

標題 区画整理の国際展開に関する今後の展望 - JICA 技術協力を中心として -

氏名 (所属) ◎三浦 淳一、越智 武雄 (独立行政法人国際協力機構 JICA)

1. 1980年代 区画整理の国際化

近年の海外への土地区画整理紹介の歴史は、世界銀行が韓国で実施されている土地区画整理に強い関心を持ったことをきっかけとして、アメリカの Lincoln Institute of Land Policy、台湾の土地改革訓練所及び農業計画・開発委員会と共催で開催した1979年第一回土地区画整理国際セミナーに始まる¹⁾。この会議には日本、韓国、台湾、西ドイツ(当時)、オーストラリア、アメリカ、世銀などから47名が出席し、新市街地の開発手法として土地区画整理に関心を示しているアセアン諸国への技術的な情報の提供と、アフリカや中南米の国々においても同様の土地区画整理国際会議開催の可能性を探ること等が確認された²⁾。この会議に日本から出席した林清隆氏によれば、土地区画整理の英訳“Land Readjustment”はこのセミナーから使われ始めた用語であるという³⁾。続く第2回国際セミナーは1982年に名古屋市で戦災復興区画整理の終息記念事業の一環として実施され、我が国で区画整理が活発に実施されていることが紹介された⁴⁾。この国際セミナーは1989年までアセアン諸国等において、日本の建設省(当時)、JICAも参加・協力して開催が続けられ、東南アジア諸国に大きな影響を及ぼした。

これと並行して、JICAと建設省(当時)は日本の都市整備及び区画整理を開発途上国に広く普及することを目的に1983年から集団研修(都市整備コース)を開始した。この研修は今日まで続いており、1986年度から2014年度までに本研修コースへの参加は68か国、計363名に上る。

1980年代から90年代にかけての東南アジアでの区画整理導入検討の状況は下記のとおりである。

① インドネシア

インドネシアの区画整理事業(Urban Land Consolidation Project)は主に市街化の圧力が高い都市周縁部で実施された。最初の区画整理事業は1979年のRenon地区(バリ島南部のDenpasar市、面積77.3ha)である⁵⁾。インドネシアの区画整理は、多くの場合減歩は道路等の公共用地のために使用され、事業ファイナンスは国の予算によって賄われている。その結果、道路は舗装されず、排水施設等も用地だけを確保して事業を終了する場合が多い。

② タイ

タイは1980年代の国際的な区画整理への注目の

影響を受けて、1980年代中ごろから区画整理の実施について検討を開始した。タイについては、2.2において詳述する。

③ マレーシア

マレーシアにおいても、80年代末から90年代にかけて連邦都市地方計画局が中心となり、関係各局を巻き込んで区画整理導入検討が活発に行われた。しかし残念ながら、マレーシアにおいては現在まで実際の区画整理事業は行われていない。開発用地の取得が比較的容易であること、複雑な土地保有制度、90年代は政府機能移転先であるクアラルンプール市郊外の新都心プトラジャヤやICTハブ拠点を目指す新都市サイバージャヤ開発に軸足が移っており、苦勞の多い区画整理による市街地整備にあまり焦点が当たらなくなったことなどが主な要因である。

④ フィリピン

80年代前半、フィリピン・ケソン市では49haの土地を対象とし、Metro Manila Commissionが中心となって地権者を巻き込んだケーススタディが実施された(その後政情不安で中断)⁵⁾⁶⁾。しかし、現在においてフィリピンに区画整理は導入されていない。

その他、アメリカ合衆国においても、80年代にハワイ、フロリダ、カリフォルニア、ダラス等で区画整理の検討が行われるなど、1980年代は世界的に区画整理が注目され、具体的な検討が開始された時代であった。これら1980年代の区画整理の動きについて、故西山康雄氏は「恐らく後の人々は1980年代は、日本区画整理の国際化が始まった時期であったと名づけるであろう」と1988年に言っている⁷⁾。

2. これまでの我が国の区画整理海外技術協力

2-1 ふたつのアプローチ

我が国の区画整理の海外技術協力は80年代より、建設省(当時)とJICAが中心になって進められた。上記の区画整理国際セミナーや区画整理研修コースを基盤としながら、大きく以下の二つのアプローチがとられた。

① 個別専門家⇒技術協力プロジェクトアプローチ(タイ、インドネシア、マレーシア等)

個別専門家を各国へ派遣し、区画整理の導入可能性を検討した。具体的にはタイ(1987年から二つの機関に10名)、インドネシア(1989年から6名)、マレーシア(1987年から6名)である。個

