

東南アジア大都市のスラム改善政策と その問題点

橋 本 祐 子

I はじめに

第二次世界大戦後、多くの途上国では急激に人口が増加した。その中でも都市部ことに首都での人口増加は、高い自然増に周辺農村部からの移住者が加わり、なおさら著しかった。こうして東南アジア諸国にも500万人を越す大都市が形成されてきた。これらの大都市には、政治権力、経済力、文化などの様々な要素が過度に集中し、他の中小都市の発達を妨げることもある。

このように急速に形成された途上国の都市では、人口の増加に産業の発展が追いつかない。農村から就業機会を求めて都市に移住してきた人々は、露天商、タクシー運転手、女中、日雇建設労働者等の職に就き、都市貧困者層を肥大させる。スラムやスクォーター地区⁽¹⁾（不法占拠地区）は、そのような人々の安い居住地として、都市内に増大してきたのである。

途上国都市のスラムは、さながら現在途上国都市の抱えている雇用、移住者、環境、福祉、犯罪等の問題の展示場である。近年、途上国の開発計画の一環として都市計画が打ち出されているが、都市人口の1/3を占めることもあるスラム住民の問題は、その中でも優先課題の1つであり様々なプロジェクトが組まれている。

本稿では、東南アジア諸国の首都である3都市（バンコク、ジャカルタ、マニラ）のスラム問題を、各都市のスラム政策を通して比較検討する⁽²⁾。これら3都市では、密集度が高く環境が悪く、ある一定戸数以上が

集住している地区を、スラムと規定し政策の対象としている。本稿ではこれらの規定をもとに議論をすすめるので、路上生活者や放浪者のような貧困層は、検討の範囲外である。まず、スラム住民の抱える問題を明らかにし、その問題に対応したスラム政策の流れを追ってみよう。

Ⅱ スラム住民の問題とスラム政策の流れ

スラム住民とは生活に安定性 (Security) を欠く人々である。安定性の欠如は次の3点によると考えられる。⁽³⁾

第1点は、土地所有の問題である。ほとんどのスラム住民は土地を所有していない。短期の契約で地主から土地を借りていたり、公有地や個人の所有地を不法に占拠している。彼らが現在の居住地に住み続けられる保障はなく、いつ何時立ち退きを命ぜられるかわからない不安定な状態にある。このことはスラムという地域社会の不安定さをもたらす反面、居住権確保のための運動という形で結束を強めることもある。土地所有の問題は伝統的な制度や大地主の意向がからみ、対策が非常に難しい。各都市の機関は土地所有の問題の重要性を認めてはいるが、具体的な対策については、マニラを除いては実施が思うにまかせない状況にある。

第2点は居住環境の問題である。これは土地所有の問題とも関連する。前述のような土地所有形態をとるスラムは、都市内でも条件の悪い低地や湿地帯に立地することが多い。相つぐ人口流入によって密集度は高くなる。もともと住宅地でなかった土地では、水道、下水、電気等の設備は整っておらず、スクォーター地区の場合はなおさらである。また、無計画に家が建て込み、道路は狭く入り組んでいく。これらはスラムの生活状況の劣悪さとなって現われ、衛生状態は悪くなり、各種行政サービスの不行届が問題となり、その結果スラム地区として認知されるに至る。各都市で行なわれているスラム政策は、このような悪環境を生活の不安定の源泉として、この点の改善に主眼を置いているものが多い。

第3点は職業と収入にかかわる社会経済面の問題である。多くのスラ

ム住民は不安定な収入と不安定な雇用の状態におかれている。スラム住民の職業は、露天商や行商人、タクシーの運転手やミニバスの車掌、女中、港湾労働者、小さな工場従業員等未熟練の仕事が多い。しかもその雇用形態は自営や個人による雇用、小規模工場等、常に失業の可能性がある、賃金が一定でないといった不安定要素を持つ。収入が不安定なため幼い子供までも学校をやめ新聞売りや花売りとして働くこともある。

スラム政策の流れを概観すると、政策側のスラムに対する考え方の変化を知ることができよう。本稿でとりあげる3都市いずれの場合にも、スラム問題が認知され対策が始まったのは60年代に入ってからである。

最初に行なわれたのは、スラムクリアランスと呼ばれるスラム住民追い出し政策であった。この政策は、そもそも不法占拠によって居住しているスラム住民を強制的に立ち退かせるもので、スラム住民をその場から排除し、スラムをなくすことが目的である。スラムは法的にも政策的にも都市にあるまじき存在として扱われた。しかし、仕事を求めて都市に移住してきたスラム住民の大半は、他に行く所はなく、都市内の別の場所に新しいスラムを形成することになる。クリアランスはスラム住民の不安定要素を維持したままで、スラム問題の拡散をもたらす。しかもそのようなスラム人口が都市人口の数十%を占めるようになり、この政策は現実味を持たなくなっていった。その結果政策側はスラムの存在を認めた上での他の方法に転換せざるを得なくなった。しかし、現在でもバンコクやジャカルタでは、クリアランスも一部行なわれている。

クリアランスによっては問題の本質的な解決は得られないことが認知されてから、各都市の都市計画の中に位置づけられたスラム政策は、低所得者用住宅を作り、低所得者居住区を整備する方向に変わっていった。

