

公共・公益事業

都市計画

名倉重晴 専門家
マニラ首都圏庁

美華益公 共公

同持研研

美華益公 共公

同持研研

1. 概要
2. マニラ首都圏の現状
3. マニラ都市計画の歴史
4. 都市計画関連制度
5. 民間開発の現状
6. マニラ首都圏庁
7. 関係官庁の役割
8. マニラ首都圏の計画課題
9. これまでの各種援助

1. 概要

フィリピンでは、日本の都市計画法に相当する法律がなく、また、体系的な都市計画制度は導入されていない。

市街地整備については、インフラ整備以外に公共主導型の事業は導入されておらず、民間による誘導が中心的役割を果たしているのが、実態である。市街地整備に関する制度としては、用途地域制、開発許可制などが、個々に導入されているが、これらの制度については、個々の運用となっているため、各整備計画や事業の整合性に問題を残している。

ここでは、特にマニラ首都圏における都市計画に焦点を置いて整理を行った。

2. マニラ首都圏の現状

フィリピンの首都であるマニラ首都圏は、5市（マニラ、ケソン、バサイ、カローカン、マンドルーヨン）、12町（ラスピニャス、マカティ、マラボン、モンテンルバ、ナボタス、パラニャーケ、パシグ、パテロス、サンホアン、タギグ、バレンズエラ、マリキナ）から構成され、これらの行政間の計画調整および広域公共サービス組織として、大統領府の下にマニラ首都圏庁（MMA : Metropolitan-Manila Authority）が設置されている。

マニラ首都圏は、国土の約0.2%に当たる636km²の区域面積に全国人口の約13%に相当する790万人（1990国勢調査）が集中しており、全国平均の約2倍の年約3%の人口増加により、2000年には人口1000万人を突破する見込みである。

首都圏全体の人口密度は、約125人/haであり、自治体別の平均密度では、ナボタス町の720人/ha、マニラ市の417人/haが特に高い。

790万人の人口の約85%は首都圏外からの移入者であり、中でも10代の小学校卒業程度の低学歴の女性の割合が高いことが特徴的である。

失業率は、約2割（路上での物売り等の不安定なものも就業者と見なされている）で、全国平均の2倍である。

首都圏全世帯のうち、約32%が貧困世帯（月収4000ペソ以下、1988年）であり、また約31%の世帯がスクワッター（不法占拠者）であるが、これらの世帯は、この15年間に実数にして3倍強、比率にして倍増している。

3. マニラ都市計画の歴史

（1）スペイン植民地時代（1570～1898）

1521年にマゼランが到着後、スペインの植民が開始され、1570年にマニラも植民地となった。

当時スペインは、全植民地都市において、教会とPlaza mayor と呼ばれる広場を中心としたスペイン式のまちづくりを進めた。特にマニラでは、城塞都市イントラムロスの建設が行われた。この町は、スペイン人の居住地として整備されたもので、面積は約0.6km²であり、通りは碁盤目状に配置されていた。

（2）アメリカ植民地時代（1898～1946）

1898年のアメリカとスペインの戦争（マニラ湾の戦い）後、フィリピンは、2000万米ドルでアメリカに譲渡された。

約50年間のアメリカ植民地時代には、シカゴの都市計画を行ったDaniel Burnhamと

Pierce Anderson により策定されたマスタープランの下、イントラムロスの歴史的価値を生かすとともに、幹線道路を整備して周辺開発が進められた。

この開発により、マニラ都市圏の人口は、約150万人に達した。

(3) 戦後(1946～)

第2次世界大戦で戦災を受けたマニラでは、1946年から復興にとりかかった。当初は、キアボ付近が商業・金融の中心であり、この頃、スクラップとなった軍用ジープの材料を再利用した乗り合い自動車ジープニーが誕生し、市民の足として定着した。その後、徐々に各市町では、町の形ができ、また、地方からの流入にベビーブームが加わり、1950年代に100万人であった人口は、60年代に290万人、70年代に500万人に達した。

マニラの圏域の拡大とともに、スラムをはじめとする各種都市問題を総合的に解決し、秩序ある発展を図るために、1975年に4市13町からなるマニラ首都圏が、面積636km²、人口497万人で発足した。首都圏での広域行政を推進するために、マニラ首都圏委員会が設立され、イメルダ夫人の指導のもとに強力な行政力を発揮していた。

1986年のエドサ革命を経て、1990年にマニラ首都圏委員会に代わりマニラ首都圏庁が設立されたが、種々の権限が剥奪され、大都市行政は都市計画も含めて、行き詰まりを見せている。

4. 都市計画関連制度

(1) ストラクチャープラン

日本でいういわゆる総合基本計画として、メトロプラン(Metro Manila Transport and Development Planning)が、1976年にマニラ首都圏庁の前身であるマニラ首都圏委員会(Metropolitan Manila Commission)により策定された。しかし、策定以後、18年を経過し、内容も陳腐化している。このため、再吟味が大きな課題となっている。

(2) 中期計画

前述のメトロプランを受けて、1983年に都市開発に焦点を絞った10年計画として、地域開発フレームワーク計画(RDFP:Regional Development Framework Plan)が1983年にマニラ首都圏委員会により策定された。しかし、この計画の実行は1986年のエドサ革命以降中止し、それ以降事実上、マニラ首都圏における公共事業の事業調整の活動は、停止していた。

その後、NEDAが中心となって、1993～1998の五ヶ年計画の策定が行われた。地方では、NEDAの地方事務所が中心となって策定を行い、首都圏についてはMMAが中期首都圏開発計画の策定を行った。

なお、中期首都圏開発計画の概要は、資料5のとおりである。

(3) 計画調整

開発計画、公共投資計画と予算配分の統合・整合化を図る試みとして、SPPBS(Synchronized Planning-Program-Budgeting System)がある。これは、DBM(Department of Budget and Management)及びNEDA(National Economic and Development Authority)により開発され、1989年に内閣により採択が承認された。

1. 目的

- ・ 毎年の予算の準備と開発計画及び公共投資計画策定との整合

- ・全てのレベルでの開発計画、公共投資計画と予算を同調させる制度的枠組みの確立
- ・開発計画、公共投資計画と予算の権力、権限の地方分散

2. 仕組み

・二箇年の実施サイクル

開発計画、公共投資計画策定は、計画実施の2年前、予算措置は、1年前の実施が必要であり、全ての課題において協議を強化する必要がある。

- ・部門別、リージョン間の計画範囲の不一致の排除と方策の論争点の調停

(4) 用途地域制度

土地利用上のチェックを行う根拠となるものとして、Zoning Ordinanceがある。

1. 目的

- ・首都圏居住者の健康、安全、利便、福祉等の保護増進
- ・首都圏土地利用計画に基づく開発の誘導、規制
- ・住居、商業、工業、農業等の各用途地域の保全及び開発
- ・採光、通風、プライバシー、アクセスの確保
- ・過密居住及び人口集中の緩和
- ・円滑な道路交通確保のための土地利用規制

2. 用途分類

(7) 主要用途 (Major Zones)

- ・住居 (Residential)
 - ・低密度住居 (Low -Density :R1)
 - ・中密度住居 (Medium-Density :R1)
 - ・高密度住居 (High -Density :R1)
- ・商業 (Commercial)
 - ・小規模商業 (Minor-Commercial :C1)
 - ・中規模商業 (Major-Commercial :C1)
 - ・大規模商業 (Metropolitan-Commercial :C1)
- ・工業 (Industrial)
 - ・軽工業 (Light/Non-Pollutive/Non-Hazardous :I1)
 - ・重工業 (Light/Pollutive/Hazardous :I2)
- ・公園、緑地 (Park and Recreation)

(f) 特別用途 (Special-Area)

- ・官公庁 (Instituitial : INST)
- ・農業 (Agricultural : AGR)
- ・農工業 (Agro-Industrial : AI)
- ・交通、供給施設 (Transport and Utirities :TRU)
- ・文教 (Cultural : CUL)
- ・養殖池 (Fishpond : FP)
- ・BLISS Site (Bagong Lipunan Sites and Service : BLISS Sites)
- ・優先開発地区 (Planned Areas for Necessary Development : PLAND)
- ・軍施設 (Military Camps and Installationa : Military Zone)

各用途地域において認められている建物用途は、主要用途・付加的用途・条件付き用途に分けて別に詳しく定められている。しかし、容積率等の量的規制が課せられておらず、容積ボーナス等の開発にインセンティブを与えるような考え方を取ることはできない。

また、この条例は、1977年に制定され、1981年改定され、同時に指定された用途地域については、本来5年ごとに見直すこととなっているが、10年以上も放置されたままになっている。

(5) 建築許可

建築許可の手順は、次のとおりである。

- ・市町で用途地域を確認し、ゾーニングクリアランスを得る。
- ・指定用途不適格の場合は、MMAの許可が必要となる。
- ・ゾーニングクリアランスを添付して、市町建築事務所に建築計画を提出する。
- ・市町の建築許可を受けて建築を行う。

(6) 開発許可制度

開発をコントロールする法令として、サブディビジョン・コンドミニアム条例がある。

この条例は、住宅地造成事業をコントロールするものであり、ディベロッパーの資格や最小区画規模、道路幅員、オープンスペース比、供給施設設置要件等の高度な計画基準が規定されている。このため、開発コストから見て、実際には、高収入者向け住宅地開発に適用されている。

許可権限については、1991年の新自治法により、地方自治体にあるとされているが、未だに住宅及び土地利用委員会 (HLURB:Housing & Land Use Regulatory Board) が、許可権限を保留している。

また、許可に当たり、周辺の公共施設整備状況等への配慮がほとんど無く、都市全体の整備の観点から見ると、問題がある。

(7) 都市施設

都市施設（都市の根幹となる交通施設、公共空地、供給処理施設等）について各都市施設を配慮した計画的配置という考え方は、基本的には無い。

都市施設に関する制限について、道路に関しては、計画が具体化していても予算されていない路線では、建築行為の制限は出来ない。

また、予算及び予算執行計画の定まっている計画路線については、建築許可の段階で、市町建築事務所が許可しないこととなっている。

(8) 事業

公共サイドが、事業を進めていくための体系的な制度は無く、もっぱら用地買収方式のみによって事業が進められている。

土地収用に関しては、土地収用補償法が存在するが、

- ・事業化され、予算のついた路線しか収用出来ない。
- ・公共補償額は、固定資産の課税額（算定基準は、土地所有者の申請額であり、通常の場合、土地所有者は市場価格より相当低額にて申請している）に準拠している為に、市場価格よりかなり低く、土地所有者の同意が困難。
- ・土地収用する場合、裁判の判決が必要であり、通常数年から10年近くかかる。

等の問題がある。

ほとんどの場合、公共事業は、用地買収が事業上のネックになっているようである。

5. 民間開発の現状

マニラ首都圏では、民間による大規模都市開発が進められてきた。その中で代表的な副都心開発事例として、マカティ地区（約70ha）、オルティガス地区（約50ha）、クバオ地区（約36ha）などがある。

