

住宅・都市政策の日本・欧州・アジアにおける政策手段 の新展開

金井 利之

キーワード：1) 政策手段, 2) NGO, 3) 社会的マーケティング, 4) 横浜市, 5) 神戸市, 6) オランダ,
7) フィリピン, 8) エナブリング戦略, 9) 合意形成, 10) 政治学・行政学

1. 研究の目的

住宅・都市政策では政府はNGO (Non-Governmental Organization: 非政府組織) を通して目的を達成することが多くなり, その際, 法的権限に基づく強制だけでなく社会的マーケティングが必要となってきた。本研究では, 以上のような問題意識に基づき, 若干の理論的検討を行った上で日本, 欧州, アジアの事例研究を通してNGOの役割とそれに対応する政策手段の展開を実証的に跡づけることを目的とする。

事例研究の対象としては, 日本では市民参加型の都市行政の先進事例である横浜市, 神戸市, ヨーロッパでは住民参加が政府の空間管理という制度に組み込まれているという興味深い経験を持ちながら英米や北欧の事例に比べてわが国では紹介されることは少なくまたODA (Official Development Assistance: 政府開発援助) でも住宅政策等のBHN (Basic Human Needs: ベーシックヒューマンニーズ) を重視しているオランダ, アジアでは巨大な居住問題をかかえていながら伝統的に国家が脆弱なために民間の側での自助努力を強いられているフィリピンを選択した。研究の方法としては, NGOの運営や政府の対応における紛争と合意形成の過程を行政学的・政治学的に分析し, NGOや政府が各々の内部や相互関係においてどのような論点を巡って対立していたか, どのような戦略とったのかについてなるべく具体的に明らかにするようにした。また, 財政・財務の側面についても明らかにするよう試みた。

2. 理論的検討

2.1 政策手段の概念

政策手段とは政府活動の手段全体を包括する概念であり, フッド (C.Hood) は以下のような政策手段の4つの次元を示している¹⁾。①人的資源・組織: 行政組織等何らかの形で組織として編成された人的・物的能力の発動, ②資金: 補助金・交付金・施設建設等金銭その他交換可能な財の配分支出, ③法的権限: 禁止・命令・許可等法的あるいは公的な権限の行使, ④情報: 情報のコントロール, の4つである。以下でもこの4次元を用いるが, 2点確認しておく。第1にフッドは人的資源・

組織を政府が自ら有する行政組織に限定しているようだがNGOとの協力のあり方もこの次元の問題として考える。第2に法的権限の中には行動規範や覚え書き等の法律ではない公的な規範も含めて考える。

2.2 NGOの認識と類型

NGOの役割増大への政府の認識を示す概念にエナブリング戦略 (政府の役割は直接のサービス提供ではなく民間による自律的提供の支援であるという考え) がある。このような戦略が提起された背景には, 資金不足に対応するという行政的契機と現場での参加・自治を促進するという政治的契機がある。国連人間居住センターの報告によるエナブリング戦略の定義でも「全てのアクターの全ての潜在能力と資源を動員する」という行政的契機と「最終決定は関係する人々に委ねる」という政治的契機が述べられている²⁾。

以下ではNGOを非営利かつ政府以外の全てのアクターであると広くとり, その上でNGOをCBO (Community Based Organization) といわれる住民団体とそれ以外の専門組織・資金提供組織等の中間組織との2つに類型化する。更に中間組織の役割をアドボカシー, 組織化支援, 資金支援, サービス提供の4つに類型化する。

2.3 社会的マーケティング—政策手段の革新

NGOの役割の増大等に対応して政策手段も変化しなくてはならない。その新しい政策手段の備えるべき性格を的確に表していると思われる概念に社会的マーケティングという概念がある³⁾。社会的マーケティングとはセグメント化された集団毎に対するアイデア・習慣・行動の変革の教育・説得活動である。通常のマーケティングでは顧客の価値観は前提となるのに対して社会的マーケティングでは顧客の価値観は変革の対象となる。また社会的マーケティングでは単なるメディアによるPRだけではなく人的介入 (具体的な人を通じた説得活動) やインセンティブの提供が重要となる。住宅・都市政策において近年用いられるワークショップは人的介入の1つの手法であるといえる。

政府による社会的マーケティングの採用は政策手段の

各次元における革新を必要とする。以下では政策手段の各次元での変化を事実に基づき確認したい。

3. 日本の事例—横浜・神戸

3.1 NGOの態様

3.1.1 住民団体

(1) 横浜市舞岡—保存運動から自主管理へ^{文4) 注1)}

柏尾川源流に残された自然を探訪するミニコミ誌「かしの瓦版^{かわら}」の発行をきっかけに源流保存のための住民活動が始まった。開発計画実施直前の場所の後追的な保全を図るよりも市民が長期の時間をかけて事前に計画的積極的に保全活動を行うことのできる場所を求めべきだとされ、そのような場所として都市公園予定地であった舞岡の谷戸が発見され、1983年9月に舞岡の谷戸の自然景観や農の生態系を保全・再生するために「まいおか水と緑の会」(以下水と緑の会と略称)が結成された。

水と緑の会は1983年10月に公園の中で極力自然を残し農業を組み合わせた維持形態をとるよう求める要望書を行政に提出する一方、1984年4月から農地を借りて休耕田の復元実験を行い周辺の農家等との良好な関係構築にも努力した。また公益信託富士フィルム・グリーンファンド(以下FGFと略称)の助成に応募し、「未来のための森づくり」という自主事業の共同パートナーとなることを逆提案された。そこで横浜市の緑政局の担当部局(施設課、中部公園事務所等)に水と緑の会の村橋横浜市大教授等がFGFとのプロジェクトのための公園予定地の利用の可能性について1984年7月に打診したところ、10月には公園予定地の一部の使用許可を得ることができた。水と緑の会はFGFとの共同プロジェクトとして苗木の植林、無農薬での水田づくり、農芸活動を3カ年計画で行うこととなった。

この水と緑の会の活動の特色は、単に保存を対抗的に主張するのではなく、自主的に実践を積み上げ行政と協力可能な代案を提出し公園予定地の利用という公的機能を認められたことである。利用を認められた重要な契機は、水と緑の会と隣接の舞岡台自治会や近隣の農家等との協力的関係やリーダーの村橋氏のパーソナリティーであったと思われる。また、水と緑の会は会費を拠出者を会員とする組織であった。1985年の第2回総会では実際に労力を提供し企画に参加する人を会員にすべきであるの議論も出されたが、結局は会費会員制が維持された。

1993年6月の公園の正式オープンの時点で、市は住民が委託される部分についての活動をできる組織を公募したが、結果的には水と緑の会が「まいおか公園を^{はぐく}む会」(以下育む会と略称)と名称を変えて委託をうけることとなった^{文5)}。ただしこの過程では重要な変化があった。第1に育む会には委託料が支払われるようになった。その額は1993年で824万円であり育む会の年収約926

万円の大部分を占めていた(ちなみに会費収入は約35万円)。第2に内部組織が整備された。会員には、実際に田植え等の活動に参加する普通会員、実際に活動には参加できないものの意図に賛同し会費を納め通信を受け取る通信会員、賛助会員の計3種類が設けられた。そして活動を実際に担う普通会員に比して通信会員は2倍、賛助会員には10倍以上の会費が求められた。この会員制の基礎には活動することが重要であるという認識がある。また専門的な知識等の必要な田の維持管理の世話をを行い、会員をまとめていくために指導員(1993年時点で22人)がおかれ、その中から7名の企画委員が選出されプログラムの検討等の実務を行った。更に会員代表、地域関係者、教育関係者等で構成される代表委員会(11人)が1年間の活動予定や予算を決定した。そして、指導員は報償費、代表委員は謝礼を支給されるようになった。

現在は開園して約2年であり基本的には順調にきているようであるが、制度化するに伴いボランティアのありかたが問題になってきているようである。指導員等のボランティアに対する報償費をどの程度にするか、ボランティアの意思決定における役割、育む会の事務局である横浜市緑政局中部公園緑地事務所とボランティアの関係をどうするかといったことが具体的課題である。

(2) 神戸市における震災後の住民団体の活動

1) 本町公園テント村^{文6) 注2)}

1995年1月17日の大震災の後、神戸では指定広域避難所以外に自然発生的に非公式避難所(テント村)が形成された。これらの非公式避難所のなかには無断で私有地や公共用地を利用することになったものも多い。例えば神戸市灘区の阪急電鉄神戸線以南の東西約3.5km、南北約1.5kmの地域では、3月10日の時点で指定広域避難所34カ所の他、非公式避難所210カ所が存在していた^{注3)}。6月初めの時点でも神戸市内には111の非公式避難所(避難者数2,979人)が存在しており、そのうち68%が公園におかれていた^{注4)}。

