ザンビアにおける公営住宅払い下げ政策とその影響

THE EFFECT AND IMPACT OF THE SALE OF PUBLIC HOUSING IN ZAMBIA

阪東 美智子*, 塩崎 賢明**

Michiko BANDO and Yoshimitsu SHIOZAKI

In Zambia, the new government has promoted the home ownership scheme which involved the selling of public housing to sitting tenants. The Programme faces the problems such as:

- ① Credit finance is far beyond the reach of the low-income household.
- ② Some of the legal registered tenants have not been occupying the houses.
- ③ Most of the sold housing are very old. The government transfers the responsibility of repairing the houses to the sitting tenants.

The sale of public housing is reducing the amount of affordable housing in the low income housing market. It causes a increase in the number of squatter housing.

Keywords : *Zambia, Housing Policy, Public Housing, Privatisation, Structural Adjustment, Squatter*

ザンビア、住宅政策、公営住宅、民営化、構造調整、スクワッター

1. 研究の背景・目的

近年、欧米先進国のほとんどで、住宅政策は、「新規の公共住宅への支援を削減し、既存の公共住宅入居者について家賃を市場水準近くに引き上げ、公共部門よりも民間部門により大きく依存させる¹⁾」方向に転換してきた。こうした動きは、住宅市場が比較的整備されている先進国だけにみられるものではない。発展途上国においても、世界銀行とIMFが主導する「構造調整計画」の一環として、民間活力の導入や価格の自由化などが実施されている。しかし、この計画は社会的サービスを低下させるため、貧困層に大きな犠牲を強いる結果となっている^{2) 3)}。

ザンビアでは、構造調整計画のもと1996年から公営住宅の払い下げが本格的に進められているが、早くもその弊害が社会問題となっている。本研究では、ザンビアにおける公営住宅払い下げシステムと現状、住宅市場への影響、公営住宅居住者の動向を調査し、ザンビアの公営住宅払い下げ政策が抱える問題点—特に低所得層への影響—を明らかにする。

2. 既存研究と本研究の位置づけ

公営住宅の払い下げ政策に関する既存研究としては、鈴木⁴⁾がイギリスにおける展開を紹介している。福島・大西⁵⁾は、発展途上国

の1つであるマレーシアの民活型居住政策を研究しているが、これは土地の民営化を主題としたものである。瀬戸口⁶⁾は、民主化に伴うロシアの公営住宅事業の転換を、受益者負担の概念の導入という観点から紹介している。しかし、発展途上国の公営住宅の払い下げに関する研究は、これまでのところない。

3. 研究方法

ザンビアの住宅制度や、公営住宅払い下げ政策の導入経緯に関しては、関連論文や文献、統計資料などをもとにしている。公営住宅の払い下げの現状や問題点に関しては、1996年と1997年にザンビアの2都市で行われたザンビア国立コッパベルト大学の学生の調査研究^{7) 8)}を参照した。また、最新の動向については、1997年11月に、ザンビアの関係諸機関（大学・政府・市役所）において行った担当者への直接インタビューや収集した関連資料に基づいている。

4. 研究の対象地域—ザンビア—

ザンビアは、アフリカ大陸の内陸部に位置し、面積は約75.3万km²、人口は894万人（1993年）である。1920年代末からの銅鉱山開発によって栄えたイギリス政府の旧植民地であり、1964年10月24日に独立した。現在は、9つの州からなり、57の行政区がある。サハ

* 神戸大学大学院自然科学研究科 大学院生・工修

** 神戸大学工学部建設学科 助教授・工博

Graduate Student, Institute of Natural Science, Graduate School of Kobe University, M. Eng.
Assoc. Prof., Dept. of Construction, Faculty of Engineering, Kobe University, Ph. D. Eng.

ラ以南アフリカでは最も都市化の進んだ国の一つであり、10大都市人口の対総人口比は32.8%である⁹⁾。国民総生産は3152百万ドル（1993年）、1人当たり国民総生産は370ドルで¹⁰⁾、世界銀行の分類では、低所得国グループに数えられている。

5. 公営住宅払い下げ政策の背景

ザンビアの政治は、植民地時代（～1964年）、第一・二共和制時代（1964～1991年）、民主化の時代（1991年～現在）の3つに区分することができる。特に、1991年の新政権誕生は、「社会主義」から「民主主義」への大きな転機であり、住宅政策においてもこの時期から民活の導入や民営化が奨励されている。

公営住宅払い下げ政策の導入の背景として、住宅政策の推移を、上記区分に従って概観する（表1）^{11) 12) 13)}。

(1) 植民地時代（～1964年）

ザンビアは、そもそも、英国南アフリカ会社がイギリス政府に代わって行政権を行使していた国である。1924年に行政権はイギリス政府に返還されるが、それまでは、この鉱山企業が統治していた。このため、各種の政策も鉱山企業を中心としたものであった。1917年に、初めての社会福祉法である「鉱山健康保健規則（Mines Health and Sanitation Regulations）」が制定され、この法律によって、大規模鉱山企業は雇用人に適切な住宅を供給することが義務づけられた。以後、植民地時代の住宅政策は、アフリカ人の農村・都市間の労働移動の規制および都市人口の調整を目的として、雇用政策と結びついたものとして展開していった。1929年の「原住民雇用令（Employment of Natives Ordinance）」は、雇主に雇用人の住宅保障を義務づけるものであり住宅供給政策の柱となるものであった。

一方、最初の公営住宅が1935年に首都のルサカ市に建設された。しかし、当時はアフリカ人労働力は農村からの出稼ぎ労働者であり、都市の一時的居住者であるとみなされていたため、整備された住宅はすべて男性単身労働者を想定したものであった。

1940年のアフリカ人鉱山労働者のストライキをきっかけにして、1944年にエクレス委員会（Eccles commission）の「都市原住民居留地における行政と財政に関する報告書」が提出され、これによってアフリカ人労働者の居住水準の改善が求められた。この勧告に基づいて、1946年にアフリカ人住宅省が設立され、既婚アフリカ人の最低居住水準¹²⁾が定められた。

