

1. はじめに

2015 年 9 月に開催された国連総会において、2030 年までの開発アジェンダである「持続可能な開発目標（以下、SDGs）」の合意がなされた。SDGs は 2000 年に採択された「国連ミレニアム開発目標（以下、MDGs）」の後継にあたるものであり、今後 15 年間の道標となる国際的な取り組みである。その MDGs から SDGs への移行のなかで、新たに盛り込まれた要素の一つが、これからの都市のあり方を見つめる「ゴール 11」である。MDGs ではさほど重要視されていなかった「都市」が注目を集めている背景には、世界の居住パターンが農村から都市へと大きく転換しており、都市部の人口が増加する「都市化（アーバニゼーション）」が未曾有のレベルで進行している現象が指摘できる。つまり、都市への人口の流入と資源の集積が加速する現代においては、「都市をいかにマネージするか」という課題を上位目標に据えることが不可欠なのである。

本報告書では SDGs のゴール 11 に焦点をあて、その現代的な意味と実施にかかる課題を考察していく。文献調査に加えて、国連関連の会議¹⁾ で得られた知見を整理しながら、ゴール 11 の策定と実現にかかる論点を精査していく。

2. 都市に特化した開発ゴールの意義

近年、開発援助の協議のなかで、都市を強調する方向性が示されるようになってきている。その主たる要因として、SDGs の策定プロセスでも唱えられてきた点が都市化の進展である。2014 年のデータによれば、世界の都市化率は 1950 年に 30%であったが、2014 年には 54%にまで上昇しており、2050 年には 66%に達すると予測されている（UN DESA, 2014.）ここで注視すべきは、現代の都市化の急進が途上国によって引き起こされている事実である。1975 年から 2000 年までの都市人口の増加率を見ると、先進国は 0.9%と微増であるのに対し、途上国では 3.6%を記録しており、この傾向はさらに加速しながら強まっていくとされる（新田目、2010.）

そうした変化にともなって、途上国における貧困の問題

も、都市での度合いが高まりつつある。たとえば、都市部のスラム居住者の割合をみると、MDGs のターゲット 7.D で掲げられたこともあり、2000 年から 2010 年までに 39.3% から 32.7%へと低下しており、一定の成果をもたらしていると見受けられる。しかしながら、スラムに居住する総人口の実数を目を向けると、同時期の間に 7 億 6,700 万人から 8 億 2,800 万人に増加しており、都市化の勢いが MDGs の取り組みを凌駕している現状が浮き彫りとなる

（United Nations, 2011.）

都市化が開発に与えるもう 1 つのインパクトは、特定の都市への人口集中が加速している傾向である。とくに重要なポイントは、人口 1,000 万人以上の巨大都市（以下、メガシティ）と、それに続く 500 万人から 1,000 万人規模の都市が台頭している点である。1990 年のメガシティの数は 10 都市に過ぎなかったが、2014 年には 28 都市にまで

増加しており、SDGs の達成期限である 2030 年には 41 都市にまで拡大すると予想されている。500 万人から 1,000 万人規模の大都市も同様の傾向を辿っており、1990 年の 21 都市から 2014 年には 43 都市、そして 2030 年までに 63 都市にまで膨れ上がると見込まれている（UN DESA, 2014.）こうした動向がアジア・アフリカ地域で著しいことを踏まえると、都市を志向する居住パターンが途上国世界においても強化されていくと判断できる。

以上に述べた都市化の現象は、その速度が急激であるがゆえ、さまざまな歪みを生んでいる。代表的な問題を列挙すると、（1）住宅の供給不足から、スラムやホームレスが増加する、（2）インフラの整っていない過密状態の地域が拡がり、災害時の被害が甚大となる、（3）公共サービスを受容できず、職にもあぶれた貧困層が拡大する、（4）人口集中によって犯罪やテロの発生が高まり、治安の悪化や地域環境の荒廃が進む、（5）郊外への乱開発が進むことで、スプロール現象が促される、（6）自動車や工場の急増と規制の弱さから、大気汚染や交通渋滞が発生する、（7）廃棄物や下水の処理が十分でないことから、水や土壌の汚染が悪化するなどが挙げられる。

