

## アジア開発途上国の住宅政策の共通性

海老塚良吉（日本住宅協会 業務部長兼企画調査課長）

アジアの多くの国は急速な経済成長をとげて、全体としては居住環境も向上している。しかし、経済の成長に伴って貧富の格差も大きくなり、繁栄の恩恵を受けることの少ない低所得者層の住宅問題は、依然として取り残されている。

低所得者層の住宅問題に対処するために、アジアの各国政府は様々な取り組みを進めている。住宅はそれぞれの地域の風土や歴史的な環境の下で多様な形態をもち、国により様々なシステムで供給されており、住宅政策も異なるように思われるが、アジア各国の住宅政策の流れを見ると、次のような共通性があるように思われる。

### 公共による住宅供給の縮小

社会主義国では、住宅は国民の基本的権利と考えられており、これまでは国が低廉な住居費負担で住宅を供給、管理してきた。しかし、中国をはじめとして社会主義国では市場経済の考え方が導入され、住宅の供給、管理のシステムが大きく変化をしている。

ベトナムでは1950年代以降の都市への人口増大に対応してソ連の技術及び資金援助の下で集合住宅団地を大量に建設してきたが、1986年のドイモイ（刷新）を境にして、政府主導の大量住宅供給は中止され、居住者への払い下げを進めている。公的な組織は土地供給にとどまり住宅建設は民間にゆだねるように変化している。

モンゴルは1920年代から社会主義国家としてソ連と深い関係にあったが1990年に民主化が断行され、ソ連の技術者等が引き上げ、援助がうち切られた。1960年代の首都の人口急増に対応してソ連の援助によりアパートが建設され、首都人口の約半数である30万人が中高層アパートに居住しているが、90年頃から公共住宅の供給が激減して民間住宅の供給量の約半分となっている。政府予算が少ない中で、維持

管理も十分にできず、公共住宅の払い下げが97年以降、進められている。

市場経済の国でも公共による住宅の直接供給は減少している。今回の特集では取り上げていないが、シンガポールや香港のような公共住宅の大量な直接供給を行ってきた国も近年では、全住宅供給に占める公共住宅の比率が低下してきている。

### 国による住宅供給組織の変化

アジア開発途上国の多くは、国の住宅供給組織を1970年代に設立している。フィリピンの国家住宅公社（National Housing Authority、1975年設立）やタイの国家住宅公社（National Housing Authority、1976年設立）、インドネシアの住宅公団（ブルムブルムナス、1974年設立）、スリランカの国家住宅開発庁（National Housing Development Authority、1979年設立）などである。これらの国の住宅供給組織は、初期には中層住宅等の直接供給を主要な事業としていたが、少ない財政負担でできるだけ多くの貧困層に便益を供給するために、一戸あたりの補助額が少なくてすむサイト・アンド・サービス（電気、水道などのインフラ整備をした敷地供給）事業やスラムの改善事業に重点を移している。多くの場合は独立採算を求められている組織であり、低所得者層を対象とした住宅事業はこれらの組織にとっては経営上は厳しいものの、クロス・サブシディ（中高所得者向けの住宅事業から生み出される利益を低所得者向けの住宅事業の赤字補填として活用）等の組織内部の工夫をしながら社会的な使命を果たそうと努力している。

タイでは、最底辺層のスラム改善事業は本来は国家住宅公社（NHA）の事業ではなく、バンコク首都圏庁（BMA）等の地方公共団体の事業とするべきとの議論が1980年代初期からされているが、低所得者向け住宅改善事業のノウハウを持つ国家住宅公社が現在

でも主要な実施機関となっている。また、タイでは中央政府に住宅政策を担当する機関が無く、国家経済社会開発委員会の中に住宅開発計画委員会があるが、最近はあまり開催されず、住宅政策実施機関としての国家住宅公社や政府住宅銀行が大きな役割を果たしている。

#### 民間企業の活用

政府の財源が限られている中で、住宅供給を進めるため、民間企業の活用が各国とも強調されるようになってきた。フィリピンでは、国家住宅公社（NHA）による直接建設戸数を減らして、民間活力を導入した金融政策や共同事業方式、住民組織の参画が進められている。タイでも民間企業の経済力と機動性を生かして住宅供給の増大に一定の成果を上げてきた。しかし、通常の住宅市場による民間企業の住宅供給は、中高所得者層向けには成功しているが、低所得者向けの住宅には十分な効果が期待できない。

