

琉球大学学術リポジトリ

東南アジアの近代都市及び計画法システムの形成過程と東西地域の影響に関する比較研究

メタデータ	言語: 出版者: 池田孝之 公開日: 2009-08-20 キーワード (Ja): 都市及び計画法システム, 都市計画法制, 東南アジア都市, 東南アジア, 都市形成と計画法, 市街地形成過程 キーワード (En): Urbanization and Planning Law, Urban and Planning System, South East Asia 作成者: 池田, 孝之, 清水, 肇, 國吉, 真哉, Ikeda, Takayuki, Shimizu, Hajime, Kuniyoshi, Sanechika メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/11970

東南アジアの近代都市及び計画法システムの形成過程
と東西地域の影響に関する比較研究

課題番号 08405040

平成8年度～平成10年度科学研究費補助金（基盤研究(A)(2)）

研究成果報告書

平成11年3月

研究代表者 池田孝之
(琉球大学工学部教授)

は し が き

本研究は、東南アジア諸国の都市法のシステム化（形成）過程とそれによる都市形成の特徴を明らかにすることを目的し、以下の事項を目途として調査研究を行った。

（1）近代における東南アジア諸国の都市法制資料

これらに対して、フィリッピン、タイ、インドネシア、マレーシア、インド、シンガポール、台湾の7カ国を対象として、国連地域開発センター、東南アジアセンター、海外協力事業団、国立国会図書館等を中心に、都市法制資料を収集した。

（2）東南アジア諸国の都市法の特徴

主たる対象諸国の都市関連法制資料について、その抄訳・整理をすると共に、都市法全般及び特定項目（ゾーニング、サブディビジョン、建築線、開発規制、住宅政策、スラム対策、土地利用計画、土地開発等）について、各国別に整理し、相互の比較分析を行った。

（3）都市形成と計画法

都市形成のトレースとして、各都市の開発、人口動態、市街地形成の変化をとらえ、そのパターン、背景となる基礎データとの関連、開発動向との関連等の分析を行った。市街地形成要素の把握として、開発事業、公共投資、産業立地、住宅投資・補助、等の市街地形成に係わる要素を抽出し、形成要因の特質、都市・建築・住宅関係法規との関係を検討した。

（4）外国政府統治による都市法の影響と都市形成

台湾における日本植民地時代の都市政策及都市形成について分析し、その影響について考察した。又、沖縄における戦後の米国による都市計画・住宅政策についても検証を行った。

研究組織

研究代表者： 池田 孝之 （琉球大学工学部教授）
研究分担者： 清水 肇 （琉球大学工学部助教授）
研究分担者： 國吉 真哉 （都市科学政策研究所研究員）

研究経費

平成8年度	5,100千円
平成9年度	5,300千円
平成10年度	4,500千円
計	14,900千円

研究成果 報告書

目次

はしがき

第1章	フィリピンの都市形成と計画法	-----	1
1-1	都市計画関連制度		
1-2	都市開発関係行政組織		
1-3	都市開発関係法規		
1-4	建築・住宅開発計画		
1-5	建築・住宅関係行政組織		
1-6	国家住宅政策		
1-7	住宅分野における今後の課題		
1-8	海外からの住宅政策協力		
第2章	タイの都市形成と計画法	-----	16
2-1	バンコク首都圏の拡大		
2-2	都市開発関係行政組織		
2-3	都市開発関連法		
2-4	都市整備（都市の現状）		
2-5	バンコクの都市基盤整備状況		
2-6	第7次国家経済社会開発計画の住宅政策		
2-7	建築・住宅関係行政組織		
2-8	建築・住宅関係法規		
2-9	住宅整備状況		
第3章	マレーシアの都市形成と計画法	-----	33
3-1	産業・地域開発計画		
3-2	都市開発関係行政組織		
3-3	都市開発関係法規		
3-4	都市問題の概況		
3-5	都市整備の現状と課題		
3-6	住宅政策（ロー・コスト住宅を中心として）		
3-7	民活による特別ロー・コスト住宅計画		
3-8	建築・住宅関係行政組織		

第4章	インドネシアの都市形成と計画法	-----	50
4-1	都市計画		
4-2	都市開発関係行政組織		
4-3	都市・住宅開発計画		
4-4	建築・住宅関係行政組織		
4-5	住宅問題		
4-6	海外による住宅援助		
第5章	インドの都市形成と計画法	-----	68
5-1	都市開発		
5-2	住宅政策		
5-3	建築・住宅関係行政組織		
5-4	住宅問題		
第6章	シンガポールの都市形成と計画法	-----	72
6-1	都市形成		
6-2	都市整備の状況		
6-3	土地利用		
6-4	住宅開発計画		
6-5	住宅整備状況		
第7章	日本植民地期における台湾の都市形成と計画法	-----	79
7-1	台湾都市計画の時期区分		
7-2	台湾都市計画の法令とその特徴		
7-3	1936年の『台湾都市計画令の特徴』		
第8章	米国統治期における沖縄の都市形成と計画法	-----	88
8-1	戦後沖縄の統治機構		
8-2	沖縄の自治組織		
8-3	戦後沖縄都市計画の成立・変遷と米国統治政府の役割		
資料	東南アジア都市計画関係文献リスト	-----	102

第1章 フィリピンの都市形成と計画法

1-1 都市計画関連制度

(1) ストラクチャープラン

日本でいういわゆる総合基本計画として、メトロプラン（Metro Manila Transport and Development Planning）が、1976年にマニラ首都圏庁の前身であるマニラ首都圏委員会（Metropolitan Manila Commission）により策定された。しかし、策定以後、18年が経過し、内容も陳腐化している。このため、再吟味が大きな課題となっている。

(2) 中期計画

前述のメトロプランを受けて、1983年に都市開発に焦点を絞った10年計画として、地域開発フレームワーク計画（RDFP：Regional Development Framework Plan）が1983年にマニラ首都圏委員会により策定された。しかし、この計画の実行は1986年のエドサ革命以降中止し、それ以降事実上、マニラ首都圏における公共事業の事業調整の活動は、停止していた。

その後、NEDAが中心となって、1993～1998の五ヶ年計画の策定が行われた。地方では、NEDAの地方事務所が中心となって策定を行い、首都圏についてはMMAが中期首都圏開発計画の策定を行った。

なお、中期首都圏開発計画の概要は、資料のとおりである。

(3) 計画調整

開発計画、公共投資計画と予算配分の統合・整合化を図る試みとして、SPPBS（Synchronized Planning - Program - Budgeting System）がある。これは、DBM（Department of Budget and Management）及びNEDA（National Economic and Development Authority）により開発され、1989年に内閣により採択が承認された。

1. 目的

- ・ 毎年の予算の準備と開発計画及び公共投資計画策定との整合
- ・ 全てのレベルでの開発計画、公共投資計画と予算を同調させる制度的枠組みの確立
- ・ 開発計画、公共投資計画と予算の権力、権限の地方分散