1) 具体的には、2015 年 9 月の国連総会時に開催された 2 つのサイドイベント（ニュースクールでおこなわれた「Safer Cities」と国連ハビタットが主催した「One Billion Slum Dwellers」）そして 2016 年 3 月に実施された国連ハビタットのテーマ会議「Financing Urban Development」での議論を取り上げる。

これらの点が示唆していることは、問題の本質が都市化そのものにあるのではなく、都市化に対応できていない都市のあり方にかかっている点であろう。つまり、都市の制度やキャパシティが現状に見合っていないことから様々な歪みが生まれてしまい、住民の生活を脅かす問題が山積してしまうのである。以上の解釈を踏まえたうえで、国連人間居住計画（以下、国連ハビタット）の事務局長である Joan Clos は、都市化はリスクではなく、チャンスであると強調している。この発言が意味することは、都市化は持続可能な都市の発展を促す原動力であり、都市の開発アジェンダを見直す契機になりうる点である。たとえば、スラム居住者の増加は課題として考えられる一方で、そうした地域を開発し、都市貧困層の住環境を改善することによって、潜在的な労働人口が開発されることや、新たなイノベーションを生み出す可能性を掘り起こすことができるのである。ここで発見される点とは、「いかに都市化を抑えるか」という従来の開発論から、「いかに都市化を活用するのか」という方向に発想が転回していることである。すなわち、農村や地方を進展させて都市化の進行を喰い止めたり、都市の成長に制限をかけるという考え方に変化が訪れているといえよう。

3. 都市を単位とする開発の課題

ゴール 11 の最大の特徴は、当然のことながら「都市」が単位として設定されている点である。MDGs や SDGs といった国際的なアジェンダは、国を単位として合意されるものであるが、ゴール 11 の舞台は都市や地域であり、地方自治体の実施主体となる場合が想定される。つまり、ある都市の開発が国家レベルでの事業として一般的に認識されるとしても、実質的な主導アクターは地方自治体であることを念頭におかなければならない。この点を反映させて考えると、地方自治体のキャパシティ・ビルディングがゴール

11 の上位課題であると仮定できよう。

その上位課題から詳細をひも解いていくと、とりわけ途上国の政府が直面する最大の障壁は財政の問題である。ゴール 11 は都市の構造を物理的な側面から大きく改良することで、都市環境の安全性や公平性、持続可能性などを担保していく狙いがある。ゴール 11 はさまざまな要素から構成される複合的なゴールであり、公共交通機関、公営住宅、電機・上下水道、衛生・医療施設といったサービスの提供に加えて、災害に強く、環境負荷の低い都市デザインの実現までを網羅している。それゆえに、これらをあまねく整えるには、既存のインフラの改善のみならず、新規のインフラ建設が必要となり、実現にかかる費用は途方もない金額となる。多くの途上国の自治体が財政難に苦しんでいることを鑑みると、ゴール 11 のビジョンを実現させるには、地方レベルにおける資金調達力の向上が急務となる。

その要点に留意したうえで、一連のイベントや会議で論

じられていた財政案は以下になる。第 1 の方策は租税改革である。世界的な地方分権の潮流を受けて、中央集権体制からの転換が図られており、地方政府の権限が強化される傾向にあるが、財政の面から見ると、地方の歳入の自治 (fiscal autonomy) は脆弱な状態にある。そうした財政難を克服するためには、独自の税収を確保する必要がある。具体的には、財産税 (property tax) 固定資産税 (real estate tax) 企業関連の税などの見直しと強化が挙げられている。財産税に関しては、富裕層への課税を上げることで、その増収分を公共開発に再分配する目的がある。固定資産税については、都市環境を改善することで資産価値を上昇させ、税額を増やしながら同時に開発も進めていくことを想定している。企業関連の税については、企業からの税収を確実にすることだけでなく、企業が地域や土地に投資することで固定資産税の上昇を促す狙いもある。近年、主にアフリカ地域において、外国企業による土地収奪 (land grab) が大きな社会問題になっているが、外国企業との借地契約などからも適切な税収を得られるように租税体制を固めていく必要がある。