本町公園テント村もそのような非公式避難所の1つである。ここには1月18日の時点で120世帯(370人)が避難し、1月19日には自衛隊により40張のテントが設営された。本町公園テント村では何度も市へプレハブ設置の要望を出したが認められなかったため、日本キリスト教団の資金支援(42戸、1戸平均110万円)により3月末以降独自にプレハブ建設を行った。4月には市の黙認のもと関西電力と直接交渉を行い電気工事を完成させた。本町公園テント村も周辺住民との協調にも努力した。毎月1回のテント村での会合には近隣2自治会の参加を求め、周辺住民への配慮として子供の遊び場である砂場を開放した。また、市からの弁当の配給を公園内避難民には継続するが周辺住民に対しては打ち切るとの市の方針に対しては反対し、公園外に対して切るのならば公園内

部の避難者も受け取らないという姿勢をとり周辺住民との協調の維持を図った。

本町公園テント村のリーダーの河村氏はテント村のネットワーク化にも努力した。震災直後は従来の住民運動のネットワークが必ずしも働かなかったためネットワーク化はなかなか進まなかったが、避難所・テント村7月解消という市の方針が5月に報道されたのに対抗して5月31日には全神戸テント村会議が結成され、6月4日には全神戸避難所連絡会議が結成された。そして梅雨・夏期対策（雨、湿気、暑さ、衛生）、テントから仮設建設（プレハブ、コンテナ等）への転換を行政に要望した。ただし、行政側の避難所早期閉鎖方針に対してどこまで対抗するかについてはテント村の間でも温度差があった。河村氏等が堅固な基礎をもつプレハブ住宅を立てて行政が物理的にもテント村を撤去できないようにするべきであると考え、すぐに撤去される恐れのある「紙の家」には慎重であったのに対して、他のテント村は1カ月の単位で「紙の家」を行政に認めさせることにも短期的必要から積極的であった。

2) 鷹取のまちづくり協議会^(注5)

鷹取の野田北地区では震災以前からコミュニティ道路等を整備する際にまちづくり協議会が一定の役割を果たしていた。また商店街活性化活動を通して商店街の人を中心に新たな住民活動のリーダーが生みだされ、コンサルタントとして派遣された建築家の森崎氏もこの地域との接触を続けていた。このようなネットワークを基礎に震災直後から野田北地区ではまちづくり協議会が設立され早くから区画整理のプランも検討された。その過程では商店・住民関係が重要であった。つまり、商店は自らの復興のみを考えがちであるが、更地に商店をつくっても無意味であり住民に帰ってきてもらうことが先決であるということを商店に忍耐強く説得しその積極的コミットを確保したことに大きな意味があったという。他方次のような問題も出てきた。第1に特に資金の少ない高齢者世帯では建て替えの資金確保の問題があった。第2に区画整理における減歩を全員に説得するのはなかなか容易ではなく、代償としての容積率の緩和を行政に対して強く求めるべきという強い主張もあった。第3に共同建て替えを巡っては、関係者の一部に相続の問題がありその問題が片づくまで換地を行えなかった。第4に区画整理計画策定に関して野田北地区が「勝手に」先行したことに対して周辺地区からの不満が噴出した。

以上のように野田北地区のまちづくり協議会は既存のネットワークの基礎に基づきに迅速に行動し、区画整理等では行政に対しても協調的姿勢をとったため、復興は相対的に早く進展した。ただし前述の運用上の問題や借家人等が十分代表されていないという問題も存在した。

3.1.2 中間団体

(1) アドボカシー団体

アドボカシー団体として神戸における全神戸テント村会議や全神戸避難所連絡会議があげられる。いずれも行政に対抗するという姿勢が強く、積極的に行政が協調することができる代替案を提出するという志向性は少ない。

(2) 組織化支援団体

日本ではまちづくり等の組織化の専門家は制度化されておらず、その役割は大学教員や建築家等がアドホックに担う。例えば横浜市舞岡の事例では横浜市大村橋教授の役割が大きかった。また神戸の野田北地区のまちづくり協議会では建築家森崎氏の役割が大きかった。彼らは基本的に無報酬で参加した（森崎氏は当初は商店街に関するコンサルタント派遣であったが以後は自主的関与）。

(3) 資金支援団体

横浜市舞岡ではFGFが大きな役割を果たした^(注7)。FGFの支援は水と緑の会の活動費の大部分を賄うのみならず、横浜市が公園予定地の利用を承諾する際の契機ともなった。FGFにとっても舞岡は最初の大規模な自主事業としてまた都市自然の保全と活用のノウハウを研究する機会として重要であった。また、神戸の本町公園テント村に仮設住宅の設立の資金的支援を行った中間団体として日本キリスト教団があった。

(4) サービス提供団体

今回検討した事例ではサービス提供のための中間団体は見あたらない。ただし、神戸では生協がコープ住宅を検討してはいるようである。

3.2 政府の対応

3.2.1 横浜市

(1) 都市デザイン行政の展開^{(注8) (注6)}

横浜市の都市デザイン行政が市役所内部の都市デザイン担当によって取り組まれたのは1970年代以降である。当初の対象は1974年のくすのき広場や1976~78年の馬車道商店街等都心部の主にハードを中心とする再生事業であった。その後1980年代後半になると都市デザイン行政の重点は都心部のハードから住宅地におけるソフト（住民ネットワークの形成等）に移行した。住民の活動を直接支援するプログラムとして1991年度に「ヨコハマ都市デザインフォーラム地域展開型事業」、1992~1993年度に「横浜地域まちづくり推進事業」が行われた。その総括としてこれまで育ててきたまちづくり団体が経験交流を行えるような仕掛けとしてまちづくりフォーラムが1993年に開催された^(注9)。そして、このような動きは民間に引き継がれ、例えば1994年には地域情報の相互交流を目指す地図フォーラムがN G Oの主催で開催された。また、都市デザイン室の活動以外に建築局企画指導課が建築協定および地区計画に対して行っている1回3万円の派遣料によるコンサルタント

の派遣、都市計画局開発部管理課・再開発課・開発計画課が再開発や区画整理を対象として行っている横浜市まちづくり推進団体補助等の制度がある。更に横浜市ではまちづくりセンターを財団として設立する計画を練っている。

都市デザイン行政の特質として2点指摘できる。第1に各事業部局間の協力体制構築の触媒となることすなわち「行政内部の様々な事業の情報をキャッチしそれに対して都市空間改善の視点から企画をたて所管する部局に打診・提案し、実施計画にまとめ横の協力体制を作り実現する」ことが都市デザイン行政の主要な役割であった。ただし現在はその一部は区役所の機能となっている。第2に自由な発想に基づく企画を可能にするために、都市デザイン活動においては「大テーブル方式」とでもいべき組織文化が生まれた。都市デザイン室では職階にかかわらず大テーブルを囲んで対等に議論した。

(2) 舞岡の事例－運用の工夫^{文10) 註7)}

横浜市緑政局は1984年の水と緑の会による公園予定地の使用承諾の申し入れを認めた。使用承諾は法的には地方自治法第238条の4第4項「行政財産はその用途または目的を妨げない限度においてその使用を許可することができる」という条項に基づいて決定された。その際実質的には次のような事項が考慮された。第1に水と緑の会は既の実績を積み重ねておりまた周辺の農民等との良好な関係を保っていたため、水と緑の会への使用承諾が公共用地の一部による排他的使用という批判を招く可能性は低かった。第2に行政側も「緑のマスタープラン」にみられるように舞岡のような市街地の中の市街化調整区域を「都市の予備地」としてではなく都市として成立するための最低限の緑地として位置づけており、その保全の手法として都市農業・都市公園・緑地保全の3本柱を考えていたため、行政の方向と水と緑の会の方向とは基本的に一致していた。また中間団体のFGFも同様の方向を志向していた。第3に、行政特に所管の中部公園事務所の担当者や技術陣に市民参加に積極的に取り組む姿勢があり、また都市公園管理のノウハウの蓄積を志向していたため、舞岡は行政側にも適切な実験地であった。

使用承諾に際しては公有財産の公開性を担保するために水田の田植えと収穫については一般に公開することとされた。また、使用承諾を与え実際に運用していく過程では庁内調整のために1カ月に1回程度の頻度で調整会議が緑政局内の財産管理部門、計画・建設部門、農政部門及び水とみどりの会やFGFを管理する三井信託銀行やFGFを支援する財団法人日本野生生物研究センター等が参加して行われた。この調整会議はNGOを加えたかたちで現場での各部門間調整を行っているという大変興味深い枠組みであった。その後1993年6月の公園の正式オープン時点で住民組織と行政との関係との再編がなされ、育む会が委託をうけることとなった。

