

住まいの「梯子」を組み替える人びとと土地の関わり： スリランカのスラム再定住事業を通じて

前田昌弘

1. はじめに：住宅政策の転換点としての STP

スリランカ最大の都市であるコロンボでは 1990 年代末から Sustainable Township Development Program(STP) という都市再生事業が進められている。STP の核を成すのは、都市内のサービス過小居住地(Under-Served Settlement : USS)と呼ばれる低所得者居住地を撤去し、都市周縁部に建設する中高層集合住宅団地へ住民を再定住させる計画である。STP が計画された 1998 年の時点で、コロンボ市内に USS は計 1,506ヶ所あり、同市人口の約 51%にあたる約 36.3 万人(約 6.6 万世帯)が USS に住むとされている[STP1998]。都市化が加速した第二次大戦終結以降、コロンボでは幹線道路・鉄道沿いの土地や河川敷、湿地等、権利関係が曖昧な場所を貧困層が占有し、廃材や安価な建材を用いて住居を建設した。そのようにして拡大したスラム(slum) やシャンティ(shanty) と呼ばれるインフォーマル居住地には現在、都市内の高地価な場所や河川や湿地等の生態系への影響が危惧される場所に立地するものが少なくない。本稿では、STPにおいてスラム住民の再定住先として建設された、スリランカ初の低所得者向け高層集合住宅であるサハスプラ(Sahas Pura)を取り上げる。図 1 にコロンボ中心部の USS の分布およびサハスプラとその従前居住地の位置を示した。

STP の実施は、途上国の住宅問題に関わる専門家から驚きとともに受け止められた。なぜなら、スリランカではこれまでスラムの強制移転等は極力行わず、貧困層支援的な政策が採用されてきたからである。代表例として、J.R.ジャヤワルダナ(Junius Richard Jayewardene) 政権下で実施された住宅百万戸計画(the Million Houses Program 1983-89 年)が知られている。同計画では、行政と住民の協働によるスラム住環境改善事業が推進され、コミュニティ参加による改善の成果が国際的にも高く評価された。このことからも、STP は貧困層支援的な住宅政策から経済発展優先の住宅

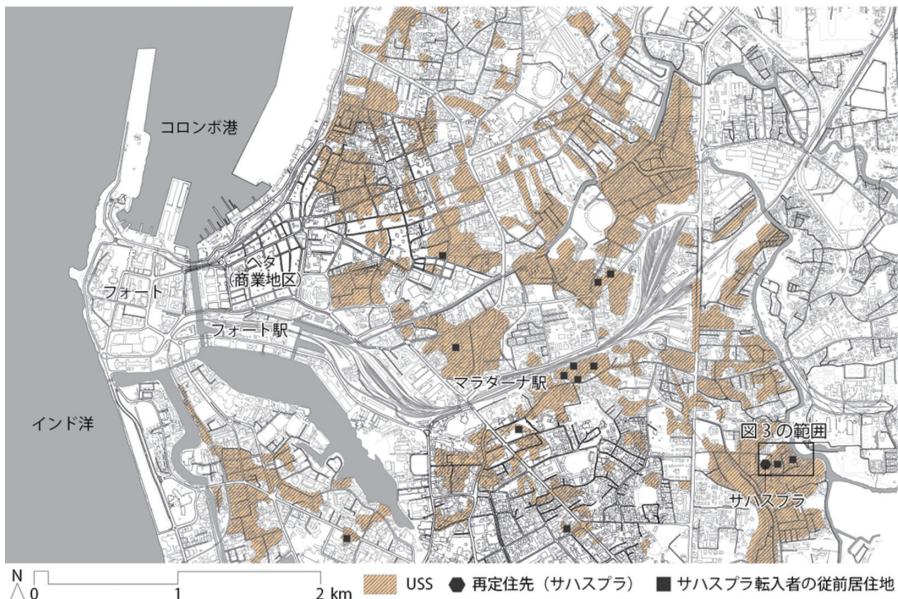


図 1 コロンボ中心部における USS の分布、再定住地と從前居住地の位置

([CMC2004] 等をもとに作成)

政策へという住宅政策の転換点となるプロジェクトであることがわかる。

ところで、住宅システムには、その社会の「コアメンバー」となる人びとをフィルタリングし、社会統合を進める機能があると言われる[Hirayama 2007]。例えば、日本の戦後の住宅政策では、「戸建て・持ち家」の取得を最終目標とする住まいの「梯子」が設定された。そして、社会のコアメンバーとされた「標準世帯」(勤め人の夫とその妻、子)が「梯子」を登ることに対して、住宅ローンや税制優遇等の公的支援を集中させてきた。フィルタリング・システムとしての住宅政策は、住まいの「梯子」をデザインすることで社会のコアメンバーを作り出し、さらに、それ以外の人びとを「周縁化」することで社会的不満の表出を抑制し、社会統合を果たしてきた[Hirayama 2003]。

STPにおいても、このようなメカニズムを駆動させる狙いがみられる。すなわち、スラムの人びとに対して法的な土地所有権、および社会的ステータスのシンボルでもある中高層集合住宅の住戸を与える。これにより、彼らを正規の住宅市場へと組み込み、また、彼らの生活のレベルを中間所得層のそれと同等のレベルまで引き上げ、

社会の「メインストリーム」へと合流させる[Wickrema2005, pp.55-56, Samaratunga2013, pp.177-178]。このことは、STP が都市の物理的な改善にとどまらず、サハスプラを端緒とする新たな住まいの「梯子」によって、スラムの人びとをめぐる社会的・経済的潮流をも変化させようとしていることを示唆する。しかしながら、このようなシナリオは果たして、意図した通りの結果を生むのであろうか。

住まいの「梯子」の形成にしても、「メインストリーム化」にしても、これらは、フランスの人類学者 B.ラトゥール(Bruno Latour)が言う、近代における「純化」(purification)の実践であると考えられる¹。すなわち、STP ではスラムの人びとに住まいの「梯子」を登らせることで、スラムを中間所得層、「メインストリームの人びと」という「社会」(人=ヒト)の次元に還元するとともに、私的所有権の確立やプライバシーの確保によって他者の干渉を排除した土地・空間という「自然」(非人間=モノ)の次元に還元する。この「純化」の作用が意味するのはまず、スラムにおいて異種混淆的なネットワークを織り成してきた人びと(社会)と土地(自然)を切り離すことによる、スラムという生活世界の解体ないし再編である。さらに、スラムの人びとや土地をそれぞれ制御可能な対象として客体化し、それらを一方的に統治・統合する主体(政府)を中心とした権力機構の形成である。西洋社会や一部の社会では、所有制度の確立、空間概念の浸透、社会階層の分化等を通じて「純化」が企てられてきた。このような企ては俗に「開発」とも呼ばれ、「開発」の名のもとに近代化は世界中に急速な波及していった。しかし、こういった西洋社会が主導するやり方に対して異議とオルタナティブを提示してきたのは、他ならぬ、スリランカを含む第三世界の現場であったはずである。

本稿は、STP を対象として、スラムの人びとと土地の関わりが、上述した「純化」のプロセスと結びつくことで、どのように変化しようとしているのか、その実態に迫ることを狙いとする。具体的には、新たな住まいの「梯子」(法的な土地所有権、高層集合住宅の住戸)を前にした人びとが、状況の変化に翻弄されながらも環境に適応しようとする際に、土地との関わりを含む関係性を組み替えていく様子を描き出す。

まず、STP によって新たな住まいの「梯子」が準備された経緯について、コロンボの都市形成と住宅問題の発生、およびコロンボを主とする都市部の住宅問題への政策的対応の変遷を踏まえ、整理する。次に、スラム住民の再定住先として建設された高層集合住宅であるサハスプラをめぐる言説・評価のレビューを行い、政策決定・計

画側の問題の所在を探る。さらに、サハスプラで筆者が継続的に行って來た現地調査をもとに、「上」から一方的に与えられた住まいの「梯子」に対して人びとがどのように反応しているか、生活者の視点から、その実態を追う。

2. STPにおける住まいの「梯子」の形成

2. 1 コロンボの都市形成と住宅問題

セイロン島西岸に位置する旧首都・コロンボは、1985 年のスリ・ジャヤワルダナ・プラ(コッテ)への遷都以降もスリランカ最大の人口を抱える都市であり、経済・文化の中心である(コロンボ市の人団:約 75.3 万人、コロンボ大都市圏の人団:約 232.4 万人、いずれも 2011 年時点)。コロンボの発展の起源は、1517 年のポルトガル人到来に遡る。ムスリム商人が起した小さな流通港にポルトガル人が要塞を建設して以來、ポルトガル統治期(1517-1653 年)、オランダ統治期(1658-1814 年)、イギリス統治期(1815-1948 年)を通じて、コロンボは拡大と成長を続ける。19 世紀の半ばから終わりにかけて、コロンボ中心部(コロンボ・フォートの東側)には港湾労働者として南インドからの移民が流入し、彼らの住居として「テナメント」(tenement)と呼ばれる長屋が建設された。過密により悪化した居住環境を避け、富裕層は中心部から郊外へと相次いで転出する。そして、残された邸宅や中庭は労働者によって分割して占有され、「ワッタ」(watta)²と呼ばれるインフォーマル居住地が形成される。

