

2. グローバルな開発課題としてのスラムの居住環境改善

—新型コロナウイルス感染症に対応した国際協力事業に寄せて—

志摩憲寿（東洋大学国際学部 准教授）

1. はじめに：グローバルな開発課題としてのスラムの居住環境改善

先のミレニアム開発目標 (MDGs) に続き、持続可能な開発目標 (SDGs) においてもスラムの居住環境改善は開発課題に位置付けられている。すなわち、SDGs の都市と居住に関する目標 11「住み続けられるまちづくりを」には、ターゲット 11.1 として「2030 年までに全ての人々が適切、安全かつアフォーダブルな住宅及び基礎的サービスにアクセスできるように計らい、スラムを改善する」が示されており、その進捗状況は、スラム、インフォーマル市街地、もしくは不適切な住宅に住む都市人口の割合⁽¹⁾によって評価されることになっている。開発途上国における開発課題を示した MDGs から先進国を含む世界的な SDGs への転換を受けて、従来のスラムやインフォーマル市街地に加えて先進国を念頭においた不適切な住宅が評価に加えられ、「誰も取り残さない」を原則とする居住分野でのグローバルな課題が提示されたことになる。また、スラムの問題を取り上げたターゲット 11.1 には、目標 1「貧困をなくそう」や目標 3「全ての人々に健康と福祉を」、目標 6「安全な水とトイレを世界中に」等に対して互いの達成に寄与し得るものであり、すなわち、スラムの居住環境改善を通じて開発途上国に

おける諸課題の解決に資することが期待されている^{1), 2)}。

ターゲット 11.1 の達成状況はどうだろうか。国連による 2020 年の SDGs 年次報告書によると、ミレニアム開発目標の期間に概ね相当する 2000 年から 2014 年の間、世界的に見て都市人口に占めるスラム人口の割合は 28% から 23% へ減少したものの、SDGs にあたるその後の 2018 年までには 0.9% の増加をみており、とりわけ北アフリカ、西アジア地域、サブサハラアフリカ地域でこの増加傾向が見られるという (図 1)³⁾。また、他の開発途上国地域においては、たとえスラム人口率が減少したとされていても、急速な都市化の下で都市人口自体は増加し続けていることから、スラム人口は (その割合は減少したとされる) 2000 年から 2014 年の間にも世界全体で 9,000 万人増加しており、2014 年から 2018 年にはそれを上回る 1 億 1,000 万人の増加をみている (表 1)⁴⁾。

さらに、開発途上国を含む世界各国の都市政策は、程度の差こそあれど、ケインジアン的福祉国家政策から規制緩和・市場重視の「ネオリベラル化」が進んでおり、その帰結としてのジェントリフィケーションが各国において報じられている⁵⁾。「誰も取り残さない」スラムの居住環境改善をいかに進めるか、都市

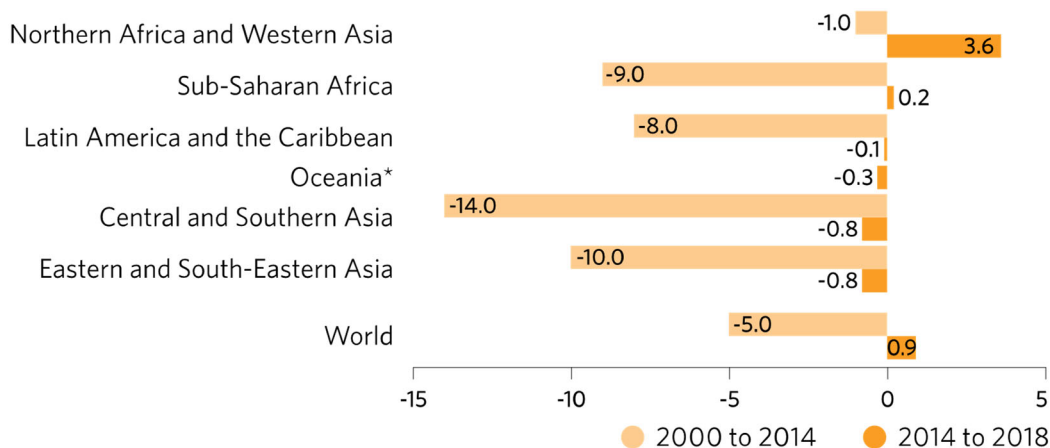


図 1 開発途上国における都市人口に対するスラム居住者の割合 (出典：文献 3)

