

タイの居住問題と非営利民間組織 —スラムの居住環境改善に取り組む人間居住財団—

海老塚 良吉（日本住宅協会業務部長）

開発途上国の居住問題は、継続して各国で熱心に取り組まれている。今年10月に国際居住年記念賞を受賞したタイの人間居住財団（Human Settlement Foundation）は、首都バンコク等で、低所得者の住宅改善事業に10数年間にわたり、活動を続けてきている。この様な非営利民間組織が、タイの居住問題全体の中でどの様な役割を果たしているのか、現地で購入した資料等を用いて紹介したい。

タイの居住問題

タイの人口は6,150万人、一人あたりGDPは1991年には1,761ドルであったが年間8%余りの経済成長率により96年には3,027ドルまで伸びた。しかし、97年の経済危機により98年には1,820ドルにまで落ち込んでいる。平均所得についての公式なデータは入手できていないが、一般的には世帯月収はサラリーマン層では2万バーツ程度（1バーツ3円換算で6万円）、日雇い等の低所得者層では1万バーツ程度とされる。

バンコク首都圏庁地域（BMA）には、560万人、周辺までを含めたバンコク周辺地域（BMR）には911万人が居住している。住宅数は、首都圏庁地域で181万戸、周辺地域で311万戸である（1997年調査）。しかし、非登録人口を加えると、首都圏庁地域で800万人、周辺地域では1200万人が居住していると推定されている。

タイの一般の住宅市場では、どのような住宅が供給されているのであろうか。バンコク周辺地域の1997年の新規住宅登録戸数は14万5千戸余り、開発主体はデベロッパーが約11万8千戸、個人建設が2万7千戸となっている。建物形態は、フラットないしはコンドミニアム形式の共同住宅が6万戸、タウンハウス（連棟住宅）ないしはショップハウス（1階が店舗で上階が住宅の連棟式建物）が4万3千戸、1戸建てが4万1千戸となっている（表1）。

1997年の金融危機以前の住宅価格は、30万バーツ

（90万円）以上が大半を占めていたが、98年初めには30万バーツ以下が65%を占めている（表2）。これはデベロッパーが住宅を完売するために販売価格を大幅に値下げしたことによる。なお、1999年現在、バンコク首都圏では33万戸の空き家または工事中の住宅があり、この解消が大きな課題となっている

以上の住宅についての統計データは、公式な住宅についてのものであり、スラム居住者が自ら建設するような住宅（写真1、本誌10月号表紙写真）については、統計がほとんど無い。

写真1 バンコク、都心部の鉄道敷沿いのスラム

表1 バンコク周辺地域（BMR）の
新規住宅登録戸数（1997年）

| | |
|----------------|----------|
| 合計 | 145,335戸 |
| 開発主体 | |
| デベロッパー | 117,937 |
| 個人建設 | 27,418 |
| タウンハウス・ショップハウス | 43,508 |
| 戸建て住宅 | 41,305 |
| フラット・コンドミニアム | 59,561 |
| ツインハウス（2戸1住宅） | 981 |

出典) The Government Housing Bank Journal, Jan-Mar 1998

表2 住宅販売価格

| | |
|-----------------|---------|
| 30万バーツ未満 | 26,995戸 |
| 30万バーツ～90万バーツ | 4,117 |
| 90万バーツ～200万バーツ | 5,561 |
| 200万バーツ～300万バーツ | 3,607 |
| 300万バーツ以上 | 1,020 |
| 合計 | 41,300 |

出典)表1に同じ

タイの住宅政策

タイの住宅政策は、国家社会経済開発庁(NESDB)内の住宅開発計画委員会が計画を立案し、政策の実施機関としては、内務省の管轄組織として国家住宅公社(NHA)、また、大蔵省の管轄組織として政府住宅銀行(GHB)がある。

第8次国家経済社会開発計画(1997年~2001年)では、この5カ年間の住宅需要をバンコク首都圏域で63万5千戸、その他の地方部で37万8千戸と推計している。住宅政策として、主として低所得者層を対象に、20万戸の住宅供給またはスラム改善を計画しており、この内バンコク首都圏は11万4千戸、地方部は8万6千戸としている。

国家住宅公社の調査(1994年)によれば、スラムの居住者は全国で31万世帯、137万人、1,841カ所であり、この内、バンコク首都圏には25万世帯、113万人、1,521カ所があるとしている。バンコク首都圏の人口に占めるスラム居住者の比率は10%以上となっている。

