台湾における都市原住民の居住実態と居住支援策に関する考察—

スクワッター居住地と移転先としての原住民公営住宅居住者への調査を踏まえて

Present condition of housing support policy for aborigine in Taiwan

A study based on the field research of squatter settlement and resettled resident in aborigine public housing

蕭 閔偉*・全 泓奎**・城所 哲夫***

Hong-wei Hsiao*, Hong-gyu Jeon**, Tetsuo Kidokoro***

There is about 539,000 aborigines, 2% of the whole population in Taiwan who have unique traditional culture and living area. However they are considered socially and economically disadvantaged due to the discrimination. Many of them moved into urban area to find a job and have no choice but live in poor housing condition. CIP, the national government proposed “aborigine housing improvement program” and promoted strategy based on “Housing act” to provide housing support for aborigine. This study focused on the policy and its outcome, we also operated a case study to realize the real living condition in aboriginal public housing.

Keywords: Housing support, aborigine, council of indigenous people (CIP), squatter

居住支援, 原住民, 原住民委員会, スクワッター

1. はじめに

1.1 原住民居住地域における生活課題

近年の台湾では社会的変化により、都市に出て生計を立てる原住民が多くなり、台湾の中央部署である原住民委員会(2016)(以下、CIPと称す)の統計¹⁾によれば2016年1月現在、非原住民族地区に移住した原住民人口は約251,300人である。台湾社会では原住民に対する偏見が強く、原住民は安定した仕事につく機会が限られており、また都市への転入に伴い居住、教育、医療、福祉、文化、部族へのアイデンティティ等においても問題が生じている。さらに、原住民は住宅の購入、賃借等においても差別を受けやすく、都市においては住宅価格や賃貸相場の高騰、物価の高騰等の影響により、住宅への支出負担も増加傾向となり、不安定な居住状態を余儀なくされている。

1.2 台湾における原住民族の概要

台湾における原住民族の現状について、CIP(2015)²⁾の統計によると、2014年10月時点の原住民人口はおおよそ539,000人で、台湾の全人口の約2%を占める。原住民族は、阿美(アミ)族、泰雅(タイヤ)族、排湾(パイワン)族、布農(ブーノン)族等16部族により構成される。その大半は原始の山林地に伝統的空間的領域を有し高度な伝統的言語、文化を保有する「山地原住民」であるが、一部は漢民族と近くに住み、文化や生活環境の共有により高い度合いで同化された「平地原住民」である。Chu³⁾の報告では、阿美族は平地原住民の中で最も人口の多い部族であり、その中の約7割は花蓮県、台東県二つの農業県に集住している。

1.3 居住貧困を生み出す原住民居住地域の不利な環境

台湾では「原住民保留地開発管理規則」に基づき指定を受けた原住民保留地⁴⁾面積は260,000ヘクタールある。CIP(2013)⁴⁾の統計によれば、その地域区分は、66.44%が林

業地、28.24%が農牧地、建築用地はわずか0.53%である。原住民保留地はそのほとんどが山間地にあり、国土保全や環境保護の観点から、土地利用は農業・林業に限られ、建設用地は極めて不足している。現代生活に適しない土地利用が原因となり、多くの人々は生計を立てるために都市に転出し、原住民部落や伝統コミュニティの文化もこれを受けて衰退傾向にある。

2010年「台湾原住民経済状況調査報告」のデータによれば、山地原住民地域の原住民世帯における住宅保有率は89.5%(世帯平均年収512,765台湾元)、平地原住民地域の原住民世帯における住宅保有率は86.2%(世帯平均年収384,801台湾元)⁴⁾である。住宅の保有率は低くないものの、世帯の平均年収は全国平均1,075,180台湾元より相対的に低く、居住環境の改善が進まない原因の一つとして指摘できる。原住民地域は山岳、溪谷地帯に位置するものが多く、地盤の緩みに加え地震、台風等自然災害の頻発によるリスクが高い傾向にある。特に経済的弱者であり居住条件が劣悪な原住民がこうしたリスクにさらされており、行政による住宅支援が強く求められている。また、非原住民地域、つまり都市部に移住した原住民は、収入や勤務先の立地等により賃貸若しくは分譲アパートを選択する傾向があり、また、同調査報告のデータによれば、非原住民族地区の原住民世帯の住宅保有率は57.8%(世帯年度平均所得546,047台湾元)、台北市原住民世帯の住宅保有率は34.9%(世帯年度平均所得531,331台湾元)、高雄市原住民世帯の住宅保有率は61.1%(世帯年度平均所得530,660台湾元)である。

住宅保有率全体が低く、年収も台湾全体の平均世帯年収1,074,180台湾元に比べ低い。このように原住民は住宅支出への負担能力が相対的に低いいため、劣悪な住宅や都会の辺縁部に住みつき、さらには河川敷の国有地を占有し自ら家

* 学生会員：東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 (Department of urban engineering, the University of Tokyo)

** 正会員：大阪市立大学都市研究プラザ (Urban research plaza, Osaka City University)

*** 正会員：東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 (Department of urban engineering, the University of Tokyo)

屋を建設せざるを得ないケースも多々ある。このようなケースの増加が、建築基準法に適合しない住宅が集まったスクォッター(本論ではスクォッター、英: squatter と称す)形成の原因の1つを成している。また、インフラの欠乏、乱雑な空間は地域の子どもやその家族世帯員にも悪影響を及ぼしかねないものと思われる。上述したような一連の悪影響のプロセスは、全(2015)⁹⁾が定義する、「居住貧困(housing poor)」の中の、「住居からの排除」と関係するものである。つまり適切な住居や安定した居住に関連するサービスへのアクセスに対し、困窮状況に置かれている人々のアプローチが欠如している結果、不利益を被ることになる。

