琉球大学学術リポジトリ

アジア型まちづくりの仕組みと継承に関する国際比較研究

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 池田孝之 公開日: 2009-08-20 キーワード (Ja): 都市・市街地形成, 東南アジア諸国の都市, 都市・建築法制, アジア型まちづくり キーワード (En): City of Southeast Asia, City and Regional Law, Urbanization, City Planning in Asia 作成者: 池田, 孝之, 松本, 京子, 崎山, 正美, 平良, 博紀, Ikeda, Takayuki, Matsumoto, Kyoko, Sakiyama, Masami, Taira, Hironori メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/11987

6．マニラ大都市圏形成と居住地開発

マニラはもともとスペイン領植民地の首都として16世紀に市制が敷かれた都市である。第二次世界大戦後、急速に都市域が拡大し、いまや人口600万近くの大都市となっている。現在のマニラ大都市圏は、人口175万のマニラ市（3,830ha）を含む総面積63,600ha、４都市・13行政区から成る地域で、中央政府任命の委員会による圏域行政の下にある。この大都市圏は首都圏としても知られ、フィリピン群島の政治、行政、経済、文化の中心地であり、工業、商業、サービス等、非農業部門の生産額の50%以上、非農業部門就業者の60%、さらに都市人口の３分の１を占めている。このようにマニラ大都市圏はさまざまな側面で卓越した地域であり、その人口規模は、フィリピン第２のビサヤスに位置するセブ都市圏の７倍である。

マニラの成長は、その第一位の都市としての問題(この問題は実際には都市成長と関連しているのだが)とは別に、外見上の繁栄とさまざまの異常ともいえる問題を引き起こしている。都市内部では過密化や環境の荒廃が進行する一方、戦後の急速な都市の拡大(幹線道路に沿った帯状開発および飛び地状の住宅分譲地や工場の立地で特徴づけられる)はスプロール現象を具現している。こうした都市化の結果、住宅、交通、公益施設、公共・民間の諸サービスなど、いずれもその需要は供給を越えている。住宅は恒常的に不足し、しかも既存住宅の大部分が過密状態にあり、質的にも劣悪である。富裕階層の住宅地は郊外、特にマニラ南側の地区に続々と造成される一方、貧困層の居住地区は都心部で拡大し、しかも周辺行政区のはざ間に拡散していった。1980年、政府は計415か所のスラム地区および荒廃居住地区を認定したが、そこには約180万の人口、すなわちマニラ大都市圏人口の30%が居住していると推定されている。

マニラ大都市圏の急激な成長とそれに伴う諸問題の深刻化は、大量の人口流入および人口の自然増に起因している。流入する貧困層の人々や中高年の都市住民は、いわゆる正業につこうとしても、それに必要な知識も技能もほとんど身につけていないために、結局、インフォーマル部門ともいうべき雑業にしか生計の道を見いだし得ない。当然、彼らは土地や住宅の入手能力も極めて限られているため、港湾地区内の空閑地や未利用地、未分譲の造成地、鉄道敷や河川敷、さらにはマニラ市街地の歩道やマニラ湾岸の堤防沿いの土地に借住いの場所を見つけるしかない。つまりいわゆるスクオター(無断土地占拠者)にならざるを得ない。

スラムやスクオター居住地の存在は、そこの住民が貧しいということの他に、次のような要因によって説明できよう。ひとつは、古い都心部において注意深い計画にのっとった民間の都市再開発が欠如していたという点である。これまでの新規の工業開発や商業地開発は、そのほとんどが郊外で行われ、マニラ湾岸の都心部は部分的にしか整備されてこなかったことがその一因である。もうひとつの要因は、より基本的なものであるが、富の偏在と土地・建物の所有権の一部富裕階層への集中である。こ

のことは、不動産投機がはびこり、特にマニラ大都市圏では、土地・住宅不足が、人為的につくり出され、その結果多くの住民が借地人・借家人になることを余儀なくされたといわれている。