このうちマカティ地区の全体整備は、旧空港跡地周辺約1,500haを取得したアヤラグループにより1948年に策定された50年計画の開発マスタープランに基づいて、マカティ町との密接な協力のもと、6地区の戸建住宅地、業務商業地、スポーツレクリエーション施設の整備が行われた。開発にあたっては、主要道路、上下水・雨水等の公益施設は、行政で整備されたが、地区内については、開発者が建設を行った。

6. マニラ首都圏庁

マニラ首都圏庁（MMA: Metropolitan Manila Authority）は、1975年11月7日に設立されたマニラ首都圏委員会（MMC: Metropolitan Manila Committee）を前身とし、1990年2月9日に設立された。

MMCは、初代知事たるイメルダ夫人の絶大な指導力をバックに、大都市行政としての首都圏下17自治体の計画調整、広域行政サービス等強力な行政力を発揮していたが、1986年のエドサ革命以降、アキノ政権により多くの権能を剥奪されてMMAに解体された。

MMAの概要は、次のとおりである。

(1) 事業内容

- ・計画機能 一首都圏整備基本計画、中期開発計画、土地利用計画の策定および土地利用規制
- ・広域行政サービス—交通処理、公共秩序維持、緊急時・災害時の援助活動、公衆衛生および廃棄物処理

(2) 組織（資料6参照）

- ・政策決定権を有するマニラ首都圏首長会議（議長は、6か月ごとに首長の互選）と行政権を有する事務局長をトップとして、計画局、財務局、業務局及びバランガイ業務センター、技術業務センター、環境公衆衛生センター、健康業務センター、インフラ開発センター、交通業務センターがある。
- ・職員数—約1万5千人（8割以上は、清掃現業職、計画局—約50人）

(3) 財源

- ・政府の割当金
- ・首都圏下17市町の固定資産税の40%の分担金

地方自治体への大幅な権限移譲をうたった新自治法にもかかわらず、MMAに関する立法措置が遅れているため、一部自治体が分担金の支払いを拒否しており、MMAは現在深刻な財源不足となっている。

- ・1993年・決算総額—約7億6000万ペソ
- ・1994年・予算総額—約9億9900万ペソ

(4) MMDA法案（資料7参照）

マニラ首都圏庁の機能・権限を強化するために、マニラ首都圏開発庁（Metropolitan Manila Development Authority）の設置のための法案（MMDA法案）が現在、国会にお

いて審議されている。

7. 関係官庁の役割

(1) 住宅及び土地利用委員会 (HLURB:Housing & Land Use Regulatory Board)

- ・地域制度と土地利用規制のガイドラインの策定
- ・地方自治体の用途条例の承認
- ・公共及び民間のサブディビジョン開発の許可

(2) 地方自治体 (LGU:Local Government Unit)

- ・コミュニティレベルのインフラ整備、市町道の維持管理
- ・建築許可
- ・ゾーニングクリアランスの発行
- ・住宅、都市整備

(3) 国家経済開発庁 (NEDA:National Economic & Development Authority)

- ・中期開発計画、中期公共投資計画の策定
- ・ “ ” “ ” のガイドラインの提示

8. マニラ都市圏の計画課題

計画課題を整理すると次のとおりにとまとめられる。

1. 法的拘束力のある長期計画の策定
2. 都市計画関係諸法の総合化及び都市計画制度の確立
3. 公共主導型の市街地整備事業の導入

9. これまでの各種援助

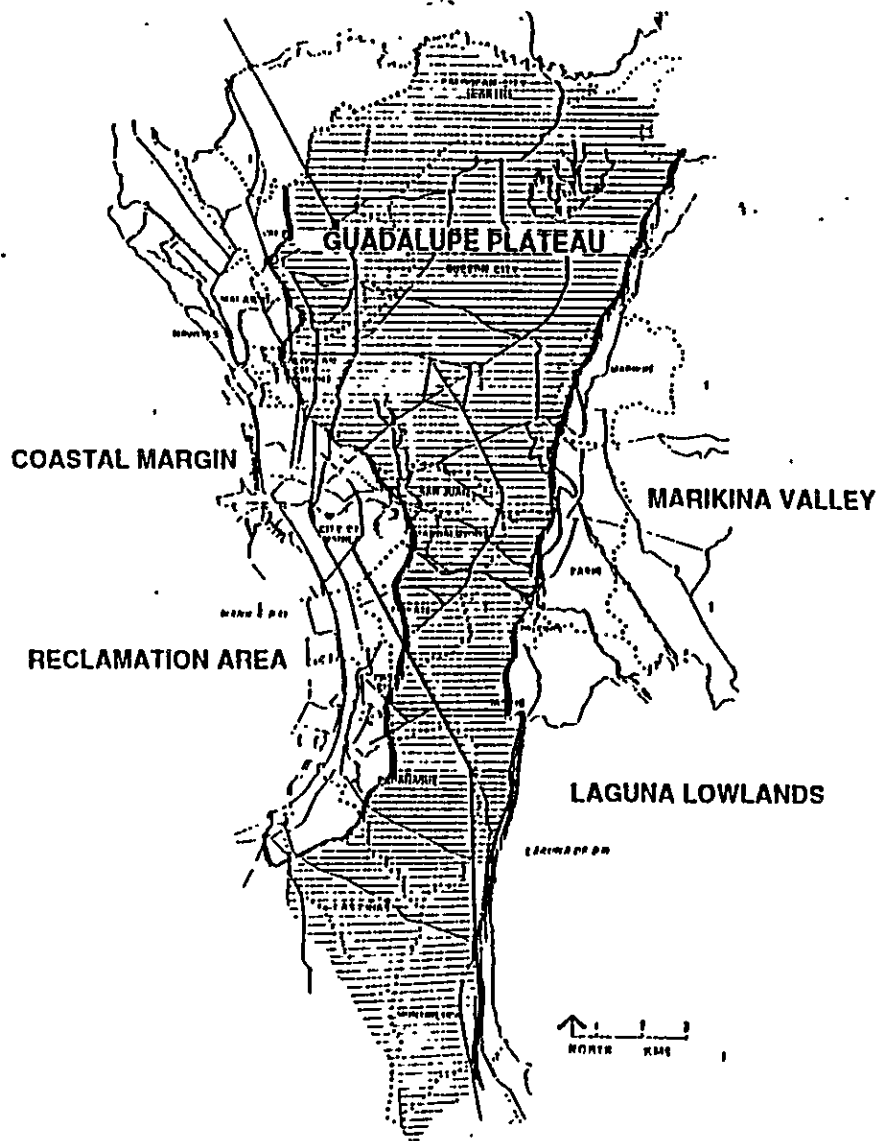
1. 世界銀行 ・市街地整備技術援助 (1979～1982)
2. デンマーク ・地図作成技術援助 (1988)
3. J I C A ・個別専門家派遣 (市街地整備) (1986～)
- ・地図情報システム供与 (1991)

(参考文献)

- ・NCR REGIONAL DEVELOPMENT PLAN (1993-1998)
- ・METRO MANILA (1991)
- ・METROPOLITAN MANILA REGIONAL DEVELOPMENT FRAMEWORK PLAN (1985-1984)
- ・MANILA:TOWARD THE CITY OF MAN
- ・マニラ大都市圏における都市開発政策の特質と課題
(岩田鎮夫、城所哲夫、土木計画学研究・講演集 No. 14 (2) 1991年11月)
- ・「メトロ・マニラ」の盛衰 (津田守、都市問題 第83巻第8号1992年8月号)

資料-1 メトロマニラの地形

PHYSIOGRAPHY MAP



マニラ首都圏の人口推移

年次	年平均人口増加率の推移 単位:%					国 調 人 口					推 移					単位:千人		
	'90-'80	'80-'75	'75-'70	'70-'60	'60-'48	'48-'39	'39-'18	1990	1980	1975	1970	1960	1948	1939	1918			
市町																		
フィリピン共和国	2.37	2.64	2.78	3.08	2.89	2.07	2.11	60,559	47,914	42,071	36,684	27,088	19,234	16,000	10,314			
マニラ首都圏	2.93	3.58	4.61	4.89	3.83	5.21	3.73	7,907	5,925	4,970	3,967	2,462	1,569	993	460			
マニラ市	-0.24	1.91	2.13	1.57	1.23	5.21	3.79	1,588	1,626	1,479	1,331	1,139	984	623	285			
ケソン市	3.61	4.03	4.88	6.60	11.48	11.98	-	1,663	1,166	957	754	398	108	39	0			
カローカン市	4.93	3.48	7.62	6.61	7.93	4.51	3.48	762	471	397	275	145	58	39	19			
バサイ市	2.49	2.39	4.36	4.47	3.40	5.49	5.19	367	287	255	206	133	89	55	19			
マカティ	1.94	2.18	4.74	8.71	8.97	2.10	4.68	451	372	334	265	115	41	34	13			
バシグ	3.97	5.08	5.99	9.74	4.88	2.51	2.40	397	269	210	157	62	35	28	17			
ヴァレンスウエラ	4.84	7.02	9.03	9.10	7.61	3.03	1.77	340	212	151	98	41	17	13	9			
マリキナ	3.84	4.76	8.25	10.94	4.72	4.86	2.46	309	212	168	113	40	23	15	9			
バラニャーク	3.97	5.52	10.39	4.58	6.54	3.65	-0.22	307	208	159	97	62	29	21	22			
ラスピニャス	8.28	10.32	12.26	11.14	4.91	2.83	4.12	297	134	82	46	16	9	7	3			
マラボン	3.95	1.66	4.27	6.45	4.09	4.01	1.95	280	190	175	142	76	47	33	22			
モンテナルバ	7.02	7.60	7.89	11.44	1.23	8.66	2.84	270	137	95	65	22	19	9	5			
タギグ	7.10	12.61	6.11	9.60	3.24	2.51	1.95	266	134	74	55	22	15	12	8			
マンダルヨーン	1.55	3.00	4.08	7.54	8.86	4.17	5.37	246	211	182	149	72	26	18	6			
ナボタス	4.19	5.03	3.17	5.41	4.47	3.65	2.31	187	124	97	83	49	29	21	13			
サンファン	-0.31	1.28	3.05	6.30	4.93	5.96	5.64	126	130	122	105	57	32	19	6			
バテロス	1.96	4.94	4.88	7.18	4.13	1.49	2.70	51	42	33	26	13	8	7	4			