1.4 原住民の居住問題に関する先行研究

千々岩(1965)⁶⁾によれば、終戦によって中華民国に復帰した台湾における原住民高砂族の特異な住家は政府の「平地化」方針により急速に変貌した。千々岩はその当時の変容について考察した。

曾・飯田(2005)⁷⁾は原住民留保地におけるエコツーリズムの導入について検討し、アンケート調査や実証から適切なコースを設定できることを示唆した。原住民留保地におけるエコツーリズムの推進は、都市住民と原住民が連携することで、原住民留保地の持続可能な利用が可能である。

長野・齊木(2009)⁸⁾は台湾の山間部に居住する10種族の台湾原住民を対象に、10民族の概要と訪問した10集落の歴史、立地状況、集落規模、集落移動の時期について現地調査で得られた資料と文献によりその内容を明らかにした。

呉・大場(2011)⁹⁾は台湾東部に居住するアミ族を例に、日本統治時代に台湾総督府が原住民に対して行った住環境及び家屋の改善策について、実測や聞き取り調査を行い、その結果を比較し、改善策の実行状況やその影響を分析した。

佐々木・星野・九鬼・橋本(2011)¹⁰⁾は原住民によるまちづくりに焦点をあて一部族である台東県成功鎮三仙里のアミ族の事例を取り上げ、三仙里のまちづくりの経緯を述べると共に課題を明らかにし、住民参加の阻害要因を考察した。

1.5 研究の目的と方法

先行研究では台湾における原住民の住居形成、変貌に関して触れたものは多いが、近年の原住民の居住現状、特に居住支援に着目したものは日本、台湾の研究ともにまだ蓄積がない。全(2015)⁹⁾が指摘するように、適切な住居は、その他の各種福祉サービスの効果を高める上でも有効性を持っており、福祉サービスにおける基盤にもなり得る。つまり双方の政策における連携が最も必要であるといえる。また、米野・三井所・新井・森永(2008)¹¹⁾が指摘するように、居住支援とは、住宅を得ることが出来ない、あるいは適切な住宅を確保出来ない「居住貧困」の問題解決のために、住宅確保要配慮者(低所得者、高齢者、障害者、外国人、子育て世帯等)対象別に、それぞれの状況やニーズに沿った形で住宅の供給や入居を促進することである。本論では、前述の居住支援の定義に基づき、社会的に不利な立場により居住貧困状態に陥る台湾の原住民を対象とし、居住支援政策の視点からの考察を通じて、当該住民の居住生活の向上に

資するための政策的改善案を模索することを目的とする。また、その具体的な取り組みを、台湾新北市の「原住民公営住宅」¹²⁾の実例を通して、その効果、実績を評価する。本論の主な研究方法は以下の通りである。

- (1) 文献レビュー: 本論では、まず関連文献のレビューを始め、政府関連資料、各種統計資料の分析を通し、台湾における原住民の居住に関する現状を明らかにする。また、行政側の居住支援に関する資料を通し、その政策概要を把握したい。その他はヒアリング調査等と合わせて情報補完を図る。
- (2) ヒアリング調査: 行政関連部署の担当官、住民、居住支援団体のスタッフを対象に、ヒアリング調査を実施し、行政側の居住支援計画、並びに新北市における対象事例の現状については2014年2月20日新北市原住民局の担当課長、2015年3月30日CIPの副大臣を対象に調査を行った。住民の意見等に関しては、2011年1月から3月に新北市溪洲部落住民10世帯、2013年3月8日新北市三鶯部落住民3世帯、2014年2月19日新北市溪洲部落住民3世帯、2月20日三峡原住民文化部落にて住民3世帯、2015年6月6日溪洲部落元住民1世帯を対象にした調査を事実関係把握のための分析材料としたい。
- (3) ライフ・ヒストリー調査: 「ライフ・ヒストリー調査」とは調査対象者の「ライフ・ヒストリー(生活史)」を「生活構造」の持続・変容過程として捉える方法である。つまり、生活主体としての個人が文化体系及び社会構造に接続する、相対的に持続的なパターンを捉えるための研究方法である(谷、1996)¹³⁾。本論では住民の基本的特徴の把握や、現状課題の裏付けに、ライフ・ヒストリー調査を通し、研究対象となるスクォッター居住地とその移転先の住民の生活史を振り返り、その中から現在の課題分析につながるような情報を抽出し分析素材として活用した。今までヒアリングに応じてくれた世帯を対象に、更にライフ・ヒストリー調査を2014年2月19日新北市溪洲部落住民2世帯、2月20日三峡原住民文化部落にて住民2世帯、2015年6月6日溪洲部落元住民1世帯を対象に行った。

2. 原住民に対する居住支援の枠組み—政策論から

2.1 これまでの歩み

原住民族地区及び非原住民族地区における住宅環境改善及び問題解決を目指し、国レベルの原住民族業務の管轄官庁であるCIPは、まず2001年から2004年までの「原住民住宅改善第1期計画」を打ち出し、さらに2005年から2008年に「原住民住宅改善第1期延長計画」や2009年から2012年では「原住民住宅改善第2期計画」を推し進め、検討の末、該当計画は継続的な推進が必要であると認め、それまでの計画を継承する形で今現在の「原住民住宅改善第3期計画」(2013-2016年)が生まれた。上述の計画の準拠法については、主に原住民族基本法第16条⁴⁾や28条⁵⁾、さらには2011年末に可決された住宅法33条⁶⁾等がある。近年新しく施行さ