2. 仕組み

- ・ 二箇年の実施サイクル

開発計画、公共投資計画策定は、計画実施の2年前、予算措置は、1年前の実施が必要であり、全ての課題において協議を強化する必要がある。

- ・ 部門別、リージョン間の計画範囲の不一致の排除と方策の論争点の調停

*** 地域的課題と取り組み**

マニラ首都圏は、以下の重要な課題に直面している。すなわち、水質及び大気汚染、不十分なごみ収集及び処理システム、交通混雑、洪水・不法占拠と不十分な低所得向け住宅、治安問題である。

1993年から98年の間に、以下の地方自治体の課題がある。すなわち、行政能力の確立、歳入の改善、市街地開発プロジェクトの計画と実施に対する地方自治体の参加である。

*** 潜在能力と利点**

マニラ首都圏は国家生産の30%～32%を産み出す国家の第1の中心であり、全国工業出荷額の40%、全国商業取引額の42%を占めている。

中央政府の座及び商業、工業、金融、教育の中心地としてマニラ首都圏は国家のほかの地域に支配的な影響力を及ぼしている。

技能を有す人材、大学・研究機関、インフラ及び通信施設の多大な集積がマニラ首都圏を国際通商、貿易、金融の場としている。

*** マニラ首都圏のビジョンと役割**

マニラ首都圏は、住民が主要な社会サービスと基幹施設、総ての潜在能力を開発できる経済機会を容易に享受できる安定した大都市コミュニティを発達させなければならない。

マニラ首都圏は、国内及び国外両方の顧客の金融、通商、コンサルタント、通信の要求を満たすことが出来るアジア太平洋地域の主要国際取引センターに変わらなければならない。

*** 地域目標と目的**

国家開発計画に規定されている政策と目的及びマニラ首都圏の課題と潜在能力に係るビジョンに基づき、以下の地域開発目標を設定する。すなわち、a) 包括的人材開発、b) 貧困の緩和、c) 総合的持続的開発である。

*** 戦略と政策**

マニラ首都圏のビジョン、目的、目標を実現化するため、以下の政策と戦力が採用されなければならない。すなわち、a) 倫理の再構築と価値の創造、b) 地方自治体の能力と容量の開発、c) 実務商業環境改善の提供、d) 過密地区の人口分散と再計画、e) 持続的開発の枠組みの中での総ての人口管理の努力の効果的な統合である。

*** 物理的成長戦略**

構造的にいつてマニラ首都圏は、市街地開発の真の費用と便益を表す本質的に異なる4つの地形学的地域により構成されている。

臨海部（マニラ、パサイ、ナポタス及び南はパラニャーケとラスピニャスの一部、北はカローカン、マラボン、バレンズエラの一部）

臨海部は、良好な市街化への適性を示していない。同地域でのインフラ整備には多大な経費を必要とする。しかし、ある種の市街化活動、つまり、歴史文化的、観光、港湾関連、マリレクリエーションの活動には適している。

北部臨海部では、同地域にふさわしい開発の性質と範囲を決定する詳細な包括的研究がためされるまで、主要な公共投資及び更なる開発は控える。

中央臨海部では、洪水と交通渋滞の緩和、環境の再生、住宅供給に焦点をあてた開発が継続されるべきである。しかしながら、それらを行う中で、高等教育施設の更なる拡張の禁止と他の地域への公害産業の再配置の推進を通じて、人口は安定成長または理想的には減少すべきである。市街地再開発の努力を遂行しなければならない。

南部臨海部では、主として、低層開発が維持されるべきである。

グアダルペ台地（ケソン市、サンファン、マンダルーヨン、マカティ、パラニャーケ、ラスピニャス、モンテンルパ、バレンズエラ、カローカンの一部）

同地域は、効率的市街化に最も広範囲に適した地域である。同地域は、市街地に必要な基幹的都市施設が提供されている。この市街化適性のある地域は限られており、マニラ首都圏は著しい新規人口を吸収しなければならない為、同地域での市街化は低密度郊外開発に限ってはならない。

同地域内では、中高密度開発を推進しなければならない。同地域内では複合的土地利用を推進しなければならない。

1-2 都市開発関係行政組織

マニラ首都圏庁

マニラ首都圏庁（MMA：Metropolitan Manila Authority）は、1975年11月7日に設立されたマニラ首都圏委員会（MMC：Metropolitan Manila Committee）を前身とし、1990年2月9日に設立された。

MMCは、初代知事たるイメルダ夫人の絶大な指導力をバックに、大都市行政としての首都圏下17自治体の計画調整、広域行政サービス等強力な行政力を発揮していたが、1986年のエドサ革命以降、アキノ政権により多くの権能を剥奪されてMMAに解体された。

MMAの概要は、次のとおりである。

(1) 事業内容

- ・計画機能一首都圏整備基本計画、中期開発計画、土地利用計画の策定および土地利用規制
- ・広域行政サービス一交通処理、公共秩序維持、緊急時・災害時の援助活動、公衆衛生および廃棄物処理

(2) 組織（資料6参照）

・政策決定権を有するマニラ首都圏首長会議（議長は、6か月ごとに首長の互選）と行政権を有する事務局長をトップとして、計画局、財務局、業務局及びバランガイ業務センター、技術実務センター、環境公衆衛生センター、健康業務センター、インフラ開発センター、交通実務センターがある。

- ・職員数一約1万5千人（8割以上は、清掃現業職、計画局一約50人）

(3) 財源

- ・政府の割当金
- ・首都圏下17市町の固定資産税の40%の分担金

地方自治体への大幅な権限移譲をうたった新自治法にもかかわらず、MMAに関する立方措置が遅れているため、一部自治体が分担金の支払いを拒否しており、MMAは現在深刻な財源不足となっている。

- ・1993年・決算総額一約7億6000万ペソ
- ・1994年・予算総額一約9億9900万ペソ

(4) MMDA法案（資料7参照）

マニラ首都圏庁の機能・権限を強化するために、マニラ首都圏開発庁（Metropolitan Manila Development Authority）の設置のための法案（MMDA法案）が現生、国会において審議されている。

関係官庁の役割

(1) 住宅及び土地利用委員会（HLURB：Housing & Land Use Regulatory Board）

- ・地域制度と土地利用規制のガイドラインの策定
- ・地方自治体の月途条例の承認
- ・公共及び民間のサブディビジョン開発の許可

(2) 地方自治体（LGU：Local Government Unit）

- ・コミュニティレベルのインフラ整備、市町道の維持管理
- ・建築許可
- ・ゾーニングクリアランスの発行
- ・住宅、都市整備

(3) 国家経済開発庁（NEDA：National Economic & Development Authority）

- ・中期開発計画、中期公共投資計画の策定
- ・中期開発計画、中期公共投資計画の策定のガイドラインの提示
- ・マニラ都市圏の計画課題

計画課題を整理すると次のとおりにまとめられる。

1. 法的拘束力のある長期計画の策定
2. 都市計画関係諸法の総合化及び都市計画制度の確立
3. 公共主導型の市街地整備事業の導入

1-3 都市開発関係法規

(1) 用途地域制度

土地利用上のチェックを行う根拠となるものとして、Zoning Ordinanceがある。

1. 目的

- ・首都圏居住者の健康、安全、利便、福祉等の保護増進
- ・首都圏土地利用計画に基づく開発の誘導、規制
- ・住居、商業、工業、農業等の各用途地域の保全及び開発
- ・採光、通風、プライバシー、アクセスの確保
- ・過密居住及び人口集中の緩和
- ・円滑な道路交通確保のための土地利用規制

