

VI 国際会議報告

東南アジアの都市環境計画について

—第6回 EAROPH大会・インド都市計画学会25周年記念国際会議に出席して—

佐々波 秀彦*

1 序

1976年、バンクーバーで開かれた国連ハビタート会議では、人間の定住環境がますます悪化し、場所によっては居住に堪えられないレベルまでになっていることが指摘され、これに対処するため、各国政府及び国際的機関は行動プログラムを策定し、都市及び農村の定住政策を推進すべきことが勧告された。

本国際会議はEAROPH（東アジア計画・住宅地域機関）とITPI（インド都市計画学会）の共催により、人間の生活と人間的な定住環境に関する計画につき討議するため開かれたもので、テーマとして「人間的な環境を目指して一人間生活への計画づくり」が取り上げられた。

本会議は1978年2月19～25日の間ニューデリーの国際会議場であるビギアン、バーバンで開かれ、14ヶ国、300名（外国人65名を含む）の参加があった。また、国連からはUNEP、ILO、WHOから関係者が出席した。

本会議はEAROPHにとっては第6回大会であったが、ITPIの創立25周年記念にあたっていたので、非常に盛大に行なわれ、地元インド側からは住宅大臣、デリー市長などの歓迎の挨拶があった。

会議における討論の進め方は前述のテーマを3つのサブテーマに分け、各サブテーマに1日を割当て、午前はサブテーマに関する基調報告書の発表とそれに対する2～3人の討論者の意見開陳、報告者の応答があり、午後は各小議題毎に3分科会が同時併行にもたれ、出席者は各自の好みで、それぞれの分科会に出席出来た。

これらサブテーマ及び小議題をリストアップすると以下の通りである。

1). 住宅と環境

- (イ) 経済的困窮者のための住宅
- (ロ) 農村住宅と環境
- (ハ) 都市形態、構造と人間定住開発

2). 経済・社会サービスの計画、開発、配分

- (ホ) 配分システムにおける公平性と効率
- (ヘ) 需要に基づいた規準と資源容量

* 社会工学系

(ト) 廃棄物処理と再生利用

3). 環境資源と管理

(チ) 資源最適利用と生活水準

(リ) 生態対人間福祉—長期的目標への調和

(ヌ) 計画と開発, 保存と再開発に対する管理機構

私は、主催者側の依頼で、第三サブテーマの基調報告を行ない、また討論の結果を取りまとめた。東南アジア諸国の環境対策は非常に遅れており、資料等も整備されておらず、報告書の作成は難航したが、内外の関連分野の専門家の協力を得て、この地域の当面している問題点の指摘と諸対策についての提案を行なうことが出来た。

これより、本大会で取り上げられた各種の課題と対策の概要を紹介する。

2 住宅と環境

2.1 経済的困窮者のための住宅

第3世界では、総人口の70~80%以上が貧困階層として分類されている。この貧困階層は都市と農村では、その生活状況は大変異なっているが、両者とも住宅に対する需要は極めて高い。都市の貧困階層の多くは農村からの職を求めて都市へ流入してくる人々によって構成されている。

都市内での住宅不足、特に低廉住宅の不足により、都市の貧困階層は管理のゆきとどかない公共用地や私有地を無断で占拠し、そこに自力で住宅を建設することが行なわれているが、開発途上国の大都市では、これら不法占拠者による、大規模な掘立小屋ないしバラック住宅団地が、各所に見られる。

これらの貧困階層は日雇い労働者や洗濯掃除婦、その他靴みがき、自動車の窓ふき、路上新聞売りなどで生計をたてているので、働き場所が住いの近傍になければならない。このための唯一の方法は働き場所の近傍の空閑地を利用することである。

このような貧困階層は非常に生活難のため、将来に対する希望を失ない、また現況を改善しようという意欲を欠く場合が多く、どのようにしてこれらの階層にやる気を出させるかが問題で、人間らしい生活を営むことのできる住宅は人々の社会に対する冷淡さ、フラストレーション、失望などを解消するための有効な方策として考えられよう。