表 1 都市スラム居住者数（単位：百万人）（出典：文献 4）

Region	Urban population living in slums (millions)			
	2000	2014	2016	2018
World	803.126	897.651	1003.083	1033.546
Sub-Saharan Africa	131.716	202.042	228.936	237.840
Northern Africa & Western Asia	46.335	63.814	71.720	82.123
Central and Southern Asia	205.661	206.704	223.643	221.092
Eastern and South-Eastern Asia	317.123	349.409	364.684	368.898
Latin America and the Caribbean	115.148	104.652	112.602	109.946
Oceania (excluding Australia and New Zealand)	0.234	0.602	0.648	0.643
Australia and New Zealand	0.03	0.03	0.01	0.01
Europe and Northern America	0.764	0.833	0.842	1.022

政策をめぐる状況は逆風である。

ここに新型コロナウイルス感染症のパンデミックが重なった。国際社会での初動対応では、様々な緊急支援取に続いて、国連は“Policy Brief: COVID-19 in an Urban World”（2020年7月）において、①格差と開発の不足（deficits）への対応、②地方政府等のローカルアクターの能力強化、③強靱、インクルーシブ、ジェンダー平等的かつ環境的な経済復興という3方針を掲げ、なかでも①においてスラムをはじめとするインフォーマル市街地に対する取り組みの必要性に言及している⁶⁾。この他にも、国連ハビタット“COVID-19 Policy and Program Framework”や世界銀行“COVID-19 and the Urban Poor: Addressing those in slums”をはじめする様々なポリシーペーパーにより方向性が打ち出され、いずれにおいてもスラムに対する取り組みの必要性を強調している。

本稿では、パンデミック最中で俯瞰的視点に欠く点はお許しいただくとして、グローバルな開発課題としてのスラムの居住環境改善をめぐる論点を素描することとしたい。

2. スラムの居住環境改善に向けた都市計画的アプローチ⁽²⁾

スラムの居住環境改善に向けて、スラムコミュニティの自助努力を基本としつつも、行政や民間、NGO等の支援の下で、様々なアプローチが実践されてきたことは言うまでもない。ここでは空間的・時間的射程を広げて都市計画的に強調されるべきアプローチを整理しておきたい。

まず、スラムの居住環境改善に向けた優先

順位として、急速な都市化の下でスラムの居住環境改善策が後手後手に回ってきた経緯、そして今後のスラム人口の増加傾向も考え合わせると、「既にあるスラムの改善に注力し、新しいスラムの形成を(できる限り)抑える」という方向性を前提に置いておきたい⁽³⁾。この前提の下で求められるアプローチとして3点を強調しておきたい。

まず、マスタープランは欠くべからざるところであろう。但し、ここで言うマスタープランでは、国連ハビタット等の定めるスラムの定義には上水道や衛生施設といったインフラへのアクセスが含まれることも考え合わせると、当該都市の構造を示した上で、インフラ投資を効率的に行うための戦略としての役割を強調しておきたい。第二に、ここで示す都市の構造においては「都市」の範囲、すなわち、インフラ投資を行う範囲を明確に示しておくべきであり、同時に都市化をコントロールする手段として、日本で言うところの線引きに近い制度の導入もしくは強化を提案したい。開発途上国の都市計画制度は、殆どの場合に欧米諸国等の制度的基盤を援用しつつも、制度設計の努力が積み重ねられてきたこともあり、近年はかなり精緻なものが整えられつつあることは確かである。しかしながら、これが逆に複雑化して全体が見えなくなっている側面も拭えない⁽⁴⁾。例えば、インドネシアでは、2007年に改変された空間計画法の下で「地区詳細計画」をはじめとする細やかなゾーニングが制度化されることとなったが、「どこまでを市街地として整備するのか?」、すなわち、都市としての全体は必ずしも明確に示

されていない。その一方で、スラムの形成・拡大の状況を見ると、例えば、バンコクでは1990年代には既に都心よりも郊外においてスラム数・人口が増加しており、かつ、概して郊外では、(ゲイテッド・コミュニティのような限定された地区を除いては) インフラ未整備であることが多く、しばしば上水や電気などを「借用する」スラム住民からすると、郊外のスラムでは居住環境の劣悪化を招きかねない。どこを都市としてインフラ投資を行ってゆくのか明確に示すことが求められる。

