

アフガニスタン国
都市開発に係る情報収集・確認調査

ファイナル・レポート

2023年3月

独立行政法人 国際協力機構 (JICA)

株式会社 ティー・アソシエイト

南ア
JR
23-017

アフガニスタン国
都市開発に係る情報収集・確認調査

ファイナル・レポート

2023年3月

独立行政法人 国際協力機構 (JICA)
株式会社 ティー・アソシエイト

アフガニスタン国
都市開発に係る情報収集・確認調査
ファイナル・レポート
目 次

はじめに

第 1 章	本調査の背景・目的	1
1-1	調査の背景及び目的	1
(1)	背景	1
(2)	調査目的	1
第 2 章	社会経済概況	3
2-1	位置及び地勢	3
2-2	人口、都市化率（都市人口比率）及び主要都市の人口	4
2-3	社会経済情勢	5
第 3 章	カブール市の現状と近年の都市計画・都市開発への取り組み	8
3-1	カブール市の土地利用	8
3-2	非計画市街地の問題とそれへの対応	9
3-3	土地区画整理・都市再開発制度の導入とサンプル・プロジェクトの実現	17
3-4	土地区画整理・都市再開発プロジェクトの確実で円滑な実施に向けてマニュアル・実施支援ツール・補足する条例手続きの整備努力	21
3-5	JICA 技プロ終了後に採択され、現在取り組んでいる土地区画整理・都市再開発プロジェクト	23
3-6	用途地域制度（ゾーニング）と建築コントロール制度導入に向けて	25
3-7	カブール市の現行マスタープラン KUDF（Kabul Urban Design Framework）	26
3-8	カブール市における商業集積の進化・拡大	30
3-9	カブール市における最近の住宅開発プロジェクト	40
(1)	集合住宅の都市開発プロジェクト	40
(2)	戸建て住宅地の開発分譲プロジェクト	45
第 4 章	近年の都市開発に関する法律制度の整備進展状況	47
4-1	都市開発の基本法（都市開発住宅法）の制定	47
4-2	計画経済的行政主導システムから市場メカニズムに基づく規制誘導型への転換	47
4-3	土地に関する法律制度の改善	48
(1)	土地に関するガバナンス全般の問題と土地登記	48
(2)	土地に関する登記	49
(3)	非計画市街地における公式化等を進める件に関する通達	50
(4)	用地取得法の改訂	51
(5)	サファイ税制の改善	52

4-4	住宅支援に関する政策・制度	54
(1)	当国の住宅分野の課題と住宅政策の目標	54
(2)	住宅分野における公共セクター事業の方向転換	56
(3)	住宅分野における法制度の充実とガバナンスの強化	56
(4)	住宅ファイナンスの確立に向けて、財務省と都市開発土地省の間で検討開始	57
(5)	住宅供給を加速化するための土地供給	57
(6)	民間セクターの活用と官民協力	57
4-5	地方自治に関する法律制度	57
(1)	地方自治法	58
(2)	準国家統治法	58
第5章 都市開発に関わる関係機関の概要		59
5-1	アフガニスタンの都市開発に関わる政府機関	59
5-2	都市開発土地省	60
(1)	都市開発土地省の組織設立発展経緯	60
(2)	都市開発土地省の現在の組織体制	60
5-3	カブール市役所	61
(1)	カブール市役所 (KM)	61
5-4	その他の関係機関	62
(1)	地方行政自治庁 (IDLG)	62
(2)	住宅建設公社 (HCC)	63
(3)	首都圏地域独立開発庁・・・前身組織は、デサブ新都市開発委員会事務局	64
5-5	都市開発審議会 (High Council for Urban Development: 略称 HCUD)	65
(1)	HCUD の構成メンバーと果たす役割	65
5-6	ドナーの動向	66
(1)	世界銀行 (World Bank)	66
(2)	アジア開発銀行 (Asian Development Bank: ADB)	67
(3)	UN-HABITAT	68
(4)	GIZ (German International Cooperation Agency: GIZ)	68
(5)	EU (European Union)	68
第6章 四大地方都市の現状		70
6-1	都市自治体の分類カテゴリー1, 2, 3	70
6-2	マスタープランに代って、戦略的開発フレームワーク SDF	71
(1)	アフガニスタンの都市マスタープラン策定、それに代わる SDF	71
6-3	ヘラート市の現状と特徴	73
(1)	歴史・地理	73
(2)	人口・面積	74

(3)	経済発展の現状と可能性	74
(4)	都市開発の状況と課題	74
(5)	都市マスタープランの策定、SDF の策定	76
(6)	都市インフラ整備プロジェクトの進展状況	77
(7)	特記事項（EU の支援により都市基礎情報のデータベースの構築）	77
(8)	ヘラート市役所の職員数	78
(9)	都市開発土地省の出先事務所	78
6-4	マザリシャリフ市の現状と特徴	78
(1)	歴史・地理	78
(2)	人口・面積	78
(3)	経済発展の現状と可能性	78
(4)	都市開発の状況と課題	79
(5)	都市マスタープランの策定、SDF の策定	80
(6)	都市インフラ整備プロジェクトの進展状況	82
(7)	マザリシャリフ市役所の職員数	82
(8)	都市開発土地省の出先事務所	82
6-5	カンダハール市の現状と特徴	82
(1)	歴史・地理	82
(2)	人口・面積	83
(3)	経済発展の現状と可能性	83
(4)	都市開発の状況と課題	83
(5)	都市マスタープランの策定、SDF の策定	85
(6)	都市インフラ整備プロジェクトの進展状況	86
(7)	カンダハール市役所の職員数	86
(8)	都市開発土地省の出先事務所	86
6-6	ジャララバード市の現状と特徴	87
(1)	歴史・地理	87
(2)	人口・面積	87
(3)	経済発展の現状と可能性	87
(4)	都市開発の状況と課題	87
(5)	都市マスタープランの策定、SDF の策定	89
(6)	都市インフラ整備プロジェクトの進展状況	90
(7)	ジャララバード市役所の職員数	91
(8)	都市開発土地省の出先事務所	91
6-7	4 大地方都市において SDF が策定されたプロセス・方法論	92
(1)	SDF が目指すところ	92
(2)	国の期待・要請	92

(3)	タイムスケジュール的な流れ.....	92
(4)	地元ニーズの汲み上げとその他関連政府機関との調整.....	92
(5)	各プロジェクトの抽出と選択、投資計画の立案の流れ.....	93
6-8	4 大地方都市で現在 MUDL が用いているディテール・プラン、アップグレーディング・プランの制度概要.....	93
(1)	ディテール・プラン.....	93
(2)	アップグレーディング・プラン.....	97
第7章	都市開発分野に関する問題分析及び今後の技術協力の在り方に向けた検討...	100
7-1	都市開発に関する問題分析.....	100
(1)	都市開発土地省の職員参加による問題分析ワークショップの実施.....	100
(2)	問題項目の抽出.....	100
(3)	中心課題基本領域の抽出（予備的分析）.....	102
7-2	今後の技術協力の在り方に向けた検討.....	106
(1)	今後のアフガニスタン都市開発分野への支援を考える上での視座.....	106
(2)	6つの主要課題への対応と今後の技術協力の方向性.....	106
(3)	これまでのわが国から当国への支援を踏まえての今後の推進方向.....	107
(4)	2021年度以降の技プロの基本的な方向性（案）：都市開発土地省の能力向上と制度改善と地方への普及推進.....	108
7-3	今後の中長期的な展開.....	110
(1)	念頭におくべき当国の都市開発分野における上位計画 Urban National Priority Program（UNPP）.....	110
(2)	これまでの支援の成果を踏まえつつ、変化の方向への洞察.....	111
(3)	地方都市の課題への対応と今後の技術協力の方向性.....	112

List of Tables

表 2-1	アフガニスタンの人口の推移	P4
表 2-2	国外避難からの帰還者数	P4
表 2-3	アフガニスタン主要都市の人口	P5
表 2-4	アフガニスタンの名目 GDP の推移	P6
表 2-5	アフガニスタンの名目 GDP の項目別構成比 (2018-2019)	P6
表 2-6	アフガニスタンの主な生活水準に関わる指標	P7
表 3-1	既成市街地 (良好市街地・問題市街地) と未計画市街地の関係	P12
表 3-2	土地区画整理・都市再開発事業を法制度的に支える国法・通達、自治体条例・手続き制度	P21
表 3-3	土地区画整理・都市再開発事業の計画策定・事業実施をサポートするための諸々マニュアル・条令手続き規則等	P22
表 3-4	土地区画整理・都市再開発事業の計画策定・事業実施を円滑に効率的に実施するための雛形サンプル (フォーマットの使える計画書、事業収支計算シート等)	P23
表 3-5	カブール市内での都市再開発プロジェクト	P38
表 3-6	カブール市内での集合住宅地開発プロジェクト	P41
表 3-7	カブール市内での戸建て住宅地開発プロジェクト	P45
表 6-1	地方自治法によるアフガニスタンの 201 都市自治体の分類	P71
表 6-2	アフガニスタンの主要都市でのマスタープラン策定・SDF 策定	P72
表 6-3	SDF 作成の時間的な流れと作業の流れ	P92
表 7-1	アフガニスタンの都市開発に係る問題点及び都市開発土地省の職員から提案された対処策と主要な問題領域との関連性	P104
表 7-2	都市開発土地省との JICA の 10 年間の技術協力 (案)	P113

List of Figures

図 2-1	アフガニスタンの位置及び地勢	P3
図 2-2	主要都市の人口の推移	P5
図 3-1	カブール市の現況土地利用の構成比	P8
図 3-2	カブール市の現況土地利用の分布状況	P9
図 3-3	非計画市街地の 5 タイプの分類	P10
図 3-4	カブール市の既成市街地を 2 分類した図（インフラ整備された良好な市街地、インフラ整備が不十分で今後改善が必要な市街地）	P12
図 3-5	既成市街地の中でインフラ整備が不十分で今後改善が必要な市街地の比率（既成市街地全体に対する比率）	P13
図 3-6	カブール市の市街地の中でインフラ整備が不十分な地区の面積について、区別で多い順から図に面積のウェイトで表現	P14
図 3-7	カブール市 13 区において、既成市街地のうちインフラ整備が不十分な地区（黄色）と十分な地区（橙色）	P15
図 3-8	カブール市 21 区において、既成市街地のうちインフラ整備が不十分な地区（黄色）と十分な地区（橙色）の比較	P16
図 3-9	第 5 区におけるアーバン・スプロールの普及・進展状況（2009 年と 2020 年の比較）	P16
図 3-10	第 16 区におけるアーバン・スプロールの普及・進展状況（2020 年）	P17
図 3-11	用地取得法第 46 条及びアフガニスタン法務省の官報	P18
図 3-12	D15-4 サンプル・プロジェクトの第 1 期の完成後の写真	P19
図 3-13	カブール市の 1 区に設置された土地区画整理・都市再開発の広告板	P20
図 3-14	カブール市で作成した広報ビデオ	P20
図 3-15	KUDF の将来土地利用ビジョン	P27
図 3-16	マスード・コリドールの現状の写真	P27
図 3-17	マスード・コリドールの将来開発イメージ	P28
図 3-18	ダルラマン・コリドールのある地点（Bagh-e-Kabul）の現状の写真	P29
図 3-19	ダルラマン・コリドールのある地点（Bagh-e-Kabul）の将来開発イメージ	P29
図 3-20	ダルラマン・コリドールのある地点（Bagh-e-Kabul）の将来開発イメージ	P30
図 3-21	カブール市の商業業務の集積拠点	P31
図 3-22	ジャディマイワンド（1 区）	P32
図 3-23	コティサンギ（3 区と 5 区にまたがるところ）	P33
図 3-24	レーセイマリヤム（11 区）	P34
図 3-25	シャーレナウ（10 区）	P35
図 3-26	マクロラヤンマーケット（9 区）	P36
図 3-27	カルテチャー（3 区）	P37

図 3-28	モヒーブタワーズ複合開発	P38
図 3-29	アヨウブタワー	P39
図 3-30	タクサールタワー	P39
図 3-31	アマディヤールレジデンツ	P40
図 3-32	カサバ集合住宅開発	P42
図 3-33	アーリア・シティ開発	P43
図 3-34	マクロラヤン5	P44
図 3-35	オミデ・サブズ開発	P46
図 4-1	インフォーマルの土地登記の手続き	P51
図 4-2	証人の署名と写真を示す慣習的な土地所有権の裏ページ	P53
図 4-3	サファイ手帳の配布	P54
図 5-1	アフガニスタンの都市開発・都市計画セクターで活躍する省庁・公社等	P59
図 5-2	都市開発土地省の組織体制	P61
図 5-3	カブール市役所の組織構成	P62
図 5-4	地方行政自治庁の組織構成	P63
図 5-5	住宅建設公社の組織構成	P64
図 5-6	首都圏地域独立開発庁 CRIDA の組織構成	P65
図 6-1	地方自治法により、カテゴリ-1, カテゴリ-2 に分類されている都市	P70
図 6-2	都市開発土地省 (MUDL) のプランニング担当部署の再編	P73
図 6-3	ヘラート市及び周辺での市街地の拡大・アーバン・スプロール状況	P75
図 6-4	ヘラート市の将来土地利用計画図 (案)、2019 年に作成	P76
図 6-5	SDF でのヘラート市の市街地拡大シナリオ、2020 年に作成	P77
図 6-6	マザリシャリフ市及び周辺での市街地の拡大・アーバン・スプロール状況	P80
図 6-7	マザリシャリフ市の将来土地利用計画図	P81
図 6-8	SDF でのマザリシャリフ市の市街地拡大シナリオ、2020 年に作成	P82
図 6-9	カンダハール市及び周辺での市街地の拡大・アーバン・スプロール状況	P84
図 6-10	カンダハール市の将来土地利用計画図 (案) (2019 年に作成)	P85
図 6-11	SDF でのカンダハール市の市街地拡大シナリオ、2020 年に作成	P86
図 6-12	ジャララバード市及び周辺での市街地の拡大・アーバン・スプロール状況	P89
図 6-13	ジャララバード市の将来土地利用計画図 (案) 2019 年	P89
図 6-14	SDF でのジャララバード市の市街地拡大シナリオ、2020 年に作成	P90
図 6-15	ジャララバード市において、現在計画構想策定中の国際イスラム大学 (International Islamic University) の大学キャンパス開発計画図	P91
図 6-16	SDF の各プロジェクトの抽出と投資計画立案の流れ	P93

図 6-17	ディテール・プラン作成の流れ	P95
図 6-18	ザール州のカーマン団地ディテール・プランの事例	P96
図 6-19	アップグレーディング・プラン作成の流れ	P98
図 6-20	マザリシャリフ市のババ・ヤデガー地区 (D4) アップグレーディング・プランの事例	P99
図 7-1	ポストイットを用いた問題分析	P102
図 7-2	問題分析結果に基づく類型化	P103

略語表

略語	英文表記
ANDS	Afghanistan National Development Strategy
ANPDF	Afghanistan National Peace and Development Framework
ARAZI	Afghanistan Land Authority
AUWSSC	Urban Water Supply and Sewerage Corporation
CRIDA	Central Regional Independent Development Authority
DCDA	Dehsabz Barekab Development Authority
FAO	Food and Agriculture Organization
GDP	Gross Domestic Product
HCC	Housing Construction Corporation
HDI	Human Development Index
HDR	Human Development Report
IDLG	Independent Directorate of Local Governance
IMF	International Monetary Fund
JICA	Japan International Cooperation Agency
KM	Kabul Municipality
KMADP	Kabul Metropolitan Area Development Plan
KSP	Kabul Solidarity Program
KUDF	Kabul Urban Design Framework
LR	Land Readjustment
LRUR	Land Readjustment Urban Redevelopment
M/M	Man-Month
MAIL	Ministry of Agriculture Irrigation and Land
MUDL	Ministry of Urban Development and Land
NPP	National Priority Program
NSIA	National Statistics Information Agency
PO	Plan of Operation
R/D	Record of Discussion
SDF	Strategic Development Plan
SW	South West
U-NPP	Urban National Priority Program
UN-Habitat	United Nations Human Settlement Program
UNDP	United Nation Development Program
UR	Urban Redevelopment
US\$	United States Dollar
USAID	United States Agency for International Development
WDI	World Development Indicators

はじめに

この情報収集・確認調査は、2020年の11月から開始され、本来、2021年の9月に終了する予定であった。アフガニスタン国の治安状況は、悪化の一途をたどっていたものの、調査を実施する前提としては、ガニ政権は、当面存続していくという状況認識であった。しかし、2021年9月の米軍完全撤退を目前に控えて、6月・7月頃からタリバーンは勢力を俄かに拡大し、地方都市を次から次に制圧していった。まさか2021年の8月中頃に首都カブールまで制圧されるという事態に至るとは、調査を始める時点の2020年の年末にも、タリバーンがカブールに侵攻する直前の2021年の8月初旬においても、予想はしていなかった。

一方、2021年の7月には、本調査のドラフト・ファイナル・レポートも取り纏めていて、当初設定していた調査項目・調査内容はほぼ終えていた時点で、ガニ政権の瓦解、代わってタリバーン「暫定政権」の樹立といった思わぬ事態を迎えてしまった。また、あまりに急激にこの事態の急展開が起こり、タリバーン「暫定政権」が国際的に認知されるのには、暫く時間がかかりそうである。このような状況を踏まえて、本調査を一からやり直すことは、妥当ではないと判断される。しかるに、本調査は、タリバーンが首都カブールを制圧するに至る2021年8月の直前までの状況把握に基づいて、調査内容は取り纏め、ファイナル・レポートを作成している。

第1章 本調査の背景・目的

1-1 調査の背景及び目的

(1) 背景

アフガニスタン・イスラム共和国（以下、「当国」という。）では、急激なペースで都市部への人口流入が進んでいる。首都カブール市は、2001年に約150万人であった人口が、2016年には約452万人（推計）まで増加している。非公式な推計ではすでに600万人に達しているとされている。また、2060年には、カブール市を含む都市部の人口は、当国人口の約50%に達すると予測されている（国連、2019年）。一方で、都市人口の急増に対し実効性のある都市計画が欠如しているため、非計画居住区の拡大、中心市街地の密集化、住宅不足といった問題が発生している。

当国政府は、当国における国家開発戦略であるAfghanistan National Peace and Development Framework (ANPDF) (2017-2021)において、都市開発分野を重要課題と設定し、各セクターの行動指針を示したNational Priority Program (NPP)にて都市開発プログラムを策定する等の努力を行っている。2021年がANPDFの最終年でもあることから、2021年以降の開発戦略についても検討が進められている。また、具体的には、当国政府は、都市開発関係法令を整備するとともに、2018年には、「カブール都市デザイン構想」(Kabul Urban Design Framework、以下、「KUDF」という。)を策定している。

都市計画の中でも、土地区画整理・都市再開発(Land Readjustment and Urban Redevelopment;以下、「LRUR」という。)は、カブール市役所(Kabul Municipality;以下、「KM」という)において先行する技術協力を通じて市の条例や通達といった制度が確立され、土地区画整理・都市再開発事業が開始されている。当国政府は、LRURが非計画市街地の公式化に対して有効な手法であるとの期待が強く、都市開発土地省(Ministry of Urban Development and Land;以下、「MUDL」という)は、かかる手法を全国に広めることを計画しているが、中央省庁や地方政府の行政能力・人材不足等から実施するに至っていない。また、非計画居住区の拡大防止に向け、急増する都市住民を計画的に居住させ、土地所有権管理制度を確立することは、急務である。さらに今後、当国への難民の帰還が進み、都市問題が深刻化する可能性がある。加えて、これまで当国政府のアクセスが困難であった地域でも、新たな都市開発や非計画居住地の拡大防止に向けた支援が必要になる可能性もあることから、MUDL他政府機関の能力向上は急務である。

かかる背景を踏まえ、当国政府はカブール市及び全国の主要都市を対象とした都市整備の制度・手法の確立に関する技術協力の要請を行っている。しかしながら、これまでの技術協力支援は、カブール首都圏を支援対象とし、カブール首都圏に関する情報の蓄積が豊富にある一方、地方主要都市については、都市計画上の課題、組織人材体制等の情報の入手が不十分である。将来的な技術協力案件検討ためにはこれらの課題・情報の入手及び分析が必要であり、当国側から要請のある支援準備事項についても精査が必要である。また、当国政府は、開発戦略の更新を進めているタイミングでもあることから、都市開発にかかる現在の優先課題の分析が必要である。

(2) 調査目的

本調査は、かかる状況を踏まえ、当国の開発戦略更新のタイミングに合わせ、中長期的な貴機構の協力プログラムを定めるために必要な情報を収集・確認し、これまでの協力成果の拡大を検討するために実施するものである。具体的には、土地区画整理・都市再開発の手法や法体系で、これまでの技術協力によって達成できたカブール市の経験を地方の他都市へ普及させることが可能かを検討する。また、カブール市が独自に取り組もうとしている大規模の拠点開発の進め方や課題についても情報収集・分析を行い、協力方向性、優先的に実施する候補事業の検討を行う。低所得者住宅については、カブール首都圏開発推進計画(Kabul Metropolitan

Area Development Plan;以下、「KMADP」という。)の中でデサブ新都市において検討されており、MUDL は、その役割上、住宅供給に関心が強いと言える。また、当国より要請のあった技術支援要請に対応して、当国における都市開発行政（用途地域制度、低所得者住宅、LRUR、拠点開発等）に係る現状と課題について情報収集・分析を行い、今後当国政府と貴機構が協力案件を検討する上で必要な情報である、当国政府が取り組むべき事項及び支援案に係る情報をまとめる。

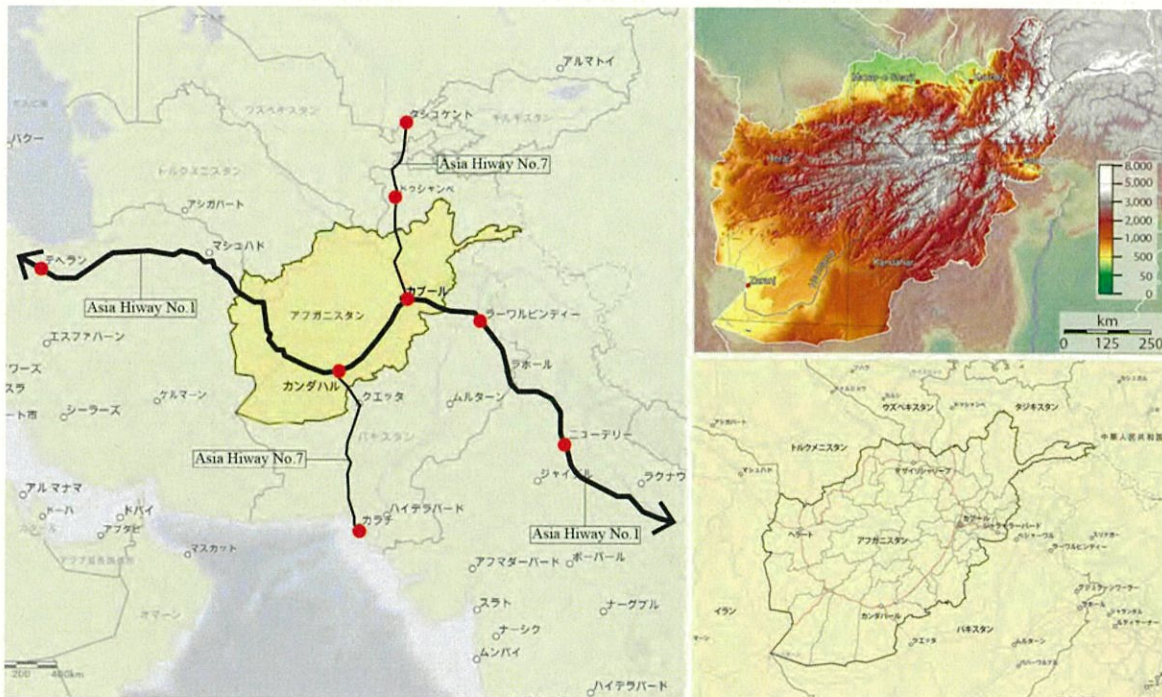
第2章 社会経済概況

2-1 位置及び地勢

当国（面積約 652,860 km²）は、中央アジアに位置する内陸国である。当国北側の中央アジア諸国からは南のインド洋へのルート、南側の南アジア諸国からは中央アジアへつながるルートに位置し、中央アジアと南アジアの重要な交易路として多くの民族が興亡してきた歴史を有する。北東部のパミール高原から延びるヒンドゥクシュ山脈が北東から南西に向けて走り、国土の3分の2は高地である。北部には高原や肥沃な平野が広がり、南西部には高原や砂漠が広がっている。

