

シンガポールにおける住宅団地再開発に関する一試論

鍋 倉 聡*

The Re-development of Public Housing Estates in Singapore

NABEKURA Satoshi*

The aim of this paper is to examine the re-development of public housing estates in Singapore and to understand the problems of a “matured society” in which development has been completed. Public housing estates house 83% of Singapore's population. Their development played a significant role after Singaporean independence and continues to play an important role in maintaining the social order. In the last twenty years, their “re-development” has become very important, and this topic has not yet been examined.

There are three stages in the process of re-development. In the first stage, rental flats were targeted as imperfect and made way for purchased flats. In the second stage, purchased flats were targeted for re-development. However, because these purchased flats were considered “perfect” they could not be demolished and were instead upgraded according to residents' will. In the third, and most crucial, stage, purchased flats have begun to be demolished. It may seem paradoxical, but the destruction of purchased flats is necessary for public housing estates to remain an influential institution in maintaining Singapore's social order. Their demolition makes residents go back to the pre-development stage of public housing when houses were demolished to develop housing estates. This last stage will determine whether the re-development of the public housing estates will succeed.

Keywords: Singapore, public housing estates, re-development, Housing and Development Board

キーワード: シンガポール, 団地, 再開発, 総団地社会, 総団地化, 総分譲化

I は じ め に

シンガポールは、HDB (Housing and Development Board=住宅開発庁) の下にある公共住宅団地¹⁾に人口の82%が居住する [Singapore, HDB (以下HDB) 2005/06: 79], 世界に例を

* 滋賀大学経済学部社会システム学科; Department of Social Systems, Faculty of Economics, Shiga University, 1-1-1 Banba, Hikone, Shiga 522-8522, Japan
e-mail: nabekura@biwako.shiga-u.ac.jp

1) シンガポールの公共住宅は、全てがHDBの下にある集合住宅であり、公式統計において、「HDBによって管理運営される団地戸」が「公共住宅 (Public Housing)」とされる [SDS 2004: 12]。HDB 7

見ない団地社会として知られる。この団地社会で近年重点的に行われているのは、団地の新規開発よりもむしろ、一たんでき上がった団地をつくりかえる団地再開発である。しかし、シンガポールの団地研究が団地の新規開発に関する研究を中心としてきたため、団地再開発については、これまで十分に引き上げられてこなかった。こうした中、本稿はシンガポールの団地再開発を取り上げ、東南アジア社会の一つのフロンティアとして、成熟社会のあり方について考察を進める第一歩を標すことを目的とする。

人口の八割以上が団地に暮らす団地社会において、団地に居住せずにシンガポールで居住し続けるためには、価格がはるかに高いコンドミニアム（民間マンション）か土地付の家を買うしかない。シンガポールは、単に団地社会であるだけでなく、大多数の住民にとって団地以外に居住地の選択肢がない「総団地社会」となっている。シンガポールで団地は単なる住居にとどまらず、社会的・政治的・文化的装置として、社会形成の最先端を担う特異とも言える大きな意味を国家から付与されているのである〔鍋倉 2006: 44〕。シンガポールの団地を取り上げることは、単に住宅を取り上げるだけでないそれ以上の意味をもつ〔Chua 1997: xi-xiv〕。

総団地社会が成立するにあたって、団地以外の居住形態から団地居住への「団地化」と言える過程が欠かせず、1959年に現政権が成立して以降、大規模な国土の再編が行われた。この結果出現した団地という新たな生活の場については、同時期の1965年に設立されたシンガポール大学社会学科にとって格好の研究対象となった。²⁾

初期の研究において、当時同学科に所属していた社会学者であったハッサンは、団地について「大きな社会学的意味をもつ」と述べ、エスニック関係を挙げた。「エスニシティの区別が重要でなくなる」と当時支配的だった近代化論に則り団地での新生活を楽観視する一方で、社会的疎外を生じるなど、「団地という比較的非人間的な社会環境」によって様々な問題が生じることを指摘したのである〔Hassan 1969: 24-26〕。こうした記述の揺れは、以後展開される団地研究の二面性を端的に表したものであった。前者の系譜としては、団地での新しい生活に多くの住民が順応し、新生活に満足していることを強調し、団地生活を楽観的・肯定的に捉える立場にたつ研究が行われた〔Yeh *et al.* 1972; Yeung 1970〕。後者の系譜としては、団地での実地調査を踏まえ団地社会の実態や諸問題を直視する研究が行われ、団地生活に適応するにあたって困難に直面したマレー人家族や、外部との交流が少ない団地新住民の生活の実態が明らかにされた〔Baharin *et al.* 1971; Hassan 1977〕。

1970年代後半以降は、総団地社会の実現と軌を一にして団地研究もまたHDB主導の研究に

↙
の下にある公共住宅を、本稿では「団地」とする。また、団地の各戸を表す語として「flat」があるが、本稿では「団地戸」とする。同様に、団地の各棟を表す「block」を本稿では「団地棟」とする。なお、シンガポール華語の「政府組屋」あるいは「組屋」は、ここでいう「団地」と同義である。

2) 以下概括するシンガポールの団地研究史については、拙稿〔鍋倉 1999〕において詳述した。

一元化され、HDBによる総合的な研究書が1975年と1985年に出版された。1975年の研究書[Yeh 1975]では、社会学研究として、1973年にHDBが行った調査をもとに、団地化以前のカンボン（村）と団地との比較研究が行われた[Chang 1975; Yeung and Yeh 1975a; 1975b]。1985年の研究書[Wong and Yeh 1985]は、原稿執筆者が50人以上に及ぶ大規模なものであった。代表的な社会学研究として挙げられるのは、カンボンから団地への集団移転を対象にした調査研究で、団地生活に巧みに適応する旧村民たちの姿が明らかにされた[Chua *et al.* 1985]。HDBによる主導の下、調査研究は大規模に組織的に行われるようになったが、研究の視点が一元化されるという問題を生じた。1990年代以降は、団地化の達成を背景に、団地化の到達点をフィールドワークを基に詳述した研究[Lai 1995]のほか、団地化のもつ意味について広く論じる研究[Chua 1997]等が行われた。