20 世紀に入ると、テナメントやワッタを温床とする公衆衛生問題の解消が課題となる。上下水道の整備や日射・通風確保のための建築基準が設定され、これらがコロンボの近代都市計画の起源となる。ちなみに、1921 年にコロンボ初の包括的な都市計画を主導したイギリス人都市計画家 P. ゲデス(Patrick Geddes)は、老朽化したテナメント地区の調査を実施し、今で言う改善型の解決策を提案している³。この提案は、ゲデスによる「東方の田園都市計画」という壮大な計画の一部であったが、その壮大さゆえに計画は資金不足に陥った。その後、ゲデスの田園都市構想を受け継ぎ、C. ホリディ(Clifford Holliday, 1940-) や P. アーバクロンビー(Patrick Abercrombie, 1947-) といった名だたるイギリス人都市計画家が招かれる。彼らはコロンボとその周辺都市域や郊外、田園地帯を含む国土計画に着手し、現在のコロンボ都市圏の骨格をつくる。一方、1941 年に行われた調査によると、スラムはコロンボの都市域の 1/8 にあた

る 1132 エーカーに面積を拡大しており、低所得者の住宅問題がこの頃には既に慢性化していたことが窺える[Fernando et al 1941]。

第二次世界大戦期から「シャンティ・セツルメント」(shanty settlement)と呼ばれる居住形態が現れる。戦中、コロンボ中心部のテナメント地区が防火帯に指定され建物が撤去された際、低所得者は市東端の遊水地帯へ転出した。彼らは廃材や安価な建材を用いて掘立小屋(shanty)を建設した。法的な土地所有権が認められず、電気・上下水道といったインフラも提供されないため、公衆浴場や公衆便所、運河の土手、遊水地帯等の近くにシャンティ・セツルメントが形成されていった。戦後から 1970 年代にかけて都市人口が急増するなか、インフォーマル居住地の劣悪な住環境は放置され、貧困層の住宅問題が深刻化していく。さらに、1980 年代には環境保護への関心が高まり、インフォーマル居住地は環境汚染の主な要因とされ、住宅に加え、居住地周辺の環境を保護・改善することが課題となっていく。

2.2 都市住宅問題への政策的対応の変遷

政府主導、公的住宅の直接建設による供給(1948-1976)

スリランカでは 1948 年の独立と前後して、福祉国家政策のもと、貧困層の救済を目的とした住宅関連の法規(1942 年家賃統制法等)や国家機関の設立(1948 年住宅ローン局 Housing Loan Board、1952 年住宅省 Ministry of Housing、1952 年国家住宅局 National Housing Department 等)が行われる。

しかし、続く 1950 年代から 1960 年代に実施されたのは、政府主導による「フラット」(flat)と呼ばれる中層集合住宅の建設であった。フラットは公務員や中所得層を主な対象としており、低所得層への供給は限定的であった。そもそも、このような公的住宅の直接建設という欧米で広くみられたモデルは、スリランカでは住宅問題の根本的な解決手段とはなり得なかった。なぜなら、このモデルではスリランカを含む途上国が抱える公的財源の不足、急速な人口増加への対応が困難であったからである。

1970 年代に入ってからも、福祉国家政策にもとづく住宅の「公平な分配」が建前としては謳われたが、貧困層への住宅供給に割り当てられた国家予算は限られていた。社会主義政権下で借家人の権利の保護や個人が保有する住宅資産の制限を目的とした法律が制定され(1972 年賃貸法、1973 年住宅資産上限法 the Ceiling on Housing Property Law 等)、住宅の公平な分配が目指されるが、低所得者向けの住

宅供給量は依然として少ないまま推移していた。

住民の自助建設努力、住民参加を取り入れた供給(1977-1994)

1977 年に J.R.ジャヤワルダナが大統領に就任すると、潮流が変化する。スリランカ初の自由主義政権が成立し、福祉経費削減、選別主義、民営化が推し進められる。しかし、貧困層を対象とした福祉国家政策はイデオロギーとしては継続し、住宅問題分野ではむしろ、より明確に打ち出された。住宅建設大臣を務めた R.プレマダーサ (Ranasinghe Premadasa) が 1978 年に首相に就任し(住宅建設大臣は兼任で継続)、都市開発局 (Urban Development Authority, 1977-)、国家住宅開発局 (National Housing Development Authority, 1978-) といった実行機関が設立される。そして、住宅十万戸計画 (Hundred Thousand Houses Program, 1978-1984) を手始めとして、国・政府が住宅問題の解決に本格的に取り組み始める。住宅百万戸計画 (Million Houses Program, 1983-1989) では、住民による自助建設努力 (self-help construction) を住宅供給に積極的に取り込むという方針が本格的に実行に移される。これは当時、イギリス人建築家 J.ターナー (John Turner) を旗手として第三世界に拡大した住宅改善運動の流れとも符合していた⁴。なお、プレマダーサ首相は 1980 年 12 月 29 日の国連総会で「家なき人びとのための国際居住年」 (International Year of Shelter for the Homeless) を提唱し、この提案は称賛とともに受け入れられた。国際居住年が制定された 1987 年は、住宅問題改善の必要性が国際的に認知された年となった。

コロンボでは、スラム・シャンティ地区改善事業 (Slums and Shanties Improvement Program, 1978-1984) が実施された。同事業では、地区ごとにコミュニティ開発評議会 (Community Development Councils) が組織され、行政(国家住宅開発局、コロンボ市)職員がスラム地区の住民と現地で対話を重ねながら改善を進めるという、参加型の手法が採用された。このような参加と対話をベースとして、法制度上は「違法」な建築であっても地区独自の建築ルールによって存在を認め、また、公有地を住民に解放し土地所有権を正規化する等、貧困層を支援する取り組みを徹底した。その結果、住戸百万戸計画期間中にコロンボにあるシャンティの約 65% にあたる約 1.3 万戸が何らかの改善を受けたとされている [Chularathna 2000]。

市場原理の活用による持ち家化の推進(1995-現在)

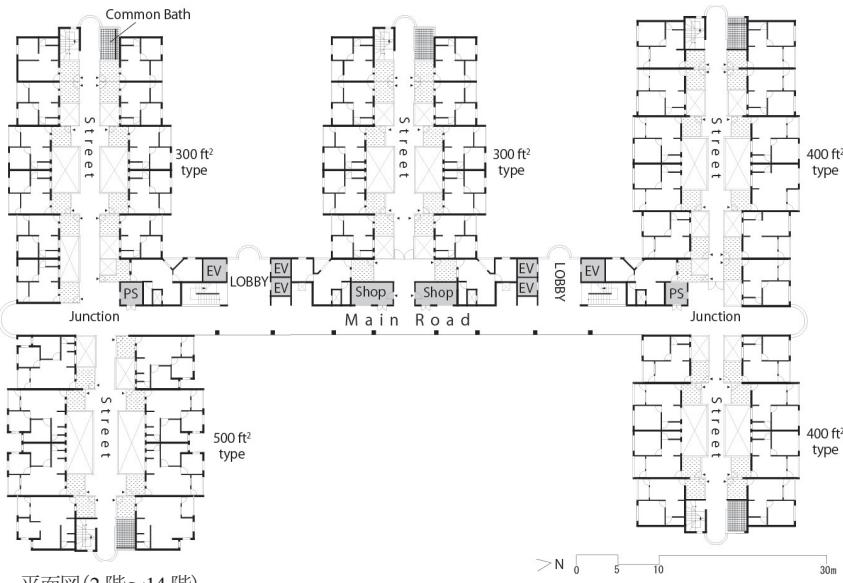
1990 年代に入ると、グローバルな都市間競争の激化とともに、コロンボのさらなる

経済発展、土地利用の合理化が課題となる。住宅政策も、市場原理の活用、民間企業との連携を強化し、さらに、民間からの資金調達により都心部のスラムを撤去し跡地を再開発するという方向に転換する。1994年に政府出資の民間機関である REEL (Real Estate Exchange Limited) が設立され、1999年には REEL を実行機関とする STP の計画が発表される。STP では、コロンボ市内にある 1,506 地区の USS とその住宅 66,022 戸の全てを市内 6 箇所に建設予定の中高層集合住宅団地に移転させる計画が打ち出された。REEL が掲げたスローガンは、「人びとのために住まいを、都市開発のために土地を」(Homes for people and land for urban development) であった。そこには、コロンボの成長のためには貧困層の住宅移転をも辞さないという政府の強固な姿勢が見受けられた。さらに、2005年に成立した M.ラジャパクサ (Mahinda Rajapaksa) 政権は、「国民全世帯の持ち家取得」を目標とし、スラム移転事業が急速に進行する。2009年には 26 年に渡り続いてきた内戦が終結し⁵、それまでテロ攻撃の対象となる危険性から消極的であった高層集合住宅の建設が加速したこと、スラム移転事業の追い風になった。