第三に接道の重要性を強調しておきたい。上述のようなインフラ投資が準備されたとしても、将来的に整備することになり、したがって、将来的なインフラ整備のための余地、とりわけ上水道や衛生施設を考えると接道が必要となってくる。それでは、どれほどの幅員の道路に接するべきか？この議論はいったんは置くとしても(筆者は「居住の尊厳」という点で幅員1メートルが最低限度であると考えているが)、そもそも、スラムの居住環境が劣悪化する根底的な要因は過密化にあることも考え合わせると、接道の確保は欠くべからざるところであろう。

さて、これら3点は、過密の弊害に対応するという近代都市計画における第一義的な課題と重なっていることを想起すると、スラムとは近代都市計画上の課題が顕在化している市街地であることが改めて確認されると共に、開発途上国・先進国を問わず各都市で苦慮してきたことも付記しておきたい。したがって、この3点のアプローチを中心としたスラムの居住環境改善を国際協力事業として展開するならば、先進国から開発途上国への技術移転というよりむしろ両国間での課題共有という意味合いが強くなるかもしれない。この点では[先進国>開発途上国]という構造主義的視点から[先進国=開発途上国]という同時代的視点が求められることは言うまでもない。

3. パンデミック下でのスラムへの眼差し

さて、新型コロナウイルス感染症のパンデミック下でスラムにはどのような眼差しが向けられているだろうか。興味深いと思われる2点を指摘しておきたい。

(1) 「三密」のスケールをめぐる誤解

パンデミック下の先進国都市、例えば、ニューヨークではエッセンシャルワーカー等が住まう低所得地区に対する偏見をはじめ社会的弱者に対する厳しい(かつ、多くの場合、心ない)眼差しが向けられていたが、残念ながら、開発途上国のスラムにおいても同様の眼差しが見られたようである。例えば、ダッカでは、スラムにおいて最初の新型コロナ感染者が報じられたことから、富裕層のスラムに対する見方が厳しくなったというし、ウランバートルではゲル地区を避けるような人も現れたという。また、スラムに対して過度に警戒的な対応がとられた例も聞こえる。極端な例では、例えば、デリーでは感染者が報じられたスラムは訪問できない程に完全封鎖されたという⁸⁾。

この背景には、無論、社会的弱者に対する偏見等が多分に大きいところであろうが、空間的な誤解が生じていることも指摘しておきたい。すなわち、感染拡大の原因となる、いわゆる「三密」が直接的に問題となるのは建築計画のスケールであって、都市計画のスケールではないということである。例えば、[スラムは人口密度が高い]→[スラムには新型コロナ感染者数が多い]という(よくある)論法には慎重になる必要がある。確かにデータとしてスラムには感染者数が多い場合も見られるが、正しくは、[人口密度が高い]→[「三密」が生じる機会が多い]→[感染者数が多い]という構造なのである。極端な言い方をすれば、人口密度が高くとも「三密」対策が徹底されているならば問題はなく、また、人口密度が低くとも「三密」対策がなされていないならば感染拡大は容易に起こりうる。前者の論法は、スラムに対する過度に厳しい目線や警戒的な対応へとつながり得るところであり、警鐘を鳴らしたい。

(2) 「15分のスラム」としての積極的評価

各都市で最初のロックダウンを進めていた頃、近隣地区を問い直すような動きが見られたこともあげておきたい。例えば、パリでは、イダルゴ市長の下、市民の誰もが仕事、買物、医療や文化といったあらゆるニーズに15分で到達できる「15分のパリ」(Le Paris du 1/4

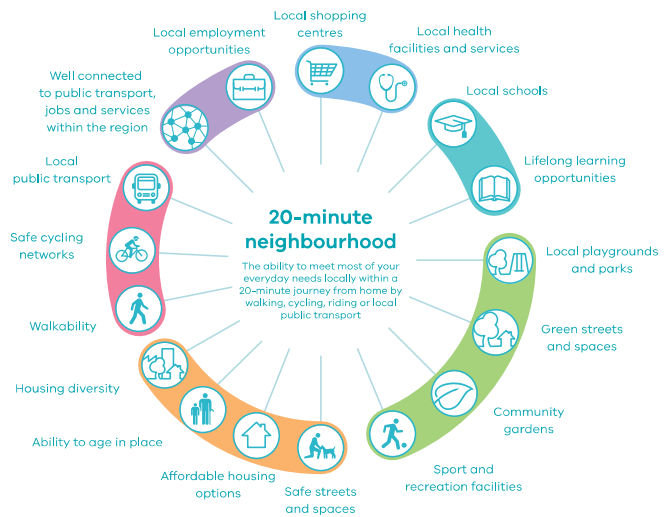


図2 「15分のパリ」(左)と「20分の近隣地区」(右)のイメージ(出典:文献9(左)、文献10(右))