れた一連の住宅政策にかかわる法律や制度は、現行の原住民居住支援に対し、大きな影響を及ぼしており、以下はその概要をまとめた内容である。住宅支援策の統合、再編：行政は2005年に住宅総体政策を定め、2007年に「整合住宅補助資源実施プログラム」を打ち出し、2010年から継続的に実施している。当該プログラムでは、職業、身分の制限を撤廃し、世帯所得、住宅保有実態、家庭構成員の心身状況等条件に基づき補助の対象を決める。住宅業務及び予算金は全て内政部営建署に委任することになった。そのため、CIPは2007年から原住民住宅購入利息補助金、住宅修繕補助金業務を停止、2008年からは都市原住民中低収入世帯賃貸住宅家賃補助金業務も停止した。また、CIPが所掌する中低収入世帯原住民購入修繕住宅補助業務は弱者である原住民のための福祉施策に位置づけられ、上述プログラムとは違う性格を持っているため、中には組み入れず、引き続きCIPが窓口として支援をしている。

(1) CIPと自治体の居住支援連携策：住宅法では、社会住宅は10%以上の割合を特別な状況や身分の人に提供しなければいけないと定めている。原住民はその12種類の特別な状況の一つとしてあげられ、ある程度の優先枠が確保されている。CIPは2001年から2012年まで原住民住宅の改善計画を推進してきた。その概要としては自治体に都市原住民のスクォッターのための対策補助金を出し、改善を図るものである。今まで多くの法律が関わり合い、加えて住宅補助金に関する規則がなく、国の立場としては対応が困難であった。住宅法施行によって、CIPとしては自治体に対し、原住民住宅の代わりに社会的住宅の建設に協力することで、原住民への住宅支援を実現することを期待している。

(2) 「原住民住宅改善第3期計画」：これは現在のCIPによる原住民への居住支援全体計画である(図-1)。内容としてはまず、合法で制度上登記された持ち家や賃貸住宅に住む低収入原住民世帯を対象とした住宅購入、修繕手当がある。次に、原住民公営住宅及び集合住宅の供給である。この事業は都市部における原住民のスクォッターへの一つの大きな対策として活用されており、スクォッター住民のために自治体が既存の公営住宅の活用もしくは集落全体のために新築する場合の整備、修繕費がこの事業から賄われることが可能である。自然災害住宅再建手当は、主に山間部等に位置する自然災害を受けた伝統的住民地区を対象としている。さらには、同じく主に伝統的住民地区を対象とし原住民らしい景観形成への支援として「家屋文化様式補助計画」、「部落文化風景再現補助計画」がある。

図-1：現在の原住民居住支援政策の仕組み(出所：著者作成)

2.2 現在における主な取り組み

- (1) 低収入原住民世帯に対する住宅購入、修繕手当：国、自治体の連携策として、中低収入の原住民向けに、生活の質の向上を目指し、適切な持ち家の確保を支援するため、現金にて手当を支給する。2009年からの原住民族住宅改善計画第二期計画期間中において、原住民中低収入世帯を対象とする住宅購入費の補助財源をCIPが提供し、自治体が窓口となり申請者である原住民世帯に手当、修繕住宅費を支給する仕組みを確立している。本計画は、補助の対象を個人ではなく世帯を単位とし、世帯員の平均月収を申請の基準に、男女問わず平均値を計算し、2010年の原住民経済状況調査結果④を見る限り、原住民経済世帯主(家計を最も大きな割合で支えている世帯員)の性別は男性が56.6%で、女性は43.4%である、手当の適用対象は原住民身分である者なら、不動産の所有者でも、その配偶者からの申請でも両方可能である。
- (2) 原住民公営住宅及び集合住宅の供給：国、自治体の連携策として、原住民の住宅購入もしくは住宅賃借のコストを間接的に軽減し、都市部における原住民の住環境の向上を図り、集合住宅の整備もしくは既存公営住宅の原住民向けへの転用に対して国が補助金を提供し、自治体が行う。今までは、都市原住民のスクォッターの移転先として分譲住宅をいくつか整備してきたが、近年では不特定多数の原住民が恩恵を受けられるよう賃貸物件の新規整備に力を入れている(表-1参照)。
- (3) 自然災害住宅再建手当：自然災害により被害を受けた原住民世帯もしくは被災移転特別世帯を対象に、その復興支援として住居再建のコストを軽減

させ、被災者がより早く従来の生活を取り戻せるよう支援する。また、この補助事業は、2009年に起こった台風モラコットの災後復興事業である「原住民族部落移転計画」に合わせて2009年から2012年の3年間の実施となり、現在当該計画において移転が認められたのは計1,350世帯である。そのうち950世帯は民間団体、100世帯は内政部営建署で300世帯はCIPが整備した⁴⁾。

- (4) 原住民らしい景観形成への支援：住宅法33条によれば、CIPは原住民業務の管轄機関であり、住宅景観や外観づくりのために、地域もしくは原住民的特色のある住宅の新築、増築、改築、修築、修繕を補助、奨励することができる。現在は行政院が2012年に打ち出した「黄金十年、国家ビジョン」の中の「原住民族らしいイメージづくり」に則り、原住民の文化や景観づくりに着目し、伝統家屋づくりにより、部落アイデンティティ及び自明性を強化し、具体的には「家屋文化様式補助計画」、「部落文化風景再現補助計画」を通して、原住民らしい景観、住環境の形成を推進している。

表一：主な原住民公営住宅

名称	所在地	年代	形式	世帯
金洋国民住宅	宜蘭県南澳町	1968	分譲	80
中正国宅丁敷地	新北市新店区	1986	賃貸	56
山明原住民娜麓湾	高雄市小港区	1995	賃貸	13
八尺門海浜住宅	基隆市中正区	1995	分譲	110
東湖 C、E 敷地 原住民住宅	台北市内湖区	1996	賃貸	74
瑞興国民住宅	桃園市大溪区	1997	分譲	219
花東新村原住民 臨時中間住宅	新北市汐止区	2000	賃貸	126
三峡原住民文化部落	新北市三峡区	2007	賃貸	150