貧困階層への住宅対策としては、自動住宅建設の促進、既存住宅改良と基本的都市施設の整備などがあげられるが、具体的提案としては、都市周辺地域をこれらの階層に譲渡する計画や、農村住宅建設を促進して、人口の流出を防止することなどが打出された。

2.2 農村住宅と環境

第3世界で、第1次産業は非常に大きな役割を果している。定住問題と関連した農村住宅対策としては、人口抑制、農業改革、土地改革という統合施策のなかで取り上げられなければならない。農村で生活出来るようにしなければ、人口は都市へ流出し続けるので、この点での根本的対策が必

要とされる。村落は全人間定住システムの一環として考えられなければならない。又、地域発展の展望は、全ての村落計画や開発に適合するようにたてられなければならない。大都市の周辺にある村落では特別の注意が必要であり、都市圏計画や開発の一環として取り扱われなくてはならない。村落定住地群は公共施設サービスやコミュニティを整備するために、より存立できるような行政単位にグループ化される必要がある。生活の質の改善や向上のための、村落における経済の再建は全体的な村落の開発計画の一部として、非常に重要なものである。

農村住宅については、低廉住宅建設、自助住宅建設、協同住宅建設の推進が求められている。本大会では、住宅用地整備、衛生施設、外部基幹施設の供与、最小限住宅の推進などが提案され、また協同住宅貸し制度とか、地元で得られる原材料の活用、建築技術者の養成なども報告された。村落計画や住宅計画には、人々といっしょに生活している家畜のことを考慮しなくてはならない。この問題に対して、適切な解決法を進める中で、家畜の廃物を取り扱うたい肥工場を建立することや、農耕活動のために、非常に養分のある下肥えを利用することは、資源エネルギー問題の解決に役立つ。このような計画を推進するための中心的機関は地方公共団体であるが、これらの機関は計画や開発活動を企てるために、適切に組織されなくてはならない。

2.3 都市形態、構造と人間定住開発

都市形態については中心施設を分散して、多核的拠点を形成することが提案され、また職住近接の都市構造の推進が強調された。

ここで土地を効率的に利用するための3次元の利用が打ち出された。確かにニューデリーの中央官衛街や事務地区は近代建築で覆われており、地下のショッピング・センターなども出てきているが、今後地区センターを整備する際に、建築容量と都市活動との間のバランスをとることが極めて重要であり、さもないと、狭い地区に人口の過度集中を引きおこすことになる。

都市住宅の問題については、既成市街地については不良住宅地区の環境改善が、新規開発地区には中・低所得階層用の住宅を確保することに重点をおくべきだという意見が出た。また、大都市では職場と住宅を結ぶ交通機関の整備の必要性が強調された。

人間開発の各段階は、近代教育・職業・生活スタイルなどに対応して形成される。また近隣住区内での社会生活は個人間での社会的なつきあい、自発的に社会グループへの参加を通じて強化される。本大会では、都市形態・構造と人間の社会的活動との相互関連が、いろいろの調査を通じて究明された。

例えば、都市環境の質を評価する指標の選定について、いくつかの報告がなされた。インド工科大学（I.I.T.）の Kumar K. Kale 教授は各種の所得階層に対し、Ipeq（物的環境質）に関する指標を用いてより適切な行動計画の設計を行うことが可能であることを明らかにした。また、カルカッタで1977年に行なわれた社会・心理的調査の事例についても報告があり、近隣住区とその地区内の住民の相対的満足度を計量化し、物的環境についての知覚上の諸問題についての住民の合意につき評価を行なっている。

良好な都市を造成する対策としては、効率的な計画機関あるいは都市コミュニティ開発庁の設置などが提案され、また協同組合や民間企業の充実などの組織面からの提案の他、用途地域制、建築条令の改訂、宅地の公有化などの制度的改革、あるいは住宅設計、関連資材、構造についての技術的改良などの提案が出された。この中で、地価に見あった最適住宅パターンの紹介は多くの関心を買った。