マニラ首都圏下都市比較

	面積(km ²)	世帯数	人口(1990)	構成比	世帯規模	人口密度	年増加率	住宅戸数	不足戸数	戸当延床	人当延床	最小	最大
フィリピン共和国	300,000.00	11,407,262	60,559,116		5.31	202	2.37	11,018,208	389,054				
マニラ首都圏	636.00	1,569,538	7,907,386		5.04	12,433	2.93	1,435,365	134,223	54.26	9.9	1.5	
マニラ市	38.30	308,909	1,588,203	20.09%	5.14	41,467	-0.23	269,221	39,688	48.51	8.2	1.5	34.4
ケソン市	153.60	332,283	1,662,950	21.03%	5.00	10,826	3.61	305,807	26,476	62.37	11.5	4.4	42.3
カローカン市	53.33	151,132	761,824	9.63%	5.04	14,285	4.93	139,911	11,221	42.96	7.9	3.3	27.6
バサイ市	15.00	73,846	366,702	4.64%	4.97	24,447	2.48	60,087	13,759	47.66	7.8	2.8	56.1
マカティ	29.86	89,295	450,599	5.70%	5.05	15,090	1.94	84,131	5,164	61.73	11.5	5	50.1
バシグ	31.00	77,642	397,134	5.02%	5.11	12,811	3.97	73,119	4,523	53.04	9.8	5.8	24.5
ヴァレンスウエラ	44.59	69,643	339,786	4.30%	4.88	7,620	4.83	65,962	3,681	44.67	8.7	3.1	13.1
マリキナ	38.90	60,088	309,320	3.91%	5.15	7,952	3.85	56,814	3,274	57.4	10.6	6.9	20.8
パラニャーケ	46.62	61,128	307,384	3.89%	5.03	6,593	3.98	58,841	2,287	84.28	16.1	8	30.5
ラスピニャス	41.54	57,670	296,896	3.75%	5.15	7,147	8.28	55,298	2,372	68.13	12.7	7.2	28
マラボシ	15.77	58,367	279,808	3.54%	4.79	17,743	3.95	53,165	5,202	44.36	8.4	5.1	14.9
モンテシルバ	46.70	53,488	270,399	3.42%	5.06	5,790	7.04	52,019	1,469	49.56	9.5	7.1	33.7
タギグ	45.30	53,153	265,600	3.36%	5.00	5,863	7.08	50,427	2,726	44.64	8.5	6.1	14.2
マンダレイオン	11.48	49,774	246,131	3.11%	4.94	21,440	1.55	45,612	4,162	52.87	9.8	3.4	38.6
ナボタス	10.77	38,995	187,322	2.37%	4.80	17,393	4.21	34,109	4,886	38.55	7	4.3	18.5
サンファン	5.94	24,356	125,961	1.59%	5.17	21,206	-0.32	21,377	2,979	73.56	12.5	3.9	33.7
バテロス	2.10	9,808	51,367	0.65%	5.24	24,460	2.03	9,465	343	40.09	7.4	4.8	13.7

単位

km²

世帯(90)

人(90)

%

人世帯人/km²

'80 '90

戸

戸

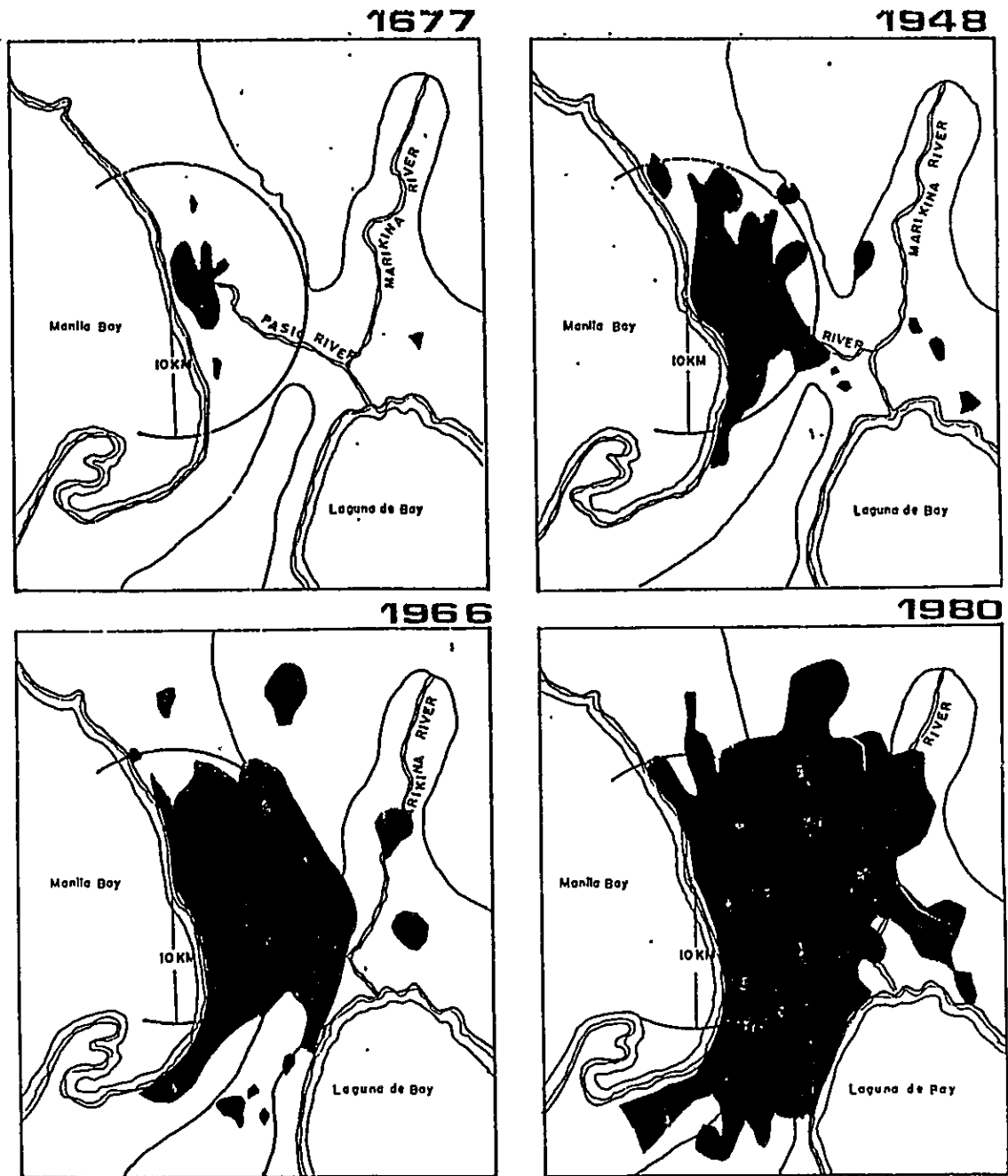
m²/戸


m²/人

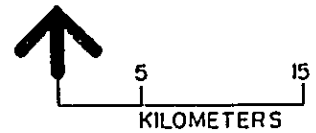
m²/人

m²/人

資料-4 マニラの市街の拡大




**GROWTH OF THE MAIN
BUILT-UP AREA OF
METROPOLITAN MANILA**



資料-5 マニラ首都圏中期開発計画（1993～98）要約

* 地域的課題と取り組み

マニラ首都圏は、以下の重要な課題に直面している。すなわち、水質及び大気汚染、不十分なごみ収集及び処理システム、交通混雑、洪水、不法占拠と不十分な低所得向け住宅、治安問題である。

1993年から98年の間に、以下の地方自治体の課題がある。すなわち、行政能力の確立、歳入の改善、市街地開発プロジェクトの計画と実施に対する地方自治体の参加である。

* 潜在能力と利点

マニラ首都圏は国家生産の30%～32%を産み出す国家の第1の中心であり、全国工業出荷額の40%、全国商業取引額の42%を占めている。

中央政府の座及び商業、工業、金融、教育の中心地としてマニラ首都圏は国家のほかの地域に支配的な影響力を及ぼしている。

技能を有す人材、大学・研究機関、インフラ及び通信施設の多大な集積がマニラ首都圏を国際通商、貿易、金融の場としている。

* マニラ首都圏のビジョンと役割

マニラ首都圏は、住民が主要な社会サービスと基幹施設、総ての潜在能力を開発できる経済機会を容易に享受できる安定した大都市コミュニティを発達させなければならない。

マニラ首都圏は、国内及び国外両方の顧客の金融、通商、コンサルタント、通信の要求を満たすことが出来るアジア太平洋地域の主要国際取引センターに変わらなければならない。

* 地域目標と目的

国家開発計画に規定されている政策と目的及びマニラ首都圏の課題と潜在能力に係るビジョンに基づき、以下の地域開発目標を設定する。すなわち、a) 包括的人材開発、b) 貧困の緩和、c) 総合的持続的開発である。

* 戦略と政策

間にあ首都圏のビジョン、目的、目標を実現化するため、以下の政策と戦力が採用されなければならない。すなわち、a) 倫理の再構築と価値の創造、b) 地方自治体の能力と容量の開発、c) 業務商業環境改善の提供、d) 過密地区の人口分散と再計画、e) 持続的開発の枠組みの中での総ての人口管理の努力の効果的な統合である。

* 物理的成長戦略

構造的にあってマニラ首都圏は、市街地開発の真の費用と便益を表す本質的に異なる4つの地形学的地域により構成されている。

臨海部（マニラ、バサイ、ナボタス及び南はパラニャーケとラスピニャスの一部、北はカローカン、マラボン、バレンズエラの一部）

臨海部は、良好な市街化への適性を示していない。同地域でのインフラ整備には多大な経費を必要とする。しかし、ある種の市街化活動、つまり、歴史文化的、観光、港湾関連、マリンレクリエーションの活動には適している。

北部臨海部では、同地域にふさわしい開発の性質と範囲を決定する詳細な包括的研究がためられるまで、主要な公共投資及び更なる開発は控える。

中央臨海部では、洪水と交通渋滞の緩和、環境の再生、住宅供給に焦点をあてた開発が継続されるべきである。しかしながら、それらを行う中で、高等教育施設の更なる拡張の禁止と他の地域への公害産業の再配置の推進を通じて、人口は安定成長または理想的には減少すべきである。市街地再開発の努力を遂行しなければならない。

