

戦略的な

国造りフレームワーク

策定と支援策

Macro-plan

Mezzo-plan

Local-plan

Micro-plan

Institute of Development Policy Studies (IDPS)

NPO 法人 開発政策研究機構

戦 略 的 な

国造りフレームワーク

策定と支援策

Macro-plan

Mezzo-plan

Local-plan

Micro-plan

Institute of Development Policy Studies (IDPS)

NPO 法人 開発政策研究機構

まえがき

国造りに向けて、開発途上国は社会経済開発5ヵ年計画などの中期計画を主体に進めてきたが、今世紀に入ってからには長期・超長期のビジョンを策定するなど(例えば Vision 2020)、より長期的な展望をもとに国造りの方向を打ち出す取り組みを始めている。我が国は1962年以降、6次にわたって国土総合開発計画を策定して国造りを進め、多くの経験を蓄積してきた。我が国が蓄積した国土総合開発計画の経験も活かし、途上国が取り組む長期的な国造りを戦略的に支援して、開発協力の成果を高めることができないものか、このような問題認識から本ペーパーを編纂している。

我が国の国土総合開発計画の手法をそのまま途上国に適用することは、制度面などからしても難しいと考えるが、長期・超長期の国土開発フレームワークを策定あるいは構想し、途上国の国民はもとより援助国側を含めた関係者が将来に向けたイメージを共有することができれば、それは有効なアプローチになると考える。これは、途上国の経済開発をリードしてきた国際金融機関のアプローチとは異なり、より長期的な視点に立ち、より均衡がとれた社会経済基盤を効率的に整備することが可能になるであろう。特に、経済発展の基盤とされるインフラストラクチャーの整備は長期間を要する事業となるので、長期・超長期の国造りフレームワークを策定することは有効であると考えます。これまで、我が国が途上国で支援してきた特定地域の総合開発計画についても、国造りフレームワークの一環として戦略的に位置付け支援することが望まれる。

本ペーパーは、学問的な研究を志向するものではなく、実践的な取り組みと戦略的な支援策について考察するものである。途上国の開発ニーズが多様化し、途上国と支援国の双方でより戦略的な取り組みが求められているなかで、途上国の国造りをより効果的に支援する方策を提言している。

本ペーパーは、NPO 法人 IDPS の会員有志が「国造りフレームワーク策定研究会」として集まり、分担して考察した結果を取りまとめたものである。本ペーパーが、途上国の国造りに向けた支援の成果を高めることになればと願い、また、そうなることを期待している。

NPO 法人 開発政策研究機構 (IDPS)
国造りフレームワーク策定研究会

要約と提言

要 約

国造りの計画を策定するには、国土全体を見定める必要がある。国造りの計画は、空間的な広がりと言画の階層性を基に一貫性がある計画としなければならない。その上で、時間軸が設定され国造りフレームワークが策定される。国造りに向けた新しいパラダイム構築への挑戦も求められている。しかし、多くの開発途上国では、「国土を計画する力」が未だ弱いことが課題とされている。 〈第1章〉

我が国は、1955年の「経済自立5ヵ年計画」を嚆矢として、12の長期経済計画を策定・実施し、1962年からは国土総合開発計画として6次にわたる長期計画を策定・実施してきた。経済計画が時間軸で描かれる計画であるのに対して、国土計画は空間軸と時間軸によって構成される。国土計画は3つの特性、すなわち、空間的即地性、計画の重層性、時間的長期性という特性を持つ。これまで、実施されてきた国土総合開発計画の経験から途上国への支援策を考えると、多くの教訓を導き出すことができる。なかでも、①国土空間が有限であるため、国土の利用、開発、保全を規制し誘導する必要があること、②空間計画の重層性から、国土全体と地域の開発計画を整合的なものとする計画システムを形成すべきこと、③インフラ整備の相互連関性を保つこと、④各主体の参加と合意形成プロセスが適用されうること、⑤縦割り行政の限界の克服が求められることなどは、途上国の国造りに活かすことができる。ただし、国土計画の制度と体制整備については、途上国の行政システムの実態を踏まえて検討しなければならない。 〈第2章〉

我が国の国造りフレームワーク策定に係わる支援は、これまで専らメゾ・レベルの地域総合開発計画、都市総合開発や流域総合開発の策定に向けられ、マクロ・レベルで国土全体や広域地域を対象として捉えた策定には支援が向けられていない。しかし、前項で指摘したとおり、我が国の国土総合開発計画の経験を活かし得る面も多く、活かせるところは活かして、マクロ・レベル(広域地域と国レベル)でも国造りフレームワークの策定を支援することが望まれる。このような支援は、単に途上国の「国土を計画する力」を強化するばかりでなく、我が国の開発協力戦略を組み立てるためにも有効であろう。これまでの地域総合開発の経験も踏まえ

て、国造りフレームワーク策定に向けた新しいパラダイムへの挑戦が期待される。

〈第3章〉

国造りフレームワークの策定支援においては、環境保全に向けた取り組みに特段の注意を払う必要がある。なかでも、森林の保全、温室効果ガスの削減、水環境の保全、生物多様性の保全はグローバルな課題とされており、国レベル、地域レベルの総合開発計画でも主要なフレームワークのひとつとして取り込むことが求められる。既に幾つかの支援策が打ち出されているが、国土の保全と地域環境の保全に向けて、具体的なプログラムとしても組み込む必要がある。 〈第4章〉

国造りのためには、「国土を計画する力」と「統治する力」という異なる能力の双方を強化する必要がある。さらに、広く人造りにも取り組まなくてはならない。そのため、国造りフレームワークの策定にあたっては、先ずキャパシティ・デベロプメントの対象と取組戦略を明らかにするため、キャパシティ・アセスメントを行なう必要がある。それを基に、政策と計画の策定に必要とされる人づくりと組織制度づくりに取り組まなくてはならない。さらに、実施と調整・評価に係わるキャパシティ・デベロプメントが求められる。参加型開発の基盤整備のためのキャパシティ・デベロプメントも取り込むことが望まれる。キャパシティ・アセスメントを基にした長期的かつ実質的な取り組みを支援することが求められている。

〈第5章〉

提 言

国造りフレームワーク策定に係わる戦略的な支援の対象は、①広域地域(多国間地域)、②国レベルの国土開発、③地域レベルの総合開発、及び④分野別の開発戦略策定、の4項とすることを提言する。(このうち、③地域レベルの総合開発に対しては既に支援してきたが、①、②、④については新たな支援対象となる。)その上で、次に掲げる支援策に取り組むことを提言する。 〈第6章〉

(1) 広域地域の開発戦略に資するフレームワークを構想する

多国間にまたがる広域地域の安定と繁栄を目指した開発フレームワーク構想を策定し、各国の戦略的な国造りフレームワーク策定と我が国の戦略的な支援策に資する。

(2) CDF や PRSP 策定にも積極的に参加し支援する

CDF(Comprehensive Development Framework) やPRSP(Poverty Reduction Strategy Paper)の策定に積極的に参加して我が国の知見を活かす。そのためにも、広域地域や国レベルの開発フレームワークを空間軸と時間軸で構想しておく。

(3) 国別援助計画などに資する開発フレームワークを策定する

広域地域や国レベルの開発フレームワーク構想を空間軸と時間軸で検討し、政策対話での協議などを通じて共有する。(構想の内容・レベルは対象地域・国によって適宜柔軟に設定して対応する。)

(4) 国レベルの政策と一貫した地域総合開発、地方開発を促進する

マクロ・レベルの国土開発フレームワーク構想を基に、メゾ・レベルの地域総合開発計画(都市総合開発や流域総合開発を含む)の策定を支援し、地方分権の動向にも留意して、国、地域、地方で一貫した国造りフレームワークとする。

(5) 縦割り行政の弊害を克服すべく努める

途上国側も日本側も縦割り行政の弊害が認められるところ、調整機能の強化、合意形成のプロセスの体系化などを通じて弊害を克服するように、国(マクロ)と地域(メゾ)レベルの国造りフレームワーク策定の実践を通じて努める。

(6) 資源配分を想定して諸計画を策定する

単に重点分野を列挙するだけでなく、国造りフレームワークを基にして効果的に資源・資金を配分する方策を検討し、途上国と支援国の双方で大枠・目安を共有して諸計画の実施とその支援を促進する。

(7) 支援のアプローチとステップは柔軟に設定する

地域総合開発計画や分野別戦略の策定支援では、より柔軟なアプローチとステップをとって、計画の実現性と効率性を担保する。地域開発計画が策定されてから実施の取り組みを検討するだけでなく、開発戦略が設定された段階で実施に向けた取り組みを開始することも検討する。

(8) プログラム型の資金協力も促進する

同一の目的・目標に向けた複数の事業をパッケージに取りまとめて実施するために、資金協力(有償と無償)もパッケージにして、プログラム化した複数事業の実施を効率的に順次支援する。

(9) 計画実現性を担保する行政・制度整備に対する支援を強化する

国家計画から地域・地方計画に至るまで、階層的な計画制度を法的にしっかりと整備する必要がある、計画行政に係わる制度面の整備を重視して、そのための技術支援を強化する。

(10) キャパシティ・デベロプメントに対する支援を強化する

国土を計画する力と統治する力の双方を強化する。そのためにも、国造りに向けたキャパシティ・デベロプメントに対して、専門家派遣を含めて総体的に取り組む方策についても検討する。

(11) 他ドナーとの協調を促進する

受身の協調でなく、国造りフレームワークを基にしてリーディング・ドナーとしての役割を積極的に果たす。その際に、二国間援助の特性も活かすことに留意する。

(12) モニタリングとフレームワークの見直しをシステム化する

国造りフレームワークの実現に向けた取り組みをモニタリングし、定期的にフレームワークの見直しを行なうシステムを確立するよう支援する。

目次

まえがき	i
要約と提言	iii

第1章 国造りに向けた取組

1.1 国造りの主体・空間・機能	1
1.1.1 国造りの主体	1
1.1.2 国造りのための空間要素	3
1.1.3 開発計画の階層性とその機能	4
1.2 国造りのための開発計画	6
1.2.1 計画の先見性(時間軸)とビジョン	6
1.2.2 開発計画フレームの構成	9
1.2.3 開発計画のオーナーシップ	11
1.2.4 計画行政の強化	12
1.3 開発計画策定支援における日本モデル	15
1.3.1 日本モデルにみる普遍性と課題	15
1.3.2 地域開発計画における総合的アプローチ	17
1.3.3 開発フレーム策定支援における日本の課題	18

第2章 日本の国土総合開発計画の経験から

2.1 経済発展と計画行政	22
2.1.1 経済発展と経済システム	22
2.1.2 長期経済計画と国土総合開発計画	23
2.2 国土総合開発計画の特質と体系	24
2.2.1 国土計画の特質	24
2.2.2 国土計画の体系	25
2.3 国土総合開発計画の背景と特色	29
2.3.1 計画の継承と発展	29
2.3.2 各計画の背景と開発方式	29

2.4	全国総合開発計画の策定手法——その特色	33
2.4.1	合意形成の方法	33
2.4.2	総点検と長期展望	34
2.4.3	英知の結集と意見の集約	35
2.4.4	フレームワークと計量作業	36
2.4.5	基盤投資と開発プロジェクト	37
2.5	日本の経験からの示唆	38
第3章	途上国の地域総合開発計画の経験から	43
3.1	マクロ・レベルの地域総合開発計画	43
3.1.1	広域地域の総合開発フレームワーク	43
3.1.2	国土空間開発フレームワーク	48
3.2	メゾ・レベルの地域総合開発計画	51
3.2.1	地域総合開発	51
3.2.2	都市総合開発	56
3.2.3	流域総合開発	58
3.3	地域総合開発計画の事例から学ぶ教訓	60
3.4	国造りフレームワークの一環としての地域開発計画	62
第4章	国造りフレームワークと環境保全	67
4.1	地球環境の主要課題	67
4.2	環境フレームワークの課題	70
4.2.1	森林保全に係わるフレームワーク	70
4.2.2	温室効果ガス排出量に係わるフレームワーク	73
4.2.3	水環境の保全に係わるフレームワーク	75
4.2.4	生物多様性の保全に係わるフレームワーク	77
4.3	戦略的な環境フレームワークの策定に向けて	78
第5章	国造りフレームワークとキャパシティ・デベロプメント	83
5.1	国造りのキャパシティ・デベロプメント	83

5.2	グッド・ガバナンス実現のための CD	85
5.2.1	人づくり・組織制度づくりのキャパシティ・アセスメント	85
5.2.2	計画および政策策定のための人づくり、組織制度づくり	87
5.2.3	調整・実施・評価のための人づくり、組織制度づくり	89
5.3	参加型開発の基盤整備のための CD	92
第 6 章	戦略的な国造りフレームワークの策定支援に向けて	95
6.1	フレームワーク策定支援の対象	95
6.1.1	広域地域の開発戦略に資するフレームワーク策定	95
6.1.2	国レベルの国土開発フレームワーク策定	97
6.1.3	地域総合開発計画を通じたフレームワーク策定	99
6.1.4	分野別開発戦略の策定	101
6.2	戦略的な支援策	102
	参考資料と文献	109

第1章 国造りに向けた取組

明日は今日よりも、ほんの少しでも豊かになりたい、幸せになりたい。今はこんなに生活が苦しくても、この子達が育つ将来には夢が持てる社会であって欲しい。貧しいけれど可能性を信じたい。・・・・・・開発途上国に生きる多くの人々の願いは、ひとが人として生きる権利と尊厳そして自由が保障され、将来への希望を持てる社会であって欲しいという基本的なものであろう。多くの人がメルセデスベンツやレクサスなどの高級車が持てることを夢に見ている訳ではない。たしかに、資本社会の中で成功したいと思う若者の情熱は社会の力となるが、多くの人々はもっと地面に根付いた思いや願いをもっている。

本章では国造りのあり方を問う。国造りのための計画とは何か、「開発計画」という計画作業が、そうした人々の基本的な願いにどのように応えることができるのか、基本的な疑問をベースに、「計画論の視点」から開発計画の階層性、開発計画の計画期間、計画行政システム、公民の役割分担などについて総括的な議論を試みる。

1.1 国造りの主体・空間・機能

1.1.1 国造りの主体

どのような国を造るのか、国造りのために計画作業に参加する者の立場をまず明確にする必要がある。現在はイデオロギーの時代ではなく、我々は特定のイデオロギーに根ざした社会形成を目論んだり、独裁者の意思に沿った国造りをすることを目的としない。計画に参加する者の価値観は多様であっても良いが、少なくとも国の基盤を構成するための3つの規範に関して共通した理念に立つ必要がある。すなわち、我々が描く「国の姿」は、社会的規範としては「自由と公平」を、経済的規範は「市場経済メカニズムと公正な競争」を、政治的規範としては「民主主義」を擁護するものとなる。

我々とは誰か？ およそ「国造り計画」に参加する全ての関係者＝ステークホル

ダー (stakeholder) である。国民から国の統治を負託された為政者であり、国民から税を徴収しそれにより国民への公的サービスを提供する行政者であり、産業界やコミュニティのリーダーであり、そして、国造りの作業を支援する学識経験者であり、コンサルタントである。さらに、世論を形成する重要な役割を有するメディア、ジャーナリストも含まれる。しかし、これらの関係者は国造りの主体ではない。主体はあくまでも「国民」であり、彼らは、国民を代弁する者、代表する者としての役割を担うに過ぎない。

国造りの主体としての国民は、社会を構成するプレイヤーであるが、一人ひとりの個性は残念ながら見えない。国造りのために計画されるプログラムやプロジェクトは、誰がその便益を享受し、誰が実施する責任(あるいは義務)を負うのか明確にしなければならない。「誰が」と言う問いに対して、大きくは「民と官」に分けて議論を進めるのが一般的であろう。「民間セクター」の構成主体は、生活者としての立場から出発して、経済活動への係わり方の違いによる分類で区分される場合もあるし、産業界という括り方で経済シナリオを検討する場合もある。一方、「官」=パブリックセクターの場合、多くはプログラムやプロジェクトを実施する側になるが、国、地域、地方という階層的な分類、あるいは、中央政府と地方政府という括り方を前提として議論することが多い。

さて、国造りの開発計画を策定するためには、国土全体を見定める必要があるので、計画策定の主役は国=中央政府が担うことが求められる。しかし、開発途上国の多くの場合、「国土を計画する力」が弱いことが課題とされる。計画する力は、「統治する能力(Governance)」とは違った力である。統治能力、すなわち決められた行政義務を果たす力は、職業倫理は別にして行政権限という強制力が後押しするので、能力向上(Capacity Development)の機会を得やすいのに対して、計画する能力の向上には、形式的な人材育成プログラムだけで対処することは難しい。計画能力を向上させるためには、現実=現況を分析する技術、将来予測の技術に加えて将来を見通すビジョン力など、技術論だけでない要素が必要とされる。同時に、先に述べたように、民主主義をベースにした計画であれば、計画に参加するステークホルダーの意見を集約する作業が必要とされ、そこからひとつの政策的な方向性を導き出す力が必須となる。開発途上国への国造りのために支援する場合、計画そのものを支援するよりも、そうした計画能力の向上に貢献することの方がはるかに重要なことである。

1.1.2 国造りのための空間要素

国の形、物的空間を形成する要素は「土地」、「自然資源」、「環境」の3要素である。周辺を海という大自然が国の範囲＝領土を規定している場合、隣国との関係を直接的に意識する機会は限られており、「国際的関係」という言葉であえて意識を喚起しなければ、国の範囲を認識することができないが、多くの開発途上国では、国家開発の土俵である「領土」を強く意識する必要がある。国の範囲を規定する領土、すなわち「統治」の範囲は、多くの場合、植民地支配の宗主国の都合で規定されており、必ずしも居住する民族の空間区分や、賦存する資源配分の空間区分で規定されていない。それゆえに、隣国との関係は、国造りのための計画作業の前提として、また、市場経済や交通問題、物流システム等の構造を規定する重要な論点とされてくる。

冷戦終了後、民族紛争がバルカン地域や中東・西アジア地域において多発した。紛争には、それぞれの政治的、歴史的背景があるので一般化することはできないが、パレスチナ問題も、バルカン地域の民族紛争も、その起因は「領土問題」に他ならない。いくつかの民族が融和した親和的な空間＝土地を維持するのは理想であるが、自分の愛する人や家族を傷つけた他民族が、一步でも自分の土地に侵入することは許しがたいという感情のコンプレックスが紛争の引き金になる。それゆえに国家計画とは、民族の土地＝安全が保障された生活空間を樹立することを意味する。宗教の違いを紛争の起因と理解する場合もあるが、それは民族の違いと同義であることが多い。領土問題が単に資源の帰属問題であれば、双方のリーダーが賢明で合理的なダイアログを進めることによって折り合い点を見つけることはできないことではない。しかし、リーダー達の体内を流れる血が感情的な憎しみの遺伝子を持っている場合、安全を保障する領土の線引きができない限り、民族問題の解決はほとんど不可能ではないかと思われる。それほど、国造りににおける「土地＝空間」の持つ意味は大きい。

「自然資源」は、土地に付随するものであり、それらは経済資源であり、同時に社会的要素でもある。生産のための原材料、生活を取り巻くあらゆる物的資源は、自然資源からの賜物であり、国の発展力は、自然資源をいかに賢明に管理し、活用するかによっているといっても過言ではない。それを間違えると、自然は確実にその結果を突きつける。自然災害の場合、被害を拡大するのは自然そのものではなく、自然との付き合い方を誤った結果であることが多い。

「環境」を議論する場合、領土を越えたグローバルな視点を強く意識する必要がある。大気に国境線を引くことはできないし垣根も作れない。いくつかの国を連ねて流れる国際河川は、一国の都合で勝手に利用できない。環境自体、生活空間を取り巻く「我々の物」であっても、その環境を利用したツケは地球規模で支払うことになる。さらに、環境は永遠にそこにあるものではなく、資源として消費されるものであるとの認識を喚起する必要がある。地球温暖化問題に見るように、環境的存在の「持続性」が、その国の繁栄や豊かさの確かさを計る指標として、同時に、国際的な役割と責任の位置づけの指標として議論される。環境は政治であり、統治の問題として扱われる時代となった。

1.1.3 開発計画の階層性とその機能

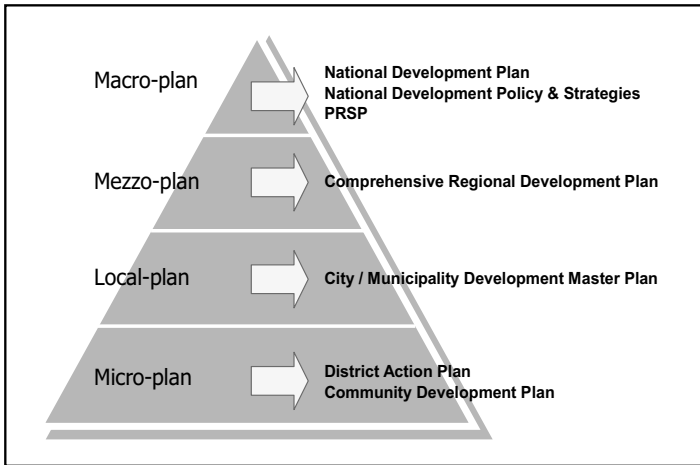
これまで国造りの「主体」と「空間」について論じた。次に、この2つの要素を踏まえておこなう開発計画作業の「機能」について概観しておく。開発計画には、主体と空間の広がりの違いによる階層性がある。一般的には、①国土全体を構想した国家計画、②地方自治体を集合的に扱う地域計画、③特定の都市地域を扱う都市計画、④その中から特定地区を優先的に取りあげ、より具体的な事業を計画したアクションプラン、⑤産業、交通、環境など特定部門に焦点をあてて開発戦略を策定する部門計画、さらには、⑥優先開発事業(プロジェクト)を取りあげた事業計画などがある。

日本を含め先進諸国においては、構成のあり方に違いがあっても、一般的にこうした階層的な計画行政制度が整っており、それぞれの計画が法的根拠を持っている。法的根拠は、それぞれの計画実現にむけて、実施の主体(誰が)、空間(どこで)、機能(何を)、メカニズム(どうやって)、さらには、そのための資金、権限、責任、違反の場合の処罰などを法的に明確にする。したがって、計画が画餅に終わらない仕組みを担保しているといえるが、開発途上国でこうした計画制度が整っている場合は極めて少ない。計画経済、社会主義を経験した国でさえ、計画の実現を担保するのは時の「政治権力」であって、誰もが納得できる普遍的かつ合理的な「制度」ではない。民主化を進める途上国への技術援助として、計画行政制度の整備を支援することは極めて重要な分野のひとつであろう。

さて、国造りに直接関連する計画は、上位の計画、すなわち、国家計画及び地域計画が該当する。これらの計画においては、もちろん生活者の庭先までのイメー

ジを提示するものではなく、住んでいる地方自治体(県、市町村)がどのように整備されるか、どのような機能を発揮するのか、どの町と強くつながるのかなどを明示することになる。こうした都市及び地方が広域的な空間の中で構造的に連携していく姿を描くのが、これら上位計画が持つ「機能」とされる。

図 1.1 計画の階層性

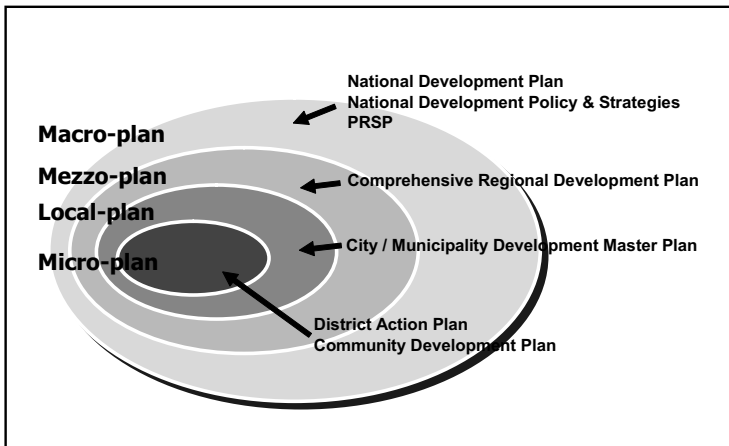


(出所) 筆者

前述したように、階層的な計画がそれぞれの制度的裏づけを確保することによって計画が機能を発揮するわけだが、上位から下位までの計画理念がバラバラに構成されていれば、当然ながらこの計画の階層性が、政治的、社会的矛盾を露呈することになる。垂直的な一貫性が確保されることは、計画制度の基本と考えるべきであろう。例えば、国レベルで産業開発拠点としての成長ポテンシャルに着目した地域が、地域レベルでは、自然環境保全をあくまでもベースにした観光振興政策を打ちだそうとしていたり、さらに、市町村レベルでは新規雇用の創設の必要性から工場誘致を積極的に進める計画を持っていたりするなど、それぞれのレベルで将来ビジョンが食い違う場合がある。開発政策や空間計画を構想するとき、「トップダウン型」か「ボトムアップ型」かの二者択一を求めるのではなく、行政的には煩雑でも、両者のアプローチを調整する機能を整えることが求められる。

庭先からコミュニティへ(空間的ミクロ)、そして自治体から地域(メゾ)から国家(マクロ)まで、将来の開発イメージが一貫してつながること、それが理想的な計画システムということができる。その意味で、マクロとミクロの接点をなす「地域計画」、すなわち空間的にはメゾを扱う計画が重要な機能を果たことになる。我が国における生活圈計画、広域市町村圏計画、流域圏構想などがそれにあたるが、途上国にとってはこうしたメゾ空間を切り取って社会経済開発の空間計画ユニットとする捉え方が、政策立案には有効とされる。次節と第3章で論じるように、我が国の ODA 技術援助で「地域総合計画」の策定を支援する意義は十分に評価される。ただし、マクロ的な国土のグランドデザイン、国家開発計画をあわせて樹立しなければ、その意味と価値は半減する。

図 1.2 生活空間の広がり の重層性と計画の一貫性



(出所) 筆者

1.2 国造りのための開発計画

1.2.1 計画の先見性（時間軸）とビジョン

計画には「寿命」がある。例えば、来年の予算計画はその翌年には役割を終える。その計画が実現できたかどうかは別として寿命は尽きる。計画作業には「時間軸」がつきもので、かならず、短期・中期・長期・あるいは超長期の時間的スパンを想定する。国造りがテーマの計画では、それが一朝一夕に実現できる計画ではなく、

当然のこと、中期あるいは長期・超長期に焦点をあてることになる。だからといって、短期の議論は必要ないということではない。長期を展望して目標を定めた上で、そこに到達するために、明日の一步をどのように踏みだせばよいか、3年後は、5年後はどこまで到達するか、などの「道標(マイルストーン)」を設定するのが合理的であろう。

具体的な時間軸としては、短期 = 5 年、中期 = 10 年、長期 = 15 ～ 20 年、超長期 = 20 年以上を想定するのが一般的である。途上国の多くの国では「5 カ年計画」策定を国造りの具体的な事業プログラムあるいは公的投資プログラムと連動して重視している。また、1998 年に IMF・世界銀行が提唱した「貧困削減戦略文書(PRSP)」という国家計画策定の枠組みがある¹。PRSP は被援助国の債務削減のための資金供与の条件として、マクロ経済安定と構造的、社会的、人間的側面のバランスの取れた発展を目指す「包括的開発の枠組み(CDF: Comprehensive Development Framework)」というアプローチに基づいて策定・実施を要請したものである。貧困削減を達成するために、講ずべき政策に焦点をあてた経済・社会開発戦略であるが、政策実現の目標を 3 ～ 5 カ年の期間として設定している。そして、この PRSP の策定過程においては、被援助国政府のオーナーシップのもとで、援助国、国際機関、貧困層を含む市民社会全体、NGO、民間セクター等広範な関係者が参加し、貧困状況及び原因の分析、目標及び指標の設定と開発戦略の構築、モニタリングと評価の方法等を策定するものである。

しかし、これら国際金融機関が提唱する枠組みは必ずしも成果を上げていない。その問題の根底には、計画の具体的成果を生みだすことを重視するあまり、目標を短期に置き過ぎることがあろう。国の構造を形成したり、大きな政策転換をはかったりするには、その準備を考えると 5 年間では余りにも短過ぎないか？ 計画が近視眼的であってはならず、中長期を展望したうえでの短期計画であるべきで、時間軸の連続性を強く意識することが計画策定の基本といえる。その意味から、国造りの基本計画は、最低でも中期(10 年)を展望した目標を設定する必要があるであろう。

ところで、一旦定めた中長期計画は 10 年あるいは 20 年間にわたって変えるべ

1 貧困削減戦略文書(PRSP)の理解に関しては以下のウェブサイトが解りやすい。http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusho/03_hakusho/ODA2003/html/honpen/hp102020400.htm

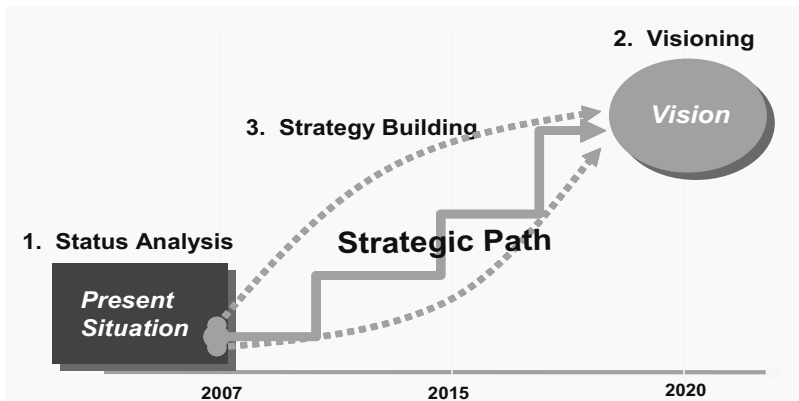
きではないというわけではない。現時点で10年、20年先を正確に見定めることは不可能だし、世界の社会経済は日々動いている。絶対と思われていた世界秩序が来年崩壊する可能性もある。そうした中で、中長期計画を5年毎に見直す「ローリングシステム」をとっているのが一般的である。到達目標に対する達成度、設定された道筋・成長軌道のズレはないか、新たに加わった社会経済的条件、国際的な枠組みの変化など考慮した上で、中長期計画を見直すことが望ましい。

