

② 都市住居（スクオッター・スラム）と居住政策

岡 利実

一 はじめに

終戦直後の日本の都市でよく見られた、バラック小屋の群。その風景が、発展途上の都市には、より高密度に、より劣悪な状態で現在でもなお存在する。

スクオッター・スラムである。湿地帯や鉄道敷、あるいは海岸や河岸を中心に、都市内の至る所で見られるこのスクオッター・スラムは、今日の発展途上の居住政策を把えるうえで、最も留意しなければならないものといえるだろう。

スラムは、人口増加や工業化による都市化の過程で必ずといってよいほど生じている。それは、先進国においても少なからず起きてきた現象であるし、現在でも、それぞれ形は異っても、スラムを抱え込んでいる都市は多い。

しかし今日では、都市化Ⅱスラム化といつてよいほど急激に、そして膨大に膨張し続ける発展途上の都市において、最も深刻に真の姿をあらわしているといえる。むしろ、独立後数十年を経た現在

に至って、急速な都市化や経済の行きづまりなどによって、発展途上の都市が抱える構造的矛盾が、スクオッター・スラムの存在としてヴィジュアルに把握されるようになったというべきか。

この様相は、東南アジア諸国においても例外ではない。むしろ、さまざまに行われている居住政策やハウジングに関わる諸活動を通して、その基底にあるものをいっそう鮮明化しつつある。

二 スクオッター・スラムの現状

① スクオッター・スラムの形成

発展途上の都市は、いずれも植民地化の過程において成立しており、そのため、コロニアル・シティとしての性格を根源的に内包している。具体的には、プライメイト・シティ（単一支配都市・首座都市）のもつ、寄生的・支配的・権威主義的性格として示されるのであるが、その特質は都市の構造的な複合性に表わ

れている。

偏在的に富を蓄積している「ファーム・セクター」と、その外縁に形成される「バザール・セクター」という二重構造に示されるように、植民地時代から構成されるという複合社会の構造は、居住地の構成に投影されており、また、都市のインフラ・ストラクチャーについても、植民地時代のものと同近代的な都市計画によるものが重層し、複合的な都市構造が形成されているのである。

また、旧宗主国を中心とした輸入代替工業化と、農村のモノカルチャー化による輸出工業化に代表される工業化政策によって、プライメイト・シティはその寄生的性格を強めつつあり、行政機構の意識的集中化にみられるような都市構造の特質もまた、そうした基本的性格によっていえる。

発展途上の過大都市化は、そうした植民地型のメカニズムによる都市構造を生み出し、強化する原因であり、また、そうした都市の性格によって引き起こさ

れているのである。

東南アジア諸国の都市化も同様の経緯で進展している。人口の増加は、各国とも年平均約三％前後で先進国の約三倍であるが、都市人口の増加率はさらに高く、年平均約五％の値を維持し続けている。このことから、東南アジア諸国では急速な都市化が進行していることがわかる。

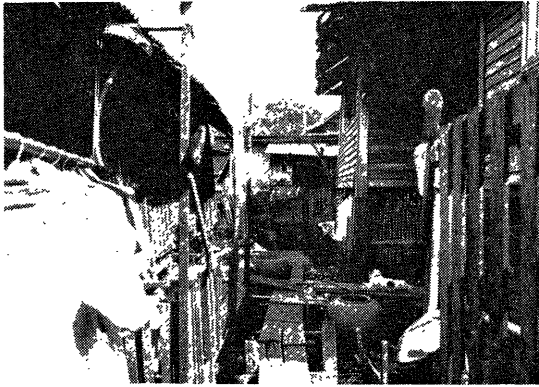
都市人口増加の五〇～六〇％は、農村地域の疲弊・貧困によって生み出される向都移動者で占められるのが普通であるが、その大部分は都市の工業力に吸収されることなく、膨大に存在するスクオッター・スラム地域へと沈没してゆくのである。

