

第三世界におけるスラムの居住環境改善について

藤井 敏 信*

はじめに

第三世界諸国では、急速な経済成長に伴う人口増加に都市のインフラ整備や住宅供給が対応できず、過密狭隘なスラムが発生する。そこでは、居住者の大多数が経済的にはインフォーマルセクターに従事し、未利用地を占拠して狭小過密な住居に住んでいる。1996年ハビタット「会議で決議された「人間居住に関するイスタンブール宣言」においても、改めて居住権の確認がなされたが、開発に伴う都市の拡大変容の流れの中で、居住地の強制撤去も含めて、不安定な居住環境に置かれている事実にかわりはない。本稿では農村から移住によるスラムの成立、その居住環境上の課題、都市整備との関連について整理し、スラムをひとつの自律的な集住体として捉え、都市農村の一体的な圏域の中で位置づけることを試みた。

1. 農村から都市へ

(1) 向都離村

第三世界の人口は世界全体の約4分の3を占め、このうち7割がアジアに集中している。第三世界の都市人口を全体でみると、2000年には1980年の7億人の約2倍、14億人に達することが予想されている。

農村から都市への移動が都市人口増加率の50%を占めており、アジアの大都市への人口流入はすさまじい。増加率は年5%を超えているが、なかでもスラム・スクオッターの増加率はその2倍であるという。

東アジアをはじめとする諸国の急速な経済発展が、日本の軌跡をトレースしているかにみえる現在、新たに流入した人々の中には、スラムへの潜入以外に都市に住む方途を見いだせないでいる者も多い。疲弊し、生計をたてられなくなった農村から少しでも有利な職と社会的なサービスを求め、都市に流れ込む。

地域間の経済発展の差によって起こる人口移動は「不平等から生じ、さらに不平等を定着させる(ジョン・コンネル)」というように、移住は生活の向上というレベルを越えて、ある場合には生き残りのための方策につながる。

*東洋大学国際地域学部；Faculty of Regional Development Studies, Toyo University

こうした都市での人口の社会増は、自然増にも拍車をかけ、結果としてフォーマル部門での労働人口の吸収力を越えた人口増加を招き、インフォーマル部門の拡大を促す。それは単に仕事の質の問題に留まらず、さまざまな社会サービス、都市の基盤整備など、都市施設の適正な容量を超えた過剰も意味する。

こうした過剰都市化が、貧困層の堆積や、都市基盤施設が未整備な過密居住のスラムを拡大する。

(2) 排出する側としての農村

第三世界の人口の3分の2はおもに土地（農地など）から生活の糧を得ている。旧植民地での単一作物栽培型のプランテーション農業を除けば、近年にいたるまで地域の個々の自然条件を活かした農業生産が、地域社会の生活を基底していた。従っていうまでもないことだが、それぞれの地域は、ひとまとまりには概括できない多様な歴史的文化的基盤を有している。都市域の外に出向けば、いたるところで風土と密接に結びついた伝統的な農村景観を見ることができる。

第三世界の各国におけるこの三十年の急速な工業化、市場経済の拡大、都市化による生活スタイルの変化は、こうした農村を巻き込み、小規模自律、個別的な経済社会から、都市依存、均質的な社会への構造的な移行を迫っている。この変化は先進諸国の経験をトレースしている部分もあるが、その速度の急であること、都市農村の格差が顕著であること、先進国との経済的關係が国際的な規模で展開していることなどが大きな相違である。

都市への移住への過程を図式的に整理してみよう。

第一段階；生活の近代化とともに、伝統的な交換経済が市場経済に推移するに従い、農業も複合経営から換金作物の単一生産へと転換がはかられる。その結果、耕地規模や機械技術、賃金が農産物価格を規定するより広い経済圏に組み込まれ、零細農家は農地を失い、土地の規模集約化が始まる。

第二段階；集約農法の導入、土地改革などによる構造改善は、慣習的なムラの制度から農民を解放するが、一方で従来の労働集約的な農法が、機械の導入や、耕地整理をともなう大規模灌漑の実施により、技術集約的な耕作法に切換えられた結果、多数の農業労働者が解雇される。

第三段階；地域全体では農業生産性の向上につながったとしても、他産業の発展が対応していないため、新たな雇用機会を創出できない。もとより農村では余剰労働力を吸収する雇用市場には限界がある。従って拡大するインフォーマル部門を抱える都市へ移住することになる。