開発行政、計画行政がしっかりしていなければ、こうした見直し作業を円滑に実施することは困難で、こうした計画行政の脆弱性が途上国での大きな課題となっている。同時に、こうした中長期計画を立てにくい政治的な背景には、その社会の政治的安定性が脆弱である背景もある。10年後、20年後の社会を約束することよりも、明日の生活をどのように変えるか、変化・変革を約束するかが、政治的役割であり政策の柱にすえられやすい。10年間、その政党が政権を維持する保障はない訳で、政権政党が代われば、先の政権が作成した国造り計画を維持する必然性はない。多くの場合、政権を担当する期間は4～5年だから、「計画の寿命」もそれに合わせるべきという事情がある。長い時間をかけて民主主義が定着し、例えば政権が変わって政策の優先順位が変わることがあっても、国の進むべき基本的な方向に対して国民的な合理が形成される社会環境にある場合、行政側は安心して時の政治に対してブレない中長期計画の策定に専念できるが、そうでない場合、多くの途上国がそうであるように、中長期計画が制度的・法的に保障されることはない。むしろ、国造りのための中長期計画がしっかりと制度的に位置づいたときには、途上国から卒業するレベルに到達しているところではないだろうか。

さて、中長期を展望する力、すなわち、時間を越えて事態を展望し、こうあるべき、こうあって欲しいという「ビジョン」を描く力を誰もが備えている訳ではない。また、そうしたビジョンは、指導力のある政治リーダーか、先見性をもつ経験豊かなプロフェッショナル・プランナーや学識経験者が描きだし提示するものなのか、あるいは、計画作業に参加するステークホルダーがそれぞれの立場から主張し、その上で彼らの総意として描きだすものなのか議論がある。特定の誰かが提示するのであれば占い師でもよいのか、一方、多くの関係者の合意形成を図る事が実際できるのかなど、どちらにしても合理的な判断は難しい。実際、国によって「Vision 2020」などの長期計画が策定されているが、政治的なプロパガンダ

の域をです、国民がイメージを掴みきれていない例が多い。そうした経験から、近年、ステークホルダーによる参加型計画手法による「ビジョニング・プロセス」を採用する例も多いが、国造りという大局観に立つ計画策定においては、両方のアプローチを組み合わせることが求められているといえる。すなわち、まず専門家による複数のビジョン提示があって、それらをステークホルダーによって評価、選択あるいは優先順位づけなどを行うという二段階方式である。そのような方式を通じて、親和的な計画ビジョンを行政システムにビルト・インする仕組みが計画プロセスに適用されよう。

図 1.3 ビジョニングの過程



(出所) 筆者

1.2.2 開発計画フレームの構成

計画の空間的範囲と将来展望の時間軸、そして、その将来時点で達成する(達成したい)ビジョン=目標が決められると、それらの事項を「開発計画フレームワーク」として定量的な数値に置きかえることになる。もちろん全てが定量的である必要はなく、定性的な記述でもかまわない。

全ての計画あるいは計画規模の基本となる指標は、一般的に「人口」と経済量を示す「生産額」である。人口は目的に応じて細かくブレイクダウンした数値分析をする。義務教育セクターであれば就学児童数が、労働市場問題であれば産業別職業月労働者数が、また、老人医療問題であれば高齢者人口が計画議論の出発点

となる。一方、国民所得や豊かさ、経済活動規模などは、国民総生産額(産業別、地域別)をフレームとして使うことが多い。生産に供する電力量、資源量などの分析に使う原単位(例えば1億円当たり)は、生産額をベースにして議論を進める。計画には時間軸が入るので、過去の実績及び現況分析と目標年次における将来予測等、時系列分析が基本作業となる。将来計画は、将来ビジョンに合わせたシナリオを描き、目標とする施設・サービスの整備量・規模、資金量などを算定することになる。

図 1.4 国土の空間構造フレーム（モンゴル国の例）



(出所) モンゴル国建設都市開発省

一方、こうした開発フレーム作業と平行して、国土利用計画などの空間構造のフレームワークを描く必要がある。その基本理念は「適材適所」とされる。全ての地点・地域には、に土地、自然、環境の3要素で構成される属性がある。それらに、経済インフラや都市集積などの条件を加えて、全ての地点・地域で最適な利用ができるように計画する。まずは、環境的に保全すべき地区を分析する。森林保全、水源涵養や洪水防止の観点から、生態系維持の観点を含めて、あらゆる角度から土地評価を行い「開発するべきでない地域」を同定する。次に、農業振興をはかる地域、そして最後に都市的土地利用を促進する地域を決めていく。そうした土地利用計画あるいは国土利用計画をベースに、整備すべき成長拠点はどこか、どのような交通ネットワークを整備するかなどの議論を踏まえながら、最適な開発の空間構造を描き出す。国造り計画の重要な局面であり、この構造が合理的な妥

当性を持つかどうか、適材適所の計画になっているかどうかは、後日、“見えざるハンド”によって評価されることになる。

1.2.3 開発計画のオーナーシップ

1990年代初頭、市民社会で意識変革の波が起こり、市民側に軸足を置いた多くのグループ・団体が台頭した。効果的な成長のために、それまでは是認されてきた中央集権的な資源配分のあり方への批判や、政治判断の民主化への要求、すなわち「分権化」を前提にした政治体制への変革が求められるようになってきた。それと同時に、住民意識の革新が市民運動として起こり、「政治の横暴を許さない、それに支えられた行政権力のトップダウン型の執行権を許さない」という意識が急激に高揚してきた。こうした1990年代初頭からの民主化と地方分権化のうねりは、一部アジア地域だけではなく、民族意識の高揚と相俟って世界的な動向として展開している。この世界的な潮流が、国造り、地域・都市整備を進める上でどのような変化をもたらしてきたか、概観すると以下のような複層化した問題が明らかにされてくる。

- (1) 経済インフラ整備のために必要とされる立退き問題、住民移転問題を難しくしてきた。例えば、中央集権下のインドネシアでは、移転補償問題がこじれてきたとき、一夜の内にブルドザーが入る強制執行がしばしば見られたが、市民の権利意識が育った今日、例えそれが不法占拠地域であっても、そうした強制的手法を社会が受容することは決してないし、間違えば暴動になりかねない。立退き問題を成功させるためには、行政者側の意識変革が必要であり、住民と時間をかけた粘り強い交渉が求められる。現実、そうした住民移転問題を抱える事業では、事業の進展が著しく困難になっている。
- (2) 地方分権の流れの中で、地域・都市整備のあり方が多様化してくるとともに、地方の問題を中央政府の手法で解決することが不可能になってきている。地方行政は、開発整備を通じて「得をする者」と「損をする者」との調整に多大の時間を割き、計画のオーナーシップを市民側に委ねる「合意プロセスの形成」に極めて慎重になる必要に迫られる。同時に、そうした市民権利の擁護団体や環境保全を目的とした NGO の参画は、それ自体、社会レベルの向上、市民意識の高揚に貢献するものではあるが、トップダウン型の計画に対しては、その実現性を大きく低下させることになる。こうした地方分権化

が抱える問題は、1990年代半ば、地方自治法がいち早く成立したフィリピンで顕著であり、また、近年になって変革をとげたインドネシアでは未だ混乱の中にあるといえる。また、行政・ガバナンス能力が高いタイ、マレーシアにおいても明確な成功への道筋は未だ描かれていない。

- (3) 一方、1990年代初頭に起こった社会主義体制から市場経済体制への移行を経験した国々では、計画行政の分野においても多くの混乱を呈した。中国、ベトナム、モンゴルなど、アジア地域の国々の対応は一樣でないが、経済開発システムの形成の必要性和、育ちつつある民主主義的な市民意識が社会不安を醸成させないことの両者を並存させる計画が求められている。周知のとおり、中国では、産業誘致の受け皿として団地型の面開発を推し進めており、そのための資本流入及び資産形成を開発特区政策が後押ししてきた。北京、広州、上海などの中核的大都市における都市開発の勢いの凄さはもとより、揚子江に沿って上海から100km内陸に位置する蘇州市でも、シンガポールが支援をする大規模産業団地・ニュータウン開発が進められており、それは60～70年代の日本でも困難であろうと思われるほど遠大な国家計画と都市計画が基本とされている。しかし、急速な開発の裏で起こる社会問題は封印されたままにされているきらいがある。歴史の教訓から見ても、一旦目覚めた市民意識が、発展の隙間に落ちた「配分の不公平」を静観することはなからう。

こうした地球規模の多様な社会的変化、すなわち「市民権の高揚」が計画行政の領域にも大きな影響をもたらしている。先に紹介した、貧困削減戦略文書(PRSP)の策定過程においては、被援助国政府ばかりでなく、貧困層を含む市民社会全体、NGO、民間セクターなど広範な関係者の参加が求められている。このように策定のプロセスが重視され、その過程で誰がそのオーナーシップを持つのか、前述した「計画の主体」と「裨益者」のイメージを共有化していくことが国造りの議論の基本とされている。

1.2.4 計画行政の強化

計画行政能力の強化に必要性に関しては、各所で記述したとおりである。途上国でのプロジェクト実施は、しっかりとした法律や事業法に基づくものではなく、一般的に5ヵ年計画による公共投資プログラムに裏付けられた財政資源と、援助

機関がコミットした援助資金をベースにして個別に実施されている。我が国では都市整備および環境保全という行政責任を果たすために多くの事業法が整備され、事業がシステムとして実施されるよう担保されている。例えば、区画整理事業法、市街地再開発法、新市街地整備法、流通市街地整備法、駅広整備法、都市公園法など、計画されたプロジェクトの実現を担保し行政的執行体制を既定する制度が確立している。それには、財政的裏付けと同時に、事業主体、関係者の役割、行政手続き、利害調整および問題解決の手法まで踏み込んで既定されている。そのため、プロジェクトが単発的に実施されるのではなく、他への応用が利くように「システム(制度)」として展開できる仕組みがある。それゆえに、こうした我が国の事業実施に関わる制度を途上国に対して、技術移転することは極めて有効と考えられる。次章で我が国の経験から国造りフレーム策定に資するポイントを論じるが、途上国への技術移転で重要と考えられる分野としては以下があげられる。

中央と地方の計画行政制度：計画が単なる「画餅」か、あるいは将来の有効な開発指針になるかは、計画の質によるのではなく、計画の「制度的な位置付け」に拠ってくる。多くの途上国では、国から地方、コミュニティに至るまで、レベルに応じた計画が行政的フレームの中で位置づけられていない。したがって、政治指導者が変われば、それまでの努力の積み上げで描いた計画の根本が変わることになりやすく、一貫性を欠いた開発投資の徒に積み重ねることになりかねない。我が国における計画行政の仕組み、すなわち、国から地方まで階層別、目的別の計画策定規範、計画の見直し(モニタリング)制度を含む基本的なシステムを移転することは、途上国の開発を効果的に進める基盤づくりとして極めて重要なことである。

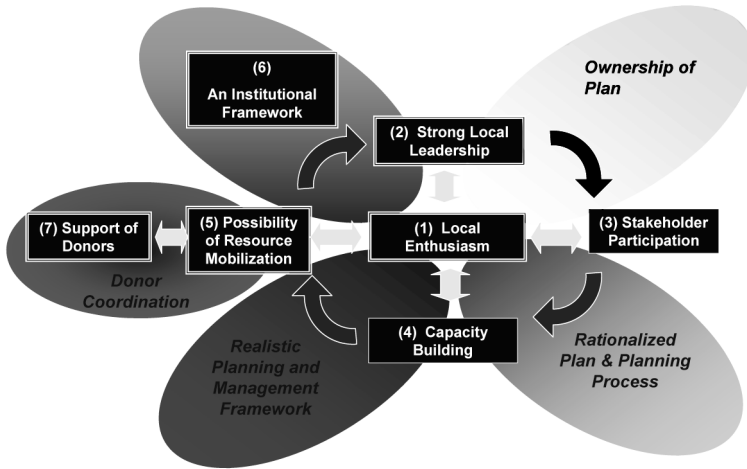
行政サービス能力の向上：地方行政能力の向上は、今後、重要な援助テーマになることは間違いない。いわゆる、ガバナンス(Governance)の改善であるが、それには財政面、市民サービス面、公共投資のマネージメント面など、広範な分野での技術支援が有効とされる。発展レベルにもよるが、地方税の徴税台帳整備、徴収・捕捉管理等はコンピュータ化をはかることで大きな改善を期待できる可能性もあるし、行政機構のちょっとした改善が効果的な場合もある。こうした分野での技術支援には、今後、我が国の地方自治体(少なくとも政令指定都市レベル)も積極的に参加することが期待される。計画行政においても、今後こうしたE-Governmentのコンセプトの導入を進めるべきであろう。「各種統計」の整備、公的施設インベントリー資料の整備、地図の整備、土地利用・建築物に係わるデー

タベースの整備等々は、計画行政の基盤をなすものであり、その整備を支援することが望まれる。

民間部門との調整能力：経済学の第1ページには、「政府部門の役割は、市場メカニズムによって価格が決まらない財とサービスを提供すること」とある。反対に、そのサービスの価格と供給が市場で合理的プロセスによって決定される場合、それは税によって提供するのではなく、市場にその調達を任せることの方が合理的であろう。行政サービスや事業実施に対して、民間部門の積極的な参加を促すことが重要であり、それが効率的な政府、そして、民間部門の投資・経済力強化につながっていく。計画事業の実現に向けて、民間部門との協調を進める考え方は、今日、公民連携型(PPP: Public Private Partnership)スキームとして注目されており、財政的制約が深刻な途上国では、特に有効な手段として期待されている。事実、PPPは多くの援助機関で大きな関心を惹いているスキームであり、案件に応じて調査研究が進められ、具体的に実施されつつある。政府部門の自助努力を強化することは基本的な命題であるが、それを支援するのは援助機関が主体ではなく、自国で育ちつつある民間資本及び民間の知識・技術・能力であることを認識するべきであろう。その意味で、人材の公民交流なども進めながら民間部門との調整能力の向上をはかることは必須である。

新しい計画パラダイムへの挑戦：既述の通り、今日の計画策定においては、多様、多層なステークホルダーを参加させることが極めて重要になっている。成果を導くまでの「プロセス重視」のアプローチであり、計画のオーナーシップを確定する作業でもある。このことは同時に、政府部門に開発の責任者として、また、サービスの提供者として強いリーダーシップ(強制権)を取るという古典的な役割が期待されているのではなく、民間部門との協調性、社会経済における変化への対応力、科学技術の進歩に即した適応力、そして複雑化した環境問題への解決力を期待されているのである。開発を巡る新しい計画パラダイムに無頓着であってはならない。国の開発計画は、その国だけの都合で決まらない。よりグローバルな立場を強く意識しなければ国家がその役割を果たせなくなっているのである。

図 1.5 計画行政における主要機能と計画策定プロセス



(出所) 筆者

1.3 開発計画策定支援における日本モデル

前節では、国造りの開発計画を構成する構造的要素を論じた。そうした計画はどのように我が国の技術援助として組み込まれるか、日本モデルは途上国にとって本当に適切な方向を示唆するものか概観しておきたい。

1.3.1 日本モデルにみる普遍性と課題

我が国が経験した戦後の高度成長の経験は、あらゆる意味で、途上国支援の理念的ベースにされてきた。日本の成功体験を移転することが、開発途上国の成長を助けるものと信じられてきたし、多くの援助現場で「日本はこうやって来た。だからこそ、今日の繁栄がある。あなた達もそうすべきだ」との主張がベースにあった。「日本モデル」は、成長と発展を約束する揺るぎない開発モデルの一つとして光っていたといえよう。社会経済活動を支えるインフラ整備と業界支援をはかる政府の主導的役割、それに支えられた民間部門における生産技術の開発と生産性の向上に対する資本の集中傾斜が見事に調和して、誰もが信じて疑わない「成長パス」が実現していたからでもある。

日本経済を牽引する生産拠点、生産ベースを国土の中にいかに「バランス良く」建設するか？ 急速な経済成長が大都市圏への過度の集中を産み、同時に、農村をベースとした地方地域の過疎問題が社会問題化し、それが深刻な成長の制約になるかも知れないと気付きはじめた1960年代後半以降、我が国の開発議論の焦点はこの疑問に答えることが急務とされた。次章で論じるとおり、1970年代の国土開発をガイドした「第三次全国総合開発計画」は、国土のバランスある発展、地方地域の活性化、自然環境問題への対処、資源の有効利用等々、地域開発及び都市開発の本来的なテーマを扱ってきた。成長拠点の戦略的整備と同時に、それから落ちこぼれる社会的不公平、地域格差、環境汚染等の問題が突き付けられてきたのである。成長を約束する「日本モデル」には、これらの問題に有効に対処する政策ピースが抜け落ちていたのである。このピースをうまく嵌め込まなければ、ジグソーパズルは完成しないことから、それが国造りのために最重要な政策であることに気付き、その方向に舵がきられた。もちろん、この日本モデルは1990年代から別のシナリオは持つことになるが、国の発展を支える経済基盤を形成する過程は、一種の普遍性をもったプロセスと見ることができる。

日本の地域開発・都市開発分野が国際協力の一つの分野として注目されはじめたのは、こうした我が国の国造りにおける「パラダイム・シフト」が起ころいつつあった時期と相応している。それ以前は、ロスト型経済離陸論に沿った「日本型成長モデル」を信じて、インドネシア、タイ、マレーシア等々、アジアの奇跡と謳われた国々で、日本企業・日本資本の進出の受け皿となる生産拠点戦略整備、そのための経済インフラ整備が中心とされていた。我が国の開発援助が扱う地域開発及び都市開発問題は、そうした日本で経験したのと同じ資本経済優先の開発が生み出す「負の効果」、すなわち、社会的不公平、地域格差、環境汚染、さらに、開発途上国に特出した「都市の貧困」などの深刻な社会問題を如何に緩和するかがテーマとされた。

さて、開発途上国で抱えることになったそうした社会的要請に、我が国の援助、とりわけ、技術援助が十分に答えることができるか、あるいは、できているか？ 結論からいえば「イエス、バット・・・」であろう。本来的に、工学的要素技術、例えば、構造物の設計技術や交通需要予測技術等の移転問題は、応用面から支えられており所定の援助成果をだすことには、それほど困難がないかもしれない。しかし、地域開発・都市開発分野では、政策をベースにした計画論が基本となる。

そうした援助の現場では、「我が国の将来計画を、日本人に任して良いのか?」というジャーナリストティックな知識階級からの扇動的な批判もある。「我が民族の文化と誇りを、彼ら(例えば、JICA 調査団)はどれだけ知っているのか?」という住民代表からの心配も向けられる。「日本製品・技術を売るための論理に耳を傾けるべきではない」との誤解に基づく反発もある。必ずしも科学的合理性に支えられない世界で、どのような合理的な説得力を持ちだして援助の現場に立ち向かうのか? それは、「日本ではこうやって成功した」という、我が国の経験に基づいた「日本モデル」が真の意味で通用するのか。その意味で、「我が国の経験活用の評価」は平板であってならない。この点は、次章でさらに考察する。

1.3.2 地域開発計画における総合的アプローチ

我が国の技術援助を特徴づける地域開発の技術支援の一つに「地域総合開発計画調査」がある。1970年代後半、インドネシア国ジャワ島での調査が最初であったが、地域問題を総合的に扱う視点と展望が必要であるとの認識から、また、開発資源の効果的な配分のためには、中長期的な展望に立って産業間・部門間の連携を考慮した計画作りが必要であるとの考えから、多分野の専門家を投入した「総合的」な地域開発計画策定作業が開始された。経済学者を含め、この援助には多くの専門家が投入されたため、多額の援助資金と長期間の調査となったが、「5ヵ年計画」をベースに国の建設を進めようとしている途上国にとって、10～20年のロングスパンで国のグランドデザインを描く作業は、計画行政担当者にとっても未経験なことであった。また、民間部門にとっても、国はどの方向に開発を向けようとしているか、少なくとも、その議論の方向性を知る意義は大きく、その意味で、この「総合的アプローチ」をとった技術援助の意義と効果は大きかったといえる。

第3章で詳述するように、1980年代以降、急速な工業化に向かう東南アジア諸国を中心にいくつかの地域総合開発計画が策定されてきた。タイ国においては、西部臨海地域、南タイ北部地域、中央平原北部地域、東北タイ南部地域、東部臨海地域、東北国境地域と、国が進める各次「5ヵ年計画」の柱となる戦略的開発地域を対象として、継続的に地域総合開発計画策定に向けた支援を要請され、JICA はそれに応えてきた。また、マレーシア国において、東トレンガヌ地域での重工業開発拠点整備を目指した総合計画調査が、インドネシア国では、東ジャワ地域、スマトラ地域を対象とし、フィリピン国では、カラバルソン地域、セブ地域、

中部ルソン地域を対象に、更に、トルコ国当部黒海地域、スリランカ国南部地域などで、総合計画アプローチによる計画策定を支援している。

さて、この総合的アプローチによる計画策定作業が、日本の経験に基づいた技術援助であるかといえば、その方法論において必ずしもそうだとはいえない。第2章で詳述するように、我が国の計画を制度面からみれば、高次では均衡ある国土という観点からの全国総合開発計画があり、首都圏、近畿圏などを広域に扱う整備計画がある。また、各都道府県は個別に土地利用計画及び部門計画を策定しており、それら広域フレームと相応すべく多くの場合に各市町村あるいは広域市町村計画を策定している。また、それぞれの計画が法的根拠を有するものであり、その意味では、単なる「計画図」ではない。また、何れのレベルの計画であれ、土地、経済・産業、社会・コミュニティ、住民生活、自然等々の計画要素を考慮した計画であることから、「総合性」を確保したものといえるが、合意あるいは合法的認可に至るまでのプロセスは、主として国及び地方政府の計画担当あるいは企画担当の手中にあり、ひとつの「行政手続き論」として捉えられなくもない。その間、統計処理を含む作業は外部リソース(コンサルタント)を使い、また、有識者による委員会での議論や、時に、住民代表の聴聞会を踏まえるが、計画作業そのものが制度的枠組のなかで進められている。

ほとんどの途上国で、そうした複層的な計画制度は整っていない。したがって、計画議論はそれを提案する側の「知見」と、受け取る側の「都合」が一致するときに初めて計画的合理性を確保できるという、極めて危ない作業の積み上げとなる。例えば、日本での計画作業の場合、ある地域を保全したいとした場合、それを実現するために、どの制度・法律を適用できるかが基本的な議論になる。目標とする保全の度合いに応じて、国土法に基づく自然保全地区とするか、あるいは、都市市内での農業的土地利用を是とした保全地とするとか、都市計画法にもとづく生産緑地指定にするなど、計画の背後には制度が控えている。しかし、途上国の場合、そうした計画行政制度に支えられた計画作業にはなりにくい。

1.3.3 開発フレーム策定支援における日本の課題

将来においても、全てとはいわないまでも、日本の経験を技術援助のベースに置いて支援する必要がある。しかし、これは「日本型モデル」をそのまま移転するという硬直化した考え方を擁護するものではない。社会経済開発の発展を推し進

めてきた過程で生み出したもの、成功例も失敗例も含めて、それを途上国に伝えることが、我が国の技術協力で基本とされるべきであろう。そうした意味で、今後も日本の経験が活かされる分野は多い。支援内容のウェイトは明らかにハード重視から、ソフト重視へ移ることになる。すなわち、

- ①住民参加による合意形成、
- ②財政及び制度的な管理・運営、
- ③事業実施に関わる公民連携の仕組み、
- ④人材育成、
- ⑤適正な資金調達スキームなど、

多様な課題に応えることが重視されてこよう。これら要求される全ての事項に日本の経験が有効とは限らないが、少なくとも、判断における日本の規範や経験を思考の原点に供することが望まれよう。

上記とは別の観点から注目される技術支援として「防災計画」がある。地震、洪水などの災害多発国日本が、長年蓄積した防災技術の移転が本格的に始まりつつあるが、まさに、日本の経験が役立つ分野である。イラン国テヘラン市マイクロゾーニング調査を皮切りに、コロンビア国ボゴタ都市防災計画、ネパール国地域防災計画、トルコ国イスタンブール地震防災計画などで、その成果が注目されるところである。

この分野における今後の課題として、もう一点指摘しておきたい。地域開発・都市開発分野に限らず、計画作業は実施に結びついてこそ、その有効性が確保される。前述のように、計画行政強化のための計画支援という側面は大きな意義があるが、計画策定の主体的な目的は、受益国の合意が得られた計画の実現にある。これは、インフラや必要な施設整備をはかるというハード面だけではない。施設の適正な運用・管理を確保するための制度、組織さらにはオーナーシップを高める受益者(住民)との関係など、ソフトの側面を同時に実現する必要がある。さらに、提案された新しい活動には全て人が関わる以上、開発便益を最大化するには、人材能力の向上は不可欠とされる。そうした、「ハードウェア」、「ソフトウェア」及び「ヒューマンウェア」の三位一体となった支援が、一貫して目的に向かって波のように実施されることで、本来の主旨に沿った計画の実現が可能となる。我が国の協力スキームには、それを可能とする全てのプログラムが既に準備されている。問題は、プログラムが個別に運用され、計画から実現へのシナリオの中で戦略的

に運用されていない点にある。調査を調査だけで終わらせない仕組みをさらに充実させることが最も重要な課題とされているといえよう。

(長山勝英)

第2章 日本の国土総合開発計画の経験から

第1章では、計画論の視点から、開発計画の階層性、開発計画の計画期間、計画行政システム、公民の役割分担などについて総括的な考察がなされた。第1章で指摘しているように、我が国は国造りに関して複層的な計画制度をもっている。本章では、前章で示された本来あるべき国造りの取組みに関する記述を踏まえ、我が国、特に1960年代以降における全国総合開発計画(全総)の経験を中心に整理し、その経験からの示唆に言及することとする。

なお、我が国の国土計画/地域計画のシステムを途上国の国造りフレームワークに援用しようとする場合には、これら計画システムが我が国固有の背景のもとで形成され、運用されてきたものであることを十分念頭においておく必要がある。この点について、あらかじめ次の3点を指摘しておきたい。第1は、日本の国土条件である。いうまでもなく、我が国土は四海を海に囲まれた列島であり、このため国造りフレームにおいて周辺諸国との関係に対する考察や対応はそれほど重要でない時期がかなり長期にわたって続いたことである。第2に、さらにこれに関連していえば、高度成長期の日本は経済の対外開放を徐々に進めることが許される国際環境にあったため、空間計画においても国際交流関係は主題とはならなかったことである。第3に、我が国の経済社会システムが民主主義国家としては高度に中央集権的であったことである。これは、日本が明治以降、欧米への追い付き型近代化の道を歩んだこと、第二次世界大戦期に資源を国家が集中的に管理する総動員体制が敷かれたこと、そして一面ではこれを継承しつつ独自の高度成長期システムが形成されたこと、に負うところが大きい。このため、行政面でも、中央・地方を通ずるいわば上意下達のシステムが築かれ、それが重層的な計画制度の効率的な運用を可能にしていたことも否みがたい。したがって、我が国の計画制度、特にここでは国土総合開発計画の経験について、我が国の地理的条件や経済社会的背景を踏まえ、その強みと弱み、成功と失敗の経験を冷静に評価しつつ、21世紀における途上国の国造りフレームワークの参考に供していくことが望まれる。

2.1 経済発展と計画行政

2.1.1 経済発展と経済システム

近代化と発展基盤の形成：明治維新(1868 年)後、欧米諸国に遅れて近代化の道を歩み始めた日本は、中央集権体制の下で、欧米へのキャッチアップをはかった。明治政府は、近代化を担う人材の育成を重視し江戸時代からの寺子屋の蓄積を活かして学校教育制度を普及させ、短期間のうちに鉄道を中心とする交通ネットワークを全国に整備していった。また、欧米から積極的に技術を導入するとともに、官営工場の設置や民間企業の育成を進め、農業基盤の整備を行った。明治政府が推進したこれらの近代化政策によって、日本の経済発展の基盤が形成され、第二次世界大戦前の経済成長に貢献した。

戦後の復興から経済の高度成長へ：第二次世界大戦の敗戦によって、国富の多くが失われ大都市は廃墟と化した。このため、経済安定本部が設置され、「傾斜生産方式」が導入・実施されるとともに復興計画が策定されて、生産の回復と国土の復旧がはかられた。さらに、GHQ(連合国総司令部)の強力な指導の下で、財閥解体、農地改革、労働改革からなるいわゆる戦後の三大改革が実施された。これらの制度改革がその後の経済発展と社会の平等化に大きく寄与したとされている。敗戦から 10 年後の 1950 年代半ばを過ぎると、我が国は復興段階を終えて高度成長期へと移行した。そして、高度成長期にはいると、復興計画を超えた本格的な計画システムが必要とされるに至り、経済計画や国土計画が重要な役割を担うことになるのである。

高度成長期の経済システム：我が国において計画システムが特に重要な役割を果たしたのは、高度経済成長を支えた独自の経済社会システムが存在したことによるところが大きい。同システムは、3つのサブ・システム、すなわち①政府と市場の関係において公的介入が重要な役割を果たしていたこと、②民間経済の面では系列を中心とする日本型企业システムと銀行を中心とする間接金融システムが支配的であったこと、③政府と民間のインターフェイスの面では業界団体と規制・監督省庁の原局からなる産業利害の調整システムが存在していたこと、から成っていた²。この結果、高度経済期の経済社会システムは、産業、行政、政治が業態

2 寺西重郎『日本の経済システム』岩波書店、2003 年

ごとに縦割りに仕切られていたところに特徴がある。高度成長期には、業界団体が各産業の利害を代表し、行政(各省庁の原局)は各所管産業の発展を企画し、政治家は族議員として業界を擁護するという政・官・業のトライアングル構造が出来上がっていた。経済計画や国土計画は、このような政・官・業のトライアングル構造を前提としつつ、我が国の経済や国土の長期的な発展を展望し、計画と総合調整を進め、全体をひとつの方向に導く役割を果たしてきた。

2.1.2 長期経済計画と国土総合開発計画

日本の計画行政：我が国では、行政運営上、各種の「計画」が重要な役割を果たしてきた。公共事業を例にとれば、各個別法に基づいて、道路、空港、港湾、土地改良、治山治水などの部門別計画が策定されており、その他の分野でも、エネルギー、雇用など多岐にわたる計画が策定されている。各分野の行政施策はそれぞれの計画に依拠し、年度ごとに編成される政府予算によって実施されてきた。これら諸計画の上位計画が、長期経済計画や国土総合開発計画(現在は「国土形成計画」)である。

長期経済計画：第二次世界大戦後、「経済自立5ヵ年計画」(1955年)を嚆矢として12の長期経済計画が閣議決定された³。我が国の経済計画は、いうまでもなく自由市場を基調とする経済における計画である。経済計画は、政府の中期的な経済運営の指針として示される「指示的(indicative)」なものであって、「経済社会の全分野にわたって詳細に規定し、厳格にその実施を強制するものでない」。経済計画に期待されている役割は、大別して、①予測を中心とする計画のもつ啓蒙的・教育的役割、②政府の実行計画を中心とするいわば長期的公約としての役割、③利害調整の場としての計画の役割だとされている⁴。

