

「フィリピンの都市問題と国際協力」

先回の報告より

世界の都市化、アジアの都市化、メガ都市のアジア集中、首都圏の拡大、地方都市の成長、過剰都市化に「過剰」に反応してはいけない

1. フィリピンの都市化、人口問題と都市化

人口爆発、都市集中、マニラ首都圏の増大、人口増加率の低下、郊外化、高密度地域の偏在

2. フィリピンの「スラム・スクオッター」人口

1968年 110万人(当時のマニラ人口の約30%) Special committee report, 1968,

1973年 マニラ人口の14.9% MMDA 1996

1970末「スクオッター地域数」415 276(1992) NHA 資料、青木 2001等。

ただしもともと236(415)が優先開発地域(Zonal improvement program)であった。

1980年 415,000家族(当時の家族数の37%), Ocampo, 1985

1990年 30.6% MMDA 1996.

1991年 591スクオッター地域 (UNICEF 1997)

1993年 654スクオッター地域 (Naerssen 1993)

1994年 マニラ人口の31%がスクオッター地域居住(Balisacan 1994)

1996年 432,450世帯 は当時の世帯数183万人の23.5%

MMDA(1995)調査によると、スクオッターの23%は公有地、22%は私有地、15%は河川・線路敷、40%は公共工事予定地を占拠していた。

家計調査から貧困線による推計 - 栄養貧困線(2000カロリー/日)以下の割合

44.2%(1985), 40.2%(1988), 39.9%(1991), 35.5%(1994), 31.8%(1997), 33.7%(2000)

3. スラムに関するいくつかの誤解

1) スラム・スクオッター地区人口が貧困であると限らない。

2) 移動者が大半であるとは限らない

3) 販売・サービス業(職種は)、自営(従業上の地位)が主であるとは限らない。ただし、平均的に見ると、土地保有権に問題があり、不安定雇用、危険地域、劣悪な社会サービス(上下水、学校、病院へのアクセス) 病気、犯罪・麻薬、雇用問題

4) スラムはトンドとパヤタスだけではない。また、貧者がスラムに住んでいるとは限らない。

4. スラム政策の変遷

1960年代～ 強制撤去・移住(slum clearance, relocation)

1970年代～ スラム改良・サイトアンドサービス・リセツルメント、低価格住宅、世銀融資、戦闘的住民運動(ZOTO)

1980年代～ 前期の政策+ 住民参加型開発、ただし、住宅の直接建設から住宅金融へ

1990年代～ 前記の政策+スクオッター、CMP開始(1988年)、行政との連携の一般化

2000年～ 住民、政府(NHA)、NGO、援助機関+経済界の参加

*1975 - MMC(Manila Metropolitan Commission)とNHA(National Housing Authority) 設立。

*1978 - MHS(Ministry of Human Settlements) HUDCC(Housing and Urban Development Coordinating Council, 1986)

*1992 - Urban Development Housing Act

- スクオッターの権利保障
- 分譲住宅のデベロッパーに計画面積/コストの 20%を「社会住宅」にするよう義務付け
- CMP の強調

注

- 1) 住民参加の進捗が住民の意思を十分に反映しているとは限らない。
- 2) スラム政策は「住宅政策」としてみるのと、「住民運動」の歴史とみるのと、かなり見え方が違う。
- 3) (都市)貧困層対策は、宗教団体、チャリティ団体、学生団体等が、同時に独立に実施してきた。

NHA の政策について

NHA は Social housing の供給機関として次の三点を目的とした。その根拠となったのが、以下の法令(いずれも 1977 年)である。

- LOI 555 Instituting a Nationwide Slum Improvement and Resettlement Program
 - LOI 557 Adopting slum Improvement as a National Housing Policy
1. 住宅の新規開発 - 低・中所得層向け
 2. 地区改良によるスラム再開発 - ZIP、トンド開発
 3. サイト・アンド・サービス - 移住先の「宅地開発」+自助住宅

