

バンコクにおけるスラム化と過剰都市化論の因果関係と打開策

2000 . 1 . 30 山川 昌子

はじめに

私がスラムに興味を持ったのは貧困問題に関心があったからである。特に東アジアにおける発展途上国での、都市の急成長には著しいものがある。都市はインフラストラクチャーが未整備のまま、多くの人々を受け入れざるをえない状態に置かれている。その結果、貧しい人々は最もインフラが未整備では住みにくい土地に追いやられ、まともな仕事に就けず、苦しい生活を強いられることになる。しかし、もう一方では経済成長の恩恵を受けて豊かに暮らしている人々もいる。

タイにおいては大都市内での経済格差もあるが、それよりも都市部と農村部での経済格差が深刻である。それがまた、農村から都市への人口移動を促進させている一因でもある。バンコクにおけるスラムの歴史は長い。産業化に伴って本格的にタイ人によるスラムが形成されたのは1960年代以降であるが、それ以前にもスラムの元となるような貧しい外国人労働者達の住宅地区は存在していた⁽¹⁾。バンコクでスラムが政策上の問題として認識されるようになったのは、アメリカのコンサルタント・グループによる「バンコク首都圏計画報告書(1958年)」においてである⁽²⁾。しかし、さまざまなスラム政策やNGOの活発な活動にもかかわらず、それから15年経た現在でもスラムの規模はあまり変化をみせていない。もちろん生活環境や教育、インフラ整備などが充実されてきているスラムもある。しかし、強制的に立ち退きさせられたり、差別をうけたり、生活が苦しいために麻薬やアルコール中毒に陥ったりするというような様々な問題も抱えている。スラムに住む人々は安定した生活を送ることや、安定した仕事に就くことが困難である。日々、成長していく大都市バンコクの中で不安定に暮らしている。

なぜ、バンコクでは長年スラムが衰えないのか。バンコクの都市化の過程とスラム化の関係から、これからスラムはどのような変遷をたどるのか考えたい。

1. バンコクの都市化の特徴

(1) 西欧における都市化と途上国における都市化

途上国の都市化が先進諸国に比べはるかに急激に出現し、多くの深刻な問題を発生させながらも、それに対応できない状態に陥っていることは周知の事実である。西欧における都市化とは異質なパターンで途上国の都市化は進行していると考えられる。

都市化の古典的なパターンとは、都市的性質が形成される狭義の都市化の段階から「郊

外の都市化」 = 大都市圏の形成を経て、次第に中心都市の衰退 = 逆都市化を辿ると定式化された。つまり、西欧の都市化プロセスは、集中的都市化、分散的都市化、逆都市化の 3 段階で発展してきた。

しかし、途上国の都市化は、この古典的パターンとは大きく異なる「似非都市化」であり「産業化なき都市化」である⁽³⁾。発展途上国の都市化プロセスとしては、3つの点が挙げられる。第1に先進国の場合に比べて農村人口比率が高い段階で都市化の進行が加速され、先進諸国よりもずっと圧縮的された過程として都市化が進行し、第2に都市人口が少数の都市に、特に首位都市に集中してゆく傾向が強く、経済的政治的文化的諸機能の首座都市への一極集中化が進み、そして第3に都市化が工業化に先行していることである⁽⁴⁾。

発展途上国の都市化の大きな特徴は都市が生産的に吸収しうる限度をはるかに超えた人口流入による「過剰都市化」とその背後にある人口爆発に伴う雇用停滞、そして近代的なフォーマル・セクターのほかに巨大なインフォーマル・セクターが存在する「労働市場の二重性」である。

限られた労働需要に対してこれに見合うよりもはるかに多い人口が都市に流入するといった過剰都市化の現象は先進諸国でも存在した。しかしそれらの現象はその当時の労働力に対する単なる需要と供給のアンバランスのせいだけではない。農村から都市に流入した人口が、近代的な産業における労働への適応性をまだ獲得していなかったために、産業の側には単純労働にたいする一定の需要があったが窮民化せざるをえなかったことや、産業と国家の側も彼らを近代的な労働契約と法令のもとに包摂できなかった為に労働市場がインフォーマルな性格を帯びてしまったという理由がある⁽⁵⁾。

これらを考え合わせると先進諸国と途上国の都市化は一見同じような変化を辿っているように見えたが、歴史的背景も含めて質は異なっている。この途上国の過剰都市化はどうすれば解消されるのだろうか。また、インフォーマル・セクターで働く人々はそこからどうすれば抜け出せるのだろうか。バンコクにおける都市化とスラム化の過程を例にとって見ていきたい。