2. 用途分類

(ア) 主要用途 (Major Zones)

- ・住居 (Residential)
 - ・低密度住居 (Low - Density : RI)
 - ・中密度住居 (Medium - Density : RI)
 - ・高密度住居 (High - Density : RI)
- ・商業 (Commercial)
 - ・小規模商業 (Minor - Commercial : CI)
 - ・中規模商業 (Major - Commercial : CI)
 - ・大規模商業 (Metropolitan - Commercial : CI)
- ・工業 (Industrial)
 - ・軽工業 (Light/Non - Pollutive/Non - Hazardous : I1)
 - ・重工業 (Light/Pollutive/Hazardous : I2)
- ・公園、緑地 (Park and Recreation)

(イ) 特別用途 (Special-Area)

- ・官公庁 (Institutional : INST)
- ・農業 (Agricultural : AGR)
- ・農工業 (Agro - Industrial : AI)
- ・交通、供給施設 (Transport and Utilities : TRU)
- ・文教 (Cultural : CUL)
- ・養殖池 (Fishpond : FP)
- ・BLISS Site (Bagong Lipunan Sites and Service : BLISS Sites)
- ・優先開発地区 (Planned, Areas for Necessary Development : PLAND)
- ・軍施設 (Military Camps and Installations : Military Zone)

各用途地域において認められている建物用途は、主要用途・付加的用途・条件付き用途に分けて別に詳しく定められている。しかし、容積率等の量的規制が課せられておらず、容積ボーナス等の開発にインセンティブを与えるような考え方を取ることにはできない。

また、この条例は、1977年に制定され、1981年改定され、同時に指定された用途地域については、本来5年ごとに見直すこととなっているが、10年以上も放置されたままになっている。

(2) 建築許可

建築許可の手順は、次のとおりである。

- ・市町で用途地域を確認し、ゾーニングクリアランスを得る。
- ・指定用途不適格の場合は、MMAの許可が必要となる。
- ・ゾーニングクリアランスを添付して、市町建築事務所に建築計画を提出する。
- ・市町の建築許可を受けて建築を行う。

(3) 開発許可制度

開発をコントロールする法令として、サブディビジョン・コンドミニアム条例がある。

この条例は、住宅地造成事業をコントロールするものであり、ディベロッパーの資格や最小区画規模、道路幅員、オープンスペース比、供給施設設置要件等の高度な計画基準が規定されている。このため、開

発コストから見て、実際には、高収入者向け住宅地開発に適用されている。

許可権限については、1991年の新自治法により、地方自治体にあるとされているが、未だに住宅及び土地利用委員会（HLURB：Housing & Land Use Regulatory Board）が、許可権限を保留している。また、許可に当たり、周辺の公共施設整備状況等への配慮がほとんど無く、都市全体の整備の観点から見ると、問題がある。

（4）都市施設

都市施設（都市の根幹となる交通施設、公共空地、供給処理施設等）について各都市施設を配慮した計画的配置という考え方は、基本的には無い。都市施設に関する制限について、道路に関しては、計画が具体化していても予算されていない路線では、建築行為の制限は出来ない。また、予算及び予算執行計画の定まっている計画路線については、建築許可の段階で、市町建築事務所が許可しないこととなっている。

（5）事業

公共サイドが、事業を進めていくための体系的な制度は無く、もっぱら用地買収方式のみによって事実が進められている。

土地収用に関しては、土地収用補償法が存在するが

- ・事実化され、予算のついた路線しか収用出来ない。
- ・公共補償額は、固定資産の課税額（算定基準は、土地所有者の申請額であり、通常の場合、土地所有者は市場価格より相当低額にて申請している）に準拠している為に、市場価格よりかなり低く、土地所有者の同意が困難。

- ・土地収用する場合、裁判の判決が必要であり、通維数年がら10年近くかかる。

等の問題がある。ほとんどの場合、公共事業は、用地買収が事実上のネックになっているようである。

MMDA法案

法案は全14条からなっており、概要は各々以下のとおり、

1. 政策方針：マニラ首都圏を特別行政地区とする。首都圏広域行政は構成自治体の自治権をおかすことなく実施できる。

2. MMDA：MMAにかわり、マニラ首都圏開発庁（MMDA）を設置する。

3. 行政範囲：首都圏全体事務、2以上の自治体に係る事務、多大な予算が必要な事務。以下の事務を含む。1) 市街地開発計画策定、2) 交通運営、3) 固形廃棄物収集処理、4) 洪水及び都市排水管理、5) 再開発、用途地域、住宅整備、6) 環境、7) 公共秩序、安全の維持

4. 首都圏議会：政策決定機関として4市13町の首長及びDOTC、DPWH、DOT、DOBM、HUDCC、PNPの長により首都圏議会を設置。議長、副議長を首長の互選により連出。議長は長官、業務局長、財務局長、行政局長、計画局長を指名。

5. 庁の権能：1) 中著長期計画策定、2) 中期公共投資計画策定、3) 大都市行政計画及び事業の企画、4) 基本計画、実施計画、事業の調整・管理、5) その他

6. 議会の権能：1) 政策決定機関、2) MMDAに係る計画・事業の承認、3) 給与・手当の確定、予算の承認、4) 規則・規制の発布、罰金、科料、サービス料の賦課徴収、5) 自治体間の争い、用途・建築基準違反、職員への苦情、規則違反等への準司法的機能

7. 議長の権能：1) 職員任命権、2) 行政管理運営権、3) 予算作成権、4) 放策提案権、5) 人事権、6) 業務報告書作成、7) その他

8. 長官の権能：1) 庁の管理運営、人事、2) 各種事務所の管理運営、3) 施策の実施、4) 業務報告書作成、計画見直し、5) その他について議長を補佐

9. 財源：政府割当金、自治体分担金（全歳入5%）、賦課徴収金等

1-4 建築・住宅開発計画

1) 建設産業開発計画

建設産業に関する運行中の開発計画は、建設産業開発計画（1992年11月制定）（CONSTRUCTION INDUSTRY DEVELOPMENT PLAN）である。この計画では次の点に目標が設定されている。

1. インフラ整備の促進のための民間活力の導入の推進。
2. 計画的かつ効果的なインフラ整備。
3. 適正かつ円滑な工事契約の実施。
4. フィリピン企業の国内及び海外での競争力強化。
5. 発注者、受注者関係の対等化、労働者の権利保護。
6. 環境保護、建築物の公共利益への貢献。

2) 建設人材開発計画

上記の建設産業開発計画を受けて、特に人材開発面について中期計画として策定したものが建設人材開発計画（1992-1997）（CONSTRUCTION INDUSTRY MANPOWER DEVELOPMENT PLAN 1992 - 1997）である。