これらのスラムに居住する低所得者層の住宅問題に主として取り組んでいるのは、国家住宅公社である。タイでは地方公共団体の供給する日本のような公営住宅は存在しない。国家住宅公社は1973年に設立され、低・中所得者向けに賃貸及び分譲住宅の供給、スラム改善事業を実施してきた。

国家住宅公社は、1976年から99年3月までの20年間以上で、低・中所得者向け住宅を12万戸、公務員住宅を4万戸、スラム改善事業で13万戸、合計で29万戸の事業を行ってきた。1998年の1年間で見ると、低・中所得者向け住宅5,638戸、公務員住宅1,231戸、スラム改善事業9,389戸、合計で16,258戸となっている。

スラムの住宅改善

スラムに居住する最も貧困な人々にとって、最大の問題は居住する土地を確保することである。鉄道敷や河川沿いの公有地を不法に占拠して、古材等を利用して自力で住宅を建設している人々は、常に、当局からの追い出しの不安を抱えている。民有地を

短期間の賃貸借で借地している場合も、多くの場合、土地所有者から常に追い出しを受ける不安定な状況にある。タイでは日本の借地法のような借地人保護の規定はなく、しばしば立ち退き補償金が全くなく、ある場合でも、1万パーツからせいぜい5万パーツ程度で、新しく居住する場を自ら見つけなければならない。

スラム居住者にとって最も好ましいのは、これまで居住してきた場所で、歩道や水道等の整備がされて、住み続けられることである。国家住宅公社では、1980年代にバンコク首都圏内の6カ所で土地分有(Land sharing)事業を実施し、それまで居住してきた地区内を、土地所有者と借地人で分けて、借地人が居住密度を高めて住み続けるようにした(写真2参照)。しかし、この事業は、土地所有者が全ての土地の開発を求めて居住者の追い出しを図るようになり、現在では実施されていない。

居住する土地の権利が安定しているならば、住民は住宅や環境の改善のために熱心に取り組むようになるが、定住することができるか不安を抱えている場合には、費用をかけることができない。新しい土地に移転しても容易に建材が再び利用できるような簡易な住宅に居住することになる。

写真2 バンコク、マナンカシラ地区の土地分有事業

人間居住財団

1983年にフリーランスのソーシャルワーカーが居住者のリーダーと一緒に「人間開発のクラブ」を組織し、闘争の経験を相互に交流して、貧困や環境、公衆衛生、教育、家族関係などの多くの問題を抱えていたスラム居住者の支援を始めた。この組織は後に「コミュニティ関連グループ」と名称を変え、スラム居住者が自らの問題解決を図るために、コミュニティ相互の交流を深め、組織化をする支援をするようになった。

1988年に「人間居住財団」と名称を改めて、積極的にスラム居住者を組織化し、立ち退き及び移転問題という住宅問題に力点をおいて活動を始めた。そして、都市貧困者全体の問題として、居住問題を解決するように、居住者の相互交流を進めてきている。

スラム居住者にとって、住宅の権利は最も重要な問題である。もし、この問題が解決されれば、その他の経済的、社会的問題は、居住者自身の力で何とか解決することができる。居住問題を解決する際には、居住者自身の潜在的な能力を信頼し、彼ら自身が、適切で創造的な解決をすることができることに信頼することが大事である。財団の活動の基本的な考え方は、意識に目覚めた居住者が、自らの問題に対して、自らの利益のために立ち向かうことを支援することにある。

人間居住財団は、次の4つの分野で活動を行ってきた。

一つは、コミュニティの組織化であり、組織の強化を支援してきた。この中には後述する「橋の下のコミュニティの開発事業」などがある。

二つは、住宅事業ホットラインで、いくつかの非政府組織や居住者組織と連携して、立ち退き、とりわけ暴力的な立ち退きを阻止するために、助言活動や問題解決するための情報交流をしている。

三つは、コミュニティ組織のネットワーク化であり、様々な地域のスラムのネットワークを確立するための支援を行っている。経験を相互に共有し、スラム相互間で支援を行い、貧困問題を解決するために、スラム法や居住基金、都市内の公有地の管理等のキャンペーンなどを行っている。そして、農村部の貧困者層やその他の社会運動等とも連携して、都市及び農村部の低所得者の生活に影響を与える政策を立案するキャンペーンを実施している。

