
第3章 JICAの協力の方向性

3 - 1 基本的な考え方

国際援助動向及びJICAの基本方針を踏まえて、都市・地域開発課題におけるJICAの重点課題を定める。

特に、都市・地域開発課題を考えるうえでは「人間の安全保障」、「効果・効率性と迅速性」に着目していく必要がある。

(1) 人間の安全保障の視点を踏まえた都市・地域開発の推進

JICAでは「人間の安全保障」の概念を体現するような事業を具体的に実践するため、その視点²⁹を踏まえた援助を目指すべきであると考えている。

都市・地域開発を進めていくうえにおいても、この視点到留意することが重要である。都市・地域開発では総合的なアプローチにより経済的・社会的開発を進めることを目的としており、また、地域ニーズや社会ニーズに応じて開発の方向性を定めることが重要である。「現場主義」により途上国の人々のニーズに立脚し、人間の安全保障に留意しながら都市・地域開発を進めることが重要である。

Box 3 - 1 「人間の安全保障」の視点からの都市・地域開発アプローチ例

「ボスニア・ヘルツェゴビナ国エコツーリズムと持続可能な地域づくりのための開発計画調査」(2003年11月～2005年3月予定)では、「開発援助によって対立を助長しない配慮」として、地域バランス、民族バランスを考慮して対象エリアを定めた。また、パイロット・プロジェクト、ワークショップを通じて今まで交流がなかったローカルレベルでの民族間の対話、共同作業を進めることができた。

²⁹ JICA「人間の安全保障」Webサイト参照。

Box 3 - 2 「人間の安全保障」の視点からの都市・地域開発 アプローチ例

2004年12月に発生したスマトラ沖地震・インド洋津波災害では多くの住民が被災し、その支援が急務の課題である。被災者支援のうち住民の再定住支援においては、被災者のリスクを回避、軽減しながら再定住へ導くために以下のステップが想定される。

初期段階：被災地から避難所に移っての生活再建段階 交渉段階：行政の計画する移転計画、再定住計画と住民間の調整段階 再定住計画の策定 市街地の再生整備

被災住民支援は被災者の巡るステップをモニターしながら支援することが重要である。また、具体的な支援メニューとしては「現地NGOを介しての支援」、「緊急開発調査」、「わが国NGOとの連携」などが考えられる。

「緊急開発調査」で出来る支援は行政が行う範囲である住民移転計画、再定住地の整備、公共施設の復旧、インフラの中でも上下水道や生活道路など住民の生活・職業に密着したものの整備、漁業支援などの計画を早期に実現するための計画である。

投入のベストミックスにより効果を高める

(2) 投入のベストミックスの推進

都市・地域開発のJICAの援助動向をみると開発調査が大半を占めている。開発調査では開発計画の策定を一つの目的としているが、開発計画を策定しても、その実施能力に問題がある途上国も少なくない。そのためには開発計画の策定と併せて実施能力の強化を進めること、相手の実施能力を見極めたうえでの開発計画の提案や開発調査、技術協力プロジェクト、フォローアップ協力など多様な協力スキーム・資源を動員して具体的な「効果（成果）」の実現を目指すことが重要である。また投入のベストミックスを図るためには、個別のプロジェクトで枠組みを考えるだけでなく、プログラム化を視野に入れた協力の枠組みづくりが重要である。

(3) 他の国際協力との協調・連携の推進

協調・連携により効率性を高める

限られた資源（リソース）を有効かつ効率的に動員し、効果的な都市・地域開発を進めるためには国際的イニシアティブならびに国際機関・ドナー諸国により実施されている国際協力との協調・連携を推進することが重要である。

また、JICAにおいても様々な分野で協力が行われていることから、JICA内での協調・連携を進めていくことも協力の効果（成果）を高め、効率性を向上させることにつながる。さらに、JICA内においてプログラム化を進め、効率性・効果を高めることも重要である。

