

都市環境改善と貧困緩和の接点における ODAの役割と課題について

東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻助教授 城所 哲夫

要 旨

開発途上国都市の低所得者地区における劣悪な居住環境をいかに改善していくかという問題は、開発途上国が直面している都市化、貧困緩和、環境問題等の課題のまさに接点に位置しており、今後の国際協力においてますます重要な課題となると考えられる。低所得者地区における居住環境改善においては、事業の計画・実施における住民の改善意欲・投資意欲を引き出すために、その主体性の確保、改善方策に関する選択の自由度の保障が成功の重要なカギを握っている。そのための道具立てとして、本論では、NGOの介在の重要性、小規模金融（マイクロ・クレジット）制度、住宅金融制度の確立と政府による適正・適切な補助、土地制度の改善等の重要性について指摘した。

はじめに

アジア諸国においては、周知のとおり、急速な経済発展と都市化が進行しており、その結果、大気汚染、水環境汚染、廃棄物問題等、都市部における深刻な環境問題が発生している。開発途上国の都市は、都市インフラ整備の水準が貧弱な多くの地域を抱えており、このような不十分な社会的インフラ整備のもとで、上下水道、電気、公共交通、ゴミ処理等の都市的サービスの供給をいかにやっていくかという都市環境改善の問題は、都市化の進展につれてますます重要な課題となっている。一方で、経済発展にともない、地域間の所得格差が拡大した結果、農村から都市への人口の急速な集中が今後も拡大することが予想されており、この結果として、都市貧困層の拡大が問題となっている。農村部から都市への人口集中は、今後も趨勢として続くことは確実であることから、都市へ集中する貧困層に対する諸対策は、環境改善と並んで、アジア諸国の都市が、21世紀においてもその活力を維持していくための重要な課題であることが広く認識されている。

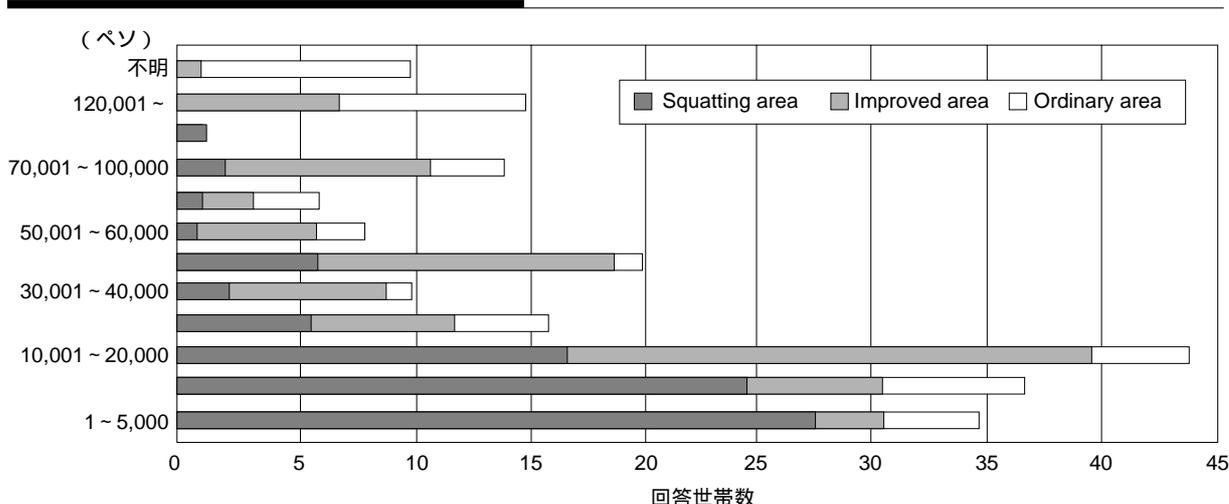
このような背景のもとで、都市における環境改善と貧困緩和のクロスポイントともいえる位置にあるのが、都市の低所得者地区における居住環境の改善である。水道供給事業や下水道整備事業あるいは一般廃棄物管理事業などの都市環境改善事

業においては、浄水場、下水処理場、ゴミ処分施設などの処理施設や上水・下水管の埋設などのために、通常、多額の投資が必要であり、わが国のODAにより支援されている例も多い。ところが、このような、いわば、先進国型の環境改善方法を、単なるモデル事業としてでなく、長期的な視野に立って全市レベルで持続的に展開させていくためには、必要な整備・運営費を回収できるよう適切な受益者負担の方策が講じられることがきわめて重要である。しかしながら、先進国の都市住民にとってさえ大きな負担となる環境改善施設の整備・運営費を開発途上国都市の低所得層に求めるのは無理がある。この結果、都市の中で少なからぬ割合を占める低所得者地区は、大きな初期投資額が必要となるような従来型の整備方法により環境改善を進めていくことは難しい。

実際、たとえば、マニラにおいては、低所得者地区は水道供給地域内になってはいるものの、十分な水圧が確保されていないために、実際の水の供給は1日のうちに数時間にすぎないというような地区も多い。すなわち、都市内の低所得者地区において環境改善を進めていくためには、従来型の施設整備優先型の手法とは異なる方法が必要となっているといえる。

次に、貧困緩和と居住環境改善の関係について考えてみたい。居住環境の整備は、必ずしも、それ自体が直接的に所得を上昇させるものであるとはいえないであろう。しかしながら、ここで重要