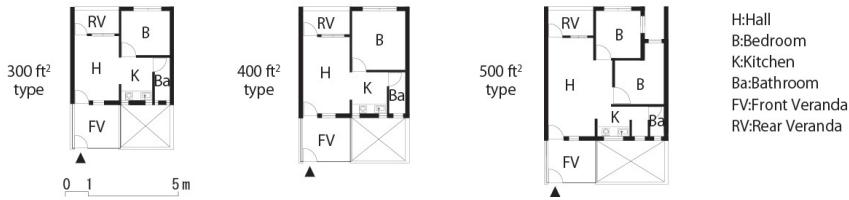
2. 3 住まいの新たな「梯子」としてのサハスプラ

サハスプラ (Sahas Pura) は、スラム住民の再定住先としてコロンボの周縁部に建設された高層集合住宅である。“Sahas”はシンハラ語で millennium を意味し、“Pura”は同じく town を意味する。サハスプラ (millennium town) は、低所得者向け高層集合住宅建設のパイロット事業として実施され、2001年に建物が竣工した。建物は 14 層から成り、計 671 戸の住宅に加え、1 階には集会所、店舗、幼稚園、管理事務所等の施設が入り、2 階以上の各階にも共用廊下に面して店舗スペースや洗濯・物干し等の共用スペース (common bath) がある (図 2)。住戸は 300ft² (27.9 m²)、400ft² (37.2 m²)、500ft² (46.5 m²) の 3 タイプがあり、入居者には移転に対する補償として、従前の住宅の面積等に応じて所有権つきの住戸が与えられる。ただし、住戸の売買は禁止されており、親族の間で次世代へ譲渡することだけが許可されている。

建築設計を担当したのはシンガポールの建築家 R. フェルナンド (Rohan Fernando) である。サハスプラの計画は、スリランカでみられる集落の空間構成を模している [Dayaratne2010, pp.11-13]。南北の共用廊下 (main road) は一般的な集合住宅の共用廊下よりも広く開放的であり、集落の街路のようである。各住戸にはそこから路地を



平面図(2階～14階)



住戸ユニット平面図



外観(西立面、2005年)



共用廊下(Main Road)

図2 サハスプラの計画 概要

模した廊下(street)を通じて至る。さらに、各住戸の玄関には、スリランカでベランダ(veranda)と呼ばれる半屋外の空間が設けられている。また、廊下に沿って、地上階から屋上まで通じる吹き抜け空間が設けられており、通風・採光を確保している。

サハスプラが建設されるまで、スリランカで高層集合住宅と言えば専ら、コロンボの富裕層向けのコンドミニアムを指していた。しかし、サハスプラの登場により、高層の暮らしは初めてスラムの人びとにも手の届くものとなった。スラムの人びとがサハスプラでの暮らしに対して、自らの社会的な上昇を重ねあわせたとしても不思議ではない。ただし、彼らの中に入居後の暮らしを想像できていた者がどれほどいたであろうか。住民の「主体的な参加」や「自発的な移住」という、STPが主張した手続きとは裏腹に、スラムの人びとは十分な説明がないまま「梯子」を登らされてきたのが現実であろう。

3. スラム再定住事業をめぐる言説・評価

3. 1 STPに対する国内外の反応

STPおよびサハスプラをめぐって国内外で様々な研究や論考が既にあり、賛否両論を含め、様々な意見が交わされている。このような言説には、大別すると以下の2つの立場がある。一つは、コロンボの持続可能な都市発展という観点からSTPの妥当性を認める立場である[Wickrema2005, Hettige et al 2004, Samaratunga 2013等]。また一つは、STPはスラム住民の権利を侵害しており、「土地利用の合理化」という事業目的も「失敗」に終わったとする立場である[Dhammadika and Wijayasinghe 2009, Sevanatha 2006, Ekanayake 2001, Niriella 2010等]。前者は、市場原理と土地利用の合理化を重視する立場、後者は貧困層の権利と居住福祉を重視する立場である。本章では、このようなイデオロギーの違いに加え、サハスプラの計画や住民の生活環境の捉え方を含め、それぞれの立場における議論について詳しくみていく。

3. 2 市場原理と土地利用の合理化を重視する立場

ウイックラマ[Wickrema 2005]は、スラム住民の再定住や低所得者向けの高層集合住宅が過去、世界各地で失敗を繰り返してきたことに触れながらも、コロンボの持続可能な開発を目的とするSTPに一定の理解を示している。再定住は住民の生活水準を向上させる有効な手段であり、サハスプラをその条件を備えた、「成功事例」とみなしている。サハスプラの「成功」を支える条件として挙げたのは、1)自発的な移転、

2) 住宅・設備の改善、3) 新しい住宅に対する絶対的な所有権、4) 一時的および恒久的な所有権証書による担保の獲得、5) 「スラム」を去りたいという意思、6) 交通と生計手段へのアクセスである[ibid., p.86]。また、多くの住民が生活の改善を実感しているという調査結果[Hettige et al 2004]を「成功」の根拠として紹介している⁶。さらに、サハスプラの住戸の売買に強い関心を示す居住者の存在に言及している。彼らは実際、サハスプラの住戸を売買しており、そこで得た資金を元手として、よりよい住環境へと“filter up”しているという。先述した通り、サハスプラの住戸の売買は禁止されている。しかし、彼らがどのような形であれ取引可能な資産を保有し、市場に参加するという状況自体は、スラムの人びとを社会的・経済的メインストリームに組み込むという STP の目的に合致するという[Wickrema 2005,pp.55-56]。サハスプラの人びとは、自分たちはもはや社会的周縁にはいないと信じており、彼らが社会における居場所と尊厳を得たという意味で、サハスプラは「成功」であると述べている[ibid.,p.93]。

サマラトゥンガ[Samaratunga 2013]は、コロンボの土地利用の合理化を実現するうえで STP による高層・高密度居住の実現は不可欠であり、サハスプラを再定住の「成功」事例として評価している。C.ストークス(Charles Stokes)による有名な議論「希望のスラム、絶望のスラム」[Stokes1962]を引きつつ⁷、サハスプラに住み続けている人びとは、高層居住(サハスプラ)に「選ばれた者」であるという見方を示している[Samaratunga 2013, p.21]。すなわち、スラムに暮らす人びとには、①サハスプラへの再定住を自らの生活を改善する好機と捉え、スラムの生活スタイルを克服する者、②サハスプラの新しい環境の価値に理解を示さず、生活に改善の兆しがない者がおり、前者がサハスプラの環境に「選ばれた者」であるという。また、最悪のシナリオは、サハスプラの住戸を売却し、住民が元の居住地へ戻ってしまうことであると述べている。サマラトゥンガが指摘する、住民にとっての「改善の機会」や「希望」の有無という観点は、ウイックラマが再定住を支える条件の一つとして挙げた「スラムを去りたいという意思」とも符合する。そして、人びとの「社会的移動」(social mobilization)の欠如という観点から、1970 年代から 1980 年代に実施されたスラム住環境改善事業の限界を指摘している。スラムの人びとは住環境が改善された後も、その土地に留まる限り、フォーマル部門から認識されず、社会的に排除され、脆弱な状態に置かれてきたという。たしかに、スラムの土地を離れた場合でさえ、彼らの生活態度やそれに対する

周囲の眼差しがすぐに変化するわけではない。実際、サハスプラの住民は世間の人びとからは依然として「スラムの住民」(shanty dwellers)と揶揄されている。しかし、少なくとも物理的水準ではもはやスラムではないことから、政府は彼らをスラムから脱却した者として扱っている。こういった政府の態度が、彼らを社会的なステigmaから解放し、「社会的上昇」(social upliftment)を可能にするという[ibid., pp.190-191]。さらに、都市外にスラムの人びとを追いやることは、都市が必要とするインフォーマルな労働を維持するという意味でも得策ではない[ibid., p.216]。したがって、都市経営の観点からも政府がスラムの人びとを都市外に一方的に追いやることはしないと主張する[ibid., p.222]。

3. 3 貧困層の権利と居住福祉を重視する立場

ダンミカラ[Dhammika and Wijayasinghe 2009]は、サハスプラの住民だけでなく、サハスプラへの入居を拒否した者(計 161 世帯)やサハスプラに一旦は入居したが転出した者(計 100~150 世帯、郊外へ移住もしくは従前のスラムに帰還)も対象とした調査を実施した。その結果、従前のスラムが住民を惹き付ける要因として、安価なサービスへのアクセスのし易さ、テニュア(住宅・土地の所有権)の安全(tenure security)、豊富な社会関係資本(social capital)の存在を挙げている。また、サハスプラへの入居を拒否したり、サハスプラに住み続けようとしない理由は、上述した要素への配慮や補償の欠如であると指摘している。スラムの人びとにとって特に大きな不満の種は、補償を受けられるのが、法的な土地所有権をもつ世帯に限られるということである[ibid., pp.40-41]。一方で、法的な土地所有権がある住民はサハスプラへの移住を望まない傾向があるという調査結果も示している。サハスプラへの移住に同意したのは、後述する土地保有証明書しか持たず、なおかつ、隣人や親族とのつながりが弱い(社会関係資本が少ない)住民であるという[ibid., pp.43-44]。この結果は、住民がサハスプラへの移住によって失う感じることが、STP が提案する物理的・金銭的な補償の範囲に収まらないことを端的に表している。さらに、スラムという用語がそもそも、住環境の劣悪さと法的所有権の欠如を混同して使われることが多いことを指摘している[ibid., p.17]。スラムには、法的な土地所有権をもつ者もいるし、法的な土地所有権に準ずる形態として、イギリス統治期に起源をもつ権利証明書(title deed)や住戸百万戸計画時代に発行された土地占有・保有許可証が存在しており、これら

が住民間の土地取引では実効性をもち、機能している場合がある⁸。

この他、多くの論者が指摘しているのは、STP およびサハスプラの根本的な発想が経済原理に偏っていることの限界である。河川や湿地等の生態系への影響が危惧される場所にある USS は改善の優先度が高い。しかし、それらの場所の地価は概して低く、跡地の再開発を資金源とする STP の仕組みには馴染まない。また、コロンボにある USS の多くを占める 40~50 世帯以下の小規模な居住地を対象とすることも経済原理上、困難である。さらに、スラムの社会・文化的側面や伝統的な社会関係に無配慮であるという批判も根強い。スラムには長い時間をかけて形成された緊密な社会関係がある。STP はそれらを他のコミュニティや社会的価値に代替せず、一方的に破壊している[Sevanatha 2006]。STP は、人びとを既存のコミュニティから引き剥がすことで、社会のダイナミクスや抵抗の手段を人びとから奪おうとしている[Ekanayake 2001]。そして、開発事業者に土地を供与する際の選定基準の不透明さ、受益者(入居者)の選定と住戸の分配に関する不規則性も、住民に不信感を抱かせている[Niriella 2010]。

3. 4 「スラムの住民」とは誰か?