首都であるカブール市（面積約 1,030 km²）は、当国東部にあるヒンドゥクシュ山脈南麓のカブール盆地に位置し、標高は約 1,800m である。カブール盆地（約 500 km²）は周囲を高さ約 300-500m の岩山に囲まれ、南西から流れるカブール川による堆積物（粘土混じりの砂礫層）により形成されている。また、カブール市周辺は、3つのプレートが会合する活断層発達地帯であり、地震が発生しやすい地域でもある。

当国の周囲は、パキスタン、イラン、トルクメニスタン、タジキスタン、ウズベキスタン、中国に接している。そのため、当国内では、隣国からの経由地となるヘラート、マザリシャリフ、カンダハール、ジャララバードが重要な役割を担い、地方の拠点都市となっている。これら地方の拠点都市は、首都カブールを起点とする環状道路及び横断道路により結ばれ、骨格的な交通網が形成されている。



Source: Draft Kabul City Master Plan (JICA) and JICA Study Team

図2-1 アフガニスタンの位置及び地勢

2-2 人口、都市化率（都市人口比率）及び主要都市の人口

「World Development Indicators (World Bank)」によれば、当国の総人口は、2019年時点では約 38 百万人である。アフガニスタン紛争終結後、パキスタンやイランを主とする国外避難者が大量に帰還したこともあり、近年、急激な人口増加を続け、この四半世紀で倍増以上（2.2 倍）の増加を遂げてきた。当国の治安悪化により国外避難者の帰還は、最近鈍化傾向を見せているものの元々自然増が多い（合計特殊出生率は、4.47(2018年)）ため、このわずか10年間（2019年/2009年）だけでも人口は3割超の増加を遂げている。なお、近隣国インドの合計特殊出生率は2.2（2020年度）、バングラデシュ2.0（2020年度）、パキスタン3.4（2020年度）と比べても非常に高い合計特殊出生率であり、当国の人口増加のペースは非常に速い。人口増加の要因は社会増加と自然増加で構成されるが、当国の場合、年齢階層構造が非常に若いことから、当面自然増の勢いは衰えないと予想される。World Development Indicatorsによっても、2019年の当国の年齢別人口を参照すると、年少人口（0～14歳）が42.5%、生産年齢人口（15～64歳）が54.9%、老年人口（65歳～）が2.6%と、当国は、非常に若い年齢階層構造を示している。

加えて、都市部では、経済活動や都市サービス等を求めて、地方から都市への国内避難民（IDPs）の流入は継続しており、都市人口は、年率4%で増加を続けている。当国政府が2016年5月に発表したUrban National Priority Programme(U-NPP)2016-2025によれば、これから15年で当国の都市人口は、倍増すると言われている。（国家優先プログラムNPPは、省庁の垣根を越えて組織横断的に国家の政策課題に対応するための国家プログラムである。U-NPPは、その都市セクターにおける国家優先プログラムである。都市ガバナンスの強化、都市経済の発展、都市インフラ建設、住宅供給の推進、都市と農村の連携協力を目的とする。）これは、毎年、都市部での人口増加が30万人超の増加を遂げていくことを意味しており、都市部では、それに対応して旺盛な住宅需要が発生することが予想される。それに対応した、都市計画・住宅供給の対応ができなければ、結果として、非公式住宅地が急増していくことになると思われる。

表2-1 アフガニスタンの人口の推移

WDI	2005	2010	2015	2017	2018	2019
総人口 (成長率)	25.7百万人 (3.8%/年)	29.2百万人 (2.7%/年)	34.4百万人 (3.1%/年)	36.2百万人 (2.6%/年)	37.2百万人 (2.4%/年)	38.0百万人 (2.3%/年)
都市人口率 (成長率)	22.7% (3.5%/年)	23.7% (3.7%/年)	24.8% (4.0%/年)	25.2% (3.5%/年)	25.5% (3.4%/年)	25.8% (3.3%/年)

(出所) WDI=World Development Indicators (World Bank)

表2-2 国外避難からの帰還者数

	2005	2010	2015	2016	2017	2018
国外避難からの帰還者	514,100	113,000	68,600	94,600	58,800	15,700

(出所) Afghanistan Statistical Yearbook 2018-2019 (NSIA)

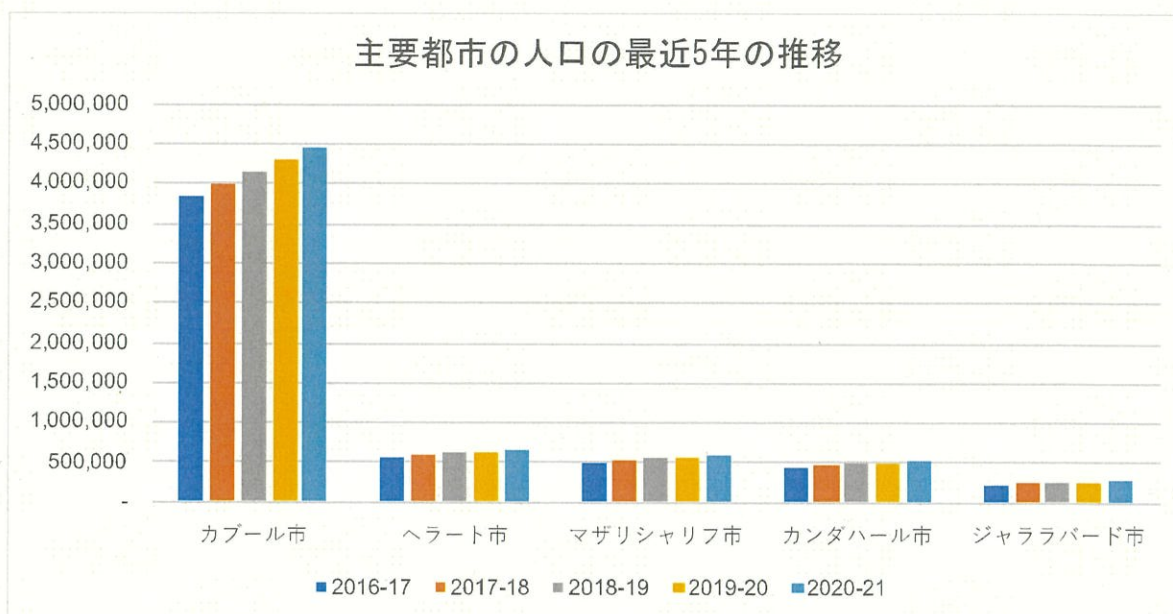
アフガニスタンの年（3月21日～翌年3月20日）で集計されている。

主要な拠点都市の人口については、アフガニスタン国家統計情報庁（NSIA）で、毎年、推計人口を発表している。そのNSIA推計によれば、近年のカブール市、その他4つの地方拠点都市の人口の推移は、次の表のとおりである。

表2-3 アフガニスタン主要都市の人口

	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
カブール市	3,839,580	3,984,343	4,141,165	4,297,482	4,459,463
ヘラート市	561,759	578,305	612,877	632,206	652,114
マザリシャリフ市	505,070	519,748	550,163	567,271	584,886
カンダハール市	448,262	461,864	490,820	506,794	523,259
ジャララバード市	237,792	244,972	260,212	268,637	277,321

(出所) アフガニスタン国家統計情報庁の推計値



(出所) アフガニスタン国家統計情報庁 NSIA のデータより JICA 調査チームで作成

図2-2 主要都市の人口の推移

カブール市の人口は、当国の総人口の約 1 割を占めるとともに、地方拠点都市（ヘラート、マザリシャリフ、カンダハール、ジャララバード）に比べれば、群を抜いて多い。4 つの地方都市は、どれも 100 万人未満であるが、カブール市の 2020-2021 年における人口は約 446 万人である。この 4 年間に、約 50 万人増えているという推計であり（384 万人→446 万人）、毎年約 3.8% の増加を遂げている。他の 4 つの地方拠点都市も、カブールとほぼ同じ増加率ペースで人口増加を遂げている。このトレンドで増えていけば、カブール市の人口は、3~4 年後に 500 万人を超えると予想される。ヘラート市も同じペースで人口増加を遂げると、12 年後に 100 万人を超える。マザリシャリフは 15 年後に、カンダハールは、17 年後に 100 万人を超えると予想される。

2-3 社会経済情勢

当国の名目 GDP は、アフガン紛争終了後、急速な成長を遂げた。2002 年に 43.7 億 US\$ だった名目 GDP は、3 年後の 2005 年には 4 割伸びて 61.7 億 US\$、さらにそれから 5 年後の 2010 年には 2.5 倍増の 153.3 億 US\$ に至った。その後も急テンポな成長を遂げて 2014 年には 206.4 億 US\$ に至った。しかしながら、2014 年をピークにその後現在に至るこの 5~6 年の間は停滞・漸減傾向をたどり、2020 年現在当国の GDP は 190.1 億 US\$ である。1 人当たり名目 GDP も同様な推移をたどっている。2002~2003 年頃から 2013 年頃までの 10 年間は、急速な伸びを見せたものの、ここ 5 年間は、ほぼ 500US\$ 前後のレベルで低迷している。購買力平価で同期間の推移を見ると、2005 年の 1,045US\$ から 10 年後の 2015 年にはほぼ倍増の 2,136US\$ に至っているが、最近 5 年はやはり低迷・漸減傾向を続けており、2020 年には 2,073 US\$ である。

主要な産業は（2014-2015年）、GDPの約5割に寄与する第三次産業（Service）であり、交通・貯蔵・コミュニケーションという物流・通信部門が第三次産業の約半分を占めている。続いて第一次産業（Agriculture）や第二次産業（Industry）が其々GDPの約2割に寄与している。農業では穀物が主であり、第二次産業では製造や建設が主である（NSIA, 2020による）。特に建設業に関しては、海外からの経済協力及び根強い住宅建設需要により経済成長を押し上げた。

表2-4 アフガニスタンの名目GDPの推移

	2005	2010	2014	2015	2019	2020
名目GDP (US\$) (前年比 年間成長率)	6.17 billion US\$ (19.8%/年)	15.33 billion US\$ (27.0%/年)	20,64 billion US\$ (2.3%/年)	20.22 billion US\$ (▼ 2.0%/年)	18.88 billion US\$ (2.6%/年)	19.01 billion US\$ (0.7%/年)
1人当たり名目GDP (US\$) (成長率(constant 2010 US\$))	248.05 US\$ (15.8%/年)	532.07 US\$ (23.5%/年)	629.92 US\$ (▼ 0.9%/年)	599.35 US\$ (▼ 4.9%/年)	507.29 US\$ (0.3%/年)	499.44 US\$ (▼ 1.5%/年)
1人当たり購買力平価GDP (US\$) (成長率(constant 2010 US\$))	1,044.59 US\$ (11.4%/年)	1,607.60 US\$ (6.7%/年)	2,119.91 US\$ (5.5%/年)	2,135.84 US\$ (0.8%/年)	2,200.54 US\$ (3.4%/年)	2,072.89 US\$ (▼ 5.8%/年)

Source: IMF統計、2005年、2010年、2014年、2015年、2019年、2020年

表2-5 アフガニスタンの名目GDPの項目別構成比（2018-2019）

GDPの内訳		構成比	成長率	計
Agriculture	Cereals	6.5%	▼10.3%/year	20.5% (▼10.3%/year) 302,450 million Afs
	Fruits	3.3%	▼15.9%/year	
	Livestock	2.7%	▼9.5%/year	
	Opium	2.4%	0.0%/year	
	Others	5.5%	▼28.9%/year	
Industry (including construction)	Mining and quarrying	1.1%	5.8%/year	23.5% (7.6%/year) 347,050 million Afs
	Manufacturing	10.6%	1.5%/year	
	Electricity, gas and water	0.1%	▼5.5%/year	
	Construction	11.7%	12.6%/year	
Services	Wholesale & retail trade, restaurants & hotels	8.1%	1.7%/year	51.5% (1.2%/year) 761,596 million Afs
	Transport, storage and communication	24.6%	▼0.2%/year	
	Finance, insurance, real estate and business	1.0%	▼1.8%/year	
	Ownership of dwellings	2.8%	8.0%/year	
	Community, social and personal service	0.7%	▼0.4%/year	
	Government services	12.9%	5.9%/year	
Other services	1.5%	▼19.0%/year		
Total				95.4% (▼0.3%/year) 1,168,060 million Afs
Taxes on imports				4.6% (▼0.2%/year) 67,612 million Afs
GDP at Market Price				100% (2.2%/year) 1,478,707 million Afs GDP per Capita 748 US\$

(出所) Afghanistan Statistical Yearbook 2014-2015 (Central Statistical Organization)

「HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2019 (United Nations Development Programme)」では、人間開発の3つの基本的側面（長く健康な人生、知識へのアクセス、生活水準）を総合した人間開発指数（HDI）が示されている。当国の人間開発指数は世界189国の中で169位であり、4分類中最も低いランクに属する。

生活水準に関わる主な指標を参照しても、保健・医療、教育、基礎的な都市基盤施設等の水準は徐々に改善が見られるが、世界水準と比較すると未だ低い状況であり、治安の確保に加えて、これら水準の底上げが必要である。また、教育や雇用に関しては男女間の格差が大きく、将来の持続的な発展のためには女性の地位向上・エンパワーメントも必要である。

カブール市の基礎的な都市サービスも、概して低い水準となっている。特に水の問題は深刻である。カブール市では、水資源・衛生施設へのアクセス率が向上しているものの、一方、未だに多くの世帯が井戸や地下水に大きく依存しており、それらの水質汚染が進んでいる。また、十分な水資源を確保するために時間や労働力を要することも問題である。さらに、基礎的な衛生面については、汚水処理の水準が低く、改善された衛生施設へアクセスできる人は少ない。さらには、暖房や料理に固体燃料が使用されていること、ゴミ処理が上手く行われていないこと等から、健康被害や環境汚染が危惧されるような状況もある。

表2-6 アフガニスタンの主な生活水準に関わる指標

指標	数値	資料
名目GDP(成長率)	19.01 百万US\$ (0.7%/年) [2020年]	IMF
1人当たり名目GDP(成長率)	499.44 US\$ (-1.5%/年) [2020年]	IMF
主要産業 (GDP寄与率)	サービス業 (51.3%)、農業 (24.3%)、鉱工業 (20.9%) [2014-2015年]	ASY
消費者物価指数(CPI)上昇率	2.3% [2018年-2019年]	IMF
人間開発指数	0.51 (169位/189国) [2019年]	UNDP
平均寿命	64.5 歳 [2018年]	WDI
合計特殊出生率	4.47 人 [2018年]	WDI
購買力平価換算1人当たりGNI	2,153 \$ (constant 2011 international \$)	WDI
貧困率	54.5% [2016年] (人数ベース、国別貧困ライン)	WDI
15歳以上識字率	43.0% [2019年]	WDI
雇用率	45.7% (男性75%, 女性16%) [2011年]	WDI
失業率	11.1% [2019年]	WDI
水資源・衛生施設へのアクセス率の向上	水資源 55.2% (都市部78.2%) 衛生施設 31.8% (都市部45.1%)	WDI

(出所) WDI=World Development Indicators (World Bank), HDR=HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2015 (UNDP)

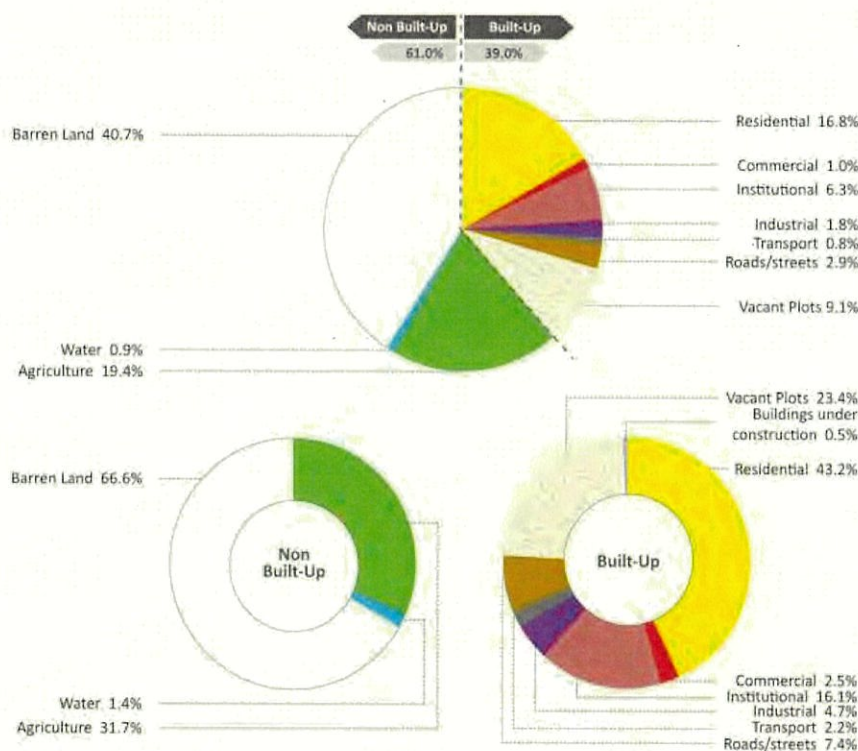
第3章 カブール市の現状と近年の都市計画・都市開発への取り組み

3-1 カブール市の土地利用

「STATE OF AFGHAN CITIES 2015 (UN-HABITAT)」によると、カブール市（面積約 103,049ha）において、建物や都市基盤施設が建設されている既成市街地(40,143ha)が市全体の約 4 割（40,143ha）を占めている。一方、まだ都市的な土地利用はされていない荒野・不毛地が既成市街地とほぼ同面積、約 4 割（40.7%）を占めている。次いで農地が約 2 割（約 19.4%）を占める。

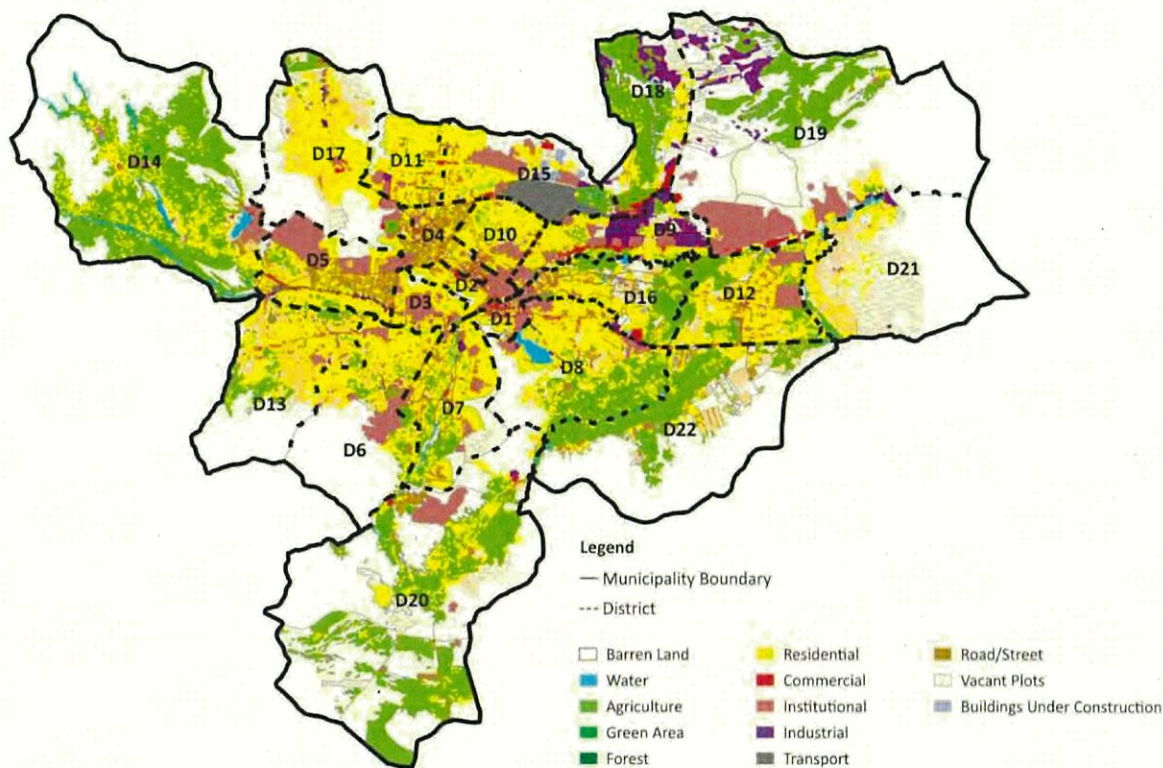
約 4 割を占める既成市街地部分（40.7%）に着目して、その中だけでの内訳をみていくと、住宅用地が半分弱の約 43.2%、役所・病院・教育施設等の公共セクターが利用している用地が 16.1%、工業地 4.7%、商業地 2.5%である。

既成市街地の中では、カブール市でも他の主要都市と同様に、大量の空閑地が存在することが特徴である。空閑地は、既成市街地の約 23%（約 9,391ha）を占め、市内の 17 区と 21 区にその約 4 割が分布している。空き宅地の規模は、住宅用地（ビルトアップエリアの約 43%）の約半分もあり、大まかに言えば、平均宅地規模を 300 m²/戸とした場合、15 万戸程度の用地に相当する規模である。



(出所) STATE OF AFGHAN CITIES 2015 (UNHABITAT)

図3-1 カブール市の現況土地利用の構成比



(出所) STATE OF AFGHAN CITIES 2015 (UNHABITAT)

図3-2 カブール市の現況土地利用の分布状況

3-2 非計画市街地の問題とそれへの対応

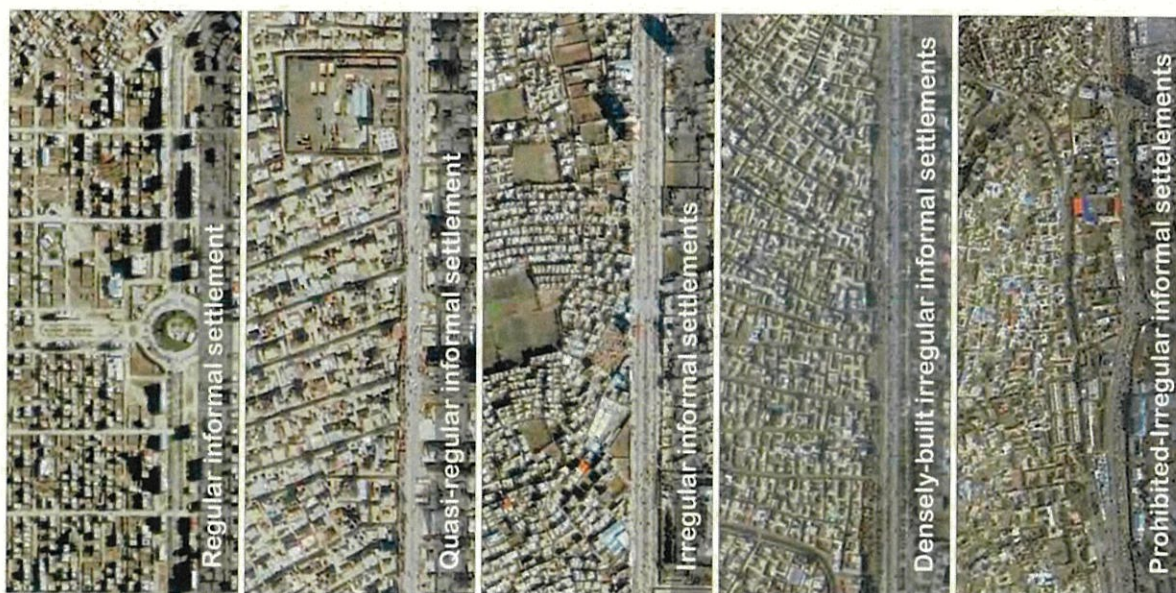
低開発国・途上国の都市計画では Informal Settlement (インフォーマル・セトルメント；非公式居住区) の問題が往々にして大きな問題であることが多い。当国もその例にもれない。当国の都市計画関係者に、「当国の都市計画で何が問題であるか。」と質問すると、大方の人々は、「インフォーマル」と答える。Informal Settlement という表現以外に、Unplanned Area という表現があり、ダリ語においても Unplanned Area と同じ意味の言葉で表現されている。本調査では、非計画市街地(Unplanned Area) という表現を使うこととする。非計画市街地の問題への対応は、複数の方面から努力する必要があると思われる。勿論、今既に形成されてしまった非計画市街地を LRUR あるいはアップグレイディングを用いて「公式化する」努力を行うことは、必須のことである。一方、予防措置的には、ひとつは、非計画市街地を生みがちな行政サイドの都市計画制度・手続きの問題への対応（行政で全て決めねばならぬディテール・プラン制度から民間活力を生かすシステム・体制への変更）、もう一つは、旺盛な住宅需要に住宅供給体制が追い付かない住宅需給ギャップの緩和に向けた住宅面での努力も欠かせないと思われる。