図表1 居住地性格別住宅投資額（マニラ）



注：この図は、筆者らがマニラ市内の隣接する下記のような性格を有する地区において各地区100世帯ずつアンケート調査を行った結果である。
 Squating areaとImproved areaは同じ地域に立地しており、改善事業が実施される以前は同様の居住環境のもとにあり、同レベルの住宅に住居していたのが、改善事業の実施にともないImproved areaにおいて住宅投資が急速に活発化したのが読み取れる。
 Squating area：無権利居住スラム地区（改善事業はされていない）
 Improved area：基本的生活環境整備事業のされたスラム地区
 Ordinary area：中所得層向け一般住宅地区

と考えられるのは、一般に、住宅に対する投資は、個人にとって最も大きな投資項目であり、多くの場合、貯蓄の最大の目的でもあるという点である。開発途上国の低所得者層であっても、住宅投資機会・意欲が与えられさえすれば、積極的な住宅投資を行うことは、すでに多くの事例^{*1}で報告されており、このことは、政府の支援のもとで居住環境改善事業が行われた地域において、活発な住宅改善が行われることから容易に確認できる。

実際、筆者らのグループの行ったマニラの低所得者地区における調査においても、居住環境改善事業の行われた地区とそうでない地区では、住宅に対する投資額に顕著な差がみられた（図表1）。このような事実の背景として、居住環境の改善と住宅投資機会の提供は、貯蓄意欲の向上をもたらし、そのことが低所得層の労働意欲を向上させるという正の循環を仮定することは間違っていないと考えてよいのではなかろうか。このような正の循環を機能させるためには、居住環境改善事業のコンポーネントのひとつとして零細な家内工業な

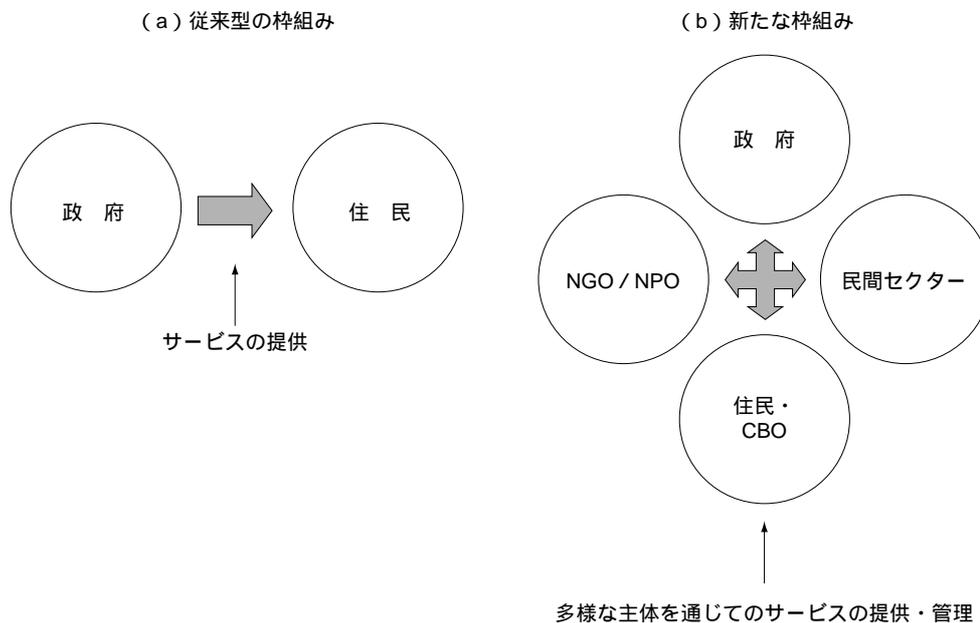
どを創始するためのマイクロ・クレジット・スキームなどを盛り込むことが有効であろう。

第 章 低所得者地区の居住環境改善のための新たな枠組み

都市環境整備事業においては、BOT方式に代表されるように、公共セクターとのパートナーシップのもとで民間セクターの参入が進みつつある。一方、計画・事業執行段階での住民・市民参加もしだいに広まりつつある。この結果、政府が一元的にインフラ整備事業を実施し、公共サービスを提供するという従来の枠組みを越えて、民間セクター、さらにはNGO等の市民セクターを広く巻き込んだ都市環境整備の枠組みが求められるようになってきている。とりわけ、低所得者地区における居住環境改善事業においては、後章で詳しく論じるように、NGO、住民組織（Community Based Organization: CBO）などの参与が不可欠であることが広く認識されるようになってきてい

* 1 たとえば、インドネシア都市部における低所得地区の基本的生活インフラ整備事業のKIP事業における事例調査では、KIP事業の実施された地区の平均住宅投資額が550US\$/世帯であったのに比較して、KIP事業の実施されなかった地区の平均住宅投資額は247US\$/世帯であった（Shubeler, 1996）。

図表2 都市環境整備の新たな枠組み



る。このような背景のもとで、ODAもまた、政府によるインフラ整備という従来型の枠組みを越えて、民間セクターのみならず、NGO、CBOなどの市民セクターを広く巻き込みつつ都市環境を改善していく仕組みに対して支援するという新たな枠組みを構築していくことが求められているといっよよいのではなかろうか（図表2）。