3 経済、社会サービスの計画、開発、配分

3.1 配分システムにおける公平性と効率

これまでも、都市施設を効率的に利用することについて、いろいろ議論され、特に経済効率については、投資と収入に関し、調査研究の成果が報告されているが、この社会的費用及び便益についてはまだ充分つめられていない。英国から参加したロンドン大学の N. Lichfield 教授は、施設効率を都市計画の一環として把握し、これを都市効率の中で取り上げている。

一方、公平性については、まだ十分な研究は行なわれておらず、評価項目としては都市公益施設までの距離、所得格差の縮小度、社会費用一便益などがあげられている。公平性と効率性とは、相矛盾する場合もあり、これらの問題をどう解決するかが問われている。

3.2 需要に基づいた規準と資源容量

ここで問題とされたのは、都市施設についての規準は如何にあるべきか？ また、これらの規準は資源的に実行可能かどうか？ということである。都市施設としては、上下水道、エネルギー供給設備などがまず取り上げられる。開発途上国では、規準をあまり高いところに設定して、現実に実現出来ない事例がしばしば見られる。

規準は公的機関のみならず、民間企業に対しても適用され得るものでなければならない。規準設定の際、各社会階層の需要を考慮するほかに、資源の利用可能性について検討しておく必要がある。資源上の制約で、規準を低水準におさえなければならない状況も起り得よう。また規準は、生活水準の変化と共に、修正され得るものでなければならない。

規準設定の一般的な目標としては、最大多数を占める低所得階層の居住環境を、限られた資源のなかで、どう向上させるかにある。

規準設定の効用としては、目標が明確化されること、計画開発が可能となり、資源の有効利用が促進されることなどがあげられる。

ニューデリーの住宅・都市開発局長の P. M. Apte 氏も指摘しているように西欧の規準とは違った、開発途上国それぞれの土着の自然、社会条件に対応した規準がここでは求められる。ガソリンなしで、また非常に資源を節約して生き抜いて来た地方コミュニティの方が、来るべき世代では、よりよく状況に対応する可能性すらある。ここで強く要請されているのは発想の転換であろう。

3.3 廃棄物処理と再生利用

東南アジアの諸国では、廃棄物処理施設整備について極めて遅れている。安全な水の供給が受けられないため、コレラ、チフスなどの伝染病がよく蔓延する。廃棄物処理施設の計画、開発、管理については、対象都市地域の全体的な物的計画のなかで取り上げられなければならない。

本大会では、廃棄物処理の扱いにおいて、再利用及び再循環させることの重要性が強調された。高価な処理施設を設ける代りに、簡便で安価な処理方式の開発が緊急に必要とされている。その際、空気、水、土壌などの天然資源を汚染しないように留意しなければならない。ある種の工業排出物については、その発生源で処理することにより大きな効果をあげることが出来よう。

全国、州、地域、地方の各レベルで、効果的な廃棄物の管理のための制度、組織の整備が必要とされよう。また地方当局は財政上弱体であるので、中央政府からの援助が必要とされよう。

4 環境資源と管理

4.1 資源最適利用と生活水準

生活水準と関連した資源の最適利用の問題は本大会でも大きな関心をよんだ課題である。EAR OPHの事務局長で公共事業者の都市・地方計画技監の C. S. Chandrasekhara 氏は人間定住地の既存の環境状況を評価する指標として、G. N. P. 総人口、1人当たり利用可能土地面積、保有資源量の4つをあげ、それらを高、中、低の3段階のレベルにわけ、これらの組合せにより、マクロ的な環境状況を把握出来るとしている。また定住地の生活の質を決定するパラメーターとして、教育サービス、保健、住宅、環境衛生及びコミュニティ施設、社会保障及び交通通信の5分野から基本的な社会指標を選択し、それらについての最少限必要規準（いわゆるシビル・ミニマム）を設定することにより資源の最適利用についての行政上のガイドラインを作成され得ると報告している。

ここでの課題は経済・社会条件の変動に対応して、生活水準に対しどのような目標設定を行なうかということであり、石油危機に伴う不確実性の現時代では、中期は勿論短期的な目標設定すらなかなか確定し得ない状況にある。逆にこの時代こそ資源最適利用の重要性が強調されよう。

