

都市政策の国際比較

- インドとタイを例として -

2001年12月

国土交通省国土交通政策研究所
副所長 長谷部 俊治

はじめに

ことし、11月11日から同月22日まで、インドとタイを訪問し、それぞれの国の都市政策担当者へのインタビュー及び現地での視察によって、世界の都市政策を比較するための調査を行った。これはその調査報告書である。

この調査は、国土交通政策研究所の平成13年度調査研究テーマの一つである、「成熟社会における新たな都市のあり方に関する研究」の一環であるが、同時に国土交通政策の今後を考えるためのヒントを求めるねらいもあった。

なぜならば、

第一に、今後の国土、社会資本、交通に関する政策の主要舞台は、都市であると予想されること、特に、世界が共通に取り組む人口急増や環境悪化などの課題の多くは、巨大都市問題であること

第二に、最近の公共政策の潮流には一定の傾向があると考えられるが、その背景を理解するためには、異なる国情や文化の中で公共的な課題についてどのような取り組みがなされているかを把握することが重要であること

第三に、今後日本が国際的な交流を深めていこうとするならば、南アジアや東南アジアの状況に関心を持つべきであること
と考えたからである。

また、情報が不足しているにもかかわらず、中国と並んで今後の国際社会で主要な役割を果たすと予想されているインドの現状を知ることが有益である。さらに、政策立案に際しての事例を欧米に求めるだけでは、視点に偏りを生じかねないと思ったところでもある。

駆け足の調査であり、報告が立脚すべき理論的視点も不十分ではあるが、付論として、デリー、コルカタ（カルカッタ）、ムンバイ（ボンベイ）、バンコクの都市の現実をほんの少しだけ紹介しているので、それだけでも読んでいただければ幸いである。

調査に際しては、山根浩司氏（在インド日本国大使館参事官）、吉村浩司氏（在ムンバイ日本国総領事館専門調査員）、筒井裕治氏（在タイ日本国大使館一等書記官）ほか多くの方々のお世話になった。記して感謝申し上げます。また、現地でインタビューに応じていただいた、Mr. Vijay Risbud (Commissioner of Delhi Development Authority)、Mr. S. Banerjee (Joint Secretary of Department of Urban Development, Ministry of Urban Development and Poverty Alleviation)、Mr. U.P.S. Madan (Project Director of Mumbai Urban Transport Project, Mumbai Metropolitan Region Development Authority)、Mr. D.B. Shivjatak (Public Relations Officer of Municipal Corporation of Greater Mumbai)、Mr. Nikom Wairatpanij (Director-General of City Planning Department, Bangkok Metropolitan Administration)、Mr. Chitchanok Kemavuthanon (Deputy Director General of Department of City Planning, Bangkok Metropolitan Administration)、Mr. Sanga Pokabutr (Director-General of Town Planning Bureau, Department of Town and Country Planning, Ministry of Interior)の各氏にも厚くお礼申し上げます。

2001年12月

国土交通省 国土交通政策研究所
副所長 長谷部 俊治

目 次

都市政策を考える視点	1
1 世界の都市問題	1
（1）人口問題の舞台は都市	1
（2）都市問題への取り組みの傾向	3
（3）都市政策への問題提起	4
2 都市政策の類型とその選択	4
（1）政策の比較	4
（2）日本の都市政策の類型	6
（3）都市政策の思想 - インドとタイ -	7
インドとタイの都市政策	10
1 インド	10
（1）都市政策の焦点の変化	10
（2）スラム対策	13
（3）都市インフラストラクチャーの整備	16
2 タイ	18
（1）バンコクへの人口集中とマスタープラン	18
（2）都市問題への取り組み	21
（3）都市事業プロジェクト	22
比較から見た日本の都市政策	26
（1）マスタープランの問題	26
（2）私権制限の問題	27
（3）社会政策の問題	28
（4）課題の変遷と政策思想	29
付論 巨大都市の現実	33
1 デリー	33
2 コルカタ	37
3 ムンバイ	41
4 バンコク	46

参考資料	都市化に関する国家評議会報告書(インド政府)(抄訳)	5 3
参考文献		6 8

I 都市政策を考える視点

1 世界の都市問題

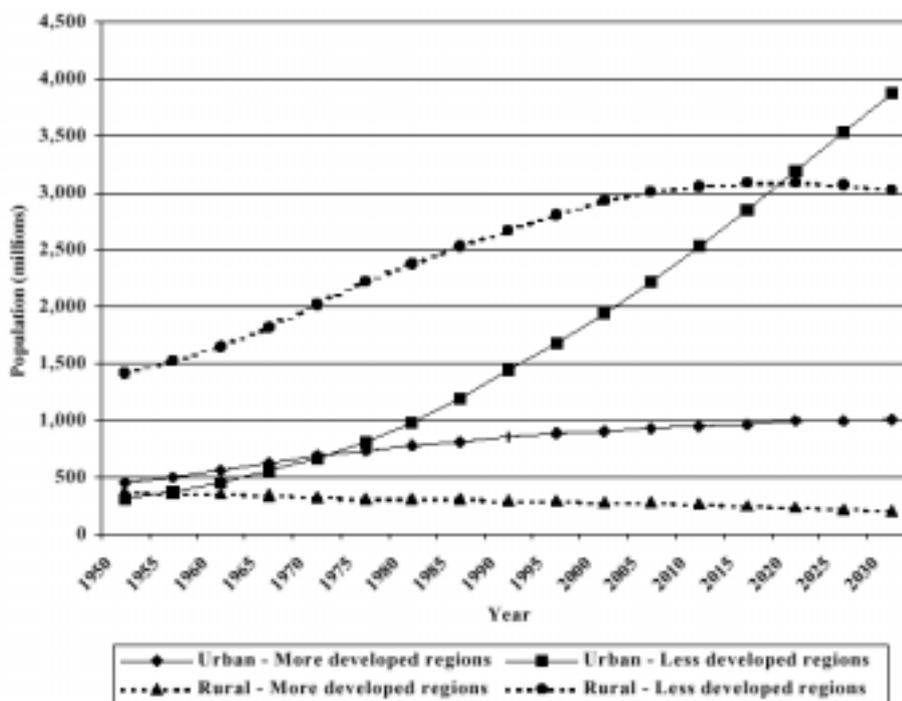
(1) 人口問題の舞台は都市

世界人口の急増は、貧困や所得格差、水不足、環境問題の深刻化など、多くの問題を引きおこす。注目すべきは、これらの問題が激化する舞台は、都市であるということである。

国連(UNPD)の推計¹によれば、世界人口は、現在(2000年)約60.6億人であるが、その47.0%が都市に居住している。しかし都市集中の状況は大きく二分される。既発展国の都市人口は76.0%であるのに対して、低発展国のそれは39.9%と大きな差がある。既発展国では都市居住がほぼ定着したのに対して、低発展国の都市居住は変化の途上にあると考えられるのである。

事実、2030年には世界人口は、約81.1億人になると推計されているが、増加する人口が20.5億人に対して、都市人口の増加は20.4億人で、都市居住人口の割合は世界平均で60.3%に上昇するという。人口増加のほぼ全部は低発展国で生じ、しかも都市への人口移動が加わって、結局、人口の急増に伴う問題は低発展国の都市が舞台となるのである。実際、2030年には、低発展国の都市人口の割合は56.2%となる。これは、30年の間に年率2.31%で増加する(世界人口の

図1 世界の都市人口予測



UNPD: World Urbanization Prospects: the 1999 Revision より。2020年頃、Less developed regions の都市人口が農村人口を上回ることがわかる。都市人口の急増ぶりにも注目されたい。

¹ United Nations Population Division(2000): World Urbanization Prospects: the 1999 Revision による。なお、世界人口の推計についてはいくつかの考え方があり、国連の予測は、2070年に約90億人、2100年には約94億人としているが、最新モデルでは、2070年頃から人口減少が始まり、2100年には約84億人であるという(Natute412,543-546(2001)。しかしいずれをとっても、今後数十年間の低発展国における大都市への人口集中の傾向には変わりはない。

増加率は年率 0.97%)ということで、低発展国の都市人口が農村人口を上回るのは、およそ 2020 年前後と予想されている(図 1 参照)。この結果、世界の大都市のほとんどは、低発展国が占めることになる。すでに現在、人口が 1 千万人を超える 19 都市のうち、既発展国の都市は 3 都市(東京、ニューヨーク、大阪)のみである。2015 年には、1,000 万人を超える人口を抱える都市は、23 に増加すると予想されているが、3 都市を除いてすべて低発展国であるばかりか、既発展国の 3 都市の人口がほぼ横這いなのに対して、低発展国の都市の人口は急増する。低発展国の大都市こそ、今後の世界の都市問題を考える上での焦点となっているのである。

ちなみに、2015 年の世界都市人口ランキングをみると、東京(26.4 26.4、2000 年人口から 2015 年人口への変化を示す、単位百万人、以下同じ)、ボンベイ(18.1 26.1)、ラゴス(13.4 23.2)、ダッカ(12.3 21.1)、サンパウロ(17.8 20.4)、カラチ(11.8 19.2)、メキシコシティ(18.1 19.2)、ニューヨーク(16.6 17.4)、ジャカルタ(11.0 17.3)、カルカッタ(12.9 17.3)、デリー(11.7 16.8)の順である。(図 2 参照。なお、東京の人口が東京都の人口より大きいのは、国連の定義に従うと、東京・横浜都市圏の人口が東京の都市人口とされるからである。)

図 2 世界の巨大都市

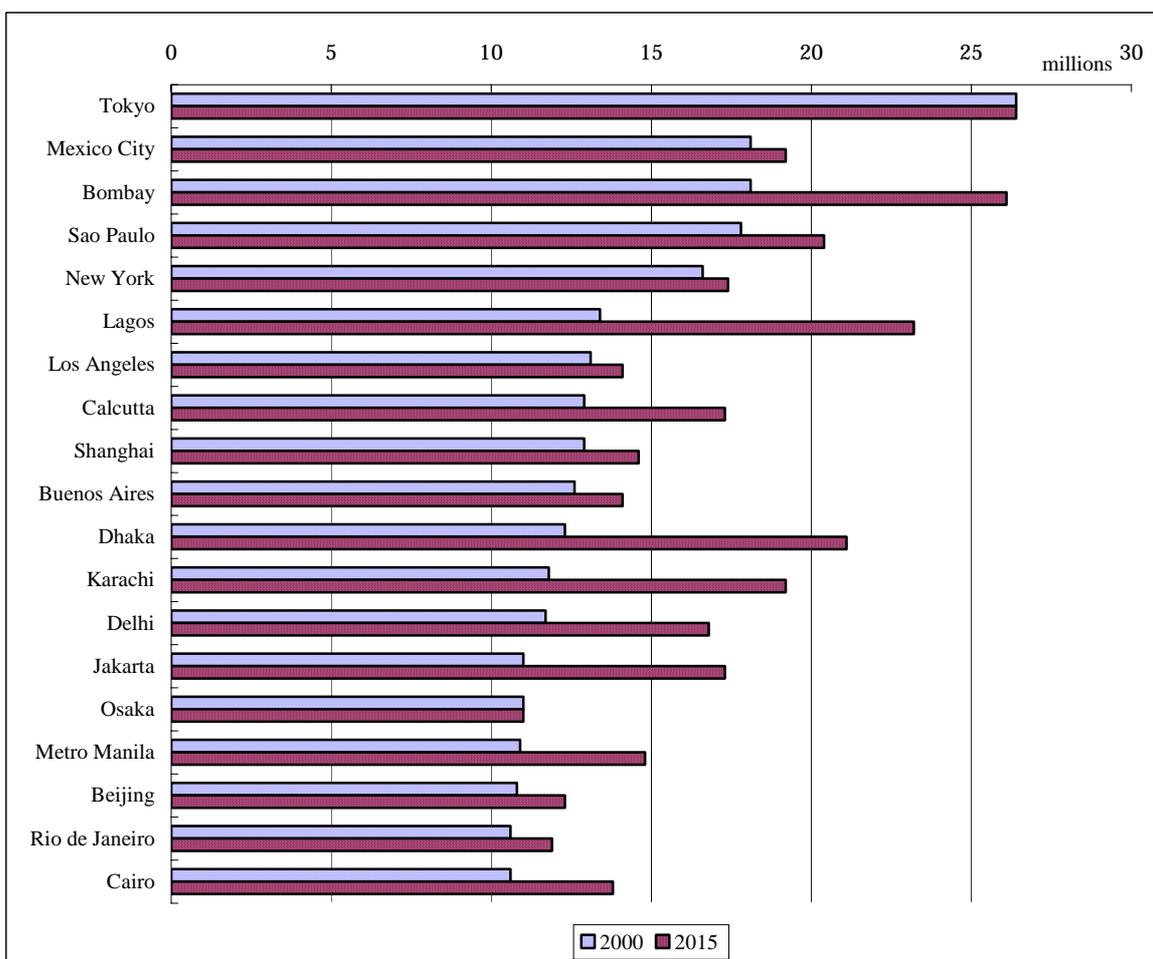


図 1 と同じ資料から作成。

(2) 都市問題への取り組みの傾向

人が人間らしく生活する上で、都市問題への取り組みが重要であることは、世界共通の理解である。そのため、国連は、過去2回にわたって人間居住会議(UNCHS、Habitat)を開催し、取り組みを呼びかけ、支援してきた。その一つとして、世界各地の問題への取り組みの事例を持ち寄るプロジェクトが始まり、Best Practices Database として事例の登録、公表がなされている。

このデータベースには1998年現在470件を超えるデータが集まっているが、その傾向を見ると、次のようなことが言える²。

ア 地方政府が大きな役割を果たし、しかも、都市間の連携、NGO(Non Governmental Organization)や民間セクターの参加が目立つ。

イ 公共・私企業・コミュニティのパートナーシップのもと、経済成長、雇用創出、交通、通信のような分野で、都市やコミュニティの競争力を強化する取り組みが多い。

ウ 地域的な特徴は次のとおり。

アフリカ：住居、基礎的サービス、金融へのアクセスが優先。また、地方政府、NGO、CBO(Community-Based Organization)のパートナーシップで、環境の管理改善、ゴミのリサイクル・再利用、基礎的インフラストラクチャーに取り組む例が増加。

アラブ諸国：環境への関心の優先度が高い。非政府組織の挑戦が芽を出すとともに、都市の総合的計画、歴史遺産の保全への関心も高い。

アジア・パシフィック：都市の計画・管理、インフラストラクチャーが最優先。この場合、公共民間のパートナーシップによる役割分担が明確。また、地方レベルでより透明な統治に向けた取り組みへの準備が増加。

ヨーロッパ：インナーシティの再開発、生産・消費行動様式、都市内の施設跡地(ブラウンフィールド)の修復、都市の全面的な緑化に対する強い関心。また同時に、若年者、失業者、老年者、女性の社会参加に大きな関心。

ラテンアメリカ・カリブ諸国：開発の人的次元への言及が目立つ。社会的正義、社会参加、土地所有権の保護、非合法居住の法的保全、安全などがテーマである。

北アメリカ：生産消費行動様式の改善、環境の矯正、生態的なデザイン、安全、情報通信技術の活用が主要な関心事。

このデータベースは、環境保全や人間居住に焦点を当てた取り組みが中心に構築されており、世界の都市政策の潮流がそのまま現れているとは言い難い。しかしながら、都市問題への取り組みは、都市計画を基礎に置いた政府が主導するものだけではなく、ボトムアップによる地道な運動が重視されるようになってきていることがわかる。

もう一つ注目すべきは、地域的な関心の違いであり、アジア・パシフィック地域で都市のインフラストラクチャー整備への関心が高いこと、ラテンアメリカ・カリブ諸国で「開発」がもたらす人間への影響について言及が目立つこと、ヨーロッパで幅広い社会参加がテーマになっていることなど、都市問題の状況だけではなく、社会の成り立ちや動向が、問題の取り組みかたに強く影響していると推測できる。アラブ諸国やアジア・パシフィック地域で「計画」への関心が見られることも注目できる。

² United Nations Conference on Human Settlements(Habitat)における決議に基づいて、Best Practices and Local Leadership Programme(BLP)が組織され、Habitat Best Practices Database が運営されている(<http://www.bestpractices.org>)。なお、Habitatは、過去二回(1976:Vancouver 及び 1996:Istanbul)開催されており、このデータベースは第二回の会議により設置された。

(3) 都市政策への問題提起

世界の都市問題の主流は低発展国の大都市問題、特に人口集中に伴う問題であること、そして都市問題への取り組みが多様であることは、都市政策に対していくつかの問題を提起する。都市政策のあり方を考えていく上で、重要な視点を提供してくれるのである。

第一は、都市政策の限界である。巨大人口の急激な集中に伴う問題から地方中小都市の抱える問題まで、幅広い都市問題への取り組みをカバーすることのできる政策理論があるのかどうかということであり、われわれの都市政策を支える基礎を問い直すことにつながる。大都市圏と地方中小都市とが同じ考え方で都市問題に取り組むことの限界はすでに明らかであるが³、政策の限界を知ることは、政策の適用を誤らないためにも必要なことである。

第二は、都市政策は普遍性を持つかどうかである。各国の都市政策担当当局は、都市政策についてほぼ共通するイメージ、つまり、都市を対象に計画を策定し、その実現を図るという考え方を共有していると言って良からう。しかし、一方で都市は歴史、社会、文化が織りなす複雑な存在であり、政策にはそれぞれの地域性や社会経済状況が強く反映する。都市問題への多様な取り組みもそのような事情の現れである。つまり、都市政策は特殊要因を常にはらむのであり、たとえば日本の都市政策にはどれだけ普遍性があるのだろうかということである。

第三は、都市政策の展開において政府が果たすべき役割は何かということである。都市問題への取り組みが多様に展開される中で、政府は、NGO、CBO などのパートナーでしかないであろうか。開発援助の経験から明らかになったように、政策の成果の善し悪しは、政府の能力に大きく左右されるという⁴。都市問題に対して発揮しなければならない政府の能力は、どのようなものなのであろうか。

以上のような問題は、困難さと複雑さのゆえに、いずれも明確には答えることができない。しかしその手がかりとして、各国の都市政策を比較することは有益である。とりわけ、都市問題が先鋭に現れている現場での取り組みを知ることは、日本の都市政策の特色を知る上でも欠かせない作業である。

世界の都市問題を考えていく第一歩として、日本であまり知られていない、しかしながら巨大都市の問題を抱える、インドとタイの都市政策の現状を調査することとした。

2 都市政策の類型とその選択

(1) 政策の比較

都市政策を定義することは困難であるが、政府による、都市を対象とした、計画策定とその

³ 都市圏と地方圏での制度的な必要性の違いが端的に現れたのは、たとえば都市計画法による市街化区域と市街化調整区域との区分(「区域区分」、いわゆる線引き)であり、2000年の法改正で、線引きを義務的にしなければならない地域を3大都市圏に限ることとされた。権限の地方委譲とあいまって、都市の特性に応じた制度運用の体制が整備されつつある。

⁴ たとえば、世界銀行(The World Bank)の1997年の世界開発報告(World Development Report)は、開発における国家の役割をテーマとして報告がまとめられている。そこでは、「よい政府が贅沢品ではなく不可欠な必需品であることは、歴史が繰り返し示してきたとおりである。有効な国家なしに、経済・社会開発を行い、それを持続させることは不可能である。……開発とは、その土台となる制度環境、つまり投入物がどのように使用されるのかを決める規則や慣習についての問題でもある。(序より、訳は海外経済協力基金開発問題研究会による)」という主張が、多くの例から導かれている。

実現にむけた取り組みであり、その目標とするのは、理想その他の意思の現実化、あるいは都市問題その他の課題の解決である、と一応考えることができよう。

政策は、法令、財政、組織等々のかたちになって現れる。しかし、重要なのはその背景にある考え方や態度で、政策の比較は、考え方や態度の比較を目指さねばならない。そこで、ここでは都市政策システムをいくつかの比較軸を設定して、類型化することを試みる。

この作業を厳密に行うためには、比較軸相互の関係の深さ(比較する視点の独立性の検証)、比較に当たっての数量化(比較の客観性の確保)などが必要であるが、いまはその用意がない。視点の提示に留まるのを容赦されたい。

A 手法の選択(規制 対 事業)

計画実現に向けてどのような手法を重視するかで、私権行使を制限することを主にするのか、政策的な事業の実施によるのかの違いがある。

規制の典型的な手法は、ゾーニングである。あるいは、「計画のないところ開発なし」の理念も規制型の思想である。政府の財政的負担は少ないが、私権制限の困難さが伴う。ヨーロッパのいくつかの国ではよく機能しているという。

事業による政策実現は、主として都市インフラストラクチャー(特に街路)の整備など、都市への公的な投資により政策の展開を図る、いわば投資主導の手法が典型的である。近代日本の都市整備もこの考え方によって進められた。効率的ではあるが、政府の財政負担が大きい。なお、政府の負担を軽減し、事業効率を高めるため、私企業の事業参加の試みがある。

B 政策の関心(社会生活 対 空間秩序)

具体的な政策の対象を何に置くのかという関心について、都市での生活水準の向上など社会生活の質に焦点を当てるのか(社会政策的関心)、都市という空間の利用を秩序だったものとしていくことに重きを置く(空間計画的関心)かの違いがある。

前者は、貧困、劣悪居住などの社会生活に焦点を当てる政策関心であり、衛生、教育、住宅などの生活サービスの水準向上に向けた施策を中心に据え、いわば都市生活の改善をめざすことになる。UNCHSのBest Practices Databaseに登録されている事例の大部分は、このような関心のもとで展開されている。

後者は、土地利用や建築のような都市の空間利用を秩序立て、管理することを目指すもので、新首都の建設とその後の運営に典型的に現れる。近代都市建設に向けた都市改造計画(オスマンによるパリ改造、多くの都市での城壁撤去など)もこの類型である。