前述したように、都市の低所得者地区における居住環境整備は、都市の環境改善、貧困緩和という、アジアの都市が抱える最重要ともいえる都市政策上の課題のクロスポイントに位置するといえるが、その主たる内容として、上水道整備などの地区における生活基盤整備（住環境整備）に加えて、低所得層にも取得可能な住宅建設・供給を促進することもまた重要となつてこよう。以下の章で、これらの課題について詳しく論じていきたい。

第 章 基本的な生活環境整備における課題

開発途上国の都市において低所得層を対象とするような住宅開発の場合、開発の当初から水準の高い生活関連インフラ整備を実施することは開発コストを引き上げてしまう。その結果、そのよう

な住宅は低所得層の手の届かないものとなつてしまっているのが現実である。したがって、開発の当初においてはインフラ整備水準を必要最小限のレベルにとどめ、居住開始後の生活水準の変化、市街化の熟度等に応じて必要な公共施設の整備、都市的サービスの供給等を順次実施していくための仕組みを作っていくことが望ましい。

このような現状の中で、行政あるいはNGOの支援のもとで住民参加方式により、必要に応じて地区内の生活インフラを整備していくことの重要性ならびに有効性が多くの論者により指摘されている。有名な例としては、インドネシアの多くの都市で広範に実施されているKIP（カンボン改善事業）が挙げられる。KIPでは、都市により性格の違いはあるが、既成市街地内の自然発生的に開発された、生活インフラの低質な住宅地区において、主として地方自治体等による技術的・財政的支援のもとで住民参加方式により街路、排水路、公共トイレ等の整備・改善が実施されている。この意味で、KIPは行政主導のもとで、住民の参加により漸進的な地区改善を広範な地域で進めていくことが可能であることを示す重要な経験となっているといえる。また、カラチ（パキスタン）のスクオッター（土地の正式な権利を有しないで居住している人々）居住地区であるオランギ地区に

において実施されているオランギ・パイロット・プロジェクトの場合、各路地ごとの住民参加方式により、NGOであるOPP（Orangi Pilot Project）のローコスト技術開発およびコミュニティ組織化支援活動のもとで、住民自らが低コストの下水・排水施設の建設を行っている。このオランギの例はNGOの支援のもとで住民自らが必要な生活インフラ整備を進めている例であるといえる。

筆者らのグループがマニラのスクオッター地区において行った前述のインタビュー調査の結果、道路舗装、水道・排水施設整備などの最低限の基本的な生活基盤整備事業を実施したと想定した場合のその事業に対する支払い意思額は、平均するとコストを回収するに十分なほど高いものの、住民によって支払い意思額は大きくばらつくことがわかった。この結果は、実際の事業実施にあたっては、支払い意思額の異なる住民間の調整がきわめて重要であることを示している。このような調整においては、多くの場合、第三者としてのNGOの果たす役割がきわめて重要であることが報告されている（Shubeler, 1996）。筆者らが調査を行った前述の地区（マニラ）では、ゴミ収集と一体化したリサイクル活動が盛んであった。現在は、この活動は住民組織による自主的な活動として進められているが、当初は、SPM（Save Pasig River Movement）というNGOの働きかけにより開始されたものである。SPMは地区内においてリサイクル活動を担う住民組織の組織化を支援すると同時に、リサイクル物資の一時貯蔵庫の寄付、リサイクルと同時に進むゴミ回収に際しての自治体との調整などを行い、リサイクル活動の立上げに重要な役割を果たした。このことは、外部のNGOが住民間の調整役として、またCBOと自治体間の仲介役として重要な役割を果たすことを示唆しているといえよう。

第 章 適切な土地住宅市場の整備

前述したように、都市の低所得者地区における居住環境整備は、都市の環境改善、貧困緩和という、アジアの都市が抱える最重要ともいえる都市政策上の課題のクロスポイントに位置するといえ

るが、その主たる内容として、上水道整備などの地区における生活基盤整備（住環境整備）に加えて、低所得層にも取得可能な住宅供給を促進することもまた重要となつてこよう。

従来型モデルにおいては、公営賃貸住宅の建設の促進により、低所得層に対する住宅供給がめざされてきたが、開発途上国においては、公共セクターによる賃貸住宅政策は、うまく機能していないのが実状である。その理由として、政治的な理由もあって低所得層の支払い可能額に比較して質的に高水準の住宅供給となりがちであること、公共セクターの非効率性（建設コストが民間に比べて高くなりがちである、賃貸料が政治的に過度に低く設定されてしまう、賃貸料徴収率が低い、等）などの理由から、1戸当たりの補助額が大きくなり、結果的に、きわめて低い供給量にとどまってしまうことが挙げられよう。

このような状況のもとでは、世界銀行によって主張されているように、土地・住宅市場の適正化を通じて、低所得層に取得可能な住宅供給を促進すると同時に、また、民間賃貸住宅市場の量的拡大を図っていくことが、多くの国において、適切な方向性であると考えられる（The World Bank, 1992）。途上国の都市における民間賃貸市場の実態についてはまだわからないことが多く、ここで今後の適切な政策の在り方について論ずることはできないが、低所得者向け民間賃貸住宅建設に対する金融支援制度を構築していくことなどが方向性として指摘できよう。

