開発マスタープランによる提案及び技術協力による支援 ・行政、市民、コミュニティ、事業者の協働体制づくり支援 <p><u>協力事例</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 大アビジャン圏社会的統合促進のためのコミュニティ緊急支援プロジェクト(コートジボワール、2013/7-2016/6) - 台風ヨランダ災害緊急復旧復興支援プロジェクト(フィリピン、2014/1-2016/12) - 少数民族のための南東部地域総合開発計画プロジェクト(ミャンマー、2014/2-2016/11) - 課題別研修「地域開発計画管理」 |

＜＜ 第 3 章 J I C A の 協 力 の 方 向 性 ＞＞

「都市開発」、「地域開発」は共に解決すべき開発課題によって、その戦略及びアプローチは異なる。しかし、個別の問題群に対しての個別的アプローチだけでは、都市・地域としての根本的な問題解決、開発促進には必ずしも結び付かない。問題解決のための様々な「要素」を各課題に応じて組み合わせ、その都市や地域の実情に最も適した包括的なプログラムとして戦略及びアプローチをデザインすることが求められている。そして、その包括的プログラムのもとに各施策を効果的、効率的に進め、さらに各施策を有機的に連携させることで相乗的、複合的な効果が得られるよう、プログラム/プロジェクトの実施、管理を進めていくことが重要である。

3-1 JICA が重点とすべき取り組みと留意点

(1) JICA の都市・地域開発分野の戦略、基本方針

1) 持続可能な都市の実現

従来からのアプローチのとおり、地域や都市の発展段階、特性を踏まえ、各地域、都市に適した協力を展開する。これに加えて今後は、都市が地球環境の持続性に対し負のインパクトを与える側面を有するとの認識のもと、地球規模課題への取組を含めた、「持続可能な都市」の実現のための協力を進める。そのため、都市の持続可能性診断を、プロジェクト研究「開発途上国における持続可能な都市の形成に関する調査」(JICA, 2015)で提案された都市診断ツール「アーバン・スコープ」を活用して実施し、包括的な処方箋の作成や政策パッケージの提案を行う。また、開発による新たな災害リスクに配慮し、開発途上国の都市の総合的なマネジメント能力の強化を進める。



図：持続可能な都市の姿

2) 環境や防災への取組推進

これまでの土地利用計画等の空間計画及び都市交通等の都市インフラ開発計画を含む MP 策定支援において、パリ協定や仙台国連防災会議などの動きも踏まえ、対象都市の特性に合わせた環境や防災への取組を推進していく。

3) 格差是正と発展

地域的な格差のない都市・地域開発を推進していくためには、誰もが基礎的な社会サービスにアクセスできるよう、均衡のとれた国土・地域の発展が必要である。日本の全国総合開発計画策定から国土利用の総合的・基本的な方針を示した国土形成計画策定に至る経験を参考として、国、地域全体を俯瞰する視点から土地利用、産業やインフラ等の配置を構想する国土開発計画策定に関する支援を推進する。また、国・地域の経済活動の中心となる重要幹線(回廊)を軸に据え、持続的で強靱な地域の成長力を生み出す戦略的な地域開発(回廊開発)を推進する。具体的には、①回廊開発マスタープランの策定を通じ産業ポテンシャルの特定と長期的視点から成長シナリオを描く。さらに、②計画に沿ったインフラ施設整備、通関などの制度改善、貿易・投資促進、産業人材育成まで、ハード・ソフト両面から支援していく。

4) 地方自治体等との連携による都市開発関連法制度整備・ノウハウの活用

年々複雑化する様々な都市課題解決のためには、課題先進国としての我が国の経験は有用であり、都市開発に係る法制度、地方自治体や民間企業の技術やノウハウが活用可能。地方自治体等と連携し、途上国が自ら都市問題を解決し、かつ適切に都市の維持・発展をコントロールしていくために必要とされる能力の強化に取り組む。一方で、海外の優れたプラクティスを日本に紹介するなど、我が国にも学びのある「双方向」の協力を目指す。