② 都市住居としてのスクオッター・スラム

東南アジア諸国のスクオッター・スラムは、都市人口の二五～三五％を維持し続けているといわれる。人口数百万人に及ぶ大都市の中で、この圧倒的な量を占

- 一 はじめに
- 二 スクオッター・スラムの現状
- 三 居住政策と問題点
- 四 インフォーマル・セクターの活動
- 五 おわりに

バンコク（クロントイ）のスラム



ジャカルタのスラム



フィリピンのルーラル・ハウジング



ジャカルタ（クレンダー地区）——サイド・アンド・サーヴィス・プロジェクト



めるスクオッター・スラムは、近代化政策による対応が困難な状況の中で、カンボン（インドネシア・マレーシア）、パルン・パロン（フィリピン）などと呼ばれ、膨大な都市流入者の一つの居住形態として、あるいは、農村と都市の間の緩衝帯として定着しているといえよう。

東南アジア最大のスクオッター・コミュニティといわれる、マニラ・トンド地区。バンコク最大で、最近日本からのボランティア活動も盛んになっているクロントイ地区などとともに、その規模の大きさ、政策的対応の難しさなどからよく知られているスクオッター・スラム地区である。あるいは、一九七六年にイメル

ダ・マルコス（メトロ・マニラ知事、人間居住省長官）提唱による「マニラ美化キャンペーン」の一環として行われた、ダガッドガタン・リセツルメント・プロジェクトの国際コンペの対象地区としても記憶に新しい地区である。

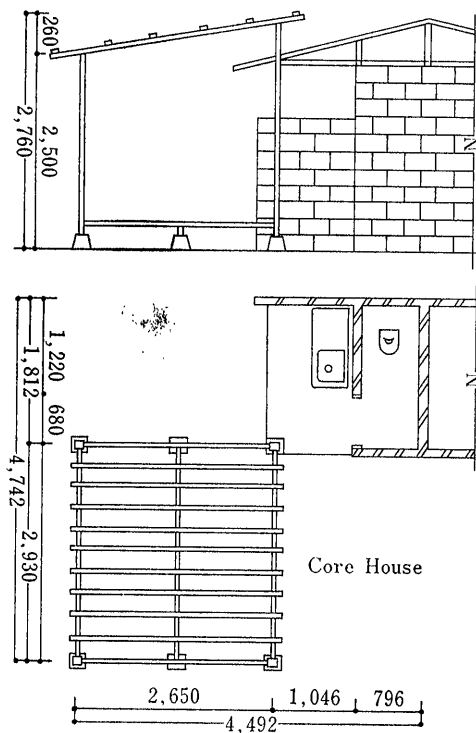
トンド地区は、マニラ市の北西のマニラ湾に面して位置し、戦後、マニラ市が急膨張した時期と符合して形成された。特にこの地域に貧困者層が集中したのは、港湾労働者として、未熟練者でも就業可能な雇用機会があったためと、居住地として利用できる未利用地（主に公有地である）があったためである。そのため、一三七ha、二〇万人に近い居住者のうち、七五％にも及ぶスクオッター居住者を生み出している。従って、土地所有に絡んだ紛争は絶え間なく発生し、また、フィリピン経済にとって極めて重要な位置を占める港湾部にあることなどから、政治的・社会的にさまざまなあつれきを生んでいる。

彼らの大部分は木造平屋の戸建住宅に住んでいる。とはいっても、淀み、猛烈な悪臭を放つ湿地帯などに建てられた貧相な小屋の群にはただ圧倒されるばかりである。ベニヤ板や端切れ板あるいはトタンといった古材や廃材など、あり合わせの素材をかき集めて建てられたそれらの住宅はまた、一様に居住者自身の手

によるセルフ・ビルドであり、無秩序で混沌とした状況が圧倒的密度で地区を埋め尽くしている。

住戸規模は、三〇㎡前後で一〜二部屋居住であり、ここに六〜七人が住んでいるのである。しかも、サリ・サリストアと呼ばれる小店舗やビュートイショップ、あるいは家内工業的な作業場として住宅の一部を利用することが多く、空間的なゆとりは全くといってよいほどない。

