

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 5 月 23 日現在

機関番号：32663

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2016

課題番号：26420619

研究課題名(和文) フィリピン・セブ市の土地取得事業と社会関係資本蓄積メカニズムの研究

研究課題名(英文) Study on Land Acquisition Programs in Cebu City, the Philippines and Social Capital Accumulation Mechanism

研究代表者

小早川 裕子 (Kobayakawa, Yuko)

東洋大学・国際教育センター・准教授

研究者番号：90459842

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,800,000円

研究成果の概要(和文)：土地取得事業の導入に始まったインフォーマル社会におけるフォーマル化の進展は、非正規から正規居住者となった者には、それまで蓄積されたコミュニティの社会関係資本は、経済的、社会的、制度的に安心・安全な生活の提供につながるが、事業からこぼれ落ちる者には、社会関係資本はコミュニティからの排除という「負」の働きをすることが本研究で見取れた。

本研究は、スラム・スクワッター地域開発のモデルケースとして世界から注目されてきたセブ市のバラングアイ・ルスの25年経った今現在も決着しない土地取得事業とその間の社会関係資本蓄積の行方を明らかにした。

研究成果の概要(英文)：The study made it clear that the diffusion of formalization in an informal society, through implementation of land acquisition programs, strengthens economically, socially and institution wise those who have become formal residents while those who remain as informal residents are now left under the threat of eviction by the people of their own community. Such phenomena can be explained from functions of social capital. This is a study on a model case of a slum/squatter community called Barangay Luz in Cebu City, the Philippines, that once gathered attentions of the world who wanted to learn about an unprecedented land tenure program for the urban poor. The land issues, however, have not yet settled even after twenty-five years since the first implementation of the land acquisition program, and the social capital that once empowered the residents of Barangay Luz is seemed to be applied to evict those who failed to become formal residents.

研究分野：都市計画

キーワード：コミュニティ開発 社会関係資本 土地取得事業 都市貧困層

1. 研究開始当初の背景

(1) ルスの全容

ルスは、セブ州政府が所有する約 20 ヘクタールの土地である。そこに、およそ 2 万人(2016 年現在)が生活している。ルスは、アヤラ財閥が経営するスーパーモール「アヤラ」を中心に多国籍企業の近代建物やコンドミニアムが建ち並ぶ「セブ・ビジネス・パーク」、5 つ星ホテルの「ウォーターフロントホテル」、そして、コールセンター企業が集中する「IT パーク」に囲まれている。

ルスは、「オリジナル・ファイヤー・ビクティム」と自称する 1956 年の大火災で当時の大統領にルスへの移住が許された数百世帯の住民を筆頭に、都市に住む親類縁者を頼って移り住んだ者、火災や強制撤去で行き場所を失った者などで人口が膨らんだ。住民は全て非正規居住者である。

(2) 土地取得事業の導入

インフォーマルなスラム・スクワッター地域としてルスが拡大する一方で、周辺では都市開発が活発に展開し、ルス住民は強制撤去の不安を抱えていた。一部の住民が州知事に対し土地売却を願い出た 1980 年代後半、都市貧困層を支援する草の根 NGO とセブ市政が増え続ける都市貧困層の住宅問題を解決する目的で、都市貧困層を対象にした土地取得のための融資事業を発案した。コミュニティ抵当事業(CMP)である。

CMP 事業は、1989 年にルスに導入された。本事業の返済が始まったのは 1993 年からで、契約上、事業は 25 年後の 2018 年で終了となる。CMP 事業は非正規居住者が占拠する土地を取得する可能性を提供するものであったが、大半の住民はフォーマルな事業の主体となる事を理解できず、結局 CMP 事業が導入されたのは、ルスの中のほんの一部の地域だった(対象およそ 300 世帯)。その後、1993 年に州政府との土地取得事業である条項 93-1(2003 年終了)が、2004 年にセブ市政との社会住宅事業(2014 年終了)が導入され、ルス地域全体に土地取得事業が展開される事となった。