5) 災害や紛争からの復興支援

世界各国で生じている災害や、紛争からの復興に関しては、我が国の大災害からの復興経験・教訓、また、JICA の平和構築・災害の分野における復興支援の経験・教訓を踏まえ、予防の観点も含め都市・地域開発分野における協力を展開する。

1) 持続可能な都市の実現

① 低炭素都市など地球環境の持続性に配慮した都市の形成と管理

開発途上国の都市問題は単にその都市の問題だけでなく、地球温暖化、地球環境にも大きな影響を及ぼしている。開発途上国の多くの都市では、実際には都市の抱える様々な問題の対応に追われ、地球環境問題などに十分配慮した都市・地域開発の取組をしている事例は少ない。都市環境の改善や都市間の競争力強化などと同様に地球環境の持続性に配慮した都市の形成と管理を進めていくことが重要である。

- 具体的な案件事例: タイ 未来型都市持続性推進プロジェクト(2015/7-)、ブラジル 持続可能な都市開発能力強化プロジェクト

② 日本の TOD (公共交通指向型都市開発) の経験を生かした公共交通と沿線都市の一体的な開発

都市中心部の鉄道駅周辺に商業施設を重点的に配置するとともに、郊外部における鉄道駅周辺やその沿線での宅地開発を進め、公共交通機関を中心とした自動車に過度に依存しない都市開発の経験を活かし、開発途上国での取組を推進する。

- 具体的な案件事例: イラン 都市公共交通改善プロジェクト(仮)

2) 環境や防災への取組推進

③ 阪神淡路大震災、東日本大震災等の我が国の経験、途上国の災害復興、戦災復興などの支援の経験などを踏まえた総合的な知見や防災機能を備えたレジリエントな都市形成

- 具体的な案件事例: ネパール地震復旧・復興プロジェクト、フィリピン 台風ヨランダ災害緊急復旧復興支援プロジェクトなど

(再掲) ① 低炭素都市など地球環境の持続性に配慮した都市の形成と管理

(再掲) ② 日本の TOD (公共交通指向型都市開発) の経験を生かした公共交通と沿線都市の一体的な開発

3) 格差是正と発展

④ 地域の持続的で強靱な成長力を生み出す戦略的な回廊開発アプローチ (ジャパンブランド)

回廊を国家あるいは地域の成長軸と位置付け、輸送機能の強化と地域開発の両輪で地域全体の経済成長を促進する回廊開発戦略策定を進める。

- 具体的な案件事例: 北部回廊物流網整備マスタープラン策定支援プロジェクト、西アフリカ成長リング戦略的マスタープラン策定プロジェクトなど

⑤ 均衡ある国土の発展に配慮した持続可能な国土計画策定

- 具体的な案件事例: ブータン 全国開発計画 2030 策定プロジェクト(仮)

4) 地方自治体等との連携による都市開発関連法制度整備・ノウハウの活用

⑥ 日本の都市開発制度、都市整備の経験・ノウハウを生かした区画整理や再開発技術の活用

用地買収方式に代わる権利変換型、かつ公平な負担と受益を実現する都市開発手法である土地区画整理事業や既成市街地の再整備(再開発)事業に係る日本の経験を活かし、開発途上国での都市開発事業の能力強化を進める。

- 具体的な案件事例: モンゴル ウランバートルマスタープラン計画・実施能力向上プロジェクト、ブラジル クリチバ市における土地区画整理実施能力強化プロジェクト、タイ 土地区画整理システム自立的発展・普及プロジェクトなど

5) 災害や紛争からの復興支援

(再掲) ③ 阪神淡路大震災、東日本大震災等の我が国の経験、途上国の災害復興、戦災復興などの支援の経験などを踏まえた総合的な知見や防災機能を備えたレジリエントな都市形成

(2) 重点的取り組み

「川上から川下に至る一貫的支援の推進によるマスタープランの『実現』」

これまで JICA では、3 つの協カスキームを駆使し、川上(総合的な都市開発・都市整備の基本計画となる都市・地域開発マスタープラン策定支援)から川下(同マスタープランの実現にむけての各インフラ整備事業の資金協力による実現、都市経営能力向上やインフラ維持管理のための人材育成をはじめとする技術協力による支援等)に至る一貫した支援を実施してきた。

