

平成 30 年 5 月 21 日現在

機関番号：32663

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2014～2017

課題番号：26820258

研究課題名(和文) 東南アジア諸国におけるまちづくり型都市計画の展開に関する研究

研究課題名(英文) A study on the process of Machizukuri-based urban planning in Southeast Asia

研究代表者

志摩 憲寿 (SHIMA, Norihisa)

東洋大学・国際学部・准教授

研究者番号：90447433

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,100,000円

研究成果の概要(和文)：東南アジア諸国・都市は「ブループリント型」から「まちづくり型」都市計画へと舵を切りつつあり、国内外の期待も大きい。本研究は、東南アジア諸国における「まちづくり型都市計画」の展開過程を明らかにし、その課題と展望を体系的に論じることを目的とするものがある。

本研究を通じて、「まちづくり型都市計画」における都市空間はコミュニティの人々の生活が現れた空間であり、人々によるの営みは、近代都市計画制度の下での一意的かつ単線的なプロセスではなく、行きつ戻りつを繰り返しながら漸進的に螺旋を描くように展開されるものであり、このプロセスこそが「まちづくり型都市計画」の根底に流れていることなどを実証的に明らかにした。

研究成果の概要(英文)：Recently there can be found increasing cases of Machizukuri-based urban planning in Southeast Asia, which is expected to show alternative solution to urban planning under the formal institutional process. This research aims to illustrate the process toward Machizukuri-based urban planning and to discuss the challenges and opportunities.

Through the case studies of the selected cities, it is empirically found that people living in a community are indeed trying to improve their living environment, not in the single track process implied under the formal urban planning, but in the gradual and spiral process, which would be the fundamental factor for successful Machizukuri-based urban planning.

研究分野：都市計画

キーワード：まちづくり 東南アジア

1. 研究開始当初の背景

東南アジア諸都市では、長い課題であるスラムの形成と拡大に加え、近年、経済成長に伴い成長した民間ディベロッパーによる大規模ニュータウンやショッピングモール等の乱開発という課題が重なり、従来の「ブループリント型」都市計画は(以前にも増して)機能不全に陥っている。

一方、東南アジア諸都市では、これまでもまちづくり的なスラムの居住環境改善の経験を多く有し、それらはしばしば制度や政策に対する反対運動的な色合いを含むものであったが、1980年代後半に始まる民主化とそれに続く地方分権化は都市計画関連諸制度・政策の転換を促しており、各国・都市は多様な主体の参加とパートナーシップに基づく「まちづくり型」都市計画へと制度的・政策的に舵を切りつつある。また、国連ハビタットや世界銀行等の主要な開発援助機関も都市開発分野の援助方針でパートナーシップやガバナンスを強調しつつ、このようなまちづくり型都市計画を支持する等(例えば、UN-HABITAT (2009) “Planning Sustainable Cities”、World Bank (2009) “Systems of Cities” など)、国内外からまちづくり型都市計画に対する期待は大きい。

必定、各国のまちづくり型都市計画の展開過程も様々である。例えば、民主化・地方分権化へと急速に動き、都市計画を含む関連諸制度の改変を急ぐインドネシアでは、「ソシアリザシ(社会化)」という言葉が開発行政に定着するほど参加型開発が主流化し(トップダウン的な展開)、地縁組織「バランガイ」を中心としたコミュニティレベルの自治の伝統を有するフィリピンでは、例えば、マニラ首都圏のマカティ市において「グリーンシティ」の旗印の下、行政もまちづくり型都市計画へと動き出している(ボトムアップ的な展開)。また、タイでは、Community Organizations Development Institute (CODI)のような NGO がうまく調整役として活動したり、チュラロンコン大学が中心となって設立した「Urban Design and Development Centre」は、多様な関係主体をネットワーク化するセンターとして機能している(調整的な展開)。まちづくり型都市計画のさらなる展開に向けてこれらを整理・体系化して、経験を共有することが重要であろう。

2. 研究の目的

本研究の目的は、東南アジア諸国におけるまちづくり型都市計画の展開過程を明らかにし、その課題と展望を体系的に論じることにある。本研究は事例調査による実証研究として実施するが、まちづくり型都市計画の展開過程が異なり、かつ、萌芽的事例がみられる、インドネシア、フィリピン、タイを中心的な事例対象とする。