3.2.2 神戸市

(1) まちづくり行政の展開

神戸市では1981年に「まちづくり条例」を制定し小規模の活動助成等によりまちづくり協議会の設立を支援する等住民の参加に基づく市街地整備を目指してきた。その延長として神戸市「まちづくりセンター」が1993年11月に設立され人材活用（地域のまちづくりリーダーや市役所OBをボランティアのまちづくり推進員として登録し紹介する：登録人数は1995年7月時点で172人）、まちづくり大学（市民向け講座）、まちづくり情報収集・提供及びまちづくりの拠点（ホール、ギャラリー）の提供を開始した^{註8)}。震災後の2月～3月には延べ267人のまちづくり推進員の紹介を行い、暫定的に学生ボランティアの拠点ともなった。センターの財源の100%は神戸市の出資であり職員も11人中4人が神戸市からの派遣である。センターを独立した機関としようという意見もあったが結局都市整備公社内の組織という扱いになり、職員も都市整備公社職員という形態となった。

1995年7月にはこのまちづくりセンターの中に「こうべすまい・まちづくり人材センター」が設立された^{文11)}。この人材センターではまちづくりコンサルタント、建築設計コンサルタント、大学教員等の専門家を建築物共同化・協調化計画、マンション建て替え・コーポラティブ住宅建設計画、まちづくり計画を検討している地域の団体・グループの申請に基づき派遣している。この専門家派遣は正確にはまちづくり一般に関する「アドバイザー派遣」と建物共同化・協調化に関する「コンサルタント派遣」とに峻別^{しゅんべつ}されている。専門家派遣は従来は住宅局、都市計画局で各々行ってきたのであるが人材センターではそれらを統合的に運用するようにしたのである。各部局は各々の派遣制度を守ろうとしたが、震災後の需要の急増が見込まれる中で統合運用に合意した。その運用のために、人材センター、住宅局、都市計画局の係長レベルの連絡会議が週に1回開催されている。規模の面では実績では都市計画局で年間6件、住宅局で4件であったものがこの人材センターの新制度では50～100件（年間予算1億円：1地区当たり100～200万円）と増大した。震災後には個別の事業計画のある重点復興地域等ではなく施策の限定されている復興促進地域をこの人材センターによる派遣の主たる対象と考えている。

神戸市では住民参加を支援する制度は従来から各部局にあったが、震災後の需要の急増の中でまちづくりセンターを中心に一定の統合化の傾向がみられるといえる。

(2) 対テント村対応

テント村を巡って本町公園テント村等の住民団体と行政側の考え方とは基本的に対立していた。住民団体側が避難所を避難者のみならず近隣住民にとっての生活の長期的拠点（食糧、衣類等の配給拠点）と考えているのに

対して、行政側はテント村は暫定的な居住地であり避難者は早く公式の仮設住宅に移転すべきだと考えていた。また、法的には避難者の公園利用は不法占拠であるわけであるが、住民団体側が緊急事態故に生存のための公共用地の不法占拠も認められるべきだと主張しているのに対して、行政側は一部の既存の避難者による公共用地の排他的な利用は公平性の原則に反するとしていた。本町公園テント村でも近隣住民とも協議を行い、子供の遊び場の開放等により一定の公開性の確保には努めてはいるが、行政側と一定の合意に達するには至っていない。

4. 欧州の事例ーオランダ

4.1 NGOの態様

4.1.1 住民団体ーフローニンゲン市の場合^{注9)}

住民の意思を反映するためには住民をまとまりのある団体として組織化することが必要である。最も基本的な団体化は公選議会の設置であるが、他にも住民の団体化は可能である。フローニンゲン市では市域を7つの近隣住区(wijk)に分割し、その各々に住民団体(Bewonersorganisaties)を結成している。住民団体は民法に基づき財団(stichting)として構成されるため会員がいるわけではなく全員参加の保障はない。市全体にはSBOKという住民団体の上部団体があり、1つの地域にいくつもの住民団体を作ることはSBOKが認めない。

住民団体の資金源は主に3つである。第1はSBOKを経由した市当局からの配分である。第2は住民団体が活動として発行している新聞の広告収入である。第3は住宅・建設会社あるいは非営利住宅協会からの寄付である。人的にはやる気のある人が自発的に住民団体の活動を行うのであり代表者もそうした人の中から構成される。

住民団体は地域のコミュニティ新聞の発行以外に主として以下の2つのことを行っている。第1は公共事業による雇用創出・職業訓練と地域の住宅・住区の改善を結合した失業対策プロジェクトの実施である。具体的には住区の治安の改善のための塀・門の強化の工事、劣悪住宅建て直し、地区食堂の経営、作業所の運営等を行っている。第2は地区計画策定への参加である。市は民間活動を直接に拘束する土地利用計画(bestemmingsplan)を策定するが^{注12)}、フローニンゲン市では4カ年の地区全体計画を土地利用計画として策定している。地区の様々な改革に関しては住民団体との合意が必要という協定を含む行動規約(Gedragcode)が存在し住民団体の地区計画への影響力の拡大を担保している^{注13)}。

4.1.2 中間団体

(1) アドボカシー団体

アドボカシー団体としては1992年に設立されたCOHRE (Center on Housing Rights and Eviction: 居住権

立ち退きセンター) という財団がある。活動自体は1987年頃から本格化しており現在では350程度の住宅関係のNGOとの関係を有する。資金源は多様であり具体的な出所は必ずしも明らかではないが、基本的には各種の開発基金からの資金と出版物の販売収入によっているようである。実際に活動している人はレッケイ(S. Leckei)氏の他数名程度である^{注10)}。

COHREの目的は全ての人々に安全で尊厳のある居住の場所を保障することであり、住宅がないあるいは不十分な住宅しかない人々等に対する人権に対する侵害という諸問題に対して国際人権規約を基礎に積極的な解決策を模索する^{注14)}。COHREの活動対象は主として第三世界であり、中でも例えば旧ユーゴスラビアのような数万単位の人権関連の活動者がいるところではなく情報のフォローの乏しいチベットのような「陽の当たらない地域」を対象としている。先進国における居住問題の存在も認識はしており情報収集等は行っている。例えば1992年6月から1994年6月までの間にフランスでは1,600人、イギリスでは144,000人が強制立ち退きに直面していると報告されている^{注15)}。

具体的には、例えば国連人権規約にある居住権の認識とその周知徹底をめざし、日常的に接触のあるNGOのネットワークを通じてドキュメントその他の配布・交換を行い、また行動へのアクション・マニュアルを作成した^{注16)}。法的アドボカシーでは国連が活動の重要な1つの舞台であり、居住権関連国際法の制定が1つの目標である^{注17)}。ただし基本的な方法は法的告訴ではなく情報を提供することで「世論」を喚起することである。国連で様々な問題を告発し圧力をかけて条約を批准させれば、居住権侵害を行う途上国政府はこうした批判をかわそうと大きな努力をすると考えている。国連の場合では、批判・告発だけでなく代案・提案の提出を行っている。

(2) 組織化支援団体

フローニンゲン市では住民団体の上部団体であるSBOKが組織化認定団体としての機能を持っている。SBOKは住民団体のア krediyteshon の権能を持っており、1つの地域にいくつもの住民団体を作ることは認めないようにしている。その際SBOKはいかにしてア krediyteshon の過程の中で住民団体の代表性を守るかという課題に直面している。

主に第三世界において組織化を含む技術支援を行う団体としてIHS (Institute for Housing and Urban Development Studies) をあげることができる^{注11)}。IHSはロッテルダムに本拠を有する独立した財団であり、1958年以来様々なトレーニング、調査、勧告をアジア、アフリカ、ラテンアメリカ、中東、東欧諸国等に対して行っている^{注18)}。活動内容は当初の住宅の技術的な側面から組織化を含む都市マネジメントに関する制度建設全

般へと展開してきている。財政的には、オランダの教育科学省、外務省、住宅計画環境省の支援を受けている。特にODAの技術協力（例えば住宅都市管理関係のトレーニングのワークショップ）の受託機関としてオランダ政府から資金を受けているようだ。

(3) 資金支援団体

フローニンゲン市では、住民団体の上部団体であるS B O Kが市当局から資金援助を受け、それを住民団体に配分している。また、非営利住宅協会(woningcorporaties)や住宅会社も住民団体に対する資金支援を行っている。これは住民との良きコミュニケーションを保つ目的で行われるのであり、住民との良好な関係が結果として会社・協会の活動に資すると考えられている。

他方COHRE等による第三世界での活動を支援する開発基金も存在する。

(4) サービス提供団体

非営利住宅協会は住宅供給を行う。非営利の住宅協会による住宅供給は以前からオランダでは大きな比重を占めてきた。これら非営利団体による賃貸住宅は現在の住宅ストックの40%程度を占めているという^{(19) (20)}。

4.2 政府の対応

4.2.1 政策総合化—フローニンゲン市の場合

財政危機への対応として、オランダでは住民団体、中間団体というNGOの利用のみならず、政策の総合化という方向が模索された。一般に広域化すればするほど政策総合化は困難になるので、政策総合化は狭域レベルへの分権化をもたらし、その一環として住民団体の強化と活用も埋め込まれた。