本章では、土地住宅市場の整備にかかわる課題として、低・中所得層でも住宅取得が可能となるような住宅金融制度の整備、土地所有権制度、土地利用規制制度、土地税制、土地収用制度等の土地市場の円滑化を実現するための諸制度の整備、とりわけ、土地利用規制制度の整備について検討する。

1. 住宅金融制度の整備

多くの開発途上国においては、住宅金融は、民間金融機関による高所得者層向けのものが主で、低・中所得層向けの住宅金融は限られている。とりわけ、低所得層の場合、収入が不安定であり、

そもそも、銀行口座すら持っていない場合が多く、住宅金融を定着させていくことは容易ではない。このような状況のもとにある開発途上国において、低・中所得層向けの長期かつ低利の住宅金融制度を定着させていくためには、民間セクターが住宅ローン融資にかかわるすべてのリスクを負担することは困難であり、何らかの公的介入が必要であると考えるのが自然であろう。公的介入の方法としてはいくつかの段階があるが、それぞれの国の置かれた状況により、適切な介入の在り方を探っていく必要がある。以下にいくつかの事例を挙げて、それらの長所と短所について検討する。

最も公的介入の度合いが高いといえるのが、日本においてとられているような政府機関（日本の場合、住宅金融公庫）による、直接的な、政策的に低利に抑えられた住宅金融の供給である。韓国においても同様の方式がとられていたが、韓国では、後述するモーゲージ二次市場方式への転換を図っている（Watanabe, ed., 1998）。日本の住宅金融公庫の場合、周知のように、政府機関による直接的な貯蓄システムである郵便貯金等の運用資金である財政投融资資金を調達資金としつつ、政策的に決定される低金利との逆ざや分は、国からの補助金として補填される。ただし、この方式を開発途上国に適用するには問題が多いように思われる。まず、第一に指摘すべきなのが、政策的に長期にわたって低利に抑えられた金利の逆ざや分を補助金で補填するのは、財政力の脆弱な開発途上国の政府には負担が大きすぎる点である。第二に、日本においても議論されているように、政府直営の巨大な貯蓄システムを構築することは、民間金融機関の発展を阻害し、公的セクターによる資源配分が効率的に行われる保証はどこにもない以上、当該国の金融システム全体の効率性を損なってしまう危険性がきわめて高い。これらの点を考え合わせると、多くの開発途上国において、この第一の方式は、今後進むべき望ましい方向とはいえないと思われる。

次に公的介入の度合いが高い方式が、政府の信用をバックとしつつも、独立した企業体として経

営を行う政府系住宅銀行が住宅金融を展開していく方式である。アジア諸国においては、タイの国民住宅銀行（National Housing Bank: NHB；政府100%出資の国有公社）が典型的な事例となっている。インドのように、政府系銀行はAPEX銀行（監督銀行）^{*2}として民間金融機関への資金の出し手となり、個人への貸付けは、民間金融機関によってなされるという形態もありうる。タイのNHBの場合、住宅金融の主たる原資は、個人の預金と政府保証債の発行により調達されている。NHBは、設立から1980年代初めごろまでは、量的にみてさほど重要な役割を果たしていなかったが、1980年代半ば以降、支店数の大幅な拡充、貸付け・回収業務における効率化の促進等の経営努力により、民間銀行に比較して低利の住宅ローンを提供することが可能となり、急速に貸付残高を伸ばした。とりわけ、住宅ローンの貸付審査基準となる個人の信用力を貯蓄口座の内容から判断する独自の方式の採用、貯蓄口座預金額に連動した住宅融資による低・中所得層の貯蓄意欲を高めるなどの努力の結果、低の上程度の所得にあたる所得水準の人々にまで住宅ローンの貸付けを可能としたことが注目される。この方式は、実際に、低の上の所得層の人々が住宅取得を可能とするような長期かつ低利な住宅ローンを供給することに成功しているという点からみて、実施にあたっては、貸付け・回収業務における効率性をいかに確保するか、個人の信用リスクをいかに評価するか、個人の貯蓄意欲をいかに高めるか、政府保証債の発行額等の政府の関与の度合いをどの程度のものとするかなど、クリアすべき検討課題はあるが、他の諸国においても、その適用を十分に検討すべき方式であるといえる。

第三の方式として、最も公的介入の度合いの低い方式といえるのが、米国で行われているように、政府主導のもとで住宅モーゲージ（抵当）・ローンの二次債権市場を創設する方式である。すでにマレーシア、香港では公的二次モーゲージ債権売買機構が政府の100%出資のもとで開設され、一定の実績を上げている。この公的二次モーゲージ債