効果の少なかった住宅建築融資に続いて行なわれたのは、低所得者向け賃貸アパートの建設であった。これは、低所得者に対し、電気や水道等の設備の整った安い賃貸住宅を供給することを目的としたものである。しかし現実には、建設コストが高いためその供給は到底需要には追いつ

かない。しかも、住宅不足は決して低所得者だけの問題ではなく、都市住民全体の問題なのである。⁽⁴⁾ 加えて低所得者にはアパートの賃貸料さえ払えない人も多く、スラムに比べて家賃の他に電気代や水道代などのコストのかかるアパートへの移転を拒む人もいる。その結果、安いアパートへの居住権を中所得者に売り、再びスラムに居住する人が現われるのである。住宅建設は、スラム対策としてはコストがかかる上に効率が悪く、どちらかといえば中所得者向きの計画であると言える。

その後スラム政策は、「いかにして安いコストで大量に低所得者用居住地域を確保していくか」を目標として現在中心的行なわれているスラム改善策を主軸にしていく。スラム改善策の特徴は、既存のスラム住民を動かさずに、地域としてのまとまりを保持、利用しつつ、住民の動員も含めて地域環境の整備、生活の向上に努めることである。つまり、ある地区を指定し、道路、水道等の設備や医療、保健サービス等を供給し、あわせて収入安定のための施策を行ない、地域全体としての改善をめざす。スラム改善策は、前にのべたスラム住民の抱えている不安定性に対して、様々な形で対応を試みていると言える。Ⅲ章では、ほぼ同様の目的を掲げて実施されているバンコク、ジャカルタ、マニラの3都市のスラム改善策を、各都市のスラム形成の特質を参照しつつみていく。

Ⅲ 3都市のスラム形成の特質とスラム改善策

1 バンコク

タイの首都バンコクの人口増加は1910年頃から始まったが、特に1960年以降著しい。1947年に80万人であったバンコクの人口は、'60年180万人、'70年297万人、'80年506万人と年率で5%近い増加を遂げた⁽⁵⁾。この間には都市域も拡大し、バンコク首都圏は、'60年には170km²、'80年には290km²にも及んでいる。

スラム人口の正確な数ははっきりしないがかなりの数にのぼると思われる。スラムについての統計調査は1975年以後初めて行なわれ、'75年

には108地区20万人⁽⁶⁾、'80年には350地区80万人⁽⁷⁾がスラム人口とされている。しかしこの中には'71年に3万人を抱えているクロントイ（スコッター地区）は含まれていない。またこれらのスラムの定義は30戸以上の集住を条件としているが、バンコクでは市内の随所に小規模スコッターと名付けられた30戸未満の堀っ立て小屋の集まりが見受けられ、これらに居住する人々は9万人はいるとも言われる。⁽⁸⁾1975年に行なわれた別の調査は、スコッター人口及び3年未満の契約で土地を借りている人口の合計は105万人（バンコク人口の約1/4）に及ぶとも報告している。⁽⁹⁾

バンコクのスラムとしては、港湾局の土地13haに3万人以上が住んでいるクロントイが有名であるが、ここを除くと大規模なスコッター地区が少ないことは、バンコクの特徴である。スラムを形成した当初は不法占拠の形で流入してくる移住者が多いのだが、居住期間が長くなるにつれて、結局、ごく安い地代ではあるが払うことになってしまうのである。契約期間は短く地主側の力が強いので、いつ追い立てを命ぜられるか不明な不安定な状態であるが、概念上はスコッターとはみられない。

バンコクへの移住者は、運河沿いに立地する市場付近や、雇用先に近く住宅地としてはあまり良好でない空地、湿地帯や果樹園にスラムを形成していった。それらの結果、現在スラムの約8割は湿地帯に立地していると言われる。そのため、スラムの土地レベルは低く、雨季の終わり頃にはきまって洪水に見舞われる。住宅は湿地をさけて高床式のものが多く、密集した木造建築は火事に弱くまた火事の発生率も高い。電気はかなり普及しているが水道の普及率は低く、運河の水が飲料用以外の生活用水として広く使われている。スラム内では曲がりくねった木製の歩道が家々を繋いでいるが、腐ったりこわれたりしている箇所も多い。トイレは大半の家にあるが、下水設備のある所はごく僅かである。

スラム人口は増加しており、その増加は周辺部で著しい。近年バンコクでは、都市域の拡大にともなって、新しい商業地区やビジネス地区がいままではやや郊外のスラムであった地区に拡がってきている。これら

の地区に住んでいたスラム住民は押し出され、新しく周辺部にスラムを形成している。市の中心部だけをみると、クリアランスや商業地区の拡大のための追い立てによってスラムは減少したように見えるが、周辺部のスラムはその数でも人口でも膨張をし続けているのである。

バンコクのスラムのもう1つの特徴は、地区単位で自治会などの社会組織を形成している地区が非常に少ないことである。近隣、親戚といったまとまりはあるが、組織性のある情報伝達のしくみはなく、リーダーシップも弱い。このため、バンコクはスラム改善策の実施の際に、ジャカルタやマニラと異なり「コミュニティ作り」が課題となるのである。

2 バンコクのスラム改善策 (SIP)