1948年には、住宅対策のための最初の立法である「アフリカ人都市住宅令（African Urban Housing Ordinance）」が制定され、地方自治体にアフリカ人居住区の整備が求められた。これによって、自治体は本格的に公営住宅の建設に乗り出すことになる。1956年にはアフリカ人住宅委員会（African Housing Board）を設立する新しい住宅法を制定した。この間、公営住宅の建設も持続的に行われたが、都市人口の急速な増大に対して、住宅供給数は微々たるものであった。例えば、1949年に9,000戸¹³⁾のレンガ造住宅が建設されたが、当時の都市部のアフリカ人人口は141,000人にのぼっていた。

1950年代になると、スクウォッター（不法占拠）居住区が拡大・成長していくが、これは都市部の周辺にできた建設労働者の飯場が発端であった。1950年代中頃から、政府はアフリカ人の自助住宅建

設を奨励する目的で住宅補助金の減額・廃止を行ったが、この結果、スクウォッターは急速に拡大していった。

表1 ザンビアの土地・住宅政策の推移

	年代	土地・住宅政策
植 民 地 時 代	1900	北西部ローデシアで住宅税導入
	1904	北東部ローデシアで住宅税導入
	1917	鉱山健康保健規則：鉱山労働者に対する住宅供給の義務づけ
	1927	地方自治令
	1929	原住民雇用令：雇用人に対する住宅保障の義務づけ 市町村令
		原住民登録令（～64）：労働移動の規制
	1933	鉱山都市令：土地管理責任を政府に移行
	1935	アフリカ人向けの最初の公営住宅建設
	1936	公有居住地に関する政策の履行：公共による宅地供給の推進
	1939	個人居住地令（～64）：行政機関への登録、雇用関係にない個人の住宅契約を認可
	1940	フォスター査問委員会の結成：労働者の住宅改良を建言
	1944	エクレス委員会の報告「都市原住民居留地における、行政と財政に関する報告」
	1946	アフリカ人住宅省設立
	1948	アフリカ人都市住宅令：個人雇用人に雇用人の住宅供給を指示、自治体はアフリカ人居住区を整備 アフリカ人移住労働者令：労働移動の規制
	1950代	スクウォッター居住区の発生
	1955	住宅補助金の削減（～56）
	1956	アフリカ人住宅委員会設立
	1958	住宅補助金の廃止
	1961	最初のアフリカ人向け計画住宅地区の建設
共 和 制 時 代	1964	独立憲法による「移動と居住の自由権」の保障 原住民登録令と、個人居住地令の廃止
	1965	内閣土地政策委員会の設置 移行開発計画：主要都市における公営住宅の建設、自治体に対する住宅建設費補助、公務員住宅の建設、スクウォッター居住区の除去と住宅水準の向上 回覧状17号：サイト・アンド・サービス区画整備を発表
	1966	第1次国家開発計画：低コスト住宅の整備、サイト・アンド・サービス計画やセルフ・ヘルプ住宅の推進、公務員住宅の建設 回覧状59号：セルフ・ヘルプ住宅建設を指示
	1967	内閣土地政策委員会の報告書：広範な土地問題を指摘 カウンダ大統領の「人道主義」声明：土地問題に対する2つの提案
	1968	回覧状294号「スクウォッター住民の再定住」：スクウォッター住民をサイト・アンド・サービス地区へ移住させる方針
	1970	土地取得法：土地収用をはかる 地主・借地人（商業用途）法
	1971	国営住宅協会法 ザンビア改良地域法（改正）
	1972	第2次国家開発計画：持家政策への移行や市場家賃価格の導入を検討、スクウォッター居住区のアップグレード計画 賃貸法
	1973	リーダーシップ規約
	1973	建築協会法
	1974	法定改良地区住居法：サイト・アンド・サービスやアップグレードしたスクウォッターの定期借地権を認める 土地測量法
	1974	都市計画法
	1975	土地法
	1976	財産収用令：土地の国有化
	1979	第3次国家開発計画：最低居住水準の適用、持家政策の推進、低所得層住宅建設の優先、公共住宅建設の優先
	1989	第4次国家開発計画：持家政策の推進
民 主 化 時 代	1993	回覧状13号：公務員住宅払い下げの認可請求
	1995	土地法：土地の売買を認め、土地市場を自由化した
	1996	住宅政策の発表：すべての収入階層へのアフォードブル住宅の供給を目標 公営住宅の売却指針を発表
	1997	住宅プログラムを発表

(2) 共和制時代 (1964年～1991年)

1964年に独立したザンビアは、独立憲法で「移動と居住の自由」を定めた。この結果、農村から都市への人口移動が急速に増加した。1963年から1969年の間の都市人口の年間増加率は8.9%であり、農村人口のそれは0.5%であった。急速な都市人口の増加に対して、自治体の住宅建設戸数は追いつかず、スクウォッター居住区は拡大した。首都ルサカ市の人口は1972年に381,000人であり、これに対して、当時のスクウォッター人口は、60,000人～150,000人といわれている。1970年に、ルサカ市の副都市計画官 (Deputy Town Clerk) は、公営住宅のウェイティング・リストが、1965年以来8,000世帯から21,000世帯に増えていることを示し、公共住宅の供給不足を認めた。

独立後の最初の住宅政策は、「移行開発計画 (Transitional Development Plan) (1965-1966)」¹³⁾ に見ることができる。この中で政府は、主要都市における一般公営住宅の建設、自治体に対する住宅建設費補助、公務員住宅の建設、スクウォッター居住区の除去と住宅水準の向上を目標と定めた。公務員住宅の建設は、植民地時代以来の雇用と住宅のタイ・アップに基づく処置であり、近年に至るまで住宅政策の優先課題として、遂行されてきている。

その後の住宅政策の推移は、第1次～第4次国家開発計画をみると明らかである (表2)^{14) 15) 16) 17)}。1965年から1971年にかけて、政府は低コスト住宅の供給方法として、住宅の直接供給からサイト・アンド・サービス計画による宅地供給に重点を移行している。サイト・アンド・サービス計画は、住民の自助努力による住宅建設を前提に、行政機関が行う宅地開発である。この計画によって1968年までに約5,000の区画が供給されたが、高い公共サービス料金の負担や厳しい宅地取得の資格条件、自助住宅建設費の補助の不十分さなどにより、成果は芳しくなかった。この計画に代わって、1973年からは、スクウォッター居住区のアップグレーディング計画が主流となった。この計画は、スクウォッター居住区を撤去することなく、道路や配水設備、上水道の整備を行って、居住環境の改善を行うものである。スクウォッター居住区を、単に「無計画な」居住区として排斥するのではなく、社会的な財産として認識していく、という方針がこの時期の国家開発計画で示されている。政府は、この計画の推進にあたって、土地の収用を容易にするために、1974年に「(法定改良地区) 住居法 (Housing (Statutory and Improvement Areas) Act)」を制定した。