以上概括したように、シンガポールの団地研究は、団地化以前と以後とを比較する、団地化に関する研究を中心に行われてきた。しかし一方、現在のシンガポールにおいては、団地化がインパクトを与えたのは既に過去のこととなっている。団地居住率が現在以上の84%に達したのが1985年度であり[HDB 1985/86: 76]、ピークの87%に達したのは1988年度であった[HDB 1988/89: 71]。団地化が飽和状態に達する総団地社会を実現してから既に20年もの年月が経つのである。

総団地社会を実現して以降のシンガポールの団地については、研究の蓄積が少ないのが現状である。団地化が研究の中心であった結果、団地化の達成とともに団地研究が一段落したことが、要因として挙げられる。しかし、現在のシンガポール団地を検証すれば、まさに団地化達成後の期間にこそ、団地再開発という、他の成熟社会に通じる興味深い事態が進行していることが分かる。団地再開発によって、団地は社会的・政治的・文化的装置としての役割をさらに一層強化しているのである。

そもそも開発から再開発へのシフトは、シンガポールに特有なのではなく、例えば日本住宅公団の再編にも見て取ることができる。1955年の設立以来、高度成長期の日本で大規模に団地開発を進めてきた日本住宅公団は、1981年に住宅・都市整備公団へ、1999年に都市基盤整備公団へ、2004年には都市再生機構へと再編された[都市再生機構 2006: 15]。新規開発から整備・再生へと重点が変化したことは、名称の変化からうかがうことができる。上記のシフトが、総団地社会において大規模に徹底的に行われていることとして、シンガポールの団地再開発は位置付けることができる。団地化を達成して久しいシンガポールで行われていることは、開発が一段落した他の成熟社会においても、東南アジア社会の一つのフロンティアとして重要性をもつと言える。シンガポールの団地再開発は、成熟社会を今後どのように展開していくのかという課題を考えていく上で、有益な一つの典型的な事例を提供するのである。

以上の点を踏まえ、総団地社会を実現するに至った団地化の過程を、本稿では「総団地化」とし、総団地化を達成した1980年代後半以降大規模に行われている団地再開発に焦点を当てる。団地再開発を団地史全体の中に位置付けた上で検討を加え、開発が一段落し再開発時代に直面した成熟社会のあり方について考察を進める第一歩を標すことを、本稿では試みていく。

筆者は、1998年7月から2001年6月までシンガポール国立大学人文社会科学部社会学科に所属し、団地に住み込み現地調査を行い、それ以降も調査研究を継続している。このうち、本稿では、団地再開発に関する研究の第一歩を標すべく、団地調査で収集した資料ではなく、HDB当局が毎年発行している年報や現地紙を中心とする概略的な資料を用いた範囲で議論を進める。

II 団地開発と再開発

1. 総団地化の達成

団地再開発について取り上げる前に、団地開発について触れておかなければならない。団地開発なしに団地再開発はないからである。団地化の過程については別稿で既に概略を述べた[鍋倉 2006: 44-45]が、これはまた、図1のように、HDB各年報の団地居住率をまとめることによっても示すことができる。

図1を見れば分かるように、1960年度には9%だった団地居住率が、年とともに増加し、1985年度には現在の団地居住率を超える84%に達し、1988～92年度にはピークの87%に達した。1993年度以降は微減に転じ、2005年度には82%にまで減少している。

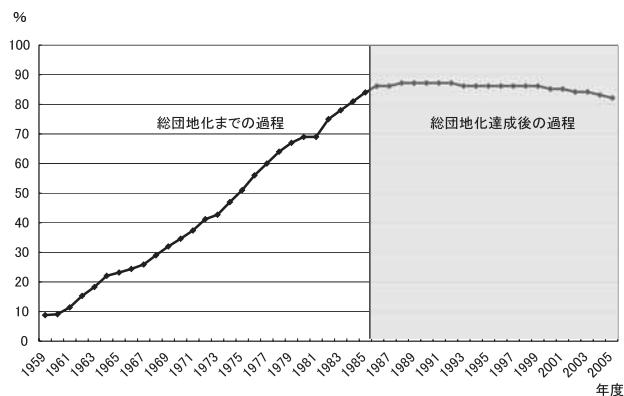


図1 団地居住率の変遷

出所：[HDB各年報]

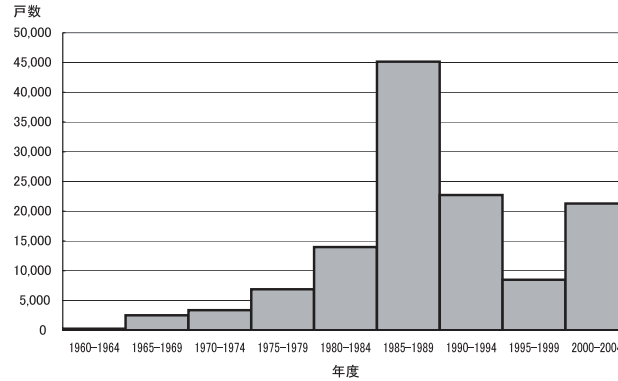


図2 廃止された団地戸数の変遷
出所：[HDB 各年報]

図1の白色部分で示される過程は、シンガポールが「成功」に至る過程と同一視され、成功までの道程として取り上げられる度に言及されてきた。³⁾しかし、図1で興味深いのは、これよりもむしろ灰色の部分にある。既に20年以上も前に、団地化が飽和状態に達する総団地化を達成していたのである。

総団地化達成以降、シンガポールの団地で何が行われてきたのだろうか。この疑問に対する答えは、図1と視点をかえて、図2のように、廃止された団地戸数の変遷をまとめることによって示すことができる。⁴⁾

図2から、総団地化を達成した1985年以降、廃止された団地戸数が急増し、一たんは減少したものの近年再び増加に転じていることが分かる。ここに、総団地化達成までの過程とは異なった、現在におけるシンガポール団地において注目すべき点がある。すなわち、総団地化達成後には、新しい団地を開発する団地開発だけでなく、一たん出来上がった団地をつくりかえる団地再開発もまた重点的に行われているのである。本稿では、従来注目されてこなかったこの団地再開発に注目し、総団地化を実現して以降に行われてきたことを検証していく。

2. 団地再開発の4類型

シンガポールの団地再開発は、HDB年報をもとに、以下のように分類することができる。第一は、団地の所有形態別の分類で、賃貸団地か分譲団地かで分けられる。シンガポールの団地

