

序章

住まいを通じて問う統治

——エジプトの住宅政策と社会秩序の形成——

はじめに

2015年3月、エジプトのアブドゥルファッターフ・スィーサー大統領は、シナイ半島南部のシャルム・エル・シェイクでエジプト経済開発会議（Egypt Economic Development Conference: EEDC）を開催した。国内外から2000人以上の参加者が集まったEEDCは、エジプト経済の再建と投資誘致が主題だったが、最も注目を集めたのは「新行政首都（New Administrative Capital: NAC）」構想の発表だった。カイロ市中心部から約45キロメートル東方の砂漠地に省庁・議会・司法機関・中央銀行・大統領官邸・大使館など主要政治機能を移転し、加えてビジネス地区・商業ゾーン・住宅地区・文化施設を併設する巨大都市を新設するという計画だった¹⁾。

NAC開発は、その目的としてカイロなど都市部の混雑と過密人口の緩和を掲げているが、同様の目的での新都市開発は1970年代末以降に全国各地で実施されてきた。しかしながら、これまでに開発された20以上の新都市は当初設定された目標定住人口に達せず、現在でも広大な未開発地を抱え、住民は不慣れた社会生活を強いられるなど、失敗プロジェクトとみなされてきた（Sims 2011; Dorman 2013; Stewart 1996）。それにもかかわらず、スィーサー政

1) 詳細な計画と経過は、ACUDウェブサイト (<https://gado-acud.rf.gd/>) を参照。

権は「新世代（第4世代）新都市」と分類されるNACやニュー・アラメイン市などの新都市開発に着手した²⁾。

都市・住宅問題は1950年代以降のエジプトにおける恒常的な課題であり、人口増加・都市の過密化・経済危機・住宅不足といった要素が重なり合うことで、時代とともに深刻化した。その結果、住宅・都市政策は、国家運営に不可欠な政策となった。エジプトの歴代政権にとって、住宅問題は支配の正当性を補強し、体制を維持するための中心課題となったのである。

1 本書の目的と問い

エジプトでは、住宅は単なる「住まい」にとどまらず、政権による支配の正当化と国家運営に深く結びついている。政府住宅の建設・都市開発・インフォーマル住宅政策といった住宅をめぐる決定は、再分配・開発・統治の手段なのである。共和制移行後のナセル政権期から現在までの70年間にわたって、住宅政策は各政権の正当性の根拠となり、社会秩序形成の主要手段となってきた。

本書では、エジプトの住宅政策を分析することで、これら歴代政権による支配の仕組みと開発アクターの変容を考察し、住宅政策の役割を明らかにする。住宅政策は一般に社会政策や都市計画の一部と位置づけられるが、本書では住宅政策を「国家を形成する政策」とみなす。エジプトの住宅政策は住居供給、居住支援、住環境改善といった社会政策にとどまらず、政権基盤を強化し、社会秩序を編成する権威主義的支配の手段だったと仮定する。

本書のおもな問いは以下のようなものである。

- ・住宅政策は、統治方針をどのように反映したのか。
- ・各政権の住宅制度はいかなる内容で、誰を対象としたのか。
- ・住宅政策の主要なアクターは誰で、どのように変化したのか。

2) 1970年代末に開発が始まった新都市を「第1世代」とし、その後2000年代末までに「第3世代」に分類される都市群まで開発された。

- ・住宅政策は統治に何をもたらしたのか。

こうした問いに対し、政権ごとに住宅政策を具体的に検討し、それを(1)空間統治、(2)国家と市場の関係、(3)開発アクター、という3つのレンズを通して比較・分析することで、住宅政策を通じた社会秩序の形成と変容を明らかにする。