このような都市開発の根幹となる開発マスタープラン策定に加え、マスタープランをもとに一貫した協力を実施してきた開発援助機関は JICA のみであり、協力を通じて醸成された日本への信頼感や日本の民間企業等が進出する際の有利な環境整備にもつながることから、今後も継続していく。

今後は、川下の「マスタープランの『実現』」を、より一層重視していく。単にインフラ整備の個別案件の実現をめざすということではなく、都市持続可能性診断等を経て、「持続可能な都市の要件」(①公平・公正、②安全・安心、③環境にやさしい、④利便性/競争力がある、⑤創造力がある(3-1 (1) 1) 持続可能な都市の実現 図: 持続可能な都市の姿 を参照))のうち、対象都市の特に取り組むべき要件と優先度を明確化した上で、その要件を満たすべく、段階を追ったインフラ整備、制度整備、都市の維持管理等、持続可能な都市づくりのためのプログラム展開を行っていく。また、マスタープランの『実現』をより担保していくため、将来都市ビジョンの策定など、計画上流部分で実施する戦略的環境アセスメント(SEA)を活用し、住民を含む多くのステークホルダーのインクルーシブな計画策定への参加を促進する。

これらを実現するため、各国における都市の多様な経験を「学び合う場」として課題別研修を戦略的に活用するとともに、地球規模課題対応国際科学技術協力プログラム(SATREPS)等から得られる新たな知見を共有する場としても活用する。また、各段階で民間企業との対話を促進し、日本の民間資金とノウハウを活用する機会を創出し、持続可能な都市の実現に結び付けていく。

「学び合う場」の事例

① 課題別研修・招聘プログラムを通じたプラットフォームづくり

- 課題別研修「持続可能な都市形成に向けた都市間連携プラットフォーム」(2016～2018)

参加者が都市と地球規模課題、持続可能な都市づくり等に関する最新の知見や取り組み・経験を学び、共に学び合う「共創」のプラットフォーム。また、都市同士がつながることによって、都市間での新たな取組の発展や新しい価値観の創造など、共に変化することで安定した関係を作り上げていく「共進化」の促進を目指す。

② アジア・アフリカ都市開発経験共有セミナー

JICA は「都市開発」をテーマとして 2011 年から毎年アジア・アフリカ経験共有セミナーを実施し、主に JICA の支援により都市開発マスタープランを策定した都市を対象に、計画策定及び計画の実行にあたっての課題について、情報共有、議論を行う場を継続的に設けている。

近年の主な論点・問題意識は、マスタープラン策定後の計画実施が進まない状況が各都市で見られることから、計画から実施促進にいかにつなげるかを継続的に取り上げ、各都市の知見を共有している。

・第1回(ダカール):2011年11月、第2回(ハノイ):2012年2月、第3回(クマシ):2012年10月、第4回(アクラ):2013年4月、第5回(アビジャン):2014年3月、第6回(モンバサ):2015年11月

(3) 持続可能な開発目標(SDGs)への対応

JICAの都市・地域開発分野の協力に係る戦略・基本方針は、SDGsのゴール11「包摂的、安全、強靱で、持続可能な都市と人間住居の構築」の達成に向けて、他のゴールへの貢献や正負の影響等も見極めつつ、以下のターゲットに貢献する。

【 1) 持続可能な都市の実現 / 2) 環境や防災への取組推進 】

- 11.3 2030年までに、包摂的かつ持続可能な都市化を促進し、すべての国々の参加型、包摂的かつ持続可能な人間居住計画・管理の能力を強化する。
- 11.2 2030年までに、脆弱な立場にある人々、女性、子ども、障害者及び高齢者のニーズに特に配慮し、公共交通機関の拡大などを通じた交通の安全性改善により、すべての人々に、安全かつ安価で容易に利用できる、持続可能な輸送システムへのアクセスを提供する。
- 11.6 2030年までに、大気の水質及び一般並びにその他の廃棄物の管理に特別な注意を払うことによるものを含め、都市の一人当たりの環境上の悪影響を軽減する。