(2) バンコクにおけるスラム化の特徴

一般的にスラムは、産業化した都市に農民たちが殺到し仕事にありつけなかったりして形成されていく。しかし、バンコクにおける都市化は少し違った過程を持っている。

ひとつの特徴として、タイの伝統的な制度にサクディナー制度（位階田制）がある。これは、官僚貴族は官職にある期間王の所有する土地の使用権を与えられ、自由民と奴隷に自由に労役奉仕を課することができる一方、彼らを庇護する義務を負うといったものであった。この制度のもとで農民は庇護者の土地経営のため年間6ヶ月は労働奉仕をしなければならず、そのため移動が制限されていた。この制度は何度も緩和・改正され最終的には1928年に廃止となるが、それまでタイの農民の都市への流入が行われなかった大きな要因でもある。

もうひとつは、華僑の存在である。特に1870年代以降になると、中国からの移民労働者が激増する。特に王家が貿易取引業務を華僑の手に委ねたことから多くの使役労働も中国人労働者にたよったからである。その結果、都市の産業部門は華僑に占められていったため農村出身の産業部門に経験のないタイ人たちに参入の機会はなかなか与えられなかった。そのため、人々が都市で仕事をもてなかった。

しかし、1932年のクーデタにより、絶対王政が打倒され立憲君主制に移行するとタイ・ナショナリズムに彩られた諸政策が強く打ち出され、華僑勢力を駆逐しようとする傾向が強くなる。こうして、経済活動をタイ人の手中におさめる努力がなされ、華僑独占領域に参入する可能性が開かれていった。そしてタイ人の都市への移動が次第に活発になってきたのである。本格的なタイ人のスラムが形成されるようになってくるのは1950年～60年の時期であった。この時期工業化政策が本格化し軌道に乗り始め、産業化の基盤は着実にタイ社会に定着していった。発展の中心はバンコクであり、多くの人々が流入していった。

もちろん当初は、都市への本格的な移動ではなく農閑期を利用した季節労働者や、また耐久消費財などの購入を目的として都市で一時的に職に就き、目的が達成されると農村に帰っていく「目標労働者」も多くいた。しかし都市での生活の利便性が認識されるにしたがって、次第に都市を主たる生活の場にする人々も増大してゆく。バンコクは地価も家賃も高いため比較的居住条件が悪く家賃の安い地区や、居住に不適とされた空き地などに人口が集中してゆくことになる。そうして、バンコクにスラムが広がり、そして定着していったのである。

(3) バンコクにおけるスラムの現状とNGOの活動

では、こんにちのバンコクはどのような現状にあるのだろうか。まず、バンコクのスラムが今までどのような変化をしてきたのか数の上で確かめてみる。バンコクにスラムが形成されはじめたのは、1940～50年代頃からである。表1はバンコクにおけるスラムの増加傾向をあらわしている。スラム化の初期頃の1940年代ではだいたい10人に1人の割合でスラムの住人がいたが、1996年では5人に1人の割合まで増えている。スラム人口とバンコクの人口の増加率を1945年と1996年で比べてみても、前者が約12倍で後者が約5倍であり、スラムに多くの人々が流入したことが窺える。

表2は1996年におけるタイのスラム数を示したものである。全国の約6割のスラムがバンコクに集中していることが読み取れる。それにノンタブリー、パトゥムターニー、サムットプラカーン、ナコーンパトム、サムットサーコーンのバンコク周辺5県を加えたバンコク首都圏でみると、約8割のスラムが集中している。これは近年におけるタイ国の経済発展、とりわけバンコク周辺県における発展に伴いスラムはバンコクだけでなく地方の都市にも形成されるようになってきたことを示している。高い経済力を持つ大都市は貧困者にとってもより多くの雇用機会を与えていることがわかる⁽⁷⁾。

このような状況の中でスラムに住む人々はどのような生活をしているのだろうか。2000

年8月に訪れたバンコクのクロントイ・スラムを例にとってみる。クロントイ・スラムはタイの玄関港クロントイ港に広がるバンコク最大のスラムである。約6万人の人々が生活し、港湾で働く大部分の労働者はスラムに住む人々である。