このように、経済計画は市場メカニズムを補完する役割を果たすものであるが、市場経済への依存が深まり政府の役割が後退するにつれて、経済計画への期待が低下することは避けがたいと考えられる。なお、我が国の経済計画の計画期間は、

3 中央省庁再編成後、21世紀にはいつてからは、経済財政諮問会議(議長：内閣総理大臣)が毎年予算編成時に「構造改革と経済財政の展望」(現在は「日本経済の進路と戦略」)を作成しており、これが長期経済計画に代わる経済財政運営の中期指針となっている。しかしながら、長期経済計画の策定時のような200名ほどの各界有識者を審議に動員し各省庁を巻き込んだの大規模な作業はもはや行われていない。

4 長瀬要石「日本の経済計画」経済企画庁総合計画局、1979年11月。経済審議会総合部会経済計画基本問題研究委員会『日本の経済計画』(いわゆる「大川レポート」)大蔵省印刷局、1969年

5 年、7 年、10 年のいずれかであったが、典型は 5 ヶ年計画だといえよう。

国土総合開発計画：経済計画が時間軸で描かれる計画であるのに対して、国土計画は空間軸と時間軸によって構成されるものである。後述するように、国土総合開発計画は、インフラ整備を中心とする空間計画として、経済計画に比べてより長期の計画期間(典型的には 10 年)が設定されるのが通常である。経済計画も国土計画も、時間の経過とともに計画の規範性が減衰していく。そこで、計画のフォローアップ(総点検)が行われ、政権の交代や新たな内外情勢に対応して、新計画の策定作業が開始されるというサイクルをもっている。

2.2 国土総合開発計画の特質と体系⁵

2.2.1 国土計画の特質

一般に、計画とは、未来への予測や願望に立って、計画主体の未来に対する意図を表明し、未来への意思決定を行うものだとされている。国土計画もその例外ではない。ここでは、経済計画との対比において、国土計画が次の 3 つの特質をもっていることを明らかにしておく。

空間的即地性：人々の活動は、時間と空間の連続のなかで営まれており、空間を離れて人間の存在はありえない。我が国の国土は、南北 3,000 km に及ぶ 37 万 km² の弧状列島とその周辺の海域である。この国土の中で、多様な自然特性をもつそれぞれの地域に集落や大小さまざまな都市が存在し、人と自然がかかわりあいながら、人工的定住社会が形成されている。国土計画は、このような自然と人工的定住社会とからなる国土空間を対象として、人と国土のかかわりあいをどのように改善し、いかにして望ましい国土を形成していくかを課題とするものである。国土計画の特質は、その空間的即地性にあり、計画が空間軸と時間軸の双方を内包しているところにある。

計画の重層性：国土計画は、国土空間を対象とするものであるため、全国域のレベルから日常生活の場のレベルまでの、重層的な計画システムを構成するところに特色がある。かつて、公共事業のプロジェクトの効果が及ぶ範囲に着目して、

⁵ 本節は、長瀬要石「国土空間の計画と展望」(長瀬要石、小泉浩郎『田園型社会の展望』筑波書房、1987 年所収)によるところが大きい。

社会資本 ABC 論が提起されたことがある⁶。それは次のようなものであった。①社会資本 A は、全国的効果をもつ幹線自動車道、新幹線鉄道等の基幹的交通施設や高等教育投資であり、②社会資本 B は、広域的効果をもつ国道、大規模な産業基盤投資、大規模な水系総合開発等であり、③社会資本 C は、狭域的効果をもつ生活環境整備、中小規模の工業団地造成、農業関係投資などである。これを計画の重層性と関連づけて短絡的に捉えれば、①は全国計画のテーマであり、②は主としてブロック計画の課題であり、③が広域生活圏(定住圏)のテーマだということになる。

時間的長期性：国土計画の基本的な任務は、全国や特定の地域における基盤整備の方向づけを行う点に求められる。例えば、三全総は、計画の基本的性格について「この計画は、長期的視点から国土総合開発の基本方向を明らかにし、この基本方向に沿って、国民生活の共通の基盤を計画的に整備するための施設整備の目標を示す全国総合開発の基本計画である」と規定している。「施設整備の目標を示す」となると、高速道路、新幹線鉄道、国際空港のような社会資本 A に属するものであればあるほど、その懐妊期間は長く、完成まで長期を要し、いったん完成すれば数世代にわたって利用されることになるので、計画面でも長期のタイム・スパンが必要になる。経済計画の計画期間が標準的には5ヵ年であるのに対して、全国総合開発計画の場合には10年・15年・20年と長い計画期間を設定しているゆえんもここにある。

2.2.2 国土計画の体系

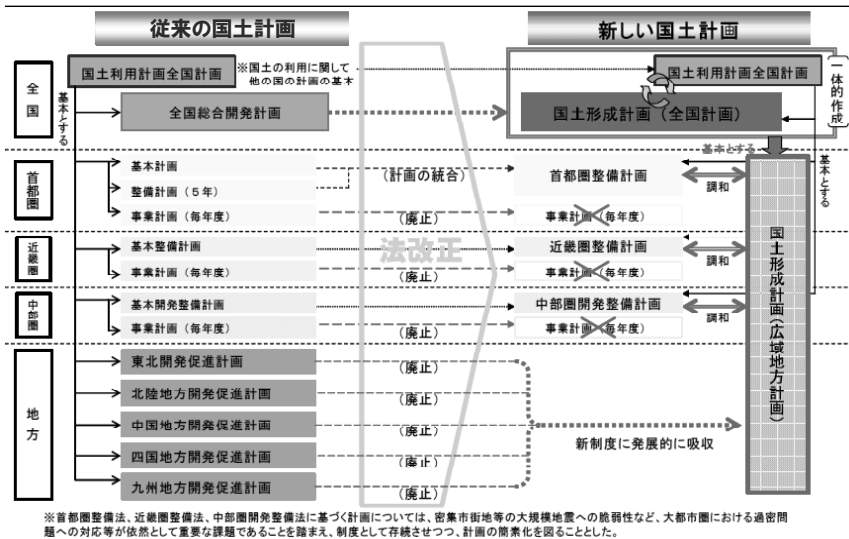
我が国の国土計画の体系は、第二次世界大戦後60年余の間に多岐にわたる地域開発関連法が制定され、加えて法律に準拠しない行政計画が策定されていることもあって、きわめて複雑な構成になっている。さらに、全国総合開発計画の根拠法である「国土総合開発法」が全面改正されて、2005年12月には「国土形成計画法」が施行された。以下では、まず旧法に基づく国土計画の体系を述べ、次に新法下の計画体系を略述することとする(図2.1及び図2.2参照)。

2つの上位計画：国土計画を広義に捉えれば、地理的な広がり(全国⇔市町村・地区)とその計画主体(国⇔市町村等)に応じて数多くの空間計画が作成されてい

6 経済企画庁地域問題調査会『地域経済問題とその対策』1963年。吉田達男『大規模開発プロジェクト試論』産業計画会議、1967年。

る。これら多岐にわたる空間計画の基本をなす上位計画は、「全国総合開発計画(全総)」と「国土利用計画(全国計画)」である。この両計画が両輪となり、その基本性が担保されながら諸計画がつくられるというのが理念型である。このうち、全総は、国土の自然条件を考慮し、現実の地域問題に対処するとともに、長期展望に立って、政府の国土に対するビジョンを明らかにし、国土の総合的な利用・開発・保全の方途を示すものである。

図 2.1 国土計画制度の再編



(出所) 国土交通省国土計画局総合計画課「新しい国土形成計画について」による。

国の地域計画：全総との調整をはかりながら、2つのグループの地域計画がつくられる。第1は、ブロック計画である。首都圏・中部圏・近畿圏という3つの大都市圏整備計画と、北海道・東北等の7つの地方開発促進計画がそれである。第2は、特定地域の振興計画である。離島・山村、過疎といったハンディキャップ地域の計画やテクノポリス等の戦略的な産業振興に関する計画がこれに属する。

地方公共団体の計画：都道府県及び市町村は、それぞれ域内の総合振興計画等を策定している。これらの諸計画は、国土総合開発法に定める煩雑な手続を経ずに、行政計画として策定されているのが実情であるが、策定過程では全総の指し

示す方向を踏まえ所用の調整がなされている場合が多い。

公共事業関係の長期計画：住宅、治水・治水、道路、港湾、空港、土地改良、海などの公共事業分野において、ほとんどの場合、法律に基づいて長期計画が策定されている。それぞれの計画では、施設整備の目標、事業量、事業費の総額、事業の重点などが掲げられており、計画期間はおおむね5ヵ年である。これらの各事計画は上位計画である全総及び経済計画との調整を経て閣議決定されてきた⁷。

3段階の国土利用計画：国土利用計画は、1970年代前半に生じた環境問題、乱開発と土地利用の混乱、地価高騰などに対処するため制定された「国土利用計画法」(1974年)に基づき策定されているものである⁸。国土利用計画は、全国、都道府県、市町村の3段階の計画からなっている。計画の内容は、①国土の利用に関する基本構想、②国土の利用区分に応じた規模の目標及び地域の概要、③目標達成のための措置を掲げることとされている。計画は、国⇄都道府県⇄市町村のフィードバック方式で作成することが制度化されている。さらに、国土の利用に関しては、全総は国土利用計画(全国計画)を基本とするものとされている⁹。なお、国土利用計画法は、都道府県が都市、農業、森林、自然公園、自然保全の5地域区分からなる土地利用基本計画を作成することを義務づけている。

新しい国土形成計画¹⁰：21世紀にはいり、我が国が人口減少時代を迎え、地方分権や国内外との連携がいっそう重要になってきた。そこで、成熟社会にふさわしい国土ビジョンを提示するため、国土計画制度の改革が行われた。「国土形成計画法」に基づく計画制度の見直しのポイントは、以下のとおりである(図2.1及び図2.2参照)。

- ① 量的拡大をはかる「開発」を基調とした従来の国土計画から、国土の質的向上を主眼に、国土の利用、整備及び保全に関する施策を総合的に推進す

7 「経済社会7ヵ年計画」(1979年)までの経済計画では計画期間における部門別公共投資額が掲げられていて、各事業計画の投資総額はこの部門別内訳と整合的なものでなければならなかった。

8 政府は、全総計画と一体的なものとして国土利用計画を作成すべく「国土総合開発法」の改正法案を国会に提出したが、当時の野党の反対により、開発法制と分離して「国土利用計画法」の形で立法された経緯がある。

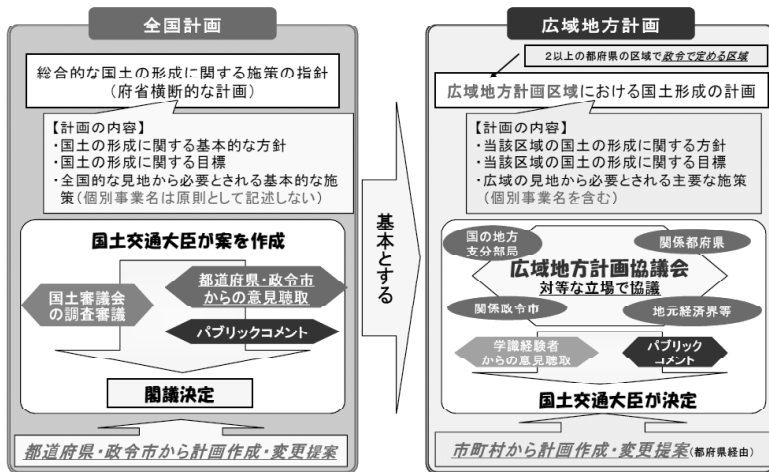
9 全総と国土利用計画(全国計画)の所管は同一部局であり、両計画の作業は相互に連携して一体的に行っている。

10 この項は、国土交通省国土計画局総合計画課「新しい国土形成計画について」に依拠している。

る国土計画に改編すること。

- ② 国土計画の策定プロセスにおける多様な主体の参加をはかるため、地方公共団体からの計画提案制度や国民の意見を反映させる仕組みを設けること。
- ③ 全国計画のほかに、ブロック単位ごとに、国と都道府県等が適切な役割分担の下、相互に連携・協力して策定する広域地方計画の制度を創設し、地域の自立性の尊重及び国と地方公共団体とのパートナーシップを実現すること。
- ④ 新たな国土形成計画(全国計画)と国土利用計画(全国計画)を一本のものとして作成するなど、国民にわかりやすい国土計画体系に簡素化し、再編すること。

図 2.2 新たな国土形成計画の枠組み



(出所) 国土交通省国土計画局総合計画課「新しい国土形成計画について」による。

この新たな計画制度に基づき、従来の全総に代わる国土形成計画(全国計画)が2008年7月に閣議決定された。同計画は、今後おおむね10カ年間における国土づくりの方向性を示す空間計画である。

2.3 国土総合開発計画の背景と特色

2.3.1 計画の継承と発展¹¹

全総は、国土空間を対象とする計画であり、地域開発プロジェクトをどのように位置づけるかが重要なテーマである。したがって、経済計画以上に計画の継承と発展の視点が重視されなければならない。計画の継承と発展には、2つの側面がある。

計画の継承：国土づくりは、人が国土に働きかけて、国土を形成していく蓄積作業である。したがって、その営みは長期的な視点に立って計画的に進められなければならない。一定の継続性が維持されることが求められる。新しい計画は、過去の計画を背負いその積み重ねのうえに成立するものである。その意味で、全総には計画の継続性が必要とされる。

計画の発展：他方、経済社会情勢の変化に伴って、プロジェクトに対する要請は変化していくので、常にその見直しが必要とされる。計画は、時代の進展とともに進化し発展していく側面をもつ。そこで、策定(Plan)、推進(Do)、評価・点検(See)というプランニング・サイクルを経て、最新の経済社会情勢を踏まえ、新たな長期展望に立って、次の計画が策定されることになる。

2.3.2 各計画の背景と開発方式

全国総合開発計画は、一全総(1962年)から国土のグランドデザイン(1998年)まで5次にわたって策定されてきた。そして2008年には、新しい国土計画制度に基づく国土形成計画(全国計画)が策定されている。以下、これらの諸計画について、その時代的背景と開発方式を略述することとする(表2.1参照)。

一全総(1962年)：1950年代後半、我が国が戦後の復興を終えて高度成長の時代にはいるにつれて、人口等の大都市集中が進み、過密の弊害と地域格差の拡大が深刻化した。その時期に、画期的な経済計画とされている「国民所得倍增計画」(1960年)が策定された。倍增計画では、経済合理性の観点から、旧工業地域を擁する太平洋ベルト地帯を先行整備すべきだとする構想が提起された。これに対

11 『三全総フォローアップ作業報告』国土審議会調査部会、1983年。長瀬要石「国土空間の計画と展望」(前掲)

して後発地域の批判が高まり、これが大きな契機となって、「地域間の均衡ある発展」を目標とする一全総が策定された。一全総の開発方式は、「拠点開発構想」である。太平洋ベルト地帯以外の地域にいくつかの大規模な開発拠点を設定し、さらに中・小の拠点を配置して、それらの効果を周辺に及ぼそうとする方式である。拠点は2つの種類からなっていた。工業の集積を促進する工業開発拠点と、都市機能の集積を高める地方開発拠点である。このうち、特に前者については新産業都市として実施に移され、工業の地方展開に大きな役割を果たした。

表 2.1 全国総合開発計画の比較

	全国総合開発計画 (一全総)	新全国総合開発計画 (新全総)	第三次全国総合開発 計画(三全総)	第四次全国総合開発 計画(四全総)	21世紀の国土の グランドデザイン
閣議決定	昭和37年10月5日	昭和44年5月30日	昭和52年11月4日	昭和62年6月30日	平成10年3月31日
策定時の 内閣	池田内閣	佐藤内閣	福田内閣	中曽根内閣	橋本内閣
背景	1 高度成長経済への 移行 2 過大都市問題、所 得格差の拡大 3 所得倍増計画(太 平洋ベルト地帯構想)	1 高度成長経済 2 人口、産業の大都市 集中 3 情報化、国際化、技 術革新の進展	1 安定成長経済 2 人口、産業の地方 分散の兆し 3 国土資源、エネルギー 等の有限性の顕 在化	1 人口、諸機能の東 京一極集中 2 産業構造の急速な 変化等により、地方 圏での雇用問題の深 刻化 3 本格的国際化の進 展	1 地球時代(地球環 境問題、大競争、アジ ア諸国との交流) 2 人口減少・高齢化 時代 3 高度情報化時代
目標年次	昭和45年	昭和60年	昭和52年からおおむね 10年間	おおむね平成12年 (2000年)	平成22年から27年 (2010-2015年)
基本目標	地域間の均衡ある発展	豊かな環境の創造	人間居住の 総合的環境の整備	多極分散型国土の構築	多輪型国土構造 形成の基礎づくり
開発方式 等	拠点開発構想 目標達成のため工業の分散 を図ることが必要であり、東 京等の既成大集積と関連させ つつ開発拠点を配置し、交通 通信施設によりこれをも有機的 に連絡させ相互に影響を及ぼ すとともに、周辺地域の特性を 生かしながら連鎖反応的に開 発をすすめる。地域間の均衡あ る発展を実現する。	大規模プロジェクト 構想 新幹線、高速道路等のネッ トワークを整備し、大規模プ ロジェクトを推進することによ り、国土利用の偏在を是正し、 過密過疎、地域格差を解 消する。	定住構想 大都市への人口と産業の集 中を抑制する一方、地方を振 興し、過密過疎問題に対処し ながら、全国土の利用の均衡 を図りつつ人間居住の総合的 環境の形成を図る。	交通ネットワーク構想 多極分散型国土を構築する ため、①地域の特性を生かし つつ、創意と工夫により地域 整備を推進、②基幹的交通、 情報・通信体系の整備を国自 らあるいは国の先導的な方針 に基づき全国におわたって推進 、③多様な交流の機会を国、 地方、民間諸団体の連携によ り形成。	参加と連携 一多様な主体の参加と地域連 帯による協働づくり (4つの戦略) 1 多自然居住地域(小都市、 農山村、中山間地域等) の創造 2 大都市のリノベーション(大 都市空間の修復、更新、 有効活用) 3 地域連携軸(軸状に連なる 地域連携のネットワーク)の形 成 4 広域国際交流圏(世界的な 交流機能を有する区域の形 成)

(出所) 国土交通省国土計画局総合計画課「新しい国土形成計画について」による。

新全総(1969年)：10%を超える経済の高度成長によって、経済規模が飛躍的に拡大し、1968年にはアメリカに次ぐ世界第二のGDPに達した。高度成長は大都市への人口等の集中をさらに助長し、過密・過疎・格差がいつそう深刻化した。そのなかで、国が自ら行うべき大規模公共事業の方向を明確にすべきだとの要請が強まった。そこで、我が国の近代化100年を期して、明治政府が築いた国土のインフラを抜本的に再編成し、国土の骨格と生活空間を新たに再編成しようとの発想が生まれ、これが新全総の大きな任務となった。新全総は、これらの問題を解決するため、全国土に開発可能性を拡大することによる国土利用の均衡化をめ

ざすものであった。その戦略手段として、「大規模プロジェクト構想」が選択された。大規模プロジェクトは、3つのタイプに分類されている。①新幹線網、高速道路網、航空網、情報通信網など、国土の空間構造の基礎を形成する交通通信ネットワーク関連の大規模プロジェクト、②工業、農業、レクリエーションなどの大規模産業プロジェクト、③水資源開発、自然的・歴史的環境の保全などの規模の大きい環境保全プロジェクトがそれである。これら全国的なネットワーク整備のプロジェクトなどが順次実施に移され、国土の主軸が形成されていった。

三全総(1977年)：我が国経済は、第一次石油危機(1973年)などを契機に安定成長軌道に移行する。その過程で、①大規模開発プロジェクトの抑制・中止、②人口等の大都市集中の趨勢鈍化、③土地・水・自然などの資源有限性の顕在化、④潤いや安らぎを求めようとする国民意識の変化が起こった。このような時代の変化を踏まえて、三全総は、「人と国土の関係」を発想の原点に据え、「人間居住の総合的環境の形成をはかること」すなわち「定住構想」を開発方式として掲げた。新全総が土木的な開発事業を通じて国土の新しい生成システムを構築することを主眼においたのに対し、三全総は国民一人ひとりから出発して、自然・生活・生産の調和がとれた定住圏整備を戦略手段としている。さらに、新全総が国の開発事業主導型であったのに対して、三全総は地方の自主性を尊重し、地方主導で新しい生活圏を確立する仕組みを提案している。三全総は圏域整備論を中心とする空間計画であった。

四全総(1987年)：1970年代後半になると、東京圏への高次都市機能の一極集中と人口の再集中が生じた。この傾向が進めば、東京圏の整備が難しくなる一方、国土全体で機能の適切な分担ができず、各地域の個性ある多様な発展も阻害されかねない。そこで、四全総では、21世紀への国土づくりの指針として、東京一極集中を是正し、多極分散型国土の形成をはかることを目標に掲げた。その基本戦略は、①地域が主体となった創意と工夫による個性豊かな地域づくり、②地期間の交流を支える基幹的交通・通信ネットワークの整備(全国一日交通圏の構築等)、③交流促進のためのソフト面の施策の充実を内容とする「交流ネットワーク構想」であった。四全総の特徴は、三全総が示した生活の圏域(定住圏)を基礎とし交流による地域活性化を強調したこと、世界に開かれた国土をつくるため東京圏の世界都市機能整備のみならずこれに対抗する地方中枢・中核都市の機能を強化すること、質の高い国土基盤の一環としてネットワークの形成を重視したこと、など

に求めることができる。

国土のグランドデザイン(1998年)：我が国は、1990年代にはいって、バブルが崩壊し経済の長期低迷を経験する。その過程で、戦後50年の経済発展を支えた制度・慣行が経済社会の実情に合わなくなったことが明らかになった。そこで、次なる50年が、①地球時代、②人口減少・高齢化時代、③高度情報化時代になるとの認識に立って、全総計画をあえて五全総とせず、「21世紀の国土のグランドデザイン」と称した。そこには「国土総合開発」における開発理念の変化があった。すなわち、①開発への「要請」が単なる経済発展のための開発から自然との共生や国土の質的向上に移ったこと、②開発の「主体」が国主導から地域主導に移行したこと、③開発の「視点」として国内的視点だけでなく地球的視点が求められ世界との共生に資する国土づくりが重要になったことがある。グランドデザインでは、目指すべき国土構造の姿として、東京を頂点とする太平洋ベルト地帯(第一国土軸)に人口・機能が集中している現在の構造を、多軸型国土構造(第一国土軸を含む4つの新しい国土軸)に再編成するとのイメージが提起された。これを実現する開発方式は、「参加と連携」すなわち多様な主体の参加と地域の連携によって国土づくりを進めるというものである。この参加と連携の戦略として、グランドデザインは、①多自然居住地域、②大都市のリノベーション、③地域連携軸、④広域国際交流圏の4つを掲げている。

国土形成計画(2008年)：新しい「国土形成計画法」(2005年)に基づき、同年9月、国土審議会に計画部会が設置され、「全国計画」(計画期間：概ね10年間)の策定作業が開始され、2008年7月に閣議決定された。国民の間に将来への不透明感が広がるなかで、国民が安心して生活しうる国土の将来像を示すことが意図されている。この計画では、新しい国土像を「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」ことにおき、①各広域ブロックが東アジア等との交流・連携や資源を活かした特色ある地域戦略の展開により成長力を強化すること、②各地域が魅力を発揮するとともに相互に補完しあって共生し、質の高い「日本ブランドの国土」を再構築すること、③このため、成長のエンジンとなる都市・産業の強化、ブロック内外の交流・連携の促進、多様な主体の協働による地域力の結集をはかることをその方向として掲げている。新計画のポイントは、自立的な広域ブロックの形成であり、そのための国と地方の協働である。このような新しい国土像を実現するための戦略目標として、①グ

ローバル化や人口減少に対応した世界に発展するシームレスアジアの形成と持続可能な地域の形成、②災害に強いしなやかな国土の形成と美しい国土の管理・継承、③多様な民間主体の参加による「新たな公」を基軸とする地域づくりを挙げている。

他方、国土形成計画の「広域地方計画」については、計画区域を定める必要があることから、2007年9月、国土審議会に圏域部会が設置され、地域ブロックの区分のあり方につき検討がなされた。広域地方計画は、全国計画を基本として、1年後を目途に策定することを予定し、各広域ブロックにおいて計画策定に向けた本格的な議論が開始されている¹² (図 2.2 参照)。

2.4 全国総合開発計画の策定手法——その特色

2.4.1 合意形成の方法

国土審議会による調査審議：全総の大きな特色は、内閣総理大臣の諮問機関である国土審議会の調査審議を経て策定されることである。国土審議会は、法律の規定により、衆参両院によって指名される15名の国会議員と内閣総理大臣が任命する30名の学識経験者によって構成されている。計画策定時には、同審議会の下に計画部会が設置され、さらに部会の下に各種の分科会や専門委員会が設けられて、さまざまな角度から専門的な議論が行われ、その積み重ねを集約して計画として構築されていく。審議会の事務局は、省庁の再編成によって、経済企画庁総合開発局から国土庁計画・調整局へ、さらに現在の国土交通省国土計画局へと変遷してきた。

政府部内の各省調整：全総の内容は、ほぼすべての省庁の所管事項に及んでおり、計画を閣議決定するうえでも、政府部内の調整は不可欠である。このため、各省庁の担当局長が国土審議会の幹事に任命されていて、多岐にわたる実務的調整を経た計画事項は幹事会に付される。計画策定のプロセスでは、特に、経済計画及び環境政策所管部局、各公共事業所管部局、各産業所管省庁、財政当局などとの作業の協働や調整が重要である。

12 国土交通省国土計画局資料参照。

地方自治体との協働：他方、全総が空間計画であることから、各層の地方公共団体との合意形成が重要になる。このため、各全総によってその実施方法は異なっているものの、さまざまな方法で地方の意向を聴取し、共同作業や政策対話が行われてきた。例えば、①人口推計に関する国と地方の協働、②土地利用推計に関する国と地方の協働、③全国市町村長アンケート調査の実施、④都道府県知事との対話、⑤ブロック会議や地方公聴会の開催、⑥開発プロジェクト等に関する要望の聴取と調整などである。

政治との調整：一全総策定の契機が太平洋ベルト構想に反発する地方の声であったように、全総の策定過程では政治との調整が不可避である。四全総策定時を例にとれば、政府与党の常設機関である政務調査会(及びその傘下の部会・調査会)との調整のほかに、四全総に対応するため国会議員が特別に組織した四全総議員連盟をはじめとする各種の政策集団から意見・要望を聴き、四全総の構想を説明し、調整する手続がとられた。

2.4.2 総点検と長期展望

全総の計画本体の作業に先立って、2つの作業が行われるのが理想型だといってよかろう。前計画策定後の推移をフォローアップし現状から将来に向けての課題を明らかにする総点検作業と、計画期間を超える超長期の将来を展望し未来新たな計画に投げかけている課題を摘出する長期展望作業とがそれである。この両サイドからの作業が最も組織的に行われたのが四全総ではなかったかと考える。そこで四全総を例に、この両サイドからの作業を略述すれば、以下の通りである¹³。

総点検作業：三全総(1977年)の推進措置が講じられ一定の期間が経過した後、国土政策の新たな対応方向を明らかにするため、国土審議会に調査部会が設置され、三全総のフォローアップ作業が開始された(1981年)。調査部会には経済社会フレーム、居住環境、産業、国土資源、国土基盤という5つの専門委員会が設けられ、分野ごとに問題点や課題の整理、今後の対応方向について専門的な検討が行われた。各専門委員会報告は調査部会に提出され、総括整理されて、「三全総フォローアップ作業報告」として国土審議会に提出・了承された(1983年)。同報告書

13 国土庁計画・調整局監修『第四次全国総合開発計画—解説と資料—第Ⅱ部資料編』ぎょうせい、1989年

において、三全総策定後の情勢変化と問題点及び政策体系の方向が明らかにされ、四全総作業の基礎がつくられた。

長期展望作業：フォローアップ作業を受けて、国土審議会及び国土庁は四全総(目標年次 2000 年)の策定を決定し、国土審議会の下に新たに計画部会が設置された(1983 年)。四全総策定の前段階の作業として実施されたのが、長期展望作業である。この作業は、おおむね 2025 年までを視野にいれ、四全総の計画期間を超えて 21 世紀に至る潮流を展望し、21 世紀が提起する課題に国土計画が先見的に対処することを意図したものであった。この作業の一環として、有識者 1,200 名を対象とする「人と国土の将来像に関する調査」や、20 歳以上の国民を対象とする「国土の将来像に関する世論調査」など、大掛かりなアンケート調査が実施され(1984 年)、四全総の貴重な基礎資料になった。長期展望作業の結果は「日本 21 世紀への展望」(1984 年)として取りまとめられた。長期展望作業によって、四全総の大きな枠組みやコンセプトが提示された。

2.4.3 英知の結集と意見の集約

全総は国土空間の将来を設計する長期の計画である。それゆえ、いかにして各界の英知を結集し多様な意見を集約するかについて、さまざまな工夫がなされてきた。その決め手は、計画当局が行う調査・研究・ヒアリングなどである。

委託調査：国土計画作業を支援するため、計画当局の予算には相当規模の外部委託調査経費が計上されてきた。全総作業の各段階に応じて、計画当局は必要な調査・研究を民間シンクタンク等に委託し、その成果を策定作業に取り入れた¹⁴。

意見聴取：国土審議会及びその下に設置される部会・分科会・専門委員会などは各界の英知を結集しその意見を集約する場であるが、それ以外に計画策定過程で次のような各種のヒアリングや意見交換が行われた。

- ① 各界有識者(100 名)による連続講演会の開催と意見交換
- ② 経済団体など全国規模の各種団体との意見交換
- ③ 女性フォーラム、若者世代フォーラムなどによる各層からの意見の聴取
- ④ 国土の将来像に関する大規模な有識者アンケート

14 経費の名称は、国土計画調査調整費、新全国総合開発計画推進調査費等を経て、2005 年度から国土施策創発調査費に再編成された。

- ⑤ 全総への意見・要望に関する大規模な有識者アンケート
- ⑥ 全国の市町村長に対するアンケート
- ⑦ 計画素案に対するインターネットによる意見の公募(国土形成計画[全国計画素案])

2.4.4 フレームワークと計量作業

定性分析と定量分析は政策科学の両輪である。全総においても、他の計画作業と同様、定性的な分析・展望と並んで定量的な分析・予測が不可欠である。

フレームワーク：全総の計画目標を実現するための基礎として、「計画のフレームワーク」が掲げられる。フレームワークの性格は、「確定的な達成目標を示すものではなく、計画の具体的内容およびその実施の成果と相互に関連するものであって、あくまでも、一応の前提である」¹⁵。なお、国土利用計画法の施行後は、国土利用計画(全国計画)において、国土の利用に関する基本構想及び国土の利用区分別(農地、森林、水面・河川・水路、住宅地、市街地)の規模の目標が全国及び地域別に示されており、他のフレームワーク数値とは異なる基本性を有する計画値となった。土地利用以外の主要なフレームワークには、次のものがある。