【 3) 格差是正と発展 】

- 11.a 各国・地域規模の開発計画の強化を通じて、経済、社会、環境面における都市部、都市周辺部及び農村部間の良好なつながりを支援する。

【 4) 地方自治体等との連携による都市開発関連法制度整備・ノウハウの活用 】

- 11.1 2030年までに、すべての人々の、適切、安全かつ安価な住宅及び基本的サービスへのアクセスを確保し、スラムを改善する。
- 11.7 2030年までに、女性、子ども、高齢者及び障害者を含め、人々に安全で包摂的かつ利用が容易な緑地や公共スペースへの普遍的アクセスを提供する。

【 5) 災害や紛争からの復興支援 】

- 11.5 2030年までに、貧困層及び脆弱な立場にある人々の保護に焦点を当てながら、水関連災害などの災害による死者や被災者数を大幅に削減し、世界の国内総生産比で直接的経済損失を大幅に減らす。

3-2 今後の検討課題

都市・地域開発分野協力の重点方向は、個別案件の実施を通じて取り組み、改善を加えて質を高めることに加え、プロジェクト研究を通じて取り組みの具体的な方法論を検討し示すことに取り組む。主なテーマは以下のとおり。

(1) 都市開発マスタープランの実現性向上

マスタープランを基にした都市開発の推進のため、都市計画法制度や都市開発を担う行政、ドナーや民間企業等の取り組みを整理しつつ、JICA が策定したマスタープランの活用状況および活用における課題を整理することにより、マスタープランの実現性向上にかかる教訓を取り纏めることを目的とする。

(2) 回廊・都市開発の観点から見た国を越えた地域開発支援

中・長期的な観点あるいは広域的な観点から回廊開発マスタープランを策定するプロジェクトが南アジア、アフリカで増加しつつある中で、回廊アプローチを一層効果的な計画手法とするために既往案件から教訓を得ることを目的とする。JICA がメコン地域の東西経済回廊、南部経済回廊をはじめとする回廊において都市/地域開発マスタープラン策定やインフラ整備を国境を越えて長年支援してきた実績と、地域発展に貢献した経験を総括し、回廊アプローチを体系化(効果・有効性を検証し、回廊アプローチのコンセプト、調査方針、留意点をとりまとめる)する。成果は、回廊アプローチの質向上に活用すると共に、対外的な発信に活用して案件形成に役立てる。

(3) 都市の評価手法

プロ研「開発途上国における持続可能な都市の形成に関する調査」(2015年3月)では持続可能な都市政策立案のために「包括的な都市診断ツール」(アーバン・スコープ)を提案した。持続可能な開発目標(SDGs)、グローバル都市指標を用いた都市のパフォーマンス評価などの都市間競争、都市評価の動きを踏まえ、都市開発マスタープランでの目指すべき将来像の策定やマスタープラン策定後の適切な管理・運営のために都市の評価手法を検討していく必要がある。

以上

付録

1. 基本チェック項目
2. 主要ドナーの取組み

付録1. 基本チェック項目

都市開発実態調査などで都市の現状や問題点を把握するための代表的な項目を以下に示す。対象地域の社会条件、開発ニーズによって、調査項目は変わってくるが、ここでは一般的に考えられる項目を示す。