開発政策および行政の不備もまた、スラム・スクオター問題を深刻化させた重大な原因である。なぜならば、他の地域を無視してマニラに投資を集中させた戦後の経済開発政策が、マニラ大都市圏の急激な成長を促したからだとも言える。実際、マニラの成長・拡大は、スピードが早く、都市計画、開発規制、基幹公益施設やアメニティの供給をはるかに凌駕したのである。スラム・スクオター問題に対処するため、スラム撤去、スクオターの移転・再定住、スラム・スクオター居住区内・外における公共住宅の供給、トンド地区で実施された site and service 事業など、さまざまな改善策が講じられはしたが、それらはいずれも限られた効果しか発揮し得なかった。というのは、マニラ大都市圏では人口は増加する一方であり、しかも住民のニーズを満たすのに必要な資金は官・民いずれの部門でも不足し、規制の諸手段も強力には執行されなかったからである。フィリピンにおいては、スペイン植民地時代に建造された城壁都市(Intramuros)の修復整備およびそれに隣接したルネタ公園の維持、管理を除いて、都市の保存、修復、再生のためのプログラムは全く確立されていない。

スラムやスクオター居住区の発生は、結局そこの住民を貧困の悪循環に陥れ、マニラ大都市圏の多くの地区を荒廃化させ、すでに広域化しつつあった環境問題をより悪化させた。さらに、スラム住民やスクオターは、十分な生計の糧や適当な住居がままならないのは言うに及ばず、通行可能な道路や路地、水道や下水施設など、生活の基本的な施設すら満足に享受できない状態におかれている。多くの人々は、地域一帯に密集して住居を建てまたそれが水路を塞ぐため、往々にして排水・浸水問題や環境汚染などを引き起こすことになる。さらに、スラムやスクオター居住地区ではしばしば火災が発生するが、消防活動のための接近性が悪く、しかも住居が密集しているため、その消火活動は決して容易ではない。

ところで、あえてスラムやスクオター居住地区の積極的な意義を探すとすれば、次の点を指摘しておく必要があろう。すなわち、スラムやスクオター居住地区は、農村からの移住民や都市の貧困住民が都市での生き方を身につけていく過程でとりあえず身のおき場所を提供してくれていることがあげられる。換言すれば、農村と都市の両方の性格(rurban)を合わせもったコミュニティがそこにあると言われている。そこには、住民自身による自己管理のルールがあり、地域社会組織をもち、社会・経済的多様性をそなえたコミュニティが出来あがっている。また、マニラのトンド地区やケソン市のボ・エスコパ地区でみられるような国際的な支援のもとで推進された事業があり、居住区の再開発に向けての驚異的な住民努力が積み重ねられた事例もある。これらはスラムやスクオター居住地区の持続的改善の可能性を示唆するものである。しかし、こうした事業も反面例外的なものであり、実際に事業を実施するには、住民の努力と同じくらい多大の資金投入を必要としており、そのために逆に豊富な資金投入など例外的に恵まれた条件が付与されることがかえって住民努力の妨げとなることもある。つまり、へたな施策はスラムやスクオター居住地区のあさましさ・みにくさを温存してしまうことも往々にしてあるということを、上記の事業はまた明らかにしているのである。

政府はこれまでスラム・スクオター問題に対して直接的あるいは間接的にいろいろな政策や戦略を打ってきたが、特に重点が置かれてきたのは、スラムの撤去やスラム住民の移転・再定住等の、直接的な低所得者向住宅の建設に加えて中高所得階層への住宅金融助成などを通じての住宅ストックの拡大であった。しかし、こうした戦略には重大な欠陥があった。例えば、住宅資金は都市貧困層よりもむしろ富裕階層によって使われる傾向が強く、また、郊外に造成されたスクオターやスラム住民の移転再定住地は、さまざまな意味で問題を抱えていたため、転入者をそこに長く留めることは困難であることが明らかであった。さらに、長期にわたる家賃凍結政策の継続は、家賃を低く押えはしてきたが、中所得階層向けアパートの新規建設や既存アパートの改善に対する民間の意欲の低下を招いた。一方、「都市の土地改革」を通じて広大な私有地の収用・分配が見込まれていたが、実際の土地改革の進捗は、窮めて緩慢なものに過ぎなかった。その上、土地改革のような直接的施策は、それに対する資金的手当が不十分であったことの他にその実施に一貫性を欠き、しかも施策の実効性を確保するための制度にも欠けていた。以上指摘したさまざまな政策の欠陥と同時に、スラム改善への努力は、実際には大都市圏全体およびスラム・スクオター居住区が直面しているより包括的かつ根本的な問題に圧倒されてしまっているのが現実である。