- ① 人口とその社会的変動：年齢階層別人口、世帯規模別世帯数、人口集中地区(DID)人口、高学歴者数、労働力供給など¹⁶
- ② 生活様式と水準：国民総生活時間(a. 睡眠・食事などの必需時間、b. 労働・勉学・通勤通学、家事の拘束時間、c. 自由時間<住宅内、住宅外>、住宅、食生活、家計支出、生活時間当たり費用、エネルギー、モータリゼーションなど
- ③ 経済のフレーム：経済の成長経路(経済の規模と水準)、就業構造、投資の規模など

計量作業：長期経済計画では「中期マクロ多部門モデル」などの計量経済モデルが用いられ、そのシミュレーションを通じて計画のフレームが作成されるのが通常である。さらに、これと連動して、個別の政策課題に応じ、財政、社会保障などのサブ・モデルが用いられてきた。他方、国土計画の場合には、包括的な計量モ

15 『新全国開発計画』(1969年5月30日閣議決定)

16 人口推計は厚生省人口問題研究所(現国立社会保障・人口問題研究所)の推計を用いることが多いが、三全総及び四全総では、国土政策の視点から独自の人口推計を行った。

デルによって全体のフレームを作成することは困難である。1960年代半の「全国地域計量モデル」¹⁷以降、何度か全総用地域モデルは試みられたが、ストック・データの制約や地域間交流の整合性確保などから、全総作業全体をカバーするまでに至らなかった。このため、マクロ経済モデル、人口モデルなど領域ごとの計量作業を行い、時には地方との計量作業面での協働を行い、いわば段階的接近法のようなプロセスを踏んで、相互の整合性をチェックしつつ、全総のフレーム等がつくられてきたのが実情である。

2.4.5 基盤投資と開発プロジェクト

すでに述べたように、全総は施設整備を基本とする空間計画である。それゆえ、国土づくりのための投資をどう方向づけるかは、全総のきわめて重要なテーマとされている。

投資の規模：各全総は、経済のフレームワークを踏まえて、国土づくりのための投資の規模(計画期間中の累積投資総額)を示している。このうち、新全総及び三全総ではその指標として公共投資額(国民経済計算上の公的固定資本形成の額)が用いられた。これに対して、四全総では新たに「国土基盤投資」の概念が導入された。これは、公的固定資本形成、民間住宅投資に民間設備投資のうち国土基盤建設にあたるものを加えた概念である。民間設備投資のうち国土基盤建設にあたるものとしては、電気・ガス、水道、運輸・通信などの公益事業の投資、私立学校、病院等の公共性の高い分野の投資、都市再開発等の投資があげられる。このような概念が導入されたのは、国鉄、電電公社が民営化されたほか、公共的事業分野への民間活力の導入が推進されるなど、国土づくりにおいて民間投資の役割が高まったためである¹⁸。

開発プロジェクト：各全総では、計画が掲げる独自の開発方式に即して投資の重点分野が示されている。このうち新全総は、大規模開発プロジェクトに特に重点をおいて、大規模プロジェクトの性格づけを行い、類型(タイプ1～3)¹⁹ごとに具体的なプロジェクトを指定した。そのうえで、これら国土の生成システムをつく

17 経済企画庁経済研究所『全国地域計量モデルの研究』(1967年)、長瀬要石「地域計量モデルによる条件付予測結果」(『経済企画』1967年12月号所収)

18 国土庁計画・調整局監修『第四次全国総合開発計画—解説と資料—第I部解説編』ぎょうせい、1989年

19 タイプ1は国土開発の新骨格の建設に関するプロジェクト、タイプ2は大規模な産業開発プロジェクト、タイプ3は環境保全にかかる大規模なプロジェクト(第2.2.1節参照)。

りあげる大規模プロジェクトに戦略的な投資を行うものとし、そのうち社会資本として整備されるものの累積投資額を見積もっている。これに対して、三全総では、定住構想を踏まえて特に地方定住推進のための基盤整備に必要な投資に重点をおくものとした。そして、特に若年層の地方定住推進を重視し、「この計画が示す定住人口等に関する定住構想の地域別目標に即応しつつ、各定住圏の特性と魅力を生かすように重点的に投資されなければならない」と述べている²⁰。以上のように、それぞれの時代が目指す国土づくりの目標と開発方式に即応して、重点的な投資分野と優先的な開発プロジェクトが示されたのである。

2.5 日本の経験からの示唆

以上に述べたように、我が国は経済の発展段階や内外情勢の変化に対応しつつ、望ましい国土づくりを進めるため、半世紀にわたり国土総合開発計画策定の経験を蓄積してきた。このような我が国の経験から、途上国における国造りフレームワーク策定への教訓として、以下の諸点を導き出すことができる。

(1) 経済発展 / 市場経済化と国土計画の役割

公的セクターのウエイトが高い混合経済の段階や急速な経済成長を続けている経済においては、計画が果たす指示的な役割の意義は大きい。その反面、経済が成熟し市場経済が深化すると、資源配分を市場メカニズムに委ねるほうが効率的になり、計画の役割は後退していく。21世紀の日本で経済計画が終焉を迎えたのはそのためでもある。しかし他方で、国土計画は今日でも一定の役割を果たしている。それは、国土空間が有限であることによる。土地利用の計画を示し、国土の利用、開発、保全を規制し誘導することが必要とされるからである。公的セクターの役割が大きく、経済がダイナミックな変貌を遂げつつある途上国においては、国土空間の整序をはかるうえで、我が国が経験してきた国土計画の知見を援用する意義は大きいと考える。

(2) 国土計画の制度と体制

日本では、法律に基づき国土計画 / 地域開発計画の制度が整備され、かつこれら諸計画を策定・推進する専管部局(現在は国土交通省国土計画局)が

20 「第三次全国総合開発計画」(1977年11月4日閣議決定)

設けられている。計画当局に立案・調整権限を与え、政府部内及び中央・地方間の計画調整をはかることによって、マクロ・メゾ・ミクロの国土／地域開発フレームワークの整合性確保が可能となる。途上国の行政システムの実情を踏まえて、計画策定制度とその作成・推進体制を整備していくことが課題となろう。

(3) 国土／地域開発方式の提示

我が国の全総は、時代ごとの国土構造の課題に対応しかつ将来への展望に立って独自の開発方式を提示し、多様な開発主体の行動に方向性を与えてきた。単純化していえば、一全総の拠点開発方式(点)→新全総の大規模プロジェクト方式(線)→三全総の定住構想(面)→四全総の交流ネットワーク方式(立体)というように、経済の発展と国土構造の転換を主導するコンセプトを提示し、国土の利用、開発、保全に係わる営為を統合してきたとみることができる²¹。途上国の持続的な発展をはるうえで、このような国土のグランドデザインや開発戦略の提示は貴重な示唆になると考える。

(4) 空間計画の重層性

国土空間は重層構造である。国土をみると、まず人々の生活に身近な居住区があり、地方都市を中心とする広域生活圏(定住圏)があり、さらに都府県の圏域やそれを超える中枢都市を極とする地方ブロック圏があり、全国がある。国土は、このように多数の圏域が重なり合い、さらにそれらが全国的に連携する重層的なネットワーク型の国土を構成している²²。社会資本に着目すれば、前述のように全国に効果が及ぶ社会資本 A から広域生活圏レベルの社会資本 C まで、その役割は多層的である。したがって、マクロ(国)、メゾ(地域、県)、ミクロ(生活圏)それぞれのレベルにおいて、開発計画、開発戦略が相互に整合的なものであることが望ましい。この意味で、途上国においても、国土全体の開発計画(戦略)と地域の開発計画(戦略)を整合的なものにする計画システムの形成が期待される。

(5) インフラ整備の相互連関性

社会資本は、社会資本 ABC 論のように機能の及ぶ範囲による差異がある

21 国土審議会調査部会『三全総フォローアップ作業報告』国土庁計画・調整局、1983年

22 前掲『第四次全国開発計画—解説と資料—第Ⅰ部解説編』

とともに、異なる社会資本間(例えば道路、空港、港湾、工業団地等の間)での連結性に留意する必要がある。したがって、例えば高速道路計画の作成においても、国土全体での位置づけや地域開発計画との関連を十分に考慮しなければならない。途上国がインフラ整備をすすめる際にも、投資規模の妥当性を検証するとともに、国土の発展計画(デザイン)や地域開発計画における位置づけを明確にしていくことが求められよう。

(6) 各主体の参加と合意形成のプロセス

近時、参加型の開発は開発援助の領域においてとみに重視されてきているところであるが、我が国の国土計画でも累次にわたる計画作業の蓄積を通じて、合意形成のプロセスが確立されてきた。国会議員をも構成員とする国土審議会の方式、地方公共団体からの意向聴取と作業面での協働、関係諸団体との意見交換、世論調査やインターネットによる意見の公募、政治(政党)との調整などである。さらに、国土形成計画法(2005年)によって、①都道府県・指定都市は全国計画の策定について素案を提案できること、②市町村は広域地方計画について素案を提案できること、③全国計画及び広域地方計画の策定に当たり国民の意見を反映するために必要な措置を講ずることなどが制度化された(図 2.2 参照)。このような日本の方式を参考としつつ、それぞれの国情に応じ、開発計画の策定プロセスにおいて多様な主体(ステークホルダー)の参加をはかり、合意形成に工夫をこらしていくことが必要である。

(7) 調査・計画手法の発展

既述のごとく、我が国では国土計画の策定過程においてさまざまな調査・計画手法が試みられてきた。これらの手法のなかには、途上国において地域開発計画を策定するに際し参考になるものが含まれていると考えられる。その場合において、的確な計画づくりが行われるためには、基礎データの整備がきわめて重要である。調査・計画手法の高度化とあわせて、その基礎となるデータ整備が促進されなければならない。なお、日本の国土計画当局は、過去 30 年以上にわたって国土情報の整備を進めてきた。国土数値情報は、地形、土地利用、公共施設、道路、鉄道などの地理的情報をメッシュ・データ化したものであり、人口統計などと組み合わせて分析することが可能である。国土情報は、全総や国土利用計画はもとより地域開発計画の策定上も基礎となるデータである。このような国土情報の整備も、今後途上国の開発を

推進するうえで参照すべきテーマのひとつであろう。

(8) 国境を超えた空間計画の視点

日本は島国である。このため、全総においてはユーラシア大陸等との連携という視点はどちらかといえば希薄であった。しかし、国際化の進展につれて、四全総以降、次第に国境を超えた国土づくりの側面が強調されるようになる。そして、国土形成計画(全国計画)では、国土構造構築の方向として、「シームレスアジアの実現」が第一の戦略的課題とされるに至った。他方、多くの途上国は大陸にあり、経済社会活動のあらゆる面で、近隣諸国との交流が深い。そのような地政学的情況やグローバル化の潮流を考えると、途上国の空間計画は国境を超えたより広いエリアを視野におくことが不可欠である。この点で、日本の国土計画は一国主義の枠組みからなかなか抜け出しえなかった限界をもっていることを認識しておく必要がある。

(9) 自然、歴史、風土、文明への留意

国土は、人が自然に働きかけて築いてきた営為の蓄積である。したがって、国土計画や地域開発計画はそれぞれの地域がもつ自然条件、風土と歴史、文化と文明を踏まえて企画されるものでなければならない。四全総の前段階の作業として行った長期展望においては、かかる視点から、過去二千年の国土の利用、都市の形成と発展、国土基盤の形成の推移を考察し、そのうえで2025年(四全総の目標年次：2000年)までの超長期を展望し、21世紀に向けた国土づくりの戦略を15ヵ年計画として策定するという方法がとられた。途上国の国土計画／地域開発計画においても、単に物的施設の配置を設計するという機械的な発想ではなく、それぞれの国／地域がもつ自然、歴史、風土、文明への洞察を踏まえたものであることが期待される。

(10) 縦割り行政の限界の克服

我が国の高度成長期の経済社会は産業、行政、政治が業態ごとに縦割りに仕切られたシステムであり、政・官・業のトライアングル構造が形成されていた。国土計画は、将来の国土づくりの方向に沿って縦割りシステムの間を調整し、時代を牽引する役割を果たした。その反面、縦割りのシステムが強固で柔軟性に欠ける面があったため、計画を推進する段階で縦割り行政の壁を克服するのは容易ではなく、全総の開発構想をめぐって施策が並立する

ケースも見受けられた。日本のような議院内閣制と大統領制とでは総合調整のあり方やリーダーシップの発揮には差異が生じようが、縦割り行政の硬直性を打破し、開発戦略の総合的な企画力と実行性をいかに確保するかは、先進国であると途上国であるとを問わず、共通の課題だといえよう。

(長瀬 要石)

第3章 途上国の地域総合開発計画の経験から

前章で、国造りに向けた開発フレームワークを策定するにあたって、我が国の国土総合開発計画策定の経験をどのように開発途上国に活かせるか論じたが、本章では、マクロ・レベルとメゾ・レベルでどのような支援の展開が期待されるか、これまで途上国で実施された地域総合開発計画の策定支援を振り返りながら考察する。

3.1 マクロ・レベルの地域総合開発計画

第1章で論じた開発計画の階層性からして、マクロ・レベルの地域開発計画策定は、国を越えた広域地域の総合開発計画と国レベルの総合開発計画を対象とする。代表的な策定支援の事例は、次のとおりである。

3.1.1 広域地域の総合開発フレームワーク

多くの途上国で、国家計画の土俵である領土を対象として総合開発計画が策定されることは当然のことであるが、領土の周辺は隣国と接し、居住する民族の空間区分も入り込み、交通輸送システムなどが国を越えて発達するなど、当該国のみで空間開発構造を定めることが難しい状況におかれつつある。国を越えた広域地域の総合開発を志向することは、開発支援を戦略的に進める上で益々重視されてこよう。

メコン地域総合開発は、国を越えた広域地域の総合開発で代表的な事例としてあげることができる。1957年にメコン委員会(国連の下部組織)を設立し、4カ国(カンボジア、ラオス、タイ、ベトナム)が共同して取り組みを始めて以来、インドシナ戦争の影響を受けながらも国を越えたメコン地域の開発が進められてきた。現在、メコン河委員会とともに、アジア開発銀行(ADB)が拡大メコン地域(Greater Mekong Sub-region: GMS)開発プログラムの推進役を担っている。GMSには、メコン河委員会4カ国に加えて、ミャンマーと中国(雲南省)が参加している。

図 3.1 GMS 経済回廊



(出所) ADB

GMS 地域を総合的に開発するため、ADB は先ず 7 分野のマスタープランを策定した。すなわち、①交通、②通信、③電力、④貿易投資、⑤観光、⑥環境、⑦人材育成で(その後に⑧農業が追加された)、分野ごとに委託されたコンサルタントが中長期計画を策定している(セクター・アプローチの組み合わせ)。このため、必ずしも各分野が連携した戦略的な総合開発計画が当初から組み立てられていなかったが、その後に地域の貧困削減も視野に入れた総合的なプログラムとするために、GMS 開発戦略フレームワーク(2002～2010)に再編されている²³。GMS が対象域の社会・経済環境を見通して、先ず空間開発構想を取りまとめてからセクター調査を実施していたら、地域の住民にとってより豊かな性格環境を創生する機会が増していたのではないかと推測される。一方、ADB が各国の意向を統括する体制を築きあげたことは評価されるところである。(次表参照)

23 ADB, “Mid-term Review of the Greater Mekong Subregion Strategic Framework (2002-2012)”, 2007

表 3.1 GMS アプローチの SWOT 分析

Strength * ADBが中立機関 (Honest Broker) として機能・牽引 * 各国リーダーが地域公共財の重要性を認識 * マルチセクター・アプローチで効率化 * ハードとソフトの連携（ソフトも重視） * 利益配分・費用分担で小国に配慮	Weakness * メコン河委員会を通じた連携が弱体化 * 地域住民の福祉向上への配慮が不十分 * セクター外の社会・生活環境整備を軽視 * 経済活動関連のハードとソフトが主体 * 市場原理が優先され小国の恩典が不確実
Opportunity * 域内の市場規模が拡大・活性化 * 都市部の経済活動が一層進展 * 多国間に跨るインフラ整備事業が推進 * 民間及び PPP 事業促進による活性化	Threat * 中国がメコン河委員会に不参加で上流・下流部の調整が困難 * 地方・農村部との格差が拡大 * 地方のフィーダー・インフラ整備の遅れ * 伝統的社会・価値観の変換

(出所) 筆者

中央アジア地域経済協力プログラム(Central Asia Regional Economic Cooperation Program; CAREC)は、ADBがGMSの経験も踏まえて実施している。1997年に始まったCARECは、中央アジア5カ国(カザフスタン、キルギスタン、タジキスタン、ウズベキスタン、トルクメニスタン)と中国、モンゴルを加え、広域地域としての長期的開発戦略を策定して運輸、エネルギー、貿易促進などハード・ソフト両面での具体策を推進している。

プラン・プエブラ・パナマ (Plan Puebla Panama: PPP)は、メキシコ南部のプエブラ町からパナマまで(メキシコ南部9州と中米7カ国)にまたがる地域の広域開発を目指し、2001年から米州開発銀行(IDB)、中米経済統合銀行(BCEI)、国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会(CEPAL)が支援して実施されている。イニシャティブとして掲げられた8つの主要課題は、①電力市場の統合、②道路網の統合、③通信サービス促進、④貿易促進と競争力強化、⑤人間開発、⑥環境保全、⑦自然災害軽減と防災、⑧観光事業促進で、各イニシャティブで3～5件のプロジェ

クトを推進することとしている²⁴。広域インフラ整備に加えて、社会開発、自然保護を取り上げていること、市民参加を掲げていること、また民間資金の活用を目指していることが特徴とされる。

表 3.2 プラン・プエブラ・パナマ (PPP) のイニシャティブとプロジェクト

イニシャティブ	目的・内容	プロジェクト
電力市場の統合	電力市場の相互接続により電力分野の投資拡大と電力コスト引き下げ	* 中米電力連繫システム (SIEPAC) * ガテマラ・ベリーズ間連携 * メキシコ・ガテマラ間連携
道路網の統合	物理的統合により、人・物の輸送を円滑にし、輸送コストを削減	* プエブラ・パナマ間太平洋ルート * 大西洋ルート * 補完輸送ルート
通信サービスの促進	地域内の IT インフラ整備	* 光ファイバーネットワーク整備 * 通信規制の統一
貿易促進と競争力強化	取引費用の削減、域内貿易拡大と中小企業の輸出促進	* 関税と国境通関、動植物検疫の近代化 * 輸出志向型中小企業育成 * 金融市場の統合
人間開発	貧困削減、社会的弱者への社会サービス提供促進、メソ・アメリカ地域の発展	* 先住民のコミュニティ自然資源管理 * 移民統計情報システム構築 * 健康と人間開発の地域プログラム * 成人教育基金、職業訓練システム
環境保全	天然資源と環境の保全、地域参加型の仕組作り	* メソ・アメリカ環境管理プログラム * メソ・アメリカ生態系保全回廊 * 国境地域の自然資源管理
自然災害の軽減と防災	リスク・マネジメントを含めた自然災害費会の軽減策と防止策	* 災害保険システム整備 * 気象情報システム * 防災意識啓蒙活動
観光事業促進	環境と文化遺産に配慮した域内観光事業の推進	* メソ・アメリカ観光回廊開発 * エスノ・ツーリズム促進 * 空港セキュリティ強化、観光統計

(出所) JBIC, 「中米諸国の開発戦略」及び <http://www.planpuebla-panama.org>

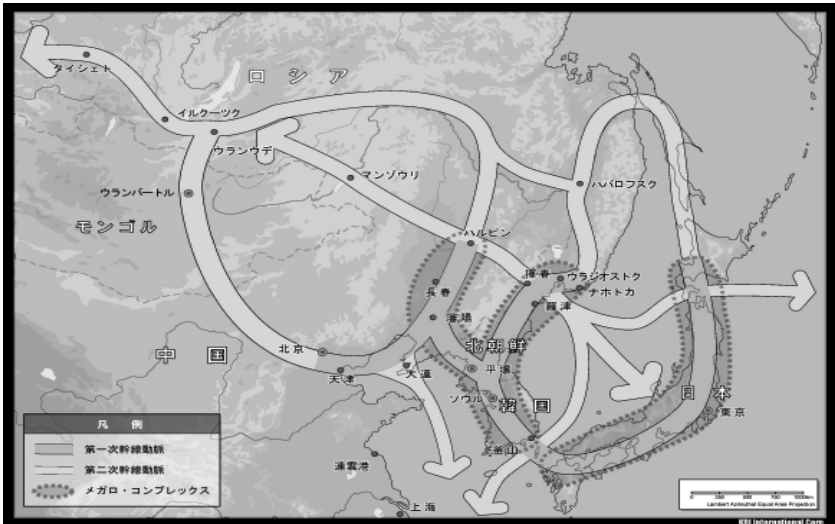
北東アジアのグランドデザイン(総合研究開発機構委託研究)は²⁵、GMS の教訓を踏まえ、我が国の国土総合開発計画の手法も取り入れて、東アジアの 6 カ国(日

24 JBIC 開発金融研究所、『中米諸国の開発戦略』、2003 年

25 コーエイ総合研究所、『北東アジアのグランドデザイナー―地域の安定と繁栄に向けて―』、総合研究開発機構、2002 年；英語版・モンゴル語版。『Grand Design for Stability and Prosperity in Northeast Asia』；NIRA チャレンジ・ブックス『北東アジアのグランドデザイン』、日本経済評論社、2003 年。この研究には、IDPS 会員の長瀬と小泉が参加している。

本、韓国、北朝鮮、中国、モンゴル、ロシア)を一つの地域として捉え、地域の安定と繁栄に向けた空間開発のあり方を研究している。研究のインプットが限られ、圏域の空間構造はスケッチの域に留まっているが、フィジカル・インテグレーションを通じた共生圏の構築など、さらに掘り下げた調査に進展することが期待されている。

図 3.2 北東アジア地域の幹線動脈



(出所)「北東アジアのグランドデザイン」

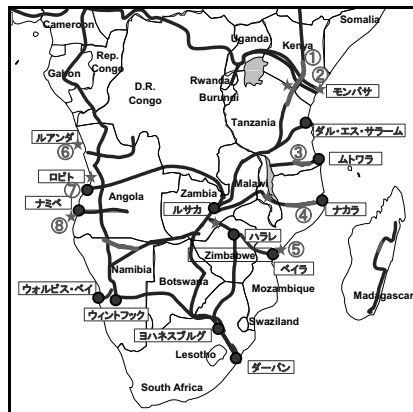
アフガニスタン及び周辺地域のグランドデザイン(JBIC 予備調査)は²⁶、民族の空間区分を含めたアフガニスタンの空間要素からして、紛争後のアフガニスタン復興には周辺国を含めた広域的な地域開発の視点が不可欠であるとの考えを基に策定された。この調査もインプットが限られたことから広域的空間構造を描くまでには至っていないが、アプローチの有効性は確認されたといえる。

広域地域の総合開発計画の事例は多くないが、セクター・アプローチでは多国間にまたがる交通運輸計画で多くの事例がある。例えば、アジア・ハイウェイ計

26 コーエイ総合研究所、『アフガニスタン及び周辺地域のグランドデザイン』予備調査報告書、国際協力銀行、2004年。この予備調査には、IDPS会員の長瀬、朝倉、小泉が参加している。

画は長年にわたって道路整備計画の指針を示したといえる。アフリカでは、アフリカ開発銀行の下で Infrastructure Consortium for Africa (ICA) が組織され、広域インフラの整備を目指している²⁷。また、南部アフリカでは、我が国も参加して下図に示すような回廊計画も進められている。物流改善に向けた多国間の輸送計画は今後も促進されることになろう。

図 3.3 南部アフリカの回廊計画



日本の協力事業

- | | |
|-------------------------|------------------|
| ①南北回廊（アルーシャ・アティ川間道路改良） | ⑤ベイラ回廊（ベイラ港改修） |
| ②北部回廊（モンバサ港拡張） | ⑥マランゲ回廊（ルアンダ港改修） |
| ③ムトワラ回廊（マサシ・マンガッカ間道路改良） | ⑦ロビト回廊（ロビト港改修） |
| ④ナカラ回廊（バカラ・サリマ間橋梁改修） | ⑧ナミベ回廊（ナミベ港改修） |

（出所）JICA

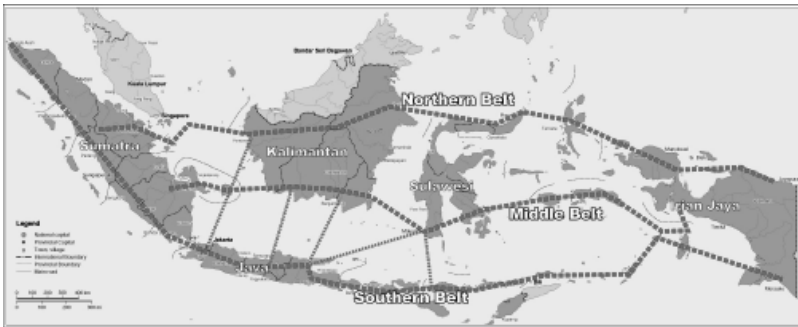
3.1.2 国土空間開発フレームワーク

我が国の国土総合開発計画アプローチを踏襲して、途上国で国土総合開発計画が策定された事例はない。第1章と第2章で指摘したとおり、日本モデルをそのまま適用するには複層的な計画制度と体制が整っていないことが要因とされる。しかし、我が国の国土総合開発計画のアプローチを参照するケースや、国レベルでの空間開発フレームワーク策定しているケースはある。

²⁷ <http://www.icafrica.org>

インドネシアの空間開発計画に、日本の国土総合開発計画手法を適用する可能性について考察されたことがある²⁸。同研究では、国土総合計画の必要性は認められるものの、法制度、計画・調整機能、階層的計画体制などをさらに整える必要があるとされた。国土総合開発のフレームワークは描かれていないが、インドネシア政府は1994年に開始した長期経済開発計画(25ヵ年計画)を踏まえて国家空間計画法を定め、国レベル、地域レベル、州レベルでの空間開発フレームを策定することになっている。現行の国家空間計画法(2007年5月)では、以下に示す国土発展軸を想定している。

図3.4 インドネシア国の空間開発計画（国土発展軸）



(出所) インドネシア “National Spatial Planning” を基に作成

インドネシアが空間開発計画法に沿って国土総合計画を固めるには、国・地方レベルともに計画・調整能力を高める必要があり、体制整備を含めたキャパシティ・デベロプメント支援が望まれるところである²⁹。

スリランカ国土開発計画の構想は³⁰、国内紛争が停戦合意から和平交渉に移る中で、紛争後の国土復興に紛争当事者が力を合わせて取り組む方策を示唆することを目指して策定された。インフラ整備では、フィジカル・インテグレーションを通じて復興をはかること、経済政策では土地資源の活用を含めて調和のとれた復興を目指すことが提唱されている。復興支援戦略を検討する上で参照されたが、残

28 OECF Discussion Papers, 『開発途上国における国土総合開発計画のあり方』、海外経済協力基金開発研究所、1995年

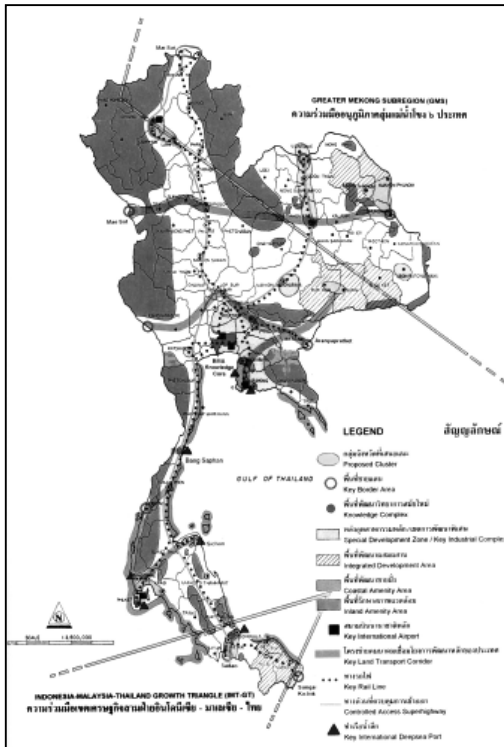
29 現在、空間計画総局は公共事業省の下に組織されているが、社会経済開発計画との整合性を高める観点からは、国家開発企画庁(BAPPENAS)と連携する体制に改善することも一案とされよう。

30 コーエイ総合研究所、『スリランカ国 国土開発計画の構想』、国際協力銀行、2003年。この構想策定には、IDPS会員の長瀬と小泉が参加している。

念ながら和平交渉の行き詰まりから、構想を具体化するまでには至っていない。

国土総合開発計画を体系的に組み立て実施したのは我が国独自のアプローチであるが、空間開発フレームワーク策定に対する支援は他国援助機関も実施している。例えば、ノルウェーはタイ国の空間開発フレームワーク策定を支援している。

図 3.5 タイ国の国土空間開発フレーム (NORAD)



(出所) NORAD, “A Spatial Development Framework of Thailand”

タイ空間開発フレームワークは³¹⁾、後述する我が国がタイで支援した地域総合開発計画を統合しながら、隣国との空間区分なども考察して、タイ全国の空間開発構造をフレームワークとして取りまとめている。提案されたフレームワークの良し

31 Norconsult, “A Spatial Development Framework for Thailand”, NORAD, 1997

悪しは別として、より上位のレベルで総合開発計画を支援する戦略とアプローチは参照するに値しよう。

3.2 メゾ・レベルの地域総合開発計画

メゾ・レベルの地域開発をどのように定義するか種々意見があるが、ここでは大まかな捉え方として「地理的・空間的に区切られた特定の区域における開発行為」と捉えておく。特定区域を対象とした運輸交通開発計画、観光開発計画、農村総合開発計画、コミュニティ開発計画、バイオダイバーシティ保全計画など、規模の大小を問わず地域開発の範疇におさまることになり、国造りフレームワークの構成要素とされてくる。これまで途上国の地域開発に向けられた我が国の協力からすると、国造りフレームワークの策定に関連性が高い地域開発の取り上げ方として、①地域総合開発計画、②都市総合開発計画、③流域総合開発計画の3つのアプローチがある³²。

