

デヴィッド・ドラカキス・スミス著

『都市化と住宅と開発過程』

David Drakakis-Smith, *Urbanization, Housing and the Development Process*, ロンドン, Croom Helm, 1981年, 234ページ

第2次大戦後の第三世界諸国における農村から都市への大規模な人口移動と、それにともなう急速な都市人口の増大は、これら諸国の中心都市に、「掘立小屋の町」(shanty towns)、「不法居住者集落」(squatter settlements)等の名で呼ばれる低水準の住宅地区を簇生させた。こうした自然発生的な住宅地区の存在と拡大は、第三世界に共通の都市現象として近年注目を集めるに至り、経済学、社会学、人類学、地理学、建築学、都市計画等さまざまな分野からのアプローチがなされつつある。

しかしながら、これまでの第三世界都市の住宅問題への議論を省みるならば、そこでは直面する問題の深刻さにも影響されて、個別的な現象の記述や具体的な政策の処方先行し、第三世界都市の住宅問題全般についての体系的・包括的な議論や、それに対する有効な分析枠組の構築は十分に行なわれてこなかった。

ここに紹介する本書は、まさにこのような課題に取り組むことをめざしており、第三世界の都市問題に関心を持つ者にとって、きわめて注目に値するものとなっている。

本書の著者ドラカキス・スミスは、現在キール大学の地理学科講師の職にあり、香港、クアラルンプール、アンカラ等の諸都市において調査経験を持つとともに、近年、第三世界都市の住宅問題について最も積極的な発言を続けている研究者の一人である。

本書における著者の基本的立場は、冒頭の彼の次のような言葉に集約されている。「住宅供給は、第三世界都市を形成せしめている国内的・国際的な構造的諸関係の関数である。それは決して固有のものではなく、政治権力の分配や雇用獲得の可能性といった他の重要かつ多様な都市生活の構成要素とその多くの特徴を共有するものである」(1ページ)。すなわち、第三世界都市の住宅問題に対する本書の独自性は、それを狭義の「都市問題」・「住宅問題」に帰するのではなく、都市の全体社会を形成する、より広い構造的枠組のなかに位置づけてとらえようとする著者の姿勢にあると言えよう。

本書は次の諸章から成っている。

- 第1章 開発途上国の都市化過程
- 第2章 住宅供給と開発計画
- 第3章 不法居住者集落
- 第4章 スラム
- 第5章 政府による住宅供給
- 第6章 民間部門の役割
- 第7章 結論：住宅供給と開発過程

各章の概要は、次のとおりである。第1章では、これまでの第三世界諸国の都市化をめぐる議論が整理される。第2章は、いわば総論にあたり、開発計画のなかでの住宅政策の位置づけが論じられるとともに、著者の住宅供給の類型モデルが提示される。第3章から第6章にかけては、各論として、それぞれの型の住宅供給が論じられる。これらの章はいずれも、前半で各住宅類型の一般的特質が述べられ、後半の事例研究によってそれが具体的に展開される形をとっている。第7章は、結論にあたり、第三世界諸国の開発政策のあり方と住宅供給という根本的な問題が触れられている。

次に各章の内容をより詳細に検討していく。まず第1章では、統計数値により第三世界の都市化が語られた後、都市人口成長の要因としての自然増加と人口移動、都市の役割、都市形態、経済の二重構造等の問題をめぐりこれまでの議論が批判的に検討される。そこでは、第三世界の都市化に関する既存の研究の多くが、西欧の歴史経験にもとづく理論と方法により、西欧都市を変化の到達点としてとらえる価値観に裏付けられていたこと、また経済的・社会的変化の背景にある政治的要因が無視されてきたこと、などが指摘される。それによって著者が主張するのは、住宅供給の問題が、こうした開発過程の他の諸要素と切離しては論じられ得ないという点であり、そのための構造的な分析枠組の必要性である。

第2章では、まず開発計画のなかで住宅供給への動機づけがどのようになされてきたかという点が論じられる。著者によれば、そこには大きく分けて経済的動機と政治的動機の二つが存在する。ここで重要なのは、前者の経済的動機、すなわち低価格住宅供給が所得再分配や雇用機会増大に貢献し、住宅投資の増大は経済成長にも積極的な効果を与えるとの議論が、必ずしも広く論じられるほどの実効性を持たない一方、第三世界諸国のエリート層のなかでは、低所得者層への住宅供給が果たす政治的效果への認識が高まりつつある、との彼の指摘であ