バンコクのスラム改善策 (SIP)¹¹⁰ を中心になって実施しているのは住宅局 (NHA)¹¹² である。NHA は1973年に設立され、その中のスラム改善課が中心となってこのプロジェクトを進めている。1960年以来追い出し政策を中心にスラム問題に取り組んできたバンコク市 (BMA)¹¹³ の社会福祉課は、NHA 設立後、環境面を主に担当する NHA に対し、社会経済面を担当することになっている。しかし BMA は、予算に限りがある上にソーシャルワーカー等の人材不足のため、この5年間に僅か14のスラムを対象としたにすぎない。¹¹⁴ その人材不足を補うため、今年度からその事業の大半を、実習生やワーカーを確保できるマヒドン医科大学に委託している。マヒドン大学ではそれを受けて91のスラムを対象にプロジェクトを始めている。¹¹⁵

この3機関がバンコクのスラム改善策の主要機関であるが、3者間の連携は充分とは言えない。NHA と BMA は月一回の会合を持つことになっているが、¹¹⁶ 実際にプロジェクトを行なっている NHA とマヒドン大学は各々独自に計画を進めていることもあり、相互の計画の照合さえ不十分な点があると思われる。¹¹⁷

SIP の目的は、低所得者居住地を整備するために他の諸機関と提携して、土地所有問題、環境問題、社会経済問題の改善に努めることである

と規定され、その具体的目標として次のことが挙げられる。(1)水道や電気の普及 (2)収入の増加 (3)歩道や下水の整備 (4)住民のやる気の促進 (5)教育、コミュニティ組織の整備 (6)居住地の長期的保障 (7)住民自らによる環境改善意欲を高める¹¹⁾。しかし実際のこれらすべての施策が、すべてのスラムで行なわれている訳ではない。

NHAでは、1978—82 スラム改善推進5ヶ年計画を立て、約26,000戸を対象にプロジェクトを進めている。NHAでは、バンコク都市計画の土地利用に照らして、スラムを3つに分類する。それは (1)恒久的の居住区域として整備するスラム、(2)一時的居住区域として整備するスラム、(3)追い立てを計画するスラムの3つである。総合的な改善策は(1)のみ行なう。(2)には住民の生活向上の援助のみ行ない、(3)は何もせず追い立ての対象となる。

実施に先立って、NHAは各スラムを調査し、改善に関する土地所有者の了承を得てから計画を作成する。計画を実施に移す前段階として、NHAが各スラムに働きかけてコミュニティ委員会を組織する。この点はバンコクのプロジェクトの1つの特徴である。前節で述べたように、バンコクのスラムの多くには、リーダーシップの強い組織が存在しないので、実施にあたっての情報伝達の道すじを作ることが先決となるのである。また設置した諸設備の維持管理にも組織は必要となる。このようなコミュニティ作りの必然性はバンコクのスラムの持つ組織性の問題と深く関わっている。しかしNHAによるコミュニティ作りでは、土地所有者や金貸しをリーダーと指定することがある等、コミュニティ委員会が住民の意向を反映できず、住民のまとまりも得られないケースも多い。

コミュニティ委員会の形が整うと具体的な施策に入る。NHAは環境面の整備として次の事項を行なっている。(1)排水システムを付置したコンクリート歩道の建設。(2)ゴミの収集。(3)水道、電気の敷設。社会経済面として学校、診療所、小規模事業融資等のプロジェクトも行なっているが、この側面はBMAの委託先であるマヒドン大学が中心である。し

かしマヒドンは実際には多岐にわたるプロジェクトを行なっている。¹⁹⁾その内容は(1)環境面(木製の歩道建設, 排水設備, ゴミ収集, 消火器設置, 街灯)(2)医療面(歯科, 栄養, 予防接種, 家族計画, 薬の配布, 衛生教育)(3)経済面(職業訓練, 保育所等)である。つまり社会経済面中心とはいえ環境面にも及んでいる。マヒドンのプロジェクトの場合, 歩道作り等の環境整備に労力の提供も含めた住民参加を促し, コミュニティ作りに利用しようとしている。しかもこの方法は資材を供給するだけで労賃がかからないため経費の節減に役立つという利点も合わせ持っている。確かにこの方法によって参加が促進されている事実はある。しかし, いくつかのスラムでは, 同様に歩道建設を行なっている NHA との間で, 両機関の連携がスムーズでないこと, スラム内の情報の流れが良くないことも手伝って摩擦をおこしており, 必ずしもコミュニティ作りのためになっていない。いずれにせよバンコクにおける組織作りは難題である。

職業訓練についての住民の希望は多彩である。しかし技術を身につけてもそれに対応した就職先を確保するのは難しい。現在, スラム住民の収入を安定させるためにはどのような技術が適しているかが新たな検討課題であり, 様々な試みがなされている。一方収入を補うために働きに出る学齢期の子供が学校を中退してしまうことも問題となっているが, まだ大規模なプロジェクトは行なわれていない。

土地問題については, 現在のところほとんど手がついていない。バンコクのスラムの場合, 土地所有者がごく安い地代で居住を一応認めていることが多い。そのようなスラムでは, SIP の実施が土地所有者の反対によって難航することがある。予備調査段階で土地所有者の了承が得られないのである。土地所有者は住民の一時的居住は認めているが SIP によって住民が定住しては困る場合がある。例えば商業化の進んでいる地区ではむしろ, 土地所有者は, スラム住民を追い出してショッピングセンターを建設した方が利益が上がる等, 土地に対する思惑がからみ SIP は必ずしも彼らの得にならない。