3) この例は枚挙にいとまがないが、代表的な例として『マネージメント・オブ・サクセス』という、その名の通りの1,100ページ以上におよぶ大著があり、その冒頭部で団地化の過程が記述されている [Sandhu and Wheatley 1989: v-vi]。

4) 団地の廃止は、団地を取り壊すことによる「撤退」がほとんどだが、そのほかに、1970年代後半には複数の団地戸をまとめて別の団地戸につくりかえる「転換」によっても行われた。

は当初、一部例外⁵⁾を除き賃貸のみだったが、1964年2月より「Home Ownership for the People (人民のための持ち家)」計画の下、団地分譲を始めた[HDB 1964: 9]。1968年に分譲団地の購入にCPF (Central Provident Fund=中央積立基金)⁶⁾が使えるようになると、分譲団地購入の応募者数が急増した[HDB 1968: 16]。次章で取り上げるように、1985年以降、分譲化が積極的に進められるようになってからは、賃貸団地に居住するのは、社会保障政策上必要な一部の者だけとなって現在に至る。この結果、2006年3月31日の時点で、計879,092戸のHDB団地戸のうち、賃貸は5.6%の49,060戸にすぎなくなっている[HDB 2005/06: 84]。賃貸団地居住者(賃貸者とする)とは異なり、分譲団地居住者(分譲者とする)は、99年のリースという形で購入した団地戸をその期間自らの不動産として扱うことができる。しかし、HDBの厳しい管理下に置かれ、HDB当局は一文でも契約同意を破った分譲者や賃貸者に対して強行措置を取ることができ、分譲した団地戸を強制的に没収することすら可能である[HDB 1986/87: 65]。分譲団地を様々な制限下に置いていることが、後述するように団地再開発を徹底的に進める上で大きな役割を果たしている。

第二は、再開発の仕方による分類で、アップグレードか取り壊しかによって分類することができる。アップグレードでは、既存の住民が再開発後も同じ住居に住み続けられるのに対して、取り壊しでは立ち退いて別の住居に移らなければならない。

賃貸団地か分譲団地か、アップグレードか取り壊しか、を掛け合わせると、2×2の4類型に分けられる。以下、各類型に分けて団地再開発について検証していく。

III 賃貸団地の取り壊し

1. 初期の賃貸団地の取り壊し

賃貸団地の取り壊しは、HDB設立5年目の1964年に早くも始まった[HDB 1964: 48]。取り壊しの対象は、HDBの前身で英国植民地時代に団地当局の役割を担ったSIT (Singapore Improvement Trust=シンガポール改良信託)が建設した団地(SIT団地とする)のうち、一階建ての低層団地であった。「現状の戸数よりも10倍以上の住戸を建設できる」[*ibid.*]と記されている通り、土地の有効利用を取り壊しの大義名分とし、跡地には16階建てをはじめとする高層団地が建設された[HDB 1967: 57-60]。1971年のHDB年報の冒頭写真では、SITが市中心部の西側に建設したレッドヒル団地のうち、取り壊した跡地にHDBが建設した高層団地と3階建てのまま残るSIT団地とが対比され、「エキサイティングなコントラスト」と表されている

5) 英国植民地時代の1956年、賃貸団地しかなかった当時としては例外的に、西部近郊のクイーンズタウンで68戸のテラスハウスが分譲された[SIT 1956: 33]。

6) 所得の一定割合を雇用者と被雇用者として積み立てて年金等に用いる制度。

る [HDB 1971: 2]。高層性を優秀性と同一視し、低層の「不完全」な SIT 団地と、HDB が建てた高層の「完全」な団地とを対比することで、HDB は植民地権力の団地当局と差異化し、自らの正当性をアピールしたのである。この正当性を根拠に、HDB は団地再開発よりもむしろ団地の新規開発に力を入れ、団地の取り壊しは小規模にとどまった。

専ら団地開発を進めてきた HDB が初めて転機を迎えたのが 1977 年度で、この年に初めて、建設中の団地戸数 (53,315 戸) が需要の実数 (45,510 戸) を上回った [HDB 1977/78: 5]。建設数をはるかに上回る需要があったことが、団地建設プログラムの加速を正当化する理由となってきたため、これは大きな転機であった。「これ以降、当局は新しい需要の分だけを満たせばよかった」として、第五期五カ年計画 (1981 ~ 85 年度) において初めて建設プログラムが規模縮小されることになった [HDB 1978/79: 5]。

建設プログラムが規模縮小される中、HDB は新規建設プログラムを拡大するよりもむしろ、既存の団地に目を向け、古い団地の質の改良を開始した。1977 年度に初めて SIT だけでなく HDB が建設した団地を廃止するプログラムが始まった。対象となったのは、居住環境の不十分な一部屋式⁷⁾緊急型団地⁸⁾で、従来のように土地の有効利用を大義名分とするのではなく、密度の緩和が再開発の大義名分として唱えられた [HDB 1977/78: 28; 1978/79: 7; 1979/80: 30]。同時に政府は、質の改良として、物理的改良だけでなく精神的改良も唱え始め、「RC (Residents' Committee=住民委員会)」という住民組織を各団地に作らせる「RC 計画」を 1978 年度から五つの選挙区で開始した [HDB 1978/79: 7-8, 38]。また、団地の基本単位として、従来の 4,000 ~ 6,000 戸から成る「近隣区 (Neighbourhood)」を分割し、規模の小さな 600 ~ 1,000 戸から成る「プレシント (Precinct)」概念を導入して団地計画のあり方をより細かなものとしたのもこの年からであった [ibid.: 8]。以上のことが同時に始まったのは決して偶然ではない。団地の新規開発だけでなく、既存の団地へ目を向けるようになったことを示すのである。

しかし、こうした傾向はすぐに止まった。1981 年度に政府が方針を変更し、第五期五カ年計画に既に着手し団地建設戸数を減少させていた HDB に対して、建設戸数を 9 ~ 10.5 万戸から 15.5 万戸へ増やすよう命じたのである [HDB 1981/82: 27]。これは、団地建設の目的が、単に住宅需要を満たすことから、団地以外の居住形態をなくす総団地化を達成することへと変化したことを意味する。この結果、1985 年度には国民の 84% が団地に暮すこととなり、シンガポールは遂に総団地化を達成したのであった。