第四段階；市場経済の拡大により、景気の影響を直接受けることになり、構造的な不況期には土地を失った農民の流出・移住を加速させる。移住傾向が顕著なのは、耕地面積において大規模所有の割合が大きく、所有耕地面積において小規模農場数が多い農村である。

この一連のプロセスはまた、「緑の革命」にみられるように、地域農業の営みに付随して維持保全されていた生態系の破壊、自然資源の収奪をともない、洪水や干ばつなど災害への対応を脆弱にする。

むろん向都離村の様態は、個別の農村の具体的な地域状況によっても異なる。以上のように過剰

となった農村労働者を同一地域の農外生産に吸収できない事例の他に、大都市との経済格差が極端に広がる農村では、粗放的な農業生産段階のまま、増加する人口を養うことができず、生産の規模を縮小したり、農地を放棄して都市へ移住するケースもある。

いずれにせよ都市への移住は、彼らにとって生活の糧を得る収入確保の「可能性」につながっている。メディアを通じて流される都市生活のアメニティや、いわゆる「ブライトライト」、あるいは教育、福祉厚生等のサービスを楽しむ可能性があることも動機のひとつではあるが、大半は経済的動機によるものである。不安定な農村の生活困窮から逃れるために、もっと稼ぐために都市に移住する。ある程度安定した雇用の機会は、ほとんど都市にしか存在しない。

2. 都市と農村の間としてのスラム

(1) 両義的なスラムの存在

一方受入側の都市ではどうか。過剰人口により、貧困や失業が増加しているにもかかわらず、向都離村の流れは、都市農村の雇用機会に差がある限り継続せざるを得ない。とはいえ、彼らはむろん直ちに安定した生活を獲得できると考えているのではない。どちらかといえば最終的によい仕事につける都市の可能性に期待を抱いて移住してくるのである。故郷の村で不完全就業の状態にいるよりも、長期的にみて展望のある都市での「失業状態」を選ぶ。インフォーマル部門として、日雇い、家政婦等、車夫、土木労働、路上売り、クズ拾い、革加工、陶器生産等に従事する。

その拠点となるのが都市内部や周辺部に点在するスラムである。スラムは道路・河川・線路など線的な公共用地沿いや、低地で未利用な湿地、高度利用地の裏地、用途地区相互の緩衝地帯などに立地し、常に再開発にともなうクリアランス、撤去の強制を受ける不安的な居住地であるが、農村からの移住者の大半にとっては、住いと生活情報収集を獲得できる頼りになる場である。確たる当てがなく都市に出てくるのではない。足掛かりを求めて、スラムに入り、都市と農村を結びつける縁故関係のネットワークにつながることになる。

ボンベイでは、農村からの移住者のうち4分の3以上の人がボンベイに住む親戚を少なくとも一人は持っている。また東北タイでは、同じ出身の移住者の大半がバンコクで同じ職種につき、同じ地区に住むといった村が多い¹⁾。彼らにとって、将来に期待する生活像の実現までの「推移期間」を埋める居住地が、たとえばスラムである。

スラムはこのように、農村からは排出された人口の受け皿として、また都市からはインフォーマル部門を担う集住体として、都市と農村の間に位置づけられる。

(2) スラムの居住環境

こうして蓄積し、圧倒的に拡大しつつあるスラム²⁾は、一方居住環境の側面からみると定住集団として特有な性格を有している。時にボス支配による差別、排除、暴力、種族間、出身地域間の対立もあるが、強制撤去への対抗や、相互扶助の運動の中で現実的な解決を図りつつ、歴史を積み重ね、自力で建設した住居を拠点として、「足掛かりとしての居住地から恒久的な定住の場へ」と、次第に

自律的なまとまりを形成しているケースもある。「不法占拠地区の生活環境は、多くのローコスト住宅計画よりも都市貧困者の優先度、必要性、資源によりよく適している」（ナイロビ、ケニア'84）というように、先進諸国において効率を重視したプロジェクトにありがちな、住民の自発的な参画を欠いた近代都市計画手法への反証を、そこにみることができる。