3 ジャカルタのスラム

17世紀以来インドネシア政治経済等の中心的な地位を占めてきたジャカルタの人口は1930年には僅か53万人であったが60年代から急成長し'61年290万人、'71年454万人、'76年には550万人と年率4%近い増加率で膨張した。²⁹ ジャカルタ特別市としての都市域は現在170km²に及んでいる。

ジャカルタにはスラム人口の統計はない。近似値を知るためにジャカルタ人口の80%が住んでいるカンボン(Kampung)と呼ばれる地区を手がかりとしよう。カンボンは都市の中での村落共同体を意味する行政単位である。カンボンとスラムは同義ではない。カンボンには中流住宅地区もあるが、一般的に言ってカンボン居住者の収入はカンボン以外の居住者の収入よりもかなり低く、²¹ 貧困層の大半はカンボンに居住していると見なすことができる。それはジャカルタ人口の半分近くに及ぶとも言われている。

ジャカルタのカンボンについて全体的な調査を行なったクラウセはカンボンを3つに分類している。それは(1)市の中心部のスラムカンボン(2)やや郊外の空地カンボン(3)周辺部のスクォーター的カンボンの3つで、それぞれの特徴を〔表1〕のようにまとめている。これによってカンボンの多くがスラムであることが概観できよう。

表1 ジャカルタのカンボンの特徴

	(1)中心部のスラム カンボン	(2)郊外の空地 カンボン	(3)周辺部のスクォーター カンボン
密集度(人/km ²)	50,000~80,000	10,000~25,000	20,000~40,000
立地	下町、川や運河沿い	郊外の農地や空地	港の近く、鉄道線路わき かつてのプランテーション等
成立年代	植民地時代から	戦前から	戦後
居住者	移住者の二代目	ジャカルタ生れ	移住者
家	借家や寄留者も多い	持家が多い	持家が多い
飲料水	水道、水の購入	井戸	水は購入
照明	電気または石油ランプ	石油ランプ	石油ランプ

(出所) Krauss, G.H., "Problems and Prospect of Low Income Settlement in Southeast Asian Cities," *Asian Profile*, 1979, より作成

(1)のスラムカンポンはジャカルタ人口の28%を占めているが近年増加の傾向はみられない。一方現在人口の32%を占めている(3)のスクォターのカンポンは年率12%もの勢いで増加しており、しかも最貧困層である。²³ ジャカルタでもバンコク同様、スクォター的なものが周辺部で拡大しているのである。この拡大には、近年中心ビジネス地区から締め出された行商人や輪タク運転手などの貧困層が、仕事の場を求めて移動したことによるものもある。しかし、鉄道線路沿いのスクォター等を除くと、全く地代を払わない純粋なスクォター人口は少ない。

ジャカルタのカンポンの多くは低地に立地しているが湿地帯は少ない。カンポン内の道路は狭く入り組んでいる。家は煉瓦を積み上げたものや木造の簡単な造りである。諸設備に関しては他の2都市に比べて恵まれていない。ほとんどの家には電気がなく石油ランプを用いている。共同井戸も少なく、飲料水は購入し、他の生活用水の調達にも苦労している。トイレのない家が多く下水設備も整っていない。

カンポンは元来地域共同体であるので、ある程度の組織性を備えている。当番制で夜の警備を行なっている所も多い。カンポンの中はさらに小さい Rt と呼ばれる30戸～40戸単位の隣組に分かれており、この Rt 毎にリーダーを置き、成員の認知や情報伝達を行なっている。

4 ジャカルタのスラム改善策(KIP)

ジャカルタのスラム(カンポン)改善策(KIP)²³は他の2都市よりもかなり早く1969年に始まった。KIPは'69-'78年の間に5743 haのカンポン約240万人を対象に実施されており1979年度末までには7380haが完了している大規模なプロジェクトである。このプロジェクトの対象となったカンポンの面積は1969年時点での都市域の約6割にも及ぶのである。²⁴

KIPを担当しているのは、ジャカルタ市役所のカンポン改善課で、非常に強力な指導力を持っている。このように、国の機関ではなく市の機関だけによってプロジェクトが強力に推し進められている点はバンコク、マニラと異なる点であろう。

KIP の目標は次の 5 点である。(1)最低限の生活水準のための環境整備(2)衛生面の向上(3)協力と自助(Self-help)によるコミュニティ作り(4)健康で自立的な生活(5)政府と地域社会の協力による地域改善。

実施に先立って改善するカンボンの優先順位を決める。その際、次の点について 3 段階に評価し格付けしていく。(1)悪環境(洪水の頻度、狭く入り組んだ道路、粗末な家)(2)密集度(500人/ha以上、無秩序な家の並び)(3)住民の態度(KIPに好意的か)(4)成立年代の古さ(5)貧困度(6)都市計画上の地目(1965—85ジャカルタ都市計画において居住区か否か)である。すなわち古く条件の悪いカンボンが優先されるが、(6)にあげた都市計画上の地目は重要で非居住区のもは対象とならない。’69年以来初期にKIPが実施されたのは、さきのクラウゼの分類の中では、古く密集度の高いものが多い(1)のカンボンであった。スクォーターは公有地にあるものをはじめとして、いくら悪環境でもKIPの対象とはならない。