7) シンガポールの団地は全て部屋数で区分される。最も部屋数が少ないのが一部屋式団地 (英語名= One Room Flat, 華語名=一房式組屋) で、日本の 1 DK に相当する。二部屋式、三部屋式、四部屋式、五部屋式の順に部屋数が増え、各々日本の 1 LDK, 2 LDK, 3 LDK, 4 LDK に相当する。五部屋式の上に床面積をより広くしたエグゼクティブ式がある。

8) 当時深刻だった住宅不足に対応するため、1960 年代前半に HDB が緊急的に建てた団地。

2. 総分譲化の下での賃貸団地の取り壊し

従来ない大規模な建設プログラムを実現し、総団地化を実現した政府は、1985年にHDBに対して新たな目標を設定した。1999年までに住民の完全持ち家を達成するという目標である[HDB 1985/86: 5]。完全持ち家化とはすなわち、賃貸団地を全廃し、全団地を分譲団地とすることを意味する。団地以外の居住地の選択肢をなくす総団地化に続き、分譲団地以外の居住地の選択肢をなくす「総分譲化」と言える。

総分譲化を達成すべく、HDBは1985年度より、賃貸団地住民の分譲団地購入を促進するために諸策を施した。団地を購入しやすくする一方で、団地を購入しない者への圧力を強め、1986年1月18日より、賃貸団地の「移行登録」を終了した[*ibid.*: 8-9, 68-70]。賃貸者は、団地を新たに購入しない限り、別の賃貸団地へ転居することすらできなくなったのである。こうした強行措置が可能な背景に、団地以外の住居が事実上ない総団地化を達成したことがあった。この結果、1986年度の賃貸団地への新規応募者は、前年比53.8%も減少し、翌年度にはさらに31%減少するに至った[HDB 1986/87: 5; 1987/88: 6]。

総分譲化の下、HDBは賃貸団地そのものの取り壊しを進め、1985年度より緊急型でない一部屋式団地と二部屋式団地の再開発・改良について包括的な研究を始め[HDB 1985/86: 44]、翌年度から緊急型以外のHDB団地としては初めて、4棟1,104戸の一部屋式団地を取り壊した[HDB 1986/87: 35; 37]。1987年度からは、取り壊しの対象を二部屋式から四部屋式団地にまで拡大し、計2,272戸を取り壊した[HDB 1987/88: 54-55]。四部屋式団地のように広さが十分あり居住環境がむしろ良好な団地が取り壊されたことは、取り壊しの理由がもはや居住環境の改善ではなくなったことを意味する。同年にはまた、団地全体の再開発も始まり、西部のタマンジュロン団地が第一号に指定され、東部のチャイチャー団地が続いた[*ibid.*: 34, 37; 1988/89: 8]。⁹⁾大規模に団地取り壊しを進めたことで、1988年度には、取り壊しの予定戸数が26,389戸に達し、新規建設戸数を上回った[HDB 1988/89: 73]。この結果、HDBの住宅戸数の総数が、620,467戸から617,474戸へと史上初めて減少するに至った[*ibid.*: 71]。さらに1989年度には、取り壊した団地棟数は203棟にまで達した[HDB 1989/90: 39]。図2で1980年代後半以降に廃止された団地戸数が急増したのは、上記のように大量の賃貸団地を取り壊したためであった。

1995年には、土地利用と経済効率を最大限にすることを目的とするERS(Estates Renewal Strategy=団地リニューアル戦略)が始まり[HDB 1995/96: 42]、賃貸団地の取り壊しが徹底された。2000年9月には、賃貸者の分譲団地購入を強化する「SHAP」(Special Housing Assistance Programme=特別住宅補助プログラム)が始まり[HDB 2000/01: 25]、分譲化は

9) タマンジュロン団地については、拙稿で取り上げた[鍋倉 2006]。

さらに徹底されて現在に至る。¹⁰⁾ この結果、賃貸団地に居住することは、現在非常に難しくなっている。

3. アップグレードされない賃貸団地

ここで、賃貸団地を取り壊すにあたって政府及び HDB が用いてきた論理に注目する。賃貸団地の取り壊しは、当初は土地の有効利用を大義名分とし、専ら土地利用の不完全な団地を取り壊しの対象とした。その後、量から質への方針転換を反映して、急造した緊急型団地の居住環境改善が大義名分となった。土地を有効利用していない、居住環境が十分でない理由は異なっているが、どちらも団地の不完全さが取り壊しを正当化する根拠となっていた。

これに対して、「不完全」とされる団地を既に全て取り壊してしまっただけからは、こうした根拠を基に取り壊しを行うことができなくなった。そこで政府は、賃貸団地そのものを「不完全」な団地として、分譲化を根拠に取り壊しを進めた。分譲団地で暮らすことによって、「社会に安心感と豊かさを感じることができる」[HDB 1968: 16] という分譲化促進の論拠を全面的に用いるようになったのである。

これは、分譲化以前の賃貸団地と分譲化以後の分譲団地を比較し、以前よりも以後の方が優れているとする単純な論理である。これまで政府は、専ら団地化以前と以後を比較し、団地化以後の方が優れているとして、総団地化を推し進めてきた。しかし、この時期には既に総団地化を達成し、団地化以前と以後を比較することができなくなった。そこで、分譲化以前と以後を新たに比較し直すことによって、総団地化と同じ論理・手法を、総分譲化として政府は繰り返すことができるようになったのである。

総分譲化へのシフトを反映したのが賃貸団地のアップグレードで、総分譲化以前には、新旧団地間の格差は正という目標の下、小規模ながら賃貸団地のアップグレードが行われていた [HDB 1977/78: 9]。総分譲化以前の当時、アップグレードの対象は、賃貸団地と分譲団地とが特に区別されていたわけではなかった。しかし、1985 年に総分譲化が宣言されて以降は、賃貸団地がアップグレードされることは、高齢者向けに特化するプログラムか、アップグレード後に分譲するプログラム以外なくなった。先の分譲化の論理に従えば、賃貸者である限りアップグレードできず、分譲者にならなければアップグレードの対象とならないのである。

10) 分譲団地購入を促進する施策の最近の例としては、世帯収入が月 3,000 ドル（1 シンガポールドル＝約 70 円）以下の世帯が団地を購入する際に、5,000 ～ 20,000 ドルを支援するプログラムが始まった [『早報』2006/2/18]。