コロンボの全人口の約 51% が USS に居住するという REEL が示す数値についても、コロンボの住宅問題に長年関わってきた NGO (Sevanatha) は異論を唱えている [Sevanatha 2006]。住戸百万戸計画(1983-1989)以前であればこの数値は正しかった。しかし、同計画によってコロンボのスラムの多くは改善されており、USS の人口は実際にはこの数値よりも少ないと主張している。コロンボ市内の居住地を①upgraded settlement, ②semi-upgraded settlement, ③underserved settlement, ④poor settlement に分類し、住戸百万戸計画下のスラム改善事業の成果である①、②がコロンボの全住宅の 70% を占めていると推計する。しかし、上述した REEL の調査ではこれらも USS に含まれている[Sevanatha 2006]。また、コロンボのスラムに関して都市開発局 (Urban Development Authority) はさらに異なる認識を示す。都市開発局は都市開発の許認可を与える機関であり、公衆衛生や土地利用の視点から、ビルディング・コードと住宅建設規制を設けている。都市開発局による基準を充たす「適法」な住宅は、コロンボの全住宅の 40% に過ぎない[UDA2008]。このように、スラムに関わる主要な 3 機関の間でさえ、USS の推計の方法や基準に関する合意は存在しない。

上述した USS の推計に関する認識のギャップに象徴されるように、STP の実行機関である REEL は、スラムに内在するテニュア(住宅・土地所有形態)の多様性、社会関係資本の多寡、住民の志向性(生活改善への希望)の違いといった差異を捉え損ねており、また、そういう事柄にそもそも無関心である。近年、スラムにおける「所有の安全」(tenure security)に関する議論では、法的な所有権のみにとらわれず、人びとに受け入れられ、その正当性が認められている権利も含め、所有の概念を幅広く捉える考え方方が広まりつつある⁹。しかし、STP は、スラムに内在する差異を無視し、プロジェクトの受益者を「スラム住民」として等閑視してきた。そして、彼らに現代的な設備が整ったサハスプラの住戸を一律に与えることで、彼らがスラムから脱却することを後押ししようとした。もっとも、スラムの住民からすれば、この「後押し」も彼らが拠り所としてきた生活基盤からの放逐に他ならない。いずれにせよ、このようなマネジメント上のルーズさが、様々な問題を引き起こしており、一方で、次章でみるように、住民が様々な形で住まいの「梯子」をつくりかえる余地を生み出している。

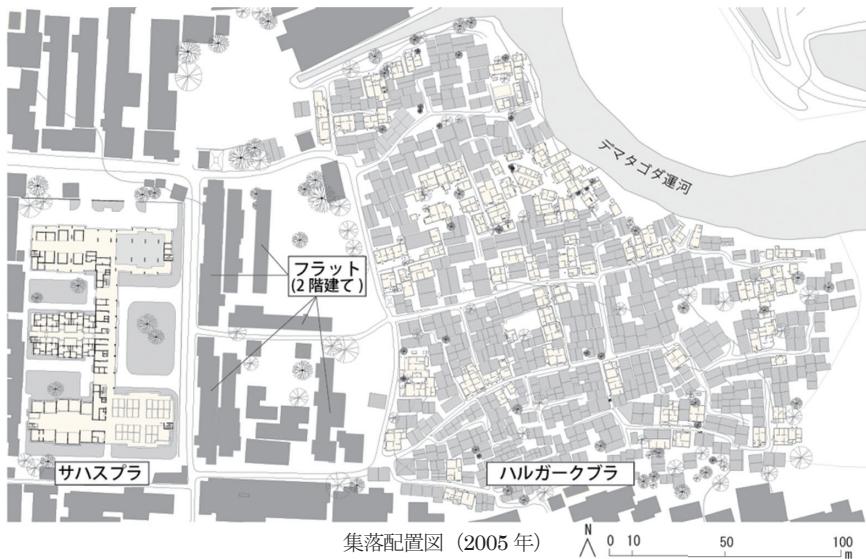
4. 住まいの「梯子」に対する人びとの反応

4. 1 調査の概要

調査対象: サハスプラとハルガーケプラ

サハスプラおよびサハスプラに隣接するスラム地区であるハルガーケプラ(Halgahakumbura)集落(図 3)を対象として、2005～2006 年(第一期)、2016～2017 年(第二期)の二期に渡って現地調査を行った¹⁰。

サハスプラとハルガーケプラは、コロンボ市の東端に位置するワナタムッラ(Wanathamulla)地区に位置する。同地区では 1980 年代の初めから運河沿いの低湿地に家屋が立ち並びはじめ、都市内外から流入した貧困層の受け皿として居住地が形成されていく。資料によると、2003 年の時点においてハルガーケプラは、約 3ha の土地に 556 戸の住居が建ち、623 世帯・2742 人が暮らす、コロンボで最大級のスラムである。家屋は仮設的な構造が過半を占め、水道やトイレ・浴場を共同利用している世帯が多かった。また、電気や下水処理、ゴミ回収等のサービスも不十分であった。運河沿いの低湿地は、豪雨や洪水等に対して脆弱であり、先述した NGO (Sevanatha) の分類で、ハルガーケプラは③underserved settlement や④poor settlement に該当し



ハルガーカ プラ（2005年）



ハルガーカ プラの街路（2017年）

図3 サハス プラとハルガーカ プラ 集落

ていた。コロンボ市は2003年頃からこのNGOと協働して住環境改善事業に取り組んだ。その結果、2005年末までに住民への土地占有許可証の付与、給水・排水設備の整備、主要道路の拡幅によるアクセスの改善等を完了した。一方、STPの計画では、ハルガーカ プラの一部がサハス プラを含む中高層住宅団地の建設用地となつた。サハス プラにはコロンボの中心部で撤去の対象となつた14箇所のUSSの住民、

および建設用地にもともと住んでいて住居が入居した。なお、ハルガーケブラでは第一期と第二期のあいだに、集落内の空き地や運河沿いの湿地に住宅がさらに建設された。また、ハルガーケ布拉とサハスプラの間にあった老朽化した2階建てのフラットが中高層集合住宅へと建て替えられ、地区はさらに過密化した。

調査の内容と方法

サハスプラおよびハルガーケ布拉から住民の属性になるべく偏りがないよう調査対象を選定し、結果的にそれぞれ70戸、79戸について第一期から第二期への変化を把握することができた。調査では、住民の基本属性(家族構成、職業、民族・宗教等)や社会関係等を聞き取りによって把握し、また、住環境の変化を間取り調査や観察によって把握した。なお、2006年には、サハスプラを退去し、従前の居住地に戻った住民を訪れ、現在の居住地の様子について調査した。

4. 2 調査対象における全体的な状況変化

住民の入れ替わり

サハスプラおよびハルガーケ布拉において、第二期調査時に第一期調査時と同じ住戸に住み続けている世帯はそれぞれ約69%、約86%であった。サハスプラではハルガーケ布拉に比べて住民の入れ替わりが多いことがわかる。一方、サハスプラとハルガーケ布拉のいずれかに住み続けている世帯はそれぞれ約81%、約88%となり、サハスプラの住戸を転出した世帯の中にはサハスプラの他の住戸や地区内の住宅に留まっているケースが一定数あることがわかる。

居住者の基本属性

住民の収入はサハスプラ、ハルガーケ布拉とともに、第一期調査時、第二期調査時のいずれにおいても、スリランカ都市部の平均を大きく下回っている¹¹。しかし、サハスプラに2006年以降に転入した世帯の中には収入が平均を上回る世帯も含まれており、中間所得層の流入や地区内の経済的格差が生じていると推測される。職業は、単純労働者が減少する一方で店舗や会社等の従業員が増加している。また、サハスプラでは自営業の減少が顕著である¹²。これには再定住によって商業が集積するコロンボの中心部から離れたことや、高層集合住宅の上層階は自宅での店舗経営に不利であることが影響していると考えられる。家族については、核家族の割合が減少し、拡大家族の割合が増加している¹³。この要因として、入居から時間が経過して子