現況把握項目例

| | | | |
|-----------|----------------|---|--|
| 1. 社会経済状況 | 1-1. 人口 | 1) 人口 | (1)人口総数・増加数、世帯数 (2)人口増減の内訳(社会増・自然増など) (3)人口の将来見通し (4)世帯の将来見通し |
| | | 2) 人口分布 | (1)地区別人口・増減 (2)地区別人口密度 |
| | | 3) 人口構成 | (1)年齢・性別人口 (2)産業別人口 (3)流出・流入別人口(通勤・通学流動状況) |
| | 1-2. 産業 | 1)工業の状況(産業事業所数・従業員数、産業別工業出荷額) 2)商業の状況(商店街の規模・分布、商業販売額、大規模店の分布、商圈、買い物動向) 3)観光業の状況(観光施設・資源の状況、観光客数の推移) 4)農林水産業の状況(農業従事者数、主な農産物、市場) | |
| | 1-3. 市街化 | 1)市街化動向(建物の密集状況、人口集中地区、不良建築物群などの状況) 2)住宅(世帯人員、平均面積、階層(高層・中層・低層)、種別(戸建、集合住宅)) | |
| | 1-4. コミュニティの状況 | 1)住民組織などのコミュニティ活動の状況 | |
| 2. 土地利用 | 2-1. 地形条件 | 1)地形及び水系 | |
| | 2-2. 土地利用現況 | 1)用途別土地利用現況の把握(住宅、商業、工業、農業、森林、河川、道路、公共施設など) 2)(都市計画地域地区など)法規制区域 3)国公有地の現況 | |

| | | |
|-----------|----------------|--|
| 3. 自然条件 | 3-1. 歴史・風土・文化 | 1)都市形成の沿革 2)歴史的物件(史跡・名勝、天然記念物、神社・仏閣など) 3)文化財等の分布 |
| | 3-2. 自然環境 | 1)自然環境の把握、貴重な植物・生物の分布 2)災害などの発生状況の把握 |
| | 3-3. 景観 | 1)良好な景観要素 |
| 4. 交通施設 | 4-1. 道路現況 | 1)道路ネットワークの状況・整備状況 2)幅員 3)主要道路の交通量(自動車・歩行者) 4)駐車場 5)将来計画 |
| | 4-2. 公共交通等 | 1)バス交通の状況(バス路線、停留所、運行回数、利用率) 2)その他公共交通など(ミニバス、乗り合いタクシーなど) 3)鉄道路線・駅及び乗降客数 4)将来計画 5)管理運営主体 |
| 5. 公園・緑地 | 5-1. 公園・緑地 | 1)公園緑地の現況・面積 2)種別・利用率 3)将来計画 4)管理運営主体 |
| 6. 供給処理施設 | 6-1. 河川水路 | 1)現況図・延長 2)将来計画 3)管理運営主体 |
| | 6-2. 下水道 | 1)雨水設備 (整備現況・整備計画) 2)汚水設備 (整備現況・整備計画) 3)管理運営主体 |
| | 6-3. 上水道 | 1)整備状況 2)整備計画 3)管理運営主体 |
| | 6-4. ごみ処理施設その他 | 1)ごみ処理施設の現況・整備計画 2)その他の施設(電気供給施設、ガス供給施設など) |

| | | |
|-------------|---|--|
| 7. 公益公共施設 | 7-1. 教育施設 7-2. 行政サービス施設 7-3. コミュニティ施設 7-4. 消防施設 7-5. その他公共施設 (医療・福祉施設) | |
| 8. 上位関連計画 | 8-1. 国土開発計画 8-2. 州・県開発計画、地域開発計画 8-3. その他関連計画 | |
| 9. 法規制・組織体制 | 8-1. 都市計画 | 1)都市計画法 2)都市計画指定状況 3)既存の規制(土地利用規制、建築規制、開発規制など) 4)都市計画法の有無及び実効性、建築基準などの有無及び実効性 |
| | 8-2. その他開発規制 | 1)開発関連法 2)道路構造令などの技術基準の有無及び実効性 |
| | 8-3. 組織体制 | 1)都市計画・開発、開発に係る組織 2)上記組織の権限 |
| | 8-4. 住民参加の取り組み | 1)住民参加の制度の有無 2)住民参加の取り組み状況 |

付録2. 主要ドナーの取組み

1) 世界銀行(世銀)

世銀の Urban Development (都市開発) 分野におけるコミット額が、2004 年から 2008 年の間は US\$2.15 billion/年で推移していたが、2009 年から 2013 年の間は、US\$4.11 billion/年とほぼ 2 倍に達している。このことから世銀は都市開発分野を重視する傾向にあることが明らかである。

