

第5章

空間統治としての住宅政策

——都市秩序と統治技術の展開——

はじめに

前章まででみたように、歴代政権の住宅政策は、住宅の供給や居住環境の改善にとどまらない。住宅政策は、人口・資本・治安をどこにどのように配分するかを決める、統治手段なのである。政権は人口再配置、地区開発、インフラ整備などを通して望ましい空間を構築しようとする。それは都市開発を通じた統治であり、序章でみたように、生活空間の管理は統治手段となる（フォーコー 2007; Scott 1998）。

ところで、空間統治は「見えざる政治」である。たとえば、インフラ整備や区画整理の選択は、しばしば技術的判断として語られるが、実際は権力配置を変化させる政治的行為である（Harvey 1989）。つまり、住宅政策を空間統治の視点から分析することは、都市開発を単なる経済開発や福祉政策とするのではなく、統治の安定化を目的とする政策手段として見直すことである。

本章では、第4章までの議論をふまえ、空間統治というレンズで住宅政策を検討し、そのメカニズムを描く。具体的には、住宅政策が(1)秩序を設計し、(2)住民を選別し、(3)例外を通じて強制を調整することで都市秩序を形成する過程を示す。その目的は、特定政権や特定制度の仕組みを詳らかにするのではなく、エジプトで脈々と続く「空間を通じた統治」の仕組みを明らかにすることである。

エジプトの住宅空間を形作る要素は3つに整理できる。1つ目は制度である。土地制度や都市計画、行政機関（たとえばNUCA）によって、政権は「どこで」「どんな」開発をするのかを決め、空間を可視化する（Stewart 1996; UN-Habitat 2016）。2つ目は金融である。賃料・住宅価格・補助金・住宅ローンなどが選択を方向づけ、同時に階層の選別を行う（USAID 2007; Shawkat 2020; Rolnik 2019）。3つ目は例外である。未計画地区やインフォーマル住宅に対し、国家は厳格な取締まりと黙認・部分的サービス供給、さらには危険地指定と強制撤去を場面ごとに切り替える。この「法律の外縁」の融通性が、低コストで秩序を保つことを可能にする（Roy 2005; Khalifa 2011）。

これら3つの要素はそれぞれ独立して機能するのではなく、相互に作用して空間統治を可能にする。制度で空間の枠組みを決め、金融で選別し、例外は柔軟な運用を可能にするのである。したがって、制度・金融・例外を別々に理解するのではなく、組み合わせることによって発揮されるメカニズムを理解することが必要になる（Roy 2005）。

また、3つの要素は、公式領域（新都市・政府住宅・整備地区）と非公式領域（インフォーマル地区・インフォーマル建築）の2つの空間に、異なる強度で適用される。その際、政権は2つの領域を代替的ではなく、補完的に扱う。公式領域では法制度と金融で「あるべき秩序」を作る。他方、非公式領域では、完全な排除ではなく黙認や部分的インフラ供給による従属的包摂を維持しながら、必要に応じて強制力を行使する（Bayat and Denis 2000）。結果として、エジプトの都市は、「合法と違法」、「包摂と排除」、「保護と放置」が併存する二層構造をもつことになる。

さらに、住宅空間を形作る3つの要素は、配分（allocation）・評価（valuation）・強制（coercion）という機能で説明できる。以下では、制度・金融・例外を、それぞれ配分・評価・強制の主たる担い手として読み替え、3者の連関として

空間統治を記述する。まず配分について、国家は公式計画に基づき、土地・インフラ・許認可を割り当て、投資と人口の行き先を決める。新都市はこの代表例である。人口分散と産業誘致を目的とする一方で、雇用・公共交通・公共サービスの欠如（あるいは不完全さ）が定住を阻み、新都市は居住地というより投資対象となった（Sims 2011）。

つぎに評価について、住宅価格、所得基準、住宅ローン利子補給などは、価格を通して誰がそこに住めるのかを決める。正規雇用者（中間層）は包摂され、非正規・インフォーマル部門に従事する多数派は制度の外に追いやられる。これは所得証明・信用情報・正規雇用要件を満たせないためである（USAID 2007）。