また、十分な都市計画的なコントロールができていない場合には、民間企業による住宅供給は、都市の環境問題を引き起こすこともある。今回の特集では対象としていないが、韓国では住宅供給の増大を図るために1990年代に合同再開発事業とよばれる土地所有者と民間開発業者による住宅事業がソウル市内の低層高密の不良住宅地区を対象に実施されてきた。200%をこえる容積で住宅開発が行われた結果、都市環境や交通問題、都市景観等に大きな問題を生じている。

スリランカでは、現在、低所得者が居住していた地区を対象として高層住宅の開発が計画され、韓国の建設会社の施工により一部で実施中である。スリランカでは100万戸住宅計画（1984年～1989年）などで知られているように、低層の自助住宅建設により数多くの低所得者向けの住宅供給を実施してきたが、これまでの社会・文化的な住宅様式と異なる高層住宅が低所得者の住宅問題解決につながるのか、注視していく必要がある。

#### 非営利組織と公共との連携

市場では十分に対応ができない低所得者の住宅供給や居住環境改善事業に対して、各国とも非営利民

間組織が大きな役割を果たしている。

フィリピンのスラム改善事業では、以前から非政府組織（NGO）が関わって実施されてきた事例が多く見られる。民間活力の導入、住民組織との連携を求める住宅政策の基本的な考え方の中で、1988年のアキノ政権の下で始められたコミュニティ抵当事業（CMP）は、不法占拠をしているスラム居住者に居住している土地の権利取得やインフラ整備のために政府住宅金融公庫（NHMFC）が低利融資を行う事業である。融資を受けるためには居住者は地域協同組合を組織化しなければならないが、この組織化の支援をするオリジネーターとして非営利組織が実績としては大きな役割を果たしている。オリジネーターとしては国家住宅公社（NHA）や地方公共団体等も認められているが、居住者の一人一人の経済状況等を把握して地区全員の合意形成をはかるには、非政府組織（NGO）や地域に基盤をおいた組織（CBO）などの非営利組織が有効に機能している。オリジネーターの業務に対しては総融資額の5%または1世帯あたり500ペソの高い方の事務費が支給され、この収入により、非営利組織は常勤職員を雇用して活動を続けることが可能となっている。

少ない政府財源で住宅政策を展開していくために非営利組織との連携が有効であると同時に、非営利組織の活動は一般に、居住者と密接につながりがあり、居住者のニーズを把握した事業を実施する上でも有効と見られている。

非営利組織での活動実績のある人材を政府施策の実施責任者と採用する事例も多く見られる。フィリピンのコミュニティ抵当事業（CMP）の実施責任者として、NGOの活動家が一時期は起用されていた。後述するタイの都市貧困層開発事務所（UCDO）の事業の中心となっている女性職員は、国家住宅公社を退職して非営利組織であるアジア居住権団体（ACHR）の事務局長を勤めていたが、92年に都市貧困層開発事務所に採用された後も非営利組織の活動を継続している。韓国では、ソウルの都市貧困層やホームレス問題に非営利組織と連携して活動をしていた研究者が、ホームレス問題の政府施策を立案するために大統領府に雇用されて実施案を作っている。

#### 住民の居住改善事業への参加

世界の住宅政策は、「enabling」戦略に大きくは変化していると言われている。「enabling」戦略は、例えば国連の『Global Strategy for Shelter to the Year 2000』（1988年4月）の中で、世界的な居住戦略を考える上での重要な原理として次のように紹介されている。「その第1は、戦略は人々に力をつける（enabling）方式を基礎とし、住宅の建設と改良過程における全ての現在及び潜在的な参加者の行動を促進させることである。」（日本住宅協会発行『2000年に向けての世界居住戦略』1990年9月、海老塚訳）。公的主体は「provider」（住宅の供給者）から「enabler」（人々に力をつけるように制度作りをする者）へと変化しつつある。

このような政策の変化の下で居住者自身の居住改善事業への参加が各国とも熱心に進められている。タイでは住民参加と人的開発を基本として第8次国家経済社会開発計画（1997年～2001年）が策定され、住宅開発を官民協力の下で実施している。居住者に力をつけ、組織化を進めるための手段として、小規模金融を利用した次に述べるような政策を展開している。

#### 低所得者層の住宅改善に利用される小規模金融

開発途上国では低所得者層が住宅を自力建設する場合、建設材料を買い集めて家族、兄弟、親戚等に手助けしてもらいながら少しずつ建設していくことがこれまでは一般的であった。定職を持っていない人々にとっては一般の金融機関から資金を借り入れることは容易ではなかった。しかし、バングラデッシュのグラミンバンクに代表される小規模金融（マイクロ・ファイナンス）が普及するに伴って、低所得者が住宅建設をする際に、コミュニティのグループが返済を担保する形をとって住宅ローンが利用できるようになってきている。