実際に行なわれている施策は、目標の(1)(2)中心である。つまり(1)道路歩道、排水路の建設(2)はじめ Rt 単位に続いて各戸に水道の設置(3)ゴミ収集(4)共同トイレ、共同洗濯場の設置(5)診療所等の衛生面である。電気については計画がなく、ゴミ収集も機能しているカンボンは少ない。

KIP には 2 つの特徴があると言えよう。まず、KIP は実施方針において、物理的環境の整備に重点を置いたプロジェクトで、他の側面に関しては、次の段階以後の検討課題としほとんど触れてないことである。ジャカルタのカンボンの諸設備が他の 2 都市に比べて不備であるという背景もあるが、KIP のこの性格は、少なくとも社会経済面は同時に実施しようと試みているバンコクの SIP や、総合的なアプローチを試みるマニラの ZIP と異なっている。KIP 第 1 段階は、環境を整備すればカンボン住民の生活水準が上昇し、雇用も促進されるという仮説を前提としている。しかし、この仮説の成否については KIP の効果分析の中でも評価が分かれている。

第 2 に、すでに述べたように、KIP はジャカルタ市の強力な指導と実

行力に基づいて行なわれていることが挙げられる。このため実施率はきわめて高く、この10数年間に市内ほぼ全域の、対象としたカンボンに何らかの対策を行ない、現在第1段階は終了に近づいている。実施者と地域との協力を唱え、カンボンにある組織やリーダーをプロジェクトの中に組み入れて活用している。このように KIP はジャカルタ市の重要な政治課題の1つであるため、その効果にも関心が高く、研究も多い。

それらの研究によれば、効果についてはプラスとマイナス両方の評価が出ているが、全体としてはプラスの主張が強い。プラス面としては、KIP を実施したカンボンとまだ実施していないカンボンと比較すると、前者のカンボン住民の生活の方が経済面でよいこと、また1つのカンボンを KIP の実施前後に時系列的にみても経済的向上がみられること等が指摘されている。²⁹しかしこのようなプラス評価だけではない。

KIP の結果、住民自らが環境を整備する自主的な意欲を失なう、というマイナス面も報告されている。KIP は自治体が「与える」性格のプロジェクトであり、この性格は次第に自主的な意欲を減少させてしまうことがある。このことは特に KIP によって作られた共同利用施設の維持管理の問題として浮上してくる。例えば初期に KIP を実施したカンボンでは、排水路にゴミや排泄物が溜まりその機能を失なっていることもある。また共同のトイレや洗濯場の管理が悪く使用不可能になることも多い。つまり、KIP を実施しても数年後には再びもとの悪環境のカンボンに戻ってしまうのである。環境が変化しても住民の生活態度は、必ずしも政策者が意図した方向には変容しないことを示す例だと言えよう。

5 マニラのスラム

マニラは面積ではフィリピンの1%を占めるにすぎないが、全人口の約12%の490万人(1975年)を抱えている。第二次大戦後、フィリピンの人口は全国レベルでも年率3%の高い増加率を示したが、マニラはそれに勝る年率5%近い増加をみせた。戦後130万人であったマニラの人口は15年毎に2倍になり現在に至っている。その中でもマニラ人口の

半数以上を占める低所得者層の人口増加は年率12%にも及ぶとも言われている。²⁶

戦後マニラに流入してきた移住者は、公有地や空地などを占拠し家を建てスクォーター地区を形成していき、その人口は60年代以後急に増加した。概念の不明確さと調査の困難さのため、スクォーター人口の統計は必ずしも正確とは言えないが、'64年に37万人であったスクォーター人口は僅か4年で110万人にまで増加したと言われる。²⁷ また住宅局(NHA)の近年のスラム調査によれば、スラム人口は415地区328,000家族に及び平均世帯員数6人とすれば、マニラ人口の約4割を占めることになる。その中でも港湾局の土地を占拠しているトンド地区は、東洋一のスラムとして名高い。²⁸

マニラでは湿地帯に立地するスラムは少ないが、スラム地区の密集度は高く、道路は修理を要するものが多い。1軒の家に数家族が住み、建て増し等のため居住環境はますます悪化する。バンコク同様、電気やトイレの普及率はかなり高いが、水は共同井戸に頼っている地区が多い。

マニラのスラムは、そのほとんどが発生時の不法占拠の形のまま、現在でも地代を全く払わない純粋なスクォーター地区であることが特徴である。近年もスクォーターの増加は激しく、既に空地の少なくなった市の中心部よりも、周辺部での増加が目立つ。人口増加率でみても、市の中心部では1.6%であるのに対し、周辺部の増加率は7.5%にも及んでいる。²⁹ 周辺部には市の中心部からも農村部からも人が流入するためである。

スクォーター地区であることは、その土地に住み続けるためには、土地所有者と対抗する必要があることを意味し、住民の土地問題への関心が高い。土地所有者との交渉の媒介として、地域の自治組織が働くことも多い。原因はスクォーターであることだけではなく、歴史的な要因も大きいのだが、マニラのスラムの特徴の1つとして、スラム地区内に様々な社会組織が発達していることは特記しなくてはならない。すなわち、スラムは、最小の行政区分であり、自助組織の機能を持つバラングイを単

位としてまとまっているのである。またその他の文化的宗教的あるいは住民運動的な集団が形成されていることもある。これらの組織は地域の情報伝達やスラムの結束性に重要な役割を果たしている。

