

機関番号：12601

研究種目：基盤研究（B）

研究期間：2008～2010

課題番号：20404015

研究課題名（和文） アジア5カ国を対象としたインフォーマル市街地のフォーマル化プロセスに関する研究

研究課題名（英文） A Study on Formalization Process of Informal Settlements in 5 Asian Countries

研究代表者

城所 哲夫（KIDOKORO TETSUO）

東京大学・大学院工学系研究科・准教授

研究者番号：00282674

研究成果の概要（和文）：

本研究はアジア諸都市を対象とし、インフォーマルな市街化プロセスを解明し、そのフォーマル化事業のあり方を示すことを目的として比較研究を行った。結論として、インフォーマルな市街化のフォーマル化のための制度的改善のためには、ローカルなレベルでの関係主体間の社会的関係性の深化のもとでの社会的意思決定システムの構築、すなわちローカル・ガバナンスの構築が同時に進めるようにデザインされていることが肝要であることを示した。

研究成果の概要（英文）：

The aim of the study is to explore the informal development process in Asian cities and to develop the models to formalize those areas. In conclusion, it was found that the establishment of consensus making system among varied local stakeholders through the deepening of their social network is important in designing the improvement projects of informal settlements.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,700,000	510,000	2,210,000
2009年度	1,800,000	540,000	2,340,000
2010年度	2,200,000	660,000	2,860,000
総計	5,700,000	1,710,000	7,410,000

研究分野：工学

科研費の分科・細目：都市計画・建築計画

キーワード：都市計画、インフォーマル市街地、アジア、貧困緩和、都市化

## 1. 研究開始当初の背景

アジアの発展途上諸国は、現在、都市化率が20～50%程度の段階にあり、経済成長を背景として急速な都市化、とりわけ大都市圏地域への急速な人口の集中が続いている。一方、これらの諸国は、このような急速な都市化に対応した土地制度や都市計画制度が十分に

整備されているとはいえない。この結果、国により違いはあるが、都市化により形成される市街地の30～70%程度は、正規の土地所有権を有していない、あるいは正規の開発許可手続きに則っていないなどの点で、インフォーマルな開発により市街化が進行しているのが現状である。

発展途上国における持続的な都市発展という観点において、インフォーマルな市街化が環境面から見て問題であるだけでなく、不安定な土地権利のもとでの市街化をますます進行させるという点で、経済的・社会的にもきわめて重要な課題であり、インフォーマル市街地のフォーマル化プロセスに関する理論的・実証的研究が求められている。

## 2. 研究の目的

本研究では、上記の研究課題にこたえるために、社会体制、土地制度、都市計画制度の異なるアジア諸国（中国、ベトナム、タイ、インドネシア、スリランカ）を対象とし、インフォーマルな市街化プロセスを解明し、そのフォーマル化事業のあり方を提言することを目的として比較研究を行った。

## 3. 研究の方法

比較研究は以下の方法により実施した。

- ・都市フリンジ地域インフォーマル市街地における事例調査（開発主体、土地登記・開発・建築許可・土地取得・住宅建設課程の解明）
- ・各対象国の計画策定・インフォーマル市街地改善事業プロセスにおけるローカル・ガバナンス構築に関する実態調査（市場の力を活用しつつ戦略的な柔軟な計画を策定し、多様な関係主体の参加のもとで社会的意思決定を行っていく仕組みの解明）

## 4. 研究成果

### (1) アジア諸国の都市計画制度の特徴

都市計画分野における海外研究は、実践的な技術・制度の導入・改良・開発という工学的な発想のもとで、どうしても欧米制度研究に偏ってきたことは否めない。多様な社会におけるプランニングの意味を問い直すという理論研究的な側面から見ると、欧米以外の社会における研究もまた、欧米社会研究に劣らず重要なことは言うまでもなく、その意味で

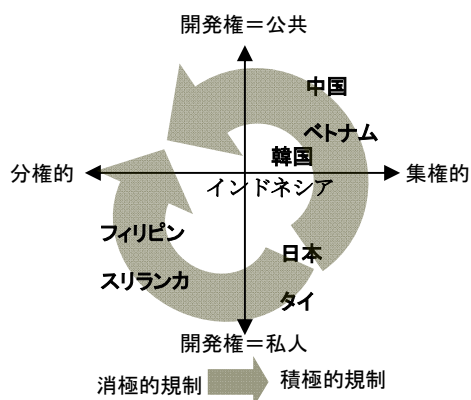
は、都市計画分野における非欧米社会研究には、広大な領域が未だ未開拓のままに広がっていると言える。アフリカや南米など、非アジア諸地域以外の都市計画研究ももちろん重要な領域ではあるが、日本における研究がもっとも大きな貢献を果せるのは、やはり、経済的結びつきの強さ、地理的・文化的近接性等を考えると、アジア諸地域ということになろう。事実、国際協力という実践においても、留学生受入を通じてのアジア諸地域の研究者との共同研究という側面を通じても、日本をベースとするアジア諸地域における研究は、他の非欧米諸地域の研究と比較して格段に大きな貢献が求められているといえる。