地域コミュニティを構成する主体を〈私一共一公〉という三つの区分けで見た場合、とくに共の部分について大いに触発させられる。そのひとつとして、マニラ市のマグサイサイ・ビレッジを中心に居住環境改善のために活動する組織について紹介しよう（1992年調査）。

マグサイサイ・ビレッジは、東南アジア最大級のスラム地域であるトンド地区に位置している。地区の北側に位置し、廃品回収などにより、住民の生活の糧となっていたスモークマウンテンの改廃という大きな出来事があったことは耳新しい。都心に近いこともあり、政府は港湾施設の充実を図るべく60年代から住民の立ち退きを含む再開発を進ようとしていたが、地域ではソーシャルワーカーや教会関係者にリードされた強制立ち退き反対の運動が組織され、政府との交渉で一定の成果をあげてきた。

そもそもスラムの発生は大戦からの復興と急激な経済成長の時期に、職を求めて農村から移住してきたことに遡る。公有地への不法占拠であったため、当初上下水道や電気などのインフラはほとんど未整備の状態、その後現在まで、人口の増加が続き、過密な状況に至っている。湿地を埋め立てて居住地を造成しているため、1 mもの地盤沈下をおこし（住民説明）、道路より低い住宅床に汚水がたまった側溝が接したり、汚水が街路一帯にあふれている街区もみられる。住宅の多くは、ココランバーや竹やニッパヤシ、あるいは廃材を使った手作りの粗末なものである。

マニラでは伝統的な農村社会の性格を持つスラムが、都市への移住者の基地となっているが、住民の多くは島嶼や農村から知り合いや親戚を頼って住み着いている。比較的都心に近く、仕事が見つけやすいため、道路の清掃夫、廃品回収・ゴミ拾い、露天商、工場労働者、屠殺場職員など、様々な仕事についている。

通りや路地の商店街などを中心として、活気とにぎわいの溢れているような地区であるが、生活自立を支援したり、環境改善を働きかけるさまざまな組織が、海外からの資金援助などをもとに地区をベースに活動している。住宅改善事業を担う SAPSPA（サンパプロ教区司牧適性住宅協会 1988年設立）はその一つである。居住者を対象にして、住宅建設・改善を通して住民の組織化を行ない、参加型の住環境改善型ローコストハウジングプログラムを実施し、年間数十戸の住宅を建設している。住宅は一種のコアハウスで、後は居住者が生活に応じて建て替えていく仕組みになっている。地区全体では僅かな点的な改善にすぎないが、住民・専門家・建設者が一体となって行っているボトムアップ的な地域づくりとして着目すべき方式といえよう。むろん点（住宅）から、面（地区）へどのようにつなげてゆくのか、劣悪な状況の基盤整備との関係をどのように改善していくか、など課題も山積している。

以上はひとつの事例にすぎないが、まとまりを感じさせるスラムでは、多くの場合近隣の基礎的な単位はいうにおよばず、住環境改善グループから個々の生活福祉のサポートにとりくむ NGO ま

で、さまざまな組織が重なり合うように地域に関係している。小単位での講や貯蓄組織を設けて経済的基盤を強化したり、あるいは政治的団体を組織して、独自の社会的、福祉的機能を果たしている。そのネットワークの重層性は「集まって棲む」ことについて基本的な視座を示すものともいえよう。

3. マクロレベルでの農村開発

(1) グローバルな「サイクル」として

ミクロレベルでは、既にみてきたように都市の経済開発は雇用を拡大するとの期待から、多くの農民を引きつけている。都市への移住は、こうした開発に伴う地域変動の過程的な現象といえ、その意味では解決策となっている面もある。ではマクロレベルではどうであろうか。

第三世界では、都市農村を問わず、今後とも市場経済に基底された近代化路線は急速に進むであろう。貧困や搾取から逃れるという点では、開発の進展により、多くの人が農村からの移住によって機会を得ることができる。しかしその一方で、大都市への財やサービスの集中は、持続的かつ選択的に人材や資源の農村からの流出をもたらし、農村地域では農業が衰退し、農村工業の開発・維持も困難になり、長期的な発展が損なわれるような、社会的不均衡を拡大している。

また従来の伝統的な環境保全・資源循環型の地域管理システムの解体に伴い、外部資本の進出が引き起こす、環境汚染・公害の発生、資源の不可逆的な収奪の事例が、各地で報告されている。先進国のODA援助がそうした事態を加速させたとして批判されるケースも見られる。

