

開発課題に対する 効果的アプローチ

都市・地域開発

開発課題に対する効果的アプローチ

〈都市・地域開発〉



2005年10月

JICA

独立行政法人 国際協力機構
国際協力総合研修所

2005年10月

国際協力機構

ISBN4-902715-58-9

総研

J R

05-07

開発課題に対する 効果的アプローチ

都市・地域開発

2005年10月

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所

本報告書及び他の国際協力機構の調査研究報告書は、当機構ホームページにて公開しております。

URL : <http://www.jica.go.jp/>

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可無く転載できません。

発行：独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ

〒162 8433 東京都新宿区市谷本村町10 5

FAX : 03 3269 2185

E-mail: iictae@jica.go.jp

序 文

開発途上国の多様化、複雑化する開発課題に適切に対応していくために、JICAは国別・課題別の取り組みの強化を進めています。2004年からはその取り組みをさらに強化して効果的・効率的に事業を進めるために本部の組織改編を行いました。特に、課題部の設置は各部内に分野・課題ごとの知見やノウハウを蓄積し、途上国の現場への技術支援能力を高めることを意図したものです。さらに、開発課題への対応能力を高めるための具体的な取り組みとして、国別事業実施計画の作成や課題別要望調査の実施、課題別指針の作成、ナレッジ・サイトの整備などが行われていますが、開発課題や協力プログラムのとらえ方にはいまだ大きな差があるのが現状です。ある国の重要課題により適切・的確に対応した協力を計画・実施するためには、開発課題の全体像と課題に対する効果的なアプローチの基本的な理解に基づき、各々の国の事情に合わせてJICAが協力すべき部分を明らかにする必要があります。

この調査研究は、上述した課題別アプローチの強化のための取り組みの一環として行われたもので、2001年度から3フェーズにわたって行われた調査研究のフェーズ4です。これまでの3フェーズでは11の開発課題（基礎教育、HIV/AIDS対策、農村開発、中小企業振興、貧困削減、貿易・投資促進、高等教育、情報通信技術、水資源、リプロダクティブヘルス、農業・農村開発）をまとめてきました。フェーズ4では「都市・地域開発」「運輸交通」「水質汚濁」「大気汚染」の4課題を取り上げ、開発課題を体系的に整理し、達成すべき開発目標ごとの効果的なアプローチを明示するとともに、今後JICAが当該分野で協力を行ううえで重点とすべき点、実施上の留意事項に関する提言をまとめました。この調査研究の成果がJICAの課題別指針に反映され、課題別アプローチが一層強化されることにより、今後の技術協力のより有効な計画策定と実施につながっていくことを心より願っています。

本調査研究の実施及び取りまとめにあたっては、JICA職員及び国際協力専門員、ジュニア専門員、課題支援ユニット、コンサルタントからなる研究会を設置して検討を重ねてまいりました。また、報告書のドラフトに対してはJICA内外の関係者から多くのコメントをいただきました。本調査研究にご尽力いただきました関係者の皆様に、厚くお礼申し上げます。

2005年10月

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所
所長 田口 徹

開発課題に対する効果的アプローチ 都市・地域開発

目 次

序 文

調査研究概要	i
都市・地域開発 開発課題体系全体図	v

都市・地域開発に対する効果的アプローチ概観（要約）.....	ix
--------------------------------	----

第1章 都市・地域開発の概況

1 - 1 都市・地域開発の現状	1
1 - 2 都市・地域開発の定義	2
1 - 3 国際的援助動向	3
1 - 4 わが国の援助動向	5

第2章 都市・地域開発に対する効果的アプローチ

2 - 1 都市・地域開発の目的	9
2 - 1 - 1 開発戦略目標の設定	9
2 - 1 - 2 都市・地域開発に対する効果的アプローチ	10
開発戦略目標1 地域開発	10
開発戦略目標2 都市開発	22