別専門家の活動と並行して区画整理の適用可能性調査が上記3か国で実施された。フィリピンへは、土地区画整理に特化していたわけではないが、1988年から継続的に都市開発の個別専門家を派遣した。

これらの結果、区画整理の導入可能性の高いタイに対してさらに技術協力プロジェクトで支援し、区画整理制度の確立を図った。

② 研修先行型アプローチ：国別研修コースをベースに各国が独自に制度を確立（ネパール、コロンビア）

JICAが費用を含む研修運営を担当し、建設省（当時）、大学、地方自治体等が研修講師等を担当。さらにネパールには2001年から2003年の2年間、コロンビアへは2000年から2003年の3年間個別専門家を派遣し、フォローアップをしている。

③ その他の展開

1) JICAの都市マスタープラン策定協力の中で区画整理を紹介し、その適用を検討（モンゴル、アフガニスタン）

2) コロンビアから南米への波及（ブラジル）
以下、上記①、②について詳しく見ていきたい。

2.2 タイにおける展開

タイに対しては、四半世紀にわたり個別専門家の派遣から制度確立のための技術協力プロジェクトによる協力を行った。1980年代から現在までのタイにおける区画整理適用の歴史は大きく4期に分類することができる。

第1期（区画整理の紹介）1980年代から1992年

- ・区画整理国際セミナー、JICA研修等を通じて、タイが区画整理のコンセプトを学ぶ。
- ・都市計画・都市開発分野でタイで初めての長期専門家をバンコク都庁（BMA）及び内務省都市地方計画局（DTCP、当時）に派遣。
- ・1992年に区画整理の導入検討及び国家区画整理委員会設立を閣議決定

第2期（区画整理制度の確立）1992年から2004年

- ・JICA支援によるタイ土地区画整理事業適用調査
- ・大規模な技術協力プロジェクトへと展開。（都市開発技術向上計画プロジェクト）
- ・2004年タイ区画整理法制定

第3期（タイ型区画整理の推進）2004年から2013年

- ・事業実施のための区画整理法関連規則の整備

- ・土地区画整理基金の確立
- ・10パイロットプロジェクトの検討、開始
- ・2パイロットプロジェクトの概成

第4期（タイ型区画整理の発信と普及）2014年から

- ・技術マニュアルシリーズ等の策定
- ・JICA土地区画整理トレーニングコースの受け入れ
- ・1県1プロジェクトの展開

個別専門家の派遣に加えて実施された技術協力プロジェクトは下記の3プロジェクトである。これらの技術協力プロジェクトは2014年まで15年間にわたり実施された。

① 都市開発技術向上計画プロジェクト（1999年6月～2005年5月）：タイにおける土地区画整理制度確立（第2期）を支援

② 土地区画整理促進プロジェクト（2005年11月～2009年11月）：実際の区画整理事業の展開を支援（第3期前期）

③ 土地区画整理システム自立的発展・普及プロジェクト（2010年7月～2014年3月）：パイロットプロジェクトを完成させ、区画整理事業の経験をベースにタイ型区画整理の姿を具体的に提示し、それを国内外に発信（第3期後期から第4期初期）
最終的にタイの区画整理の経験は、区画整理制度紹介ブックレット、ビデオ、技術マニュアルシリーズ等にまとめられた。2014年7月には、JICA土地区画整理コースの一部としてバンコクでタイの区画整理を学ぶプログラムを提供するまでになった。

2.3 ネパールにおける展開

ネパールは、我が国の国別研修での学びをベースに制度を確立してきた。ネパールにおける区画整理導入の歴史はタイと同じように大きく4期に分類できる。

第1期（区画整理の試行／制度整備）1975年代中から1988年

もともと1970年代末にポカラにおける道路拡幅を行ったのがネパールの区画整理の始まりであると言われている。1988年に制定した都市開発法において、区画整理を含む3つのタイプの都市開発事業を公的主体である都市開発委員会が施行できると位置づけた⁸⁾。

第2期（制度の確立／カトマンズ盆地における区画整理事業の展開）1988年から2002年

1990年代はカトマンズ盆地の市街地外延部の農地を対象に区画整理事業を展開した。住宅都市

開発局（当時）に派遣された青年海外協力隊員が日本の区画整理を紹介したことがきっかけで、ネパールに日本の区画整理手法を学ぶ機運が生まれた。これは、1995年及び1996年に、日本の建設省（当時）とJICAが、帯広市、名古屋市などの協力を得ながら共同で実施したネパールのための区画整理研修に結び付く。この研修はそれぞれ約2か月実施され、計12名が参加した。この研修参加者が現地事務所長としてカトマンズ盆地周辺の区画整理事業を推進するとともに、日本の区画整理方式を取り入れた都市開発法の改正を主導したのである。