CMP、Community Mortgage Program、コミュニティ抵当事業に

不法占拠者に対し、土地の権利獲得や地区内のインフラ整備のための低利融資を行う制度。Community Association の設立が必要で、コミュニティの連帯責任重視。年利 6%、融資限度額 8 万ペソ、25 年返済。個々の世帯への融資額は世帯構成員(3 人まで)の月収の 30 倍、ただし CMP 申請のためには、住民の組織化、事業の進捗管理のためのオリジネーターが必要。オリジネーターは、NHA、地方政府、NGO など誰でもよい。もともとは世銀融資を財源としていたが、1992 年で打ち切られた。その後、その他の年金基金が流用されたこともあるが、現在は政府資金を資金源にしている(印紙税、国営会社納付金、メトロマニラ軍用地売却金当からの資金を活用という説明もある)。

注

- 1) 強制撤去は、移住先の雇用機会、交通の便の悪さ 失敗。
 - 2) 後の S&S も同様な問題をかかえていた。1976 年以降の「全国工場立地プログラム」の失敗
 - 3) 低価格住宅は十分低価格ではない
 - 4) 世銀融資の回収率が低い
 - 5) 用地取得の困難性 移転進まず、社会住宅の郊外化
 - 6) CMP は土地所有の安定化を実現するが、当初の地区整備(街路、排水路等)レベルは十分でなく、その後の整備および住宅建設も緩慢である。
 - 7) スクオッターは違法ではないのか
5. パヤタス物語 - 世界的に有名なゴミ集積場(以下聞き取り+収集資料より)
- 1) 広義のパヤタス - ケソン市の 6 つのバランガイ、面積 2800ha 強、人口約 40 万人、ケソン市人口(2,173,831)の約 5 分の 1。パヤタスゴミ集積場は、現在高さ約 30m、広さ 16ha。主にケソン市から改修されたゴミが投棄され、野積みされている。1993 年にトンドが閉鎖されたあと、マニラ首都圏の最大のゴミ集積場となった。毎日トラック 500 台、2,200 トン(ADB 調べ)を越えるゴミが運び込まれる。
 - 2) 2000 年 7 月にゴミ山が崩れ、200 人以上が死亡。メタンガスが発生・自然発火、有害・医療ゴミが分別されることなく投棄されている。2000 年 12 月に一時閉鎖されたが、再開。2007 年に閉鎖予定。閉鎖後は Eco-Park にする。
 - 3) ゴミ焼却によるダイオキシン発生、大気汚染に対する対策として、Clean Air Act(改正大気浄化法(1999 年成立)。ごみ焼却の禁止。しかし、埋め立て処理場の準備ができなかったため、ゴミ問題は悪化。同法に対する反対の声が強まるも、より進んだ the Ecological Solid Waste Management Act(廃棄物環境管理法、2001 年)が成立、ごみ焼却の廃止に加え、排出段階でのゴ

ミの分別、自治体内でのリサイクル、コンポスト化の推進を明記。

4) 4am から 9pm までオープン。登録されたトラックのみが検問所を通行可。約 2000 人がごみ収集で生計を立てている。2000 人が 8 地区グループに分かれ、一グループ 20 分交代で操業。一日 285 ペソの収入になる。以前は 300 ペソ。生活するには十分な収入 - 大工、石工などよりよほど稼げる。だが、wise にお金を使うことを知らない(参考 マニラ首都圏の 2000 年家計所得は約 30 万ペソ)。この地域には急性呼吸器感染、刺し傷、皮膚炎に加え、肺炎患者が多い。結核、コレラも時々発生している。子どものほとんどは寄生虫の保持者である。

5) ICAN(アジア日本相互交流センター)の活動

1997 年より医療支援

2000 年より職業訓練

2003 年 JICA 草の根技術協力(案件名: パヤタス地区での医療及び収入向上支援事業)

(別紙参照)

6. 援助機関と経済界の動き

ADB-JFPR(Japan Fund for Poverty Reduction 貧困削減日本基金)