そして、強制について、危険地指定や再開発による立ち退き、治安名目での空間改変は、例外状態の部分的常態化を通して秩序を形成する（Khalifa 2011）。この3つの機能は補強し合い、排除を通じた包摂という逆説的均衡を生み出す（Roy 2005）。このように、配分・評価・強制は、「だれが都市に住むのか／排除されるのか」を決める仕組みとなる。

2 制度 ——新しい空間(新都市)と統治可能性——

新都市は、政権が統治可能性（governability）を空間上に配置し、可視化する試みである。行政機能を人口稠密な空間から切り離すことで、抗議運動に直面せず、衝突リスクを回避できる。また、新都市に整備する大通り・行政地区・文化施設などは、政権の権威と支配を「可視化」する（Scott 1998）。新都市は政権の「強さ」を可視化し得るのである。ただし、こうした政治目的での新都市開発は、居住のための住宅という経済目的とは必ずしも合致しない。通勤アクセス・多様な雇用機会・生活コストなどは象徴としての都市では軽視され、生活空間としての都市から乖離する。インフラ施設が整っていても居住需要のない都市になり得るのである（Sims 2014）。結果として、巨額の公的資金をつぎ込んで新都市を開発しても生活の場として機能するとは限らない。それにもかかわらず、新都市開発は長年続いてきた。その理由は、経済的成功以上に、

治安や政権の威信を重視した政策含意が強かったためである。実際の居住需要ではなく、政治目的が開発を促したのである。

3

金融

——金融化と資産化：選別としてのアフォードビリティ——

住宅の金融化が進むと、取得可能性は価格の問題となり、信用（credit）へのアクセスの問題になる。住宅ローン制度は、信用へのアクセス手段となる一方で、信用情報・正規雇用・住宅登録を満たすことのできる層だけを通過させる「関門」として機能することになる（USAID 2007）。これは、住宅が「社会的基本財」から「市場商品」へと転換したことを意味する（Rolnik 2019）。

また、先行販売やゲーテッド・コミュニティは、住宅を資産と捉える富裕層や在外投資家を多く引き付ける。その結果、住宅は富裕層向けの投資空間と、居住需要を吸収する非公式空間に二分されることになる（Adham 2004）。この分断は短期的には市場効率を高め得るが、社会的統合の観点からはコストを伴う。その帰結は、都市の二極化と社会的亀裂である。公式な住宅市場を利用できない人々は、必然的にインフォーマル住宅に依存せざるを得ない。結果として、公式と非公式の空間的乖離が強化され、社会統合ではなく、分断を促進することになる。価格が居住権の代理変数となると、都市は商品としての住宅を効率的に配分するが、活気・コミュニティ・社会的統合といった非経済的効用を失う。

4

例外

——黙認・部分包摂・選択的撤去——

インフォーマル地区に対する政権のおもな対応は、(1) 法的には違法と位置づけつつ、(2) 水・電気・道路など基本的な公共サービスを段階的に供給し、場合によっては(3) 再開発・治安名目で選択的に撤去する、という裁量的な政策である。これは一見矛盾してみえるが、財政制約下で社会秩序を維持する

合理的な選択であり、低コストでの統治を実現していると考えられる (Bayat and Denis 2000; Khalifa 2011)。ただし、この方針は住民の権利の不確実性を恒常化させ、投資やコミュニティの連帯を弱めることにつながる。「例外扱い」は、住民にとって、柔軟な対応を期待できる一方で、不確実性が制度化されることになる。

例外統治は、短期的には社会不安を抑制する効果をもつと考えられるが、長期的には権利の不確実性が続くため、住民の社会的エンパワーメントを阻害する。Bayat(2013) が指摘するように、インフォーマル地区に住む住民は日々の交渉と抵抗を通じて権利を主張するが、制度化されないかぎりその立場は脆弱である。したがって、例外統治は国家にとって低コストの統治手段であると同時に、都市の不平等を再生産するメカニズムでもある。