4.2 生態対人間福祉—長期的目標への調和

急速且つ大規模な人口増加と工業開発はこれ迄安定していた自然の生態システムに大きな変動をもたらし、環境問題が1960年代に顕在化した。タタ経済コンサルタントサービスの S. Pachha-purkar 氏はインドの大都市—カルカッタ、ボンベイ、マドラス、ニューデリーなど—における大気・水を中心とした公害状況を紹介し、この対策として、公害発生源規制、公害課税金の徴収、公害除去設備投資に対する減税または経費補助などを充実すべきだとしている。またインド科学技術庁の M. C. Swamy 氏は生態系と定住開発の調和をはかるため、定住計画のなかに最適規模を導入すべきことを提案している。

長期的な環境対策としては、均衡のとれた地域発展のための分散開発の重要性が繰返し述べられた。またエネルギー利用及び資源管理政策が物的計画の基盤を形成するものであることが認識され

た。

森林乱伐のような自然開発は、結局のところ環境に対しマイナスの影響を与えるものであり、この対策として、資源利用に関する総合的計画の作成が勧告された。

東南アジアの諸国では、環境アセスメント制度はまだ充分整備されておらず、不当な環境悪化をチェックし、それを阻止するような包括的な法令を制定する必要性がある。

4.3 計画と開発、保存と再開発に対する管理機構

計画は、州、地域、都市、地区レベル毎に設定されるが、これらの間の調整をどのように行なうかは非常に難しい。これらを遂行するためには、各レベル毎に行政機構が整備されていなければならないが、一般に十分に訓練された行政官や技術者が不足している。

関係諸国では、計画と実施が別々の機関で行なわれているため、地方自治体がこれらを総合的に取扱える状況になっておらず、その結果、実施に当って、障害が出ているところが多い。開発、保全に関し、地方機関の効率をあげるために、行政官の権限につき再編成することが必要とされよう。ここでは、プランの立案、履行及び改訂のための適切な制度を確立する必要があるが、その際、それぞれの国々の特殊事情は充分考慮しなければならない。一般に地方自治体は、開発プロセスのなかで、パートナーとして位置づけられ、地方の諸資源を十分に動員出来るようになっていなければならない。

一方、計画への住民参加の必要性が強調された。一般に開発途上国の住民の計画意識は低く、このためには住民教育が必要とされる。これらの教育は実地に問題に対処することを通じ、徐々に形成されるものであり、この際に情報の公開が必須条件となろう。このために公共機関や民間企業は、合同で一般大衆向け情報を提供すべく努めなければならない。

環境活動プランの概要を示すようなマスタープランは実地に試され、補正されなければならない。特に恵まれない階層の緊急を要する要件を最優先に取り上げる必要がある。

5 結 び

大会の論議の概要は以上のとおりであるが、特に印象に残った点につき、若干言及すると、まづ、東南アジア諸国での環境問題の取上げ方は、西欧先進諸国とは大きく異なり、生活水準の向上が最優先し、このため雇用と住宅の確保に最重点がおかれていることがあげられる。

第2に、工業と農業、都市と農村をどうするという問題を、新たに環境資源の最適利用の見地からアプローチしている。

第3に、人間と生態系との関係を重視し、極力自然環境の保全、人工環境の規制を行なうべきことを指摘している。

第4に、特に経済的、社会的に恵まれない階層に対する社会福祉一例えば低家賃住宅の供給一を強化すべきことを訴えている。

これらの項目をどのように具体化し、実施するかが大きな課題である。南北問題は今後、ますます

す激化する傾向にあり、わが国としても、開発途上国との共存共栄を指向して、経済協力、技術援助に積極的に取り組むべき時代に入ってきた。定住問題、環境問題の分野でも、国際協力をどのように具体化すればよいか問われている。本大会は、東南アジア諸国、特にインドにおける環境計画の状況を理解する上で、非常に有効であった。このように、各国の専門家が直接的なコンタクトを確立することにより、相互理解が深まり、よりの確な協力関係を推進することが可能となろう。