都市計画制度、とりわけ、人と社会の関係という観点からみて重要な都市の土地利用計画制度の多様性と共通性に関する分析は、さまざまな観点からなされてきているが、西欧モデルを受容しつつ独自の制度化を図ってきたアジア諸地域における土地利用計画制度の特質を念頭に置いた場合、図1のような分析軸を設定することが考えられる。

図1の横軸は、都市計画に関わる権限が、根源的に中央政府にもとにあるか（集権的）、それとも地方政府固有の権限として認められているか（分権的）に関する分類であり、縦軸は、そもそも、土地・不動産の開発に関わる権限が公共の強い関与のもとにあるのか（開発権＝公共）、所有者が本来自由に裁量できるものとして認められているのか（開発権＝私人）に関する分類である。ローカルな土地管理制度とはまったく異なる近代的都市計画制度が国家の近代化政策のもとで、欧米諸国（どの国を範としたかは、植民地時代の旧宗主国等、当該国の歴史的状況により異なる）より取り入れられたという歴史的経緯のもとにあるアジア諸国の多くは、都市計画に関わる権限が本来的に国家のもとにあ

る国が多い。一方、開発権の所在については、政治的体制ならびに歴史的な経緯のもとで多様である。一般的に言って、都市計画的権限が本来的に分権的であれば、その都市・地域に固有の条件に即したきめ細かな都市計画が可能となる一方、集権的な状況のもとでは、国土全体に最低限度の規制をかけるにとどまるということになるので、都市計画の内容は画一的・消極的な内容になることになる。したがって、当該都市の経済・社会・風土・文化の条件に適合したきめ細かな土地利用計画を実現していくためには、図1の第2象限の領域にあることが望ましい。歴史的に醸成されてきた開発権に関わる観念を短期間で大きく変えていくことは困難であり、アジア諸国において有効な都市計画制度を構築していくためには、分権的な制度に変えていくことが制度改善上の主たる目標となる。

図1 都市計画制度の国際比較



(2) インフォーマル市街地の開発プロセス

各国における都市計画制度に基づく都市形成の制御は、実は、R (Right ; 土地権利の確定・登記) - P (Plan ; 都市プランの確定と都市の基幹的施設の整備) - S (Site ; 当該開発地区の開発計画の許可と地区内の公共施設の整備) - B (Build ; 個別建築物の建設許可および建設) - O (Occupation ; 入居) というプロセスを経てはじめて機能する。

ところが、多くの都市において、実際に形

成されてきた、あるいは、今まさに形成されつつある市街地の多くは、このプロセスに則っていない。対象各国における実態調査の結果、以下のようなインフォーマル市街地の開発プロセスが明らかとなった。

a) 土地権利を持たずに広がるスラム地域

農村から都市に移住した貧困層は、既存のスラム地域での間借り生活などを経て、地方政府や警察に影響力をもつ違法土地ブローカーなどの斡旋などを通じて、湿地などの公有地や大規模土地所有者の所有する未利用地に土地の権利のないままに居住を開始する。

b) 慣習的土地権利のもとでのインフォーマルな市街化

インドネシア、スリランカでは、慣習的に認められてきた土地権利を有している農地などの所有者から分割された土地を購入し、住宅を建設するという形で正規の土地登記がなされずに都市化が進んでいる。このような慣習的な権利関係のもとにある土地では、都市計画制度の枠外、すなわち、都市プランと整合せず、生活基盤も十分に整備されずに、すなわちインフォーマルに宅地開発が進んでしまうことになる。

c) 社会主義的土地管理と市場を通じての土地供給の矛盾

中国やベトナムでは、社会主義的土地管理体制のもとで、従来、土地は国家により一元的に管理され、必要に応じて配分されるものであった。近年、開放経済のもとでマーケット・メカニズムを通じた土地・住宅の供給が進められるようになった結果、社会主義的土地管理体制との矛盾が生じている。例えば中国では、大都市周辺の農村集落において地方から大都市流入する労働者向けの賃貸用の高密・狭小な集合住宅が大量に建設・供給されている。