ろう。

第2章の後段では、第三世界都市の住宅供給に対する著者の分析モデルが提示される。これは、以下の議論の前提ともなる部分であり、少し詳しく検討しておく。

著者によれば、都市貧困層への住宅供給は、「一般住宅」(conventional)と「非一般住宅」(non-conventional)とに大別される。「一般住宅」には、政府部門によって供給されるものと、民間部門によるものがあるが、それらはいずれも「計画当局や銀行・不動産システムといった認知された諸制度の媒介によって建設され、既存の法的手続きや基準に合致している」(41ページ)点で共通している。これに対し、「非一般住宅」は、「通例建設産業の諸制度の枠外において建設され、しばしば既存の法律に反」し、「ブルジョアジーの観点からは受入れ難い性質を持つ」(同上)ものである。

この「非一般住宅」には、「スラム」と「スクォッター」(不法居住者)集落という二つの住宅類型が含まれる。ここでは、これまでの第三世界都市の住宅問題をめぐる議論ではしばしば同一視され、あるいは明確な区別なしに用いられることの多かった、「スラム」と「スクォッター」の二つの概念が、はっきり異なる内容を持つものとして示されていることに注意しておく必要がある。「スクォッター」については、ここでは、それを定義するための包括的で完全に満足すべき基準は存在しない、と述べられるにとどまっているが、一方の「スラム」は、「年数を経たり、放置されたり、占有空間が細分化されたりすることによって、標準以下となったような合法的で恒久的な住居」(44ページ)として定義され、形成過程・法的状態のいずれにおいてもスクォッター集落とは異なる性格を持つものとして限定的にとらえられている。ここで、その概念内容の不明瞭さを認めつつも「スクォッター」の用語が選択される理由は、スクォッター集落の持つ「非合法性」という性格そのものが、行政当局と集落住民との間の関係を規定している、との著者の認識による。すなわち、行政当局がスクォッター集落に対し、一方的に法的正当化を与える立場にあることは、行政当局のこれら集落への強い支配権を生むとともに、スクォッター集落の本質的な不安定性に結びついているとするものである。

著者の住宅類型モデルには、さらに「一般住宅」と「非一般住宅」の双方の性質を持つものとして、「混成型」(hybrid)の住宅類型が設定されている。このような例として、著者は、スクォッター住民の「再定住」

(resettlement)に見られるような、住宅の様式・質は「非一般住宅」的な性質を残しながら法的基準に反する度合は少ないような住宅や、逆に不法性を有しつつもその外観は「一般住宅」同様であるような住宅をあげている。以下の議論では、この「混成型」住宅類型については直接論じられてはいないが、近年の住宅政策の形成において、このような住宅供給の持つ意味は次第に大きなものとなりつつあることが、指摘されている。

さて、以下では、各住宅類型がそれぞれ論じられるが、第3章ではまずスクォッター集落が取上げられる。

最初に述べられるのは、スクォッター集落の存在形態の多様さである。集落の立地については、都心周辺に立地するタイプと郊外に立地するタイプが見出される。前者の集落は通例より古くからの住民によって占められ、新たな移住者が郊外に押しやられる傾向にあるが、逆に広い居住空間を求めて周縁地域が選好される場合もある。また集落の形成過程は、大規模で組織的な「侵攻」(invasion)がなされる場合と、個別世帯や小集団による緩慢な「浸透」(infiltration)の過程によるものがあり、前者はラテンアメリカに多く見られ、アジア、アフリカでは後者が支配的となる。

次に検討されるのは、ラテンアメリカ都市のスクォッター集落における自助的な居住環境改善の実践に注目し、第三世界都市の住宅問題への新たなモデルを提示した建築家ターナーの所説である。著者はターナーの主張がそれまでのこれら集落への否定的な政策態度を転換させる役割を果たしたことに一定の評価を与えつつも、その根本的な欠陥を次のように指摘する。すなわち住民の社会経済的上昇移動が必然的にスクォッター集落の発展をもたらすというターナーのモデルには、その「発展」を可能とし、あるいはそれを阻む、諸条件の考察が欠落しており、またターナーがこれら集落の存在を、都市発展の「歪み」を示すものとする観念に反発するあまり、逆に現存する所得分配や生活水準の不平等をも「正常な」ものとして肯定する結果となったという点である。この著者の見解は、マルクス主義地理学者バージェスらによるターナーモデル批判に共通するものであり、後段における彼の「自助」的住宅政策への批判に結びつくものとなっている。

第2章の後半では、スクォッター集落の事例研究として、バンコクとアンカラの事例が紹介されている。バンコクのクロントゥーイ集落の事例において重要なのは、集落住民が低所得で就学率も低く、一見、都市社会に適

