

SRID NEWSLETTER

No. 325 DECEMBER 2002 国際開発研究者協会 創設者大来佐武郎
〒102 -0074 東京都千代田区九段南 1-6-17 千代田会館 5 階 FASID 内

1 2月号

アセアン4都物語 経済のグローバル化への接合と揺れ動く都市居住
名城大学 都市情報学部 福島 茂
ヨハネスブルグサミットと生物多様性 三菱総合研究所 古田 尚也
平和教育の視点からみた日本のODA (財)日本国際交流センター 不破 吉太郎

お知らせ

1. 休会復帰 山口 真一さん

退会 武部昇さん

異動 小倉 正城 さん
ハブ・パワー・ジャパン株式会社 代表取締役社長

2. 新年会 1月9日(木) 如水会館

3. 幹事会 2月4日(火)

3. 冬季シンポジウム 2003年2月22日(土) 一橋大学大学院にて
テーマ アフリカ

アセアン4都物語 経済のグローバル化への接合と揺れ動く都市居住

名城大学 都市情報学部 福島 茂

タイ、マレーシア、インドネシア、フィリピンのいわゆるアセアン4は、ともに開放経済政策をとりグローバル経済への接合を深めてきた。NIESの段階に達し、2020年には先進国を目指そうとするマレーシア、通貨経済危機を克服しつつあるタイ、経済危機が社会政治混乱を招き未だ安定軌道に乗れないインドネシア、1980年代末から1990年代前半の新興市場経済ブームに乗り遅れただけにアジア経済危機の影響が軽微であったが、と言って他のアセアン諸国や中国との競争のなかに埋没しがちなフィリピン、各国それぞれに異なるマクロ経済状況がある。この小論では、これらアセアン諸国の首都圏における都市居住政策とマクロ経済トレンドのなかで揺れ動く都市居住の状況を概観したい。

(1) アセアン諸国と途上国住宅政策モデル

アセアン諸国では、国際機関や二国間援助を通じて途上国住宅政策モデルを受容してきた。その政策アプローチとは、1970年代からのスラム改善、居住権保障事業、サイト&サービスなどの漸進的な居住改善や1980年代後半からのエネーブリング戦略(Enabling Strategy)である。1990年代前半から貧困対策の一環としてエンパワメント・アプローチや統合型アプローチ(環境・家計・就業・住宅)が住宅政策にも影響を与えつつあるが、住宅という部門別政策としてはエネーブリング戦略が主流を占める。エネーブリング戦略の特徴は、政府は直接的な住宅供給者としての役割を放棄・縮小し、民間部門(民間商業部門、コミュニティ、NGO・NPOを含む)による住宅供給や改善が円滑に展開できるように関連法制度・住宅金融・インフラなどを改善・整備しようとするものである。この戦略はコミュニティ型と市場型の二つのアプローチに分けることができる。前者は自助建設・改善支援の延長上にある戦略であり、後者は1980年代の経済政策の潮流となった「小さな政府」「民営化」路線を背景としている。

アセアン諸国でエネーブリング戦略はどのように受容されたのであろうか。エネーブリング戦略を包括的に受容したのがフィリピンのアキノ政権であり、後継のラモス政権がその枠組みを継承・法制度化(都市開発住宅法:1992)する。政策的には、①住宅融資の拡充と公平化、②開発資金融資・信用保証・規制緩和による民間住宅開発の促進、③公共・NGO・コミュニティの協働による居住権保障・住環境改善などのプログラムが導入された。エストラーダ、アロヨ政権においても政策枠組みは変更されていない。その他のアセ

アン諸国においては、エネーブリング戦略の導入というより、規制緩和・民営化などの潮流に合わせて住宅政策も市場メカニズムに同調させる傾向が強かったといえる。一方、NIES に移行したマレーシアにおいては、単純に途上国住宅政策モデルを受容する段階を脱却し、クアラルンプールでは市場から住宅取得が難しい都市貧困層に対して公共住宅を供給しようとしている。