3.2.1 地域総合開発

地域総合開発計画が目指すところは、特定地域の住民にとって「より豊かな生活環境を創生する」こととされる。地域の生活環境改善には、複合的に絡み合った問題を解きほぐし、様々な要素の相互作用を地域の次元で捉えて、どのようなシナリオと戦略で改善するかを示すことが求められる。また、開発の主役たる地元住民がより高い自己実現に資することができるように、関係する多くのステークホルダーが実現に向けて協力し合う体制を構築することも求められる³³。

地域開発の対象地域をどのように設定するかは、一つの重要な課題とされる。自立型の国造りを目指すには自立的な地域形成が求められるので、基本的には住民の生活圈や行政区分などをもとに一定の地域(ブロック)を設定することになる。しかし、時代によって生活圈は変革し、情報通信システム(ICT)の進歩でブロックを超えた住民の活動も増えてくるので、ブロックを設定するにあたっては社会、経済、行政など多くの要素を包括的かつ長期的な視野から判断する必要がある。これまでに実施された地域総合開発計画の経験からすると、全国をどのようなブ

32 農村総合開発のアプローチもあるが、本論では省略する。

33 JICA、『開発課題に対する効果的アプローチ：都市・地域開発』、2005年、及び橋本強司、『地域開発プランニング：その考え方・手法・海外事例』、古今書院、2000年

ロック構成とするかを国造りフレームワークの視点から検討した上で、対象地域を設定することが望まれる。

これまで、我が国は途上国で 40 件を越える地域総合開発計画策定に協力してきている(別添資料 1 参照)。地域総合計画の取り組みが始まった 1970 年代後半には、比較的広く浅い調査であったが、1980 年代には地域住民の生活環境改善に係わる各セクターの課題に関する調査のレベルが深められ、また地域住民やステークホルダーが調査・計画により積極的に加わる参加型計画が促進されたこともあって、調査のインプットは規模が拡大した。(因みに、40 件の地域総合計画調査の 1 件あたり平均投入量は、約 93 人 / 月、経費は約 3 億円にのぼる。)

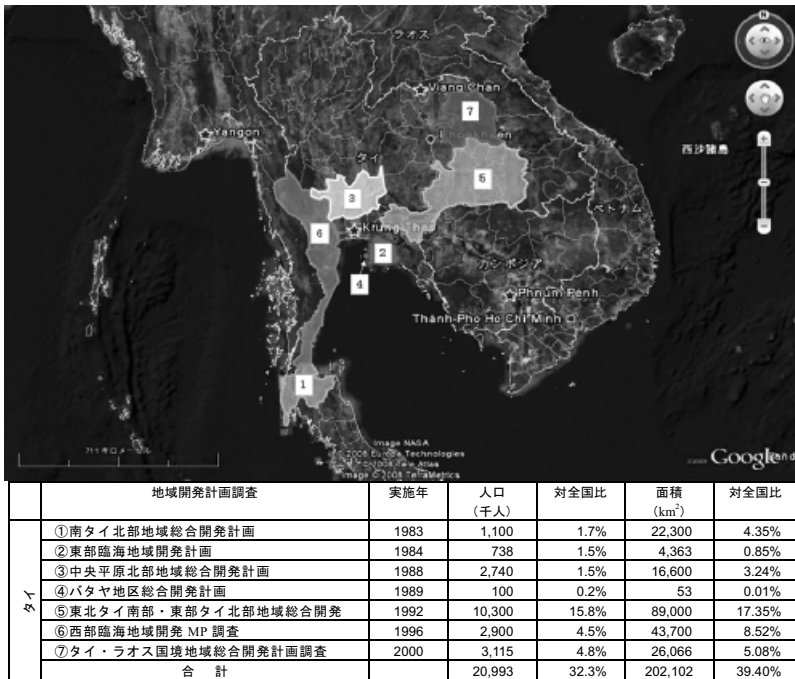
タイの地域総合開発計画の策定では、1982 年から 2001 年にかけて JICA を通じて 7 地域の計画立案を支援している。対象とした地域は、タイ全土の 40% 近い面積をカバーする(人口割合にすると 32%)。どのような経緯から各地域が取り上げられたか詳細は明確でないが、概ねタイ政府が進める国家経済社会開発計画に沿って要請・採択されている。国造りフレームワークの策定機関とされる国家経済社会開発庁(NESDB)が、国家開発計画と地域開発計画を共に担当したことは、好ましい実施体制とされる。

第 5 次国家経済社会開発(1983 ~ 1987)で国造りフレームワークの中心的な政策プログラムが提案され「南タイ北部地域総合開発計画調査」に協力しているが、同調査で提案されたランドブリッジ構想はブーケット県とスラタニ県の開発戦略を見定め両県の経済資源の地域統合を図るものであった。また、第 6 次国家計画(1987 - 1991)では総合開発計画アプローチが採択され、プログラムの 1 つとして取り上げられた特定地域開発の一環として「中央平原北部地域総合開発計画」の策定支援に協力している。さらに、第 7 次国家経済社会開発(1992 ~ 1996)では、所得の再配分と地方への開発の分散が目指され、開発の遅れた「東北タイ南部・東部タイ北部地域総合開発計画」の策定に対する協力が取り上げられている。第 8 次国家開発計画(1997 ~ 2001)の策定準備と並行して協力された「西部臨海地域総合開発計画」では、国家開発計画・地域開発計画とともに、ボトムアップ・アプローチでのコンセンサス形成が進められた。

このように、JICA 協力の地域総合開発計画は国家経済社会開発計画と連動し

て策定され、国造りフレームワークを固めることには寄与したと理解される。しかし、地域開発計画で提言された開発シナリオや諸計画は、提案されたように実施に向けられたとはいいがたい。そこには多くの要因があったと考えられる。例えば、中央平原北部開発計画では、地方都市部と農村部の均衡がとれた開発を目指したが、工業化・都市化の流れが想定以上に進んでしまった。逆に、西部臨海地域開発計画では、策定された直後にアジア金融危機が起これ、公共・民間の投資環境が激変したことで大きな影響を受けた。共通して指摘できることは、地域総合開発計画が、5ヵ年を期間とする国家経済社会開発計画に過度に左右されて、長期・超長期の国造りフレームワークとしての戦略を組立てることが十分できなかったのではないかということで、この点は反省されるところである。

図 3.6 タイ国で実施された JICA 地域総合開発計画の対象地域

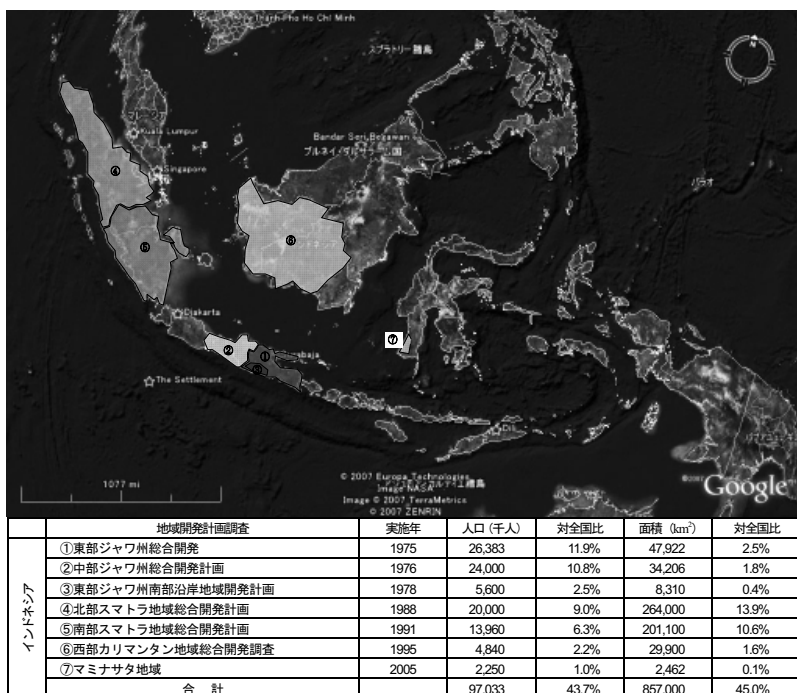


(出所) JICA 開発調査実施済案件現状調査 (2007 年度) から作成

インドネシアの地域総合開発計画では、JICA が7つの地域開発計画を支援している。対象とされた地域は、インドネシア全国土の45%（人口割合にして44%）をカバーしたことになる。スマトラ島は2つの地域開発計画（北部及び南部）で全島をカバーしており、カリマンタン島は西部地域のみをカバーしている。

インドネシアの地域総合開発でも、開発5カ年計画のフレームワークに沿った形で開発シナリオが描かれているが、地域開発で提言された諸プログラム・プロジェクトが国や州の事業として実施に移された度合いは低いレベルに留まっている。

図 3.7 インドネシア国で実施された JICA 地域総合開発計画の対象地域



（出所）JICA 開発調査実施済案件現状調査（2007 年度）から作成

2005～2006年に実施された南スラウェシ州マミナサタ広域都市圏総合計画では、マカッサル市と周辺3県を対象とした地域計画が策定されている。この計画

では、対象地域の把握に先立って南スラウェシ州からスラウェシ島、東部インドネシアに広がる地域の開発戦略について概観しているが十分な考察には至っていない。本来なら、国レベルのフレームワークから東インドネシア、スラウェシ島、南スラウェシ州のフレームワークに落として計画するアプローチが望まれるところである。幸い、マミナサタ広域総合計画で提案されたトランス・スラウェシ道路整備計画の調査段階で、スラウェシ全島の地域開発戦略が検討される運びとなったが、国レベルのフレームワークとの関連性は更に精査することが望まれる。(例えば、南スラウェシ州及びスラウェシ全島の1人当たりGDPは全国平均の約6割のレベルに留まっているが、国レベルで均衡がとれたフレームワークをどのように組立てるかは更に検討すべき課題であると理解される)³⁴。

他の国々で1980年代から実施されてきた地域総合開発計画は、ほぼ類似した調査内容で実施されている。基本的には当該国の国造りフレームワークに組み込み、提案した事業を実施して地域を発展させることを第1義的に目指し、その中で我が国が実施に向けて協力する優先事業を選定することを第2義的に目指していたと理解される。

パレスチナ・ジェリコ地域総合開発計画は、前述の意図とは異なり、第1義的に我が国が協力するのに相応しい事業を地域開発フレームワークから形成することを目指した調査である。パレスチナ西岸ヨルダン溪谷地域で我が国がどのような協力を進められるか、策定した地域開発フレームワークをもとにプログラムを選定している。JICAがファストトラック案件と指定したこともあるが、現状分析から地域開発戦略と優先プログラムの策定まで3ヶ月間で取りまとめ、その後6ヶ月間でパイロット事業と提案したプログラムの施策を取りまとめている。通常的地域総合開発計画調査に比べると5～6割の投入量(専門家の人/月と調査経費)で策定されたことになる。この計画を基に、4件のJICA協力事業が実施に移されている³⁵。

地域総合開発計画では、より豊かな生活環境を創生するための包括的な計画を策定しているが、地域計画で提案されたプログラムやプロジェクトが実現した度

34 JICA、『マミナサタ広域都市圏総合計画』、最終報告書、2006年

JICA, "Sulawesi Island Development Framework and Strategy", March 2008

35 JICA、『パレスチナ・ジェリコ地域開発計画調査』、最終報告書、2006年

合いは低いレベルに留まっている。その要因の1つは、いかに素晴らしい地域計画(メゾ・レベル)とプロジェクト(ミクロ・レベル)を提案したとしても、その計画が国レベルの政策(マクロ・レベル)に十分反映されない限り、実現が困難な状況に留められてしまうことである。このことから、国造りフレームワーク(マクロ)と地域開発フレームワーク(メゾ)を結び付けることが極めて重要な課題とされていると認識しなければならない。

3.2.2 都市総合開発

経済社会開発に伴って拡大する都市域(都市圏)を「健全な都市空間として適切に管理し、より良い都市生活環境を維持・回復・創出すること」が課題とされている。この都市開発事業も国造りフレームワークの策定で重要な課題とされてくる。

これまで、我が国が JICA を通じた開発調査で支援した都市総合開発計画は、ジャカルタ首都圏地域都市・宅地開発、バンコク首都圏居住環境改善、アスタナ新首都総合開発、ルサカ市未計画居住区住環境改善、ハノイ市総合都市開発など、首都圏の生活環境改善を目指した協力が多い。なかでも、ハノイ市総合都市開発計画調査は、例外的ともいえるほど多くの専門家を投入して支援された計画である。(因みに、専門家の総投入量は 200 人 / 月を超え、総経費は 9.4 億円にのぼる。)

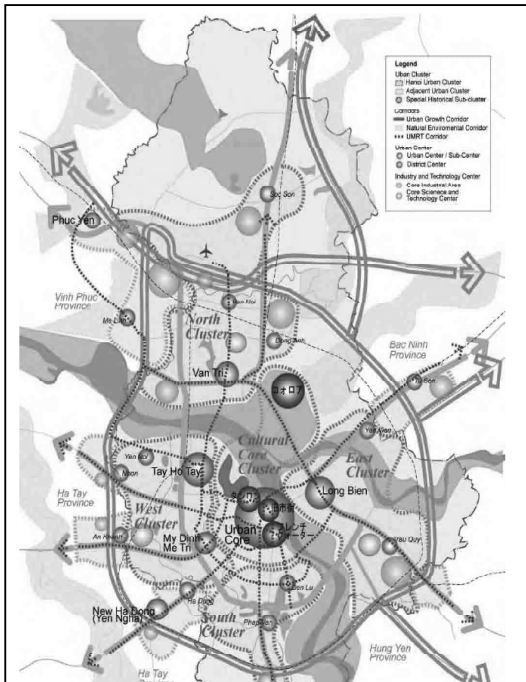
ハノイ市総合都市開発計画³⁶、1986 年のドイモイ政策の下で市場経済化に舵が切られてから特に顕著となった都市化に対して、従来のセクタープランを見直し、セクターが相互に複雑に関係する都市問題をより効果的に解決するための総合的なフレームワーク策定が必要とされたことから、ハノイ市建都 1,000 年も記念して策定されている。ハノイ市(面積 921 km²、人口 320 万人)及び同市を含めた周辺地域(総面積 36,250 km²、総人口 2,340 万人)を対象としている。

JICA 支援は、(i)2020 年までのハノイ都市圏総合都市計画の策定、(ii)短期実施計画の策定、(iii)パイロットプロジェクト及び優先事業に関するプレ・フィージビリティ調査、及び(iv)政府機関の計画・管理能力の強化支援を含む調査である。総合都市計画では、開発ビジョンと目標を定め、空間計画を主体としたジェネラルプランを策定し、9つのサブプログラムを検討している。このサブプログラム

36 JICA、『ベトナム国ハノイ市総合都市開発計画調査』最終報告書、2007 年

では、(i)戦略的地域開発、(ii)戦略的都市開発、(iii)経済・社会開発、(iv)都市交通、(v)水環境整備、(vi)住宅・住環境整備、(vii)環境保全、(viii)アーバンデザインと景観、(ix)特別開発区構想について詳細な開発プログラムを策定している。更に、都市開発・再開発の実施・運営管理プログラムを取りまとめ、提案する諸事業の実施体制整備について勧告している。

図 3.8 ハノイ市総合都市計画ジェネラルプランの基本的構造



(出所) JICA, HAIDEP 調査報告書

また、パイロット事業として、(i)旧市街地区の保全と持続的開発を目指し、1つの市街地ブロック(4,700 m²、670 世帯)のフィジカルプラン策定、(ii)ディストリクト・プランとして都市開発構造、土地利用、コミュニティ開発、都市施設計画の策定、及び(iii)場外地の環境改善を目指し違法建築への対処を含めた再開発メカニズムの実証事業を実施している。プレ・フィービリティ調査では、(i)都市大量高速輸送システム(2号線)と(ii)環状道路4号線西側区間の整備を優先事

業として取り上げ、都市内及び周辺地区と関連したコリドー開発の具体策を提案している。

このように、ハノイ市総合都市開発計画調査は極めて包括的であり、2020 年に向けて提案された事業が着実に実施に移されることが期待されている。ただ、調査の取り組み方としては幾つか検討すべき課題が残されているといえよう。例えば、ディストリクト・トプラン策定やプレ・フィージビリティ調査を M/P に含めて策定するのが適切か、あるいは必要性が確認された時点で別途策定を開始する取組とするか(プレ・フィージビリティではなく、M/P からフィージビリティ調査進む代替案を含む)など検討の余地があろう。調査のコスト・パフォーマンスは、提案された諸事業が今後どのように実現されるかにかかっている。

3.2.3 流域総合開発

流域総合開発計画は、一つの河川流域を面的かつ包括的に開発することを目指す計画である。流域開発計画であることから水資源開発が中心的テーマとされるが、流域内の都市・農村部の開発も対象とされてくる。代表的な流域総合開発の事例として、インドネシア国東部ジャワの「ブランタス河流域総合開発計画」があげられる³⁷。

ブランタス河は、11,800 km² の流域面積を有し³⁸、流域内の人口は開発初期の約 840 万人(1960)から後期には 1,350 万人(1993)と 1.6 倍に増加している。下流域にスラバヤ市(1980 年の都市圏人口は約 610 万人)を抱える。

日本のブランタス河流域開発支援は、1959 年の「ネヤマ排水トンネル」工事への支援から開始されたが³⁹、並行して流域総合開発の青写真が描かれ、1962 年に第 1 次流域開発マスター・プラン(M/P)が策定されている。第 1 次 M/P では、総合的な治山、治水、利水の観点から、カランカテス多目的ダム計画を初めとした 6 事業を優先事業として採り上げ、賠償資金、円借款資金及び自国内貨資金で順次

37 JICA, “Development of the Brantas River Basin: Cooperation of Japan and Indonesia”, 1998

日本工営・コーエイ総合研究所編、『ブランタス河の開発—技術と人々の交流』、山海堂、1997 年

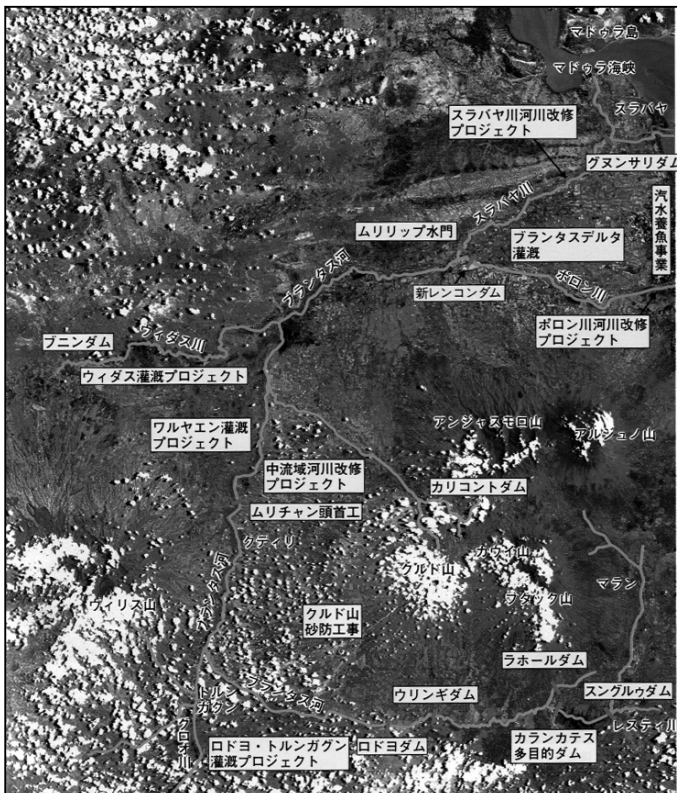
38 信濃川の流域面積 11,900 km² とほぼ同じ

39 ブランタス河支川グロオ川の洪水氾濫を、長さ 1,000m のトンネルでインド洋に転流し排水改善する事業で、工事費は 200 万ドル。排水改善地域 28,000 ha から完成翌年にあがった農作物の増収額が 200 万ドルに達し、工事費を 1 年で償還したとされる。また、マラリア多発地域であった住民の生活環境改善にも著しく貢献した。

工事に着手された。これらの事業は、国造りのフレームワークとして 1969 年に策定された第 1 次経済社会開発 5 カ年計画で優先的に採り上げられることになった。

第1次経済社会開発5ヵ年計画で打ち出されたインドネシア政府の開発政策に沿い、また1966年に噴火したクルド火山の影響やブランタス河開発事務所を中心として強化された実施体制も踏まえて、1971～1972年には第2次流域開発M/PがJICA(当時はOTCA)の協力で策定された。第2次M/Pは10の事業が採り上げ、これら事業は円借款資金およびADB融資で実施に移されている。

図 3.9 インドネシア国ブランタス河流域総合開発地域



(出所)「ブラントス河の開発」、山海堂 (1973 年 10 月撮影)

水資源開発の事業化に加えて、下流部に位置するスラバヤ市の都市環境整備の重要性が増してきたことから、1983年にはスラバヤ都市圏開発のM/PがJICA支援で策定された。このM/Pは、都市環状道路整備、都市排水整備などの事業を採り上げ、円借款事業として実施するとともに、第4次経済社会開発5ヵ年計画(1984年)に取り込まれた。さらに、流域内の社会・経済環境の推移も踏まえて、1986年には第3次流域開発M/Pが策定され、第5次経済社会開発5ヵ年計画に反映されている。第3次M/Pをもとに、4事業が円借款や世銀融資で実施されている。第1次から第3次の流域開発M/Pおよびスラバヤ都市圏開発M/Pで提案され実施に移された事業は合計30事業を超え、円借款を主体として投入された支援総額は約2,090億円にのぼる(流域開発事業で1,040億円、スラバヤ都市圏開発事業で1,050億円)。

このように、ブランタス河流域総合開発は概ね10年ごとに域内開発M/Pの見直しをおこない、域内の自然・社会・経済環境の変化や実施体制・キャパシティ・デベロプメントの推移に対応し、また外部要因の変化にも対応してきたことは特筆に価する。また、多くの開発事業が計画から実施に移されたことは、第1次経済社会開発5ヵ年計画(1969)から第6次5ヵ年計画(1994)へと、常に国レベルの開発政策に取り込まれる形で、地域開発が国造りフレームワークの中で継続的に推進されてきた結果であると評価される。

3.3 地域総合開発計画の事例から学ぶ教訓

これまでJICAが実施した地域総合開発計画の策定に向けた協力の経験から、多くの教訓を導きだすことができる。国造りフレームワーク策定に関連した主要な教訓は以下のとおり整理される。

(1) マクロ・メゾ・ミクロの政策と戦略の連携

メゾ(地域)レベルから入って協力するにあたって、上下(Up-Down、マクロとミクロ)双方に働きかける動きを創り出す必要がある。特に、マクロ(広域・国)レベルの政策・戦略とメゾ(地域)レベルの施策・戦略の整合性をどのように担保するかは極めて重要な鍵とされる。国レベルの政策や戦略に取り込まれない地域開発計画は、成果も持続性も担保することは難しい。一方、メゾ・レベルとミクロ(プログラム、プロジェクト)レベルの整合性については、

従来の地域総合開発計画で十分経験が蓄積されているといえる。

(2) 相応しい実施機関の選定

国造りフレームワーク(マクロ)と地域開発計画(メゾ)の結び付きを担保するためにも、マクロ政策を担当している機関が地域開発計画の実施機関となることが望ましい。地域総合開発計画を担当する省庁が明確でない国が多いが、国家開発計画やCDF(Comprehensive Development Framework)策定を担当している政策官庁をカウンターパート機関とすべきであろう。国によっては大統領府や首相府が実施機関となるケースもある。ただし、優先プロジェクトの計画策定では所管する省庁を取り込むことが不可欠とされる。

(3) 調査・計画の範囲

これまでの地域総合開発計画では、現状分析、開発目標・ビジョン設定、開発戦略・シナリオ策定、課題別プログラム・プロジェクト計画、優先事業のプレ・フィージビリティ調査の流れが基本的なパターンとされ、多くの調査で踏襲されてきている。しかし、資金手当を含め実施が難しい状況下では、調査のコスト・パフォーマンスも考え、当該国がおかれた状況に相応しい協力業務範囲(TOR)とすることが望まれよう。実現性が高い事業であれば、プレ・フィージビリティ調査を省いて、M/Pの途中から直にフィージビリティ調査に取り組むステップをとることも考えられる。

(4) 開発投資と資金手当

地域開発計画で提案するプログラム・プロジェクトに対する総投資(公共投資・民間投資)は、地域の国内総生産額の増加などを基準にして妥当性を検証するが、必ずしも想定する投資に見合った開発資金が手当される訳ではない。地域開発計画が優先する事業と、各省(省に派遣された専門家を含む)の優先度が異なる結果に終わることも多い。開発投資に向けられる予算規模や資金手当の可能性のある規模に相応しい地域計画を策定しなければ、その実現性は低下し協力の成果も低下する。

(5) 組織・制度と実施体制

地域開発に向けて、マクロ・メゾ・ミクロのレベルでどのような組織・体制で取り組むことが可能か、地域開発フレームワーク策定の段階から十分な

検討が求められる。これまでの地域開発計画では、プログラム・プロジェクトを組立ててから実施体制を提案しているケースが多いが、体制の大枠はフレームワーク策定段階で十分協議して設定しておく必要がある。また、地域振興に係わる法的・制度面での対応についてもフレームワークの一環として検討しなければならない。

(6) 参加型の開発とイメージの共有

地域開発は、地域社会により良いインパクトをもたらす地域住民のより高い自己実現に資することを目指しており、地域住民を初めとするステークホルダーが計画策定に積極的に参加することが望まれる。また、計画を通じて、ステークホルダーが自分たちの将来イメージを共有化することも期待される。どのようにしてイメージを共有して行くか、お互いに努めなければならない。

(7) 基本データの取り扱い

精度の高い基礎資料の収集・分析は計画の基本であるが、地域開発計画に求められる基礎資料を全て確保することは難しい。地形図の有無も同様である。例えば、キルギス国イシククリ地域開発計画では、地形図作成と地域開発 M/P 策定を 1 つのパッケージとして実施したが、両者の作業工程からして整合させることは難しい状況にあった。

3.4 国造りフレームワークの一環としての地域開発計画

国造りフレームワークとしては、面的な開発フレームワーク策定とセクター別フレームワーク策定に分けて協力のあり方を検討する必要がある。セクター別フレームワークでは、セクター・ストラテジーを取りまとめることが極めて重要なこととされる。本論では面的なフレームワーク策定に限って協力のあり方を考察する。

JICA による開発協力事業は、マスタープラン調査あるいはフィージビリティ調査に区分されてきた。地域総合開発計画は、マスタープラン(M/P)調査に分類されている。一方、フィージビリティ調査は本格的なフィージビリティ査定のための調査とされて、プレ・フィージビリティ調査は M/P 調査に含めるなどして実施されてきた。(JICA 調査では、セクター・ストラテジーを調査するスキームが明確にされていない。)一方、技術協力プロジェクト事業(通称、技プロ)は、相手政府

機関が主体となって取り組む課題に技術協力するが、この事業を通じて国土開発計画や地域開発計画の策定を支援することも考えられないことではない。(例えば、倍の時間を計画策定に要しても、相手政府機関が主体になり JICA 側が指導して実施するケースも考えられよう。)

JICA 協力の成果を高め、より効率的に実施するためには(コスト・パフォーマンスを高めるためにも)、一層柔軟に対応する方策を取ることが望まれる。以下、国造りフレームワーク策定の一環としての地域開発計画に取り組む方策について考察する。

(1) 広域地域の開発協力戦略

ボーダレス化が進む中で、また国境を超えた民族や資源の分布、紛争の影響、環境問題、人口構造や経済基盤の変革が進む中で、もはや国造りは一国だけの視点から対処することが難しい課題が多くなっている。広域地域の経済統合の流れも加速している。人間とのかかわりから地域を捉えるにしても、周辺国・地域を含む広い視野の中で開発や協力の戦略を組み立てる必要性が益々高まる。国際紛争を抱える地域や経済統合が進みつつある地域にとっては特に必要性が高い。したがって、国造りフレームワークに取り組む前に、あるいは国造りフレームワーク策定に協力する初期段階に、広域地域の開発協力戦略を検討することが求められてきている。(戦略検討の範囲・深さは、状況に応じて適宜フレキシブルに設定する。)

(2) 国レベルの開発フレームワーク策定

第2章で論じたとおり、短期・中期の経済政策論議に留まらず、長期・超長期の国レベル開発フレームワーク策定に対し、我が国の国土総合開発計画の経験も活かして協力・支援することが望まれる。十分な調査をもとに国土開発のグランドデザインとする協力から、二国間の政策対話に資するレベルの調査(国土開発構想スケッチのレベル)まで、フレームワーク策定の深度をフレキシブルに設定できよう。また、資源配分(Resource Allocation)についても、合わせて検討することが望まれる。

(3) 地域総合開発計画の策定

国レベルの開発フレームワークで重視される地域を対象として、また前節

で取りまとめた過去の地域総合開発計画から学ぶ教訓も参照して、特定地域の総合開発計画の策定に対する協力を継続する。但し、協力ステップの取り方については、当該国の諸事情を十分勘案して設定することが望ましい。また、地域総合開発計画が国レベルの開発フレームワークや政策にどのように位置付けられるかを見極めることも肝要とされる。技術協力、無償・有償資金協力の運営が一本化され、我が国の協力プログラム策定を第1義的に考える地域開発計画とするならば、それなりの調査内容とステップとして、コスト・パフォーマンスを高めることが望ましい。

(4) 地方振興戦略の策定

都市と地方の格差が拡大する傾向が顕著になる中で、バランスがとれた国造りを進めるために地方振興を重視する政策を推奨することも望まれる。これまで、農村開発のアプローチで取り組まれてきているが、必ずしも農業・農村からの切り口だけではなく、地方都市の振興、地場産業の振興、観光資源の開発、社会環境の整備などを含めて地方振興戦略を組み立てることが望ましい。地方振興戦略の策定においても、国レベルの開発フレームワーク策定で基本戦略を検討してから取りかかることが望ましい。

(5) プレ・フィージビリティ調査

プレ・フィージビリティ調査を地域総合開発計画調査に含めるケース、があるが、計画の位置づけや精度からして「プレ」の意味するところは必ずしも明確でない。最優先プロジェクトの実施を促進してフィージビリティ調査につなぐ意図があろうが、投資の実現までに時間を要する場合は曖昧な調査レベルに留まるケースが多い。むしろ、実施が有望視される事業であれば、直接フィージビリティ調査に進めるケース、あるいは、セクター・ストラテジー調査を実施して進めることが望ましいケースなど、状況によってフレキシブルに対応することが望ましい。

(6) 地域総合開発計画調査におけるパイロット事業

参加型アプローチなどで事業実施を目指す場合には、地域総合開発計画においてもパイロット事業を実施し、お互いに Learning by Doing をもとに、より良い計画・事業を組立てることは効果的な手法であると判断される。これまでの調査で問題とされていることは、調査終了後にパイロット事業をど