IV 分譲団地のアップグレード

1. アップグレードプログラムの開始

賃貸団地のみを対象としてきた再開発プログラムは、1992年3月に転機を迎えた。分譲団地を対象とした再開発プログラムが始まったのである。「シンガポールの公共住宅のストーリーにおける新たな一章の始まり」とHDB年報で記されている[HDB 1991/92: 9]通り、分譲団地を対象としている点で、画期的なプログラムであった。現在MUP(Main Upgrading Programme=メインアップグレードプログラム)と称されているこのプログラムでは、既存の住民を住ませたまま、団地戸内、団地棟内、団地棟周辺の改良(アップグレード)を行う。¹¹⁾ 賃貸団地とは異なり、分譲団地は団地の大多数を占めることから、MUPは従来にない規模に達した。

MUPが賃貸団地を対象とした従来の再開発と決定的に異なるのは、単に規模だけではなく、住民投票制度を導入したその過程にある。すなわち、シンガポール市民の分譲者による直接投票が行われ、75%以上の支持を得た場合でしかMUPは実施されないのである[*ibid.*: 42]。¹²⁾ さらに、どのようなアップグレードを行うのかについても投票が行われる。基本的な改良のみを行う「ベーシック・パッケージ」か、それに加えて建物の外観のアップグレードも行う「スタンダード・パッケージ」か、さらに屋内のスペースも増やす「スタンダードプラス・パッケージ」かを分譲者が選択し、75%以上の支持を得たパッケージが実施される[HDB 1992/93: 48]。¹³⁾

MUPは、1993年9月から本格的に始まり、シンガポール中がアップグレードブームに沸き返る中、各地の団地が次々とアップグレードされていった。¹⁴⁾ 2005年末の時点で、123地区の125,226戸の団地戸がMUPに指定されている[Singapore, MICA 2006: 151]。

2. アップグレードの実際

ここで、2000年10月にMUPの住民投票を終えたギンモ団地を取り上げ、MUPを実際に見

11) アップグレードプログラムは、MUPのほかIUP(Interim Upgrading Programme=中期アップグレードプログラム)やLUP(Lift Upgrading Programme=リフトアップグレードプログラム)といった様々なプログラムがあるが、本稿では、代表的なMUPを取り上げる。

12) シンガポール市民のほか、永住許可者も条件を満たせば中古の分譲団地を購入することができるが、住民投票には参加できない。

13) 「ベーシック・パッケージ」は現在行われていない。

14) 団地のアップグレードは、総選挙とも大きく関係する。総選挙で与党候補に投票した選挙区において優先的にアップグレードは行われるとされ、この結果、野党議員が当選を続けているボトンパシル団地とハウガン団地では、アップグレードは行われていない。

ていく。シンガポール中西部に位置するギンモ団地は、1970年代半ばに開発された団地で、当時既に30年近い歴史を有していた。MUPに指定された第二地区の10棟は、三部屋式分譲団地棟3棟、五部屋式分譲団地棟4棟、賃貸団地棟3棟であった。¹⁵⁾

「スタンダード・パッケージ」として提案されたのは、各戸内ではバストイレの改装と玄関ドア及び窓の取り替え等7項目、団地棟内部では外観・入口の改装と郵便受け・エレベータの改善等5項目、地区内ではコミュニティ施設の新設等9項目であった。

「スタンダードプラス・パッケージ」においては、三部屋式団地では小部屋の増設、五部屋式団地ではリビングルームか食堂の拡張が提案された。なお、そこで付け足される床面積は、別団地の同規模のアップグレード展示場で筆者が実測したところ、5平方メートルであった。

投票の結果、第二地区全体においては80%以上が少なくとも「スタンダード・パッケージ」を行うことに賛成した。しかし、「スタンダードプラス・パッケージ」については、五部屋式団地から成る4棟のうち3棟で否決された。この結果、「スタンダードプラス・パッケージ」でアップグレードを行うのは分譲団地4棟だけで、残る分譲団地3棟と賃貸団地3棟の合わせて6棟が「スタンダード・パッケージ」のみでアップグレードを行うことになった。

ここで興味深いのは、五部屋式団地棟4棟のうち3棟で「スタンダードプラス・パッケージ」が否決されたことである。いずれも食堂の拡張が提案された団地棟であった。このように、たとえ政府や政府系組織の提案であっても、提案内容が悪ければ、住民は自ら判断した上で明確に拒否の意思を示したのである。住民の一人は、「食堂が広くなっても意味がない」と筆者に話した。単に話すだけでなく、その意思表示を実行に移したのであった。

3. 従来の団地再開発とアップグレードプログラムの相違

MUPが従来の賃貸団地を対象とした再開発と大きく異なるのは、分譲者によって投票が行われることである。アップグレードする団地は国家開発省の指定によるが、実際に行うかどうかを最終的に決定する判断は、分譲者に委ねられる。これまで団地の開発・再開発が、当局の一方的な指定で全てが決まってきたことと対比すれば、最終決定の判断が住民に委ねられたことは、シンガポール団地史上画期的な意味をもつことが分かる。

ギンモ団地と同様、「スタンダードプラス・パッケージ」が否決されたことがそれ以前に既に何回かあった。注目すべきはその否決の過程である。中北部のアンモキオ・ニュータウンでは、1996年1月のMUP指定後、政府系の「草の根指導者」が「スタンダードプラス・パッケージ」への支持を集めようと活発に動いたのに対して、5月から反対住民がそれに対抗するキャン

15) 賃貸団地棟は、アップグレードした後に団地を賃貸住民に分譲する。先に述べたように、総分譲化の下では、賃貸者のままアップグレードすることはないのである。また、アップグレードは「スタンダード・パッケージ」だけで、賃貸者には投票権がない。

ペーンを独自に始めた。郵便受けにビラを入れ、隣人に対して「スタンダードプラス・パッケージ」を選択しないよう訴え、アップグレードプランに反対するよう戸別訪問して働きかけたのである。5月末の投票結果では、「スタンダードプラス・パッケージ」を選択したのは73%で、必要な75%を満たさなかった〔ST 1996/9/13〕。

2003年8月には、アップグレードそのものを拒否する従来ない「事件」が起こった。西部のパンダンガーデン団地で行われた投票で、68.8%しか賛成が得られず、アップグレードそのものの実施が初めて否決されたのである。さらに、この決定について、団地住民が自ら「初めて政府の好意を受け取らなかった」「勇敢な放棄」と評価し、HDBに対して、「今回の『事件』を正面から受け止めて、この機会を利用して」「アップグレード計画を全面的に見直す」ことを主張した〔ST 2003/8/7;『早報』2003/8/7, 8〕。