さて、当国の都市部の市街地は、大別すると、Unplanned Area(非計画市街地)と Planned Area (計画市街地) に分けられる。当国では、マスタープランを実現する手法として、建物の形態から建物の配置までも行政サイドで決めるディテール・プラン（地区詳細計画）が専ら使われてきた。このディテール・プラン（地区詳細計画）に則って建設された地区が計画市街地(Planned Area)である。ディテール・プランで計画されていないのに開発された地区、及びディテール・プランで計画されているものの、それらに則して建築されていない地区が非計画市街地となる。概して、計画市街地の土地の値段は、非計画市街地の土地の値段よりも相当高価である。場所に寄るため一概に言えないが、3~4倍、あるいは10倍近い場合もある。一方、非計画市街地であっても、インフラ整備がなされて、土地プロットの形態が整っているような地区もあるが（民間ディベロッパーが行政との合意なく計画建設した市街地等）非計画市街地で

あっても地価は高い場合もある。

このように非計画市街地といっても様相は異にする。「土地区画整理・都市再開発におけるカブール市役所機能向上プロジェクト」の技術協力プロジェクトでは、以下のような5つのタイプに分類整理している。

- ① Regular informal settlement (行政が策定するディテール・プランは無いものの、民間サイドで計画的に開発が行われた市街地)
- ② Quasi-regular informal settlement (このタイプは、計画市街地に隣接して形成される。計画的に開発されたわけではないものの、隣接する計画市街地の影響を受けて、隣接する市街地と類似した市街地形成が行われて、土地プロットも整形の矩形をしたプロットが多い。)
- ③ Irregular informal settlements (未開発の原野・荒地・農地にアーバン・スプロールの形成された住宅地。公共サイドの計画やコントロールの全くないまま住み着かれてしまった土地)
- ④ Densely-built irregular informal settlements (都市内の市街地内に残されていた空闲地や公共所有地で未活用だった土地に、公共サイドの計画やコントロールのないまま住宅が建てられ住み着かれてしまった土地。一般に建築密度高く、建て混んでいる状況で、土地プロットの形も不整形)
- ⑤ Prohibited-irregular informal settlements (自然災害の起こりやすい急傾斜地等の土地に形成されてしまった非計画市街地。これらの多くは、私有地ではなく、公共の所有地である場合が多い。公共が所有する土地に、帰還難民や低所得者が勝手に住宅建設して住み込んでしまう例が多い)



(出所) 「土地区画整理・都市再開発におけるカブール市役所機能向上プロジェクト」最終報告書の附属資料

図3-3 非計画市街地の5タイプの分類

カブール市役所として、また都市開発土地省として、土地区画整理や都市再開発の手法を駆使して、市街地の改善をおこなうべき対象は、上記の③～⑤である。①は、計画的に市街地が開発されているため市街地改善工事は必要なく、ただ、市役所に無認可のまま開発され、非計画市街地に取り扱われているだけである。②も程度の差はあるが、基本的には、改善を行う必

要はない。③～⑤がなぜ改善が必要であるかと言えば、以下のような問題があるためである。

(i) 概して、当該地区内の道路が狭小で、また、道路ネットワークが計画的に設計されていないため、道路のネットワーク形態が円滑な交通を確保するのに問題が多い。(ii) 汚水浄化槽が整備されておらず、汚水浄化しないで汚水を排水するシステム (Dray Latrine) なので、道に汚水が流れ出す。衛生的に環境的に望ましくない。(iii) カブール市が行うゴミ収集サービスの程度が、計画市街地に比べて低く、また地区内道路が狭すぎてゴミ収集トラックが入っていけない地区もある。(iv) ⑤のように、そもそも急傾斜地で、家屋を建ててはいけない土地に家屋が建設されているものもあり、自然災害等の被災リスクが大きい。(v) 非計画市街地に建てられている家屋は、自分でレンガを積んで建てられた家屋など、未熟な建設技術で建てられている家屋が多く、倒壊などのリスクも大きい。(vi) 無許可で建設されているので、サファイという固定資産税に近い税金の課税が行われず、自治体の財政の見地から問題。(vii) 土地所有関係が曖昧模糊としていたり、非合法で当該土地を所有・占有していたりで、当該地区を改善しようにも、土地所有関係が不明確なために、開発計画を立案するのも改善工事を行うのも困難を極めることが頻繁。

当国では、このような非計画市街地に属する住戸の方が、計画市街地に属する住戸よりも多いという現実がある。その根源的な理由として、人口増加の急増ペースに対して計画的に整備される住宅地の供給が間に合っていないことにある。これは、当国に限られたことではなく、多くの低開発国・発展途上国で起こっていることでもある。ただ、当国における一つの特徴は、都市計画制度の構造的問題が大きく影響していることにある。当国では、マスタープラン、ストラクチュアプラン（骨格計画）を踏まえつつ、ディテール・プラン（地区詳細計画）を行政側が策定し、建物の配置、形態まで計画決定しない限り、公式に認められた計画居住区にはならない。人口急増と旺盛な住宅需要がある当国において、建物配置・形態まで行政側で全て決めねばならないディテール・プランを、行政側が全ての都市計画区域に迅速に臨機応変に対応して策定できるほどの人員を育成し確保することはそもそも不可能であると推察される。また、土地の登記の複雑さや税金、国内避難民の手続き等も、非計画市街地の増加に拍車をかけている。

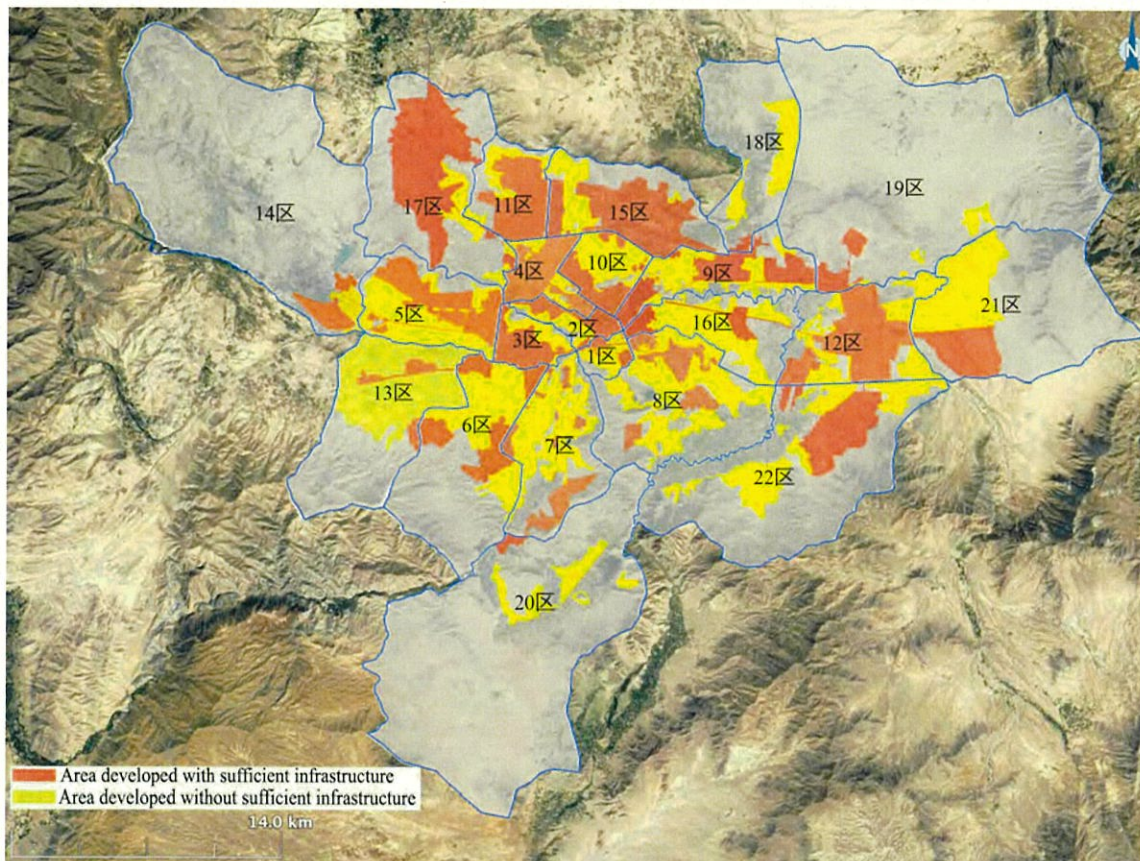
当国では、都市計画関係者の間で「カブール市は、7割が非計画市街地」、「ヘラート市は、8割が非計画市街地」といった説明をしばしば聞くが、その裏付けのデータについて、明確に示されることはほとんどない。また、実際に非計画市街地をプロットした地図を見る機会もほとんどない。そこで、本調査では、ArcGIS の航空写真図 (NASA から提供された航空写真情報データをもとに作成されていて、おそらく 2020 年に撮影のものでほぼ現状を示す) をもとに、カブール市内の非計画市街地に関する図面を作成した。

前頁に記述したように、非計画市街地の 5 つの区分タイプの中で、政府・自治体として問題視して対応策を検討すべきは、③～⑤のタイプの非計画市街地である。従って、カブール市内の土地を

第一段階：既成市街地と未開発地に分類

第二段階：既成市街地を、インフラ整備のされた良好市街地とインフラ整備がされていない問題市街地（上記の③～⑤）に分類

これによって作成した図が、次頁の図（図 3-4）である。



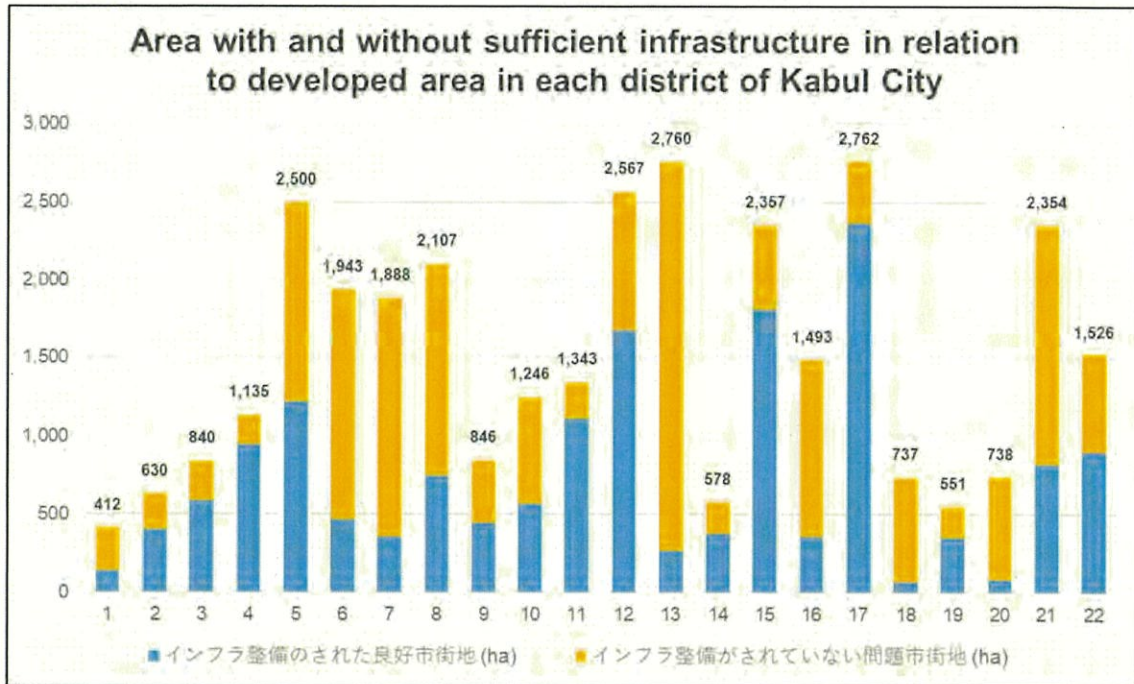
(出所) ArcGIS が公開提供している航空写真図から JICA 調査チームが作成

図3-4 カブール市の既成市街地を2分類した図（インフラ整備された良好な市街地、インフラ整備が不十分で今後改善が必要な市街地）

表3-1 既成市街地（良好市街地・問題市街地）と未計画市街地の関係

未計画市街地			
既成市街地	計画市街地		
	非計画市街地	① Regular informal settlement	インフラ整備のされた良好市街地
		② Quasi-regular informal settlement	
		③ Irregular informal settlements	インフラ整備がされていない問題市街地
		④ Densely-built irregular informal settlements	
⑤ Prohibited-irregular informal settlements			

(出所) JICA 調査チームが作成

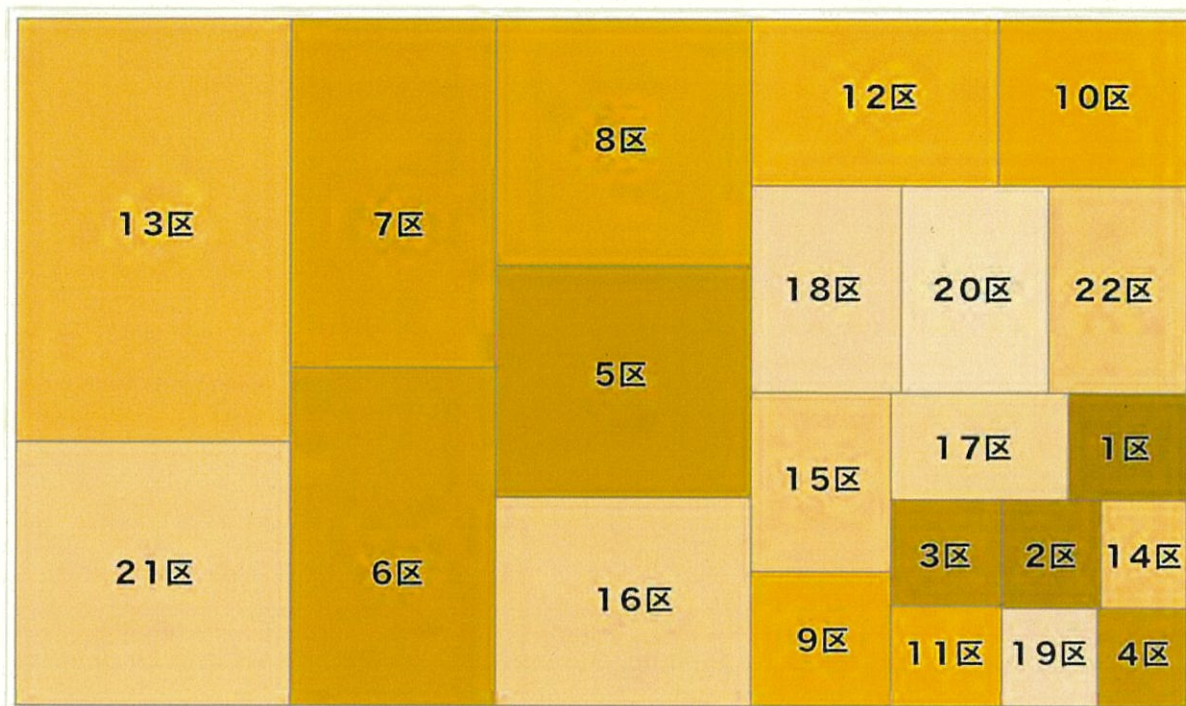


(出所) ArcGIS が公開提供している航空写真図から JICA 調査チームが作成

図3-5 既成市街地の中でインフラ整備が不十分で今後改善が必要な市街地の比率
(既成市街地全体に対する比率)

カブール市域の面積は、1,036 km²あるが、これは既成市街地 333 km² (32%) と未開発地 703 km² (68%) に分けられる。既成市街地の 332 km² (33,234ha) は、さらに、インフラ整備のされた良好市街地 160 km² (48%) (図 3-4 において橙色で表現されている土地) とインフラ整備がされていない問題市街地 172 km² (52%) (図 3-4 において黄色で表現されている土地) に分類できる。既に市街化している土地のおよそ半分が、今後、何らかの改善対応が必要な地区である。この 172 km²は、東京都区部(628 km²)の約 27%に相当し、東京都の世田谷区、大田区、渋谷区、目黒区の 4 区の面積の合計とほぼ同じぐらいの広さである。

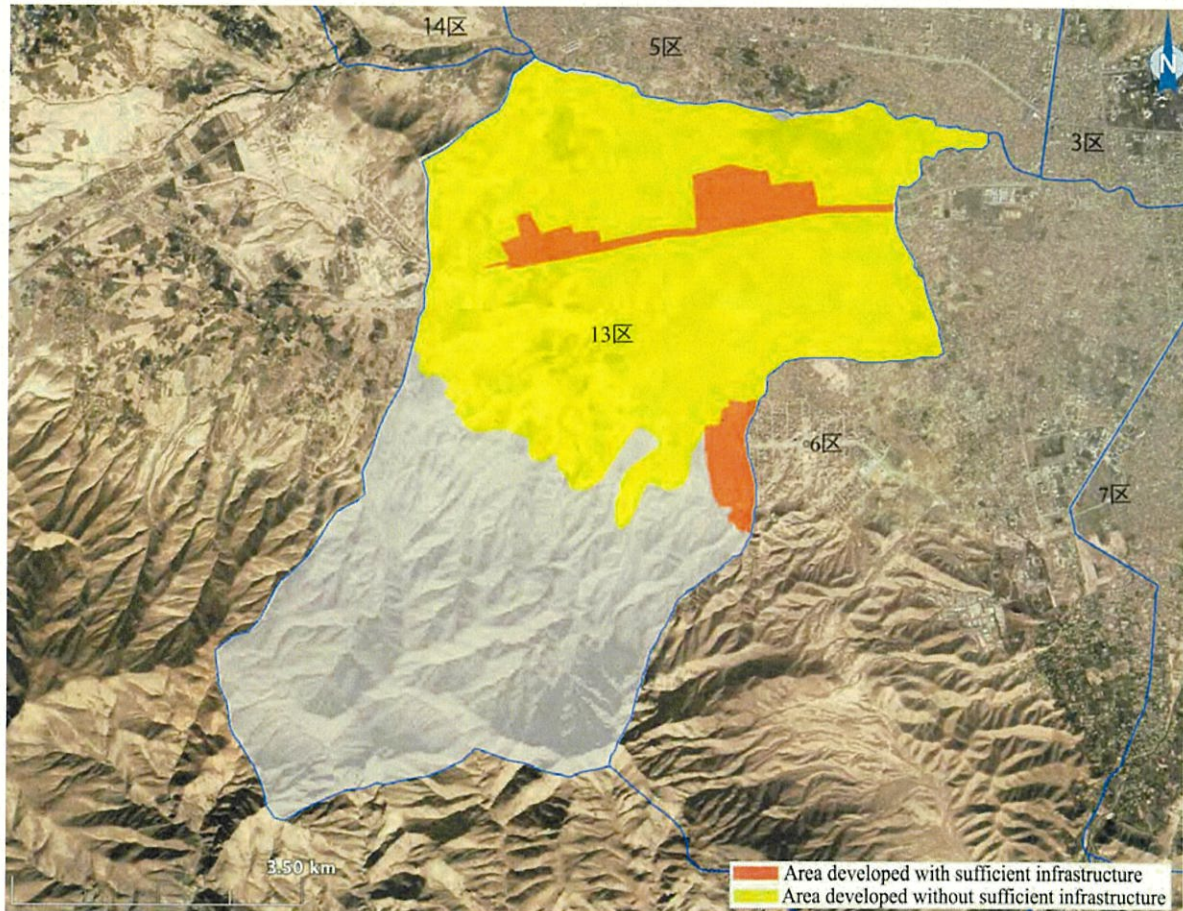
この 172 km²の改善対応が必要な非計画市街地の区別の分布をみると、その区の中での面積の多い順番から言えば、13 区が最大で(24.9 km²)、次いで 21 区(15.4 km²)、7 区(15.3 km²)、6 区(14.8 km²)、8 区(13.6 km²)、5 区(12.8 km²)である。この 6 つの区の合計で 96.8 km²あり、改善対応が必要な非計画市街地の 172 km²の半分 (56%) を超える。



(出所) ArcGIS が公開提供している航空写真図から JICA 調査チームが作成

図3-6 カブール市の市街地の中でインフラ整備が不十分な地区の面積について、区別で多い順から図に面積のウェイトで表現

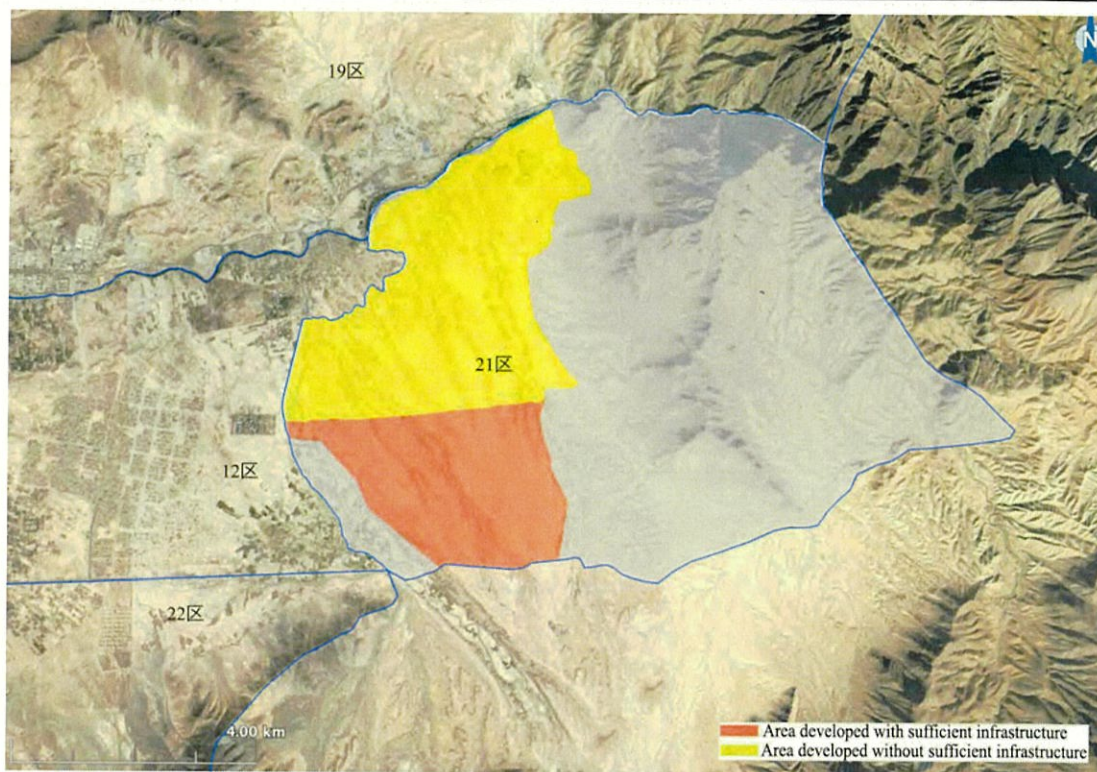
13区は、カブール市の西端に位置する土地である。13区は区域の全面積は、48.4 km²であり、そのうち既に市街地化している面積 27.6 km²である。そのほぼ全て改善対応が必要な市街地と言える。13区には、マスタープランで計画された道路が一本だけ通っている（バルチ道路 Barchi Road）が、この道路沿いに薄く整った市街地がある（その部分もカブール市役所の認可無しに市街化したので、カブール市役所から見ればインフォーマル）。その部分を除けば、全て、改善対応が必要である。この13区は、タリバーン政権からの解放後、2000年以降、海外からの帰還者が集中した区でもあり、急激に市街化が起こった地区である。また、政府サイドのインフラ整備対策もほとんど行われなかった地区でもある。最近、2015年以降は、この13区の都市環境改善、インフラ整備が必要であるとの認識が政府内に広まり、道路整備も始まった。



(出所) ArcGIS が公開提供している航空写真図から JICA 調査チームが作成

図3-7 カブール市13区において、既成市街地のうちインフラ整備が不十分な地区
(黄色)と十分な地区(橙色)

21区は、カブール市の東端に位置する区である。21区全域の面積は、65.7 km²である。このうち、市街化している面積は、23.5 km²あるが、このうち65%に相当する土地が、今後、改善対応が必要な市街地である(15.4 km²)。21区は、2000年の頃は、カブール市域の外側に位置する郊外部であった。2000年以降、カブール市内に居が構えられない人々が近郊部に住み始めて、急激に市街化が進んだ。2003～2005年頃、カブール市の市域が拡大し、市域内に編入されたが、時遅しで、圧倒的なスピードでアーバン・スプロールが進行した。則ち、カブール市としては、以前は、自分の管轄外であり、管轄外の時代に、急速に市街化が始まったと言える。



(出所) ArcGIS が公開提供している航空写真図から JICA 調査チームが作成

図3-8 カブール市21区において、既成市街地のうちインフラ整備が不十分な地区（黄色）と十分な地区（橙色）の比較

6区、7区、8区は、カブール市の南側に位置する区であり、5区は、北西部に位置する区である。これらの区は、2000年の頃は、空閑地が多く、まだまだ未開発な土地が多かった土地であったが、計画的な住宅地開発・集合住宅開発も進んだが、無秩序な市街化も急速に進行した。



