

メデジン市における都市開発の発展経緯に関する考察

A Study on Urban Regeneration Process of Medellin, Colombia

志摩憲寿¹

By Norihisa SHIMA

1 はじめに

メデジン川沿いのアブラ溪谷に広がるコロンビア第二の都市メデジン。パイサと呼ばれる商取引ネットワークの中心地で商都として知られるメデジンは、かつてパブロ・エスコバルに率いられた世界最大の麻薬組織メデジン・カルテルの拠点としても悪名高く、例えば、1990年代には10万人あたりの殺人発生率は300人（日本では0.2人程度！）を超える程、治安の悪い状況に置かれていた。そのメデジンは、2000年代に入るとセルヒオ・ファハルド市政下で本格化した一連の都市開発事業を通じて見事に蘇り、ウォールストリート・ジャーナルとシティグループにより「最も革新的な都市」と評される等、都市再生の成功事例として世界的に知られているが¹⁾、その一方で、「バリオ」とも呼ばれる居住環境の劣悪ないわゆるスラム地区の形成と拡大が続いている。

メデジンの都市再生をめぐるのは国内外で既に多くの研究や報告が見られるが、本稿では、これらの成果にも依拠しつつ、また、現地でのインタビュー調査に基づく最新動向を交えながら、メデジン市における都市再生の歩みを時間的・空間的視野を広げつつ振り返り、現在の到達点を素描することとしたい。



写真-1 アブラ溪谷に広がるメデジン市街地

2 コロンビアにおける都市政策上の課題とメデジン

コロンビアの都市において何が問題とされているのか、まずは基礎的情報として近年の都市政策上の課題を整理しておきたい。

他のラテンアメリカ諸国と同様にコロンビアでもまた都市化が進んでいる。2016年のコロンビアの都市人口は3,820万人、都市人口率にして78.4%は（アジア地域、アフリカ地域と比して）既に高い水準にはあるが、これが2050年には都市人口5,270万人、都市人口率で見ると86.1%にまで増加すると予測されており、都市化への対応が依然として課題とされている。

こうした都市化は、一方で、生産性との関係でも論じられている。例えば、コロンビアの国内総生産の76%は都市部で生み出され、必定、首都ボゴタ（人口970万人）やメデジン（370万人）をはじめとする大都市の寄与が大きくなるが、両都市はOECD諸国と比べて人口密度では上回るにもかかわらず、単位面積当たりの生産性で見ると、バルセロナと比べて6～8分の1、OECD諸国平均と比べても半分以下と大きく下回っている。都市化が生産性の向上に結び付いていないという。

このような文脈の下で、都市化をめぐる取り組みべき課題は「コネクティビティ」である。具体的には、コロンビア全国で見ると、1時間で中心都市へ1時間でアクセスすることのできる自治体は28%に過ぎず、全自治体の平均では1時間50分かかる。メデジンを例にとっても、中心市街地からおよそ20キロ、アブラ溪谷を超えて隣接するリオ・ネグロ市居住者の十数パーセントがメデジン市へ通勤している。

また、都市内部で見ると、コネクティビティは犯罪や貧困といった社会的課題とも関連付けられている。全国で見ても8割を超える自治体で殺人発生率はOECD諸国を上回っており、かつ、これが貧困問題と結びつ

¹ 東洋大学国際学部国際地域学科 准教授 博士（工学）

いている。メデジン市で貧困率を見ると「バリオ」の広がる斜面地において貧困率が高く、また、地区区分「エストラート（最も低い1から6まで地区が区分される。エストラートの低い地区では公共サービス料金が減額される）」を見ると、メデジン市域の概ね5割がエストラート1～2に区分されており、その多くは斜面地に広がっている。こうした地区では、上下水道や電気をはじめとする都市的サービスが十分に行き届いていないことが多い。例えば、エストラートの低い地区ではしばしば断水がある。

コロンビア全国的視点でメデジンをみると、第二の都市メデジンには経済成長の牽引役としての役割が期待される一方、市街地の拡大への対応、とりわけ、依然として取り組むべき課題としてのスラム地区の居住環境改善と今日的課題として市域を超えた（かつ、多くの場合、エストラートの高い）住宅地のコントロールが求められているのが現状である。