2

統治手段としての住宅政策

——既存研究にもとづく理論的枠組み——

住宅と統治についての初期の研究として、フーコーは「統治性 (governmentality)」の議論において、住宅は国家によって可視化・標準化されることで統治技法になるとした(フーコー 2007)。また、スコットは、住宅の標準規格や住区計画といった「可読性 (legibility)」が国家の統治能力の源泉になるとする一方で、「経験知 (mētis)」を切り捨てることで失敗を招くと論じた (Scott 1998)。さらに、統治と住宅空間という視点で、ルフェーヴルは空間を社会組織の原理と位置づけ、国家・資本・市民が競合する場だとした (ルフェーヴル 2000)。つまり、住宅・住宅政策は、生活基盤を形成するミクロな秩序を国家秩序に組み込む行為でもあり、その射程は福祉政策を超えて統治の領域まで及ぶ。

以上のような統治と住宅政策に関わる研究を基に、本書では、住宅政策がどのように統治手段として利用されてきたかを(1)空間統治、(2)国家と市場の関係、(3)開発アクターという3つのレンズを通して検討する。エジプト歴代政権の住宅政策をこれらの点から検討し、住宅政策が統治手段としてどのように機能してきたかを解き明かす。

2-1. 空間統治としての住宅政策

住宅・都市政策は、家や道路をどこに建設するかを決めるだけでなく、「どこに誰が住むのか」を決める空間のルール作りでもある。空間統治の観点から

住宅政策に関する既存研究を整理すると、(1) 制度（権利・規制・手続き）、(2) 金融（資金の流れ・市場）、(3) 例外（特区・特例・裁量）という3つに分類できる。

(1) 制 度——権利・規制・手続きがつくる「住める場所」——

スラム地区の土地権利付与は、住宅の改善や労働供給を増やすとされる (Field 2005; Galiani and Schargrotsky 2010)。ただし、マルクスらによれば、非公式な権利・インフラ未整備・行政の不在など、居住者の権利が不十分なとき、スラム地区は空間的な貧困トラップとなる (Marx, Stoker and Suri 2013)。

他方で、賃貸契約の不安定性や紛争解決の仕組みの脆弱性は、賃貸住宅への投資回避をもたらし、結果として低所得層が都市から押し出される。世界銀行は、賃貸契約の権利保護と投資インセンティブを両立させる制度設計の重要性を指摘している (Peppercorn and Taffin 2013)。

また、建築基準や用途規制は安全確保、都市計画に不可欠とされる。しかしながら、敷地面積が限られるなか、一定の道路幅の確保を求められるなどの過度な要件は実質的な参入障壁となり得るため、適切な基準化や手続きの透明化が必要だと指摘されている (Moullier 2015)。

こうした研究は、住宅・都市の制度設計が投資と居住の安定を決める要因となること、居住の安定には権利・規制・手続きを整える必要があることの重要性を示している。

(2) 金 融——資金の回路がつくる「住める条件」——

世界銀行の調査によれば、住宅ローン（モーゲージ・ローン）の利用条件は正規雇用や担保評価に依存するため、融資を受けられるのは中所得層やインフラの整った地区に集中しやすい。その結果、低所得層には賃貸補助・小規模改修融資など、住宅ローン以外の金融設計が必要だとする (Peppercorn and Taffin 2013)。

また、住宅の先行販売方式の普及は、資金調達能力のある層が有利になることに加え、収益性の高い地区・物件に資金が集まることで立地の選別が強まる (Aalbers 2016)。そのなかで都市の社会安定を確保するには、公共空間の整備・

住民コミュニティの形成・社会住宅（いわゆる公営住宅、ソーシャルハウジング）の供給など、公共インフラを住宅開発と同時に整備する必要性が指摘されている（Rolnik 2019）。誰が住宅金融を利用できるかをふまえると、住宅金融の機能は、住宅や土地の購入を容易にするだけでなく、住民を選別する装置・手段にもなるといえる。

（3）例 外——特区・特例・裁量が生む「別ルール空間」——

特別ルールで運営される特別経済区（SEZ）は、国連貿易開発会議（UNCTAD）のレポートによれば、産業・物流・制度が適合すれば投資誘致に至る一方、住宅・通勤・交通機関の利便性が低いと、都市として不完全にしか機能しないという（UNCTAD 2021）。