この計画では、建設業に従事する労働者の量の確保と質の向上について、次のようなプログラムを有している。

1. 労働人材開発プログラム（LABOR - RESOURCES DEVELOPMENT PROGRAM）

新規に建設業に参入しようとする労働者から、熟練工（職長クラス）に至るまでの教育訓練方法及び、技能資格の認定方法を開発し、実行しようとするプログラムである。

2. 建設管理開発プログラム（CONSTRUCTION MANAGEMENT DEVELOPMENT PROGRAM）

高等教育機関を卒業して、新規に建設業に技術者として参入しようとする者から、プロジェクトマネージャーに至るまでの教育訓練方法及び、技術者資格の認定方法を開発し、実行しようとするプログラムである。

3. 生産性開発プログラム（PRODUCTIVITY DEVELOPMENT PROGRAM）

建設各工事における作業、及び工事管理の合理化手法を研究し、上記2プログラムにおける教育訓練、及び、技能・技術認定基準の基礎としようとするプログラムである。

関連政策・計画

・大読領令90号1986年12月17日

NHAは、住宅供給に関する政策策定、調整をする最高責任機関である住宅・都市開発調整評議会：HUDCCの監理・監督下で住宅の直接建設をする唯一の政府機関で、スラム改善事業、スクオッター移住事業、サイトアンドサービス事業（宅地開発事業）、コア住宅建設事業を通じて、都市に居住する最下位30%の低所得者層を対象として住宅供給を行う。

またNHAは、他の関係機関と共にNational Shelter Program（NSP）に従い、その事業を遂行する・

・都市・住宅開発法 Urban Development and Housing Act UDHA 1992年3月24日

NHAは、地方都市において自治体を実施する都市開発、社会住宅供給計画に対して、技術的その他様々な援助を行う。（この・新法施行以前は、地方自治体が直接に行う住宅供給は非常少ない。）

・中期フィリピン開発計画Medium-Term Philippine Development Plan 1993-1998年

国家経済開発庁（NEDA）が策定した中期開発計画で、1993年より6カ年で総住宅需要戸数380万戸の約3分の1に当たる124万戸の社会住宅（低所得者向住宅）を政府関係機関または民間との共同事業により供給する。

・National Shelter Program（NSP） 1993-1998年中期計画で示された124万戸の社会住宅の官民別、年度別、地裁別、事案種類別の供給計画。

・国家住宅庁6カ年計画 NHA Six-Year Plan 1993-1998年NSPを基に作成されたNHAの6カ年計画で、政府機関が供給する住宅供給戸数の30%に当たる375,000戸の年度別、種類別、地域別の供給計画。

1-5 建築・住宅関係行政組織

住宅政策

(1) 関係機関

1975年、深刻な住宅問題に対応できる法律的な権限を付与して、事業プログラムから計画、事業実施まで一貫して行う初めての住宅に関する国家総合組織としてのNHAが設立された。3年後の1978年に居住者(MINISTRY OF HUMAN SETTLEMENT)が設立され、NHAはその傘下となったが、1986年アキノ政権誕生時に居住省は廃止される。代わって1986年12月17日、大統領令90号に基づき、住宅供給に関する政策策定・調整をする最高責任機関として、住宅・都市開発調整評議会(HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT COORDINATING COUNCIL—HUDCC)が設立されて、NHAを含む7つの政府機関がHUDCCを構成し、国家住宅政策を実行する機関として、現在に至っている。

HUDCCの主な機能は以下の通りである。

- ・住宅計画の目標、戦略の策定
- ・住宅関係官庁の調整
- ・事業の管理
- ・民間部門の参画の推進
- ・新法案の作成
- ・資産配分政策の策定

またHUDCCは次のように分類される関係機関に依って構成されている。

- ・資金提供機関
- ・主要実施機関
- ・関連省庁等
- ・各民間部門の代表
- ・社会保障組合SSS

民間企業従業者の年金、医療保険、失業保険、住宅資金貸付等を総括して運営している組合で、民間企業従業者の住宅所得資金を提供する。

- ・国民住宅共済基金HDMF

任意の住宅積立て預金制度(Pag-IBIG)を実施する住宅共済基金で、積立て者の住宅所得資金を提供する。

- ・国家公務員共済組合GSIS

政府関係職員の年金、医療保険、失業保険、住宅資金貸付等を総括して運営している共済組合で、政府関係職員の住宅所得資金を提供する。

- ・政府住宅金融公庫 NHMFC

政府の中核的金融機関で、主にSSS、HDMF、GSISにより提供された長期資金を利用し、統一住宅融資制度(UHLP: Unified Home Lending Program)により住宅建設・購入資金を融資する。

- ・国家住宅庁 NHA

住宅の直接供給を行う唯一の政府機関で、スラム改善事業、移住事業、住宅建設事業等を通じ、最下層30%の世帯を対象に、国家住宅政策の約3割の住宅供給を行う。

- ・住宅・土地利用調整委員会 HLURB

住宅、土地に対する唯一の規制機関で、住宅をより所得し易くするために、公的又は低所得者向住宅の為に住宅基準・規制の見直しを行う。

- ・住宅保険・保証公社HIGC

保証と融資保険の実施機関で、デベロッパーと住宅購入者に対する融資機関のリスクをなくすための保険・保証の提供を行っている。

a 基本方針

1975年のNHA設立に関する大統領令4に、NHA設立の目的が次のように規定されている

- ・最多数の国民に対して適切な住宅の供給及び維持を行う
- ・国民諸階層への住宅供給を推進すべく、住宅開発・再定住計画等の諸事業を実施する。
- ・住宅産業の成長を促進するために、資本、土地、技術、金融等諸方面に於ける民間セクターとの提携を進め、民間活力を導入する。

そして、1986年のHUDCC大統領令により、NHAはHUDCCの監理・監督下で、スラム改善事業、スクワッター移住事業、サイトアンドサービス事業（宅地開発事業）、コア住宅建設事業を適じて、都市に居住する最下位30%の低所得者層三対象として住宅供給を行うと規定されており、以下の三本方針に基づき事業を実施している。

- ・NHAは低所得者層の為の住宅政策及び住宅計画の企画・立案を行う。
- ・NHAは直接住宅建設を行う唯一の公的機関であり、主に低所得の家族向けに用地を所得し、これを開発し販売する不動産開発を担っている。
- ・NHAは公式・非公式を問わず、特に開発の為に土地を提供できる土地所有者との提携を推進し、サイトアンドサービス事業、やスラム改善事業への参加を促進する。
- ・N賞Aは設計、管理、技術協力を通じて、地方自治体、NGO、民間開発業者及びその他の諸団体の低所得者層向住宅開発の促進、助成を行い、また必要に応じて短期開発資金の接助を実施する。
- ・宅地は、一括払い又はNHAが発行する債権によって販売される。宅地及び債権は、妥当な経済能力を有する者に売却される。
- ・NHAは低所得者層向国家住宅供給計画の実施において、地方都市における計画を保護拡大するために、その組織、権力を分散する。
- ・NHAはその事業遂行、進捗評価のために年次計画を策定し、その中で政府基金、補助金等を含む資金計画を明らかにする。またこの年次計画には、現行の事業方針の評価及び更新、さらに今後5年間の投資計画、財政計画を含めるものとする。