図一フィリピン（ダスマリナス）——サイド・アンド・サービスにおけるコア・ハウス



おり、インフラ・ストラクチャを含めた地区内の物的環境も極めて貧困な状況にある。

良好とみなされる道路はわずか一八%しかなく、あとは砂利道が狭く土がむき出しになった道路であり、湿地帯などでは、人一人がやっと通れるぐらいの木の板を渡しただけのものも見られる。

また、水道普及率が一七%と極めて低く、六〇%以上の世帯が行商人から飲料水や調理用の水を購入している。洗濯などに使う水は井戸や穴にたまった水、川の水などを利用しているのがほとんどである。

一九七二年頃から、首都圏上・下システムやトンド開発庁と共に、公共事業・

交通・コミュニケーションといった公的機関による計画やプロジェクトによって、上・下水道の基本ネットワークデザインが進められているが、実施は難航しているようである。従って、下水道のシステムもほとんど完備されておらず、約半分の住宅が便所を持っていない。ラップ・アンド・スルー方式（新聞紙などで包み、川やゴミ捨て場・マニラ湾へ投げ捨てる方式）で処理する世帯が三八%も存在することは、劣悪な居住環境を如実に示している。

③ スクオッター・スラムへの対応

トンド地区にみられるように、東南アジアの都市および住居の抱える諸問題

は、スラムやスクオッターの問題に集約的に示されているといえる。途断えることのない農村からの向都移動者、大量の浮動人口の存在、高い人口密度と劣悪な居住環境、インフラ・ストラクチャの未整備、公共施設の圧倒的不足、慢性的な雇用機会不足による経済的貧困、地縁・血縁的コミュニティのネットワークと都市的生活様式の対立、など社会的・経済的・政治的に解決すべき課題は山積し、複雑に絡み合っている。

いまでもなく、それらに対応する総合的施策として居住政策は位置付けられるべきものであり、また、東南アジア諸国においてもこれまでさまざまな居住政策が試みられてきている。それらは、およそ次の六種類の施策に分けて考えることができる。

- ① ロー・コスト・ハウスの供給、
- ② その購入者を中心とした住宅資金の融資、
- ③ スラムクリアランスと再開発、
- ④ インブルーメント（地区改善事業）、
- ⑤ サイト・アンド・サービス、
- ⑥ リセツルメントとルーラル・ハウジング、

である。

三 居住政策と問題点

① 東南アジアの居住政策

ロー・コスト・ハウスの建設と資金の融資は、インドネシアの第二期五カ年

計画（一九七四～七八年）において、ジャカルタで行われたクレンダー地区（千戸、二〇ha）やデポック地区（五千戸、二〇ha）、あるいはマレーシアのペナン州における住宅供給計画（一九六六年以降）などを始めとして、住宅不足に対する直接的な施策として各国で行われてきたものである。しかし、事業資金の不足から、必要建設量に対する供給量が極めて少なく、しかも、土地や建築資材の高騰によって販売価格が一定レベル以上になることが多く、必ずしもロー・インカム・ハウジングとはなっていないのが現状である。従って、いずれの国でも、貧困者に対してというよりは一部中・高所得者層がその対象となっており、スクオッター・スラム地域の居住者にとっては無縁の存在でしかない。むしろ、西欧的理念に基づいて大規模住宅地開発を指向する住宅供給のあり方が、都市居住者の階層化を拡大しているときえ考えられるのである。

スラム・クリアランスによる再開発は、大規模住宅地開発と同じように、西欧的発想の下でかなり以前から各国で試みられてきた方策である。しかし、膨大に存在する対象地区に対処しきれないのが現状である。バンコクだけでも三〇〇以上のスラム地区があり、それらすべてをクリアランスするのは不可能に近いで