Box 3 - 3 連携・協調方策例

他国際機関・援助機関との連携・協調方策として以下が挙げられる。

- ・ 国際機関（世銀、GTZ、AFD、UNDP、UN-HABITATなど）との情報交流強化
- ・ 国内都市自治体との交流強化
- ・ 国際地方自治体連合（International Union of Local Authorities: IULA）や専門機関との情報交流強化
- ・ “Cities Alliance” による “CDS” など都市開発における国際的な協力枠組みとの密接な連携
- ・ アジア・シビル・ミニマム会議の定期的開催*

*アジア・シビル・ミニマム会議とは、域内各国の大都市が共通の行政サービス目標を定め、目標達成のために各国が中長期計画を立案するための会議のこと

(4) 将来像を具現化するためのシナリオづくり

短期計画、パイロット・プロジェクトにより迅速性を高める

地域ニーズ、社会情勢に応じて様々なステージで計画策定を考えていく必要がある。長期の視点で適切に開発ニーズを把握し、開発方針を策定することが必要であるが、迅速な成果を求めるうえでは具体化のための実効性の高い短期計画の策定も重要であり、短中長期と展開し、将来像を具現化するためのシナリオづくり（戦略）が重要である。

また、開発調査にパイロット・プロジェクトなどを組み入れ、調査段階からその現実可能性を検証するなど、調査後の迅速な事業の実現につなげる工夫も必要である。

3 - 2 重点課題

(1) 総合・包括的なアプローチ

1) 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

総合・包括的アプローチ
の推進

都市・地域開発においては原則としてすべての中間目標が重要であり、被援助国のオーナーシップと協力ニーズの熟度を十分に把握したうえで、第2章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。

2) 都市開発と地域開発を総合するアプローチ

都市問題を都市内だけの問題として解決を図るには限界があり、都市を含む広い地域を見据えた適切な地域計画、国土計画のもとで総合的な視点から都市開発・地域開発を考えていく必要がある。都市部での人口の急増による居住環境の悪化やインフラ整備の遅れは、地方部からの人口流入が大きな要因を占めており、都市部だけでなく、都市周辺部も含めた地域の視点で開発を考えていく必要がある。

3) 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

都市開発、地域開発計画においては、内在する様々な要素がそれぞれ複雑に関係し合っている。また、開発と環境、経済発展と貧困など、相互にトレードオフの関係がある場合もあり、こうした点に配慮しながら、バランスを適切に維持しつつ発展を促進する計画策定の視点が必要である。

(2) キャパシティ・ディベロップメントの重視

・キャパシティ・ディベ
ロップメント
・都市・地域社会システ
ムづくり

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」を重視する必要がある。この対象としては、実施機関である行政機関だけでなく、地域社会組織、コミュニティも含む地域全体のキャパシティ・ディベロップメントを図ることが重要である。また、開発計画の立案の後、社会情勢やニーズの変化に応じて柔軟に対応していくことができる都市・地域社会システムづくりも重要であり、キャパシティ・ディベロップメントにはこの項目も含めることとする。

Box 3 - 4 キャパシティ・ディベロップメントのメニュー例

キャパシティ・ディベロップメントの協力メニュー例を以下に示す。
 中央省庁間のクロスセクター連携強化
 地方分権化における中央と地方の役割の明確化及び責任・権限強化
 地方自治体の能力強化と人材育成
 NGO、コミュニティ・リーダーなどの人材育成 など

地域開発の主たる狙い：
 地域間格差の是正

(3) 地域開発アプローチにおける重点事項

地域開発の主たる狙いは、開発の遅れた地域の振興を図ることによって全国的な地域間格差の是正を目指すことであり、「経済開発」、「社会開発」、「環境保全」の間のバランスを重視する必要がある。一方、地域開発においては全国的な地域格差の解消だけでなく、地域住民の視点も踏まえたバランスのある地域発展を目指すことも重要であり、両者の視点を踏まえながら進めていく必要がある。