第3章 JICAの協力の方向性

3 - 1 基本的な考え方	33
3 - 2 重点課題	36
3 - 3 協力上の留意点	37
3 - 4 今後の検討課題	38

付録1 主な協力事例	
都市・地域開発関連案件リスト（代表的な事例）	41
付録2 主要ドナーの取り組み	
2 - 1 シティ・アライアンス	49
2 - 2 アーバン・マネジメント・プログラム	52
2 - 3 世界銀行（World Bank）	54
2 - 4 国連人間居住計画（UN-HABITAT）	55
2 - 5 アジア開発銀行（ADB）	58
付録3 基本チェック項目	61
付録4 地域別の現状	
4 - 1 東南アジア	63
4 - 2 東アジア	64
4 - 3 中央アジア・コーカサス	64
4 - 4 南西アジア	64
4 - 5 中東	65
4 - 6 アフリカ	65
4 - 7 中米・カリブ地域	66
4 - 8 南米地域	66
4 - 9 大洋州地域	67
4 - 10 ヨーロッパ地域	67
付録5 効果的アプローチの活用に向けて	
参考 図A 5 - 1 効果的アプローチの体系図と開発調査の調査項目の関係図	70
参考 図A 5 - 2 タイ・バンコク市都市環境改善計画調査と効果的アプローチの関係整理	71
参考 図A 5 - 3 都市開発分野プログラム・アプローチ例	72
引用・参考文献・Webサイト	73
用語・略語解説	75

調査研究概要

1. 調査の背景・目的

本調査研究は2001年度に開始された調査研究「国別・課題別アプローチのための分析・評価手法」のフェーズ4であり、課題別アプローチの強化を通じて国別アプローチの強化を図ることを目的としている。フェーズ1から3では11の開発課題¹について課題を体系的に整理し、効果的なアプローチ方法を明示するとともに課題体系図に基づいたJICA事業のレビューを行い、その成果を「開発課題に対する効果的なアプローチ」報告書として取りまとめた。

他の課題についても同様の体系的整理を行うことへの要望が強かったことを受けて、JICA内関係部署との調整の結果、2004年度には「都市・地域開発」「運輸交通」「水質汚濁」「大気汚染」の4課題に対する体系的課題整理を行った。本報告書は、このうち「都市・地域開発」分野について取りまとめたものである。

本調査研究の成果の活用方法としては以下のことが想定されている。

- ・ JICA国別事業実施計画の開発課題マトリクスを作成・改訂する際の基礎資料とする。
- ・ プロジェクト形成調査や案件形成、プログラム策定の際の基礎資料とする。
- ・ プログラム評価や国別評価を行う際の基礎資料とする。
- ・ JICA役職員や調査団員、専門家などが相手国や他ドナーとの協議の場においてJICAの課題に対する考え方を説明する際の資料とする。
- ・ 分野課題データベースに格納し、課題に対する考え方やアプローチをJICA内で共有する。

2. 報告書構成²

報告書は3章から構成されている。第1章では開発課題への効果的なアプローチを考慮する前段としての基本的な認識を提示することを目的として課題の現状、定義、国際的援助動向、わが国の援助動向をまとめた。第2章では都市・地域開発で考える構成要素を開発課題体系図により網羅的に示し、その効果的なアプローチ及び留意すべき点、JICAにおける取り組み状況を解説している。第3章では、今後都市・地域開発の課題に取り組むうえでJICAが重点とすべき点、協力実施に際して留意すべき点をまとめている。付録では、参考資料としてJICA及び他のドナーの主要な協力事例、地域ごとの現状や案件検討に際して基本的にチェックすべき項目などを示した。

¹ 基礎教育、HIV/AIDS対策、農村開発、中小企業振興、貧困削減、貿易・投資促進、高等教育、情報通信技術、水資源、リプロダクティブヘルス、農業・農村開発。

² 調査研究の成果は課題別指針に活かすとの位置づけから、報告書の構成は今後作成される課題別指針の標準構成と整合するようにしている。

3. 開発課題体系図の見方

本調査研究では、それぞれの開発課題について下記のような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て示した³。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、方向性及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ある。

開発課題体系図（一部抜粋）

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. 地域開発	1 - 1 地域開発政策の策定	1 - 1 - 1 基礎資料の整備	地域現況の把握・分析 地形図の作成 GISデータの作成

* 「サブ目標達成手段の例」の 、 、 無印のマークはJICAの取り組み状況を表す。

： JICAの協力事業の目標として具体的な投入実績のあるもの

： JICAの協力事業のうちの一要素として入っているもの

無印： JICAの協力事業において事業実績がほとんどないもの

なお、これらのマークはあくまでJICAの取り組み状況から投入実績の目安を示すために付したものであり、無印の項目が協力内容として不適切である、という意味ではないことに留意のこと。