また、都市部に形成されたインフォーマル地区は、特区ではない例外として、正規地区とは別の統治が行われることがある。インフォーマルゆえに取り締まるのか、それとも黙認するのかは、政府の裁量となり、選挙・治安・地代なども結びついて、地区・時期によって対応が異なる（Roy 2005）。黙認や半合法化は、インフォーマル地区を選別的包摂によって統治する手法になっている（Boonyabanacha 2005）。

例外的な統治は、迅速・低コストといった点の代償として、権利・公正性などが軽視される傾向にあるといえるだろう。例外許容の時期や目的によって統治手法が異なるため、どのような状況下で容認（黙認）され、何を解決しようとしたのかを事例ごとに検討する必要があるといえる。

空間統治に関する先行研究は、制度・金融・例外を束ねて設計する重要性を示している。それにより、住宅の可負担性・利便性・権利保障を総合的に考慮し、「どこに誰が住めるか」をより明確に示すことになる。

2-2. 国家と市場の関係からみる住宅政策

エジプト住宅政策における1980年代以降の潮流は、政府の役割を「直接供給者」から市場を機能させる「制度設計者」へと転換することだった。世界銀行が1993年に発表したレポート『Housing: Enabling Markets to Work』は、

政府の役割として、規制改革、住宅金融の多様化、需要側への補助、土地・インフラ制度の最適化の重要性を指摘し、直接的な住宅供給から制度・市場設計へ重心を移す必要性を説いている（World Bank 1993）。

同報告書では、既存研究を整理し、規制（建築基準・家賃統制）や土地市場の歪みが居住者の可負担性と供給弾力性を決定づける一方、単純な市場化は包摂を担保しないことを示し、改革の順序（sequencing）と補完制度の重要性を示した。

また、国連人間居住計画（UN-Habitat）は、途上国の住宅政策の方向性として、所有偏重から賃貸を含むポートフォリオ型政策への転換と、都市全体（citywide）でのスラム地区の改良・制度改革の有効性を提示した（UN-Habitat 2011）。

財政の観点では、1990年代以降、土地価値捕捉（land value capture）が公共投資や住宅供給の財源確保手段として制度化されつつあり、計画修正・インフラ投資による地価上昇を都市開発に還元する仕組みが各国で普及したという。その際に焦点となるのは、土地価格設定の透明性・不正蓄財の防止・都市財政との整合である（Ingram and Hong 2012）。

これまでの実証研究は、権利化（地籍・登記）と行動変化の因果関係を明らかにしている。たとえば、権利化の帰結として、ペルーの全国登記を用いた実証研究では住宅投資の増加、アルゼンチンの自然実験では住宅品質・人的資本の改善をもたらしたことが明らかにされた（Field 2005）。他方、住宅の担保化による信用拡大の効果は文脈依存的で限定的とされ、権利化は金融・執行・賃貸市場整備の状況に合わせて設計する必要性が指摘されている（Galiani and Schargrotsky 2010）。

また、Molotch(1976) やHarvey(1989) は、住宅・都市開発が「成長促進装置：Growth Machine」となり、メガプロジェクトやゾーニングを通じて、民間の蓄財や政府の支配を強化すること、そして住宅政策が経済成長政策に転換する過程を理論化した。これは住宅・住宅政策が配分だけではなく、経済開発にも結び付くことを示す。

2-3. 住宅開発の担い手——軍と住宅政策——

多くの権威主義体制下では、軍・国有部門がインフラ・住宅・都市の建設主体・管理者・受益者となる。エジプトでは、軍が製造業・流通業・建設業などに進出し、国防や兵器製造だけでなく、大規模インフラ建設の受注や民生品の製造・販売を行う経済アクターとなっている (Sayigh 2019)。こうした軍の経済活動への進出はパキスタンなどでもみられ、農地・建設・資源開発を通じて軍の経済活動が公共政策に大きなインパクトを与えたことが指摘されている (Siddiq 2017)。