3 ファハルド市政下での都市政策の歴史的立ち位置

本章では、メデジンという都市の歩みを概観しつつ、ファハルド市政下の都市政策がどのような文脈の中で進められたのか、整理しておきたい。

(1) 前史：メデジンメトロ開通まで

メデジンには先スペイン時代から先住民が住んでいたと言われているが、1541年にスペイン人のホルヘ・ロブレトの命によりヘロニモ・ルイス・ヘテロがこの地に到達、1616年にはフランシスコ・エレラ・イ・カンブサノが「サン・ロレンソ・デ・アブラ」という町を拓いたと言われている。1791年頃のメデジンを描いた絵図には、他のスペイン植民都市に見られるようなグリッドパターンの街路網を見てとることができる。広域的な交通至便地であったことから、この頃のメデジンは、コーヒーやバナナ、金の流通の中心として知られ既に商都の体を成しつつあった。貨物輸送用の鉄道が市内には敷設され、これが後に市民の足となるトラムとして運行された（写真-2）。メデジンの「メトロ文化」はこの頃に始まるとも言われる。

20世紀に入ると、メデジンには（現在も市内で最も高いビルを持つ）コルテヘール社をはじめとする紡績

工場が集積し始めた。必定、当時の人口は6万人程度ではあったものの、実業家らを中心にメデジンという都市を計画的に導く必要が議論された。後に第7代大統領となるカルロス・エウジェニオ・レストレポの示した「メデジン・フューチャープラン」（1913年）は、1951年の将来人口を35万人として、（農村的ではなく）都市的な象徴としてグリッドパターンで街路を構成し、それぞれの街区の四隅に公園を配した²⁾。

その後もメデジンの人口は9.1万人（1921年）、12.0万人（1928年）、27.1万人（1945年）と増加が続き、とりわけ、1940年後半から50年代にかけての二大政党間の武力衝突「暴力の時代」に入ると、国民の4分の1が国内避難民化し、メデジンにも多くの国内難民が流入した。1947年に成立した都市更新法の下で新たな計画「パイロットプラン」（1950年）が策定された。コルビジェに師事したスペイン人建築家ホセ・ルイ・セルトラによる同計画は、近代建築国際会議CIAMの影響を受け、また、バルセロナをモデルとしつつ、近代建築も華やかなりし官庁街整備をはじめとする都心地区の再編、自動車時代を見据えた都市基盤の整備に加え、住宅・商業・工業といった土地利用も示したもので、非現実的との批判を受けつつも、1999年に策定された法定の地域整備計画を待つまでは最も包括的な内容が盛り込まれたとされる²⁾。

その後もメデジンの人口は1963年に74.1万人、1981年に133.7万人と増加を続けたが、キューバ革命に端を発する反政府左翼ゲリラによる武力闘争はさらなる国内避難民を生じさせ、彼らの住まいとして斜面地にインフォーマルな市街地が形成・拡大した。1970年代にメデジン・カルテルを中心とした麻薬取引が本格化すると、必定、これらの市街地は、麻薬取引の舞台として、ひいては、犯罪の温床となる。人口10



写真-2 メトロ沿いに見られるトラムの線路跡

万人あたりの殺人発生率300人は、諸外国と比した状況は言うまでもなく、当時のコロンビア全国平均を4倍以上も上回った。まさに絵本「雨あがりのメデジン」で言う「町がおかしくなっていた」状況である。

難航を極めたメデジン・カルテル掃討作戦もようやく実を結び、1991年にはコロンビア共和国成立以来とされる憲法改正が行われ、「希望の時代」を迎えた。メデジンでは、都市再生に向けた第一歩として1995年にメトロA線が開通した³⁾。かつてのメトロに沿って敷設されたメトロA線は、都市メデジンの歩みを想起させ、また、都心地区と南北に広がる住宅地を結ぶことで「おかしくなっていた」町の空間の一体性を再起させるものでもあった。