(2) 民間住宅市場への介入と非介入

民間住宅部門の活用についての政策アプローチには、マレーシア、インドネシア、フィリピンの3カ国とタイとは本質的な違いがある。前者3カ国では民間住宅開発に対して低価格住宅の供給を義務づけているのに対し、タイでは住宅市場への非介入主義を取っている。民活型低価格住宅政策は1983年にマレーシアで導入された。これは全住宅供給戸数の30%を低コスト住宅とすることを義務付けたものである。当初は義務付け制度だけで民間部門の投資意欲を損ねたが、その後は国公有地の優遇価格での払い下げ、開発手続きの迅速化、規制緩和などの優遇措置をとるようになる。1987年以降の経済成長のもとで、中・高価格住宅市場が好況を呈したことで低価格住宅の供給指導は成果を上げる。ただし、クアラルンプール大都市圏でも連邦直轄領クアラルンプールで低コスト住宅が供給されることはほとんどなく、大半は周辺のスランゴール州で供給されている。クロスサブシディを伴うこの民活型低コスト住宅は、マレー系の都市居住を支援するという意味でブミプトラ政策に沿った政策として認識されており、強い政治的な関心のもとで政策施行体制が取られることになった。この政策は、住宅格差の是正には貢献しているものの、投機需要を刺激し、住宅供給に偏りが生じるなど市場の歪みも顕在化させた。フィリピンやインドネシアでも、1992年に類似の民活型住宅政策を導入することになる。フィリピンやインドネシアでは自治体レベルの政策実施意思と行政能力に欠け、民活型低コスト住宅の供給は十分に進んでない。

市場への非介入主義をとるタイ・バンコク大都市圏では、1987～95年の経済ブームのなかで民間部門が積極的な住宅供給を行った。1985-87年頃は宅地開発基準の緩和と金利低下のもとで、民間デベロッパーがより低価格な住宅を供給しはじめて、ダウンマーケット・トレンドとして注目された。その後の経済成長は地価・住宅価格の高騰をもたらし、低価格住宅の供給は周縁化し、タウンハウスから低価格コンドミニアムへと転換していく。しかし、低価格コンドミニアムの多くは適切な維持管理システムを欠き、住環境の劣化を招いている。一方、活発な民間住宅供給はバンコク大都市圏で供給過剰をもたらした。バンコク大都市圏では所得分位で下位40～50%は市場から住宅を取得するのは難しいが、売れ残り住戸や投機目的で購入された住宅が安い家賃で貸借される賃貸住宅市場を生み出した

ことは興味深い。

(3) グローバル経済化への接合と大都市圏居住形態の変動：バンコク大都市圏の事例

アセアン大都市圏は、世界都市論が描くように都心部は多国籍企業や国内主要企業の中核業務拠点として再編される一方、大都市圏周縁部では工業化と新中間層や工場労働者の郊外住宅開発のフロンティアとして開発が進むことになる。筆者はバンコク大都市圏北部開発地帯（パトゥン・タニ県）において、1985-95年の高度成長期と1997-2000年のアジア経済危機における住宅市場や居住の変動を調査しており、その概要を紹介しておこう。結論から言えば、経済のフォーマル化に従って居住形態もフォーマル化しているということである。ただし、世帯を世代と社会階層を示す学歴で分類してその居住の変動をみると就業形態と居住のフォーマル化は学歴が相対的に高いか、もしくは若い世代に顕著にみられる一方、中高年の低学歴層は経済成長からも住宅事情の改善からも取り残されていることがわかる。20・30代の低・中学歴の世帯主のほとんどは工場労働者であり、20㎡前後の賃貸アパートに住む。季節労働者などを除けば、スラムなどのインフォーマルな住宅に住む割合は極めて低い。1985-95年の10年間で賃貸住宅居住世帯がどれだけ持ち家化したかをみると、高学歴、中学歴、低学歴の持ち家化率はそれぞれ67%、50%、22%であり、所有形態から格差は拡大している。1985年時点でインフォーマルな住宅に居住していた世帯のうち、フォーマルな住宅に転居できたのはわずかに15%に過ぎない。一方、1997年の通貨危機から始まった経済危機はタイの社会経済にも大きな影響を与えた。経済悪化は1998年を底に回復途上にある。経済危機はレイオフや家計所得減少を通じて住宅ローンの延滞問題にも発展していく。1998年6月には延滞債務者28.1万人、延滞債務額比率35%に達した。しかし、政府住宅銀行や民間金融機関も返済条件を柔軟に見直すなど穏健な政策をとったことや複数の家計収入源によってリスクが分散されたことなどにより、新中間層を始めとする大半の住宅保有は維持されている。