オランダの市の機構は国との関係においては制度的には相対的に集権的な構造を有しているが⁽²¹⁾、自治体の内的関係においてはアムステルダム市やロッテルダム市の区制(stadsdeel, deelgemeente)のように相対的に分権的な構造を有している⁽²²⁾。フローニンゲン市では市の領域を6区に分割し、各々に地域事務所を置くという構造を採用している。この地域事務所は制度的には市役所空間計画・経済部の地域出先事務所(wijkpost)に過ぎない⁽²³⁾が、市本庁では各部に分掌されている各分野の総合調整を現場ではこの地域事務所という空間計画部門の出先が行うため、事務所は大きな役割を果たしている。

地域事務所は地域全体の住民に関する全般的活動を行っている。職員は事務所長(wijkbeheerder)他数名である。具体的には、住民からの苦情処理、空間計画・経済部が所管する失業対策・公共事業プログラムの実行等を行っている。財政的には市議会との行政協定によってプロジェクトごとに財政を確保しなければならないのであり地域事務所に固有の予算権はないが、最近では区レ

ベルに一括して交付金を配分するようになってきており予算執行上の裁量は拡大しつつある。

またこの地域事務所は市と住民団体の接触窓口なのであるが、市と住民団体の関係に関しては1994年4月28日に市長、市事務長、市内住民団体代表によって署名された前述の住民団体・市間行動規約(Gedragcode Bewonersorganisaties Gemeente)が存在する。この行動規約はフローニンゲン市と住民団体との態度表明であり相互にどのように行動するかについてを明らかにするものであり法的規約ではないが効果を持った。具体的には、住民団体・市間の定期的接触(最低限年1回)、住民団体と区調整官・地域事務所長との間の定期的協議、計画推進における住民参画と市当局からの情報提供の方法、住民団体の義務(地域住民への情報提供、参加の促進、地域住民の見解と要望を収集し第三者とりわけ市当局へ提言としてとりまとめること等)、市による住民団体の見解考慮の義務、市による情報提供・コミュニケーションの方法等が規定されていた。

以上のような枠組みの下で市と地域住民団体が協力して従前からフローニンゲン市では住宅改善の努力が行われてきた。しかし物的環境としての住宅・街区のみの改善では不十分であることが明らかになってきた。特にECの1989~90年交換プログラム調査によって、オランダの住区改善問題は経済状態の改善に対する視点が欠けているとの指摘がされた。そこでECの補助金を受けたSEND(Social Development Network Development)プロジェクトが採用され、住区の問題と経済・治安の問題が総合的に対処されることとなった^{(24) (25)}。

4.2.2 第三世界への住宅援助政策

オランダは対外政策としてのODAを重視している国である。オランダではODA予算の規模は対GNP比0.86%(27億ドル:1992年)に達している。これは絶対額としては日米等の諸大国に比べて少ないが、GNP比率では北欧諸国と並んで世界で最も高い部類に属する。このODA政策の中ではBHNの1つとして住宅政策が重視されている⁽²⁶⁾。IHSは住宅・都市政策分野での技術協力の実施機関としてODAの資金供与を受けており、COHREも財源としてオランダ政府からのODAを期待している。以下で検討するフィリピンの中間団体であるUPA(Urban Poor Associates)も財源をオランダ政府のODAに頼っている。

また、オランダではODA予算の7%(1992年)という比較的高い割合がNGOとの共同プログラムに配分されている⁽²⁷⁾。IHS, COHRE, UPAはいずれもNGOである。対外政策手法としてのNGOの利用は行政資源の効率的利用のいう利点だけではなく、特にアドボカシーの分野に関しては対外政策固有の利点を持つ。政

府対政府の人権批判は大きな国際政治・外交問題となるが、NGOによる告発はそうした摩擦を避けられるという利点である。

5. アジアの事例ーフィリピン

5.1 NGOの態様

5.1.1 住民団体

フィリピンの公式の住民団体としてはSEC (Security and Exchange Commission) によって認定されるCA (Community Association) がある。以下CAの活動例としてマニラ首都圏のマクトゥーリンと郊外部のボナンザの事例を検討する。F to B (Freedom to Build) という中間団体の建設したサイトアンドサービスでは入居後HA (Homeowner's Association) という住民団体が結成され日常的管理にあたっている。デラコスタにおけるHAの活動についても若干検討する。

(1) マクトゥーリン^(注12) 文28)

マクトゥーリンでは1980年代後半に地主が再開発を望んだため強制立ち退きの危機が発生した。危機に対応するため、1988年にCAが216家族により設立され地主とCMP (Community Mortgage Programme: 公的機関からの低利融資により不法占拠者が地主から土地を買い取るというスキーム) の交渉を行った。交渉が難航したためCAの初代の会長は2カ月で辞職してしましたが、次の会長(女性: 1990~93年) は強固な態度で交渉を進めCMPのプロセスに入ることに成功した。

CMP第1段階すなわち土地取得の段階ではCHHED (Center for Housing and Human Ecology Development Foundation) という中間団体がオリジネーターとしてCAの組織化やCMPの手続きの支援を行った。ただし測量や設計のためのエンジニアやサーベイヤーはCAの経費負担で雇った。そして地主との交渉の結果、当時の相場が1平米2,000ペソのところを750ペソで買うことができた。ところが住民の一部はCMPにより土地を買い取ることに反対し従来通り不法占拠を続けることを主張した。彼らはリカルシトランス (Recalcitrance) と呼ばれた。CMPではコミュニティが共同で全ての土地を買い取るようになっていたのでリカルシトランスの分の費用はCAが負担したため、結果としてCAの土地にリカルシトランスの人々が不法占拠することとなった。リカルシトランスは当初40家族存在したが説得等の結果10家族に減り残りはCAに入った。最終的なリカルシトランスに対してはCAは裁判所に訴えて勝ったが彼らは動かないのでCHHEDのリーダーが1994年10月には市長に支援を依頼した。全体としての融資回収率は97%以上であり、CAにおける相互啓発が効いているといえる。

土地取得後のサイト・ディベロップメントはCAが様々な中間団体等の支援を得て自主的に行った。例えば

P B S P (Philippine Business for Social Progress) が、CAが自主的に決めた内容に基づく上水施設設置に関する融資やコミュニティーリーダーのトレーニング、マネジメント・トレーニング、埋め立てのためのトラックレンタル料等の支援を行った。

(2) ボナンザ^(注13) 文28)

ボナンザでも強制立ち退きの危機に対し住民がマルキナ市長に陳情した。その結果PCUP (Presidential Commission for Urban Poor) を通してCMPオリジネーターであるFDUP (Foundation for the Development of the Urban Poor) を紹介され、CMPのプロセスに入るために128世帯(元からの占拠者97, 賃貸人18, 外部13) でCAを設立した。

CMPの土地取得段階では、オリジネーターであるFDUPはCAの会議等への参加、説明や質問への解答、CAの議長との事前のアジェンダづくり等を通してCAの運営を支援した。リブロッキングの際には38世帯がブロック間移動したが、その際には基準設定を行った上で会長・副会長等が3人で決めるという運営を行った。ここでもサイトディベロップメントの段階では自主的に他の中間団体の支援を得て活動した。例えば上水施設設置に関してはP B S Pのリボルビング・グラントの支援を得た。電気については陳情の結果供給主体であるMERALCOのDAEP (Depressed Area Electrification Project) の指定受けることができたため低コストで電化できた。道路についてはマルキナ市長が道路開発プロジェクトでのこの場所の優先順位を高くしたため建設することができた。

(3) デラコスタ^(注14)

F to Bは自らが建設しているデラコスタというサイトアンドサービスにおいて入居後の住民によるHAの設立を支援している。F to Bでは建設前に入居者を募集し、応募者をセミナーに参加してレクチャーを受けさせた後で入居者を審査に基づき決定する。入居者は入居後はHAを形成し、F to Bの派遣するコミュニティーオーガナイザーの下で会合を行い活動するようになる。ただしデラコスタでは建設が終了しHAが活動を開始した後もF to Bのスタッフが常駐し、会費(ゴミ収集料、街灯電気代、入口のセキュリティー費用) 収集等の業務を行っている。

5.1.2 中間団体

(1) アドボカシー団体^(注15)

マーフィー (D. Murphy) を中心として1989年に設立されたUPAは立ち退き要求への対処等のアドボカシー活動を行う団体である。職員は6人(事務1人、オーガナイザー5人、うち有給4人、パートタイム2人) であり、財政的にはオランダ政府から年3万ドルの支援を受

けている。年間50~60件の立ち退き阻止を行い、また年間約150のコミュニティーを訪問し、強制立ち退きを裁判所命令・公共インフラプロジェクト・危険地域の場合に限定した革新的な法制の存在等を知らしめる教育活動を行っている。UPAの資料（主に1986~91年のデータ）によれば、毎年約10万人が強制立ち退きの対象となるがそのうち80%は不必要な立ち退きであるという^{文29)}。

UPAの活動手段を整理すると、強制立ち退きに関する情報収集のための監視プログラム、法の存在等に関する教育、強制立ち退きへの対抗手段としての法的手段・政治的手段（市長との会談、子供を連れていく等）にわけることができる。

