

## フィリピンの住民主体型住環境整備における専門家中間セクターの役割

—自主的な住環境改善を含めた事業後の評価—

主査 葉袋奈美子

委員 小菅寿美子

## THE ROLE OF INTERMEDIATE ORGANIZATIONS IN THE PHILIPPINES' PARTICIPATORY COMMUNITY UPGRADINGS

—An Evaluation of Upgradings After Community Mortgage Programs—

Ch. Namiko Minai

mem. Sumiko Kosuge

## [研究論文要旨]

住環境整備では、物理的環境を改善するばかりでなく、精神的環境や社会的環境を含めて検討されることで、住民にとって快適な居住環境が形成されるものと考えられる。本研究では、住民が住環境整備を行うために、非営利的な支援を行う専門家の支援のありかたを考察する。フィリピンにおけるコミュニティ抵当事業では、コミュニティを単位とした自主的な改善が促され、オリジネーターと呼ばれる役割を果たす専門家組織を制度上に位置付けたことで、改善が促進された。

コミュニティ抵当事業は、不法占拠コミュニティに対して、コミュニティが組織化され、将来の改善計画が示された場合に、土地を購入すること等を目的に低利の融資を行うものである。この融資を経て、各世帯は住宅の改善を漸次行い、また地区を単位としたインフラの整備も、区画・道路の整備、上水の整備、コミュニティホールの建設といったことが行われた。これらの整備において、オリジネーターにあたるNGOでは、直接整備を誘導したのではなく、住環境整備において住民組織が自主的に整備計画を立て、また資金を調達するといったことができるよう、住民同士の対話の促進を支援するといった間接的な支援を行っていたことが確認された。住民主体の住環境整備実現のためには、専門的な支援をどのように受けるのかを住民自身が選択できるように、力をつけられるようにすることが重要である。また日本との比較を行い、今後日本においても、非営利的に住民の住環境整備活動を支援することのできる事業制度の体制が整えられる必要があること等を指摘した。

結論として、住民の活動を各専門分野の専門家として支援する組織とは別にオリジネート組織と呼べるような、住民が主体的に活動を継続するための、組織化を含めた間接的な住環境整備支援を行う組織が必要であることを示した。

## [SYNOPSIS]

Upgrading of living environments should be considered comprehensively for residents' comfortable lives. This study analyzes the role of supporting organizations in actual upgrading cases. "Community Mortgage Program" in the Philippines provided low interest loans to buy the land for squatter communities. Squatter communities are required to organize themselves, and to prepare community upgrading plans for the future. "Originators" play important roles during the upgrading projects after taking out of the loan.

After taking out of the loan of Community Mortgage Program, each household of the projected community upgrades his / her house, and also contributes for upgrading community facilities such as reblocking, water supply, or community halls. Community organizers of NGO originators indirectly support these community activities. Residents themselves organize for upgrading projects, and manage funds for implementations. These originators will not provide specific techniques for upgrading. There shall be other organizations to support in technological aspects, so that residents can choose whom to support them, according to community's preferences.

Comparing Japan with the Philippines, it is pointed out that there should be such a system and projects of non-profit based organizations can actively support communities in Japan.

In conclusion, a "Originating Organization" is proposed for comprehensive upgrading of living environments. These organization shall support the communities to organize themselves, and to cooperate with specific professional organizations in each field.

# フィリピンの住民主体型住環境整備における専門 家中間セクターの役割

主査 葉袋奈美子\*<sup>1</sup>  
委員 小菅寿美子\*<sup>2</sup>

—自主的な住環境改善を含めた事業後の評価—

キーワード：1) 住民参加, 2) 住環境整備, 3) 不法占拠地区, 4) フィリピン, 5) コミュニティ抵当事業, 6) まちづくり支援, 7) イネープリング戦略, 8) コミュニティ活動, 9) NPO, 10) 専門家役割

## はじめに

本来住環境とは、図0-1に示されるような様々な要素から成り立つものであり、物理的な環境のみの改善では、精神的、また社会的な環境を含めた広義での住環境とはならないと考える。つまり住環境とは、常に住民の置かれた立場・状況により、その最適な状況は異なる。住環境整備とは、住民の状況に応じて、改善され続けることが望ましいのではないだろうか。そのためには、住民が常に整備に取り組む意欲を持てるような環境づくりも必要である。このような住環境整備のスタイルは、既存の企業や行政のありかたでは、実行が難しい。このような役割を担うことのできる組織として、非営利組織（Non Profit Organization：以下NPO）の存在が注目されている。

そこで本研究では、NPO的組織が、広義での住環境整備において、どのような役割を果たしているのか、そしてそれらの活動を支援する体制として、何が必要となるのかを本研究で中心的にとりあげ検討する。

具体的には、1. アジアを中心とした諸国における、中低所得者層に対する住環境整備手法を整理し、2. フィリピンのコミュニティ抵当事業における整備成果の実

態を調べた上で、3. 及び4. では整備プロセスにおける住民組織への支援について考察し、5. 日本における住環境整備支援方法との比較を行い、6. 住民活動支援組織のありかたを示す。