(2) 市民意識の高まり

一方、メデジンでは、また、都市の再生に向けた市民活動が大きくなるとして動き出しつつあった。

1970年代のメデジンでは、治安悪化をはじめとする社会問題に対して学識者やNGO、民間事業者等を中心とした会合が重ねられていた。例えば、1981年には、コロンビア国立大学に「ラテンアメリカ居住研究プログラム (PEVAL)」が設置され、広くラテンアメリカ諸国における居住問題に取り組んだ。さらに、1990年に入ると、一連の動きは多くの市民を巻き込むこととなり、Mesas trabajo ciudadanoなどの市民会議が次々に立ち上がり、メデジンの社会問題に対する市民意識が高まった。

こうしたメデジンにおける市民意識の高まりは国政の動きとも同期する。ガリビア政権下で大統領直下にメデジン委員会が設置され、1991年の憲法改正と前後して、「メデジン市及び都市圏大統領プログラム」がまとめられると、「バリオ地区改善総合プログラム (PRIMED)」(1992～96年)として物的環境改善と社会問題の解決を図る「社会的都市政策 (urbanismo social) のアプローチが提唱され、バリオ地区の居住環境改善が進められた。さらに、バルセロナ大都市圏で手腕を奮ったジョルディ・ボルハを招聘して、1995年には「メデジン及びアブラ溪谷都市圏戦略計画」として、PRIMEDにおいて概念化された社会的都市政策を教育、社会・文化、ガバナンス、経済、環境といった5項目の取り組みとして具体的に示された。戦略計画は、(ファハルド市政を含む) その後のメデジン市や都

市圏内の自治体で策定される諸計画を方向づけるものとなった。また、この計画策定には後の選挙でのファハルド市長支持者も参画し、彼の市政を支えることとなった点も特筆しておきたい。

(3) 開発計画制度の改編

さらに、国政レベルでは憲法改正に伴い開発計画制度の改編が進められた。

開発計画制度の枠組みは、ガリビア大統領に続いて就任したピサノ大統領の提唱した「都市政策」を理論的・思想的・政治的な後ろ盾としつつ、法律1994年第152号において、国と県、自治体が定める開発計画として「開発計画 (Planes de Desarrollo: PD)」及び「地域整備計画 (Planes de Ordenamiento Territorial: POT)」の2本柱が法定計画として位置付けられた (図-1)。これらの計画は、環境・生態系、地勢、都市、社会経済的な諸側面を配慮しつつ、通時的、かつ、空間的な一貫性を有するような開発計画となるように定め、とりわけ、急速な都市化への対応と都市開発に伴う利益の最大化を重視することに留意することとされた。POTはその後の法律1997年第388号等において定めるべき内容や技術基準等が敷衍的に示された。1991年にメデジン市で国内最初のPOTが定められて以来、現在までにPOTは既に8割以上の自治体で策定されているのは、他のラテンアメリカ諸国には類を見ない高い割合であるという¹⁾。

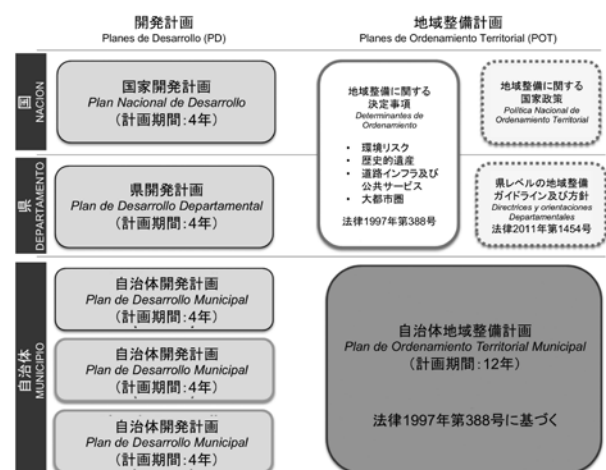


図-1 コロンビアの開発計画体系

(出典: 国家企画庁 (DNP) 資料に加筆)