* 2 住宅金融会社に対して業務指導を行い、政府保証債などの発行により低利で資金を調達し、民間金融機関に低利で融資する銀行。

権売買機構は、政府保証債の発行により資金を調達し、民間金融機関の所有する住宅モーゲージ・ローンを買収したうえで、それらの債権のリスクを勘案し、全体として格付けが最も高くなるような適当な組合せを行ったうえで、債権を第三者に転売する。この結果、市場を通じて、住宅モーゲージ・ローンのリスクが理想的には最適に分散されることにより、全体としてのリスクが軽減され、金利が低下することになる。また、この公的二次モーゲージ売買機構が買収したうえで、転売する住宅ローン債権は政府による保証がつかないものの、公的機関が売買するものであるために高い格付けを得ることが可能となる。このことは、公的二次モーゲージ債権売買機構が政府保証債により低利の資金を調達することが可能であることと相まって、結果的に、低利の住宅ローンを実現することになる。米国では、ファニー・メイ (Fannie Mae) と呼ばれる公的二次モーゲージ売買機構が設立され、その後民営化された。民間の二次市場売買機関も設立されており、住宅モーゲージ債権二次売買機関の間の競争による金利の低下 (すなわちリスク配分の最適化) が図られるような仕組みが形成されている。アジア経済危機以降、タイ、韓国においても公的二次モーゲージ売買機構が設立されつつある。制度的には、政府による財政的負担が最も少なく、市場原理を通じてリスクの最適な配分すなわち住宅金融金利の低下が図られうるという点で、ここで挙げた3つの方式のうちもっとも望ましい形態であると考えられるが、この方式がうまく機能するためには、リスクの最適な配分が実際に実現できるような債券市場全体の量的拡大が前提条件となろう。多くの開発途上国は、現時点において、債券市場の規模はきわめて小さく、国内において債券売買のノウハウも蓄積されていない。したがって、一気にこの方式に移行することには無理があり、抵当権に関する法的整備、債権保証制度の確立等、必要な条件を整備しつつ、徐々に導入していくことが望ましいであろう。

以上、住宅金融制度に関するいくつかの典型的な方式を各国の事例の比較から抽出し、その課題について検討した。低・中所得層にも利用可能な長期かつ低利の住宅金融を実現するためには、要は、

一次市場 (銀行と住宅取得者間の住宅ローン市場)、二次市場 (住宅モーゲージ債権市場) を含めて、いかにリスクを最適に配分するに十分なほどの大きな規模の住宅金融市場を形成させることができるか否かにかかっていると見えよう。再び、筆者らのグループがマニラの低所得者地区で行った前述の調査結果 (郊外型分譲ローコスト住宅、

現在の居住地区近辺でのローコスト中層集合分譲住宅、現在の居住地区内での再開発型ローコスト中層集合分譲住宅、現在の居住地区内での再開発型ローコスト中層集合賃貸住宅の4タイプを示したうえで、それぞれに対して月々支払ってもよいと考える支払い意思額をたずねた) を参照すると、低所得者地区に居住する層においても、他のタイプに対しては、支払い意思額は低いものの (すなわち、そのようなタイプの住宅への転換を望む傾向が低いもの) かなりの割合 (インタビューを行った200世帯のうちの6割程度) の人々が、現在の居住地区内での再開発型ローコスト分譲集合住宅あるいは郊外の戸建てタイプのローコスト住宅 (初期投資を下げるために、当初は、土地と電気・水道・排水・トイレ用腐敗槽等の必要最低限のインフラ施設、コアハウスと呼ばれる最小住宅ユニットが分譲され、購入者は入居後、資金の状況により、必要に応じて建増し、インフラ施設の改善を行う) の2つのタイプに対しては、応分の支払い意思を有していることがわかった (横山、城所他、1999) この額 (平均で月額約2,500ペソ) は、マニラにおいて、現時点で、高所得層が民間銀行から得ている条件 (返済期間15年、金利15%程度) で住宅ローンを借りることができれば十分にローコスト住宅 (価格20万ペソ程度) を取得することが可能な額である。しかしながら、フィリピンにおいて、民間金融機関の住宅金融は低・中所得層を対象としていない。一方、公的補助のもとで低利かつ長期の住宅ローンを提供する公的住宅融資制度の場合、その貸出先は、主たる資金の出し手である公務員共済年金組合 (Government Social Service: GSS)、民間企業従業員共済年金組合 (Pag Ibig) の会員に限られてしまう。このうち、民間企業従業員共済年金組合は、基本的に、民間フォーマルセクターの従業員から構成され、会員数も1995年時点で、全国で200万人強

図表3 東南アジア諸都市の土地利用規制制度

	Bangkok	Manila	Jakarta
Regional Master Plan	National Five-Year Development Plan	-	JABOTABEK 2005 Plan
Urban Master Plan	-	Regional Development Framework Plan	Jakarta 2005
Regulatory Plan	General Plan (Mixed-Type Zoning Plan)	Zoning Ordinance (Mixed-Type Zoning Plan)	District Plan (1:5,000 scale) Detailed Plan (1:1,000 scale)
Development Control Measures	Land Subdivision Control and Building Permits	Land Subdivision Controls and Building Permits	Locating Permits, Planning Direction, and Building Permits

出典：Kidokoro (1995)

にすぎず、実際、この会員の中の住宅融資実績は1995年時点で2.7万人程度と少ない。すなわち、十分な支払い意思を有していながら、住宅金融制度から除外されている人々をシステムの中に取り込むことが、住宅金融市場の規模の拡大を進め、結果として低利かつ長期の住宅金融を実現していくうえで欠かせない要件であるといえよう。

2. 土地利用規制制度の整備

土地管理制度（土地所有権制度、土地利用規制制度、土地税制、土地収用制度等）を、土地取引および住宅開発を円滑に進めるような仕組みに改善していくことも、基本的住環境の整備された土地・住宅を、低・中所得層に対しても供給可能なものとしていくために重要な課題である。土地所有権制度、土地税制、土地収用制度等の法制度上の整備に関しては、各国固有の状況のもとで利害が複雑に関係しており、長期的な観点から制度上の整備・改善を進めていくことが必要な課題である。一方、土地利用規制制度は、土地・住宅の供給に直接的にかかわるために、早急に制度上の問題を改善していく必要のある課題であると同時に、土地所有権制度などに比較して、都市化という普遍的な現象に対応するものであるために、他国の経験を参考としやすい課題である。したがって、ここでは、土地管理制度の中でもとくに、土地利用規制制度について、各国の状況を比較しつ