(2) 組織化支援団体

CMPのオリジネーターとしてコミュニティーの組織化や地主や政府との交渉を支援する組織の例として、FDUP^{注16)}、CHHED^{注17)}をあげることができる。

1988年に設立されたFDUPは、職員総計26人、うち事務職12人（財務6人、融資書類作成2人、所長室2人、プロジェクトスタッフ2人他）、オーガナイザー11人、技術者2人で構成されており、財政的にはドイツの中間団体であるMISEREOに約90%を依存しており、CMPの手数料収入は極僅かである。FDUPは同時に約30のCMPに関するコミュニティー組織化を行う他、サイトアンドサービスに関して政府との共同プロジェクト（EXODUS）も行っている。

1982年にアビオン（Sister Annie F. Abion）によって設立されたCHHEDは、職員17人（事務8人、オーガナイザー5人、技術者3人、建築家1人）によって構成されており（有給12人、オーガナイザーに関してはボランティアも多い）、財務的にはCMPのオリジネーターフィーといった政府からの収入は約20%と少なく残りは国内外のアビオンの個人的友人からの寄付で運営されている。CHHEDはCMPの他に生業（livelyhood）、コミュニティー組織化、コミュニティー・地域計画、住宅提供等についても活動しており、同時に約5~10のプロジェクトを管理している。

なお、FDUP等のCMPオリジネーターは連合してオリジネーター国民会議（National Congress of Originaters）という組織を形成している。

(3) 資金支援団体

PBSP^{注18) 文28) 文30) 文31)}は1970年12月に多くの企業が社会貢献のために設立した中間団体であり、環境、教育、都市貧困等の様々な問題への対応活動に資金支援を行っている。設立当初は50社、現在は125社で構成されており、年間2億ペソ規模の活動を行っている。組織は全体で280人と大規模であり内5人がNCR-ARM（National Capital Region Area Resource Management）というプログラムで都市貧困改善活動を行っている（2年で2,730

万ペソ）。財政はメンバー企業の拠出金で賄われている。メンバー企業は税引き前収入の1%を社会開発のために使用することを求められており、そのうち20%（つまり収入の0.2%）をPBSPプロジェクトに、80%を企業自ら運営するプロジェクト（企業所在地等におけるもの）に用いることとなっている。

活動分野は様々であるが、近年都市貧困問題に関心を示しつつあり、特にCMPによる土地取得後のサイトディベロップメントに対する支援を行うようになっている。前述のマカトゥーリンやボナンザもその例である。これらの活動については当初はPBSPは資金提供に徹し実質的活動はCMPのオリジネーターに頼っていた。しかし、オリジネーターは組織化の専門家であって基礎的サービスの専門家ではないため多くの問題があったという。そのため最近ではPBSPが自ら運営する方法に変えた。

(4) サービス提供団体

F to B^{注19)}は主に住宅建設を行う中間団体であり1976年に設立された。直接雇用している職員は約50人（事務5人、オーガナイザー4人、技術者4人、建築家1人他）であるが、各HAで活動している人が他に約300人いる。設立者のキース（W. Keyes）は官僚制によるサービス提供の非効率性に批判的であり非政府組織の長所を強調している。財政的には、フィリピン政府開発融資を1,000万ペソ（約10%）、MISEREO補助金1,800万ペソ（約20%：住民への組織化トレーニングの経費等として）を外に依存している他は、住宅販売額の10%からの「良心的」収益で運営している。その点で財務的自律性は高い。F to Bが行うプロジェクトは規模が大きいため基本的には同時に1つのプロジェクトのみを扱っている。政府とのジョイントベンチャーも行っているがなかなかうまくはいかないようである。

(4) 小括

以上のような様々な中間団体が存在するがこれらを以下の基準で比較すると次のようになる。第1に設立時期に関しては、PBSPは1970年、F to Bは1976年と古いですが、多く（UPA、FDUP）はアキノ政権が成立する1980年代後半に設立された。第2に組織規模は小規模（人数が1桁）であるUPA、中規模（17~26人）であるFDUP、CHHED、大規模（280~350人）であるPBSP、F to Bに分けることができる。第3に財務については外部の大口支援に依存するUPA、FDUP、外部の分散された（従って一定の自律性は維持）支援に依存するCHHED、PBSP、自律性を維持するF to Bの3つに分けられる。

5.2 政府の対応

5.2.1 住宅政策の展開—エナブリング戦略

政府側の対応としてはNHA（National Housing

Authority) による直接建設路線が後退しNGO等と協力するエナブリング戦略がとられつつある。例えば1987年のEO.90(行政命令90号)では民間セクター参加の必要の認識が示され、HUDCC(Housing and Urban Development Coordination Council)が策定する「国家住宅計画(National Shelter Programme 93-98)」では政府の役割は「支援者としての役割(role of enabler and facilitator)」と規定されている^{文32)}。以下では立法例を通してそれらの具体的表現を確認しておく。

(1) UDHA(The Urban Development and Housing Act of 1992: Republic Act 7279)

この法律の起源はULR(Urban Land Reform: この概念はマルコスが1978年に用いた)問題に遡る。アキノ政権当初、NACUPO(National Congress of Urban Poor Organizations)によるULRに関するアドボカシーが積極的に行われ、その結果1987年憲法にULR条項が入った(13条9節・10節)。その後も様々なNGOがその条項の具体化のために活動した。例えばBCC(Bishops-Businessmen's Conference)は1987年以降PCUPとも協力して地域会議(Tri-sectoral Network等)を開催した。1991年3月にはULR-TF(Urban Land Reform Task Force)が様々なNGOによって設立され、議会のUDHA原案に対する修正案の起草(強制立ち退きモラトリアム、受益者の参加等に関して)や情報キャンペーンを行った。開発業者の組織であるCERBA(The Chamber of Real Estate Builders Associations)もBCCとの協議により業者へのインセンティブを規定することを条件に協調し始めた。その結果UDHAはアキノ政権最後の仕事として1992年3月に成立した^{文33)}。

UDHAにおける注目すべき内容として2点あげることができ^{文34)}。第1に、民間との協力が規定された。例えば開発業者には開発の際に20%の社会住宅を建設することが要求された(法18節)が、社会住宅の定義が不明確であったため詳細は運用に委ねられた。また民間セクターが社会住宅に参入するための税制等インセンティブの提供(法20節)、受益者の参加(法23節)が規定された。NGOがオリジネーターとして参加するCMPも規定されている(法第8条31-33節)。第2に、強制立ち退きの禁止が規定された。ただし強制立ち退きの禁止が適用される対象は「恵まれないホームレス(Underprivileged Homeless)」であり、「プロの不法占拠者(Professional Squatter)」に対しては懲罰的態度が規定された。しかし後者の定義は不明確であった。

(2) LGC(Local Government Code)^{文35)}

LGCは民主化の一貫として分権化を行い地方政府を活性化するために1991年に成立した法律である。都市住宅政策についても権限を地方政府に移すことを規定され、

例えば土地利用規制権限も地方政府に委譲された。しかし、地方政府がその規制権限を規制強化に用い、スラム地域での緩い基準での住宅建設促進が不可能になるということもあった(トンドの例)。また地方政府の運営には、様々な局面でNGO、PO(People's Organization)の参加が義務づけられた。

(3) C I S F A (Comprehensive and Integrated Shelter Financing Act)

C I S F AはUDHAの財政的基礎を固めるために延べ38.5B.ps(billion peso)の政府による資金提供を規定する法律であり(ただし実際に支出されるかは毎年の予算によるのであり実際にはかなり難しいとされる)、ピアソン上院議員等の努力により1994年に成立した。

具体的には、NHMFC(National Home Mortgage Finance Corporation)の基金を0.5B.psから5.5B.psに増やしCMPに12.78B.psを投入すること等が規定された。これらは従来SSS(Social Security System)、GSS(Government Social Insurance System)、HDMF(Home Development Mutual Fund or Pag-Ibig)といった社会保障、社会保険、住宅に関するメンバーからの拠出による基金によって運営されてきたものであり、大規模な政府資金投入が計画されるのは初めてであった^{文36) 文37)}。ただし、C I S F A実施のための組織的基礎(Department of Housing 構想)は結局放棄されたため、不十分なものであったとも評価される。

5.2.2 住宅政策の要素

エナブリング戦略にともなう政策手段の大きな変化は、人的資源・組織の次元と資金利用法の次元において特にみられる。以下ではこれらを整理しておく。

(1) 人的資源・組織-NGOの利用と政府機関間調整の制度化

1987年のEO.90によって設立されたHUDCCでは住宅政策の全体的計画が策定されているが、このメンバーには各政府関係機関と並んで民間代表が入っている。具体的には、開発業者もしくは建設会社から1人、低所得受益者から1人である^{注20)}。