軍の経済活動は、迅速な実施・調達という正の側面と、競争・透明性の欠如という負の側面を併せ持つ。都市研究では、治安・監視活動が生活基盤に組み込まれる「軍事的都市主義」も指摘され、住宅・インフラ整備は安全保障上の関心とも交差する (Graham 2010)。

本書の分析対象であるエジプトの歴代政権は、上述の3つの視角が高度に交錯している点で特徴的である。すなわち、(1) 新都市開発などの空間統治を行い、(2) 新都市において土地販売による財源確保と民間部門の活用を図り、(3) 軍の経済活動拡大によって政府住宅の開発と都市インフラの整備を行ってきた。これらの事実は、住宅政策が単なる福祉政策ではなく、国家開発の手段であったことを示唆する。

3 本書の分析枠組み

本書はエジプトの住宅政策を読み解くために、次の3つのレンズを通して検討する。

第1に、空間統治のレンズである。住宅政策は都市空間を再編し、人口を収容・誘導する手段であり、新都市の開発や既存都市の再開発を通じて支配を強化する手段として機能してきた。

第2に、国家と市場の関係を映すレンズである。住宅市場は、政府供給と民

間供給の調整を通じて、制度的に形成された市場として発展した。土地配分・住宅金融・補助金制度などは、「国家が設計した市場」として機能してきた。

第3に、開発アクターのレンズである。住宅部門は中央省庁、NUCAやSHFといった準公的機関、民間不動産開発企業、国際資本、さらには軍といった多様なアクターの利害調整の場となった。とりわけスィーサー政権においては、軍が中心的なアクターとなり、制度・資金・空間を結節させる統合主体となっている。

これら3つのレンズを組み合わせることで、住宅政策を「統治のための政策」として総合的に理解する。第5章から第7章において、この3つのレンズを通して住宅政策を政権横断的に分析し、終章においてエジプトの住宅政策を総合化する。

4 本書の構成

本書は、エジプトにおける住宅政策を政治支配、政治経済学、開発学の観点から検討し、その統治上の役割と特異性を明らかにすることを目的とする。歴代政権の政策を追いながら、政権横断的に考察することで、住宅政策を通じて国家と社会の関係を描き出す。

序章では、住宅政策を統治手段として捉える視角を導入し、既存研究レビューによって、本書が依拠する理論枠組みを整理する。

第1章はナセル政権期を対象とし、社会主義のもとで推進された政府住宅や新地区開発を取り上げ、住宅政策が社会統合の手段とされたことを論じる。第2章ではサダト政権期の住宅について、門戸開放政策の下で、政府供給と民間供給が併存する二重構造が形成された過程を検討する。第3章はムバーラク政権期の住宅政策に関して、国家住宅プログラム（NHP）や住宅金融制度の導入、インフォーマル住宅の拡大、ゲーテッド・コミュニティの出現を分析し、市場化と格差の拡大という二面性を描く。第4章ではスィーサー政権での住宅政策として、NACなどの第4世代新都市の開発、社会住宅法、軍の役割に注目し、

住宅政策が体制安定の戦略と結びついていることを示す。

第5章から第7章は、各政権の住宅政策を横断的に検討する。第5章は「空間統治」の観点から住宅政策を検討し、都市空間の再編や再開発がいかに関手手段として機能したかを読み解く。第6章は「国家と市場の関係」に着目し、住宅政策によって、住宅市場は「制度的に形成された市場」として発展したことを示す。第7章は住宅政策の担い手（開発アクター）の分析を行い、官僚機構や民間不動産開発企業、国際資本に加えて、軍が制度・資金・空間を調整するようになった過程を描き出す。