つ、その課題について論じていきたい。

図表3に例示されるように、東南アジア諸国では、1970年代以降、土地利用規制制度が整えられてきた。この結果、ベトナムのように、いまだ土地利用規制制度が整っていない国もあるものの、多くの国において、都市の長期的な発展の方向性を示すマスタープラン、そのマスタープランにそいつつ、実際の開発行為を規制・誘導していく法的根拠となる土地利用規制計画、および、開発行為を規制する方法としての開発許可制度、といった土地利用規制に必要な道具立てがそろえられたといえる。都市化が急速に進展している都市においては、土地利用規制制度は、なるべく簡素で、かつ、透明性の高いものであることが望ましい。複雑で不透明な土地利用規制制度は土地開発にかかわる取引コストを引き上げる結果、それだけでなく1住戸当たりの単価が低く、利益率の低い低・中所得層向け住宅開発をディベロッパーが行うことを阻害する大きな要因となる。たとえば、インドネシアにおいては、正規の土地利用規制・開発規制にそって住宅開発を行う(フォーマルな)ディベロッパーは、高所得層向け住宅開発が主体であり、その住宅供給量は、全体の15%程度を占めるにすぎない。低・中所得層向けを中心とする残りの大半の住宅供給は、正規の手続によらないインフォーマルな敷地分割事業者により供給されているのが実態である。インドネシアの場合、慣習法上の土地所有権と近代法上の土地所有権が並

存するために、土地所有権の確定のためのコストが高くかかってしまうことに加えて、土地利用・開発規制制度についても、植民地時代の宗主国であるオランダの土地利用規制制度を引き継いだ結果、実情に合わないきわめて厳格な制度のもとにあるために、正規の開発規制制度にそって行うことにより上乗せされるコスト（開発許可を得るための時間等の取引コスト、実情にそぐわないインフラ整備コスト等）が制約条件となっていることが指摘できる（Kidokoro, 1995）。

インドネシアと対照的な状況のもとにあるのがタイのケースである。タイでは、1980年代後半以降、住宅開発行為を審査するための制度である敷地分割規制制度の手續の簡素化、開発に際して要求されるインフラ整備水準の規制緩和が進み、その結果、土地開発にかかわるコストが低下し、低の上程度の所得レベルの階層にも手の届くフォーマルな開発が活発に行われるようになった。さらに、1992年には、都市計画法に則ってバンコク総合計画が策定され、土地利用に関してゾーニング規制が定められることにより、ディベロッパーが土地を開発しようとする際に許される用途に関する透明性が確保されるようになった。しかしながら、緩すぎる土地利用規制は、環境上、大きな問題を引き起こす。バンコクでは、きわめて広い範囲の土地が、土地利用規制上、開発可能な土地として指定されている。このことは、確かに一面では、土地開発の供給量を増大させ、土地住宅価格の低下に寄与したといえるが、他方、周辺部でのスプロール的な土地開発に骨格的なインフラ整備が追いつかず、限られた幹線道路へ自動車が集まることによる深刻な交通混雑や、下水・排水施設の不備を原因とする運河（灌漑用水路）の水質汚染が大きな問題となっている。この点については、都市地域を、10年程度のタイムスパンで市街化を促進すべき市街化区域と開発を抑制する市街化調整区域に区分したうえで、市街化区域内において生活インフラ整備を促進する一方で、農地は宅地と同様に固定資産税課税を行って都市的土地利用への転換を促す（一般にアジア諸国においては固定資産税等、土地の保有にかかわる税の税率が欧米諸国に比較して低く、土地の投機的保有が有利となり、土地の有効利用の促進を妨げている