3. 研究の方法

本研究は以下の方法によって実施した。

- (1) 事例対象国・都市の位置付け：東南アジア諸国におけるまちづくり型都市計画に関する国内的・国際的な論調の整理と現在の制度的・政策的枠組みの類型化
- (2) 事例調査：インドネシア、フィリピン、タイ等におけるまちづくり型都市計画の展開過程の解明(各事例対象国・都市の関連する制度的・政策的枠組みの変容と(各事例対象都市の萌芽的まちづくり事例における行政・民間・市民セクター等の関係主体の活動の展開)
- (3) 研究総括：東南アジア諸国におけるまちづくり型都市計画の課題と展望の体系的考察

なお、研究実施にあたり、行政に限らず様々な関係主体が進める「まちづくり」に関する事例調査には現地事情に精通した研究者や実務家の協力が欠かせないため、本研究は現地政府等の実務家や現地大学の研究者等による海外共同研究者との共同体制をとった(例えば、インドネシア大学 Joko Adiarto 氏など)。

4. 研究成果

(1) まちづくり型都市計画に向けた論点

1980年代後半以降、多くのアジア諸国が民主化への道を歩んでいる。中でも「開発主義体制」の下、長期政権が続いた国・地域における民主化運動は象徴的で、1986年のフィリピンで起こった「エドサ革命」で20年以上に及ぶマルコス独裁政権が崩壊したのを皮切りとして、台湾では国民党一党支配体制の終焉(1986年)、韓国は「六・二九民主化宣言」(1987年)、タイの「血の民主化事件」(1992年)、そしてインドネシアではスハルト政権の崩壊(1998年)をきっかけとして、これらの国・地域は民主化へと舵を切った。また、開発主義体制国のみならず、ミャンマーの「8888民主化運動」(1988年)、中国の「天安門事件」(1989年)等、様々な国において民主化運動が起こった。

これに続き、1990年代には地方分権化が進んだ。韓国では1988年に地方自治法が改正、地方議会選挙(1991年)、地方首長選挙(1995年)がそれぞれ実施され、タイでは1992年の民主化運動の後、1997年の憲法改正では基本政策として地方分権化が掲げられ、1999年には「地方分権計画及び手続規定法」が制定された。インドネシアでは1999年の「地方分権化2法」によって、「ピックバン」とも評される急速な地方分権化が進められた。

一方、このようなアジア諸国における民主化・地方分権化の流れは国際的論調、特に開発援助の動向、と無関係では語れない。

1990年代に入ると開発援助において「民主化」や「ガバナンス」が重視され、国連開発計画や世界銀行、OECDの開発援助委員会

(DAC)等の開発援助機関が開発とガバナンスの関係性を次々に論じ、ガバナンスを開発援助政策に取り込むようになったが、この文脈において、都市計画は、かつての福祉国家の遺物であり、経済成長や市場経済の妨げであるとされた。都市開発分野におけるガバナンス(またはアーバンガバナンス)では、当初、都市インフラやサービスの維持管理を指す概念であったものから、資源の分配を巡る政治的過程とそこへの民主的な参加の実践が強調される等、広範な内容を含む概念となり、それは持続可能な開発との関連でも語られるようになり、現在、各開発援助機関は都市開発分野において様々なガバナンスの重要性を説く(表1)。

こうした開発援助方針とも対応しつつ、都市開発分野でも様々な技術支援プログラムが実施されてきた。その中でも最も包括的なものは、1986年に国連ハビタットや国連開発計画、世界銀行によって立ち上げられた「Urban Management Program」は、開発途上国における経済成長と社会開発、貧困削減を達成する都市計画のため、参加型アーバン・ガバナンス、貧困削減や都市環境管理に関する技術支援を行うことを内容とし、2005年からは国連ハビタットと世界40の大学等と共同プログラムとして、58カ国140都市で実施されている。また、1999年には世界銀行、国連ハビタット等は「Cities Alliance」を設立し、ミレニアム開発目標に沿った「Cities Without Slums Action Plan」に基づくスラム改善(Cities Without Slums)、経済成長と貧困削減、スラム改善を統合するような都市開発戦略の立案支援(City Development Strategies: CDS)を活動の柱とし(近年はCDSに重点が置かれている)スラム改善で世界43カ国118プロジェクト、CDSで世界57カ国134プロジェクトの実績を有している。2010年より、これらのコミュニティや地方政府への支援に加え、都市開発と地方自治に関する中央政府の支援へと活動を展開している。