C 政策目標(理想の実現 対 問題解決)⁵

政策が目指すものについて、ある理想や意思を実現することを企てるのか、現実の問題の解決に取り組むことに重きを置くのかの違いがある。

理想を目指す政策は、マスタープラン等の総合的な計画策定と、その実現のための集権的な

⁵ 計画と呼ばれるものの性格に二つの種類があるということは、政策研究者がほぼ同意している。たとえば空間計画のあり方を報告した「Towards a New Role for Spatial Planning (OECD,2001)」では、具体的な姿を描いてその実現を目指す「目論見計画(Project plans)」と、意思決定を集約して行くプロセスを形づくる「戦略計画(Strategic plans)」に、計画のタイプを二分している。(Andreas Faludiによる。同書 pp.107-110)ここでの理想の実現対問題の解決という区分は、このような計画のタイプ区分に対応することになる。ただし、この区分は、Faludiの区分とは完全に同じではないし、演繹的ではなく帰納的に導き出した区分である。

システム(その多くは中央政府が主導する)を伴うことが多い。綿密な調査、統合的な計画の策定、施策の計画に即した調整というような政策展開が典型である。青写真が政策を律するのである。理想を共有できるかどうか、政策の成果を決する。総合開発計画、都市総合交通計画などにその思想がよく現れている。ニュータウン政策も、問題解決を目指すにしろ、思想としてはこの類型に属するであろう。

問題解決を指向する政策は、行動計画の束として現れることが多い。具体的な地区に即し、地方政府等複数の関係者による行動が集まって政策に結実する。都市問題の広がりに応じて、たとえば、スラム居住の改善、パーク・アンド・ライド事業、都心遊休地の活用事業、ゴミの自家処理システムの導入など、政策の姿は幅広く、多様である。関係者の参加が容易であるが、政策を管理するのは難しいし、様々な能力を活かすことができるが、政治運動に結びつく恐れもある。

(2) 日本の都市政策の類型

さてこれら三つの視点からみて、現実の都市政策はどのように類型化できるであろうか。明治期以降の日本の都市政策の歴史から概観してみよう⁶。

まず、明治初期から中期にかけての都市政策は、日本が西欧に認知されるための政策に主導された。従って、「事業 - 空間秩序 - 問題解決」の類型に当てはまる。東京市区改正条例に見られるがごとく、近代を体現する都市空間を、事業によって作りあげることにより力が注がれた。その前半は建築物の建造、後半は基礎的都市インフラストラクチャー整備が主流であった。

明治後期になると、地方都市にも目が向けられたが、農村対策が中心で、見るべき都市政策はない。

次の画期は、関東大震災である。震災復興計画は、「事業 - 空間秩序 - 理想の実現」という類型で企てられた。ここで初めて理想に向けた計画思想が具体化する。しかし、これを事業によって押し進めることは財政的な制約に直面せざるを得なかった。

同時に、大正から昭和初期にかけて、都市生活に目を向けた市政の展開が見られる。築港や市場、住宅などの整備を主体に、社会生活に責任を負おうとする政策であり、東京市政調査会の活動や、関^{せき}一^{はじめ}大阪市長の市政がその具体的な現れである。「事業 - 社会生活 - 問題解決」の類型が初めて現れる。

同時期に、「事業 - 社会生活 - 理想の実現」の系譜を引く、田園都市構想に即した郊外開発が始まっていることも見逃せない。また植民地化した満州国の首都建設は、「事業 - 空間秩序 - 理想の実現」の実験でもあった。

昭和戦中期は、軍事的な要請が政策をリードする。防空都市計画というような構想があったが、政策類型としては、「規制 - 空間秩序 - 問題解決」に近い。土地利用などについて強力な統制が可能だったのである。

戦後期は三つのステージに分けることができる。

戦後復興期は、「事業 - 社会生活 - 問題解決」の政策によって、基礎的な市民サービスのため

⁶ 日本の都市政策の歴史をまとめたものは少ない。都市計画思想に絞ったものとして、石田頼房(1987)：「日本近代都市計画史研究」(柏書房)、渡辺俊一(1993)：「都市計画」の誕生 - 国際比較から見た日本近代都市計画 - 」(柏書房)などがある。概括的で時代の状況と都市の成り立ちとをよく関連づけたものとして、鈴木博之(1999)：「都市へ(日本の近代10)」(中央公論新社)が具体的かつわかりやすい。ここでの論述は、これらの著作を参考にしながら、しかし直接には依拠せずにまとめた。

のインフラストラクチャーが整備された。基本的なビジョンがない中で、プロジェクトが実施されていったのである。

その後、大都市への人口集中と都市のスプロール化現象に対応して、昭和44年に新都市計画法が制定され、これによって「規制 - 空間秩序 - 理想の実現」の類型に近い思想が政策をリードした。しかし、実効のあったのは、事業を通じての空間整備であつたろう。ニュータウン政策が展開されたのも同時期であり、事業という手法を採用してはいるが、新都市計画法と類似の思想を背景にした政策である。

そして近年の傾向は、中心市街地の空洞化や都市の魅力の低下、共有する理想の喪失や社会参加の要請などにともない、都市計画権限の地方政府への委譲、地区計画の重視、市民団体の参画などが進みつつある。「事業 - 社会生活 - 問題解決」の類型の政策に近づいているのである。

まとめていえば、日本の都市政策には、計画思想に限ってみれば、第一に、事業に重点が置かれたこと、第二に、空間秩序に焦点を当てた政策が卓越したこと、第三に、理想の実現を願いながらも、問題解決に力を注いだことの三つの特徴がある。

第一の点は、土地所有権の強さ、迅速な政策実現への要求、経済成長に伴う財源の調達可能性が背景にあらう。第二の点は、近代的な都市空間形成が国家存立の条件の一つと考えられ、その思想が引き継がれてきたこと、つまりは近代的都市計画技術が政策をリードしたことによる。事業による政策展開には、空間形成のほうが適合的であつたという事情もあらう。第三の点は、理想では社会が動かないということにつくる。問題に直面して初めて行動につながるし、政策も、状況対応的に展開されるという社会文化だからであらう。

(3) 都市政策の思想 - インドとタイ -

このように、都市政策には一貫した流れはない。それは当然であつて、政策は時々の社会経済政治状況に従って決定されるからである。

しかしここで注意したいのは、政策の選択には思想性が伴うということである。古くは「アテネ憲章」⁷に見られるように、都市をデザインするというような思想が現代の都市計画技術に息づいているし、都市社会学の研究⁸がもたらした社会政策としての都市政策も重要な潮流である。また、思想は普遍的なものではなく、文化による強い刻印が押される。政策類型の選択は、決して恣意的になされるわけではないのである。

つまり、都市政策は、一方で、都市理論その他の思想を背景にして、他方で、政策を展開する都市や地域に根付いている倫理観、生活様式、信条などを背景として展開され、現実の問題解決能力の如何によって淘汰され、洗練され、深められていくのである。都市政策を比較するもう一つの意味は、このような政策のダイナミズムが明らかになることである。

⁷ 1933年、アテネで開かれたCIAM(国際近代建築家会議)の第4回会議のテーマ「機能的都市」の成果をまとめたのがアテネ憲章である。「建築に課せられた使命は、その時代の精神を表現するにある」という会議結成宣言を都市に当てはめたもので、ゾーニング、グリーンベルト、人と車の分離、近隣住区、建築の高層化などの手法はその成果の一部である。ル・コルビジエ(Le Corbusier)ほか、その精神に沿った都市設計を公表している。具体的に実現したものとしては、チャンディガール(Chandigarh, インド・パンジャブ(Punjab)州首都、ル・コルビジエ設計)、ブラジリア(Brasilia, ブラジル首都、ルチオ・コスタ(Lucio Costa)設計)が有名である。

⁸ 都市社会学の発展が都市政策に与えた影響は測りしれない。都市社会学の理論的基礎を歴史的に概観するには、矢崎武夫(1963):「日本都市の社会理論」(学陽書房)が、都市社会学の問題関心を知るには、磯村英一編(1977):「現代都市の社会学」(鹿島出版会)が、東京を対象にした都市社会学的成果としては、石塚裕道(1991):「日本近代都市論 東京:1868-1923」(東京大学出版会)が、それぞれもっとも参考となった。

さて、インド及びタイの都市政策はどのような類型に当てはまり、そのダイナミズムはどこから生まれているのか。詳細は次章で述べるが、おおまかにいえば、次のようにまとめることができよう。

- ・インドの都市政策は、独立後、「() - 空間秩序 - 理想の実現」(手法の選択軸が空白なのは、それが無いからである)という類型の計画が策定されたが、実効があがらず、いま「事業 - 社会生活 - 問題解決」類型に移行している。その転換を強いたのは、大都市への強烈的な人口圧力であった。しかし、事業を裏打ちするシステム、特に資金確保については、困難に直面している。
- ・タイの都市政策は、都市化の進行に対応して、「() - 空間秩序 - 問題解決」の類型を主流とした計画が策定されたが、実施手段が空白のまま都市問題が多発し、いま「事業 - 空間秩序 - 問題解決」の類型に近い政策を取ろうとしている。しかし、政策当局は、空間秩序の確立のためには「規制」類型の政策を導入したいと考えていて、その社会的な受容に困難を感じつつある。
- ・両国に共通するのは、実現手段を欠いたマスタープランが政策をリードしたことで、計画策定当局と問題に直面する部局との間に意思の疎通を欠くこと、そして都市問題の進行がプランを陳腐なものにしたということである。理論に基づいた計画技術の限界がここに現れている。
- ・このような状況であるにもかかわらず、都市生活はおおむね平穏である。その理由は、インドでは、イギリスが残した都市遺産が都市空間の秩序を支えていること、タイでは、経済発展の活力が社会の安定に寄与しているからであろう。しかしながら、インドにおけるイギリスの資産は、必ずしも現実の都市生活に適合しているとは言えず、さらに資産の劣化が始まっている。タイの経済発展にもかげりがでてきている。
- ・いま両国とも、都市的インフラストラクチャー投資を進めつつあり、また社会政策的な事業展開(その中心は居住環境の改善)が始まっている。都市政策に注目が集まりつつあると言えるが、その背景には、従来の都市生活の平穏を支えてきた社会構造が変化しているという事情がある。
- ・両国とも、世界の都市政策の潮流である、民間とのパートナーシップ、地域自治体への権限委譲、マスタープランよりは事業を通じた現実行動などを重視するシステムの構築に取り組みつつある。この場合の最大の問題は、資金調達である。国内資本からは調達しきれないのである。また、大都市への人口集中はまだまだ強烈であり、都市問題、とりわけ劣悪な居住環境という課題の進行との競争に直面している。

以上の結果、提起した都市政策の問題(1(3)で述べた)に、とりあえず次のように答えることができる。

まず、都市政策の限界については、政策選択を誤らなければすぐに限界に直面することはないであろう。現実即ち政策、過去の資産の活用、生活が空間化という一方に偏らない焦点の当て方などに留意した政策選択によって、政策の問題解決力は広がる。しかし、一旦進行してしまった問題に対して、その進行と競争しつつ問題の解決を図るという状況に対応するには、相当の覚悟を要するかもしれない。

次に、都市政策の普遍性は、一部分に留まる。都市計画技術や社会政策技法は普遍性を持つが、都市は複雑な存在であり、それぞれの固有性がある。地域の生活様式や倫理観、伝統や

風土などへの配慮を欠けば、技術・技法の有効性は薄れる。都市政策に係る技術援助は、単純なテクニックの移転では終わらない。制度設計にまで踏み込まざるを得ない局面もあろうが、技術体系の普遍性を信じてはならないであろう。まずは現実を見よ、である。

最後に、政府の役割は大きい。いくら社会参加が進んだとしても、社会を統合し維持する機能は、政府が中心となって引き受けなければならない。さらに、都市政策を実行あるものとするときに不可欠な、法と秩序の維持、基礎的なインフラストラクチャーの整備などによる社会の安定は、政府の手によってでなければ実現しない。逆に言えば、そのような能力を発揮すべく、政府は焦点を絞って能力を高める必要がある。パブリック・マネジメントが政策研究の大きな分野となっているのも、そのような事情による。

II インドとタイの都市政策

1 インド

(1) 都市政策の焦点の変化

インドの都市政策を担当する中央政府組織は、「都市開発・貧困緩和省」(Ministry of Urban Development and Poverty Alleviation)である。このことが如実に示すとおり、インドの都市政策の焦点は、都市住民の貧困対策と強く結びつく。

インドの都市人口は、1947年には5千万人であったのが、1988年には2億人と4倍に増え、2001年には3億5千万人に達するという。このような人口の都市集中は、住居の絶対的な不足を招き、ムンバイ(Mumbai, 旧称ボンベイ(Bombay))やデリー(Delhi)の人口の約半数は不法占拠居住であるという。いわゆるスラム居住が広範に見られるわけで、そこでは、劣悪な居住環境が健康を損なうだけではなく、人間性の退化を招く。このような問題への取り組みが、インドの都市政策の中心課題である。

しかし、独立当初からこの問題に焦点を当てて政策が推し進められてきたといえそうではなかった。

1962年、独立インドの首都デリーについて初めてのマスタープランが策定された。その改訂版が、1990年策定の「2001年デリーマスタープラン」⁹である。それによれば、次の8項目が理念的な重点とされている。

- ・ 周辺地域と統合された計画により、職住構造や交通ネットワークの再構築を通じて、都市問題に対処すべきこと(図3)。
- ・ 生態的な調和、特に、Aravalli Hillsの山脈とYamuna川が形づくる自然の姿を維持すべきこと。
- ・ 旧市街地は「特別地区」として、通常とは違う取り扱いがなされるべきこと(図4)。
- ・ 都市内の歴史的な遺産を保全すべきこと(図5)。
- ・ 都市中心の分散を図るべきこと、特に、地区中心と物流拠点の開発が有効であること。
- ・ 大量輸送交通システムが多種類導入整備されるべきこと(図6)。
- ・ 人口計画は、「増加を抑え高密度に」するべきであり、具体的には、人口増加を2001年までに300万人、最終的には400万人となるべく調整すべきこと。
- ・ 都市開発は階層的になされるべきこと、つまり、レベルに応じた施設、サービスの細胞的な構造を形成すべきこと(図7)。

そして、この方針のもと、具体的な計画フレーム、ゾーニング等の開発規約、計画のモニタリングシステムなどが決められている。

つまり、政策を導く計画は、「近代的な開発と優美な過去との有機的な統合への挑戦であり、安全、利便、活気ある環境のもとでの居住が可能となるべく」(デリーマスタープラン序文より)策定された。理想の実現に向けた、空間の秩序に力点を置いた計画である。

このマスタープランに沿って、河川空間の保全、遺跡の保存などは現によく実現しているし、

⁹ Delhi Development Authority (1996): Master Plan for Delhi Perspective 2001. 全体で4章からなり、第1章：開発政策、計画規範、土地利用計画、第2章：開発規則、第3章：計画監視及び変化指標、第4章：スケジュールからなっている。付録として、利便施設、植樹、業種分類(非常に詳しい)、計画変更の承認、地図などが添付されている。

図3 デリーと一体の地域



Delhi Development Authority : Master Plan for Delhi
Perspective 2001 より引用。

図4 デリー特別地域

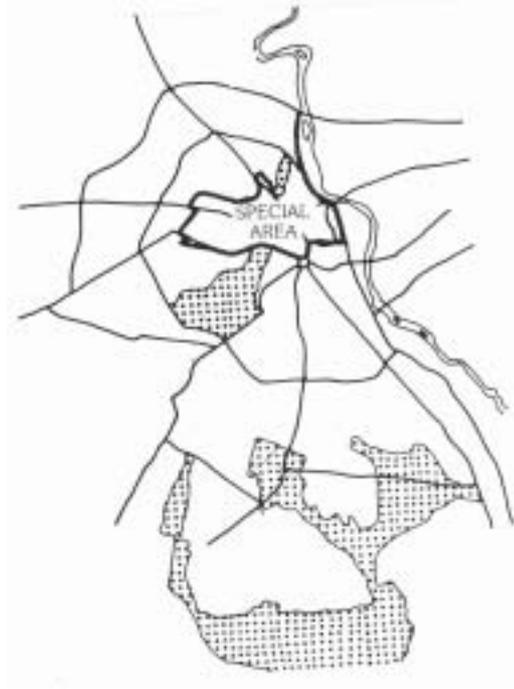


図3と同じ資料より引用。

図5 デリーの保存すべき遺産

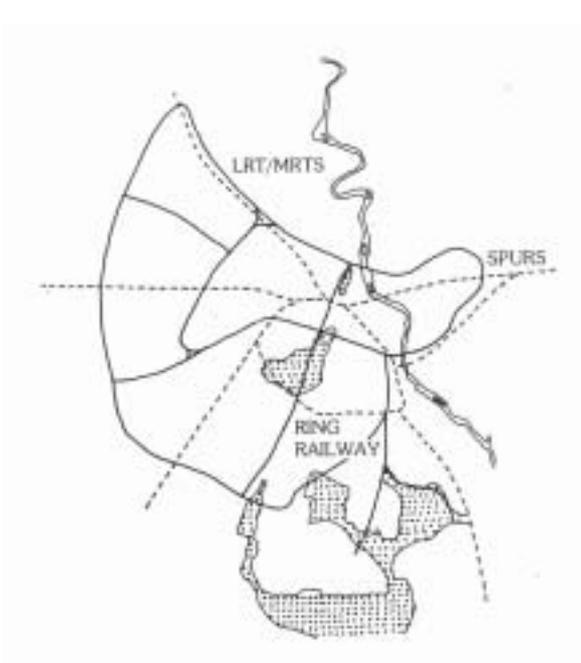


図3と同じ資料より引用。

図6 デリー大量輸送交通システム

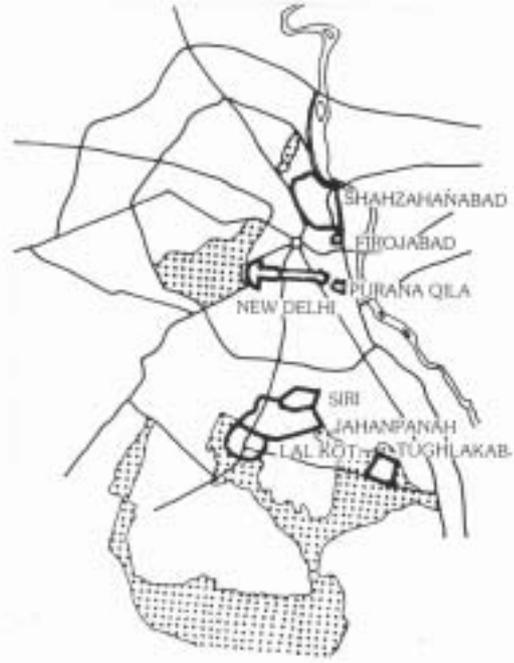


図3と同じ資料より引用。

図7 デリー：階層をなす都市開発

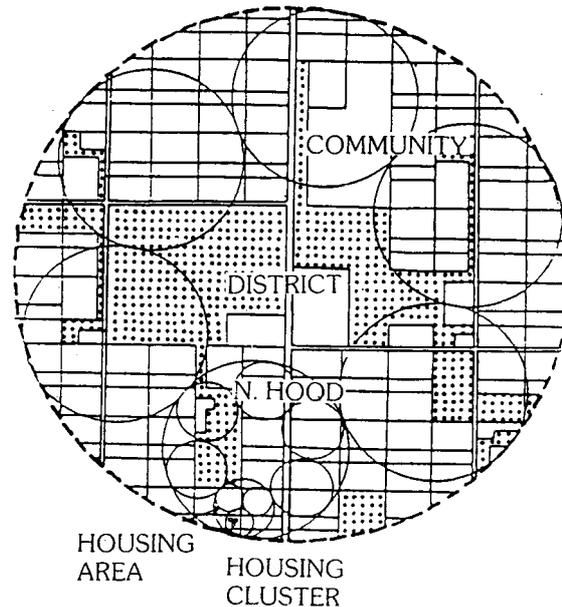


図3と同じ資料より引用。

デリー地下鉄計画が具体化しつつあり、また南部での住宅開発等による拠点形成も進められている。しかし、土地利用計画自体でさえ計画当初の5年間に42箇所の変更が決められるなど、計画とその実現手段との乖離は大きく、都市の現実が計画の実効性を失わせていった。特に、人口圧力が非常に大きく働いた。

実は、デリー特有の事情として、開発目的の土地取得は公社しかできず、民間開発を抑制する手段があったのだが、逆に公社の開発速度が人口増加に追いつかないため、不法占拠を増加させるという事態が生じた。

実際、人口増加圧力はやむことがなく、デリー開発公社(Delhi Development Authority)の担当者によると、現在の人口はほぼ計画どおり(約1,280万人)であるものの、計画が意図したように近郊の拠点に分散してはならず、また、今後20年間に約1,000万人の増加が予想され、2,300万人となるのは必至と見ている。なぜならば、マスタープランで述べられている分散政策(衛星都市の整備)はすすんでおらず、また移入人口の約4分の1は不法占拠により居住している実態があることから、マスタープランが描いた問題解決への道筋は、有効とは言い難いという。不法占拠のコロニーは、62年以降81年までで約700箇所、それ以降の20年間で約1,100箇所新たに増えるなど、土地利用計画の沿った土地利用は実現不可能に陥っている。

このような事情は、デリーに限らず、コルカタ(Kolkata,旧称カルカッタ(Calcutta))やムンバイにおいても見られた。そこでインド政府の国家評議会(The National Commission)は、国家の都市政策について、1987年1月に中間報告を、1988年8月に最終報告をまとめたのである。それが「都市化に関する国家評議会の報告書(Report of the National Commission on Urbanisation)」¹⁰であ

¹⁰ 報告書は全7巻の膨大なものである。そのなかで、何がテーマでそれに取り組む戦略をどうするのかを記述した部分の概要を抄訳して、参考資料として添付しておく。

る。

この報告書で強調されているのが、冒頭に述べたスラム問題への対応の緊急性である。報告書は、「インドにおける過去 40 年間の都市化における最も悲惨な状況は、都市的な土地利用への需要を予想できなかった悲劇であり、・・・その被害者は都市の貧困者である」として、土地供給政策の展開を強く求めている。つまり、政策転換を求めたのである。

もっとも、報告書がまとめられて 10 年以上経過した現段階でも、政府は「国家都市政策」の策定にむけ作業を継続しており、現在、テクニカルレポートを準備中である。テクニカルレポートは、都市化の展望と政策、都市インフラストラクチャー、都市計画の 3 点について用意がされつつあり、それを受けて最終的な都市政策として結実するという。ただし、その時期は明確ではない。政策・計画を担当する組織が現実の都市問題への取り組みから断絶していないか、気になるところである。デリー開発公社の責任者が述べた、「政府の首都圏計画委員会(National Capital Region Planning Board)は増加人口を衛星都市で吸収するというが、われわれはそれを前提に仕事をするわけにはいかない。今後増える 1,000 万人のすべてをデリーで吸収するという、最悪の事態に対応すべく仕事をする。」という言葉が、とても印象的であった。