供が結婚・出産したが、その後も同居を継続したことや他所から家族・親族を呼び寄せたこと等が考えられる。また、サハスプラでは従前居住地の特徴を反映して、大家族を形成する傾向があるムスリムの割合が高いことも影響していると考えられる¹⁴。

住宅と住環境

居住面積は、サハスプラ、ハルガークブラともに国連居住計画(UN-Habitat)が定める過密の基準である一人あたり 5 m²を下回る世帯が依然として多く、過密状態が解消されていない¹⁵。また、ハルガーカブラでは仮設的な構造(木造)による家屋割合が低下し¹⁶、加えて、住環境改善事業により下水道が整備されたことで、自宅に専用のトイレを持つ世帯の割合が増えている(39.4%→68.4%)¹⁷。サハスプラにおいては、自宅の所有形態を「賃貸」と答えた世帯が増加している(9.4%→17.2%)。本来、身内への譲渡以外の取引は禁止されていることを鑑みると、行政への手続きを介さず、住民間で住宅の売買、賃貸借等の取引が行われていると推測される。

4. 3 住まいの「梯子」に対する人びとの反応

「梯子」にとどまる人びと:住環境の充実化

ジャヤウェーラ(Jayaweera)の一家(夫婦と子供 3 人／海外出稼ぎ→出稼ぎのエージェンシー、テキスタイル関連、会計アシスタント)は 1986 年頃から、サハスプラに隣接し、現在は高層集合住宅が建つ場所(66th ワッタと呼ばれた)に住んでいた。自宅が撤去の対象となつたため、2002 年にサハスプラに移り住んだ(図 4・左)。夫は当時、海外(中東)に出稼ぎに行っていたため、サハスプラで与えられた 500ft² タイプの住戸には妻と 3 人の子供(長女 21 才、長男 17 才、次男 12 才)で住み始めた。サハスプラの住環境には基本的に満足していたが、部屋の狭さについては不満があった。その後、夫が帰国すると、部屋を少しでも広く使うための改裝を 2014 年頃に行った。内壁の一部を取り壊して後方のベランダを屋内化し、また、前方のベランダもホールと一体化して使えるように壁の位置を変更した。さらに、入居当初からキッチンがホールから直接見えることが気になっていたため、間仕切りを設置して視線を遮った。夫は帰国後、海外への出稼ぎを斡旋するエージェンシーとして働き、子どもたちも定職(長女:会計アシスタント、長男:テキスタイル、次男:ホテル勤務)を得た。2017 年の時点では、部屋の壁紙や照明器具、家具等がさらに充実しており、住戸のメンテナンスも行き届いていた。一方、部屋の狭さは解消されていない。洗濯や物干しには共



図4 サハスプラにおける間取りの変化

用廊下に面した共用スペース(common bath)を利用している。

サクルディーン(Sakurdeen)の一家(夫婦と子供3人／三輪タクシー運転手、雑貨店)は、コロンボの中心部に近いパンチカワッタ(Panchikawatta)に1999年頃から暮らしていたが、自宅が撤去の対象となり、2002年にサハスプラに移り住んだ(図4・右)。夫は三輪タクシーの運転手を続けながら、サハスプラでは自宅の前方のベランダで雑貨店をはじめた。しかし、広い共用廊下(main road)から見えづらいこともあり、店舗の経営は苦しかった。そこで、2010年頃、より多くの人目につきやすい、広い共用廊下に面したスペースを賃借し、そこに店舗を移した。子供の成長に伴い自宅が手狭になったため、前方のベランダとホールの間の壁を撤去することで室内空間を拡張した。サクルディーンの一家はムスリムであり、毎日の礼拝は、広くなったホールで行っている。部屋は用途(礼拝、就寝等)によってタンスやカーテンでゆるやかに仕切っている。店番をしていた娘が結婚を機に家を出たため、店舗の一つをしばらく

閉めていたが、2017 年には再開して一家 4 人で順番に店番をしている。また、自宅に隣接する店舗スペースの壁に穴を空け、自宅のホールから直接出入りできるようにした。穴を空ける際には、退去する際には元通りにすることを条件として管理者の許可を得たという。

「梯子」を登る人びと：住宅取引によるキャピタルゲインの獲得

トウレサ (Thresa) の一家(母親と子供3人／無職)は 2002 年、サハスプラの 500ft² タイプの住戸に入居した。その住戸は、同じくワナータムッラ地区(45 th ワッタ)からサハスプラへ入居を希望していた知り合いの家族に 2005 年から 7,000Rs／月で賃貸した。自分たちは知り合いが所有する 300ft² タイプの住戸を 2,500Rs／月で賃借し、差額の 4,500Rs／月を利益としていた(図 5・左)。ちなみに、トウレサの一家に住戸を賃貸していたニーラシンハ (Neerasingha) 一家(夫婦と子供 4 人／鉄道局を退職、日雇い労働等)は 2002 年、サハスプラに移り住むことになっていた。しかし、一家の稼ぎ手である夫を事故で亡くし、サハスプラへの入居を暫く見合わせ、ワナータムッラ地区内の知り合いの家(54 th ワッタ)で暮らしていた。その後、妹が所有するサハスプラの住戸に、部屋の掃除等を代わりにすることを条件として無料で住むことになり、トウレサ一家への賃料 2,500Rs／月(のちに 10,000Rs／月に値上げ)を利益とした。トウレサ一家は息子を海外に行かせるための資金が貯まり、また、ニーラシンハ一家も子供たちが成長して職を得たため、現在はそれぞれ、自身が所有する住戸に戻って暮らしている。

プシュパ (Puspa) の一家(夫婦と子供 3 人／日雇い労働)は、ハルガーカプラで自身が所有する住宅(15 m²)に暮らしていたが、子供の誕生と成長により手狭になったため、広い住宅への引っ越しを検討していた。一方、ムッタイア (Muththaia) の一家(夫婦と子供 4 人／三輪タクシー運転手)はコロンボの中心部に近いパンチカワッタ (Panchikawatta) からサハスプラの住戸(500ft² タイプ)に入居したが、エレベーターによる上下移動に煩わしさを感じ、他の地域への転出を検討していた(図 5・右)。その後、プシュパ一家は、ブローカーを通じて、ムッタイア一家を紹介され、サハスプラの住戸を 12,000Rs／月で賃借することになった。また、プシュパ一家がハルガーカプラに所有する住宅は、同じブローカーに紹介されたロシャニ (Roshani) 一家(夫婦と子供 2 人／塗装工)に 8,000Rs／月で賃貸し、Puspa 一家は差額の 4,000Rs／月を利

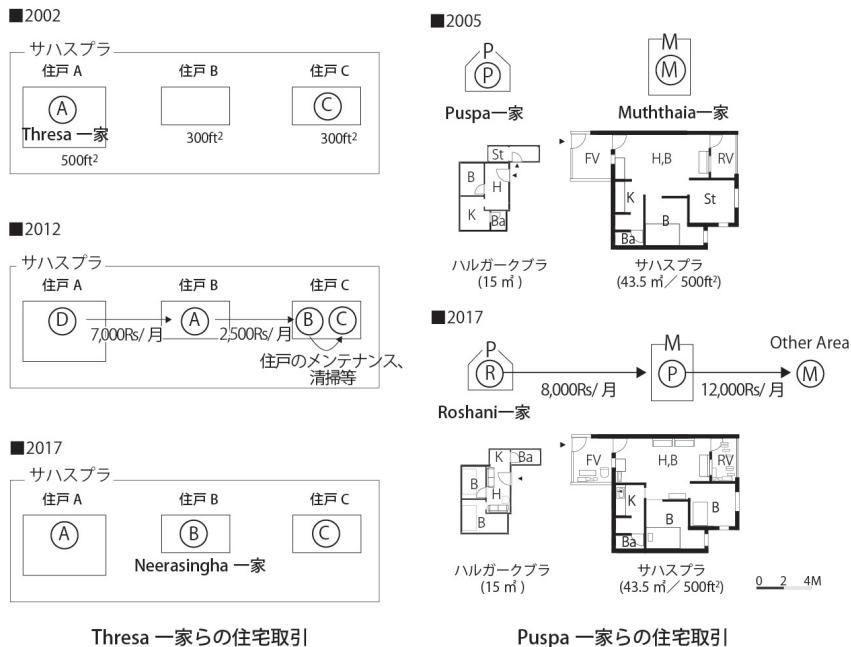


図5 住民間の住宅取引と住み替え

益としていた。ムッタイア一家は、サハスプラの住戸の賃貸による収入を元手として希望通り、他地域に転出した。ちなみに、ここでブローカーと呼ばれる人物は、住宅・土地の取引を仲介している地域の住民である。詳細は不明であるが、居住者の話によると、ブローカーはこの地域ではよく知られており、住民にとって信用に足る人物である。取引が成立するとブローカーには仲介手数料が支払われる。なお、ここでプシュバ一家が「所有」する住宅とは、先述した土地占有許可証付きの住宅である。ブローカーが間に入って行う取引では、これらの住宅も法的な土地所有権を有する住宅と対等に、賃貸借の対象となっている。

