

本書の梗概

20世紀後半の発展途上国の都市化は先進国の興隆期に比し、2倍から数倍の速度で進行していることは、われわれの先の研究で明らかになった(小島麗逸・幡谷則子編『発展途上国の都市化と貧困層』アジア経済研究所, 1995年)。本書はその続編で、増大する都市人口の受け皿づくりがどのように行われてきたかを研究することを目的とする。発展途上国と一括りにしても、その歴史的背景、都市化の状況など大きな差異がある。特定の一点に絞って横並びに論ずることは難しい。そのため研究対象とした都市がもつ最も先鋭的な問題と資料が比較的得られる課題を取り出して分析することとした。取り上げられた課題は大方、都市計画、都市財政、社会資本・住宅建設問題に収斂している。このなかで、とくに都市財政と社会資本・住宅供給の方式がどのような構造をもち、どんな問題を抱えているかが中心テーマとなった。

執筆者は地域研究者で都市問題の専門家ではない。各研究者が研究してきた対象国の巨大都市を選んだ。発展途上国の巨大都市の性格を類型化し、その代表例を選んで分析したものではない。このことをあらかじめことわっておく。にもかかわらず、取り上げた都市を横並びにしてみると、いくつかの共通点が抽出できる。第1に、実行性ある都市計画が作成されるようになったのは1980年代であることがあげられる。それ以前から都市計画は作成されてはいるが、いずれもペーパープランの域を出ていないようである。この点はいま少し究明する必要があるが、1、2の背景が考えられる。第二次世界大戦後の経済政策の潮流は、発展途上国が旧植民地宗主国からの経済的自立をめざすために採用した輸入代替政策が主流であった。しかし、この政策は1960年代、70年代必ずしも成功していない。この反省から、世界銀行などの指示で、輸出指向型政策へと方向転換をし、経済的自由化が模索されるようになった。これにともない1980年代に入って都市化がさらに加速し、都市の

諸矛盾が累積したのではないか。経済の自由化は社会福祉を求める政治勢力の台頭を促したように思われる。

共通点の第2は、公共財・住宅供給の促進が市財政の地方分権化を促している点である。財政の中央集権制の方が公共財・住宅供給にプラスとなるか否かは大いに議論しなければならない問題として登場しているように思われる。

第3点は、財政による公共財・住宅供給がよいのか、公益事業方式がよいのか、民間資本導入方式(いわゆる第3セクター方式)がよいのか、さらに民間企業が担当することができるのかという問題である。民間企業方式であれば、公共財・住宅供給は利潤が確保されなければ成立しない。公益事業方式であれば、公共財の性格にもよるが公共財の価格はコストを回収する範囲で設定することが可能である。利潤部分の実現がなされなくても事業は推進できる。財政が出動する方式では、受益者の所得水準を考慮せずに供給価格を設定することは理論的には可能である。しかし、低所得層に公共財・住宅供給を均霑させようとすれば、莫大な財政負担を強いられることになる。これだけの財政負担を担う国はまず存在しない。取り上げた国、都市の多くは公益事業方式を採用しているが、莫大な赤字を抱える例が共通に観察できる。さすれば、公共財・住宅供給が不十分なまま、すなわちスラム形成がより悪化して進行する予測が生まれる。

以上が本書の分析から得られる結論である。

以下において各章の梗概を記す。

第1章、2章は中国大陸を取り扱う。第1章「中国の都市政策史と公共財建設」では政府の都市建設政策史を中心に、インフラ建設と供給の方式の推移を分析した。第2章「上海の都市政策と都市建設」では上海市を取り上げ、第1章の全体の政策史に照らしてどのように都市建設が行われてきたかを整理した。

中国の都市建設方式は大きく2期に分けられる。前期は1970年代末までで、この時期の都市建設は他の国と著しく異なる。第1に土地が国有化されてい

て土地価格が存在しなかったこと、第2に、社会生活公共財と住宅は社会福祉的給与物という認識であったこと、したがって財政からほとんど供給されていたこと、第3に、第2項の実現を可能にした条件は、農村からの都市流入を厳しく制限する政策だったことである。この間の公共財の生産と供給は、新規大型工業プロジェクト建設のなかにパッケージ的に入れられていた。首都北京を除くと、新工業プロジェクトが立地しない都市は等閑視されてきた。