上図の「開発戦略目標」、「中間目標」、「中間目標のサブ目標」は各開発課題をブレイクダウンしたものである。

開発課題体系図は、開発戦略目標からサブ目標達成手段の例までを網羅した全体図を巻頭に示した。また、各開発目標の解説部（第2章）にはJICA事業における活動例を含めた形で示し、協力事業の検討にあたって具体的なイメージを持てるようにした。

なお、開発課題体系図と国別事業実施計画の関係については、対象国・地域や課題によって取り扱う範囲、規模が異なるため、個別に検討することが必要である。

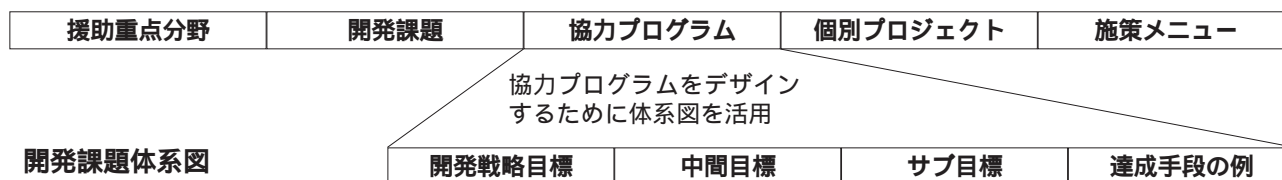
特に本課題については、他の課題とは違った整理をしていることに留意する必要がある。本課題の開発戦略目標では、大分類として「都市開発」と「地域開発」を設定し、また、中間目標についても構成要素を示しているに過ぎない（詳細は第2章2 - 1 - 1「開発戦略目標の設定」参照）。

「都市開発」、「地域開発」での開発戦略を策定するということは、そこに存在する様々な課題を包括的にプログラム化することが重要である。本課題体系図は「都市開発」及び「地域開発」を検討する際に考慮すべき一般的な課題群とその関係を示していることから、個別のプログラムを策定するときや国別事業実施計画の協力プログラム策定を行うときに参考となる。（参考事例として、付録5にプログラム・アプローチ例を掲載した。）

³ 現実には体系図のように課題を構成する因果関係は直線的ではなく、種々の要素が絡み合っている。本図は特定の切り口をもって体系化することで課題の全容を分かりやすく示すためのものである。

開発課題体系図と協力プログラムの関係

国別事業実施計画



* 本課題体系図では上述したように開発戦略目標としては大分類として「都市開発」、「地域開発」と設定しているに過ぎない。実際に協力プログラムを策定する際にはプログラム目標を単純に「都市開発」、「地域開発」と設定するのではなく、その都市や地域の特性・課題に応じてプログラム目標を設定する必要がある。

本課題体系図で示した中間目標 - サブ目標を協力プログラムの特性や課題に応じて横断的に選択し、全体バランスを踏まえてデザインすることがより良い協力プログラム形成につながる。

4. 実施体制（都市・地域開発）

本調査研究では、課題別に担当グループを結成して原稿を作成するとともに、全体研究会では他の課題のタスクの原稿の検討も行い、相互に進捗・内容を確認しつつ検討作業を進めた。また、調査研究の中間ドラフトに対しては本部内各部、在外事務所、専門家、国際協力専門員などからもコメントを得て、それらを反映させたうえで最終報告書を作成した。

タスクフォース

中村 明	社会開発部	第三グループ	グループ長（運輸交通兼）
菅野 祐一	社会開発部	第三グループ	都市・地域開発チーム兼運輸交通第二チーム チーム長（運輸交通兼）
三條 明仁	社会開発部	第三グループ	都市・地域開発チーム（運輸交通兼）
後藤 哲司	社会開発部	第三グループ	都市・地域開発チーム ジュニア専門員（運輸交通兼）
石山 行陽	社会開発部	第三グループ	都市・地域開発課題支援ユニット（運輸交通兼）
宮田 伸昭	調達部	コンサルタントグループ	コンサルタント契約第一チーム チーム長（運輸交通兼）
前川 憲治	アジア第二部	東アジアチーム	主査（運輸交通兼）（2004年10月まで）
松本 重行	無償資金協力部	業務第一グループ	水・衛生チーム