次に挙げる第 2 の方策は、民間資本の活用である。民間資本をいかに引き込むかというテーマは、開発資金会議の主な論点であり、SDGs が掲げる「マルチステークホルダーのパートナーシップ」の要でもある。民間資本の導入に関して、一般的に知られているアプローチは、「官民パートナーシップ (public private partnership, 以下 PPP) と呼ばれるものである。端的にいえば、PPP とは公的機関が民間企業と手を結んで事業を実施することを指す。民間企業が関わる開発のあり方は、途上国政府が抱えるリソース (資金や資材、技術など) の問題をクリアにするものであり、

SDGs の鍵を握るものとして位置づけられている。

そして第 3 の方策は、地方自治体を対象にした国際的な援助や融資の拡充である。とくに、マルチラテラル機関から地方自治体に供与される支援スキームの充実が提起されている。これまでも地方レベルでの事業にマルチラテラルの援助が投入されてきたが、その援助の流れは中央政府を経て地方自治体に落とされることも珍しくない。それゆえに、地方で使われるとしても、国に対する債務や融資に含まれることがあり、結果として地方の裁量で支援を受領する可能性が低くなると案じられている。また、援助機関ごとに条件が異なることも散見され、融資の一貫性や整合性の欠如から重複や無駄が生じてしまうことも問題視されている。地方自治体が核となるゴール 11 の実現には、こうした従来の援助慣行を見直す必要がある。

以上の第 2 と第 3 の方策は、首座都市に次ぐ第 2・第 3 の都市をどう扱うかという問いにつながっている。上述したように局所集中型の都市化が加速するなか、首座都市は過密の一途を辿り、飽和状態にあるといえる。首座都市へ

の過度な集積を防ぎ、持続可能な都市のあり方を国や地域全体で作り上げるためには、第 2・第 3 の都市の開発が争点となる。しかしながら、首座都市が突出して台頭する構図は、グローバル化とともに強化されつつあり、首座都市以外の自治体が民間企業や援助機関からの投資・融資を引き入れることは厳しさを増している。このような状況を念頭に入ると、都市と財政の問題は、一様に同じ温度で論じるのではなく、第 2・第 3 の都市への対応を意識しながら検討しなければならない。

ここまでで財政にかかる 3 つの方策について整理したが、そうした具体的なアプローチを実現させるには、アカウントブルな統治体制を成立させること、すなわち「ガバナンス」を安定させることが大前提となる。そして、このガバナンスの構築こそが、SDGs 全体の基調となる目標なのである。前述の議論に合わせながら述べると、融資の対象になるには、その融資を適切かつ有効に使用・配分する「受け皿」としての体制が必須となる。

さらには、税制改革を機能させるうえでも、ガバナンスの意義を強調することができる。多くの途上国においては、住民や法人などの登録が未完全であり、インフォーマルな経路を駆使した税逃れなどが横行しているが、そういった行為に対する処罰が徹底されずにいる。外国企業による土地収奪に関しても、統治体制と税システムが確立していない、ガバナンスの弱い国々がターゲットになっていると報告されている (Oxfam, 2013.) つまり、課税と徴収を公正かつ効率的に実施・管理するには、それらを厳密にマネジメントするガバナンスが不可欠なのである。

そして、第 3 の民間資本の活用についても、同様のロジックが正当化される。現在、あらゆる開発の分野において、民間資本の導入が謳われているが、企業が関与するか否かは、その候補地域のガバナンスの成熟度にかかっている。とくに巨額の投資が求められるインフラ建設になると、相手先の政策や政情が安定しているかどうか、関係諸機関の間で調整がとれているかなどが大きな判断材料となる。現にタイでは、政策の変更や政治家の介入などが PPP 関係の事業実施を大きく妨げている (花岡, 2010.) 要するに、