一方、土地に関する政策の流れは、以下のようなものである。1965年、政府は内閣土地政策委員会を設置し、1967年には土地に関する広範な問題を内容とする報告書を作成して土地に関する立法の指針を示した¹⁸⁾。この報告書が出たあと、大統領は、土地の商品化の禁止などの声明を発表している。さらに1970年に、土地収用をはかるために「土地取得法 (Lands Acquisition Act)」を制定した。ザンビアではこの法律以前は、94%が慣習による土地所有制度をとっていたが、この法律によって、政府は補償金と引き替えに強制的に土地を収用できるようになった。またこれに先立って、1968年以降、政府は主要な会社の株の51%以上を保有し、企業の国営化を進めた。これらの企業は準国営企業 (parastatal) と呼ばれている¹⁹⁾。1975年に「土地法 (Land Act)」が制定されたが、1976年の「財産収用令」

の公布によっていっさいの土地が国有化²⁰⁾され、土地法の多くは不用品となった。

ところで、第2次国家開発計画から打ち出されている持家化政策の導入は、政府の財政力の問題や国際金融機関の介入に影響を受けている。政府は、家賃補助の削減や住宅の直接供給の削減によって、歳出の縮小を図ろうとした。また、世界銀行やIMFなどの国際金融機関は、構造調整を導入することで、経済の安定化を図ろうとした。構造調整計画は、規制緩和、自由化、分権化、民営化・民活などの改革措置からなり、発展途上国で深刻化していた過剰な政府規制や、過大で非効率な政府機関の問題に対処するものである。しかし、このアプローチによって主食のとうもろこし粉の値上げが発表されたのを契機に食糧暴動が発生し、1987年に構造調整政策は放棄された。

1988年に、ルサカ市で、初めて一般公営住宅の払い下げが行われた²¹⁾。しかしこれは小規模なものであり、その後、公営住宅払い下げ政策はほとんど進展しなかった。

(3) 民主化の時代 (1991年～現在)

新政権は、従来の社会主義理念を一掃し、国際金融機関との関係の改善を図るため、再び構造調整政策に乗り出した。現在までに価

表2 国家開発計画における住宅政策とその成果

	第1次国家開発計画	第2次国家開発計画	第3次国家開発計画	第4次国家開発計画
計画期間	1966-1970	1972-1976	1979-1983	1989-1993
目標	①低コスト住宅の建設 (年間4,750戸)、サイト・アンド・サービスの推進 (年間2,050区画) ②セルフ・ヘルプ住宅建設のための融資 (1.3百万ポンド) ③スクウォッター居住区の管理責任確認 ④住宅補助金の削減の検討 ⑤都市計画の見直し ⑥公務員住宅の建設 ⑦村落統合	①持家政策への移行や市場家賃価格の導入を検討 (家賃補助の削減を予定) ②都市部と農村部のバランスのとれた住宅供給として、70,000戸の住宅供給と農村への3,000個の井戸の供給 ③スクウォッター居住区のアップグレード計画 ④住宅供給と公共サービス整備の一体化 ⑤セルフ・ヘルプ住宅への補助金の支給	①最低居住水準の適用 ②持家政策の推進 ③公務員住宅等の家賃水準の見直し ④低所得層住宅の建設の優先 ⑤公共住宅建設の優先 ⑥柔軟性のある住宅政策の実施 ⑦都市計画におけるフォーマルセクターとインフォーマルセクターの整合性 ⑧農村住宅の奨励	①持家政策の推進 ②適正な土地配分・集約をほかり、整合性のある計画を提供 ③不良住宅の改良の推進 ④村落統合 ⑤適正な資本の運用 ⑥農村住宅の改良 ⑦コミュニティの参加をとおして、地元建材を利用した自力建設の推進 ⑧小規模建設産業の奨励
成果	政府：公務員住宅と低コスト住宅建設を行い、19,000戸の住宅と8,000のサービス区画を整備。この他に2,000のサービス区画に出資。 地方自治体：15,067戸の住宅と12,070のサービス区画を整備。 セルフ・ヘルプ融資として、2.6百万クワチャを準備。 政府の歳出は計画より押さえられたが、住宅需要に見合う住宅供給は出来なかった。	政府：8,138のサービス区画と3,000戸の住宅が完成。1978年中にさらに8,355のサービス区画が完成予定。住宅は、1977年末までにさらに2,000～3,000戸が完成予定。 地方自治体：大都市部に11,000戸の住宅。小都市・農村に1,200戸の住宅。 スクウォッターのアップグレードに1.6百万クワチャ。13,000戸に設備を供給。 インフラ整備、村落改良、賃貸住宅供給に関しては成果がない。 持家政策の進行は遅い。 中・高コスト住宅の建設に資本が流れている。	低所得層向けの住宅供給の優先は実行されなかった。住宅投資は、低コスト住宅よりも中・高コスト住宅への指向性が高かった。 サービス区画の供給の達成率は34.0%。住宅供給の達成率は0～13.1%で、非常に低い数字である。スクウォッターのアップグレードは、目標値の11.9%にとどまった。 公務員住宅不足が深刻になった。	

格の自由化、輸入規制緩和、為替の自由化、公企業への補助金削減・撤廃、公企業の民営化などの施策に着手してきた⁽¹⁷⁾。1997年11月現在、民営化の対象となっている326の公社・国営企業のうち200以上が民間に払い下げされたり契約を終えている⁽¹⁸⁾。最も重要な鍵を握る銅鉱山会社（Zambia Consolidated Copper Mines）の払い下げ先も1997年11月にすべて確定した。

1995年、新土地法が制定され、土地の売買が可能となり、土地市場は自由化した。1996年1月に、政府は新しい住宅政策⁽¹⁹⁾を発表した。この住宅政策の目標は、すべての収入階層にアフォーダブル住宅を供給することであるが、内容的には、新政府が推進しようとしているイネープリング・ストラテジー（Enabling Strategy）を踏襲している。イネープリング・ストラテジーとは、1986年にHabitatが提唱した戦略である。この概念は、住宅供給に対する政府の直接的な介入の除去を擁護しているが、住民支援よりも民活導入のための規制緩和に傾いているという指摘がある⁽²⁰⁾。新しい住宅政策には、持家化の推進が明記されており、その戦略として、家賃統制の廃止や雇用主の雇用人に対する住宅供給の法的義務づけの廃止があげられている。また、地方自治体の役割として、分譲または賃貸用の低コスト住宅の建設があげられている。公営住宅の払い下げに関してはこの住宅政策には特に明記されていない。