執筆協力者

小山 伸広	国際協力専門員（運輸交通兼）
保科 秀明	国際協力専門員（運輸交通兼）
鈴木 正彦	国際協力専門員
不破 雅実	社会開発部 調査役（運輸交通兼）
大木かおり	社会開発部 第三グループ 都市・地域開発課題支援ユニット
阿部 朋子	社会開発部 第三グループ 運輸交通課題支援ユニット（運輸交通兼）
城後 倫子	理事長室 秘書役チーム

氏家 陽子 アジア第一部 第一グループ フォローアップチーム ジュニア専門員
尾澤 潤一 経済開発部 技術審議役
大村 紋子 無償資金協力部 業務第一グループ 教育チーム ジュニア専門員
渡辺 泰介 国際協力総合研修所 管理グループ 管理チーム チーム長
佐々木貴代 JICA東京 業務グループ 社会開発チーム

課題別指針タスク

村上 博信 企画・調整部 企画グループ 事業企画チーム

事務局

上田 直子 国際協力総合研修所 調査研究グループ 援助手法チーム チーム長
近藤 整 国際協力総合研修所 調査研究グループ 援助手法チーム
山本 靖子 国際協力総合研修所 調査研究グループ 援助手法チーム JICE研究員

所属は2005年3月現在。

人事異動などによりタスクを離れた場合には、その時点での所属を示す。

フェーズ4の他の課題（運輸交通、水質汚濁、大気汚染）のタスクについては当該課題の報告書を参照。

都市・地域開発 開発課題体系全体図（１）

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. 地域開発	1-1 地域開発政策の策定（地域開発政策）	基礎資料の整備	地域現況の把握・分析 地形図の作成 GISデータの作成
		地域開発戦略の策定	人口・開発フレームの策定 社会経済フレームの策定 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 地域開発戦略（戦略ビジョン）の策定
	1-2 地域経済開発の促進（経済開発）	地元産業の振興	地場産業の育成・振興 地元産業・サービス業の活性化 農林水産業・工業の再活性化・振興 * 課題別指針「中小企業振興」参照 * 課題別指針「貧困削減」「2. 貧困層の収入の維持・向上」参照
		投資促進のための制度整備	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 * 課題別指針「貿易・投資促進」参照
		経済活動を支えるインフラの整備	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 * 今後、策定予定の課題別指針「産業基盤制度」との連携が必要
	1-3 地域における基礎的生活分野の改善（社会開発）	必要不可欠な社会インフラの整備	社会インフラ（上下水道、学校、医療施設など人々の日常生活に不可欠な設備・施設）の整備 地域の公的サービス拠点（保健医療、教育など）の地域ネットワークの形成 * 課題別指針「貧困削減」「3. 貧困層の基礎的生活の確保」参照
		コミュニティ・アプローチの強化	コミュニティ活動の支援・強化 地域のコミュニティ活動のネットワークづくり * 今後、策定予定の課題別指針「コミュニティ開発」との連携が必要
	1-4 地域の環境保全と防災対策の推進（環境保全と防災）	自然環境の保全と回復	森林資源の保全と回復 河川環境の保全と回復 生態環境・生物環境の保護 海岸地域の環境保全と回復 文化資源、歴史資源の保護 * 今後、策定予定の課題別指針「自然環境保全」との連携が必要
		大気汚染、水質汚濁などの生活公害、産業公害の防止	生活公害、産業公害の防止対策の推進 地域単位の廃棄物管理システムの推進 * 今後、策定予定の課題別指針「大気汚染」、「水質汚濁」、「産業廃棄物処理」との連携が必要
		防災対策の推進	自然災害に強い地域づくりの推進 * 今後、策定予定の課題別指針「災害対策（防災）」との連携が必要
	1-5 地域開発のキャパシティ・ディベロップメント	地域開発の計画策定・実施体制の強化	開発計画関連の法制度の整備 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（地理情報システム）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 * 今後、策定予定の課題別指針「民主化・ガバナンス」との連携が必要
		地方分権への対応	地方分権関連法案・制度づくり 地域開発財源制度の整備 * 今後、策定予定の課題別指針「地方分権化」との連携が必要
		地域間連携の強化	自治体連合などの横断的な組織づくり及びその強化 クロスセクターの取り組み強化
		人材の育成	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（質の強化）