う発展させてデモンストレーション効果を発揮させるかである。従って、地域開発に有効なパイロット事業を、調査終了後に継続・発展させる施策をとることが望ましい。例えば、当該パイロット事業に従事してきた調査団員を民間専門家派遣ベースで従事させることも考えられよう。

(7) 計画行政強化に向けた支援

第1章で論じたとおり、国造りフレームワーク策定においても地域開発計画策定においても、計画行政能力の強化は極めて重要な課題とされる。その支援には、高レベルの実務能力と相当な期間を要するだけに、一定期間、集中的に強化策を講じることが求められる。第5章で論じる国造りフレームワーク策定に係わるキャパシティ・デベロプメントのあり方も参考として、計画行政能力強化に向けて協力・支援することが望まれる。

上記の取り組みは、これまでの JICA による国造りや地域・都市開発分野への協力費を大幅に増加させることを意味するものではない。従来のパターン化された協力方法を見直して、途上国の国造り・地域振興に積極的に活かせる協力方法とすることで、成果とコスト・パフォーマンスが高い協力を実現することが可能となろう。

(朝倉勇、小泉肇)

資料１ JICA 地域総合開発計画調査の実績

総合開発計画名	実施 年	面積 (km)	人口 (千人)	調査 人/月	総経費 (千円)	委託経費 (千円)	備考
<タイ>							
南タイ北部地域	1983	22,300	1,100	157.1	431,986	416,274	
ラムチャバン臨海部開発	1984	4,363	738	65.3	255,313	181,733	
中央平原北部地域	1988	16,600	2,740	113.9	362,556	330,355	
パタヤ地区	1989	53	100	66.8	242,352	214,024	
東北タイ南部・東部タイ南部	1992	89,000	9,900	93.3	390,836	357,926	
西部臨海地域	1996	43,700	2,900	105.8	493,135	474,970	
タイ・ラオス国境地域	2000	26,086	3,115	169.4	698,608	667,707	
小計		202,102	20,593	772	2,874,786	2,642,989	
<インドネシア>							
東部ジャワ州	1975	47,922	26,383	24.6	67,354	39,653	
中部ジャワ州	1976	34,206	24,000	34.8	72,667	68,987	
東部ジャワ州南部沿岸	1978	8,310	5,600	47	113,538	102,302	
北部スマトラ地域	1988	264,000	20,000	130.7	434,580	427,744	
南部スマトラ地域	1991	201,100	13,960	136.7	458,364	449,657	
西部カリマンタン地域	1997	300,371	5,400	n.a	535,445	500,798	
南スラウェシ州マミナサタ	2005	2,462	2,250	92.7	n.a	327,012	
小計		858,371	97,593	467	1,681,948	1,847,235	
<フィリピン>							
ボホール州	1979	4,120	760	n.a	96,994	85,175	
カラバールソン地域	1990	16,229	6,349	126.9	436,977	386,362	
セブ州	1993	5,088	2,330	77.8	325,729	n.a	
中部ルソン	1993	18,230	6,200	87.7	407,695	389,277	
小計		43,667	15,639	292	1,267,395	860,814	
<その他アセアン>							
マレーシア/ドレンガス南部	1984	5,370	160	n.a	295,676	n.a	
ベトナム/ホアラック・ソンマ	1997	42	322	86	372,853	355,469	
小計		5,412	482	86	668,529	355,469	
<中国>							
海南島	1986	33,900	5,980	153.4	445,749	414,792	
九江市	1992	699	430	78.1	343,056	n.a	
吉林省	1996	46,000	25,510	216	645,853	538,578	
海城市	1999	2,734	1,070	122.7	414,159	389,950	
小計		83,333	32,990	570	1,848,817	1,343,320	
<中近東>							
エジプト/南部地域	1979	36,000	200	61	183,572	158,365	
エジプト/スエズ湾臨海部	1985			123.3	404,797	332,627	
ヨルダン/北部地域	1978	600	3,000	89.8	222,492	221,802	
ヨルダン/カラク地域	1986	8,100	270	74.4	260,780	248,508	
トルコ/東部黒海地域	1999	39,203	2,870	76.3	357,332	335,872	
パレスチナ/ジェリコ地域	2006	1,893	89	49.8	n.a	214,533 (a)	
小計		85,796	6,429	475	1,428,973	1,511,707	
<アフリカ>							
ケニア/ヴィクトリア湖周辺	1986	47,709	8,100	96.9	374,401	341,012	
タンザニア/イマジンヤ地域	1976	13,209	n.a	n.a	92,705	n.a	
モザンビーク/バゾゾ地域	2000	40,800	710	58.4	250,974	246,569	
小計		101,718	8,810	155	718,080	587,581	
<中南米>							
ブラジル/大カラジャス	1982			193.3	540,029	500,569	
コスタリカ/太平洋岸	1977			26.3	82,251	60,578	
コスタリカ/沿岸地域	2000			67.5	315,358	275,058	
小計		0	0	287	937,638	836,205	
<その他>							
パラオ/地域振興	2000	488	18	43.4	168,248	155,425	
ボーランド/ロニン県	1997	5,000	480	52.4	251,603	236,675	
キルギス/インククリ州	2003	23,000	420	133	717,222	646,136 (b)	
小計		28,488	918	229	1,137,073	1,038,236	
合計		1,408,887	183,454	3,333	12,563,239	11,023,556	

注：(a) タイ/バンコク(イ)事業25,451千円を含む。(b) 地形図作成（39.0人月、276,000千円）を含む

出典：JICA開発調査実施済案件現状調査（2007年度）、（不明分は各調査報告書又は受託コンサルタントに照会）

第4章 国造りフレームワークと環境保全

国造りフレームワークの策定において、環境保全が果たすべき役割とその重要性は益々高まっている。本章では、地球環境問題の主要課題を概観し、国造りフレームワークの検討と策定において考慮すべきポイントについて取りまとめる。

4.1 地球環境の主要課題

我が国の国土総合開発計画や途上国の地域総合開発計画では、国ないし地域の長期ビジョンと空間開発計画を策定する過程で環境保全について考察されているが、具体的な目標値を示した計画は多くない。地球レベルでの環境保全に向けた取組戦略と目標値設定が求められてきている中で、国造りに向けた取り組みにおいても、これまで以上に地球環境保全の取り組みに相応しいフレームワークを策定する必要性に迫られてきている。

1992年に開催された国連環境開発会議(いわゆる「地球環境サミット」)を一つの契機として、地球環境保全に関するさまざまな検討と対応がなされてきた。課題を大別すると、①森林の保全、②温室効果ガスの削減、③水と水環境の保全、④生物多様性の保全に集約できよう。これらの課題は生態系で相互に関連している。

森林保全の問題は、地球規模での森林面積減少に歯止めがかからず、将来的に森林面積が減少する傾向が顕著なことである。森林の減少と劣化は、生物多様性を損なうばかりでなく、温室効果ガスの排出増や水環境悪化にもつながる。国連食糧農業機関(FAO)の統計によると、世界の森林面積は1990～2000年の10年間に年平均887万ha、2000～2005の5年間に年平均732万haのペースで減少している。

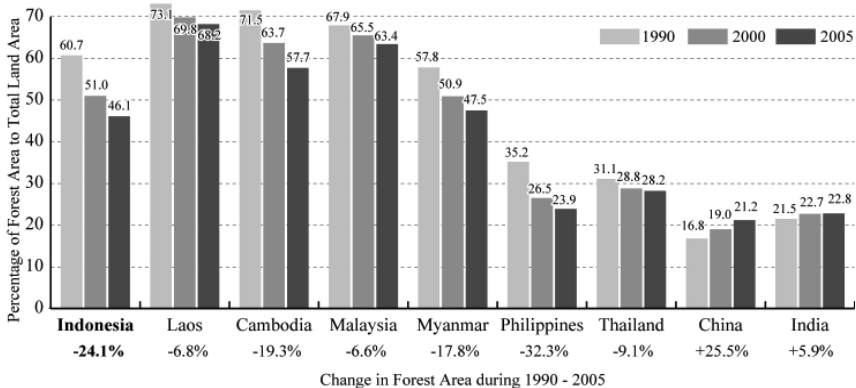
アジア諸国の森林率は、1990～2005年の15年間にフィリピンで32%、インドネシアで24%、カンボジアで19%と減少が著しい。このような現実を十分認識で、保全を重視した国造りに取り組む必要がある。

表 4.1 世界の森林面積と森林率

地域	面積 (百万 ha)			年間増減面積 (百万 ha)		森林率 (%)
	1990 年	2000 年	2005 年	1990~2000	2000~2005	
アジア	574.5	566.6	571.6	-0.79	1.00	19%
アフリカ	699.4	656.6	635.4	-4.38	-4.04	21%
北中央アメリカ	710.8	707.5	705.8	-0.33	-0.33	33%
南アメリカ	890.8	852.8	831.5	-3.80	-4.25	48%
オセアニア	212.5	208.0	206.3	-0.45	-0.36	24%
世界計	4,077.3	3,988.6	3,952.0	-8.87	-7.32	30%

(出所) FAO, Global Forest Resources Assessment, 2005

図 4.1 アジア諸国の森林率



(出所) FAO, Global Forest Resources Assessment 2005

温室効果ガスの増加は、地球温暖化問題で最も大きな関心を惹いている。世界の温室効果ガス(Greenhouse Gases, GHGs)の排出量は増加しつづけ、1970年から2005年までの35年間に70%以上も増えている。温室効果ガスの63%を占めるCO₂(二酸化炭素)は、1970～2005年の間に80%増加している⁴⁰。地球上のCO₂濃度は、工業化時代以前の約1万年の間は約280 ppmであったとされるが、2006年の世界平均は381.2 ppmまで上昇している⁴¹。主要排出国の排出量は下表のとおりである。温室効果ガスの排出量増加が様々な影響を与えてきていることは既に広く知られているとおりである。

40 IPCC 第4次評価報告書による。

41 WMOの『温室効果ガス年報』、2007年による。

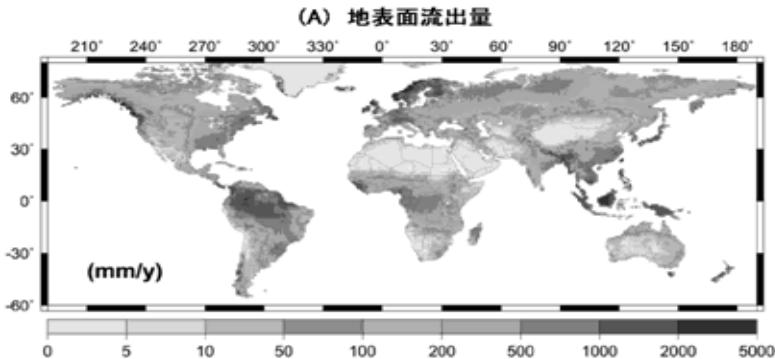
表 4.2 主要国の二酸化炭素 (CO₂) 総排出量、1 人当り・GDP 当り排出量

	総排出量 (百万 t)			1 人当り (t-CO ₂)		GDP 当り (t-CO ₂)	
	1990 年	2005 年	増減 (%)	1990	2005	1990	2005 年
日本	1,077	1,249	16.0	8.7	9.8	539	429
米国	4,873	5,859	20.2	19.5	19.7	1,238	689
EU (15 カ国)	3,126	3,305	5.7	8.6	8.5	693	443
ロシア	2,349	1,550	-34.0	15.8	10.8	6,141	3,071
中国	2,316	5,079	119.3	2.0	3.9	6,262	2,448
インド	605	1,191	97.0	0.7	1.1	2,103	1,719
世界	20,893	26,675	27.7	4.0	4.2	1,319	846

(出所) EDMC, 「エネルギー・経済統計要覧」、2008 年版

水環境の保全は、森林面積の減少、温室効果ガスの増加と密接に関係している。地球上の淡水は約 2.5%に限られ(残り 97.5%は海水)、淡水の大部分は北極と南極の氷として存在するので、河川水や湖沼水は地球上の水の 0.008%に過ぎない。水資源の分布は様でなく、季節的な変動も大きい。

図 4.2 世界の地表面流出量



(出所) 科学技術振興機構報

世界の水使用量の約 70%は農業用水として使用され、その農業用水の約 70%がアジア諸国で使用されている。すなわち、世界の水使用量の約半分がアジアの農業用水として使われている。1 人当たりの水使用量からすると、北アメリカが農業用水、工業用水、生活用水の全てにおいて最も多い。

水資源の課題を農業生産からみると、世界の年間穀物消費量が 1961 年(約 8 億トン)から 1999 年(約 18 億トン)に 2.3 倍に増加し、同期間の人口増加率を上回っ

ている。一方、耕地面積は1990年頃までは増加傾向にあったが、それ以降は横這いになり、1人当たりの耕地面積は減少している。世界の年間穀物消費量が2030年には約28億トンに達するとの予測もあり、農業用水の確保に多大な影響を及ぼすことになる⁴²。また、旱魃や洪水が気候変動によってもたらされることにも留意しなければならない。アフリカの食糧問題も、限られた水資源と異なる地域的分布にどのように対応できるかが鍵とされているといえよう。また、水質の悪化が進んでいることにも留意しなければならない。

生物多様性についても慎重な対応が求められる。地球上に生命が誕生して約40億年の歴史で、3,000万種とも推定される多様な生物が生れ、それぞれが網の目のようにつながり、生物の多様性を創りあげてきた。しかし、このような生態系は人類の誕生から大きく変化して生物の多くが絶滅し、そのスピードが加速されている。1992年の地球環境サミットでは「生物多様性条約」が署名され、条約締結国は190カ国(2007年末現在、ECを含む)にのぼる(米国は未締結)。2008年5月にボンで開催された第9回生物条約締結国会議(COP9)は、森林の多様性が失われると2050年の経済損失が500兆円にものぼることがあり得ると報告している。また、このままで対策を講じないと、2050年までに幾つもの生態系が回復不能に陥り、自然地域の11%が失われると警告している。生物多様性は、森林生態系との関連が強く、温室効果ガスの増加や水環境とも密接に関係している。

4.2 環境フレームワークの課題

前節で概観した環境保全の主要課題に対して、国造りフレームワーク策定でどのような取り組みが求められてくるか考察する。

4.2.1 森林保全に係わるフレームワーク

一般的に、森林生態系が持つ機能として、①森林生産物の提供、②生物多様性の保全、③地球環境保全の全機能、④災害防止の機能、⑤水源涵養の機能、⑥地域気候緩和の機能、⑦文化的な価値を含むとされている。1992年の地球環境サミットで、「森林原則声明」⁴³が採択され、その後の国際的な森林保全に向け

42 食料・農業・農村政策審議会農村振興分科会、「世界の水資源と我が国の農業用水」、2003年

43 正式名称は” Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests”

た取り組みの基本とされている。森林原則声明では、「各国は自国の環境政策に沿った資源の開発を行う主権を有し、その管轄権のおよぶ範囲の活動が他国・他地域の環境へ被害を与えない責任を有する」と規定し、さらに「国家は森林を利用、経営、開発する主権的かつ不可侵の権利を有し、それは総合的社会経済開発計画のもとで合理的な土地利用政策を基に林地を他の用途に転用することを含む」としている。そのため、「国の政策と開発戦略は、森林と林地の経営、保全、持続可能な開発のための制度とプログラムの強化発展を含む枠組を提供すべきである」と定めている。

注目すべきことは、第13回気候変動条約締結国会議(COP13, バリ島、2007年)で「森林減少と森林劣化による排出削減」(Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation: REDD)を京都議定書後の枠組の一つとして検討することが合意されたことである⁴⁴。これは、森林減少が化石燃料を大量に消費する世界の運輸業の排出に匹敵するほど多くの炭素を大気中に放出していると認識し、現存する森林を維持することが最も費用がかからない気候変動の緩和策としていることである。この REDD が 2012 年以降の国際的なフレームワークとなるか否かは別として、国造りフレームワークは REDD に沿った評価をもとに策定することが求められてこよう。

REDD の枠組では、森林生態系が多くの炭素を含有し⁴⁵、森林の減少は炭素の排出を意味すると捉える。例えば、ラオスは森林資源が豊富な国とされているが、1992～2002年の森林面積減少は著しく、年間の森林面積減少をいくつかの前提において人口1人当たりのCO₂排出量に換算すると年間10トン/人と試算され、日本の1人当たり年間排出量と同程度の量となる⁴⁶。ラオスの森林保全がいかに重要な課題とされているか、また森林を保全することがいかに高価なものに相当するかを示している。

森林炭素パートナーシップ基金(Forest Carbon Partnership Facilities, FCPF)は、REDDの仕組を試行的に実施するシステムとして世界銀行が立ち上げたもので、森林減少・劣化によるCO₂排出量の削減に応じた支払、すなわち森林を保全し

44 国際林業研究センター、「REDDに対する森林減少研究からの示唆」、森林の展望4、2007年

45 UNFCCCによると、森林生態系の炭素は638 Gt C(2005年、FAO試算)にのぼり、熱帯林の含有は他の地域の単位当り森林炭素より約50%多いとしている。

46 北村徳喜、「ラオス森林セクターの現状と課題」、鈴木・山田編『内陸国ラオスの現状と課題』、2008年による。

た効果に対する支払を試験的に実施するものである。基金は、体制や制度を整える準備基金と、炭素取引を行う炭素基金の2段階からなる。準備基金では、排出量の参照予測方法、森林減少・劣化の抑制戦略とプログラム(REDD 戦略)の策定、森林炭素量モニタリングの構築について20-30の参加国を支援する予定としている。また、炭素基金(目標額3億ドル)については、参加国から5カ国程度を選び、REDD 戦略とプログラムの実施及びモニタリングにより、参照予測シナリオよりも減少された分に相当する金額を基金から支払うとしている。REDD 戦略では、土地利用計画を明確にすることも求められる。

森林保全と土地利用計画は、国レベルでも地域レベルでも大掴みな指標を掲げて策定されている。例えば、インドネシアのスラウェシ島開発フレームワーク策定では、インドネシア全国の森林率(46.1%, 2005 年)、GIS データによる地域森林用地の現況、生物多様性保存地域の分布などを参照して、森林率50%を最低限の目標にしている⁴⁷。また、南スラウェシのマミナサタ広域都市圏マスタープランでは、緑地率を現況の29%から38%に引き上げることを目指し植林事業(25,000 ha)を提案している⁴⁸。従来の地域総合開発計画においては、第1次産業の振興に向けて農耕地拡大と生産性向上によるGRDPの伸び、あるいは生産性向上のみによるGRDPの伸びを経済的に予測してきたが、今後の地域総合開発計画の策定ではREDDなどを基にした炭素排出量の増減を加味して、土地利用フレームワークと環境フレームワークを策定することが求められてくることになるだろう。

森林管理・経営(Forest Management)は、森林保全計画や土地利用計画を実施するうえで極めて重要な課題とされる。日本とインドネシアのイニシャティブで、アジア大洋州地域の持続可能な森林管理促進を目的とした「アジア森林パートナーシップ」(Asia Forest Partnership: AFP)が2002年に設立され、衛星データを用いた森林管理の基礎資料提供、違法伐採対策、荒廃地の植林促進、森林火災防止などに向けたワークショップを開催している。実質的な成果をあげるには、具体的な地域で森林管理プログラムと、他のODA支援プログラムとを組み合わせ、実践的な取り組みを進めることが求められよう。

47 JICA, "Sulawesi Island Development Framework and Strategy", 2008

48 JICA, 『マミナサタ広域都市圏総合計画』、最終報告書、2006 年

4.2.2 温室効果ガス排出量に係わるフレームワーク

G8 洞爺湖サミット(2008 年)では、2050 年までに温室効果ガスの排出量を 50% 削減することを目指すことが基本的に合意された。これは、国造りに向けたフレームワーク策定において重要な指針として参照されよう。

従来の長期開発計画では、ビジョンの策定や包括的開発フレームワーク(Comprehensive Development Framework, CDF)において環境保全の重要性が指摘されているが、具体的な目標値は示されていない。国土総合開発計画や地域総合開発計画の策定においても同様である。また、セクター別の長期開発計画では、電力開発や道路整備の分野で CO₂ や NO_x の排出量を予測し、代替案の比較評価に使われてきているが、温室効果ガスの総排出量をフレームワークとしてセクター開発計画を立案するまでには至っていない。温室効果ガスの総排出量削減目標を掲げながら、国造りフレームワークやセクター開発フレームワークの策定支援で排出量削減をフレームワークを目指した方策を示さないでは済まされなくなる。

気候変動に係わる新たな取り組みが始められつつある。新たな資金メカニズムとして総額 100 億ドルの「クールアース・パートナーシップ」を福田首相(当時)が提案した(2008 年 1 月ダボス会議)。また、気候変動対策及びクリーンエネルギーへのアクセス支援を中心として、5 年間で約 2,500 億円の技術協力・無償資金供与、5,000 億円の気候変動対策円借款を供与する予定としている⁴⁹。このクールアース・パートナーシップの一部として、「アフリカの気候変動対策に関する日本・UNDP の共同枠組」(資金 1.2 億ドル以上)を構築することも決まった。日本の取り組みでは、温室効果ガス排出削減と経済成長を両立させるプログラムへの支援が志向されることになろう。

一方、「気候投資基金」(Climate Investment Funds) の設立も具体化しつつある。同基金は、「クリーン・テクノロジー基金」と「戦略気候基金」からなる総額 50 億ドル規模の基金で、世界銀行が管理する予定となっている。クリーン・テクノロジー基金は、よりクリーンな技術を普及させ低炭素目的を含む国家開発計画を支援する投資とされる。戦略気候基金は、より脆弱な途上国が気候変動への耐性を確保

49 JICA, JBIC、「気候変更に係る取り組みの方向性」、2008 年 4 月

しつつ気候変動に適応するためのプログラムを支援する。

このような資金メカニズムを活用することを念頭におき、具体的かつ戦略的な対応策を検討するにあたって、以下の事項についても考慮することが望まれる。

(1) 気候変動の取組戦略を反映した国造りフレームワーク

長期ビジョンの策定(Visioning)、長期開発戦略の組み立て(Strategy Building)や包括的開発フレームワーク(CDF)の策定において、低炭素社会に向けた取組方向や方策について議論することが望まれる。温室効果ガスなどの具体的な削減目標を設定することが難しい状況にあっても、削減に向けたシナリオの代替案を議論・協議することは可能であろう。

(2) 分野別開発戦略とシナリオ

国レベルで温室効果ガス排出量の予測や削減目標を設定することが困難でも、分野別開発戦略(Sector Strategy)を検討するにあたって、当該セクターでの排出量を予測し開発シナリオの代替案を比較検討することは比較的容易なことである。排出量削減による効果を算定する簡便な方式や標準値を設定しておくことによって、さらに容易にすることもできよう。特に、温室効果ガス排出量が多い運輸交通分野と電力分野で、統一したかつ簡便な効果算定方法について検討しておくことが望まれる。

(3) 排出量削減のコストと効果還元

温室効果ガスの削減にはコストがかかり、そのコストをどのように負担するかが鍵とされてくる。必要とされる追加コストを国、事業者、受益者でどう負担するか、ODAなどの支援でどこまで負担できるか、途上国の発展段階にも配慮しつつ基本的な方策を編み出す必要がある。また、削減効果をどのように還元するかについても方策を編み出さなければならない。分野別開発戦略の検討において、包括的に考察する必要がある。

(4) リスクの対応策

気候変動リスクの取扱いについても検討が必要とされる。従来の開発計画ではリスク分析が十分でなかったが、開発を事業と捉えるなら、また民間セクターがイニシャティブを取るなら、リスク分析と対応策の検討は不可欠とさ

れる。このリスクを、国、事業者、受益者でどのように分担するかも合わせて検討する必要がある。気候変動による自然災害のリスクにどう対応するかも別途検討しなければならない。

4.2.3 水環境の保全に係わるフレームワーク

前述した森林保全と温室効果ガス削減は、水環境と水資源管理に密接に関連している。水環境としては、河川・湖水の環境管理、上下水道の整備、海水汚染防止など多岐にわたる。

河川・湖水の水環境管理については、流域全体として総合的な考察が求められる。その流域圏が複数国にまたがる国際河川の場合、水資源管理と水環境管理をどのようにするかの課題に対する処方は、二国間支援を関連各国や国際機関の参加を促しながら検討する必要がある。

一方、地域計画の観点から見た場合、例えば、第3.2.3節で紹介したインドネシア国ブランタス河の総合流域開発では、3次にわたって流域マスタープランを策定し、40年以上にわたって開発と支援が続けられたが、自然生態系の保護などの環境対策は今後の課題とされてきた経緯がある⁵⁰。流域内の個別開発事業と組み合わせ、生態系保全プログラムを順次実施すべきことが教訓として残されている。

キルギスのイシククリ地域総合開発では、戦略的環境影響評価(Strategic Environmental Assessment: SEA)を地域開発計画に初めて取り入れ、イシククリ湖の環境負荷量を総合的に評価し環境フレームワークとして設定している。流域として捉えることが可能であったことにもよるが、環境負荷の総量を予測して地域総合開発のフレームとする有効性が示された⁵¹。一方、湖畔地区での観光開発投資が見込まれたことから、湖畔の代表的地区を2-3選定して土地利用管理規制の具体策を制定することが提案されたが、調査資金の制約で実現できなかったことは悔やまれる。(調査後、2年を経ずして一部地域での乱開発が始められている。)

今後、開発事業の取りあげを検討するにあたっては、まず流域全体の水環境管

50 日本工営・コーエイ総合研究所、『ブランタス河の開発』、山海堂、1997年、p.177

51 JICA、『キルギス共和国イシククリ地域総合開発計画調査』、最終報告書、2006年

理について考察し、その上で事業化の施策を調査・立案するアプローチを取ることが肝要とされる。「水に親しむ開発」の方向と具体策も検討しなければならない。

上下水道の整備では、上水道整備が先行し下水道整備が置き去りにされているケースが多い。国際金融機関による支援事業でも同様であり、民間事業(PFI)で整備される場合にはより顕著になる。上水供給の緊急度がより高いと判断されていることではあるが、いつまでも下水道整備を遅らせることは問題である。上下水道を合わせた整備事業を立案し、順次取り組む戦略的アプローチをとることが望まれている。

上下水道の整備を検討するにあたっては、都市と地方の開発をどのようにバランスをとって促進するかについて、国レベルで検討しなければならない。市場原理のもとで都市化が加速され、急増する首都人口に対して上水道整備が要求されてくるが、果たして首都圏の上水整備を優先すべきなのか、それとも地方開発と地方都市周辺地域の開発を優先すべきなのか、慎重な判断を要するところである。例えば、ホンジュラス国で南部地域の開発計画が策定されたが構造調整支援が優先されて実現しなかったこともあって、南部地域などから首都圏への人口流入が加速され(スラム化の問題を含む)、首都テグシガルパの給水対策に追われることになり、より大きな社会コストを負担しなければならないことになった(我が国もテグシガルパ市の給水対策に無償資金協力を提供している)。水資源開発においても、いかに都市と地方のバランスをとるか、国レベルでの開発フレームワークを慎重に検討する必要があることを示唆している。

上下水道の整備では、循環型の水資源・環境整備を志向すべきことも忘れてはならない。地方部においても、バイオ技術を活用した水浄化施設を整備して、浄化水の灌漑事業への活用や汚泥の活用を促進することが望まれる。

海水汚染防止に向けた取組でも、水環境の改善策を国・地域の開発課題として取り上げる重要度が増している。後述する生物多様性の保全からも(サンゴ礁保全など)、対策が待たれている。温暖化現象が海象や藻類に及ぼす影響も指摘されている。

地域環境改善の視点から海水汚染防止が取り上げられた例が、ベトナム北部ハ

ロン湾環境管理計画調査である⁵²。ハロン湾が世界自然遺産に登録され、汚染が進みつつある湾内の水環境整備は、観光振興のためにも重視された。同調査(対象面積は2,500 km²)では、居住地区からの排水処理、炭鉱関連の環境整備、景観保全、自然海浜や干潟の保全策など32件の事業が提案されている。(これまでに、廃棄物管理や下水処理事業の一部が実施されている。)そのほか海水汚染防止では、ブラジルのグアナバラ水質汚濁防止、キューバのハバナ湾汚染源対策の調査などが実施されている。

4.2.4 生物多様性の保全に係わるフレームワーク

生物多様性条約を基にした保全のためのフレームワークを検討しなければならない。我が国では、生物多様性条約2010年目標に沿って国家戦略が策定され、2007年には「第三次生物多様性国家戦略」が閣議決定されている⁵³。この戦略は、国土の特性に応じたグランドデザインとして、①奥山自然地域、②里地里山・田園地域、③都市地域、④河川・湿原地域、⑤沿岸域、⑦海洋域、⑧島嶼地域の区分ごとに基本姿勢と戦略を提示している。

途上国では、生物多様性保護区を指定し保全している国が多い。国造りフレームワークにおいても、生物多様性保護区を尊重した空間開発構想や土地利用計画を策定することになる。しかし、保護区の管理に関しては、十分な対応が取られていないケースが多い。また、指定された保護区が飛び地になっているために、保護区間の回廊などを追加する必要性に迫られているケースもある。例えば、スリランカでは国土面積の約15%が自然保護区に指定され、保護区は①厳重自然保護区、②国立公園、③自然保護区、④サンクチュアリ、⑤森林保護区、⑥環境リフュージに分類されている。それでも象などが保護区を越えて移動することも多く、保護区を結ぶ回廊の設定も検討されている。

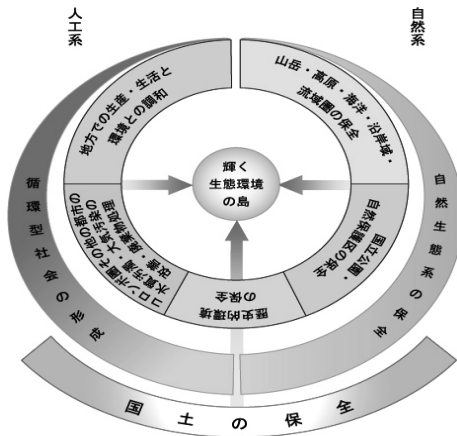
第3.1.2節で、国レベルの開発フレームワーク構想の事例として「スリランカ国土開発計画の構想」を紹介したが、同構想では自然環境・生物多様性に富んだスリランカの島を「輝く生態環境の島」として開発・保全するフレームワークを提案している⁵⁴。(図4.3参照)