図3 「15分のスラム」: クロントイ地区(左上)、ダラービー地区(右上)、キベラ地区(左下)、ロシーニャ地区(右下)(出典:いずれも Google Earth より作成)



写真1 路地の様子(ジャカルタ):住民のニーズに応じたありとあらゆる商品が並ぶ。

d'heure)」として市街地再編を目指す動きが報じられた(図2左)⁹⁾。メルボルンの長期計画“Plan Melbourne 2017-2020”は、「インクルーシブで、活気があり、健康的な近隣地区」を政策の柱の一つに置き、その実現のため、「20分の近隣地区(20-minute neighborhood)」として、自転車や徒歩、公共交通の再編とアクセス向上と共に、雇用機会や商業施設、医療施設、教育・文化施設、公園や緑地、レクリエーション施設等の日常のニーズを時間にして20分、距離にして800メートルで利用可能となるような市街地を形成することが描かれている(図2右)¹⁰⁾。また、日本においても最初の緊急事態宣言下の東京において繁華街から生活圏の商店街へと人の流れが変わったという報道も見られ⁵⁾、ポストコロナの都市像を描くにあたり、このような身近な生活圏を見直す向きもある⁶⁾。

それでは、「15分のスラム」を描いてみるとどうだろうか。比較的によく知られたバンコク・クロントイ地区、ムンバイ・ダラービー地区、ナイロビ・キベラ地区、リオデジャネイロ・ロシーニャ地区に概ね半径1kmの円を描いたものを図3に示した。こうしてみると、やや大雑把ではあるかもしれないが、いずれ

の地区も「15分のスラム」より桁違いに大きいという訳ではない(4地区を比較するとキベラスラムの広さが改めて確認されることもあるが、それでも1km円に対して十倍を超えている訳でもない)。スラムはほぼ15分なのである。そのスラムに足を踏み入れるとどうであろうか。「何もかもがビジネスになる」スラムでは、例えば、カンボンの路地を歩けば、そこには住民のニーズに応じたありとあらゆる商品が並んでいることが思い出される(写真1)。身近な生活圏という視点から「15分のスラム」を積極的に評価するならば、「15分のパリ」や「20分の近隣地区」の目指そうとするところは既にかなり実現しているようにも思われる。

4. 新型コロナウイルス感染症に対応した都市計画的取り組み

第2章で整理したアプローチを念頭に置きつつ、また、第3章で紹介したようなパンデミック下の動きにも留意すると、新型コロナウイルス感染症に対応してスラムの居住環境改善に向けてどのような取り組みが求められるだろうか。論点を提示しておきたい(なお、総合的な論点は文献12等によく整理されている)。

その上で、とりわけ新型コロナウイルス感染症に対応して取るべき取り組みについて、一方で、各国政府・自治体等がSDGsの達成に力を注ぐ状況も考え合わせると、スラムにおいてはターゲット11.1を意識した取り組みを進めることになろうが、具体的な足元の取組としては、まず、水道の整備であろう。実際、国連ハビタットもWASH(Water, sanitation and hygiene)と絡めて初動期から実績を上げている¹³⁾。短期的には共同水栓(写真2)をはじめとする共有のもの、中長期的には(質の高い)個別給水が望ましいところではあるが、とりわけスラムにおいては人口密度も高いことから、頻繁に断水が生じたり、地下水を汲み上げる場合には地盤沈下も懸念される。また、排水によって地下水も汚染され得るなど、総合的な水管理システムも視野に入れておく必要がある。

さて、ここで、都市計画的取り組みに求められるところで、再び空間的・時間的射程を

広げて考えると、まず強調すべきは、何よりもまず人材の育成とその継続的関与であろう。筆者の経験でも 1970 年代に参加型事業の嚆矢として名高いカンポン改善事業 (KIP) を実施したジャカルタのチキニ地区では、事業終了後の現在も KIP 経験者が地区のあらゆる建設事業を技術的に取り仕切る生き字引的な存在として活躍している。また、2000 年代初頭のファハルド市政下での都市再生で知られているメデジンでは、コロンビア大学や EAFIT 大学の社会貢献活動として、都市再生事業に学生をインターンとして継続的に送っており、学生にとってもこの経験がキャリア形成として積極的に捉えられている¹⁴⁾。