出所：文献4)よりまとめて作成

2.3 マクロレベルの居住支援政策に関する効果と評価

- (1) 原住民購入、建造及び修繕住宅ローン：第一期計画の実績については、2001年から2006年の銀行に貸与依頼実施対象は1,701世帯、金額は3,865,583,636台湾元、利息補助金額は5億9,377万1,273台湾元である。第2期計画の実績、2009年から2012年の住宅購入、建造補助実施対象は1,387世帯、金額は248,646,000台湾元、修繕住宅補助実施対象は1,986世帯、金額は172,839,000台湾元である(2015年3月調査、CIP副大臣によるデータ開示)。貸与実施実績が低いのは、信用異常等の問題が多かったからである。また建造物の登記理由が贈与の場合、登記用途が工業、商業等の場合は不適格であり補助の対象外となる。第一順位抵当権がほかの金融機関に設定済みの物件も対象外である。老朽住宅の補修に対し、銀行側の鑑定価値が低くなる傾向もある。建築

用地に関しては、借用国有地への無断建造、建築許可の未取得、建物保存登記の未登記等の状況があれば対象外である。土地所有権が無い場合は金融機関への抵当権設定もできない。こういった支援策は、収入が不安定で持ち家の負担が難しい原住民世帯にとっては利用しにくいところがあるが、収入が安定的でマイホームの確保を待ち望んでいる原住民世帯にとっては、非常に効果的であると言える。

- (2) 都市原住民世帯への支援策：まず中低収入原住民世帯家賃手当第一期計画(以降は実施中止)の実績、2001年から2006年は13,007世帯、416,722,489台湾元である。原住民公営住宅及び集合住宅の供給補助金については、予算に限りがあるため、自治体の申請は計297戸だが、実績は91戸、3,837,500台湾元の助成である。また、2016年まで各年度の上限枠も91戸である(2015年3月調査、CIP副大臣によるデータ開示)。計画年度ごとに年度別の目標値には達していたものの、都市部原住民は収入が決して高くないため、選択可能な物件も限られている上に、その多くは違法や未登記の賃貸住宅であった。その場合、家賃手当の申請対象とならないことが多いため、原住民への居住支援としての効果も薄い。一方で、原住民公営住宅供給に対しての予算が少なく、支援策としての優先順位が低く、住民による購入、建造の方に重きが置かれている傾向がある。

3. 原住民に対する居住支援の実態—新北市の事業を例に

台湾、台北都市圏のベッドタウンである新北市では、約7ヶ所の都市原住民のスクォッターが現存している(表一2参照)。これらのスクォッターは、1960年代からの高度成長期の公共建設ラッシュに伴い台湾各地から日雇労働者として台北に出稼ぎに来た原住民らが自力で家屋を建設し、形成したものである。これらの原住民スクォッターは、台北都市圏の中において、とりわけ新北市に多く分布し、行政の立ち退き政策に対し長年抵抗を続けてきた。そもそも原住民スクォッターの形成は、経済的な原因が指摘できる。原住民委員会(2006)¹⁴⁾の調査によれば、一般世帯の平均月収35,275台湾元に対し、原住民世帯は21,000台湾元である。15歳以上の学歴から見ると、一般国民の大卒以上が31%で中卒以下が36%に対し、原住民の場合は大卒以上がわずか13%で中卒以下が51%もある。失業率は一般国民の5.02%に対し、原住民は8.37%である。このような社会的に不利な構造は、原住民のスクォッターの形成、居住を余儀なくされている要因の一つであると思われる。

新北市では、市内を流れる新店溪の沿岸整備を理由に、1979年に初めて大規模な強制撤去を実行した。以来、これら新店溪沿岸部に位置する原住民スクォッターの多くは、強制撤去への恐怖にさらされている。2008年に新北市、三鶯部落の強制撤去及び住民の原住民公営住宅への移転等の政府の手法が人権侵害に当たるとの批判が相次ぎ、大き

な波紋を呼び、これを機に、世論も、専門家も都市原住民のスコッターに大きく関心を寄せるようになった。この問題に対する行政側の取り組みも見直しがなされ、次なる段階へと進むことができた。以下、新店溪河畔に位置する溪洲部落及び大漢溪河畔に位置する三鶯部落の、それぞれ異なる取り組みを取り上げて考察を行う。

表一2：新北市現存の都市原住民のスコッター

所在地	部落名	人口	所有権	課題
新店区	溪洲	42 世帯/ 約 200 人	公有地、 自力建設	河川保全区域内に位置
	青潭	4 世帯		
	小碧潭	35 世帯/ 約 160 人		
鶯歌区	三鶯	40 世帯/ 約 114 人	公有地、一部民有、自力建設	河川保全区域内に位置
	南靖	71 世帯/ 約 214 人		
	フォルモサ	23 世帯/ 約 75 人		
瑞芳区	快樂山	53 世帯/ 約 103 人	公有地、一部民有、自力建設	住民の多数は元炭鉱労働者

出所：文献15)に基づき、著者が現状実態に沿って添削して作成。

3.1 三鶯部落の事例

3.1.1 これまでの取り組み

新北市三峡区と鶯歌区の境界である河川敷にある「三鶯部落」(写真-1 左)という典型的な都市原住民スコッターは、先述の背景下で1990年代から立ち退きの対象とされ、その移転先として2007年に整備竣工した「三峡原住民文化部落」(写真-1 右)という原住民公営住宅は、工費計306,000,000 台湾元が費やされたが、うち3分の2はCIPが提供し、残りは新北市の予算で賄われた。三峡原住民文化部落はもともと三鶯部落の移転先として計画されたものであったが、住宅経営の効率のため高層化し、小碧潭部落や青潭部落等スコッターの移転先としても一元化が図られた。様々な世帯構成の居住ニーズが考慮され、それぞれの間取り⁷⁾には甲種(40戸):24坪(79.3m²)の3L、乙種(60戸):18坪(59.5m²)の2L、丙種(50戸):9坪(29.8m²)の1Lがあり、計150戸からなる高層マンション形式の住宅となった。

