

オルタナティブな計画プロセスの展望：

アジア大都市のインフォーマル宅地開発をめぐって

Exploring an alternative planning process: with special reference to informal land development in Asian metropolises

穂坂光彦

Mitsuhiko HOSAKA

Abstract

The conventional planning paradigm is represented by a government-led, coordinated plan formulation based on which people and resources are mobilized for implementation. Under this paradigm, a settlement process assumes to start with site preparation and housing development by the public or corporate sectors, then distribute complete dwelling units to families through allocation or through market. Both allocative planning and formal market have largely failed, however, in dealing with the informal sector activities in the Third World cities.

The paper begins with examining the concept of the urban informal sector in peripheral capitalist countries, with a view to identifying its viable dynamism as a process. It then reviews the evolution of low-income settlement policies, suggesting a new framework in support of people-centred development. A few cases of informal land development in selected Asian cities, involving popular organizations, illegal developers and the state sector respectively, are briefly analyzed. The paper concludes with hypothetical presentation of some salient elements which may constitute a non-conventional, community-based paradigm of urban development planning and management.

目次

はじめに

1. 「都市インフォーマル部門」についての文献的考察
 - 1-1 「産業化なき都市化」論
 - 1-2 「都市インフォーマル部門」の概念
 - 1-3 周辺資本主義におけるインフォーマル部門の意義

- 1-4 小括
2. 居住政策の展開
 - 2-1 福祉国家像の挫折
 - 2-2 とりこまれた「セルフヘルプ」
 - 2-3 「イネープリング」という妥協
3. インフォーマル宅地開発をめぐる
 - 3-1 インフォーマル宅地開発をどう問題とするか
 - 3-2 コミュニティによるインフォーマル宅地開発：バグタムバヤヨン財団の例
 - 3-3 インフォーマル市場による宅地開発
 - 3-4 政府が支えるインフォーマル宅地開発：都市貧民開発基金の例
 - 3-5 インフォーマル宅地開発をどうマネージするか
4. オルタナティヴな計画システムの仮説

はじめに

近代都市計画の成立以来私たちは、都市形成のプロセスについて一定の観念を抱いてきた。長期的全体的計画をまず策定し、そのもとに諸資源を動員し、公的責任において都市基盤を整備し、住宅を建設し、居住者にあてがう、という順序は、疑われることのない常識であった。しかしそれはフォーマルなコントロールが社会の隅々までおっている世界においてのみ、あるいは世界がそのようにして成立しているという幻想の中でのみ、妥当する常識であった。

フォーマルな表層世界が瓦解してインフォーマルな基層が露出したとき、私たちの常識は無効であった。「本町公園のテント村を拠点に出発し、改善しながら長田や兵庫区のまちができ、それらがつながって神戸になる⁽¹⁾」という公園居住の被災者の言葉を、私たちはどう受けとめられるのだろうか。公的復興計画は、その発想となんと隔たっていることだろう。しかし考えてみれば、人がまず集まり、住む〈場〉を確保し、それをつなぎながら都市を築くという思想は、まさしくアジアのスラム住民が自ら居住地を形成していくときの方法に体现されているものである。とすれば、インフォーマルな世界の中にこそ私たちが学びとるべきしなやかな方法がある、と考えるべきなのではないだろうか。

本稿は、オルタナティヴな（現状に代わるべき、もう一つの）計画システムを探るための序論である。以下では、「インフォーマル部門」の概念をとらえ直し、それを居住政策の展開の中に位置づけ、次いでアジア大都市のインフォーマル宅地開発の事例の分析から、近代都市計画に代わる計画プロセスの概念を仮説的に提示することを目的とする。

1. 「都市インフォーマル部門」についての文献的考察

1-1 「産業化なき都市化」論

1950年代からアジア大都市は急速な成長を始めた。当時「低開発」問題を理論的分析の対象と

したのは二つの学派であった。ひとつは国連ラテンアメリカ経済委員会による実証的研究に基づいて成立した「中心—周辺」理論であり、やがて従属論へと発展した。もう一つは新古典派による近代化論であった。前者が第三世界の工業低開発状態を「中心国」に従属する「周辺国」という外的条件から説明しようとしたのに対し、後者はその経済成長モデルにもとづいて、都市での資本投下が産業化を始動させそれによる雇用機会の創出が農村から人口を呼び寄せる、というシナリオを予測した。

しかし第三世界の現実はこのシナリオに従わず、「産業化なき都市化」(urbanization without industrialization)が続いていた。都市の近代的産業が未成熟にもかかわらず、また農業の近代化も進展していないにもかかわらず、農村から大量に人口が移入するような「異常な」都市化現象は、「過剰都市化」(hyper urbanization)とか「偽装都市化」(pseudo urbanization)と呼ばれた。

過剰都市化とは、都市での雇用機会の増大をはるかに上回って居住人口が増加することをいう。偽装都市化という発想は、第三世界の都市化は(ヨーロッパのような)農業から工業へという労働力の構造変化を伴わず、流入人口の大半が「非生産的な」小規模サービス部門に吸収されている、とする見解である。この見方は同時代の「二重構造論」を反映している。すなわち第三世界の都市経済は少数の「進んだ」近代部門と大多数の伝統部門に分裂し、後者の存在が都市全体の急速な近代化を阻んでいる、というものである。経済の「離陸」のために一定の投資を同時に集中するというビッグプッシュ理論は、50年代から60年代にかけてローゼンシュタイン＝ローダン、クリフォード・ギアツ、ベン・ヒギンズらによって主張された技術的二重構造論から直接に導かれたとされる⁽²⁾。

「産業化なき都市化」の社会的意味を分析したのは、アームストロングとマギーであった。彼等は「都市インヴォリューション」なる概念を提出した。いうまでもなく、ギアツによる有名な「農業インヴォリューション」の都市版である。インヴォリューションとは、あるダイナミズムが質的变化をとげて高次の段階へと止揚されることなく、内側に向かってのみ精緻化される内旋過程を意味する。ギアツによれば、19世紀のインドネシア・ジャワ島で増大する稲作農耕人口を吸収した仕組みは、農業技術や経営構造の革新ではなく、労働力の極端な集約化、いいかえれば限りある農産物を最大限に分割して農耕参加者に分配する方式(「貧困の分かち合い」)によってであった⁽³⁾。アームストロングとマギーは、同様の現象が都市でも観察されると考えた。つまりインドネシア都市に流入した労働者は近代工業部門に参入し近代的賃金労働者となって社会的革命の担い手となることはなく、低生産性・低賃金の小規模サービス部門に限りなく吸収されていくという趣旨のものであり、65年の「共産クーデター」鎮圧をキューバ革命と比較した悲観的なプロレタリアート形成理論であった⁽⁴⁾。

1-2 「都市インフォーマル部門」の概念

70年代に入ると上のような第三世界都市化理論は批判的に吟味されるようになる。「過剰都市

化」というが、いったい何に対して「過剰」というのか。もし西欧の経験を基準としてのみ「偽装都市化」というとすれば、西欧中心主義にすぎない。第三世界の都市化は第三世界の文脈に即して理解すべきではないか、と⁽⁵⁾。

70年代初頭に国際労働機構（ILO）による一連の実証的研究から提起された「都市インフォーマル部門」の概念は、ある意味では、上のような懐疑に応えるものであった。この概念を最初に示したのは、ガーナの調査をしていたキース・ハートであったといわれる⁽⁶⁾。ハートの研究がそれまでの二重構造論と違っていたのは、インフォーマル部門における雇用創出機能に注目していたことであった。未組織労働者を「半失業状態の、取るに足らぬ靴磨き小僧やマッチ売り」と見るのではなく、彼等がほぼ定常的に所得を確保すると同時に都市システムに欠かせぬサービスを提供している場として、ハートはインフォーマル部門をとらえた⁽⁷⁾。