## 1. 住環境整備の思想

住環境整備への住民の主体的なかかわりをどのように専門家が支援をしてきたのかという点から、発展途上国を中心としたスラム等の住環境整備の手法整理を行う。

スラム等の低所得者層への住環境整備支援には、a) 1960年代に主張された自助建設、b) 1960年代終わり頃からは行政等による住環境整備計画への参加による手法、c) その後行政の手法に対抗的な提案を行う活動とその支援の成果、更にd) 1980年代からの住民の自立的活動への行政の支援等がある。

本章では特にa) 及びc) にかかわる文献をもとに、整備手法の変化について考察する。

### 1.1 住環境整備の思想

#### 1) ターナーによる自助建設の思想とその後の展開

1970年代になると国連や世銀が今後の居住政策へのガイドライン等を示しはじめるが、それまでの各国政府によるトップダウンの開発が低所得者層の生活を脅かしていることが指摘された頃、J.F.C.ターナーは「Freedom to Build」(1972)<sup>x1)</sup>ならびに「Housing by People」(1976)<sup>x2)</sup>を著している。「居住者自身がコントロールする時、その住居は公的機関や巨大な企業が建てる住宅より安く、より良い住居となる」ことが中心的な考え方である。「Housing by People」では、自立的ハウジング体系では、居住者自身に計画、建設、管理の主体があり、それがニーズに合った、人が生かされる建設手段であることが提唱されている。居住者と住環境整備との新しい

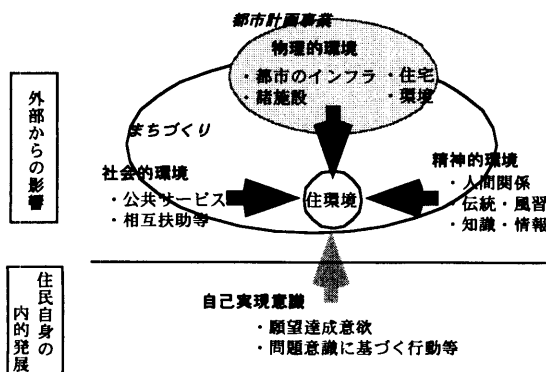


図0-1 住環境整備の概念

\*1 東京都立大学大学院工学研究科建築学専攻 博士課程  
\*2 東洋大学工学部建築学科 研究生

関係を論じたという意味で画期的な主張である。

ターナーの考え方は、物的資源の面（例えば材料の安定供給）等については必ずしも十分な検討がされていない点がウォード<sup>33)</sup>等によって指摘された。

## 2) 「イネープリング戦略」の提示

住民自身による活動への支援が高まり、そのような住民主体の活動実績が実を結ぶ一方で、国連人間居住委員会は、1976年にハビタット（Conference on Human Settlements HABITAT：国連人間居住会議）で、人間居住宣言を採択している。「すべての人々は、その人間居住政策及び計画の履行と評価に参加する権利と義務」を持つという原則があり、行動計画として「人間居住における住民参加は、特に計画の方針決定、策定、実施及び管理において不可欠の要素でなければならないこと」等が挙げられている<sup>4)</sup>。

Global Strategy for Shelter to the Year 2000<sup>5)</sup>では、人間居住を2000年までに一定段階まで実現するための方策を示している。ここで特に注目されるべきことは、「人々に力をつける（enable＝イネーブル）」考え方が新たに示された点である。人間居住においては、安定した住居を人々が獲得することが、社会的政治的安定につながり、経済的発展にも寄与するというスタンスをとっている。その上で、イネーブルという民間企業や住民が力をつけることで住環境の問題を解決させようという考え方に基づいた、法的・制度的・財政的な体制を整備する必要性が主張されている。この考え方は、今後住環境整備を推進する過程で、行政や専門家が主導権を握りがちな面を改めてゆくための重要な概念である。

イネープリング戦略等の提言を受けて、幾つかの国では民間企業の住宅供給促進という点にとどまらずに、住民組織の力を利用した施策の展開も試みられている。フィリピンにおけるコミュニティ抵当事業（Community Mortgage Program：以下CMP：1987～）や、タイにおけるUCDO（Urban Community Development Office：1992～）の設立等がその例である。特にフィリピンのCMPでは、住民組織に住環境整備のための低利融資を行った点や、NGO（Non Government Organization：非政府組織）を住民組織への支援組織としてその位置づけを認めた点など、これまで住宅供給主体としてみてきたセクターとは異なる視点を持つ。

## 1.2 専門家の役割

このような中で専門家の支援方法の概略を図1-1に整理する。

a)においては、住宅建設に関わる技術提供者としての支援が重要となるが、そのためには住宅建設に対する意欲を湧かせることが必要となろう。インドのSPARCというNGOでは、マヒラ・ミランという女性の環境改善