3.1.2 原住民公営住宅における居住剥奪と現状

住民からの聞き取りに基づき、下記通りに三峡原住民文化部落のいくつかの問題点について論じたい。

- (1) 形だけの伝統的文化保存と再現：強制立ち退き、取り壊しにより破壊された三鶯部落の住民の移転先として整備された「三峡原住民文化部落」は、既存の文化や原住民の伝統的建築様式を謳い、外観やファサードは原住民の模様を施し、より伝統的な原住民家屋に似せようとしたが、住民も、専門家もこのような似非原住民建築⁸⁾に対して大いに批判している。
- (2) ずさんな管理：オートロックや警備員等によって住宅への出入りが厳重に管理されているため、今までの部落ならではの開放感、近隣関係を維持できない。

一方、環境の管理が行き届かず、ゴミが散乱し、落書き等も住宅内外に所々見られる。また、共益費等を納めているにも関わらず、住宅内部の電気設備、水漏れ等はなかなか修理が遅く、常に劣悪な設備条件と生活環境に置かれている入居者からは：

「最初に新築で入って来たのですが、工事の品質が悪いと言うか、手抜き工事で引っ越して来てから半年経たないうちにあちこち壊れました。(2014年2月調査、50代女性の住民、前班長)」

という声を聞きとることができた。住宅の施工、管理の質が住民の期待に満足に応えられないことは、入居者の不満に繋がり、部落住民の原住民公営住宅への移住に対しての継続的な反対や反感の一因にもなっている。

- (3) 集団生活に適しない物理的環境：住宅の高層化、コンクリート構造化は、本来のスコッター内で保たれてきた伝統的な生活様式、近隣関係を破壊する。また、住宅敷地内では住民が集まって歓談、食事しやすい空間、オープンスペースに欠け、住民からは：

「昔のお隣さんは、今でも近所に住んでいるのですが、やっぱりここでは、扉が閉まったら交流するのは難しいし、昔みたいに部落の中でみんなが集まって、一緒にご飯をすることが難しく、そうですね、やっぱりここに住んで居る限り、交流が薄まっていくような感じがします (2014年2月調査、50代女性の住民、前班長)」

という声を聞き取ることができた。近隣同士の交流の場の欠如により、集団としての意識の低下につながる懸念がある。

- (4) コミュニティの崩壊：物理環境の制限に加え、本来は三鶯部落全体所帯の移転先として整備された住宅が、現在は新北市に戸籍を置いている各地からの原住民世帯が公募、抽選により入居が決まるため、既存の住民以外にも様々な他部族の原住民が入ってくる。また、入居のフロア、部屋も抽選、空室状況によりランダムに決まるため、既存の隣人同士、親戚同士が今までの近隣関係を維持しようとしても現実には相当困難である。
- (5) 行政主導のコミュニティ自治：現状としては、新北市政府が管理する公営住宅のため、自治会の代わりに行政職員が滞在し管理をしている。住民の自治活動の展開は許されず、各階ごとにフロア長の選挙を実施したが、それも形骸化しつつあり、フロア長の存在は行政側の伝言役にすぎないとの批判がある。
- (6) 家賃の滞納：24坪(3L)18坪(2L)、9坪(1L)の家賃はそれぞれ6,048、4,536、2,267 台湾元/月でいずれも家賃二カ月分の保証金を要する。今まで経済的な理由によりスコッターに住居を構えて来た原住民にとっては、決して安くなく、家賃を支払う理由も彼らにとっては理解できない時がある。また、原住

民は飲食、育児に大半の収入をつぎ込んで、今を生きるという性格を持っているため、実際には収入管理の概念が定着せずに家賃の支払いがなかなか困難なケースが多い。そのため、これまでも入居者の滞納が問題になることが度々あり、管理者である新北市政府と入居者間の裁判は続いている。

写真-1: 「三鶯部落」及び「三峡原住民文化部落」

出所: 著者 2014 年 2 月調査時撮影

3.2 溪洲部落の事例

3.2.1 これまでの取り組みと原住民公営住宅の現状

先述のように、当時の台北県政府(現新北市政府)が新店溪の沿岸整備のため 1979 年から一連の強制撤去を始め、その都度住民の抵抗に遭うため、1993 年には、台湾省長の宋氏が、国と省、県両自治体が 3 等分で資金調達し、台北県新店市(現新北市新店区)沿岸から 1 キロ程離れた分譲方式の中正国民住宅の H と F 棟を買い取り、賃貸方式の原住民公営住宅として提供することに踏み切った。

1995 年から入居が始まるが、その受入の対象には秀朗部落(現存しない)、小碧潭部落と溪洲部落が含まれているが、移入の時点は大きく三つあり、1995 年から秀朗部落、1997 と 1999 年は主に溪洲部落、小碧潭部落の住民が中正国民住宅に移住し始めた。しかし、受入に関する呼びかけはあまり効果が見られず、全体の移住者はおおよそ 40 世帯未満で、そのうち、溪洲部落からの移住者はわずか 7 世帯である。今現在中正国民住宅団地内の H と F 棟には 56 世帯(約 212 人)の原住民が 4,000-5,000 台湾元/月の家賃で住んでおり、それ以外の約 400 戸(世帯)は分譲で一般の漢民族住民である。住環境や設備に関して、三峡原住民文化部落と似たような問題点が、住民から指摘された:

「設備はとにかく劣悪で、一階のオートロックは何回も治してもらっているけど、それでもすぐに壊れる。オートロックが機能しないから空き巣が入ったり、この前なんかは外部の人がここの屋上に上がって飛び降りた人もいた。(2015 年 6 月調査、50 代男性の住民)」

また、彼らの伝統的な生活様式の維持や集団生活に適しない物理的環境についても、住民からは後述のような不満が聞かれた:

「私たち原住民は玄関先に集まって一緒に食事をしたり、唄ったりする習慣があるけど、それが気に入らない団地内の他の住民はすぐに苦情を言いに来たり、おまわりさんに通報したり、この団地内にいる限り、我ら同胞同士の交流が難しいのである (2015 年 6 月調査、50 代男性の住民)。」更に、調査の中では、ここの住民も家賃の滞納が大きな問

題であり、これまで多くの住民は経済的困難な状況により滞納が発生し、退去を迫られたという事実も分かった。これもまた、原住民公営住宅の共通する大きな課題点である。

3.2.2 新しい動向と官民連携による居住支援策

2007 年末、溪洲部落に当時の台北県政府からまた整備の再開を図り、住民あてに撤去の告知が届いた。緊迫した危機が迫る中、住民は決起し、反対運動を展開していたが、2008 年に新北市三鶯部落の強制撤去が起き、世間の声援を集める重要な契機となった。それ以降、溪洲部落に関する行政の動向は世間から大きな注目を集め、市民による溪洲部落への声援、支持、そして住民自身による反対、抗議活動も活発になっていった。そのため、行政との交渉が次第に上手く進み、遂には溪洲部落の「協同住宅」(cooperative housing)⁹⁾構想を打ち出した。現地での住民参加型まちづくり的手法によって、何度かの住民参加型のワークショップ(写真-2 上段)が開催され、まず住民と専門家の討論、協働によって部落移転、再建の素案を作り、それを住民の想像と合意に基づきより具現化した案については、今実現に向けて進んでいる(移転計画案は写真-2 下段を参照)。

一連の取り組みを可能にしたのは、台湾大学を中心に、当時客員教員であった延藤安弘氏等外部専門家の長期間にわたる協力、並びに部落住民の団結、更に新北市政府への積極的かつ持続的な働きかけ等が主な要因であると思われる。このような専門家の協力に加え、官民協議を経た移転、再建計画を提案した事例は台湾の原住民スクォーターでは初めての試みとして評価に値するものである¹⁰⁾。工費は計 87,600,000 台湾元で、うち 37,600,000 台湾元は CIP の補助金で、残りは新北市政府の予算から賄われる。予算そのものは、既存の CIP の「原住民住宅改善第 3 期計画」の枠組み内から補てんされるのだが、外部団体と地域住民の協働により、行政の居住支援策に影響を及ぼし、新たな形の居住支援の可能性を引き出したと言えよう。

写真-2: 「溪洲部落」の移転計画づくりに関する住民ワークショップ

出所: 著者 2011 年 11 月ワークショップ参加時撮影

3.3 ミクロレベルの居住支援事業の効果と評価

(1) 三鶯及び溪洲部落の原住民公営住宅への移転について: 三峡原住民文化部落は先述通り、三鶯部落を

始めとする小碧潭部落や青潭部落等スクォッターの移転先として 150 戸の一元的整備がなされたものだが、結果として、三鶯、小碧潭、青潭からそれぞれわずか 23 世帯、1 世帯、5 世帯が転入したのみである；溪洲部落に関しても、56 戸ある中正国民住宅への転入はわずか 7 世帯のみである(2014 年 2 月調査、新北市原住民局担当課長によるデータ開示)。実績が良くなく、受け皿としての効果が限定的と言わざるを得ない。

- (2) 原住民公営住宅の経営現状：三峡原住民文化部落の場合、123 戸のうち、計 64 戸が滞納しており、滞納額は 1 万から 26 万台湾元でばらばらであり、一番長い滞納期間は 10 ヶ月である。また、新北市の原住民公営住宅、三峡原住民文化部落及び中正国民住宅(H、F 棟)2 ヶ所の 2011 年当時の滞納額は合計約 1,200,000 台湾元だったが、現在ではまだ 700,000 余り台湾元が回収できていない(2014 年 2 月調査、新北市原住民局担当課長によるデータ開示)。
- (3) 新しい居住支援「協同住宅」の在り方：この計画について、住民内部でも賛成派と反対派に分かれて対立が生じている。反対の理由としては、行政の財務計画に対して納得が行かない、住み慣れた我が家から離れたくない等の意見が多く、未だに建設資金の調達や、住民同士や行政との対話が継続しているが、こういった提案は住民意識の統合、自主的な合意形成に繋がるし、行政によって一方的に出された居住支援策よりは、多くの住民が求める住居に近づける着実な手法として今後の普及、活用が期待される。

4. 結びに—今後の原住民に対する居住支援への提言

本論は第 2 章で原住民に対する居住支援政策の枠組みを整理、評価を行い、第 3 章の事例調査を通してその実態を把握、評価してみた。本章では課題を具体的に指摘すると共に、今後の居住支援施策に対し提言を試みる。

4.1 今日における居住支援の課題

4.1.1 マクロレベルの居住支援政策(枠組み)の主な課題

- (1) 原住民族地区の場合：今まで原住民が長い年月にわたり住み続けた地域に対し、現行の土地の編成及び建築管理関連法は伝統領域及び原始的な財産権への配慮に欠け、また、原住民自身も法令に馴染めず、既存建物の登記、建築許可申請等の作業は彼らにとって困難であるため、彼らの家屋は違法扱いされることが多く、行政による手当て、補助金、ローン貸与等恩恵施策の対象とならず、原住民に対する居住支援の効果が捗らない一因ともなっている。
- (2) 都市の非原住民族地区の場合：原住民が住居を構成形成したスクォッターは依然として困難な問題である。国有地の不法占有を合法化する先例もない一方、立ち退きや移転を強制することもまた対症療法にすぎない。現状では、既存の原住民公営住宅への