もともと「インフォーマル部門」とは直観的な労働の態様から出発した概念であり、表徴的には、露天商や自転車修理工や一膳飯屋などの路上の営業者、家政婦や門番などの家事労働者、人力車夫など個人ないし小規模経営交通機関の従事者、縫製やサンダルの底貼りなど「内職」に近い家内工業従業者、廃品回収業者など、わたしたちが第三世界の街角で日常的に目にするいわゆる「都市雑業」によって生計をたてている人びとの世界を指す。学問的な規定には未だに曖昧なところを残すが、インフォーマル部門の経済学的定義としてよく引用されるのは、72年にILOが提案したものである。インフォーマル部門における営業組織は次のような特性を持つとされる。業界への参入が容易であること、土着の資源に依存していること、組織を家族所有していること、小規模経営であること、労働集約型に適合した技術を採用していること、技能形成はフォーマルな学校制度の外でなされること、公的な規制を受けずかつ競合的な市場を対象にすること⁽⁸⁾。

ILOの主張によれば、インフォーマル部門の雇用は経済的に効率よく、フォーマル部門よりも多くの雇用を生み出しつつ、より急速に成長しうるものであった。これを受けて、70年代を通じて多くの実証研究が積まれた。それらの論点をいくつか揚げよう。

- ・インフォーマル部門は、過剰な半失業集団とかフォーマル部門に対する労働予備軍として把握されるものではなく、独自の雇用創出ダイナミズムを備えていること；

- ・とりわけアジア諸国にあっては、インフォーマル部門労働者の多くは季節労働者や巡回移動者であり農村との強い個人的つながりを保っている。したがって彼等による都市労働市場はきわめて柔軟な特性を持つこと；

- ・インフォーマルな労働機会は資本制的フォーマル部門の中に「断片的にはめ込まれ」て存在している⁽⁹⁾。労働者はフォーマル部門の中をも、部分的に、あるいは短期的に期間をおいて、渡り歩き、これらの部分労働市場間の移動は流動的であること。

これらの見解は、二重構造論による「近代部門」と「伝統部門」の単純二分法の限界を示して余りあるし、近代化論が描くような農村余剰労働力の都市近代産業による吸収というシナリオにも疑義を呈する。70年代に現れた新しいモデルは、都市経済の「上層回路」と「下層回路」の相

相互作用を強調した⁽¹⁰⁾。さらにインフォーマル部門の二面的性格が明らかにされた。ポルテスとワルトンによればインフォーマルな活動とは、周辺資本主義国の労働者が移住することによって空間的に不均等に配置されている機会を最大化し、周辺国経済という制限枠の中で生存条件を自ら確保するメカニズムである。そして同時にインフォーマル部門は全体として、周辺国における資本蓄積過程を構造づけるものである⁽¹¹⁾。

1-3 周辺資本主義におけるインフォーマル部門の意義

かくして70年代における理論的努力は、周辺国にあってインフォーマル部門が資本主義的發展の中で維持され再生産されるのはなぜか、という分析に向けられた。構造主義的視点を取り入れた新マルクス主義は、これらの国の資本主義はその発展段階に応じて、さまざまな前資本主義的生産様式を解体し、維持し、変容させ、接合させる、と主張した。「接合」(articulation)とは、いくつかの前資本主義的生産様式が各々に変容を経て支配的な資本制生産様式のもとに関係づけられることをいう。この主張は、古典的従属論が強調した「低開発をもたらす外的要因」に対して、周辺国内部の経済構造に注目した点に特徴があった。

しかし新マルクス主義によれば、インフォーマル部門とは「小商品生産部門」とほぼ同義であった。この点に、ポルテスとワルトンは反対している。まず、新マルクス主義は小商品生産がいずれは完全な資本制的商品生産にとって代わられることを前提にしている。しかしインフォーマル部門は伝統的なものでも遷移的なものでもなく、資本蓄積の一つのシステムとしてまことに「近代的」であり、それゆえこのシステム自体によって絶えず再生産されている。さらに、インフォーマル部門は多様な所得機会創出活動を包含している。物の売買、非市場的交流、家族労働による自家生産、贈与、賃料、賃金、部分的なフォーマル部門からの報酬など。小商品生産はそれらの一つにすぎない、と。

しかし両者ともに認めている点がある。インフォーマル部門の存在こそが、第三世界都市における高度の剰余価値「搾取」の条件をつくりだしている、ということである。「南」と「北」の格差を生み出す一つの源泉は、「自由貿易」を通じる不等価交換にある。不等価交換を可能にするのは、「南」における労働力再生産費用の相対的な低さである。低い労働力再生産費用を保つメカニズムは何か。未組織のインフォーマル部門労働者の搾取から得られる「補助」を、都市労働者全体に及ぼすことである。インフォーマル部門における不払いの家族労働、あるいは公的最低賃金制度に規制されぬ低賃金、社会保障制度の不在、セルフヘルプ住宅に象徴される自給生産、占拠による土地の利用、小商品の生産と流通。これらインフォーマル部門の特性が、インフォーマル部門労働者自身の労働力再生産費用を押し下げているのはもちろんであるが、そのみでなくフォーマル部門労働者のコストをも低く保っている、というのである。

この議論には二つ問題があると思う。インフォーマル部門自体の低コスト再生産の影響が都市労働者全体に及ぶというのは、まさしく「インフォーマル」「フォーマル」の二部門が密接に関連しているからこそ可能なのであるが、実は「土地を占拠し、セルフヘルプで住宅を建て、家族労

働で小商品を生産している」ようなインフォーマル労働者と近代産業の賃金労働者との関係について、私たちの実証的知識はきわめて乏しいのである。しばしば引用される例は、マレーシアでオフィスビルから出てきた勤労者が路傍の屋台できわめて安い食事をとって済ます光景である。いかにも外国人研究者が眼にしやすい場面ではあろうが、このようにフォーマル部門勤労者の生活費に移転された「補助」が全体としてどのように労働力コストを下げることができるかは、実ははるかに複雑な問題である。第二に、これが私たちの関心事なのだが、インフォーマルな経済活動や居住地形成のもつ意味は労働力再生産費用の低下ということにとどまるのであろうか。それは公的規制や市場的關係から相対的に自由な、内発的発展の契機を秘めていないか、という点である。

80年代半ばになってアームストロングとマギーは彼等の「都市インヴォリューション」理論を自己批判した。同時に彼等は、新マルクス主義による「生産様式」論もあまりに抽象的で現実の個々の国の歴史過程の分析に役立たぬと考えた。周辺国の資本蓄積は多国籍企業の浸透と一体となって進行し、それとともに都市の生活スタイルの同質化がすさまじい勢いでひろがっている。アジアの大都市ではどこも、ケンタッキーフライドチキンに人があふれ、若者はコーラを飲みながらマイケルジャクソンを聞き、郊外には洋風のファサードをもつ建て売り住宅が広がる。アームストロングとマギーによれば、このような模倣的消費主義による平準化が大都市の近代部門を強化し、他方で貧困層との不平等を深化させる。都市の「低層回路」の解体は、より平等で自立的な発展の可能性をますます狭める。しかしそこで彼等はこのように言う。「現存する不平等への挑戦は、まず第三世界社会の内から起こらねばならないはずである。その手だては、土地その他の生産手段へのコントロールを回復すること、意志決定へ参加すること、教育機会にアクセスすること、知らせ知らされる権利を持つこと、などのうちにある⁽¹²⁾」。