団地当局の勧めに対して、住民が自分たちの権利や財産を根拠に拒否の意思表示を明確に示したという事実は、シンガポールにおいて画期的な意味をもつ。これまでは、団地は政府が一方的に提供するものに過ぎず、その再開発に対して、住民が意見を主張することはできなかった。しかし、分譲団地をアップグレードする際には、団地という自分自身の財産を根拠に、団地住民が再開発という政府の政策に部分的ではあれ異議を唱えるようになったのである。

4. 「団地化」「分譲化」を体現した分譲団地住民

分譲者による投票を実施し、政府がその意思を尊重するようになった理由は、団地を開発・再開発する際にこれまで政府が用いてきた論理そのものにある。

先に述べたように、シンガポールの団地開発・再開発は、MUPの開始まで二つのプロセスを経て行われてきた。まずは団地以外の住居の「団地化」であり、その後に賃貸団地の「分譲化」が続いた。これら二つの過程を進めるにあたって、政府は、開発・再開発の以前と以後を対比し、以後の方が優れているという論理を用いた。団地化の際には、団地に居住していない者を「スクォッター（違法占拠者）」と蔑み、団地化以前の住居よりも、団地化以後の団地の方が近代的で衛生的で優れているとした。この結果、総団地化を達成すると、次には賃貸団地の総分譲化を進め、分譲化以前の賃貸団地で暮すよりも、分譲化以後の分譲団地で暮す方が、団地が財産になって居住意識が高まると説いた。この論理を用いて、団地以外の住居や賃貸団地を必要最低限度にまで減らすことで、総団地化・総分譲化を達成したのである。

しかし、開発・再開発をさらに進めるにはここで完了することはできず、次に分譲団地を対象とするアップグレードを始めた。だがその際には、以前と以後を対比し後者が優れているとするこれまで用いてきた論理を用いることができなかった。団地化・分譲化を体現した分譲団地居住者にとって、もうこれ以上の「以後」が存在し得ないからである。以後が存在しない以上、政府は分譲団地住民に対して、最大限配慮せざるを得なかった。以前と以後を対比し後者

が優れているとする論理を、政府は団地開発だけでなく諸政策を強行する際に用いてきたため、この論理の完成を体現した分譲団地の住民を重視しなければならなかったのである。

V 分譲団地の取り壊し

1. 分譲団地取り壊しプログラムの開始

以上のように分譲者に配慮する一方、同じ分譲団地を対象としながら、MUPとは異なったプログラムが、1995年に始まった。分譲団地の取り壊しプログラムである。ゴー＝チョクトン首相（当時）による建国三十周年記念演説で初めて公表された直後に、中心部の西側に隣接するティオンバル団地の16棟が指定され、このプログラムはSers（Selective En-bloc Redevelopment Scheme＝選択的団地全棟再開発計画）と名付けられた〔ST 1995/8/21, 23〕。

Sersは、当局の説明によれば、次のような手順で進められる〔ST 1995/8/23〕。まず、さらに有効利用することが可能な土地に建つ「古い」分譲団地を、国家開発省がSersに指定し公表し、「近く」の空地に代替団地棟の建設を始める。既存の団地戸を土地収用法の下で強制収用し、住民に「市場価格」に基いた補償金を支払う。影響を受けた住民には、代替団地棟の団地戸を優先して配分し、住民は二割引で購入できる。代替団地棟が完成すると住民を移転させる。その後、空きになった既存の団地棟を取り壊し、跡地を「積極活用」して高層団地を建てるほか、民間開発業者に払い下げてマンション等を建てさせる。¹⁶⁾

HDBが公表した報道発表資料と現地紙をもとに筆者が累計したところ、2007年7月12日の最新の指定まで、合計71地区がSersに指定されている。影響を受けたのは、288棟の32,917戸であった。

Sersは、MUPと同様、団地化・分譲化というこれまでの団地開発・再開発を支えてきた政府の論理を体現した分譲団地の住民を対象とする。このため、HDBは、賃貸団地の取り壊しとは異なり、影響を受ける分譲団地住民に配慮した。一つは、現在住む団地戸に対する「市場価格」での補償金の支払いであり、もう一つは、現在住む団地棟の「近く」に新たに代替団地棟を建設し、影響を受けた住民が二割引で優先的に購入できることである。そのほかにも、移転に関する手数料の免除等の措置が取られる。そして、HDBは、「Sersによって、既存の住民は近所のより良い団地にアップグレードできる。一方、HDBは、既存の団地用地を最大限効率よ

16) 以上の記述はあくまで政府側に立った説明にすぎない。Sersを実際に検討すれば、指定された団地棟には築20年に満たないものが少なくとも5地区はあるなど、必ずしも「古い」わけではないほか、代替団地棟が「近く」に建てられなかったり、「市場価格」が政府の定める価格にすぎなかったり、「積極活用」するはずの跡地が空地のままだったりすることが分かる。しかし、紙幅の都合で、本稿ではSersプログラム自体を詳細に検討することはせず、別稿で改めて検討する。

く利用できる。Sers によって影響を受ける地区の住民全員を一カ所に移転させることによって、長年の間に築かれたコミュニティ及び家族の紐帯は維持される」と Sers の利点を説くのである [HDB 1998/99: 41]。

2. MUP と Sers の相違

Sers は MUP と同様、対象となる分譲団地住民に配慮してはいるが、MUP とは性質が異なる。両者の違いを決定付けるのが、住民投票の有無である。住民投票によって最終決定される MUP では、そのプログラムは団地住民が自ら選択した結果となる。このため、2 年以上に及ぶアップグレード工事の騒音や費用負担に対する不満は大きくならない。こうした住民投票が、Sers には存在しないのである。住民投票に関して、リム国家開発相（当時）は、次のように述べた [『早報』1995/11/9]。

我々は住民投票を行いません。なぜなら、Sers の基本的な目標は、土地を有効利用することであり、このことが示すのは、コミュニティ全体の利益は個人の利益を超越する、ということだからです。したがって、住民の同意を必要としません。シンガポールの進歩のためには、土地を有効に利用しなければならないのです。