(4) 都市貧困層の居住問題と居住政策

アセアン大都市圏の都心部がグローバル経済と国内経済をリンクする業務中枢拠点へと変貌するなかで、公共によるインフラ整備や民間オフィス・商業開発が進む。中心部やその周辺におけるスラムへの土地利用の合理化圧力は急速に高まるようになった。民有地の場合、コミュニティの存続を前提とするスラム改善を地主が受け入れる余地は少なくなる。改善事業が施された地区さえ市場圧力に晒され、低所得層コミュニティはますます侵食されるようになった。フィリピンでは、コミュニティ抵当融資事業（CMP：Community Mortgage Program）を通じて、政府機関が土地取得のための資金を住民組織（スクォッ

ター)に貸付け、低所得者層の居住権を保障しようとしている。しかし、並行して多くのスクワッター地区が再開発や公共事業により撤去されているのも現実である。ジャカルタ大都市圏では、1970年代以降実施されてきたカンポン改善事業の施行地区ですら、その40%は既に再開発が実施され、低所得者層のコミュニティを維持する方策が見出されていない。カンポンが次々に消失し、低所得層の住まいは遠隔化あるいは高密度化しつつある。一方、コミュニティ信用融資事業の広がりが、貧困層の生活基盤強化の観点から注目されている。タイでも1992年に都市貧困層開発基金(UCDO)が設立され、スラム住民の経済的自立と経済活動の支援を目的にコミュニティ組織に資金融資を行っている。

(5) おわりに

今日、アセアン大都市圏の都市居住と住宅政策はグローバル資本主義のなかで大きく変動している。経済発展の過程で厚みを増す中間層に市場を通じて豊かな都市生活を提供するだけでなく、市場メカニズムのなかで揺らいでいる都市貧困層の居住(社会経済基盤としてのコミュニティ)をいかに保障していくかが問われている。途上国大都市圏において公正な社会を形成するためには、都市貧困層の居住権を保障し(オンサイトでの用地取得支援、国有地での暫定的居住権の保障、再定住事業、インフォーマル宅地開発過程の受容などを通じて)、そのコミュニティを拠点として現世代と次世代をエンパワーメントする仕組みを作ることが不可欠である。また、向都化人口第1世代(1950~60年代に転入した人口)については貧困と高齢化に併せて対応した社会保障制度を構築することも課題となりつつある。政府・自治体・コミュニティ・NGOが協働関係を戦略的に構築することが求められている。

ヨハネスブルグサミットと生物多様性

三菱総合研究所 古田尚也

8月26日から9月4日まで南アフリカ・ヨハネスブルグで開催された「持続可能な開発に関する世界首脳会議」(通称ヨハネスブルグサミットまたはWSSD)に、日本のNGOである生物多様性JAPANの一員として参加した。ヨハネスブルグサミットは、世界中から数万人の人が参加した巨大な会議であった。政府間交渉や首脳のスピーチが行われた公式会場の外では、NGOや政府機関、企業などが主催するさまざまな展示やサイドイベントなどが行われた。こうした巨大なイベントであったため、その全体像を客観的に語ることは筆者には到底できない。ここでは、筆者が見聞きした範囲で、特に生物多様性の視点からその成果について考えてみたい。