一方、すでに多くの先進国が経験しているように、広域的に画一化された市場を形成する経済展開には、限界がみえてきた。環境保全やアメニティを確保しようとする立場から、大量生産、大量消費がもたらしてきた資源の大量使用と大量廃棄を環境負荷コストとして、これらも包含するひとつの「サイクル」として捉え、その循環を地域環境容量の範囲にとどめようとする運動が、既に60年代頃から起こっている。むろん人口増加と資源エネルギー使用・廃棄をめぐるいわゆる南北問題は、こうした文脈をより複雑にしているが、今後人類が回避できない課題となることはいうまでもない。

現在の先進国と第三世界を関係づけるグローバルな経済システムも、世界的な広がりでの「サイクル」として捉えられるが、この経済システムを解析した「従属論」(サミール・アミン等)や「中心・周辺論」(プレビッシュ)のように経済発展の階層性を指摘する理論、さらに「21世紀には資源・環境の有限性が明らかになり、2050年には百億人に達する」という世界人口の予想(国連統計)などをみると、先進国と関係づけられた第三世界の経済発展の先に果たして確実なビジョンが描けるか、不安が残る。

先進国では高度経済成長は生活の急速な変化をもたらし、汎地域的な市場経済に対応した消費生活スタイルを成立させた。そして消費者による不断の消費の喚起・継続が、社会経済体制の安定の基礎的条件となるに至ったが、市場を形成し体制を基底する大量生産・消費の流れは、資源の枯渇、環境汚染により、やがて停止することも十分予想できよう。地域生態系の破壊、廃棄物の放置と共

に、大都市では結果として膨大なスラムがそのまま放置される可能性は否定できない。

別につきのような議論もある。経済成長が進展するに従ってフォーマル部門への就業率が上昇し、平均世帯収入も改善され、住宅取得能力も向上する。土地・住宅は市場メカニズムに対応し、住宅供給は住宅メーカーの成立にみられるように、商業資本により事業化される。そして経済発展が一定段階に達すると、社会的公平の確立や社会福祉の充実などが政策課題として重視されるようになり、結果的に住宅部門への予算配分も増加する、という発展優位論である。

上記の国際的な経済システムに基底されてきた先進諸国では、確かにその流れに添う部分もあるが、「エビ」や「木材」をとりあげるまでもなく、果たして今後はどうなるか疑問も多い。アジアの経済成長は第三世界諸国の経済力を高め、相互の流通や交流を基盤にすることで国際的な発言力が増し、結果として各国の自立が促されるという筋書きは分かりやすいが、それはたとえ前述のトレンドによる環境破壊・資源配分限界説が回避されたとしても、マクロ的な国家間での展開であり、個々の地域では様子が異なる。最近のアジアにおける経済不況の波は、それが一時的なものであるとしても、拝金的な考え方の浸透による体制の腐敗、所得格差の拡大、環境汚染、スラムの拡大など、これら構造的な課題の解決に後追いのまま推移する際の都市環境の深刻化を予想させるも考えられる。

とりわけ居住をとりまく課題には、社会を構成する複雑で幅広い要素が絡み合っている。たとえば建設システムにおいても近代的なものから地域固有のものまで、さまざまな選択が居住者の自助努力との関係で成立している。また住居を拠点として展開するライフスタイルにおいても、経済とは直接つながらない生活価値が介在している。彼らのよって立つ地域の歴史的文化的な背景が埋め込まれているのである。

(2) 都市拡大抑制政策の展開

これまでも、第三世界では大都市への集中を制限してスラムの発生を防止し、農村も含めた均衡ある国土の発展を図るために、さまざまな試みを重ねてきた。70年代には、筆者も参加したインドでの農村開発のセミナーで、既に「中間技術」を提唱したM.シューマッハー等の影響を受けて、地域資源や地域固有の技術を活用した省資源型の農業を、適性の規模の市場を対象に展開する試みも検討されていた。国策レベルでは、都市住民の下放(中国、'69~'73)、帰農運動(キューバ、'64~)や、首都の人口流入を制限する目的で、都市閉鎖宣言(ジャカルタ、'70、リマ、'80年代始め)などの政策が打ち出されてきた。しかしいずれも理念的あるいはトップダウン的な政策であり、地域の特性・動向に配慮したり、移住者の利害に向き合うものではなく、現在の急速な流れを見るかぎり、十分な成果を得ていない。