南部臨海部では、主として、低層開発が維持されるべきである。

グアダルペ台地（ケソン市、サンファン、マンダルーヨン、マカティ、パラニャーケ、ラスピニャス、モンテンルパ、バレンズエラ、カローカンの一部）

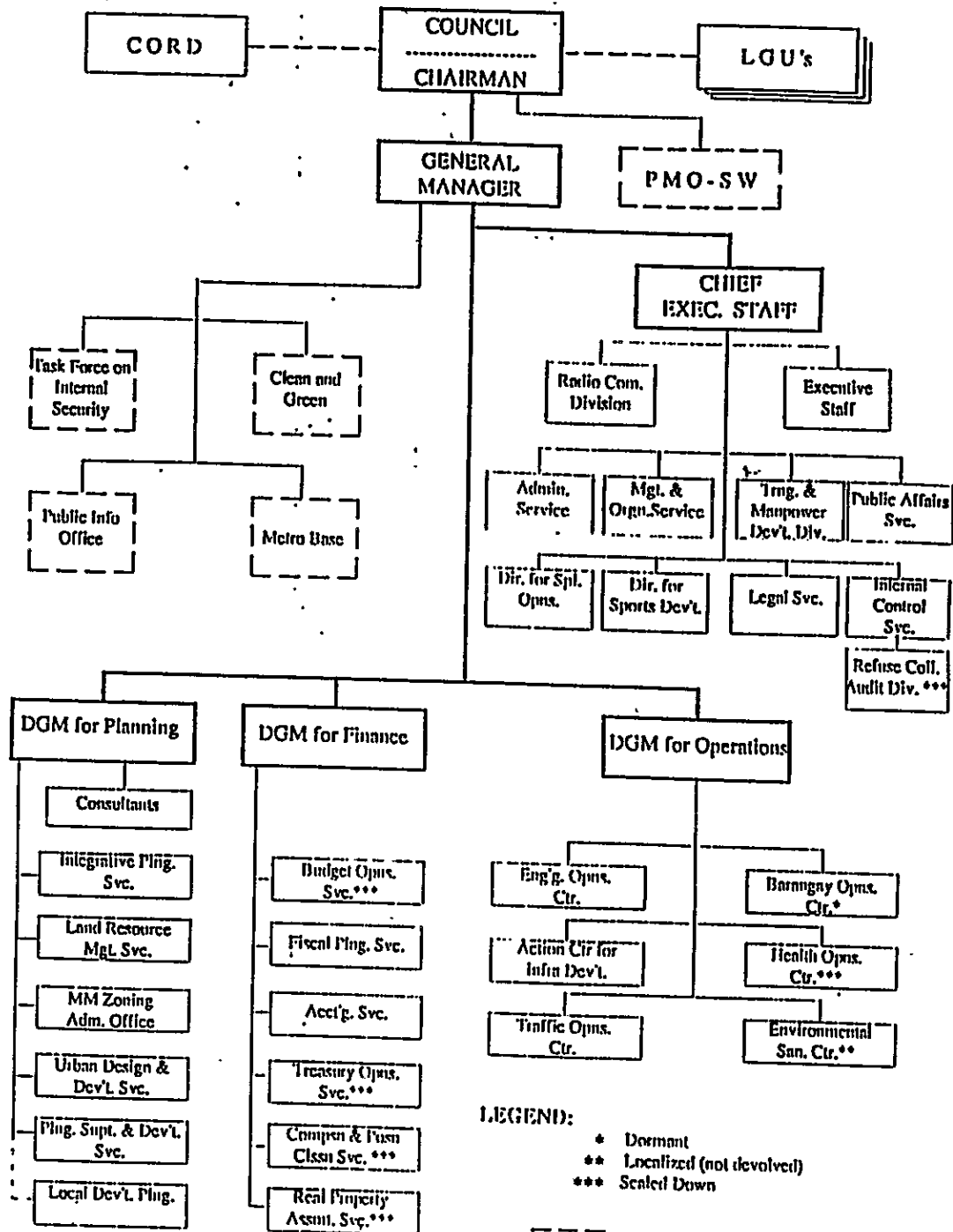
同地域は、効率的市街化に最も広範囲に適した地域である。同地域は、市街地に必要な基幹的都市施設が提供されている。この市街化適性のある地域は限られており、マニラ首都圏は著しい新規人口を吸収しなければならない為、同地域での市街化は低密度郊外開発に限ってはならない。

同地域内では、中高密度開発を推進しなければならない。同地域内では複合的土地利用を推進しなければならない。

軽・非公害・非迷惑型工業

資料-6 MMA組織図

METROPOLITAN MANILA AUTHORITY ORGANIZATIONAL CHART



LEGEND:

- * Dormant
- ** Localized (not devolved)
- *** Scaled Down

Ad Hoc bodies Established thru Office Order

CORD Coordinating Officer for Regional Development
 LGU's Local Government Units
 PMO-SW Project Management Office for Solid Waste

資料-7 MMDA法案

法案は全14条からなっており、概要は各々以下のとおり、

1. 政策方針 マニラ首都圏を特別行政地区とする。
首都圏広域行政は構成自治体の自治権をおかすことなく実施できる。
2. MMDA MMAにかわり、マニラ首都圏開発庁（MMDA）を設置する。
3. 行政範囲 首都圏全体事務、2以上の自治体に係る事務、多大な予算が必要な事務。以下の事務を含む。
1) 市街地開発計画策定、2) 交通運営、3) 固形廃棄物収集処理、
4) 洪水及び都市排水管理、5) 再開発、用途地域、住宅整備、
6) 環境、7) 公共秩序、安全の維持
4. 首都圏議会 政策決定機関として4市13町の首長及びDOTC、DPWH、DOT、DOBM、HUDCC、PNPの長により首都圏議会を設置。
議長、副議長を首長の互選により選出。
議長は長官、業務局長、財務局長、行政局長、計画局長を指名。
5. 庁の権能 1) 中著長期計画策定、2) 中期公共投資計画策定、3) 大都市行政計画及び事業の企画、4) 基本計画、実施計画、事業の調整・管理、5) その他
6. 議会の権能 1) 政策決定機関、2) MMDAに係る計画・事業の承認、3) 給与・手当の確定、予算の承認、4) 規則・規制の発布、罰金、科料、サービス料の賦課徴収、5) 自治体間の争い、用途・建築基準違反、職員への苦情、規則違反等への準司法的機能
7. 議長の権能 1) 職員任命権、2) 行政管理運営権、3) 予算作成権、4) 政策提案権、5) 人事権、6) 業務報告書作成、7) その他
8. 長官の権能 1) 庁の管理運営、人事、2) 各種事務所の管理運営、3) 施策の実施、4) 業務報告書作成、計画見直し、5) その他について議長を補佐
9. 財源 政府割当金、自治体分担金（全歳入5%）、賦課徴収金等

公共・公益事業

建築・住宅

①建築

建設生産性向上プロジェクト
貿易工業省

美華益公，共公

益公，美華

美華益公

美華益公，共公

*** 建築**

1. 当該分野の概況
 - 1-1. 建設業の現状
 - 1-2. 建設業行政

2. 今後の開発課題
 - 2-1. 開発計画
 - 2-2. 今後の課題

3. 当該分野における援助の概況
 - 3-1. 日本による協力
 - 3-2. 今後期待される協力分野

1. 当該分野の概況

1.1 建設業の現況

1) 国内建設業

現在、建設業が国内総生産に占める割合は5.2%（1993年）であり、中東危機、オイルショック以前に比較して著しく減少しているが、（1981年当時の対国内総生産比率は10.1%）近年の景気回復に伴って、建設生産の伸びは国内総生産の伸びを大きく上回っている。

産業別国内総生産

	1981	1989	1990	1991	1992	1993
1 農林水産業	148,479	159,964 (3.01)	160,734 (0.48)	162,957 (1.38)	162,732 (-0.14)	165,178 (1.50)
2 鉱工業	258,545	251,581 (8.21)	258,078 (2.58)	248,718 (-3.63)	246,667 (-0.82)	250,049 (1.37)
鉱業	9,350	11,389 (-2.69)	11,091 (-2.62)	10,770 (-2.89)	11,495 (6.73)	11,571 (0.66)
製造業	171,569	178,396 (6.39)	183,925 (3.10)	183,111 (-0.44)	179,334 (-2.06)	180,673 (0.75)
建設業	63,421	41,384 (24.52)	42,639 (3.03)	35,285 (-17.25)	36,157 (2.47)	37,788 (4.51)
エネルギー等	14,205	20,412 (2.68)	20,423 (0.05)	19,552 (-4.26)	19,681 (0.66)	20,017 (1.71)
3 サービス業	223,618	286,837 (5.97)	298,443 (4.05)	302,785 (1.45)	305,780 (0.99)	312,015 (2.04)
国内総生産	630,642	698,382 (6.06)	717,255 (2.70)	714,460 (-0.39)	715,179 (0.10)	727,242 (1.69)

*National Statistical Coordination Board 提供資料

*単位 百万ペソ（1985年指数）

*（）内数字は対前年度伸び率

政府の建設投資額は年々、漸増の傾向にあるが、民間投資額は日本のバブル経済期に最高に達しその後は減少している。この結果、政府（借款が大部分）の投資額比率は約40%前後となっており、公共事業の経済に及ぼす影響は極めて大きい。

建設投資額の官民比較

	1989	1990	1991	1992	1993
政府投資	24,331 (34.88)	28,155 (40.74)	26,872 (42.31)	27,115 (42.69)	31,327 (44.94)
民間投資	45,433 (65.12)	40,958 (59.26)	36,639 (57.69)	36,403 (57.31)	38,385 (55.06)

*National Statistical Coordination Board 提供資料

*単位 百万ペソ (1985年指数)

* () 内数字は全体投資額に対する比率

登録建設業者は1994年現在で6997社ある。登録業者数は増加の方向にあり、特に、AAAランク、AAランク等の大規模業者の数が著しく増加している。登録業者の多くはマニラ首都圏及び近郊に営業拠点をもつが、建設技術の近代化に伴い、地方の建設業者数も増えてきている。

登録建設業者数 (1994.9.15 現在)

	1989-90	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94
登録業者総数	5485	5485	5903	6414	6997
(AAA ランク)	26	30	42	72	142
(AA ランク)	30	31	38	60	84

*Philippine Contractors Accreditation Board

*AAA、AAランクは内書き

登録建設業者数 (地域別)

	1	2	CAR	3	4	5	6
1983-84	147 (5.75)	63 (2.46)		113 (4.42)	141 (5.51)	92 (3.60)	122 (4.77)
1993-94	451 (6.45)	136 (1.94)	85 (1.21)	872 (12.46)	595 (8.50)	395 (5.65)	222 (3.17)
	7	8	9	10	11	12	NCR
1983-84	146 (5.71)	88 (3.44)	93 (3.64)	55 (2.15)	148 (5.79)	92 (3.60)	1258 (49.18)
1993-94	295 (4.22)	229 (3.27)	284 (4.06)	271 (3.87)	305 (4.36)	281 (4.02)	2576 (36.82)

*Philippine Contractors Accreditation Board

* () 内数字はパーセンテージ

*NCR:National Capital Region

CAR:Cordilla Autonomous Region

建設業界団体としては以下のようなものがある。

PHILIPPINE CONSTRUCTORS ASSOCIATION

(フィリピン建設業協会)

NATIONAL CONSTRUCTORS ASSOCIATION OF THE PHILIPPINES

(フィリピン全国建設業協会)

ASSOCIATED CONSTRUCTION EQUIPMENT LEASERS

(建設機械リース業協会)

PHILIPPINE INSTITUTE OF STEEL CONSTRUCTIONS

(フィリピン鉄骨建設業協会)

SOCIETY OF PHILIPPINE ELECTRICAL CONTRACTORS AND SUPPLIERS

(フィリピン電気設備工事業協会)

PHILIPPINE CONSTRUCTORS ASSOCIATION OF PLUMBERS

(フィリピン配管工事業協会)

PHILIPPINE SOCIETY OF VENTILATION AIR-CONDITIONING AND REFRIGERATION
ENGINEERING

(フィリピン換気空調冷凍工事業協会)

また、建設業に従事する人口は被雇用者人口の4.5%程度であり、漸増はしているものの大きな経年変化はない。

建設業従事者数

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
労働総人口	24,120	24,244	25,631	26,290	26,879	26,997
被雇用者総数	21,908	22,212	22,915	23,696	24,382	24,673
建設労働者数	931 (4.24)	968 (4.35)	1,018 (4.44)	1,062 (4.48)	1,110 (4.55)	1,146 (4.64)

*National Statistics Office

Yearbook of Labor Statistics etc.