クロントイ・スラムの中で生まれ育った団体で、タイ国内にも大きな影響力をもっているドゥアン・プラティーブ財団 (Duang prateep foundation<klong toey bangkok>) のヴィトヴァス先生の話によると、スラムの人々の日常生活は主に日雇い業、屋台やタクシードライバー、港湾での積荷を下ろしなどで成り立っている。最近では、廃材の中でリサイクルが可能な木材やアルミを拾い集め企業に売るもの、車の部品や新聞を拾って売り、生計を立てている者も多くなってきた。クロントイに住む人々の多くは、クレーンやコンテナなどがなかった時代に港湾で働くために集まってきた労働者であったが、港の分散化や機械化に伴い失業し、彼らはインフォーマル・セクターで働くようになった。またこの住人たちは港湾の土地を不法占拠している場合が多く、港湾を拡大させようと計画している港湾局との間で対立が起きている。

インフォーマル・セクターとは行政による保護や規制を受けず、従って統計にも表れない部門のことである。しかし、インフォーマル・セクターは賃金労働者の潜在的なプールであり、輸出志向製造業の下請け部門としての経済的評価が高く、都市経済を支えている面も大きい。しかし、就業者の側から見れば、住み込み労働や雑役のような不安定な賃金労働者層が都市の最低労働者であることには変わりがない。それでも、このような労働力を供給している農村の側から見れば、農村の家計を支える重要な賃金労働収入なのだ⁽⁸⁾。

スラムの人々の大半は、最低賃金法や基本的な労働法はあっても実際は雇用者たちからは守られず、働く人たちの権利はほとんど保障されていない状況におかれている。クロントイ・スラムの中では一家の収入が4千バーツから5千バーツの層が一番多いが、スラムの中で最低限の生活をするには最低でも7千バーツ程度は必要となってくる。著しい経済発展の影響を受けて、人々の生活も仕事や現金収入が増えてやや改善されてはきている。しかし、それと相まって現金収入が増えた以上に物価があがったりして人々の支出も増え続けている⁽⁹⁾。

代表的なNGOであるプラティーブ財団がクロントイ・スラムでどのような活動をしているのだろうか。財団では教育、健康、社会福祉、人材育成、人命・財産の防止対策といった5つの種類で22のプロジェクトが組まれている。特に教育の分野での支援にしばってみると、まずは学校へ行くための奨学金制度を設けている。タイにおいては小中学校の9年間の学費は無料である。しかし学用品や制服にお金がかかるため学校に通うことができない、兄弟の面倒を見るために、あるいは家計を助けるために働かなくてはならない子供が多い。そのような子供たちに対して、財団では年間小学生で1500バーツ、中学生で3500バーツ、高校生で4500バーツ、大学生は6000バーツ給付している。しかし、子供たちに学校へ通うモチベーションがないために学校へいかず、麻薬の販売に携わってしまう子や、親が高利貸しに引っかかってしまい更に追い詰められるといったことも起きている。逆に教

育現場でも問題がある。せっかく学校を卒業できても文字がかけない子供がたくさんいる。これは、教師ができる子供には積極的に教えるができない子供は放置されているといった実情がある。そのため、学校や教師といったソフト面での改善が必要とされている。

クロントイではプラティープ財団の活発な活動の成果で小学校の公立化が実現し、教育を受けられる子供の数は増加した。また、居住問題にしても1986年に港湾局とスラム住民とで行った「土地分有（land-sharing）」の話し合いで一部の地域ではあるが20年間の借地権が与えられた⁽¹⁰⁾。「土地分有」とは地主と住民の明らかに対立する要求を、両者が交渉の座につき、駆け引きを通して妥協点を見出すことで実現される。これを成功させるため重要な鍵となるのは、強固な住民組織があり政府・弁護士・報道関係者などの外との協力があること、寛大な地主であること、スラムの密度が低いこと、そして有能な仲介者がいることなどである。はじめて「土地分有」が行われたのは、クロントイ、マナンカシラ、ワット・ラブアカオの3地区においてであった⁽¹¹⁾。このようなスラム住人の辛抱強い努力やスラム外からの協力、プラティープ財団をはじめとするNGOの活動で住環境や教育環境は良くなってきている。