政権交代後、公営住宅払い下げを含む持家政策の促進は新政府の課題であった。公営住宅払い下げの主たる理由は、政府や自治体の財政難による維持・管理能力の低下と、持家化による国民のエンパワーメント（empowerment：自助能力の強化）である。また、家賃統制や補助金を削減して財政の縮小を図ったり、払い下げ益を新たな投資にあてる目的もあった。1993年に、回覧状13号（Circular No.13 of 1993）で、公営住宅の払い下げの一環として公務員住宅の払い下げに対する大臣への同意書が政府内で回覧されたが、これに対する反応は鈍く、ほとんど何の進展もみられなかった。

公営住宅の払い下げが本格化するのには、1996年に大統領が公営住宅払い下げの声明を出してからである。それは、1959年以前に建築された老朽公営住宅は、登記料を払えば無料で居住者に払い下げられるというものであった。これと前後して、政府は、1996年2月に一般公営住宅払い下げのガイドラインを、9月に公務員住宅払い下げのガイドライン⁽²¹⁾を、それぞれ示した。大統領の声明は、同年10月の選挙を控えたものであったため、明らかに票稼ぎであったとする意見も多い。選挙後、1997年7月以来、公務員住宅の払い下げが一時停止の状態になっていることはその一証左とすることもできる。

6. 公営住宅払い下げのガイドライン

ザンビアの公営住宅は、Government Housingと呼ばれる中央政府が供給主体のものと、Council Housingと呼ばれる地方自治体が供給主体のものと2種がある。前者は、主として公務員（行政事務職等）を対象とした公務員住宅であり、一般に給与⁽²²⁾の約10%が家賃として設定されている。後者は一般大衆を対象とした一般公営住宅であるが、低所得層のみを対象としているわけではなく、住宅のタイプは低コスト・中コスト・高コストと各所得層に対応している。フラット式の共同住宅もあるが、大半は2戸1か1戸建ての平屋である。住宅の広さは、1寝室～4寝室である⁽²³⁾。構造は、コンクリート

ブロック造モルタル塗り仕上げで、屋根は波形鉄板やアスベストシートが多い。家賃は民間よりも安く設定されており、例えばンドラ市では、2寝室タイプの一般公営住宅の家賃は、月額K9,000⁽²⁴⁾（1996年現在、1K[クワチャ]=約0.1円）である。この他に企業住宅として鉱山会社が供給していたものがあり、企業の民営化に伴って、これもまた民間に払い下げられている。

住宅のストック数は、1990年現在で表3、表4のようにになっている^{(22) (25)}。住宅総数に対する公共住宅の割合は、中央政府と自治体をあわせると約1割である。公共住宅の中には、病院や学校に付随する職員住宅や兵舎なども含まれる。公務員住宅や一般公営住宅などの賃貸住宅に限ると、公営住宅の割合は全体の約3分の1を占める。住宅ストック数には、スクワッター居住区などのインフォーマルな住宅が相当数含まれている⁽²⁶⁾ため、合法的な住宅ストック数に占める公営住宅の割合は、かなり高いと推測される。中央政府が持つ住宅ストック、すなわち公務員住宅のうち、払い下げの対象となっているのは14,217戸（1997年現在）である。表の数字は1990年のものである。単純に比較は出来ないが、払い下げ住宅数は、中央政府が持つ賃貸住宅ストック数（27,872戸）の約半数以上にのぼる。地方自治体の払い下げ数は、各自自治体の資料が揃わないため明確でないが、国内第3の大都市であるキトウェ市を例に挙げると、払い下げ対象住宅数は13,908戸（1997年現在）である。1990年のキトウェ市の一般公営賃貸住宅ストック数は10,593戸⁽²⁷⁾であるので、一般公営住宅のはほぼ全部を民間に譲渡する予定であるといえそうである。

表3 所有主体別住宅ストック数（全国）（1990年）⁽²⁸⁾

所有主体	全国	(%)	都市	(%)	農村	(%)
中央政府(Central Govt.)	63,463	4.8	42,923	8.8	20,540	2.5
地方自治体(District Council)	76,427	5.8	74,293	15.3	2,134	0.2
準国営企業(Parastatal)	84,388	6.4	76,332	15.7	8,056	1
民間企業等(Private Org.)	22,328	1.7	11,491	2.4	10,837	1.3
個人(Individual)	1,062,593	80.4	276,163	56.7	786,430	94.2
不明	11,863	0.9	5,434	1.1	6,429	0.8
計	1,321,062	100.0	486,636	100.0	834,426	100.0

表4 所有主体別賃貸住宅ストック数（全国）（1990年）⁽²⁹⁾

所有主体	全国	(%)	都市	(%)	農村	(%)
中央政府(Central Govt.)	27,872	11.5	20,145	9.5	7,727	25.3
地方自治体(District Council)	55,983	23.1	55,170	26.1	813	2.6
準国営企業(Parastatal)	50,461	20.8	47,812	22.6	2,649	8.7
民間企業等(Private Org.)	6,485	2.7	4,542	2.1	1,943	6.4
個人(Individual)	91,921	37.9	76,742	36.2	15,179	49.8
不明	9,564	4	7,378	3.5	2,186	7.2
計	242,286	100.0	211,789	100.0	30,497	100.0

写真1 キトウェ市の公営住宅（カミトンド地区）

公営住宅の払い下げは、その住宅の居住者のみを対象としている。住宅の払い下げ価格は、公務員住宅と一般公営住宅と異なる。住宅の払い下げ価格は、以下の3つの要素で決定される。

① 住宅の状態

住宅のメンテナンスの状態に関係なく、広さ（面積、室数）と立地によって評価される。住宅のメンテナンスを問題にしないのは、維持管理の責任がある政府自身の怠慢を居住者の資産価値に影響させないためである。

