

ザンビア・ルサカの都市化と未計画居住地「コンパウンド」の現状 Urbanization and Unplanned Residential Area “Compound” in Lusaka City, Zambia

志摩憲寿*・柏崎梢**・金ミンソン***・
前島彩子****・矢島綾*****・堀美菜*****

Norihisa SHIMA*・Kozue KASHIWAZAKI**・Minsun KIM***・
Ayako MAESHIMA****・Aya YAJIMA*****・Mina HORI*****

Africa is urbanizing. All over Africa, cities with over one million population count up to 50 cities. However, many of the population live in slums. In spite of this situation, urban planning has been almost ineffective. How can we think about the future African cities? This is a research aiming to find a hint in “informal urban planning” of slums.

At the first step of the research, with reference to Lusaka, Zambia, this paper provides the basic information about the situation of its urbanization, slums (usually called “compound”) and housing policy.

Keywords: Urbanization, “Compound”, Housing Policy, Lusaka
都市化、「コンパウンド」、住宅政策、ルサカ

1. はじめに

アフリカでも都市化が進んでいる。2007 年のアフリカの都市人口は 3.7 億人、都市人口率は 38.7% であり、現在、世界の他の地域ほどには都市化は進んでいないが、今後の都市人口の増加は世界の他の地域よりも速いペースで進み、2030 年には都市人口率は 50% を超えると推定されている。現在、アフリカ全土で人口 100 万人を超える都市は 50 を超えており、カイロ (1,190 万人) やキンシャサ (960 万人)、ラゴス (780 万人) のようなメガシティもみられるようになった¹⁾。

このような現状に対して、(多くの場合、ヨーロッパの旧宗主国由来の制度に基づく) 都市計画的対応は事実上機能不全の状態にある。都市計画は策定されないか、長く見直されておらず、また、インフラは十分に整備されてこなかった。他方で、鉱物輸出型プランテーション経済、内戦などの不安定な国内情勢などにより、都市では雇用が十分に創出されず、都市人口の多くは貧困層となり、彼らは「セルフ・ヘルプ」的に形成したスラムに居住している。スーダンや中央アフリカ、チャドなどでは、スラム人口は都市人口の 9 割以上ともされている¹⁾。

果たして、アフリカ都市の将来をどのように描くことができようか。本研究は、アフリカ都市の多くを構成する「セルフ・ヘルプ」的に形成されたスラムにおける「インフォーマルな都市計画」に「フォーマルな都市計画」に対するヒントを見いだそうとする試みである。その第一歩である本報告では、ザンビアの首都ルサカを事例として、ルサカの都市化と未計画居住地「コンパウンド」の現状に関する基本情報を整理する。なお、本報告は各種資料や現地調査に基づくものである¹⁾。

2. ルサカの都市化と都市計画的対応

ルサカは、イギリス植民地時代に北ローデシア (現在のザンビア) の首都として 1930 年代に建設された「植民地行政都市」である。北ローデシア北部 (カッパーベルト地域) の銅鉱山と南ローデシア (現在のジンバブエ) を結ぶ鉄道沿いにこの都市の建設地が選ばれ、ハーワードのガーデンシティーをモデルとし、植民地政府の官庁街、商業・業務地区や工業地区、白人居住区とアフリカ人地区などにゾーニングされた²⁾。現在のルサカの市街地もこの植民地時代の都市構造をよく踏襲しており、市街地はルサカ駅 (Lusaka Station) 西側にはルサカ・シティー・マーケットをはじめとする商業業務地区 (写真 1) や工業地区、東側には公官庁地区、その周辺には住宅地が広がっている (図 1)。

ルサカの人口は、植民地時代もザンビア独立 (1964 年) 以降も増加し続けた。ザンビア経済は銅鉱業に依存した鉱物輸出型プランテーション経済であるが、ルサカは (国内で唯一と言ってよい) 商工業、サービス業の集積地であることから、銅鉱業の低迷によりカッパーベルト地域への人口流入・都市化の傾向が一段落した 1990 年以降も年率 3% を超えるペースで人口増加が続いている³⁾。2000 年センサスによると (表 1)⁴⁾、ルサカ県 (Lusaka District) の人口は 100 万人を超え、実態としての都市は周辺の自治体 (カフエ県 (Kafue District)、チョングウェ県 (Chongwe District)、チボンゴ県 (Chibombo District)) に及んでいる。しかしながら、人口の 3 分の 1 は貧困人口であるとされている⁵⁾。