応できない「マージナル」な存在のように見えながら、現実には、建設労働者や行商人として都市経済に「統合」されている、との著者の指摘であろう。また著者は、ここで、行政当局による生活基盤サービスの欠如が集落の居住環境を劣悪なものとする一方、住民自身による環境改善の活動が見出されない点を指摘し、居住環境改善のためには行政当局への圧力となり得るような政治組織の役割が重要であることを強調している。

アンカラの事例では、中心部集落と周縁部集落の間に大きな差異があることが報告される。その背景にあるのは、行政当局の態度である。中心部集落では土地占有権の「公認」が与えられる一方で、投機防止の目的から住宅の改築が禁止されたため、厳しい規制が存在せずより自由な土地獲得と住宅建設が可能とされた周縁部集落に比べ、フィジカルな居住環境のみならず、住民の社会経済的特性も劣ったものとなっている。アンカラの事例は、行政の介入が時には住民の福祉にとって逆の効果をもたらし得ることを示している。

第4章では、スラムが取扱われる。ここでは、まずスラム居住者の属性としてしばしば語られるO・ルイスの「貧困の文化」概念が第三世界都市のスラムの現実に照らし合わせて、批判的に検討される。ここでも、著者によれば、スラムと全体社会との関連は経済的側面に求められる。第三世界のスラムが都心周辺に立地しているのは、そこにおける雇用獲得の可能性の高さ（とりわけインフォーマル部門におけるそれ）に規定されるためである。この雇用機会への近接性は、都市貧困層のみならず、他に適当な住宅地が存在しない場合には中所得階層をも、こうしたスラム地区へと居住させる結果となるのである。

後半では、アンカラと香港の事例が示される。香港の事例では、第2次大戦後の中国本土からの難民流入にともなう急速な人口増加が、既存の住宅の細分化によるスラム形成を促したという一般的背景が語られた後、一地区（油蔴地）を事例にその実態が検討されている。ここで示されるのは、香港のなかでも最も過密で劣悪な環境にあるこの地区の住民が、必ずしも貧困層とは言えず、むしろ小売業・サービス業を中心としたインフォーマルな雇用機会の豊富さと伝統的なコミュニティに支えられ、かなりの経済力を有しているという点である。著者は、こうした草の根的なコミュニティの存在が社会秩序の崩壊を防ぐ力となっていることを評価しながら、居住環境改善のためには、それが行政当局のフィジカル・プラ

ンニングによって補われることの必要性を指摘している。

第5章では、政府による住宅供給の問題が論じられる。ここでは、低価格住宅供給に対する政府の態度が、「無関心」(indifferent)、「反動的」(reactionary)、「西洋的」(westernized)、「革新的」(innovative)の四つに類型化され、その内容が整理検討される。スラムやスクオッター集落の拡大を放置する「無関心」や、都市への流入制限、集落の強制的除去をとまう「反動的」態度は言うまでもなく、著者によれば、大規模な公共住宅団地やニュータウンの建設、都心再開発といった「西洋的」方法も、それらが雇用機会、交通の便といった住民のニーズを十分考慮せずに行なわれ、その結果、貧困層よりもむしろ中・上層のための住宅計画に変質してしまう事例の多いことが指摘される。

「革新的」方法は、行政当局による新たな住宅政策の方向として、近年大きな注目を集めているものである。スクオッター集落の環境改善(upgrading)、スクオッターの移転にともなう敷地とサービスの提供(site and services)、住民の必要に応じ増改築が自由に行なわれ得るような基礎的な住宅の供給(core housing)等を紹介しながら、著者はそれに一定の評価を与えつつも、それぞれの問題点をも指摘している。ことに、これらの政策の背景となっているターナー流の「自助」(self-help)の理念が、自助を行なう経済的能力を持つ住民層に利益をもたらす一方で、貧困層への分配の不平等を拡大する可能性があるという彼の指摘は重要であろう。また、この「自助」計画が、近年世界銀行の援助のもとに多くの政府によって受入れられつつある背景には、この政策が果たす「現状維持的」な役割が働いているとの認識は、前述のバージェスらの立場と共通するものであり、「自助」政策への根源的な批判となっている。

本章の後半では、香港の事例が検討される。ここでは、香港における住宅供給政策の変遷と、その実質的効果が、とりわけ低所得者層への影響を中心に、詳細に報告されている。

第6章では、これまで貧困層への住宅供給源としてはほとんど注目されてこなかった、民間部門の役割が論じられる。西マレーシアにおける政府と民間の合弁事業の事例などを紹介しながら、著者が指摘するのは、民間部門の存在は、少なくとも政府による低価格住宅供給が不十分な段階においては、住宅不足の軽減に大きな役割を果たしているという点である。