また、スラムの居住環境改善事業は（とりわけ一般的な都市開発事業と比較して）比較的規模感も小さくなることから、自治体、場合によっては開発援助機関等が直接事業に携わるというよりは、むしろ事業対象地区内の住民組織をカウンターパートとして進めることが一般的な形となろう。日本の町内会・自治会のような地縁的住民組織として、インドネシアの RT /RW やフィリピンのバランガイ等はよく知られているところではあるが、実のところ地縁的住民組織が見られる国・都市は決して多いとは言えない¹⁵⁾。例えば、共同水栓の管理組合など事業を通じた地縁的住民組織を戦略的に形成することも欠かせない¹⁶⁾。

さらに、事業を都市全体へといかにスケールアップさせるかもまた重要な課題である。例えば、住民参加という手法が高く評価された KIP においても整備された排水溝などのインフラが地区で閉じてしまったという批判もある。例えば、インドネシアのカンポン改善事業 (KIP) においてもスケールアップが課題として指摘された。その点ではパキスタンのオランギパイロットプロジェクト (OPP) を評価したい。OPP では、カースト外に置かれていたスラム住民が組織化され、彼らの作った下水道を自治体が整備していた本管に接続したのであるが、これによって下水道がネットワークインフラとして機能しただけでなく、スラム住民に対するエンパワーメント効果もあったという。また、メデジンの都市再生も一つの目玉「メトロカブレ」(写真 3) もまた

スラムと都市全体とを結び付ける意図を持って敷設されている。第 3 章で見たようにパンデミック下でスラムに対する厳しい眼差しが向けられる例も見られることも考え合わせると、スラムと都市とのコネクティビティは重要なキーワードとなり得よう。



写真 2 共同水栓 (アクラ) : 水道は敷設されているが、頻繁な断水のためタンクも備える。



写真 3 メデジンのメトロカブレ : ポストコロナの都市においてコネクティビティが強く求められよう。

5. おわりに

開発途上国の都市計画制度の基層を成す欧米由来の都市計画制度は、よく知られているように、その端緒の一つに19世紀半ばのロンドンにおけるコレラ流行への対応、すなわち、感染症への対応がある。一方で、第2章でも言及したようにスラムをはじめとするインフォーマル市街地は近代都市計画が解くべき「基本問題」が顕在化した地区であると捉え、新型コロナウイルス感染症に対応して何か特別に新しい取り組みを講じるというよりむしろ、都市計画的な「当たり前」と思われる取り組み、あるいは「当たり前」でありながら後手後手になってきた取り組み（国連が言うところの「deficits」）を強化することが求められることを確認しておきたい。したがって、第2章で整理したようなスラムに対するアプローチは依然として有効であると思われる。また、第3章にて紹介したように、パンデミック下で（良くも悪くも）スラムそのもの、あるいは、スラムという市街地のスケールに対して関心が高まったことはある種の好機と捉えておきたい。足元では、水道の整備ということになるが、スラムから都市全体へとスケールアップした持続可能な事業へと展開することが強く求められよう。

本稿の議論は、スラムを中心とした地区スケールに根を置いているが、都市全体さらには都市圏、地方、国土・・・といった比較的マクロなスケールには十分に言及していない。これまでの開発援助がしばしばこうした都市全体あるいは都市圏全体といったマクロなアプローチを得意としてきた向きのある中で、新型コロナウイルス感染症を契機として地区のようなミクロなアプローチを含むマルチスケールの都市開発援助へと結びつける好機でもあると捉えたい。新型コロナウイルス感染症のいち早い収束を願いつつ、まずは筆を置くこととしたい。

【脚注】ゴシック 10.5P

- (1) 「スラム」、「インフォーマル市街地」、「不適切な住宅」には次のような定義で用いられている（文献1）。
- ・ スラム (slum) : 整備された給水源へのアクセス、整備された衛生施設へのアクセ