PPP を結実させるには、ガバナンスの発展と定着が所与の条件であるといえる。しかし、実際には、PPP が必要なところはガバナンスに問題があり、PPP が成立しにくいというパラドクスを抱えている。そうした「ガバナンスありき」の思考パターンに則っていくと、ガバナンスの構築に対する国際的な援助を受給できない限り、具体的な開発事業に着手できないというジレンマに陥ってしまうのである。

以上に述べた財政とガバナンスに加えて、人的資源の問題もキャパシティ・ビルディングの課題として論じられている。なかでも繰り返し力説されている点は、都市計画にかかる専門家の不備、すなわちアーバン・プランナーの人材不足の問題である。これはとくに途上国において顕著な

問題である。ゴール 11 に関する会議にも、都市計画の専門家が列席しているが、その多くが欧米からの参加者である。たとえば、国連ハビタットが主催したスラム関係のイベントには、アフリカ諸国からのパネリストが広く登壇しているが、かれらの多くは政府機関の官僚であり、都市計画の実務者や研究者とは異なる。そのため、政策レベルのマクロな議論、あるいは国際機関などが提唱する現場でのミクロな方法論、そのいずれかといった両極端に議論が集中してしまう傾向が否めない。しかしながら、ゴール 11 を実現させるためには、マクロとミクロの両極の間を埋めていく都市計画のテクニクが重要である。たとえば、どのように土地市場に介入して公共用地を確保し、開発の恩恵を市民に還元していくのか、こうした実践的な方策を考究しなければならない。つまり、持続可能な都市を作りあげるには、政策が描くビジョンを市民の利益に連節させる、専門家としてのアーバン・プランナーの存在が不可欠なのである。

また、前述した財政の課題にも人材の問題は関係している。花井 (2010) が言及しているように、租税改革を実施するうえでも、新たな制度を適切かつ公正に運用できる人材が必要である。さらには、民間企業や国際機関との折衝や交渉をおこなうためにも、それに必要なスキルと知識、コネクションなどを有した人材が欠かせない。これらの点は、キャパシティ・ビルディングには体制や制度の構築だけでなく、それらを実質的に駆動させる人材が不可欠であることを改めて強調している。しかしながら、そうした基本となる人材の育成には相当の時間を費やさなければならず、15 年という SDGs の期間設定がいかにチャレンジングであるかを暗示している。

最後に、イベントや会議への参加から観察されたその他の課題についてまとめておく。第 1 に指摘できる点は、関心の低さである。MDGs のなかでも都市に的を絞った項目はほとんどなく、唯一、投影されたポイントもスラムに関するものであった。こうした点も影響してか、SDGs 採択の国連総会時に開催されたサイドイベントでもゴール 11 関連のものは数が少なかった。国連ハビタットが主催した「One Billion Slum Dwellers」が最大規模のイベントとして期待されていたが、蓋を開けてみれば参加者は合計しても 50 名にも満たず、関係者ばかりの会場は閑散としていた。この状況は、スラムや住環境開発といった 이슈の現在の立ち位置を象徴しているといえるが、それにしてもゴール 11 へのパブリック・アテンションは相対的にみて低いといわざるを得ない。

第 2 の所見は、ゴール 11 内での一体感の欠如である。上記に挙げた「One Billion Slum Dwellers」とニュースクールで開催された「Safer Cities」には両方とも国連ハビタットが関与しており、ゴール 11 を扱うイベントであったが、「One Billion Slum Dwellers」が途上国政府からの出席者が

メインであり、国レベルの政策と国連ハピタットが進める現場プログラムの話であったのに対し、「Safer Cities」には先進国からの都市計画の専門家や研究者が多く集っており、都市計画に関するテクニカルな質疑応答が繰り返されてきた。双方の議論ともゴール 11 の発展には欠かせない内容であったが、問題は両方のイベントに参加した人がほぼ皆無であった点である。こうしたイベントからも、前述した官僚とアーバン・プランナーの分断が目されており、両者をつなぐ議論の形成が課題として掲げられる。