(2) インドネシアの動向：スハルト政権の崩壊からまちづくり型都市計画へ

スハルト政権の崩壊と民主化、地方分権化

1968年に大統領に就任したスハルトは、自らの体制を「新秩序(Orde Baru)」体制と呼び、建国五原則「パンチャシラ(Pancasila)」を唯一の政治原則とし、「安定」(軍を軸にした強権政治、野党や反政府勢力の徹底管理・抑圧)と「開発」(経済開発の最優先)を国家的課題とし、1980年代後半になるとインドネシア経済は一定の成長を遂げる等、その成果もみられた。しかしながら、1997年、タイに始まるアジア通貨危機の影響がインドネシアに及ぶと、学生や民衆、それまで抑圧されていたイスラム知識人協会やNGOの不満が爆発、それはスハルト退陣を要求するデモへ

とつながり、一方で、経済支援を引き換えにIMFは民主化圧力をかけ、ついには軍や与党ゴルカルにも見限られると、スハルトは辞任を余儀なくされた。

スハルト大統領の後を受けて大統領に就いたハビビは、スハルトの開発主義体制からの「改革(レフォルマシ)」の下、言論の自由や結社の自由を認め、憲法改正によって三権分立や大統領の直接選挙制を定める等、矢継ぎ早に民主化を進めた。

また、中央集権から地方分権への「改革」はその概要を成すものであり、1999年に公布された「地方行政法」(法律1999年第22号)と「中央・地方財政均衡法」(法律1999年第25号)(いわゆる地方分権化2法)と2004年の両法改変(法律2004年第32号及び第33号)によって地方分権化が進められ、地方首長や議会議員の直接選挙制、地方政府に置かれていた中央政府の出先機関の廃止の他、中央政府から地方政府(州政府：広域自治体、県・市政府：基礎自治体)への大幅な権限委譲がなされた。特に、1999年地方分権化2法は、外交、国防、治安、司法、金融、宗教、その他(科学技術等)を除く全ての権限を全て県・市政府に委譲すること、制度上、州政府と県・市政府の間に上下関係は存在しないとする等、「ピックバン」とも評される程の急速な地方分権化を志向するものであった(その後、2004年地方分権化2法では中央政府の代理としての州政府による県・市政府の監督を定める等の修正がなされた)。

また、「国家開発システム法」(法律2004年第25号)が制定、「空間計画法」(法律2007年第26号)が改変される等、都市計画に関わりの深い制度的枠組みも民主化・地方分権化に対応するものとなった。

参加型開発の主流化：「開発計画会議」を中心として

国家開発システム法は、総合開発計画の制度的枠組みを規定するもので、関連する諸法令等を統合し、民主化や地方分権化に対応する形で法制化された。同法には、中央政府と地方政府が策定すべき開発計画の体系、計画策定・実施・管理・評価各段階における政府等の役割等が規定されており、中央政府・地方政府それぞれが開発計画策定やその実施に係る権限を有するとしている。

参加型開発という点で興味深いのは、開発計画策定過程における「開発計画会議(ムスリンバン)」であろう。これは、地区レベルから自治体(県・市、州)、国家レベルに至る、あらゆるレベルで様々な利害関係者の参加の下、ボトムアップの開発ニーズとトップダウンの開発ニーズの調整を図るとするもので、開発計画会議を所管する内務省は、会議運営の指針において、望ましい参加者構成は、地区レベルでの開発計画会議において、コミュニティ組織(「RT/RW」と呼ばれる隣組/町内会)、婦人会、青年会、宗教リーダー

ーや社会的弱者のグループの代表者とする等、当該社会構造を比較的よく反映した参加者構成を意識している。また、NGOも開発計画会議に参加しており、彼らの持つネットワークは、行政・民間・市民セクターを問わず様々に及び、かつ、ローカルに閉じることなく、グローバルにも広がっている。

開発計画会議それ自体には賛否両論、様々な声が聞かれるが、地方分権化との関連で見ると、例えば、ジョグジャカルタ特別州では、貧困層の参加を奨励する県、開発計画会議による参加型開発計画策定に加えて、参加型予算策定も取り入れる県も現れる等、上述の開発指針に留まらず、参加型開発の枠組みを広げざるを得ない県・市政府の独自の取り組みがみられるようになった点は評価したい。