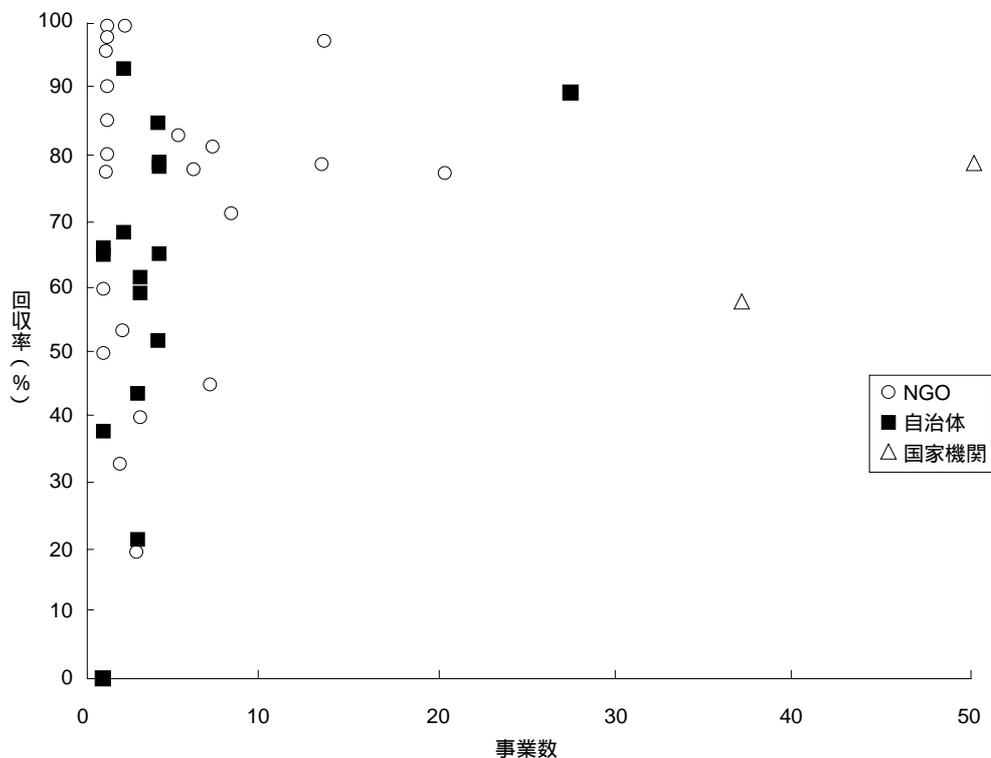
ことが指摘されている）という日本の制度が参考となろう。この制度は、たとえば、市街化区域内の農地の相当部分が大幅な固定資産課税の減免対象とされているために、市街化区域内の農地の宅地への土地利用転換がなかなか進まないなどの点で、日本において必ずしも効果的に運用されていない点もあるが、制度自体としては、他のアジア諸国においても十分参考となるものであるといえる。

第 章 エンパワーメント型支援

住宅取得・建設支援を含む都市貧困層の居住環境改善事業において、近年、注目されているのがエンパワーメント（empowerment）型支援事業である。このタイプの事業において主要な役割を担うと期待されているのが住民組織（CBO）である。外部の諸組織（NGO、地方自治体等）の主たる役割は、あくまでも、CBOの自主的な居住環境改善あるいは所得獲得機会の増大に関する取り組みに対してさまざまな支援を行うものとして理解される。エンパワーメント型支援事業の主たるコンポーネントといえるのが、CBOの組織化、CBOリーダー研修、技術研修（たとえばローコスト型排水施設の自己建設のための技術研修）、小口金融（マイクロ・クレジット）支援、政府による基幹的公共サービス（たとえば、コミュニティによって集団的に集められたゴミの定期的回収等）へのアクセス支援、等である。

エンパワーメントの考え方のもとで展開されている事例としてよく知られているのが、フィリピンのコミュニティ・モーゲージ・プログラム（CMP）である。CMPとは、1989年に開始された事業で、スクオッター地区住民を対象として、政府が長期（15年）・低利（年利6%で15%程度の市場金利に比較して大幅に低く、この意味で政府による補助事業である）の土地取得、水道・排水施設整備等の住環境整備、住宅建設のための資金を融資する制度である。特徴的なのは、NGO、自治体、国家住宅公社（NHA）が、融資オリジネーターとして、スクオッター地区の住民組織形成の支援、融資にかかわる事務的手續の支援を行

図表4 CMP事業におけるオリジネーター(事業支援団体)別平均融資回収率



注：1993年8月，Summary of Collection Efficiency, Community Mortgage Groupより作成。
出典：葉袋（1999）

う。融資は、政府住宅金融融資機関を通じて行われ、第1段階の融資は土地取得・住環境整備に対してなされるが、融資対象はコミュニティ組織であり、当初の2年間は、土地権利も個人ではなくコミュニティ組織が保有し、融資返済もコミュニティ組織が責任を持つ。2年間の返済後に初めて土地権利が個人に分割され、返済も個人ベースとなると同時に、この時点で初めて第2段階の住宅建設に対する融資が可能となる。1997年時点において、返済率80%と、低の上から中程度の所得層を対象とする政府機関による個人住宅ローン事業が、50%以下ときわめて低い回収実績を示しているのに比較して、良好な返済実績を示している。とりわけ、図表4に示されるように、とくにNGOがオリジネーターとなっているCMPの場合、返済率が平均で約90%ときわめて高い。これは、NGOの場合、コミュニティ組織の組織化支援、住環境整備におけるコミュニティ組織の主体性の確保等の形で、コミュニティ主導のもとの住環境整備という本来の目的にそった活動を行って

いるために住民の意識が高く保たれているためと推察される。一方、自治体、NHAがオリジネーターとなっている事業の場合、どうしても、政府主体の事業となりがちであり、その結果、融資返済義務の連帯責任という融資回収の便宜的側面が住民に強く意識され、その結果、住民の環境改善に対する意欲の低下が起こっている結果と考えるのが妥当であろう。いずれにしろ、CMPは、きわめて低利の融資を政府の補助のもとで行っているという点で、貧困層に対する事業であるために補助の妥当性はあるにしても、長期にわたる金利補助が、補助金として適正であるかどうか（すべての貧困層の住環境改善をこのような大幅な長期的金利補助によって行うのは財政的にみて不可能）については議論の余地があるにしても、コミュニティの主体的な住環境改善意欲を生み出している点で、重要な先進事例であるといえる。

CMPを参考としつつ、さらに発展させた事例といえるのが、タイのUrban Community Development Organization (UCDO)である。UCDO