日本でも、戦後次々に打ち出された国土計画では、農村の構造改善、地方都市の工業化とともに地域生活圏の設定など、都市と農村一体の整備が打ち出されてきた。また学識者からは地域主義(玉野井芳郎等)の提唱や、農村社会の自律的なシステム(玉城 哲)の再評価など、地域固有の均衡ある開発が提唱され、地域経営に一定の影響を与えた。さらに農産物の直販など農村一都市の交流

を通じた運動や、地域内農業の複合化、産地形成による地域振興など、さまざまな試みも行なわれてきた。しかしながら、この50年間の大都市への集中と農山村の過疎化の流れを変えるまでには至っていない。モータリゼーション利用に対応した広域的な高速鉄道網や道路網の整備は進んだが、高齢化、過疎化によって農山村では社会機能の維持が困難になりつつある。

(3) 都市を組み込んだ地域開発としての農村開発

今日、経済成長の鈍化の中で、NPO 法案を巡る議論にみられるような新たな社会体制の再編や、利便性を追求し、効率優先の生活スタイルを見直す動きと対応して、農村整備においても新たな施策展開が見られる。

それは主に農山村を対象としているが、農村・農業の自然環境維持機能、生態系・景観保全機能に着目し、農村が主体となって、都市住民のサポートを得ながら地域経営を行う施策が試みられるようになった。グリーンツーリズムや、農村公園、グランドワーク運動、あるいはリゾート地域として居住のアメニティを追求する新田園都市構想（佐藤 誠）など、いまだ試行の段階といえるが、いずれも都市と農村の新たな関係性の中で農村の振興を図ろうとしている。

その根底には、既述のように現在の市場経済と消費生活スタイルの関係性を見直しや、地域主体による生活の再構築への希求、あるいは地域空間におけるヒューマンスケールの確認や環境保全の要求が、共通認識としてあるように思われる。五全総においても、魅力的な環境と自己の存在感の得られるコミュニティ選択を基調とする居住圏として、小都市、農山漁村、中山間地域などの「多自然居住地域」の重視が、改めてうたわれようとしている。

むしろ「豊かな国」の事例は、基礎的条件が異なり、しかも第三世界における農村の状況はさまざままで、必ずしも上記の試みが当てはまらないケースも多い。しかし、いずれにせよ生活価値の転換を組み込んだ、適切な計画的制御がなされないかぎり、農村の持続的な発展は困難といわざるをえない。加えて情報化が進む社会では、農村を含むより広い地域において、定住しつつ多様な生活選択が可能な組み立ても用意されるべきであろう。それには産業革命期の19世紀以降、一部は実現した理想都市、田園都市が直面した諸課題を、改めて今日的な広がりの中で検討し、農村を都市との関連で一体的・相互的に捉える圏域的な地域開発が求められる。既述したハビタットIIのイスタンブール宣言では、さらに持続的な開発を提唱し、「都市と農村の開発は相互に依存するものである」として、都市の居住改善と合わせて農村の雇用機会の創出、中小規模の町の整備により、都市への人口の流出を抑えることをうたっている。ハワード以来の古典的な考え方に添うものではあるが、循環的な資源活用、地域主体の自助努力による生活構築、地域環境の保全などの政策を展開する上で、評価すべき構想といえよう。

次の3点を課題として挙げたい。

第一に、先進諸国が獲得した近代化に伴う生活スタイルへの希求が、急速な市場経済化の流れの中で画一化され、地域をこえて都市を中心とした集権的な市場が形成され、結果としてムラが直接、一方的かつ個別に都市とつながっている。まずこのような現在の人・モノの経済システムを転換し、

都市と農村のひとまとまりの地域圏域に基底された循環型の市場経済を構築してゆくことが必要とされる。(人・モノの経済システムの転換)

第二に、いうまでもなく、農村居住は生産政策と不可分である。従って地域定住には、いずれの地域においても、農業の自律的な経営が前提となる。自らの生活物資を地域の中で補うために、自然環境を活かした複合経営に転換する試みが、いくつかの地域に見られるが、そこにはたとえばベトナムの合作社、タイの村民委員会などのような、自律的な社会組織・地域主体の存在が不可欠である。(自律的な社会組織・地域主体の存在)