2. スラムを取り巻く環境の変化

(1) スラム政策の変遷

バンコクでスラムが政策上の問題として認識されるようになったのは、上記の1958年においてであるが実際にスラム対策を意図してプロジェクトが開始されたのは、1960年4月バンコク都庁にコミュニティ改善事務局が設置されてからである。しかしその内容は、スラムの改善や住民たちの生活保護などを目的としたものではなかった。スラムは撤去され、住民たちを遠地の福祉アパートへ移動させる方法が一般的であった。しかし、1971年のタノーム首相がおこしたクーデタにより新体制が生まれ、その中でスラム政策の方針も変化しはじめる。それまでの撤去・移転政策に替わりスラム改善プロジェクトを重視する方向がうちだされた。続いて1974年に社会福祉局が発足し、都市貧困者やスラム住民を対象として生活向上プログラム、例えばリーダーシップ・トレーニング、青少年・主婦向け職業訓練、移動図書館などである。そしてインフラストラクチャ改善事業等が計画された。

この政策転換の背景にはスラムを撤去し福祉アパートへの移転を推進する政策は膨大な予算を必要とするが、スラム住人たちは費用を負担することができず、結局は権利を他人に譲り他所に不法住居の場所を求めて移動しているという事実があった。それに加え、スラム住人たちの15.4%は住居を家内工業や小サービス事業の場として利用しており、重要な生産・雇用の場がスラム内に形成されていることが住民調査の結果明らかになったことも政策転換の理由である。

スラム改善策の為、確かにスラムの地区内道路や排水路などの物理的環境は改善された。しかし住民の根本的な問題となる経済生活への支援や、土地をめぐる不安定な居住条件の

改善に関しては有効な対策はすくなくかった。その結果、スラムの劣悪な物理的環境を整備しても、スラム住民の社会経済的状況の目立った改善には至らなかったのである。90年代には、スラム住民の経済生活の支援を目指した自助開発型の住民組織作りが課題である。スラム政策は住宅政策から社会政策へ広がっている⁽¹²⁾。

しかし都市計画、移転が必要とされたスラムもある。あるいは地主が土地の再開発や新たな土地利用のため、スラムの撤去を要求することもしばしばある。とくに1985年以降の急激な経済発展はバンコク市内の景観を一変させてしまうほど高層ビルの林立を見るようになるが、その裏には多くのスラムが撤去されていった事実がある。1996年より始まった第8次5ヵ年計画においては、これまでの改善計画から撤去計画へと比重が高くなってきているが、これは都市中心部の再開発需要の高まりと見ることができる。ただし1997年7月以降の経済の落ち込みの中でかなりの計画修正が必要になってきている⁽¹³⁾。

(2) スラム縮小と都市への人口流入を抑えるためにすべき課題

スラムを縮小させるためにはどのような方法があるだろうか。第1に都市への人口流入を抑えなければならない。農村部から都市へ人口が流入するのはこの2つの部門における所得格差が大きいからである。表3はタイの地域間の所得格差を時系列的に示したものである。

1人当たりの名目GNPを見ると、1960年の時点ですでにバンコクは5716バーツと、全国平均の2.8倍、最も後進地域である東北部の5.5倍の高さを示している。そして、その後の経済成長の下でこの差は拡大するばかりである。例えば、86年で見るとバンコクの1人当たりのGNPは約7万バーツであり、タイの全国平均の約3.3倍であり、東北部の8.3倍に相当する⁽¹⁴⁾。この結果、特に東北部の農村部からの都市への労働者の流入が続いている。

農村部において低所得を規定づけている背景として(1)灌漑設備の未整備などによる低い土地生産性、(2)零細農や土地なし農民の増加による土地制度の歪み、(3)農閑期の失業などがある⁽¹⁵⁾。これらを解消させるような農業部門での改革と政府の援助が必要である。そして、都市部門に集中している所得を平準化すべきである。

第2に都市の中での所得格差の是正が必要である。都市に流れ込んだ人々のうち、まともな職につけずにインフォーマル・セクターに従事する人々は大抵スラムに住んでいる。彼らがフォーマル・セクターに移動し、安定した収入を得られるようになれば自然とともっと住みやすいインフラの整った住居に移動できる。しかしこんにちバンコクにおけるインフォーマル・セクターの担っている役割は肥大化しており、その構造はまだ崩れないとおもわれる。インフォーマル・セクターであるからこそ都市の膨大な労働者の生活を支えられているという面もあるが、それでは貧困の解消につながらない。スラムから抜け出すためには安定した収入と住処が不可欠である。もうひとつ人口抑制策が考えられるが、バンコクにおいては都市自体の自然な人口増加率よりもはるかに都市外からの流入が多いのであまり関係ないだろう。

