



城所哲夫（都市工学）
Tetsuo KIDOKORO

インフォーマルな市街化プロセス

20世紀の都市計画制度に基づく都市形成の制御は、実は、R (Right; 土地権利の確定・登記) - P (Plan; 都市プランの確定と都市の基幹的施設の整備) - S (Site; 当該開発地区の開発計画の許可と地区内の公共施設の整備) - B (Build; 個別建築物の建設許可および建設) - O (Occupation; 入居) というプロセスを経てはじめて機能することになる。

ところが、多くのアジアや南米、アフリカの都市において、実際に形成されてきた、あるいは、今まさに形成されつつある市街地の多くは、実は、このプロセスに則ってはいない。その理由は、これらの都市の相当な地域が不安定・錯綜した土地・不動産権利にあるからである。それでは、不安定・錯綜した土地・不動産権利関係は、なぜ生み出されるのであろうか。以下に代表的なプロセスをいくつか例として示そう。

a) 土地権利を持たずに広がるスラム地域（スクワッター居住地域）

農村から都市に移住した貧困層は、既存のスラム地域での間借り生活などを経て、地方政府や警察に影響力をもち違法土地ブローカーなどの斡旋などを通じて、湿地などの公有地や大規模土地所有者の所有する未利用地に土地の権利のないままに居住を開始する（このような地区は一般にスクワッター居住地域と呼ばれる）。

b) 慣習的土地権利のもとでのインフォーマルな市街化



ハノイ:都市フリンジで進むインフォーマルな市街化。
写真:Tran Mai Anh

多くの国においては、近代的土地法導入以前から慣習的に認められてきた土地権利を有している農地などの所有者から分割された土地を購入し、住宅を建設するという形で正規の土地登記がなされずに都市化が進んでいる。このような慣習的な権利関係のもとにある土地では、都市計画制度の枠外、すなわち、都市プランと整合せず、生活基盤も十分に整

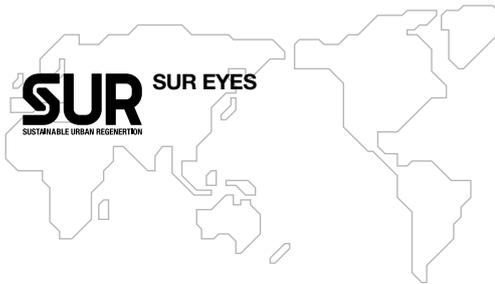
備されずに、すなわちインフォーマルに宅地開発が進んでしまうことになる。例えば、ジャカルタでは、正規の土地登記がなされている土地は、市域の3割程度にすぎない。

c) 社会主義的土地管理と市場を通じての土地供給の矛盾

中国やベトナムでは、社会主義的土地管理体制のもとで、従来、土地は国家により一元



マニラ:都市計画精度に則った高い水準のフォーマルな開発地区では開発が進まず広大な地域が空地として残っているにも関わらず、狭小なインフォーマル開発地域に高密度なスラムが広がる。途上国都市ではどこでもみられる風景。



東京:土地権利関係が錯綜して老朽住宅の建て替えが進まない一方、再開発を目指して部分的な地上げが進み、まちが虫食い状になり、コミュニティの崩壊が進んだ。背後の湾岸地域では大規模開発が進んでいる。
写真:城所哲夫

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

d) 土地権利関係の細分化・錯綜化

東京、大阪などでは、狭隘な道路と狭小敷地によって形成された密集住宅市街地が広がっている。このような地域では、土地・不動産は正規の登記がなされているものの、細

分化された狭小敷地上に借地権、借家権、地上権、担保権など入り組んだ権利関係が設定され、また、相続などを通じて一敷地に多数の共有者が存在することも多い。さらには、正確な敷地間の境界線が確定されているとはいえない場合も多い。

上記のような不安定・錯綜化した土地権利のもとにある市街地では、合理的な都市計画制度により都市拡大を制御するという意味での都市計画は機能しない。なぜなら、S(地区開発)やB(個別建築物の建設)の段階において私的開発の許認可権を有する政府は、当該敷地の不動産権利(R)を有していない者に対して許認可を与えることはできないし、そもそも、政府により策定された都市プランで指定された土地利用とは異なる利用がなされる場合も多いからである。

以上のようにアジアやアフリカ、南米において私たちが目にする特徴的な市街地は、実は、上記のような不確定・不安定あるいは錯綜した土地権利のままでの、いわば自然発生的な市街化が都市計画制度の枠外で進むプロセスのもとで形成されたものである。このようにして生まれたインフォーマルな都市空間は、基本的な生活基盤すら不十分な、高密、かつ、災害に対してきわめて脆弱な空間である。このような空間を、スラムクリアランス型の単純なヒロイズムにも、コミュニティ・ユートピア的な

過剰のロマンティシズムにも陥ることなく、そのコミュニティとしての質の高さを生かしつついかに改善していくのが21世紀の都市計画にまさに問われているといえよう。

私たちは、アジアの多くの国々においてこのようなインフォーマルな市街化プロセスに関する調査を重ねてきた。その結果わかったことは、実は、それらの開発がまったくの無法行為としておこなわれているのではなく、村や区などのヒューマン・スケールの自治的な行政単位における認知というプロセスを通じて一定の社会的認知のもとで行われているという事実である。すなわち、インフォーマルな開発の側からみれば、むしろ、問題は、自生的な土地管理システムが、近代化プロセスの中で移植された国家集権的な近代的土地管理・都市計画システムにより否定され、弱体化された結果として、土地管理の不安定化・錯綜化が進んだという見方も可能な事態が見られるのである。近代的土地管理システム・都市計画システムは、自生的な土地管理システムを分権的なシステムとして組み換えて補強するという役割をもって受容されるべきだったのではなかろうか。土地管理システム・都市計画システムの徹底的な分権化を進めていくことが必要な所以である。