は政府機関である国民住宅公社（National Housing Authority: NHA）の下部組織として1992年に創設された機関である。意思決定機関である理事は、政府関係者、NGO、学識経験者が対等の立場で加わり、中央政府から預託された5,000万パーツ（約1億5,000万円）を基金として、低所得コミュニティにより、協同組合法に則って組織されたコミュニティ協同組合に対して融資を行い、その資金を原資として協同組合が各組合員に対して融資を行う。UCDOからコミュニティ協同組合に対しては、市中金利より低い金利で融資を行うが、コミュニティ協同組合は各組合員に対して、おおむね市中金利と同レベルで貸出しを行う。金利の差額はコミュニティ協同組合が留保し、新規事業に利用することができる。UCDOがコミュニティ組合に対して貸出しを行う際は、両者の協議に基づき、融資対象事業が決定されるために、融資対象は、地区内の住宅改善、住環境改善事業にとどまらず、小規模事業の創設など多様な内容が含まれる。この意味で、フィリピンのCMPに比べて、コミュニティ組織の一層の自主性が確保されているといえる。UCDOはアジア経済危機を間に挟みつつも、発足後8年を経て、当初の基金額を維持しており、現時点においては成功を収めているといえるが、逆にいえば、当初基金の範囲内での運用にとどまっているともいえる。今後、さらに業務を拡大していくための方策を探っていくことが課題となっているともいえる。しかしながら、単純に基金の規模を、事務局の能力等、他の諸条件を向上させることなく安易に増大させることは、現状において、コミュニティ協同組合の事業内容がUCDO事務局との密接な協議のもとで審査・決定されていることを考えると、事業の質の低下につながることは確実である。したがって、今後、事業規模を一層拡大していくにあたっては、市場ベースで行うべき事業内容と、政府による補助がなされる事業内容を明示的に制度化していくことが必要であるといえよう。このような形で事業内容の審査・決定の透明性・マニュアル化を進めることによりUCDO事務局ならびにコミュニティ協同組合の事務能力に対する負担を軽減すると同時に、かつ、補助的事業部分（たとえば、住環境整備事業等）の負担・リスクを融資部分から

切り離すことが可能となり、その結果、UCDOの財務状況の健全性を向上させ、政府保証債などの発行を通じて資金を市場から取り込むことにより規模の拡大をすることが可能となると考えられる。このような事業のスケールアップを行う際に必要となる事務内容の制度化、マニュアル化、情報化投資等にODA資金を活用することは妥当であるといえよう。

結 語

開発途上国都市の低所得者地区における劣悪な居住環境をいかに改善していくかという問題は、開発途上国が直面している都市化、貧困緩和、環境問題等の課題のまさにクロスポイントに位置しており、今後の国際協力においてますます重要な課題となると考えられる。都市における生活関連インフラ整備およびその管理・運営にあたっては、政府機関がそれを住民に対して供給するという考え方では現在の開発途上国都市の抱える諸問題を解くことはできず、中央政府、自治体、政府機関、民間セクター、NGO/NPO、住民・CBO等の多様な主体が、互いに明確な役割分担をしつつ、生活関連インフラ整備およびその管理・運営を行っていく必要があるということが、今日、広く認識されるようになってきている。

本小論におけるいくつかの先進事例の検討から明らかになったことは、とりわけ、低所得者地区における居住環境改善においては、事業の計画・実施における住民の改善意欲・投資意欲を引き出すために、その主体性の確保、改善方策に関する選択の自由度の保障が成功の重要なカギを握っているということである。そのための道具立てとして、本論では、NGOの介在の重要性、小規模金融（マイクロ・クレジット）制度、住宅金融制度の確立と政府による適正・適切な補助、土地利用規制・土地税制制度をはじめとする制度的改善等の重要性について指摘した。このような課題に対しては、政府機関が住民に対してサービスを提供するという考え方を前提とする従来型のODAの在り方もまた大きな転換を迫られているといえるのではないだろうか。すなわち、政府、とりわけ、

中央政府という単一の主体による単一的な事業に対する支援という枠組みから、多様な主体の多様な活動に対してきめ細かな支援をしていくことの

できるような枠組み・体制へと、わが国のODA体制の抜本的な転換をしていくことこそが求められているといえよう。

参考文献

[和文文献]

- 西麻衣子 (2000) 「開発途上国大都市におけるコミュニティ・ベースのリサイクルシステムの構築に向けて」東京大学修士論文
- 薬袋奈美子 (1999) 「フィリピンにおける住環境整備事業の実態と民間非営利組織による住民支援に関する研究」東京都立大学博士論文
- 横山宗明、城所哲夫、大西隆 (1999) 「開発途上国大都市の低所得地域における居住環境改善事業の評価分析 - マニラ首都圏サン・アントニオ地区におけるCVMに基づく事例研究」『日本都市計画学会学術論文集』、No.34、151 ~ 156

[英文文献]

- Kidokoro, T. 1995. "The Planning and Development Control Systems of Mega-cities in the Southeast Asia", *Regional Development Studies*, Vol.1, No.1, pp.171-181.
- Shubeler, P. 1996. *Participation and Partnership in Urban Infrastructure Management*, UNDP/UNCHS/World Bank Urban Management Programme.
- Watanabe, M. ed. 1998. *New Directions in Asian Housing Finance*, International Finance Corporation.