* () 内数字は被雇用者総数に占める比率

2) 海外建設工事

海外工事の受注件数、受注額は十年前に比較し著しく減少しており、海外に進出している企業、特に第一次請負業者となる企業は、現在は極めて限られた数になっている。

進出先としては、ブルネイ、インドネシア、クウェート、ネパール、サウジアラビア、タイ、USAなどが挙げられる。

海外プロジェクト契約件数、労働者数等

	1984	1989	1990	1991	1992	1993	1994
海外プロジェクト 継続件数	283	61	40	48	61	70	65
内 元請	43	4	3	6	4	3	2
下請	240	57	37	42	57	67	63
契約企業数	62	21	14	15	15	14	14
労働者数	32.558	5.247	4.696	10.026	8.855	7.707	6.674
海外送金総額 (US\$ Million)	152.47	62.86	44.43	34.66	54.64	45.29	7.48

*Philippine Overseas Construction Board

*1994年数字は第一四半期まで

1.2 建設業行政

1) 関連政府機関

建設業の振興育成及び監督に関する行政事務は貿易工業省 (DEPARTMENT OF INDUSTRY) の外局であるフィリピン建設産業庁 (CONSTRUCTION AUTHORITY OF THE PHILIPPINES : 略称 CIAP) が所管している。フィリピン建設産業庁は建設業保証部 (PHILIPPINE CONTRACTORS ACCREDITATION BOARD)、国内建設産業部 (PHILIPPINE DOMESTIC CONSTRUCTION BOARD)、海外建設産業部 (PHILIPPINE OVERSEAS CONSTRUCTION BOARD) の3部から成っている。

この他、建設産業に従事する技術者の養成及び技能労働者育成政策を担当する機関として、同じく貿易工業省の外局である、建設人材養成基金 (CONSTRUCTION MANPOWER DEVELOPMENT FOUNDATION) がある。

2) 関係法令

建設業の登録に関し、「建設業登録に関する機構の設置と、その権限、義務、機能、資金その他に関する法律 (共和国法第4566号)」 (REPUBLIC ACT NO. 4566: AN ACT CREATING THE PHILIPPINE LICENSING BOARD FOR CONTRACTORS, PRESCRIBING ITS POWERS, DUTIES AND FUNCTIONS, PROVIDING FUNDS THEREFORE, AND FOR OTHER PURPOSES) があり、この法律に定めるところにより、建設業の許可を与えている。建設業者は土木工事業、建築工事業、専門工事業のいずれか (重複可) で許可を得ることができ、資本金総額、営業年数、技術力等の評価により、7段階のいずれかに認定され、公共工事等の応札ランクが付与される。

公共工事の適正な履行のために、「政府基盤整備事業契約についての方針、指針、規則及び細則 (大統領令第1594号)」 (PRESIDENTIAL DECREE NO. 1594: PRESCRIBING POLICIES, GUIDELINES, RULES AND REGULATIONS FOR GOVERNMENT INFRASTRUCTURE CONTRACTS) が定められており、公共工事を発注する政府機関はこの法律に従って調達行為を行っている。この法律の施行に関わる、告示・通達等は、事業官庁としては最も事業規模の多い公共事業

道路省が行っているものを他の官庁が準用している。

また、民間事業による社会基盤整備の促進のために、「民間部門の公共用途社会基盤整備事業に係る資金調達、建設、運営、管理の認定に関する法律（共和国法第6957号）」が制定されており、上記調達方法が対象となるプロジェクトに準用されることになっている。

3) 関連主要施策

a) 標準契約約款

工事契約の適切な遂行のために、フィリピン建設産業庁が定めているものである。

b) 主要建設材料価格調査

工事価格の適正化のため、フィリピン建設産業庁及び貿易工業省の地方事務所はセメント、鋼材、木材等の主要な建設材料の価格調査を定期的を実施し、価格表を刊行しており、工事価格積算等に利用されている。

2. 今後の開発課題

2.1 開発計画

関連する国家計画として次のような計画がある。

1) 国家開発計画

現在進行中の開発計画は、中期開発計画（1993-1998）（MEDIUM TERM PHILIPPINE DEVELOPMENT PLAN, 1993-1998）である。この計画は、人材開発（DEVELOPMENT OF HUMAN RESOURCES）、国際競争力（INTERNATIONAL COMPETITIVENESS）、持続的開発（SUSTAINABLE DEVELOPMENT）を3本の柱としてそれぞれの分野の開発目標の設定を行っている。建設業に関連する事項としては、インフラ整備の一層の充実のための民間活力の利用を容易にすること、住宅建設の推進、及び、人材開発において、基礎レベルから高等レベルに至る幅広い人材の養成、かつ国際競争力のあるレベルを達成することに目標をおいている点が挙げられる。

2) 建設産業開発計画

建設産業に関する進行中の開発計画は、建設産業開発計画（1992年11月制定）（CONSTRUCTION INDUSTRY DEVELOPMENT PLAN）である。この計画では次の点に目標が設定されている。

1. インフラ整備の促進のための民間活力の導入の推進。
2. 計画的かつ効果的なインフラ整備。
3. 適正かつ円滑な工事契約の実施。
4. フィリピン企業の国内及び海外での競争力強化。
5. 発注者、受注者関係の対等化、労働者の権利保護。
6. 環境保護、建築物の公共利益への貢献。

3) 建設人材開発計画

上記の建設産業開発計画を受けて、特に人材開発面について中期計画として策定したものが建設人材開発計画（1992-1997）（CONSTRUCTION INDUSTRY MANPOWER DEVELOPMENT PLAN 1992-1997）である。

この計画では、建設業に従事する労働者の量の確保と質の向上について、次のようなプログラムを有している。

1. 労働人材開発プログラム (LABOR-RESOURCES DEVELOPMENT PROGRAM)

新規に建設業に参入しようとする労働者から、熟練工（職長クラス）に至るまでの教育訓練方法及び、技能資格の認定方法を開発し、実行しようとするプログラムである。

2. 建設管理開発プログラム (CONSTRUCTION MANAGEMENT DEVELOPMENT PROGRAM)

高等教育機関を卒業して、新規に建設業に技術者として参入しようとする者から、プロジェクトマネージャーに至るまでの教育訓練方法及び、技術者資格の認定方法を開発し、実行しようとするプログラムである。

3. 生産性開発プログラム (PRODUCTIVITY DEVELOPMENT PROGRAM)

建設各工事における作業、及び工事管理の合理化手法を研究し、上記2プログラムにおける教育訓練、及び、技能・技術認定基準の基礎としようとするプログラムである。

2.2 今後の課題

1) 建設需要の拡大と投資の適正化

建設事業の官民比率は近年のデータから見る限りでは、それぞれ50%前後で民間需要が公共をやや上回っている程度である。比国の場合、公共事業の大部分を外国ないし、国際機関の借款に頼っている状況であるため、公共事業のドラスティックな需要拡大は望めない。従って、民間需要の拡大を図ることが重要であり、住宅建設促進、民間インフラ整備事業促進のための措置を考慮する必要がある。また、公共事業においては、事業官庁がそれぞれの独自の判断で事業計画を立案し、借款を獲得しているために、国全体としての経済発展、地域開発と有機的に結びついていない。全国レベルでの経済開発政策に裏付けられた長期的な総合インフラ整備計画の策定が必要である。

2) 技術開発と技術水準の確保

インフラストラクチャーや建築物は社会的資産であり、安全で耐久性のあるものである必要がある。そのため、設計・施工にあたっては、それぞれの構造に応じた適切な技術力を持った設計者により適正に設計・監理され、適切な技術力を有する施工者により適正な施工が行われることが必要である。

上記事項の実現に向けて以下のような技術課題がある。

a) 同一種作業における多様な作業方法の基準化、統一化とその普及。

b) 適正な施工管理を実施するための管理標準の策定とその普及。

c) 適正な工事価格の設定及び発注者と受注者の対等な関係を担保する、共通的な積算

体系の確立。

- d) 工事発注の際に実施する、事前審査 (PRE-QUALIFICATION) における技術力評価を定期的に実施しその情報を発注機関に提供できるシステムの開発。
- e) 外国より導入される新技術・新工法に関する情報や建設資材、労務の価格情報を広く提供できるシステムの開発

3) 建設業界団体の強化

総合建設業者団体としてPCA (PHILIPPINE CONSTRUCTORS ASSOCIATION)、NACAP (NATIONAL CONSTRUCTORS ASSOCIATION OF THE PHILIPPINES) 等があるが、多くは、親睦団体の域を脱していない。これら団体を業種あるいは業界としての技術の向上、施工の標準化等の業務を実施できるように指導してゆくことが必要である。

3. 当該分野における援助の概況

3.1 日本による協力

2で述べた建設人材養成計画の一部である、PDP (PRODUCTIVITY DEVELOPMENT PROGRAM) に対しては日本が技術協力を行っている。この概要は以下の通りである。

プロジェクト名称：建設生産性向上計画 (NATIONAL CONSTRUCTION PRODUCTIVITY DEVELOPMENT PROJECT)

比側実施機関：建設人材養成基金 (CONSTRUCTION MANPOWER DEVELOPMENT FOUNDATION)

協力期間：1993年4月1日～1998年3月31日

プロジェクトの目的と協力内容：主として建築工事において、施工、積算、工事監理などの標準的方法を定め、これの普及を行うことにより建築生産物の品質の向上と工事における生産性の向上を図る。具体的には、土工事、基礎工事、鉄筋工事、型枠工事、コンクリート工事、鉄骨工事、建築設備工事のそれぞれについて上記標準的方法の策定と、ハンドブックの発行、研修、資格制度等を通じた普及に関する技術協力を行うものである。

3.2 今後期待される協力分野

a) インフラ整備に関する長期計画策定作業への援助

インフラ整備を担当する省庁が独自に整備を行っていて、それぞれの開発に整合性がなく、有効な投資が行われていないことに鑑み、長期的視野のもとに経済開発計画を策定、これに基づいた他インフラ整備計画の策定のために援助を行う。

b) 建設情報普及に対する援助

中小以下の建設業者、資材供給業者等の育成のため、工事の発注情報、積算情報、施工技術情報などを提供できるシステムを構築し、技術の底上げを図ろうとするものである。

公共・公益事業

建築・住宅

②住宅開発

中井博之 専門家
国家住宅庁

業專益公 興公

經理 李興

經理 李興

文門街 益興公司
市五里路

***住宅開発**

1. 住宅分野の概況
 - 1-1. 住宅分野の動向
 - 1-2. 住宅政策

2. 住宅分野における今後の課題

3. 住宅分野における援助の現状と展望
 - 3-1. 国際機関および各国による協力
 - 3-2. 日本による協力の現状
 - 3-3. 日本による協力の拡充の必要性

1. 住宅分野の概況

1-1 住宅分野の動向

開発途上国では、都市部への人口集中による居住問題が深刻化しているが、フィリピンにおいても、高い出生率と農村部からの大量の人口流入による都市部における急激な人口増加や、第2次オイルショック以降の経済情勢の悪化による大量失業の中で、絶対的な住宅不足と、スクオッターの増加が大きな社会問題に発展している。

これに対し、産業開発、経済開発に重点を置いてきた政府も、都市貧民層の政治的不満に対応して、住宅政策に力を注いでいるものの、住宅問題のあまりの大きさの前に十分な効果をあげているとは言い難い。