1997 年経済危機を背景にして設立された、貧困削減に直接役立つ、参加型プロジェクトを実施するための無償援助であり、日本政府から 9,000 万ドル(100 億円)の拠出を受けて、2000 年 5 月に設立された。従来の ADB の貸付と異なり、大半のプロジェクトは NGO により直接実施される。通常、中央政府、地方自治体や、ADB が正式にプロジェクト(大半は貸付に関するもの)を結んでいる公的機関が担当機関となるが、資金が政府機関を経由せず供与される場合もある。支援対象は以下のようなものである。

- 地域レベルの給水・衛生設備、小規模診療所、地方産品の市場施設、技能訓練施設、小規模金融等の基礎的な経済・社会サービス
- 社会開発基金による活動・非政府組織(NGO)による貧困削減および社会開発のための活動
- 貧困削減に直接役立つ、その効果が持続する研修や地域開発のための活動

The Philippine Business for Social Progress (PBSP)

フィリピン経済界により社会開発のために設立された非営利団体。1970 年に設立され、180 社加盟。現在までに、2900 団体と共同し、48 億ペソ(約 96 億円)を 4900 事業に支出(パンフレットより)。

7. STEP-UP(概略はニュースリリース参照)

マニラ首都圏の 9 自治体の 23 の元スクオッター地区に住む約 6000 家族対象

ADB/JFPR から 360 万ドル、PBSP その他から 330 万ドルの合計 690 万ドル(7.5 億円)拠出

プロジェクトは、CMP により土地を獲得した地域のその後の環境整備を目的とする。主たる事業は以下のとおり。

- 1) 地域開発を進めるための、連絡、調整、支援組織作り
- 2) 住宅改良と起業のための資金融資
- 3) 道路、上下水、多目的センター建設などのための資金援助
- 4) 災害対策

注

企業が中心となり、資金援助、技術援助、労働奉仕といった「直接」支援にとどまらず、PBSP がリーダーシップをとって、地域に核となる企業を増やし、同時に、地域の開発問題に関心を共有する団体(例 地方自治体・国の出先機関、NGO、住民組織、大学、宗教団体等)の恒常的連携組織(multi-sectoral groups, MSGs)を形成しようとしている。モンティンルパの MSGs は現在市の正式な Local Housing Board になり(市の予算措置)、社会住宅にかんする長期計画を立案中。

まとめ

パヤタス地区での医療および収入向上支援事業

採択内定案件

I. 提案事業の概要	
1. 対象国名	フィリピン国
2. 提案事業名	パヤタス地区での医療および収入向上支援事業
3. 事業の背景と必要性	ケソン市パヤタス地区のゴミ集積場の周辺には、約1万人の低所得者層が居住しており、多くの住民はリサイクルできるゴミを換金することで生計を立てている。地域住民の生活環境は劣悪で栄養状態も悪いために、結核や破傷風などの感染症や、気管支炎、慢性的な下痢や高熱など様々な病気に苦しんでおり、乳幼児の栄養不良率も深刻である。こうした状況から、住民の最低限の健康を確保するとともに、生きることへの希望や意識を改善することが必要である。
4. 事業の目的	フィリピン国ケソン市パヤタス地区においてコミュニティケアセンター（CCC）を新設し、地域内の医療活動の拠点として機能させ、併せて住民自助グループを育成する。
5. 対象地域	フィリピン共和国マニラ首都圏ケソン市パヤタス地区第2地区
6. 受益者層 (ターゲットグループ)	地域住民約4000人
7. 活動 (期待される成果及び指標)	(1)コミュニティケアセンター（CCC）の開設（現共同作業所を改装し、医療スタッフを常駐させ、無料診療、乳幼児栄養改善、集団検診・予防接種等を行う） (2)コミュニティヘルスワーカーの育成（住民の中から育成、巡回し健康相談や生活改善に取り組む） (3)持続的な活動を担う住民グループの強化（ハンディクラフト作業所の運営を向上させ、収入向上と生活向上を図る）
8. 実施期間	2003年11月～2005年03月（1年5ヶ月）
9. 事業費	第一年次契約金額：3,458千円 第二年次契約金額：6,945千円
10. 事業の実施体制	(1)現地実施体制：プロジェクトマネージャー及び現地調整員を配置し、自助グループの組織化を指導し、医療スタッフとともに事業を推進する。職業訓練の受講者から派生した自助グループが共同作業所を運営。 (2)国内支援体制：国内調整員を配置し、現地との連絡調整、広報（ホームページ、メーリングリスト、会報、学校訪問）、報告書作成、経理等を行う。
II. 応募団体の概要	
1. 団体名	特定非営利活動法人 アジア日本相互交流センター
2. 活動内容	フィリピン国ミンダナオ南部での教育支援活動、パヤタス（マニラ首都圏）での医療支援、職業訓練支援、及び山村サンイシロ（ルソン北部）での教育支援を行う。国内ではワークショップ、講演会、写真展、NGO出前講座、スタディツアー、ミンダナオ里親、フェアトレード、クリスマスカード送付、文房具の物資輸送等を行う。
3. 対象国との関係、協力実績	1997年より現地NGOの協力の下、活動を行っている。受益者が自助グループを形成し、主体的に地域開発活動を行う意識が芽生えている。