1-4 小括

国際経済のグローバリゼーションが第三世界にもたらしているのは、多国籍企業の領導するフォーマル（資本制）経済部門と多様性に満ちたインフォーマル部門との接合の展開である。インフォーマル部門で人々が従事するさまざまな低コスト活動の実践は、「近代化」に遅れた残滓あるいは遷移的現象ではなく、独自のダイナミズムで拡大しながらフォーマル部門に連関して世界経済に結びついている。これは構造としてみれば、第三世界労働者家族の労働力再生産費用を縮小し、多国籍企業による搾取の源泉である。

しかしインフォーマル部門をプロセスとして内在的にとらえると、それは分権化されたネットワークで支えられ、きわめて多様な労働態様を包含し、社会的行動への人格的な関係性を展開している世界である。そのような世界は、実は北側工業国でも「経済のインフォーマル化」として広がりつつある⁽¹³⁾。とすればアジア諸都市での貧富差の拡大や生活文化の平準化などのグローバリゼーションにともなう社会的危機を克服する力もまた、そこに住むインフォーマル部門の人々のなかにこそある、ということになる。

さてインフォーマル経済活動は第三世界都市全体に広がっているが、その空間的拠点は「インフォーマル居住地」(後述)である。その代表がスラム地区やスクォッター居住区であり、それらは公的規制外の宅地開発や住宅建設によって築かれたのである⁽¹⁴⁾。私たちがアジア周辺資本主義国のインフォーマル居住活動に関心を抱く理由は、その居住形成プロセスのなかに、急速な商品経済化を人々がコントロールする力を取りもどす可能性を探れるのではないかと考えるからである。

2. 居住政策の展開

2-1 福祉国家像の挫折

1960年代は第一次「国連開発の十年」であった。アジア大都市での政府の主要な関心は、基幹道路・水道などインフラストラクチャの整備にあり、国際援助機関の肝いりで分野ごとの建設公団が多く設立された。拡大しはじめたスラムは、開発の障害物としてのみ考えられた。バンコクでは1960年にスラム除却と住民移転を担当する部局が出来、66年にはソウル市による初の大規模なスラムクリアランスが行われた。

国による住宅専門機関はやや遅れて成立した。インドの住宅都市開発公庫(HUDCO, 1970)、タイの住宅公社(NHA, 1972)、インドネシアの都市開発公団(PERUMNAS, 1974)、フィリピンの住宅公社(NHA, 1975)、スリランカの住宅開発公社(NHDA, 1979)などである。スラム対策を必ずしも明示的に掲げていないものも含まれるが、一般的には少なくとも中産階層以下の住宅貧窮世帯に対し、公共の責任で住宅を供給することをタテマエとしていた。その中心的な施策は、公共住宅建設であった。たとえショウケース的な団地づくりに終始したとしても、都市貧困層に国家が救済策を施しているというイメージを与えることは、政治的には意義あることであった。

しかし、公共がアパート建設を完成させて住民にあてがう、という方式が、低所得者住宅政策としては的外れであることはすぐに明白になった。問題点を整理してみよう。

・財政上の問題

- (1) 完成住宅の建設供給そのものが多額の資金を必要とし、政府の財政能力にそぐわない。
- (2) 貧困層の支払い能力に応ずるためには独立採算は難しく、補助率の極めて高い事業となる。
- (3) 従って生産戸数は少数にとどまるが、少数者に資源を集中することは政治的に不合理である。

・計画設計上の問題

- (1) 公的住宅として質的に相当高い水準がめざされるため、輸入資材によることも多く、建設単価を上昇させる。
- (2) スラム街の裏庭で鶏を飼ったり軒下に店を広げたりする伝統的な生活スタイルや生業上のニーズに、積層構造の設計が見合わない。

- (3) 中層化による土地節約という効果が、都心スラムの再開発・公共アパート建設の根拠とされることが多いのだが、低層高密のスラムに比べ、その効果も実はそれほど大きくない。

・運営上の問題

- (1) 定収のないスラム住民にとって定期的な家賃支払いは難しく、一方で政治的理由から政府は強制的徴収を避けたがる。
- (2) コミュニティが解体されて個々に住戸を割り当てられることが多いので、公共空間の維持管理の問題が発生する。
- (3) 安定した賃借権は転売されやすく、貧困層は転出して中所得者がインフォーマルに入居する。
- (4) 実際には建設された住宅の相当数が公務員住宅として割り当てられ、スラム居住者対策に回る分は少なかった。

こうして「低所得者住宅」としてつくられた公共住宅アパート群の多くは、あまり維持管理のよくない中産階級住宅地となって現在に至っている。

2-2 とりこまれた「セルフヘルプ」

1970年代は第三世界の居住政策にパラダイム転換があった時期であり、その波は次第に広がって70年代末までにアジア主要国のほとんどすべてをおおった。都市貧困層のための新しいアプローチは、伝統的な公共住宅供給と決別し、住民の自力住宅建設を助け、またそれに依存する政策となった。技術的な手法としては、オン・サイトのスラム改善（住民を移転させずに、地区内の歩行路・水道・排水溝・電気・共同便所など最低限の施設整備を施し、住民による住宅改良を促す）、サイト・アンド・サービス（郊外に小画地の低コスト宅地造成を行って分譲する）、コア・ハウジング（小宅地上に住宅の設備部分、外壁、あるいは屋根などまで整えて供給する）、エイディッド・セルフヘルプ（建築資材を低利で供給する）、土地正規化（不法占拠状態の土地権利関係を清算し、再区画の後、確定した所有権・借地権を与える）などに代表される。その背景にあったのは、もし安定した土地の権利と一定の環境整備とが与えられればスラムに住む貧しい住民も喜んで住宅改善に励む、という認識であった。

このアプローチを推進した二つの潮流があった。ひとつはアジア諸国政府の背後にいた国際金融機関である。60年代には共産主義浸透の危機感から一定の貧困層向け開発政策を推進していた彼等は、いまやむしろ「社会主義的」公共住宅政策にイデオロギー的懷疑を抱いていた。あるいは少なくとも、肥大化する国家機構を嫌った。より実際的には、このアプローチの先駆例（インドネシアのカンボン改良事業など）の中に彼等は伝統的公共住宅よりもはるかに安上がりで効果的な要素を見いだした。72年に始まった世界銀行の都市開発事業貸し付けの2/3はサイト・アンド・サービスであった。タイの第1期住宅5カ年計画（1976-80）は公共賃貸住宅建設をめざしていたが、わずか1年の実施後に停止されて改訂計画がなされ、スラム改善事業とサイト・ア

ンド・サービスが始めて登場し、79年からはそれらに最重点が置かれた。それには世銀からの圧力があったといわれている。当時タイ住宅公社の建設する中層アパートのコストは1戸約12万バーツ、スラム改善の標準コストは1世帯当たり5千バーツであった（当時1バーツは約10円）。

第二の潮流は、住民のセルフビルドを開発哲学から支えるイデオログ達であった。彼等は60年代以来、中南米のスクワッター住民の居住地建設プロセスを観察する中から、都市へのニューカマーにとってスラム居住は最初の足がかりを与えること、住まいづくりはそのような家族の生活サイクルの中でのプロセスとして考えられるべきこと、を訴えていた。ここには、「住宅」housingは国家によって上から与えられるべきものではなく、「建てることへの自由」Freedom to buildに基づいて住民自身が自律的にコントロールすべきプロセスである、というアナキズム的思想が表明されている。この影響は無視できない。上に揚げたような技術的諸手法は、この思想に添ったセルフヘルプ建設を政府が支えるための政策手段であったとすら言えるのである。76年の第一回国連人間居住会議（ヴァンクーヴァー・ハビタート）の基調をなしたのは彼等の主張であった。