政府において独自の役割を果たしている組織に1987年1月にEO.82により設立されたPCUPがある^{注21)}。その第1の目的は都市貧困者組織と政府との橋渡しである。具体的には都市貧困者の組織であるUPO(Urban Poor Organization)のアクレディテーションを行い、政府と都市貧困者等との議論のフォーラムを提供し(UDHA立法過程における役割)、地主や政府機関とUPOとの間で日常的な仲介業務を行っている。1995年4月には7万人のUPOの代表を集めて都市貧困サミットを開催し、地方政府での都市貧困層代表の制度化、UDHAの実施等に関する決議を採択した。第2の目的は都市貧困に関

する政府機関間調整を行うことである。これは1989年のEO.111で規定された。HUDCCが住宅というハードな面からの機関間調整を行っているのに対して、PCUPはソフトな面から機関間調整を行うといえる。例えばスモークマウンテン開発復興委員会では、移転地の建設はNHAが担当したが、受益者(計4,000所帯)の選択はPCUPが担当した。

UPOのアクレディテーションは一定の正当性を与え他の政府機関の判断の基礎になるものであり、例えばこの認定を受けているとCMPにおける認定が促進されるといわれる。認定数はメトロマニラで2,000、全国で4,000以上に上る。PCUPの職員は組織全体で約200人(ルソン:約150人、ミンダナオ:31人、ビサヤ:21人等)であり、その中にエリアコーディネーター(Area Coordinator)という職が存在する。これはまさに貧困者と政府組織、政府組織間の橋渡しを行う仕事でありコミュニティオーガナイザー的役割を求められる。エリアコーディネーターはルソン地域に約20~30人存在するが、金銭的には恵まれておらずNGO的な自主的なコミットが要求される。また最近、ビジネスセクターの富裕者を巻き込むために国民諮問委員会(National Advisory Board)を設立した(1995年:EO.278)。そのメンバーには開発業者、銀行、金融、学会、都市貧困者代表が含まれている。更にPCUPはNGOや地方政府へのUDHA等に関する教育のためのセミナーを行っている。過去3年で地方政府の状況は改善されている(例えば各地でのUrban Poor Affairs Officeの設立)という。

(2) 小規模資金融資—オリジネーターの制度化

民間による住宅建設促進のための主たる政策手段はNHMFCによる融資であるが、この融資には以下の2つの類型があるⁱⁱ²²⁾。

1) UHLP (Unified Home Lending Programme)

UHLPは1987年11月に開始された低所得者向けの住宅融資プログラムである^{文38) 文39)}。その主要財源はSSS, GSIS, HDMFという3つの基金である(EO.90)。プログラム開始当初は世界銀行から融資(World Bank Shelter Sector Loan)を融資を2.1B.ps程度受けていたが現在は融資を受けていない。1995年には3つの基金から計11.8B.psの資金を調達し約5万の受益者に提供する予定である(1受益者当たり約22万ペソ)。受益者資格は3機関のいずれかに所属する者に限定されており利率はローン規模毎に決められた(15万ペソまで9%, 15~22.5万ペソまで12%, 22.5~37.5万ペソまで16%)。

このUHLPにおける受益者選択等個別の作業はオリジネーターという中間団体に委託された。UHLPのオリジネーターには各々のアクレディテーション基準に基づき2つの類型が存在した。第1の類型はF to Bのよ

うな開発業者であり1995年5月末の時点で220業者が登録されている。第2の類型は銀行であり1995年7月末の時点で78銀行が登録されている。オリジネーターは一時的に融資を実行しその債権と抵当をNHMFCに売ることとなっており、NHMFCは債権を買い取る際にオリジネーターの審査をレビューする。このような業務に関わるオリジネーション・フィーとして住宅価格の5%を受益者からとり、うち2.5%をオリジネーターへ、残りをNHMFCへという方式を1992年以来採用してきた(1991年まではNHMFCがオリジネーターへのフィーを負担していた)。最近開発業者に関してはフィーをなくするという案(フィーはNHMFC分の2.5%にして銀行の分はNHMFCが持つ)が通ったが反対が多いため結局現行の方式が続くと思われる。

融資の回収はコレクティング・バンクを通して(1%の手数料を払う)行う。UHLPには回収率が低い(61%程度)という大問題がある。

2) CMP^{文40) 文41)}

既に触れたCMPはNHMFCからの低利融資により不法占拠者が地主から土地を買い取り住宅建設を行うという枠組みであり、原型はフェルナンデス(F.Fernandez)主導下のセブのパクタンバヤヨン財団(Pagtambayayong Foundation)の試みである。その後、政府のNHMFC等によるタスクフォース(フェルナンデスも関与)において1988年8月にCMPとして定式化され、政府によって1989年4月から実施されることとなった。CMPは3段階(土地取得、サイトディベロップメント:地区内整備、住宅建設)からなるが多くの場合第1段階でのみCMPが使われている。この方式の基本的な考えは、土地所有権の安定(security of tenure)の確保によって住宅投資が促進されるであろうというものである。当初(1989~90年)は世銀資金(Shelter Sector Loan)から162M.ps(million peso)が使われていたが、回収率が悪かった(CMPよりもUHLP部分に関して)ため世銀資金は停止されてしまった。以後はSSS, GSIS, HDMFの資金が投入された。投入された資金規模(89~95年3月まで)は延べ約1.2B.psであり、その内訳は世銀:162M.ps—主に3基金のノンメンバー用、HDMF:238M.ps, GSIS:217M.ps, SSS:301M.ps等となっている。支出対象は土地取得:1,108M.ps:419プロジェクト・50,554受益者(1受益者当たり融資量2万ペソ強)、サイト・ディベロップメント41M.ps:10プロジェクトとなっている。UHLPと比べ、CMPは広く薄く資金を有効利用するプログラムであるといえる。最新新たな資金源としてCISFAにおいて5年間で12.5B.psが規定されている(うち95年分700M.psのうち200M.psは既にプログラムされている)がこれは既存の規模から考えればかなり大きく現存の実施

体制のままでは実施不可能である。融資限度は受益者が3基金のいずれかに所属しているかノンメンバーでもフォーマルインカムがあれば月収の30倍まで、ノンメンバーでインフォーマルインカムの場合は同20倍までとなっている。条件は利率が6%（インフレ率以下）で25年償還である。

CMPにおいてもFDUP、CHHED等の中間組織等がオリジネーターとして組織化を担う（UHL Pのオリジネーターとの兼任もある）^{x42)}。オリジネーターの総数は、地方政府：29、NGO：61、政府機関：2、銀行：1で計93である。オリジネーターの役割は、UHL Pのオリジネーターが個別の受益者を扱うのに対してCMPではコミュニティ組織単位で扱う点で差異がある。また、オリジネーション・フィーの算出方法もCMPでは現在までのところ1受益者当たり400ペソをNHMFCの負担で支払うという方法を算定しており、UHL Pとは異なる。CMPにおけるオリジネーターの概念はUHL Pのものを換骨奪胎したものであるといえる。ただ最近ではオリジネーション・フィーの算出方法が変わりつつある。融資総額の2%か旧来の積算の大きな方の額をオリジネーション・フィーとすることとされ、負担も5%のサービスチャージを受益者から取り立てて3%分はNHMFCへ約2%分をオリジネーターへという方式へ変更されつつある。

また、CMPにおけるオリジネーターの役割を支える次のようなメカニズムも存在する。第1にオリジネーター連合団体である国民会議とNHMFCとの定期的対話が存在し、その結果執行ガイドラインの修正や3段階同時テイクアウトの許容等が行われるようになった^{x43)}。第2にオリジネーター国民会議の代表がNHMFCの役所内にNHMFCの活動をモニタリングするための机を持っている。

CMPの回収率はUHL Pより貧困者を相手にしているにもかかわらず高い。回収率は1995年7月の時点で85%となっている。また、処理期間が長いという運営上の問題点があったが（1994年9月以前は平均1~1.5年）、現在では50%以上の書類を申請時に出させるようにしたので、処理期間は4~6カ月へと短縮されている。

6. 考察と展望

6.1 NGOの役割の拡大と課題—共通の傾向

住民団体、中間団体を含めたNGOの役割の拡大はいずれの地域においても確認された。

住民団体としては横浜舞岡の育む会のように単に対抗するのみではなく自主管理的機能を担うものが生まれてきた。また神戸の野田北地区のまちづくり協議会も震災後早急に区画整理案をまとめることができた。オランダでも任意の財団としての住民団体が市役所の出先の現地

事務所とも協力して一定の機能を担うようになっており、フィリピンでもCMPプログラム等への参加を契機に多くのCAが生まれつつある。

中間団体も各種のものが生まれている。ただし析出の仕方には各国間で差異がある。第1に、アドボカシーを行う組織としては、日本では積極的な解決策の提示まではいかないものの全神戸テント村会議、全神戸避難所会議が問題提起を行ってきた。オランダではCOHREのような組織が第三世界を中心に世界的に活動しており、フィリピンではUPAが活動していた。第2に、組織化支援を行う組織としてはフィリピンではFDUPやCHHEDのようなコミュニティーオーガナイザーを中心とする組織が存在していた。他方、日本やオランダではそれほど明確ではないが、例えば日本では大学の教員や建築家等がアドホックにそのような役割を担ってきた。オランダでは低所得地域では住民団体組織化のリーダーの確保が困難であることが述べられていた。第3に、サービス提供を行う組織としては、フィリピンではF to B、オランダでは住宅協会が確認された。日本でも震災後の神戸では住宅生協といったものも考えられているという。第4に、資金支援組織としては、日本ではFGF、日本キリスト教団、オランダでは住宅協会、建設会社、フィリピンではPBS P等が確認された。