「梯子」を登らない人びと：サハスプラに隣接して暮らす人びと

ニシヤンタ(Nishantha)の一家(夫婦と子供4人／大工)は、ハルガーカプラの自宅で大工を営んでいる。自宅1階が工房となっており、大工仕事や家具の制作等を近所の人から依頼されることが多い。1990年頃に木造の家屋を建て、仕事が軌道に乗

ると、1996 年頃に現在のブロック造の家屋に建て替えた。子供の誕生や成長に伴い手狭になったため、二階を増築したり、倉庫を書斎や子供の勉強スペースに改築した。サハスプラの住宅は狭くプライバシーの問題があり、また、ゴミ処理のシステムにも問題があるので、住みたいとは思わない。また、子供たちが学校に通う上でもハルガーケブラのほうが便利なので、他の場所へ移りたいとは思わない。ハルガーケ布拉の住民は団結しており、人間関係も良好である。以前は地域の住民でつくる組織 (Social Development Society) があり、自分もそのメンバーであったが、子供が大きくなり大人たちも忙しくなったので組織は自然と解散した。サハスプラの住民はマナーが悪く、ハルガーケ布拉や周辺の住民との喧嘩やトラブルが絶えない等、評判が悪い。

ペレーラ (Perera) の一家 (夫婦／無職) は、夫が鉄道局の職員としてコロンボ中心部で勤務していたが、2012 年に定年退職し、現在は無職である。妻は、コロンボの北部に位置するガンパハ県の生まれで、1978 年から中東 (クウェート) に出稼ぎに行っていたが、イラク・クウェート戦争の影響で 1990 年に帰国し、ハルガーケ布拉の現在の住宅を購入した。行政の手続きは介さず、個人間で取引し、知り合いの法律家に依頼して登記をした。妻の母は 2004 年インド洋津波によりガンパハ県で被災して家を失ったため、ハルガーケ布拉に引っ越ししてきた。その後、母はサハスプラが現在建つ場所にあった老人ホームに入ったが、サハスプラの建設計画が持ち上がると老人ホームは取り壊され、現在はサハスプラの 9 階に住んでいる。妻は母の様子を時々見に行くが、自分たちはハルガーケ布拉と現在の家が住み慣れているので、サハスプラで一緒に住もうとは思わない。二人いる娘のうち長女は結婚してガンパハ県に住んでおり、次女はハルガーケ布拉にある知人の家を借りて住んでいる。次女は離婚しており、両親や周囲の人びとの助けを得ながら、幼い子どもを育てている。

シリカンティ (Shriqanthi) の一家 (母、子供 2 人、孫 3 人／無職) は、ハルガーケ布拉の運河沿いの土地を 1994 年頃に購入した。湿地を自分たちで埋め立て、木造の家屋を建設した。購入の取引は当事者間のやり取りのみで行った。スリランカでは、不法占拠であっても、同じ場所に 10 年以上住み続ければ、政府から土地保有の証明書が発行されるというが、証明書は現在も発行されていない。ハルガーケ布拉では年に一回は運河の氾濫による被害が発生する。シリカンティの一家の住宅は運河

の氾濫があると床上 50cm ぐらい浸水する。2 階があれば自宅で垂直避難できるが、シリクアンティ一家の住宅は平屋なので、氾濫の際は地域の集会所に避難する。木造の家屋は氾濫のたびに動いたり傾いたりするので、水が引いて集落に戻ってくるとまず、近所の人たちと協力して家を修理する。道路建設のため政府がこの付近の土地を収用し、住民に立ち退きの補償をするという噂が以前からある。住民にしか補償を受け取る権利がないので、この場所に留まっている。選挙のたびに政治家がやってきて、票集めのために家を与える約束を毎回していくが、約束が果たされたことはない。

「梯子」を降りる人びと：サハスプラへの移住の拒否、スラムへの出戻り

サハスプラへの移転の対象となった居住地の一つであるパンチ・ボレッラ (Punchi Borella) では、以前は 80 軒ほどの家屋が密集していたが、2006 年 8 月の時点では 10 軒ほどまで減っていた。また、残った住民に対しても、隣接する病院が病棟の増築計画のため立ち退きを迫っていた。住民は立ち退きに反対しており、土地の所有者である政府と揉めている。1986 年頃からこの場所に住むジャヤラタ (Jayaratha) の一家(夫妻、夫の母、息子夫妻／日雇い労働)によると、ここが現在ある場所にはもともと教会があった。ある時、教会が取り壊され、跡地は政府の所有となった。その後、人びとが土地を占有し、居住地が形成されていった。このようにして形成されたパンチ・ボレッラでは多くの家屋が STP の計画で撤去の対象となり、夫の義理の兄や義理の息子の家族もサハスプラへ移り住んだ。ジャヤラタの一家も管理費として 25,000Rs.を支払えばサハスプラへ入居する権利が得られたが、資金不足のため断念した。なお、サハスプラへの移住の条件の一つに、住んでいた家屋の撤去がある。しかし、政府による跡地の管理が行き届いておらず、他の家族がそこに家を建てて暮らしているケースも多い。例えば、カラフ (Kalaf) の一家(夫婦、夫の母、息子／食品製造・販売)は 2002 年にサハスプラの住戸(400ft² タイプ)を知人のブローカーを介して 65,000Rs.で購入したが、翌年に 30 万 Rs.で売却し、パンチ・ボレッラに戻ってきた。その後は借家を転々としており、現在の家屋は 5 ヶ月ほど前から 5,000Rs./月で賃借している。デリック (Derick) の一家(夫婦と妻の父、子供 2 人)もサハスプラの住戸(300ft² タイプ)に 2002 年に入居したが、部屋が狭く商売にも不便なため、住戸を売却してこの場所に転入してきた。サハスプラを転出する際に息子夫婦の家族と



図 6 従前居住地の住居 (Derick 一家／Punchi Borella)

世帯分離しており、彼らは元の住居があったマラダーナ (Maradana) に戻り、借家で暮らしている。デリックの一家は親戚の家族が以前住んでいた縁で現在の住居を賃借した。隣には妻の姉の家族が住んでいたが、サハスプラへ移住したため、住宅は取り壊されて現在は空き地となっている。デリック一家は建物を改築し、ストリング・ホッパー (米粉の麺) をつくるための広めのキッチンと釜を設け、自宅で製造した商品を市場や路上で販売している(図 6)。

また、同じく移転の対象であったパンチカワッタには、政府が 1979 年に建設した 2 階建てのフラット、旧くからある木造バラック、最近建てられた木造バラック(サハスプラから戻ってきた人びとが住む)という三種類の住宅がある。いずれも土地の所有者は政府であり、フラットの居住者は今でも 35Rs./月の家賃(建設当初から変わらない金額)を政府に支払っている。ジャマルディーン (Jamaldeen) の一家(夫妻、子供 4 人／三輪タクシー運転手)はもともと、パンチカワッタの他の場所に住んでいたが、2001 年に住んでいた家屋が撤去され、サハスプラに移り住んだ。その後、パンチカワッタに戻り、木造のバラックを 50,000Rs. で建設し、暮らしている。サハスプラの住戸は処分しておらず、夫の母親が暮らしている。また、マーワタ (Mawatha) の一家(夫婦、息子、長女家族 5 人、次女家族 6 人／小売業等)は、3 世帯が同居する大家族であるが、サハスプラでは 1 世帯分の住戸しか与えられてないので、移住を拒否した。現在の居住地には水道の断水やごみ処理システムの不備、不安定な土地所有等の

問題はあるが、夫の仕事(コロンボ中心の問屋街で小売業)にも便利なので、ずっと住み続けたいと考えている。レメア(Remea)の一家(夫婦、息子／三輪タクシー運転手)は、サハスプラへの移転の話が持ち上がった際には仕事のため家族で海外に行っていた。帰国してからサハスプラへの移住を希望したが、そのためには30万Rs.を支払う必要があると言われ、断念した。サハスプラへの入居に際しては通常、管理費として25,000Rs.を支払うことになっているが、上述した30万Rs.という金額の根拠は不明である。

5. 結論：住まいの「梯子」の変質からみる、所有の安全を支える再定住

STP およびサハスプラに関する言説・評価のレビューを通じて明らかになった政策決定・計画側の問題は、再定住地の立地選定や住宅・施設設計といった計画の内容というよりもむしろ、計画の前後の段階にあたるプロジェクト・マネジメント上の不備(土地収用プロセスの不透明性、受益者の選定基準の不明瞭さ、生計や社会関係に対する補償・サポートの欠如)であった。住まいの「梯子」としてのサハスプラは、法的な土地所有権の付与および高層での居住を通じて、人びとをスラムの社会・経済との基層を成す土地から切り離し、政策決定・計画側が想定する「メインストリーム」(正規の住宅市場、改善された生活様式)へと合流させる狙いがあった。しかし、サハスプラの実態に照らすと、このような「純化」の実践は完結していない。「純化」が徹底されなかつた、あるいは徹底できなかつた根本的な原因是、政策決定・計画側に、スラムに内在する様々な差異を踏まえ、それらを新たな生活様式や社会関係へと組み替える周到さが欠如していたことである。ラトゥールが言うところの「近代の憲法」、すなわち「『純化』と『翻訳』の両輪駆動と後者の否認からなる規制」という仮説に照らすと、STP の計画は「純化」を明らかに意図していた。一方で、「翻訳」に関してはどうか。ラトゥールが言う「翻訳」は、「社会」と「自然」を両極とした、諸要素の際限のない「混合」によるハイブリッドの増殖を意味する。端的に言えば、STP は「純化」を意図する一方で、「翻訳」に対して無自覚であったと言える。このことは、STP の計画がプロジェクトの受益者となる人びとを「スラムの住民」として等閑視したこと象徴される。現実には、1970年代から1980年代にコロンボのスラムでは土地権利の正規化や住環境の改善が進み、コミュニティ組織の設立等を通じて住民の意識も多様化していた。彼ら