#### d) 土地権利関係の細分化・錯綜化

東京、大阪などでは、狭隘な道路と狭小敷地によって形成された密集住宅市街地が広がっている。このような地域では、土地・不動産は正規の登記がなされているものの、細分化された狭小敷地上に借地権、借家権、地上権、担保権など入り組んだ権利関係が設定され、また、相続などを通じて一敷地に多数の共有者が存在することも多い。さらには、正確な敷地間の境界線が確定されていない場合も多い。

例えば、ハノイ市では、80%の新規住宅供給は個人による住宅建設により行われている。ところが、これらの個別住宅開発に対する都市計画的な規制制度は十分に整備されておらず（個別建設には建築許可が必要だが、チェック項目は建築物の構造に関する事項のみであり、インフラ整備との整合性周辺の環境との整合性についてチェックする機能は建築許可にはない）。結果的にインフォーマルな形で建設が無秩序（＝インフラ整備との整合性、環境上の観点からの整合性に関するチェックの不備）な形で進んでいることが判明した。

#### (3) フォーマル化プロセス

比較事例調査の結果、インフォーマル市街地におけるフォーマル化事業は、エンパワーメント型、コミュニティ・デベロップメント型、コミュニティ・マネジメント型の3つのタイプに整理された。エンパワーメント型とは、住民組織が形成されていなかったり、存在していても、政治的、宗教的あるいは出身地別などに形成された組織が対立的であったりし、政府もまた、スラム地域の改善に対して積極的でないような地域において、外部のNGOなどが、住民の組織化を行い、住環境改善事業の実施を通じて、住民による自立的な地域管理能力の獲得、さらには政治的・

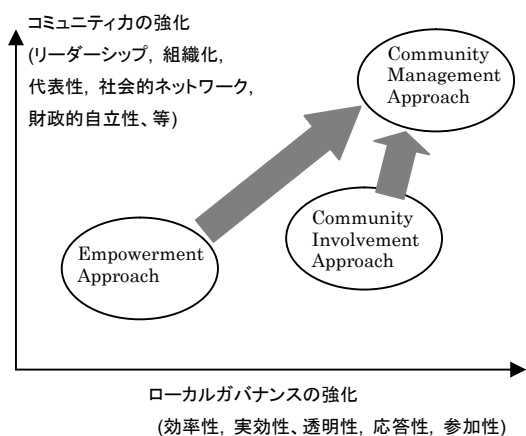
社会的な力量の拡大を図っていくようなタイプの事業である。二つ目のコミュニティ・デベロップメント型とは、住民組織が形成されている地域において、当該住民組織に依拠しつつ参加型の住環境改善事業を実施し、住環境自体の改善とともに、住民組織主導による持続的なまちづくりを可能とするような住民組織のキャパシティ（能力）強化を同時に図っていくことを目指すタイプの事業である。このタイプの事業は、政府が、スラム地域の改善に積極的に取り組んでいる国、都市において可能となることがわかった。これらに対して、コミュニティ・マネジメント型は、住民主体という意味で、さらに一步進んだ形態であり、政府が、関連NGO等とも連携し、事業実施に関する権限、資金等の面において積極的にスラム地域の住民組織にまちづくり事業の分権化を図り、住民主導のもとでの持続的・自立的な地域管理を行っていくことを目指すような事業である。もちろん、現実の参加型スラム地域改善事業は、これら3つの概念的タイプのどれかに純粋に当てはまるというものではなく、色合いの違いはあれ、それぞれのタイプを何らかの形で含むつつ事業の実施がなされている。

とくに、コミュニティ・マネジメント型の先進事例と言えるのが、政府とNGOのパートナーシップ型の事業と開始された、タイのCommunity Organization Development Institute(CODI)である。中央政府から預託された基金をもとに、低所得コミュニティにより組織されたコミュニティ貯蓄組合に対して融資を行う。CODIがコミュニティ貯蓄組合に対して貸し出しを行う際は、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。CODIは、貯蓄組合の

組織化、これら組合間のネットワーク形成の支援、住民の生活自立につながる各種情報の提供、訓練プログラムへの参加の促進など、コミュニティが自ら発展していくための支援も合わせて行っている。

CODI の事例に典型的に示されるように、インフォーマルな市街化のフォーマル化のための制度的改善のためには、ローカルなレベルでの関係主体間の社会的関係性の深化のもとでの社会的意思決定システムの構築、すなわちローカル・ガバナンスの構築が同時に進めるようにデザインされていることが肝要である。

図2 フォーマル化プロセスのデザイン



#### (4) 結論

アジアの多くの国々においてこのようなインフォーマルな市街化プロセスを詳細に調査した結果、それらの開発がまったくの無法行為としておこなわれているのではなく、村や区などのヒューマン・スケールの自治的な行政単位における認知というプロセスを通じて一定の社会的認知のもとで行われていることが判明した。インフォーマルな開発の側からみれば、むしろ、問題は、自生的な土地管理システムが、近代化プロセスの中で移植された国家集権的な近代的土地管理・都市計画システムにより否定され、弱体化された結果として、土地管理システムの不安定