この貧困者向けアプローチの政策的効果は確かに大きかった。とくにスラム改善やそれに伴う土地正規化は、世銀のみならず多くの国際機関の支援するところとなった。しかしその限界もやがて明らかとなった。整理してみよう⁽¹⁵⁾。

・サイト・アンド・サービスの限界

- (1) まとまった土地を都心近くで入手することは難しいので事業用地は遠隔化する。都市貧困層の多くは都心に立地限定的であり、郊外からの通勤の出費に耐ええない。
- (2) 最低限の施設整備ですら、基盤整備後の敷地は貧困層の購買能力を超える。
- (3) 申請手続きが複雑で時間がかかり、日銭を稼ぐのを犠牲にせねばならない住民の意欲をそぐ、などの運営上の問題がある。
- (4) 「低所得者用」の政策を守るため入居者の所得制限を設けると分譲地の売れ行きが悪く資金回転上の問題を生ずる。この制限を外せば中間層以上が流れこみ政策目的を果たせない。

・スラム改善事業の限界

- (1) 急激な地価上昇の傾向とともに、スラム地区の地主は現在の住民のための改善事業を受け入れるよりも、早く住民を追い立てて収益性の高い再開発をめざすようになった。
- (2) 改善事業の多くは土地正規化まで行きつかぬ物的改善にとどまった。土地権利の問題にふみこもうとすれば、地主に拒否されるか、事業費に土地代が加算されて「受益者負担」として住民に負いきれぬ額がかかってくるかであった。
- (3) 物的改善とともにスラム内の地代・家賃も上昇し、それを吸収するために住民は過密な土地や家屋をさらに細分割して親類・友人を呼び込んで分かち合っている。さらにはそれを支えきれぬ住民は転出して上層の階層と入れ代わる「地区の上流化」(gentrification)現象が起こる。

- (4) 住民の雇用増進や有効な住宅金融が伴わなかったので、地区の環境改善が必ずしも住民による住宅改善に結びつかなかった。

・土地正規化事業の限界

- (1) 住民が高い権利金を払ってまで土地を「正規化」することに意欲を感じないことがある。電気料の領収書や違法地主との契約書や政治家とのコネなどが当面必要な「保証」を与えていたりするのである。
- (2) 自分の権利の申請に際して、これまでの居住の事実などを証明せねばならない。役所へ出向いたり、賄賂を払ったり、複雑な書類を書いたりすることも住民の手に余る。
- (3) 正式に土地を入手した後もローンの返済ができず、担保となっている当の土地権利を手放す場合も多い。
- (4) 土地権利の合理化自体が前述の「上流化」を招く。スラムの土地の錯綜した権利関係のゆえに一定の土地が多様な使われ方をしてインフォーマル部門の活動を支え、その一方で近代部門による土地商品化が妨げられているという現実がある。土地正規化によってスラムの土地も一般土地市場のなかに突き出され、中上流階級の投資的関心を引くようになる。

このように、住民の意欲を取りこむのが趣旨であった諸手法もまた、上から制度化され標準化され運営されたというまさにそのことによって、対象とするインフォーマル部門の住民の多様な居住ニーズに対応できず、公共住宅に比べ経済効率を高めた他はほとんどそれと類似の問題点に落ち込むようになったのであった。

2-3 「イネープリング」という妥協

1980年代前半は世界不況と累積債務の時代であった。開発戦略の基調は構造調整路線（SAP）におかれ、第三世界諸国の多くは低成長に苦しんだ。居住分野では前記の「新しいアプローチ」が展開する中で、次第にその限界についての認識が広がった。

国際金融機関は、途上国政府が事業資金回収もままならぬ未熟な開発運営能力のまま、貧困層向けの個別プロジェクトを繰り返していくことに苛立った。彼等の関心は都市経営能力の強化と民間住宅市場の活性化に向けられた。80年代中期の世銀の都市関連貸し付け事業の内容は劇的に変化した。かつて事業資金の7割近くを占めていたサイト・アンド・サービスやスラム改善が5割を切り、代わって倍増して2割の資金量を占めるようになったのが住宅金融・自治体財政・都市サービス運営などの制度強化であった。既存の住宅機関は独立採算を強要され、スラム改善部門を縮小して、中産階級向け住宅供給へと向かった。政策的に強調されたのは、たとえば関連公営企業の民営化、民間建設投資の促進、開発諸規制の緩和、建設資材生産の規格化、住宅金融制度の改善、土地登記制度の整備などであった。

一方、セルフヘルプ住宅活動家や開発理論家達は次のように総括した。70年代以降のスラム諸事業が住宅生産の上で限界をもったとしたら、それはお仕着せの物的環境改善に終始して、住民

が住宅建設に立ち上がるために必要な幅広い制度的支援に欠けていたからである。土地・資材・技術・住宅金融・基盤施設・情報など、住宅を自ら築くための諸資源 (resources) に人々がアクセスできるよう支えること、そのためにはアナーキスティックに地域末端で活動するだけでなく、公正な資源配分を保証する中央の計画と規制も（その限りでは）要請しなければならない、と。

88年に国連総会は「グローバル住宅戦略」(GSS)を採択した。その目的は、紀元2千年までに地球上のすべての人に適切な住宅を保証するためのさまざまな施策を促進することであった。その根幹となる思想は、イネープリング原則 (enabling principle) と呼ばれる。つまり公共セクター（政府）は住宅供給者として振る舞うことをやめ、その他のあらゆる関連セクターによる居住形成能力を最大限に開花させるべく支援者の役に徹するべきだ、ということである。それは、これまで述べてきた二つの潮流の歴史的妥協であったろう。いったい政府によってイネーブル（能力づけ）されるべき対象は誰か、という肝心な点で、国際金融機関に代表される住宅産業化路線と、スラム住民の資源へのアクセス支援を強調する新セルフヘルプ論者達の重点の置き方は微妙に違っていた。両者は、公共主導の住宅供給に失望しているという点においてのみ一致していたのである⁽¹⁶⁾。

90年代に両者のギャップは次第に拡大した。民間住宅市場の活性化に最も成功したのはバンコクであったといわれている。80年には市民の85%は住宅産業の販売する住宅に手が届かなかった。市場が低所得層向けに広がったことから13年後には購買不能層は15%に縮まった。一方80年代末期からは過熱した投資ブームで地価が急騰し、80年代に行われていた土地分有（地主とスクォッターが交渉によって土地を分け合い、強制追い立てを避ける）は困難になった。のみならず、民間フォーマル部門主導の都市再開発によって多くのスラム住民が土地を追われ、かつてはほとんど存在しなかった路上生活者が目につくようになった。

これはアジア諸都市を貫く傾向である。むろん一方で牧歌的な自助建設の基盤は、とうに失われている。今やイネープリング原則を再編成すべき時なのではないだろうか。「公」セクターが支援する対象が実は「民」（市場化）と「共」（コミュニティに根ざした住宅活動）の二部門あって、利害が必ずしも同じではない。すると「民」を支援者の側に据えて改めて「共」主導のパートナーシップをつくり直すことが考えられる。GSSの限界は、「イネープリング」を依然として政府による政策プログラムの体系として捉えていたことである。そうではなく、それは自立的発展プロセスを様々なアクターが外から支える運動原理とみなすべきものではないだろうか。

3. インフォーマル宅地開発をめぐる

3-1 インフォーマル宅地開発をどう問題とするか

「インフォーマル居住地」とは、公有地や他人の私有地を無断占有していたり、宅地・建物が都市計画・開発法制・建築基準等に照らして違法ないし無認可であったり、あるいは規制法令がな