まず、ヨハネスブルグサミットの重要な成果の一つとして挙げられるのは、環境保全と貧困撲滅、持続可能な開発の問題が切り離して考えることのできないものだという認識が共有されたという点にあると思う。環境の悪化が特に発展途上国を中心にして進んでいること、そして、多くの貧しい人々が自然地域に住みその自然の恵みに依存しながら生活していること、開発と環境保全によって得られる便益をより公正に配分する必要性があることなど、こうしたコンテキストにおいてさまざまなトピックスが議論された。第2点目としては、水問題の重要性が認識されたことを挙げたい。水資源の不足が21世紀には深刻な環境問題となること、また、水問題と貧困の関係や水資源をめぐる将来的な紛争勃発の可能性などが議論された。また、こうした問題に対処するため、数多くの水資源保全と貧困撲滅に関する取り組みについての発表もあった。第3点目は、海洋環境について議論が進んだ点である。サミットでは、特に持続可能な漁業との関連において、海洋環境とその保全の重要性が議論された。それほど注目はされていなかったが、2015年までに最大の持続可能なレベルに漁業資源を維持又は保護することや、海洋保護地区のネットワークを確立することなどの文言が「ヨハネスブルグ実施計画」にも盛り込まれた。そして、4点目として生物多様性の問題が再認識されたことを挙げたい。同実施計画には、2010年までに生物多様性の現在の損失スピードを大幅に縮小するという目標が記入された。5点目は、企業の役割とプレゼンスの増大である。サミットの公式会場の近くでは、企業によるさまざまなイベントが開催されていた。また、NGOなどともに、環境と開発の問題に貢献する重要なアクターの一員として、さまざまなイベントに企業トップが参加していた。特に印象深かったのは、グリーンピースとWBCSD(World Business Council for Sustainable Development)が共同で、各国政府に対し京都議定書遵守を求めるアピールを行ったイベントであった。これまで数々の「騒動」を起こしてきたグリーンピースと企業トップたちが並んでエールを送りあう姿は感動的でした。

ヨハネスブルグサミットは、リオサミットの10年後の節目に開催される一大イベントであったため、また世界各国から首脳クラスが集まる会議であったことから、開催前からその成果に対して大きな期待が寄せられていた。しかしサミットが終わってみると、特にタイプ1の成果といわれる「ヨハネスブルグ実施計画」で実質的に大きな進展が見られなかったとして、その成果をネガティブに評価をする人も多い。しかし冷静に考えてみれば、180以上もの国々、しかもアメリカや日本のような先進国から太平洋に浮かぶ島嶼諸国のような、まったく異なった条件を持った国々すべてが合意しなければならない文章に大きな期待をかけることは、そもそも無理な注文だともいえよう。個人的には、サミットに対

してそれほど大きな期待をしていなかった分、むしろ予想以上に大きな収穫があったと感じている。特に、タイプ2と呼ばれる政府や地方自治体、企業、国際機関、NGO などによるさまざまなコミットメントやイニシアチブ、またそれ以外の公式会場の外で行われていた多種多様なイベントの中にこそ今回のサミットの本当の成果があったのではないだろうか。国家同士の合意文章に関する交渉がどうであれ、それぞれの人々や団体が、知恵を絞り、自分たちのできることをそれぞれの場所で、またそれぞれの方法で実践し、その成果や経験、教訓を披露し、また新たな実践に対するコミットメントを行っていた。持続可能な開発というリオで生まれたアイディアは、国同士の約束によって守られるというような種類ものではなく、さまざまな主体が自ら実践するダイナミックな活動の集積の中にこそ、その本質があるのだということあらためて感じた。