さらに、この経験は2004年のスマトラ沖地震の復興過程でまさに真価を発揮した。ここでは、「ビレッジプラン」と呼ばれるコミュニティレベルの復興計画策定はボトムアップ的に参加型で進められたのであるが、図面に見られる参加した人々の署名には「婦人会代表」「宗教リーダー」といったコミュニティの代表者に加え、「村人」と書かれたもの等、コミュニティ総出での復興への意思が刻み込まれている(図1)。

近年、インドネシアの開発行政では「ソシアリサシ(Sosialisasi、社会化)」という言葉をよく耳にする。それは開発に対して広く意見を聴取することを意味するのであるが、開発計画会議のような参加型開発がインドネシアにおいて主流化していることの証左なのかもしれない。

インドネシアにおける都市計画に関する開発援助の系譜：世界銀行を中心として

一方、インドネシアで実施された開発援助案件も参加型開発の経験を蓄積してきた。

都市開発分野でみると、世界銀行のインドネシアにおける最初の都市開発プロジェクトで、世界的にも有名な「カンボン改善プログラム(KIP)」は、「カンボン」と呼ばれる密集市街地のコミュニティインフラの整備を目的とするもので、コミュニティレベルの住民参加で実施された。同プログラムは、1979年にジャカルタで始まり、スラバヤ、スマラン、そして全国の主要都市において20年間に渡って実施された。その後も、「総合都市インフラストラクチャープログラム(IUIDP)」では、インフラ整備計画策定とその実施において、部門別・中央政府主導型から総合的・地方政府主導型へと転換することを目的とするもので、1986年のジョグジャカルタ特別州におけるパイロットプロジェクトに続き、ジャカルタ、バンドン、メダンといった主要都市、さらに地方中小都市においても実施され、近年では、2001年より、Cities Allianceの支援の下、地域経済開発と貧困削減をねらうCDSが全国9都市で実施され、そ

のうち5都市においてCDSの実施が条例化され、継続的に取り組まれることとなった。

また、コミュニティレベルの参加型開発では、主として都市部を対象とした「都市貧困プロジェクト」(1998年～)や農村部を対象とした「クチャマタン開発プログラム」(1998年～)として実施されてきたが、2007年より両者が統合・発展する形で、総合的な貧困削減プログラム「国家コミュニティエンパワーメントプログラム(PNPM Mandiri)」が全国的に実施されており、2010年では、都市部(PNPM-Urban、公共事業省所管)268県・市885地区(kecamatan、郡)、農村部(PNPM-Rural、内務省所管)4791地区の実績を有する。

ここで、このような参加型開発の経験は、それが一過性のプロジェクトに留まらず、継続性を持つことが課題であり、実際、PNPM Mandiriの場合、プロジェクトが実施された地区において、開発計画会議との連携を図り、継続性を担保することの必要性が指摘されている。

(3) まちづくり型都市計画に向けた課題と展望

インドネシアの事例をみると、民主化・地方分権化を契機として、国家開発システム法や空間計画法をはじめとする「まちづくり型都市計画」の制度的枠組みが整えられてきた。そのような枠組みの下、「まちづくり型都市計画」は、KIPやIUDP、PNPM Mandiri等といった関連する開発援助の実績とも重なりつつ、開発計画会議等を通じて様々な経験が蓄積されているのが現状である。「まちづくり型都市計画」とは、まさに、こうした経験が制度的枠組みの再構築を促す、ダイナミックな過程を内包していることを考えると、インドネシアの現状は、民主化・地方分権化を経て形を変えただけの「ガバナンス型都市計画」であったのか、それとも、ダイナミックな「まちづくり型都市計画」へと転換したのか、その真価がまさに問われる時である。

東南アジア諸国においては、近代的土地制度や都市計画制度というフォーマルなプロセスとは異なる「まちづくり型都市計画」には次のような論点が指摘される。

マス・ハウジング vs セルフ・ヘルプ・ハウジング

第一の論点として、住宅や住環境は、住宅専門機関や民間ディベロッパー等によるマス・ハウジングを通じて提供されるものなのか、それとも、居住者が自ら作り上げるセルフ・ヘルプ・ハウジングなのかという問いを考えたい。

まちづくり型都市計画の嚆矢的存在でもあるインドネシアのカンボン改善事業では、その手法がその後の居住環境改善策において制作的にも継承され、一方で現場で事業を経験した人々はコミュニティで活躍している。今やセルフ・ヘルプ・ハウジングの事例