52 JICA, 『ベトナム国ハロン湾環境管理計画調査』、1999年

53 閣議決定、「第三次生物多様性国家戦略」、2007年12月

54 コーエイ総合研究所、『スリランカ国「国土開発計画の構想」』、JBIC、2003年、p.51

図 4.3 スリランカ国土開発構想で提案された環境フレームワーク



(出所) スリランカ国「国土開発の構想」

このような環境保全フレームワークやアプローチを検討し、関係するステークホルダーと意見を交換して、認識を共有することが効果的であろう。

2010年には、生物多様性条約の第10回締結国会議が名古屋で開催される予定である。同会議では、第6回会議(2002年)で採択された「生物多様性が失われる速度を2010年までに顕著に減らす」とした目標がどのように達成されているかも評価されよう。未来に向けた戦略を地球規模で描き、国レベルで取り組みを進めることが求められている。

4.3 戦略的な環境フレームワークの策定に向けて

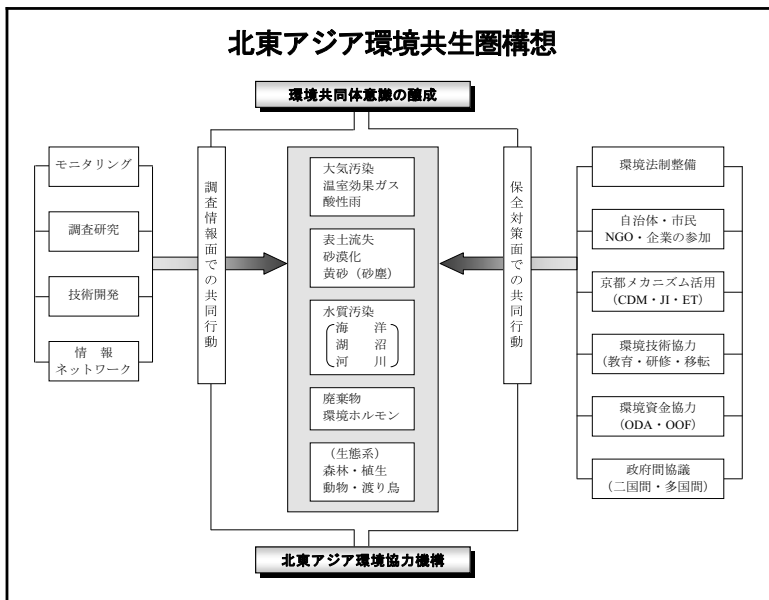
これまで途上国で策定されてきた地域総合開発では、環境保全に係わるフレームワークについて必ずしも十分な検討が行われてきていないことを反省し、今後の取組では以下の事項にも配慮して、低炭素社会の創生や環境保全に取り組むことが望まれる。

(1) 広域地域の環境共生圏

環境問題は各国国内や特定の局地に留まらず、大気や河川・海域を通じ

て他国にも広範な影響を及ぼす。隣接し連たんする国々が地域的なまとまりのもとで、「環境共同体」としての認識を共有し共同行動をとることが肝要とされる。広域地域の開発フレームワークを検討するにあたっては、環境共同体意識を醸成し、「環境共生圏」のような構想を推進することを検討することも望まれる。国際河川の開発に向けた取り組みにおいても、環境共生圏の構築は極めて重要な課題とされてくる。参考までに、「北東アジアのグランドデザイン」研究では、発展と共生に向けたシナリオを組み立てるにあたって、以下のコンセプトで広域地域の環境共生圏を構築することを提案している⁵⁵。

図 4.4 環境共生圏構想の事例



（出所）「北東アジアのグランドデザイン」

（2）国土開発構想としての環境保全フレームワーク

各国の国別援助計画や実施計画を検討する段階で、大まかな国土開発構想をスケッチして関係者と政策対話を進めることが望まれ、そのような構想

55 NIRA チャレンジブックス、『北東アジアのグランドデザイン』、日本経済評論社、2003年、pp.123-125

において環境保全や低炭素社会に向けた環境フレームワークについても協議し認識を共有することが望まれる。(前項で紹介したスリランカの国土開発構想でのフレームワークは、その一例である。)

(3) 2つのSEA

環境ガイドラインでは、戦略的環境評価(Strategic Environmental Assessment: SEA)を実施することが求められてきている。このSEAでは、いくつかの視点からインパクトを評価するが、国レベル・地域レベルの総合開発計画では、インパクトの総量を可能な限り定量的に評価することが鍵とされる。もう1つのSEAは分野別環境評価(Sector Environmental Assessment)である。これは、電力、運輸交通などセクターごとに、温室効果ガスなどの総排出量を算定して、セクター戦略とシナリオ策定に資するものである。例えば、電力セクターでは、火力、水力、再生エネルギーなどの代替案を組み立て、温室効果ガス排出量のコストや社会環境対策コストも評価に加えて、最適電力供給計画を策定することになる。また、運輸交通セクターでは、移動汚染源としての環境負荷を最大限に低減することが課題とされ、その効果が最も高くなるような交通システム及びネットワークを計画・選択することが基本となる。低炭素社会の構築に向けて、セクター環境評価は重要性を増すことになろう。

(4) モニタリング・システムの国際的な標準化

地球環境という観点を重視すると、環境影響評価システムや環境モニタリング・システムの国際的な標準化が必要とされている。CO₂その他の環境汚染物質の計量や分析プロセスが各国で不統一の俤であっては、地球レベル、広域レベルでの連携もままならない。世界的に進んだ我が国の環境計測システムを活かして、環境汚染物質の計量・分析プロセスの国際的な標準化をリードすることが期待される。

(5) 単体事業から複合的プログラムへ

従来のODA事業ではプロジェクト形成から資金支援まで、単体プロジェクトを対象として検討・実施されてきているが、投資の効果や環境保全からすると、1段も2段も高い立場から、1回りも2回りも広い視点から、投資の成果を高める施策を練ることが望まれる。例えば、河川流域の開発事業に有

償資金を提供するとしても、流域環境や管理のための水源涵養林の保全を無償資金・技術協力で一緒に合わせて進めるプログラム・パッケージとすることが望まれよう。道路整備事業では、沿道の緑化を計画しながら、資金協力で施工される道路には街路樹が植えられていない道路も多い。

(6) PPP の促進

温室効果ガス削減の技術を含めて、民間セクターがイニシャティブを取って進められるプログラムが多い。公民連携(Public-Private Partnership: PPP)を促進し民間セクターが推進する事業を公共セクターで支援する体制を整える必要がある。そのためにも、民間が事業として推進できるシステムを創生できるように、公共セクターの支援が求められているといえよう。

(小泉 肇)

第5章 国造りフレームワークとキャパシティ・デベロプメント

安定と発展を実現するための国造りに必要なキャパシティ・デベロプメントとは、行政官の能力向上のみを目的とするものではない。民主的な政治のもとに、公正で、持続可能な国造りを計画し実施するためには、幅広いステークホルダーを対象とした人づくり、組織制度づくりを目指さなければならない。実際に国造りの主役である、それぞれの国の国民から成るコミュニティが、自らの課題を認識し、改善策を計画し、実行していくための能力向上やエンパワメントも重要なことである。

行政側には、コミュニティのエンパワメントによって、コミュニティからあげられる声(ニーズ)を、国造りという大きなフレームに反映するための人づくりと組織制度づくりが必要である。さらに、民間セクターや、国際機関およびドナーなどの協力や支援を、国造りに効果的に取り込み、活用するための人づくり、組織制度づくりも不可欠とされる。

5.1 国造りのキャパシティ・デベロプメント

キャパシティ・デベロプメント(CD)は、国際社会が途上国の開発に向けた能力向上をどのように支援していくべきかを問う議論として1990年代から取り上げてきた。これは、途上国に対して行われてきた資金協力や技術協力には、現地に根付かず、むしろ途上国の主体性(オーナーシップ)にマイナスの影響を与えているケースが少なくないのではないかと問題意識を基にした議論である。国際社会は一連の議論を踏まえて、また、これまでの技術協力の教訓を確認しつつ、パリ宣言などを通じて、途上国とのパートナーシップや援助協調の強化、セクター・プログラムを基にした財政支援、成果重視型マネジメントの導入など、途上国主導の開発を進めるためのさまざまな試みを導入し、強化しつつある。

たとえば、JICA では、その調査研究報告書「キャパシティ・デベロプメント(CD)」⁵⁶において、CD とは、「途上国の課題対処能力が、個人、組織、社会などの複数のレベルの総体として向上していくプロセス」と定義している。キャパシティとは、「途上国が自らの手で開発課題に対処するための能力」とであるとし、それを「制度や政策・社会システムなどを含む多様な要素の集合体」として包括的に捉え、途上国自身の主体的な努力(内発性)を重視することであるとする。

これまでの日本の技術協力(開発調査や技術協力プロジェクト)は、途上国側のプロジェクト受け入れ先の政府関係機関(いわゆるカウンターパート機関)や、それら機関に所属しているカウンターパート個々人(政府関係機関職員)の能力を向上させることを目的として実施されてきた。しかし、一部の機関や行政官の能力が向上したり、何らかの有効な計画やシステムが開発されたとしても、その計画やシステム、あるいは、それらを実現するのに必要な技術が制度化されたり、社会に受け入れられたりしなければ、持続的な開発につなげることは困難である。

では、途上国側に主体性がある国造りフレームワークを作成し、実践して、持続性のある国造りの実現につなげていくには、どのような CD が必要となるのか。

日本の ODA 大綱には、「(途上国における)資源配分の効率と公正や『良い統治』の確保を図り、その上に健全な経済発展を実現することを目的として、政府開発援助を実現する」とある。途上国の国造りフレームワークで CD を考える上では、まず、グッド・ガバナンス(良い統治)の実現を目指すことを途上国政府と援助側が明確に認識する必要がある。さらに、行政側だけを対象とした CD では十分ではない。国造りフレームワークの CD では、開発の影響を受ける人々、あるいは受益者とされる住民も、開発の担い手として主体的かつ自立的に開発にかかわるように参加型開発の体制を整備して、持続的で公正な開発を目指すことを途上国政府と援助側が認識し、優先項目に取り上げる必要がある。

具体的には、国造りフレームワークの CD には、行政レベルでは、行政官を対象とした人づくり、行政機能の向上、法制度整備などが含まれる。一方、コミュニティ・レベルでは、市民社会や住民組織など CSO の形成と能力向上、社会的

56 JICA 調査研究報告書、『途上国の主体性に基づく総合的課題対処能力の向上を目指して キャパシティ・デベロップメント(CD)』2006 年

弱者の自立能力の向上が必要となる。そして、住民のニーズや声をくみ上げて、彼らの声を行政に反映させる行政側の「参加型開発」を生かす能力の向上や制度整備も忘れてはならない。

以下、各レベルについて必要と考えられる CD のあり方を考察する。

5.2 グッド・ガバナンス実現のための CD

グッド・ガバナンス(Good Governance)の実現に必要な行政機関の主な機能としては、以下が挙げられよう。

- ① 中長期の国家開発計画、地域開発計画、セクター開発計画等が策定できる。
- ② 上記の計画を実施するために適切な政策や制度の作成、導入ができる。
- ③ 政策や制度の実施のために必要な各種調整が行える。
- ④ 政策や予算について、適切な説明責任を果たせる。
- ⑤ 質が確保され、住民にとって利用しやすい行政サービスを住民に提供できる。
- ⑥ 汚職を抑制し、透明性の高い行政が行える。
- ⑦ 住民の開発への参加を支援し促して、彼らのニーズや声を適切に対応できる。

これらの行政機関の機能を強化するために、国造りフレームワークの CD には、以下の人づくり、組織制度づくりの戦略を盛り込む必要がある。

5.2.1 人づくり・組織制度づくりのキャパシティ・アセスメント

国造りフレームワークを策定するにあたっては、まず、CD のターゲットと取り組み戦略を明らかにするために、キャパシティ・アセスメントを行う。

このために、まず、対象国が目指す国造りを実現する上で必要となる行政機関、行政官の能力、機能、優先度を検討し、CD のターゲットを明確にする。その際には、上記に挙げた7項目も参考となる。そして、CD のターゲットとして選択した能力、機能について、行政機関や行政官の現状から、どの機能、どの能力を改善する必要があるのかについて、途上国側、援助側が協働して分析を行い、CD 強化で点を当てるべきキャパシティを明らかにする。

例えば、マラウイ国では、中央政府が進める地方分権政策のもと、マラウイの地方教育行政官には、現地ニーズにあった教育改善の担い手としての責任と期待が高まった。JICA が実施した「マラウイ全国スクールマッピング・マイクロプランニング(開発調査)」⁵⁷ および「マラウイ全国地方教育支援計画策定調査(開発調査)」⁵⁸ では、中央および地方教育行政官に対するインタビューやグループ・ディスカッション、ドナーへのヒアリング、学校や PTA への質問票調査、教育省の学校データ収集プロセスおよび教育情報管理システム(EMIS)の現状調査などを行った。その結果、中央および地方教育行政官のデータ収集・分析、計画作成、資金調達、実施およびモニタリング、住民の動員(Mobilization)能力が十分でないことが明らかにされた。

両プロジェクトでは、研修ニーズ・アセスメントから、データ収集・分析、計画作成のニーズが高いと判断し、これらの研修モジュールを作成し、指導員を育成して、中央および地方教育行政官への研修を行っている。これらの研修では、マラウイ人指導員が計画・実施し、オーナーシップを高めるとともに、単に研修を行うのみではなく、研修を通して、各県ごとの教育開発計画案ができあがる実質的なプログラムとしている。同時に、こうしたプロセスが、マラウイ政府の通常業務の中に含まれるよう、中央・地方教育行政機関および行政官の役割と具体的業務を記した「全国地方教育支援のためのガイドライン」を作成している。

また、計画作成だけでは実施につながらず、資金調達能力向上へのニーズも高いと考えられたことから、研修終了後には、できあがったそれぞれの県教育開発計画を実施するための資金調達のノウハウと機会を提供するため、「県教育開発計画マーケティング・フェア」を開催している。同フェアには、世界銀行、USAID や DFID などのドナーをはじめ、NGO も参加し、県行政官のプレゼンテーションを聞くとともに、ドナー側からの支援戦略等の説明・質疑応答が行われた。こうしたマーケティング活動を通して、実際に NGO からの資金調達を得た県教育事務所もあり、彼らの経験は、グッド・プラクティスとして関係者の間で共有されることとなった。

このように、プロジェクトやプログラムの活動を始める前に、ある程度の時間

57 JICA、『マラウイ全国スクールマッピング・マイクロプランニング最終報告書』2003 年

58 JICA、『マラウイ全国地方教育支援計画策定調査最終報告書』2006 年

をかけて、対象グループとともに、キャパシティ・アセスメントを行ってニーズを明らかにし、協働してCDの実施計画を作成することが有効であると考ええる。

CD項目の中で、多くの途上国で改善の優先度が高いと考えられる「計画および政策の策定能力」および「調整・実施能力」の人づくり、組織制度づくりについては以下の点を指摘することができる。

5.2.2 計画および政策策定のための人づくり、組織制度づくり

第1章でも指摘しているとおり、途上国の行政官、行政機関には、適切な計画や政策策定に必要な能力が十分に備わっていない。計画および政策策定のための能力としては、①情報収集・分析、②現状把握と課題分析、③ポテンシャル・制約要因評価、④目標設定、⑤開発シナリオ・戦略策定、⑥実施スケジュールおよびモニタリング計画作成、⑦活用可能な資源の特定と資源配分計画作成等が挙げられる。

これらの計画策定能力の向上については、JICAの開発調査や技術協力プロジェクトを通して、長年に亘り、さまざまな国において、国家開発計画や地域開発計画策定、あるいはセクター開発計画策定のための支援が行われてきた。これらのプロジェクトでは、主に日本や欧米諸国の技術をそのまま移転すること、カウンターパートである行政官の能力を向上すること、個々のドナーの援助制度やスキームの枠組みに沿った計画を作成することなどが主要業務とされることが多かった。このため、一部のカウンターパートの能力が向上することはあっても、作成された計画等が実施につながらなかったり、継続的な計画の更新につながらなかったりすることが多く、十分な成果があげられているとはいえない。また、開発調査の目的のひとつとして技術移転が掲げられ、調査を実施するコンサルタントはワークショップを開催したり、ワーキング・グループを編成し共同作業を行ったりして技術移転に努めているが、それにあてる時間的な余裕は少なく、かなり限定的なものとならざるを得ない。

一方、途上国の行政官には、国際機関やドナー支援を通して、欧米諸国等の高等教育機関で、国家計画や地域計画を作成するために必要な知識や技術を習得してきた者も多い。しかし、こうした知識や技術は、他の行政官と共有されたり、実際の業務で生かされたりする機会は少ないと推測される。

行政官に対する人づくりを強化するためには、上記の①～⑦の項目に対する研修に加えて、以下の点についても配慮することが重要と考える。

- ① ドナー側の技術や経験について技術移転する場合、一般的な理論のみを教えるのではなく、具体的な事例の紹介や分析を中心とした実践面での研修を重視する。また、当該途上国の実情に合わせた計画策定の理論と実践も盛り込む。
- ② これまでの当該途上国が作成してきた国家開発計画や地域開発計画を事例に取り上げ、その策定プロセスや実績をレビューし、課題と対策分析を盛り込む。
- ③ ジェンダーや少数民族、カーストなど、格差や差別に関連する問題に対する理解や対策分析を盛り込む。
- ④ 計画や政策の策定に当たって不可欠な「政策対話」の能力向上のための理論と実践を盛り込む。
- ⑤ 行政機関やシステムのみを対象とするのではなく、民間セクターや市民社会等を巻き込んで計画策定を行う能力や技術も養成する。
- ⑥ 理論や実践に加えて、行政機関や行政官の役割、責任を明確にして、業務遂行を的確かつ効率的に行うよう意識改革を行う。

行政官の人づくり強化に加えて、彼らが身に付けた知識や技術が活用されるためには、第1章で指摘しているとおり、策定される計画や政策の制度的な位置づけを明確にすることが必要である。さまざまなドナーやNGO支援プロジェクトを通して、国家レベル、地域レベル、セクターレベル、あるいはコミュニティや学校レベルで計画が作成されているが、これらは行政的フレームワークの中で位置づけられていないことが多い。このため、プロジェクトの終了後は、計画は実質的な意味を持たず、大量なペーパーとして残るケースも多い。また、政治指導者が変われば、計画変更を余儀なくされることも多い。

こうした状況を改善するためには、たとえば、日本における計画行政の仕組み、すなわち、国から地方まで階層別、目的別の計画策定規範、計画の見直し(モニタリング)制度を含む基本的なシステムを理解し、当該途上国の状況に適した組織制度づくりの参考にすることができよう⁵⁹。

59 国連地域開発センター(UNRDC)では、日本の地域総合開発計画などのシステムに関する研修を実施していたが、同センター研修の主眼は人間の安全保障と環境を主体とする地域開発に移されてきている。

国家レベル、地域レベル、セクターレベルの計画策定を行う上では、行政的フレームの中で位置づけるだけでなく、PRSP や MDGs 達成に対する位置づけを明確にすることが、国際機関やドナー調整を進める上でも有益である。

現実的かつ実践的な計画や政策を策定するためには、人口、経済開発、社会開発、プロジェクト実施状況などに関連した統計情報データベースの整備を行うことが不可欠である。プロジェクトやプログラム、政策に対する評価は、ドナー主導で行われることが多く、またそこから得られた教訓や提言は、行政機関の間で共有されていないケースが多い。統計情報、プロジェクト情報、モニタリング・評価等から得られた情報が、行政機関で共有され、次の計画や政策策定にフィードバックするための組織制度整備が望まれる。

さらに、行政官が、人づくりを通じて身につけた能力を発揮するためには、彼らの能力を適切に評価し、それを反映した研修制度、公正な人事考課や昇進制度を導入するなどの組織制度づくりも必要とされてくる。

5.2.3 調整・実施・評価のための人づくり、組織制度づくり

計画や政策は、策定されるだけで、実施されないのであれば意味がない。計画や政策を実際に実施し、成果につなげる人づくり、組織制度づくりも不可欠とされる。

まず、計画や政策を実施に移すにあたっては、関係行政機関、国際機関やドナー、地方行政機関、民間セクター、市民社会や住民との調整が不可欠である。計画や政策を作成する段階から、タスクフォースや支援パネルなどを設置し、有識者なども交えながら、実施へ向けて必要な調整を行うことが望まれる。このため、行政官に対しては、①関係機関との連絡・調整、②資源配分に関する関係者間の調整、③異なるステークホルダーの意見の取りまとめとコミュニケーション等に関する能力を向上させて、成果をあげ、実施のための体制を整えることが求められる。

実施のためには、具体的なプログラムやプロジェクトの形成と計画の作成、実施スケジュールや予算計画の作成、資金調達と資金管理、人材配置、資機材調達管理、プロジェクトやプログラムごとのモニタリング・評価デザインの作成と実施能力が求められる。さらに、中央行政機関の行政官には、政策や開発テーマ別

のモニタリング・評価をデザインし、実施する能力を向上させることも重要である。理論だけの人づくりではなく、プロジェクトの現場において、プロジェクト・マネジメントに参加し、実践にかかわることを通じての人づくりも有効とされる。

例えば、インドネシア国では、「ブランタス・スクール」と称されるほどブランタス河流域総合開発計画の諸事業を通じて学ぶことができたと広く知られている。第3章で紹介したとおり、ブランタス河開発は40年余りにわたる我が国の支援で多くの事業が継続的に実施され、流域開発計画の立案から諸事業の設計・施工監理・事業運営まで種々の技術移転が実施されたことで、多くの人材や企業が育成された⁶⁰。ブランタス・スクール出身の大臣や、コンサルタント企業、建設会社も生れている。インドネシア国で同時期に他ドナーの支援で開始された西ジャワのジャティールフル河流域開発や東ジャワのソロ河流域開発などと比べると、ブランタス河流域総合開発を通じたキャパシティ・デベロプメントの成果は際立つものであったとされている。

人づくりに加えて、計画や政策を実施に移すためには、第1章に記述したとおり、計画された戦略、プログラム、プロジェクトの実現を担保し、行政的執行体制を既定する法制度を確立させることが不可欠である。日本では、多くの事業法が整備され、事業がシステムとして実施されるよう担保されている。プロジェクトが単発的に実施されるのではなく、他への応用が利くように「システム(制度)」として展開できる仕組みがある。途上国の実情にあった形を模索しながら、こうした事業実施に関わる制度の技術移転を行うことは極めて有効と考えられる。(前述したブランタス河流域総合開発でも、水公団の設立、法制度整備や経営管理体制の強化に向けた支援が実施されている。)

実施面の改善では、地方行政の実施能力、特に、財政面、市民サービス面、公共投資のマネジメント面等での人づくり、組織制度づくりも重要である。地方税の徴収・管理、初等・中等教育サービスや保健医療サービス、水供給サービスなどを改善など、直接住民に直結する行政サービスを行う地方行政に対するCDは、大きな成果が期待されるものの、これまでのドナー支援プロジェクトではカバーされることが少なかった。ここでは、日本の地方自治体の参加も期待できる。地

60 前掲『ブランタス河の開発—技術と人々の交流—』

方行政レベルでの情報収集や管理、モニタリング、報告等に関する人づくり、組織制度づくりも重要である。

計画や政策の調整・実施にあたっては、民間セクターとの調整も重要な課題となる。つまり、行政サービスやプロジェクト実施に対して、民間セクターの積極的な参加を促すことが重要である。PPP など、民間セクターと協働しつつ、民間セクターの成長を側面支援する行政のあり方や、調整能力についても、ドナー支援プロジェクトのみならず、途上国自国内の人事交流などを通じて、人づくり、組織制度づくりを進めることが望まれる。

一方、評価の実施能力や体制、フィードバック体制を強化することも求められている。例えば、現在、新しい政治体制への移行期にあるネパールに対して、ガバナンス支援として JICA「ネパール国モニタリング評価システム強化プロジェクト(技術協力プロジェクト)」⁶¹ が行われている。同プロジェクトでは、国家計画委員会をカウンターパートとして、成果重視型マネジメントを導入しつつ、全セクターの中央および地方行政官のモニタリング評価能力向上のための研修を行い、恒常的な研修体制を確立するために、指導員研修、研修モジュールの作成などを行っている。

同プロジェクトでは、行政官の育成だけではなく、ネパール政府の公共事業に対するモニタリング評価のガイドラインの作成、現場から中央に上げられるモニタリング報告書の書式改訂、各種マニュアルの作成、統計情報等の情報フロー改善のための提案づくりなども活動に含めている。また、モニタリング評価の業務が、政策決定者や行政機関のマネジメント・レベルから理解され支援されることは、担当行政官のインセンティブにつながるとともに、モニタリング評価の結果の有効活用にもつながることから、ポリシー・フォーラムなどを開催して、次官や局長クラスに対する啓発活動も行っている。

また、評価人材のネットワークづくりや、評価学会の設立なども支援して、CD のための包括的な取り組みを進めている。評価のための人づくり、組織制度づくりといっても、さまざまな切り口、アプローチがあることに注目したい。

61 JICA、『ネパール国モニタリング評価システム強化プロジェクト 2007 年度事業完了報告書』2008 年

5.3 参加型開発の基盤整備のための CD

持続的な開発を実現するには、行政レベルだけの CD ではなく、実際に開発を担う住民が、自らの課題を把握し、改善策を検討し、それを実現するためのリソースを手に入れ、実行できるように、住民に対する CD も重要と考えられる。

このためには、住民リーダーの育成、草の根レベルでの組織化支援、問題分析や計画作成・実施、資金調達、或いは住民の声を取りまとめて行政に訴える能力の強化し、エンパワメントしていくことが必要とされる。住民の間に情報収集・伝達・理解のための能力を育てることも重要である。住民に対する CD を進める上で、ジェンダー配慮は不可欠である。さらに、一般的にこうした住民活動にも参加が難しいとされる貧困者や社会的弱者に対して、初等教育や識字教育へのアクセスを確保するとともに、彼らの参加を促すための方策を講じることも重要である。

例えば、JICA「マレーシア国サバ州農村女性地位向上計画」⁶²では、マレーシア国でも開発が遅れているサバ州を対象とし、農業局行政官、農業普及員、そして村落開発公社職員の CD を行いつつ、農村部、山岳地域等に居住する女性グループに対するエンパワメントを目的とする活動を展開した。農業普及員や公社職員（女性グループ指導担当）に対しては、ファシリテーションの技術を指導するとともに、実際に、農村や山岳地域の女性グループとともに、リソース・マッピングやシーズナルカレンダーなど PLA の手法を使って、一緒に問題分析や対策の検討を行っている。女性グループは、こうしたプロセスを経て、自らの課題解決のための提案書を作成し、プロジェクトから小額の支援を受けて、自分たちの生計向上のために、地域のリソースを活用した活動（精米、ローカルケーキ作り、海草養殖、ビーズ飾り作り、雑草からの紙作りなど）を展開している。

これらの活動の成果は、女性グループ自らが州都コタキナバルで開催したプロジェクト情報交換会で発表し（プレゼンテーションだけでなく、劇や踊りなどを通して）、女性グループのみならず、農業普及員や公社職員、そして州政府行政官の意識改革にもつながった。ジェンダーや参加型開発を勧めるには、CD のみ

62 JICA、『マレーシア国サバ州農村女性地位向上計画最終報告書』2004 年

らず、小さくとも成果をあげて、関係者の自信や、家族や行政官などの理解を深めていくことも重要である。

上記は、JICA プロジェクトでの地方行政官に対する CD の活動事例であるが、住民に対する CD を推進するには、住民に最も近い草の根で活動している現地 NGO を活用することも適当と考えられる。このため、現地 NGO の CD も国別フレームワークのコンポーネントとして重要となる。

また、行政側には、住民の声やニーズを理解し、住民組織からあげられる要請に適切に対応できるような体制を整備する必要がある。特に、住民に近いところで行政サービスを提供する地方行政機関の行政官や、農業普及員、教員等に対して、住民による生活改善や学校改善の活動を支援するための能力強化を行うとともに、彼らの住民活動支援を制度化することが望まれる。同時に、住民組織からあげられた要請を実現につなげられるように、基金を創設・運営し、さらに住民に対して適切な情報を提供できる組織制度を整備することも、参加型開発を通して持続性のある開発を実現するうえで有益と考える。

(石田 洋子)

第6章 戦略的な国造りフレームワークの策定支援に向けて

国造りフレームワークの策定には、英知の結集が必要とされる。我が国は、長期的な観点に立って計画を策定すること、組織的に知識創造を促進することに長けている。我が国の「知」の伝統である「主客一体」で人と自然の一体化を図ること、「自他統一」で集合体を有機的に捉えることなどにも長けている。このような我が国の特性を途上国の国造りに活かすことができよう⁶³。これまで述べてきた国造りフレームワークの取り組み方を基に、我が国がこの分野での支援を推進する方策と戦略について検討し、提言として取りまとめておきたい。

6.1 フレームワーク策定支援の対象

第3章で述べたとおり、これまで我が国が国造りフレームワークの策定を支援してきたのは、主として地域総合開発計画を対象としてきた。しかし、地域総合開発計画の策定支援が我が国と途上国にとって、戦略的な取り組み方であったかどうか、改めて考えてみる必要がある。支援の成果をより高めるためには、これまで以上に柔軟な対応が求められている。すなわち、いかなる広域地域、いかなる国、いかなる国内地域ないしセクターを優先的な支援対象として選定するかに際しては、①地政学的な成熟度やその戦略的な重要性を見極めること、②市場経済化の動向と経済発展のポテンシャルを評価すること、③都市形成のダイナミズムや地域連携の可能性を踏まえること、④空間計画として早期に対応すべき地域的課題や大規模プロジェクト構想が提起されようとしていることなどを念頭におく必要がある。我が国が、これら諸点を的確に評価して国造りフレームワークの支援対象を選定していくことができれば、この領域での援助効果はいっそう高まるものと考えられる。

6.1.1 広域地域の開発戦略に資するフレームワーク策定

国造りのための空間要素を考えると、民族の構成や分布、経済や貿易の活動と

63 野中郁次郎・竹内弘高、「知識創造企業」、東洋経済新報社[1996]は、日本の「知」の伝統に、主客一体、心身一如、自他統一があると指摘している。日本の知識創造力がダイナミズムの原点になっていると説いている。

流れ、環境対策など、一国で対応しきれずに近隣諸国を含めた広域地域として最善の方策を編みだし、互いに協力し合う体制をとることが求められる。広域的に捉えることによって、共通の課題や夫々の特性を活かした開発戦略を編みだすことが可能となる。国境を越えた国際公共財がフィジカル・インテグレーションを促進し、地域の安定と繁栄に資することにもなる。

広域地域の安定と繁栄を目指すことは、我が国にとっての課題でもある。また、広域的な開発支援戦略が編みだされてこそ、各国の開発支援戦略がより明確にされ、より高い効果を発揮することにつながる。地域の信頼醸成や紛争予防に資することにもなる。広域地域の開発支援戦略は、国別援助計画の策定に先立って検討すべき課題であると受け取られる。