6 マニラのスラム改善策

マニラのスラム改善策(ZIP)⁸⁰はこれまで述べてきた2都市に比べて、土地問題をも含む総合的な性格を持っていることを特徴とする。ZIPを中心に担当しているのは住宅局(NHA)である。NHAは1975年、それまでにあった諸機関を整理統合して設立された。その後1978年に環境問題を含む総合的な地域開発を目的とした人間居住省(MHS)⁸¹が設立され、NHAはその管轄下に入った。しかしZIPはすでにNHAが準備してきたプロジェクトであり、現在でも実施における実質的権限はNHAの方が強い。また、ワーカー等を通じてスラム住民と接しているのもNHAである。その結果、NHAとMHSの間で権限の調整に難航し、摩擦が生じることもある。

ZIPの目的は、マニラのスラムに居住する約200万人の貧困層の、居住環境、雇用状況、生活水準の改善である。そのための具体的目標として(1)地域サービス施設の改善及びあるべき都市的サービスの供給(2)社会経済面(福祉、雇用創出)(3)貸付金による住宅政策(4)土地所有問題の解決(5)スラム改善策の実施に対する住民参加の5項目を挙げている。⁸²

対象は27,600世帯のトンド地区を第一優先として約258スラム20万世帯を3段階に分けている。優先順位を決めるポイントは、(1)物理的悪環境(水道、衛生施設、洪水、密集度)(2)貧困の程度(3)外部インフラストラクチャとの提携可能性(4)プロジェクトを実施する区役所能力(5)コミュニティの連係の5点である。悪環境のスラムが優先されるのは同様だが、他の2都市と異なりスクォーターであってもZIPの対象となる。

プロジェクトの内容としてはまず、土地所有権について長期ローンにする土地分譲制度を始めていることが目を引く。このような対策は他の2都市では見られない。環境面としては他都市と同様に、道路建設、水

道敷設、トイレ、街灯の設置を行なっている他、新築、改築資金の貸付けも行なっている。社会的サービスとしては、小学校、病院、バラングアイセンターの建設整備等であり、雇用に関するものは少ない。

ZIPの第1の特徴は、スクォーター住民が不法に占拠した土地についてNHAの資金援助によって、住民に所有権を取得させる内容を含んでいることである。もちろんスラムの大半がスクォーター地区であるマニラにおいては、他の2都市のようなスクォーター追い立て策は現実味がない。しかし他の2都市では土地問題に手もついている状況にあることと比較すれば、その独自性は明らかであろう。対象となっている土地は公有地が多いが、もとはといえば不法な占拠を認可するのである。一方土地所有権の獲得には、自治組織の果たした役割も少なからずある。ZIPでは、トンド地区4,250区画、他の地区で2,230区画の土地所有権が供給された。ZIPは土地所有権の問題に熱心な反面、雇用促進、技能訓練の方面の対策はあまり組まれておらず、住民の生活の安定性はなかなかもたらされない。

ZIPのもう1つの特徴あるいはマニラのスラム対策の特徴とも言えるのは、東洋一のスラムとして悪名高いトンド地区にまず優先順位が与えられ、予算の過剰配分さえ行なわれることである。つまり、トンド地区はマニラを代表するスラムであると同時に、あらゆるスラム対策の実験台でもある。都市計画上もトンド地区整備に重点がおかれ、とにかくこの地区から「スラム」のレッテルを剥がすべく、時には非常に強制的で住民の生活基盤を無視したような手段も登場する。

Ⅳ 3都市のスラム改善策 ——共通点、相違点、問題点——

Ⅲ章で述べた3都市のスラム改善策を比較してみると、プロジェクトに明示されている基本的な枠組の点ではかなり共通点があると言えよう。第1に、スラム改善策では背景として開発政策の一環としての都市計画があり、そこに盛り込まれた低所得者居住区の整備という形で目標が設

定されていることである。このことは、対象の設定にあたって、都市計画の中心となっている中心部の悪環境のスラムに改善の優先順位が与えられることにも現われる。第2に、実施の際に、コミュニティとの提携を望むことも共通しているし、第3に道路作り、水道敷設に始まり付加的なサービスに至る実際の施策の内容も類似していると言えよう。また各都市は同じような経過をたどって現在のスラム改善策に至っているのである。しかしながら一歩踏み込んで、スラム形成の特質が関わる土地所有権の問題、スクォーター対策、コミュニティ組織との関係を見ると、[表2]のように相違点が明確になってくる。その結果がプロジェクトの

表2 スラム改善策の相違点

	バンコク(SIP)	ジャカルタ(KIP)	マニラ(ZIP)
プロジェクトの性格	環境面と社会経済面中心 実施主体のコンフリクト	第一段階は環境面主体、強力な実施主体	土地所有を含む総合的(雇用面は不足)
土地所有問題への取り組み方	必要性をみとめつつ手つかず。土地所有者の反対でSIPが困難なことも	必要性を認めているが第一段階では手つかず	土地所有権を供給するための資金援助もある
スクォーター対策	クロントイは保留 その他はクリアランス	KIPの対象外、クリアランス	スクォーターもZIPの対象、土地所有権を供給することもある
コミュニティ組織との関係	情報伝達のしくみがない、NHA等によるコミュニティ作りが難航	カンボン単位でのまとまりを利用、KIPによる組織の自主性が減少する例もある	バラングイコミュニティが基礎 発達した組織とNHAが連携