(2) スラム対策(写真 1)

インドの大都市での最大の政策課題は、スラム対策である。そのために取られている政策の中心は、住宅の供給、とりわけ不法占拠を防ぐことを意図した土地供給である。

そのための手段として、いま脚光を浴びているのが民間の投資である。公共と民間がパートナーシップを組んで土地・住宅を供給しようというもので、インタビュー調査したデリー、ムンバイの担当者に共通する考え方である。

以下、その具体的な政策の状況を、それぞれの政策担当者の回答をもとにまとめてみる¹¹。

デリー(Delhi)

デリーにおいては、スラム対策の具体的な事業として、土地所有者から開発公社(Development Authority)が土地を預かり、整備した上で返還して土地の高度利用を促す手法を取ろうとしている。開発地の返還の際に、受益者負担金(Development fee)を徴収する。開発権限が公社のみに与えられているという制度を利用して、土地の高度利用のためのインフラ整備の費用を土地所有者の負担でまかないつつ、供給の促進を図るということである。

具体的な事業対象地は 3 つに分類される。

ア：既存の住宅地(特に公務員の職員用住宅地)や不法占拠地を、再開発して高度に利用する。

不法占拠地の高度利用は、現に居住している人々も同じ土地に収容できるので、スラム対策として有望である。(ムンバイでは成功例がある。)

¹¹ インタビューは、次のように行った。1 回のインタビューの所要時間は約 1 時間 30 分である。

11 月 15 日(木) : Mr. Vijay Risbud (Commissioner of Delhi Development Authority)

同日 : Mr. S. Banerjee (Joint Secretary of Department of Urban Development, Ministry of Urban Development and Poverty Alleviation)

11 月 19 日(月) : Mr. U.P.S. Madan (Project Director of Mumbai Urban Transport Project, Mumbai Metropolitan Region Development Authority)

同 20 日(火) : Mr. D.B. Shivjatak (Public Relations Officer of Municipal Corporation of Greater Mumbai)

これらのインタビューの手配、通訳等について、デリーでは在インド日本大使館参事官 山根浩司氏、ムンバイでは在ムンバイ日本国総領事館専門調査員 吉村浩司氏にそれぞれお世話になった。またコルカタでの現地調査に当たっては、在カルカタ日本国総領事館派遣員 中津氏に案内いただいた。ここに記して感謝申し上げる。

写真1 スラム風景（コルカタ）



コルカタの市場に隣接したスラム。生計は、廃品回収で立てているという。市場の水栓を使う。水さえあれば、生活できる？（以下写真はすべて筆者による。）

イ：地下鉄周辺の高度利用。新しい地下鉄整備によって利用可能性の高まる土地を整備する。

ウ：未利用地、低利用地の活用。たとえば、ニューデリー市街地内に立地している、農業大学、旧飛行場の土地を活用する。環境保全との調整が難しいが、河川周辺の土地も考慮の対象。

これらの候補地は、郊外開発と違って基本的なインフラが活用できるので、追加の投資は少なくすむ。土地所有者の費用負担も無理がなく、パートナーシップを組みやすいであろう。

このような政策を進めるためには、いまのデリーマスタープランが定める土地利用規制は厳しすぎるので、用途の混合は容認していく方針にある。土地利用の用途規制は緩和し、弾力的な土地利用を可能にする。開発自体は公社がコントロールできるので、混乱はないであろう。

ムンバイ(Mumbai)

ムンバイの人口の半数以上(全人口は約1,800万人)はスラムに居住している。計画がないまま、海岸線、鉄道用地、空閑地などに居住してしまったからである。しかし追い出すわけには行かない。居住している限り、水や電気などのインフラを供給する法的な義務があるし、人道上の問題もある。結局住宅の建築を規制することはできない。

いま取り組んでいるのが、スラムの再居住スキームによる事業である。これは、スラムエリアにおいて民間事業者が住宅を高密度に建てることを許可するというもので、私企業による住宅供給を促すということである。

そのインセンティブは、スラムエリアでの住宅の建設に対して、譲渡可能な開発権 (TDR: Transferable Development Rights)を与え、それを活用して収益を得ることができるようになることである。このTDRは、当該開発地についてだけでなく、他の所有地に移転することもでき、用途制限の弾力化とあわせて民間の投資意欲を生むと期待している。ただし、スラムエリアで住宅を建設したときには、従前のスラム居住者に対する家賃は無料でなければならない。この事業は、1995年から始まったばかりで、経済成長がスローダウンしたこともあって実績を上げるには至っていない。

そのほか、ムンバイの海岸に残る製塩場の跡地などのオープンスペースを活用した住宅地供

給も計画中である。中央政府の所有地であるが、その開発による容積の半分は居住対策に利用したいと希望している。

大事なのは、スラム対策のための住宅は、既成市街地に用意することである。新しいインフラストラクチャーの投資がいらないので、負担が少なくすむのである。

インド中央政府

インドでは、1992年の憲法改正で、地方政府の役割を明確にした。その方針に沿って都市政策を組み立てている。スラム対策は重要な問題だが、それを担うのは地方政府である。

地方政府を支援するためにいくつかの政策を用意している。第一に、都市インフラストラクチャーのための自治体の起債を行う場合、その債権を購入した法人が受け取る利子所得について、法人税の免除を認めている。認可の総額を決め、必要な市に起債権限を付与するかたちで実施している。

第二に、都市インフラストラクチャーに投資したディベロッパーに対して、免税措置をしている。

第三に、海外からの土地に対する直接投資を認めることにした。以前は、インド国籍を有していても、海外居住者は土地の所有権の行使について一部制限を受けていたが、そのような状態からの大幅な緩和である。

このように、都市への投資が地方政府や民間セクターにより活発になされるようにするというのが基本的な方針である。

投資は金融市場をつうじてなされることから、地方政府の改革も必要である。いま、地方政府の会計システムについて、市場判断が可能になるよう複式簿記の考え方を導入しようとしている。これにより、減価償却がなされ、更新投資を促す効果も期待している。また、民間の投資を促すために、たとえば水道を止める権限など、公権力の一部を民間セクターに付与することも考えられる。

経済成長は大都市の力によるところが大きいから、その管理能力を高めることは非常に重要だ。一方で、開発によって貧困者や弱者にしわ寄せがないよう配慮することも必要で、国レベルで、35の百万都市を対象に、都市の挑戦を促す基金(City Challenge Fund)を用意している。

とにかく資金が必要だが、国内資本は十分ではない。海外からの投資を強く期待している。

このような政府担当者の回答及び現地での調査から、次のことがわかる。

- ・不法占拠によるスラム居住は、いまや都市政策の最重点課題である。しかもその対策の主体は地方政府である。
- ・スラム対策として取り組まれているのは、土地・住宅の供給である。それを進めているのは、各州や大都市圏に設置されている開発公社(Development Authority)であるが、事業は民間セクターとの共同実施が基本である。
- ・民間企業へのインセンティブとして、譲渡可能な開発権、税の特典、一定の公的権利行使権などの付与がなされている。
- ・中央政府の政策は地方政府への支援であり、特に資金面で尽力するスタンスにある。しかし直接の税金投入ではなく、資本市場を通じた調達、特に海外からの投資を期待している。
- ・現実には、事業は始まったばかりで、見るべき成果は今のところほとんどない。
- ・開発事業を中心とした政策を取ることもあって、土地利用規制などの活用は極めて消極的である。既成事実と化した不法占拠は、これを是認する方向にある。(一説では、不法占拠

者も選挙権があり、政治勢力として力を持っているという。)

- ・スラム居住の拡大に対して強力な行動がなされないのは、その住民が平穏であるからであろう。その理由はいくつか考えられるが、大きな貧富の格差が受容される社会的な態度、イギリス支配当時に都市的なインフラが整備され空間秩序が保たれていること¹²、そして見た目ほどスラム居住が悲惨ではないのかもしれない¹³ということによるのであろう。

(3) 都市インフラストラクチャーの整備

都市政策は、スラム対策だけでないのももちろんである。土地利用規制を緩和し、民間セクターとのパートナーシップを活用するにしても、基本的なインフラストラクチャーの整備を欠いては都市の秩序ある成長は難しい。イギリスの遺産に頼ってきたインドの大都市でも、インフラストラクチャー投資が進められている。その状況を紹介しておく。

ア デリー高速輸送システムの建設¹⁴

インドで地下鉄を持つ都市はコルカタだけであるが、2番目の都市として、デリーが近々これに加わる。

デリーの都市内高速輸送システムについては、1989年にマスタープランが策定された。その実施のため、インド中央政府とデリー市政府の折半出資により、デリー都市鉄道公社(Delhi Metro Rail Corporation Limited)が設立されその事業化に当たっている。海外からの経済援助(日本は、地下鉄部分についてパッケージで円借款を供与している)により、工事、車両調達等がすすみ、地上を高架で走る東西線の一部が2002年の秋に、地下鉄となる南北線の一部は2004年中には、それぞれ開業が予定されている。

東西線の延長は約21Km、南北線は約11Kmである。

特徴は、第一に壮大な交通網計画が下敷きになっていること(図8)。将来地下鉄が交差する計画のあるConnaught Place駅は、それが可能なように二重構造で設計され建設されることになっている。当初標準軌(軌道幅1,435mm)で計画されていた軌道幅が、最終的に広軌で建設することに変更になったというが、これは広軌であるインド国鉄との相互乗り入れを視野に入れたものではないかとも考えられる。

第二は、地下鉄がオールドデリーを南北に貫くこと。とりわけ、Chawri Bazar駅は、密集した古くからの市街地の中での建設で、困難が伴おう。また、遺跡への対応も必要かもしれない。

第三は、事業に多くの海外企業が参加すること。日本、インド、スペイン、フランス、韓国などが、工事の施工、車両調達、信号・通信や運行システムの整備、電力設備の建設などに参加している。特筆すべきは、これらの工事の監理を行っているのは、日本企業ということである。

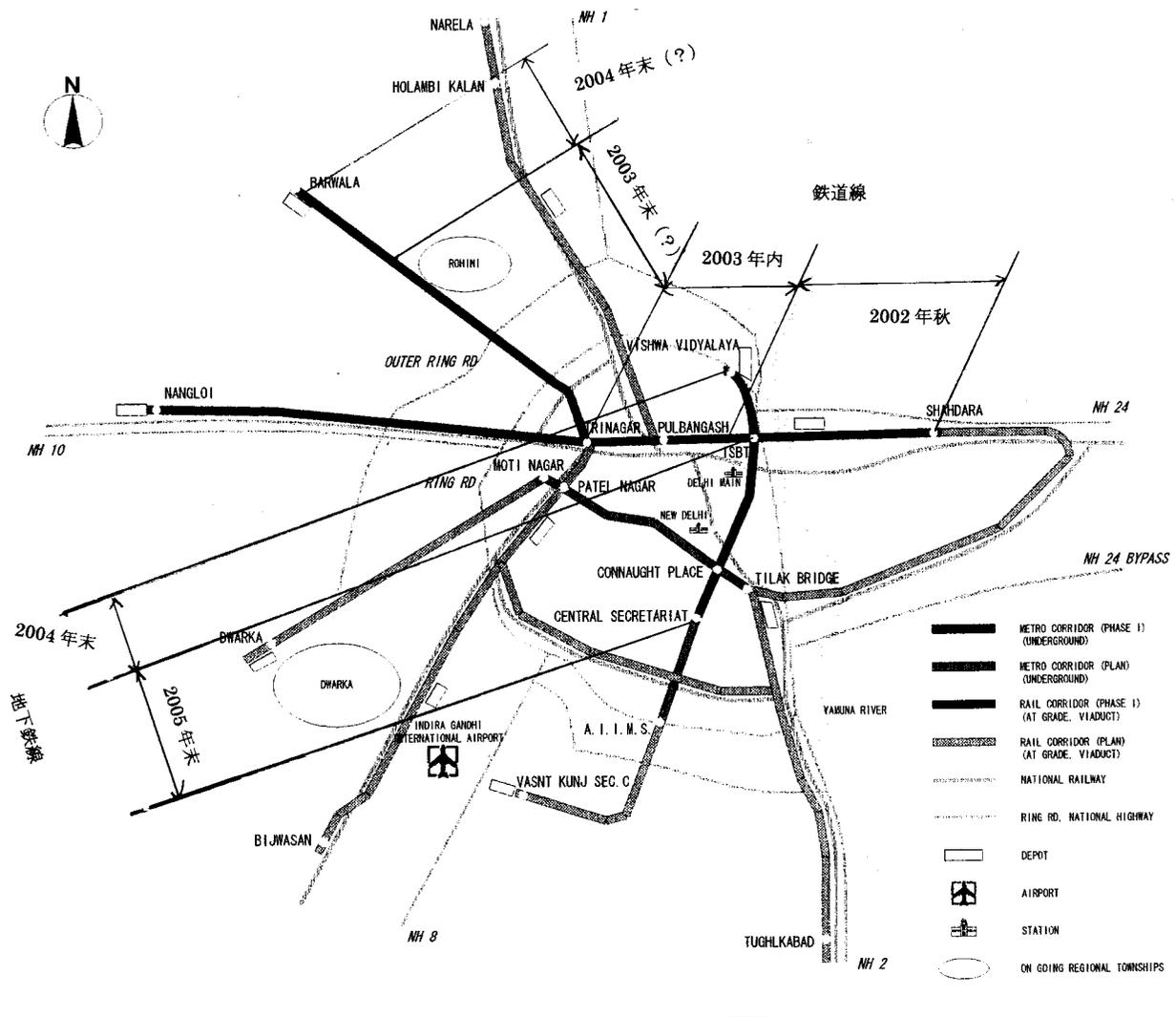
第四は、ほぼスケジュールどおりにことがすすんでいること。たとえば、用地の手当など

¹² 付論で述べるが、イギリスが整備した空間はいまに活きている。デリーの街路、コルカタの公園や街並み、ムンバイの公共建築物などは、そのまま都市の空間秩序をよく保って機能している。ただし、時間の経過とともに、劣化しつつあること、市民の現実の生活と必ずしも調和的ではない(たとえば自動車利用を前提とした道路網など)は気になるところである。

¹³ スラム居住者の職業は、廃品回収や清掃人、工場労働者から(一説では)航空機のパイロットまで幅広い。スラムに住み食をしても、農村生活より収入は多いという。

¹⁴ 現地で説明、案内していただいた、財津氏(パシフィックコンサルタント・インターナショナル)の教示によるところが多い。記して感謝する。

図8 デリー高速輸送網計画



DMRC の資料による。開通予定で示した路線が現在建設中のものである。ただし開通予定は、現実的なものに修正。環状路線、空港や都市開発プロジェクトとの連携、地下鉄と鉄道との使い分けなど、注目して欲しい。

は、不法占拠者対応などを含めて、公社の責任で円滑に進められている。公社トップの強力なリーダーシップが働いているという。インドでは珍しいとのことである。

なお、資材のほとんどはインド現地で調達しているとのことである。

イ ムンバイのニュータウン建設(ナビ・ムンバイ)¹⁵

ムンバイ市の東に広がる海を隔てた対岸、中心市街地から車で2時間強の距離にある海岸沿いで、ニュータウンの建設が進行中である。ムンバイに集中した人口の分散策としてではなく、新しい人口の受け皿、さらには産業の拠点づくりを目指して、経済特別区(Special Economic Zone)の指定を受けた都市建設事業である。

このニュータウンは、ナビ・ムンバイ(Navi Mumbai、ニューボンベイ)と呼ばれ、マハラシュトラ(Maharashtra)州が設立した、ナビ・ムンバイ都市・産業開発公社(City and Industrial Development Corporation, Navi Mumbai)が計画し建設に当たっている。港湾、空港を備えた情報通信技術産業の集積を意図しており、現在人口は約100万人、将来計画では250万人を想定している。政府はすでにインフラストラクチャー整備のため、約5億ルピー(約1億米ドル)を投資済みで、今後交通システムなどが必要と考えられている。

インドがIT産業、特に情報ソフトの分野で国際的な拠点の一つとなりつつあることは、ハイデラバード(Hyderabad)への集積など、よく知られているが、このニュータウン建設もその例と考えて良い。

なぜインドがソフト産業の立地に有利であるかには諸説があるが、次のような感想を持った。まず、産業を支えるシステムが軽微なものでよいこと。多量、安定的な電力や用水、広い土地などは不要であり、輸送システムはパラボラアンテナがあれば十分で、付加価値のほとんどは頭脳労働によって生み出される。物質的な集積やシステムの構築に力を注ぐ必要がなく、産業の立地競争条件が、従来の産業とは大きく違うのである。

次に、労働力の質が適格的ではないかということ。よくインド人は、かけ算九九を二十まで暗記しているといわれ、あるいは論理的な思考に強いという説があるが、たとえば買い物のお釣りの換算にあたっては、非常に素早い。労働環境の質と能力との関係を考えるとき、インドの有利さを認めることができるのではなかろうか。

2 タイ

(1) バンコクへの人口集中とマスタープラン

タイの都市政策はバンコク(Bangkok)の都市問題への対応が中心である。タイの人口は、約6,100万人であるが、バンコクの人口は約580万人、市を取り巻く5地方を含めた都市圏人口は約880万人で、全人口の15%がバンコク都市圏に居住する。しかしこのデータは公称であり、実際には住民登録をしていない人口の流入が膨大で、政府担当者は、市域だけですでに1,000万人を超えているのではないかと述べている。

このような人口集中の中で、タイの都市政策に係る計画体系は2系列で組織されている。

¹⁵ ナビ・ムンバイの計画については、ムンバイ都市圏開発公社(Mumbai Metropolitan Region Development Authority)のMadan氏の教示に負うところが多い。残念ながら、時間の余裕がなくて現地を訪れることはできなかった。

まず包括的な経済社会計画が3段階の構造で策定されている。

国家レベル：国家経済社会開発計画で、1957年以來9次にわたって策定されており、国家の運営方針を定める5ヶ年計画である。このレベルでは、地域別の整備方針などは述べられておらず、政策フレームが決められるのみである。

地方レベル：地方単位でのフレームワークを示し、地方ごとのニーズに沿った地域整備戦略が決められる。また、5年間の予算が組織ごとに割り振られる。政府関係機関が仕事をしていく上での具体的な指針とフレームが確定するのである。

自治体レベル：各自治体ごとに、具体的な開発プロジェクトなどを定め、いわば自治体の施政方針として統合される。

もう一つの系列は、土地利用計画である。これは二つに分かれる。

自治体総合計画：都市域での土地利用及びインフラストラクチャーのネットワークを決める。これらの計画は、地方レベルの5ヶ年計画の枠組みと整合するとともに、地方固有の課題への対応や可能性の開発をも目指す。自治体レベルの総合計画をリードする機能も果たす。

特別計画(Special Plans)：国家レベルで地域を定めて、新たな経済活動の創出、洪水常襲地域防御などの特定目的のために、ゾーニングや事業計画を用意する。ただし実績は上がっていない。

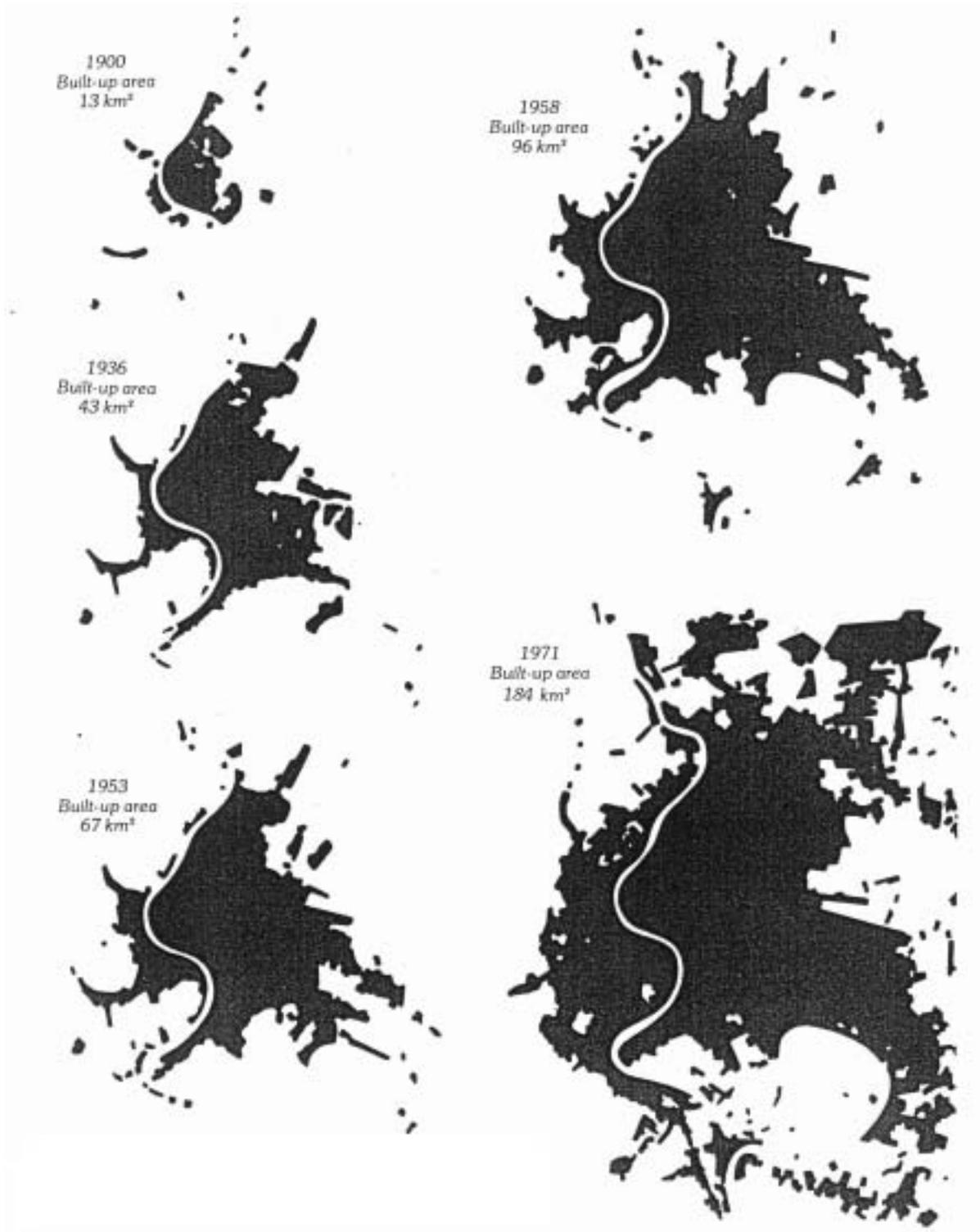
しかしながら、このような計画体系が有効に働いているかといえば、都市政策に限ってみれば疑問である。都市計画法(Town and Country Planning Act)は1952年に施行されているが、その立案のための予算さえ用意されておらず、民間の開発に対してノータッチという、実効を欠いたものであった。その後、1975年に法改正がなされ、計画立案のための組織整備などが図られた。ただし、事業実施のための手続きを欠くほか、土地利用規制も所有地の4割までは決められた用途以外の利用を認めるなど、極めて緩やかである。