以上のようなNGOの運営には課題も存在した。第1に、NGOの代表性の問題が存在した。横浜市舞岡公園や神戸市本町公園テント村における公共用地（公園）の利用では、使用を認めるにあたってどのようにNGOをオープンなものにするのかという点の課題が残った。その際NGOと近隣住民との関係は重要な要素であった。結果的には舞岡では水と緑の会の自主管理が認められたのに対して、本町公園では行政との関係は平行線のままである。また、オランダの住民団体は任意の団体であるため、居住者全員が参加するわけではなかった。そのため通常の公選議会と異なり、いかに代表性を維持するかという課題が残った。第2に、NGO内部の利害調整の問題も存在した。神戸の野田北地区まちづくり協議会で区画整理案をまとめるにあたっては減歩率の評価や相続を巡る問題があったし、水と緑の会や育む会でも会費を払う会員と実際の参加者との関係が問題になっていた。またフィリピンのCMPではCMPに合意したCAのメンバーと参加を拒否したが占有を続けるリカルシトランスの関係、前者による後者への立ち退き請求の問題が存在した。第3に、特に育む会のように管理運営委託を受けた場合にボランティアの報酬、ボランティアの意思決定における役割という問題があった。第4に、政府に対する戦略としてはオランダの住民団体やフィリピンにおけるCMPオリジネーターのような協力的戦略から神戸のテント村のような対抗的戦略まで様々な選択肢が存在

し、NGOはいずれかを選択しなくてはならなかった。第5に、NGOが柔軟に活動分野を開拓して行くためにはリーダーの存在が重要である。従ってNGOの活動においてはリーダーとなりうる新たなキーパーソンをどれだけ調達できるかが課題となった。

では以上のような様々な活動を全体としてみた場合、NGOが比較優位を持つ本来の領分とは何なのだろうか。第1に、NGOによる活動の長所として、実験的な柔軟な関与が可能であり通常の政府活動に伴う均一的対応の必要が必ずしもない点が挙げられる。この点を生かすとすればNGOの本来の領分は政府活動の未だ十分に関与できない分野の先取りである。ただし、この領域は必ずしも固定的なものではなく、当初はNGOによる活動であったものが後には政府活動として制度化されるというように長期的には変動する。第2に、NGOによる非公式的活動が比較優位を持つと考えられる分野として、集権的管理にはなじみにくいと考えられる経験・情報の交換や新規の行動様式の説得教育活動が挙げられる。特に途上国におけるCMP等の住宅政策では、不法占拠に慣れてきた人々に所有権確保の意味を認識させその上で貯蓄に基づく返済行動という経済的行動原理を説得しなくてはならない。この説得教育活動の局面ではNGOの役割は大きい。他方、例えばフィリピンのCMPのNGOのオリジネーターは現場での政府の部局間調整機能の代替も行っている。しかしこのようなものは本質的には地方政府等の政府の役割であるといえる。

6.2 政策手段の変容—命令的規制から社会的マーケティングへ

政策手段に関しては全体としては命令的規制から社会的マーケティングへの変容が見られる。これは政府職員の行動様式の階統制的命令モデルから多元的合意形成モデルへの転換とも対応している。

このような変容は、まず、人的資源・組織の次元での変化をもたらしたが、この次元での変化は2つに分けて検討することができる。

第1に、政府活動におけるNGOの利用が促進された。例えば横浜市では舞岡公園の管理運営の一部が育む会に委託されるようになり、神戸市では地域グループに対する専門家派遣が制度化された。オランダでは住民団体・市間行動規約が設定された。またフィリピンではUHL PやCMPにおいてオリジネーターという仕組みが制度化された。このような政府活動におけるNGOの利用にも運用上の課題が存在した。政府がいかなるNGOを選択するのか、いかなる基準で選択するのかという課題である。これはなぜ論理的には同じ公共用地（公園）の使用であるにもかかわらず横浜市舞岡においてはNGOの使用が認められ神戸市の本町公園テント村では認められ

ないのかという行政の論理とも関係してくる。またフィリピンにおけるオリジネーター等の選択というアクレディテーションにも類似の課題が存在する。

第2に、政府活動におけるNGOの利用と並行して、行政の現場での部局間総合調整の制度化の動きがみられた。これは行政内部における多元的合意形成の行動様式の要請とも連携していた。例えば、横浜市の都市デザイン室は当初からそのような部局間調整を期待されたものであった。その役割の一部は横浜市における現場の区役所の整備強化により区役所に委譲されたが未だに都市デザイン室にも大きな役割が残っている。非公式なものとしては舞岡公園予定地の使用承諾を行う過程で横浜市緑政局内の各部局間の調整会議（NGOも参加した）が行われた。神戸市のまちづくりセンター内の「こうべすまい・まちづくり人材センター」における専門家派遣の統合も総合化の例といえる。オランダ・フローニンゲン市では市役所の地域事務所が強化され、空間管理・経済部出先による部局間総合調整が行われてた。またフィリピンではPCUPが都市貧困問題に関する政府機関間調整の役割を担っている（PCUPのこの機能は日常的な案件処理では動いているが政策レベルでは十分には機能していないようである）。このような現場での部局間総合調整の制度化は、主張することは容易であるが実際に機能させるのはなかなか困難であった。このような調整の実効性は非公式な調整を行えるキーパーソンの有無に規定されるのである。

次に資金の次元では、直接的サービス供給から小規模資金の有効利用へという変化がみられた。日本では神戸市等における専門家派遣やまちづくり協議会の活動資金助成がみられた。また特定優良賃貸住宅補助金等の補助金という政策手段は伝統的に重用されてきた。オランダ・フローニンゲン市では市から住民団体へSBOK経由で資金提供が行われている。また失業対策事業、職業訓練事業の経費としての資金も移転されている。また、フィリピンでは、従来のNHAによる直接的住宅供給からNHMFCによる融資へと住宅政策の重点が移ってきている。特にCMPのプログラムは、UHL Pと比べた場合、小規模資金融資の有効利用という性格が強い。

法的権限の次元では、日本ではNGOの活動を支援する十分な国レベルでは法的整備は十分にはなされていないが、条例レベルではまちづくり協議会の位置づけ等に関する枠組み設定がみられる。オランダでも住民団体・市間行動規約という枠組みがみられた。また、フィリピンではCAやUPOに関するアクレディテーションの制度が規定されているのみならず、UDHAといった法律においてNGOの役割が積極的に規定された。ただしいづれにおいても、単なる「認定」を超えて「支援」をいかに法的に埋め込むかが現在の課題であるといえる。

情報の次元では、日本では横浜のまちづくりフォーラムや神戸のまちづくりセンターに見られるように、行政が経験交換の触媒になろうとする傾向がみられた。オランダ・フローニンゲン市では地域事務所と住民団体の定期的協議を通じた情報交換がみられた。フィリピンではUDHA等の革新的立法についての情報提供や教育についてはUPAのようなNGOによる活動が盛んであるが、PCUP等の政府機関も一定の役割を果たしている。このような情報交流においては住民のニーズに的確に対応したものであることが重要である。

以上のように、政策手段の変容それ自体が観察されるのは人的資源・組織の次元と資金の次元であるが、法的権限の次元、情報の次元においてもこのような変化を支える変化が観察された。このような変容した新たな政策手段を通して、政府は住民、NGOの活動の空間確保、支援を試みているといえる。

6.3 概括比較

以上各地域共通の傾向を総括してきたが、最後に3地域の差異についての比較を若干行っておきたい。

日本においてNGOによる活動とそれへの政府の対応がみられるのは主に住宅政策というよりはまちづくりの分野であった。また住民団体としてのNGOの発達はみられるが、中間団体特に組織化等の役割を担う専門家中間団体の組織化は不十分である（大学教員や建築家が副業として行ってきた）。政策手段に関していえば小規模資金提供の歴史はあるが人的資源・組織化の次元でのNGOとの関係の制度化は形成途上である。

オランダの自治体では市の地域事務所の強化とそこで空間管理部門を核とする部局間調整と住民団体との協調は歴史的蓄積を持つ。住民団体への活動資金助成が失業対策とリンケージしているのもオランダの特色である。またNGOを通じたODAについても歴史を持つ。