平和教育の視点からみた日本のODA

(財)日本国際交流センター 不破吉太郎

事務局の三上さんから SRID ニュースレターへの投稿命令を受けました。誠に申し訳ございませんが、このところ我が人生でこれ以上多忙な時は無かったという程、色々重なってしまいましたので、日本評価学会第3回全国大会、の2002年12月7日、自由論題セッションC「教育評価」にて発表したペーパーを持ってニュースレター原稿に代えさせて頂くことをご容赦下さい。なお、同セッションは議長の高千穂さんと発表者3名に対して、聴衆はわずか3名でしたが、広島大の長尾真文教授と国際医療福祉大学の梅内拓生教授の参加を得て充実した議論ができ、小生の報告については、「実施は難しい面が多々あるが、今後縮小するODA予算を知的支援に活用して行く際の重要な視点」という評価を頂きました。会員各位のご批判とコメントを歓迎致します。

はじめに

「戦争は人間の心から始まるものであるので、平和の砦も人間の心にまず築く必要がある」(UNESCO 憲章序文)

国家間及び国内の紛争予防(含む、再発防止)には様々ステークホルダー間の信頼醸成が不可欠である。どうすればこれは可能であろうか。どのような教育が信頼醸成につながるか。錯綜するステークホルダー間で錯綜する利害関係をプラス・サム・ゲームとなるように調整していくには全てのステークホルダーの問題認識の変革が必要なのではなかろうか。即ち、潜在的もしくは顕在化した当面の国家間や国内の民族間などの利害対立や憎悪を、人間の安全保障の視点から見直して、何らかの関係者間共通の利益(もしくは将来の負の問題の回避・軽減)を見いだすような発想とパーセプションが、児童から老人に至る様々な世代や政府、産業界、民族・宗教指導者などの関係者の間に浸透することが重要なのではなかろうか。

『敵』は隣国でも他民族でもなく、貧困、環境悪化、エイズ・マラリアといった人間の安全保障を脅かす要因となっているものこそが共通の『敵』として認識されるべきである。

現在および将来世代にとってのこのような脅威に関係者（国）が協調して取り組んでいくことが信頼醸成をもたらし、ゼロ・サム（もしくはマイナス・サム）ゲームとしての紛争の予防になっていくのではなかろうか。このような視点からの関係者間の協調的な自然資源管理の重要性に関する認識を浸透・強化していくことも平和教育に含まれるべきではなかろうか。逆に、民族・宗教などの相違を協調して緊張・対立を煽るような教育は修正すべきであろう。

戦争や紛争を予防し、その再発を防止する上で関係国・関係者の心に働きかけるのが本来の平和教育であろう。とすれば、平和教育には宗教・倫理教育から始まる極めて広範な分野が含まれることになるが、本稿においては、「人々が平和を作り出す上でどのような発想をすれば物事が前向きに動き得るか」という視点から、自然資源管理と地域協力に対象を限定して考察したい。

1. 正和ゲームとしての協調的自然資源管理

複数国間や国内の利害関係者間で自然資源管理を正和ゲームとなるように協調して行うこと（＝協調的自然資源管理）を目指すことが国家間もしくは国内の信頼醸成につながり、紛争予防もしくは再発防止の重要な一手段となり得る。例えば、1994年のイスラエル・ヨルダン和平協定のケースでは、和平交渉という「ハイ・ポリティックス」分野と、水を始めとする資源管理や両国間のインフラ建設などの「ロー・ポリティックス」分野での話し合い（世銀や先進国ドナーなどが支援）が平行して行われ、後者の協議内容が前者の交渉プロセスにプラスの影響を及ぼした、という面で注目される。

より規模の小さいローカル・コミュニティ・レベルでの紛争の予防においても、インドネシアやインドにおける森林・土地利用などの自然資源に関しても、利害関係者間の正和ゲーム志向型の協調的自然資源管理が可能であり、このようなプロセス自体も信頼醸成・紛争予防につながり得る。注1）（但し、協調的自然資源管理は紛争予防の促進要因であり、必要条件もしくは十分条件でもない。紛争予防には利害関係者（国）が政治的コミットメントを持って多面的に取り組むことが必要）。