このような計画が主導する都市政策が、バンコクの姿をどのように変えてきたかは、ラリー・スターンステイン(Lamy Sternstein)が、その著書「バンコクの肖像」¹⁶の中で1章を割いて述べているところである。「悪魔に魅入られた天使の都の悪魔払い」(Exorcising the Bedevilled City of Angels、バンコクの別名は“天使の都”(クルンテープ)である。)と題したこの章は、マスタープランは大多数の都市住民、とりわけ貧しい人々の生活改善に向けた現実的な意思を欠いていたため、見境のない成長を防止し、混沌たる開発を和らげることに寄与しなかったという記述で始まる。

冷静な観察者のこの意見は、おそらく正しい。同書にはバンコクの市街地の拡大を示す図が掲載されているが(図9)、これを見ても60年代からの急速な拡大を見て取れると同時に、この間ほとんど街路整備がされず、開発は民間の手で進んだことに注意したい。バンコクの街路は、幹線道路が放射状に貫くほかは、旧市街地を除いて補助幹線道路さえない。幹線道路と交差する道路の多くは、行き止まりの側道(ソイ、soiと称する)である。幹線道路沿いの土地を埋め立てて宅地の造成が進み、湿地帯が市街化されていくという状況の中で、水路が道路に変化し、

¹⁶ Larry Sternstein (1982): Portrait of Bangkok - Essays in honour of the bicentennial of the capital of Thailand. バンコクを歴史的に調査したエッセイであり、古地図から水路網を復元するなど、都市発達史としても興味深い。

図9 バンコク市街地の拡大(1900 - 1971)



Lary Sternstein: Portrait of Bangkok より引用。彼はこの図を、Department of Town and Country Planning: Report on the First Revision of the Plan for the Metropolitan Area Bangkok, 1971 から得たと記している。

しかし排水対策は十分ではない。

マスタープランはあるが、都市問題は陸続に発生し、深刻化していったのである。

(2) 都市問題への取り組み¹⁷

バンコクが直面している都市問題は、第一に交通問題(混雑)、第二に水問題(上水供給、下水処理、ゴミ処理)、第三に住宅問題(土地はあるが住宅は不十分)であるという。都市計画的な観点でも、用途の混在、スプロール化、ゴミ処理システムの欠如、公害の発生など問題はすでに起きてしまっていて、政策の主眼は、問題が発生することを防ぐというよりは、これ以上問題を悪化させないことにある。

政策担当者へのインタビューをもとに、取り組みの考え方を紹介する。

バンコク都市圏の問題に取り組む計画は、全エリアを対象にしたマスタープラン(Comprehensive plan)があるが、エリアが大きく、具体的な取り組みも難しいので、50の地区に即した戦略計画(Specific plan)をもとに問題に取り組む方向にある。ただ、インフラストラクチャーが不足していて、そのための投資を予算により裏付けることは、ステップバイステップですすめるほかない。

いま地方分権を進めており、都市域での問題への取り組みは地方政府が主体となろう。そのために、国家予算の17%を地方政府に譲与するなど、組織の再編も進んでいる。国が責任を持つのは、地方計画についてであり、国家、地方、都市という3階層の計画の中で、地方計画が中央政府の関心事となる。

戦略計画では、開発計画がないと事業ができない等の私権制限も可能としているが、現実にはそのような強い私権制限は難しい。

バンコク都市圏の都市計画で重視しているのは、用途の混在を防ぐことにある。特に工場の立地は、公害などの問題を引きおこす。新規の工場立地を13の用途に分けて規制する計画だが、その重要性を理解してもらうことが課題である。所有面積の4割までは決まっている用途に従わなくとも良い、というような現実を知って欲しい。

バンコクのスプロールはこれ以上は進行しないのではないか。バンコク都市圏の人口はいまや定常状態になっていると思う。ただ、登録人口は580万人だが、実際には1,000万人はいて、その住民に対し、税の負担もないまま都市サービスは供与しなければならない実態となっている。旧市街地に目を向けることも必要で、たとえば古い建物の外壁修理などに取り組みつづめる。

このように、バンコクの都市問題への取り組みは、まだ具体的に進展しているとは言い難い。次に紹介するように、交通インフラストラクチャーの整備や土地区画整理事業による計画的宅

¹⁷ ここでの記述は、現地でのインタビュー調査に負うところが多い。インタビューは、次のように行った。所要時間は、12日は約2時間、13日は約1時間30分であった。

11月12日(月): Mr. Nikom Wairatpanij (Director-General of City Planning Department, Bangkok Metropolitan Administration) 及び Mr. Chitchanok Kemavuthanon (Deputy Director General of Department of City Planning, Bangkok Metropolitan Administration)

同13日(火): Mr. Sanga Pokabutr (Director-General of Town Planning Bureau, Department of Town and Country Planning, Ministry of Interior)

このインタビューの手配、通訳等について、在タイ日本国大使館一等書記官 筒井裕治氏にお世話になった。記して感謝の意を表す。

地供給などの事業が見られるが、秩序だった空間形成を目指したものとはならない。政策担当者が言うように、「都市計画の重要性を理解してもらうことが先決」なのである。

ただ、交通混雑が激しく、しかも信号制御を交通警察の手動に委ねて混乱を助長することがあること、一方通行が多く迂回を強いられることがあること、市街地の中に建設途中のビルが放置されたままになっていること、巨大ビルに隣り合わせてバラック立ての建物が建ち、火事の原因として漏電が多いことなど、都市システムの運営に起因する問題が多い中、市民生活は平穩に営まれている。生活の自由さが秩序を支えているのかもしれないと推測する。所有地の4割までは用途自由、容積率は全市内1000%(!)、盗電や盗水が重く考えられていない等々、生活を営む上での窮屈さが少ないのである。

(3) 都市事業プロジェクト

バンコクでは、いま都市のインフラストラクチャーの整備事業が進行中である。見聞した例を紹介する。

一つ注意しておきたいのは、これらの事業は都市計画と必ずしも密接に関係して進められているわけではないことである。インタビュー先が都市計画担当部局であったことによるのかもしれないが、そこでは地下鉄建設や郊外に計画されている新空港に対する言及はなかった。土地利用計画と都市事業との連携は、強固とは言い難い。

ア 都市内大量輸送システム(図10)¹⁸

バンコク市内で稼働中の大量輸送システムは、スカイトレインと呼ばれる高架の新交通システムである(写真2)。これは、バンコク首都圏庁がBOT方式によって建設運営するもので、現実には、バンコク大量輸送システム公社(Bangkok Mass Transit System Public Company Ltd.)が民間事業者として運営している。基本的に都心部の幹線道路空間を利用して建設され、南北及び東西の2系統で運行され、総延長23.3Km、事業費約360億バーツ(約8億米ドル)で、1999年12月に開業した。利用客数は、採算分岐点の約半分にしか達していないが、少しずつ増えてきているという。利用増進のために、終点駅から無料の循環シャトルバスを運行するなど、経営努力が続けられている。

また、現在建設中なのが地下鉄である。首都圏高速鉄道公社(Metropolitan Rapid Transit Authority)が建設し、運営はBOT方式で行う計画である。都心を感情で繋ぐ路線で、総延長約20Km、開業は2002年が目標とされているが、一年程度遅れそうである。事業費は約700億バーツ(約16億米ドル)で計画されている。

注目すべきは、バンコクの交通は徹底的に道路に依存していたことで、都市高速道路(有料)の総延長は約75.6Km、さらに外環状線などの建設が進められているが、都市内交通対策には手をつけられていない。従って、都市内の移動は基本的にバス、タクシー、オート三輪(ツクツクと称する)の利用となるのであるが、そこに初めて鉄道系のシステムが導入されたのである。国鉄は建設されているが、速度が遅いこと、運行密度が低いこと(1時間に1本程度という)のため、ほとんど利用されていなかったのである。

1995年のパーソントリップ調査結果を見ても、バンコク都市圏のトリップ手段別構成は、バス37%、自家用車22%、モーターサイクル12%であり、鉄道とフェリー(河川交通)をあわせて

¹⁸ バンコクの交通計画に関しては、JICA 専門家の詫間英輝氏がまとめられた報告書、Urban Traffic Plan in Bangkok Metropolitan Region (1997)に負うところが多い。

2%に過ぎない。

徒歩が16%というのも注目して良い。もともと、旧市街地は徒歩と舟運で十分に機能する構造だったのである。江戸もまた、徒歩で一時間半の規模に抑えられていたという。

問題は、時間を費用として受け止める考え方がどこまで浸透するかであり、たとえばバスを乗り継いで都市内を移動するに当たって、20分程度の待ち時間は当然視されているという。交通システムの整備に当たっては、交通コストの負担限界や時間感覚を支える文化などが関係するのであり、都市交通問題もまた工学的技術だけでは対応できないのである。

写真2 スカイトレイン(バンコク)



ビルの間を走る高架の新交通システム。幹線道路の上である。

イ 土地区画整理事業¹⁹

いまバンコクで都市行政上のテーマの一つとなっているのが、土地区画整理事業である。住宅地を秩序だてて供給する手法として注目されているのである。

すでに調査が進み、2カ所(ラーマ9世公園隣接地区、ラーマ9世通り隣接地区)で事業化に向けた取り組みが進行中である。両方の地区とも、幹線道路に近接した低湿地帯である(写真3)。地盤を改良し区画道路を整備すれば、良好な宅地として利用可能となる地区であり、そのための事業費を減歩で生み出すという手法に魅力があるという。JICAによる技術支援があるが、組合施行を想定しているなか、今後資金調達その他クリアしなければならない課題も多い。

しかし、この2地区をパイロットプロジェクトとして、区画整理事業のための法案が準備されており、幹線道路に沿った虫食いの自由開発という宅地供給に対して、新しい秩序を持ち込

¹⁹ タイにおける土地区画整理事業の試行については、JICA 専門家の伊藤寿彦氏及び宮本幹氏の教示によるところが大きい。また両氏には、事業予定地区を案内いただいた。記して感謝する。

むことも考えられる。

現地を見たが、相当の低湿地で、運河とつながっており、排水対策が大きな課題であると感じた。また、減歩についても、「寄付」のような観念で受け止められていて、宅地価値の増進というような概念を受け入れてもらうには、「開発自由」に一定の歯止めが必要であろう。特に、保留地減歩の受容には相当の工夫が必要な気がする。

なお、タイ全土では、12 地区で事業化の検討が進められているという。

都市高速輸送システムや高速道路は、活用されるか否かは別としても、一つの技術システムとして導入自体には大きな困難はないであろう。しかし、土地区画整理事業のような、社会の成り立ちやものの考え方と密に関係する技術の導入に当たっては、工学的な観点だけではなく、社会システムに対する理解に立脚した制度設計をしないと、社会との大きな齟齬が生まれる恐れがある。

後述するように、都市政策思想や都市計画技術についても同様の事情が働いていて、異なる社会に制度を導入する際の難しさがある。しかし、当該社会の選択に委ねる、というような達観だけでは、都市問題、都市居住のような世界が共有する課題に対応することはできない。タイでの土地区画整理事業の試行は、その意味で注目に値するプロジェクトである。

写真3 区画整理予定地（バンコク）



低湿地の中に出現する住宅。人がようやく通れる板敷の通路があるのみ。細い水道管がこの通路の脇をとっている。

III 比較から見た日本の都市政策

インドとタイの都市政策を概観したが、この結果と、比較的よく知られているイギリス、ドイツ、フランス、アメリカなどの都市政策とあわせて考えると、日本の都市政策の特色が浮き上がってくる。

本来ここで述べるような議論は、根拠を示し、疑問の余地がないようにして進めないと、単なる感想に終わってしまう。しかしいまその用意はないので、問題の提起、仮説の提示であることをご容赦願いたい。

(1) マスタープランの問題

日本の都市政策は、マスタープランが不徹底である。現実には即しているかどうかは別であるが、インドやタイでは、総合的で詳細な都市マスタープランが策定されている。都市は、「建設」するものであるから、そのための設計図が必要であるという思想である。

日本でも、たとえば城下町の縄張りなど、マスタープランの例はある。しかし、近代以降の都市政策を見る限り、唯一、東京の震災復興計画が総合的なマスタープランであったに過ぎない。法制的には、首都圏整備計画のような広域マスタープラン、都市計画地域の整備、開発、保全の方針のような都市域の管理方針の策定が義務づけられているが、いずれも、事業の束を整合的なものとするための枠組みの明示に留まると言わざるを得ない。

なぜこのような違いがあるのだろうか。大きく三つの事情があろう。

一つは、インドやタイは都市計画思想を直輸入したことである。インドの多くの大都市は、イギリスの統治下で統治のための機能を担うべく建設された。いわゆる植民都市と呼ばれるもので、管区首市(港湾を核とした統治のための地域センター)、カントンメント(兵営地区)、鉄道管区(レイルウェイ・コロニー)、リゾート・タウン(避暑地)などである。これらの都市は、機能を効率的に発揮すべく計画的に建設されるわけで、機能に特化した計画技術が純粋に適用され、都市設計の枠組みとしてマスタープランが不可欠である。その最終形が、ニューデリーの建設であったことはよく知られているとおりであるが、都市設計を支える技術は直輸入で足りるのである。そして輸入された技術思想は、その後の政策の枠組みを決定し、支配するのである。

一方、タイの都市マスタープランは、国家統治のための方針・計画(国家経済社会計画)と強く結びつき、経済社会計画の側面を強く持っていた。そして、経済社会計画は、その性格からランドデザインを重視する。そのような計画技術は輸入するほかない。

もちろん、都市計画思想にも、マスタープラン重視とは異なるタイプがあり、たとえばラティエンス(Edwin Lutyens)やランチェスター(Henry Vaughan Lanchester, Dr.)が主導したニューデリーの建設計画は、同じイギリス人のゲデス(Patrick Geddes)によって、「都市計画とは、地域住民計画でなければならない」という認識から見て、社会学的なアプローチを欠くと批判されている²⁰。しかし、社会学的な視点でのプラン策定は、当該地域の風土、歴史、文化、生活習慣などを十分に調査しないと困難で、比較的普遍的に適用可能な、美観や機能を重視した空間計画思想が近代化を急ぐ国々で採用されたのは自然の流れである。

²⁰飯塚キヨ(1985):「植民都市の空間形成」(大明堂)による。この本は、インドにおける植民都市の形成史として具体的な事例をもとに詳細に調査研究された成果であり、事実の確認とそれに基づく示唆は、非常に貴重である。付論での記述で、さらにお世話になるであろう。

これに対して、日本は、思想の直輸入は少なかった。これは明治期の近代化の特徴の一つでもあり、便利な道具は取り入れても、社会システムと密接に関係するような技術に対しては、一定の選別が働いたのである。

二つ目の事情は、事業が広範に展開されたか否かの違いである。日本における都市への投資は、公共施設の整備を中心として、営々と続けられた。産業の工業化が都市整備を求めたのである。施設ごとの整備事業が展開される時、マスタープランの役割として、事業間の調整と整合の維持が期待される。ビジョンを描くよりは、現実に進行しつつある投資に秩序を確立することに、より強い力点が置かれるのである。

一方インドでは、都市建設期の投資がなされた後、国家独立、経済基盤の確立、社会的な混乱の回避等々の課題に直面し、都市投資は低迷した。現在の都市の骨格ばかりか、現に使用されているインフラストラクチャーの多くは、イギリスの遺産である。現実の事業に縛られることなくマスタープランを描くことができるのである。タイも同様で、都市のインフラストラクチャーへの投資は、優先度が低かった。経済開発こそが国家目標であり、都市空間秩序や市民生活について力を注ぐことにはならなかった。しかもバンコクは、現王朝が初めて首都を置いたときを発祥とし、旧市街地だけは初期の投資により王朝の首都としての空間の秩序ができあがっていた。旧市街というまとまった空間の存在が、逆に外縁部への秩序ある投資の必要性を感じさせなかったというのは酷であろうか。

三つ目の事情は、未だ根拠が薄い仮説であるが、計画とその実施の連携の違いである。すでに述べたとおり、日本では事業が先行した結果、計画立案に当たっては、現に進行しつつある都市の状況から乖離した計画は意味をなさない。

一方、インドやタイでは、計画立案に携わる者と現実に都市の運営に当たる者が、それぞれの立場で業務にいそむ。その結果、マスタープランは詳細にビジョンを描き、現実の都市の運営は現に起こっている問題の対応に集中するという状況が生まれる。インタビュー調査の際にもそのような言及があったところであるが、明確な責任分担が、逆に計画と実施との乖離を生むという事情は、よくかみしめる必要のある教訓であろう。

(2) 私権制限の問題

特に英仏独との対比で、計画による私権制限の強さに違いがある。よく、「計画なくして開発なし」と言われるが、これを受容する社会であるかどうかの違いは大きい。

私権の尊重と公益の必要とをどのように処理するかは、一筋縄では解明できない課題である。しかし、日本の都市計画制限が緩やかで、英仏独のそれは概して強力であることはおそらく正しい。城壁を持ち、一蓮托生の関係で維持された都市の歴史の有無、土地所有に対する考え方の違い(それがあのかどうかを含めての問題であるが)、明確なルールを求めるか否かの社会的な態度の差など、様々な要因が働いて、私権の扱いの違いに現れていると思われる。

もう一つ着目すべきは、日本だけではなく、インドやタイにおいても私権制限は緩やかなことである。インドのスラム居住への対応やタイの都市計画制限の運用を思い起こせばよく理解できよう。だとすれば、私権制限という法現象の問題というよりは、文化を成り立たせる基礎の差にまで目を向けなければならない。ヒンズー教(インド)や仏教(タイ)が強く社会を規定しているのだから、その影響が、私権と公益の均衡の問題に及ぶことは十分に予想できる。しかしその解明は困難である。

ところで、私権制限を考えると見落としてはならないのは、その意図するものが何であるかということである。公益の実現と一口に言っても、大きく二つのねらいがある。一つは、公

正の実現。社会の公正を保つために、社会から受益していることに関しては相応の負担を負うべきであるという考え方である。もう一つは、社会コストの合理化。私権の無制限な行使は、安全維持コスト、公共事業実施コストなどの増大を招く。そのコスト負担を軽減することは公益につながるという考え方である。やや乱暴ではあるが、経済学的に整理すれば、前者は外部経済の内部化ということであり、後者は公共サービスコストの合理化である。そして最近の潮流は、後者の議論が目立つのである。

(3) 社会政策の問題

都市政策の関心が、空間の秩序を保つこと又は社会生活の向上を図ることの二つに分かれると述べたところである。そして、日本の都市政策は、空間秩序への関心が突出している。逆に言えば、社会政策への関心が低い。

実際、イギリスの都市計画は、都市居住労働者に対する公衆衛生や最低居住水準の確保を課題の一つとしているなど、都市政策の中心に社会生活の質の確保を据えている。また、すでに見たとおり、発展途上国においては、住宅の確保こそが最大の都市問題であり、最低限の都市サービスの供給と居住権の保証は、都市政策の要といっても良い。それに比して日本の都市政策は、住宅問題への関心は防災や用途混在に限られ、それとは独立して住宅政策が展開されている。

都市計画をめぐる議論の過程では、日本においても都市と住宅を一元的に取り扱う必要が主張され、スラムクリアランスも、明治初期(1881年)に、大火を奇貨として神田橋本町(江戸の四大貧民窟といわれた)における改良事業が行われるなど、社会政策への関心がなかったわけではない。だが、たとえば神田本町改良事業は、実は貧窮民の追放を目指したもので、改良後の土地は借地経営にあてられたが、そこには従前居住していた貧窮民は住むことができなかった²¹というように、空間秩序と土地利用の高度化への関心に重点が置かれている。

なぜこのような違いが生まれたかは、都市政策に何を求めるかの差であろう。このことは、日本の都市政策を歴史的な背景の中で振り返ると明確になる。

都市政策の中核をなすのは、近代都市計画思想とそれに基礎を置く都市計画技術であるが、英独仏でそのような技術体系が要請された背景には、二つの事情があった。第一は、急速な産業構造変化による都市環境の悪化、そして都市住民、とりわけ労働社会層の生活が劣悪なものであり、これへの対策が政府の課題であったこと。特にイギリスの都市政策は、工業化の進展が早かったこともあってこの要素が濃厚である。第二は、近代的な国民国家の形成のためには、合理性に富み、しかし偉大さをも感じることのできる空間秩序が必要であったこと。ビクトリア様式の建築やオスマンによるパリ改造などはその例といって良い。両者が併存しつつ、政策が現実化していったのである。

インドやタイの都市政策は、後者を課題としたが、都市の現実が前者への比重を高めることを求め、しかもその現実の重さは、政治課題として都市政策の中心を占めようとしている。ただし、その際には、中央政府はもはや直接に責任を負うのではなく、地方政府を主役としての政策展開を考えていると見てよからう。

さて、日本がまず課題にしたのは、二つの背景のうち後者である。政権確立後の明治政府の政治的な課題は、立憲体制の整備運営、条約改正、そして軍事的脅威への対応であったとされ