都市開発の主たる狙い：
 負のインパクトの抑制

(4) 都市開発アプローチにおける重点事項

都市開発の主たる狙いは、都市という限られた地域への集中と都市域の拡大による経済効率の低下、サービスの低下、都市環境の悪化などの負のインパクトの抑制を目指すことであり、「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推進することが必要である。

また、地域開発においてはクロスセクターのアプローチが基本となるが、都市開発においては住宅、市街地整備、インフラあるいは都市公共サービスなど都市特有の個別課題が存在することから、それら個別要請の協力にも対応する必要がある。

3 - 3 協力上の留意点**(1) グッド・ガバナンスへの取り組み**

都市・地域開発ではクロスセクター・アプローチが重要であり、するためには「グッド・ガバナンス」の取り組みが必要である。グッド・ガバナンス³⁰を進めるうえで、JICA単独での支援だけではその効果を最大限に引き出すことは難しく、そのため国際援助機関との協調・連携を強化していくことが必要である。

³⁰ ガバナンス分野でのJICAの具体的な支援は「民主的制度の構築」、「行政機能の向上」、「法制度整備」が挙げられる。詳しくはJICA Webサイト「ガバナンス」を参照。

(2) 国際援助動向の把握

都市・地域開発にかかわる国際会議及び途上国などのセミナー・ワークショップなどに継続的に参加³¹し、国際的イニシアティブ及び途上国での同課題の動向を把握するとともに、個別の技術協力事業のコミュニケーション・連携・情報共有化などにより援助協調を強化することが必要である。

(3) 動員可能資源の拡大

効果（成果）を実現し、また、実施の効率性・迅速性を向上させるため、JICAの動員可能資源を国内外に広げ、国内においては地方自治体・大学及び研究機関・企業・NGOなど広く多くの組織との連携可能性を広げることにも必要である。国外においては、ローカルNGOなど地域の実情に通じた組織との連携を図ることにも、今後、留意すべきである。

3 - 4 今後の検討課題

(1) 課題体系と重点課題の継続的検討

都市・地域開発案件はそれぞれに個別性が強く、案件ごとに重視する中間目標が異なり、結果的に、案件により重点すべき項目が異なるケースが多い。このような多様性を考慮し、案件のモニタリングや案件終了後の検証を行い、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

これまでのJICA協力を振り返ると、低開発地域の振興、コミュニティ、地域の視点到った開発などの分野において、既に「人間の安全保障」の視点が組み込まれた協力が行われてきた。今後ともそれらの視点をどのように協力に組み入れていくべきか、さらなる検討が必要である。特に復興支援については、わが国も震災を経験しており、各自治体などで震災復興マニュアルづくり³²や復興まちづくりの経験を有している。今後はそれらの経験・知識・技術をより有効に途上国において活用できるような方法も検討することが必要である。

(3) キャパシティ・ディベロップメントの検討

協力の効果（成果）を上げるうえで、キャパシティ・ディベロップメン

³¹ 2004年11月に開催された都市開発戦略（CDS）ハノイ国際会議（ベトナム・ハノイ市）にはJICAも参加し発表を行った。（参加者：29カ国・約400人）

³² 東京都「震災復興マニュアル」Webサイト参照。

トは極めて重要なコンポーネントであるが、必ずしも、これまで効果的・効率的に実施されてきたとは言い難い。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

都市・地域開発で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である。また、地域の実情、問題点を的確に把握するため、その地域に住む人々や関係する人々が主体になって開発に取り組んでいくことが重要であり、そのために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である。しかし、参加型アプローチによるコンセンサスの形成には、総論賛成・各論反対、多くの時間と労力がかかるなど、難しい問題が内在する。参加型アプローチの効果的・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

都市・地域開発に対するJICA協力は開発調査による協力が主であったが、パイロット・プロジェクトの同時実施、フォローアップによる継続協力、技術協力プロジェクトによる新たな取り組みなど、協力方法の多様化が進んでいる。「クロスセクター・アプローチ」及び「参加型アプローチ」によって具体的な「効果（成果）」が求められる都市・地域開発において、協力期間・資金規模・投入M/Mなど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。