くとも一定の「近代的」規範に対して住まい方（密度、設備、立地、建築材料など）が「異常」とされるような宅地や建物からなる、主として低所得者から構成される居住地をいう。つまり単純に「違法開発地」と見ることもできない。

バロスとニエンティドによれば、都市のインフォーマル居住地には三種類ある⁽¹⁷⁾。第一は「伝統的居住地」で、農村で行われてきたように、もともと公的規制から自由な開発が都市でも住民によってなされているものである。規制の枠外にあることが慣習的に認められている場合には違法とは言えないわけだが、都市的居住へと変容する過程で土地の無許可分割や水道管からの盗水などが必要に応じて行われる。第二は「マージナル居住地」で、路上生活者、ゴミの山や運河沿いでのスクォッターたちの地区に代表される。フォーマルな土地市場から排除されているために発生する。そして第三が「疑似都市居住地」で、巧緻に長けた宅地業者が郊外部で無許可に「不良宅地」を分割分譲して出来る。

ここでいう「インフォーマル宅地開発」は、この第三の類型に近い。ただし業者が商業的に開発するもののみでなく、住民が集団的に実施する開発も含んでいる。すなわちインフォーマル宅地開発は、(1)住民の集合的土地購入、(2)開発業者を通じてのインフォーマル宅地の購入、(3)地主が伝統的手法で分割した敷地の購入（または賃貸）、のいずれかから始まる。いずれにしても、居住地形成に最初に必要な「土地取得」というステップの初期投資をできるだけ低く抑え、インフォーマル部門の住民に都市生活の足がかりを与える手段であることに意味がある。住民が土地を入手しそこに移動した後、セルフヘルプで、あるいは地元業者に請け負わせて、住宅建築が漸進的に進められる。必要と時間に応じて、水道・電気・道路・排水などの基盤施設が、住民の組織的協働あるいは当局との交渉などによって整備されていく。これが典型的なプロセスであるが、この土地開発・敷地占有・住宅建設の三局面のいずれも公的規制を違反ないし無視してなされる。「インフォーマル」のゆえんであるが、そのようにして住民の経済的ニーズにマッチするのである⁽¹⁸⁾。

また純粹のスクォッター地区と異なり、インフォーマル宅地開発では土地権利がかなりの程度保護されている。正式の権利が公的に与えられ得ない場合でも、事実上の権利保証が政治的交渉や組織力によって確保される。また多くの都心スラムと違って、敷地分割の際に業者や住民によってかなりの計画的配慮がなされ、規則的な道路、将来の施設用地、バスケットコート、寺院などの土地が取り分けられている。

インフォーマル宅地開発に対するここでの関心は、計画論上の観点からである。16世紀のトマス・モアが描く「ユートピア」の街づくりプロセスを引用しながらジョン・ターナーは、「土地→住民→建設」という順序こそ人間が歴史的に居住地を形成してきた方法であると主張する⁽¹⁹⁾。まず「土地」を確保した「住民」が少しずつ家を、そして街を「建設」するのである。「住民」がやってくる前に計画に従った「建設」が行政権力・経済権力の手によって完了していなければならない、という観念が常識化するのには、たかだか近代都市計画の成立以降のことである。同様にポール・バロスは、古典的な「計画→施設→建築→居住」という住宅地計画の理念と正反対に「居

住→建築→施設→計画」というプロセスこそ第三世界の实態であるという⁽²⁰⁾。住む場を得た住民がそこに居住しながら住宅を建築し、やがて施設も整備され、いずれ計画が塗りかえられる(こともある)。長期的で合理的で整合的で調整のとれたプランによって都市開発を予見された方向に誘導しなくてはならないという思想は、一定の歴史的社會を前提にしてのみ成立している。私たちがアジア都市で〈計画〉を基礎づけたいのはそうした先験的なプラン主義の上にはない。インフォーマルな世界の流儀に発してそれを支え、近代主義を越えていく方法にこそ現実性がある。

3-2 コミュニティによるインフォーマル宅地開発：パグタムバヤヨン財団の例

アジアの居住運動の最もホットな局面は、スラムの強制撤去に抗して居住地を守り改善することにある。しかしスラム住民が自ら新しい土地に移転して居住地を形成する運動もめだつようになった。その背景には、80年代以降官民の再開発圧力があまりに強く住民が都心居住を守りきれないという現実があるし、開発利益の一部として一定の補償金を比較的得やすくなりそれを以て郊外に正規に土地を購入することも可能な場合が出てきた、ということもある。また前述のようにこれまでのオン・サイトのスラム改善に失望して、住民が自ら転出していく場合もある。

住民主導の再定住の先駆例は、セブ市(フィリピン)で行われているパグタムバヤヨン財団(PFI)によるものである。PFIはスラム地域から希望者を募り、インフォーマルな住宅組合を設立させる。一つの組合は約80世帯から成る。組合員は定期的に会合を開き、PFIのアドバイスを受けながら、まとまって近郊に未開発の安い土地を探し、地主と交渉して入手する。組合ごとに各種委員会ができ、土地の登記、水や電気の確保、敷地の計画、ローンの運営等を担う。

82年に数家族のグループから始まったこの運動は、その後の10年間に5千世帯以上のメンバーに広がった。セブ大都市圏のスラム人口は約4万世帯と推定されるから、これは無視できぬ大きな動きである。

「パグタムバヤヨン」はセブの言葉で相互扶助を意味するという。この運動にはいくつかのはっきりした特徴がある。

(1) 参加する住民が自分たちで意志決定し実施する、という原則。PFIはNGOとして技術的アドバイスと、必要に応じて融資の保証を与えるのみである。

(2) 外からの援助に頼らず、住民の資金運用によって費用回収するので、運動として自立して持続する。

(3) 住宅は「建てることへの自由」に従って、各家族のニーズや経済状況に応じて漸進的に自力で建設していく。

(4) PFIは低コストの適正技術を推進するため、独自のセメントブロックや屋根材を開発し、その生産と流通が移住者たちの組合によって行われるよう支える。

(5) 道路・排水など最低限の基盤施設も、定住後に協働作業で少しずつ行う。このため(運動の初期にあっては)自治体と交渉し、低所得者にとって高水準すぎる宅地建築規制の枠を無視す

るのを黙認させた。(ただし最近では地元建設業者に請け負わせる大規模な開発も多い。資金調達を含め実施方法は、各組合の自由である)。

このようなプロセスは、実はアジアのほとんどの国で貧困住民が新たな地区をつくらうとするときにみられる一般的なものである。PFIの新しさは、それをシステムとして積極的に広げ、必要な支持を与えた点にある。そのことの先駆性はフィリピンの現実を大きく動かした。86年のアキノ革命の後、PFIのリーダーであったビムボ・フェルナンデスは政権側の重要ポストに抜擢され、コミュニティ抵当事業(CMP)を創始した。スクォッター組織に土地取得のための長期低利の融資を与えるプログラムで、パグタムバヤオン運動の全国的制度化ともいえるものである。CMP実施7年後の95年末現在の実績では、全国約450地区の55,000家族に融資が行きわたったとされている。

しかし計画論からする私たちの関心事は、このようなコミュニティのイニシアティブを行政側の計画とどう調整できるか、という点である。先に引用したバロスが理想としているのも、実は「計画→居住→建築→施設」というプロセス、つまり最低限の合意された大まかな方針があって、それに従って定住が開始され、住宅が漸進的に建設され、ついで優先度に沿って施設が整備されていく、という順序である。そこで技術的に提案されるのは、住民の組織ごとに一定の地区を区切り、行政の責任は地区までの基幹施設整備にとどめ、地区内の設備ネットワークと住宅の建設は住民組織に任せるという方法である。この手法を模索しているのが、リマ(ペルー)のワイカン事業、ハイデラバード(パキスタン)のクダキバスティ、インドネシアの誘導型土地開発計画(GLD)である。これらについては稿を改めて分析したい。