都市・地域開発 開発課題体系全体図（２）

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. 都市開発	2-1 都市開発政策の策定	基礎資料の整備	都市現況の把握・分析 地形図の作成 GISデータの作成
		総合的、長期的な都市開発政策の策定	人口・開発フレームの設定 都市の開発ビジョン・開発戦略の策定 都市開発計画マスタープランの策定
		多様な都市課題への対応	環境まちづくり計画の策定 防災まちづくり計画の策定 福祉のまちづくり計画の策定 観光のまちづくり計画の策定 雇用機会の拡大のためのまちづくり計画の策定
		都市間連携の強化	都市圏自治体連合などの横断的な組織づくり及びその強化 効率的な都市運営のための都市間協力の推進
	2-2 土地利用計画の策定	適正土地利用への誘導	土地利用計画の策定 用途地域などの設定 開発許可制度の策定 土地所有制度、土地などの登記制度の策定支援 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、補助金など）
		都心部問題の防止・解消	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
		2-3 総合的都市インフラの整備	運輸・交通環境の改善
	2-3 総合的都市インフラの整備	上下水道、下水道、衛生環境の改善	上下水道・環境施設の計画・整備促進 *課題別指針「水資源」（策定中）との連携が必要
		エネルギー環境の改善	エネルギー施設の計画・整備促進 *今後、策定予定の課題別指針「エネルギー供給」との連携が必要
		情報通信環境の改善	情報通信環境の改善 *課題別指針「情報通信技術」との連携が必要
		その他都市に必要なインフラ環境の改善	その他インフラ施設の計画・整備促進 土地利用規制による都市施設整備を実現する事業手法の導入（土地区画整理事業など）
	2-4 居住環境の改善	既存市街地の居住環境改善	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、道路や公園などの基盤の整備、従前居住者の受け皿となる改良住宅の建設など） 土地利用計画、土地区画整理、地区計画、建築協定の制定 土地制度の改善・整備 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
		貧困地区居住環境の改善	土地使用権制度の策定（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）
	2-5 都市の環境保全と防災力強化	環境負荷の低減	大気汚染対策 水質汚濁対策 廃棄物対策
		（緑地・水辺などの）都市アメニティの整備促進	緑地・水辺環境の整備 景観ガイドラインの策定 公園計画・整備 歴史・文化資源の保全・活用
		都市防災力の強化	都市施設の防災構造化促進 防災センターなどの都市防災施設（消火活動、救出救命活動に必要な資機材倉庫、耐震性防火水槽、集会避難施設）の整備 災害対策（disaster management）の計画・運用支援 建物の不燃化促進

都市・地域開発 開発課題体系全体図（3）

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 - 6 都市管理能力の強化	都市開発の計画・実施体制の確立・改善	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 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） 都市開発に係る住民・民間セクター参画の推進 都市開発・土地関連の法制度の整備 （法定都市計画外の）改善型まちづくりを促進する環境整備 都市開発の財政強化
		基礎情報・資料の更新・普及	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 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
		都市開発の多様な課題に対応した人材育成・技術力育成	課題に対応する人材・非政府組織の育成 技術者・教育者・アドバイザーの育成 人的資源ネットワークの構築 高等教育制度、技術者資格制度の整備、関連施設の整備

：「サブ目標達成手段の例」がプロジェクトの目標もしくは一活動として含まれるプロジェクトがある場合
 ：「サブ目標達成手段の例」が開発調査や開発計画の一項目として含まれるプロジェクトがある場合
 無印：実績が全くない、もしくは短期専門家や企画調査員のための派遣の場合

都市・地域開発に対する効果的アプローチ概観（要約）

1．都市・地域開発

1-1 都市・地域開発の現状

2000年、全世界の総人口は61億人で、この50年間で2.4倍に増加した。

特に開発途上国では人口増加、都市化の進展の度合いが大きく、1950年に途上国では世界の都市人口の40%近くが集中していたものが、2030年には世界の都市人口の80%が途上国に集中すると予測され、今後も途上国での急激な都市化が進むと考えられる。

急激な都市化の進展に対して、適切な土地利用、都市基盤整備、都市施設整備が追いつかず、都市の住環境の悪化、交通混雑、治安の悪化、スクオッター/スラムの発生などの様々な問題を引き起こしている。大都市は国土・地域の中心核としての役割も担っていることから、これらの都市問題発生により、都市機能の麻痺や都市サービスの低下が起こり、さらに地域社会や国家の経済・産業の発展の停滞につながる事態も危惧される。つまり、都市の問題がより広い範囲に拡大し、都市の周辺地域を含む地域全体や全国の問題に発展する恐れもある。