(4) ファハルド市政下の都市再生

2004年、当時47歳で市長に就任したセルヒオ・ファハルドは、まず市のPDにおいて「最高の教育文化水準を誇るメデジン」を掲げ、「社会的都市政策」として、それまではあまり重視されてこなかったスラム地区が抱える貧困と格差の問題を都市全体に昇華し、都市メデジンの再生を図った。

この再生策の目玉は2点に集約される。一つは「メトロカブレ」や無料のエスカレーターに代表される公共交通の整備、公園図書館等の公共空間の整備をはじめとする「統合型都市事業 (Proyectos Urbanos Integrales: PUI)」と呼ばれるハード面での施策である(写真-3)。例えば、しばしば写真でも目にするカブレK線は、既に開通したメトロA線から中低所得者層の住宅地(エストラートでは1~2)を結び、終着駅のサン・ドミンゴ駅のほど近くにはスペイン公園図書館を配し、また、ペレン図書館や後述するサン・ハビエル図書館もまた異なるエストラートの境界付近に建設される等、PUI事業にはコネクティビティを意識した戦略性がうかがえる。

もう一つの目玉は、ソフト施策として展開された雇用創出を軸とした社会的包摂プログラムである。起業プログラム「CulturaE」の実施を担う拠点「地区起業育成促進センター (Centros de Desarrollo Empresarial Zonal: CEDEZO)」はスラム地区を含む市内14箇所設置され⁴⁾、これらは公園図書館に併設されていることが多い。

これら一連の事業の推進にあたって公社が大きな役割を果たした。主要なものには、メトロカブレ等の公共交通に都市交通局「METRO」、都市サービスを



写真-3 内藤廣氏らの設計によるペレン公園図書館

提供するメデジン公益企業 (Empresa de Servicios Públicos: EPM) や都市開発公社 (Empresa de Desarrollo Urbano: EDU) があるが⁵⁾、都市開発事業を担うEDUは、事業ベースで組織化され、行政と市民との間の調整を図りながら事業を推進している。EDUには、コロンビア国立大学の社会貢献活動として学生がインターンとして参画している点は、先の市民意識の高まりと考え合わせるととりわけ興味深い。

4 現在の都市政策と再生地区の姿

(1) メデジン市の都市政策: POTを中心として

メデジン市の現行POTは条例2014年第48号として発効したもので(2006年にファハルド市長時代に策定されたものを改訂)、計画目標は2027年である。同計画は、メデジン市域及び都市圏における優先的課題