住宅政策の実施機関は1946年フィリピンが米国から独立してから、1975年、現在の主要住宅供給機関である National Housing Authority (NHA) が設立されるまで、多くの機関が設立、統廃合されてきた。この間の主な住宅政策は、年間600戸足らずの賃貸住宅建設と総計8万戸足らずの住宅金融、そしてスクオッターの強制撤去を含む移住事業であった。これらは、急増する住宅需要に対して焼け石に水であり、スクオッターもマニラから遠く、収入機会もない移住地からその多くが都市へ逃げ帰った。

1975年、深刻な住宅問題に対応できる法律的な権限を付与して、事業プログラムから計画、事業実施まで一貫して行う初めての住宅に関する国家総合組織としてのNHAが設立された。宅地と都市サービスの供給 Site and Service とスクオッターが現住地での生活が続けられるスラム改善事業 Slum Improvement を推奨した国の政策に従い、NHAはマニラで236地区 173,000世帯を Zonal Improvement and Rehabilitation program (ZIP) の優先地区と指定し、既存建物をできるだけ移動しないように敷地を再区画して歩道、水道、下水溝などのインフラやコミュニティセンターなどの整備を開始し、1985年までに約6万世帯を完成させた。

NHAは、スクオッターの移住事業も積極的に推進し、雇用の創出、都市施設の建設にも努力した結果、マニラ南部のカビテを中心に1985年までに約6万世帯の移住に成功している。

1986年に誕生したアキノ政権は、膨大な対外債務への対処のため、住宅供給者としての政府の役割を縮小し、民間による住宅供給を重視する政策を余儀なくされた。NHAの事業も、民間開発業者や土地所有者との共同事業による戸建住宅事業や、スクオッターに共同体 (Community) を組織させ、土地所有者と共同体の土地譲渡の仲介をするコミュニティ融資事業に移行していった。

これらの施策も 膨大な住宅需要と増大するスクオッター問題を解決するには至らず、1992年に移行したラモス政権では、ますます深刻化する住宅問題に対処するため中期開発計画により、1993年から1998年間の総住宅需要を380万戸と想定し、その3分の1にあたる123万戸の住宅を政府関係機関により供給するという目標を掲げた。

これに従い、アキノ政権時に設立され、住宅供給に関する政策策定・調整をする最高責任機関である住宅都市開発調整評議会 (HUDCC) は、国家住宅計画 (National Shelter Program) を策定し、主にNHAと政府住宅金融機関による6カ年の住宅供給目

標を掲げており、1993年度は目標の121,436戸を上回る133,326戸を供給している。

しかしながら、都市部におけるスクオッターの数は、未だ都市部の高い人口増加率をさらに上回る勢いで増加している。この人口動向の主因である農村から都市への人口移動は、限られた農耕地での人口増加による窮迫、環境悪化、失業などが原因であり、さらに就業機会、保険衛生サービス、教育機会等に関する都市部の魅力が、その傾向を助長している。

そしてスクオッターエリアの増加は、単なる住宅問題にとどまらず、環境、保険衛生、治安、防災、交通、教育問題と様々な環境・社会問題をも生みだし、また公共事業の進行も阻害している最大の都市問題となっている。

1-2 住宅政策

(1) 関係機関

1975年、深刻な住宅問題に対応できる法律的な権限を付与して、事業プログラムから計画、事業実施まで一貫して行う初めての住宅に関する国家総合組織としてのNHAが設立された。3年後の1978年に居住省 (MINISTRY OF HUMAN SETTLEMENT) が設立され、NHAはその傘下となったが、1986年アキノ政権誕生時に居住省は廃止される。

代わって1986年12月17日、大統領令90号に基づき、住宅供給に関する政策策定、調整をする最高責任機関として、住宅・都市開発調整評議会 (HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT COORDINATING COUNCIL-HUDCC) が設立されて、NHAを含む7つの政府機関がHUDCCを構成し、国家住宅政策を実行する機関として、現在に至っている。

HUDCCの主な機能は以下の通りである。

- ・住宅計画の目標、戦略の策定
- ・住宅関係官庁の調整
- ・事業の管理
- ・民間部門の参画の推進
- ・新法案の作成
- ・資産配分政策の策定

またHUDCCは次のように分類される関係機関に依って構成されている。

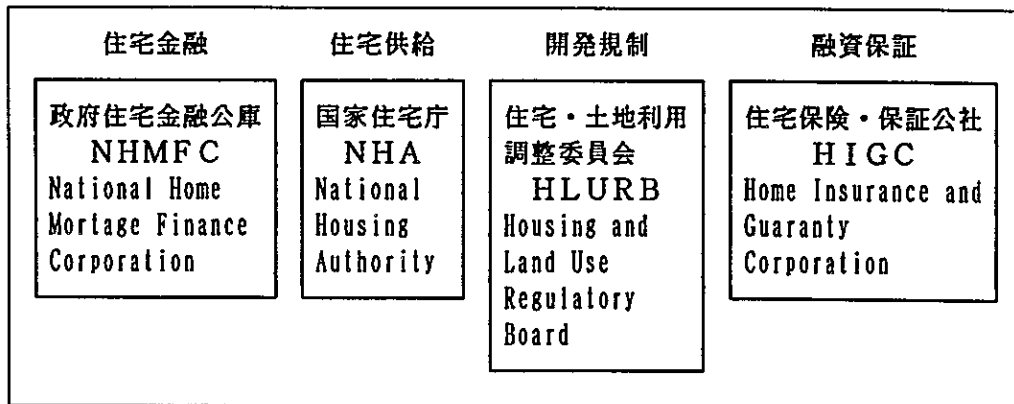
- ・資金提供機関
- ・主要実施機関
- ・関連省庁等
- ・各民間部門の代表

住宅・都市開発調整評議会：HUDCC 構成機関

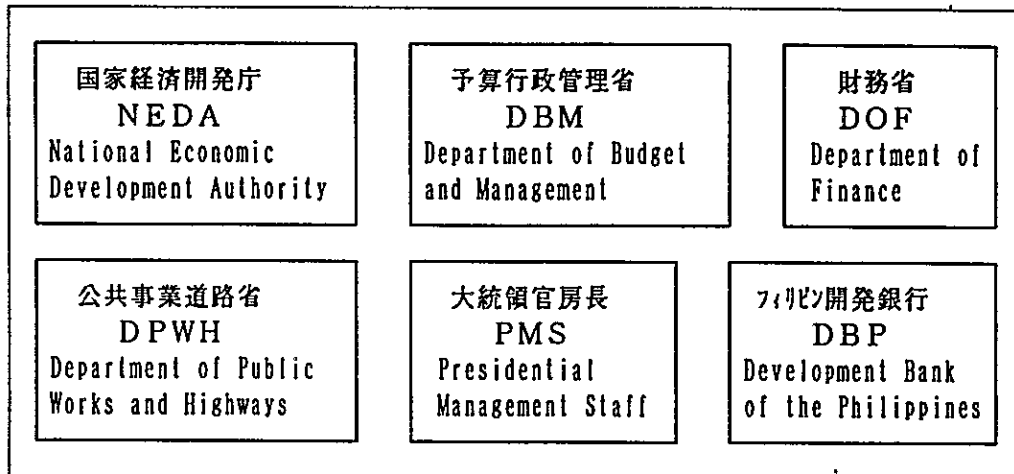
資金提供機関



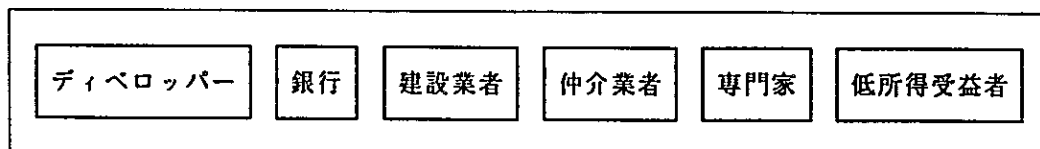
主要実施機関



関連省庁等



各民間部門の代表



- ・ 社会保障組合 SSS
民間企業従業員の年金、医療保険、失業保険、住宅資金貸付等を総括して運営している組合で、民間企業従業員の住宅所得資金を提供する。
- ・ 国民住宅共済基金 HDMF
任意の住宅積立て預金制度 (Pa g e - I B I G) を実施する住宅共済基金で、積立て者の住宅所得資金を提供する。
- ・ 国家公務員共済組合 GSIS
政府関係職員の年金、医療保険、失業保険、住宅資金貸付等を総括して運営している共済組合で、政府関係職員の住宅所得資金を提供する。
- ・ 政府住宅金融公庫 NHMFC
政府の中核的金融機関で、主に SSS、HDMF、GSIS により提供された長期資金を利用し、統一住宅融資制度 (UHL P : Unified Home Lending Program) により住宅建設・購入資金を融資する。
- ・ 国家住宅庁 NHA
住宅の直接供給を行う唯一の政府機関で、スラム改善事業、移住事業、住宅建設事業等を通じ、最下層 30% の世帯を対象に、国家住宅政策の約 3 割の住宅供給を行う。
- ・ 住宅・土地利用調整委員会 HLURB
住宅、土地に対する唯一の規制機関で、住宅をより所得し易くするために、公的又は低所得者向住宅の為の住宅基準・規制の見直しを行う。
- ・ 住宅保険・保証公社 HIGC
保証と融資保険の実施機関で、ディベロッパーと住宅購入者に対する融資機関のリスクをなくすための保険・保証の提供を行っている。

(2) 関連政策・計画

- ・ 大統領令 90 号 1986 年 12 月 17 日
住宅供給に関する政策策定、調整をする最高責任機関として、住宅資金提供機関、NIIA を含む 7 つの政府機関、その他住宅関係省庁により構成される住宅・都市開発調整評議会 : HUDCC を設立し、スラム改善事業、スクオッター移住事業、サイトアンドサービス事業 (宅地開発事業)、コア住宅建設事業、住宅金融制度等を通じて、都市に居住する低所得者層を対象として住宅供給を行う。
- ・ 都市・住宅開発法 Urban Development and Housing Act, UDHA 1992 年 3 月 24 日
地方都市においては自治体に都市開発、社会住宅供給計画実施の権限を委譲する。

NHA技術的その他様々な援助を行う。(この新法施行以前は、地方自治体が直接に行う住宅供給は非常に少ない。)

- ・中期フィリピン開発計画 Medium-Term Philippine Development Plan 1993~1998年
国家経済開発庁(NEDA)が策定した中期開発計画で、1993年より6カ年で総住宅需要戸数380万戸の約3分の1に当たる124万戸の社会住宅(低所得者向住宅)を政府関係機関により供給する。

- ・National Shelter Program (NSP) 1993~1998年
調整評議会:HUDCCが策定した、中期計画で示された124万戸の社会住宅の年度別、地域別、事業種類別の供給計画。

(3) 主な事業

国家住宅政策(NSP)に基づき、政府関係機関が実施する主な事業は、以下のとおりである。

- ・サイト・アンド・サービス事業 (Sites and Services Program)

この事業は、低所得者向住宅のための用地の所得及び宅地開発を行う。その目的は自然増と移住のために増大する人口の受皿として、低所得者層に整備された宅地を供給することである。宅地は自助又は収入に応じた住宅ローンにより住宅を建設できる者に分譲される。