(出所) ArcGIS が公開提供している航空写真図から JICA 調査チームが作成

図3-9 第5区におけるアーバン・スプロールの普及・進展状況（2009年と2020年の比較）

16区は、市域内の東側に位置する区である。まだ農地も一部に残っている。この16区の東側にカブール市が開発した分譲地（アフマド・シャー・ババ・ミーナ Ahmad Shah Baba Mina）があり、都市部からこの分譲地につながるマスタープラン道路（アフマド・シャー・ババ道路）が建設整備されたが、この道路沿いに、アーバン・スプロールが進行してインフォーマルエリア（非計画市街地）が拡大した。



（出所）ArcGIS が公開提供している航空写真図から JICA 調査チームが作成

図3-10 第16区におけるアーバン・スプロールの普及・進展状況（2020年）

この非計画市街地問題の改善のための対応方策として、当国において期待されている手段が次節で述べる「土地区画整理・都市再開発」、そして「都市改善事業（アップグレイディング；Upgrading）」である。前者は、当該地の土地区画の変更や建築物の建て替え等の大幅な変更、権利変換を伴いながら、都市環境改善を行う。後者は、そのような土地権利変換の大幅な変更や建築物の建て替えまでの改変は行わず、道路に面した住戸・商店に対して、前面道路の拡幅に向けた土地の提供をしてもらい、当該街区内の道路拡幅、排水溝の整備等を行うものである。前者は、JICA 技術支援「土地区画整理・都市再開発におけるカブール市役所機能向上プロジェクト」で制度作りから、試験的なプロジェクトの実施の指導を行っている。後者は、世界銀行（世銀）等の支援により幅広く事業実施が行われ、また、JICA の技術支援でも、カブール首都圏マスタープランの実現支援の流れで、KSP (Kabul Solidarity Program) によって、アップグレイディングの支援を行っている。

3-3 土地区画整理・都市再開発制度の導入とサンプル・プロジェクトの実現


当国では、上記の非計画市街地の問題の解決に向けた有効な手段として、土地区画整理・都市再開発の制度・手法が注目され、当国政府の強い要請の下に、わが国の技術支援として「土地区画整理・都市再開発におけるカブール市役所機能向上プロジェクト」（2016年～2020年）が実施された。土地区画整理・都市再開発に関する制度の確立を行うとともに、実際にカブール市役所が土地区画整理・都市再開発事業を実施できるように、キャパシティビルディングを実施した。具体的には、土地区画整理や都市再開発の計画づくりから事業化までプロセスを実務体験を目的とし、カブール市内の用地を複数選定してサンプル・プロジェクトを計画し、実施

した。

第一に2017年3月の用地取得法の改訂のタイミングを捉えて、用地取得法の中に土地区画整理・都市再開発の概念が記述されることになる(用地取得法第46条)とともに、2017年9月にカブール市の条例として、土地区画整理・都市再開発の計画立案から実施の流れが規定されることとなった。また、この条例と国法の関連性を明確化し、国として、土地区画整理・都市再開発の事業の法的な裏付けをさらに強めるために、内閣で承認される通達(2020年の官報1379)により詳細が記載されることとなった。これにより土地区画整理・都市再開発を三層で支える法律的な枠組みが確立された。

ただ、当国では、地価に関する統計データが未整備であることに加え、地価、建物の価値を公正に評価する方法論・手段が確立されていないという課題もある。また、日本のように不動産を評価する専門職種(不動産鑑定士)の制度が確立されていない問題がある。そのため、不動産の価値評価を前提にしない面積方式の土地区画整理、Flat for Land (FFL)都市再開発として現在の制度は構築されている。現在は、日本では、面積方式は使われていないが、昔は日本でも使用されていた。今後、当国で不動産の公正な評価ができるようになれば、土地や建物価値を公正に評価して土地区画整理や都市再開発を行う制度の高度化改善が行われるであろう。

なお、これに関連して付言すれば、当国では、建築士、土地区画整理士、不動産鑑定士等の専門職種の資格認定制度がまだ未整備である。そのような専門職種としての知識や能力を国が適正に査定する国家試験はなく、国がその合格者を認証するシステムがない。そのため、大学の建築学科を卒業すれば、誰でもすぐに建築設計ができる。土地区画整理事業や都市再開発事業の計画策定も誰でもができる。現在、都市開発土地省では、この問題を注視し、そのような都市開発に関連する専門職種の国家認定制度を設立する必要性を認識し、それに向けた動きが始まろうとしている。

 <p>ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN MINISTRY OF JUSTICE</p> <p>OFFICIAL GAZETTE</p> <p>Amendment to Some Articles of the Law on Law on Land Acquisition (Expropriation)</p> <p>Date: 31st October, 2018 ISSUE NO: (1321)</p>	<p>۱۱- مادهٔ چهل و ششم:</p> <p>(۱) شاروالی می‌تواند، به منظور پلانی ساختن ساحات غیر پلانی و انکشاف ساحات پلانی از شیوه‌های تنظیم مجدد زمین شهری و انکشاف مجدد آن، مطابق مقررهٔ مربوط استفاده نماید.</p> <p>11. Article 46: Land Readjustment (1) Municipalities shall be able to, for the purpose of planning (developing) unplanned areas and development of planned areas, use land readjustment and urban redevelopment methods in accordance with the provisions of separate regulation.</p>
--	--

Title page of official gazette, amendment of land acquisition law

Amended article 46, original Dari and translation to English

(出所) 法務省

図3-11 用地取得法第46条及びアフガニスタン法務省の官報

土地区画整理・都市再開発の本論に戻ると、この法律・制度の確立の努力と併行して、パイロット的に事業を行うサンプル・プロジェクトの敷地選定から開発計画・事業計画の策定、地権者・住民との合意形成等の業務について JICA 技プロを通じて、カブール市職員はオンザジョブで経験することができた。その結果、市内の15区のある地区(D15-4)については、工事の実施も行われ、2020年の末に第1期の建築物が完成した。



(出所) カブール市役所の土地区画整理・都市再開発部の職員撮影

図3-12 D15-4サンプル・プロジェクトの第1期の完成後の写真

ただし、前述のとおり、土地区画整理も都市再開発も、不動産権利変換プロセスを成功させ、住民の仮移転もしくは本移転等の実施プロセスを体験し、また工事に投資した資金を保留地・保留床の売却処分で資金回収を行わないと一つの事業が全て完遂したとはいえない。その意味では、建物工事は完了したものの、大事な権利変換のプロセスや資金回収等のプロセスを実地体験するところまでには至らなかった。今後は出来上がった法制度・手続きを用いて事業の全てのプロセスを実施体験する機会を増やして、実際に事業を実施できるキャパシティを体得することが肝要である。

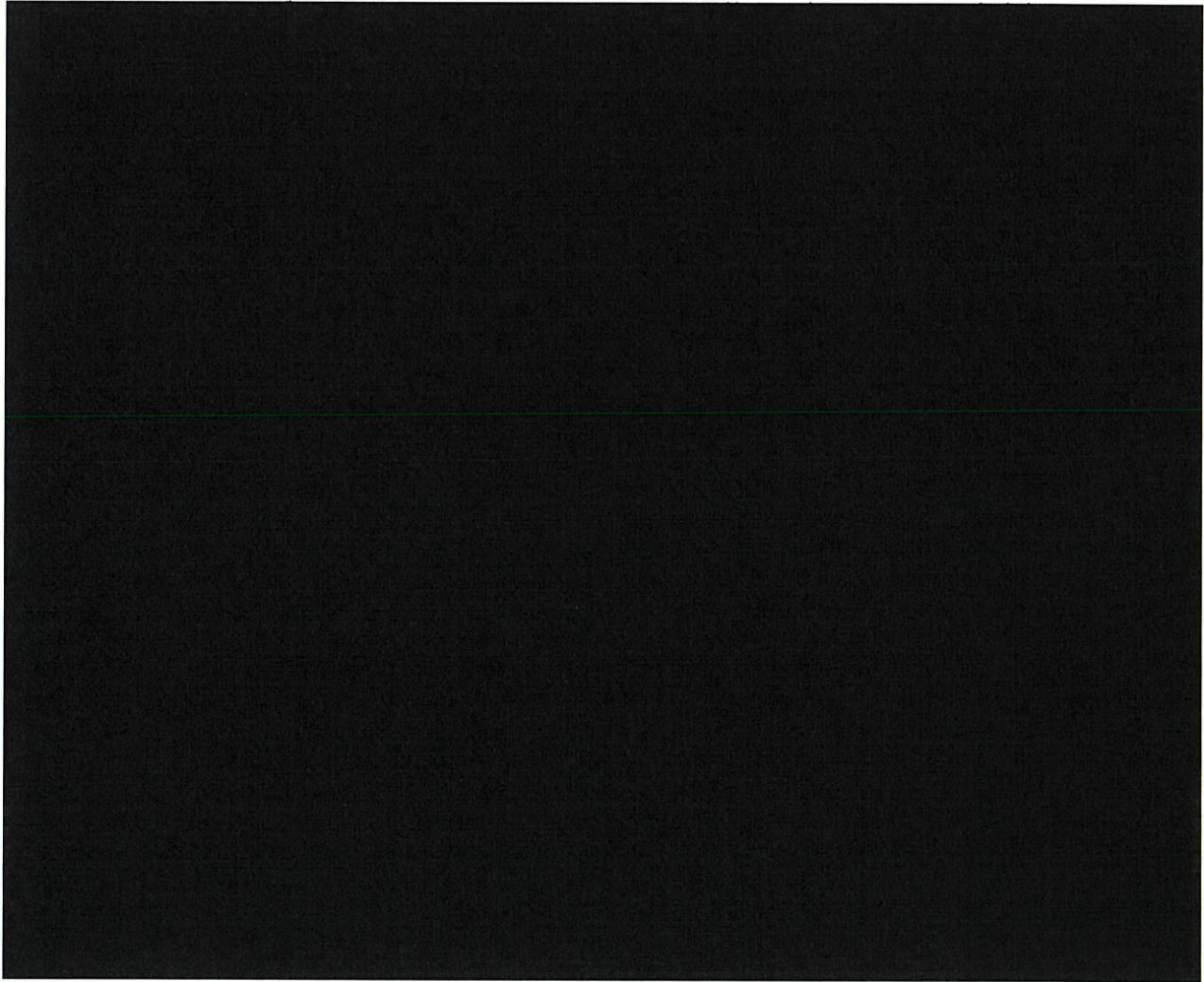
土地区画整理・都市再開発は、わが国だけでなく、世界の多くの国々で活用されている制度・手法なので、今後当国でも首都のカブール市だけでなく、全国津々浦々に浸透し活用されることが期待されている。そのためには、国の立場で都市計画・都市開発・住宅の問題を所管する都市開発土地省も土地区画整理・都市再開発の手法をマスターし、各地方都市へと普及させていく流れへとつなげていく努力が必要である。

なお、「土地区画整理・都市再開発におけるカブール市役所機能向上プロジェクト」では、カブール市の市民社会や大学の教授・学生に土地区画整理・都市再開発に関する認識が普及していくように、以下のような広報手段を使って、広報普及の努力を行った。

- 市内に広告版を設置
- 広報ビデオの作成・放映
- 広報パンフレットの作成・配布
- カブール大学、ポリテクニック大学でシンポジウム開催
- ソーシャルメディアを活用
- 当国都市会議でのPR活動



(出所) カブール市役所の土地区画整理・都市再開発部の職員撮影



3-4 土地区画整理・都市再開発プロジェクトの確実で円滑な実施に向けてマニュアル・実施支援ツール・補足する条例手続きの整備努力

JICA 支援の技プロ終了後、2020 年 8 月以降、カブール市役所は、関係機関とコーディネーションの上、JICA 支援によって成立した三層構造（国法—通達—自治体レベルの条例・手続き）の法制度について、プロジェクト終了時まで一旦三層レベルともに制定を行った。しかしながら、一部、改正が必要になった部分がでてきて、その調整に向けて 2021 年 8 月以降動き出した。というのは、土地区画整理・都市再開発について、2017 年に国法レベルの制定、2018 年に自治体レベルの条例・手続き・規則の確立を行い、この両者をより緻密に関係づけるための通達が 2020 年の 2 月に制定されたが、2017 年に制定したカブール市の条例・手続き・規則は、2020 年に作成され発出された通達の内容に呼応していない面があり、加筆修正する必要が生じた。カブール市は、2020 年の 8 月からその作業を開始し、2021 年の 2 月に改訂版の条例・手続き・規則が成立することとなった。

表 3-2 土地区画整理・都市再開発事業を法制度的に支える国法・通達、自治体条例・手続き制度

	法律・条令等のレベル	法律・条令等の名称	制定状況	カブール市役所での認可の状況
土地区画整理・都市再開発	国のレベル (国法)	用地取得法(の2017年改定時に、第46条として追加された)	2017年の2月にアフガニスタンの議会(下院)で承認し制定(条文の追加改訂)	国法。(自治体が認可する事項ではない。)
	国法と自治体の条例・手続きの関連性を明示する通達	土地区画整理・都市再開発に関する通達	2020年2月に閣議で承認し制定	国に作成し、発出する通達。(自治体が認可する事項ではない。)
	自治体レベル (条令・手続き)	LRUR Byelaw/Procedure	JICA技プロ実施中の2018年の11月に制定。(その後、国が制定したLRUR通達との関係で、一部修正の必要性が生じた)	その後の運用状況、2020年2月に制定された上記通達との関連で加筆修正を行い、2021年2月に改訂版が作成され、承認された。

(出所) : JICA 調査チームが、カブール市役所に近況を確認して作成

なお、この三層構造の法律—通達—条例が成立していたとしても、実際に事業を立案計画し、事業実施を行うためには、諸々の詳細小目で、実施要領マニュアル、補完する手続き・規則などを準備しておく方がより円滑に計画策定・事業実施を行えるであろうという推察のもとに、技プロの終了時に、以下の表のような項目を抽出し、そのドラフトづくりを開始していた。技プロ終了後に、2020年の8月以降からカブール市の当該部署でフォロー努力が継続され、現段階では、以下の表のような状況である。

土地区画整理の換地・都市再開発の際の権利変換の条例・手続き・規則、非計画住宅地の公式化のマニュアルなど、案文作成後、承認に至ったものもあれば、上記の 2021 年 2 月に成立した通達に対応して、作業中のものもあるが、技プロ終了後も、カブール市の制度・手続き・規則の強化・改善努力が続けられている。

表 3-3 土地区画整理・都市再開発事業の計画策定・事業実施をサポートするための諸々マニュアル・条令手続き規則等

	法律・条令・手続き・規則等	法律・条令等の名称	制定状況	カブール市役所での認可の状況
その他、関連してサポートする条例・手続き・規則・マニュアル等	国のレベルとしての法制	自治法	従前から制定されていた	国の法律なので市役所による認可事項ではない。
		都市開発・住宅法	2017年に閣議で認可済み、しかし、アフガニスタンの議会(下院)での承認はまだだが、既に関係機関は大統領が承認しているということで、実質的に既に施行されている状況。	国の法律なので市役所による認可事項ではない。
	自治体としての条例・手続き規則の制定	土地区画整理の換地/都市再開発の権利変換に関する条例・手続き規則	承認済み	2021年2月に承認、既にKMの当該部署で、これに従って、運用。
		保留地・保留床の処分売却に関する条例・手続き規則	承認済みの国のLRUR通達で既に記述されているので、KMとしては、それで十分ではないかという意見が大勢。	KMとしては、通達以上に詳細化したくないという理由で、今のところ、この条例規則は制定しない方針。
		土地区画整理・都市再開発に伴う一時移転・直接移転等に関する条例・手続き規則	既に承認されている国の通達の当該箇所に呼応して、作成中	自治体としての条例・手続きの詳細を検討中。2022年のうちに承認を目標。
		土地区画整理・都市再開発の住民地権者調整委員会の設立・運用に関する条例・手続き規則の雛形	これは、雛形(フォーマット)で、承認が必要なものではない。	雛形として運用されている
		非公式住宅地の公式化に関する条例・手続き規則	カブール市としては、マニュアルを作成する必要があるが、条例や手続きを定める必要はないとのAdministrative Councilの判断となった。(規定するしたらMUDL)	左記により、作成されていないため、カブール市側での承認も必要ない。
		建築許可(用途地域)条令・手続き規則	22019年に既に承認・成立。	KMの条例・手続きと呼応するかたちで、国の通達としても既に2021年2月に閣議承認された。
	自治体としてのマニュアルの制定	土地区画整理・都市再開発に伴う一時移転・直接移転等の実施マニュアル	既に承認されている国の通達の当該箇所に呼応して、作成中	作成中。まだ、未承認。
		非公式住宅地の公式化の実施マニュアル	承認済み	2021年の2月に承認され、これに従って、KMの当該部署は、事業運営に活用
土地区画整理・都市再開発の実施の際の市民参加とコンセンサス形成の実施マニュアル		既に承認されている国の通達の当該箇所に呼応して、作成中	作成中。まだ、未承認。	
土地区画整理・都市再開発に伴う土地権利の確定のマニュアル		既に承認されている国の通達の当該箇所に呼応して、作成中	作成中。まだ、未承認。	
土地区画整理・都市再開発の技術委員会の設立・運用のガイドライン		承認済み	運用されている。	

(出所) : JICA 調査チームが、カブール市役所に近況を確認して作成

上記のような法律・通達・条令といった規則・制度以外で、実際の事業案件の形成・計画づくり、詳細の検討のためには、報告書作り、計算といった作業が必要になる。これは、サンプル・プロジェクトを通じたオンザジョブトレーニングの過程で、作成した計画書や計算シートを援用することで、速やかに作業の実施を行うことができると考え、JICA プロジェクト・チームとカブール市役所の間で終了時に意見交換し、そのような書類フォーマットを再確認した。技プロ終了後、それらの書類フォーマットは、カブール市役所の当該部署や関連部署で、技プロ終了後も使用されている。そのリストは、次の表のとおりである。

表 3-4 土地区画整理・都市再開発事業の計画策定・事業実施を円滑に効率的に実施するための雛形サンプル（フォーマットの使える計画書、事業収支計算シート等）

	雛形プラン書類や雛形計算シート等の名称	作成進行状況	カブール市役所の職員が既に活用しているかどうかの状況
雛形プラン書類	開発計画のサンプル	サンプルフォーマット完成	実際、KMのLRUR部員が既に使用している
	ビジネスプランのサンプル	サンプルフォーマット完成	実際、KMのLRUR部員が既に使用している
	土地区画整理の換地計画のサンプル	サンプルフォーマット完成	KMのLRUR部員に、今後活用してもらうべく、今後On-the-Jobで教えるべき
	都市再開発の権利変換のサンプル	サンプルフォーマット完成	KMのLRUR部員に、今後活用してもらうべく、今後On-the-Jobで教えるべき
	一時移転や直接移転等の計画のサンプル	作成中	KMのLRUR部員に、今後活用してもらうべく、今後On-the-Jobで教えるべき
	雛形計算シート	土地区画整理の事業収支チェック計算シート	サンプルフォーマット完成
UR都市再開発の事業収支チェックシート		サンプルフォーマット完成	実際、KMのLRUR部員が既に使用している
FFL都市再開発の事業収支チェックシート		サンプルフォーマット完成	実際、KMのLRUR部員が既に使用している
土地区画整理の換地計画の計算シート		サンプルフォーマット完成	実際、KMのLRUR部員が既に使用している
UR都市再開発の権利変換の計算シート		サンプルフォーマット完成	実際、KMのLRUR部員が既に使用している
プロジェクト諸元の調整計算シート（予備的な損益計算シートと予備的なキャッシュフローシート）		サンプルフォーマット完成	実際、KMのLRUR部員が既に使用している
時間スケジュールと今後起こすべきアクションの整理シート	土地区画整理のTo-Do-List	サンプルフォーマット完成	実際、KMのLRUR部員が既に使用している
	都市再開発のTo-Do-List	サンプルフォーマット完成	実際、KMのLRUR部員が既に使用している

（出所）：JICA 調査チームが、カブール市役所に近況を確認して作成

なお、技プロ実施の期間中にオンザジョブで学習経験するために、サンプル・プロジェクトとして取り上げたプロジェクトは、その後どうなっているか近況を確認したところ、以下のようであった。

技プロの実施期間中に、計画策定を行い、実施に移されたサンプル・プロジェクトが一件あった。D15-4 というプロジェクト（敷地面積 約 8,900 m²）で、プロジェクトを 2 つのフェーズに分け、フェーズ 1（建築物の延床面積：6,912 m²）は、技プロの実施中に 2018 年の 12 月に着工していたが、技プロの終了後まもなく 2020 年の秋に完工もした。フェーズ 2 については、フェーズ 1 の完工後、事業実施を開始するとのことであったが、延べ床面積 10,840 m² の建築計画で、調達（入札）が 2021 年の 6 月に行われ、工事着手に向けて動いているようである。

3-5 JICA 技プロ終了後に採択され、現在取り組んでいる土地区画整理・都市再開発プロジェクト

JICA 支援の技プロ終了後、2020 年 8 月以降、カブール市役所は、土地区画整理・都市再開発部と上層部で協議し、これから土地区画整理・都市再開発の手法を適用して、取り組むプロジェクトを選定した。

（1）土地区画整理プロジェクト

クアレ・バクティア(Qale-Bakhtiar)土地区画整理プロジェクト

- プロジェクトが所在する区：第 6 区
- 対象地面積：約 18 ヘクタール
- 地権者数：30 名

- 進行状況：
 - 基本構想を作成
 - 換地計画の第一ドラフトプランを作成
 - 各土地区画の測量調査を実施
 - 地権者説明会を開き、今のところは、7～8割の地権者は賛同

ネーラ・バク (Neela-Bagh) 土地区画整理プロジェクト

- プロジェクトが所在する区：第7区
- 対象地面積：約 11.7 ヘクタール
- 地権者数：269 名
- 進行状況：

- 基本構想を作成
- 換地計画の第一ドラフトプランを作成
- 地権者との話し合いを開始

ダシュテ・バルチ 1 (Dashte-Barchi) 土地区画整理プロジェクト

- プロジェクトが所在する区：第13区
- 対象地面積：約 3.2 ヘクタール
- 地権者数：調査中
- 進行状況：

- 基本構想計画を作成
- 換地計画の第一ドラフトプランを作成
- 市役所で承認してもらうための開発計画を作成
- 地権者とのコンセンサス形成のための戦略計画を検討中

ダシュテ・バルチ 2 (Dashte-Barchi) 土地区画整理プロジェクト

- プロジェクトが所在する区：第13区
- 対象地面積：約 14.8 ヘクタール
- 地権者数：248 名
- 進行状況：

- 基本構想を作成
- 換地計画の第一ドラフトプランを作成
- 事業収支を検討
- 地権者との調整委員会の設置を準備中

(2) 都市再開発プロジェクト

91 ファミリー (91Family) 都市再開発プロジェクト

- プロジェクトが所在する区：第17区
- 対象地面積：約 2.7 ヘクタール

- 地権者数： 91 名
- 進行状況：
 - 旧ソ連時代に建設整備された集合住宅団地（市役所所有の賃貸アパート団地）が老朽化しているので、市役所は再開発を企図
 - 大統領府と一緒に計画検討中
 - ビジネス・プラン、アクションプランを作成中
 - 賃貸アパートだが、現在居住している人々の処遇が一つの課題（住み替え、あるいは一時移転して戻ってくる等）

ネカス(Nekhas)都市再開発プロジェクト

- プロジェクトが所在する区：第 5 区
- 対象地面積：約 2.0 ヘクタール
- 地権者数： 調査中
- 進行状況：
 - 基本構想を作成

デアアフガナン(Deh Afghanan)住宅系等価交換再開発プロジェクト

- プロジェクトが所在する区：第 2 区
- 対象地面積：調査中
- 地権者数： 調査中
- 進行状況：
 - 基本構想計画を作成

ウルファニ道路沿道整備都市再開発プロジェクト

- プロジェクトが所在する区：第 13 区
- 対象地面積：ウルファニ道路の 2.8km 沿道の地区（土地面積未確定）
- 地権者数： 調査中
- 進行状況：
 - 基本構想を作成検討中だが、一定の方向に定まってきてはいない