ス、十分な居住面積、住宅の耐久性、安定した居住権のいずれかの要件を欠く。

- ・ インフォーマル市街地 (informal settlement) : 住民 (土地や住まいにおける居住の安定性がない (スクオッターからインフォーマルな賃貸住宅を含む))、近隣 (基礎的サービスや都市インフラを有さない、またはこれらから切り離されている)、住宅 (地理的・環境的に危険な地域に立地し、現行の計画・建築制度に適合しておらず、自治体の許可を得ていない) という3要素
 - ・ 適切な住宅 (adequate housing) : 制度的な居住の安定性、基礎的サービスやインフラ、施設等の利用可能性、居住可能性 (安全性や十分な居住空間等)、社会的弱者等のアクセス可能性、立地、文化的な適切さ
- (2) 本章の内容は文献7に加筆・修正したものである。
- (3) また、(第1章でやや批判的な姿勢を見せつつも) 新自由主義的な立場をとるかもしれないが、空間的・時間的射程を広げると、経済成長と共に改善される居住環境もあり、実際、筆者もしばしば感じることもある。したがって、まず第一に「どの部分に介入すべきか」の見極めも求められることも付記しておく。
- (4) また、この複雑さゆえに、しばしば制度を遵守することが事実上不可能となったり、また、現場レベルでは制度を理解しない者に対する役人の気まぐれな賄賂の横行を許す素地も生まれる等、ガバナンス上の問題も生じ得る。
- (5) 例えば、『『緊急事態』の週末、商店街に思わぬ人出 不安の声も』(日本経済新聞(東京版)2020年4月12日朝刊)、「8万人消えた歌舞伎町 店舗撤退増で治安悪化の恐れも」(日本経済新聞(東京版)2020年4月20日朝刊)など。
- (6) 例えば、国土交通省の論点整理では、郊外・地方都市において、居住・働く・憩いといった様々な機能を備えた「地元生活圏」を形成するという方向性を示している(文献11)。
- (7) タイではかつて存在していた地方行政組

織である衛生区（スカーピバーン）をベースにした地区単位での新型コロナウイルス感染症のモニタリング等が行われたという。

- (8) スラムの居住環境改善における地縁的住民組織のもう一つの役割も指摘しておきたい。近年、安定した居住権のための土地所有権の付与が進められているが、私的所有を許した場合、各地権者は自分の敷地に下宿等を増築するなどの動きが始まり、地区全体としてみると高密度化により居住環境がむしろ悪化する懸念もある。この点では集団所有として付与して居住環境を守るという手もあり得よう（文献7）。

【参考文献】ゴシック 10.5P

- 1) UN-Habitat (2018) “SDG Indicator 11.1.1 Training Module: Adequate Housing and Slum Upgrading”
- 2) UN-DESA “Sustainable Development Goals”, <https://sdgs.un.org/goals>
- 3) United Nations (2020) “The Sustainable Development Goals Report 2020”
- 4) UN-Habitat (2020) “World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization”
- 5) 城所哲夫・瀬田史彦（編著）（2021）「ネオリベラリズム都市と社会格差：インクルーシブな都市への転換をめざして」東信堂
- 6) United Nations (2020) “Policy Brief: COVID-19 in an Urban World”
- 7) 志摩憲寿（2019）「アジア諸国におけるスラムの問題：空間的・時間的な射程を広げて」、『UED レポート』、2019年夏号、pp.45-52
- 8) 吉原信一・讃井一将・澤山友佳・高橋光・平林由梨恵・水上貴裕・室岡直道・森下恵介・森川真樹・志摩憲寿（2021）「開発途上国都市における新型コロナウイルスによる生活の変化と国際協力事業への示唆：国際協力機構の海外駐在員を対象としたアンケート調査報告」、『都市計画報告集』、No.20、pp.113-119
- 9) Bloomberg CityLab, <https://www.bloomberg.com/citylab>
- 10) State Government of Victoria “Plan Melbourne 2017-2050”, <https://www.planmelbourne.vic.gov.au>
- 11) 国土交通省（2020）「新型コロナ危機を契機としたまちづくりの方向性」（論点整理）
- 12) Wilkinson, A and Contributors (2020) “Local response in health emergencies: Key considerations for addressing the COVID-19 pandemic in informal urban settlements”, *Environment & Urbanization*, 32(2), pp.503-522
- 13) UN-Habitat (2020) “COVID-19 Response: Report of Activities: September 2020”
- 14) 志摩憲寿（2020）「メデジン市における都市開発の発展経緯に関する考察」、『IBS Annual Report 研究活動報告 2020』、pp.55-60