この事業のコンセプトは、所得可能な宅地を供給することに依って、衰えないスコッター世帯の増加に対処することである。この事業が成立するには、開発コストを低所得者が負担できる範囲に抑えることと、就業機会への接近性を確保することが肝要である。

この事業は、NHA単独もしくは他のセクターと提携して行われる。

- ・スラム改善事業 (Slum Improvement Program)

この事業は、土地の所得をすると共に、居住者がその地で生活をしながらインフラ整備を行う事業である。居住者に対して宅地を譲渡するという形で、土地の権利は整理される。

この事業のコンセプトは、再定住事業(Slum Clearance)に替わって、不法居住及び不良住居の解消を目指すもので、不良住居は基盤施設の導入によって、不法居住は宅地の譲渡により解決される。基本的な方法は、住宅地の再配置を行い、自助努力により住宅の改良を行うことである。この事業が成立するには、効果的な住民参加、支払い可能な範囲での基盤整備、土地所得の為の資金の確保又は土地所有者と占領者との実効的な土地保有形態についての調整が必要である。

この事業は、NHAの単独事業又は地方自治体の事業として、あるいは土地所有者、政府機関、NGO等の共同事業として実施される。

- ・コミュニティ融資事業 (Community Mortgage Program: CMP)

この事業は、政府住宅金融公庫（NHMF C）による融資を通じて土地保有を促進することを目的とした住宅金融制度である。この制度により、都市の貧しいスコッターコミュニティ（不法居住者共同組織）は、占拠している土地もしくは再定住できる土地を正規に所得することができる。

この事業の基本的な条件は、不法居住者が共同融資を受けられるようなコミュニティを組織することと、土地所有者が話し合いで決められた価格で土地を譲渡することである。コミュニティは、その後土地整備のための第2の融資をNHMF Cから受けることが可能であり、さらに土地の権利を確保した後、個々の世帯は住宅整備や住宅建設の為に第3の融資を受けることも可能である。

・移転・再定住事業（Relocation and Resettlement Program）

この事業は、危険地域から居住者を移転させるため、あるいは行政府が公的事業遂行上、その土地を必要とするときに行われる。

この事業のコンセプトは、貧民地区や不法住居地区、とりわけ危険地域に居住する世帯に、包括的な住宅・生計創出事業を通じて、受容できうる選択肢を提供することである。この事業の成否は、移転世帯が就業機会もしくは収入機会を得られるか否かにかかっている。

1992年に施行された都市・住宅開発法（UDHA）により、地方自治体は自らNHAとの共同作業で、この事業を遂行することとなった。NHAは、地方自治体に対する技術的支援と共に、再定住地の鑑定及び開発を行う責を負っている。

・戸建住宅建設事業（Completed Housing Program）

この事業では、土地付戸建住宅を供給する。この住宅は、事業のターゲット市場である低所得の公務員や民間社員の購買能力に見合うように、設計される。

この事業は、土地所有者や開発業者、あるいは地方自治体と共同で実施される。

・中層住宅建設事業（Medium-Rise Housing Program）

この事業は、高密度の都市部に中層住宅（3・4階建、エレベーター無）を建設する事業である。

この事業のコンセプトは、住宅のストックの増加に加えて、不法居住者に都市部の移転先を提供することである。

中層住宅は、占拠した土地の価格が高すぎて個々の不法占拠世帯の購入能力を越えている地域や、他の地域への移転が不可能な場合、あるいは占拠された土地をスラム改善事業やCMP等の手法で、低所得者向住宅用の土地として利用するのが不経済な場合に建設される。

・宿舍及び賃貸住宅事業（Dormitory and Apartment Housing Program）

この事業は、メトロマニラや成長が進む都市部の住宅不足を緩和する為、私有地に公的金融で賃貸住宅を建設し、賃貸住宅のストックを増やすことを目的とした事業でNHAと社会保障組合（SSS）が共同で実施する。

この事業により、SSSは土地所有者に寮や宿舍、下宿やアパート等あらゆる賃貸住宅の建築、増改築の為の費用を融資する。NHAは、造成工事や建物の新築、増改築について、設計図面の承認、仕様書の作成、材料の指定、工事費用の積算等による評価、査定、及び工事監理を行う。

・緊急住宅援助事業 (Emergency Housing Assistance Program)

この事業は、台風や津波、地震、火山噴火により住居を失った世帯を助ける為のものである。

この事業により、避難地に仮設住宅が建設され、住宅の補修又は建替の為の材料が支給される。また土地までも失った世帯には、移転地と住宅建設の為の材料が提供される。NHAはこの事業を他の政府機関と共同で指揮・管理する。

・統一住宅融資制度 (Unified Home Lending Program: UHLP)

政府住宅金融公庫 (NHMFC) が実施する制度で、社会保障組合 (SSS)、国民住宅共済基金 (HDMF) 及び国家公務員共済組合 (GSIS) からの借入金を原資とし、これらの加入者に対して住宅建設・購入資金を融資する制度である。

NHAの事業及び、民間の社会住宅供給事業に適用される。

・社会住宅開発融資制度 (Social Housing Development Loan Program: SHDLP)

政府住宅金融公庫 (NHMFC) が実施する制度で、国民住宅共済基金 (HDMF) の Page-IBIGの資金により、低コスト住宅開発事業に対し、その宅地造成資金を融資する制度である。

(4) 事業計画及び予算

国家住宅計画 (National Shelter Program: NSP) によると、政府機関による住宅供給戸数を、1993年の12万1千戸から1998年には31万6千戸とし、6年間で計124万戸、総住宅需要の3分の1を供給することとしており、事業費として1993年の150億ペソから1998年の518億ペソを予定している。

表-1 : 国家住宅計画年度別供給戸数

NATIONAL SHELTER PROGRAM 1993-1998 TARGETS (number of households)							
MAJOR PROGRAM	: 1993	: 1994	: 1995	: 1996	: 1997	: 1998	: T O T A L
1. RESETTLEMENT PROGRAM	15,000	17,000	20,000	25,000	33,000	39,000	149,000
2. COMMUNITY MORTGAGE PROGRAM	26,000	31,200	37,440	44,928	53,914	64,096	257,578
3. PROVISION OF NEW HOUSING							
3.1 UHLP Assisted	36,000	43,200	51,840	62,208	74,650	89,580	357,478
3.2 PAG-IBIG Regular Programs	6,416	8,340	10,842	14,095	18,323	23,820	81,836
3.3 Local Government Pabahay Program	2,400	2,400	3,800	3,800	3,800	3,800	20,000
3.4 Special Project							
(a) National Government Center Housing Project	3,000	8,000	4,000	2,500			17,500
(b) DPMH	1,100	700					1,800
4. INDIRECT HOUSING PROVISION							
4.1 HIGC Guaranty Program							
(a) Retail Guaranty	8,678	9,979	11,476	13,197	15,177	17,454	75,961
(b) Developmental Guaranty	4,431	5,106	5,887	6,790	7,835	9,048	39,097
4.2 PAG-IBIG Program							
(a) Developmental Loan Program	8,411	10,934	14,215	18,479	24,023	31,229	107,291
(b) Other Housing Related Programs	10,000	13,000	16,900	21,970	28,561	37,129	127,560
4.3 Municipal Finance Program		500	500	1,000	1,000	1,000	4,000
T O T A L	121,436	150,359	176,900	213,967	260,283	316,156	1,239,101

表-2：国家住宅計画年度別予算

NATIONAL SHELTER PROGRAM
PROGRAM FUNDING (1993-1998)
(in million pesos)

MAJOR PROGRAM	1993	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
1. RESETTLEMENT PROGRAM							
1.1 Land Acquisition	425	292	385	537	670		2,309
1.2 Land Development	309	375	468	611	834	1,028	3,625
2. COMMUNITY MORTGAGE PROGRAM		2,300	1,690	2,200	2,860	3,710	12,760
3. PROVISION OF NEW HOUSING							
3.1 UHLP Assisted	7,800	10,140	13,180	17,140	22,280	28,960	99,500
3.2 PAG-IBIG Regular Programs	962	1,376	1,973	2,819	4,031	5,765	16,926
3.3 Local Government Pabahay Program	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000		5,000
3.4 Special Project							
(a) National Government Center Housing Project	41	817	462	561			1,881
(b) DPWH	88	56					144
4. INDIRECT HOUSING PROVISION							
4.1 HIGC Guaranty Program							
(a) Retail Guaranty	3,424	3,938	4,629	5,208	5,989	6,887	30,075
(b) Developmental Guaranty	133	154	179	208	242	281	1,197
4.2 PAG-IBIG Program							
(a) Developmental Loan Program	698	995	1,421	2,033	2,807	4,154	12,108
(b) Other Housing Related Programs	165	236	337	482	690	987	2,897
4.3 Municipal Finance Program		50	50	100	100	100	400
TOTAL	15,045	21,729	25,774	32,899	41,503	51,872	188,822

2. 住宅分野における今後の課題

都市部における高い住宅需要とスクオッター問題に対処するため、政府は様々な施策を施してきた。特に1975年NHAが設立されてからは、深刻な住宅問題を解決するには至っていないにしろ、確実に住宅のストック増加に寄与してきたといえるし、一部の大スラム街の環境改善にも大きく貢献し、少なくともベネフィシアンにとっては歓迎すべき、有効な施策だったといえる。

1970年代20万人以上のスクオッターが居住していると言われ、世界最大のスラムとして知られたトンド地区は、世界銀行の融資により実施されたスラム改善事業により、多くの住民が占拠していた土地に住み続けたままで地区整備に成功した。既存の建物をできるだけ保存する形で土地区画をし、住民に不法占拠していた土地を格安で譲渡すると共に、道路、電気、給水、排水等の基盤整備を実施した。住民は、土地の所有権を所得したことにより、自助努力により住居改善を行い、地区の住環境は大幅に向上した。実際、 μ 当たり3ペソで譲渡された土地が、市街地として熟成してきた現在では6000ペソにまでなっており、住民の利益は計りしれない。この事業では、移住もふくめ約2万世帯のスクオッターが土地と家を所有するにいたっており、同様のNHAによるスラム改善事業により、1993年までに8万世帯を越えるスクオッターに不法占拠地の譲渡と地区基盤整備が行われている。

公共工事用地や危険地域を占拠しているスクオッターに対しては、移住事業が実施された。居住者には不人気な事業ではあるが、道路、学校、病院、電気、給水等のインフラ整備が実施され、また地区内に工場雇用を確保したり、都心までの交通を整備したりして、総合的な町造りをめざしたうえ、月々50ペソの支払いで宅地が所有できるとあって、次第にスクオッター対策事業として拡大していき、1993年までに約10万世帯が移住事業により土地を所有するに至っている。

勤労世帯に対する住宅供給の柱は、NHAによる宅地又は戸建住宅分譲と、NHMFC等による住宅金融である。NHAの分譲価格は、低用地費、工事費の徹底的削減により、市場価格より大幅に安価で、しかも統一住宅融資制度(UHLP)による25年払い低利

融資により家賃より安い月払いで購入できるとあって、常に高倍率で完売しており、これまで宅地、住宅合わせて8万戸以上供給している。住宅所得資金の貸し付けについては、民間の社会住宅事業を中心に行われてきており、これも25年払の低利融資のため予算枠いっぱいを利用され、これまで、60万戸以上の実績がある。