(1) 組織

NHAの組織を図に示すが、その最高意志決定機関である監理委員会（Board of Directors）の構成メンバーは、次のとおりである。なお監理委員会の課長は、NHAの上位機関である住宅・都市開発調整評議会（HUDCC）議長が務める。

- ・公共事業道路省（DPWH）長官
- ・国家経済開発庁（NEDA）給裁
- ・財務省（DOF）長官
- ・労働雇用省（DLE）長官
- ・貿易産業省（DTI）長官
- ・官房長官
- ・国家住宅庁（NHA）総裁
- ・住宅・都市開発調整評議会（HUDCC）課長

(2) 職員数

総計2,138人（男：1,006人 女：1,132人）

（本社=1,075人 出先= 1,063人）

事業戸数が年々増加しているにもかかわらず、ここ7年間で約15%減少している。

管理職の中で女性の占める割合が半数を越えるのは、特筆すべき。

1-6 国家住宅政策

主な事業

国家住宅政策（NSP）に基づき、政府関係機関が実施する主な事業は、以下のとおりである。

・サイト・アンド・サービス事業・（Sites and Services Program）

この事業は、低所得者向住宅のための用地の所得及び宅地開発を行う。その目的は自然増と移注のために増大する人口の受皿として、低所得者に整備された宅地を供給することである。宅地は自助又は収入に応じた住宅ローンにより住宅を建設できる者に分譲される。この事業のコンセプトは、所得可能な宅地を供給することに依って、衰えないスコッター世帯の増加に対処することである。この事実が成立するには、開発コストを低所得者が負担できる範囲に抑えることと、就業機会への接近性を確保することが肝要である。この事業は、NHA単独もしくは他のセクターと提携して行われる。

・スラム改善事業（Slum Improvement Program）

この事業は、土地の所得をすると共に、居住者がその地で生活をしながらインフラ整備を行う事業である。居住者に対して宅地を譲渡するという形で、土地の権利は整理される。

この事業のコンセプトは、再定住事業（Slum Clearance）に替わって、不法居住及び不良住宅の解消を目指すもので、不良住居は基盤施設の導入によって、不法居住は宅地の譲渡により解決される。基本的な方法は、住宅地の再配置を行い、自助努力により住宅の改良を行うことである。この事業が成立するには、効果的な住民参加、支払い可能な範囲での基盤整備、土地所得の為の資金の確保又は土地所有者と占領者との実効的な土地保有形態についての調整が必要である。この事業は、NHAの単独事業又は地方自治体の事業として、あるいは土地所有者、政府機関、NGO等の供同事業として実施される。

・コミュニティー融資事業（Community Mortgage Program : CMP）

この事業は、政府住宅金融公庫（NHMFC）による融資を通じて土地保有を促進することを目的とした住宅金融制度である。この制度により、都市の貧しいスコッターコミュニティー（不法居住者共同組織）は、占拠している土地もしくは再定住できる土地を正規に所得することができる。この事業の基本的な条件は、不法居住者が共同融資を受けられるようなコミュニティーを組織することと、土地所有者が話し合いで決められた価格で土地を譲渡することである。コミュニティーは、その後土地整備のための第2の融資をNHMFCから受けることが可能であり、さらに土地の権利を確保した後、個々の世帯は住宅整備や住宅建設の為の第3の融資を受けることも可能である。

・移転・再定住事業（Relocation and Resettlement Program）

この事業は、危険地域から居住者を移転させるため、あるいは行政府が公的事业遂行上、その土地を必要とするときに行われる。この事業のコンセプトは、貧民地区や不法住居地区、とりわけ危険地域に居住する世帯に、包括的な住宅・生計創出事業を通じて、受容できる選択肢を提供することである。この事業の成否は、移転世帯が就業機会もしくは収入機会を得られるか否かにかかっている。1992年に施行された都市・住宅開発法（UDHA）により、地方自治体は自らNHAとの共同作業で、この事業を遂行することとなった。NHAは、地方自治体に対する技術的支援と共に、再定住地の鑑定及び開発を行う責を負っている。

・戸建住宅建設事実（Completed Housing Program）

この事業では、土地付戸建住宅を供給する。この住宅は、事業のターゲット市場である低所得の公務員や民間会社員の購買能力に見合うように、設計される。この事業は、土地所有者や開発業者、あるいは地方自治体と共同で実施される。

・中層住宅建設事業（Medium - Rise Housing Program）

この事業は、高密度の都市部に中層住宅（3・4階建、エレベーター無）を建設する事業である。この事業のコンセプトは、住宅のストックの増加に加えて、不法居住者に都市部の移転先を提供することである。中層住宅は、占拠した土地の価格が高すぎて個々の不法占拠世帯の購入能力を越えている地域や、他の地域への移転が不可能な場合、あるいは占拠された土地をスラム改善事業やCMP等の手法で、低所得者向住宅用の土地として利用するのが不経済な場合に建設される。

・宿舎及び賃貸住宅事業（Dormitory and Apartment Housing Program）

この事業は、メトロマニラや成長が進む都市部の住宅不足を緩和する為、私有地に公的金融で賃貸住宅を建設し、賃貸住宅のストックを増やすことを目的とした事業でNHAと社会保障組合（SSS）が共同で実施する。この事業により、SSSは土地所有者に寮や宿舎、下宿や7パート等あらゆる賃貸住宅の建築、増改築の為の費用を融資する。NHAは、造成工事や建物の新築、増改築について、設計図面の承認、仕様書の作成、材料の指定、工事費用の積算等による評価、査定、及び工事監理を行う。

・緊急住宅援助事業（Emergency Housing Assistance Program）

この事業は、台風や津波、地震、火山噴火により住居を失った世帯を助ける為のものである。この事業により、避難地に仮設住宅が建設され、住宅の補修又は建替の為の材料が支給される。また土地までも失った世帯には、移転地と住宅建設の為の材料が提供される。NHAはこの事業を他の政府機関と共同で指揮・管理する。

・統一住宅融資制度（Unified Home Lending Program：UHLP）

政府住宅金融公庫（NHMFC）が実施する制度で、社会保障組合（SSS）、国民住宅共済基金（HDMF）及び国家公務員共済組合（GSIS）からの借入金を原資とし、これらの加入者に対して住宅建設・購入資金を融資する制度である。NHAの事業及び、民間の社会住宅供給事業に適用される。

・社会住宅開発融資制度（Social Housing Development Loan Program：SHDLP）

政府住宅金融公庫（NHMFC）が実施する制度で、国民住宅共済基金（HDMF）のPa g-I BIGの資金により、低コスト住宅開発事業に対し、その宅地造成資金を融資する制度である。

（4） 事業計画及び予算

国家住宅計画（National Shelter Program：NSP）によると、政府機関による住宅供給戸数を、1993年の12万1千戸から1998年には31万6千戸とし、6年間で計124万戸、総住宅需要の3分の1を供給することとしており、事業費として1993年の150億ペソから1998年の518億ペソを予定している。