3-6 用途地域制度（ゾーニング）と建築コントロール制度導入に向けて

わが国の当国への技術支援の始まったカブール首都圏計画策定の当時から、当国においては、行政側で建物の形態・配置の位置まで決めねばならぬディテール・プラン依存からの脱却が必要で、都市開発の内容や具体的な建築内容は、民間主導に任せられるような制度の改善が求められているといった指摘も多かった。近年、当国政府もカブール市も、ディテール・プラン偏重には問題があることを認識するようになり、用途地域制度（ゾーニング）を導入して、民間の創意工夫がより生かされて、行政が建築計画や都市開発計画の全てを決める必要が無いように制度改善していく方向に大きく考え方が変わってきた。そのような中、2017 年にカブール市は、先駆け的に用途地域制度の導入の方針を明らかにし、その実現のためにわが国への技術支援を要請した。これを受け、当時実施していた「土地区画整理・都市再開発におけるカブール市役所機能向上プロジェクト」の中で、用途地域制度に関する研修の実施や技術指導を開始し、用途地域制度と建築基準法が縦糸と横糸のように機能して規制誘導を行うメカニズムの構築に関する検討が始まった。カブール市内の 4 区内の 3 地区でのシミュレーション的な検討を

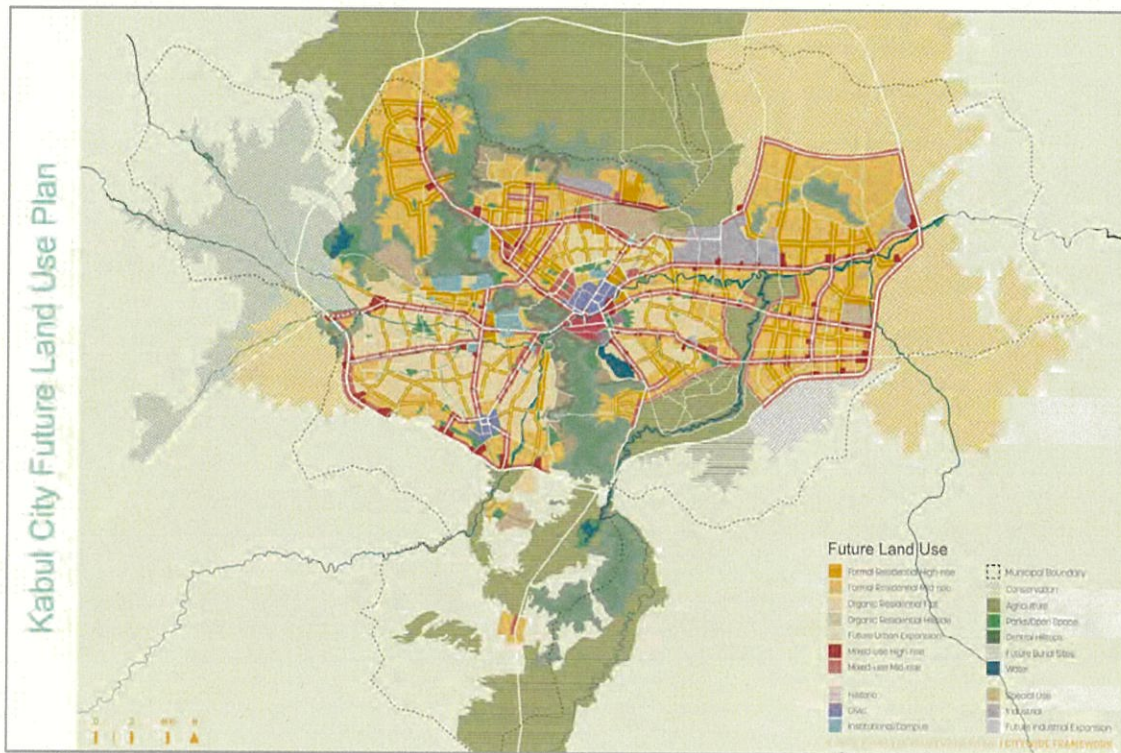
インド研修や本邦研修で行ったが、実用に足りる制度の構築にはある程度の期間が必要であり、制度の構築の完遂に至ってはいない。上記の技プロの終了後、毎日押し寄せる建築許可の申請に対応できるように、カブール市役所は引き続き努力して建築許可制度（建築基準法的な面の規制誘導）について法務省と協議し、カブール市内の計画市街地で適用する建築許可制度を国の通達として成立させることができた（2021年2月）。ただ、その建築許可制度は国の通達として全国に適用される制度ではあるが、カブール市内の計画市街地を対象として作成されているので、非計画地にどのように対処するのか、また、全国の自治体でどのように作用するか等は考慮されていない。また、用途地域制度との関連性についての整理も不十分である。今後、全国に適用できる制度として用途地域制度を導入し、それと連動して建築許可制度を機能させるまでには、なお、多くの努力が必要である。例えば、都市開発土地省においては、用途地域制度と建築基準法が縦糸と横糸のように機能して、都市開発活動を誘導コントロールしていくための法律制度の構築のための準備活動が始まっており、今後、国法レベルの改変、地方自治体の条例・手続きレベルの改変、それらを連動させて機能させる通達（閣議承認）といった総合的な法律制度の構築が求められる。加えて、都市開発土地省の関連知識吸収・能力向上や、地方自治体・民間（建設会社・不動産会社・建築設計会社）への意識啓発・知識普及が必要になってこよう。

3-7 カブール市の現行マスタープラン KUDF（Kabul Urban Design Framework）

KUDF（Kabul Urban Design Framework）は、当国政府が米国（ボストン）の都市設計会社に発注し、カブール市の都市デザインや市街地形成の将来ビジョン等の計画をまとめたものである。2017年～2018年にかけて計画策定作業が行われ、2018年9月に大統領に承認された。当初は、ダルラマン・コリドー及びマスード・コリドー（沿道地区）の都市デザイン的な計画作業として始まったが、カブール市全体を対象域が拡大し、また、都市デザイン的な面にとどまらず、カブール市全体の都市ビジョンにまで内容・範囲が広がった。このため、ガニ政権は、従前のマスタープラン（2012年にJICA技術支援により策定され、これまで6年間カブール市マスタープランとして役割を果たしてきたもの）の後継マスタープランとしてKUDFを位置付けた。KUDFは、その経緯から、都市設計や市街地整備の将来ビジョンにウェイトを置いたマスタープランである。特に、都市の構造をつくる軸（コリドー）の開発と軸と軸の結節点での拠点整備（ノード）を提唱している点に特徴がある。一方、定量的・数値的なチェック・検討、及びそれらの総合的・包括的なチェックはあまりなされていない。

KUDFは、カブール市の新しいマスタープランと位置付けられているので、将来本格的な規模の土地区画整理、都市再開発事業に取り組む際にも、用途地域制度を導入する際にも、非計画市街地の公式化を検討する際にも、KUDFとの整合に考慮を払わねばならない。KUDFの都市ビジョン、土地利用将来ビジョン、市街地形成の基本コンセプト（コリドー（Corridor）、ノード（Node）等）、用途地域制度の考え方を参照しつつ、個々のプロジェクトの計画策定や事業の実施を執り行うことになる。

下図は、KUDFで描く将来のカブールの土地利用ビジョンである。



(出所) Kabul Urban Design Framework (KUDF)

図3-15 KUDFの将来土地利用ビジョン

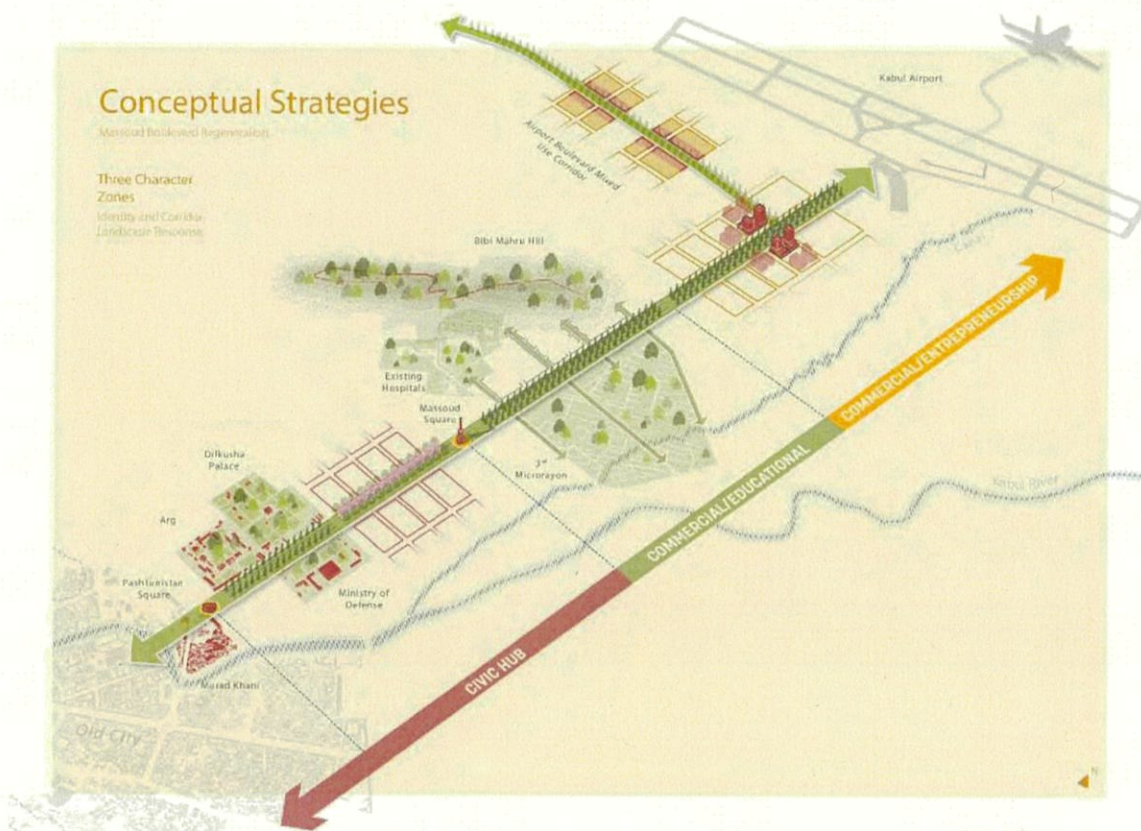
KUDF で提唱する将来に向けた開発プロジェクトの中でハイライト的に扱われている 2 つの開発は、①マスード・コリドール、②ダルラマン・コリドールである。

下図は、マスード・コリドールの現状の写真、及び KUDF で示されている将来の開発イメージ図である。



(出所) Kabul Urban Design Framework (KUDF)

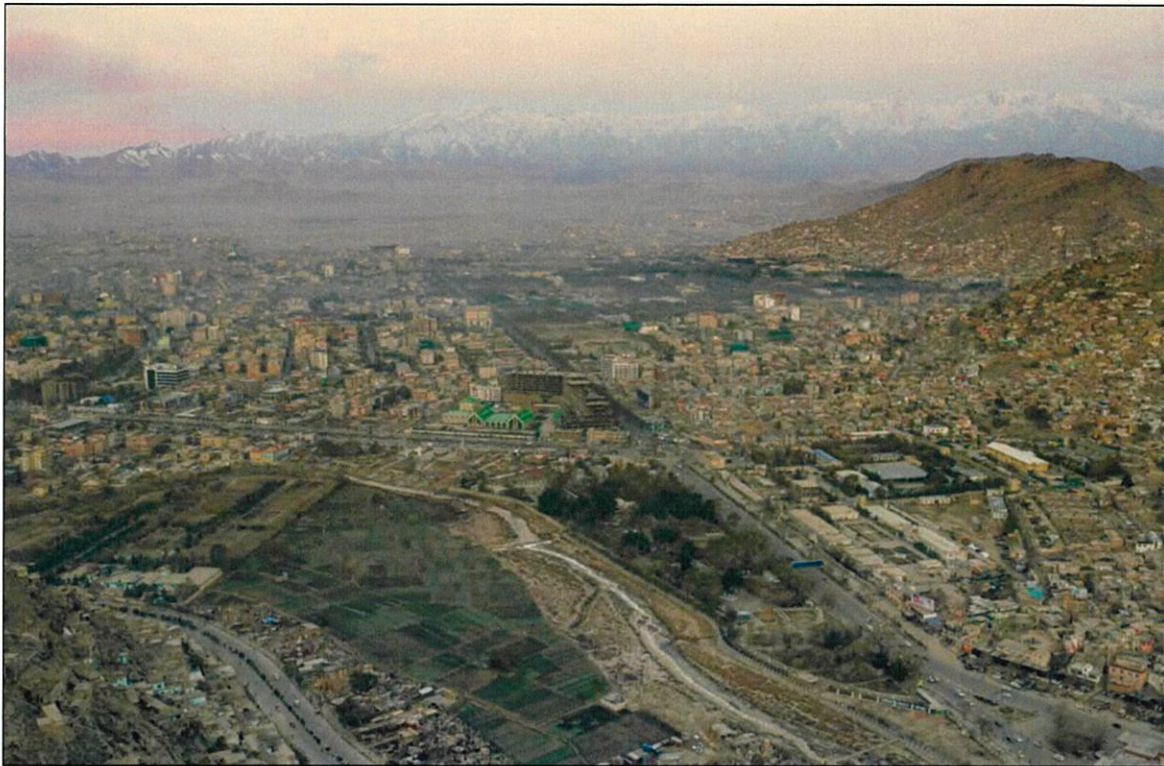
図3-16 マスード・コリドールの現状の写真



(出所) Kabul Urban Design Framework (KUDF)

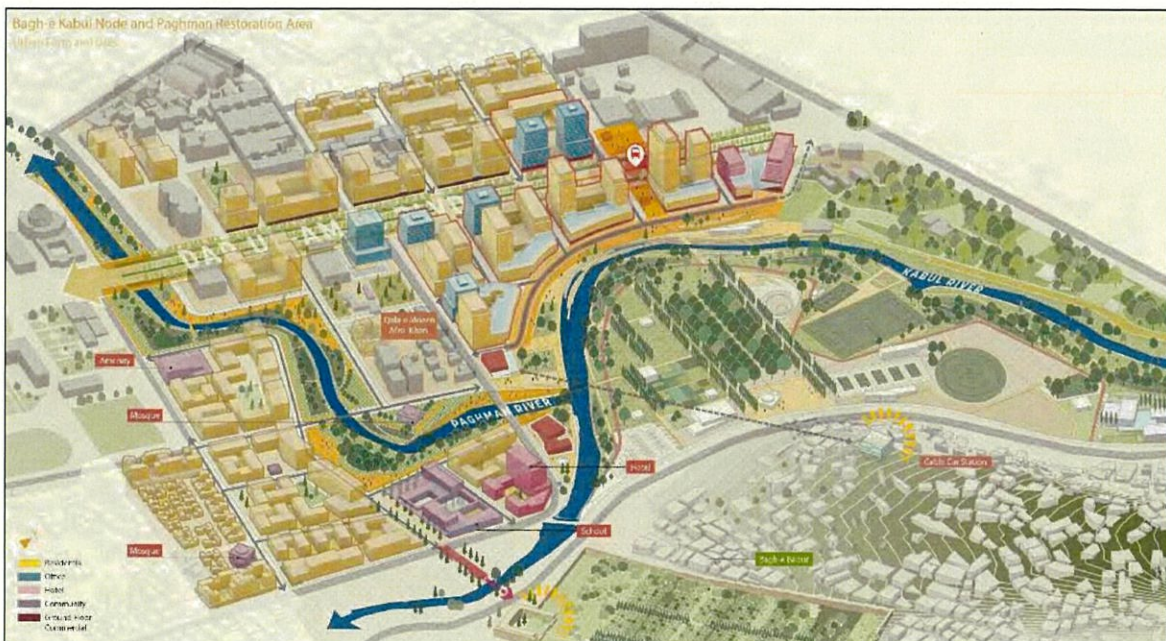
図3-17 マスード・コリドールの将来開発イメージ

次の図は、ダルラマン・コリドールのある地点 (Bagh-e-Kabul) の現状の写真、及び KUDF で示されている将来の開発イメージ図である。



(出所) Kabul Urban Design Framework (KUDF)

図3-18 ダルラマン・コリドールのある地点 (Bagh-e-Kabul) の現状の写真



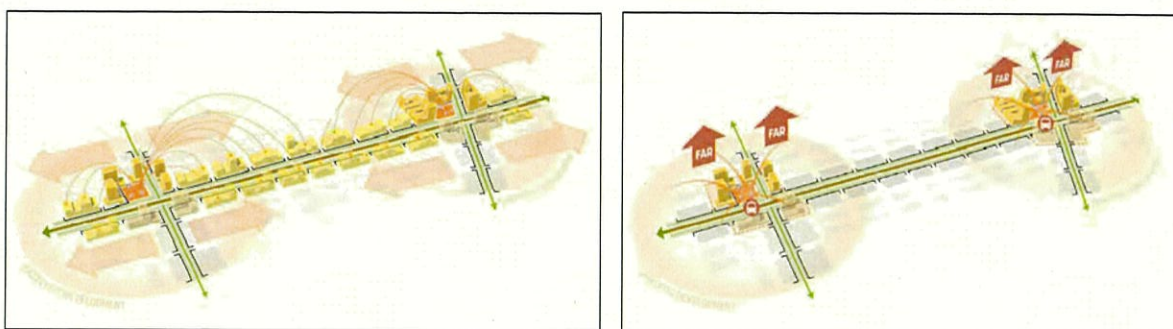
(出所) Kabul Urban Design Framework (KUDF)

図3-19 ダルラマン・コリドールのある地点 (Bagh-e-Kabul) の将来開発イメージ

なお、ダルラマン、マスード以外に 12 本のコリドールを提唱し (合計 14 本)、これらのコリドールを将来の開発軸として育成整備することを提唱している。

- Kabul - Chazni
- Shaheed Mazari
- SW Ring Road
- Kabul - Charikar
- Market
- Airport
- Silo - 40 Meter
- Esttiqlai
- Kabul - Bagram Airport
- Ahmad Shah Baba
- Kabul - Jalabad
- Kabul - Nangahar

これらのコリドールの開発の際には、開発の軸（コリドール）と両端の開発拠点（ノード結び目）をイメージして開発を進めることを提唱している。



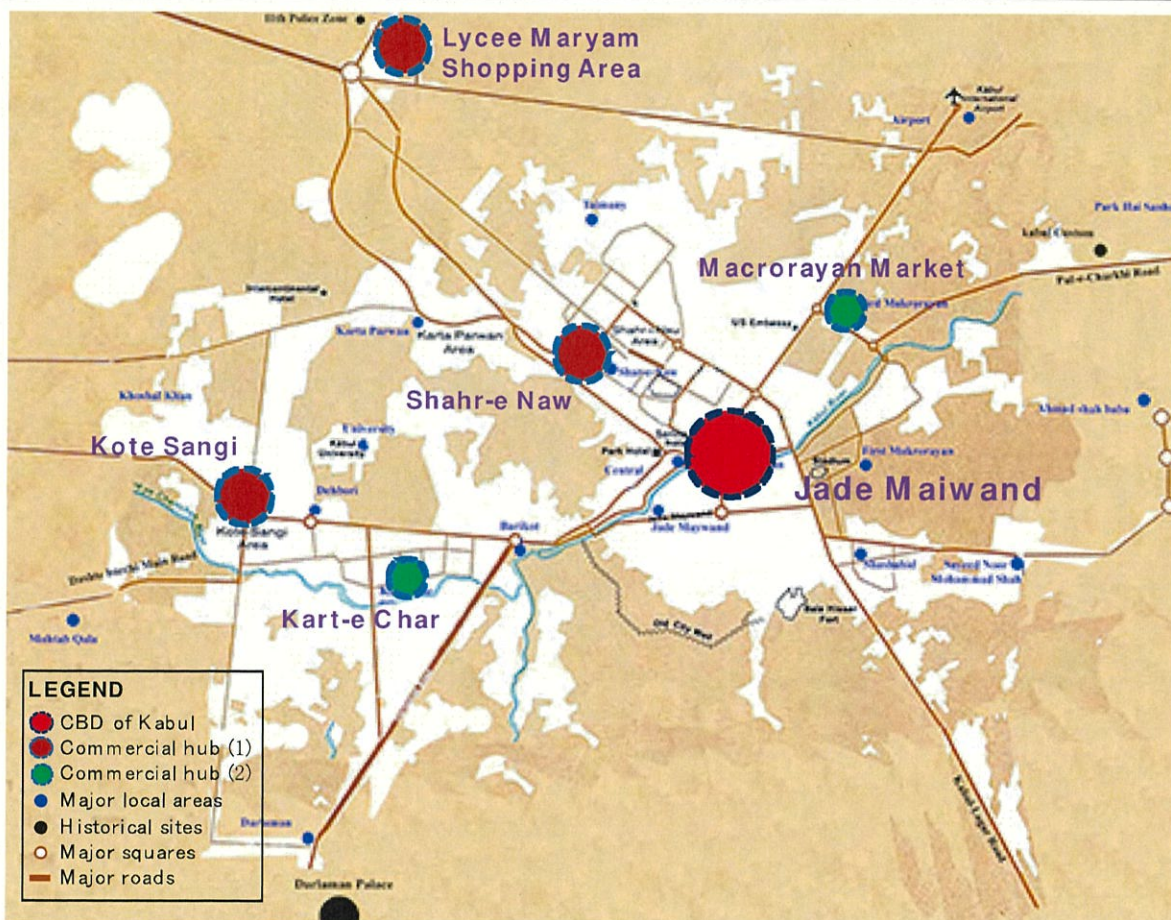
(出所) Kabul Urban Design Framework (KUDF)

図3-20 ダルラマン・コリドールのある地点(Bagh-e-Kabul)の将来開発イメージ

3-8 カブール市における商業集積の進化・拡大

カブールにおける業務・商業の中心は、主に以下の4つである。

- ジャディマイワンド (Jade Mawand) . . . 1区にある
- コティサンギ (Kote Sangi) . . . 3区と5区にまたがる
- レーセイマリヤム (Lycee Maryam) . . . 11区
- シャーレナウ (Shahr-e-Naw) . . . 10区



(出所) JICA 調査チーム

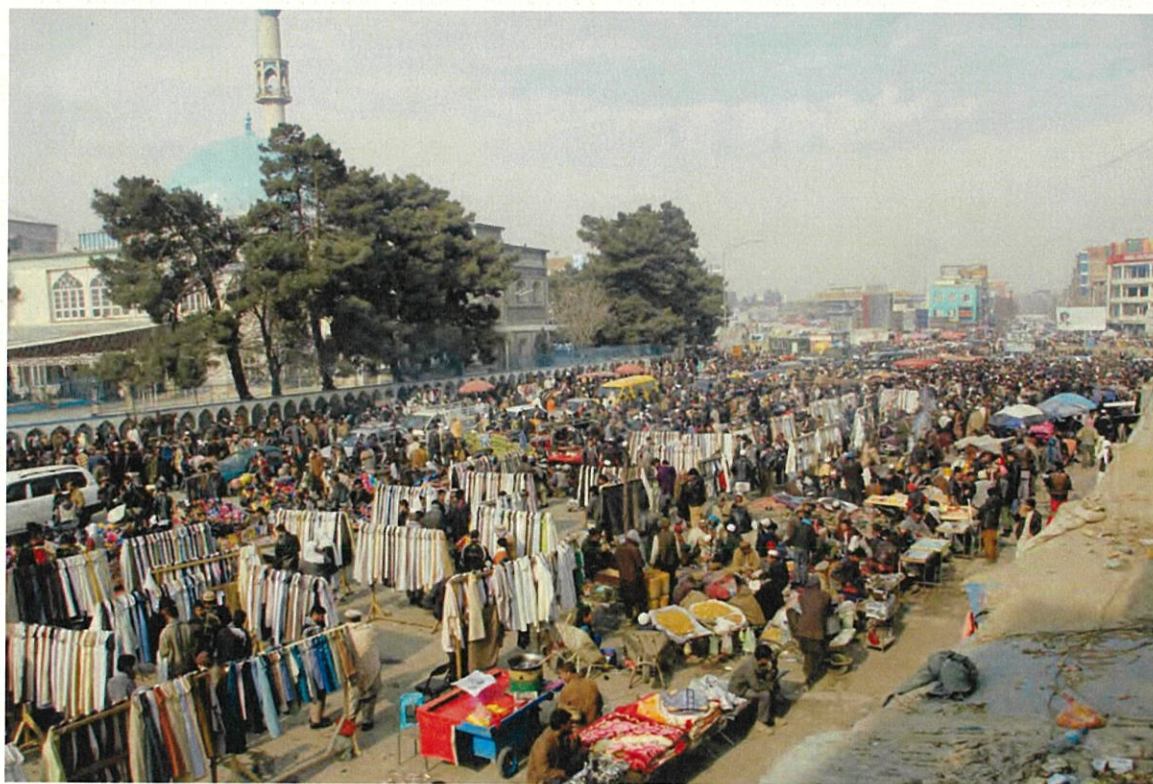
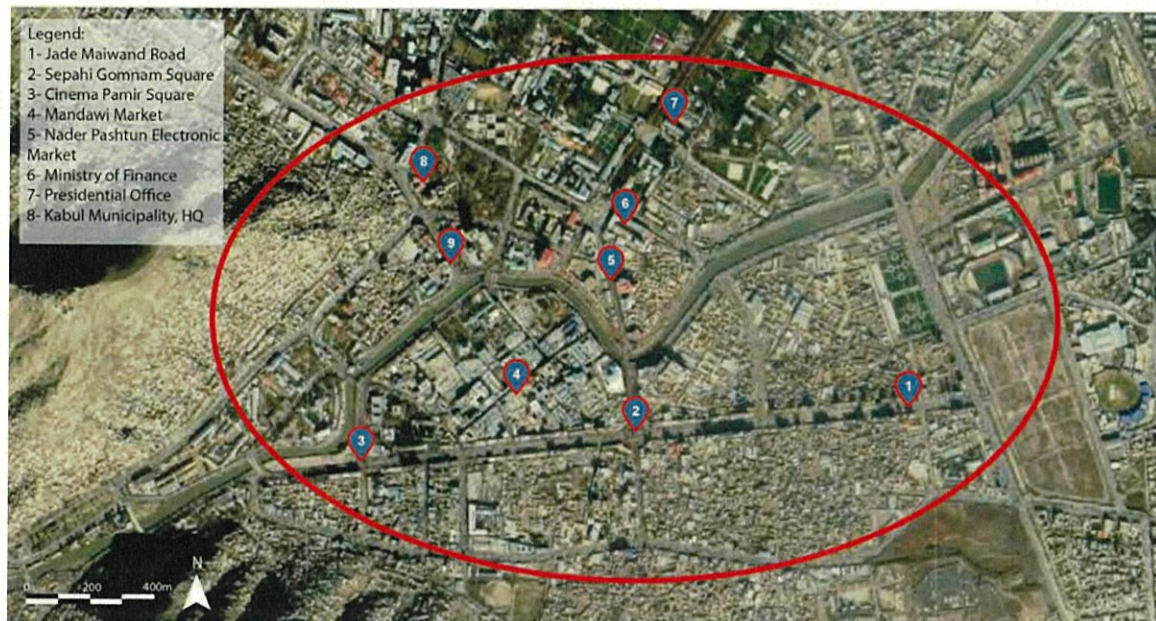
図3-21 カブール市の商業業務の集積拠点

