



アジア研究センター 共同研究

## 「アジアの社会遺産と地域再生手法」公開講演会報告

研究分担者 神奈川大学建築学部准教授 上野 正也

2022年3月2日に「アジアの社会遺産と地域再生手法」グループでは、オンラインの公開講演会を開催した。講演者として、山口大学の白石レイ先生をお招きし、「メトロマニラにおける参加型社会住宅 People's Plan」と題して、フィリピン・マニラにおける市民参加型の社会住宅について、その建設プロセスにみる変遷と現状、さらに「参加の価値」についてお話を伺った。

はじめに、フィリピンにおける従来の社会住宅政策の問題点について解説がなされた。戦後、都市に発生したスラムは、他国と同様に強制立ち退きが多く行われるようになり、1960年代に入ると、国家住宅公社によって郊外に多く社会住宅が建設されるようになったという。これらの社会住宅建設は、郊外に大量に住宅を供給するという方法が用いられており、そこに住まう人々は、元いたコミュニティ（地縁）から切り離されるという課題に直面した。また、それが雇用の喪失につながったという。さらには、都市の郊外化にともなって発生した交通量の

増加といった問題のほか、インフラ整備や学校供給が追いつかないなどの課題がみられ「都心回帰」によって再スラム化が起こるなど、従前の手法は課題があったという。

1980年代になると社会住宅金融公庫が発足し、コミュニティを抵当とする貸付事業が展開されたという。ここでは、「参加」が融資の条件となっていた。しかしながら、融資上限が低く設定されていたこともあり、こと都市部においては、土地は取得できたとしても上物である建物を建てるまで費用が回らないなどの課題が発生していたという。

そのような状況から、2010年にアキノ大統領が就任し、People's Plan と名付けられた政策が実施されることで社会住宅の建設を取り巻く状況は変革を迎える。

背景としては、メトロマニラのインフォーマル居住者がおかれた厳しい状況があったという。一つは、川沿いに多く住んでいたインフォーマル居住者に対して、そのような住宅の撤去を支持する最高裁判所の判決があったという。また、2009年には大型台風「オンドイ」によっ

て大きな洪水被害が生じた。その際、インフォーマル居住者の住居が川の流れを堰き止めたことで被害が拡大した、という批判にさらされることとなったという。このような状況において、インフォーマル居住者は、さまざまな協力を経て、アキノ大統領候補と対談を実現し「Covent with the Urban Poor」という公約を結ぶに至ったという。そして、2010年にアキノ大統領が当選し、以後、かの公約に500億ペソの予算が付き People's Plan がスタートしたという。

この People's Plan はアキノ大統領の就任期間の内、2011年から2016年の5年間にわたって、事業費500億ペソが投下され、「防災」「コミュニティ主導」「首都圏移住」を目標としたものである。対象は、主に河川沿いのスラムに住まう住人を対象としている。

運用の仕組みとしては、まず、既に存在するインフォーマル居住者コミュニティにおいて、ご近所さんたちでグループを形成し、それを公的に住民組織として政府機関に登録する。これが予算を申請する団体となるという。そして、ここに NGO 等の専門家が協力する。特に建設に係る費用のローン申請に際して、具体的な計画書の提出が求められることから、地主との交渉を経て土地を確保することや、設計図面などを用意する必要が出てくる。こういった特に専門性の高い内容に関しては、建築家やシビルエンジニアなどからなる NGO の協力を受けながら進められるという。

事業の流れとしては、1. コミュニティ計画(社会経済状況確認やパートナー NGO の選定等)を行い、2. 土地を取得し、3. 住宅設計・建設とすすむ。また、居住後のマネジメント計画も併せて立案することとなっている。このような手順については、政府が発行する「People's Plan Primer」という手引書に記されているという。この手引書から、People's Plan の定義を読み解くと「既存コミュニティをベースに行うコーポラティブ型の社会住宅のようなもの」と説明され得るという。

当該政策推進の結果、128,252戸の住宅が供給された。元々のターゲットは、危険地域に居住する10万4,000世帯であったことから、住宅供給という面からすると、一定の成果をみせている。また、実際に移住した住民のうち、95%以上が危険地域から来たひとたちであったこともあり、目標に掲げた「防災」という点は達成できたという。

一方で「住民参加」という視点で見ると、「国家住宅公社」と「社会住宅金融公庫」といった政府機関(プログラム)の選択によって結果が大きく異なるという。「国家住宅公社」はいわゆる「トップダウン型」であり、そのほとんどが、郊外におけるマスのハウジングであったとされ、

「住民参加」が行われたのは1事例に止まった。他方の「社会住宅金融公庫」は、95%が「住民参加型」で進められ、そのうち6割が首都圏内での建設であったという。全体予算500億ペソの建設費は、3/4は「国家住宅公社」に使われ、1/4が「社会住宅金融公庫」に使われたとされ、結果、全体でみれば、住民主導で進められた事業は2割程度にとどまった。しかしながら、住民参加で進められた事業の多くは、首都圏移住を実現したとされる。

さらに、都市スケールでこれらの移転の様相を整理すると、「国家住宅公社」が主導したプロジェクトは、その多くの移転集団が大規模で郊外に立地しているという。一方、「社会住宅金融公庫」の支援によるプロジェクトは、比較的首都圏中心部に移転がみられ、また、その移転集団規模は小さいといった違いがみられたという。

このような結果・成果を残した People's Plan に関して、次のような課題が白石氏より指摘された。ひとつは、参加型のプロジェクトは非常に時間がかかるという点である。特に土地を取得するフェーズにおいて多くの時間がさかれ、住宅デザインやマネジメントといったプランニングフェーズに時間を費やすことが難しいという。また、そういったプロセスにおける住民参加の程度が本当に適切か、といった点も課題として指摘された。

最後に、参加の価値について白石氏の考察が述べられた。People's Plan でいえば、参加型で進められた事業の内、その多くが首都圏居住を可能としていることを踏まえ、それらを自らが住まう場所を適正に判断した結果の表れだとし、移住者の生活や生計の維持・向上につながるといった利点が発生しているという。また、建物を中層化・集合住宅化することで土地の有効活用を可能とし、都市部にとどまることができているという。このように、市民が主体的に計画に参加(参画)することで経済的かつ社会的な価値が得られたと言及があった。さらには、こういった動向を都市スケールでみて理解することで、これら参加の価値というものが、より普遍的に理解され得るのではないかと指摘がなされた。

以上の講演内容を踏まえ、質疑応答が行われた。そこでは、People's plan の対象コミュニティとはどのようなまとまりであるのか、といったことや、政策プロセスにおける専門家の役割や関わり方について質疑が出された。また、当該政策をめぐる地方自治体と国との関係性やコンフリクトの有無などにも議論が及んだ。さらには、建設された社会住宅のデザインの特徴やその可能性について意見交換がなされた。このように当該講演を通じて、アジアにおける地域再生手法に関する知見がより一層深められる機会となった。