(3) ルス住民のエンパワメントと社会関係資本の蓄積

非正規居住者として生きてきたルス住民にとって、土地取得の可能性は多くの意味をもたらせた。最初に見られた住民の現象は、彼らの意識変化である。土地の所有者意識に目覚めた住民たちは、これまで全く無関心であった住環境の改善に働きかけるようになった。初めは、個人レベルで開始された地域改善活動であるが、次第に目的別グループを形成させ、社会的ネットワークが地域内外に広がっていった。活発に交換される情報は、住民に知識とアイデアをもたらせ、目に見える成果を上げた。ルスに埋め込まれた社会関係資本の蓄積は、住民をエンパワメントさせ、2010 年代に入ると、住民は最終的には地域総合計画を手がけるに至った。コミュニテ

ィ開発の主体は、住民に移行した。それまで開発の主体だったセブ市政や NGO は、住民のアドバイザーや必要資源の提供者となった。

ルスのインフォーマルからフォーマルな地域への変遷過程を学びに、全国及び国外から訪問団体が日々来るようになっていった。ルスの変遷を説明するのはルス住民であり、彼らは自信とプライドを身につけていった。

2. 研究の目的

本研究は、ルスに導入された 3 つの土地取得事業がそれぞれ終了する時期を迎えるにあたって、未解決の土地問題をアクターであるルス住民と行政がどのように折り合いをつけ、また、地域総合計画を策案・実施するまでに住民をエンパワメントさせた社会関係資本の蓄積が、その後、彼らにどのような働きをもたらすのか、そのメカニズムを明らかにする事を目的とした。

3. 研究の方法

研究者は、本研究が採択された 2014 年から 2016 年の 3 年間のうち、3 月と 9 月の年 2 回、2 週間から 3 週間現地を訪れ、聞き取り調査、参与観察、そして、情報収集を行なった。その主たる対象は、バラングイ・キャプテン(町長)、職員、住民、コミュニティ・リーダー、セブ市役所の住宅開発部、都市貧困福祉課、セブ市社会金融公庫である。

4. 研究成果

(1) CMP 事業

CMP 事業は、他の土地取得事業と比べて最も返済率(2016 年現在、76%)の高い事業である。世界がフィリピンの本事業に関心を持ったのは、世界でも初めての土地取得のための都市貧困層向け融資事業である点と、それが住民組織を義務付け、組織で返済をしていくマイクロファイナンス型を取り入れている点にあった。マイクロファイナンス型は、参加する住民間のピアプレッシャー機能により、高返済率が期待できるというものである。

CMP 事業を担当している、SHFC(Social Housing Financial Corporation)への聞き取り調査で、返済期間終了を控えている現在も完済できずにいる 24%の住民の処遇を確認したところ、彼らには延長が認可されることだった。

(2) 条項 93-1

個人が州政府と直接契約し返済を行なう条項 93-1 は、1993 年に導入されて以来、未解決のまま 2003 年に終了している案件である。対象になっているのは、ルスを含む 11 地域の 4,364 世帯である。彼らは、市内の州政府の土地 51 ヘクタール占拠している。その内、条項 93-1 で完済し土地を取得したのは 1,445 世帯で、残りの 1,188 世帯は返済中であり、1,731 世帯は返済を始めてすらいないう状態にある。未完済世帯の総土地面積は 32.4 ヘクタールであるが、その地価は 1990 年代では 3 億 3 千 830 ペソであったものが、2011 年の相場では、29 億 6 千ペソまで跳ね上がった(2016 年セブ市政での調査より)。

セブ市政（当時オスメニヤ市長）は州政府（当時ガルシア知事）に対して 10 年前に条項 93-1 の土地 32.4 ヘクタールをセブ市が開発した西埋立地（更地）16.42 ヘクタールと交換する提案したが、当時の副市長ラマと市議会が不服を示したため、土地交換の交渉は不成立に終わった。

本研究は、条項 93-1 で契約をしたルス住民 1,240 世帯の内、未完済状態の 912 世帯の行方を中心に調査した。条項 93-1 地域で生活する住民は、定まらない政府の土地政策で強制撤去の不安に悩まされ続けてきた。事業期間内に彼らが土地を取得し安定した生活を確保できる機会を見逃した理由は、脆弱な世帯経済が主であるが、もう一つの重要な理由は、高騰した土地を巡り利益追求を優先させる州政府に対して信用できずにいたことである。実際、事業で完済したにもかかわらず、州政府に土地登記簿謄本を発行してもらえていない世帯も存在する。