3-3 インフォーマル市場による宅地開発

80年代になってもなお専門家の多くは、都市計画・土地利用規制制度を整えることで住宅供給を増すことができると信じていた⁽²¹⁾。インフォーマル宅地開発の文献レビューを行ったジェフリー・ペインは次のように述べている。

「都市開発専門家を含む多くの人たちにとって、公的に認可されない土地取引・宅地開発・住宅建設はすべて定義上、無計画的で、違法で、望ましくないもの、と考えられている。基準や手続きを定めた計画法制を愚弄していることが、計画的都市開発への脅威、あるいは法の支配そのものに対する脅威にすらなる、とされるのである。確かに例えば10年前に比べればこのような敵意はずっとめだたなくなってきたのはいるが、それでもインフォーマルなプロセスが十分に理解され、その政策的含意が受けとめられているとは、まだとてもいえぬ段階である。⁽²²⁾」

一方で現実には、インフォーマル宅地業者によって商業的になされる低質低価格の宅地開発がアジア大都市の郊外部に広範に現れていた。バロスとリンデンは、世界各国の商業的インフォーマル宅地開発を調査し、これら事業地での宅地購買者たちは、かつてのスクォッターが組織的に依拠して都市生活への足がかりを得ていたのに対し、最低限の資金力を以て市場において同様の足がかりを得ていることを見いだした。

「商業的に開発される低質住宅地の一般的特徴は、計画的レイアウト、低い施設水準、郊外部立地、土地権利の安定性、都市計画への不適合、セルフヘルプ住宅、である。これは現代都市で低所得住宅のための敷地を供給する条件づくりという点で、公共機関や住民組織にたいする違法業者や投機屋や因業地主の勝利を象徴しているのである。比較的秩序だっているがしかし基盤整備のされていないこのような「新郊外」は、都市成長の新しい段階を開くに違いない。行政はいまだにスコッター問題で頭がいっぱいだが、これは全く異なる段階を示すものである。考えてみれば「敷地開発」の点では、これらの宅地は現実的に考えるプランナーならば想定しうる基準や規則にかなり近い線を達成しているはずである。たしかに「都市開発」としては、まだ伝統的な都市計画の立場のずっと圏外にあらう。だが長期的には、変わらねばならぬのは今の都市計画の概念や技法の方である、とわれわれは信ずる⁽²³⁾。」

カラチ（パキスタン）の例を示そう⁽²⁴⁾。カラチでは市民の四割がカッチ・アバディと呼ばれるスコッター地区に住む。かつてこれらは文字通り土地の集団的不法占拠によって形成されていたのだが、70年代以降は様相が変わった。ダラル（「中間で暗躍する」の意）と称するインフォーマルな土地取引業者ないし宅地開発ブローカーの手によって分割された郊外の宅地を人びとが購入する形態が支配的になったのである。ダラルは目星をつけた土地に数人の手下を率いて突然やってきて、石灰で地面に宅地の境界線を記しはじめる。カラチ郊外は砂漠状の荒蕪地で究極的には国有地なのだが、実際の地権者は錯綜していてよくわからない。俺の土地だと主張する者はその現場にきてダラルと抗争する。状況に応じてダラルは示談で解決する。つまり開発画数に応じた一定額を現金で渡す。開発後の権利を安定させるため、役人・警官・政治家に対しても現金、ないし宅地が無償提供される。

一区画の価格は、カラチの貧困層の平均月収の1～2倍に相当する。現在市内で月収の2～3割の家賃を支払っている彼らにとって十分魅力のある価格である。ただし分譲時には各種サービスは整備されていない。一定の数の人びとが定住した時点でダラルはみなを要求をまとめ、組織化し、住民代表を市役所に送って交渉し、場合によってはデモを指揮したりして、給水車を認可させたり、共同水栓を設置させたりするのである。電気も、送電依頼書を住民に配って取りまとめ当局を動かすのはダラルの役割である。宅地化に際して図面が作成されることはめったにないが、ダラルは長い経験に基づいて、公園・学校・診療所・祈禱所などの敷地をあらかじめ確保しておく。そこにはやがて住民の共同出資で、あるいは有力者の寄付によって、施設が建設されていくのである。

これはアジア各地で見られる事象である。私たちの課題は、「新郊外」のような新たな居住活動の機会を、住民主導型のパラダイムのなかでとらえ直すことであろう。いいかえれば、パロスらのように違法業者と住民組織を対立的に考えるのではなく、ダラルなどの果たす役割を地元企業家精神（local entrepreneurship）にもとづくリーダーシップとして人々の集団的資源の一つに取り込む、ということになる。カラチでダラルによって開発された大規模カッチ・アバディのひとつであったオランギ地区ではその後の展開があった。有名なオランギ下水道事業である。農村開

発研究家であった A. H. ハーン博士は、80年にオランダにやってきた。排水関係はダラルによっても放置されていたので、汚水が路地にたまって、歩くことも容易でなかった。たんねんに住民と話し合った後、博士は下水管敷設から始めることを決意した。下水道建設こそ、市役所と地元政治家が空手形を発しながら住民を支配してきた根幹にある問題だったからだ。ハーンは OPP と呼ばれる NGO を設立し、住民の組織化を手伝い、路地管敷設の技術指導を行った。住民は路地ごとにまとまって運営責任者を選び、金を集め業者を雇って家の前の路地を整備した。工学的常識からすれば「末端」の側から始まったこの運動は、やがて路地管を接続する二次管に及び、人々は街をおおう巨大なネットワークを建設したのであった。この過程で何人かのダラルは住民リーダーとして台頭し、地区内で OPP の指導を受けながら低コストブロックの生産や住宅ローンを扱う小工場を開設していったのである。

3-4 政府が支えるインフォーマル宅地開発：都市貧民開発基金の例

80年代末期、タイ経済は二桁成長を続けた。空前の投資ブームであった。スラムの地主たちにとって再開発の好機が到来した。90年の調査では、バンコクで2万4千余世帯が何らかの形で追い立てに直面していた（地主から通告を受けた、撤去計画を間接的に聞いた、放火された、等々）⁽²⁵⁾。全般的に貧富差は拡大し、都市貧困問題はタイの大きな政治課題になりつつあった。

追い立てられる住民の大多数は、コミュニティとしてまとまって郊外に移転しそこで生活を再建することを求めた。都心部の土地への投資圧力はあまりに強く、スラムのオン・サイトの改善や地主との土地分有は現実性を失いつつあった。雇用機会や交通手段を含め、都市自体が急速に外延化しているバンコクでは、移転に伴う生活困難は、相対的には軽い。むしろ土地購入によって権利条件が安定するという利点すらある。その場合最大の問題は、移転地の購入と居住再建のための資金であった。

80年代末から多くの地元 NGO が、スラム住民の強制追い立て抵抗を支援（法的なアドバイス、地主との交渉法や解決策を相談、組織化やキャンペーンの指導、など）する一方で、住民による再定住をも積極的に援助するようになった。その方法は、グループ貯蓄活動を始めて移転に備えること、住民による住宅組合を設立して銀行との交渉主体とすること、組合として移転地を探し地主と交渉すること、当該土地を担保に銀行からの融資を得ること、さらに移転後も組織を継続させて敷地整備を図ること、などであった。資金を与えるのではなく、既存の制度やシステムを最大限に利用すべく住民の組織的な力を高める（empowerment）、ということになる。