② 居住者の勤続年数または居住年数

公務員住宅の場合は、住宅の評価額から、勤続年数×2%の割引（最高40%まで）が適用される。

一般公営住宅の場合は自治体によって対応が多少異なるが、一般に居住年数×2%の割引が適用される。従って、50年以上、その住宅に居住している場合は、割引率は100%となる。大統領声明によって1959年以前に建築された住宅が無料で払い下げられるというのは、このような割引システムから発生している。さらに、一括払いで購入する場合には、20%の割引が付加される。また、これまでの家賃の支払いが優秀な場合にも、割引率が加算される^(注16)。

③ 住宅市場

上記のような割引があるものの、基本価格は住宅市場で決定される。民間住宅は、質が高く、価格も高いので、住宅市場で決定される価格は、国民の収入と比較してかなり高額である。例えば、ルサカ市の2寝室タイプの住宅の価格は、低コスト住宅地区でK3,500,000であり、中コスト住宅地区ではK8,000,000である。国民の平均月収はK50,000～K100,000であるが、所得のほとんどは食費に費やされており、住宅費に拠出できる金額は非常に限られている^(注17)。

以上のようにして決定された金額は、居住者が住宅購入の申請を認められた日から18ヶ月以内に完済されなければならない。また、申請日から30～45日以内に、住宅価格の10%を預託金として支払わなければならない。

7. 公営住宅払い下げの現況

公務員住宅に関しては、現在、払い下げが停止されている。計画中断の詳しい理由は不明だが、払い下げに伴う諸費用として、K30億が必要であるといわれており、この拠出が困難であることが理由の1つであると思われる。

自治体が供給主体の一般公営住宅の払い下げについては、キトウェ市とンドラ市において、1996年と1997年にザンビア国立大学の学生によってそれぞれ調査研究が行われており、その状況を確認することができる。

キトウェ市、ンドラ市の供給主体別住宅ストック数は、表5、表6のとおりである^{(24) (25)}。表6から、それぞれの市において、賃貸住宅総数に占める一般公営住宅の割合は、約半分におよんでいることがわかる。この割合は、全国における比率と比較すると、かなり高い（表4参照）。

(1) キトウェ市の場合

キトウェ市は、地方自治体の中でもいち早く一般公営住宅の払い

下げに着手した自治体である。1992年頃から一般公営住宅の払い下げは推進されてきた。大統領の声明に従って払い下げ価格を設定した現在の形のような払い下げシステムは、1996年3月から始まった。1997年現在の払い下げ対象住宅戸数は、13,908戸（うち、低・中コスト住宅は13,790戸、高コスト住宅は118戸）である。住宅の払い下げ戸数は表7のとおりである。また、払い下げの価格は表8のとおりである。払い下げられる住宅は老朽化したものが多く、最も新しい住宅でも1972年の建築である⁽²⁶⁾。キトウェ市の場合、1959年以前に建設された住宅は無料で、登記料等の事務費用としてK21,000が必要である。それ以降の比較的新しい住宅は、住宅基本価格から居住年数や家賃の納付状況に応じて割引を受ける。例えばチムウェムウェB地区での住宅基本価格はK3,100,000であるが、居住年数によって最大80%の割引を受けることができ、さらに一括払いに伴う割引やその他の割引が付加されるので、実際は平均K370,000で払い下げられている。新旧住宅の価格差は大きく、新しい住宅は古い住宅の17倍以上の額にのぼっている。現在の一般公営住宅の家賃幅は月額K6,000～K15,000であるので、古い住宅は家賃の3.5ヶ月分、新しい住宅は約25ヶ月分以上にあたる。住宅価格の支払いは、K21,000の登記手数料等のみで払い下げられる住宅については一括払い、それ

表5 所有主体別住宅ストック数（キトウェ・ンドラ）（1990年）^(注18)

所有主体	キトウェ市	(%)	ンドラ市	(%)
中央政府(Central Govt.)	3,139	5.9	4,271	8.1
地方自治体(District Council)	11,507	21.8	13,974	26.3
準国営企業(Parastatal)	12,617	23.9	4,763	9
民間企業等(Private Org.)	1,963	3.7	1,393	2.6
個人(Individual)	22,661	42.9	27,969	52.7
不明	924	1.8	675	1.3
計	52,811	100.0	53,045	100.0

表6 所有主体別賃貸住宅ストック数（キトウェ・ンドラ）（1990年）^(注19)

所有主体	キトウェ市	(%)	ンドラ市	(%)
中央政府(Central Govt.)	957	4.2	1,401	6.2
地方自治体(District Council)	10,593	46.5	9,808	43.4
準国営企業(Parastatal)	5,171	22.7	2,373	10.5
民間企業等(Private Org.)	592	2.6	633	2.8
個人(Individual)	4,829	21.2	7,413	32.8
不明	638	2.8	972	4.3
計	22,780	100.0	22,600	100.0

表7 一般公営住宅（低・中コスト）の払い下げ数の推移（キトウェ）^(注20)

地区	総戸数（戸）	売却戸数（戸） 1996年6月末	%	売却戸数（戸） 1997年10月末	%
チムウェムウェA	1,382	516	37.3	1,016	73.5
チムウェムウェB	4,459	45	1	2,195	49.2
ンデケ	2,898	13	0.4	1,849	63.8
カミトンド	1,029	651	63.3	838	81.4
ブチ	1,076	861	80	1,000	92.9
クワチャ	2,066	662	32	1,699	82.2
クワチャ・イースト	880	17	1.9	496	56.4
合計	13,790	2,765	20.1	9,093	65.9

表8 一般公営住宅（低・中コスト）の払い下げ価格（キトウェ）^(注21)

地区	建築年	住宅基本価格 (百万K)	割引率 (%)	登記料等 (百万K)
チムウェムウェA	1955-70	-	100	0.021
チムウェムウェB	1955-72	3.10-4.60	40-80	0.021
ンデケ	1955-72	1.85-4.40	40-80	0.021
カミトンド	1950-55	-	100	0.021
ブチ	1950-53	-	100	0.021
クワチャ	1955-59	-	100	0.021
クワチャ・イースト	1970	2.00-2.30	40-80	0.021