あろう。しかも、この方策は、よく知られているように、居住水準の向上を目指すもので、住民の居住水準を向上させるものではない。従って、単にスクォーター・スラム地区を移動させただけの結果に終わることが多く、対象地区の住民に対する適切で十分なアフター・ケアがなければ、何ら住宅問題・都市問題の解決には寄与しないものとなっている。

インブルーヴメントは、スクォーター・スラム地区や低所得者層居住地に最も欠けている、都市公共サービスと最小限のインフラ・ストラクチャの整備を行うおうとするもので、インドネシアのKIPをはじめとして、タイのSUP、フィリピンのSIRPなど、各国で広域に成果をあげている手法である。

KIP（カンボン・インブルーヴメント・プログラム）は、一九六九年からの一〇年間で約三〇〇万人・ジャカルタの街路の五〇％以上が整備されたといわれるほど大きな成果を上げている。その方法は、基本的に地域のコミュニティ（エル・ティ、ゴトン・ロヨン等）が中心となって、居住者の自己負担によって行われる。主要な事業は道路の改良・整備であるが、排水路の確保なども同時に行い、防災上・衛生上の環境整備に果たす役割も大きなものとなっている。

整備対象は国別・地域別にそれほど大

きな差異は見られないが、事業ブライオリティ、システム・規模、材料等には地域性があり、それがより効果を高めているといえる。このように、原則的に居住者の生活構造を変えず、オン・サイトで居住水準の向上を目指す手法は、公的な住宅建設方策が改良を迫られる中で、より確実な、投資効果の高い手法として、居住政策上大きな位置を占めつつある。

東南アジア諸国独特の経済的・社会的背景から、現実に即した手法として、スクォーター・スラムを中心とした貧困者層を対象に生み出されたのが、サイト・アンド・サービスである。これは、最小限のインフラ・ストラクチャと公共サービスが整備された宅地を供給するもので、各国で独自の試みがなされている。

インドネシアでは、セメントの替りに石灰と火山灰を材料としたトラスライムブロックを使って、四つ割敷地（戸当り八〇〜二〇〇㎡）の中央に四分分の水回りとワンルームのコアを建設し、供給する方法がクレンダー地区（七五〇〇戸、一二〇ha）などで行われている。タイでは、短冊状の敷地に長屋形式でコア・ハウスを建てる方式、また、フィリピンでは、一住戸約一〇〇㎡の敷地にブロック造の水回りのコアとワンルーム程度の木造のスケルトンだけを供給する方式が、

ダガッドガタンやダスマリナスなどで行われている。

この手法は、開発当局者にとっては最小限の支出で宅地が供給でき、また、居住者にとってもロー・コスト・ハウスに比べて安い価格であることや、賃貸制度の導入も試みられていることなどから、発展途上国に適した居住政策として多くの期待が寄せられている。

住宅の建設・増築などは、セルフ・ヘルプ（自助）が基本であるが、資金・技術・材料の援助が行われるなど積極的姿勢もうかがえる。さらに、多くの研究機関で材料や工法の研究が行われたり、共同施設の建設などを中心としたミニチュアル・エイド（相互扶助）の活動が進められるなど、今後の発展途上国の居住政策に大きな役割を果たすものとして注目されている。

リセツルメントとルーラル・ハウジングは、スクォーター・スラム居住者を農村あるいは郊外に移住させ、跡地の整備・開発を進めるものである。いわば、スクォーター・スラム地区のクリアランスと移住先のサイト・アンド・サービスを結合させた手法で、直接的な人口分散計画として行われている。

しかし、これまでの事業では移住場所や生活状況・政府のアフター・ケアなどに問題があって、定着率は極めて低く、

成功例は少ないといわれる。最近では、大都市周辺を中心として、竹や瓦といった地域産材を用いるなど、地域の生態系に即した住宅建設方策や農村地域の開発方策が試みられ、積極的に改良方策が模索されている。

② 居住政策の問題点

東南アジアの各国がこれまでに進めてきた居住政策、特に公共住宅計画は、総論的にいえば、先進国のパターンを導入することを志向してきたといえる。つまり、あまりに完成度の高い住宅を供給しようとしてきたがために、住宅を最も必要としている貧困者層の現実的要求を置きざりにしてきたのである。