5

軍と空間統治

——制度・資金・空間の結節点——

とくにスィーサー政権の空間統治において、軍が中心的な役割を担うようになった。軍は、政府住宅の建築を担うだけでなく、制度的特権（直接契約・国有地の利用決定権）、資金調達ハブ（都市開発企業の持株、国有地売却収入の配分）、空間の監督（計画・建設・治安）という多角的な役割を担い、住宅政策・都市開発の中核を占める (Sayigh 2019)。

なかでも、大規模プロジェクトでは、政府予算外で資金調達と支出を行うオフバランスの枠組みや、国有地の売却による自己収入が重視される。たとえば、NAC開発の運営・管理主体である行政首都都市開発公社 (ACUD) では、軍が株式の51%を保有し、資金調達や運営上の決定に影響をもつ (Taweel 2023)。

軍の主導的立場は、短期の開発スピードと政治的可視性を高める反面、契約の透明性、公共性の担保、競争環境の確保といった社会公正・効率性を軽視することになる。それは、腐敗・汚職の温床ともなり、説明責任を不透明にする。実際に汚職があるかどうかは別にしても、軍の不透明な行動は政権の信頼性を

損なう。

空間統治の評価・成果は、完成物の壮大さではなく、誰が意思決定し、誰が利益を得て、誰が負担を負ったのか、という資源配分に基づいて検討する必要がある。

小 括

——空間をめぐる統治の持続——

エジプトの住宅政策は、制度・金融・例外という3つの要素を束ね、公式と非公式という2つの領域を補完的に活用しながら、包摂と排除を同時に実現してきた。新都市の開発や既存都市での再開発は、象徴政治と秩序管理のもとで選好され、金融化は階層選別を強化し、例外統治は低コストの秩序維持を可能にした。このような構図は、政権が変わっても繰り返しまいられた。都市は生活の場所であると同時に、権力を可視化し秩序を組み替える場所でもあった。本章ではその仕組みを一般化して整理した。次章では、この枠組みを国家と市場の関係という角度から検討する。

[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.

〈英語文献〉

Adham, Khaled 2004. "Cairo's Urban DeJaVu: Globalization and Urban Fantasies." In *Planning Middle Eastern Cities: An Urban Kaleidoscope*, edited by Yasser Elsheshtawy. New York: Routledge.

Bayat, Asef 2013. *Life as Politics: How Ordinary People Change the Middle East*, 2nd edition. Stanford: Stanford University Press.

Bayat, Asef and Eric Denis 2000. "Who Is Afraid of Ashwaiyyat? Urban Change and Politics in Egypt." *Environment and Urbanization* 12(2): 185-199.
<https://doi.org/10.1177/095624780001200215>

- 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>
- Khalifa, Marwa 2011. “Redefining Slums in Egypt: Unplanned versus Unsafe Areas.” *Habitat International* 35(1): 40-49.
- 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.
- Shawkat, Yahia 2020. *Egypt’s Housing Crisis: The Shaping of Urban Space*. Cairo: The American University in Cairo Press.
- Sims, David 2011. *Understanding Cairo: The Logic of a City out of Control*. Cairo: The American University in Cairo Press.
- 2014. *Egypt’s Desert Dreams: Development or Disaster?* Cairo: The 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>
- Taweel, Sarah 2023. “Al-Sisi’s Bubble in the Desert: The Political Economy of Egypt’s New Administrative Capital.” Project on Middle East Democracy (POMED).
https://mideastdc.org/wp-content/uploads/2023/06/Egypt_NAC_Report.pdf
- UN-Habitat 2016. “Egypt Housing Profile. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat).” Document ID: 2086616.
https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/1525977522wpdm_Egypt_housing_EN_HighQ_23-1-2018.pdf
- USAID 2007. “Egyptian Subsidized Housing Programs and Lesson Learned.” Technical Assistance for Policy Reform II, United States Agency for International Development. April.

©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>