タイ政府はこれらの動きを真摯に受けとめていた。92年に第7次全国開発5カ年計画のもとで、政府からの当初資金12億バーツ（約60億円）によって「都市貧民開発基金」が設置された。スラム住民組織が追い立てへの抵抗や地区開発を構想する際、まず貯蓄組合を形成することが求められる。きちんとした貯蓄活動を最低6カ月続けると責任ある組合と認められ、基金からの低利融資を得られる。融資限度額は、貯蓄総額の10倍である。住宅再建などでは明らかにこれでは不足する。つまり基金は、住民が市中銀行を含めその他の資金源と自ら交渉して資金運用するこ

とを前提に、それを補足的に支援することをめざしているのである。基金からの融資は組合に対して行われる。組合はそれに数%の利子を上乗せして住民に分配する。この上乗せ分は個々の組合によって定められるが、この分をあわせると末端で住民が返済する利息は市場金利と同じか、やや低い程度になる。

一般の金利に等しい利子を住民自身が課し、それを支払っている、という事実は重要であろう。それはスラム住民が単なる「貧しい援助対象」ではなく、「市民」として市場原理のもつ形式的平等性のなかで認知されうることの意味する。それはグラミン銀行のもつ意義と同じである。さらにこの場合、上乗せ分は組合、つまりコミュニティ内部の資源として蓄積される。それはコミュニティの自立にとって不可欠である。それを可能にするメカニズムを、基金は与えたのである。

95年9月現在で、全国149地区の住民12,638家族（内142地区がバンコク圏）が都市貧民開発基金からの融資を得ている⁽²⁶⁾。共同土地取得のための融資は45件で、そのほとんどが郊外への自主移転である。宅地開発規制は無視される。規制が一般住民からみれば超高水準を念頭にしており、それを守って開発しようとするれば都市貧民向けの住宅地はできない。それは誰もが理解していることだから、地区のレイアウトや施設整備は組合にまかされる。ただし、施設整備や住宅建設のための融資は、基金から得られる。組合が地区計画を作成するのが原則であるが、これまでのところこれはほとんどなされていない。追い立て問題の緊急性に対応する方が重要だったからである。

パグタムバヤオン運動がCMPにつながったのと同様に、住民によるプロセスをモニターしそれに学びながら全国的な制度化を図る行政の役割がここでも見られる。もう一つ指摘したいのは、個別事業（プロジェクト）実施から共同基金（ファンド）設立へ、という居住政策の流れである。地区ごとのアドホックな計画→資金の予算化→住民の動員→事業実施という旧来のプロセスは必ずしも人々の自立的運営を保証しないが、基金へのアクセスは住民による自由な計画づくりを担保すると思われる。

3-5 インフォーマル宅地開発をどうマネージするか

前述のようにサイト・アンド・サービスは、行政が標準化して上から運営しようとしたとたんには、肝心の貧困層の手に届かぬものとなった。計画システムは、予め設定された目標の達成をめざすのではなく、住民のプロセスを追いながらそれを支えるのを目的とすべきである。末端からの発想を守り誘導しながら、それを日々調整しうるような枠組みをつくりさらに改変していく、という計画プロセスを構想しうるとすれば、それは「上から」でも「下から」でもない、政府と住民組織との相互的な新しい関係を伴うであろう。

これまでのインフォーマル宅地開発の事例のなかから、住民主導の宅地開発を支える新たな計画の原則を抽出すると以下のようなものだろう。

- (1) 土地権利についてのある程度の保証を与える。
- (2) 強い住民組織と、NGOの支援に基づいて、地区の自治を促進する。

- (3) インフォーマルな市場、その担い手としての地元業者を活用する。その選別は直接に公的コントロールによるのではなく、市場によって「悪徳業者」が淘汰されるよう誘導する。
- (4) 現実的で適切な建築基準・開発規制を設定する。
- (5) 基盤施設は漸進的に整備する。
- (6) 融資プログラムや基金によって、住民の計画の実現性を担保する。
- (7) 開発の進展をモニターする能力を開発する。

4. オルタナティブな計画システムの仮説

近代都市計画の進展によってインフォーマル部門を払拭し、都市の経済と風景の近代化をとげる、というパラダイムは疑わしい。テクノクラートが実質的な責任をもって合理的な目標と手段の体系を描き出し、そのような調整された計画に基づいて公共の責任において諸資源を動員し、目標を実現する、という近代都市計画のパラダイムそのものが、実は疑わしいのである。

スラバヤのカンボン改良事業は、個々のカンボン（庶民居住地）の実情や住民の反応に応じて設計基準を柔軟に適用してきた。そのことを通じて地元自治体は日々やりくりしながら（muddling through）都市成長をマネージする能力を身につけたのであった⁽²⁷⁾。オランギの住民が自分たちの力でつくった下水ネットワークはやがて市のマスタープランに統合された。権力が助けにやってくるのを待つ前に自分たちで解決へと歩みだし、住民の側が本来行政の仕事とされている領域まで踏みいってその自治能力を示すことができたなら、そのときこそ初めて住民と行政との不平等な関係に変化がきざす。それがOPPのメッセージであった。これらが示すのは新しい都市マネジメントの発想である。それは「まず行動することで他のアクションが引き起こされる⁽²⁸⁾」というダイナミズムへの洞察を基盤にしている。

開発行為の前に将来を予見する土地利用計画があり、住宅建築は先行的な基盤整備のなされた地区に行われ、私的活動は法的に規制し、低所得層には公共住宅をあてがう、のが正しいという判断は、いまや相対化する。私たちの対象とする「インフォーマル世界」にとって「計画」とは、共同意思形成のためのプロセスである。つまり、開発の体験をとおして社会の各成員が「それではどういう総合的な枠組みが望ましいのか」を、現実在即して、切実に納得していく共同的な学習過程にこそ意味があるのだ。一つの河川敷スラムが改善されることで、そのことの良い影響も悪い影響も周りに及ぶ。そのダイナミズムは次第に街全体に広がる。そうして高められた意識に基づいてのみ、都市をおおう計画も開発も、実は初めて可能となる。

ディヴァスとラコディによれば、都市マネジメント（urban management）とは一連の都市サービスの日常的な操作にかかわり、同時に都市全体の条件に影響を与える広範囲の公共介入を扱うものである⁽²⁹⁾。必要なのは、都市を規範的に計画することではなく、コミュニティ相互間の利害のたえざる調整と相乗の場として運営していくことである。そこでは日常的に生起する諸問題に刻々対応しやりくりしていく制度的能力こそが求められる。それは行政だけでなく、地域の

構成員それぞれに関わる。都市マネジメントとは、こうした観点から、社会全体の開発運営能力の向上を通じて都市問題に対処していくプロセスである。

バロスは、「下からのアクション・プランニング」と「上からのアクション・プランニング」を結合することを提案している。アクション・プランニングは、かつてカニグスバーガーによって第三世界の急激な都市成長に対処するものとして提唱された⁽³⁰⁾。既存のマスタープラン型の土地利用規制を中心とする静的な都市計画を否定し、さまざまな実施主体間の対話を通じて、「概念的な計画指針」「重点的に選択された一連の短期中期プログラム」「実施責任についての明確な役割分担と時間フレーム」などを構成する。バロスの言う「下からの……」は具体的な一連のプロジェクトを生み出す一方、「上からの……」は個々の地区の開発目的を位置づけ必要な資源を手配するものである⁽³¹⁾。それは私たちの考える都市マネジメントの枠組みの一部であるように思われる。

オルタナティブな計画システムの輪郭を次のようにまとめよう。

(1) 都市計画は都市マネージメント機能の一部となり、関連アクターの全てにかかわる。その関心は長期的総合的な青写真の立案ではなく、コミュニティ内の・コミュニティ間の合意形成の一手段として資することである。

(2) 都市マネージメントがめざす制度的能力の強化として基本的に重要なのは、都市貧困コミュニティ成員の意志決定能力の強化である。

(3) 計画は、手段と資源に重点が置かれる。資源へのアクセスを創り出すことも行われる。ある程度の開発方針を趣旨とした基金を設置して、住民組織の具体的な構想策定を支援するなど。

(4) 人々が組織化されるプロセスに最大の関心を払う。たとえばコミュニティ間の相互経験交流に基づく住民の自己発見的な開発組織形成を支援することもできる。

(5) 政府の計画を住民と企業を動員して実現するのではなく、政府は住民のイニシアティブと地元企業家精神を促進し支える役割に立つ。地域のプロセスをモニターして、広域的な適用のための枠組みをつくるのも行政の役割である。

こうしてみれば、これらは日本に円環する課題であるようにも思えるのである。

註

(1) 95年6月、神戸で河村宗治郎氏談。

(2) Benjamin Higgins, "Jan Boeke and the doctrine of 'the little push'", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. XX (December 1984) p. 66.