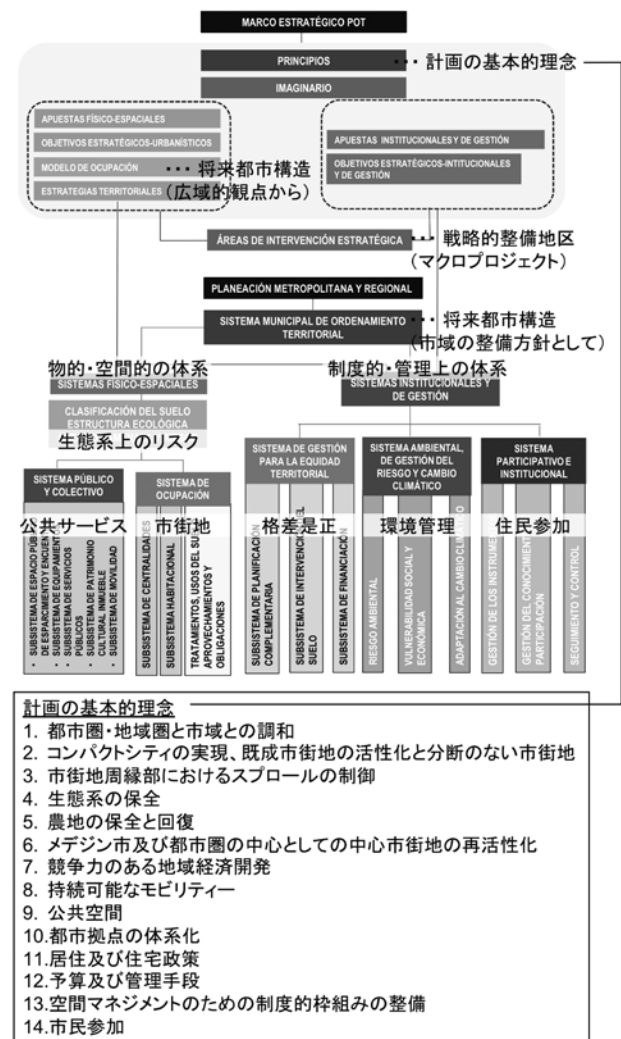


図-2 現行POTの施策体系

(出典:メデジン市役所資料に加筆)

を示した「マクロ戦略」、市域の将来空間像とその実現方策を示した「地域開発計画」の2段階で体系的に政策が示されている(図-2)。計画の基本的理念には、「公共空間」「居住及び住宅政策」をはじめとするメデジン市における長い政策課題と並んで、「都市圏・地域圏と市域の調和」や「メデジン市及び都市圏の中心としての中心市街地の再活性化」といった広域的な視点も言及されている。とりわけ近年は「市街地周縁部におけるスプロールの制御」もまた深刻な課題であるという。

現行POTのポイントは、マクロプロジェクトとして示された「戦略的介入地区」である。これは、かつてのPUI事業にあたるもので、市内に定められた「河川地区」「境界地区」「横断的地区」の3地区において10事業が計画され、例えば、河川地区ではメデジン川公園の整備やポリバル公園周辺地区の再開発をはじめとする都心地区の再編があげられている。

一方、斜面地に指定された境界地区、アブラ溪谷をまたぐ横断的地区におけるマクロプロジェクトは、スラム地区バリオの居住環境改善と共に、無秩序な市街化の抑制と農地保全もまた事業として示されている。さらに、広域的な観点からアブラ溪谷を貫くトンネル整備による隣接自治体及びホセ・マリア・コルドバ国際空港との間のアクセス向上も進められている。

なお、POTに示されたマクロプロジェクトや土地利用計画は、概ね16のムーナ(地方自治上、市の下にはムーナが置かれている)を単位とした「部分地区計画(Plan Parcial)」として具体化され、さらに、「ポリゴン」と呼ばれる市街地の現状の類似したまとまりを単位として実施される。

(2) 再生地区の姿：ムーナ13とファンボボ地区

一連の都市再生策を通じた成功事例とされるムーナ13とファンボボ地区の様子を見ておきたい。

ムーナ13は、メデジンの中心市街地からおおよそ1キロ西、メトロB線とカブレJ線のサン・ハビエル駅から山裾に広がるムーナである。面積450ヘクタールに14.5万人が住む。2003年から2012年までに(記録された)殺人だけで1,201件とコロンビア国内でも有数の治安の悪さで知られていた。

このムーナ13の再生は、2008年に本格化したPUI事業において、CEDEZOを併設したサン・ハビエル公園図書館をはじめとする公共施設や4箇所の公園

の整備の他、無料のエスカレーターも設置された(写真-4)。一方、ソフト面での施策として(地元のギャングも含めた!)住民との対話が重ねられ、互いを信頼し合う雰囲気を創る、住民参加を促進する、事業に対するオーナーシップを醸成する、という原則の下で事業計画の策定から参加型で進められた。例えば、ムーナに多く住んでいた芸術家から寄せられた「壁面に絵を描きたい」という提案も壁面を削らないことを条件に採用される等、実質的な参加型であった様子も伺える。

ムーナ13を訪れると、国内外からの観光客が芸術家をはじめとする地元の若者に熱心な案内を受けている姿を目にする。また、敷設されたエスカレーターの沿道にはお土産物を中心とした様々な商店が並んでいる。犯罪の状況を見ると、殺人発生率は2010年の10万人あたり172.5人をピークとして、2014年には45.9人にまで減少しており、エコノミスト・インテリジェンス・ユニットの提唱する「Where-to-be-born指数」(クオリティ・オブ・ライフ指数)をムーナ13で見ると、2009年に79.35ポイント、2010年に80.52ポイントから2014年には81.8ポイントと一定程度の改善もみられる。しかしながら、ムーナ別の貧困率を見るとムーナ13は市内では依然として高い方に分類されているし、ムーナ内では多くがエストラート1または2に区分される等、経済的には決