²¹ 同事業の実態と評価については、石田頼房(1987):「日本近代都市計画史研究」(柏書房)の第4章(日本最初のスラムクリアランス)に詳しい。

る。若干図式的に整理すると、立憲政治の安定には地方地主との利害調整が、条約改正には近代国民国家の姿の実現が、軍事的脅威には富国強兵が、それぞれ課題となる。都市政策はそのような文脈の中で、まずは条約改正と関係の深い、近代的な都市空間の実現、次に富国強兵を支える都市的インフラストラクチャーの整備を担ったのである。社会政策は、立憲政治の安定のために重要ではあったが、その関心は主として地方部、それも農村に焦点が当てられ、都市住民に対する政策の優先度は高くなかったと見て良い。

その後、大正期に都市住民の生活に着目した社会政策が課題となったが、関東大震災後の復興は、空間形成を最優先にする政策を選択するほかなかった。大正末期から昭和初期にかけては、田園都市への関心(ハワードが提示した田園都市構想の背景は、大都市居住の劣悪さに対する社会政策的な対応なのであって、都市と田園の調和や整った住宅市街地の形成を目指したのではない。)や、社会事業への取り組み(住宅事業はその一つである。)が見られるが、田園都市は郊外型住宅地の開発供給に、住宅事業は同潤会アパートのような単体の住宅供給に結実し、都市政策には結びつかなかった。問題が、社会政策を都市政策に取り込むだけの緊急性に欠けていたからであろうし、またすでに都市政策が、都市インフラストラクチャーの整備を中心としたものとして確立されていたからであろう。

最近、地区計画への関心が高いが、商店街振興等ではなく、住生活の質を軸にしたプロジェクトがあまり見られないのは、このような社会政策と都市政策との分離が尾を引いているのではなからうか。空間形成と社会政策という都市計画を支える二つの系譜のうち、一方が突出していることの持つ意味を問う必要性は、未だ残っていると思われる。

(4) 課題の変遷と政策思想

このように見てくると、都市政策をめぐってダイナミックな動きがあることがわかる。課題が制度を生み、できあがった制度の枠組みがまた、変化しあるいは新たに生まれた課題への対応の仕方を方向付ける。そしてその結果として、国による政策・制度の違いが生じるのである。

図式的に整理すれば、次のように言うて良い。

ア 日本の都市政策は、近代国家の形成という課題がリードして、近代的な都市空間の形成と都市インフラストラクチャーの整備に力を注いだ。その結果、マスタープランよりは事業の実施に重点が置かれ、私権の制限に頼らず投資による積極的な都市への働きかけが政策手段として主流となった。同時に、空間形成に焦点を当てた制度が整備され、その反面社会政策への関心は都市政策と切り離された。

従って、できあがった都市政策システムの主流は、「事業 - 空間秩序 - 問題解決」という類型を特徴とする。

イ インドの都市政策は、イギリスの遺産の上に立って、独立後の国家形成に寄与すべく、総合的なマスタープランによる都市ビジョンの策定がリードした。しかし、私権制限の手段も事業実施の具体的な計画も欠いたまま、都市への急激な人口集中が都市居住問題を深刻化させ、「居住」という人間の基本に関わる問題への取り組みを優先しなければならない状況に至った。しかし、政府が講じることのできる手段は限られており、民間セクターとのパートナーシップが模索されている。と同時に、良く機能し続けてきたイギリスの都市遺産も限界に達しつつあり、新たなインフラストラクチャー投資が必要になってきている。そしてそのための投資資金を国際資本市場で調達するため、行政システムの改革にまで踏み込みつつある。

従って、都市政策システムは、「(マスタープラン) - 空間秩序 - 理想」の実現という類型が

ら、「事業 - 社会生活 - 問題解決」という類型へと、大きく振れてきている。

ウ タイの都市政策は、経済開発を目指す国家目標に沿って、経済社会計画の一環として展開された。都市機能を国家目標に沿って発揮させることが求められたのである。しかし、私権制限や生活関連の都市インフラストラクチャー投資計画は用意されず、無秩序な都市域の拡大が生じ、都市生活を支える基本的な都市サービスの供給(交通、排水、環境保全など)が追いついていない。この現実への対応が迫られているが、計画に基づくコントロールという考え方が十分に理解されているとは言い難く、また都市インフラストラクチャー投資は民間資本に頼らざるを得ず、計画と現実との乖離の中で政策選択が揺れているようである。

従って、都市政策システムは、「(マスタープラン) - 空間秩序 - 問題解決」の類型から、「事業 - 空間秩序 - 問題解決」に近いかたちへの転換が生じつつあると見て良い。

エ 英独仏の都市政策は、総体的に見れば、既存の都市ストックの保全・活用と、工業化の進展に伴う都市の住環境の悪化への対応が主導した。その結果、都市政策システムは、二つのタイプの混合が採用された。前者の要請に対しては、私権の制限という手段が活用可能であったので、「私権制限 - 空間秩序 - 理想」の実現という類型が、後者に対しては、政府の政治的関心が社会政策を重視し財政負担が可能だったので、「事業 - 社会生活 - 問題解決」という類型が、それぞれ採用された。しかも、この両者はおおむね一体的に運用されたと見て良い。

一方で、国家建設のための都市整備という関心は薄く、マスタープランは、開発整備に向けてというよりは、私権制限のための合意形成のためにこそ策定された。もっとも、最近のドックランド再開発(ロンドン)、パリのグラン・プロジェ(デファンス等の拠点再開発)、ベルリン大改造など、政府主導の都市改造が相次いで進められていることは、EU が象徴する、地域主義ないし都市間競争の現れと考えられる。都市と政治の関係にもっと注目すべきなのかもしれない。

オ アメリカの都市政策は、分権を特徴とする。都市は一つのコミュニティであり、都市住民は自治的に都市経営を首長に委ねる。従って、都市政策の形も様々である。

注目すべきは、経営思想が都市行政に色濃く導入される結果、テーマ性のある政策が実施されることである。ニューヨークのスラム再生は有名であるし、ボールドー(Boulder, コロラド州)やバークレー(Berkeley, カリフォルニア州)のような徹底した環境保全政策、ロスアンゼルス周辺のような一つの機能に特化した都市形成など、多様である。大地主の土地開発においては、コミュニティの運営が完全に私的になされる例もある。その結果、「アメリカの」都市政策を論じることは無益でさえあるのではないか。

ただ一つ、強烈に流れている自治の精神は共通である。人の流動性が非常に高い社会の中で、都市の自治が維持されていることについては、それぞれ都市社会学による解明を待つところが大きい。

都市政策のダイナミズムと類型との関係を整理してみたが、なお不足するのは文化との関係の考察である。私権制限の問題に端的に現れているように、都市問題への取り組みに当たっては、生活様式や社会観が強く影響する。日本の都市政策の特徴は、日本の文化特性や思考様式とどのように関係しているのだろうか。そこまで考察して、初めて「都市政策思想」に迫ることができよう。

そのためには、国や地域の文化や思想の比較を必要とする。また、比較に偏りを生じないためにも、日本、ヨーロッパ、アメリカ、インド、東南アジアだけでは不足である。最低限、イスラム国(西アジア)、中国、ラテンアメリカの状況を比較の対象に加えなければならない。こ

れらは、今後の課題であるが、政策を比較する作業の際限のなさを象徴しているのかもしれない。

そこで最後に、比較の不徹底を残しながら、とりあえず、日本の都市政策が抱える課題とは何かを考えてみよう。

・政策課題に取り組む場合の焦点に関して、空間秩序の整備と、社会生活へのケアとの間で均衡を保つこと。

たとえば、弱者の社会参加を例にとれば、いくらバリアフリーの施設を整備しても、社会的な受容が欠けていれば政策課題は残ったままである。施設の充実が政策課題に結びつきにくい例は、教育、医療などのような生活そのものの問題だけではない。中心市街地の空洞化対策のような、従来、空間整備が中心と考えられてきた問題についても、施設整備による問題解決力が衰えてきている。

スラム対策は、都市空間の問題ではなく、「人」へのケアの問題として取り組みが始まっているが、都市政策の原点は、このような空間形成と社会生活とを結びつけ、一つの政策のもとで取り組むことにある。施設整備に対してだけではなく、市民生活に目を向けるバランスが求められている。

・マスタープランの重点を、合意形成に置くようその性格をシフトさせること。

従来マスタープランが果たしてきたもっとも大きな役割は、事業間の調整機能であったが、これによって事業の総合性は保つことができても、都市ビジョンを共有したり、私権制限を受容したりすることにはつながらなかった。マスタープランの立案と事業実施とが連携していることは、都市政策を実効あるものとするために大きく寄与したのであるが、政府の事業が政策をリードするのではなく、民間事業等とのパートナーシップで政策の実現を図る状況にあるとき、マスタープランが担う役割としては、市民を含めた関係者の合意形成機能こそが重要である。

ただし、多様な市民の間でビジョンを共有することは容易ではない。都市居住の質が問われるのであり、たとえばオフィスと家庭との往復が都市居住の実態であるとしたら、都市政策への関心は非常に狭いものとならざるを得ない。質の高い都市サービスの供給や公共性が実感できる社会的帰属感などが伴わないと、マスタープランの実効は期待しがたい。

・都市政策にダイナミズムを持たせること。そのために、都市問題に肉薄すること。

従来の都市政策は、事業計画図をプランとし、その実現を図るのが政策実施であるという、いわば設計図 - 制作の関係のごとき枠組みの中で進められてきた。しかし、政策を押し進めるのは、現実に生じている問題である。政策は、都市の課題に取り組む中から形成されてきたのである。まずは課題ありきなのである。

従って、都市政策の成否を決するのは、問題解決力を持つかどうかである。そして、このとき、都市の複雑さが問題となる。通常、問題解決のためには、原因を究明し、その除去に力を注ぐという方策が採られる。しかし、都市問題への取り組みは、そのような枠組みは有効ではない。なぜならば、都市は巨大なシステムであり、問題自体が複雑系をなす。さらには、問題解決のための働きかけ自体がまたシステムに変化をもたらし、別の問題を引き起こすというような、フィードバック関係がある。その結果、都市政策は問題解決に向けてのプ

ロセスの様相を呈する。

そのため、都市政策の実態は、必ずしも統一されていない、個別の行動の束となる。そのダイナミクスを象徴するのが、始めに紹介した Habitat によって構築された Best Practices Database であろう。そして、インドやタイの都市政策は、その潮流に沿って転換が始まっていると見て良い。EU に参加した諸国の政策にも変化が見られる。

このように、都市政策のダイナミズムを考えると、「政策」と呼ばれるものを背後で支える考え方を振り返る必要にも迫られるのである²²。

・政策立案能力を強化すること。

政策全体について言えることであるが、その立案に当たっては、問題解決に向けての意思の形成、政策の理論的な合理性、政策合意を可能にする説得力、政策を実施に結びつける管理調整能力、そして何よりも課題を政策に結実させるシステム分析力が要求される。これらの能力は、事業を進める能力と必ずしも一致しない。事業は政策の実施手段であるが、政策はもっと広範な社会的な働きかけである。

従来の都市政策は、事業中心で空間形成に関心を寄せていたが、それを支えた、工学中心の政策技術のみで十分とは言い難い。都市のような複雑なシステムを対象にした政策立案のためには、工学と社会科学を全体として包含できる視点が必要である。特に、社会現象は物理現象ほどには普遍性を持たないのだから、現実在即した政策立案が重要である。直輸入の政策体系では不十分で、インドもタイも、「自前の」政策を模索しているのはそのためである。

政策研究が必要な理由は、ここにある。

付け加えれば、都市政策が関心の重点を社会生活に移すほど、個々の都市が持つ特性が重要となる。地方政府の政策立案能力を高める必要に迫られるのであるが、その業務は、工学的技術のように基準化して普遍的に適用するのは困難であろう。都市行政の魅力と難しさの源はそこにある。

この章を終えるにあたり、「都市政策」の概念が不明確のまま、都市問題への取り組み方、都市の管理制度、都市計画制度、都市のイメージの持ち方、都市行政等々、文脈に応じて焦点を変えながら論じていることをおわびしたい。しかし、このような状況は都市政策に限ったことではなく、政策研究自体が拡散気味である。エッセイとして読んでいただければ幸いである。

²²最近、政策評価、政策マネジメント、政策立案と実施の機能分離等々、政府の政策のあり方について関心が高まり、制度的な整備が進められつつある。この背景には、政府財政の厳しさや計画主導の福祉国家の失敗があるが、もっと根本に、政策思想そのものが変容しているのではないか。「公共」概念の見直しが始まっているのかもしれない。同時に、公共政策がそのモデルを企業経営に求める傾向も注目に値する。

付論 巨大都市の現実

1 デリー (Delhi)

(1) 多重に重なった都市

インドの首都デリーは、歴史的に多重に重なっている。大きく三つの層があると考えられる。

第一は、デリー王朝と呼ばれる、イスラムの諸政権が都を置いた遺産である。都市内に残る多くの遺跡は、それらの王朝が残したものである。都は王朝ごとに、あるいは同一王朝内でも移転したので、都市内に散在するが、市南部地域に多く残る。公園その他として保存され、都市遺産の一つを形成する(図 11)。

第二は、最後のイスラム王朝、ムガル朝の築いた都市が、旧市街地としていまに残る。「シャージャハーン・バード」と呼ばれたこの市街地は、オールドデリーと重なり、細い街路と密集した建物と商業等による人の混雑が特徴である(写真 4)。

第三は、イギリスが築いたニューデリーである。1911 年首都をカルカッタからデリーに移転することが宣言され、市街地の建設が始まり、1931 年、完成に至った。その後、1947 年にインドはイギリスから独立したが、ニューデリーはそのままインドの首都としてその機能を担い続けている。イギリスのニューデリー建設計画は、次のような特徴がある²³。

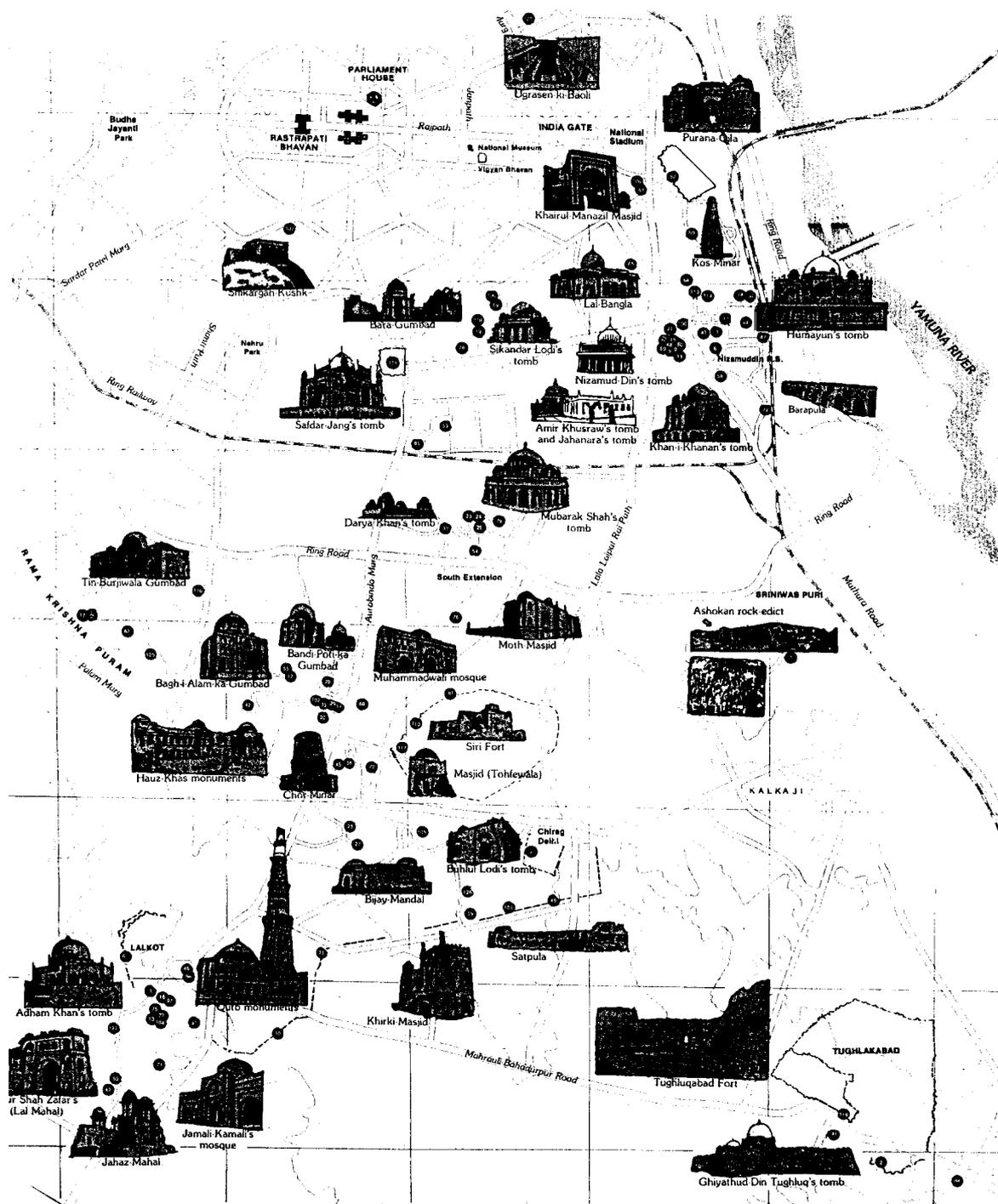
- a インドの気候風土に対応すべく、周的な用排水計画、緑地計画などが準備された。その象徴は、インド人が居住する旧市街地と、イギリス人地区との間に、衛生用隔離帯として幅 270m の緑地帯を設けたことである。この幅は、ネズミの移動限界であるという。いまに残る、ラームリーラー・グランドがそれである。
- b イギリス人とインド人との間の「住みわけ」が計画された。異質なものを分離し、統治の秩序を具体的に空間化したのである。特に住宅計画にそれが現れている。同時に、「歩く」街ではなく、自動車で移動することを原則にした広い空間が用意された(写真 5)。
- c 都市デザインにおいて、権威と統治秩序を表明した。広い街路と緑化、そしてオープンスペースの配置、主要建築物のデザイン、計画的な商業地区(コンノート・プレイス)など、平面プランには強い意志が反映している。
- d 遺跡を都市内に取り入れ保全した。歴史的な文化遺産は主として緑地計画に組み込まれたのであるが、「デリーには歴代王朝の遺跡があり、そこにて意図を建設することは、インド人に対して心理的にも効果がある」²⁴という説明は、デリーの多重性を活かす意思の表明である。

このように重層的に重なり合った空間がデリーなのであるが、同じように多重に重なりあった街、たとえばローマと比べると、遺跡は緑地の中に取り込まれ、旧市街と新市街は明確に分離されるなど、空間的な分離が徹底している。さらにいえば、ニューデリーの骨格はイギリスの建設当時のままいまに引き継がれ、新たな都市的インフラストラクチャーの建設はなされていない。わずかに、環境道路の建設が進みつつあるだけで、それだけニューデリーの都市的遺産が強靱であったということであろう。

²³ ここでの記述は、飯塚キヨ(1975)：「植民都市の空間形成」(大明堂)に負うところが大きい。ニューデリーの都市建設が、イギリスのインドにおける都市建設の集大成であったことがよくわかる。

²⁴ 飯塚(1975) ibid. p269。

図11 デリー遺跡図



インド政府考古学局作成の地図（部分）である。デリー南部にデリー諸王朝の王廷や墓が集中しているのがわかる。ニューデリー地区の遺跡は、ほとんど公園に取り込まれている。

地下鉄建設によって、デリーの都市構造がどのように変貌するのか、注目に値する。

写真4 オールドデリーの混雑



オールドデリーの通りを自動車の中から見たもの。祭日であったので、人通りは極めて少ないという。

写真5 ニューデリーの街路

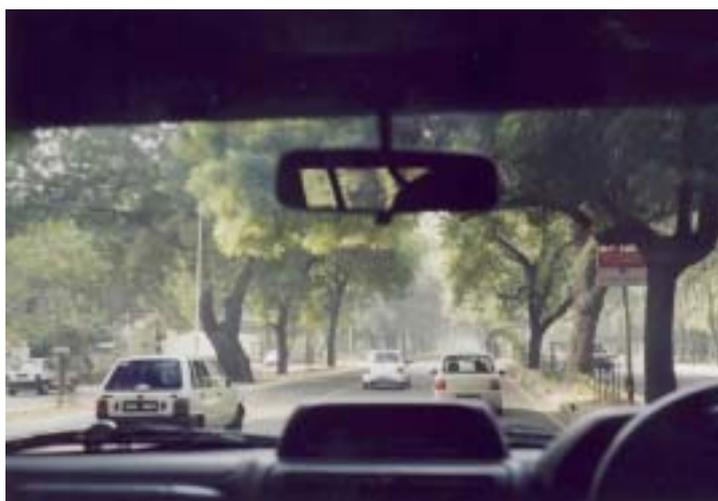


写真4と対比されたい。この両側は、住宅である。ニューデリーの街路は、すべてこのような空間であり、広さ、街路樹、そして歩くことの困難さが特徴である。横断歩道は極めてまれである。

(2) 空間的な住みわけ

すでに述べたとおり、多重都市にも関わらず、いまだにデリーの都市空間は住み分けられている。まず北部に、旧市街地がインド人だけの商業中心として存在し、次に、旧市街地の南に、ニューデリー建設の遺産を引き継いだ広大な計画的都市が展開する。そして、ニューデリーの南部や Yamuna 川の対岸には、新しい住宅地が形成されている。

南部郊外の住宅市街地建設現場を見たが、平原の中に高層マンション群が出現し、孤立していた。そのすぐ脇の広い道路を裸足で歩く親子の姿は印象的で、「住みわけ」を強く実感した(写真6)。住みわけてはいても、袖はすりあう。すりあって何を感じるかは、文化の問題なのかもしれない。スラム問題も、このような「住みわけ」を背景に考えなければならないのであろう。

写真6 新興住宅地を歩く親子（デリー郊外）



子供ははだしである。この直前には牛が3頭歩いていった。この道路は、大型トラックがよく通っていた。

（3）市場の様子

ニューデリーの商業中心はコンノート・プレイスであるが、円形に低層商業ビルが取り巻く一角であり、ビジネス機能は果たしているものの、市場のにぎわいとは異質な空間である。一方で、旧市街は全体が取引の場なのかもしれないが、外国人が安心して訪れるには抵抗がある。つまり、デリーには、レストランやショッピングマーケット(デパートやショッピングモール)がない。上流階級はホテルや高級個人商店を利用し、庶民は露店や小売店を利用する。