このように政府は、スクオッター対策事業、宅地開発・住宅建設事業、住宅金融を通じて、住宅問題に対処してきたのであるが、都市部の低所得者層の高い住宅需要と、スクオッターの増加は以前拡大傾向にある。これに対しラモス政権の国家住宅計画では、今後(1993年より)6年間に総住宅需要の3分の1に当たる123万の住宅を政府機関で供給する予定である。前述のように1993年は目標をクリアーしているが、年々目標供給戸数は増加していき、最終の1998年度は、1993年の2.5倍にあたる31万戸以上を供給する計画になっており、目標の達成には大きな問題、課題があり、困難が予想される。

第1は開発適地不足である。近年の人口集中と土地投機により、都市部の地価は高騰し、大規模開発ができる用地も少ない。特にマニラ首都圏においては、地価高騰により都心部から40km以内における低所得者向けの宅地供給や、1戸建住宅建設は困難な状況になっており、また平野の少ないメトロセブについては、通勤圏内の平坦な開発用地がほとんど見あたらない。課題は、土地の効率利用をめざした低所得者向中層集合住宅事業の促進と、山間部における住宅開発手法の確立、さらに土地投機を抑制できる適正な土地税制の確立である。

第2は都心部におけるスクオッター対策である。最近のスクオッター対策はスラム改善事業から、スクオッターに共同体を組織させて、地主から直接共同体に土地譲渡をしてもらい、土地の所有権を得るコミュニティー融資事業（CMP）に移行しつつある。NHAや地方自治体は、両者の間に入って調整役をし、譲渡契約が成立すると、NHMF Cが共同体に融資を行うシステムである。このシステムはNHA等事業主にとっては予算を必要とせず、スクオッターにとっても政府の長期低利融資を受けられ、また共同体組織により融資金の回収率も高く、有効な事業である。しかし問題は地価の高い都心部のスクオッター地区で、地主が民間の場合は譲渡金額の合意が困難であるし、公共用地であってもあまり低価格での譲渡は、公共資産の損失であり、スクオッターに大きすぎる利益を与えることにもなる。課題は、都心部スクオッター地区の適正な再開発と、住民の適正条件下での移住事業の実施である。

第3はやはり予算の確保である。近年NHAは、予算不足に対応するため民間開発業者や土地所有者との共同事業による1戸建住宅建設や、コミュニティー融資事業によるスクオッター対策事業を促進しているが、これらの事業手法では、NHAは技術的援助と調整のみを行うので、最小限の予算で最大限の事業が行える。しかし、問題はこれらの事業に伴う、統一住宅融資制度（UHL P）による融資である。スクオッター対策を含め社会住宅の供給には、長期低利融資がかかせないが、現在その資金は、社会保障組合（SSS）、国家公務員共済組合（GSIS）、国民住宅共済基金（HDMF）に頼っており、これらの加入者の特に若年層の低い持ち家率を考えると、必然的に高い需要に応じれなくなる。日本における財政投融資制度のような、新たな資金源または、民間融資金の活用がどうしても必要である。

3. 住宅分野における援助の現状と展望

3-1 国際機関及び各国による協力

世界銀行からの融資を受けたプロジェクトとして、次の4つがある。

・ トンド・フォーショー開発事業

フィリピン最大のスラム地区だったトンドの海側地域のスラム改善事業で、1976年から1984年まで続けられ総額1,677万ドルの融資により、約1万3千戸のスクオッターが、土地と家を所有するに至っている。

・ダガット・ダガタン開発事業

メトロ・マニラ北部のマニラ、カラオーカン、ナボタス、マラボンの4市にまたがる地域におけるサイト・アンド・サービス事業で、総額2、628万ドルの融資により、1979年から1986年に至るまでに、約1万5千戸の宅地供給の他に、道路、上下水道、健康センター、小学校、多目的センター等の基盤設備が整備された。

・アーバン3プロジェクト

メトロ・マニラの38地区を対象に行われたスラム改善事業で、1980年から1988年の間に、総額2、943万ドルの融資により、約1万1千戸のスクオッターに、土地と家が与えられた。

・アーバン4プロジェクト

イロイロ、バコロド、ダバオ、ガガヤン・デ・オロの4市における都市開発事業で、558万ドルの融資により、1984年から1992年の間に、道路等のインフラ整備と共に、約1万1千戸の宅地供給及びスラム改善事業が行われた。

この他、Kreditanstalt Fuer Wiederaufbau (KFW—旧西独機関)との提携ローンにより、総額1、263万マルクの事業費で、1981年から1990年の間に、ダガット・ダガタンサイト・アンド・サービス事業(約2、400戸)が行われ、また総額970

万マルクの事業費で、1982年から1986年の間に、マニラ南部のダスマリーニャス・バゴング・バヤンにおいて再定住事業が実施され、約2、900区画の宅地供給が行われた。

3-2 日本による協力の現状

1988年からNHAへの長期個別専門家派遣が始まり、事業計画、設計、施工、新工法開発等に関する技術協力をおこなっている。その他の実績としては、カウンターパート研修、第三国研修、セミナー専門家派遣等があるが、ミニプロ技術協力、プロジェクト方式技術協力、機材供与、開発調査等の技術協力や無償・有償資金協力についての実績はない。

現在までの実績は以下のとおりである。

・長期個別専門家派遣

分野	氏名	期間
住宅計画	平井幸一郎	1988. 5. 12 ~ 1991. 5. 11
住宅計画	佐分 英治	1991. 8. 26 ~ 1994. 2. 25
住宅計画	中井 博之	1994. 2. 14 ~ 赴任中

・セミナー専門家派遣

内容	氏名	期間
公的住宅の制度・施策、 建設、経営、管理	水流潤太郎 海老塚良吉 佐分 英治	1991. 1. 29 ~ 1991. 2. 6
公的住宅建設・管理及び 金融制度	笹井 俊克 栗谷川一郎 平井幸一郎	1992. 3. 2 ~ 1992. 3. 13
住宅需要及び建設計画	横堀 肇 野島 紀久 脇山 芳和	1993. 11. 20 ~ 1993. 11. 28

・カウンターパート研修

内容	氏名	期間
公的住宅建設	Mariano E. Raner III	1992. 1. 8 ~ 1992. 2. 15
住宅建設	Felicisimo F. Lazarte, Jr	1993. 10. 14 ~ 1993. 12. 17

・集団研修

内容	氏名	期間
住宅建設	Lourdes Drueco, Rebecca Albano	1988. 10. 20 ~ 1988. 12. 12
住宅建設	Jesus P. Nera	1991. 10. 17 ~ 1991. 12. 9
耐震設計	MA. Fe Valencia	1993. 9. 6 ~ 1994. 7. 30
国家行政	Ajeli R. Sangalang	1994. 5. 17 ~ 1994. 7. 1
都市整備	Roxane Rivera	1994. 5. 17 ~ 1994. 7. 10

・第三国個別カウンターパート研修（インドネシア）

内容	氏名	期間
低コスト住宅建築材料	Virgilio V. Dacalos	1994. 1. 27 ~ 1994. 2. 28

・第三国集団研修（インドネシア）

内容	氏名	期間
低コスト住宅政策	Victor Balba, Arlene Puzon	1988. 11. 5 ~ 1988. 12. 4
低コスト住宅政策	Migerva Calantuan	1989. 11. 1 ~ 1989. 12. 3
低コスト住宅政策	Marylinda C. Anrba	1991. 10. 8 ~ 1991. 11. 10
建築技術者地震防災	Ricardo Aureo	1993. 8. 22 ~ 1993. 9. 14

・携行機材

1988~1990	パソコン一式、スライド機器一式、OHP	170万円
1991	パソコン一式、FAXマシン、カセットデッキ	90万円
1992	パソコン一式、ゼロックスマシン、パソコンソフト	70万円
1993	青焼機、FAXマシン、コピー付ホワイトボード ダイレクトプロジェクター、測量機器	210万円
1994	製図機器	68万円

・機材供与

1991	文献（英文専門書）	10万円
------	-----------	------

3-3 日本による協力の拡充の必要性

スクオッター問題を中心とする住宅問題が、国家的な社会・環境問題として、これだけ深刻になっているにもかかわらず、これまでの居住分野における日本の協力は、ほとんど実施されていない。これには、居住分野における国際協力は政府開発援助（ODA）になじまないという日本側の考え方と、産業開発、経済開発に重点をおいてきたフィリピン側の考え方が相まって、相乗的にお互いの優先順位を低いままに抑えてきたからだと言える。

日本側の主な考え方は、住宅は基本的に私財であり、たとえ公共住宅であっても入居者が限定されて公共性が低いという考え方と、住宅は非生産財であって、道路や電力のように産業活動に直接寄与せず、経済的波及効果が薄いという考え方である。

しかし、公共性については、住宅が人にとって生活の基本であり、基本的人権のひとつとして最低限の保証はされるべきであろうことや、スラム化による環境問題が都市全体、国家全体の社会問題に発展していることを考えると、公共性がないとは言えないと考えられる。

経済的波及効果については、先進国でも住宅建設戸数は経済状況を知るための第1の指標であり、不景気の際の内需拡大策として、住宅への公共投資拡大が最も有効な手段として実施されることは周知の事実で、裾野の広い住宅産業による経済波及効果は非常に大きいと考えられる。また、健全な水準の住宅を得た人々の生活意欲の向上も見逃せない。実際、スラム対策事業で不法占拠地の所有権を所得した住民は、その多くが自助努力又は共同体の活動により、住居改善、基盤整備拡充を行い、地域の環境改善、活性化につながっている。

また、産業開発、経済開発に重点を置いてきたフィリピン政府も、スクオッター問題が大きくなるにつれ、住宅政策を人道最低限の生活基盤の提供のため、都市貧民層の政治的不満への対応のため、公共工事推進のため、そして都市環境問題解決のため、さらに国際社会におけるイメージ改善のために、非常に重要なものと位置づけてきている。

国際的な動きを見ると、日本以外の先進各国や国際機関は、居住問題の解決が開発途上国の安定と発展のために非常に重要であるとの認識のもとで、関連政策策定支援、技術開発協力、金融制度整備支援、住宅建設・基盤整備援助、関連情報提供等の援助事業を積極

的に進めてきている。そして、1982年の国連総会では、急激な都市化の流れの中で、開発途上国が抱える様々な居住問題の深刻化を懸念し、1987年を「国際居住年」と定め、居住問題の解決が開発途上国の安定と発展のために欠くことのできない条件であることを再確認するとともに、西暦2000年までの長期にわたり全世界をあげて、居住問題解決のための活動を実施することとなった。

フィリピンについても、世界銀行や旧西独の融資によるスクオッター対策事業により、大規模スラムがいくつも解消され、国際協力の成果は大きい。

こうした状況の中で、日本も居住問題に目をそむけてばかりもおれず、住宅分野への協力の拡充が望まれているといえる。それには、まず居住問題の深刻さと、解決の重要性を十分認識し、住宅ストックの増加とスクオッターの解消に寄与する有効な技術協力、無償、有償資金協力の方法を模索していく必要があると思われる。