「研究開始当初の背景」の（3）「ルス住民のエンパワメントと社会関係資本の蓄積」の説明にもあるように、ルス住民は、2010 年代には社会関係資本を蓄積させ、地域総合計画を企画・運営するほどまでにエンパワメントした。周辺の都市開発で働く建設労働者や、24 時間稼働する IT パークで働く従業員などは、昼夜を問わず安価な飲食を提供するルスに流れ込むようになり、飲食店をはじめ、中小様々な露天商が繁盛する他、住宅を増築し貸部屋ビジネスを始める住民が出てきた。これらのビジネスは、これまで不規則な低所得を得ていた住民に安定収入をもたらせるようになった。住民の世帯経済の向上に加え、条項 93-1 導入時から世代が変わった事も相まって、トップダウン的に受け止められてきた本事業に対するルス住民の捉え方は、住民自身が望むボトムアップ事業へと変わっていった。

条項 93-1 の住民は、将来への不安を取り除き、安心してビジネス運営と生活ができるように、元町長であり元市議会議員でもあるコミュニティ・リーダー、カブレラ氏を中心に、定まらない条項 93-1 の土地取得問題の打開案を策案し、2014 年 10 月に州政府に提出した。

その打開案の内容は、各世帯の未返済額を 3 倍にして州政府に支払う、というものである。条項 93-1 地域に住む、都市貧困層の立場にあるルス住民が、年代と共に値上がりした地価と州政府の利益を考慮して、彼らが捻出できる最大の誠意を州政府に示したのである。本研究を行っている際、州知事選と市長選、町長選があり、事態は都市貧困層に有利に機能するように見えたが、条項 93-1 は、研究が終了した 2017 年 3 月現在も決着することはなかった。

（3）インフォーマル社会の中のフォーマル化と社会関係資本蓄積とその機能

インフォーマル社会であったルスは、イン

フォーマルが故に職も家も持たない人々を寛容に受容し、数百世帯から始まったコミュニティは、2 万人以上も抱えるセブ市でも最大級のスラム・スクワッター地域として成長していった。ルス住民は、皆、非正規居住者であり、そこに新たに住み着く人々を拒む者は誰もいなかった。成長した子供達が新たに家族を持って、行き場所のない彼らは、そのまま限られた空間に居残り、ルスは過密化していった。

時は流れ、2000 年代には進展した都市開発で、ルスは複数の商業ビジネス地域に囲まれた。正規居住権を持たない脆弱さを敏感に感じ取っていた一部のルス住民は、セブ市政の都市貧困層向け土地取得のための融資事業を人生最大の好機として、積極的に取り組んでいった。土地取得の可能性を与える土地取得事業を住民が受け入れるか否かに関わらず、非正規居住者のルス住民に大きな夢を抱かせ、環境・教育・文化・経済・制度などの地域に内在する諸問題の解決に向けて、住民は積極的に取り組んでいった。住民のコミュニティ開発の取り組みは、セブ市政、NGO、開発専門機関、企業などとのネットワークの拡大、信頼関係の構築、情報・知識の蓄積につながっていった。また、安価な飲食と宿を提供するルスのビジネスは繁盛し、ビジネスネットワークも拡大した。

ルス住民が安心、安全な生活確保のために取ってきた行動を通して蓄積された社会関係資本は、ルスの制度面、社会面、住環境面、教育面、経済面などを大きく改善させ、フォーマル化が進んだ。フォーマル化は、住民にとって住む権利、ビジネスをする権利、行政の各種サービスを受ける権利などを保障するものである。フォーマル化が進むルスでは、土地を取得して正規居住者になることの重要性が一層増した。そのことが、既述の州政府への新規条項 93-1 の提案という形に現れた。

