
第1章 都市・地域開発の概況

1 - 1 都市・地域開発の現状

(1) 都市化の進展

全世界の2000年の総人口は61億人で、この50年間で2.4倍に増加している。また、都市化率（都市に居住する人口が総人口に占める割合）も1950年29.7%から2000年47.0%と17.3ポイント増加している。これは世界の人口の半分近くが都市に居住していることを意味している。国連の都市人口推計によると、2030年には世界の都市化率は約60%¹になると予測されている。

途上国での急激な都市化の進展

特に開発途上国での人口増加、都市化の進展の度合いが大きく、1950年には世界の都市人口の40%近くが途上国に集中し、2030年にはその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は継続すると考えられる。

都市化の進展の主な要因としては、都市人口の自然増、農村から都市への人口移動、農村の都市化などが挙げられる。都市化そのものは正と負の両方の効果を併せ持つもので、それらは都市の成熟度、経済社会状況、社会基盤の整備状況、自然条件などにより左右される。

先進国は都市の発展が国全体の発展につながった経験をもち、また、都市化の経験をもとに地方が魅力ある拠点づくりに熱心に取り組むようになった例も多数存在する。

急激な都市化による様々な都市問題の発生

(2) 都市・地域問題の発生

しかし、一方で急激な都市化の進展は、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・サービスの低下・麻痺を誘発し、さらに地域社会、国家の経済・産業の発展の停滞につながる事態も生じている。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レベルの問題にまで発展するケースも存在している。

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

¹ 加藤（2001）p. 31

都心部での「集中と拡大」と地方部での「流出と停滞」は密接に関係

市部に悪影響を及ぼすケースもある。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す事態も発生している。さらに、地方の停滞が全国レベルに拡大する恐れもある。

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も必要である。

このように、都市部と地方部はそれぞれが独立して存在しているわけではなく、相互に関係、影響を及ぼしている。そのため都市の問題、地方部の問題をそれぞれ単独の事象として捉えるのではなく、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、包括的に問題解決のアプローチを考えていくことが必要である。

また、近年、多くの開発途上国でより地域の問題やニーズに対応するため地方分権化を推進しており、地域間の均衡ある発展に向けた開発に取り組んでいくことが重要である。

以上のことから、本報告書では都市・地域開発を一つの課題として取り上げ、そのための協力のあり方を考えていくこととする。

1 - 2 都市・地域開発の定義

(1) 都市、地域とは

国、社会によって都市・地域の定義、解釈は様々であるが、ある特定の場所・領域を示す範囲と考えることができ、特に、都市については「人間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」として捉えることができる。また、地域という用語については都市部との対比による農村（漁村、山村含む）を指す定義も存在するが、JICAの『開発課題に対する効果的アプローチ 農業・農村開発』において既に「農村」の定義²が存在し、かつ農村開発の協力のあり方を既に示していることから、本報告書では「地域とは、都市や農村などを含む広いエリア」と捉えることとする。

(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、それらの問題は様々な事象が複雑かつ相互に影響し合っている。また、地域ニーズが多様化するなかで個々の問題解決型の協力では対応しきれないものも多く存在しており、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

² 国際協力機構 国際協力総合研修所（2004）p. 5

困で面的に捉え、対応していく必要がある。

また、途上国におけ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個別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「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必要であり、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点に着目して進めていくことが重要である。

また、開発援助においては人々を中心に据えることが重要で、都市・地域開発の受益者はその都市・地域の住民であり、また、開発を進めることにより正の影響を受ける周辺の人々も含まれる。

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、人々の潜在的能力を発揮させ、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ものと考えられる。

1 - 3 国際的援助動向

(1) 国際的宣言

途上国の都市化が加速され、都市問題が一層深刻化する状況のなか、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。

1) 第2回国連人間居住会議³ (Habitat)

この会議は1996年6月にトルコ・イスタンブールで開催され、都市を中心とする人間居住についての課題・政策・取り組みを含む包括的な宣言である“Habitat Agenda”が採択された。その目標は「持続的発展を可能とする人間居住の将来像を示し、すべての人が人間としての威厳を保ち、健康・安全・幸福で、希望に満ちた生活を送ることができるような住居を世界と共に造り上げること」としている。さらに2001年6月にはそのレビュー会合がニューヨークにて開催され、Habitat以降、

³ 1976年、第1回国連人間居住会議がバンクーバーで開催された。その2年後に、国連総会に基づき国連人間居住センター（2002年より国連人間居住計画（UN-HABITAT）に改組）がケニアのナイロビに設立され、都市化と居住の問題への取り組みが行われてきた。

都市化が進み、貧困が課題となるなかで、“Habitat Agenda”の重要性が再確認された。さらに、そのレビューを継続することが決定された。

2) ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs)

2000年9月、ニューヨークにおいて、国連加盟国代表は、21世紀の国際社会の目標を示し、国連ミレニアム宣言を採択した。2015年までに達成すべき8つの目標が提示されたが、そのうち、目標7として「環境の持続可能性の確保」が示され、さらにターゲット11では「2020年までに最低1億人のスラム居住者の生活を大幅に改善する」としている。

3) 持続可能な開発に関する世界サミット

(The World Summit on Sustainable Development: WSSD)