以外の住宅は一括払いか分割払いを選択できる。分割払いの場合は、支払期間は18ヶ月間である。表7から、払い下げ価格（登記手数料等を除く）が無料の古い住宅と比べて、価格の高い新しい住宅の払い下げは、1996年6月時点ではほとんど進んでおらず、遅いペースで展開していたことがわかる。1997年10月までの払い下げ戸数の割合は、トータルで65.9%である。新しい住宅の払い下げ戸数の割合は55.1%であり、このうち92.3%が分割払いによる購入であった。また、払い下げ価格が無料の住宅では、払い下げ数の割合は82.0%である。K21,000の登記料が調達できないなどの理由から、約20%の居住者がまだ住宅を購入していない。

表9、表10は、1996年にキトウエ市内の公営住宅居住者を対象にして行った調査の結果を示したものである。公営住宅購入世帯、公営住宅非購入世帯から、それぞれ35世帯を抽出して事例調査を行っている。公営住宅払い下げに関する住民調査は、ザンビア国内にも事例がなく、貴重な資料である。サンプルが少ないため統計的検証は困難であるが、おおよそ以下のようなことが指摘できる。まず、表9から、一般公営住宅を購入した世帯とそうでない世帯の間には、大きな収入格差があることがわかる。また、住宅を購入した人の資金源は、個人の貯蓄や雇用主からの借り入れであり、金融機関のローンの利用はない（表10）。

表9 一般公営住宅購入者と未購入者の収入（キトウエ）

収入幅 (千クワチャ/月)	住宅を購入した世帯	%	住宅を購入しなかった世帯	%
50未満	1	2.9	6	17.1
50- 99	4	11.4	21	60.0
100- 149	4	11.4	3	8.6
150- 199	1	2.9	0	0.0
200- 249	3	8.6	0	0.0
250- 299	1	2.9	0	0.0
300以上	8	22.9	0	0.0
不明	13	37.1	5	14.3
計	35	100.0	35	100.0

(出典) Moobela Cletus (1996) ^(注22)

表10 一般公営住宅購入者の住宅購入資金源（キトウエ）

資金源	住宅を購入した世帯	%
個人の貯蓄	11	31.4
雇用主からのローン	3	8.6
金融機関からのローン	0	0.0
その他	8	22.9
不明	13	37.1
計	35	100.0

(出典) Moobela Cletus (1996) ^(注23)

(2) シンドラ市の場合

供給主体別住宅ストック数は、表5、表6のとおりである。1997年現在では、18,869戸の一般公営住宅ストックがある。シンドラ市の公営住宅も古いものが多く、1961年から1973年に建築されたものが大半である。住宅の価格は、1954年以前に建築されたものが無料である。それ以降に建設された住宅の基本価格は、一般に、低コスト住宅地区の1寝室2戸1タイプでK840,000、2寝室タイプでK1,400,000、3寝室タイプでK2,100,000、4寝室タイプでK2,800,000となっている。割引率は、1954年以前に建築された住宅が100%、1960年代に建築された住宅が40%、1970年代が30%である。その他、条件に応

じて割引が付加される。中・高コスト住宅については異なる割引率が適用されている。住宅価格の他に、登記料等の事務費用としてK10,500が必要である^(注24)。

無料で払い下げられる住宅については、1996年の時点で約半数が居住者に譲渡されている^(注25)。それ以外の住宅では、1,607戸が払い下げされた。払い下げのペースは、キトウエ市よりも遅い。

表11、表12は、1997年にシンドラ市内の公営住宅居住者を対象にして行った事例調査の結果を示したものである。シンドラ市の一般公営住宅の居住者の収入は表11のようになっている。調査対象の133世帯のうち、住宅を購入した世帯が92世帯、手続き中の世帯が10世帯あるので、キトウエ市の一般公営住宅居住者の調査結果よりも、収入階層は上方に偏っている。K50,000～K100,000の所得階層にとっては、一般公営住宅の購入は難しいと推測される。住宅を購入した世帯の資金源は、キトウエ市の場合と同様に雇用主からの借り入れや個人の貯蓄が多い。また、恩給や死亡見舞金などをあてている世帯も多い。金融機関のローンは利用していない（表12）。

表11 一般公営住宅居住者の収入（シンドラ）

収入幅 (千クワチャ/月)	世帯数	%
50- 100	33	24.8
100- 250	64	48.1
250- 400	28	21.1
400以上	8	6.0
計	133	100.0

(出典) Kampamba Johnson (1997) ^(注26)

表12 一般公営住宅購入者の住宅購入資金源（シンドラ）

資金源	住宅を購入した世帯	%
個人の貯蓄	30	29.4
雇用主からのローン	30	29.4
金融機関からのローン	0	0.0
事業の運用金	12	11.8
親族や友人からの借金	8	7.8
退職金、見舞金など	22	21.6
計	92	100.0

(出典) Kampamba Johnson (1997) ^(注27)

8. 住宅市場への影響と住宅取得者の動向

公営住宅の払い下げに伴う問題を、払い下げシステムそのものが抱える問題と、その波及効果として生じている問題の2点に分けることができる。

(1) 公営住宅払い下げシステム自体の問題

① 住宅の老朽化による居住の安定性の不安

払い下げられる公営住宅の大半が老朽化の激しい住宅であり、ライフスパンは2000年までと診断されている^(注28)。払い下げが進んでも、4～5年以内に建て替えや補修が必要である。所有権を譲渡することによって、居住者の住宅の維持管理の向上は期待できるかもしれないが、住宅の構造強度そのものには限界がある。

② 価格や支払期限の設定等、払い下げシステムの欠陥

市場価格を導入して住宅本体に高い価格を設定し、その後、居住者である低所得層保護のために大幅な割引を適用するというのが現在の価格決定システムである。しかし、安定した収入のない

者や住居費を負担できないほどの低所得者には、大幅な割引価格もあまり意味を持たない。また、18ヶ月という短期の支払期限が、低所得層の負担になっており、現システムはむしろ、中・高所得者を優遇したものとなっている。さらに、自治体にとっては、このような低価格販売は払い下げ益が出ないため財政補填にはつながらず、手続きや運営が大きな負担となっている。

③ 払い下げ対象者の資格認定の欠陥

払い下げの対象者を居住者に限っているが、自治体の知らない間に又貸しや居住者の入れ替わりが起こっている。払い下げの対象として登録されている居住者が、実際は不在地主として又貸し行為から利潤を得ている場合が多い(表13)。この場合、セカンドハウスや投資目的で住宅を購入する者もあらわれている。また、新しい所有者によって、市場価格の新家賃が導入されたり、市場価格で転売されるという事態が生じている。市場価格での家賃は、一般公営住宅家賃の3倍以上になることもある。表14によると、払い下げられた住宅の約3分の1が購入者によって賃貸されており、その8割以上がK30,000以上の家賃を設定している。これは、公営住宅家賃の1.5～5倍に相当する。