首都建設計画が主眼にしたのは、威厳と統治力であって、生活利便への配慮は二の次であったろう。計画都市の盲点であろうが、いまに至るまで、沿道型ショッピングセンターが立地しないのは、中産階級までもが使用人による衣食サービスを楽しむ環境にあるのかもしれない。実際、社交はホテルか個人住宅を利用して行われているようだ。ニューデリーに数少ない、小規模商店が集まる市場を訪れたが、雰囲気はリラックスできるものであった(写真7)。

商業機能を政策対象としてどのように考えていくのか、計画的な都市建設に共通する課題なのかもしれない。

写真7 カレーの調理済み素材？（デリー）



デリーの数少ないマーケットの売り場で。小さな店が密集している。

2 コルカタ(カルカッタ)(Kolkata(Calcutta))

(1) 湿地の上に建設された都市

コルカタは、カルカッタとして知られているが、最近のヒンズー化政策によって、呼称を変えた。

この街は、イギリスのアジア支配において、1911年まで、長らく拠点の役割を担った。商館と要塞の立地から都市形成は始まったが、ガンジス・デルタ低湿地帯であり、洪水、排水不良、風土病など、居住には厳しい環境を克服しなければならなかった²⁵。

その切り札として設置されたのが、貯水池である。排水路を開設し、貯水池により水位を調節する。同時に、水辺空間を都市内に確保して、公園的な機能を持たせたのである。このような貯水池の最大のもは、タンクスクエアとして知られるダウハルジー・スクエア(現在名は、BBDパーク)である(写真8)。周辺に樹木を茂らせ、水面には周り的高層建築が映る。池の縁を市電が走り、その脇には屋台が出る。そして、池の水で洗濯する人がいる。湿地という悪条件を克服するための工夫を都市空間として活かす設計には学ぶべきものがある。

もっとも、コルカタのその後は、首都移転による政治的拠点の地位の喪失、インドパキスタン分離独立による東ベンガル経済の切り離し、東西パキスタンの戦争その他による難民の急増等々のため、多くの困難に直面した。一方で、タゴールに象徴されるベンガル文化を継承してもいる。デリーが政治都市、ムンバイが商業都市であるとすれば、コルカタは文化都市であるという誇りを持っているという。

写真8 貯水池広場(コルカタ)



深さは不明で、底は見えない。対岸にはライタースビルディングが見える。

(2) 都市遺産としての建築物

イギリスが残した遺産で圧倒的なのは、建築物である。アジア支配の拠点であったため、様々な施設が建設され、いまに残って利用され続けている。のみならず、それらの建築物は、都市の景観をもかたちづくる。

まずは、支配のために必要な官庁建物。壮麗なビクトリア様式で建築され、いまでも州政府が

²⁵ コルカタの都市発達史は、飯塚(1975)に詳しい。ここでの記述に当たって全面的に参考にした。

使い続けているが、ライターズビルディング(写真9)は補修の手も入り、建築当時の状況が忍ばれる。余談であるが、インドの官庁建物は、外見は立派だが執務室の状況は汚く、書類が山積みとなり、アンバランスだと聞いた。私が訪問した事務室はきれいに維持されていたが、「都市整備を担当するところは例外だとわかった」と、案内してくれた現地在住の人が述べていた。

次に、イギリス人用の住宅。上層階級用に整備された住宅地は、現在のパーク・ストリート(Park St.)周辺であるが、いまは高級店が立ち並ぶ通りとなっている。しかし、当時の高級マンションが街並みを代表し続けている(写真10)。通りから一步裏に入ると、当時の屋敷も残る(写真11)。ていねいに整備された住宅地区が、商業地区に転化した例としても注目して良い。

もう一つ見逃せないのは、土木施設である。排水施設はまだ機能し続けている。フーグリー川(Hooghly River)対岸にあるインド国鉄のコルカタ中央駅と市街地とを結ぶハウラー橋(Howrah Bridge)は、きれいなトラス橋であり、またもっとも交通混雑が激しいところとしても有名である(写真12)。

写真9 ライターズビルディング(コルカタ)



明治期の日本の官庁建築を連想する。

写真10 パークストリート(コルカタ)



一階は商店、二階から上は事務所と住宅。堅牢な建築物である。

写真 1 1 旧イギリス人用住宅 (コルカタ)



あまり手入れされていない。

写真 1 2 ハウラー橋 (コルカタ)



トラスの美しさ。コルカタ市街と対岸を結ぶ橋は、これと、最近この南に完成した自動車橋の二つだけである。

(3) 共存のエネルギー

市民生活は、多かれ少なかれ異質なものの共存を強いるが、コルカタはそれが満ちあふれている。

世界的な高級ホテルの裏はマーケット(写真 13)で、そのとなりはスラムである(写真 14)。自家用車、バス、市電、リキシャ(写真 15)の間をたくさんの人々が駆け抜ける。

近代の象徴であろうハウラー橋の下では、ヒンズーの神に捧げる花の市場が立つ(写真 16)。(今回の調査では、宗教には関知しない方針であったが、コルカタの特異さを一つだけ述べておく。コルカタは、ガンジス川の支流に面しており、川には沐浴場(ガート)がある。その地点が、ハウラー橋の下なのである。また、コルカタはヒンズー神カーリーを街の守りとしていて、市場の前にはカーリーを中心とした神々の祭壇があった。)

そして、道路上は、小売りの露店だけではなく、調理場付きの食べ物屋、床屋、遊技場など

に利用される。廃品回収の女性が、路上で電球を砕いている光景も見た。秩序のない混沌を感じるが、一方でそれはエネルギーである。都市が持つ、秩序と混沌とのせめぎ合いを見たような気がした。ちなみに、コルカタの守護神カーリーは、破壊の神でもある。

写真13 ニューマーケット(コルカタ)



市場の正面。この中は迷路のように小商店がひしめいている。この奥には肉屋、その隣には野菜市場、この右隣は穀物商と魚屋が集まる。さらに右隣がスラム。

写真14 市場の隣のスラム(コルカタ)



スラム唯一の水栓を使った洗濯風景、水浴びもしていた。豚と犬がうろつき、このすぐ右は住居。

写真15 リキシャ(コルカタ)



観光用であろうか。バイクが引くリキシャやオートリキシャはよく見るが、人が引くリキシャはここコルカタでのみ生き残っているという。

写真16 花輪の市場(コルカタ)



色の鮮やかさが印象的。ダワリーというヒンズー教の祭りの期間だったからか、多くの人が集まっていた。

3 ムンバイ(ボンベイ)(Mumbai(Bombay))

(1) インドの入り口

ムンバイが属するマハーラシュトラ州(Maharashtra)は、インドの中でもヒンズー主義が非常に強い州である。そのためか、伝統的な固有名詞が次々に改名されている。ボンベイも、1995年、ムンバイと名を変えた。ちなみに、インド細密画のコレクションなどを誇るプリンス・オブ・ウェールズ博物館も、チャットラパティ・シバジ・マハラージ博物館(Chatrapathi Shivaji Maharaji Museum)へとその名称を変更した。

歴史的に見れば、ムンバイはポルトガルが王女の輿入れのお祝いにイギリスに贈った島々から建設が始まった。もともと七つの島であったのを、埋め立てつなぎ合わせて、インドの商業拠点にまで発展してきたのである(図12)。その歴史を象徴するのがインド門で(写真17)、イギリス国王が最初にインドに足を踏み入れたのはこの地であったし、1947年イギリスがインドか

ら撤退するときには、最後の総督マウントバッテン卿以下の将兵は、この門を通して引き揚げたという。

インド最大の港湾を抱え、多国籍企業のインド支店の多くがムンバイを拠点に活動している。インドの国営航空エア・インディアは(登記上の本社はデリーであるが)本社機能をここに置いているし、航空の規制緩和で新たに発足したジェット・エアウェイズ(評判がよい)の本拠地もムンバイである。

イギリスが海の入り口に建設した都市であることを実感させるのは、海に面した建築群である。いまは埋め立てが進んで都市内に取り込まれてしまったが、二十世紀初頭まで海岸広場であったエスプラバード(Esplavade)公園に沿って、大学、裁判所などの建築物が建ち並び、都市景観を美しく、印象深いものになっている(写真 18)。

しかしながら、港と都市との関係は完全に断絶していて、港湾は全面的に壁に包まれ、いくつかのゲート(タイガー、ライオンなどの動物名、またはレッド、ブルーなどの色名がつけられている)を通らないとアクセスできない。商業港の機能以外に軍港の性格を併せ持つからであるが、都市の自由と港湾の機能との断絶は非常に印象的であった。

写真 17 インド門(ムンバイ)



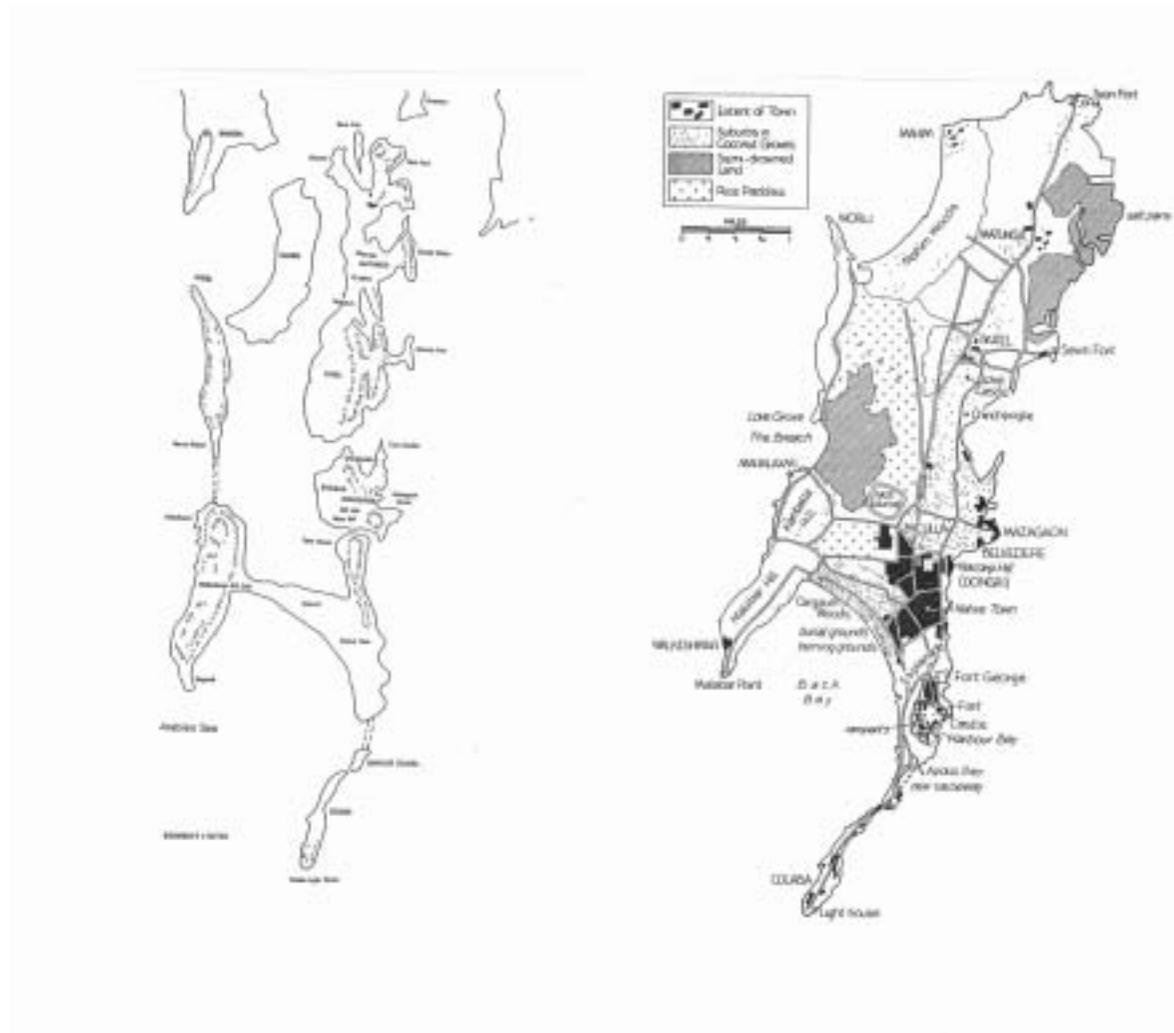
この隣りに、有名なタージマハル・ホテルがある。

写真 18 広場と建築群(ムンバイ)



こちら側は、もとは海であった。この広場で行われるもっとも盛んな競技は、クリケットであるという。広場に面した建築が、永く残る都市遺産足り得る例である。

図12 ムンバイの発展



左は七つの島の時代。Mumbai A to Z より引用。右は、19世紀初頭のボンベイ。まだ島である。Gillian Tindall: City of Gold より引用。この後、陸続きになり、また Esplanade の西側が埋め立てられた。

(2) 華麗さと貧しさ

ムンバイは、半島であるという地形的な制約と商業で栄えるという経済力とが相まって、人口集中による居住スペースの絶対的な不足に悩んでいる。その結果、街が見せる華麗さと、生活の貧しさとが強いコントラストを描く。

インド国鉄のヴィクトリアターミナス駅(ムンバイ中央駅である)(写真 19)やフォート地区のラウンドアバウト(イギリスで多用されている交差点で、円を描いて通行方向を変える)などの落ち着いた景観(写真 20)には、近代的な都市空間の華麗さがある。しかしそのすぐ脇では、親子三人が路上で朝食を採り(写真 21)、牛車がたたずむ(写真 22)。

このようなコントラストを許容している背景には、たぶんカースト制度に象徴される「住みわけ」の文化がある。ムンバイの名所の一つは、洗濯を職業とするカースト(ドービー)が集団で住み働く場所、ドービー・ガートである(写真 23)。職住一体であるが、安ホテルのランドリーサービスもまたここに持ち込まれ、たたき洗いの伝統にさらされてボタンが割れることが多いという。しかし、貧しいばかりではなく、ここの住民は一つの政治勢力をなすともいう。

都市空間だけではなく、そこで生活している人々をていねいに見ると、都市の複雑さを実感する。線路沿いに延々と続くスラムやしつこい物乞いも、それ単独で見るとは都市の中の要素として考えねばならないのである。

写真 19 ヴィクトリアターミナス駅(ムンバイ)



鉄道ターミナルの典型的建築様式。1888 年建造。1995 年に、州政府は名称をチャットラパティ・シバジ・ターミナス駅(Chhatrapati Shivaji Terminus Station)と改めたが、現地ではいまだ旧称のほうがとおりがよい。

写真20 交差点風景（ムンバイ、フォート地区）



街路樹が目につく。そしてここに立っていたら、突然子供を抱いた婦人が「ールピーお恵みを」と手を出し、袖をつかんだ。

写真21 路上の朝食（ムンバイ）



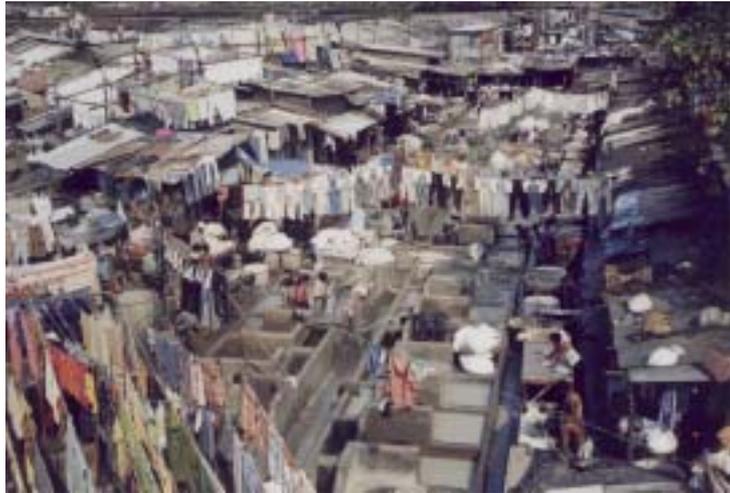
この脇を通勤サラリーマンが足早に通り過ぎる。

写真22 繁華街の牛車（ムンバイ）



牛が使役されているのを初めて見た。通常、牛は自由に歩き回っている。

写真23 ドービー・ガート(ムンバイ)



洗濯物がたくさん干されているが、朝はもっと多くの人がたたき洗いにいそんでいるという。

4 バンコク(クルンテープ)(Bangkok(Krung Thep))

(1) 水の都

バンコクは、チャオプラヤー川の湾曲点に建設され、地形的には低湿地帯の中にある。そのため、水路を張り巡らせて排水と舟運の機能を持たせた。旧市街は、二重の運河で仕切られて、あたかも島のようなものである。一方で、旧市街の外は、幹線道路のみが伸び、その周辺を埋め立てて宅地とした。宅地化は必然的に水路の埋め立てを伴い、舟運から陸上交通への転換もあいまって、いまやバンコクが水の都であったという面影は消えてしまっている。

しかし、注意深く歩くと、旧市街を取り巻く運河はいまに残り(写真 24)、かつて舟運の機能を果たした証拠に、跳ね橋が架かっている(写真 25)。旧市街の密集した住宅の裏側には水路があり(写真 26)水と接する生活の雰囲気が残るし、郊外の幹線道路沿いにも湿地の上での生活が見られる(写真 27)。

このような水とのつきあい方は、都市の構造を考える上で重要な要素となる。一時、都市のウォーターフロントが注目されたことがあったが、水辺を単に広い空間として捉えるだけではなく、都市の構造を基礎づける働きを忘れてはならない。舟運機能は消滅寸前であるが、都市環境としてだけではなく、水とつきあう生活の伝統や、都市の骨格を形づくる運河、河川へのアクセスが持つ方向感覚など、都市空間の性格を支える水辺の意味の奥深さを感じた。

写真24 ロート水路(バンコク)



この運河の両岸は、2車線の道路である。水はきれいとは言いがたい。

写真25 ロート水路に架かる跳ね橋(バンコク)



舟運のためには、太鼓橋か跳ね橋が必須である。

写真 2 6 住宅地区の水路（バンコク）



生活と水路とは、いまも無縁ではない。

写真 2 7 湿地内の住宅（バンコク）



区画整理予定地内。地主の家だという。

（ 2 ） 高層建築と路地

バンコクの中心市街地は、高層ビルと低密住宅地とがモザイクのように混ざり合っている(写真 28)。ほとんどどこでも高層建築が可能(容積率規制は一律 1,000%)であるのだから、経済の状況次第で次々と高層ビルが建つ。一方で、低密度利用をそのまま存置してもコスト負担はないのであろう(詳しい事情は未調査)。

細い路地に接して高層ビルをたてることもできるのだから、幹線道路へのアクセスは狭い路地(ソイと称する)があれば十分で、しかもその多くは行き止まりである(写真 29)。交通混雑の原因の一つであるが、高層ビルが建ってしまえば、補助街路の開設はほぼ不可能となる。一方で、ソイの奥は高級住宅の立地に有利で、広大なお屋敷や、高級マンションが建ち並ぶこともあり、ときにはソイの入り口にゲートを設けて治安その他を確保する例もある。

しかし考えてみれば、屋台で朝食、昼食をすませ、夕食も屋台で調理済み食材を買って家庭で食べる、という庶民の生活にとっては、高層建築は別世界、その外にある屋外の空間こそが都市生活の舞台なのであろう。街と生活様式との関係をそこに見る。

写真 2 8 バンコク市街の俯瞰



バンコクで一番高いパイオク・スカイビルの展望室より。

写真 2 9 ソイの奥（バンコク）



幹線道路スクムビット通り（Thanon Sukhumvit）と直交するソイ 13（Soi 13）、行き止まりである。ちなみに、同通りは東西に伸び、これに交わって北に延びるソイには西から順に番号がふられているが、ソイ 21 までの間で行き止まりでないのはソイ 3 のみ、しかもソイ間の連絡もほとんどない。

（3）都市と仏教

タイは良く知られた仏教国である。南部にはイスラム教の信者も多いというが、バンコクは仏教の都でもある。旧市街には、仏教寺院が数多い。観光だけでなく、生活の中に仏教が深く組み込まれているといわれるが、その状況を調査する余裕はなかった。都市政策が仏教といか

なる関係にあるのかも気になるが、その調査は難しい課題である。

バンコクと仏教との関わりを象徴する3枚の写真を紹介して、調査不足を補いたい。

一つは、チャオプラヤー川の対岸に建つ暁の寺(ワット・アルン)である(写真 30)。三島由紀夫の小説の題名ともなったこの寺院は、くっきりと際立つ塔と河川とのコントラストからも、バンコクを象徴する風景の一つである。

もう一つは、王宮の菩提寺ワット・プラケオ(エメラルド寺院として知られる)の一角にたたずむ立像である(写真 31)。その姿の優しさもさることながら、金色に光る体に注目して欲しい。タイの仏教は、金色の仏像、エメラルド色や橙色に彩色された建物、細かい彫像が隙間なく表面を埋め尽くす塔など、とてもきらびやかなのである。このようなきらびやかさは、街の中には見られない。都市はあくまでも機能を追い求めるしかないとしたら、何かが欠落していると感じざるを得ない。

最後に、街で見かける僧侶である(写真 32)。寺院の中だけではなく、街、特に旧市街ではこのような僧侶によく出会う。以前のように、一度出家しないと成人男子として何か足りないと見られる、というようなことはなくなり、また出家も三週間コースが用意されるなど、仏教と生活との関係は変化してきていると聞いたが、しかし街で出会う僧侶は、バンコクの中に仏教が息づいていることを実感させてくれる。

写真30 ワット・アルン(バンコク)



チャオプラヤー川からの眺め。なお、同河川はいまも重要な交通路で、フェリーだけでなく、何艘もつないだ引き舟が航行している。

写真3 1 ワット・プラケオの立像（バンコク）



立像というよりは、装飾品というほうが正しいかもしれない。

写真3 2 街を歩く僧侶（バンコク）



若い僧侶が多い。服装は皆同じである。

参考資料

都市化に関する全国評議会(National Commission on Urbanisation) 報告書(インド政府)(抄訳)