ザンビアの都市計画制度はイギリス型、すなわち、都市・農村計画法 (Town and Country Planning Act) の下、

*正会員・東京大学大学院工学系研究科社会基盤学専攻 (Department of Civil Engineering, The University of Tokyo)

**正会員・東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 (Department of Urban Engineering, The University of Tokyo)

***外国人会員・東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 (Department of Urban Engineering, The University of Tokyo)

****非会員・東京大学大学院工学系研究科建築学専攻 (Department of Architecture, The University of Tokyo)

*****非会員・世界保健機構ジュネーブ本部 (World Health Organization, Geneva)

*****非会員・東京大学大学院農学生命研究科農学国際専攻 (Department of Global Agricultural Science, The University of Tokyo)

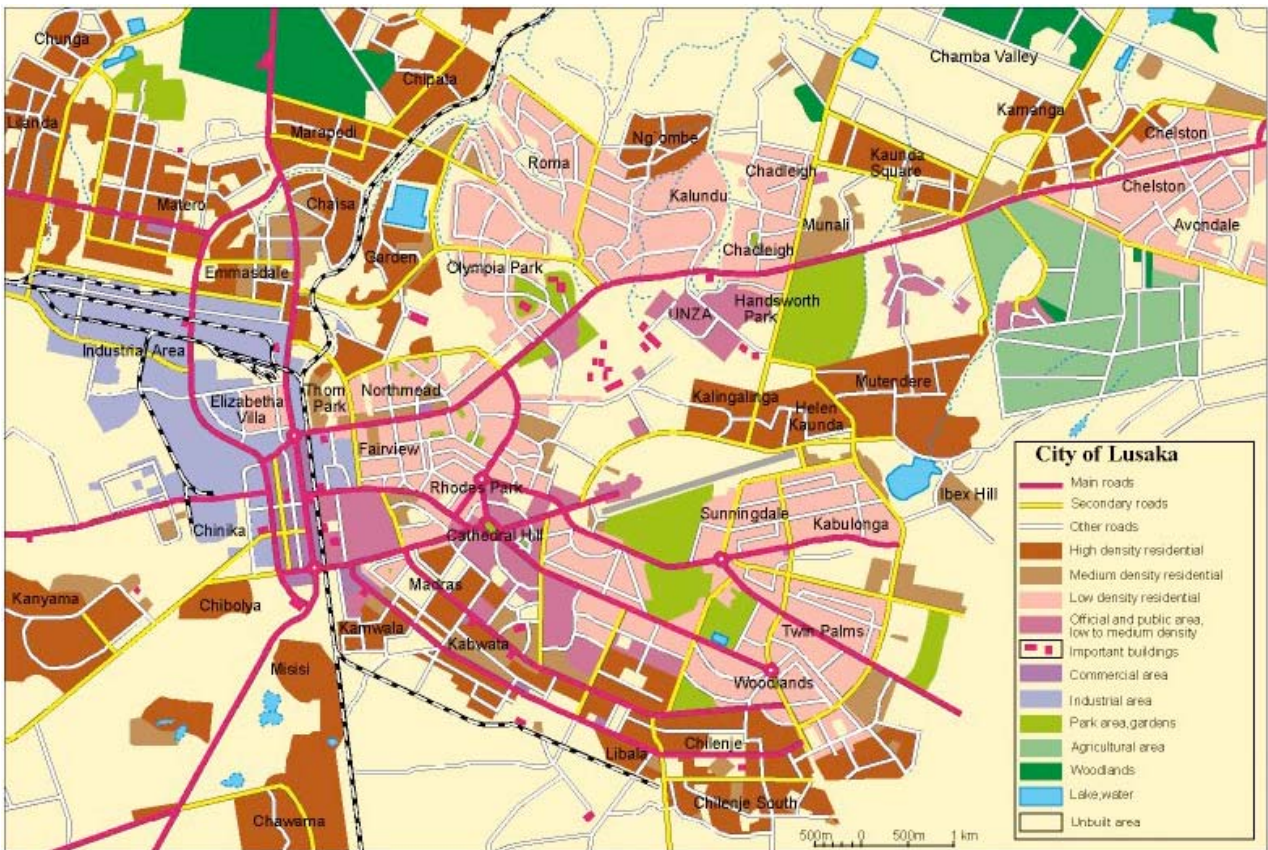


図1 ルサカの都市構造 (出所: ルサカ市資料)



写真1 駅西側の業務地区

表1 ルサカ県人口推移 (出所: 文献4)