表13 一般公営住宅における又貸しの状況(キトウェ)

住宅のタイプ	払い下げられた住宅	払い下げられていない住宅
又貸しされている住宅	13	5
又貸しされていない住宅	22	30
計	35	35

(出典) Moobela Cletus (1996) ^(注29)

表14 払い下げ住宅の新家賃(キトウェ)

家賃幅	払い下げられていない住宅	払い下げられた住宅のうち、又貸しされている住宅
K10,000以下	20	0
K10,000- 19,000	15	1
K20,000- 29,000	0	1
K30,000以上	0	11
計	35	13

(出典) Moobela Cletus (1996) ^(注30)

④ 融資制度の不備

公営住宅の購入に際して18ヶ月以内に完済するという条件があるため、その費用の調達には、融資制度の活用が期待される。しかし、現状では、金融機関を利用している居住者はほとんどいない。大半が、貯蓄や雇用主からの借金に頼っている。これは、金融機関の低所得層に対する融資条件が厳しいためである。金融機関の利子は年間50%から60%に達し、融資条件として貯蓄残高などの担保を課しているところもある。一方、雇用主からの借り入れは、年利が比較的安く^(注31)、雇用を担保にしているため返済が容易である。

(2) 公営住宅払い下げの社会的影響

① スクワッターの拡大

住宅を購入した世帯の中には、市場価格で転売する者もあらわれている。転売に対する規制はあるといわれているが、事実上、無法状態である。例えば、キトウェ市のカミトンド地区の住宅は

K21,000の登記料だけで払い下げられたが、市場価格ではK22,000,000の値段で転売されている。居住者は、この差益を生活費にあててスクワッターに移住する。住居よりもその日の生活に苦慮する低所得層の現状がある。

また、住宅購入者が大家となって、店子に住宅を賃貸している者が多く、キトウェ市でもそのような例が報告されている。この場合、新家賃は公営住宅当時よりも一般に高く設定されており、借家人の負担が増加している。このため、借家人の中には、スクワッターに移住を決める者があらわれてくる。

さらに、払い下げにより全体として公営住宅が減少しているため、新規都市人口を含む低所得層の受け皿が減少している。加えて、政府の持家政策の奨励に伴い、新規の公営賃貸住宅の建設は、第3次国家開発計画以来減少している。代わって、民間が賃貸住宅の供給を行ってきたが、家賃が非常に高く設定されている。このため、スクワッターへの新規流入人口は増加していると推測される。

② 住宅市場の混乱

公営住宅の払い下げは、既存の公営賃貸住宅ストックのほぼ全部を対象としているので、さわめて大量の低家賃住宅が賃貸市場から姿を消し、低価格住宅として分譲市場で取引されることになる。例えば、表5から、キトウェ市やンドラ市では、市内の全住宅ストックの約5分の1が市場を動く計算となるが、このようなドラステイックな変化は、従来の住宅市場の需給均衡を大幅に変える要因となりうる。事実、低家賃住宅が激減した賃貸住宅市場では、供給量の過少により均衡家賃は高騰し、賃貸人の所得に見合わない高額な家賃価格が設定されている。また、分譲住宅市場では低価格住宅の増加による供給過剰で均衡価格は下落し、建設コストに見合わない低額な住宅価格が設定されている。

9. 結論

ザンビアでは、「構造調整計画」のもとで、住宅政策も民営化を意識するものに変化してきており、公営住宅の払い下げもその一環として実施されてきた。しかし、民営化が社会の中で成熟していない段階におけるこのような試みは、様々な混乱を招いている。

特に、低所得層に対する影響は大きい。老朽化した住宅の払い下げは、低所得層の住宅状況を改善するものではない。また、支払期間や価格の設定が低所得層よりもむしろ中・高所得層に有利に作用していたり、住宅購入資金の融資制度が低所得層にとって厳しい条件となっているため、現状では低所得層の払い下げ住宅の購入は困難である。そのうえ、市場価格の導入や住宅市場の混乱によって低所得層に対するアフォードブル住宅が減少しており、低所得層にはスクワッターしか選択の道が残されていないような状況になっている。一方政府は、公営住宅の払い下げを推進することで、持家化による低所得層のエンパワーメントと、財政の安定化を試みたが、現状ではいずれも失敗に終わっているといえる。

なお、本研究は、1998年度近畿支部研究発表会および1998年度日本建築学会大会(九州)学術講演会において既発表である。研究に際し、ザンビア国立コッパベルト大学建設学部、キトウェ市役所、地方自治・住宅省のスタッフの皆様にお世話になりましたことを記して謝意を表します。