第三に、近代的な生活スタイルの希求は、たとえそれが画一的な商品化生活につながらない場合でも、従来の小地域でのまとまりに、生活圏を閉じ込めることにはならないであろう。生活を豊にする消費を喚起するような多様な生活スタイルの選択を可能とするには、都市と農村の関係性を、新たなコンテクスト(パートナーシップ)の中で再構成して、一定の生活圏の広がりの中で、地域固有の農村のありかたを検討してゆく必要がある。(固有かつ多様な生活スタイルの選択)

4. スラムの環境整備と位置づけ

(1) スラムの環境改善

第三世界におけるスラム²⁾は、農村から都市への移住が急速で、受け皿である都市基盤施設の整備が、十分に対応できない場合に発生している点に特徴がある。従って前章では農村と都市との一体的関係を構築する施策を考察したが、同時に都市全体での住宅政策の一環として、スラム改善方策を捉えることも不可欠である。そこには第三世界の経済的な施策展開に対応した共通の流れがみられる。都市におけるスラムを対象とした住環境整備政策の変化についてみていこう。

60年代には政府によるスラムの強制撤去とワンセットの再定住地設定や公共集合住宅建設が中心であった。70年代に入りタイ住宅公社やインドネシア都市開発公団など、政府主導の住宅専門機関が設立され、世界銀行などの援助機関もスラム住環境整備への支援を始めている。

1970～1980年代前半には、すでにカンポン改善事業(インドネシア)、百万戸計画(スリランカ)など改良型開発が実施されている。クリアランスと再定住地の確保、低コストの住宅供給、さらにはサイトアンドサービスやコアハウジングのように、インフラを整備した土地や住宅の一部を供給する方式など、さまざまな試みがなされてきた。それらはまた政府と居住者の力動的な関係のなかで行政負担を軽減し、住民の自助努力を活用することを組み込んでいた。

しかしクリアランスにより遠隔の郊外に再定住させられた住民は、もともと都心での低賃金労働に従事していたため仕事が見つからず、再びもとの場所へ戻るケースも多い。なかにはほとんど基盤の整備されていない再定住地もみられた。またクリアランスの跡地に建設された公共集合住宅は家賃が高く、従前の居住者の大半が転出する事態も生じた。

一方で増加しつづけるスラム人口に対応した施策には財政的な限界がみえてきた。大量の不良住宅ストックの改善や住宅建設必要量に対する公共予算は、圧倒的な人口増加を前にして限界に達した。政府は世帯当たりの公的補助を縮小して事業の反復可能性を高め、同時にCBOやNGOからイ

ンフォーマルな民間部門まで、民力の活用と参画を促す政策へと従来の方針を転換せざるをえなくなった。

こうした背景をもとに、80年代には世界銀行など国際機関によってエネープリング戦略(enabling strategy)が提唱されはじめた。主な内容は、①政府による住宅の直接供給の比率をおさえ、民間による供給を促進す、このためCBO、NGOと協力し、住民自身の手による住宅建設を推進する、②政府はインフラ等の都市基盤や住宅金融制度を整備する、③スラムの現実に合った建築基準、都市計画基準を用意する、といった現実的な流れに対応したものであった。

以降80年代後半は住宅金融制度による融資を組み込んだ民力・市場重視方式が活発化してきた。近年ではエネープリングの方針により、自力コミュニティ形成による集団的なパワーの活用を前提とした融資方策が有力となっている。いずれも居住者の地域ぐるみでのインセンティブを重視する点で共通している。これらはまた参加型まちづくりにむけた様々な方法を展開している点で大いに教えられる。

同時に強制立ち退き行為が居住権に対する違反であるとする93年国連人権委員会の「強制立ち退きに関する決議」、既述の96年ハビタット「会議「人間居住に関するイスタンブール宣言」での居住権の確認など、基本的な権利としての居住権の承認を巡って、スラムをみる状況にも変化はみられる。

しかし都市人口の増加とともにスラムの拡大は現在も続いており、急激な都市開発の波をかぶって立ち退きを迫られるスラムも依然多い。住民は常に強制撤去の執行に不安を抱いたり、過密狭小で不衛生な居住状況に置かれている。