最終章では、住宅供給の背景となる政策形成の問題が論じられる。「資本主義」・「共産主義」・「福祉社会」という根本的な開発理念の相違が、具体的な住宅政策をどのように規定するかという問題は、これまでほとんど論じられてこなかった点であり、ここでの著者の議論から受ける印象の新鮮さは、逆にこれまでの第三世界都市の住宅問題をめぐる議論の多くが、既存の制度的構造をいわず所与のものとして受入れてきたことをわれわれに示してくれる。ただし、残念ながら、低所得者層への住宅供給が社会主義体制の下で最もよく行なわれ得る、との彼の結論は、本書中に社会主義諸国の事例が全く含まれていないこともあって、やや実証性を欠く印象を与えるものとなっている。

最後に著者は、結論として、低価格住宅供給に対する最大限の投資の必要性を強調する一方で、より現実的な対応として、「非一般住宅」を含む多様な住宅供給源の組合わせを可能にするような、柔軟な政策設定を提言し本書を結んでいる。

以上で本書の紹介を終えるわけであるが、最後に評者としての若干の感想と意見を述べておきたい。

一言で言えば、本書は第三世界都市の住宅供給という、きわめて複雑で困難な問題を含むテーマに、正面から取組んだ労作である。本書を貫く著者の実践的課題に裏打ちされた問題意識と、住宅問題への現状認識的確さは、広く第三世界都市に関心を持つ者に数多くの示唆と問題提起を与えるものであり、今後多くの議論を喚起するであろうことは疑いない。

言うまでもなく、試論としての性格を持つ本書にはむしろ当然のこととして、いくつかの問題点を指摘することもできる。

第1に、「スクォッター」の用語については、それが「非一般住宅」の主要な類型として取扱われているにもかかわらず、著者自身による概念規定が示されず、そのため「混成型」との境界はきわめて曖昧なままになっている。たとえば、アンカラの例に見られるような行政当局によって居住権が公認された集落をも、「スクォッター」と呼ぶことには疑問が残る、この点では、ドワイヤーらが用いている「自然発生的集落」(spontaneous settlements)のようなより広い内容を含み得る用語を検討することが望ましいのではないと思われる。

第2に、第2章で示される著者の住宅供給モデルは、固定的で静態的な印象を受ける。また、それにしたがっ

て個々の住宅類型ごとに事例研究が配されている点は、住宅供給類型相互の有機的な関連が把握されない結果となっている。スクォッター集落の形成過程は、政府・民間部門の住宅供給のあり方と切離しては論じられ得ない問題であり、むしろ住宅類型の議論とは別に、個別都市の事例研究を設定した方が、都市の全体社会の枠組のなかで住宅供給の問題をとらえるという著者の意図が明確となり得たのではないか。

第3に、事例研究が著者が直接調査経験を持つアジア都市に限定されている点である。これはやや過大な注文となろうが、スクォッター集落の存在形態の多様性が、背景とする農村社会の変容のあり方や、都市への人口移動パターンの地域的差異に大きく規定されていると考えるならば、ラテンアメリカやアフリカ諸都市との比較において、アジア都市の都市形成過程と住宅問題の特質をとらえることは、著者のめざす「構造的」な分析にとっても重要な点となると思われる。

多くは著者自身の手になるとと思われる図表・写真は、住宅問題の現状への具体的理解を助けている。しかし、図に全く出典が示されていないのは、読者への便宜という点からも問題があろう(たとえば5-3図は、*Papua New Guinea National Housing Plan*からの引用であると思われるが、それについての言及はない)。

本書の端々に感じられるのは、著者のめざす、第三世界都市の住宅供給への構造的アプローチと、住宅問題の実践的改革という課題との間に存在するジレンマである。「付記」において著者が、住宅問題の「改善」が究極的には資本主義エリート層の利益に貢献することになるという、周辺資本主義論者の見解に基本的な同意を示しながら、なおかつ現状ではこうした微細な変化の積み重ね以外に住宅問題への解決の道はない、と述べるのは、このような著者の心情の率直な告白と言える。しかしながら、そのことは、第三世界都市の住宅問題というきわめて困難な課題と対峙しようとする著者の真摯な姿勢を示すものでもある。そして、評者が本書に抱く共感もまさにこの点にほかならないのである。

熊谷圭知(九州大学助手)