第3期（区画整理技術の確立と事業の全国展開）2002年から2010年代初期

2001年から2003年にかけてJICA個別専門家が住宅都市開発局（当時）に派遣された。地権者説明用のハンドブックや技術者向けマニュアルが策定され、これらは今日もバージョンアップされながら活用されている。区画整理事業は全国展開され、2010年時点でカトマンズ盆地以外では17都市で事業が実施されている。カトマンズ盆地では完了12地区、施行中6地区、計画中7地区である。

第4期（大規模インフラ整備と民間開発）2010年代初期から

今後は、都市周辺部農地の開発中心の区画整理から幹線道路及びその沿道整備、大規模ニュータウン開発、火災後の再開発、スラムエリアの改善等に対象を拡大するとともに⁹⁾、資金調達、技術の活用という点から民間部門による区画整理事業の実施が大きな課題となっている¹⁰⁾。

16年間にわたるJICA個別専門家の派遣、3つの技術協力プロジェクト等を投入したタイに比べ、ネパールへの我が国の協力は非常に限定的であることがわかる。その中でもネパールが区画整理制度を確立してきた大きな要因として2点があげられる。

- ①タイに比して法制度が複雑ではない。1988年の都市開発法に区画整理を位置づけてからは、独自の法律を策定しなくても区画整理事業が展開できた。
- ②カトマンズ盆地では宅地需要が高く、都市縁辺部の農地を対象とした区画整理事業は政府の資金投入をしなくても事業化しやすかった。そのため、初期段階の事業経験を比較的短期間で蓄積することができた。

2.4 コロンビアにおける展開

コロンビアはネパールと同じように研修先行型ア

プローチである。

- ①国別研修「土地区画整理事業コース」1998年から2002年まで5年間 参加者計39名
- ②JICA 個別専門家の派遣でのフォローアップ（2000年から2003年）
- ③地域別研修「都市計画・土地区画整理事業」2003年から2007年まで：コロンビアに加えアンデス4か国が参加。参加者計64名（内コロンビア29名）
- ④技術協力プロジェクト「都市計画・土地区画整理事業」2003年から2008年まで5年間：上記③の各国研修員に対しコロンビア人帰国研修員による事前研修を実施し、日本での地域別研修受講にスムーズに移行できるような環境を整えた上で来日させるというユニークな取り組みを行った。

コロンビアでは1997年、総合的な都市法制である法律第388号が制定され、各都市において都市計画のマスタープラン（POT：地域整備計画）作りが進んできた。上記10年の協力は、コロンビアにおけるこの新たな都市計画の取り組みに大きな貢献をした。主な成果は下記のとおりである¹¹⁾。

- 1) コロンビア中核都市のメデジン、カルタヘナ、チア市などで、帰国研修員が行政の中枢に入り地域別研修で習得した都市計画・土地区画整理の手法を応用した。2013年までに、土地区画整理事業（市街地再開発事業含む）は、メデジン市等で5地区実施され、土地区画整理類似のものは50くらい存在する。
- 2) 多数の帰国研修員が中央政府、地方政府の都市分野の中枢を占めるに至り、POT作成はほぼ100%に達し、住宅環境国土開発省がすすめる「Partial Plan」（部分計画。POTの下位計画で土地区画整理を含む。）の省令策定（マニュアルを兼ねる）においては、同省所属の帰国研修員が中心的役割を担った。

さらに、コロンビアの帰国研修員は都市計画分野でアンデス周辺諸国の中では先行しており、他の諸国を指導できる立場になっている。2013年2月より進めているブラジルクリチバ市において区画整理・都市再開発制度を確立するプロジェクト（クリチバ市における土地区画整理事業実施能力強化プロジェクト）においても、コロンビアから元帰国研修員をアドバイザーとして招き技術支援をしてもらっていると同時に、コロンビアでのクリチバ向け研修を実施している。

コロンビアにおける区画整理にはもうひとつ大き

な意義がある。それは区画整理の貧困地域改善、土地の保障手段への活用である。

日本では、土地区画整理を貧困問題の解決手段としてとらえることはまずない。しかし、貧困問題を避けては都市計画が存在しない南米では、都市貧困地域の改善手法の一つ（一部）として土地区画整理が活用されている。コロンビアにおける貧困地域（スラム）改善の成功事例としてメデジン市のスラム改善事業が有名であるが、この事業も JICA 研修生たちを中心にして進められ、その中心にあるファンボポ地区（1.75 ha、1,353 人、300 世帯）においては、土地の「時効取得行政認定制度」を創設して不法占有者に土地所有権を付与し、その上でメデジン市が土地を買い上げ、土地区画整理を実施した。日本型土地区画整理をコロンビア型にした好事例であるといえる¹²⁾。2000 年から 2003 年まで JICA 専門家としてコロンビアに派遣され、帰国後は研修コースに参加していた木下洋二氏は、区画整理は貧困問題の解決のためのひとつのツールに過ぎず、「政策の総動員」が必要であるが、公平・平等を基本原理とする日本型技術にはそれができる、と言う¹³⁾。