都市の周辺地域や地方部での地域経済の衰退、社会基盤整備の遅れが都市部に悪影響を及ぼす恐れもある。停滞する地方部の現状を放置すれば、地方の停滞が一層深刻化するとともに環境悪化などを引き起こしたり、地方の停滞が全国レベルの活力低下につながる事態も考えられる。

都市部と地方部はそれぞれ独立して存在しているわけではなく、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おり、都市部と地方部の問題を相互に関連づけて、地域の視点で問題を解決していくことが必要である。

そのため都市と地方部の問題をそれぞれ単独に捉えるのではなく、それぞれを含んだ範囲、つまり、地域という枠組みで複合的、包括的に理解し、問題解決のアプローチを考えていくことが必要である。

1-2 都市・地域開発の定義

都市・地域では様々な都市・地域問題が発生しているが、地域ニーズが多様化するなかで個別的な問題解決型の協力では対応しきれないものも多い。それらの問題に対しては、都市・地域といったある特定の範囲で面的に捉え、対応していく必要がある。

都市及び地域は伝統・文化・宗教・人種構成など様々な面で多様であり、対象とする都市及び地域の特性を重視して協力を考えていくことが必要である。

都市・地域開発の目的は、究極的には「より豊かな生活環境の創出」であり、他の開発課題と比較した場合、経済・社会・環境・制度など幅広い領域を含むクロスセクターのアプローチが求められる、行政（中央/地方）、民間事業者、住民、NGOなどの多様なステークホルダーが存在する、という点に着目してそれぞれの役割に合った都市・地域開発を進めていくことが重要である。

このように、都市・地域開発は個別の施設整備で問題の解決を図るのではなく、都市・地域に存在する様々な事象を都市・地域といったある特定の範囲で面的に捉え、総合的なアプローチにより経済的・社会的開発を図ることで、都市・地域住民の生活水準の向上、安全を確保し、ひいてはその周辺地域及び国全体を発展させることを目指すことが求められる。

1-3 国際的援助動向

途上国の都市化が加速し、都市問題が一層深刻化する状況のなか、1970年代以降国連が中心となり、国際的な開発戦略目標が設定されてきた。都市・地域開発に関する重要な国際的会議及び宣言は以下の

とおりである。

- 第2回国連人間居住会議 (Habitat) (1996年)
- ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals) (2000年)
- 持続可能な開発に関する世界サミット (2002年)
- (World Summit on Sustainable Development: WSSD)
- シティ・アライアンス (Cities Alliance) によるCDSとCWS (1999年)

1 - 4 わが国の援助動向

2005年、日本国政府は「政府開発援助に関する中期政策」を発表した。このなかでは、まず、「人間の安全保障」の視点について言及している。そして、「貧困削減」、「持続的成長」、「地球的規模の問題への取り組み」、「平和の構築」などを重点課題として示し、最後に「効率的、効果的な援助の実施に向けた方策」を掲げている。重点課題のアプローチ及び具体的取り組みのなかで、特に都市・地域開発分野に関連する項目として以下に言及している。

- ・「貧困削減のためのアプローチ及び具体的取り組み」：基礎的社会サービスの拡充、
均衡のとれた発展
- ・「持続的成長のアプローチ及び具体的取り組み」：経済社会基盤の整備、政策立案・制度整備
- ・「平和構築」：紛争後の復興支援、中長期的な開発支援、一貫性のある支援、
政府に対する支援と地域社会に対する支援の組み合わせ

2 . 都市・地域開発に対する効果的アプローチ

2 - 1 開発目標

「都市開発」と「地域開発」とではアプローチが異なるという基本認識の下、本報告書においては、それぞれに分けて取り扱うこととする。また、開発対象範囲の広さに着目し、まず「地域開発」を取り上げ、続いて「都市開発」について述べることとする。

「地域開発」及び「都市開発」は、多面的で複合的な課題に取り組むため、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、最適で包括的なアプローチとして整えることが求められている。

従って、本課題別指針の開発課題体系図では、「地域開発」及び「都市開発」そのものを「開発戦略目標」(領域)として設定し、同目標を達成するために考えうるアプローチ群を構成要素として「中間目標」以下に分解して、ツリー状に整理することとする。