スラム問題への効果的な取り組みのためには、さまざまな直接的・間接的施策の両方を体系的に適用することが重要である。大都市の諸問題は相互に密接に関連しており、そのことが各種の公共施策を計画、調整、実施、管理するための地域組織としてマニラ大都市圏委員会が創設された。しかし、大都市整備の戦略をより効果的なものにするには、政策の優先順位づけや計画・管理手法の選択を慎重に行なう必要がある。例えば、スラムや大都市圏全体の環境悪化を最少限に食い止めるためには、何にもまして都市基盤施設の整備が優先されねばならない。また、観光地の環境保全や見せかけの構造物を建てることは、経済危機に直面している大都市圏や国家にとっては贅沢というものである。むしろ、経済危機に伴って出現しつつある社会的・政治的な危機状況の下では、荒廃居住地区の修復・再生、スラム住民の移転・再定住、さらにはスラムやスクオター居住地区では住民自らの自立的改善といった事業に、より多くの資金を配分すべきであろう。計画手法やゾーニング、敷地割り、建築基準なども、スラムの実情にあったものに改善すべきであり、スラム住民の移転・再定住をはかる際には、移転地で住民の生計が十分成り立つよう配慮すべきである。都市の土地改革のように、居住区の修復・再生を促すと見込まれる政策は積極的に推進されるべきであり、他方、住宅ストックの拡大やスラム住民の救済を促すためには、住環境の改善や住宅の新規建設の妨げとなる家賃凍結令などの政策を廃止または緩和すべきである。同時に、官・民の諸活動の調整、関連法規のより効果的な執行、都市の空間、機能、社会秩序の改善又は回復をはかるためには、行政の管理能力の強化が必要となる。

都市の開発整備アプローチに関する代替案は、まずそれぞれのアプローチの政策原理や枠組、費用・便益などについての政策分析に基づいて比較検討されねばならない。とくに、インナー・シティや大都市圏全体の環境整備の課題とその優先順位、その資金需要、さらには各種施策の経済的、社会的、政治的な影響について検討を加える必要があろう。大都市圏の基盤整備(すなわち、排水、浸水対策、下水道、上水

道、道路の建設・補修など)に加えてスラムおよびスラム住民の移転・再定住地区の改善事業に対して大幅な資金配分を行なうことは、あらゆる意味で正当化しうるであろう。例えば、労働集約的な住区の修復再生事業は、大幅な雇用機会の創出につながり、効果的な経済不況対策の一環となりうるものである。こうした事業を通じて都市の貧困層に直接利益をもたらすことは、大都市における社会・経済的格差を縮める重要な手段ともなりえよう。また、政策の内容次第で、マニラ大都市圏のプライマシー(他地域に対するマニラ大都市圏の社会・経済的な卓越の度合)の強化が促されたり、阻止されたりするが、こうした政策に内在する諸効果についても、それぞれの代替案ごとに分析されねばならない。

政策分析に次いで必要なことは、スラム改善を実行するための詳細な事業計画の立案である。こうした計画が立案されてはじめて、その事業の技術的、行政的な実施可能性を検討することができるようになる。計画立案過程では、種々の刷新的な試みを通じて、スラム地区の整備手法、例えば、住区の再編成(reblocking)、施設の物的な改良および土地権利関係の整備、住宅の建て替え、などや移転・再定住地区における物的整備や経済基盤開発の手法など、さまざまな開発整備手法の組み合わせを検討するよう努めなければならない。さらに、開発整備手法は出来うるかぎり簡略化し、地域住民が計画の立案・実施プロセスに効果的に参加できるよう配慮すべきである。とくに新しい技術を導入する場合、計画プロセスを通じて、中央政府の事業方針と地域社会レベルにおける技術の適用能力、技術の適用規模、さらには資金能力などとの調整を十分とらなければならない。

行政組織や管理運営方法についても改革が必要である。とくに、スラム地区の改善整備事業の実施やそれにかかわる日常業務の両面にわたって、それぞれの必要条件に対応して行政組織や管理運営方法を改革してゆかねばならない。事業の実施体制についても、暫定的なものではなく、恒常的な機関の設立が要請される。法令の執行、公共サービスの供給、事業の維持管理などの改善をはかることは、通常考えられるよりも重要であることは明らかであるが、それを開発管理の一環として行なうには抜本的な行政改革が必要となろう。また、大都市圏全体およびその構成自治体の政治的枠組の検討や再編成も必然的に要請されよう。