カブール市の都心部は、ジャディマイワンドである。外貨両替所、卸売商業街、電化製品商業街等が集積し、カブール市役所の本部、教育省、外務省、セレナホテル等も立地している。

コティサンギは、交通輸送の拠点であり、地方へ行くバスの発着、市内運行のバスの中心ターミナルでもある。電化製品の商店街、ビリヤード等の娯楽施設等も集積している。

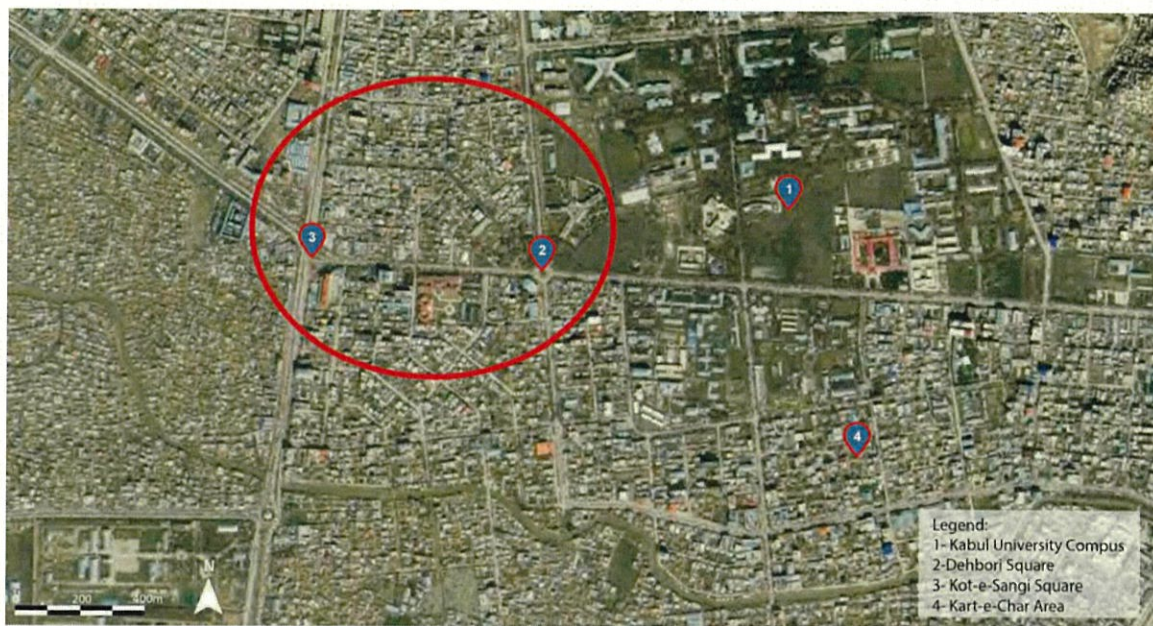
レーセイマリヤムは、当国では最先端のファッション町であり、衣服の店、宝石の店が集結し、また、レストラン街もある。

シャーレナウは、民間のオフィスが最も集積しているところである。金融・通信会社、旅行代理店、航空会社が多く立地している。語学学校等の民間の教育機関も多く立地し、国際機関の事務所も立地している。シャーレナウは、業務系の集積が多いため、建物の中高層化も最も進展しつつある場所である。



(出所) JICA 調査チーム

図3-22 ジャディマイワンド (1区)



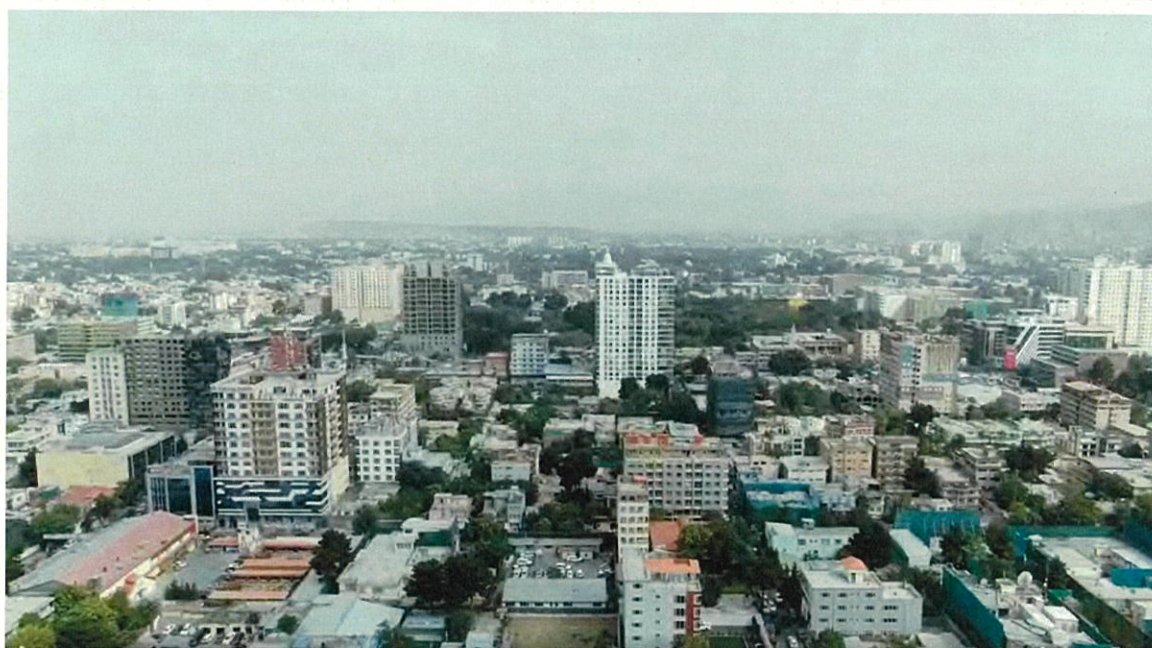
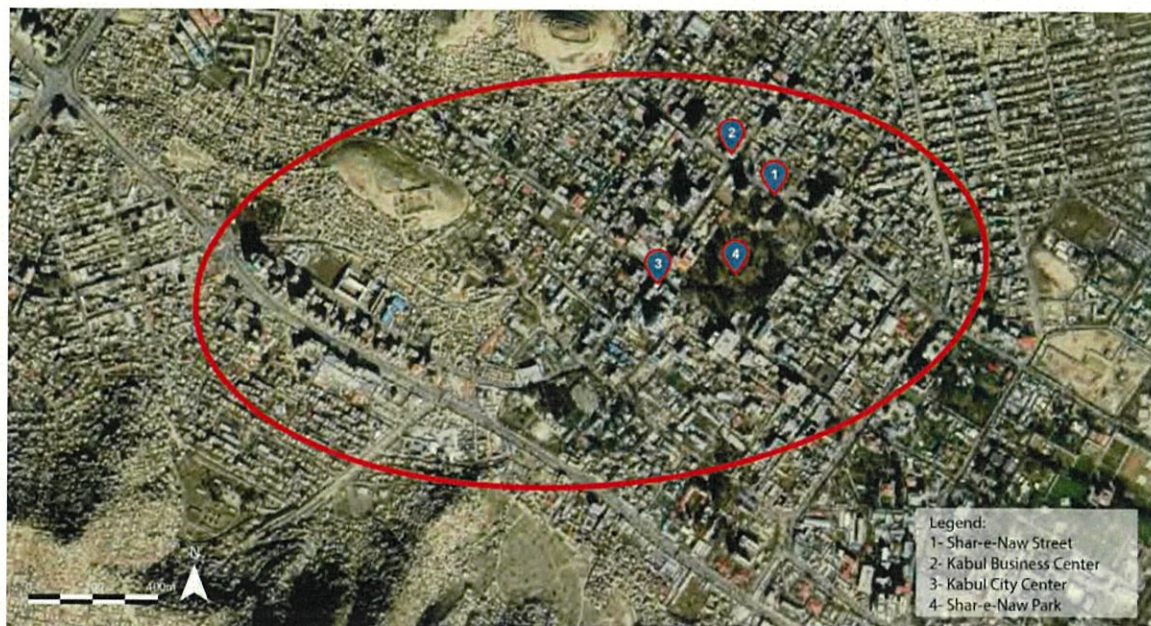
(出所) JICA 調査チーム

図3-23 コティサング (3区と5区にまたがる場所)



(出所) JICA 調査チーム

図3-24 レーセイマリヤム (11区)



(出所) JICA 調査チーム

図3-25 シャーレナウ (10区)

上記の 4 カ所の商業拠点以外にも、最近、商業業務の発展が起り始めているのが、以下の場所である。

- マクロラヤンマーケット (Macrorayan Market)
- カルテチャー (Kart-e-Char)

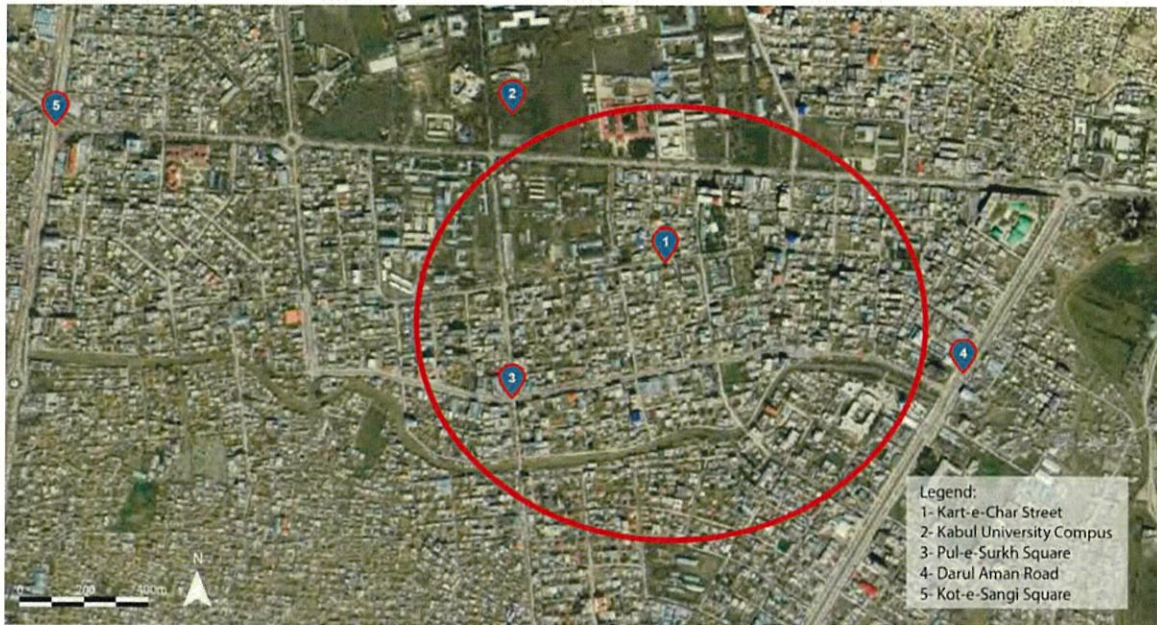
マクロラヤンマーケットは、空港に近接しており、空港関連業務、IT 企業、貿易・輸送関係の業務の集積が始まっている。

カルテチャーは、上記のレーセイマリヤムと類似の方向性であり、ファッション関係の商業業務の集積が始まっている。



(出所) JICA 調査チーム

図3-26 マクロラヤンマーケット (9区)



(出所) JICA 調査チーム

図3-27 カルテチャー (3区)

なお、非常にわずかの例であるが、最近、商業機能と業務機能と住宅機能等が複合した都市再開発プロジェクトが始まってきた。4区に2つの開発事例、9区に1つの開発事例、6区にも一つの開発事例がある。

- モヒブタワーズ複合開発 (Moheb Towers Mixed-use) (9区)
- アマディヤールレジデント (Ahmadyar Residents) (6区)
- タクサールタワー (Taksar Tower) (4区)
- アヨウブタワー (Ayoub Tower) (4区)

表3-5 カブール市内での都市再開発プロジェクト

No	Project Name	Location	Site Area (Ha)	Construction Period	No. of Buildings/ Plots	No. of Floors	No. Units	Apartment Type	BCR	FAR	Population	Sales Price \$/m2	Rent Price \$/Month	Category
1	Moheb Towers Mixed-Use in Massoud Corridor	D-9	1.2	2015-now	6	28F 22F 20F 8F	702	2,3,4,5,6	N/A	N/A	4914	1800-2200	N/A	B
2	Ahmadyar Residents	D6	0.8	2021-2024	1	25F 13F 6F	230	3,4,5,6	32%	950%	1610	1000-1400	600-1200	A
3	Taksar Tower	D4	0.12	2017-2019	1	15F	52	Offices and Residential	79.5%	1336.0%	Apr. 600	900-1201	450-900	A
4	Ayoub Tower	D4	0.059	2018-2021	1	17F	32 Units and 26 Shops	Commercial and Residential	75.5%	1596.0%	N/A	1000-1300	500-1100	A

Legend:

Category A- Surveyed based on the actual development on the project site area

Category B- Surveyed based on the approved plans in the archives of MUDL and KM

(出所) : JICA 調査チーム

9 区のマヒーブタワーズ複合開発は、2015 年から工事が始まり、2021 年完成の予定であったが、その後、完成したかどうか未確認である。1.2ha の敷地に 6 棟の建物を建設し、702 戸の住宅供給を行う。完成している部分に入居も開始されていて、業務商業ビルの中にアジア開発銀行の当国事務所が入居している。なお、これらの開発事例は、複数の地権者・住民の地権者をまとめて、彼らの土地の所有権を建物の床に権利変換するといったものではなく、用地取得を進めて行われた開発事例である。



(出所) JICA 調査チーム

図3-28 モヒーブタワーズ複合開発

アヨウブタワーは、今年 2021 年に完成の予定であったが予定通り完成したかどうかは未確認である。タクサルタワーは、既に 2019 年に完成している。



(出所) JICA 調査チーム

図3-29 アヨウブタワー



(出所) JICA 調査チーム

図3-30 タクサルタワー

6 区のアマディヤールレジデンスは、2021 年から工事開始の予定で、まだ、コンセプト図、イメージ図しかないが、2024 年に完成の予定であった。2021 年 8 月以降の工事進行状況については未確認である。



(出所) JICA 調査チーム

図3-31 アマディヤールレジデンス

3-9 カブール市における最近の住宅開発プロジェクト

本節では、近年カブール市において進められている住宅開発プロジェクト事例について記述する。

当国で、従前の住宅系の開発供給は宅地の分譲であった。日本では主流である建売の分譲住宅はほとんどなかった。購入した土地に、レンガ職人に頼んでレンガ造りの住宅を建てるか、あるいは、自分でレンガを積んで建てる場合が多かった。一方、ソ連の影響を受けて、1950 年代後半～1970 年代には、政府が開発供給する住宅（公務員用社宅、軍関係者の社宅等）は集合住宅での供給も行われた。16 区のマクロラヨン1と2、マクロラヨン2、9 区のマクロラヨン3,4 は、その典型例である。2000 年代半ば頃からは、民間の集合住宅の開発分譲の事例の増加も顕著となった。理由のひとつは、カブール市の既成市街地化したところでは、もう宅地分譲を行うほどの空閑地は残されていないためであろう。もうひとつの理由は、カブール市民の住宅に対する指向が変化してきたことにより、カブール市の既成市街地の部分では、集合住宅の建設供給が増えてきたことがあげられる。なお、カブール市の周縁部および、カブール市域外の近郊では、主に宅地分譲での住宅供給が行われている（南西端にある 6 区と 7 区、東端の 21 区と 22 区、北端の 17 区、18 区、19 区等で行われている）。全体としては、今なお宅地分譲での供給が主流である。

(1) 集合住宅の都市開発プロジェクト

下記の表が、カブール市内で近年行われた集合住宅のプロジェクトの事例である。27 件ある。

表3-6 カブール市内での集合住宅地開発プロジェクト

No	Project Name	Location	Site Area (Ha)	Construction Period	No. of Buildings	No. of Floors	No. Units	Apartment Type	BCR	FAR	Population	Sales Price \$/m2	Rent Price \$/Month	Category
1	Afsoter	D-11	1.5	2002-2005	14	7	N/A	1,2,3 & 4	24.50%	225%	N/A	685	275	A
2	Golden City	D-8	6	N/A	23	10	N/A	2,3	25%	269%	N/A	876	N/A	A
3	Hewadwal City	D-8	12	N/A	60	6	N/A	1,2,3,4	12.60%	93%	N/A	386	250	A
4	Stanikzai City	D-8	4	N/A	5	9	N/A	2,3,4	30%	270%	N/A	475	250	A
5	Gulkhana Condominiums	D-11	1.4	2004	8	9	N/A	1,2,3,4	24%	213%	N/A	712	275	A
6	Customized City	D-4	5.5	N/A	8	5 & 3	N/A	2,3	40%	550%	N/A	850	360	A
7	Gulbahar Towers	D-16	2.5	N/A	10	11	N/A	2,3,4	40%	440%	N/A	1200	400	A
8	Qasaba Khawaja rawash Project	D-15	27.8	2012-2017	77	6	2052	2,3,4,5	N/A	N/A	14098	740	180	B
9	Aria City	D-10	228	2006-now	53	5	2022	2,3,4,5	N/A	N/A	14154	900	300	B
10	Macrorayan 5	D-9	30.93	2010-now	19	18	1368	3,4,5	60%	300%	9567	950	300	B
11	China Aided Housing Project in Darulaman	D-6	21.18	2020-now	56	5	1400	2,3,4	N/A	N/A	9800	N/A	N/A	B
12	Qatar Aided Housing Project in Silo Road	D-5	6.25	2020-now	32	6	768	2,3,4	N/A	N/A	5376	N/A	N/A	B
13	Township in front of Polytechnique Area	D-5	2.3	N/A	8	10	320	3,4	N/A	N/A	2240	800	350	B
14	Sana-4-Ghaznawi	D-15	350	2015-now	59	6 & 10	2196	2,3,4,5	N/A	N/A	10980	400	300	B
15	Lala Residential Project	D-15	28.33	2015-now	10	15	560	3,4,5,6	N/A	N/A	2800	370	300	B
16	Sadaf Residential Complex	D-15	14.16	2017-now	4	15	276	2,3,4,5	N/A	N/A	1500	490	350	B
17	Banayi Residential Complex	D-8	N/A	2016-now	40	6	1440	2,3,4,6	N/A	N/A	10080	750	200	B
18	Gulstan Township	D-9	42.63	N/A	9	5	607	2,3,4,5	N/A	N/A	4249	N/A	N/A	B
20	Police Township	D-4	118.34	2017-now	43	6	1200	2,3,4	N/A	N/A	8400	N/A	N/A	B
21	Rahman mina Township	D-8	N/A	2015-now	21	25,20,10	2625	2,3,4,5	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	B
22	Kamaz Township	D-15	172	N/A	101	9,6	3636	2,3,4,5	N/A	N/A	25452	N/A	N/A	B
23	Emirate Township	D-15	48.3	2013-2018	111	5	3330	2,3,4	N/A	N/A	23310	450	100	B
24	Azizi Plaza	D-9	1.3	2011-2019	1	23	N/A	3,4,5,6	N/A	N/A	N/A	800	N/A	B
25	Salim Karwan	D-12	15.6	2008-2015	12	7,10	2940	2,3,4,5	N/A	N/A	20580	700	180	B
26	Nasaji Bagrami	D-8	103.69	2016-now	19 Blocks	6	681	2,3,4,5	N/A	N/A	4767	N/A	N/A	B
27	ONYX Rahman Mina	D-8	46.1	2012-now	78	6,12,14	1086	2,3,4,5	N/A	N/A	7602	900	N/A	B

Legend:

Category A- Surveyed based on the actual development on the project site area

Category B- Surveyed based on the approved plans in the archives of MUDL and KM

(出所) : JICA 調査チーム

➤ カサバ集合住宅開発プロジェクト (Qasaba Khawaja Rawash Project)

カサバ集合住宅開発プロジェクトは 16 区にあり、敷地は 28 ヘクタールの土地に集合住宅が 77 棟建設された。元々、政府の土地に都市開発土地省が集合住宅開発を行った。77 棟は、ほぼ全て 6 階建てのアパート建築である。都市開発土地省が実施主体であり、2012 年～2017 年に亘って建設が行われた。全て分譲し終わっている。都市開発土地省は、建設及び販売については民間の建設会社に委託し、建設後の維持管理は、以前都市開発土地省の傘下にあった住宅建設公社に委託して行っている。販売は、全て計画設計段階での「青田売り」であり、完売している。アパートの購入・入居者は一般の市民である。



(出所) JICA 調査チーム

図3-32 カサバ集合住宅開発

▶ アーリア・シティ開発

アーリア・シティは、民間ディベロッパーによる開発分譲である。カブール市の10区に位置し、カブール空港から至近の立地である。土地は、カブール市役所の土地を民間ディベロッパーが購入し、その周辺のインフォーマル住宅地を買収し、開発用地を準備してきた。カブール市が開発を認可したときは、開発予定土地面積は290haに及んでいたが、実際にこれまで開発されたのは、約20ヘクタールである。2004年から建設に着手し、現在も進行中である。インフォーマル住宅地の土地買収は、そう簡単に進行することは難しいので、現段階では、290ヘクタールに至ることは困難で、おそらく、この約20ヘクタールで開発は終了しそうだ。集合住宅棟は6階建である。その他に、小規模なオフィス、ショッピングセンター、その他、学校や病院やモスク等の社会公共施設も整備されている。