2 - 2 都市・地域開発に対する効果的アプローチ

開発戦略目標 1 地域開発

本報告書で取り扱う「地域開発」に対する効果的なアプローチの狙いどころとしては、的確に課題を捉え、複合的に絡み合った問題を解きほぐすことによって、中長期的な視野に立脚した地域発展のシナリオ及び具体的な全体計画を描き、それを担保する体制を築くことにある。

従って、「地域開発」を構成する「要素」としては大きく次の3つが挙げられる。

- 開発シナリオの策定
- シナリオを具体化した「全体計画」の策定
- 全体計画を実施する体制の構築・強化

さらに「全体計画」については、開発の段階・深度・ニーズに応じて次の3つに分ける。

- 開発をより促進あるいは波及させることを目標とする地域経済の発展とその活性化をメインに据えた「経済開発」
- 開発に向けて地域発展の基盤を固めることを目標とする、基礎インフラ整備などをメインに据えた「社会開発」
- 開発に伴い生じる環境への負荷を最小限にとどめると地域の安全確保を目標とする、自然環境保全などをメインに据えた「環境保全・防災」

以上より、「要素」としての「中間目標」としては次の(1)～(5)が設定される。

(1) 地域開発政策の策定

「地域開発」では、より広範かつ面的な視点で将来の開発のシナリオ、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。

(2) 地域経済開発の促進（経済開発）

地域の人々の豊かな生活を実現するためには、地域経済の活性化と発展が重要である。

(3) 基礎的生活分野の改善（社会開発）

開発途上国の様々なプロジェクトや事業などでは、現在発生している問題や課題に対して、地域経済の活性化と同時に、貧困層の生活改善を含む基礎的生活分野の改善による地域の人々の生活レベルの底上げも重要である。

(4) 地域の環境保全と防災対策の推進（環境保全・防災対策）

「地域開発」では自然環境と調和した開発を進めること、また、地域の環境保全、回復、さらには防災機能の強化も重要である。

(5) 地域開発のキャパシティ・ディベロップメント（実施体制の構築・強化）

上記の各目標を実行していくためには、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、地域開発を推進していくための制度づくり、人材育成も必要である。

開発戦略目標 2 都市開発

地域開発が地域振興、地域格差の是正を目標にするという特徴があるのに対し、都市開発は都市に内包する様々な開発要素を適切にコントロールするという視点に重点をおくことが必要である。

都市開発における最大の課題は「集中し拡大する都市域（都市圏）を適切に管理し、より健全な生活環境を維持・回復・創出する」ことで、その「要素」は大きく以下に分けられる。

- 都市開発政策・開発計画の策定
- 都市開発政策・計画の実効化

さらに、「政策・計画の実効化」については、都市開発の構成及びそれを執行する要素として、次の5つに分ける。

- 健全な都市空間を目指した「土地利用計画の策定」
- 都市の発展と生活水準向上のための「都市インフラの整備」
- 健全な生活空間のための「居住環境の改善」

- 都市の安全性と持続的発展のための「都市の環境保全と防災力強化」
- 持続的な都市マネジメントのための「能力強化」

以上より「要素」としての「中間目標」としては次の(1)～(6)が設定される。

(1) 都市開発政策の策定

都市開発においては、クロスセクターの取り組みが必要とされる都市問題を、行政(中央/地方)、民間、住民、NGOなどの多様なステークホルダーの間で、コンセンサスを形成しながら解決していくことが求められている。「都市開発政策の策定」は、多様なステークホルダー間における基本的なコンセンサス形成の結果を示すものとして重要である。

(2) 土地利用計画の策定

都市においては多種多様な要素が“集中する”という状況を考えると、それぞれの要素が適切に配置されるような管理が必要である。健全な都市空間の形成のために、土地利用規制・誘導は、都市計画における最も基本的かつ重要性の高い要素である。

(3) 総合的なインフラの整備

都市に生活する人々が健全かつ安全な生活を送り、効率的な経済活動を行うため基盤としてインフラの整備が必要不可欠である。都市インフラは長期にわたって都市空間を構成するものであり、都市全体の中長期的な開発戦略に整合した施設整備を進めることが重要である。

(4) 居住環境の改善

居住環境は人間の生活にとって基本的なニーズ(BHN)の一つである。特に市街地においては高密度な人口集中が起きているため、必要なインフラや住居を供給したり、低所得層の居住地区に見られる劣悪な居住環境(スラム)を貧困対策の視点から改善していくことが重要である。