広域地域の開発戦略に資するフレームワーク策定は、当該地域のニーズや外交方針などに沿って、検討や支援の内容と深度を柔軟に判断しなければならない。また、簡潔な調査から始めて、戦略策定を順次深めるステップを踏むことも考えられる。実務者を中心に学識者の協力も得て、実践的な開発支援戦略を構築することが望まれる。具体的な対象広域地域の事例としては、以下の案が考えられよう。

(1) メコン地域開発フレームワークの再構築

我が国が1961年にメコン下流全域の支流開発マスタープランを策定してから近々50年を迎えるのを機として、下流4カ国から成るメコン河委員会、上流域の中国、GMS開発を支援するADB、国連の地域機関(ESCAP)と連携して、流域全体の総合開発フレームワークを再構築する(大メコン地域のグランドデザイン)。中国及び下流5カ国(ミャンマーを含む)が共同でフレームワークを構築することを支援するのは、広域地域の安定と紛争予防にとって極めて重要な課題とされている。

(2) 中央ユーラシア地域開発グランドデザイン構想

中央アジア5カ国(カザフスタン、キルギス、タジキスタン、ウズベキスタン、トルクメニスタン)、アフガニスタン、イラン、パキスタン、インドを含む地域(トルコ、ネパールを含めるか別途検討)を中央ユーラシア地域として捉え、開発戦略を構想し支援戦略を構築する。総合的な開発の検討が難しい場合でも、地域特性を把握し、エネルギー・電力分野と運輸交通分野に主眼をお

いた開発構想と戦略を組み立てることは、地域の安定と繁栄にとって有効なアプローチであろう。

(3) 東アフリカ地域開発フレームワークの構築

東アフリカ3カ国(ケニア、ウガンダ、タンザニア)を主体とし、アフリカ開発銀行のもとで Infrastructure Consortium for Africa(ICA)が進めるインフラ整備と連携させて、地域の産業振興(農業を含む)と村落・コミュニティ開発を軸とした地域振興フレームワークと戦略を組み立てる必要があるだろう。

(4) 南部アフリカ地域振興フレームワークの構築

我が国も参加して南部アフリカで整備が進められつつある輸送回廊を軸として、回廊周辺の広域地域を総合的に開発する戦略を検討し、産業振興と村落開発を推進するシナリオと戦略を組み立てる必要がある。資源の輸送だけでなく、回廊と地方振興プログラムとを結び付けて効果を高めなければならないことは、GMSを通じた協力の教訓でもある。

(5) 北東アジアのグランドデザイン調査・研究

NIRA 研究成果を基に、北東アジアのグランドデザインをさらに掘り下げ調査・研究することが期待される。実施にあたっては、関係諸国の参加を得るとともに、国連機関である ESCAP と連携することが望まれる。

その他にも、アセアン地域におけるサブ・リージョン、例えば、東アセアン成長地域構想(BIMP-EAGA:ブルネイ、インドネシア、マレーシア、フィリッピンを含む経済連携)、ベンガル湾経済圏構想(インド、スリランカ、バングラデッシュ、ミャンマー、タイ、マレーシア、シンガポール、インドネシアの8カ国による産業・貿易・流通ネットワーク)、中東諸国、中米諸国などで広域地域の開発戦略と支援戦略を検討することが考えられよう。また、国際河川(ガンジス河など)の流域諸国を広域地域として取りあげて開発フレームワークと戦略を検討することも考えられよう。

6.1.2 国レベルの国土開発フレームワーク策定

第2章で論じたとおり、日本の国土総合開発計画の手法をそのまま途上国に適用するのは難しい。しかし、国土総合開発のアプローチを応用して国の空間開発

構想を策定し、国造りのフレームワークとして参照することは効果的であると判断される。国際金融機関が3～5年の経済開発戦略を基に支援しているアプローチとは異なり、より長期的かつ重層的な視点を重視する日本的なアプローチと捉えることもできる。国土開発フレームワークの構想を組み立てる効果として、以下のポイントを列挙することができる。

(1) 開発イメージを共有することに資する

当該国で長期ビジョン(Vision 2020 など)、CDF (Comprehensive Development Framework)、中期計画(5ヵ年計画など)、PRSPなどが策定されているが、記述だけでは当該国の国民にとっても支援国側にとっても国造りのイメージがつかみにくい。また、開発戦略と事業の地域展開が明確に示されていない場合も多い。空間開発イメージを我が国と当該国が共有することによって、より良く課題を理解し協力の成果を高めることが期待できるようになる。

(2) 長期にわたるインフラ整備で、戦略的な取り組みと一貫した開発事業の実施に資する

インフラ整備事業や地域開発には長期間を要するので、国土開発フレームワークを共有することは、政権交代や政策変更などの影響を軽減し、一貫した取り組み促進を可能にする。長期にわたる持続的な支援が協力の効果を高めることは広く認められているところである⁶⁴。

(3) 地域バランスに考慮した開発事業の促進に資する

都市と地方のバランス、地域間のバランスなどに配慮して、均衡がとれた国造りを支援する戦略を組み立てることが可能になる。単に農村開発を取り上げるだけでなく、地方都市の振興や村落レベルの開発などを総合的に捉えて、国から村落まで一貫したフレームワークを構築し、総合的に地方や村落を開発することが可能になる。

64 ロバート・カッセン、『援助は役立っているか?』(p.34)でも、援助が適切な開発政策のもとで長期間継続されたときには、成長を促す効果を持っていると指摘している。第3.2.3節で紹介した「ブラントス河流域の開発」は40年余りにわたる持続的な支援が成果を高めたことを実証している。

(4) 環境保全に向けた取り組みと支援策の検討に資する

低炭素社会の構築に向けた取り組み方について検討し、技術的な支援の方策について協議して、環境保全に係わる認識を共有して協力を促進することが可能になる。

(5) 国別援助計画・業務実施計画や政策対話に資する

単に経済開発計画や PRSP を基に支援策を組み立てるのではなく、長期的な国造りフレームワークと戦略を検討した上で、空間開発の方向や地域展開の戦略などのイメージを関係者と協議して、イメージを共有することができる。

国レベルのフレームワーク策定は、国レベルの支援策がひとつの開発プログラムを構成するものであると捉えて検討することもできる。このような国土開発フレームワークと戦略の予備的検討は、選りすぐった専門家によって比較的短期間に実施することができ、協力の成果を飛躍的に高めることができよう。フレームワークの構想は、国や開発を取り巻く情勢次第で、浅くも深くも柔軟に検討の度合いを設定することができる。

一方、インドネシアのように、自国で空間計画法を制定して国造りフレームワークを固める努力をしつつある国に対しては、我が国の経験を基にどの程度までの国土総合開発計画とするのが適切かを見極め、計画と実施の体制整備を含めた支援を行うことが望まれよう。

6.1.3 地域総合開発計画を通じたフレームワーク策定

第 3.2.1 節で述べたとおり、これまで JICA は 40 件以上の地域総合開発計画の策定を支援してきた。これらの支援は、当該国の経済社会開発計画に参照されるなど、一定の効果をあげてきたと受け取れるが、さらに効果とコスト・パフォーマンスを高める工夫が求められよう。より戦略的な取り組みとして、以下の事項について検討することが望まれる。

(1) 地域総合開発計画として活かせる地域を選定する

望ましいアプローチは、前述した国レベルの国土開発フレームワークを検討した上で、その国土開発フレームワークで鍵とされる地域あるいは優先地

域を取り上げて地域総合開発計画の策定を支援するアプローチである。国土開発フレームワークを検討していない国々では、策定する地域総合開発計画をどのように活かせるか、計画の実施体制や資金手当の可能性も含めて検討し、支援対象地域を選定することが望ましい。

(2) 地域総合開発計画に相応しい実施機関を対象とする

地域総合開発計画の策定が当該国にとって新しいアプローチであることも多い。縦割り行政組織の中で総合的な計画を策定するには、それに相応しい実施機関をカウンターパートとして支援する必要がある。可能な限り、長期ビジョン、CDF、PRSPなどを策定している機関をカウンターパートとして、長期ビジョンの展開と実施戦略を組み合わせることを可能にする体制をとって支援することが望ましい。

(3) 計画策定支援ステップの取り方を工夫する

これまでの地域総合開発計画では、マスタープランが完成してから提案される優先事業の実施支援策を検討している。オーソドックスな方法であるが、マスタープランが策定されてから実施事業を選定していると、提案する事業と実施できる事業の乖離(資金協力のタイムラグなどによる)が広がることもある。代替アプローチとして、マスタープランはフェーズを追って固めることにして、計画策定の途上(初期フェーズ終了時)で地域開発に配分できる資金量(投資額)を協議し、実施すべき事業はフィジビリティ調査に進めるなどの柔軟なアプローチを採るステップも考えられる。資金配分のあり方をどの段階で協議するかは、協力の効果を高めるために重要なポイントとされてくる。

(4) 地域総合開発の一環として都市開発と地方開発を捉える

首都圏への人口流入や経済活動の進展から、首都圏の整備に対する協力が優先されがちだが、国造りフレームワークの視点からすると、地方振興を促進しなければ不均衡が拡大する。地方振興の戦略を組み立て実施に移すことは益々重要性が高まることになる。地方都市部と村落部をどのように連携させて地域の活性化を図るかは極めて大きな課題とされる。なぜならば、経済の発展とともに村落部は都市集積への依存度を高め、また都市も周辺との連関を深め、村落部をも包摂しつつ都市圏として発展していくことが想定

されるからである。また、河川の流域開発も地域開発の一環として捉え、地域の環境整備を主眼として総合的に開発・保全しなければならない。水環境と水管理の整備は、長期的に腰を据えて取り組む必要がある。

(5) 国の政策に取り込む

地域総合開発計画が国の政策に組み込まれなければ、計画の実現性も持続性も低下する。国・地域・地方の関連については、地域の自立やローカル・イニシアティブなどの課題を含めて別途考察を要するが、国造りフレームワークの視点からすると、国レベルの開発から、地域レベル、地方レベルの開発まで一貫した政策がとれるように、地域や地方の総合開発計画を国レベルの政策と計画制度の中に組み込むようにしなければ実現することも持続させることも難しい。メゾ(地域)から入っても、上下(Up-Down)の政策と施策、すなわち国の政策(マクロ)と事業の施策(ミクロ)の双方向に結び付けてゆく必要がある。

6.1.4 分野別開発戦略の策定

これまで、主に国土開発や地域開発の視点から言及してきたが、セクター開発戦略も国造りフレームワーク策定において重要な要素とされることに変わらない。現状では、JBIC が一部の国でセクター別開発戦略を検討しているが、JICA 調査ではセクター戦略策定という名目では十分な取り組みがおこなわれてきていない。セクター・プログラムの策定などでドナー連携が進んできていること、相手政府の要請があって協力を実施することを建前としていることなどが理由であろう。

セクター別開発戦略の検討は、国造りフレームワーク策定及び開発事業の実施において、以下の視点からも重要な課題であると再認識される。

(1) セクター・レビューを通じて、セクター全体の問題・課題を把握する

開発の阻害要因やポテンシャルをセクター全体として把握することによって、個別事業の阻害要因や課題をより明確にすることができる。特に、事業実施体制に係わる問題点と課題の対応においては、セクター全体からの考察が不可欠とされる。また、実施された事業などから学ぶ教訓をセクターごとに取りまとめて、計画に反映しやすくすることにも資する。

(2) セクター別の優先事業選定に資する

個別案件からの判断では、事業の優先度を見まちがいかねない。セクター全体から優先度を判断して優良事業の調査と実施を支援することによって、協力の効果を高めることができる。

(3) セクター別資源配分の検討を基に事業化の対象範囲と規模を判断することに資する

セクター別資源配分を把握することによって、投資可能な範囲や規模が判断され、個別事業の対象と規模も一層明確化される。また、セクター戦略の検討を通じて、公共事業、民間事業、PPP 事業それぞれで実施する戦略と資金手当の区分も明確化される。

(4) セクター別の環境負荷を把握し、低炭素社会に向けた事業戦略に資する

環境負荷量はセクター別に把握しやすいことから、セクター別に削減目標や削減手法を検討して、低炭素社会の構築に向けた戦略と事業化戦略を合わせて検討することが可能になる。

(5) セクターの地域展開戦略を基に、よりバランスがとれた開発を志向する

セクターとしての地域展開を把握することによって、地域的にバランスがとれた開発や整備を進めることが可能になる。これは、地域開発や地方開発の視点からも重要な要素とされる。

セクター戦略を検討する対象は、必ずしも国レベルに限らない。運輸交通、エネルギー、環境汚染対策など国境を越えた広域地域を対象としたセクター戦略を調査して、その戦略を基にした事業を選定して関係国を支援することによって、支援の効果を一層高めることが可能となろう。

6.2 戦略的な支援策

国造りフレームワークを策定し、バランスがとれた地域・地方の開発を促進するための戦略的な支援策について考察して、提言として取りまとめておきたい。

提言(1) 広域地域の支援戦略に資するフレームワークを構想する

多国間に跨る広域地域の安定と繁栄を目指して、戦略的な開発フレームワークを策定することが益々重要な課題とされてくる。広域地域の開発フレームワークは、各国の国造りフレームワーク策定にとっても、我が国の戦略的な支援策を策定するにあたって重視すべきであろう。積極的に広域地域を取りあげ、戦略的な開発フレームワークを構想して、各国の国造りフレームワーク策定と我が国の支援策に資することが期待される。

提言(2) CDF や PRSP の策定に積極的に参加して支援する

CDF(Comprehensive Development Framework)やPRSP(Poverty Reduction Strategy Paper)は途上国自身が策定することになっているが、多くの場合、国際援助機関が策定を支援したり、途上国が策定したドラフトをドナー・グループがコメントしたりしている。このような機会を捉えて、CDF や PRSP の策定に積極的に参加して日本の英知を活かすことが望まれる。そのためにも、広域地域の開発フレームワークや国レベルの国土開発構想を調査・研究しておくことが望まれる。

提言(3) 国別援助計画や政策対話に資する開発フレームワークを策定する

両国の実務有識者で国土開発フレームワーク構想を研究するか、あるいは日本側で調査・研究するかして、当該国の国土開発フレームワークの構想(案)を策定する。このような形で策定するフレームワーク構想を、両国の政策対話で協議し協力促進のフレームワークとして共有する。政策対話が充実したものとなるばかりでなく、構想のイメージを共有することによって、協力の成果と効率を高めることになろう。

なお、国別援助計画では、広域地域の開発フレームワークや当該国の国土開発構想を参照するとともに、これまでに実施した事業から学ぶ教訓や評価調査で提言された事項についても取りまとめて、教訓や提言を活かすべきであろう。(現行の国別援助計画では教訓を取りまとめて提示していない。)

提言(4) 国レベルの政策と一貫した地域総合開発、地方開発を促進する

日本側の協力で、どんなに優れた地域総合開発計画や地方開発計画を策定しても、国レベルの政策に組み込まれなければ実現性や持続性は低下してしまう。前述したとおり、望ましいアプローチは、国土開発フレームワーク構想を検討した上で、地域総合開発計画の策定を支援することであろう。地方開発から発して地域総合開発、国土開発につなげるボトムアップ・アプローチは実施面では望ましいことではあるが、政策面では国・地域・地方の流れで一貫した政策にしなければならない。国の政策と一体化した地域総合開発、地方開発に組み立てることが肝要とされよう。地域総合開発(メゾ)から入る場合にも、アップ(マクロ、国レベル)とダウン(ミクロ、地方レベル)の双方向に展開することを指向すべきである。

提言(5) 縦割り行政の弊害を克服すべく努める

縦割り行政が強固で柔軟性に欠けるのは日本側も途上国側も同様であるが、縦割り行政の硬直性を打破して開発戦略の総合的な企画力と実効性を担保するように努めなければならない。国造りフレームワークの策定において、また実施に向けた戦略の組み立てにおいて、協議を重ねて合意形成を図るプロセスは、縦割り行政の弊害を少しでも弱めることにつながる。途上国においては、調整機能を有する組織を実施機関として取りまとめることが望ましい。大統領制の国々では、大統領府を実施機関とすることもありえよう。一方で、政権交代などで優先政策が変更されることも多々あるので、そのような場合も想定して実施機関を見極める必要がある。どのように調整力を発揮できるようにするかもキャパシティ・デベロプメントの一環と捉えられる。

提言(6) 資源配分を想定して諸計画を策定する

地域総合開発計画では、地域の国内総生産(GRDP)増加額を予測して必要とされる追加総投資額を想定し、公共投資の割合を掴んで地域開発諸事業の大枠を設定しているが、計画どおりに公共投資が実現していないのが実態である。同様に、日本側の支援枠と地域配分を大まかに想定して支援事業を選定・提案しているが、そのような枠組とは別の次元で支援事業が選定されている。このような実態は、支援の効果を著しく低下させてしまう。支援を開始する段階や調査が一定

レベルに達した段階で、資源配分の大枠を示すことができれば、その規模に応じて諸事業を組み立てることができるので、資源(資金)配分のあり方を示すことは極めて重要なことである。それは支援の効果と効率を高めることにも資する。国造りフレームワークの策定支援は、このような資源配分を検討する材料としても活かされよう。

提言(7) 計画や支援のアプローチとステップを柔軟にとる

これまでに実施された地域総合開発計画の策定支援がパターン化されていることは指摘したとおりである(第3.2.1節)。各地域や国の状況、資源(資金)配分的环境などを考察し、それに相応しい調査の範囲、深度、ステップの踏み方などを設定することが望ましい。調査や協力をパターン化してしまうことは、コスト・パフォーマンスを低下させることにつながりかねない。成果を高めるには、柔軟な対応が不可欠とされる。

また、地域総合開発計画やマスタープランが完成しなければ、資金を提供して実施する事業を選定できないという悪弊も改善することが望まれよう。地域総合開発計画でいえば、中間報告書の段階までに優先事業を形成・選定することは可能であり、その段階で資源(資金)配分の規模が判れば、それに見合った事業ないし事業パッケージとして次のステップ(フィージビリティ調査など)に進めることができる。このような柔軟なステップの取り方で、事業化に要する期間を短縮でき、調査の効果と効率も高めることが可能となろう。

提言(8) プログラム型の資金協力を促進する

JICAの技術協力でプログラム化が叫ばれる中で、資金協力(無償・有償)のプログラム化に向けた取り組みが遅れている。国造りフレームワークや地域総合開発フレームワークからすると、同一の目的・目標に向けて幾つかの事業が提案され、これらの事業をパッケージで実施することが求められるケースが多い。このようにプログラム化された計画に対応するために、同じ目的を持った複数事業をパッケージにして資金提供することを積極的に推進することが望まれる。(コミュニティ開発無償資金協力でプログラム型の支援が一部実施されているが、現地で柔軟に対応してプログラムの成果を高めるまでには至っていない。)プログラム型

の資金協力を通じて、縦割り行政の弊害を克服に努めることであろう。また、有償資金と無償資金を組み合わせることも検討し、徐々に適用してゆくことが望まれる。

提言(9) 計画実現性を担保する行政・制度整備に対する支援を強化する

一国の開発と発展の方向性を決める国家計画から、広域地方計画および地方行政の統括する都市計画そしてコミュニティ開発を含む地区計画に至るまで、階層的な一貫した計画制度を法的にしっかりと整備する必要がある。時代を画する立派なコンセプトも、多分野を包括的に統合した政策も、それらを綴った計画図書が高級役人の本棚を飾るだけでは何の意味もない。単に画餅に終わらせないために、また、時の政治的都合におもねらないためにも、そして、援助機関が継続的に安心した支援を推進するためにも、計画行政に係わる制度面の整備は重要であり、そのための技術支援を強化する必要がある。

提言(10) キャパシティ・デベロプメントに対する支援を強化する

国造りのキャパシティ・デベロプメント(CD)は多岐にわたる。必要とされるCDを総合的に取りあげて実施することも困難なことである。そのため、国造りのためのCDはグッド・ガバナンス実現のためのCDに焦点を絞って協力することが考えられよう。各セクターや個別プログラムを通じては、計画策定、調整、実施と評価のための人造り・組織造りを目指すことであろう。

これまでは、JICA 派遣専門家(約 960 名を派遣中)が国造りのためのCDを担ってきた。個別専門家がそれぞれのタスクを持ち指導にあたっているが、果たして派遣された専門家の総体として当該国の国造りにどれだけ成果をあげているか、彼らの役割や投資効果、彼らに対する実施機関の支援体制など、国レベルでの取り組み方を改めて考えてみてはいかがであろうか。例えば、ラオス国には 2008 年 3 月現在 39 名の専門家(単純に計算すると年間で合計 468 人／月)が派遣され、各省・機関でCDに取り組んでいるが、39 名が 1 チームだと想定し、チームとして国造りにどう取り組むかを考え、その上で個別のタスクを設定するアプローチは極論すぎる考え方であろうか。技術協力プロジェクト(いわゆる技プロ)も同様の考え方ができるのではあるまいか。

提言(11) 他ドナーとの協調を促進する

国際金融機関などのドナーは、国別戦略を明確にして支援を進めている。日本の協力では、プロジェクト形成や開発調査の段階で他ドナーの動向を把握して事業を形成・立案することが求められているが、このような動向把握のレベルでは十分な協調と具体的な連携は難しいのが現状であろう。日本側も広域地域の開発フレームワークや国造りフレームワークと戦略を持ち、同じ政策レベルでの意見交換を通じて協調の方策を探る必要があろう。現地で調査を実施しフレームワークや戦略を検討しているコンサルタントが、ドナーのラウンド・テーブルなどに同道して協議に参加する体制にない現状も改善の余地があろう。受身の対応だけで協調を進めることでは、協調の成果をあげるのは難しい。

協調を促進するからといって、世界銀行や EU が主張し始めているように、二国間援助による技術協力までバスケット方式にすることには反対すべきであろう。技術協力は人を通じた協力であり、人と人との交流によって技術だけでなく文化や考え方なども含めた相互理解が深まり、信頼関係が醸成されるからでもある。いま以上に主体性のない国際協力となることに、国民の理解は得られないであろう。多くの若者が国際協力を学び志しているが、彼らの将来に水をさすことにもなろう。多国間援助スキームを通じた支援には、技術協力を引当てる基金(Japan Special Fund など)を含めて、既に十分すぎるほどの協力が実施されている。

他ドナーは国際金融機関や先進諸国の実施機関に限る必要はない。石油収入で運営されている基金(アラブ基金調整グループの国家機関と地域機関)、新興援助国(例えば韓国など)との協調も促進することが望まれる。そのためにも、広域地域の開発フレームワークや国造りフレームワークと戦略について、しっかりした考え方を持つておくことが求められているといえよう。同様に、民間事業との連携で PPP (Public Private Partnership) を促進する可能性を探求することも課題とされている。開発フレームワークと戦略を持って、広く連携と協調を促進することが望まれる。

提言(12) モニタリングとフレームワークの見直しをシステム化する

国造りフレームワークを策定し事業に取り組むにあたって、実施のモニタリ

ングを疎かにすることはできない。モニタリング体制を含めて、実施体制を固めなければならない。また、国造りフレームワークは長期的な視点から策定されるが、国や地域を取り巻く社会経済情勢の変化も起こる。国造りフレームワークは、5年毎なりに定期的に見直しを行うことが望ましい。見直しの時期と、経済開発5ヵ年計画策定などのタイミングを合わせることで、効率的な見直しを行うことができよう。国造りフレームワークの策定に日本が協力した場合に、日本側としてもモニタリングや見直しでフォローできる体制とすることも望まれる。

以上、多岐にわたる提言だが、高い支援成果をあげるには、多角的かつ重層的な視点から考察し柔軟に対応すること、そして支援の「入口段階」で戦略的なアプローチの代替案を考えて最良のアプローチを設定することが最も重要なことであるという結論的な提言に導かれよう。

(小泉 肇)

参考資料と文献

〈第1章〉

- 長山勝英他、「経済連携下における新たな日タイ・パートナーシップ構築に関わる調査研究」(財)国際経済交流財団、2005年3月)
- 「開発と文化5：地球の環境と開発」(岩波書店、1998年3月)
- 長山勝英 「開発現場から見る都市計画分野での技術移転問題と展望」(都市計画、Vol.53, No.53, (社))本都市計画学会 2004年4月)

〈第2章〉

- 閣議決定、『新全国開発計画』、1969年5月30日
- 『第三次全国総合開発計画』、1977年11月4日
- 経済企画庁経済研究所、『全国地域計量モデル』、1967年
- 経済企画庁地域問題調査会、『地域経済問題とその対策』1963年
- 国土庁計画・調整局監修、『第四次総合開発計画―解説と資料』、ぎょうせい、1989年
- 国土審議会調査部会、『三全総フォローアップ作業報告』、1983年
- 長瀬要石、「国土空間の計画と展望」、長瀬要石・小泉浩郎『田園型社会の展望』、筑波書房、1987年
- 「日本の経済計画」経済企画庁総合計画局、1979年11月。経済審議会総合部会経済計画基本問題研究委員会『日本の経済計画』(いわゆる「大川レポート」)大蔵省印刷局、1969年
 - 「地域計量モデルによる条件付予測結果」、『経済企画』1967年12月号所収
- 寺西重郎、『日本の経済システム』、岩波書店、2003年
- 吉田達男、『大規模開発プロジェクト試論』、産業計画会議、1967年

〈第3章〉

- 海外経済協力基金開発研究所、『開発途上国における国土総合開発計画のあり方』(OECD Discussion Papers)、1995年
- 国際協力機構
- 『開発課題に対する効果的アプローチ：都市・地域開発』、2005年
 - 『ベトナム国ハノイ市総合都市開発計画調査』最終報告書、2007年

- － 『パレスチナ・ジェリコ地域開発計画調査』、最終報告書、2006 年
 - － 『マミナサタ広域都市圏総合計画調査』、最終報告書、2006 年
- コーエイ総合研究所、
- － 『北東アジアのグランドデザインー地域の安定と繁栄に向けてー』、総合研究開発機構、2002 年
 - － 『アフガニスタン及び周辺地域のグランドデザイン』予備調査報告書、国際協力銀行、2004 年
 - － 『スリランカ国 国土開発計画の構想』、国際協力銀行、2003 年
- 日本工営・コーエイ総合研究所、『プランタス河の開発ー技術と人々の交流ー』、山海堂、1997 年
- NIRA チャレンジ・ブック、『北東アジアのグランドデザイン』、日本経済評論社、2003 年
- 橋本強司、『地域開発プランニング：その考え方・手法・海外事例』、古今書院、2000 年
- ADB, Mid-term Review of the Greater Mekong Subregion Strategic Framework (2002-2012), 2007
- JICA, *Sulawesi Island Development Framework and Strategy*, 2008
- － *Development of the Brantas River Basin: Cooperation of Japan and Indonesia*, 1998
- KRI International, *Grand Design for Stability and Prosperity of Northeast Asia*, 2003
- Norconsult, *A Spatial Development Framework for Thailand*, NORAD, 1997

〈第 4 章〉

- 閣議決定、「第三次生物多様性国家戦略」、2007 年 12 月
- 北村徳喜、「ラオス森林セクターの現状と課題」、鈴木・山田編『内陸国ラオスの現状と課題』、JICA ラオス事務所、2008 年
- コーエイ総合研究所、『スリランカ国 国土開発計画の構想』、JBIC、2003 年
- 国際林業研究センター、「REDD に対する森林減少研究からの示唆」、森林の展望 4、2007 年
- 食糧・農業・農村政策審議会農村振興分科会、「世界の水資源と我が国の農業用水」、2003 年
- JICA、『キルギス共和国イシククリ地域総合開発計画』、最終報告書、2006 年

- 『ベトナム国ハロン湾環境管理計画調査』、1999 年
 - 『インドネシア国マミナサタ広域都市圏総合開発計画』、最終報告書、2006 年
 - 『*Sulawesi Island Development Framework and Strategy*』、2008 年
- 日本工営・コーエイ総合研究所、『ブラントス河の開発』、山海堂、1997 年
- NIRA チャレンジブックス、『北東アジアのグランドデザイン』、日本経済評論社、2003 年

〈第 5 章〉

- JICA 調査研究報告書、『途上国の主体性に基づく総合的課題対処能力の向上を目指して キャパシティ・ディベロップメント(CD)』2006 年
- JICA、『マラウイ全国スクールマッピング・マイクロプランニング最終報告書』2003 年
- 『マラウイ全国地方教育支援計画策定調査最終報告書』2006 年
 - 『ネパール国モニタリング評価システム強化プロジェクト 2007 年度事業完了報告書』2008 年
 - 『マレーシア国サバ州農村女性地位向上計画最終報告書』2004 年
- 日本工営・コーエイ総合研究所、『ブラントス河の開発』、山海堂、1997 年

〈第 6 章〉

- 野中郁次郎・竹内弘高、『知識創造企業』、東洋経済新報社、1996 年

《著者紹介》

長山勝英（第1章担当）

IDPS 正会員。(株)パシフィック・コンサルタンツ・インターナショナル取締役
総合開発事業部長などを歴任し、現在、(株)バリュープランニング・インター
ナショナル代表取締役、早稲田大学総合研究機構客員教授

長瀬要石（第2章担当）

IDPS 正会員。経済企画庁、国土庁で「三全総」レビューと「四全総」策定に従事。
富士通総合研究所副理事長、JBIC 副総裁、(株)コーエイ総合研究所取締役会
長などを歴任し、現在、(株)コーエイ総合研究所特別顧問

朝倉 勇（第3章担当）

IDPS 正会員。日本工営(株)計画部長、(株)コーエイ総合研究所を経て、現在、
(有)ピノコ代表取締役

小泉 肇（第3章、第4章、第6章担当）

IDPS 正会員。日本工営(株)理事、(株)コーエイ総合研究所代表取締役を歴任
し、現在、拓殖大学国際学部講師(非常勤)

石田洋子（第5章担当）

IDPS 正会員。(株)システム科学コンサルタント、コーエイ総合研究所を経て、
現在、(財)国際開発センター評価事業部長、東京大学工学部社会基盤学講師(非
常勤)

(執筆順)

<IDPS 双書>

<IDPS 開発戦略ペーパー>

- 01 『戦略的な国造りフレームワーク策定と支援策』

<IDPS Occasional Paper>

- 01 『心を耕す ―八田與一に学ぶ国際協力のあり方』(近刊)
- 02 『開発は事業と捉えよ ―久保田豊に学ぶ開発協力のあり方』



戦略的な国造りフレームワーク 策定と支援策

2008年11月17日 初版第一刷発行
2009年 1月19日 初版第二刷発行

編 者 開発政策研究機構
国造りフレームワーク策定研究会

発行所 D T P 出版
〒135-0042 東京都江東区木場2-18-14
電話03-5621-4531・FAX03-5621-4530

ISBN978-4-86211-139-5 C3031

© Printed in Japan