3. 次への展開に向けて

これまで 30 年間実施してきた区画整理に関する JICA 研修事業は本年度より、これまでの一般的な区画整理紹介型から、具体的な制度整備、課題解決型研修へとその方向性を変えた。それに伴い、参加国も実際に区画整理事業を実施している国または組織として区画整理導入を検討している国に絞った。また、約 2 か月の日本での研修の後バンコクを訪れ、タイの区画整理に学ぶプログラムを追加した。タイには、コロンビアが南米のリーダーになったように、今後区画整理に関してアジアのリーダーに育っていくことを期待している。今回コスタリカから都市計画を担当する住宅・人間居住省から 2 名が参加したが、帰国後、研修成果が大臣に報告され、都市計画法（1968 年法律 4240）の改正作業と併せて区画整理実施のためのガイドライン作りが着手された。

世界に向けた日本の区画整理に関する将来展望を考える時、日本が発信する内容はいわゆる区画整理技術に特化するのではなく、都市計画全体の文脈の中で考えていく必要がある。先のメデジン市貧困地域の再生事業の取り組みは、「都市計画事業と貧困対策、雇用対策、平和構築、コミュニティ復活、女性・児童と人権問題、文化活動等が結合した総合的取り組みであり、（中略）このような多面的なプロジェクトに日本が協力できる力量をもつ必要がある。」と木下氏は言う¹³⁾。

インフラ整備、貧困地域再生や土地権利の保障のみならず、都市のマネージメント、土地税制や開発権移転を含む開発利益による事業ファイナンス、ガバナンス、さらには気候変動対応を含む持続可能な都市など、途上国が抱える問題を総合的・戦略的に考え、その中で区画整理をどのように活用するかについて新たな区画整理のあり方を創造していくことが求められている。権利変換についても、コロンビアやモンゴルで行われているように、行政処分型ではなく、民民の契約、土地から床への変換など、多様な方式を柔軟に創造していくことが求められている。日本の区画整理も世界に学びながら変革する必要があると言えよう。

【文献】

- 1) 土地区画整理誌編集委員会編（1996）「土地区画整理の歩み」（公社）日本土地区画整理協会
- 2) 中野三男（1993）「土地区画整理による国際貢献」、pp.52-61、都市計画 Vol.42 No.1（公社）都市計画学会
- 3) Kiyotaka Hayashi（2000）“Land Readjustment in International Perspectives: Applicability and Constrains of Technology Transfer in Urban Structure” 17th Earoph World Congress, Asan City Korea
- 4) Ir. H. M. Nad Darga Talkurputra（1993）”Policy and Implementation of Land Consolidation in Indonesia” 7th International Seminar of Land Readjustment and Urban Development in Bali, Indonesia
- 5) 西山康雄（2002）「日本型都市計画とはなにか」学芸出版
- 6) Gerardo G. Magat（1993）”Land Readjustment: An Alternative Approach to Philippine Urban development/Expansion (A Strategy for Queson City Payatas 2000)” 7th International Seminar of Land Readjustment and Urban Development in Bali, Indonesia
- 7) 西山康雄（1988）「東南アジアにおける区画整理」新都市 Vol.42 No.501（公財）都市計画協会
- 8) 越智武雄（2001）「ネパールのまちづくり事情と国際協力」、区画整理 Vol. 44, No.2、（公社）日本土地区画整理協会
- 9) Mahendra Subba Subba（2010）”OVERVIEW OF LAND POOLING PROJECTS IN NEPAL” JICA Training Program on Urban Development 2010
- 10) G.P.Gorkhaly（2012）”Introduction to Land Readjustment (Land Pooling) in Nepal” JICA Training Program on Urban Development 2012
- 11) JICA（2008）「コロンビア共和国都市計画・土地区画整理事業プロジェクト終了時評価報告書」
- 12) 木下洋司（2008）「日本型都市計画の南米における可能性」都市計画 Vol.57, No.5（公社）都市計画学会
- 13) 木下洋司「「百年の孤独」からエスペランサ（希望）へ～或る対南米都市プロジェクトがのこしたもの」 JICA Web http://www.jica.go.jp/activities/schemes/tr_japan/more/pdf/kenshu02.pdf