移転もしくは新しく整備することしか手段がない。この場合の留意点は、新しい環境への移転に伴う就労、就学等複合的な支援として導入すべきである。

- (3) 現在の支援策は家賃補助や原住民公営住宅よりも、住民による購入、建造を偏重しており、自立できるまでの中間的な住居が支援策の中できちんと確保されておらず、原住民族としての経済的脆弱性や文化の特殊性への対応は不十分と言える。更に、全体住宅政策では画一性、全体性を強調するものの、実施に際して、国の関連部局は CIP の全体住宅政策以外の各措置の推進に対し、保守的な態度を取ったり、その対策予算の編成に反対したりすることもあり、特殊性、差異性のある弱者への配慮が足りないため、まだ「出発点の平等」に留まっており真の平等とは言えない。このような問題は、原住民の居住問題の抜本的な改善を阻害する要因になっている。

4.1.2 ミクロレベルの居住支援事業(実施面)の主な課題

- (1) 家賃滞納と経営の非効率：例えば、汐止「花東新村原住民臨時中間住宅」の維持管理業務は、CIP が 2008 年から直接管理することになり、建物本体や設備の修繕、住民との契約更新等業務以外に、滞納賃金の回収、水道、ガス、光熱費の回収等雑多な業務も行っている、住宅管理の経験がない CIP には有効な管理が実に困難である。また、新北市の両原住民公営住宅、入居者の滞納問題に関しては、管理者である新北市政府との間の訴訟、裁判は今なお続いている上、ハードウェアの整備、維持管理に対する住民の苦情も絶えない。経営課題が山積している。
- (2) 官民間対話の欠乏：これは家賃滞納や反対運動の一因ともなっていると思われる。居住支援策等、施策計画づくりに関しては、事前の話し合い、参加及び可視化、各段階の必要事項にかかわる住民側との丁寧な対話を継続的にやっていくべきものであると思われる。「協同住宅」を今後の居住支援策として活用していくためにも、官民間の平等かつ有効な対話は相互の理解を深めあうために必要な作業であり、それにより、対立を緩和、解消し、問題の抜本的な解決も見込みうるようになるのではないだろうか。

4.2 原住民に対する居住支援のあるべき姿

上述の各種の居住支援策は、あくまでも都会の一員として最低限の生活維持のために提供しているに過ぎず、本来特徴ある居住形態、生活様式を有する原住民には必ずしも適切なものとは言えず、彼らの伝統、文化を尊重し、現代的な計画手法も導入しつつ参加型デザインにより実現した「協同住宅」こそが適切な居住支援策になりうると期待している。事例の考察を経て得た知見に基づいて、今後の住宅政策づくりの参考となる要点を下記通りに提示したい：

- (1) 危機を好機に変える住民参加と合意形成：溪洲部落の例から見ると、住民参加と合意形成は部落の存続を脅かすトップダウン的な移転計画への反動から

生まれたものである。移転計画は住民団結の発展、ひいては参加型まちづくりの実現の起爆剤となり、そこから蓄積してきた住民の合意が結果として移転計画そのものを変えることができた。このような成功事例は、今後類似する地域における住民参加と合意形成の適用のためのモデルとして、大きな意義がある。

- (2) 経済的自立に立脚した支援：二つの原住民公営住宅の調査結果を通した共通点は、家賃の滞納である。公営住宅ほど低廉な家賃にもかかわらず、滞納が発生するには、彼らの不安定的な就労と収入構造に問題の根源があるため、彼らの就労や経済自立支援とセットになる居住支援策や自立に至るまでの中間的な住居の用意等が重要であると思われる。
- (3) 適切な居住環境と形態：例えば中正国民住宅の場合、漢民族との混住が衝突を招いたり、両事例ともに住民同士の交流の場がないことに困ったりする等課題が指摘され、原住民本来の生活習慣を考慮した居住形態は必要不可欠であると言える。
- (4) 「公営住宅」ではなく「協同住宅」へ：三峡原住民文化部落のような、強制撤去から始まり、トップダウン的な形で建設された原住民公営住宅は、原住民本来の居住文化や習慣と相反するものであって、その社会ネットワークまでも壊してしまうということが調査を通して明らかになった。最初の段階から話し合い、参加型デザインを生かし、尚且つ本来の居住地の立地条件を尊重し優先的に近隣敷地で再建を実行する「協同住宅」というものこそが住まい手と行政両側にとっての折衷的で望ましい計画である。

【補注】

- (1) 「原住民保留地」とは、「原住民保留地開発管理規則」第3条により、「原住民の生計の保障や、原住民行政の推進のために原始山林地を指定、追加指定を行い、原住民の利用に供するための地域を指す」。
- (2) 本論で言う「原住民公営住宅」とは、既存の「国民住宅」(詳細は、注(3)を参照)制度内で、原住民向けに整備、転用した賃貸、分譲の国民住宅と、原住民向けに新しく整備したもの等の種類を含む。いずれも原住民を利用対象として限定して提供する。
- (3) 「国民住宅」とは、横堀(1998)¹²⁾によれば、1947年、共産党に敗北した蒋介石の率いる国民党軍が台湾に逃げ込み、中華民国の臨時首都を台北に定めた。1945-50年5年間に大陸から来た軍人や政府関係者は約200万人、短期間に20%も膨れ上がったため台北市では特にその影響が多大であった。日本人引き上げ期間中の待機施設への地方流民の不法占拠問題や、大陸からの大量の政治的流入の問題等については政治的議論と結び付く。そのため現在でもこれらの不法占拠者に対しては、政府は強い対応をとりにくいと言う。そのため、不法占拠者の主な受け皿として多くの分譲方式の「国民住宅」が建設されたが、1980年代から、台北では台北市政府国民住宅処(住宅局)が整備した賃貸方式の「国民住宅」もある。ただし所得対象は低所得階層のみならず中所得階層も対象とし軍用地を活用している。
- (4) 政府は原住民住宅政策を策定し、原住民の住宅購入や賃借を補導し、積極的に部落更新計画に取り組むべきである。
- (5) 政府は原住民族地区以外に居住する原住民に対し、その健康、居住、就学、扶養、医療及び社会適応等事項について、保証及び協力を与えるべきものである。
- (6) 直轄市、県(市)主務機関及び市町連目的事業の主務機関は、住宅景観や外観づくりのために、地域もしくは原住民的特色のある住宅