WSSDは、2002年8～9月、南アフリカ共和国ヨハネスブルグで開催された。本会議において「環境と開発を両立させるため、限りある資源を効率的かつ公平に共有することを目的とし、大都市問題への取り組みを強化する」とするヨハネスブルグ宣言が採択された。

(2) 国際的プログラム

こうした国際的宣言に基づき、国連をはじめ各ドナーは都市・地域開発関連で多くのプログラムを提供している。そのうち、代表的プログラムは以下の通りである。

1) シティ・アライアンス (Cities Alliance)⁴によるCDSとCWS

UN-HABITAT、世界銀行などが中心となり1999年に設立されたシティ・アライアンス (Cities Alliance) は、会議・ワークショップ・調査からなる知識普及活動である。各都市と開発パートナー国との連帯により、都市貧困層の生活環境の改善と、環境的に健全な都市の社会経済活力の増進を目指し、過去4年間で25カ国80都市をサポートしてきた。

シティ・アライアンスは2つの戦略を提示しているが、そのうちCDS (City Development Strategies) は地方政府の活動を指導・支援することによって行政の技術・能力・意識の向上を図るアプローチであり、都市ガバナンス・マネジメントの改善、経済成長・雇用の拡大・投資の増大、貧困削減を目的としている。また、CWS (Cities without Slum) では「2020年までに少なくとも1億人のスラム居住者の生活改善を図る」というミレニアム開発目標に基づき、スラム・アップグレード・アクシ

⁴ Cities Alliance Webサイト参照。

ョン・プランを策定し、スラム改善に取り組んでいる。

2) アーバン・マネジメント・プログラム (UMP)⁵

UN-HABITAT、国連開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP)、世界銀行によって1986年に設立された都市セクターにおける国際的技術支援プログラムである。重要分野を都市貧困削減、都市環境管理、参加型都市統治とし、政策・行動計画の策定を支援している。58カ国140都市をカバーするネットワークを有し、参加者に対して、都市マネジメントに関する国際会議や情報共有の場を提供している。

1 - 4 わが国の援助動向

(1) わが国の援助方針

わが国の援助は「政府開発援助大綱 (旧ODA大綱)」(1992)、「政府開発援助に関する中期政策」(1999)、「政府開発援助大綱 (新ODA大綱)」(2003)に基づいて行われてきた。これらのなかでは、特に「都市・地域開発分野」での援助の方向性について明示はなされていないが、2003年の「新ODA大綱」⁶では、その重点課題として、貧困削減、持続的成長、地球規模の問題への取り組み、平和構築が掲げられた。

2005年には新たに「政府開発援助に関する中期政策」⁷が発表された。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」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

⁵ UMP Webサイト参照。

⁶ 「新ODA大綱」(2003年8月)では「(1) 開発途上国の自助努力支援」、「(2) 人間の安全保障の視点」、「(3) 公平性の確保」、「(4) 我が国の経験と知見の活用」、「(5) 国際社会における協調と連携」を基本方針として掲げている。外務省「ODA大綱」Webサイト参照。

⁷ 外務省「政府開発援助 (ODA) 中期政策」Webサイト参照。

(2) JICAの援助動向

わが国のこうした方針に基づいて、JICAは国際協力を行ってきたが、その内容は、技術協力プロジェクト、開発調査、技術研修が主体であり、都市・地域開発分野における技術協力もこれらの枠組みのなかで実施されてきた。

1) 技術協力プロジェクト

JICAでは、1993～2003年度に616件の技術協力プロジェクトが実施されており、そのうち、都市・地域開発に該当すると考えられる案件は11件(1.8%)と低い割合である。また、そのなかで最も多いのは地域総合開発計画の7件である。

地域別ではアジアの7件が最も多く、次いでアフリカの5件となっている。さらに、国別ではインドネシアの3件、ケニアの3件が多い。

2) 開発調査

1980～2003年度には1,976件の調査が実施されたが、このうち都市・地域開発に該当すると考えられる案件は125件⁸(6.3%)となっている。また都市・地域開発と関連が深いと思われる開発調査案件は598件あり、そのうち道路が141件、港湾が98件ある。都市・地域開発分野では測量・地図(34%)が最も多く、次いで総合地域開発計画(31.2%)が続いている。調査種類については、測量・地図はすべて基礎調査であり、総合地域開発計画ではマスタープラン(M/P)が大半を占めている。

地域別にみると、アジアが最も多く、全体の50%を占め、次いでアフリカ(17%)、中南米(17%)が続いている。国別ではインドネシアで14件、タイ11件、フィリピン11件などとなっている。

3) 技術研修事業

1988～2003年度には21,963件の技術研修事業が行われてきたが、そのうち都市・地域開発分野の占める割合は4.9%で、1,087件の研修事業が行われている。分野別では総合地域開発計画(23.7%)が最も多く、次いで社会基盤一般(20.1%)となっている。

⁸ JICAの過去の開発調査においては「都市・地域開発」の定義が明確になされていなかったため、ここでは「開発計画一般」、「総合地域開発」、「公益事業一般」、「社会基盤一般」、「都市計画・土地造成」、「建築・住宅」、「測量・地図」として登録されているなかから、「1-2 都市・地域開発の定義」(p.2)に従って案件を抽出した。

4) 無償資金協力

1999～2003年度の案件のなかで、特に都市・地域開発分野は存在しないが、都市・地域開発に関連をもつ案件として、道路（120件）、上水道（107件）などが挙げられる。