活動グループに、識字学習や住環境改善に関わる情報収集への支援を行った上で、住宅の自助建設を実現させた。

b)の「参加」による住環境整備に対する支援については、インドネシアにおけるカンポン改善事業等が挙げられる。行政は改善事業を行うという決定はするものの、具体的な計画については、住民が練り、作成している。この事業では、専門家は、デザインばかりでなく、住民のニーズをくみ取る努力を行い、住民自身も住みこなし可能な空間をつくりあげることができた。

c)の事例として、フィリピンの首都マニラにおける活動では、公有地の不法占拠コミュニティが、行政と交渉し、土地を一部居住地として利用できることとなった（土地分有）。この交渉のための準備を背後で支援したのは、このような都市貧困層の活動を支援するNGOである。都市居住に関わる実態調査や、行政の諸情報の入手等「裏方」としての支援を行い、住民自身が、主体的な活動を行うことができた。

d)では、住民の自律的な活動を促し、住環境整備に結びつく支援を行う組織が重要である。支援者は住民が主体的に住環境の改善に取り組むことを支援するが、その背景には行政による低利融資をはじめとした住環境整備促進のための事業が必要となろう。このような支援方法を制度的にもバックアップしているのが、フィリピンのコミュニティ抵当事業である。コミュニティ抵当事業では、住民組織が自主的に、そして継続的に住環境整備を展開していくことを実現させた。

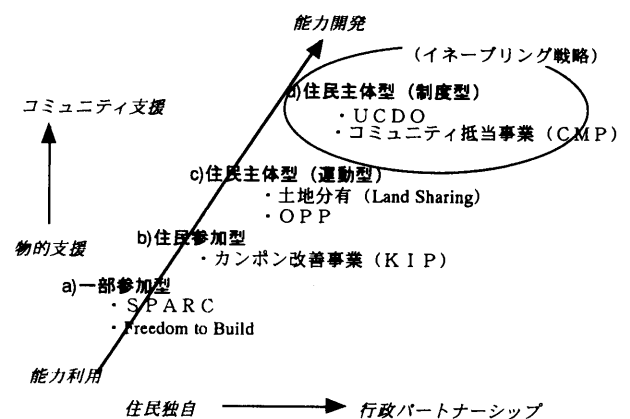


図1-1 アジアの住環境整備への支援

## 1.3 まとめ

整備内容は、住宅の改善という単体の整備から、地区を単位とした改善へと変化している。その背景には同時に、「物（住宅）」の供給から「コミュニティ育成の支援」へとという支援方法の変化がある。

そのために制度的特徴も、住民独自の活動のみに改善を期待するよりも、行政との連携に基づく整備方法を導入する方法へと変化した。行政も住民の完全な自助努力

を待つのではなく、住民の活力を利用する整備を実現させることができた。その背景には支援者の存在が大きい。本研究では次章以下で、自律的な住環境整備にどのような支援が行われたのかを考察する。

## 2. フィリピンにおけるコミュニティ抵当事業の概略

### 2.1 コミュニティ抵当事業の特徴

フィリピン都市部においては、不法占拠者が数多く発生し、図2-1に示されるように、近年では都市の郊外部に広範囲に地区が拡大している。フィリピンにおける住宅政策の中でも、不法占拠地区の解消と居住者の住環境向上は重要な課題である。

この問題を解決するために、1987年にアキノ政権は、都市貧困層の住環境整備に取り組んだ経験を持つNGOリーダーを雇用してCMPを実施させた。図2-2に示されるように、コミュニティが組織化されていることを条件に、不法占拠地区の土地を購入するための低利融資を公的機関から行う。この事業の特徴は、コミュニティを単位とした整備計画を持っていることを前提としていること、また事業の際、NGO等が「オリジネーター」として、行政への書類作成等の事務手続きをはじめ、コミュニティの組織化を含めた支援を行うことが仕組みとして盛り込まれている点にある。コミュニティの住環境整備の展開には、住民活動を支援する組織が必要であることを示した事業である。

### 2.2 コミュニティ抵当事業の事業実績

#### 1) 事業の種類

この事業の実績を、オリジネーター組織の種別を示したものが表2-1である。融資は、土地権利の取得、地区内インフラの整備、及び住宅整備の3種類用意されている。しかし、ここで示されるように、実施されたものの多くが、土地権利取得のためであり、この事業としては権利取得後の住環境整備を支援し得ていない。住民が他の方法で支援を受けているのである。そこで、整備の実態を明らかにするために、3章以降において住民組織が地区をCMPによる融資を受けた後、どのような改善を行い、それがどのような支援を受けて実現したものかを調べる。

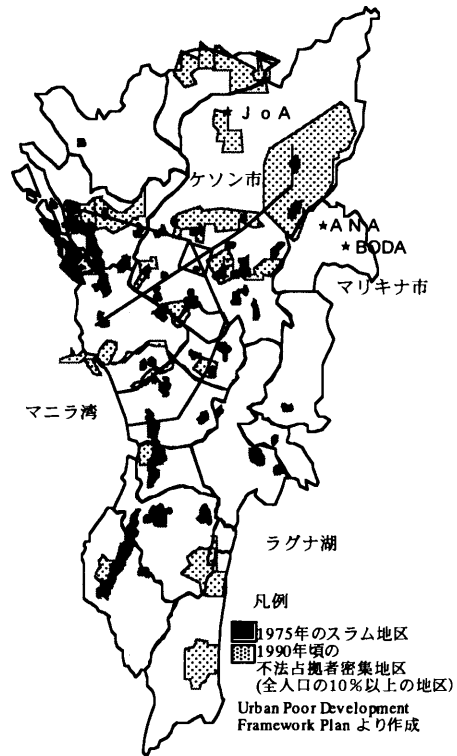


図2-1 マニラ首都圏におけるスラム分布と調査地区

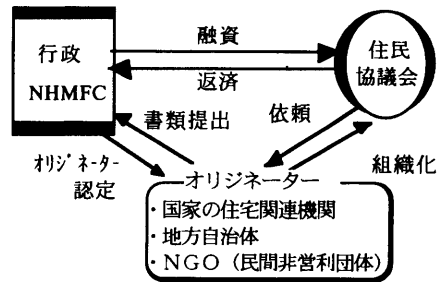


図2-2 コミュニティ抵当事業の事業

#### 2) オリジネーターの種類

オリジネーターの種別による事業数は、図2-3のような経年変化がみられる。ここ数年、特に国家組織や自治体による事業が減り、NGOが増えている。国家組織や自治体では、対応できる地区が少なくなってきていると