世銀の都市開発分野の目的は、“世銀の極貧困を終わらせ繁栄の共有を加速させるという政策に沿って、包摂的、レジリエント、生産的、そして住みやすい都市化のプロセスを通じて、持続的な都市/コミュニティの建設を行う”こととされ、そのために以下に示す3つの活動の柱を打ち出している。

- (1) 都市の投資、計画、統治システムの強化
- (2) 人々の住環境、インフラサービス、土地権利、住宅、街区の改善
- (3) 長期的に都市空間の改善と都市形状にインパクトのある、改善された都市計画/土地利用計画、都市管理、インフラサービス提供による都市の変質の支援

これら3つの活動の柱は以下の6つの事業系統に区分され、①技術支援、ナレッジ、分析サービス、②伝達/発信、③投資といった手段で提供されることとしている。

- (1) 都市と経済成長
- (2) 都市貧困と包摂性
- (3) 自治体のインフラとサービス
- (4) 低所得住宅と土地
- (5) 都市管理、投資、ガバナンス
- (6) 都市と都市環境

また、気候変動の都市への影響、災害リスクの緩和を含む都市のレジリエンス、低炭素計画と投資、低炭素化社会に向けたインフラ融資へのアクセス等にも力を入れることとしている。

目新しい動きとしては、Global Platform for Sustainable Cities (GPSC)という、様々な都市、開発銀行、国連機関等が参加する、ナレッジ共有のためのプラットフォームがあげられる。これは、都市の投資誘致や銀行による融資プロジェクトの形成能力強化を支援することにより、都市計画、投資、都市計画の実施にかかる統合的なアプローチの促進を狙っている。

なお、プロジェクトデータベースによれば、複数セクターの都市インフラ(上下水と道路等)をパッケージ化して1つのプロジェクトとしている事案が散見されるものの、JICAのような長期ビジョンで都市のあるべき姿の設定とその実現について、土地利用計画を含む都市計画マスタープラン策定で支援するような協力形態はほとんど認められない。土地利用計画を扱う場合でも、その対象都市の軸となる交通システム(例:BRT)のライダーシップを高めるための土地利用及び開発誘導等に留まり、法定計画である都市計画の策定支援は行われていない。

2) アジア開発銀行 (ADB)

ADBも「都市開発」の名称(テーマ)で、都市セクター援助を行っている。1960年代後半から都市開発への取り組みを開始し、約 200 のプロジェクトに約 150 億ドルの拠出を行ってきた。都市開発プロジェクトは ADB の全融資額の約 11%を占め、融資・技術援助を行ってきたプロジェクトの大部分は、給水、衛生、廃棄物処理、すなわち都市インフラに関するものであった。

都市開発分野の案件形成で留意すべきドキュメントでは、ADB の全体ビジョンである「Strategy 2020」と都市開発分野のポリシーである支援方向性を示す「Urban Operation Plan 2012-2020」がある。

「Strategy 2020」では 3 つのアジェンダとして「inclusive economic growth」「environmentally sustainable growth」「regional integration」が挙げられ ADB オペレーションにおいて強調すべきものとして、変化に向けた 5 つのドライバー「Private Sector Development」「Good Governance and Capacity Development」「Gender Equity」「Knowledge Solutions」「Partnerships」が提示されている。この Strategy 2020 においてセクターに関わらず重要な 이슈には「Livable City」「Climate Change」がある。

ADB は 2011 年 11 月に「Strategy 2020」に基づく「Urban Operational Plan 2011-2020」(UOP)の骨子を、ADB 主催の「Asian Urban Forum 2011: Financing Future Cities」の場で発表した¹。この骨子によると、UOP の中心テーマは「3E(公平、環境、経済):インクルーシブで、グリーンで、コンペティティブな都市」になる。また、この中心テーマを受け、「貧困層や社会的弱者に対する適切な生計・サービス・住宅・インフラの提供(インクルーシブな都市づくり)」「インクルーシブな成長に資する物的・経済的・制度的インフラの戦略的提供(経済の確立)」「資源利用効率の向上と気候変動への対応力を備えた都市づくり(環境改善の促進)」が、ADB の主な取り組み対象になる。