1-7 住宅分野における今後の課題

都市部における高い住宅需要とスクオッター問題に対処するため、政府は様々な施策を施してきた。特に1975年NHAが設立されてからは、深刻な住宅問題を解決するには至っていないにしろ、確実に住宅のストック増加に寄与してきたといえるし、一部の大スラム街の環境改善にも大きく貢献し、少なくともベネフィシアンにとっては歓迎すべき、有効な施策だったといえる。

1970年代20万人以上のスクオッターが居住していると言われ、世界最大のスラムとして知られたトンド地区は、世界銀行の融資により実施されたスラム改善事業により、多くの住民が占拠していた土地に住み続けたままで地区整備に成功した。既存の建物をできるだけ保存する形で土地区画をし、住民に不法占拠していた土地を格安で譲渡すると共に、道路、電気、給水、排水等の基盤整備を実施した。住民は、土地の所有権を所得したことにより、自助努力により住居改善を行い、地区の住環境は大幅に向上した。実際、m²当たり3ペソで譲渡された土地が、市街地として熟成してきた現在では6000ペソにまでなってお

り、住民の利益は計りしれない。この事業では、移住もふくめ約2万世帯のスクオッターが土地と家を所有するにいたり、同様のNHAによるスラム改善事業により、1993年までに8万世帯を超えるスクオッターに不法占拠地の譲渡と地区基盤整備が行われている。

公共工事用地や危険地域を占拠しているスクオッターに対しては、移住事業が実施された。居住者には不人気な事業ではあるが、道路、学校、病院、電気、給水等のインフラ整備が実施され、また地区内に工場雇用を確保したり、都心までの交通を整備したりして、総合的な町道りをめざしたうえ、月々50ペソの支払いで宅地が所有できるとあって、次第にスクオッター対策事業として拡大していき、1993年までに約10万世帯が移住事業により土地を所有するに至っている。

勤労世帯に対する住宅供給の柱は、NHAによる宅地又は戸建住宅分譲と、NHMF等による住宅金融である。NHAの分譲価格は、低用地費、工事費の徹底的削減により、市場価格より大幅に安価で、しかも統一住宅融資制度（UHLP）による25年払い低利融資により家賃より安い月払いで購入できるとあって、常に高倍率で完売しており、これまで宅地、住宅合わせて8万戸以上供給している。住宅所得資金の貴し付けについては、民間の社会住宅事業を中心に行われてきており、これも25年払の低利融資のため予算枠いっぱいを利用され、これまで、60万戸以上の実績がある。

このように政府は、スクオッター対策事業、宅地開発・住宅建設事業、住宅金融を通じて、住宅問題に対処してきたのであるが、都市部の低所得者層の高い住宅需要と、スクオッターの増加は以前拡大傾向にある。これに対しラモス政権の国家住宅計画では、今後（1993年より）6年間に総住宅需要の3分の1に当たる123万の住宅を政府機関で供給する予定である。前述のように1993年は目標をクリアしているが、年々目標供給戸数は増加していき、最終の1998年度は、1993年の2.5倍にあたる31万戸以上を供給する計画になっており、目標の達成には大きな問題、課題があり、困難が予想される。

第1は開発適地不足である。近年の人口集中と土地投機により、都市部の地価は高騰し、大規模開発ができる用地も少ない。特にマニラ首都圏においては、地価高騰により都心部から40km以内における低所得者向けの宅地供給や、1戸建住宅建設は困難な状況になっており、また平野の少ないメトロセブについては、通勤圏内の平坦な開発用地がほとんど見あたらない。課題は、土地の効率利用をめざした低所得者向中層集合住宅事業の促進と、山間部における住宅開発手法の確立、さらに土地投機を抑制できる適正な土地税制の確立である。

第2は都心部におけるスクオッター対策である。最近のスクオッター対策はスラム改善事業から、スクオッターに共同体を組織させて、地主から直接共同体に土地譲渡をしてもらい、土地の所有権を得るコミュニティー融資事業（CMP）に移行しつつある。NHAや地方自治体は、両者の間に入って調整役をし、譲渡契約が成立すると、NHMFが共同体に融資を行うシステムである。このシステムはNHA等事業主にとっては予算を必要とせず、スクオッターにとっても政府の長期低利融資を受けられ、また共同体組織により融資金の回収率も高く、有効な事業である。しかし問題は地価の高い都心部のスクオッター地区で、地主が民間の場合は譲渡金額の合意が困難であるし、公共用地であってもあまり低価格での譲渡は、公共資産の損失であり、スクオッターに大きすぎる利益を与えることにもなる。課題は、都心部スクオッター地区の適正な再開発と、住民の適正条件下での移住事業の実施である。

第3はやはり予算の確保である。近年NHAは、予算不足に対応するため民間開発業者や土地所有者との共同事業による1戸建住宅建設や、コミュニティー融資事業によるスクオッター対策事業を促進しているが、これらの事業手法では、NHAは技術的援助と調整のみを行うので、最小限の予算で最大限の事業が行える。しかし、問題はこれらの事業に伴う、統一住宅融資制度（UHLP）による融資である。スクオッター対策を含め社会住宅の供給には、長期低利融資がかかせないが、現在その資金は、社会保障組合（SSS）、国家公務員共済組合（GSIS）、国民住宅共済基金（HDMF）に頼っており、これらの加入者の特に若年層の低い持ち家率を考えると、必然的に高い需要に応じれなくなる。日本における財政投融資制度のような、新たな資金源または、民間金融資金の活用がどうしても必要である。

1-8 海外からの住宅政策協力

日本による協力

建設人材養成計画の一部である、PDP (PRODUCTIVITY DEVELOPMENT PROGRAM) に対しては日本が技術協力を行っている。この概要は以下の通りである。

プロジェクト名称：建設生産性向上計画 (NATIONAL CONSTRUCTION PRODUCTIVITY DEVELOPMENT PROJECT)

比例実施機関：建設人材養成基金 (CONSTRUCTION MANPOWER DEVELOPMENT FOUNDATION)

協力期間：1993年4月1日~1998年3月31日

プロジェクトの目的と協力内容：主として建築工事において、施工、積算、工事監理などの標準的方法を定め、これの普及を行うことにより建築生産物の品質の向上と工事における生産性の向上を図る。具体的には、土工事、基礎工事、鉄筋工事、型枠工事、コンクリート工事、鉄骨工事、建築設備工事のそれぞれについて上記標準的方法の策定と、ハンドブックの発行、研修、制度等を通じた普及に関する技術協力を行うものである。

第三国の協力

世界銀行からの融資を受けたプロジェクトとして、次の4つがある。

・トンド、フォーショー開発事業

フィリピン最大のスラム地区だったトンドの海側地域のスラム改善事業で、1976年から1984年まで続けられ総額1,677万ドルの融資により、約1万3千戸のスクオッターが、土地と家を所有するに至っている。