性格の違いとなって現われていると言えよう。

スラム改善策の性格をここでもう一度考えてみたい。スラム改善策の受け手はもちろんスラム住民である。スラム住民にとって、彼らが経済的不安定のもとに悪環境のスラムに不備な保障のまま居住するという不安定な状況にあるのは、1つの生活手段である。しかし為政者にとってスラムは、社会問題の温床であり、何かの運動を秘めている不安材料と見られているようである。為政者がスラム改善策で目ざすものは、この

不安材料を減ずることであり、そのために環境面、社会面、土地所有の面を含んだ総合的な改善策が、都市計画の一部として組まれるのである。低所得者居住地区として現在のスラムを改善整備してこれに充てるスラム改善策は、スラム政策の流れでみたように、予算の効率的利用の点から現在のスラム政策の主流となっている。したがってスラム改善策は、整備した区域の住民や整備した環境の維持管理方法等といった側面への配慮は不十分で、住民にとっての不安材料への対応にはなっていない。

現在のスラム改善策で実際に行なわれている施策は環境面の整備が中心である。プロジェクトの中で計画者は仮説として環境の整備による生活の向上という波及効果の図式を考えているが、スラム住民の側からみればこのような仮説には疑問を抱かざるを得ない。例えばジャカルタのKIPでは、他の側面にはほとんど触れずに、環境の整備による経済面の向上、特に雇用の安定が起こると想定している。例えば計画者は、カンポン内の道路整備によって従来は仕事に出られなかった洪水の日にも収入を得ることができたり、衛生状態が良好になり疾病者が減ることが増収につながる等の図式を描いている⁸³。しかし、スラム住民の低収入、不安定収入の原因としては、職業技術の不足、未熟練労働、契約の不備による不安定な雇用形態等も重要である。このような社会経済面への対応に比べれば、環境面は周辺的な対策と言えよう。

マニラのZIPやバンコクのSIPではKIPの様な仮説は描いていない。しかし実際に力を入れて行なっている施策には大きな差はなく、やはり環境面改善による波及効果にも期待している。いずれにせよ、多くの要因が絡んでいるスラム住民の経済面の生活向上は容易ではないだろう。

プロジェクトの効果はちがった形でも問題となる。土地所有が保障されることによって、自分の家を改善する意欲が創発されることは言えよう。しかし環境を整備することによって、スラム住民が自らの生活の安定性を確保しようとする動機や、地域社会を改善しようという意欲を増して、整備した設備を生かすようにはならないことが多い。各都市のス

ラム改善策にも目標としてはこれらの意欲に関する点が盛り込まれているが、実施の項目にはあまり具体化されていない。スラム改善策の効果がスムーズに現われない要因としてこのような意欲の面があるが、そこではスラム住民のパーソナリティといった個別的なものよりは、スラムがどのように組織化され動くかの方が重要な問題となってくるであろう。

すなわち、プロジェクトを実施するためには、対象となるスラムに情報を流し住民の対応をまとめ、設備やサービスの利用方法を伝えるしくみが必要である。そのため、ジャカルタやマニラではプロジェクトの意志決定段階からカンボンの持つ強制力やバランガイの組織が利用される。またバンコクではそのためのコミュニティ作りが行なわれるのである。しかし、ここで計画者側が必要としているのは、住民の要求を集めることではなく、住民の地域改善意欲を高めて実施を促進する組織である。

プロジェクト側は、ある基準によって、スラム住民の要求に関係なく、様々な設備を無償でスラム住民に与えていく。それまでは壊れる毎に協力して修理してきた道路が立派に舗装されたり、共同ゴミ捨て場やトイレが設置される。住民が「やってもらう」ことに慣れ、改善意欲、協力性を失うという側面と、実施率を上げてなるべくたくさんの住民に設備を与えようとする効率性の追求とが矛盾してしまうのである。この矛盾はKIPの効果に典型的に現われている。

スラム問題を解決するには、スラム形成の源泉となる問題への取り組みを欠くことはできない。例えば、スラムに流入する人口を抑えるための農村開発や人口抑制策、貧困層を減少させるための産業化政策、その背景としての教育などより長期的な政策が必要となる。スラム政策は、これらの問題の集約的表出形態としてのスラムに対するいわば対症療法の1つである。Ⅱ章で挙げた3つの不安定要素全般にわたって効果的な対策がなされるならば、現在あるスラム住民の生活は向上し問題の好転は期待できる。しかしスラムの増加傾向を止められないかぎり、それら

の対策は一時的なものである。スラム改善策はスラム問題解決のための最善策ではない。各都市ともより良いもの、より効率的なものを求めて新しい対策を試みている。³⁰

スラム問題の解決にはなお一層の時間を要すると思われる。現在のスラム改善策の効果を通じてみれば、現在目的としてあげられながら実施が不十分な土地所有問題への取り組み、雇用対策、及びプロジェクトの効果に重要な関連を持つ住民自らの改善意欲とその組織化の3点は、今後重点的に取り組むべき課題となると言えよう。

(1982年10月31日)