UOP(骨子)では、環境・社会問題が顕著なメガシティ(人口一千万以上の都市)への援助を継続しつつ、第二層都市(人口数百万規模の都市)を援助対象として重視するとしている。第二層都市は、大きな人口増加圧力にさらされるにも関わらず、それに対処する行政能力の不足が顕著だというのが、その理由である。

ADB の組織的特色として Regional Cooperation(地域連携)が優先事項の一つになっている。これは、ADB の組織としての強みを地域連携に活かそうとするもので、GMS や CAREC がある。たとえば GMS では GMS Corridor Town project が形成・実施されている。

上記は全体論であるが、都市開発に係る具体的な案件形成は地域・国単位で行われるのが基本であり、それは 5 年毎に作成される Country Partnership Strategy (CPS)での方針に従うことになる。よって、アラインすべきドキュメントとしては、上述の UOP と、この CPS となる。他に、都市開発で上下水事業であれば Water Operation Plan 2011-2020 に、環境改善であれば Environmental Operational Directions 2013-2020 を参照するなど、都市開発はマルチセクターとして内容に応じたポリシーに準拠することになる。

注1)UOP の作成準備は、“経済成長の中心として、多くの人を貧困から脱出させた都市は全ての人にとって重要”だが、“今日存在し、また、出現しつつある都市問題は顕著”であり、“ADB のこれまでの取り組みは必ずしも期待通りの成果を生んだと言えず、一層の協力が必要”との認識のもとに進められてきた。

3) フランス開発庁 (AFD)

・都市開発分野の支援方針

AFD も「都市開発」セクターの支援を行っている。支援戦略である「AFD and Urban Development (都市開発戦略)」として、5 つの柱「経済環境の改善と都市の魅力性向上」、「貧困削減」、「地方自治体の能力強化」、「地方分権化の推進」及び「環境保全」を挙げており、2014 年実績ベースで、「都市開発・インフラプロジェクト」は、AFD の新規承諾額の約 27% (約 2400 億円) を占めている。

・支援の特徴

AFD の「都市開発」セクターの支援の特徴としては、中央省庁ではなく、地方自治体 (市など) に対して、都市開発プロジェクト (上下水・廃棄物・電力等) の実施のための融資を行う点である。これは、都市の課題に直面し、解決、管理していくのは地方自治体であり、その能力強化をしていくことが、効率的・効果的という方針に基づくものである。

モーリタニアでも、AFD は上記方針に基づき、「ヌアクショット市及びコミューン能力強化プログラム」(2006 年-2011 年) が実施され、ヌアクショット市協議会 (CUN) に対して、①市内の道路整備 (約 21km)、②9 つのコミューンの都市開発のためのファンド設立、インフラ整備等の計約 8 億円の融資を行っている。

・AFD との連携の可能性

JICA は、ヌアクショットにおいて健全な都市空間を形成するため、2016 年 11 月より「ヌアクショット都市開発マスタープラン策定プロジェクト」を実施している。このプロジェクトの目的は、① 2040 年を目標年次とする、都市計画マスタープランにあたる SDAU (Schéma Directeur d'Aménagement Urbain) を策定すること、②パイロットプロジェクトとして、詳細計画にあたる PLU (Plan Local d'Urbanisme) を策定すること、③①及び②の活動を通じて、カウンターパートの計画策定能力を向上させることである。

他方、現時点で、AFD はヌアクショットにおいて都市開発分野の支援は行っていない。上記のとおり、過去に、第二次幹線道路の整備を支援した実績がある。道路整備に関しては、本来 SDAU 等の戦略文書における開発の方向性、道路ネットワークの計画などに従わなければならないが SDAU 不在であったため、主要幹線道路にファイナンスすることができず、第二次幹線道路への支援に限定された経緯がある。

従って、JICA により、上流部分である SDAU 及び PLU の策定を行い、長期的な都市構造、都市開発の方向性、土地利用計画等を示し、AFD により、下流部分であるインフラ整備のための資金協力が実施できないか、連携の可能性を模索している。