表2-1 調査地区の概略

	オリジネ-タ-数	事業数	土地権利取得	インフラ整備	住宅整備
行政	1995	3	102	2	0
	1997	3	189	1	0
自治体	1995	15	76	4	0
	1997	24	156	6	0
NGO	1995	32	126	2	0
	1997	47	272	4	0

Community Mortgage Program Regional Distribution, NHMFC、1997年6月、より作成

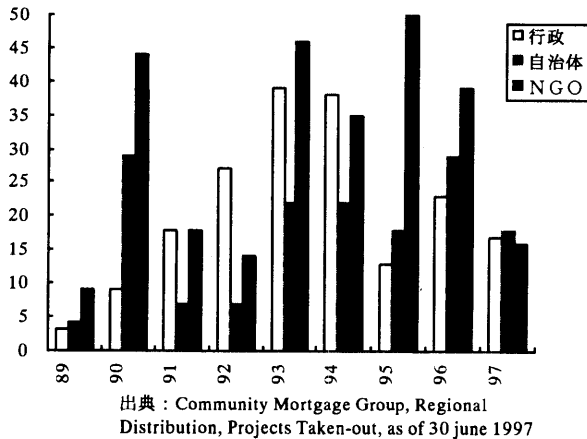


図2-3 セクター別事業地区数

いう背景があるのだろう。特に自治体組織においては、オリジネーターにはならない自治体があり、今後もNGOの柔軟な対応が求められている。

### 2.3 オリジネーター組織の特徴

オリジネーター組織で、どのような支援を行おうとしているのか、組織機構及び支援内容としてオリジネーター組織の責任者にヒアリングを行った。調査対象にはCMPに熱心に取り組む1自治体と、NGOの2組織をとりあげる(図2-4)。組織規模の大きいケソン市役所の民生室(People's Beaurau)では、建築・都市計画の技術的な面から、法律面を専門に担当する部局まで、人々の居住にかかわる課題に、幅広く対応できる組織を形成している。CMPはこの中でも特に不法占拠者対策として重要な位置付けにあり、他の自治体と比しても、実施地区数は多い。マニラ首都圏で自治体が担当した地区の合計104地区中73地区がケソン市が担当したものである。この事業の担当者は、事前に「コミュニティ・オーガナイザー(Community Organizer:以下CO)」としての訓練を受ける。

FDUPはCMPのオリジネーターとなるために設立されたNGOであり、NGOでも幅広い対応を行っている組織である。大きくコミュニティ開発グループと技術支援グループに分かれており、コミュニティのその活動を直接支援するのは前者、そして後者は要請がある場合のみ対応しており、新しい建築材料等の開発と、その建材での住宅地の建設・分譲を行い、非営利組織の活動資金源としている。

マニラ首都圏でCMPに熱心に取り組む、多くの実績をあげたNGOとして、もう1組織とりあげるCCADは全4人の小さなNGOであり、組織の会社管理をするスタッフ以外はすべてコミュニティ活動を担当している。所長が中心になって各コミュニティ活動へのアドバイスを行っている。

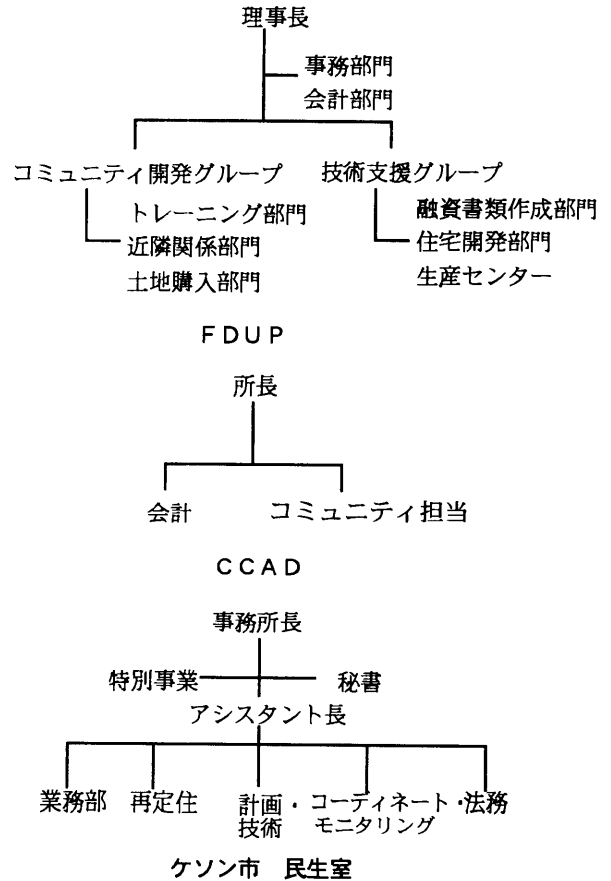


図2-4 オリジネーターの組織機構

以上の組織及びその他類似組織のCMPにおける支援内容を表2-2に示す。CHHEDも住民の活動支援を行っているNGOの一つである。コミュニティの自立的な活動を支える支援を行ってはいらぬものの、各世帯に対する収入計画や住宅改善の支援を行う組織は少ない。個人個人への支援ではなく、コミュニティ活動を行うための支援が行われている。