1988年8月

第1巻 問題に対する戦略

1 問題点と戦略

過去40年間に、インドの人口は2倍以上に増加した。1947年には3億5,000万人だったのが、現在では約8億人である。同じ時期に、都市の人口は約2倍の速度で増加した。実際、1947年の5,000万人から1988年には4倍の2億人以上となった。13年後、すなわち2001年には3億5,000万人に達すると予測されている。

これらの数字は、国に対して技能や富をもたらしてくれるだけでなく、地方部からの移住者に雇用を創出してくれる、成長の頼もしい原動力と見なされる。こうした見地から、インドは、町から市、さらに大都市に至るまでの多様性において実に幸運な国と考えることができる。インドの農地、河川、及びそのほかの天然資源と同様に、都市は国富の重要な部分を占めている。

他方、都市部はまた、不法占拠地域に市民が生活するボンベイとデリーでは、市民の約半数にのぼるなど、もっとも暴力的で非人間的な生活状態も生み出してきた。スラム街の過密状態や上下水道の著しい不足は、深刻な健康問題をもたらすだけでなく、人間生活を絶望的なまでに悪化させる。この点に関して、インドは不幸にも最先端にある。インドの都市と同じくらい非難すべき状態を見つけるには、遠く広く旅行しなければならないであろう。貧困層の期待が増大し、渋滞や公害がきわめて深刻化する一方で、目に余る富が誇示される状況において、今後数十年間にどれほどの政治的緊張や物理的暴力が引き起こされるか予想することはできない。

インドの都市環境の悪化は、もちろんすべてが都市化がもたらした結果ではない。都市化は、地方部の余剰労働力が農業以外の職業に就く機会のある都市部に再定住する過程と考えることもできる。雇用機会が豊富で、利益のある職をもたらすなら、都市化は経済発展を触発することになる。しかし、都市化が単に農村の貧困を都市環境に移転する過程であるなら、それは単に貧困の集中化をもたらすに過ぎない。都市化が積極的な開発過程として見直され、促進されるか否かによって、農村の貧困を改善して国の繁栄のための堅固な基礎をつくるために都市化を用いることができるか、逆に都市化を人間的退廃の過程と見なすことが決まる。都市化の肯定的な側面を重視することは、少なくとも四つの領域において、困難な問題に答えようとするものである。

1)1981年には都市部の人口は1億6,000万人であったが、2001年には3億5,000万人に達する見込みである。これらの人々はどこへ行くのか。どのように生計を立てるのか。どのように住居があてがわれるのか。われわれは、これほど多くの人々のための基盤施設を提供できるのか。

- 2) インドの都市部、特に大都市圏は深刻な危機に陥っている。計画の過程は不完全であることがわかっており、都市は過密化し、都市用地はきわめて不足し、公共サービスは悪化しつつあり、都市管理はしばしば効果がなく、貧困は信じがたいほどに増大している。わずか 20 年間で、ほとんどすべての主要都市が実質的にはスラム化しているときに、国が発展したと感ずることができるであろうか。
- 3) 物理的な基盤施設や行政機構と同様に、資源の開発過程も衰退した。理由の如何を問わず、都市における資源の配分については、問題を事前に処理するよりも、むしろ問題の後を追っているように思われる。資源の配分は状況に応じて決定されている。これもまた、システムが深刻な危機に陥っている証拠である。
- 4) インドの都市の能率の悪さは、時代遅れの硬直した不合理な法律・規制の条項、および基準によって固定化されている。都市は、さまざまな活動を集中させることによって富を生み出すなければならないが、ほかの場所に援助を求める寄生者になってしまった。これは経済システムの逆用である。なぜなら、論理的には都市の市場が地方部に繁栄をもたらす誘因でなければならないからである。それどころか、都市はみずからの維持管理費を支払うことさえできないことを主張し、常に助成金を受け取ることを期待している。これは、地方と都市の経済部門の間にあるべき基本的な関係を大いに歪めるものである。

これらの問題に取り組む任務はきわめて複雑であり、利用可能なデータの散乱が著しいことから、いっそう困難になっている。たとえば、都市用地の供給率に関するデータも、住宅ストック、住宅の入手可能性、および価格に関する情報もない。費用に関する信頼できるデータを入手するのは困難である。空地データが信頼できないことはよく知られている。都市用地に関する記録は、きわめて混乱している場合が多い。1981 年の国勢調査で収集された都市問題に関する情報量は、1971 年の調査よりも少なかった。

われわれは、生存のためにきわめて重要なこれらの問題への取組みを、必要と考えられる膨大な量のデータを収集するまで、無期限に延期しなければならないのだろうか。他方、インドにおける都市の状況はきわめて危機的な状態にあることは明らかで、住宅が火災に遭ったり、市全域が伝染病に見舞われたときと同様の対策を必要としている。行動することは、最も重要かつ緊急な課題となっている。またこの行動は、既成事実、過去の経験、および人間の洞察に立脚するものでなければならない。

いったん行動する意志が形成されると、状況はさほど悲観的ではないように思われるが、そのようなことは断じてない。実際、重要な問題(資源の流通や土地供給政策から、貧困層への水や保護施設の供給まで)を検討した結果、評議会は、ほとんどのケースにおいて、緊急に検討すべき実行可能な計画を特定した。政府が特に変えなければならないことは、徐々に、かつ不可避的に支配的になっている無気力である。その代わり、われわれは、都市の肯定的な側面と都市が示す機会を認めなければならない。都市化は、われわれが選択した開発方針に必然的に付随するものである。都市は、その問題にもかかわらず、数億人のインド人にとって、よりよい将来への道なのである。

< 都市と地方の関係 >

都市化には、二つの緊密に関係する要素が含まれる。第1の要素は、土地が重要な生活条件である地方部における人間と労働の関係である。この関係は現在、非常に危機的な均衡状態にあるため、少しでも人口が増加すると、必然的に人々を農業から農業以外の職業に追い込むことになる。第2の要素は、都市居住のみが実質的な農業以外の職業をもたらすことができ、農業経済を離れた移住者を吸収することができる。

都市化の過程は、地方部からの多くの移住によって加速されたが、同様に経済変動も伴った。1950-51年度のインドの都市の国内純生産(NDP)への寄与率は29%であった。1970-71年度には37%に上昇した。現在の経済動向から、2001年には60%以上に増加する見込みである。したがって、人口の約35%がNDPの60%以上に寄与することになる。また都市化の過程は経済のみに関わるのではない。都市環境によって促進される技能の発展や新機軸の普及など、大きな副産物をもたらす。

これは、たとえ一瞬でも、家族計画や農業開発のための計画を最優先すべきでないことを示唆するものではない。逆に、インドの地方部が繁栄するために、農業や人口問題を対象とした多くの重要な開発計画や改革が、まず実施されなければならない。しかしながら、たとえこれらの計画や改革をただちに実施する政治的意志が得られても、結果が得られる前には必然的に計画期間が存在する。この期間中に村の過剰人口を軽減しなければならない場合には、実行可能な経済手段によって都市居住を実施しなければならない。このような角度から見ると、都市化は健全で、建設的な現象である。インドの都市が適切に開発されない場合、地方経済は数の重みだけで崩壊するであろう。

実際、かんがいその他の農業技術の向上があり、かなりの余剰生産量が発生した州では、主として市場原理のはたらきによって、都市と地方の関係は現在強化されている。したがって、地方部から都市部への移住は、外観上は都市居住の大きな危険をもたらす過程であるが、実際には、これは地方部の開発、ひいては国全体にとってきわめて重要なものの一つである。このような観点から、評議会は問題を検討し、今後20~30年間に必要とされる戦略を概念化した。インドの地方部で緊急に実施しなければならない開発や改革を疑問視したり阻止しないことは重要であるが。

< 既存の都市形態と政策 >

インドには3,301の都市があり、その規模は小さな町から人口900万以上の大都市に及び。1971~1981年に、これらの都市部の人口は平均46.2%増加した(人口の社会増と自然増はほぼ同じとなっている)。大都市の成長率のほうが、中規模の町よりもかなり緩やかである。たとえば、12の大都市(人口は合わせて4,200万人)は、同じ10年間で29.6%しか成長していない。

評価はまちまちであるが、2001年のインドの都市人口は約3億5,000万人に達する見込みである。この年には、人口が100万人を超える市の数(1981年には12)は、約40に達すると思われる。これまでインドの都市部は、地方部の問題に付随する住居問題として扱われてきた。今後10年強で、インドの都市部の人口は米国とソ連の都市部の人口を合わせた驚異的な規模にな

る見込みである。この国はもはや、都市問題に関して無為無策を決め込むことはできない。十分な配慮が必要である。

大都市の成長率が低下する一方で、毎年増加する人口の絶対数はきわめて大きくなっている。ボンベイ、デリー、バンガロールのような大都市は、毎年 30 万人以上の増加が見られる。したがって、成長率は低下する一方、都市に膨大な数の人口が加わることによって、すでに緊張している物理的・社会的基盤施設に、さらに大きな圧力がかかる。結果として、これらの都市は、基盤施設を更新したり、増加した人口に対処するために雇用を創出する能力を十分に強化することはできない。

これまでは、これらの都市の問題は、国レベルで特別な方法で扱われてきた。総合都市開発計画(Integrated Urban Development Programme : IUDP)や総合中小都市開発(Integrated Development of Small and Medium Towns : IDSMT)のような計画が作成されてきたが、軌道に乗ることなく個々の計画期間の最後に放棄された。都市化は工業化の同義語であるという誤った前提によって、基盤施設も利用可能な天然資源も持続的な成長をもたらすことがないような原野に、新しい産業が立地する町を建設することが計画された。したがって、評議会は、都市化および都市開発に関する特別政策が、首尾一貫した、論理的かつ系統的な、一定の期間持続できる政策に取って代わられなければならないと考えている。

< 戦略的介入 >

評議会の意見では、将来における都市化の方向を管理し、変更するために、明確な州の介入計画が必要である。中央および州レベルにおいて、このような計画の大まかな指針は、積極的開発と予防的管理を組み合わせたものでなければならない。多くの中小都市は、投資によって必要な刺激を受けなければならない。特に基盤施設への投資によって、これらの都市は望ましい方法で発展する。土地利用の管理は十分ではない。電力、水、交通機関手段の提供などの政策手段全体が、これらのサービスに対する価格設定政策も含めて考慮されなければならない。

実際には、この国の 422 の地区には、完全な都市から全く都市化されていない農村に至るまで、さまざまな都市化の状態がある。われわれは、都市化人口の占める割合 30% である都市の地区を分岐点(23.7%の全国平均と比較して)として選択して、都市人口がすでにこの水準を越えている 58 の地区を選定した。評議会は、これらの地区に対して、都市化の比率を増大させ、いっそうの雇用と経済成長を生み出すために必要な支援をおこなうことを強く勧告する。

他方、インドには農村地区もあり、農村人口が総人口の 90% 以上を占める 109 の地区がある。これらの地区のほとんどは貧しく、開発が遅れている。これらの地区の住民が都市部に移住する可能性がもっとも大きいのは明白である。推進された政策は、より大規模な都市への移住者の流れを低減することであるので、これらの農村地区を開発するための実行可能な戦略が計画されなければならない。農業だけでなく、商業、行政、第三次産業(特に保健・教育)、またもちろん可能な範囲で小規模産業の開発において、雇用と経済成長をもたらすために、適切な投資がおこなわれなければならない。場当たりの恣意的なあらゆる要素を最小化するために、われわれは、これらの農村地区の拠点の開発をこのような方法でおこなうことを勧告した。もちろんこれらは大まかな指針であり、都市開発のための具体的な計画を作成する一方で、場合

によっては拠点を支援するというこの一般規則の例外を設けることもある。しかしながら、評議会は、農村地区開発のためのこれらの戦略が「後進」地域に位置づけるべき産業を促進する現行の政策とは完全に異なること、および企業家にインセンティブを与えることによって後進の非工業化地区を援助することは、それ自体では実行可能な工業化や地方開発の過程を助けることにはならないことを強調したい。

提案された介入戦略は、すでに工業化や都市化が比較的進んだ段階にある地区に対して必要な支援をおこなうことから、都市化の程度が低く、移住率が高い地区に投入をおこなうことまで、多岐にわたるものと思われる。したがって、これらの都市化戦略は、地方開発および地区レベルにおける貧困の改善に対する直接的な投入になる。これらの戦略は、都市が経済成長の原動力でなければならないという前提のもとづき、都市化を実際的で便益をもたらす力として用いるという理念に依拠している。英国の規則のもとでは、数少ない大都市のみが「資本蓄積の舞台」に過ぎなかった。現在われわれが必要としているのは、均衡のとれた国土開発の幅広い目標を常に考慮して、公正な経済成長をもたらす方法によって経済活動を普及させることである。

これまでの都市化の過程において、行政機構の中核の開発は、常に重要な役割を果たしてきた。しかし、ニューデリーをインドの首都として開発し、維持するだけでは十分ではない。すべての州都を同様に考慮しなければならない。都市化戦略は、(人口の規模にかかわらず)すべての都市に対する関心を反映したものでなければならず、このため「5ヶ年計画」に十分な支援を与えなければならない。同様に、基盤施設に関わる支援を、(新旧の)大規模な産業都市、港湾都市、およびそのほかの産業関連都市に対して、経済的基盤を強化し、拡張するためにおこなわれなければならない。

これらの指針を考慮して、またさまざまな統計基準を用いて、約600の市および町の第一次リストを作成した。農村地区のいくつかの拠点を除いて、これらの市のほとんどは、人口増加率の上昇と活発な経済活動を示していた。これらの経済活性化拠点(Generators of Economic Momentum : GEM)は、物理的な位置ならびに水、エネルギー、および交通機関の利用可能性の観点からさらにふるい分けされ、329のGEMからなる最終リストが作成された。これらのGEMの配置にもとづいて、全国から49の都市化優先地域が特定された。この際、計画委員会(Planning Commission)によって最近決定された15の農業気候地域(Agro-climatic Region)および全国標本調査機関(National Sample Survey Organisation)によって用いられている80の自然地域が考慮された。49の都市化優先地域(Spatial Priority Urbanisation Region : SPUR)は、さまざまな規模と地形からなり、州境にまたがっている。都市化が開発過程で重要な役割を果たすために、計画委員会および州政府は、開発全体の中に都市化を位置づけて検討するとともに、各SPURにおける天然資源や人的資源の最適な利用を保証する資源の配分をおこなわなければならない。

ここ数十年間で、特に第三世界において都市の成長率は投資パターンに従うようになった。正確には、われわれがGwaliorのような市に投資しないので、デリーはいまだ成長し続けているのである。Warangalが未開発のままなので、ハイデラバードの人口は過剰なのである。KatiharやChamparanが荒廃しているので、ビハールの住民は、故郷の近くにとどまるよりも、カルカッタやボンベイに移住するのである。したがって、評議会はインドのあらゆる将来の都市化戦

略は選定された成長都市および地域に適切な投資を確実におこなわなければならないことを勧告した。これは、一定の期間にわたって、これらの都市や地域が経済成長を独力で持続させることができる水準まで発展し、周囲の村だけでなく、経済が低迷している近隣の町の過剰人口に対して雇用と収入の機会を提供するためである。このような成長を勢いづけるためには、年間約 300～350 億ルピーの基盤施設への投資が必要である。当初は多額の資金調達が必要であるが、経済活動が発展し、都市が成長するにつれて、都市には投資額の償還が期待されるようになる。現在、もっとも古い大都市を維持するためにおこなわれている特別支出と比較すると、都市の将来のためのこの比較的少額の投資は、十分に正当化される。提案された方法による財源の適用における決定的な相違は、都市が単に対策を実施しなかつたことによる一連の失敗の後を追うのではなく、むしろ将来を先取りすることである。

これらの目標を達成するために、成長の好ましいパターンを確立するための手段として電力の利用可能性を用いることができる。事業活動が引き付けられるのは、電力の利用可能性が適度に確実な場所である。このため、産業は、1日あたり12時間でも電力が利用できるなら便益を得ていたであろう Sonapat や Panipat よりも、たとえ違法であっても1日あたり24時間電力を利用できるデリーに立地することになる。バンガロールの急速な成長の理由の一つは、電力供給が容易な立地にあったことで、多くの大規模な産業をこの大都市に引き付けたことである。20年前に、カルナタカ州政府によってバンガロール以外の場所で電力が利用可能にされていたなら、この州における都市の状況は一変していたであろう。この点が強調されるのは、民間部門を含む産業立地に関する決定に対して政府が影響力を行使できないように思われるからである。評議会は、成長の可能性のない地域に開発を強制する政府による影響力の不合理な行使に対して警告を発するとともに、いったん都市が合理的に特定されれば、エネルギーの利用は、確実にこれらの立地の開発を管理するために用いられる手段の一つでなければならないと考える。

評議会は、特定された GEM や SPUR において十分な投資がおこなわれるなら、「第九次計画」完了時には、インドにおける都市居住形態は実質的に変化し、現在の大都市中心の都市システムの不均衡は大幅に軽減されると考える。しかし、このことは、国富に特に貢献しているインドの比較的大規模な都市をなおざりにしなければならないことを意味する。現在インドでは、これらの都市に対して、危機によって一時的な決定を下さざるを得ないような時まで開発の投入を抑制する相互的経済調整策が講じられている。ボンベイのスラム街やカルカッタの物理的基盤施設の深刻な劣化については、ボンベイに対して10億ルピー、カルカッタに対して15億ルピー以上を調達することが要求される。

インドの大都市の何がよくないのか。都市の荒廃の原因は何か。なぜ住宅用地が十分に取得できないのか。なぜ市や町は実質的に破産状態に陥っているのか。富をもたらす大きな可能性のある都市部において、なぜ貧困があからさまに目につくのか。これらの問いに対する答えの中に、未来が見いだされる。評議会は、組織構造、都市形態および計画立案に関する政策、産業立地、土地、資金調達、住宅、基盤施設、保全、法律や規則の規制条項など、さまざまな角度からこれらの問題に取り組んできた。

< 都市の人的側面 >

われわれは、都市形態および空間計画について多くを述べてきた。今度は都市に居住する人々に目を向けてみよう。ここでは、疑いなく明白なこと(またもっとも大きな懸念材料でもある)は、われわれの周囲に顕在する貧困である。都市景観を特徴づけているスラム街、生活をやりくりするために懸命な物乞いの集団、行商人、日雇い労働者によって、貧しさは一目瞭然である。都市には富があるが、そこに生活する貧困層はその分け前にあずかっていない。彼らは都市の必要を満たしている。富裕層の住宅を清掃し、料理を作り、工場や店舗に労働力を提供し、商品の主な運搬人でもあるが、依然として貧困であり続けている。貧困が全体に広まっている農村環境から貧困が一点に集中している都市への貧困の移転は、おそらく独立国家インドのもっとも恐るべきイメージである。

都市の貧困層には、ほとんど何も与えられていない。彼らが支払える費用で住宅用地を入手することもできず、いかなる公共施設も提供されない。わずかな仕事をおこなうための場所を取得するための援助もおこなわれない。彼らなしには都市が機能しなくなるので、彼らは必要悪として都市に受け入れられているに過ぎない。計画制度には貧困層を考慮する余地はない。というのも、基本計画は、規制され、地域制にもとづいた、彼らには負担できないような住居の整備を目的としているからである。貧困層にとってはまったく意味のないものである。すでにみずから土地を取得し、パッター(土地の権利証書)がなくともそこでなんとか生活している人々に対してパッターを交付するなど、政治的解決策が講じられることもある。

評議会は、インドの都市は、現在、また今後長期にわたって、人口の約3分の1が貧困線以下の生活を送ると認識している。彼らのために、州は住宅用地と職場を整備しなければならない。彼らの雇用は第二次産業(すなわち製造業)に限られるわけではない。製造業は現在、次第に高度な資本集約型産業に組み込まれており、また第三次産業ではインフォーマルな活動が非常に優位を占めているので、彼らはフォーマルな製造業に直接依存していない。実際、インドの都市部における事業の多くはインフォーマル部門としておこなわれる傾向があり、全雇用の約45%を占めている。

したがって、都市の貧困問題に取り組む場合、投資と雇用の関係を考慮しなければならない。このことは、そのような雇用が失業対策事業で見受けられるように非生産的であることを意味するのではない。インフォーマル部門は生産的であり、それがより実行可能になるために必要なのは、経営、財政、市場に関わる支援である。貧乏人は十分に稼がないから貧乏であるという同語反復には真理がある。評議会は、妥当な支援によって、インフォーマルな小規模事業が成功し、貧困層の増収を助長すると考えている。このような支援は、研修、市場目的の組織、雇用の提供による経営支援、いくつかの基盤施設、および小規模事業の設立を助ける貸付金による財政援助の形でおこなうことができる。この目的のため、評議会は都市小規模事業開発銀行(Urban Small Businesses Development Bank)の設立を勧告した。

もちろん、このような援助計画(すでに地方の貧困層に対して実施されている計画と類似)が都市への移住の増加の誘因となる危険性はある。評議会は、このような計画が貧困層の大都市への移住を加速化し、その結果、逆効果を招く可能性があることを認識している。他方、これらの都市の惨状に対して何ら対策を講じなければ、都市システムの実質的な崩壊を招くことになる。したがって、貧困層を援助するための選択的計画にもとづく適切な政策は、より小規

模な都市居住の成長を促進する手法で展開されなければならない。

貧困層が多数を占めていることを考慮する場合、インドの都市計画は大幅に変更されなければならない。貧困層には、職場まで長距離を通勤する時間も金もない。したがって、職場と住居の地域を相互に隣接するように開発しなければならない。このことによって都市の形状が変わる。というのも、通勤の必要が激減するからである。人々は徒歩や自転車で通勤することができるので、道路の形態は変更され、公共交通機関の利用が減少する。貧困層は高額な住宅を持つ余裕はないので、当然低層住宅を建設することになる。これが都市形態の基礎になれば、われわれは低層で高密度な都市の配置を目指すことになり、これは、自助および住宅の増加を促進し、高層住宅に特有な高エネルギー必要量を低減する。さらに、これらの都市は、労働集約的となるため、快適な生活とより経済的なサービスをもたらすだけでなく、都市部に移動しつつある半熟練または未熟練の移住者にとってもっとも必要とされる、より多くの雇用を創出する形態を持つことになる。