	人口 (千人)				人口増加率		
	1969	1980	1990	2000	1969-1980	1980-1990	1990-2000
ルサカ県	262.4	535.8	769.4	1084.7	7.4%	3.7%	3.5%
全国	4057.0	5661.8	7759.2	9885.6	3.1%	2.7%	2.4%
都市人口	1192.1	2258.6	2948.9	3426.9	6.7%	2.5%	1.5%

ディベロップメントプラン (Development Plan) として「ストラクチャープラン (Structure Plan)」と「エリアプラン (Area Plan)」が策定される。ルサカでは、1975 年にギリシャのコンサルタント Doxiadis Associates によって、

2000 年を目標年次とするストラクチャープランが策定されたのみであり⁶⁾、現在、JICA の支援を受けつつ、ルサカ都市圏を対象としたディベロップメントプランの策定が進められている。

3. 未計画居住地「コンパウンド」の居住環境と住宅政策

ザンビアでは住宅不足は植民地時代からの課題であり、増加する都市人口の受け皿として政策的に住宅供給が続けられてきた。1970 年代までは国家住宅公社 (National Housing Authority) による公共住宅供給やサイト・アンド・サービスが実施されてきたが、1990 年代以降、構造調整の一環として公有地の民間払い下げが行われ⁴⁾、現在は民間ディベロッパーなどによる住宅建設が住宅供給の中心的手段である。

他方、これらの住宅は貧困層にとって支払い可能な住宅ではないため、彼らは「セルフ・ヘルプ」的に形成された未計画居住地「コンパウンド (compound)」に居住している。現在、ルサカには 40 カ所程度のコンパウンドが存在するとされており⁶⁾、政府や海外ドナーにより様々なスラム改善プロジェクトが実施されている。

3.1 コンパウンドの居住環境: その諸相

コンパウンドの住宅は、1970 年代のスラム改善プロジェクトによってセメントが用いられたことを受け、住宅の壁材料として、セメントブロックが最も多く



写真2 雨季のコンパウンド (Chibolya 地区)

(54.6%)、コンクリートブロック (23.1%)、泥レンガ (13.4%) が続く⁷⁾。元来、アフリカ土着の集落には円形プランに住宅が集合して建設されるが⁸⁾、ルサカのコンパウンドにも同様の住宅の集合が観察される。

しかしながら、コンパウンドの現状は牧歌的アフリカ集落ばかりではない。全国的に基礎的な保健医療サービスを十分に供給できていない状況に加え、特にルサカにおいては、コンパウンドの高い人口密度と劣悪な衛生環境、健康リスクの高い行動様式などにより、エイズを含

む感染症が蔓延し⁹⁾、それに汚染された食品や飲料水の摂取によって引き起こされるコレラなどの水系感染症の蔓延が追い打ちをかけて、衛生問題は深刻化している。例えば、コンパウンドには下水道は設置されていないことが殆どであるため⁸⁾、各世帯から発生する排水は集落内の道路脇に掘られた溝に廃棄物と共に捨てられる。排水設備がないため、汚水と廃棄物の溜まる溝は雨期になると雨と共に溢れ出し、次の乾期までゆっくりと乾燥するのを待つほかない (写真2)。

3.2 住宅政策

現行の国家5カ年開発計画において⁸⁾、住宅セクターはコアプロジェクトに位置づけられている。現在の住宅政策では、1996年に策定された国家住宅政策 (National Housing Policy)⁹⁾の目標「あらゆる所得階層に対して、適正かつアフォーダブルな住宅を供給する」を引き継ぎ、全国住宅建設プログラム、未計画居住地改善、ローカルな建築資材・技術の開発促進、国家住宅政策実施、全国住宅債券プログラム、再貧困層向けローコスト住宅建設、ストラクチャープラン改善といった7つのプログラムを実施する (表2)。1990年代以降の民営化の流れを背景として、現行計画では特に全国住宅債券プログラムに重点

表2 国家5カ年開発計画における住宅セクター政策 (出所: 文献8)