この方式を大きく変えたのが1980年代前半である。人民公社の消滅で農村から農民が都市に流入し始めたことと各大中都市であまねく建設が開始されたことによる。新しい変化は、土地が有償化し始め、しだいに地価が高騰し始めたこと、公共財、住宅は福祉的給与物ではなく、商品であるという認識に変わったこと、などをもたらした。これに基づいて、公共財、住宅の生産と供給方式は、造成地、住宅、マンション、通信、ときには橋梁、道路などを有償化し、これらの生産と供給を利潤を生む産業として育成しようとする方針に変わった。そのひとつがBOT方式である。

しかしこの方針が貫かれる度合いが多くなるにともない、低所得層が公共財、住宅を取得できなくなる可能性が存在する。現在のところ、まだそこまではいっておらず、公共財、住宅の産業化の模索段階にある。

第2章の上海市では、北京と同じくすでに1950年代に都市計画構想が作成された。しかし実現に動き出すのは1958年からで、周辺県を上海市に編入し、そこへ5つの衛星工業新都市を建設した。こうして上海市は単核都市から多核複合都市へと発展した。この5つの工業新都市のインフラについては、パッケージ方式が採用された。しかし、旧市街区については手つかずであった。

これを大きく変える動きは、1986年の上海市総合計画と91年の近郊県浦東地区の大々の開発を行う決定である。この動きではBOT方式が基本的に採用されるようになった。現在までのところ、地価、オフィスビル、住宅の値上がりがあるので、この方式は成功裡に進んでいる。しかし、市街区の再開発では貧困層への低廉な住宅の供給が前提となる。現在、開発主体に儲かる部分との抱き合わせで開発させる方式がとられているが、地価やオフィスビル、

住宅の値下がりが発生すると、抱き合わせによる低廉な住宅供給方式はたちまち行き詰まる可能性がある。

第3章「韓国の都市開発と都市財政」は、NIEsの代表都市としてソウルを取り上げた。台湾、韓国の過去30年間の都市人口増加はすさまじいものがあり、不法居住地域が形成されていた。しかし、1980年代の末にはほとんど撤去され、都市の再開発に成功している。これがどのような筋書きで可能になったのかがみられる好例である。

1961年地方自治制度が停止されて以後、国家財政による輸出指向工業基地への選択的集中投資が行われてきた。しかし、経済発展が一定の段階に達した1973年頃から地方自治を強化する施策が少しずつとられるようになった。この過程で、ソウル特別市、直轄市の財政比重は著しく拡大した。その主要項目が各都市の開発費、つまり公共財、住宅の建設費である。その原資は公債と対外借款に依存した。増大する人口吸収と都市中心部の再開発のために低所得層を移転させる目的でソウル郊外にニュータウンが建設されてきた。これには失敗例と成功例がある。この2例の分析は他の都市の今後の都市開発の参考事例となり、重要である。

第4章「マニラ首都圏とその分権化の試み」はマニラ市の中央集権化と分権化が公共財供給の不足にどのような影響を与えてきたかについて分析した論文である。公共財のなから固形廃棄物処理サービスを例に取り上げた。

フィリピンにはもともと地方自治の財政権が強い分権型制度があった。しかし、工業化なき都市化の典型例といわれるように、急速な都市化による都市矛盾が噴出してきた。そこで1975年から政府はマニラ首都圏の権限を強化し、配下の構成自治体の権力を委譲させる、首都圏の中央集権化を図った。しかし、実際には固形廃棄物の投棄場を2つ建設できたのみであった。それも、ゴミの収集、移送、最終処理加工と処分の全工程の改善がともなわなかった。

1991年に新地方自治法が公布され、マニラ構成自治体の裁量権は大幅に強化された。この制度的変更にともない、固形廃棄物処理についてはかなりの

改善がみられた。しかし、廃品回収や道路清掃、収集にこれまで従事してきた労働者の雇用問題があり、事は順調に進行していない。筆者はこの問題の最終解決は住民組織との協力体制の確立がないかぎり不可能であると主張している。

第5章「イスタンブルの都市発展と都市財政」は住宅供給・給排水問題を事例にイスタンブル市の都市政策を分析している。イスタンブルの人口は1940年に74万人であったが、80年271万人、90年は周辺部の編入も含めて662万人と大膨張した。この膨張は流入者が都市周辺部を次々とスプロール化し、不法占拠する形で進み、不法占拠住宅・ゲジェコンドの無限の拡がりをつくり出している。この歴史的拡がりをあとづけている部分はこの論文の最もよいところである。

ゲジェコンド対策のため、1981年に大量住宅基金が設立された。しかしこれを利用する非営利的な住宅供給組合が建設する低所得層向け廉価住宅供給は寥寥たるもので、80%以上が民間企業による営利性住宅である。このことは中低所得層を住宅市場から排除していることを意味する。