参考文献

- 1) M.ボール・M.ハーロー・M.マーテンス著、大泉英次訳：住宅経済の構造変動—欧米6カ国の比較分析—、晃洋書房、1994
- 2) 西垣昭・下村恭民：開発援助の経済学 「共生の世界」と日本のODA、有斐閣、1993
- 3) 森野勝好・西口清勝編著：発展途上国経済論、ミネルヴァ書房、1994
- 4) 鈴木浩：80年代イギリスにおける住宅政策の展開、塩崎賢明・竹山清明編著：賃貸住宅政策論、都市文化社、pp.265-279、1992
- 5) 福島茂・大西隆：マレーシアにおける民活型居住政策—国公有地の民営化による低コスト住宅開発、都市計画論文集、第25号、pp.601-606、1990
- 6) 瀬戸口剛：ロシア連邦政府における住宅政策の転換、都市住宅学、第19号、pp.121-124、1997.9
- 7) Moobela Cletus : The Sale of Local Authority Houses and its Impact on Low Income Groups in Zambia: The Case of Kitwe, Thesis, The Copperbelt University, 1996
- 8) Kampamba Johnson : The Socio-Economic Impact of the Sale of Council Houses: A Case of Ndola, Thesis, The Copperbelt University, 1997
- 9) 小倉充夫：労働移動と社会変動—ザンビアの人々の営みから、有信堂高文社、1995
- 10) データブックオブザワールド1996年版、二宮書店、1996
- 11) 土屋哲・中村弘光・中原精一：アフリカの都市問題、明治大学社会科学研究所叢書、勁草書房、1987
- 12) Simons HJ. et al. : Slums or Self-Reliance? Urban Growth in Zambia, University of Zambia, Institute for African Studies, 1976
- 13) Republic of Zambia : Transitional Development Plan 1965-1966, Government Printer, 1965
- 14) Republic of Zambia : First National Development Plan 1966-1970, Government Printer, 1966
- 15) Republic of Zambia : Second National Development Plan 1972-1976, Government Printer, 1971
- 16) Republic of Zambia : Third National Development Plan 1979-1983, Government Printer, 1979
- 17) Republic of Zambia : New Economic Recovery Programme, Fourth National Development Plan 1989-1993, Government Printer, 1989
- 18) Mashamba M.S. : The Construction industry in Zambia: Opportunities and Constraints under the Structural Adjustment Programme and the Enabling Shelter Strategy, PhD Thesis, The University of Newcastle upon Tyne, 1997
- 19) Republic of Zambia : National Housing Policy, Ministry of Local Government and Housing, 1996
- 20) 岩崎駿介・東村康文・芝原真紀：人間居住キーワード事典、中央法規、1995
- 21) Republic of Zambia : Handbook on the Civil Service Home Ownership Scheme, Cabinet Office, 1996
- 22) Republic of Zambia : Census of Population, Housing and Agriculture 1990 Volume 10 Zambia Analytical Report, Central Statistical Office, 1995
- 23) Republic of Zambia : Census of Population, Housing and Agriculture 1990 Descriptive Tables Volume 10 Zambia Total, Central Statistical Office, 1990
- 24) Republic of Zambia : Census of Population, Housing and Agriculture 1990 Volume 2 Copperbelt Province Analytical Report, Central Statistical Office, 1994
- 25) Republic of Zambia : Census of Population, Housing and Agriculture 1990 Descriptive Tables Volume 2 Copperbelt Province, Central Statistical Office, 1995
- 26) National Housing Authority : City of Kitwe Development Plan, Survey of Existing Condition, 1974

注

- 注1) “Housing Policy in Zambia” (Mashamba M.S., Copperbelt University, 1997)

- 注2) 既婚アフリカ人の最低居住水準として、2寝室・台所・物置・バルコニーと洗面所を設けた住宅を定めた。個々の住宅は、0.1エーカー以上の敷地に十分なオープンスペースをとった一戸建てとした。
- 注3) うち、2,500戸が公務員住宅であり、アフリカ人に対する賃貸住宅として地方自治体に渡されたのは6,500戸である。
- 注4) しかし、この報告書が参考にした法制はすべてイギリスの不動産に関するものであり、ザンビア独自の法制は考えられていない。
- 注5) ‘parastatal’ という語は、日本語では「公社」「第3セクター」等と訳されることもある。
- 注6) すべての土地を政府との間に100年間の賃借関係をつくる制度とした。
- 注7) 国際協力事業団：〈<http://www.jica.go.jp/J-lib/Dp003.html>〉、国別WID情報整備（ザンビア）1995.3
- 注8) Zambia Privatisation Agency : 〈<http://www.zamnet.zm/zamnet/zambus/zpa/>〉
- 注9) 公務員の給与は、官僚クラスで月額K200,000（1997年現在）。Commission of Inquiryの調査（salaries, salary structure and conditions of service in the public service in 1993）によると、ザンビア人の70%以上が、平均5人家族で、月額K63,090で生活している。
- 注10) 第4次国家開発計画では、居住水準として、6人世帯の居住面積を次のように定めている。最低所得層12㎡、低所得層12～20㎡、低中所得層20～30㎡、中所得層30～45㎡、中高所得層45～60㎡、高所得層60㎡以上。
- 注11) 民間住宅の家賃は、低コスト住宅地区の2寝室タイプで、ルサカ市で月額K150,000～K200,000、ンドラ市で月額K50,000である。
- 注12) 都市人口の約50%が主要都市部のスクウォッターに居住しているといわれている。
- 注13) 表6で算出した数字なので、実数とは若干の誤差がある。
- 注14) 参考文献22のTable11.12（p.170）および参考文献23のTable6.13（p.279）から作成。
- 注15) 参考文献22のTable11.13（p.172）および参考文献23のTable6.11（pp.273-275）から作成。
- 注16) 例えばンドラ市では、20年以上にわたって家賃の支払いを滞りなく行った居住者に対して、さらに20%の割引を付加している。
- 注17) “Social Policy in the Context of Economic Reform - The Survival and Adaptive Strategies of Vulnerable Groups and their Policy Implications - Findings of the Base Line Survey on Zambia” (Sapes Trust, 1997) の調査によると、調査対象者の内、48.3%が月収K100,000以下である。1ヶ月の支出の内、食費が占める割合が「全部」と答えたものが40.9%、「半分」と答えたものが47.7%ある。また、35.7%が1ヶ月の内で食事を満足に食べれない日があると回答している。
- 注18) 参考文献24のTable11.12（p.138）と参考文献25のTable6.13（pp.322-326）から作成。
- 注19) 参考文献24のTable 11.13（p.139）から作成。実数は割り戻しによって算出したので、若干の誤差がある。
- 注20) キトウェ市役所のインタビューと参考文献7のTable4（p.68）から作成。
- 注21) 参考文献7のTable1（p.63）、Table4（p.68）から作成。参考文献26のTable3.2（p.41）参照。
- 注22) 参考文献7のTable5（p.69）。
- 注23) 参考文献7のFigure9（p.76）から作成。
- 注24) 1996年当時はK9,000であった。登記料等の事務費用は地方自治体によってその金額が異なる。
- 注25) 参考文献7、p.68。実数などの詳細はわからない。
- 注26) 参考文献8のFigure4.6（p.66）から作成。
- 注27) 参考文献8のFigure4.3（p.57）から作成。
- 注28) 参考文献7のTable1（p.63）および参考文献26のTable3.2（p.41）を参照。
- 注29) 参考文献7のFigure10（p.78）から作成。
- 注30) 参考文献7のTable6（p.79）。
- 注31) 参考文献8によると、雇用主からの借入れの年利は4～50%で、中でも10%以下という低利が多い。返済期間は1～25年となっている。

（1998年3月13日原稿受理、1998年9月14日採用決定）