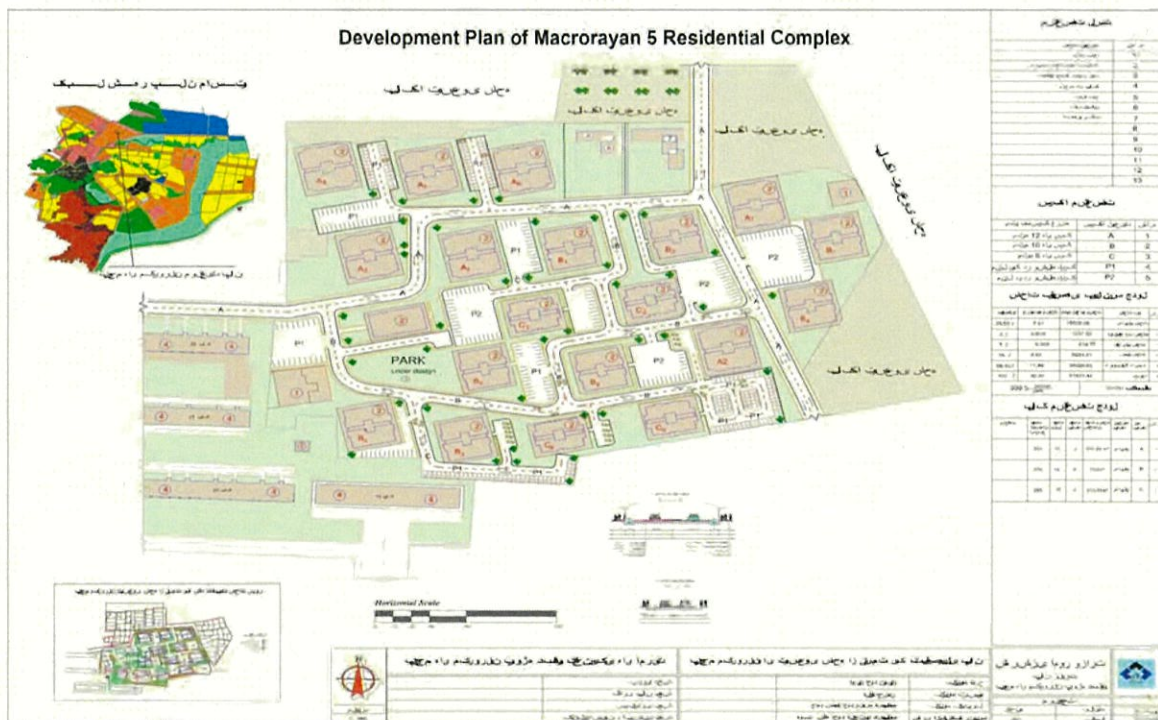
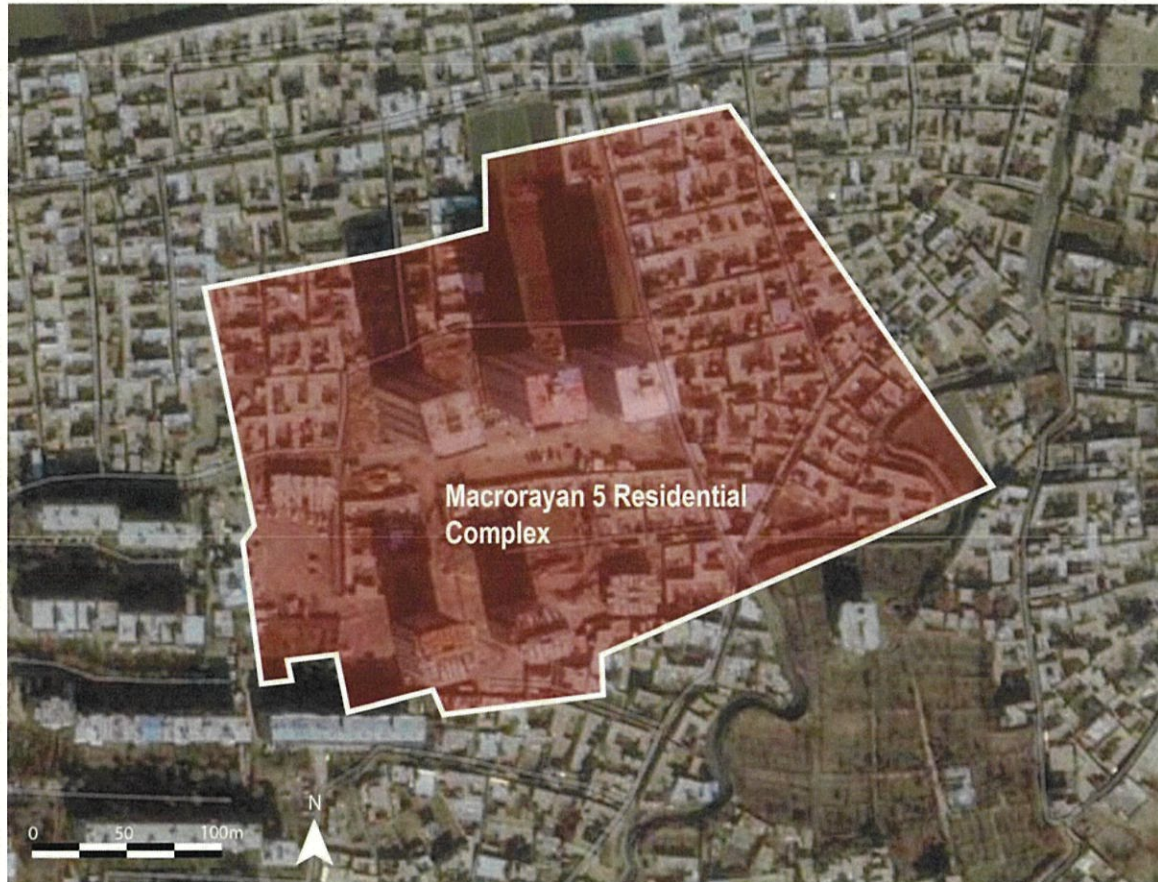


(出所) JICA 調査チーム

図3-33 アーリア・シティ開発

▶ マクロラヤン5 集合住宅開発プロジェクト (Macrorayon 5)

マクロラヤン5のプロジェクトは、都市開発土地省が、9区の非計画住宅地においてFFLの手法を使い、都市再開発を行って、集合住宅の開発供給を行うプロジェクトである。当初は、約30ヘクタールの敷地規模に、19棟の集合住宅の開発を行う計画・予定であったものの、実際に今のところ建設されたのは、5棟の集合住宅棟が建てられたのみである。今、建設工事は中断しているが、都市開発土地省によれば、近々、再開される予定である。



(出所) JICA 調査チーム

図3-34 マクロラヤン5

(2) 戸建て住宅地の開発分譲プロジェクト

カブール市内での、まとまった面積での戸建て住宅地の開発プロジェクトは、最近少なくなっている。下記、3件のプロジェクトをまとめた表である。

表3-7 カブール市内での戸建て住宅地開発プロジェクト

No	Project Name	Location	Site Area (Ha)	Construction Period	No. of Buildings/ Plots	No. of Floors	No. Units	Apartment Type	BCR	FAR	Population	Sales Price \$/m2	Rent Price \$/Month	Category
1	Omid Sabz Township	D-13-6	295.6	2013-now	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	B
2	Ghaib Baba	D-7	221	2015-now	3766 plots & 69 Blocks	12	3504	2,3,4,5	N/A	N/A	N/A	15000/Plot	N/A	B
3	Saramiyasht Township	D-5	79.3	2017-now	218 Plots & 16 Blocks	N/A	538	2,3,4	N/A	N/A	3766	N/A	N/A	B

Legend:

Category A- Surveyed based on the actual development on the project site area

Category B- Surveyed based on the approved plans in the archives of MUDL and KM

(出所) : JICA 調査チーム

➤ オミデ・サブズ開発

カブール市南西部のダルラマン宮殿近傍に位置する約 300ha の土地での民間ディベロッパーによる都市開発である。住宅とともに必要な社会施設も計画されていることに加えて、傾斜のある地形を活用して、下流部に簡易な下水処理施設を設け、その処理水を上流部に圧送して地区内の公園緑地に必要な水を確保する計画となっている。計画区域のうち約 200ha・2,000～2,500 戸の敷地が整備済みであるが、建物が建設されていない土地も多い。非計画の土地を買い上げて開発し、計画居住区としての土地をつくり出しているようである。



Source: Kabul Municipality and JICA Study Team

図3-35 オミデ・サブズ開発

第4章 近年の都市開発に関する法律制度の整備進展状況

4-1 都市開発の基本法（都市開発住宅法）の制定

当国の都市開発分野への技術支援が始まった2006年～2009年頃、当時は、カブール首都圏マスタープラン策定やカブールの北郊外のデサブでの新都市開発に向けた技術支援が中心であった。その頃の当国の都市開発分野の法律・制度には様々な面で未整備・未熟であり、今後改善を図っていく必要があることが指摘されていた。（その詳細は、カブール首都圏マスタープラン策定調査報告書の都市計画制度に関する章、附属セクターレポートに記載）この10数年、多くの努力がなされてきた。この章ではその進展状況を概察する。

まず、都市開発分野の基本法が無いことが問題の根幹であった（日本で言えば、都市計画法）。国の立場で都市開発の政策・制度を担当する都市開発土地省は、その後、幾多の検討を進めて、2017年12月18日に、都市開発住宅法（Law on Urban Development and Housing）が制定された。都市開発住宅法は、6つの章、30の節から成る。その目的とするところは以下の8点である。

1. アフガニスタンの都市開発のビジョンを描く
2. 持続可能な均衡のとれた都市成長
3. 公共の福祉に資する適切な都市システムを創出する基盤づくり
4. 自然や農業の保全と調和するべく、環境基準に合致する都市や住居の建設ができる基盤づくり
5. 非計画市街地が無秩序に拡大しないように、持続性の欠如した都市成長が起きないように
6. 基本的な都市サービス、都市インフラ、住居の提供
7. 歴史的な史跡・記念碑・文化の保全
8. 民間が都市開発や住宅建設への投資活動が行える環境づくり

都市開発住宅法で以下のような事項を定めている。

- 都市開発住宅法は、都市計画の原理・原則を説く。
- 都市開発土地省の役割・責任・権限を定義する。
- アフガニスタンの都市計画のプランニングの階層構造（国土開発計画、地域計画、都市マスタープラン、戦略計画、開発誘導プラン、ディテール・プラン等）を明示する。
- 上記の計画は、国の都市計画審議会に諮られ、認可される。
- 都市開発事業の種類として、土地区画整理、都市機能更新、都市改善、歴史地区の風景保全等を挙げる。
- 主要都市のディテール・プラン、開発計画等は、都市開発土地省で委員会を設置し、そこで諮られ、認可される。

4-2 計画経済的行政主導システムから市場メカニズムに基づく規制誘導型への転換

当国の都市計画は、元々、旧ソ連の影響を色濃く受けており、公的主体が都市の計画・整備内容を規定するという計画経済システムを前提とした制度を継続してきた経緯がある。都市マスタープラン、骨格計画（ストラクチャープラン）に基づき、地区レベルの詳細な敷地割りの計画を立てる地区詳細計画（ディテール・プラン）が都市計画の中心的なツールである。これは、ドイツ（F-Plan及びB-Plan）や北欧の都市計画制度に類似したものである。

ディテール・プランを主体とした都市計画のシステムは、建物の配置や形態も含めた詳細な市街地を計画し規定することで、どのような市街地を形成するのかを事細かに都市計画行政サ

イドで決めることができるというメリットがある。日本でも、昭和40年代や50年代において、地域地区制度のみでは計画的な市街地形成を図ることが難しいという見地から、都市政策上拠点的な施設等を誘導したい地区、景観形成に十分な配慮が必要な地区等において、特別に地区の詳細を決めて計画的な市街地形成を図る重要な都市計画ツールとして用いられるようになってきている。

しかし、全ての都市計画区域においてディテール・プランを策定し、都市計画行政サイドが詳細に決めて市街地形成を図るディテール・プランを主体とした制度は、人口急増による急速な市街化の進展、旺盛な住宅需要が課題となっている国では、対応が難しい。マスタープランや骨格計画等の上位計画の見直しや更新が定期的に行われただけでなく、マスタープランや骨格計画に沿わない開発プロジェクトは基本的に許可されない。また、行政サイドが作成するディテール・プランは、建物の形態・配置まで規定することになっているため、民間の創意工夫は反映されにくい。さらに、旺盛な住宅需要、建設需要に対してディテール・プランを臨機応変に作成できるほどの人員と予算を確保するのは難しく、事実上、システムが機能しなくなってしまう。当国においても同様の課題が発生しており、JICA 首都圏マスタープラン策定調査の頃から、ディテール・プランにより、公的主体が全ての都市計画区域を詳細に規定するのではなく、民間・個人の主体性・創造性を活かしながら、「規制誘導」によって街づくりを図る制度を導入する議論が始まった。

都市開発省（現在の都市開発土地省）では、2006年に建築基準法や用途地域制度の導入を検討する部署が設置され、試案づくりが進められた。その後、アフガニスタン基準規則庁（ANSA）に引き継がれ、2012年に用途地域制度的な内容の「都市開発規則（Urban Development Code）」試案がまとめられたものの、自治体や政府機関に認知されないまま普及には至らなかった。

一方、カブール市では、JICAの協力により、2011年にカブール市マスタープランの改定作業が行われ、2012年に承認されたが、この改訂マスタープランの附属書で、規制誘導型の都市計画制度の導入、則ち「用途地域制」の導入が提言された。これから導入が期待される建築基準法や用途地域制度は、これまでのディテール・プランによる規定型から徐々に統合または移行されるよう、当国流となる制度の検討が進められている。

2016年には、ハビブザイ市長の時代に、ディテール・プランから用途地域制度への転換の方針が明示された。その流れを受けて、「土地区画整理・都市再開発におけるカブール市役所機能向上プロジェクト」で、用途地域制度に関する本邦研修やインド研修を実施し、能力開発を進めてきた。現在は、都市開発土地省で、用途地域制度の検討が進められている。カブール市においては、建築許可制度として取りまとめを進め、それに関する通達が2021年の2月に閣議承認された（その通達の正式名称は「建築許可と違反建築の阻止」）。

用途地域制度に関しては、都市開発土地省での取りまとめ作業が今後行われると推察されるが、カブール市の建築許可制度の関連部分をどのように取り込んで修練させるのかが注目される。

ただ、実際に全国の自治体に普及して使われるようになるまでには、まだまだ長い道のりがあると思われる。

4-3 土地に関する法律制度の改善

(1) 土地に関するガバナンス全般の問題と土地登記

低開発国・発展途上国で、土地に関連しての争議・紛争は多く、土地問題に頭を悩ませる国は多い。当国もその例外ではなく、土地問題は、都市開発を行う際に阻害要因となることが多い。当国では、戦争によって、一時的に国を離れて避難していたり、海外で仕事を見つけて移住したりする場合等多く、都市開発プロジェクトの際によく遭遇するのが不在地主の問題である。また、長い戦争の間に、軍閥勢力ができあがり、この軍閥が武力によって、土地を占有してしまう問題もある（Land Grabbing）。

また、当国では、土地の登記について、公式の制度が設けられているものの、手続きに要する時間や費用を嫌って、公式な土地登記手続きを行わない人々も多い。公式の土地所有権 (Official deed) は、申請者が書類と費用を準備し、裁判所による審査を経て登録されるが、一般市民にとっては、その費用負担を大きく感じ、また、必要書類を準備するのが大きな手間である。一方、慣習的な土地所有権は、コミュニティの長 (ワキールゴザール) や隣人が取引書類にサインすることで土地所有権を証明する。これは当国では、慣習的に認められた有効な書類である (Customary deed)。これまで実態として多くの人が公式の土地の所有権の登記手続きを避け、慣習的なコミュニティによる土地所有権の認定に従ってきたようである。ただ、このような慣習的な土地所有権の認定システムは脆弱であり、長い戦争の期間中、あるいは紛争に巻き込まれ、書類の紛失、土地の強奪や転売、公有地を不法に不正に処分する等の事案も多く、土地の所有権や境界については不明確となっていることも多い。

当国では、道路整備等の公共事業を行うのには、一般に土地収用を行い進めている場合が多い。土地収用を行う際には、その補償や代替地斡旋でストップすることも多いが、建設のベースとなる土地の権利が不明確であることも、開発の前提となる土地収用事業の推進の足かせとなってきた。新たに導入を開始した土地区画整理・都市再開発制度で実際に事業を行う際にも、土地権利が不明確な土地が多いことや、非計画市街地が膨大に存在すること等は、必ずや障害となって立ちはだかるに違いない。

このような状況を改善するために、国際的な技術支援や自国の努力により、近年土地問題の改善に向けた努力がなされている。2017年に土地管理法 (Land Management Law) が承認制定され、また、アフガニスタン国土政策 (National Land Policy) が策定された。NLPにおいて、今後、改善すべき土地問題の主要項目として、以下の点が挙げられた。

①土地登記、②土地調査、③地価の評価、④測地と正確な地図作成、⑤土地情報の電子化、⑥土地行政に携わる人材の能力開発。

(2) 土地に関する登記

都市計画・都市開発は、土地問題とは大きな関わりを持っているのは言うまでもない。当国で最も大きな問題の一つが土地である。土地に関しての紛争は後を絶たない。長く続いている戦争・紛争により、土地情報の散逸・破壊が起こる一方、土地に関する公的な書類の偽造の問題も深刻である。帰還難民、国内避難民、高い出生率による急速な人口自然増、アーバン・スプロールの進行等により、土地登記の問題の改善は一筋縄ではいかない。土地の登記に関する公式な統計はないので、推論の説ではあるが、現在、当国の土地の7割~8割は、公式な登記がされていないと言われている。都市部では、公式に登記されている土地は3割しかなく、農村においては、2割もないと言われている。そもそも、公式な土地の登記を行うために、つい最近まで法廷での審査が必要であった。裁判所に払う手数料が地価の3%相当、財務省に1%、自治体に1%支払わねばならない経費面の負担も足枷となり、国民は土地登記に前向きになれない面があった。これ以外にも、公式な土地取引を行うと、土地の所有権の移転に対して税金が5% (つい最近まで7%がかかっていた) 課される。このような状況を反映して、正確な統計はないが、公式な土地登記がなされている土地は、都市部の3割、地方では1割もないと言われている。一方、公式登記ではないが慣習的な方法により当国で通用している慣習による所有権の権利書 (Customary Deed) では、コミュニティの長が取引書類にサインすることで、所有権を証明する有効な書類と認められているため、これまでは多くの国民が、この Customary Deed を利用してきた。

上記のような土地登記の状況を改善するべく、MUDLの土地局の率先努力により、いくつか土地登記の改革が、最近、進みつつある。まず、上記のように、従来、公式な土地登記には、法廷で審査し、証明するプロセスが必要であったが、MUDLに書類を提出してもらい、それを審査し行政認可するシステムに変更した。

なお、土地管理法 (2008年7月31日に制定) の改訂が、2017年4月15日、そして2018年の10月17日に行われた。これは、土地の権利書、公式な権利書がない場合に代替して所有権や

居住権を証明する書類等についての規定が盛り込まれた。さらに、この国法の改訂動きと連動して、補足推進する通達の策定が行われた。則ち、インフォーマルエリア（非計画市街地）の公式化する際に、どのように土地の登記を行うかについての通達が、2018年の2月26日に制定、公布された。（これは、次項(3)で記述）

(3) 非計画市街地における公式化等を進める件に関する通達

当国の都市開発の分野で最も大きな問題のひとつである非計画市街地に関して改善対策を進めるための通達（Regulation on Managing Affairs Related to Unofficial Urban Estates）が、2018年の2月26日閣議承認され成立した。この通達は、4章構成で28の条項から成っている。以下の4つの狙いを掲げて、制定された。

- インフォーマルエリア（非計画市街地）の調査や登記に関する手順・手続きを定める。
- インフォーマルエリアに居住し、土地を占有する（あるいは土地を所有する）人々の財産的な権利を保証する。
- インフォーマルエリアでの投資機会を増大させる。
- この通達に定める事項の実施に関わる政府機関の間の調整と協力を促す。

この通達の最大の意義ある部分は、インフォーマルエリアの土地を登記する方法・手順・基準を明記したことである。この点については、当国の都市開発関係者の間では、様々な議論はなされたものの、明確な方针对策を打ち出せずにはいた。また、担当所管する政府機関を当国土地庁（Afghanistan Land Authority:以下、「ARAZI」という。）であると明確に定めた。このARAZIは、同年の年末（2018年12月）に、都市開発土地省に吸収合併され、現在は都市開発土地省の一つの部局である。（その以前は、「都市開発住宅省」であったが、この吸収合併以降は省の名前も「都市開発土地省」に変更された。）

下記に、インフォーマルエリアにおいて土地登記する際の手続きを5段階に整理したものを示す。なお、この手続きによって得られる権利は、暫定所有権である。暫定所有権の登記から5年後に本来の所有権に移行する手続きを行い、当該土地の所有権の登記が完了する。

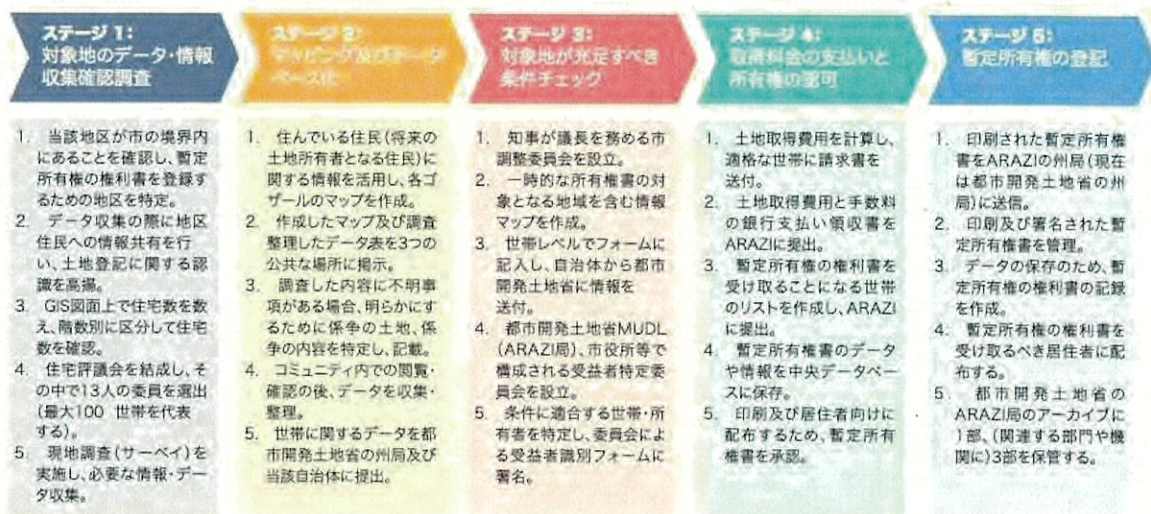
ステージ1：対象地のデータ・情報収集確認調査

ステージ2：マッピング及びデータベース化

ステージ3：対象地が充足すべき条件／居住世帯の居住履歴が満たすべき条件に対する適合チェック

ステージ4：暫定土地所有権取得料金の算定・支払いと暫定所有権の認可

ステージ5：暫定所有権の登記



(出所) UN-Habitat レポートから JICA 調査チームが作成

図4-1 インフォーマルの土地登記の手続き

また、この通達では、今後、土地区画整理や都市再開発や改善工事を進めるに際して、公共セクターも市民や民間企業も協力して臨み、土地の拠出を積極的に行うことを提唱している。当国の法令規則としては、公共と民間の協力を提唱すること、都市計画道路の建設等の公共インフラ整備のプロジェクトに対する用地の提供に協力するべきであると明記することは、これまでになかったことである。

なお、この通達が根拠とする国法は、土地管理法 (Law on Managing Land Affaires) である。土地管理法は、JICA 支援によるカブール首都圏マスタープラン策定作業の際中の 2008 年 7 月 31 日に制定された。その後、2017 年 4 月 15 日に改訂されたが、その翌年 2018 年 10 月 17 日にさらに若干の加筆修正が加えられた。この土地管理法では、土地に関わる全般の事柄が定められていて、13 章構成で、119 の条項から成る。土地権利証、土地測量調査、土地権利の確定手続き、借地、不法な土地占有・略奪行為 (Land Grabbing)、それらに関連した処罰等、様々な土地に関する事柄が定められている。この土地管理法は、①土地に関する全般を定める、②土地問題の解決に資する、③不法に占有・略奪された (Land Grabbing された) 土地を取り戻す、④不法に開発され分譲された土地を取り戻す、⑤政府の土地が適正に法に則って利用される、等を目的としている。

(4) 用地取得法の改訂

当国では、都市インフラの整備等の公共事業は、概して土地収用によって事業を進めることが多かった。しかし、土地収用の際の補償の費用レベルが低すぎる問題、一時移転あるいは永久移転する土地の斡旋がない問題等、国際援助機関等から指摘されていた。これに対応して、用地取得法の改訂が 2017 年に行われた。改訂された用地取得法は 7 章、53 の条項から成る。

「土地区画整理・都市再開発におけるカブール市役所の機能向上プロジェクト」において、土地区画整理・都市再開発に関する法律・手続きの確立を行ったが、その目的のためだけに新たに法律を制定することは、長い年月を要することになる懸念が強く、この用地取得法の改訂のタイミングを利用して、新たに挿入される第 46 条に土地区画整理・都市再開発の概念が記載されることとなった。