注

- (1) 概念上スラムは土地所有者から土地を借りているもの、スクォター地区は公有地などを不法に占拠しているものを指す。しかし通例抱える問題は同じなので、まとめて扱う場合が多い。本稿では特にことわらないかぎりスラムはスクォターを含んでいる。
- (2) 本稿は1981年11月～1月に新津晃一準教授、瀧脇かおり(筑波大院生)とともにアジア経済研究所海外委託調査プロジェクトによるスラム調査(バンコク、ジャカルタ、マニラ)に同行した際行なった資料収集、ヒアリング調査を背景としている。
- (3) この3つのポイントはⅢ章でのべる各都市の改善策に盛り込まれている。
- (4) 例えばバンコクの場合1976—81年に見込まれた161,051戸の住宅不足のうち35%は月収1,500バーツ未満の貧困層のものであったが40%は1,500～3,000バーツの中所得者のものであった。National Housing Authority, *Annual Report*, 1976.
- (5) National Statistical Office, *Population and Housing Census* 1947, 1960, 1970, 1980による。
- (6) BMAの調査による。
- (7) NHAの調査による。
- (8) Pramod Kumar Aggarwal, "Mini-Squatters: their Structure, Function and Magnitude, case study of Bangkok," unpublished Master Thesis, AIT, 1975.
- (9) Thiravudh Khoman, *The Magnitude of the Squatter Population in Bangkok*, AIT, SSR, 1976.
- (10) Tongchat Hongladaromp, *Klong Toey—1973*, AIT, 1973.
- (11) Slum Improvement Program 以下 SIP と略記する。
- (12) National Housing Authority 以下 NHA と略記する。

- (13) Bangkok Metropolitan Administration 以下 BMA と略記する。
- (14) BMA Social Work Division, *Project Report*, 1981. (タイ語)
- (15) マヒドンプロジェクトの指導者 Somjit 氏よりのヒアリング。
- (16) スラム対策だけでなく都市計画全般にわたる話し合いが中心となっている。
(BMA 都市計画局 Arporn 氏よりのヒアリング)
- (17) NHA がプロジェクトを計画し調査を始めると、既にマヒドンのプロジェクトが行なわれていたというようなトラブルがしばしばあり、筆者の短い滞在期間中にも 2 度経験した。
- (18) NHA, Slum Upgrading Office, *Slum Improvement Program*, 1980. 以下 SIP の内容の紹介はこの資料に基づいている。
- (19) マヒドンのプロジェクトの内容は Somjit 氏からのヒアリングと視察による。
- (20) S. V. Sethuraman, *Jakarta: Urban Development and Employment*, ILO, 1976.
- (21) Erni, L.L.M. & Ir. Bianporn, "Case Study: Jakarta Indonesia" M. Sarin ed. *Policies towards Urban Slums*, UN, ESCAP, 1980, p.65. センサスとカンボンについてのサンプル調査との比較によって、カンボンに貧困者が多いことを推計している。
- (22) Krausse, G.H., "Intra Urban Variation in Kampung Settlements of Jakarta: A Structural Analysis", *The Journal of Tropical Geography*, 1978.
- (23) Kampung Improvement Programme 以下 KIP と略記する。
- (24) Jakarta Capital City Government, *Jakarta's Kampung Improvement Programme*, 1977. 以下 KIP の内容はこの資料に基づいている。
- (25) LP 3 ES, *The KIP Experience in Jakarta*, 1981.
- (26) E. A. Obusan, *A Government Innovation in Housing the Urban Poor*, (mimeo.) p. 5.
- (27) UN, *Urban Land Policies and Land Use Control Measures*, p. 50.
- (28) National Housing Authority でのヒアリングによる。資料は公開されていない。
- (29) E. A. Obusan, *op.cit.*
- (30) Zonal Improvement Programme 以下 ZIP と略記する。
- (31) Ministry of Human Settlement 以下 MHS と略記する。
- (32) NHA, *Zonal Improvement Programme*, 1979. 以下 ZIP の内容はこの資料に基づいている。
- (33) KIP の局長 Darundono 氏からのヒアリング。
- (34) マニラでは郊外の広大な土地を利用し、土地所有、雇用、環境面を総合的に扱う Site & Service Project が大規模に始まっている。バンコクではこれにコミュニティ作りを加えた Building Together Project を試行中である。

SLUM IMPROVEMENT PROGRAMS IN THREE ASIAN CITIES

《Summary》

Yuko Hashimoto

After World War II, a rapid population growth in developing countries has accelerated urbanization. A large number of migrants from rural areas have gathered in metropolitan cities, engaging in such unskilled and low-income jobs as vendors, hawkers, taxi drivers, construction workers, etc. As more and more people moved in, insanitary slum areas expanded as well as became overcrowded, with the result that living conditions have become a serious problem in these cities.

People living in the slum area are those who lack security: unstable land tenure, unstable socio-economic conditions and bad physical environment. In order to resolve the slum problem, governments have implemented various policies in these twenty years ranging from clearance policy to improvement policy.

This paper examines and compares slum improvement programs in three Asian cities: the Slum Improvement Program in Bangkok, the Kampung Improvement Program in Jakarta and the Zonal Improvement Program in Manila. These three programs are similar from the viewpoint of their purpose, priority of the slums for improvement, and contents of implementation. However, the sub-programs about land tenure including squatter problem and about the approach to the community organization, which depend on the original slum formation, are different in each city. Each program, therefore, shows special characteristics.

The effect of these programs has not come up to the expectations of the governments as yet. The issue of land tenure, the occupational problem and the community development still remain important questions for the future.