表2-2 オリジネーターの支援活動

	CMP情報	金融情報	技術支援	収入計画	住宅改善	その他
ケソン市	*		*			職業訓練
マリキナ市	*	*				
CCAD	*	*	*			教育・職業訓練
FDUP	*	*	*			
CHHED	*	*	*	*	*	
モンドラゴン財団	*	*	*		*	自治体に紹介

### 2.4 調査地区の概略

CMPは融資を受けて購入した土地を、その後住民がいに整備を展開できるのかが重要な評価の視点となる。そこで本研究では、融資が行われて5年以上経過した3

地区について、具体的にどのような整備が実施されたのかを考察する。

調査は1997年8月及び1998年1月の2回行い、各地区10世帯へのヒアリング、アンケート調査、及び住宅の実測を行った。対象地区には、マニラ首都圏でも特に不法占拠者が近年増加しているケソン市、マリキナ市における事例をとりあげた。地区の概略を表2-3に示す。オリジネーターには、前章で指摘したように柔軟な対応が可能であるNGOについて2組織、そして地域の課題に積極的に取り組む主体である自治体の中でも、特にCMPの実績の多いケソン市をとりあげた。CCAD及びFDUPがNGO組織である。図2-1中に地区名を示す。

ANA (Apitong Neighborhood Association) はCCADというNGOがオリジネーターとして支援を行っている地区で、マリキナ市の郊外に位置する。約100世帯が居住しており、1987年CMPの土地購入のための融資を受けたコミュニティである。比較的所得の低い世帯が多いコミュニティではあるが、活発に整備を進めている地区である。

BODA (Bonanza Dwellers' Association) は、同じくマリキナ市内の地区であるが、別のNGOオリジネーター、FDUPに支援を受けた地区である。1991年にCMPの融資を受けることができ、現在でもFDUPの支援を受けながら、地区内の整備を段階的に進めている。128世帯

が居住し、その入居者の多くが低収入で生活をしている。

JoA (Joan of Arck) は組織全体は14ha、2000世帯に及ぶ。今回調査を行ったのはその一部で、最初にCMPに取り組んだ地区である。CMPには1990年から取り組みはじめ、ケソン市のUrban Poor Affair Officeがオリジネーターであった。しかし全地区を一度に行うことは困難で、住民同士での合意のとれた区域で、かつ地主の合意のとれた地区から順次行う方式をとっている。地権者数も多く、206の敷地に細分化されている。

各地区とも約100世帯であり、地区のインフラ整備を行うにも十分な規模がある地区を選んだ。しかし、地区の面積、そして地価には差がみられる。次章以降これらの地区における整備成果の考察を行う。

### 3. 各世帯での改善

#### 3.1 住宅改善とコミュニティの協議

最も住民自身で積極的に取り組むことのできるの、住宅の改善であろう。住宅建設において、近隣住民との調整は求められてなく、建築基準法にあたるbuilding codeに従うことになっている。本来住宅建設もコミュニティの住環境に大きな影響を与えるものなので、近隣との協調が大切であるが、資金ができた際各世帯毎に建てている。また、コミュニティ内での建築基準はなく、コミュニティまたは地域(バラングイ)の責任者に対して届け出るにとどまる。つまり居住者の自由な建築が可能なのである。

建設については、一度に住宅を完成させる世帯は少なく、1層ずつ資金ができれば建設が開始されるケースが多い。また、住宅のまとまった改善については、海外への出稼ぎ労働で得た資金をもとに建設する世帯も多い。図3-1は、月収と住宅改善に要した金額とを示したものである。住宅にかかるコストは、必ずしも収入に比例しているわけではない。比較的収入の少ない世帯であっても多額のコストを住宅に費やしている世帯もあり、各世

表2-3 調査地区の概略

地区組織名	Apitong Neighborhood Association	Bonanza Dwellers Association	Samahang Magkakapbahay ng Joan of Arc, Inc
略称	ANA	BODA	J of A
所在地	マリキナ市	マリキナ市	ケソン市
オリジネーター	CCAD	FDUP	ケソン市役所
メンバー世帯数	100	128	114 (地区全体:2000)
地区面積 m <sup>2</sup>	5360.70	7461	9276 (1.4 ha)
CMP 実施年	1987	1991	1990
居住開始時期	1980	1980	1980
総融資額	1,702,24.40	2,984,400.00	2,319,000.00
面積当たりの地価 P/m <sup>2</sup>	317.54	400.00	250.00
1世帯平均融資額	P17,022.44	P 23,315.63	P 20,342.11
1世帯平均敷地面積(グロス)	53.61	58.29	81.37