リサーチ機関、ドナーやNGOは、当事者である国や利害関係者に協調的自然資源管理に関する客観的な情報を提供し、対話を促進し、当事者に対し、ドナーからの技術・資金両面の支援や、協調することにより得られる正和ゲームの効果などを示すことにより、紛争予防に重要な役割を果たし得る。

注1） イスラエル・ヨルダン和平協定と水資源問題やインド、インドネシアのコミュニティレベルでの森林などの自然資源管理と紛争予防の詳細については拙稿、「紛争予防の視点から見た自然資源管理」、国際協力銀行、『開発金融研究所報』第12号、2002年9月、pp50-72 参照

2. 平和教育と協調的自然資源管理

「協調的自然資源管理に関する様々な関係国・国内関係者の利害関係も分析するような調査研究を支援・推進し、国家間および国内の対立する利害関係者間で正和ゲームが成立し得ること（逆にそうしない場合に関係国・国内アクターに紛争につながるような様々な負の効果が発生すること）を示し、それを踏まえた関係国・国内アクター間の対話を促進し、そのような対話から生まれる具体的な協調的自然資源管理計画に対して必要な知的・技術的・資金的協力を行っていくこと」は、これまで日本のODAの重点分野であったとは言

い難いが、今後の重要な分野であろう。

上記調査研究を踏まえた協調的自然資源管理の可能性を紛争予防（もしくはその再発防止）として学校・社会人教育などの場で教えていくことも重要な平和教育と考えられる。

安全保障のパラダイム変換

上記の協調的自然資源管理の延長線上には、軍事力で国境を守る安全保障からより前向きな複数国間の地域協力を通じて信頼醸成・深化させていくという意味での安全保障のパラダイム・シフトとアプローチの変化があり得よう。即ち、温暖化、生態系破壊、森林・水などの自然資源管理上の問題に関係国が協調して対処することによって相互の依存関係を深め、それによって狭義の安全保障も強化して行く、というアプローチである。EUはこのようなアプローチの成功例といえよう。（もちろん、このようなアプローチは長期的なものであり、紛争予防や再発防止において治安確保上必要とされる警察・軍事力や司法制度、PKO活動などが必要とされることを否定するものではない。）

インド・パキスタン（カシミール問題）への適用

上記アプローチをカシミール問題を抱える印パの関係改善に当てはめることは可能であろうか。

筆者は最近インドを訪れ、関係者と意見交換する機会を持ったが、多くの関係者は上記アプローチの望ましさは認めつつも、まずは「ハイ・ポリティックス」レベルでの事態の打開が先行すべき、というものであった。では、それがどのようにすれば可能か、というところを確たる答えは無い。

このような閉鎖的な状況を打開するためには、まずは「ローポリティックス」レベルでカシミール問題による機会費用を含めた様々な損失とマインドを変えて協調的自然資源管理を行うことによる印パ両国（含むカシミール住民）に対する潜在的プラス・サムがどのようなものであるのかに関する両国研究者による調査を行うことから始めることが考えられる。

そのような調査を支援し、その結果を両国でのワークショップやセミナーなどで広報していくことを通じて両国民の協調への支持を高めて行くことを支援することも広義の平和教育として考えられよう。

5. 結論

関係国・国内グループの間で協調的自然資源管理を行って正和ゲームを実現していくことを支援するような試みは従来日本の援助では重点的な取組みとはされてこなかったが、今後はより重視されるべきである。

そのような正和ゲームの可能性を探る調査の支援およびその結果を関係国・国内グループ・国民一般に対して周知徹底させ、それを踏まえた対話と具体的協調方法の特定化を支援していくことは平和教育の重要な構成要素である。