MUP は、生活向上など住民のために行うとされ、住居への愛着やコミュニティ精神の促進が強調され、行うかどうかの最終的な決定は、住民投票に委ねられる。その前提として、そもそも MUP が住民自らが利益となると判断し得るプログラムであることがある。これに対して、Sers は、土地の有効利用のため、「国家全体の利益に必要なため」[『早報』1995/9/4] に行うとされ、住民のために行うとはされていない。そもそも Sers は、「住民の意見を取り上げると、再開発計画の実行が非常に難しくなってしまう」[*loc. cit.*] というリム国家開発相（当時）の発言から分かるように、強制されなければ実施不可能なプログラムなのである。政府による一方的な指定に、住民は従うしかない。

また、MUP では、アップグレードの実施のほか、「スタンダード・パッケージ」か床面積が増える「スタンダードプラス・パッケージ」かを、住民は選択することもできる。実際、政府関係者の勧めに対して、住民が拒否反応を示すこともあった。これに対して、Sers では、住民にいかなる選択肢も与えられない。

3. Sers が強行される理由

MUP と異なり、Sers は、分譲団地住民が自ら体现している団地化・分譲化の成果を否定することにつながりかねない。それにも関わらず、政府は何故 Sers を強行するのだろうか。

この問いの答えは、団地再開発を正当化する論理を再度検討することによって明らかにできる。以前と以後の対比という単純な論理を用いて、シンガポール政府は、総団地化及び総分譲

化を達成した。しかしその達成は、アップグレードやその内容に対する分譲団地住民の拒否という、シンガポールでは画期的な意思表示を招く結果となった。そこで、政府は、Sersによって、再び「土地の有効利用」という賃貸団地取り壊しの初期段階の論理を用いることで、これまでの強権的手法を再現し、団地に与えてきた社会的・政治的・文化的装置としての役割を維持さらには強化しようとしているのである。

シンガポールは、1959年の選挙でPAP (People's Action Party=人民行動党) が勝利して以来、一貫してPAPが政権を担ってきた。その間、1959年から1963年までの「シンガポール植民地」時代、1963年から1965年までの「マレーシア連邦シンガポール州」時代を経て、1965年にマレーシア連邦から分離独立して「シンガポール共和国」として独立国家となってから現在に至るまで、総選挙でPAPが勝利し続けてきた。1972年に全議席を独占してから1981年の補選で1議席を失うまで野党議員は一人もなく、それ以降も1991年の選挙で4議席を失うのを最大の敗北として、常に80人台の国会定員のほとんどを占めて現在に至る [Corfield and Corfield 2006: 61]。このPAPを率いてきたのがリー=クアンユーで、議院内閣制の下、1990年まで首相として強力なリーダーシップを発揮した。リーは、1990年に首相の座をゴーチョクトンに譲った後も上級相に就いて閣内に留まり、2004年には長男のリー=シェンロンが首相の座に就き、自身は内閣顧問相として引き続き閣内に留まり、今なお強大な影響力を発揮している。

1960年代と現在とを比較すれば、グローバル化の進展をはじめ、東南アジアにおいては急速な経済成長や民主化の進展など大きな変動があった。シンガポールもその影響から逃れることはできないことは明らかである。しかしそれにもかかわらず、シンガポール政府は、リー=クアンユー率いるPAPの下にあり、その基本的な支配構造は変化していない。これは、社会編制の仕組みをより巧妙化しているためで、その重要な柱として、本稿で取り上げる団地再開発は位置付けることができる。

1960年代から70年代にかけての論理を、Sersによって政府が現在再び用いるようになったことは、Sersの必要性を説くにあたっの、次のようなリム国家開発相（当時）の発言によく表れている [『早報』1995/9/4]。

人々が変遷に順応できることが必要です。政府は、人々が有効な土地計画を理解し変遷に順応することを希望しています。これが、シンガポールのような小国がこれまで成功してきた方法なのです。もし、かつて農民やスクォッター住民が移転計画に順応するのを拒んでいたら、シンガポールの近代化はなしえなかったでしょう。

政府は、Sersの影響を受ける分譲団地住民を、農民やスクォッター住民等の団地化以前の住民と同列に扱おうとしていると見なすことができる。MUPが、団地化「以後」、分譲化「以後」

を体現した住民に配慮したプログラムであるのに対して、Sers は、分譲化「以前」、団地化「以前」にまで、シンガポール住民を振り出しに戻そうとするプログラムなのである。

Sers が分譲団地住民を振り出しに戻そうとするプログラムであることは、土地の有効利用が再び大義名分にされていることから分かる。1960 年代に団地再開発を始めた際、賃貸団地を取り壊す初期の過程においても、土地の有効利用が大義名分であった。しかし、そこで取り壊しの対象になったのは、1 階建ての団地であり、土地の有効利用を大義名分とするにあたっては相応の道理があった。これに対して、Sers では、同じく土地の有効利用を大義名分にしてはいるが、そこには 25 階建てをはじめ、17 階建てや 16 階建ての高層団地も含まれる。しかし、果たして 25 階建ての団地が「低層団地」となり得るのだろうか。

これがなり得るのが Sers の論理で、40 階建ての代替団地を建設し、土地を有効利用した模範的な団地とすることで、シンガポール中のあらゆる団地が、土地を有効利用していない団地となり得る。この論理を続ければ、40 階建ての超高層団地もまた将来「低層団地」となるだろう。100 階建ての団地ですら既に問題ないとされているからである。シンガポールのある建築家は、「人々もまた、自分たちの生活習慣を変えていかなければなりません。高所では風が強いので、窓を終始開けておくことはできません」と述べた『早報』2000/11/28。100 階の団地での窓すら開けられない生活が、Sers の先にはある。

VI お わ り に

シンガポール政府は、1960 年代以降、カンボンやショップハウスといった団地以外の住居を取り壊して団地開発を行い、総団地化を進めた。総団地化を達成し、取り壊すべき住居がなくなった 1980 年代後半になると、今度は賃貸団地をなくす総分譲化を進めた。この結果、図 2 で示したように、廃止された団地戸数が 1980 年代後半に急増した。このように総団地化と総分譲化を進め、団地以外の住居や賃貸団地が必要最小限にまで減少したことで、HDB は新たな取り壊しの対象を分譲団地に求めた。この結果、図 2 で示したように、1990 年代に一たんは減少した団地取り壊し戸数が、2000 年代に入って再び増加している。以上の過程から、シンガポール政府が、現在に至るまで常に何らかの取り壊しの対象を確保してきたことが分かる。