(5) 都市の環境保全と防災力強化

都市の持続性を確保し、都市環境の質の向上を図るために、先進国では「環境共生都市(エコシティ)」などにより、環境負荷の軽減などによる環境の質の向上を目指す考え方が提唱されている。また、都市住民の健康と安全を守るといった基本的な観点から、公害対策や防災力の強化を目標とすることは重要である。

(6) 都市開発管理能力の強化

都市開発の里程碑として策定した開発政策を実効的にするために、それら政策を都市の変化に応じて適切に運用されることは重要である。

住民を含む都市計画・都市開発関係者の能力・オーナーシップが向上し、組織レベルを超えた制度・仕組みが整備され、それらが総体として発揮されることが重要である。

3. JICAの協力の方向性

3-1 基本的な考え方

都市・地域開発課題の重点課題を考えるうえでは、JICAの基本方針を踏まえ、「人間の安全保障の視

点を踏まえた都市・地域開発の推進」、「投入のベストミックスの推進」、「他の国際協力との協調・連携の推進」、「将来像を具現化するためのシナリオづくり」を基本的な考え方において協力の枠組みを形成する必要がある。

3 - 2 重点課題

(1) 総合・包括的なアプローチ

都市・地域開発においては総合・包括的なアプローチを進めることが重要である。総合・包括的アプローチとして以下のものがある。

「対象地域のニーズや課題に応じた構成要素の総合による包括的なアプローチ」

体系図で示した中間目標を構成要素として効果的に組み合わせ、最適で包括的なアプローチをとることが重要である。

「都市開発と地域開発を総合するアプローチ」

都市を含む広い地域を見据え、総合的な視点で都市開発・地域開発を考えていく必要がある。また、都市部と地方部の関係に留意して開発を考えていく必要がある。

「トレードオフ関係にある諸要素のバランスに配慮した総合的アプローチ」

開発や環境、経済発展や貧困など様々な要素を配慮しながらバランスを適切に維持しつつ発展を促進する視点が必要である。

(2) キャパシティ・ディベロップメントの重視

効果（成果）重視の観点から、都市開発、地域開発ともに「キャパシティ・ディベロップメント」を重視することが必要である。また、開発計画の立案のあとの社会情勢やニーズの変化に柔軟に対応できる都市・地域社会システムづくりも重要である。

(3) 地域開発アプローチにおける重点事項

地域開発では地域間格差の是正を目指し、「経済開発」、「社会開発」、「環境保全」間のバランスを重視しながら地域開発を推進するとともに、地域住民を中心ににおいた地域発展を目指すことが重要である。

(4) 都市開発アプローチにおける重点事項

都市開発では都市への負のインパクトの抑制を目指し、「土地利用の誘導・規制」、「都市インフラの整備」、「居住環境の改善」、「環境保全と防災」のバランスを重視しながら都市開発を推進することが重要である。また、都市開発では住宅や都市公共サービスなど都市特有の個別課題も存在し、それらの個別要請の協力にも対応することが重要である。

3 - 3 今後の検討課題

都市・地域開発分野におけるJICAの取り組みの成果を高め、より効果的、効率的に事業を進めるために、都市・地域開発課題タスクとして以下の検討課題が存在する。

(1) 課題体系と重点事項の継続的検討

案件のモニタリングや案件終了後の成果を検証し、課題体系図の更新・改善を継続することが必要である。

(2) 人間の安全保障の視点を踏まえたさらなる協力のあり方検討

人間の安全保障の視点をどのように協力に組み入れていくかの検討とともに、わが国が有している復興支援などの経験・知識・技術をより有効に活用できるような方法の検討が必要である。

(3) キャパシティ・ディベロップメントの検討

国際機関・ドナー諸国の事例研究を含め、制度能力強化・人材育成の効果的・効率的な手法を検討することが必要である。

(4) 参加型アプローチ手法の検討

地域が主体的に開発に取り組んでいくためには多様なステークホルダーによる参加型アプローチが重要な役割を担っていることから、その効果的・効率的な進め方を検討することが必要である。

(5) 望ましいインプットの検討

協力形態の多様化が進むなかで、その変化に応じた適正なインプットのあり方と成果の評価手法を検討することが必要である。