終章では、第5～7章の分析を総合し、歴代政権の連続性と断絶を確認するとともに、空間統治・国家と市場・アクター分析の交差点から住宅政策の実態をまとめる。さらに、エジプト住宅政策の特異性を整理した上で、今後の展望と政策的含意を論じる。また、補論として、住宅政策の背景となる、エジプトの人口推移と人口政策を概観する。

【参考文献】

〈日本語文献〉

- フーコー, ミシェル 2007. 高桑和巳訳『ミシェル・フーコー講義集成7:安全・領土・人口 (コレージュ・ド・フランス講義1977-1978年度)』筑摩書房。
 ルフェーヴル, アンリ 2000. 斎藤日出治訳『社会学の思想 (5) 空間の生産』青木書店。

〈英語文献〉

- Aalbers, Manuel 2016. *The Financialization of Housing: A Political Economy Approach*. New York: Routledge.
 Boonyabanha, Somsook 2005. “Baan Mankong: Going to Scale with “Slum” and Squatter Upgrading in Thailand.” *Environment & Urbanization* 17(1): 21-46.
<https://doi.org/10.1177/095624780501700104>
 Dorman, W.J. 2013. “Exclusion and Informality: The Praetorian Politics of Land Management in Cairo, Egypt.” *International Journal of Urban and Regional Research* 37(5): 1584-1610.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2012.01202.x>
 Field, Erica 2005. “Property Rights and Investment in Urban Slums.” *Journal of the European Economic Association* 3(2/3): 279-290.

- Galiani, Sebastian and Ernesto Schargrodsky 2010. "Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling." *Journal of Public Economics* 94(9/10): 700-729.
- Graham, Stephen 2010. *Cities Under Siege: The New Military Urbanism*. New York: Verso.
- Harvey, David 1989. "From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism." *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography* 71(1): 3-17.
<https://doi.org/10.2307/490503>
- Ingram, Gregory K. and Yu-Hung Hong 2012. "Value Capture and Land Policies." Proceedings of the 2011 Land Policy Conference. Lincoln Institute of Land Policy.
- Marx, Benjamin, Thomas Stoker and Tavneet Suri 2013. "The Economics of Slums in the Developing World." *Journal of Economic Perspectives* 27(4): 187-210.
- Molotch, Harvey 1976. "The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place." *American Journal of Sociology* 82(2): 309-332.
- Moullier, Thomas 2015. "Building Regulation for Resilience: Managing Risks for Safer Cities." World Bank.
https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/Building_Regulation_for_Resilience_Managing_Risks_for_Safer_Cities.pdf
- Peppercorn, Ira Gary and Claude Taffin 2013. *Rental Housing: Lessons from International Experience and Policies for Emerging Markets*. Washington, D.C.: World Bank.
- Rolnik, Raquel 2019. *Urban Warfare: Housing under the Empire of Finance*. London: Verso.
- Roy, Ananya 2005. "Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning." *Journal of the American Planning Association* 71(2): 147-158.
- Sayigh, Yezid 2019. "Owners of the Republic: An Anatomy of Egypt's Military Economy." Carnegie Middle East Center.
- Scott, James C. 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Siddiqi, Ayesha 2017. *Military Inc.: Inside Pakistan's Military Economy*, 2nd edition. London: Pluto Press.
- Sims, David 2011. *Understanding Cairo: The Logic of a City out of Control*. Cairo: American University in Cairo Press.
- Stewart, D. 1996. "Cities in the Desert: The Egyptian New-Town Program." *Annals of the Association of American Geographers* 86(3): 459-480.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.1996.tb01762.x>
- UNCTAD 2021. "Handbook on Special Economic Zones in Africa: Toward Economic Diversification across the Continent." UNCTAD.
- UN-Habitat 2011. "A Policy Guide to Rental Housing in Developing Countries." Quick

Policy Guide Series, Volume 1. UN-Habitat

World Bank 1993. “Housing: Enabling Markets to Work.” A World Bank Policy Paper, World Bank.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/387041468345854972>

©Ichiki Tsuchiya 2026

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>