	プログラム	目的	戦略
1	全国住宅建設プログラム	持ち家・借家地区における住宅ストックを増やす。	(a)各県に毎年100戸の住宅(うちローコスト住宅50戸、中級住宅30戸、高級住宅20戸)を建設する。(b)住宅供給におけるパブリック・プライベート・パートナーシップを推奨する。(c)住宅供給におけるジェンダーの平等を確保する。(d)恵まれない条件にある人々の住宅へのアクセスを確保する。(e)住宅開発における基本的サービスを供給する。(f)各県における住宅ニーズ調査を実施する。(g)持ち家・借家スキームを推奨する。(h)民間住宅開発のための土地を供給する。(i)住宅開発市場から廉価で長期的な資金を動員する。(j)国家住宅政策を見直す。(k)建設・調達省 (Ministry of Works and Supply) と国家住宅公社 (National Housing Authority) に住宅建設仕様の質にシナジー効果を与える。
2	未計画居住地改善プログラム	都市部の未計画居住地の居住環境を改善する。	(a)健康的で機能的、環境に優しく、美しい住宅地を養う。(b)上下水道、道路や他のアメニティー施設などの基本的サービスを供給する。(c)建築基準や諸規制を効率化する。(d)廃棄物処理サービスを供給する。(e)承認されたストラクチャープランにおいて開発が決定している地区に住む世帯の移住を進める。
3	ローカルな建設資材・技術の開発促進プログラム	住宅建設のための低廉でローカルな建設資材の開発と利用を促進する。	(a)ローカルな建築資材が長持ちするよう質を向上させるような研究を行う。(b)民間セクターによる低廉な建築資材の製造を推奨する。(c)ローカルな建築資材の利用に関するトレーニングプログラムを開発する。(d)ローカルな建築資材の利用に関するプログラムを普及、実施する。
4	国家住宅政策実施プログラム	国家住宅開発プログラムを見直す。	(a)国家住宅開発プログラムを承認させる。(b)ステークホルダーに対して国家住宅開発プログラムを認知させる。
5	全国住宅債券プログラム	地方政府及び関連諸機関の住宅開発向け市場において長期的な資金を動員する。	(a)地方政府及び関連諸機関、地方自治・住宅省の発行する債券を保証する特別目的媒体 (SPV) を設立し、債券発行の信用を拡大し、投資家の信頼を向上させる。(b)SPVを監督する評議委員会を設立する。(c)SPVをトラストに登録する。(d)民間セクターの住宅債券への参入を推奨する。(e)国家住宅開発プログラムを見直す。(f)国家住宅公社によって持ち家・借家10000戸を建設する。
6	最貧困層向けローコスト住宅建設プログラム	都市部の最貧困層に対して適正でアフォーダブルなローコスト住宅を供給する。貧困層に対する建築技術の向上を図り、セルフ・ヘルプ方式の有効性を高める。	(a)ローコスト住宅プロジェクトの実施にコミュニティを参加させる。(b)コミュニティによるローカルな建築資材の生産と建設に関するトレーニングを実施する。(c)マイクロクレジットの受益者の能力を向上させる。
7	ストラクチャープラン改善プログラム	68の県において総合開発計画(ストラクチャープラン)を策定する。	(a)時代に合わないストラクチャープランを改訂する。(b)コンサルタントを雇う。(c)プランニング機関の能力を強化する。(d)プランニング機関のモニタリングと評価を強化する。(e)空間計画制度を見直す。

表3 国家5カ年開発計画における住宅セクター予算(出所: 文献8)

(単位: 億クワチャ)

優先順位	2006	2007	2008	2009	2010	合計
1 中級住宅建設	7.3	9.7	13.0	11.5	8.8	50.3
2 居住環境改善 (うちドナー)	87.6 (80.3)	87.0 (80.3)	51.3 (45.3)	53.8 (45.3)	54.1 (45.3)	333.7 (296.5)
3 住宅建設		275.0	320.0	320.0	265.0	1180.0
4 県総合開発 (うちドナー)			80.0 (35.0)	80.0 (35.0)	35.0 (35.0)	195.0 (105.0)
合計 (うちドナー)	94.9 (80.3)	371.7 (80.3)	464.3 (80.3)	465.3 (80.3)	362.9 (80.3)	1759.0 (401.5)

1クワチャ=0.02円(2009年8月現在)

を置いている。

コンパウンドに関連が深いプログラムには、全国住宅建設プログラムや再貧困層向けローコスト住宅建設プログラムを通じた住宅建設のほか、未計画居住地の改善プログラムとして実施されるサイト・アンド・サービス(上下水道、道路、廃棄物処理などのサービス供給)がある。ザンビアの場合、地方自治・住宅省(Ministry of Local Government and Housing)には、承認されたストラクチャープランにおいて開発が定められていない限り、どのような土地に対しても、必要である場合は改善すべき地域を認定する権限が与えられている(改善地区法(Improvement Area Act)による)。すなわち、しかるべき手続きを経れば、たとえスクオッター的居住であっても、コンパウンド住民に対して法的に居住が認められるのである⁽⁹⁾。現在、ルサカでは殆どのコンパウンドが認定されている⁹⁾。