フィリピンにおいてはNGOによる組織化とそれへの政府の対応という組織化の面においては、特に1980年代後半のアキノ政権以降進展が著しい。特にオリジネーターという枠組みは興味深い発明である。また資金の次元でもNHMFCによる融資という興味深い枠組みを展開させてきた。ただし枠組みがどれだけ機能しているかに関しては問題もある。例えば、CMPの場合融資回収率はまずまずであるが、UHLPの場合は低い。またCAの形成も自生的というより政府が設定したCMP等の法の下でその形成が促進されたという受動的側面がある。

7. 結語

本研究では日本、欧州、アジアの事例研究を通してNGOの役割とそれに対応する政策手段の展開を実証的にあつづけた。

住民団体、中間団体を含めたNGOの役割の拡大はいずれの地域においても確認された。特に中間団体の多様な分化が目される。本研究ではこれらをアドボカシーを行う組織、組織化支援を行う組織、サービス提供を行う組織、資金支援組織の4つに類型化した。また、NGO運営上の課題として、NGOの代表性の確保の問題、内部の利害調整の問題、ボランティアの問題、対政府戦略の問題、リーダー調達の問題を抽出した。そして、NGOが比較優位を持ちうる本来的領分として、均一的対応を義務づけられた政府活動にはなじまない実験的かつ柔軟な関与、集権的管理にはなじみにくい経験・情報の交流や新規の行動様式の説得教育活動を指摘した。

命令的規制から社会的マーケティングへという政策手段の変容の萌芽も各地で確認された。具体的に注目すべき制度的対応として、人的資源・組織の次元においては、日本における管理運営委託や専門家派遣、フィリピンにおけるオリジネーターの制度（UHLPにおける成立とCMPにおける換骨奪胎）等にもみられるNGOの利用の制度化、行政の現場での部局間総合調整の制度化（横浜市都市デザイン行政、オランダの空間管理行政、フィリピンのPCUP等）が確認された。また、資金の次元においては様々な小規模資金の有効利用のための制度（日本における専門家派遣・住民活動助成、オランダにおける住民団体への資金提供、フィリピンにおけるNHMFCによるCMP等への融資）が確認された。以上のように、政策手段の諸次元のうち政策手段の大きな変容が観察されたのは人的資源・組織の次元と資金の次元であったが、法的権限の次元、情報の次元においてもそれらを支える一定の対応が観察された。

<注>

- 1) 1995年6月ヒアリング調査（舞岡公園を育む会：井上氏）。
- 2) 1995年7月ヒアリング調査（本町公園テント村：河村氏）。
- 3) 寺川政司：阪神被災地区における居住問題と居住運動、1995.7.
- 4) 読売新聞1995年6月2、3日。
- 5) 1995年7月ヒアリング調査（野田北地区まちづくり協議会：焼山氏他）。
- 6) 1995年9月ヒアリング調査（横浜市：内藤氏）。
- 7) 1995年9月ヒアリング調査（横浜市：稲葉氏）。
- 8) 1995年7月ヒアリング調査（神戸市まちづくりセンター：明石氏）。
- 9) 1994年10月ヒアリング調査（フローニンゲン市）。
- 10) 1994年10月ヒアリング調査（COHRE：レックイ氏）。
- 11) 1994年8月ヒアリング調査（IHS）。
- 12) 1994年11月ヒアリング調査（マクトゥーリン）。
- 13) 1994年11月ヒアリング調査（ボナンザ）。
- 14) 1994年11月ヒアリング調査（F to B）。
- 15) 1994年11月ヒアリング調査（UPA：マーフィー氏）。
- 16) 1994年11月ヒアリング調査（FDUP）。
- 17) 1994年11月ヒアリング調査（CHHED）。
- 18) 1994年11月ヒアリング調査（PBSP）。
- 19) 1994年11月ヒアリング調査（F to B）。
- 20) 1995年7月ヒアリング調査（HUDCC）。

- 21) 1995年7月ヒアリング調査 (PCUP)。
- 22) 1995年7月ヒアリング調査 (NHMFC)。

<参考文献>

- 1) C.C.Hood: The Tools of Government, The Macmillan Press, 1983.
- 2) Usited Nations Center for Human Settlements: The Global Strategy For Shelter To The Year 2000, pp.7-8, 1990.
- 3) F.コトラー, E.L.ロベルト: ソーシャル・マーケティング, ダイアモンド社, 1995.2.
- 4) 村橋克彦: 大都市における農的風土の再生と創造-「まいおか水と緑の会」の実験的活動, 身近な自然の保全と創造, 横浜市立大学経済研究所, 1987.3.
- 5) 舞岡公園を育む会: こだわって一歩-舞岡公園を育む会1993年度活動記録-, 横浜市緑政局, 1994.3.
- 6) 寺川政司他: 阪神・淡路大震災における非公式避難所<テント村>の形成過程に関する研究 (その1-3), 日本建築学会大会学術講演梗概集, 1995.8.
- 7) 高宮茂巳: 森づくり公益信託の将来性, 身近な自然の保全と創造, 横浜市立大学経済研究所, 1987.3.
- 8) 都市デザイン横浜, SD別冊, No22.
- 9) よこはま市民まちづくりフォーラム, 横浜市, 1993.11.
- 10) 稲葉政之, 清水富士男: 「未来のための森づくり事業」にかかわって-公園担当者からの見解, 身近な自然の保全と創造, 横浜市立大学経済研究所, 1987.3.
- 11) こうべすまい・まちづくり人材センターのあらまし, 働神戸市都市整備公社神戸まちづくりセンター, 1995.
- 12) Klaassen: Ruimtelijk Beleid in Theorie en Praktijk: 4e heruiene druk, Vuga, 1988.
- 13) Gemeente Groningen, Gedragscode Bewonersorganisaties Gemeente, 1995.
- 14) COHRE, COHRE Centre On Housing Rights and Eviction, 1994.
- 15) COHRE, Forced Evictions, No.6, 1994.8.
- 16) COHRE, Forces Evictions & Human Rifhts: a manual for action, 1993.
- 17) COHRE, International Convention on Housing Rights, 1994.
- 18) IHS, Institute For Housing And Urban Development Studies.
- 19) VROM, Nota Volkshuisvesting in de jaren Negentig, Sdu, 1989.
- 20) VROM, Volkshuisvesting in Nederland, Sdu, 1993.
- 21) Derksen, De burgemeester, in Derksen en Korsten, Lokaal bestuur in Nederland, Samson HD Tj-eenk Willink, 1989.
- 22) Gemeente Amsterdam, Intra-Municipal Decentralistion in Amsterdam, 1991.
- 23) Gemeente Groningen, Nota, 1994.
- 24) Gemeente Groningen, SEND: Urban Pilot Project Korreweg/Oosterpark, 1993.
- 25) Froessler, Urban Pilot Projects: 'Osterholz-Tenever'in Bremen and 'Korreweg/Oosterpark' in Groningen, Institut fur Raumplanung Universitat Dortmund, 1993.
- 26) Development Cooperation Information Department of the Ministry of Foreign Affairs, A world of dispute: a survey of the frontiers of development cooperation, 1993.
- 27) Development Cooperation Information Department of the Ministry of Foreign Affairs, Budget'95 Development Cooperation: Summary, 1994.
- 28) PBSP, NCR-ARM.
- 29) D.Murphy, The Urban Poor-Land and Housing, The Asian Coalition for Housing Rights, 1993.
- 30) PBSP, 1993 Annual Report, 1994.
- 31) 広里恭史, フィリピンのコーポレート・シチズンシップ, タイとフィリピンのコーポレート・シチズンシップ事例集, 笹川平和財団, 1991.
- 32) HUDCC, National Shelter Programme 1993-98.
- 33) A.M.A.Karaos, M.V.Gatpatan, R.V.Hotz, Making A Difference: NGO and PO Policy Influence in Urban Land Reform Advocacy, Institute on Church and Social Issues, 1995.
- 34) Republic Act No.7279.
- 35) J.Y.リム, 野沢勝美編: フィリピンの経済開発と地方分権政策, アジア経済研究所, 1993.
- 36) Republic Act No.7835.
- 37) CMP Bulletin, 1995.4-6.
- 38) E.J.Anzorena, Housing Finance in the Philippines, SELAVIP, 1992.
- 39) E.J.Anzorena, Housing The Poor: The Asian Experience, The Asian Coalition for Housing Rights, 1994.
- 40) Assessment of The Community Morgage Programme: Executive Summary.
- 41) W.J.Keyes, The Community Morgadge Program, 1995.2.
- 42) 薬袋奈美子他: フィリピンのコミュニティー抵当事業における「オリジネーター」に関する研究-中間セクターとしての特徴と役割について-, 第29回日本都市計画学会学術研究論文集, 1994.
- 43) CMP Bulletin, 1995.2-3.

<研究組織>

- 主査 金井 利之 東京都立大学法学部助教授
 委員 城山 英明 東京大学法学部助教授
 ” 薬袋奈美子 東京都立大学大学院博士課程2年 (建築学)

<後記>

政治的行政的過程と手法とを具体的に叙述するという論文の性格のため規定の枚数を超過することとなってしまったことをお詫びします。 主査: 金井利之