は世界各地で見られるようになったが、マス・ハウジングとの比較でみると、コミュニティの息吹が改めて感じられる。

エンパワメント vs 市場活力

エンパワメントか市場活力かという第二の論点は、政府の役割が縮小されるという点で共通性を有するが、前者がコミュニティにおける社会的な関係性を主として考えるのに対して、後者では物的な環境を主として考えるという違いがあるが、セルフ・ヘルプ・ハウジングとともに、近年、市場への注目が集まる状況にあって、この論点の重要性が再認識されている。

例えば、スラム政策としてコミュニティの組織化を先進的に進めてきたタイ・バンコクでは、貧困層から始まったコミュニティのエンパワメントの成果と実績を制度化によってフォーマル化する際に、コミュニティと政府それぞれの軋轢と課題が浮き彫りになっている。エンパワメントの対象が拡大するに連れて、中間層コミュニティと対峙してしまうという生々しい課題は、これまで貧困層のみを対象としてきたエンパワメント政策の限界と市場活力の利用の難しさを示唆している。

コモンズ vs 私的土地所有権

とりわけインフォーマル市街地に注目すると、土地所有権正規化政策（テニユア・セキュア・アプローチ）の下での私的土地所有権は 2000 年代に入り注目されているが、コミュニティの結束はコモンズとしての共有的土地利用があるからこそ醸成されるという側面も軽視できない。

フィリピン・セブにおける土地取得事業では、土地取得事業導入から 25 年が経っても当初の土地問題の解決に至らないものの、どう事業がコミュニティにおける生活環境改善事業へと展開するなど、コミュニティの結束が再度試みられた。

「まちづくり型都市計画」における都市空間は、家族、生活、仕事、教育といったコミュニティの人々の生活が現れた空間であり、人々による改善の営みは、「土地所有権の確定 都市マスタープランの確定 都市計画規制の確定 開発計画・建築許可 開発 居住」という一意的かつ単線的なプロセスではなく、行きつ戻りつを繰り返しながら漸進的に螺旋を描くように展開されるものであり、このプロセスこそが「まちづくり型都市計画」の根底に流れているということであろう。本研究の成果をふまえつつ、研究を深化させてゆきたい。

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 9 件)

相津七海、志摩憲寿、ジョグジャカルタ・マリオボロ通りにおける屋台商の営業実態とストリート空間の利活用に関する研究、都市計画論文集、査読有、Vol.51 No.3、1197-1204、2016

志摩憲寿、スラムから学ぶこと、人と国土 21、査読無、第 42 巻 5 号、45-46、2016
Adianto, J., Okabe, A., Ellisa, E., Shima, N., The Tenure Security and its Implication to Self-help Housing Improvement in the Urban Kampong、査読有、No.3、50-65、2016

志摩憲寿、アジア諸国における「まちづくり型都市計画」の胎動、人と国土 21、査読無、第 40 巻 5 号、27-30、2015

志摩憲寿、スラムの居住環境改善、地域開発、査読無、第 607 号、21-24、2015

〔学会発表〕(計 5 件)

Shima, N., A Critique to Inclusive Urban Development、17th Conference of the Science Council of Asia、2017

Shima, N., A Study on the Land Tenure and Living Environment of Slums、AASSA-SCJ Workshop on “Role of Science for Inclusive Society”、2017
Shima, N., Planning and Designing Streets、2016 International Conference of Asia-Pacific Planning Societies、2016

Shima, N., Development Cooperation in Urban Sector、Tunisia-Japan Symposium & SATREPS Morocco-Tunisia-Japan Symposium、2016

相津七海、志摩憲寿、ジョグジャカルタ・マリオボロ通りにおける屋台商の営業実態とストリート空間の利活用に関する研究、第 51 回日本都市計画学会学術研究論文発表会、2016

〔図書〕(計 1 件)

城所哲夫、志摩憲寿、柏崎梢(編著) 学芸出版社、アジア・アフリカの都市コミュニティ、2015、208

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

取得状況(計 0 件)

〔その他〕

ホームページ等

<該当なし>

6. 研究組織

(1) 研究代表者

志摩 憲寿 (SHIMA, Norihisa)
東洋大学・国際学部・准教授

研究者番号：90447433

(2)研究分担者
<該当なし>

(3)連携研究者
<該当なし>

(4)研究協力者
<該当なし>