(3) Clifford Geertz, *Agricultural Involution: The Process of Ecological Change in Indonesia*, University of California Press, 1963.

(4) W. R. Armstrong and T. G. McGee, "Revolutionary change and the Third World city: a theory of urban involution", *Civilisations*, vol. 18 (1968), pp. 353-377.

(5) たとえば、M. Castells, *The Urban Question: A Marxist Approach*, Edward Arnold, 1977. p. 41.

(6) Keith Hart, "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana", paper presented at a Conference on Urban Unemployment in Africa at University of Sussex, 1971; subsequently

- published in *Journal of Modern African Studies*, vol. 11 (1973), pp. 61-89.
- (7) Caroline Moser, "Informal Sector or Petty Commodity Production: Dualism or Dependence in Urban Development?" *World Development*, 6-9/10 (1978), p. 1052.
 - (8) International Labour Office, *Employment, Income and Inequality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya* (Geneva: ILO, 1972); quoted in Caroline O. Moser, "The Informal Sector Reworked: Viability and Vulnerability in Urban Development," *Regional Development Dialogue*, 5/2 (1984), pp. 135-178.
 - (9) T. G. McGee "Labour Mobility in Fragmented Labour Markets, Rural-Urban Linkages, and Regional Development in Asia", UNCRD Working Paper 79-05 (1979), Nagoya.
 - (10) Milton Santos, *The Shared Space: The Two Circuits of the Urban Economy in Underdeveloped Countries*, translated by Chris Gerry, Methuen, 1979.
 - (11) A. Portes and J. Walton, *Labour Class and the International System*, Academic Press, 1981. p. 84.
 - (12) W. Armstrong and T. G. McGee, *Theatres of Accumulation: Studies in Asian and Latin American Urbanization*, Methuen, 1985, p. 223.
 - (13) A. Portes, M. Castells & L. Benton (eds.) *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, John Hopkins University Press, 1989, pp. 29-33.
 - (14) スクォッター (squatter) とは、近代的土地法の下で認められる居住権を有さぬまま公有地・民有地に定住している「無権利居住者」をさす。アジアでは、ラテンアメリカのように人びとが一団となっていっしょに土地を占拠するというようなことは少なく、官民の遊休地、都市計画事業用地、湿地帯、河川敷、鉄道敷、ゴミ捨て場、あるいは「無主地」などにじわじわと家を建てたものが多い。各地に残る慣習法やイスラム法の下で、土地の占拠による実質的利用の「違法性」が強く自覚されない場合もあるし、政府の土地分類指定や法制度の変化あるいは地主の交代によってそれまでの正当な居住者が突如スクォッターとみなされるようになることもある。スラム (slum) は、物的環境の劣悪な、主として低所得層からなる居住地である。あえてスラムとスクォッター地区を区別して扱う場合には、土地保有条件の「無権利性」を最大の特質とするスクォッター地区に対し、法的に土地の所有や借地・借家を認められているかあるいは地主との一定の合意の下に成立しているにもかかわらず生活環境上の困難のある居住地をスラムという。きわめて大まかには、スクォッターは郊外に廃材などを使ってセルフヘルプで家をたて、スラム住民は都心の老朽化した高密度な共同賃貸住宅に住む、と図式化することも可能である。しかしスクォッターが貸家をしたり、スラム住民の借地契約がひと月ごとの口約束というような不安定なものであったりする例も多く、両者の厳密な区別はしばしば難しい。本稿では、スクォッター地区も含む総称として「スラム」を用いる。
 - (15) 穂坂光彦「解説—アジアのスラムと居住政策」アンソレーナ他編著『居住へのたたかい アジアのスラムコミュニティから』明石書店, 1987, pp. 169-196.
 - (16) イネーブリング政策については以下を参照されたい、穂坂光彦「自立的な居住地形成」(穂坂光彦『アジアの街 わたしの住まい』明石書店, 1994に所収)
 - (17) Paul Baross and Peter Nientied, "Future of Informal Sector Housing: Its Role in the Urban Economy", a paper presented at the Second Congress of Local Authorities for Development of Human Settlements in Asia and the Pacific, Nagoya, July 1987. p. 10.
 - (18) 正規の開発許可を受けずにインフラ整備なしで宅地供給する場合に削減しうる主なコストは、開発許可にかかわる取引費用、土地ブローカーの介在による地価上昇、インフラ建設費用、借入金の金利負担、であるとされる。城所哲夫「開発途上国大都市の市街化進行地域における都市計画的対応のあり方に関する研究」1993年東京大学学位論文, p. 138-140. さらにインフォーマル業者自身の再生産コス

ト、つまり組織経営コストがフォーマル部門よりも小さいことも考えられる。

- (19) John Turner, "Future Directions in Housing Policies," *Habitat International* 10 : 3 (1986), p. 9.
- (20) Paul Baross, "Land Supply for Low Income Housing: Issues and Approaches", *Regional Development Dialogue*, vol. 8, no. 4 (1987), pp. 29-50.
- (21) 例えば世銀研究報告である次のものなど典型である。John Courtney, "Urban Land Use Regulation: A Brief Overview and Evaluation", in *Urban Land Policy Issues and Opportunities*, Vol. II (World Bank Staff Working Paper No. 283, May 1978), p. 146. これはさらに次に所収 Dunkerley (ed.) *Urban Land Policy: Issues and Opportunities*, Oxford Univ. Press, 1983.
- (22) Geoffrey Payne, *Informal Housing and Land Subdivisions in Third World Cities: A Review of the Literature*, CENDEP Oxford Polytechnic, 1989, p. 9.
- (23) Paul Baross and Jan van der Linden *The Transformation of Land Supply Systems in Third World Cities*, Avebury, 1990, p. 6 and p. 15.
- (24) 穂坂光彦『アジアの街 わたしの住まい』pp. 49-51.
- (25) Asian Coalition for Housing Rights による。
- (26) Urban Community Development Office, "Performance Report 1992-1995", Bangkok, October 1995.
- (27) Mitsuhiro Hosaka, "An overview on Indonesian urban service management", paper presented at the Expert Group Meeting on Managing Urban Development: Focus on Services for the Poor, Nagoya, January 1984.
- (28) Pal Baross, "Action Planning", IHS Working Paper No. 2, 1991, p. 12.
- (29) Nick Devas and Carole Rakodi (eds.) *Managing Fast Growing Cities: New Approaches to Urban Planning and Management in the Developing World*, Longman, 1993, p. 44.
- (30) Otto Koenigsberger, "Action Planning", *Architectural Association Journal*, May 1964.
- (31) Baross, "Action Planning", pp. 32-33.