・ダガット・ダガタン開発事業

メトロ・マニラ北部のマニラ、カラオーカン、ナボタス、マラボンの4市にまたがる地域におけるサイト・アンド・サービス事業で、総額2,628万ドルの融資により、1979年から1986年に至るまでに、約1万5千戸の宅地供給の他に、道路、上下水道、健康センター、小学校、多目的センター等の基盤設備が整備された。

・アーバン3プロジェクトI

メトロ・マニラの38地区を対象に行われたスラム改善事業で、1980年から1988年の間に、総額2,943万ドルの融資により、約1万1千戸のスクオッターに、土地と家が与えられた。

・アーバン4プロジェクト

イロイロ、バコロド、ダバオ、ガガヤン・デ・オロの4市における都市開発事業で、558万ドルの融資により、1984年から1992年の間に道路等のインフラ整備と共に、約1万1千戸の宅地供給及びスラム改善事業が行われた。

この他、Kreditanstalt fuer Wiederaufbau (KFW-旧西独機関) との提携ローンにより、総額1,263万マルクの事業費で、1981年から1990年の間に、ダガット・ダガタンサイト・アンド・サービス事業 (約2,400戸) が行われ、また総額970万マルクの事業費で、1982年から1986年の間に、マニラ南部のダスマリーニャス・バゴング・バヤンにおいて再定住事業が実施され、約2,900区画の宅地供給が行われた。

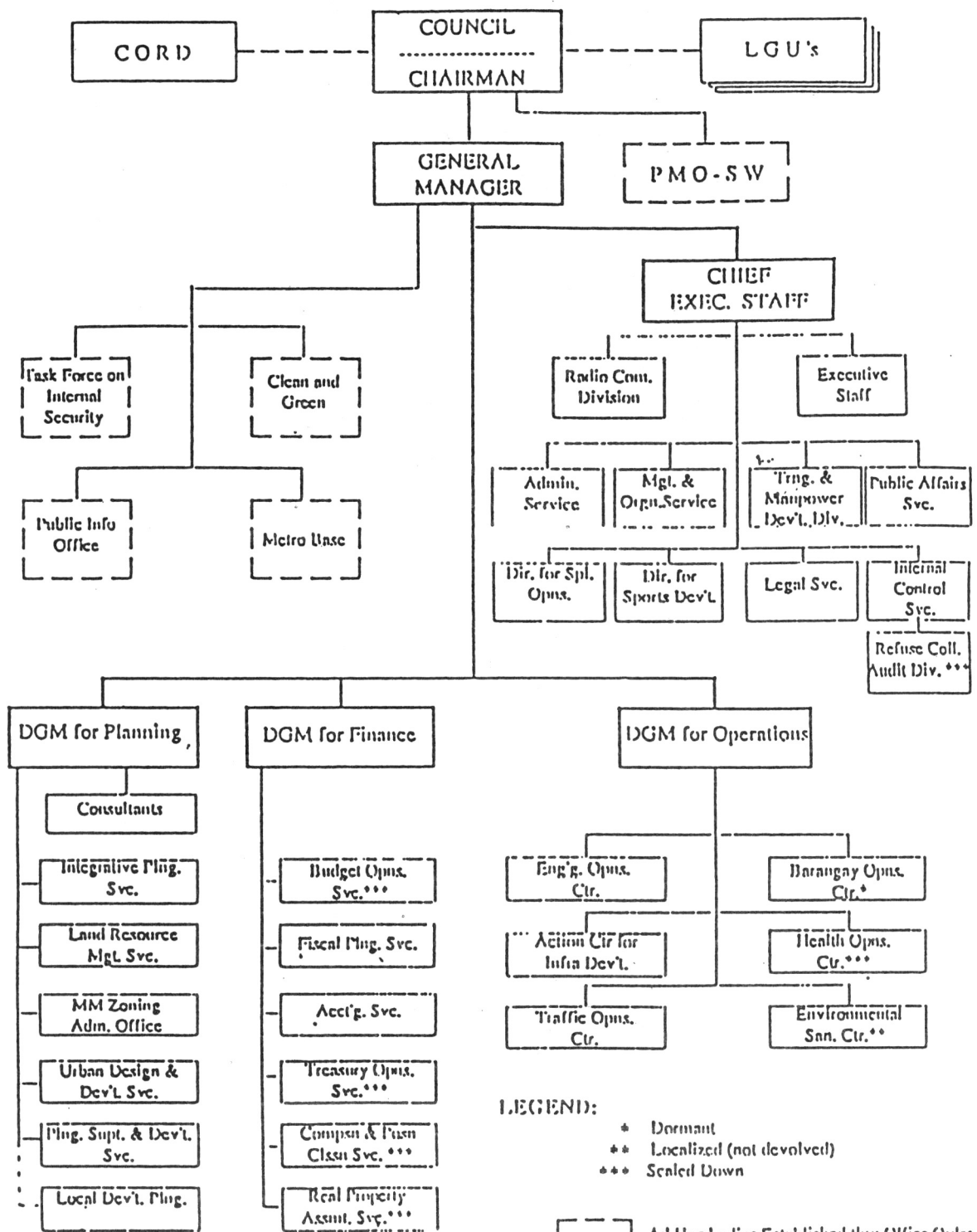
マニラ首都圏下都市比較

	面積(km ²)	世帯数	人口(1990)	構成比	世帯規模	人口密度	年増加率	住宅戸数	不足戸数	戸当延床	人当延床	最小	最大
フィリピン共和国	300,000.00	11,407,262	60,559,116		5.31	202	2.37	11,018,208	389,054				
マニラ首都圏	636.00	1,569,588	7,907,386		5.04	12,433	2.93	1,435,365	134,223	54.26	9.9	1.5	11.5
マニラ市	38.30	308,908	1,588,203	20.09%	5.14	41,467	-0.23	269,221	39,688	48.51	8.2	1.5	34.4
ケソン市	153.60	332,283	1,662,950	21.03%	5.00	10,826	3.61	306,807	26,476	62.37	11.5	4.4	42.3
カローカン市	53.33	151,132	761,824	9.63%	5.04	14,285	4.93	139,911	11,221	42.96	7.9	3.3	27.6
バサイ市	15.00	73,846	366,702	4.64%	4.97	24,447	2.48	60,087	13,759	47.66	7.8	2.8	56.1
マカティ	29.86	89,295	450,599	5.70%	5.06	15,090	1.94	84,131	5,164	61.73	11.5	5	50.1
バシグ	31.00	77,642	397,134	5.02%	5.11	12,811	3.97	73,119	4,523	53.04	9.8	5.8	24.5
グアレンスウエラ	44.59	69,643	339,786	4.30%	4.88	7,620	4.83	65,962	3,681	44.67	8.7	3.1	13.1
マリキナ	38.90	60,088	309,320	3.91%	5.15	7,952	3.85	56,814	3,274	57.4	10.6	6.9	20.8
バラニヤケ	46.62	61,128	307,384	3.89%	5.03	6,593	3.98	58,841	2,287	84.28	16.1	8	30.5
ラスピニヤス	41.54	57,670	296,896	3.75%	5.15	7,147	8.28	55,298	2,372	68.13	12.7	7.2	28
マラボン	15.77	58,367	279,808	3.54%	4.79	17,743	3.95	53,165	5,202	44.36	8.4	5.1	14.9
モンテニルバ	46.70	53,488	270,399	3.42%	5.06	5,790	7.04	52,019	1,469	49.56	9.5	7.1	33.7
タギグ	45.30	53,153	265,600	3.36%	5.00	5,863	7.08	50,427	2,726	44.64	8.5	6.1	14.2
マンダルヨン	11.48	49,774	246,131	3.11%	4.94	21,440	1.55	45,612	4,162	52.87	9.8	3.4	38.6
ナボタス	10.77	38,995	187,322	2.37%	4.80	17,393	4.21	34,109	4,886	38.55	7	4.3	18.5
サンファン	5.94	24,356	125,961	1.59%	5.17	21,206	-0.32	21,377	2,979	73.56	12.5	3.9	33.7
バテロス	2.10	9,808	51,367	0.65%	5.24	24,460	2.03	9,465	343	40.09	7.4	4.8	13.7