に土地所有権と設備の整った住戸さえ与えれば「純化」が達成されると考えていたとすれば、その見通しは不十分であったと言わざるを得ない。

STP におけるマネジメント上の不備は、上から与えられた「梯子」を人びとがつくり変える余地を生み出した。すなわち、サハスプラの実態調査では、サハスプラという「梯子」に対して、人びとの生計戦略や住環境の改善が様々な方法で介在し、土地との関わりを媒介していることが明らかになった。住環境の改善によって「梯子」に留まる人びと、住民間の取引によって次の住まいのための原資を獲得し「梯子」を登っていく人びと、そして住戸の取引を従前地への帰還に利用し「梯子」を降りる人びとである。「純化」の手段として準備された「梯子」は、竣工した次の瞬間には、既存の社会関係を含む人びとと土地の多様で複雑な関係性に組みこまれた。そして、人びとは各々の事情にあわせて関係性をさらに拡張し、組み替えていくことで STP の計画が意図していなかった形を含むハイブリッドを増殖させていく。この意味で、「スラムの人びとの緊密な人間関係を破壊している」という STP およびサハスプラへの批判もまた、筆者の実態把握による限り、妥当ではない。むしろ、サハスプラという住まいの「梯子」が、既存の関係性を通じて変質させられたのである。

このような、建設から十数年という時間経過のなかで見えてきた「梯子」の変質は、今後のスラム再定住の方向を考えるうえで示唆的である。スラム再定住に関する言説には、本稿でみた限りでは少なくとも、「市場原理の重視、土地利用の合理化」と「人びとの権利、居住の福祉」という 2 つの対立する立場があった。しかし、サハスプラに再定住した人びとの間には、彼らの社会関係を通じて共有されている「所有」の概念があり、そのような「事実上の所有権」(de facto tenure)を基盤として、市場性を伴う住宅・土地取引が行われていた。このような、人びとによる「オーダーメイドの住宅市場」とでも呼べる営みは、人びとの細かなニーズに迅速に対応することが可能であり、人びとが媒介するハイブリッドは決して際限のない結びつきではない。むしろ、スラムの人びとの関係性に根ざし、彼らが扱える範囲に収まっている。

それゆえに、このような営みは上述した 2 つのイデオロギーを止揚し、再定住に対して人びとの視点にもとづく合理性、正当性をもたらす可能性がある。政策決定・計画学側にとっては、このようなハイブリッドの存在をまず認めることが、議論の出発点である。これまでのスラム対策においては、所有権の正規化(regularization)という形

で、既にある人びとと土地の関わりを前提とした所有の安全(tenure security)が図られてきた。一方で、人びとの再定住と新たな土地との関わりを前提とした時、所有の安全はどのようにして達成可能であろうか。その際、本稿でみてきたような複数のテニュアの積層をいかにして創出するかということが一つの重要な論点になるであろう。

¹ B.ラトゥールは近代において自明視されてきた「自然」と「社会」、「主体」と「客体」、「人間」と「非人間(モノ)」といった区別を所与の条件とせず、これら原理的に還元不可能な諸要素の原理的に制限のない結びつきの動態として捉える方法論である「アクターネットワーク理論」(Actor Network Theory)を発展させてきた。ラトゥールによると近代は、上述した区別によって表される二つの領域に属する諸要素を混ぜ合わせる「翻訳」(ないし媒介)のプロセスを通じて両者のどちらにも還元できない様々なハイブリッドを増殖させてきた。だが同時に、翻訳のプロセスは常に否認され、二つの領域は完全に切り離されたものとして「純化」されてきた。ラトゥールは「純化」と「翻訳」の両輪駆動と後者の否認からなる規制を「近代の憲法」と名付け、これが近代化の要であると論じている[Latour 1991]。

² ワッタ(watta)はシンハラ語で「庭」を意味する。ワッタは必ずしも低所得者の居住地のみを指さないが、コロンボでは労働者や低所得者が邸宅の中庭等を占有したことから、「～のワッタ」と呼ばれることが多い(～には地主の名前や土地の地理的な特徴等が入る)。コロンボにある 1506 ケ所の USS のうち 74% は 50 世帯以下の小規模なものであり、ワッタは小規模であることを特徴とする[Jayaratne2002,p.4]。

³ ゲデスは、テナメントが老朽化し居住環境の悪化が著しかったコチカデ地区について、従来のクリアランス型開発を否定し、現代で言うところの居住環境改善型開発を提案した。その際、貧困層への住宅供給のあり方に関して、「住居であるためには、住居は確かに個性を持っていなければならない。さもないと住居に対する誇りは失われ、健康に対する注意が不足し、忘れ去られてしまうことさえある」という意見を述べている[Geddes1921,p.9]。

⁴ ターナーは 1950 年代後半から南米で住宅計画に関わるなかで、猛烈な勢いで拡大する不法占拠住宅(squatter)地区を目の当たりにする。彼はスラムや不法占拠住宅地区の形成は、社会的な「異常」ではなく、未曾有の都市成長への「適応」のプロセスであり、「問題解決への第一歩」であると捉えた。「建てる事への自由」(freedom to build)をスローガンとして、民衆のしたたかで自律的な住居形成を、名詞としての“house”(住宅)ではなく動詞としての“housing”(住宅する)から捉え、それを支援する存在としての政府の役割を説いた。ターナーらによる自助住宅建設(self-help housing)運動によって、住民が必要とする融資・土地・技術等を政府が提供する手法であるコア・ハウジング(core housing)やサイト・アンド・サービス(site and services)が、先進国型の住宅供給のオルタナティブとして前面に押し出された。

⁵ スリランカの全人口のうち約 7 割は多数派であるシンハラ人が、2 割弱をタミル人が占める。タミル人は島の北部・東部を中心に居住する。両者は古代よりセイロン島に居住してきたが、イギリス統治期のタミル人優遇策や、その反動としての独立後のシンハラ人優遇策により民族間の対立が高まり、1983 年には内戦に発展する。スリランカ政府とタミル・イーラム解放のトラ(LTTE)の間で激しい戦闘や LTTE によるコロンボでのテロ行為が長きに渡って続き、和平交渉も度重ね行われたが、最終的には 2009 年、スリランカ政府軍が LTTE 支配地域を武力で制圧して 26 年にわたる内戦が終結した。

⁶ Hettige et al [2004] は、再定住先である(サハスプラを含む)集合住宅団地と従前のスラムの実態把握を

もとに、サハスプラの住民の多くは「生活が改善された」と認識しているという見解を示している。ここで言う、「生活の改善」とは、インフラ(水道、トイレ等)の専有化、住宅構造の恒久化、法的な土地所有権の獲得による、個人や家族のプライバシーの確保や隣人から干渉されない生活、さらには、「スラムの住民」であるという社会的なステигマ(偏見)からの解放を指している[ibid., p.4]。

7 スラムの研究が盛んに行われた 1960 年代、スラムでは貧困が数世代にわたって固定され、人びとの無気力な状態が生活様式化しているという見方(悲観論)の一方で、スラムにはまだ次世代に受け継がれるほどの歴史がなく、仕事になりそうなことには何でもすぐに取り掛かる活力と人びとの相互扶助が溢れているという見方(楽観論)が報告された。ストークスはこれら二つの異なったスラム観が存在するのは、そのような二類型のスラム、すなわち「希望のスラム」(slums of hope)と「絶望のスラム」(slums of despair)が存在するからであると論じた。前者では、住民の多くがスラムを過渡的な居住地と考えており、疎外されてはいるが、いずれ正当な市民として都市生活を享受できると信じている。後者では、住民の多くがスラムを最終地と考え、他に出ていいける場所がないと諦めてしまっている。また、こうした二類型のスラムの立地の傾向について、前者のタイプは都市の周辺部に比較的新しく形成されたのに対して、後者のタイプは都市の中心部に形成され残存してきたことを指摘した研究がある[Laquian1971]。

8 スリランカでは現在、法的な土地所有権に準ずる多様で複雑な権利形態があり、都市人口の大部分が権利関係の曖昧な土地に暮らしているとされる[Fonseka 2014]。法的な土地所有権に準ずる形態として、まず、イギリス統治期に起源をもつ権利証書(title deed)があり、現在でもスリランカの都市部で広くみられる[De Silva 2019,p.75]。権利証書は、土地所有者の変更の履歴を証明するが、あくまで記録であり、排他的な所有権を保障するものではない。しばしば、複数の所有者が同一の土地に対して権利を主張することで揉め事が起り、そのような事態に陥ると権利の行使がたちまち困難となる。次に、土地の占有や保有の許可を証明する書類がある。この書類も排他的な所有権を保障するものではなく、上述した権利証書よりもさらに脆弱な保護機能しか持たない。また、この書類を通じての不動産市場や住宅ローンへのアクセスも限定的である[ibid., pp.75-76]。それでも、先述した住戸百万戸計画をはじめ、住環境の改善が中心であった 1970～80 年代には、政府からスラムの人びとへの借地(lease-hold)を証明するために、ナンバーカード(enumeration card)や他のタイプの占有許可を記した書類が発行された。これらの書類を手にした住民は、水道や電気等の公共サービスへのアクセスが可能になった。