化・錯綜化が進んだという見方も可能な事態が見られるのである。むしろ、近代的土地管理システム・都市計画システムは、自生的な土地管理システムを分権的なシステムとして組み換えて補強するという役割をもって受容されるべきだったのではなかろうか。土地管理システム・都市計画システムの徹底的な分権化を進めていくことが必要である。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計12件)

- ① 孫立、城所哲夫「中国都市部における各類型の低所得者地域の住環境改善意識に関する研究」日本建築学会計画系論文集(査読有) 76-662, 2011, 819-826
- ② 城所哲夫・片山健介「広域都市圏形成の特徴と広域ガバナンス構築の可能性に関する研究」日本都市計画学会学術研究発表会論文集(査読有)Vol. 45-3, 2010, 667-672
- ③ 柏崎梢、城所哲夫「都市スラムコミュニティ改善における住民組織とリーダーシップに関する考察-バンコクの事例より」日本都市計画学会都市計画論文集(査読有) No. 45-1, 2010, 27-32
- ④ 小野悠・城所哲夫・志摩憲寿・柏崎梢・金ミンソン「コンパウンドにおける土地所有権と女性のエンパワーメントとの好循環関係について-ザンビア・ルサカをケーススタディとして-」, 日本都市計画学会学術研究論文集(査読有) Vol. 45-3, 2010, 283-288
- ⑤ Kashiwazaki K. and Kidokoro T. “A Study on the Partnership Process for Development of Urban Informal Settlements: Challenge of Community Organization Council (COC) in Bangkok Metropolitan Area, Thailand”, Journal of International City Planning 2010 (査読有)391-400
- ⑥ Arthit Limpiyakorn, Onishi T. and Kidokoro T., “Agricultural Land Preservation in Bangkok Metropolis, Thailand” Proceedings of International Conference on Humanities, Historical and Social Sciences (CHSS 2010). Singapore, 26-28 February
- ⑦ 孫立、城所哲夫、大西隆, 「中国の都市における「城中村」現象に関する一考察」, (社)日本都市計画学会 都市計画報告集, No. 8, 2009, PP 9-12

- ⑧ 孫立、城所哲夫、大西隆、「中国の都市における「城中村」の改造に関する一考察」, (社)日本都市計画学会 都市計画報告集, No. 8, 2009, PP125-128
- ⑨ Tran Mai Anh and Kidokoro, T., Planning and Negotiating: A transformation of Detailed Planning in Transitional Vietnam, Papers of 10th Congress of Asian Planning Schools Association, November 26th, 2009 (CD-ROM 所収)
- ⑩ Tran Mai Anh and Kidokoro, T., “Transformation of Vietnam Urban Planning System in the Transition Process: Formal vs. Informal Development - A Case of Hanoi city”, Journal of Sri Lanka Real Estate, Issue No. 2, 2009, 48-60.
- ⑪ Mahesti Okitasari, Kidokoro, T., “A Study in Paratransit Management for Land-use Development Control in Developing Countries”, Papers of 10th Congress of Asian Planning Schools Association, 2009 (CD-ROM 所収)
- ⑫ Upuli Perera, Onishi T. & Kidokoro, T., Urban Sprawl and the Urban Policy Responses, Sri Lanka Journal of Real Estate, 2008

[図書] (計3件)

- ① Kidokoro, T. et al. eds., Sustainable City Regions: Space, Place and Governance, Springer, 2008
- ② Kidokoro, T. et al. eds., Vulnerable Cities: Realities, Innovations and Strategies, Springer, 2008
- ③ Neekhara, V., Onishi, T. and Kidokoro, T., “The inner truth of slums in mega cities”, in Jenks, M. et al. (eds.) World Cities and Urban Form, Routledge, 2008

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

城所 哲夫 (KIDOKORO TETSUO)  
東京大学・大学院工学系研究科・准教授  
研究者番号：00282674

### (2) 研究分担者

なし

### (3) 連携研究者

大西 隆 (ONISHI TAKASHI)  
東京大学・大学院工学系研究科・教授  
研究者番号：80143824

松行美帆子 (MATSUYUKI MIHOKO)  
横浜国立大学・都市イノベーション研究

院・准教授  
研究者番号：90398909

片山 健介 (KATAYAMA KENSUKE)  
東京大学・大学院工学系研究科・教授  
研究者番号：00376659

志摩 憲寿 (SHIMA NORIHISA)  
東京大学・大学院工学系研究科・教授  
研究者番号：90447433