このような低層で高密度な形態が実現するならば、この都市は、都市エクイティ (urban EQUITY) に向けた最初の大きな段階を構成する、きわめて重要な長所を持つことになる。これは、今後 20 年間にわたって展開されるべき中心的な舞台である。現在、インドの都市ではびこっている異様なほどの貧富の格差(「あなたが持っている土地の値段を教えてくれたら、あなたたがどういう人が当ててみよう」)が広がり続けることはない。多くの移住者にとって、都市は、村落では利用できない経済機会だけでなく、新たな心理的・物理的自由も表している。インドの都市は増埒である。土地を持たない労働者、ハリジャン、および先住民にとって、これらの都市は、憲法に明記されているものの、村落では悪意をもって平然と否定されているような機会を提供するものである。これら数億の人々にとって、インドの都市部は希望が持てる避難所であり、新たな未来を創り出すことができる。

< 雇用 >

経済の構造的変化はきわめて緩慢で、それは労働力の構成にも反映されている。総労働力のうち第一次産業が占める割合は、1951 年には 72.6% だったのが、1981 年にはわずかに減少して約 69% になった。2001 年においても、この比率は 65% 程度と予測される。これは明らかに、第二次および第三次産業が、増大した産出量と同程度の労働力を吸収していないことを示している。特にフォーマル部門においては、部分的には急速な技術革新を背景として労働生産性が増大したため、このことは顕著である。

増大する労働力の負担を第一次産業によって支えることができないこと、第二次および第三次産業には、追加的な労働力をフォーマル部門に吸収する意志がないこと、また都市部における農業以外の職業の収入のほうが明らかに高額であることから、地方から都市への移住が増加し、都市部におけるインフォーマル部門の雇用が増加するという現象をもたらした。いくつかの都市部におけるインフォーマル部門の雇用の比率は 50% を越えている。今後 15 年間に予測される経済変動の規模と人口増加から、都市部における雇用の創出はきわめて重大であると考えられる。1981 年には、都市の労働力の 28% が製造業、18.7% が貿易、7.8% が運輸・通信・倉庫業、25.2% がそのほかの業種に従事していた。これらの比率は、有意義な介入がない場合、今後 15 年間で変化しないと考えられる。

より公平な所得分配を促進するためには、より多くの労働力のフォーマル部門への参加を推進し、この部門の成長に対する不当な制限を解除する政策を追求しなければならない。したがって、評議会は次のとおり勧告する。

- (a) 現行の産業立地政策は、雇用にインセンティブを与えるために拡張されなければならない。
- (b) 現在採用されている地域制および都市計画にもとづく規制は、比較的労働力に依存しないような技術を多用する多層・高層住宅を促進する。一方、低層・高密度の都市形態は、より多くの人々に雇用を提供する建設技術を必要とする。
- (c) 地域制および土地利用の制限は、インフォーマル経済および家事経済の活動の障害となるため、都市部のより広範にわたる経済基盤を促進するために、適切に緩和されなければならない。
- (d) 自営業者のための研修および資金提供を促進しなければならない。

< 土地の供給 >

過去 40 年間のインドの都市化において、もっとも害をなしたのは、おそらく都市用地の需要の増大をまったく予測できなかったことであり、適切な価格の土地の供給ができなかったことである。これにより、もっとも損害を被ったのは、もちろん都市の貧困層であった。

都市化された土地とは、第 1 に雇用の機会が得られ（貧困層の生存にとって重要）、第 2 に道路、上下水道、電力、交通機関、およびそのほかの都市サービスのような基盤施設が用意されている土地をいう。このような土地を需要に応じて十分に供給することが重要である。現在のところ、インドの都市には、土地を必要とする人々に対して土地を造成し、提供するための確立された体系はない。インドの都市における人口増加率は、適正な時間、場所、価格で都市用地を確実に供給することと大きく乖離したものであった。

結果は惨憺たるものであった。土地は極度に不足し、所得と地価の格差がきわめて大きいため、高価な商品となった。家庭の貯蓄は、もっとも質素な住居を入手する必要から、ほかの重要な用途から流用されなければならなかった。都市地域においては、家庭の貯蓄は、上下水道や交通機関などの一連の都市サービスへの支払いに利用することもできたが、あまりに高額な土地の購入が優先された。結果として、これらのサービスの提供そのものが大きな悪影響を受けた。

この劣悪な土地不足によって、売手と買手を問わず、多くの市民が法を遵守しなくなった。ブラックマネーが急速に広まり、汚職が蔓延し、道徳的価値の腐敗は深刻化している。国は実際、都市用地に対してきわめて高額な支払いをおこなっている。

必然的に、貧困層が最も大きな影響を被っている。既存の制度を利用して低価格で都市用地を利用する道は、貧困層には實際上、閉ざされているので、彼らは、唯一の選択肢である不法占拠という手段を用いるしかない。これらの不法占拠地域は、耐えがたい状況を脱するために余儀なくされた、組織的な対応である（これはおそらく、経済的により恵まれた者による床面積の不法占拠ほど非難すべきことではない）。このような占拠に対する典型的な対応は、基本的な

都市サービスの利用を拒否することである。結果として、所得と地価の激しい格差は、人間の尊厳をきわめて暴力的に傷つけることになる。

このような状況にいかに対処すべきか。いかに土地不足を克服し、都市用地の価格を大幅に下げるべきであろうか。評議会は、次のとおり、現実的かつ明確な土地政策を勧告したい。

1. 新たに都市化される土地の年ごとの需要は、用途ごと及び場所ごとに実際の数値を計測しなければならない。そのようなデータなしには、ことを始めることさえ困難である。
2. 新たな都市用地を十分な規模で開発するためには、新しい地域に都市サービスを拡大し、(さらに重要なこととして)雇用を確保することによって、積極的な関与を開始しなければならない。雇用の確保は、次の二つの明白な理由からきわめて重要である。第1に、貧困層は、住居ではなく仕事を探すために都市にやって来ること、第2に、これらの新しい地域に職場を整備することによって、基盤施設費用を調達するのに必要なキャッシュフローが促進されることである。この点に関して政府の役割は重要である。舞台の主演として、政府は、成長の新たな方向を概念化し、過程を開始するための責任を負わなければならない。政府は、新しい地域を開発するためにその機能(官公庁および特定の準行政機関)のいくつかを拡張することによって、政府以外の組織・機関(産業界、事業所、中小企業など)を従わせる。こうして、開発費の助成のために用いることができる地価の増大が生じる。
3. さらに、各政府の部局の移転に伴い約5倍の新たな雇用を創出し、ボンベイから2万人の政府職員をいわゆるニューボンベイに異動させることによって、この新たに成長した都市に計12万人の雇用(家族を合わせると50万人以上になる)を創出する。これにより、ニューボンベイは、ただちに必要とされる人口に達するだけでなく、ボンベイでは、かなりの人口圧力が減少する。この過程における政府の行動(および責任)の明白な重要性は十分に重視されていない。
4. 多くの空地はきわめて非効率であり、財政メカニズムを通じて強制的に市場に組み込まなければならない。空地や十分に利用されていない土地は、課税対象としなければならない。実際、このような土地に対して、それが十分に開発されている場合と同様の課税をおこなったケースや、社会的価値のある資産の未開発に対する罰金として、いっそう高い利率で課税したケースもある。
5. 低所得者層への住宅供給のような特定の目的のために空地を開発することを強制するために、法的手段を用いることができる。明確な期限を設けて特定の目的のために強制的に空地を開発することは、民間所有者だけでなく、政府所有の土地に対しても適用しなければならない。
6. 時の経過とともに利用されなくなった土地(あるいは有効利用されていない土地)は、閉鎖するのではなく、時代の変化に応じて、より有効に再利用しなければならない。たとえば、インドの都市の大部分は各種産業で占められているが、それらは長期低落傾向にあり、末期的症状を示している部分もある。われわれは、工場も人間と同様に死を免れないことを受け入れる必要がある。工場にも寿命がある。技術によってある産業が不要となったり、時代遅れ

になる時が来る。そのような場合、できれば結果が現れる前に、ほかのより新しいニーズに対応して土地を再利用しなければならない。

7. 都市の発展にとって必要な土地の不法占拠や基盤施設サービスの提供は、より広範な公共の利益を考慮して行わなければならない(人道と相互理解を通じて)。
8. 資産の開発、売却、および抵当権に関する法律や規制は、複雑で時間のかかる手続きを廃止し、処理業務を簡素化し、活発な土地市場を促進するために改正しなければならない。
9. 最後に、都市および都市化に適した土地に関するデータベースは、最新の地図作成法の採用、所有権に関する詳細で境界を画定した記録の管理、および土地に関する記録を生成し、管理するための適切な機器の設置を含めて、大幅に改善しなければならない。

特に、都市化された土地はきわめて重要な資源であり、適切な利用のために十分な量をもたらす必要があることを認識しなければならない。このことによつてのみ、われわれは、インドの都市の持続性を保証することができる。現在の所得と地価の格差を維持してはならない。というのも、このような格差は、インドの都市化、市民の福祉、およびこの国の道徳的基準に損害をもたらすからである。

< 都市化のための資金調達 >

インドにおける都市化の最大の問題点は、市や町の開発と管理に必要な財源が不足していることである。わが国の都市開発の財源確保は、ほぼ例外なくきわめて困難なことで共通しており、自治体収入では、都市環境実現のために必要な支出をまかなうには不十分である。都市開発のためにより多くの財源を確保できないのならば、われわれの都市計画は大きな変更を迫られるであろう。

市や町の住民は、快適な環境を望むならばそれなりの出費を負担しなければならない。都市開発のための財源は、商工業者や、都市という立地によって経済的便益を得ているすべての団体、および都市住民によってまかなわれなければならない。都市は快適な環境への道を切り開かねばならない。徴税は広く効率的におこない、脱税は厳しく取り締まる必要がある。財産税は実際の財産に基づいて、正確に課し、課税率、対象等は定期的に見直さなければならない。政府とその機関は今日免除されている財産税(旧植民地時代から免除されている)を支払うべきである。仮に入市税が他の税に代替されても、税は地方自治体が管理すべきである。職業税(professional tax)は自治体の主な収入源であり、憲法 276 条(2)に規定される目的を改正する必要があるだろう。税法改正は、開発計画の受益者に対する増税に依存すべきである。

空地や未開発地区は課税対象にしなければならない。水、電力、交通などの公共料金は、全額利用者負担や、できることならば大口消費者になるほど重い負担を課す従量制(slab system)によるべきである。こういった公共サービスに、量的差と料金格差を設け、富裕層から貧困層へ補完するような要素を取り入れた料金体系を導入する余地がある。

州政府はまた、都市から徴収したかなりの税収入の都市への還元を怠ってきた。憲法 280 条

と 281 条が中央政府と州政府と間の税収入配分を決めるために、財政委員会(Finance Commission)の創設を規定しているが、州政府と市政府との間にはそのような規定はない。勧告されているのは、財政委員会が都市から州によって徴収された税の市政府間での配分決定のために任命されることであり、また憲法もこの目的のために改正されることが勧告されている。自治体の計画は州政府の計画に組み込まれ、国の 5 ヶ年計画の一部に統合する必要がある。

中央政府も同様に怠慢であった。実質的に税金は市と町から間接税や直接税のかたちで中央政府に集められ、その一部が市と町に還流されなければならない。都市住宅、水供給、下水などへの第 7 次計画の分配は 4%で、そのうち中央政府の負担は 0.25%である。この数字はきわめて低い。都市への配分はすくなくとも 8%とするべきあり、その半分は中央政府が負担するべきであると勧告されている。中央政府はまた、物品税・キャピタルゲイン税・富裕税・固定資産税などの課税方法であろうと、都市インフラとりわけ住宅供給と交通への課税を抑制する必要がある。同様に州政府も、特に建築材や輸送費などにおける都市生活での物価上昇を招くような課税は抑制する必要がある。

特別の財務機関を都市の財政のために創設しなくてはならない。この創設によって信頼できる資金調達ルートをつくるためだけでなく、インドの町と市に公平な分配をし、資金の賢明で慎重な用途を保証し、さらに借手の借金返済、金利支払い、資産下落の防止、十分な運営費の充当を確保するものである。第 8 次計画期間に設立するように勧告された三つの主な銀行組織は、自己資本ベースが 25 億ルピーの首都開発銀行(Metropolitan Development Bank)、全国都市基盤開発銀行(National Urban Infrastructure Development Bank)と、同じく 100 億ルピーの都市中小企業開発銀行(Urban Small Business Development Bank)である。同時に全国住宅銀行(National Housing Bank)の自己資本は、提案されている 5 億ルピーから 20 億ルピーへ引き上げるべきである。中央政府・州政府・銀行部門の自己資本の割合は、50 : 30 : 20 とすべきである。これらトップの銀行は、州・地区・市の関連機関による資金供給の再融資に広く参加し、組織を設立し、機関の目的と評価基準を設定し、さらに調整・開発・触媒の役割を果たす。これらの機関のもっとも重要な役割の一つは、地方自治体に、資本支出の供給財源に依存する姿勢から脱却、および財政機関が融資できる実施可能な都市開発プロジェクトの準備を促進させることである。それぞれの提案を構築することによって、借入金が適切に利用されるように、関連地方自治体の財源を整備するための方式ができるであろう。負債は特にプロジェクトを拘束するものであり、また厳格な財務機関によって監視されるから、地方自治体は決められた期間内に資金を適正に利用するであろう。この仕組みの大きな利点は、公共サービスに直結した公共料金、手数料、税金が値上げされても、住民へのサービスが向上すれば値上げ反対も少ないということである。今日、値上げに反対するのは、値上げをしても公共サービスに改善がみられないからだ。財務機関がある程度まで自治体を管理すれば、自治体行政も改善すると考えられる。明らかに非効率的な地方自治体はこの資金調達から利するところもないが、ほかの自治体に遅れをとれば、管理システムの改善が促されるであろう。

都市部はこれまで、まったく軽視されてきた。資金配分もきわめて非合理的に決定されてきた。さらに不幸な誤りとして、都市の創造と維持管理への投資が福祉対策とみなされている。都市はさまざまな企業や工場が集中し、種々の製品、技術、サービスをもたらしている。都市インフラへの投資は福祉対策ではなく、経済成長のために必要な基盤インフラへの投資である。

都市はこの国の経済基盤において重要な要素とみなされるべきであり、われわれはこれらの考えに従って投資をおこなうべきである。

<町と市の管理>

わが国の現在の町と市の組織構成は、英国植民地時代につくられた地方自治体制が基盤になっている(国及び州の民主主義を補完するものであった)。それはちょうど小規模で均一な町の行政にはもっとも適していた。その当時の都市の成長は緩慢で、予測も立てやすかったため、自治体は問題もなく管理ができた。しかしながら、インド独立は都市中心部の発展に新たな動きをあたえた。分離独立後の都市部への難民の流入は、都市の規模と人口の急激な増加をもたらした。

さらにまた農業ではなく工業に重きをおいた経済発展を推進し、都市の様相は著しい変化をみせた。これらの要因によって、地方自治行政は徐々に新たな需要に対応することができなくなっていった。地方自治体を強化する代りに、州政府は、自治体の範囲外にある都市行政をおこなうために特定計画機関(Special Planning Bodies)と開発機関(Development Authorities)などの新たな団体と組織を設立した。地方に財源をもたらす多くの資産(とりわけ土地)に関しては、この新たな機関に移行されている。その多くは地元の人々の声を考慮することもなく機能しており、運営は特殊な形態に陥ってしまった。これらの特定機関の存在によって市と町になんかの改善がもたらされた形跡もなく、その一方で、地方にはこの機関を管理するだけの能力もなかった。

組織と効率的なシステムがなければ市は立ち行かない。そのため評議会は市行政の再構築を目指し、一連の重大な勧告をおこなってきた。居住地は二つのカテゴリーに分けられてきた。一つは行政の最小単位であるいわゆる町(towns)であり、もう一つは規模が大きいので複数レベルの行政によって管轄されている市(cities)である。人口 50 万人がその分岐点になっている(すなわち C-2 クラス以上)。町が単一レベルの自治行政である一方、市に関しては、市全体か、コミュニティ地区など地域的かで区別しなければならない。

(中略)

町と市の開発・管理の新たな手法を生み出す必要がある。今日ほとんどの州政府と市・町は時代遅れの方法と姿勢によって、直面する急激な都市化に全体として対応できなくなっている。最優先事項は、人員補強と訓練という新たな政策を通し、彼らの能力を伸ばすことである。われわれはすべてのレベル(国・州・市・近隣)で抜本的な対応策を必要としている。すべての居住区はある意味で一つの統一体で、自らの問題は自らで解決する。わが国の意思決定権限はますます中央集権化しており、権限を私物化し、一般に地元民と市民の利益に反する対応をする傾向がある。われわれにインドの最大の国家資産としてもたらされるのは、人間という資産である。実際、政治と行政の怠惰とは対照的に、この 10 年間の市民行動グループの増加には頼もしいものがあり、彼らが行き届くさまざまな都市問題は、環境汚染、公有地の不法占有者の権利から、歴史的遺産の保全にまで及ぶ。これらの運動には励みになるものがある。市民と政府の新たな関係の始まりである。

< 都市形態 >

(略)

< 住宅 >

(略)

< 水と衛生 >

(略)

< 交通 >

(略)

< エネルギー >

(略)

< 保存 >

(略)

< 都市の再開発 >

(略)

< 立法措置 >

(略)

< 分かれ道 >

評議会は、都市化が地方部の人口過剰による貧困や不況に対して代替案を提供するものと確信している。さらに、都市化は、農業生産のための市場の提供、ひいては生産量の増加を促進し、地方部に公共サービスを提供し、村落における適切な社会基盤施設の整備を援助し、地方と都市の連続性の強化を促進する。したがって、都市化は、地方部の開発に対して積極的な投入をもたらすものである。

われわれは分かれ道に立っており、二つの選択肢が与えられている。一つは、非干渉主義であり、大都市が徐々に成長し、ある時点から崩壊していくのを目にすることになる。これは不幸への道である。もう一つは、適切な関与と健全な空間配分によって、さまざまな居住水準で均衡のとれた成長をもたらすように「住むこと」を強化することである。本報告書で勧告した政策によって、2001年までに、全国の都市部においてより均衡のとれた、生産的なシステムをもたらすことができる。この年までに、純再生産率(NRR)が1まで下がるならば、現在われわれが経験している制限のない人口増加の悪夢のような恐怖は、過去のものとして次第に薄れていくであろう。

評議会は、無条件で第2の選択肢を支持する。この選択は、今後20年間で、力強く、繁栄し

た、また効率的なインドの都市の出現をもたらすであろう。

第2巻から第7巻

(略)

(第2巻以降で論じられているテーマは次の18の問題である。)

都市化の諸側面、都市の未来、都市のパターン、空間計画、都市の貧困、資源としての土地、財政、都市の管理、都市の計画、都市の形態、住宅、保存・保全、交通、水と衛生、エネルギー、市民参加、情報システム、法制の仕組み

参考文献

報告を作成するに当たっては、脚注で言及した文献以外にも多くの資料を参考にした。その中から、特に有益であった文献をまとめて記す。

(都市政策全般)

- 1 石田頼房 (1987): 「日本近代都市計画史研究」(柏書房)
- 2 渡辺俊一 (1993): 「「都市計画」の誕生 - 国際比較から見た日本近代都市計画 - 」(柏書房)
- 3 鈴木博之 (1999): 「都市へ (日本の近代 10)」(中央公論新社)
- 4 矢崎武夫 (1963): 「日本都市の社会理論」(学陽書房)
- 5 磯村英一編 (1977): 「現代都市の社会学」(鹿島出版会)
- 6 石塚裕道 (1991): 「日本近代都市論 東京: 1868 - 1923」(東京大学出版会)
- 7 黒川紀章 (1994): 「都市デザイン」(紀伊国屋書店)(1975年出版の復刻)

(インドとタイ)

- 8 辛島ほか編 (1992): 「南アジアを知る事典」(平凡社)
- 9 飯塚キヨ (1985): 「植民都市の空間形成」(大明堂)
- 10 Geoffrey Moorhouse (1971): 「Calcutta - The City Revealed」(Penguin Books)
- 11 Gilian Tindall (1982): 「City of Gold - The Biography of Bombay」(Penguin Books)
- 12 Sharada Dwivedi & Rahul Mehrotra (1999): 「Fort Walks」(Eminance Designs Pvt. Ltd.)
- 13 Larry Sternstein (1982): 「Portrait of Bangkok」(?)
- 14 Stove Van Beek (1999): 「Bangkok - Then and Now - 」(AB Publications)
- 15 詫間秀輝 (1997): 「Urban Traffic Plan in Bangkok Metropolitan Region」(非売品)

9は非常に秀逸な文献である。世界の大都市の相当数は実は植民都市を発祥としているのだから、その歴史的背景と都市政策思想を考える上でも有益である。同じ意味で、都市の歴史を知らなければ、政策を深く理解することはできない。つまり、政策の直輸入はすぐに破綻する恐れが大きいのである。10、11、13も、同様の意味で都市政策理解のために有用である。

(地図)

(良質な都市図は、現地調査には必須であるが、インドの都市図は入手が難しい。)

- 16 A road guide to DELHI (TTK Pharma Ltd.)
- 17 A road guide to KOLKATA (TTK Healthcare Ltd.)
- 18 A road guide to MUMBAI (TTK Healthcare Ltd.)
- 19 BANGKOK and Greater Bangkok (Nelles Maps)
- 20 Lonely Planet ed. (2001): India (Lonely Planet Publications Pty Ltd.)
- 21 Lonely Planet ed. (2001): Thailand (Lonely Planet Publications Pty Ltd.)

スケールが正確に記入されたインドの地図は多くない。ツーリスト向けの地図の大部分(特に海岸線が表示されているもの)は、距離が不明確なものが多い。日本で入手がもっとも容易で、しかも正確なのは、20に掲載されている地図である。

都市政策の国際比較
- インドとタイを例として -

2001年12月発行

発行 国土交通省国土交通政策研究所

〒100-8918 東京都千代田区霞が関2-1-2

中央合同庁舎第2号館15階

Tel (03) 5253 - 8816 (直通番号)

Fax (03) 5253 - 1678