- の新築、増築、改築、修築、修繕を補助、奨励することができる。
- (7) 面積に関しては、台湾基準1坪=3.305m²に従って換算している。間取りの詳細は(1)甲種の3Lとは、寝室×3、リビング×1、浴室×1である；(2)乙種の2Lとは、寝室×2、リビング×1、浴室×1である；(3)丙種の1Lとは、寝室×1、リビング×1、浴室×1である。
- (8) 本来の原住民建築に似せようとするも裏目に出たものをいう。例えば、江・紀(2011)¹⁰⁾によれば、このような新しいデザインの住宅を見て、原住民たちは文化的空間の喪失及び生活ネットワークの崩壊を感じざるを得なかった。
- (9) 森永・延藤(1995)¹⁷⁾の定義によれば、協同住宅、またはコーポラティブ・ハウジングとは「住み手が計画・設計・建設プロセスに参加してつくられ、土地と建物を共同所有した集合住宅のことである」。
- (10) このような取り組みは評価できるものであるが、以下のような住民の意見があった点も見逃すことができない：
「やっぱりこの家は、自分の力で建てたので、この家も子どもたちに継いでもらいたいという考えで、今までやって来たんですし。政府も、その新しい家の移転の話についても、態度がころころ変わっていますし、そこに対して私たちは、ちょっと騙されたような気分、ちょっと不満なんですけども。そうですね、基本的に、できればこのまま現地に残りたいというのが本心です(2014年2月調査、70歳代の住民リーダーの男性)。」

【参考文献】

- 1) 原住民委員会 (2015), 「原住民族人口統計」, 原住民族委員会公式サイト(中国語), <http://www.apc.gov.tw/portal/docList.html>, 2016年3月1日。
- 2) 原住民委員会 (2015), 「原住民族分布」, 原住民族委員会公式サイト(中国語), <http://www.apc.gov.tw/portal/>, 2015年3月1日。
- 3) Chu, J. J. (2000), "From Incorporation to Exclusion: The Employment Experience of Taiwanese Urban Aborigines", *The China Quarterly*, 164: 1025-1043.
- 4) 原住民委員会 (2013), 「原住民族住宅改善第3期計画(102-105年度)」, pp. 2-10, 原住民委員会。
- 5) 全弘奎 (2015) 「包摂型社会社会的排除アプローチとその実践」, 法律文化社。
- 6) 千々岩助太郎 (1965) 「台湾高砂族住家の研究：第8報 中華民國へ復帰後の変貌」, 日本建築学会研究報告 九州支部 14(2), pp. 63-69.
- 7) 曾宇良・飯田繁 (2005) 「エコツーリズムによる持続可能な開発：台湾南投県の原住民保留地を事例に」, 九州大学大学院農学研究院学芸雑誌 60(1), pp. 57-64.
- 8) 長野真紀・齊木崇人 (2009) 「台湾原住民の集落移動と集住環境の空間構成原理に関する研究：魯凱族、排灣族、布農族、阿美族、卑南族、達悟族、賽夏族、鄒族、邵族、泰雅族集落を事例に」, 芸術工学会誌 50, pp. 96-103.
- 9) 呉いくえ・大場修 (2011) 「日本統治時代における台湾原住民族アミ族の住環境改善」, 日本建築学会計画系論文集 76(668), pp. 1981-1988.
- 10) 佐々木孝子・星野敏・九鬼康彰・橋本禪 (2011) 「台湾における原住民による社区營造の課題 台東成功鎮三仙里アミ族の社区營造を事例に」, 農村計画学会誌 30(2011), pp. 369-374.
- 11) 米野史健・三井研隆史・新井信幸・森永良田 (2008) 「住宅困窮者のための民間賃貸住宅に関する居住支援の概況—地方公共団体の施策及び民間非営利組織の活動に着目して—」, 日本建築学会計画系論文集 73(629), pp. 1579-1584.
- 12) 横堀肇 (1998) 「解題 台北の都心居住と女性の社会進出」, 都市住宅学 1998(21), pp. 19-21.
- 13) 谷富夫 (1996) 「ライフ・ヒストリーとは何か」, 谷富夫編, 『ライフ・ヒストリーを学ぶ人のために』, 世界思想社。
- 14) 原住民委員会 (2006), 「九十四年台湾原住民就業状況調査報告」, 台北：行政員原住民委員会。
- 15) 于欣可 (2012) 「都會區河岸部落的空間抗爭與再創造—新店溪畔溪洲部落的個案」, 国立台湾大学建築与城鄉研究所修士論文。
- 16) 江雯・紀舜傑 (2011) 「都市邊緣化下原住民部落認同與重建—以新北市新三鶯部落為例」, 台灣原住民研究論叢 10, pp. 125-156.
- 17) 森永良田・延藤安弘 (1995) 「コーポラティブ・ハウジングにみる空間と人、人と人の関係性」, 日本家政学会誌 46(6), pp. 607-614.

(2015年11月12日 受付)