取り壊しの対象確保という観点から見れば、分譲団地は、団地以外の住居や賃貸団地よりも都合がいい。なぜなら、団地以外の住居や賃貸団地が有限なのに対して、HDB が現在そして今後永遠に建設し続ける分譲団地は、無限に存在し続け得るからである。分譲団地の取り壊しが本格化すれば、HDB は、住民の生活の場の建設と破壊を一挙に独占できるようになる。

このように団地再開発を活動の中心に据え、絶えず取り壊しの対象を確保することによって、総団地化を達成してから 20 年以上経つにもかかわらず、HDB は団地当局としての役割を

維持・強化しているのである。そしてこの仕組みは、Sers という分譲団地取り壊しプログラムによって恒久化されようとしている。しかし、Sers は政府の思惑通りうまくいくだろうか。Sers が対象とするのは、団地化以前の住民ではなく、団地化・分譲化を体現した分譲団地住民なのである。総団地化・総分譲化を達成して久しい成熟社会シンガポールの今後の行く末は、まさにこの Sers 次第であると言えよう。

Sers に至るシンガポールの団地再開発は、成熟社会の深化に対応するにあたっての一つの極端な事例と見なすことができる。だが極端であることは、他の社会にとって参照不可能なことを意味するのではなく、逆に極端であるがゆえに、一つの対極的な事例として成熟社会の今後について考察する上で検証していく価値がある。本稿はその第一歩である。

本稿で明らかにした団地再開発の仕組みに関するポイントを踏まえ、Sers についてさらに掘り下げていく研究、とくに Sers の影響を受けた分譲団地住民の声を地道に拾っていく質的調査を踏まえた社会学的研究が、今後欠かせない。これが本稿に残された次の課題である。

付 記

現地で調査研究を行うにあたっては、松下国際財団「松下アジアスカラシップ」及び京都大学後援会（現京都大学教育研究振興財団）に助成していただいたほか、シンガポール国立大学人文社会科学部やシンガポール団地住民の皆様をはじめ多くの方々にお世話になりました。この場を借りてあつく御礼申し上げます。

文献・資料

- Baharin, Syed; Dahlan, Badron; and Vasoo, S. 1971. The Impact of Public Housing on Malay Family Life, with Practical Reference to Toa Payoh. In *Malay Participation in the National Development of Singapore*, edited by Sharon Ahmat and James Wang, pp. 20-23. Singapore: Community Study Centre.
- Chang, Chen-Tung. 1975. A Sociological Study of Neighbourliness. In *Public Housing in Singapore: A Multi-Disciplinary Study*, edited by Stephen H.K. Yeh, pp. 281-301. Singapore: Singapore University Press.
- Chua, Beng-Huat. 1997. *Political Legitimacy and Housing: Stakeholding in Singapore*. London: Routledge.
- Chua, Beng-Huat; Sim, Julie; and Low, Chay Wan. 1985. Resetting Soon Hock Village: A Longitudinal Study. In *Housing a Nation: 25 Years of Public Housing in Singapore*, edited by Aline K. Wong and Stephen H. Yeh, pp. 335-374. Singapore: Maruzen Asia for HDB.
- Corfield, Justin; and Corfield, Robin S. 2006. *Encyclopedia of Singapore*. Singapore: Talisman Publishing.
- Hassan, Riaz. 1969. Some Sociological Implications of Public Housing in Singapore. *Southeast Asian Journal of Sociology* 2: 23-26.
- . 1977. *Families in Flats: A Study of Low Income Families in Public Housing*. Singapore: Singapore University Press.
- Lai, Ah Eng. 1995. *Meanings of Multiethnicity: A Case Study of Ethnicity and Ethnic Relations in Singapore*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- 鍋倉 聡. 1999. 「シンガポールにおける団地研究史の再検討」『京都社会学年報』7: 43-62.

- . 2006. 「シンガポールにおける『多人種主義』の実践——団地政策にみる人種編制のメカニズム」『ソシオロジ』50(3): 39-55.
- Sandhu, Kernial Singh; and Wheatley, Paul, eds. 1989. *Management of Success: The Moulding of Modern Singapore*. Singapore: ISEAS
- Singapore, Department of Statistics (SDS). 2004. *Yearbook of Statistics Singapore, 2004*. Singapore: SDS.
- Singapore, Ministry of Information, Communications and the Arts (MICA). 2006. *Singapore Year Book 2006*. Singapore: MICA.
- 都市再生機構. 2006. 『ユアールプレス・冬号』6.
- Wong, Aline K.; and Yeh, Stephen H., eds. 1985. *Housing a Nation: 25 Years of Public Housing in Singapore*. Singapore: Maruzen Asia for HDB.
- Yeh, Stephen H. K., ed. 1975. *Public Housing in Singapore: A Multi-Disciplinary Study*. Singapore: Singapore University Press.
- Yeh, Stephen H. K.; and Statistics and Research Department of HDB. 1972. *Homes for the People: A Study of Tenants' Views on Public Housing in Singapore*. Singapore: HDB; Economic Research Centre; and University of Singapore.
- Yeung, Yue-man. 1970. Viability of the Neighbourhood Unit in Singapore's Public Housing Estates. *Bandar* 2: 11-19.
- Yeung, Yue-Man; and Yeh, Stephen H. K. 1975a. A Review of Neighbourhoods and Neighbouring Practices. In *Public Housing in Singapore: A Multi-Disciplinary Study*, edited by Stephen H. K. Yeh, pp. 262-280. Singapore: Singapore University Press.
- . 1975b. Life Styles Compared: Squatters and Public Housing Residents. In *Public Housing in Singapore: A Multi-Disciplinary Study*, edited by Stephen H. K. Yeh, pp. 302-324. Singapore: Singapore University Press.
- シンガポール団地当局の年報
Singapore, Housing and Development Board (HDB). *Annual Report*. 各年刊
Singapore, Singapore Improvement Trust (SIT). *The Work of the Singapore Improvement Trust*. 各年刊
- 現地紙
The Straits Times (ST と略記)
『聯合早報』(『早報』と略記)
- その他資料
HDB 報道発表資料 (<http://www.hdb.gov.sg>)