このような施策の試みは、スラム全体でいえば当然一部が対象になるにすぎない。加えてエネープリング施策には当面する課題として、所得階層による差別化が指摘できよう。たとえばフリピンのある公益的な住宅建設組織では、住宅市場での活動を維持するため、所得階層の下30%からを下限対象に住宅を供給している。貧富の所得格差が拡大している現在、エネープリングされ得ない最貧困層や、組織化が困難な住民は切り捨てられる存在になっている。基本的な権利としての居住権の保障や公共の福祉の観点から、旧来の公共住宅建設施策を新たに地域密着型へと展開させ、行政やNGOのサポートにより、地区全体のインフラを整備し、オンサイトを前提とした参加型の住環境改善の方策を押し進めてゆく必要があると考える。

(2) 都市と農村の関係性の中でスラムを位置づける

さらに都市と農村の関係性の中でスラムを捉えると、地域政策として次のような考え方も検討の余地がある。都市の内部や周辺部に拡大しつつあるスラム（自律的に形成された低層高密度居住地として）は、柔軟な省資源型生活維持システムや相互扶助的社会関係、小商品生産、住宅の自力建設などを実践し、また多様な労働様態を包含し、社会的行動としても、比較的自立したコミュニティを維持している。従って都市と農村を媒介する独自の集住体として位置づけることも可能であろう。

既述したような都市と農村の一体的な圏域の中で、スラムを農村からの移住を受け止める集住体として、都市全体の環境計画に段階的に組み込む。同時にスラム内部では当面帰農を推進するのではなく、都市に定住しつつ、インフラ整備と連動した仮設的な居住を展開することで、都市への計画的な「組み込まれ」の時間を獲得する。スラムを自律した媒体とすることで、将来の都市-農村関係の新たな展開に備えることも十分考えられよう。

〔注〕

- 1) マイク・ハーンウエル「第三世界と人口移動」古今書院1996
- 2) スラムの定義であるが、居住環境としてみると立地や移住者の状況に応じて多様である。たとえば頼るべき親戚、縁故がない場合には、まずホームレス（住居なし）や Pavement Dweller（路上生活者）の状態から始めることになるが、一般にスラムと呼ばれるのは、Squatter Settlement（不法占拠居住区）のことで、所有者との契約を行わず、未利用地に集団的に住宅を建設する場合である。従ってたとえば産業革命時の過密不衛生な労働者住宅地の状況に重なる部分もあるが、木造の低層密集住宅の集合地区として自律的に形成された集住体として表現できよう。

〔参考文献〕

- ホルヘ・アンソレーナ、伊従直子、内田雄造、穂坂光彦他「居住へのたたかい」 明石書店 1990
 穂坂光彦「アジアの街 わたしの住まい」 明石書店 1994
 テイエリ・ヴェルヘルスト 「文化・開発・NGO」新評論 1994

本稿は「アジア地域におけるまちづくりに関する研究」調査（1996年 主査内田雄造 財団法人国際東アジア研究センター助成）において、農村から都市への人口移動とスラム発生との関連について、担当した部分をもとに新たに加筆したものである。

Study on Improvement Planning of Slum with Regional Relationship between Cities and Villages

Toshinobu FUJII

In the Third World there are booming growth in economics and people are migrating to cities from villages to get some jobs. So that slum which have high density, narrow shelter and insanity settlement are increasing in urban area because of insufficient supply of urban infra-structure and lack of public housing policy for them.

Most people are belonging to informal sector economically, living in illegally

occupied land, and forming defensive communities. Though the Habitat Conference launched “The Istanbul Declaration on Human Settlement” last year which reaffirm for all humankind to have shelter as basic human right, slum are usually left to be in uncertain circumstances against eviction executed because land of their settlements often become the subject for urban development.

Showing the migration process to slum settlements and the change of improvement planning methods historically I evaluate slum that have made certain roles to both urban economy and migrant, and as structural problem criticize slum development in the relationship between cities and villages.

As autonomic collective habitation slum should be identified between urban and rural which makes certain economic cycle and regional sphere.

To improve slum environment, process planing should be taken such as providing temporary houses strategically in connecting to building infra-structure.

Key Words ; urban-rural migration, slum development, regional sphere