9 所有の権利が合法(legal tenure)か違法(illegal tenure)かという区別だけでなく、人びとが権利をどのように認識し、受容しているかという区別が重視される[Feyertag et al 2019, p.16]。事実上の所有の安全(de facto tenure security)は、法的な所有の安全(de jure tenure security)の有無を問わない、土地や住宅に対する実質的なコントロールを意味し、占有の期間の長さや社会的な正当性、コミュニティ組織の関与等の要素によって形成される[FAO2015,p.2]。事実上の所有の安全が十分あれば、所有権の付与(titling)は必ずしも必要ではない。それどころか、所有権の付与が、強制的な立ち退きや市場主導の開発に対する貧しい人びとの脆弱性を高め、テニュアの安全をかえって低下させることさえあることが指摘されている[Feyertag et al 2019, p.16]。また、居住の安全は、所有権の付与のみによってではなく、道路や水道、電気等のインフラ、都市生活を送る上でのサービス等、他の手段との組み合わせによって達成されること、地域コミュニティは、土地の取引に正当性を与えるブローカーとの社会関係等を通じて、土地市場を自分たちで制御する仕組みを構築できることを指摘している[ibid., pp.16-17]。

10 期間は、第一期:2005 年 8 月 15 日～18 日、同年 8 月 28 日～9 月 4 日、2006 年 8 月 14 日～16 日、第二期:2016 年 3 月 13 日～21 日、2017 年 7 月 19 日～8 月 3 日。第一期は筆者と大学院生 1 名、第二期

は筆者と大学院生2名で実施し、聞き取り調査では、現地の大学(モラトゥワ大学建築学部)の学生による協力(シンハラ語、英語の通訳)を得た。

- 11 スリランカ都市部の平均世帯月収(31,239Rs→88,692Rs.)に対して、住民の平均はサハスプラ(S):7,703Rs→29,803Rs、ハルガーケブラ(H):6,195Rs→25,338Rs (*第一期→第二期の変化)であった。
- 12 単純労働(日雇い労働、清掃等)の割合(S:18.6%→12.1%、H:40.3%→29.2%)、店舗・会社従業員(S:20.3%→29.3%、H:13.4%→20.0%)、自営業(S:35.6%→27.6%、H:16.4%→13.8%)。
- 13 平均世帯人数(S:5.0人→4.7人、H:4.6→5.8人)、核家族の割合(S:58.2%→43.7%、H:73.6%→54.2%)、拡大家族の割合(S:39.6%→45.3%、H:23.6%→41.7%)。
- 14 調査対象地ではスリランカの人口構成を反映して、多様な民族・宗教が混在している(S:シンハラ人45.3%→47.5%、スリランカ・タミル29.7%→31.1%、インディアン・タミル3.1%→1.6%、ムーア21.9%→19.7%、H:シンハラ人47.2%→51.3%、スリランカ・タミル45.8%→39.7%、インディアン・タミル4.2%→3.8%、ムーア2.8%→5.1%)。なお、スリランカの全人口に占める民族別の割合は、シンハラ人(74.9%)、スリランカ・タミル人(11.15%)、インド・タミル人(4.12%)、スリランカ・ムーア人(9.3%)、その他(0.53%)、宗教別の割合は仏教徒(70.1%)、ヒンドゥー教徒(12.6%)、イスラム教徒(9.7%)、キリスト教徒(7.6%)である(2011年時点)。シンハラ人は仏教、スリランカ・タミル人およびインド・タミル人はヒンドゥー教、スリランカ・ムーア人はイスラム教を信仰する。シンハラ人、タミル人の中にはキリスト教を信仰する者もいる。
- 15 5m²/人未満の世帯(S:17.2%→15.6%、H:33.3%→27.3%)、5m²以上10m²未満/人の世帯(S:65.6%→57.8%、H:47.2%→46.8%)。
- 16 仮設的な構造(木造)の割合(36.1%→11.7%)、半恒久的な構造(木造+組積造)の割合(6.9%→14.3%)、恒久的な構造(組積造、RC造)の割合(57.0%→74.0%)。
- 17 その他の世帯は近隣との共同トイレ(42.3%→26.3%)や公共トイレ(18.3%→5.3%)を利用している。なお、水道については2005年の時点で自宅に専有の水道栓を持つ世帯が多かった(91.7→97.8%)。

<参考文献>

- Chularathna, H.M.U.: Land Tenure Issues and Improvement of Urban Low Income Settlements – Experiences of Colombo, Sri Lanka, Paper presented at Regional Workshop on Settlements of the Urban Poor – Challenges in the New Millennium, 2000.
- Colombo Municipal Council (CMC): Poverty reduction strategy for Colombo city, 2004.
- Dayaratne, R.: Creating sustainable habitats for the urban poor: Redesigning slums into condominium high rises in Colombo, Geller, P.S. ed.: Built Environment – Design, Management and Applications, pp.147-166, Nova Science Pub Inc., 2010.
- De Silva, I. et al.: The State of Sri Lankan Cities 2018 Report, UN-Habitat Sri Lanka, 2019.
- Dhammadika, S. L. and Wijayasinghe, K.: Factors contributing to the failure of development induced resettlement projects – a case study of the “Sahaspara” slum relocation project, Colombo, Sri Lanka, MSc Programme in Urban Management and Development, Institute for Housing and Urban Development Studies, 2009.
- Ekanayake, M.: Re-development of Under Served Settlements in the City of Colombo, Sri Lanka. M.Sc, Geo-information Science and Earth Observation (ITC), The Netherlands, 2001.

- Fernando, S. Seneviratna, O.T.F. and Weerasinghe, O.: City of Colombo, Slum Clearance and Re-housing Programme, Colombo, 1941.
- Feyertag, J., Langdown, I. and Lock, A.: Global perceptions of urban land tenure security report – Evidence from 33 Countries, 2019.
- Fonseka, B.: Legal and Policy Implications of Recent Land Acquisitions, Evictions and Related Issues in Sri Lanka, Centre for Policy Alternatives, 2014 Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) : Habitat III Issue Papers – 9 Urban Land, 2015.
- Geddes, P.: Town Planning in Colombo – A Preliminary Report, 1921.
- Hettige, S.T. et al.: Improving livelihoods of the urban poor – a study of resettlement schemes in Colombo, Sri Lanka, GTZ-Sri Lanka, Colombo Municipal Council (CMC) and Improving Capacities for Poverty and Social Policy Research (IMCAP) Program of the Univ. of Colombo, 2004.
- Hirayama, Y.: Housing policy and social inequality in Japan, Izuhara, M. ed.: Comparing social policies – Exploring new perspectives in Britain and Japan, Policy Press, pp.151-171, 2003.
- Hirayama, Y.: Housing and state strategy in post-war Japan, Groves, R. and Murie, A. ed.: Housing and the New Welfare State: Perspectives from East Asia and Europe, pp.101-126, Routledge, 2007.
- Jayaratne, K.A., Chularathna, H.M.U. and Premakumara, D.G.J.: Poverty profile city of Colombo – Urban Poverty Reduction through Community Empowerment, Colombo, Sri Lanka, 2002.
- Latour, B.: Nous n'avons jamais été modernes : Essai d'anthropologie symétrique, Paris, La Découverte, 1991 (ブリュノ・ラトゥール著, 川村久美子訳: 虚構の「近代」—科学人類学は警告する, 新評論, 2008).
- Laquian, A.A.: Slums and squatters in South and Southeast Asia, Jakobson, L. and Prakash, V. ed.: Urbanization and national development, pp.183-203, Sage Publ., 1971.
- Niriella, N.C. : Urban Housing Policy in Sri Lanka – A Study of Relationship between State, Market and Social Classes in South Asia, VDM Verlag Dr. Mueller, 2010.
- Samaratunga, T.C.: High-Density High-Rise Low-Income Housing – An Appropriate City Planning Solution for Colombo, Sri Lanka?, Doctoral thesis of Bond University, 2013.
- Sevanatha: Building capacity to facilitate change – A practical guide to alleviate urban poverty Colombo, Sevanatha, CMC and UN-Habitat, 2006.
- Selvarajah, E.: The Impact of Ceiling on Housing Property Law on the Slum and Shanty Improvement Program in Sri Lanka, Angel, S. ed.: Land for Housing the Poor, Select Books, 1983.
- Stokes, C. : Theory of Slums, Land Economics, Vol.38, No.3, pp.187-197, 1962.
- Sustainable Township Programme (STP) : Survey Report of Urban Low-income Settlements of Colombo, Sri Lanka, 1998.
- Urban Development Authority (UDA) : Colombo city development plan (Amendment 1999), Colombo, UDA press, 2008.
- Wickrema, M. D.: Movin' on up – mainstreaming under-serviced urban communities in Colombo, Sri Lanka, Master thesis in Massachusetts Institute of Technology, 2005.