写真-4 ムーナ13地区のエスカレーター

して余裕のある状況ではない。しかしながら、一連のPUI事業を通じてコムーナ13地区に光が当たり、それが住民自身の手で一定の成果を見たことは、控え目にみても大きな一歩であったと思われる。

メデジン市の北東部、カブレク線のアンダルシア駅からほど近いコムーナ2内にファンボボ地区はある(ちなみにエストラートは1~2とされている)。この地区の再生はPUI事業によるものではない。先の戦略計画にも携わった技術者カルロス・モントーヤ氏が中心となり、地元NGOのCODEVIの協力の下、日本の土地区画整理事業からヒントを得て地区の再生に挑んだ。クリーク沿いに多く見られた不法占拠者らおよそ180世帯を住民グループとして組織化、対話を重ねて権利変換を行い、広場をはじめとする公共空間と共同住宅(いわゆる下駄ばきで地区内で商業を営んでいた者らがいまも店を持つ)を整備し、住民自身による行動指針を取り決めたことも興味深い。4年をかけて実施されたファンボボ第1地区に続き、第2地区、第3地区へと事業が展開され(写真-5)、地区を歩くと整備された広場で子供たちが元気に遊ぶ姿も見受けられる。

ファンボボ地区は面積にして1.7ヘクタール、先のコムーナ13におけるPUI事業と比べるとファンボボ地区には「派手さ」は見られないかもしれないが、居住環境は確かに改善し、第1地区での経験が第2地区、第3地区へと波及しており、さらには、これまでに見た一連の都市再生の動きの中で経験を積んだ人材が活躍している点を高く評価したい。



写真-5 ファンボボ第3地区

5 おわりに

ファハルド市政下でのメデジンの都市再生を時間的・空間的な視野を広げて読み解くと、社会問題に対する市民意識の高まりや国政レベルでの制度的枠組みの整備といった時代の追い風の中での一歩であったと言えるが、それを成し得た市政は評するところがある。

現在のメデジンでは、現行POTのマクロプロジェクトに現れているように社会的都市政策が制度的な裏付けを持った恒常的な取り組みへと展開している。一方、コムーナ13等では依然として経済的状况は厳しい状況にあることも事実ではあるが、やや楽観的ながら、コムーナ13で観光客を案内する若者やファンボボ地区のモントーヤ氏をはじめとする経験を蓄積した人材が都市再生に継続的に取り組んでいる点には希望を見出し得よう。

最後に、やや感傷的になることを恐れずに言うならば、「三密」の生じやすいスラムを安易にクリアランスすることは断じてならないことを付記しておきたい。

参考文献

- 1) 小林英嗣：都市整備と社会的包摂プログラムの両立による再生—コロンビア，新建築，2014年11月号，pp.190-191，2014
- 2) Ferrari, S. G., Smith, H., Coupe, F. and Rivera, H. (2018) City profile: Medellin, *Cities*, Vol.74, pp.354-364.
- 3) 中道久美子・中村文彦：コロンビア・メデジン市の現代的都市交通システムの動向—今後の都市交通戦略のあり方への示唆，都市計画論文集，Vol.49 No.3, pp.867-872, 2014
- 4) 阿部大輔・山重徹：貧困地区のコミュニティ・エンパワーメント—地区企業支援センターと公園図書館(コロンビア・メデジン市)，アーバンデザインセンター研究会(編)アーバンデザインセンター—開かれたまちづくりの場，pp.169-172，学芸出版社，2012
- 5) 岡見沙里夏・高見沢実・野原卓：貧困地域での社会的都市計画の実現過程における各主体の役割—コロンビア・メデジン市Comuna1・2地区を事例として，都市計画報告集，No.15, pp.33-34, 2016