Philippines Urban Poverty Project Shows Need for More Public-Private Sector Partnership

MANILA, PHILIPPINES (11 July 2003) - An official of the Asian Development Bank (ADB) today underscored the need for more partnerships between the public and private sectors to pool financing and technical expertise in combating urban poverty.

ADB senior housing finance specialist Michael Lindfield made this point during a presentation on ADB's Strategic Private Sector Partnerships for Urban Poverty Reduction (STEP-UP) project in conjunction with the Philippine Business for Social Progress (PBSP). It was part of the Fourth Corporate Social Responsibility Week of the League of Corporation Foundations.

STEP-UP is a pilot public-private sector partnership to upgrade slums in Metro Manila, Philippines, which ADB is supporting with a US\$3.6 million grant from its [Japan Fund for Poverty Reduction \(JFPR\)](#), financed by the Government of Japan.

"STEP UP aims to change the way in which the corporate sector interacts with, and provides support, to local communities. Government alone cannot effectively address the scale of the problem," said Mr. Lindfield. "Broader private sector involvement is urgently required."

Mr. Lindfield noted that this pilot project has taught important lessons about the capacities of poor communities, appropriate forms of financing, and the modalities of partnership with the private sector.

"The project links the poor to economic opportunities by providing them with the wherewithal to help themselves and with contacts and role models in enterprise," he said. "It provides an improved environment and community facilities to cater to health and education needs. It reduces their vulnerability to calamities by better risk management."

In the six months since the project was launched, 19 homeowners associations, or some 4,429 households from six cities and a municipality, have signed up for the project, reaching 82.6% of the target.

Financial and volunteer contributions from the private sector and people's organizations have been used to construct roads, alleys and drainage systems, canal fencing and to install water systems. A seminar workshop on disaster management and risk reduction has also been held. Professional groups of architects, engineers, contractors and designers have provided technical advice on the design of houses and open spaces to ensure structural soundness and aesthetic value.

The STEP-UP Program leverages corporate outreach and assistance from leading companies to provide grants for:

- Community infrastructure and basic services
- Revolving funds for housing improvements
- Microenterprises to promote livelihood opportunities
- A program to prevent, and prepare for, fires, floods, and typhoons.

Some 35,000 poor people in 23 communities throughout Metro Manila will benefit. In an innovative approach, ADB is partnering PBSP, a corporate-led nongovernment organization

(NGO) promoting social development, and well as local government units (LGUs). PBSP's membership comprises over 160 corporations.

STEP-UP has private sector backing and promotes new partnerships with a wide base of stakeholders, including homeowners' associations and NGOs.

The total cost of the project is US\$6.93 million. Aside from the ADB grant, the costs are shouldered by PBSP, beneficiaries and LGUs. PBSP is the implementing agency while the Housing and Urban Development Coordinating Council is the executing agency. The project is due to be implemented over three years.

The JFPR was set up in 2000 with an initial contribution from the Government of Japan of 10 billion yen (about US\$90 million), followed by additional contribution in 2001 of US\$155 million and a 2002 commitment of further US\$50 million.