四つは、情報サービスであり、コミュニティの組織化やコミュニティ組織のネットワーク化を支援するため、政府組織や非政府組織、マスメディアと連携して情報を提供しており、資金獲得のための支援も行っている。

人間居住財団の職員数は、現在は14人で、この内4人は東北タイで活動している。財団の資金は、今年度は280万バーツ（840万円）で、この内、180万バーツ（540万円）はオランダからきている。残りはタイ国内からの資金であるが、政府からの資金援助は全く無い。

図1 橋の下の住民の新しい家パンフレットの表紙

橋の下に居住する住民

人間居住財団は具体的にはどのような事業をしているのであろうか。「橋の下のコミュニティの開発事業」について、パンフレットから見てみたい。

1993年にはバンコク市内には陸橋等の橋の下の空間に不法に居住している人々が600世帯、3,000人いるとされた。橋の下に居住する住民は、スラム地区の居住者よりも更に貧困とされている。政府は橋下の不法占拠者を撤去するために、国家住宅公社に移転先の住宅地を用意する費用として、1億6千万バーツ（4億8千万円）の予算措置をした。

国家住宅公社が移住先として当初に計画した場所は、都心部から遠く離れていて、これまで都心で働いてきた貧しい居住者には、新しい仕事を見つけることができるような場所ではなかった。当局と交渉をするために、居住者達は組織化を進めた。また、住宅建設に必要な資金を確保するために貯蓄活動を始めた。

都心部に近い土地は地価が高くなるが、予算内に収めるためには土地面積を狭くすることで居住者は対応した。移住先は、居住者の古物収集などの業務が競合しないようにバンコク市内の4つの地域に分散して確保しようとする居住者から提案をし、この案を国家住宅公社は最終的には受理した。

移転のための交渉期間は長くかかる。そのため橋下の住民は、現在地での住民登録を当局に認めてもらい、これにより水道や電気などを直接に引くことができるようになった。それまでは近隣の水道や電気のある一般住戸から高い料金を払って引いてきていたが、その必要が無くなった。

移転先の住宅地の計画に居住者も参加し、子供の遊び場や地域生協などの用地の確保のために、各戸の住宅敷地を減らして共同の敷地を広げた。国家住宅公社が用意するのは敷地までであり、住宅は自ら建設しなければならない。社会問題としてのスラムの居住問題に関心のある建築家が、居住者の相談にのり、低コストの住宅設計モデルを提供した。

建築家は住民と十分に討議しながら、予算、材料、施工方法を考えて、設計を進め、各世帯の状況に応じて変更が可能であるように配慮した。限られた敷地を有効に活用するために2戸1の設計例なども提案している（図2）。この様な人間居住財団の活動はタイの新聞紙上でも紹介され、今回の国際居住年

賞の推薦を受けて受賞することになった。

図2 2戸1タイプ2階建てのモデル設計

タイ語の上に、1階、2階、正面図、側面図を張り付ける。

都市コミュニティ開発事務所（UCDO）

スラムの居住環境を改善するために、住民の組織化を進め、貯蓄活動を通じて居住者の自立的な活動を強化する方法は、都市コミュニティ開発事務所（以下、UCDOとする）でも同様に採用されている手法である。UCDOは、1992年に国家住宅公社が基金を拠出して、居住環境の改善と都市貧困層の組織力を強化しすることを目的に設立された組織である。

UCDOの活動の内容は、1) コミュニティの貯蓄及び共同組合組織の確立と強化、そして、広範な財政的なネットワークを確立し、コミュニティの様々な問題を自分達で解決できるようにする、2) 適切な金利で柔軟な条件により都市貧困層に信用を供与して融資し、安定した住宅を供給し、居住環境を改善する、3) 開発の過程に効果的に参加できるように、非営利組織や研究者、コミュニティの関係組織等を強化することである。

この組織を含めた居住改善の活動については、現在、下記の組織により調査を進めている段階にあり、別の機会に詳しく紹介される予定である。

（本稿は、平成11年度科学研究費補助金を受けて実施されている「アジアのまちづくりに関する計画論的研究：代表者、東洋大学内田雄造」の一環として、本年9月にタイの現地調査（藤井敏信他8名）を行った際に、筆者の関心により訪問した人間居住財団の活動を中心に、速報としてまとめたものである。

なお、タイの統計データについては、国家住宅公社にJICA派遣専門家として勤務している矢板橋氏より資料を提供していただいた。記して謝意を表したい。）