さて、国家5カ年開発計画の実施予算をみると(表3)、コンパウンドの居住環境改善財源の9割近くはドナープロジェクトによって実施されることとされていることから、コンパウンドの居住環境改善には海外ドナーの役割が期待されているといえよう。

4. まとめ

他方、ルサカの住宅供給にもグローバル資本が流入しつつある。例えば、ザンビア駅前では、南アフリカ資本の民間ディベロッパーLiberty Properties社らによって60,000m²の敷地にショッピングセンター、オフィス、住宅、ホテルを含む複合再開発が進んでおり、他にも同様のプロジェクトが計画されるなど、「メトロポリタン・ルサカ」へ向けてルサカは大きく動き出そうともしている。グローバル資本による開発の下、コンパウンドはどのようになるのだろうか。適切な都市計画的対応が緊急的に求められよう。

本報告では都市化とコンパウンドの現状をマクロ的に概観した。今後の研究ではフィールドサーベイを実施し、コンパウンドの空間的実相を把握する。

謝辞

本研究は、東京大学グローバルCOEプログラム「都市空間の持続再生学の展開」の助成を受け、現地関連諸機関の協力の下に実施したものである。ご協力頂いた皆様に対し謝意を表します。

補注

- (1) 現地調査では、ザンビア大学(University of Zambia)、地方自治・住宅省(Ministry of Local Government and Housing)、ルサカ市(Lusaka City Council)、UNICEF等において資料収集やインタビュー等を実施した。実施時期は2009年3月である。
- (2) 中央統計局(Central Statistic Office)「Living Conditions Monitoring Survey」(2006年)によると、ザンビア全国の貧困人口率は64%であり、全国的な貧困人口率は減少傾向にある。ルサカ州(Lusaka Province)の貧困人口率は29%で、全9州の中でも最も低い(ウェブサイト5)。
- (3) 2000年には世界銀行の支援を受けて「Lusaka Integrated Development Plan 2000」が策定されたが、地方自治・住宅大臣によって承認されなかった。現在、JICAの支援を受けつつ、ルサカ都市圏を対象としたストラクチャープランの策定が進められている(文献6)。
- (4) ザンビアでは、1980年代後半から始まる構造調整によって、民営化や市場自由化などの経済改革が実施された。ザンビアの構造調整は最も徹底して実施された1つであった(文献3)。
- (5) コンパウンドの多くはかつてのアフリカ人地区や白人農園などである。かつての白人居住区は、独立後、(白人の殆どはルサカを去ったため)公務員住宅となった。
- (6) 元来、この住宅の集合を「コンパウンド」と呼んだ。
- (7) 2000年センサスによると、ルサカ州のエイズ感染率は22%と全9州の中で最も高い。
- (8) かつての白人地区においては上下水道などのインフラは整備されている。しかしながら、7カ所の下水処理場では、建設以来、汚泥除去や洗浄が実施されないなど、インフラの老朽化とメンテナンスが課題である。
- (9) 同政策はザンビアにおける初めての総合的な住宅政策であり、住宅セクターを民営化し、住宅セクターへの民間投資を呼び込む環境を整備し、増え続ける住宅需要に対応しようとした(文献8)。なお、同政策はコミュニティーの参加を重視したとして、1996年、国連ハビタットによって「HABITAT Scroll of Honour」が与えられている。
- (10) 但し、法的に居住権が認められると、土地や家屋に対して固定資産税を支払う義務が生ずる(文献6)。

参考文献・ウェブサイト

- 1) UN-Habitat (2008) "The State of African Cities 2008: A Framework for Addressing Urban Challenges in Africa"
- 2) Njoh, A.J. (2007) "Planning Power: Town Planning and Social Control in Colonial Africa" New York: UCL Press
- 3) 小倉充夫 (2009) 「南部アフリカ社会の百年: 植民地支配・冷戦・市場経済」 東京大学出版会
- 4) Central Statistical Office (2003) "2000 Census of Population and Housing"
- 5) Central Statistic Office, <http://www.zamstats.gov.zm/>
- 6) Ministry of Local Government and Housing (MLGH), Lusaka City Council (LCC) and JICA (2009) "The Study on Comprehensive Urban Development Plan for the City of Lusaka in the Republic of Zambia"
- 7) Central Statistical Office (2003) "2000 Census of Population and Housing: Housing and Household Characteristics: Analytical Report"
- 8) Republic of Zambia (2006) "Fifth National Development Plan: 2006-2010"