上水道問題解決のために、1981年市政府は給排水機構を設立した。この機構は銀行融資や外債により維持するものである。このため低所得層への供給が増加するにともない、返済能力の問題が発生し、今日大きな矛盾にぶつかっている。

都市計画は、財政上の地方分権化がみられるにもかかわらず、有効な機能を果たしていない。

第6章「ボゴタ市の行財政構造と都市公共サービス事業」は上下水道サービスの供給問題を例に、ボゴタ市の都市政策を行財政面から分析している。コロンビアは1960年代以降、首都ボゴタ市への一極集中が加速し始め、都市問題は深刻さを増してきた。その中心課題は貧困層問題である。

貧困層の不法占拠地の拡大にともない、都市政策の主要な内容は不法開発地の合法化政策や彼らへの教育・医療サービス供給などの社会政策、住宅政策となった。これらの業務拡大のため、1980年代から地方分権化が進められ、

1991年憲法で保証されるにいった。

上水道政策では、公益事業体の市直轄機構が設立され、これが一元的に運営することになった。もともと上水供給は民間企業が行っていたものである。しかし、上水道会計は恒常的累積的赤字に陥っている。この赤字の要因を種々な側面から分析している。本章の最もよい部分はここである。

市政府は1991年から民間資本を導入し、構造的赤字を解消しようと努め始めた。しかし、低所得層へ上水が普及すればするだけ、赤字の解消は難しくなる点はイスタンブル市と同様である。

第7章、8章はブラジル・サンパウロ市の低所得層の住宅問題を取り扱う。第7章「サンパウロ市行政」は1988年の新憲法公布以後の市政府の住宅政策を1989～92年に限定して分析した。1988年、サンパウロ市長選で社会福祉の充足を公約した左翼政党出身者が当選し、市政を担当することとなった。一方、新憲法では市政府自治体の権限が大幅に強化された。このような背景で、新市長の施策が住宅供給にどのような効果をもたらしたか。

結論は、明確なる改善がなされなかった。サンパウロ市の住宅建設は自力による持ち家建築、都市中心部の非合法建築、周辺部のスプロール化の拡大による供給と3つがある。左翼政党の市長が誕生したにもかかわらず、州知事は保守政党の出身者であったこと、ブラジル経済全体のデフレ政策の影響などで公約どおりの施策は貫徹しえなかった。低所得層への供給は都市中心部から周辺部にむしろ拡大し、周辺部の地価がむしろ騰貴するという現象さえ発生した。周辺部の不法占拠住宅の拡大は市全体の水源地帯にまで及び、さらに深刻な問題を生み出していることが明らかにされた。

第8章「ブラジルの住宅・都市建設と金融制度」はブラジルの都市の住宅・社会資本建設の金融的側面を分析した。1964年政府は国立住宅銀行を設立し、勤労者から強制的に住宅建設資金を調達することとなった。しかし、この資金は産業用社会資本建設に回される比率が多くなったことと、物価上昇率が同基金の利子率を上回り、住宅金融システムを破綻させる結果となったことを分析している。

補章の「南アフリカにおける都市政策の変遷」は、都市社会資本建設の分析というより、労働力の移動に対する政府の政策を分析したものである。アフリカの大部分の国々は1960年代の独立直後から急速な都市化に見舞われるようになった。これは独立により長期にわたって都市への移住を制限してきた諸規制が消滅したためである。南アフリカ共和国ではこの急速な都市化の時期が異なり、黒人流入を厳しく制限してきたアパルトヘイト政策が崩れる1980年代をまたねばならなかった。南アフリカ共和国の都市政策は黒人労働者の都市流入制限、都市居住規制が中心であった。したがって本章の分析はこの点に重点が置かれている。

黒人労働者の都市流入制限の諸政策は20世紀の初期にほぼその骨格ができあがる。都市居住制限は、流入制限だけでは不十分となった1930年代から始まった。しかし、第二次世界大戦期以後実質的な黒人の都市居住が増大し、都市人口は白人が少数派に転落するにいたる。これにともない、都市内で人種別居住区設定を行い、白人と黒人との差別居住を徹底的に行うようになった。この間、黒人居住区環境は劣悪化が進行した。このアパルトヘイト政策は次第に形骸化が進み、1986年にはついに撤廃せざるをえなくなった。そして黒人の住宅私有化が実現されるにいたった。

このような法的制限の撤廃にともない、黒人の都市居住は加速され、スラム化は一層進行しているのが今日の姿である。都市社会資本、住宅問題の解決はこれからの課題となって登場しているのが現状である。