（4）フォーマル化から溢れる住民

このようにルスのフォーマル化が進展する一方で、フォーマル化から溢れ落ちる住民も存在する。条項 93-1 の返済残額を 3 倍にして州政府に支払っていくという住民の提案に同意しなかった者もいる。カブレラ氏へ同意しなかった住民への対応を質問すると、「出ていっていただくしかない。」との返答だった。

ルスには「オリジナル・ファイヤー・ピクティム」と自称する者がいることは、冒頭で触れた。彼らは、世代を通して政府に「正式」にルスでの居住を許されたと主張し、そのため、返済を強要する土地取得事業は不当であると事業導入に反対してきた。彼らにとって問題は、返済額ではなく、事業導入の正当性である。しかし、ルスに住む 32 世帯の「オリジナル・ファイヤー・ピクティム」は、2012 年に裁判所の判決が下され強制撤去された。警察と住民が見守る中で、32 世帯の家は壊さ

れた。

他に行き場がなかった彼らは、ルスの交通の激しい道路沿いにテントを張って生活した。32世帯の中には、小さな子供も高齢者もいた。トイレも水道も一切ない都市でのテント暮らしを強いられている、かつての地域住民に同情する者はいないのかと疑われたが、3年後の2015年に撤去された全32世帯が更地となった元の土地へ戻っていったことで、インフォーマル社会の柔軟さと寛容さがルス社会にまだ残っていることが証明されたかのように見えた。

しかし、25年以上をかけてルスのフォーマル化を進め、正規居住権を取得してきた人々は、返済をせずにセブ市の中心部に位置するルスで生活を続けようとする住人に対し寛容ではなかった。32世帯は無許可で元の土地へ戻ったとし、2017年6月に再撤去が行われることが決定したことが、コミュニティ・リーダーとルス役場での聞き取り調査で伝えられた。

(5) まとめ

周辺で都市開発が進むルスは、土地取得事業を導入した当時から地価価値が高騰したことで、土地所有者である州政府にとって膨大な利益をもたらす魅力的な地域へと変貌した。そのため、拡大するスラム・スクォーター地域の解消を目指すセブ市政とは折り合いがつかず、条項93-1は、2004年に多くの未返済者を残したまま終了し、2017年現在も今後の新規の政策を打ち出せないでいる。

一方でルス住民も、セブ市の商業中心部へと変化した地元地域で多様なビジネス機会が生まれたことにより、フォーマルな居住者となる重要性を認識するようになった。そこで、彼らが考案したのは、条項93-1の返済残額を3倍することで州政府に認可されることだった。

土地取得事業の導入でルス住民にフォーマル居住に向けた意識変化起こして以来、当該地域に埋め込まれてきた社会関係資本は、住民の共通した目的である住環境改善の活動をバックアップするように有益に機能した。拡大した社会的ネットワークから得た地域内外からの情報や知識で、地域総合計画を立案・実施するまでに住民をエンパワメントさせた。その間、セブ市政とNGOとの信用も構築され、住民主体のコミュニティ開発の進展に向けて社会関係資本は機能した。

住民による活発なコミュニティ開発は、セブ市のモデルケースとして国内外から多くの視察者を引きつけることとなった。コミュニティ開発のプロセスを住民自ら語ることは、彼らにさらなる自信とプライドをもたらせた。ビジネス機会も増え、住民の世帯経済も改善されていく中、ルス住民は残された土地取得という大きな課題に主体的に取り組むようになった。

住民による新規条項93-1の州政府への提案は、蓄積された社会関係資本から得られた

情報や知識に基づいてなされた。2016年現在、州政府は住民の提案を受理したものの、条項93-1の方針を未だ定めていない。一方で、ルス内の「オリジナル・ファイヤー・ピクティム」を始めとする土地取得事業を受け入れない住民に対しては、正規居住者となった住民は彼らにはルスに住む権利が無いとして排除する傾向を強めている。

このようにルスの研究では、社会関係資本の蓄積過程とコミュニティ開発に強い関連性があることが認められた。また、インフォーマル社会のフォーマル化は、住む権利、ビジネスをする権利、公共サービスを得る権利など、生活者の生活を守る一方で、インフォーマル特有の融通性や柔軟性を損失させる側面を示した。今後、コミュニティのマイノリティをも包括させながらコミュニティ開発を進めていく方策を探る研究が求められる。