単位 km² 世帯('90) 人(90) % 人/世帯 人/km² '80 '90 戸 m²/戸 m²/人 m²/人

出典：国際協力事業団フィリピン事務所「フィリピン共和国セクター別基礎資料」
1995年3月

MMTA組織図
METROPOLITAN MANILA AUTHORITY ORGANIZATIONAL CHART



LEGEND:

- * Dormant
- ** Localized (not devolved)
- *** Scaled Down



Ad Hoc Bodies Established thru Office Order

CORD Coordinating Officer for Regional Development

LGU's Local Government Units

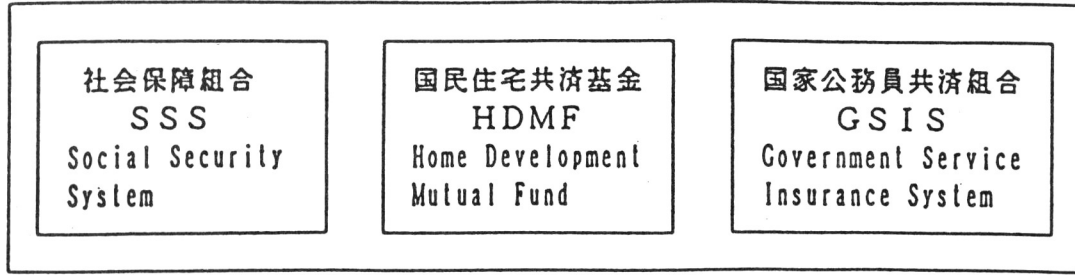
PMO-SW Project Management Office for Solid Waste

出典：国際協力事業団フィリピン事務所「フィリピン共和国セクター別基礎資料」

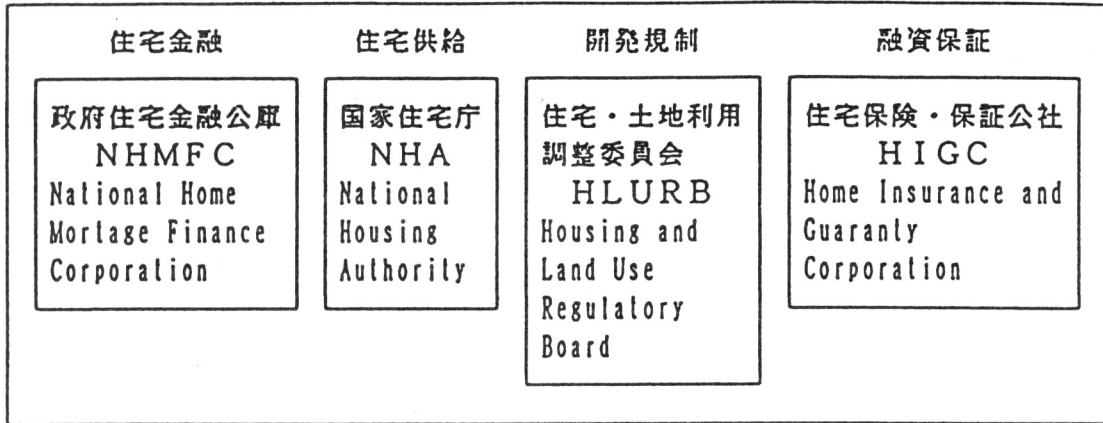
1995年3月

住宅・都市開発調整評議会：HUDCC 構成機関

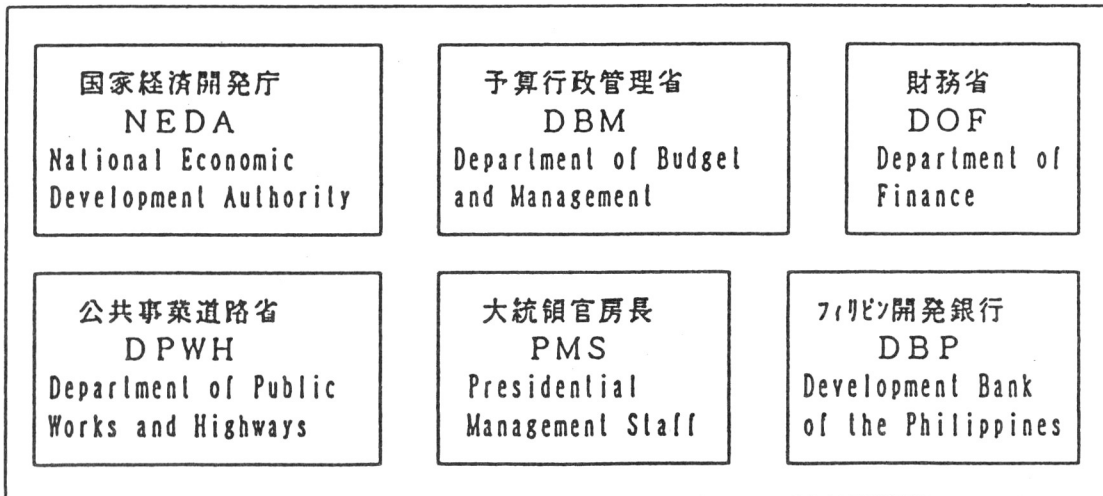
資金提供機関



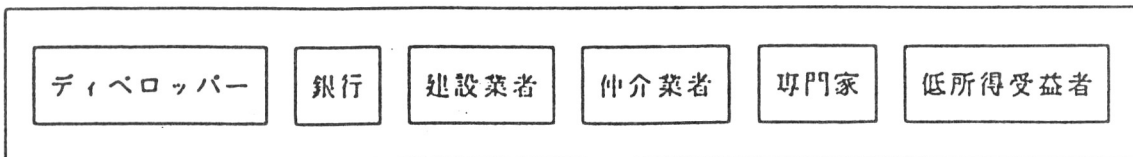
主要実施機関



関連省庁等



各民間部門の代表



出典： 国際協力事業団フィリピン事務所「フィリピン共和国セクター別基礎資料」
1995年3月