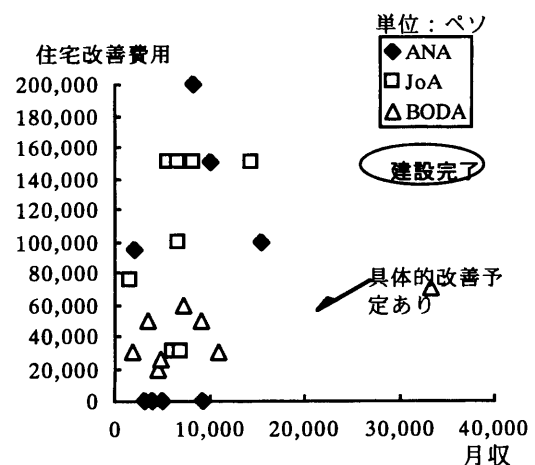


図3-1 世帯収入と住宅改善コスト

帯とも今後改善・建て増しを予定している（表3-1）。マニラ首都圏で夫婦2人が生活するのに最低限必要な収入が6000ペソであるという<sup>11)</sup>。それでも、1万ペソ以下の収入で10万ペソ以上を住宅改善に費やしている世帯がJoAやANAでみられる。CMPを実施することで、住宅の改善に、居住者が多くの生活資金を投入し居住環境を改善している。CMPの成果の現れともいえよう。また住宅の建替に関して、オリジネーター組織から派遣されてきているコミュニティ・オーガナイザー（Community Organizer）に相談をする世帯は、ヒアリングした世帯にはほとんどみられなかった（表3-2）。コミュニティの組織として地区内における問題・課題を相談することはあっても、住民個人が自分の家の建設について相談することはまれである。

表3-1 住宅改善予定

	ANA	BODA	JoA
全体改善	4	2	0
2階増築	1	6	5
一部改善	0	2	4

表3-2 各世帯がオリジネーターに相談したこと

	CMP関連	相隣関係
ANA	融資関連	
JoA	住宅建設のための バラングイ許可	6m道路から50センチ後退することの 指導
BODA	融資の返済期限 について	敷地境界について 区画の整備について

### 3.2 空間の質

整備地区内の居住実態の考察のために、調査対象世帯の敷地内居住者数を調べた。図3-2は、居住者1人当たりの敷地面積を示した図である。1人10m<sup>2</sup>程度の世帯が多く、これはたとえ道路等が整備され、住環境整備の基盤が整ったとしても、過密な居住状況が広がり、再びスラム化しかねないことを示唆している。

特にBODAで狭小な家が多い。従前よりは広いかもしれないが、このような状況が地区全体に広がると、過密になり、再び居住環境が悪くなる可能性もある。敷地そのものも、本来2戸1住宅や練棟住宅の建設が行われるべき規模なのである。一戸建てであれば社会住宅<sup>12)</sup>であっても72m<sup>2</sup>以上あることが求められる。このような状況が起こる理由には2つの点が挙げられる。

1点目は、入居した世帯が収入を増やす目的で間貸ししたり、貸家を建てて、人を住ませることである。どの世帯でも、住宅面積を広げ、敷地を効率よく利用して

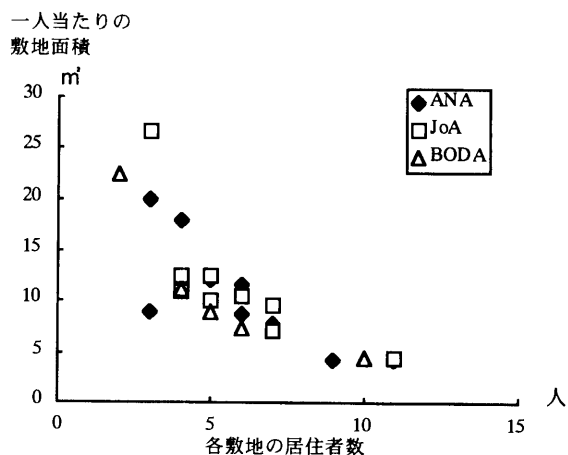


図3-2 各敷地の居住者数

居住性を上げようとしている。特に財政的な余裕のある世帯では、3階建てにする家もある等、敷地を有効に利用しようとしている。現在住宅を2階建、3階建にしている世帯について、図3-3にプロットした。限られた敷地を最大限に利用するために、今後も財源が許せばより高い住宅に増築しようとしている。

もう一つの理由は、土地の権利そのものを分割する行為である（図3-4）。特に都心部の高地価における地区では土地の取得金が高く融資の返済が無理である場合、2分割から3分割が認められてしまっている。これには法的根拠はなく、行政は黙認しているにすぎない。特に地価の高い都心部で見られる傾向ではあるが、今回扱った郊外部における住宅地でもこのような状況が確認されたことは、CMPによる住環境の改善が可能であるのかという点を問われかねない問題ともいえよう。