【参考文献】

1. 小早川裕子、「スラム・スクォーター居住区におけるコミュニティ開発と社会関係資本の蓄積 -フィリピンを事例として-」、博士学位論文、2009年
2. 小早川裕子、「スラムコミュニティの開発過程に関する研究 -フィリピン・バランガイ・ルスを事例として-」、2009年、日本都市計画学会 都市計画論文集 No.44-3、pp613-618
3. 野沢慎司、「リーディングス、ネットワーク論」、2008年
4. 筒井淳也、「親密性の社会学」、2008年
5. Portes, A., "Social Capital: Its origins and applications in modern sociology", 1998
6. Granovetter, Mark S., "The Strength of Weak Ties", 1973, American Journal of Society, 78, 1360-1380

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 7 件)

小早川裕子

「追い出さない住宅支援： バンコクとセブにおける学生の協力活動」、査読無、日本都市計画学会、都市計画 326、66号3巻、76-79、2017

Yuko Kobayakawa

"Learning Process from Empowerment to Community Management: A Case of the Urban Poor Community in Cebu City, Philippines"、査読無、Asian-Pacific Planning Societies 1, 2016、49-52

小早川裕子

「持続可能な都市貧困層対象住宅建設を目指して：フィリピン・セブ市の需要と供給のギャップと実情」、査読無、東洋大学地域活

性化研究所『地域活性化研究所報』、12号、2015、49-56

小早川裕子

「20年の時を経た土地取得事業の行方：フィリピン・セブ市都市貧困層の決断」、査読無、国際開発学会、第16回国際開発学会春季大会報告論文集、16巻、2015、536-539

Yuko Kobayakawa

"Fund Revolving Socialized Housing Program for Sustainable Community Development to Achieve Millennium Development Goals", 査読有、The International Alliance for Sustainable Urbanization and Regeneration, "The First International Conference of International Alliance for Sustainable Urbanization and Regeneration", Vol. 1, 2014, 262-271

小早川裕子

「スラム世帯経済のフォーマル化と持続的な返済システムの形成：持続的な都市貧困層向け社会住宅事業の実現に向けて」、査読有、日本都市計画学会『都市計画論文集』、49号、3巻、2014、675-680

Yuko Kobayakawa

"On-Site Socialized Housing Program: A Comprehensive Approach towards Sustainable Community Development", 査読無、The International Academic Forum, "The Fifth Asian Conference on the Social Sciences", Vol.5, 2014, 513-524

〔学会発表〕(計 4 件)

Yuko Kobayakawa

"Learning Process from Empowerment to Community Management: A Case of the Urban Poor Community in Cebu City, Philippines", Asian-Pacific Planning Societies 2016, Taipei, Taiwan

小早川裕子

「20年の時を経た土地取得事業の行方：フィリピン・セブ市都市貧困層の決断」、国際開発学会、2015年6月7日、法政大学市ヶ谷キャンパス

Yuko Kobayakawa

"Fund Revolving Socialized Housing Program for Sustainable Community Development to Achieve Millennium Development Goals", International Alliance for Sustainable Urbanization and Regeneration, "The First International Conference of International Alliance for Sustainable Urbanization and Regeneration", October 24-27, 2014, Kashiwa-no-ha Gate Square, Kashiwa City, Chiba, Japan

Yuko Kobayakawa

"On-Site Socialized Housing Program: A Comprehensive Approach towards Sustainable Community Development", The International Academic Forum, "The Fifth

Asian Conference on the Social Sciences", June 12-15, 2014, The Rihga Royal Hotel, Osaka, Japan

〔図書〕(計 1 件)

小早川裕子

『アジア・アフリカの都市コミュニティ「手づくりのまち」の形成論理とエンパワメントの実践』 「第3章-フィリピン、セブ市における土地取得事業導入過程」、学芸出版社、59-79、2015

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

小早川 裕子 (Yuko Kobayakawa)
東洋大学・国際教育センター・准教授
研究者番号：9045984

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：

(4) 研究協力者

()