最後の点は表象の問題である。足を運んだイベントや会議では、パネリストやプレゼンター、コメンテーターのほとんどが中年の男性で占められており、その多くが政府組織や国際機関の職員・研究員、学会の有識者などであった。女性は数名に過ぎず、青少年を含む若年層に至ってはゼロに近い。それに加えて、企業や市民を取り込む重要性を叫びながらも、民間セクターや非営利セクターからは登壇者だけでなく参加者でさえも少数であった。この状態が続けば、民間企業の関心を惹きつけられないばかりか、多くの都市住民の声が反映されない、偏った都市像が独り歩きしてしまうだろう。

グローバル化や都市化の波のなか、途上国の都市といえども今後さらなる住民の多様化が予想される。持続可能な都市とは、子どもや若者、ジェンダー、障がい者、移民・難民など、さまざまな人びとの利害を調整し、かれらを収容する場でなければならない。そのビジョンを実現するためにも、都市を構成する人びとを正確に表象するプロセス

を作りあげていくことが求められている。

4. おわりに

ゴール 11 の成立は確かに評価に値する前進ではあるが、本報告書で概観してきたように、その実現にはかすかすの課題と困難が指摘されている。列挙した課題のなかでも、とくに注目したいのが民間企業の関与である。ゴール 11 が描く都市構造の再編は、インフラの整備や土地利用の転換などから成り立つものであり、そこではデベロッパーやゼネコンといった民間企業の参入が重要となる。1980 年代以降、「小さな政府、大きな市場」に基づく新自由主義的な着想が浸透していくなか、国際開発の世界でも企業を呼び込む気運が高まりを見せており、PPP の発展もこうした背景に端を発している。しかしながら、営利目的の企業が公益に沿った活動をするとは限らない。その点を考慮に入れると、SDGs が掲げる「マルチステークホルダーのパートナーシップ」を現実のものにするのは、開発における市場原理の問題に挑まざるを得ない。

確かに、厳しい見方も多く出されてはいるが、SDGs はまだ立ち上がったばかりであり、具体的なインディケーターの確定もこれからである。とくにゴール 11 に関しては、今年の 10 月に、20 年ぶりに開催される Habitat III が控えている。Habitat III へのプロセスを通じて、ゴール内の整合性や、実施可能なアプローチに関する詳細が議論され、実現に向けた準備が積み重ねられていくと期待される。

【参考文献】

Oxfam (2013), "Poor Governance, Good Business," Oxfam Media Briefing, Available: <http://grow.oxfam.jp/wordpress/wp-content/uploads/poor-governance-good-business-oxfam-mb070213.pdf> (2016 年 2 月 20 日アクセス)。

United Nations (2011), The Millenium Development Goals Report 2011, United Nations, New York, USA.

United Nations Department of Economic Social Affairs (UN DESA) (2014), World Urbanization Prospects 2014, United Nations, New York, USA.

新田目夏実 (2010) アジア都市の現在 - グローバル化と都市経済、コミュニティ、文化の変容」、『日本都市社会学会年報 28p. 53-63。

花井清人 (2010) 第一章 開発途上国における課税とガバナンス - ベトナムの税制改革に残された課題 - 、『開発途上国における財政運営上のガバナンスの問題』(小山田和彦編) JETRO 調査研究報告書、p.1-25。

花岡伸也 (2010) アジア大都市における交通社会資本への BOT 手法適用事例の比較分析」、『土木学会論文集 F4 (建設マネジメント) 特集号』、第 66 号第 1 巻、p.285-295。

厚生労働科学研究費補助金

地球規模課題保健問題解決推進のための行政施策に関する研究事業
ポスト国連ミレニアム開発目標における保健関連及び
その他目標の採択過程、実施体制の目標間の関連性の研究

平成 27 年度 研究報告

書研究代表者 村上 仁

国立研究開発法人 国立国際医療研究センター 国際医療協力局

平成 28 (2016) 年 3 月