住環境改善のために行った事業が再スラム化への道を開いているだけでは問題である。快適な居住環境を形成するために行ったCMPではあるが、フィジカルな各住戸の整備において秩序なく行われた場合には、再び低質な居住環境を形成しかねない。CMPを経て住宅が建て替えられてはいても、住空間としての地区全体の質が下がらないことが求められる。そのために、この事業を通して形成されたコミュニティ組織が、各世帯の経済力が上がった際には、再びスラムを形成することに歯止めをかけ、住民自身が更なる整備方法を開拓する必要がある。人口密度が高くとも、空間の協同的な利用や、地区全体での総合的な計画を導入することで、解決される面もある。計画的なコミュニティの改善、また、継続的な活動基盤の形成が重要である。そのためには、住民自身の努力もさることながら、住民組織を継続的な活動に導く支援者として、例えばオリジネーターのような組織の存在が求められよう。

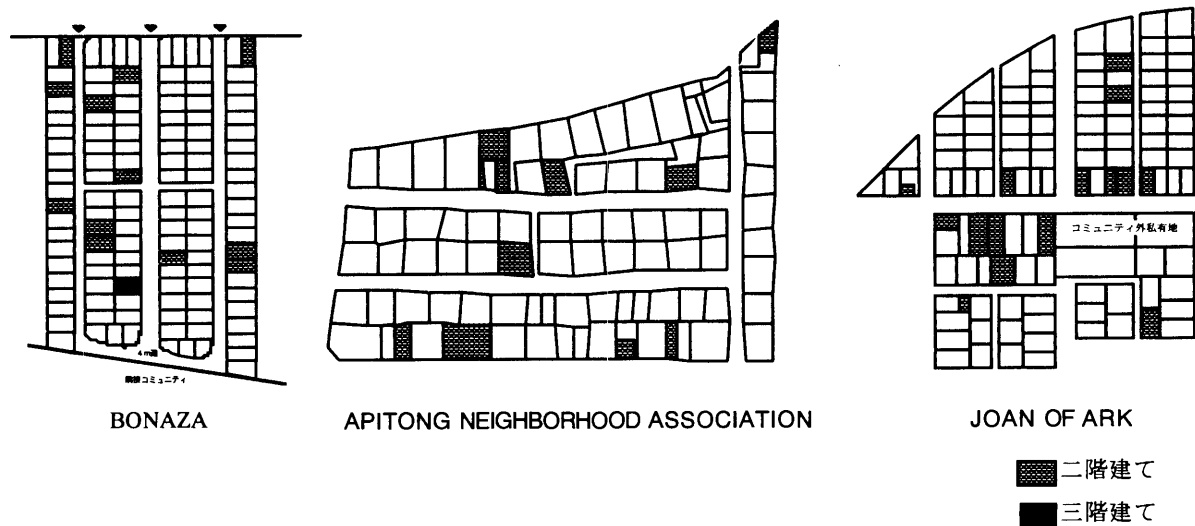


図3-3 二階建以上にしている敷地

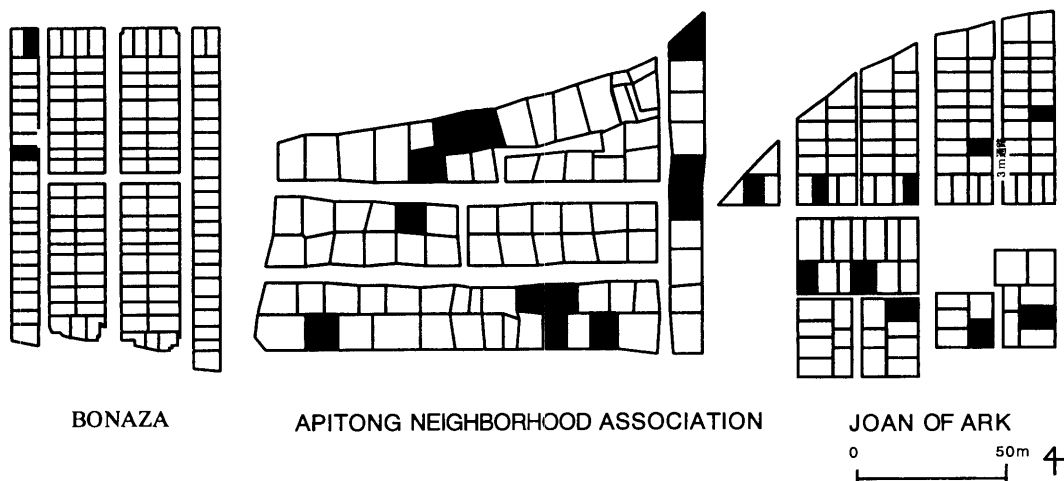


図3-4 二分割している敷地

#### 4. 地区内の都市基盤整備：コミュニティでの改善

##### 4.1 インフラ整備の成果と方法

各調査対象地区におけるインフラの整備状況についてまとめたのが図4-1である。水道、電気、道路といった基本的なインフラについては、各地区整備が済んでいる。図中では各整備がどのような資金源によって行われたのかも示した。地区により資金源の傾向は異なる。BODA及びJoAにおいては、行政による支援で、整備された部分が多い。一方ANA地区では、NGOを資金源として整備した部分が多い。ここでのNGOとは、オリジネーターとしてのNGOではなく、資金提供を行うNGOである。他の地区が公的資金を得て行った道路整備を、NGOの資金によって実施している。この資金源へのアプローチは、オリジネーターが仲介をして実現している。その面でオリジネーターは、住民にインフラ整備を促し、実現へ向けた手助けを多く行ったものといえる。しかし、他の2地区では、住民自身が、自主的に整備の財源を見だしている。CMPは、住民組織が自治体との交渉、NGOへのアプローチ等の実現を経てつけた実行力をもとに、