フィリピンで1988年から始められたコミュニティ抵当事業（CMP）は、十分な担保力を持たない不法占拠者であるスラム居住者に、地域協同組合を組織化して融資を可能としている。

タイでは1992年にスラム住民の経済的自立と経済活動を支援する目的で、国家住宅公社（NHA）の下で、都市貧困層開発事務所（UCDO）が設立されて、各地域等に貯蓄組合を設立し、セミナー等を通じて住民

自らの組織運営能力を高め、小口の低金利の資金貸し出しを行っており、低所得者が住宅改善をする場合には資金を低利融資している。融資を受けたい人々は貯蓄組合に加入してあらかじめ貯蓄活動することが義務付けられている。

低所得者層への住宅融資のシステムが開発され、住宅改善に一定の役割を果たしているが、一方で、この融資の対象になることのできない最貧困層の居住環境は依然と元の水準にとどまり、居住水準の格差が広がるという現象が見られる。住宅金融は、一定の資力を持つ階層には有効な政策手段であるが、最底辺層には他の政策手段が必要のように思われる。

#### 住宅問題の大都市への集中

途上国の住宅問題は、都市の人口が急速に増加し、必要とする公共サービスを備えた住宅及び住宅地を十分に供給できないために生じている。開発途上国の住宅問題は一つの大都市へ人口や経済活動が集中するという首座都市（primate city）の問題を抱えている。欧米の先進諸国の多くは、国土全体の開発計画をきちんと立案し、自然環境とのバランスのとれた豊かな都市生活を築こうとしているが、開発途上国では経済開発や経済効率が優先されて、生活環境が犠牲になりがちである。住宅問題はバンコクやマニラ、ジャカルタ等の首都で最も深刻となっているが、国土全体の均衡ある開発や人口の配分を図るというマクロな国土開発政策の問題の側面を持つ。

問題が最も深刻なのは大都市ではあるが、人口の絶対数が少ないモンゴルでも首都ウランバートル（人口64万人）で、急速な人口増加に対応した住宅供給ができないために、住宅不足や住宅価格の急騰という深刻な住宅問題を抱えている。住宅問題はこれらの首都圏の都市問題にとどまらず、地方都市の低所得者層の居住環境にも観察される。タイの第4の都市チェンマイ（人口18万人）でもスラム・スコッターの居住問題が存在し、国家住宅公社は小規模ながら事業を実施している。中小都市の住宅問題を重視している開発途上国は現在あまり多く見られないが、忘れてはならない課題であろう。

#### 開発途上国の住宅政策の比較研究

アジア開発途上国の各国の住宅政策の経験を学ぶことで、どのような住宅政策が有効なのか、どのような点に留意する必要があるのかを知ることができる。日本は多くのアジアの途上国に対して最大の政府開発援助の供与国となっているが、それぞれの国にとって最も有効な住宅分野の援助施策を実施する上で、対象国の現況を把握すると同時に、周辺国の状況を知ることが効果的な援助を進める上での必要条件と思われる。

開発途上国では政府の上級職員の多くが欧米先進国に留学経験があり、先進国の制度を自国の現実を十分にふまえずに導入しようとする傾向が見られると言われているが、適正技術（appropriate technology）の考え方が示すように、その国の水準に最も適合した住宅政策を実施することが必要である。住宅政策のアドバイスを行う場合には、日本の住宅政策の知識にとどまらず、類似の近隣諸国の住宅政策についての情報をふまえた助言ができるようすること好ましい。

開発途上国の住宅政策を研究することは、日本自身にとっても有益と思われる。各国の住宅政策の実践事例は、政府組織と非営利組織の関係、住民参加などの今日的な多くの共通の課題を含んでおり、また、土地税制や都市計画の問題のように施策が十分に実施されない場合にどのような問題を引き起こすかという反面教師の分野も含めて、日本にとって十分に参考になる情報を含んでいる。

できるならばこれらの情報を組織的に収集、分析できる機関が生まれること望ましいが、当面の間は緩やかな人的なネットワークの形成と資料等の保管場所の確保が求められる。開発途上国の住宅政策等に関連する資料を閲覧利用できる場所として国連地域開発センター（名古屋）がある。インフォーマルな研究会としては、私が企画、運営している国際協力研究会（前身は途上国研究会）が継続開催されている。その成果は、「月間 住宅着工統計」の海外住宅政策シリーズや本誌の誌面などで個別に公表されているので利用願いたい。