おわりに

これからスラムはどうなっていくのだろうか。タイ政府の様々なスラム政策は試行錯誤状態で、未だ有効なスラム政策を打ち出せてはいない。都市のインフラストラクチャが流れ込んだ人々を受け止められるだけの十分な機能を果せるほど発達するのは、まだまだ時間がかかるようにおもわれる。そのため、数の上ではスラムは当分減少しないだろう。しかしスラム住人の活動や、NGOの活動、世論の関心などが様々に影響しあって内情や在り方は刻々と変化していくのではないか。経済が発展し多くのスラム地域が改善されていくと必然的に地価や家賃も高くなる。より貧困な人々は住みにくくなり、より居住条件が悪い場所へと移動を余儀なくされるだろう。バンコクの中心地に近いスラムなどは特に土地の経済価値も上がる。その結果、立ち退きの圧力は増し住人は郊外や地方のスラムへと移っていくだろう。ドゥアン・プラティーブ財団の設立者であるドゥアン・プラティーブさんは著書である『体験するアジアボランティア夫婦の日本・タイ共生論』の中でバンコクのスラムの将来をこう予測している。「バンコクの地価の高騰から考えて、今後スラムは郊外や地方へと移っていくだろう。そして現在のスラム住人が高層アパートや集合住宅へ移されることになるだろう。貧困地区の住民たちが高層アパートに住むようになると、居住形態が隣近所同士がいつも顔をつきあわせる水平の相互関係から、垂直の関係変化してしまう。これによって地域共同体の相互扶助の関係が崩壊してしまうだろう」と。また、現在スラムではエイズや麻薬が急激に広がっている。スラム地区を改善するだけでは本当に貧困な人をさらに追い詰めるだけになるのではないだろうか。スラムという形での問題は消えても、また新たなそしてさらに深刻な問題がでてくるだろう。

また、農村部門と都市部門での賃金格差が縮まらない限り、バンコクの過剰都市化は収まらないであろう。これからバンコクがもっと発展していった先に、都市に生まれるであろう膨大な失業者はどうなるのか、またバンコクがどのような成長をとげるのだろうか。

スラム問題からもっと根深い問題までタイの経済発展はさまざまな問題を抱えていると改めて思った。

- (1) 田坂敏雄『アジアの大都市「バンコク」』日本評論社、1998年、258-262ページ。
- (2) 同上、257ページ。
- (3) 同上、1-2ページ。
- (4) 大阪市立大学経済研究所編、山崎春成著『世界の大都市3 メキシコシティ』東京大学出版会、1986年、11ページ。
- (5) 大阪市立大学経済研究所編、田口芳明著『世界の大都市6 バンコク クアラルンプール シンガポール ジャカルタ』東京大学出版会、1989年、5-6ページ。

- (6) 田坂、前掲書、258-261 ページ。
- (7) 同上、263-264 ページ。
- (8) 同上、199 ページ。
- (9) 秦辰也 プラティーブ・ウンソンタム・秦『体験するアジアーボランティア夫婦の日本・タイ共生論』明石書店、1997 年、197 ページ。
- (10) 同上、83-84 ページ。
- (11) ホルヘ・アンソレーナ 伊従直子『スラムの環境・開発・生活誌』明石書店、1992 年、181 ページ。
- (12) 田坂、前掲書、201 ページ。
- (13) 田坂、前掲書、269-273 ページ。
- (14) 大阪市立大学経済研究所編、田口芳明著、前掲書、52 ページ。
- (15) 同上、43 ページ。

参考文献

1. 大阪市立大学経済研究所編『世界の大都市6 バンコク クアラルンプール シンガポール ジャカルタ』東京大学出版会、1989年。
2. 大阪市立大学経済研究所編『世界の大都市3 メキシコシティ』東京大学出版会、1986年。
3. 秦辰也/プラティーブ・ウンソンタム『体験するアジアーボランティア夫婦の日本・タイ共生論』明石書店、1997年。
4. ホルヘ・アンソレーナ/伊従直子『スラムの環境・開発・生活誌』明石書店、1992年。
5. 中兼和津志編『講座現代アジア2 近代化と構造変動』東京大学出版会、1994年。
6. 田坂敏雄『アジアの大都市「バンコク」』日本語論社、1998年。

参考資料

(出所)田坂敏雄編『アジアの大都市「バンコク」』日本語論社、1998年、268～264ページ。

(出所) 大阪市立大学経済研究所編『世界の大都市6 バンコク クアラルンプール シン
ガポール ジャカルタ』東京大学出版会、1989年53ページ。