従って、実質的にスクォーター・スラムに対する有効な解決策となった居住政策は少なく、逆に、居住者に対する経済的圧迫や政府への不信を強めてしまうことが多いのである。

結局、発展途上国の居住政策の役割と課題は、単なる物的な対応を行うのではなく、住宅の供給と生活水準の改善との間の連環を正確に把握することにあるといえる。それは、本質的には、雇用と賃金を中心とした経済構造と、都市コミュニティを中心とした社会構造に関連しており、それらの充分な認識を通しての適切な改善と有効な活用が必須なのであ

る。その意味で、サイト・アンド・サービスマンやセルメント、ルーラル・ハウジングなどに見られる現実に即した試みは、未だ問題点を多く残しているとはいえず、より有効な施策としての期待を担っているものといえよう。

四——インフォーマル・セクターの活動

東南アジアでは、公的な居住政策の他に、スクオッター・スラムを中心とした貧困者層に対するインフォーマル・セクターの活動もいくつかが行われている。具体的には、フィリピン（ダスマリナス）の Freedom to Build (W・キース他)、タイ（バンコク—A・I・T）の Building Together (S・エンジェル他)、インドネシア（バリ）の B I C (R・スラート他) などであるが、セルフ・ヘルプやミューチュアル・エイドによる住宅建設、居住者への物的・経済的

援助やアフター・ケアの方策など、極めて興味深い活動が行われている。

Freedom to Build は、住民参加による住宅建設活動、すなわち「Housing by People」へのアプローチを目的として、マニラ市の郊外で進められている活動である。当初から「貧困者の建設活動を最も束縛するのは、資材を得る手段と費用を持たない」と、建設システムからの疎外にある」という観点から、住宅の生産・流通を含めたシステムの改善に力を注いでいる。

具体的には、建設資材の確保と低価格による販売を行うワーク・ショップを中心として、熟練大工などの技術スタッフ（すべて居住者）によるアドバイス、運搬手段の援助、経済活動の援助 (Polwanagan System)、建設組織 (Bayanhan System) づくりの支援など、広い範囲にわたっている。ここで詳述する余裕はないのであるが、スクオッター・スラム地区内で根づいているコミュニティや伝統

的な世帯相互の協同組合、あるいは、住民自身が自発的にづくりあげた経済的な共同救済システムなどの効果的な活用によるセルフ・ビルド・システムには、居住者自身による、地域に根差した住宅建設を考えていくうえで、多くの示唆を与えるものと考えられるのである。

五——おわりに

東南アジア諸国で試みられているハウジングの活動は、フォーマル・セクター、インフォーマル・セクターを問わず、それ自身に内包する多くの問題を抱えていることは事実であるし、またそれを批判することも容易であろう。

セルフ・ヘルプ・ハウジングにおいて、多くの興味深い要素を持っているとはいえず、いくつかの問題点が指摘できる。例えば、極めて高度な木材架構技術を伝統的に持ちながら、それが建設される住居の形態や構法・素材に生かされて

こないことや、I・イリイチがいうように、そのシステムそのものが現実のシステムに縛られ、今日の住宅問題を生み出した産業社会の根源的な変化につながらないこと、また、セルフ・ヘルプという名のもとに、人的資源を有効利用することが二重の搾取につながっていることがあげられる。

しかし、日本も含めた先進国の居住政策が、新たな住宅づくり・まちづくりの模索を続ける中で、東南アジアをはじめとした発展途上国の住宅づくりをめぐる現実とさまざまな活動が、その一つの状況をティピカルに表わすものとして展開する可能性は極めて高いといえる。

少くとも、われわれがこれまで行ってきたハウジング手法とは異質の、よりその地域特有の価値体系に根差した新たな領域におけるハウジングを考えるうえで、最も留意すべき経験としてとらえていく必要があると考えられるのである。

〈目白都市建築研究所第二計画室長〉