この改訂された用地取得法は、以下の 8 つの目的を果たすための根拠法となると書かれている。

- 市民の貴重な不動産の収容に際しては、公正な手続きで行う

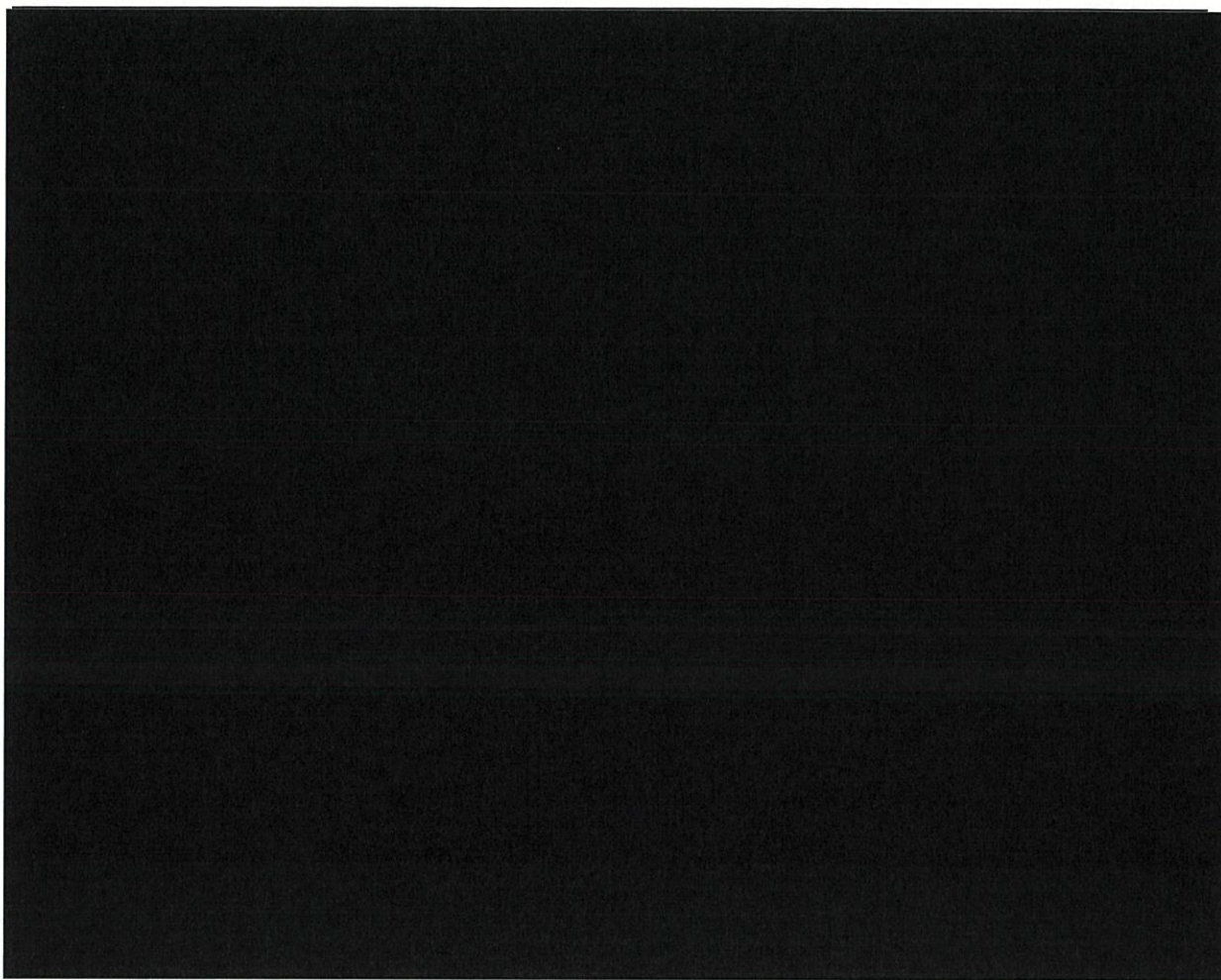
- 収容する土地の認定の方法を定式化する
- 都市計画マスタープランを実現するための事業であること等、公共の利益を確保するための土地収用であること等の論拠の明確化
- 土地収用の際の当該資産の価値を公正に評価する
- 政府所有地等公共の財産を、その当該事業に使用する論拠を明らかにする
- 土地収用の対象となる住民の移転を行う
- 土地収用で影響を受ける市民への補償を行う
- 土地収用事業によってもたらされる成果を最大限に引き出す

用地取得法の改訂により、事業主体と関連省庁を明示すること、収容対象の不動産の価値を評価する基準や方法を明示すること、また、住民移転についても対策をとること等が明記された。

また、当国としては、公共サイドが一方的に行う土地収用型の事業以外に、住民・地権者の参加型で行う土地区画整理・都市再開発について初めて明記したことは意義深い。また、これは、公共サイドだけで事業費を捻出するのではなく、事業の費用も市場メカニズムを利用して資金回収することについて触れていて、その点でも意義がある。

(5) サファイ税制の改善

当国では、土地の登記や取引については、公式の登記手続き・取引制度があるものの、従来からコミュニティで慣習的に行われている土地取引制度・土地登記認証（居住する町内の隣人や町長（ワキール・ゴザール）に所有権を証明してもらう制度）もあり、両者が共存している状況にある。公式の土地所有権は、申請者が書類と費用を準備し、裁判所による審査を経て登録される。一方、慣習的な土地所有権は、コミュニティの長及び隣人数名の立会い証明人が取引書類にサインすることにより、当該土地の所有権を証明する有効な書類として認められている。次の図は、そのコミュニティによる慣習的に行われている土地登記証明書の例である。



公式な制度に従う場合、煩雑な手続きと大きな費用がかかることから、実態として、多くの人が土地の所有権を公式的な制度で登記することを避け、慣習的な方法に従っているようである。加えて、これまでの紛争等による書類の紛失、土地の強奪や転売、公有地の私的な不正処分などもあり、土地の所有権や境界については不明確となっていることも多い。

このような当国の土地登記・取引手続きの近代化が遅れていることにより、当国での都市開発プロジェクトの実施やインフラ整備の事業が迅速に進まない主要原因のひとつでもある。また、当国における公共事業は、概して、土地収用を行い進めているが、土地収用を行う際には、その補償や代替地斡旋を行うこととなっている。しかしながら、当該地区の地の権利が不明確であるために、補償や代替地斡旋を行う対象者が特定できない事態に直面することが多い。このように、土地登記・取引手続きの近代化の遅れが当国の都市開発・整備事業の足かせとなってきた。また、急速な人口増加に対応した住宅地開発、住宅建設の殆どが、公式的な手続きを経ない非計画居住区の急拡大をもたらし、土地所有権の不明確な土地の面積が拡大し続けていることにもつながっている。都市開発を進めるためには、土地の所有権が把握できることは前提事項であり、この問題は、都市計画行政を担う都市開発土地省にとって焦眉の課題である。

当国には、固定資産税と酷似するサファイ税という徴税制度がある。土地だけ所有していても、このサファイ税は課されないが、所有する土地の上に建物を建設すると、このサファイ税が課されることになっている。このサファイ税は、原則、公式に計画居住区と定められた地区からしか行うことができなかった。例えば、カブール市に立地する住宅の約7割が非計画居住区及び非公式集落となっている現状であることから、これまでは約3割の住宅からしかサファイ税を徴収できなかった。そこで、自治体の財政の健全化、税収アップのために、非計画居住区に

においてもサファイ税を払ってもらうようにする努力がカブール市においては、最近、USAID の支援により始まった。

カブール市では、非計画居住区からも費用を徴収できるように、USAIDの支援により、市内の住宅に対して計画居住区、非計画居住区、非公式集落の3種類の手帳を各世帯に配布するプロジェクトを実施された。この手帳の配布により、住民は自分が住む住宅が3種類のどの分類に属するかを把握できるとともに、カブール市は、3種類の分類毎に住戸数を把握することも可能となり、行政としての基礎情報や税金の収集に役立つことが期待される。

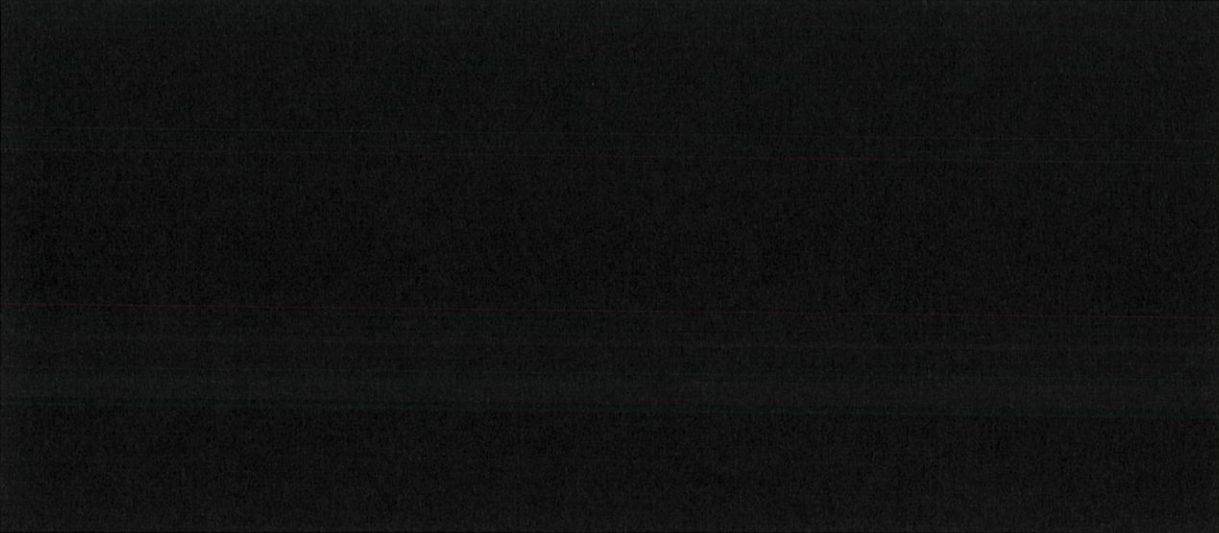


図4-3 サファイ手帳の配布

4-4 住宅支援に関する政策・制度

(1) 当国の住宅分野の課題と住宅政策の目標

第2章の社会経済概況で述べられているように、当国の人口増加のペースは非常に急速である。この4半世紀で、人口は倍増以上(2.2倍)である。社会増は、一時期に比べると落ち着いてきているものの、合計特殊出生率4.47(2018年)に象徴されるように、自然増は、依然としてすさまじい。また、人口年齢階層構造が非常に若い(年少人口は、42.5%、生産年齢人口は、54.9%、老年人口は、わずか2.6%)。この急速な人口増加と非常に若い年齢階層構造により、毎年、膨大な住宅需要を生み出している。これは、諸般の面で当国政府に難しい政策課題を突き付けることとなっているが、住宅政策に関しても、この急速な人口増加に見合った住宅供給という大きな課題を提示している。国全体で年率2.3~2.6%で総人口が増える事態に対して、十分な住宅供給を行うことは非常に困難であるし、それに付随して、非計画住宅地の無秩序な拡大、劣悪な住環境等の問題が深刻化している。

上記の急速な人口増加、旺盛な住宅需要に対応するため、住宅供給を迅速化しようとしているが、一般庶民が住宅を買おうにも、住宅ローンの制度はなく、家族・親戚から金を借りて、家を建てるのが一般的で、裕福な家庭では、それでもいいが、大多数の一般市民は貯えが十分にあるわけではないので、レンガ積みの住宅を自分で建てるしかない。住宅性能が不十分な、ある意味危険な住宅に住まざるを得ない。

このような状況下、これまでの当国政府サイドのこれまでの住宅供給に向けた努力は、都市開発土地省(MUDL)あるいは住宅建設公社による、直接、住宅供給を行うプロジェクトの実施が中心であった。しかしながら、当国の住宅需要の全体の大きさから考えると焼石に水程度の効果しかない供給量でしかない。しかも、エリアが限られていて、これまでは首都カブールあるいはカブール近郊で実施したプロジェクトが大半である。これ地方都市での住宅建設プロジェクトはほとんど行われてこなかった。

また、民間ディベロッパーの住宅建設プロジェクトも、利幅の大きい高価格帯の住宅、高所得層向けの住宅建設に集中し、中低所得層向けのアフォーダブルな住宅建設には、投資が振り向けられてはこなかった。当国における圧倒的なボリュームで存在すると考えられる、一般庶民、中低所得層向けの住宅市場への住宅供給を推進する事業への投資は、行政当局の努力も、民間ディベロッパー側のフォーマルな表向きにできる努力としては、振り向けてこられなかった。結局、これまで、一般庶民、中低所得層は、民間ディベロッパーがフォーマルな市場で分譲する高級住宅や MUDL の公的分譲住宅には、手が届かないので、住民自身がレンガ積みで建設することによる住宅取得、悪徳ディベロッパーが不法に建設する非計画住宅を購入するしか現実としての住宅取得の方途はなかった。結果、非公式住宅地の建設供給が跋扈するかたちとなってきた。

しかしながら、本来的には、住宅需要が膨大に存在するにもかかわらず、それを経済成長の起爆剤にすることができず、非計画住宅地の急増を招いてきたのは残念である。日本の戦後の経済復興過程をみれば、一般庶民の所得が増えて、住宅の購入・建設が大量に起きて、経済成長に大きく貢献していったことは明らかである。当国においても人口の急増が、公式な住宅需要となり、公式の住宅建設供給に繋げることができれば、一連の経済の好循環を生じさせることができる。

ただ、アフガニスタンの社会経済は、法律制度が整わない中、民間企業や市民の順法精神も育っていない面があり、非合法的な土地供給、住宅建設が横行している。不動産業者、建設業者のガバナンス、コンプライアンスの向上も求められる。2014年にカブール市の7区、8区、11区、15区の非計画市街地の住民向けに小規模なアンケート調査を行ったが、非合法的な土地分譲と知りながら、土地を購入している住民も相当割合いることがわかった。15区の非計画市街地では46%、8区では30%であった。また、カブール市に移り住んできた理由の中で、最も多かったのが以前居住していた地域の治安不安定化であった。

上記のような非合法的な土地供給と知りながら購入せざるをえない理由の主たる根源は、一般の市民の目線から言えば、フォーマルな業者からフォーマルな土地や住宅を買える機会が非常に乏しい。高所得層しかそのような土地や住宅にアクセスできない経済的事情、不動産事情があることに他ならない。

このような状況を踏まえて、2019年4月の当国の都市計画審議会 (High Council for Urban Development) で承認されている当国の住宅政策の目標は、下記の7項目である。

- I. 当国の全ての国民に適切な住宅を確保することができる環境・条件づくり (To create a conducive environment to ensure appropriate housing right for all citizen of the country)
- II. 住宅セクターの発展が、経済成長を牽引するエンジンになるようにする (To transform the housing sector into one of the economic growth engines)
- III. 住宅セクターがサステイナブルでインクルーシブであるように、参加型の枠組みを確立し、強化する。 (To prepare and strengthen participation framework for the development of a sustainable and inclusive housing sector)
- IV. 当国の全ての国民にアフォーダブルで適切な住宅供給を実現するために有効な住宅金融システムを確立する (To establish effective financing systems for the supply of appropriate and affordable housing for all citizen)
- V. 住宅開発供給の効率化を推進する (To increase efficiency in supply and development of housing)
- VI. 住宅事業のサステイナブルな発展と住宅金融の確立のために、非計画住宅地の蔓延・拡大を阻止する (To prevent the development of informal and unplanned settlements areas for the sake of sustainable development and finance of housing projects)

VII. 住宅事業と住宅金融の発展のために、土地の有効活用と公共用地の利用促進を行う (To use land public properties for the development and finance of housing projects)

これら 7 項目の住宅政策目標を実現に導くために、都市開発土地省をはじめとして住宅セクターに関わる政府組織は、日々努力しているが、その中で直面している課題や問題点は、特に下記の課題に直面している。

- ▶ 住宅分野での法制度の充実とガバナンス強化
- ▶ ファイナンス面
- ▶ 土地供給、土地の未活用
- ▶ 民間セクターの活用と官民協力

(2) 住宅分野における公共セクター事業の方向転換

これまで全国民が安心して住める住宅が持てるように土地住宅へのアクセス向上と提唱されていたにも関わらず、アフガニスタン政府が従来行ってきた住宅分野における投資や実施されてきた事業は、住宅供給に直接関わり、住宅を建設する事業であったが、投資できる金額の限界性、事業の地域的な偏り、事業が住宅分野全体に及ぼす影響の限界性の問題があった。国全体に及ぼせる影響から考えると、問題となっている国の法律・制度・仕組みの改善、住宅ファイナンス面での改善、住宅供給円滑化のボトルネックとなっている要因のひとつである土地供給・土地アクセスの改善、非計画市街地の問題の改善といった目的達成のための「環境の創出」が、政府が果たすべき肝要な役割ではないかと思料される。また、高所得層に貢献する直接住宅供給よりも住宅困窮に瀕している中低所得層向けに寄与する政策努力に重点が置かれるべきであろう。

政府の支援が向かう方向は、新規住宅供給の推進（特に一般国民にとってアフォーダブルな住宅）、中低所得層が土地や住宅を購入しやすい環境条件づくり（住宅ファイナンス）、既存住宅地、特に非計画市街地の改善、基盤の条件として重要な住宅分野の法律制度やガバナンスの強化などであろう。

(3) 住宅分野における法制度の充実とガバナンスの強化

当国では、住宅に関する法制度の確立が不十分であり、法制度の実践におけるガバナンスの強化が求められる。Housing と名の付く法律は、2017 年の 12 月に成立した“Urban Development and Housing Law”のみであるが、実際に、この法律が規定することの大半は都市計画・都市開発の事である。住宅分野に関する事柄は、第 4 章に書かれているだけで、わずかに 2 項目（第 22 条：住宅、第 23 条：住宅地及び住宅団地）のみである。詳しくは、別個の法律あるいは通達で規定していく方向であろう。

都市開発土地省(MUDL)では、今後、①まずは、既に成立している住宅に関連する法律をレビューし、住宅に関する法制度の体系化・充実のビジョンを描く。②MUDL 職員の住宅関連法制度の知識や技術の向上を図る。③特に集合住宅に関する法律、アフォーダブル住宅に関する法律、住宅ファイナンスに関する法律の素案づくり、④住宅分野に対して MUDL の関与の仕方、⑤上記の③を推進するにあたっての能力開発・研修の充実、⑥MUDL が自らの事業として行う住宅地開発プロジェクトの事業計画、建築計画等の見直し・改善を行いたい意向である。

また、集合住宅に関する法律作りに関して言えば、少し前まで、当国では住宅といえば戸建て住宅であり、集合住宅は非常に少なかったものの、昨今、大都市部では集合住宅の建設が活発化してきた。特に若年層には集合住宅の方がモダンなイメージで人気となっている。また、セキュリティの面で、戸建て住宅より集合住宅の方が安心という理由で好まれる傾向もある。実際、カブール市内のカサバ住宅団地、アーリア・シティ住宅団地、クッシュナル・カーン住宅団地などが人気のうちに完売している状況である。しかしながら、一方、集合住宅の分譲において問題視されている事柄は、購入者は建物専有部分の所有権を取得するが、土地の共有持ち分

権は所有できない状況にある。また、共有部分の持ち分権も曖昧であるなど、集合住宅の分譲に関する権利について規定する法律がない。この関係で、Condominium Lawの制定に関する議論が始まっているところである。

アフォードブル住宅については、アプローチの仕方が様々（土地供給の面から、建設技術・建設方法の面から、住宅金融の面から、民間ディベロッパーに参画してもらええる事業の仕組み等）であるので、どのような法体系整備が必要なのか検討する必要がある。

住宅ローンに関しては、当国の金融業界の脆弱さ、当国の財政事情の厳しさ、一般市民の所得の低さから考えると、住宅ローンを当国で成立させることは、相当の難題であることは否めない。それを成立させる方途について検討する必要がある。

（４） 住宅ファイナンスの確立に向けて、財務省と都市開発土地省の間で検討開始

現在、アフガニスタンの住宅の需要は以上に大きいものの、それ対応した住宅供給はできていない状況にある。この住宅の需給ギャップ（需要過多、供給不足）を埋めていくひとつの切り札は、住宅ローン制度の導入である。ただ、当国の金融業界の脆弱性、当国財政状況の逼迫等から、一般庶民が住宅を取得しようとしても長期的に返済ができるような個人向け住宅ローンの制度・枠組は成立していない。

2009年に住宅ローンに関する法律（Law for Mortgage on Immovable Property in Bankin Transaction）が成立したものの、その後、これを補足し、強化する関連法や通達は何も整備されていない。しかしながら、現在の住宅難を解決していく方途として、住宅ローン等の金融面からのアプローチが再度注目され、財務省と都市開発土地省の間で検討が始まっている。1）政策面、2）法律制度の面、3）実施組織の設立フィージビリティ、4）組織・職員の能力開発、5）住宅ローン供給側、6）住宅ローン需要側、7）借り手の所得レベルに対応した適正な住宅価格レベル・金利・返済期間 等々についてである。

（５） 住宅供給を加速化するための土地供給

当国における住宅供給の円滑化のためには、国民にとって住宅地の取得が容易となるように、土地供給に関連する諸々のボトルネックを改善し、解決していく必要がある。土地登記手続きの簡素化、非計画市街地の公式化の推進、大量に住宅地の開発供給するための国有地活用、不動産ディベロッパーのガバナンス強化、長期的なビジョンに基づく土地利用ビジョンと計画的な市街化といった様々な努力により、フォーマルで安価な土地供給を実現する必要がある。あわせて、住宅問題の解決には、併行して土地問題の解決も進める必要がある。

（６） 民間セクターの活用と官民協力

政府の努力だけで、住宅供給の加速・円滑化を実現することは困難である。昨今、大統領府、カブール市役所、都市開発土地省、その他都市開発に関わる関係機関は、民間セクターをどのように都市開発に活用するか、官民協力を行うかということに関心が強くなっている。実際に、2018年にカブール市役所には、民間セクターの都市開発への投資誘致を促進する部署が設立された。また、都市開発土地省においても、都市開発や住宅の分野での官民協力の推進を検討することが一つの大きな課題となっている。

4-5 地方自治に関する法律制度

当国は、中央集権的な国であり、地方自治が脆弱である。多くの国々では、地方分権の方向性が徐々に強まっていくのが普通であるが、当国では、近年、中央集権的な体質が強化される傾向にある。

中央集権的な体質が強まっていることの一つ象徴的な事象は、2010年～2011年のJICA支援によるカブール市のマスタープラン策定当時は、基本的には、マスタープラン策定の主体はカブール市であった。しかし、2018年のKUDF策定は、都市開発土地省と大統領府によって策定され、その間、カブール市の都市計画実施部（City Planning and Implementation Department）

は、ほとんど、その策定のプロセスに携わっていない。策定後、出来上がったプランの実施を委ねられた。2020年に策定された地方都市の戦略計画（Strategic Development Framework：SDF）も、都市開発自治省によって策定された。従って、地方都市ごとの特徴を反映した、独自性のある戦略ではなく、統一された同様な戦略項目内容で成り立っている。

この中央集権的な体質の色濃い当国の地方自治に関する概念は独特である。一般に多くの国では、国の政府以外の州あるいは県も都市も地方自治体とみなされる。日本においても、県も都市も地方自治体の政府機関である。しかしながら、当国では、都市自治体は地方自治体として扱われるが、州政府（Province）は国の出先機関であって、地方自治体としては扱われない。そのため、法律は2つある。地方自治法（Municipal Law）と準国家統治法（Law on Subnational Governance）である。前者は、地方自治体に属する都市自治体を所管する法律であり、後者は、国の出先機関として扱われている州政府を所管する法律である。

（1） 地方自治法

地方自治法（Municipal Law）は、カブール市、ヘラート市等の Municipality を所管する法律である。この法律は、タリバーン政権時代の末期の2000年に制定された。当国の憲法では、市長及び市会議員は、市民の投票による選挙で選ばれることになっているが、この2000年制定の地方自治法では、市長は大統領が任命すると定めていた。その後、地方自治に関する議論が活発化する中、2018年10月15日に改訂されることとなった。この新たな地方自治法では、34章の構成で、229の条項から成る。

この2018年に改訂された地方自治法が目的とするところは、①都市自治体（Municipality）、その中の区（District）、町（Gozar）を決定する基準を定める、②都市自治体内の土地利用計画を策定する手続きを定める、③都市自治体がインフラストラクチャーの建設、都市サービスの供給を行う権限があることを定める、④自治体と関係する省庁やその他政府機関との調整を図り、協力をしていくことを定める、⑤自治体の財政に関する事柄を定める。

この2018年の改訂の地方自治法では、なお、地方自治庁 IDLG の責任と権限を定めている。また、都市自治体のランクを3段階に分けて、カテゴリー1、カテゴリー2、カテゴリー3と定めた。

（2） 準国家統治法

当国は34の州（Province）で構成されるが、都市自治体には自治が認められており、市長や市会議員は、そこに住む市民による選挙で選ばれる。一方、州政府には、自治が認められているわけではなく、あくまで国の出先機関なので、州政府のトップは大統領の任命によって決まる。この考えのもとに、政府に代わって地方を所管するための法律が準国家統治法（Law on Subnational Governance）である。