自主的なアプローチを行っている。特にJoAのオリジネーターであるケソン市役所は、融資後はほとんど支援活動は行っていない。組織規模も大きく、融資までに十分な活動体勢が整っており、直接この地区を支援することはない。一方ボナンザ地区には、オリジネーターが定期的に通い、住民組織の相談相手となっている。しかし、活動は住民自身が行っており、オリジネーターは直接活動を誘導するのではなく、住民組織内でトラブルがあった場合の相談に応じる程度であり、活動の自律性を保つような支援となっている。

住民自身の資金を以て整備されたものも多い。図3-1でも示したように、住民の収入は必ずしも十分にあるわけではない。しかし、CMPを経て、コミュニティとしての整備が必要であるとされた場合には、各世帯が費用を負担する協調性が形成された。

##### 4.2 技術面での支援

各整備を行うために、技術面の支援をどのように受けたのかを表4-1に示した。ここで特徴的なのは、資金提



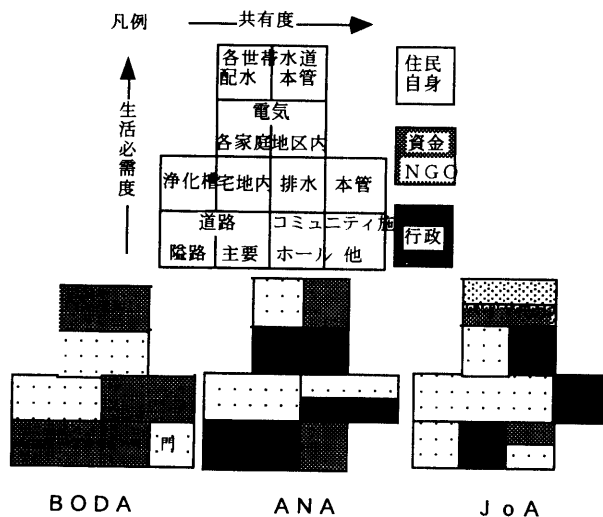


図4-1 各地区の整備状況

表4-1 技術支援機関

	道路	水道	下水	浄化槽	電気	コミュニティ ホール	他
JoA	資	資	市	市	資	工業者	
BODA	資	専	資	住	資	工業者	
ANA	資	資	資	N	住・Org	資	門建設 住

住：住民組織      Org: オリジネーター  
 専：専門家      N：特になし  
 資：資金提供団体

供を行った組織が技術面での支援も行っている点である。オリジネーターによる支援があったのはANAにおける電気敷設のみである。

オリジネーターは、技術面でのサポートを行う組織という位置付けでないこともここで明らかになる。

オリジネーターは、あくまで住民組織の相談役、もしくは資金提供を行う組織への紹介・コーディネートを行うに留まり、技術的な支援を見いだすための支援を行っているといえよう。

### 4.3 コミュニティ内の活動

各地区とも、住民組織による活動は活発である。子供と婦人グループ、青少年グループといった活動以外にも保育施設（デイ・ケア・センター）を設立したり、診療所、リサイクルセンターを設ける等様々な取り組みがある。これらの活動を通して住民同士の活動意欲を喚起している。これらの活動に対しても、住民からの求めに応じて、COは相談に乗る。

コミュニティ活動で注目したいのが、小規模融資グループとその成果である。コミュニティ協議会が、組織として信用できることをオリジネーターであるNGOが保

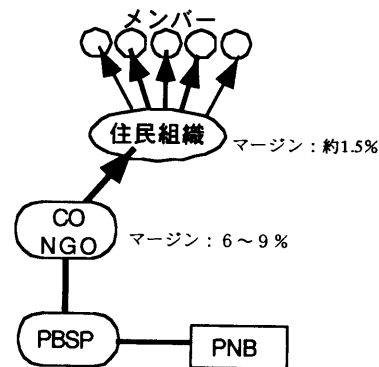


図4-2 PBSPによる小規模融資の流れ

証し、その保証によって金融機関から小規模のグループ（5人）融資が受けられる（図4-2）。取り仕切るのはPBSP（Philippine Business for Social Progress）であり、もとの金融機関はPNP（Philippine National Bank）である。使用目的は自由であり、融資は各世帯様々な用途に使われるが、コミュニティに影響のあるものとしてサリサリストアの運営がある。住宅の一部を改造して小規模雑貨屋を経営するもので、収入増加を見込んで始める。

しかし、実際には店舗が増えすぎ経営困難となっている。特にボナンザ地区では128世帯中25世帯が類似した商店を営んでいる。コミュニティ内における、店舗の調整や、他の事業の提案等を行う必要がある。このような場合に、コミュニティ協議会が、コミュニティ内の活動についての調整を行うことが必要であろう。更にオリジネーターがアドバイスを行うことも可能ではないだろうか。

### 4.4 オリジネーターの役割

融資後のフィジカルな整備状況について、CMPを通して中低所得者層の住環境は改善されたものの、宅地が基準よりも狭小であること、区画が整理され住宅は建て替えられても過密な状態である世帯も多いこと等が問題として挙げられた。また住民の収入は限られているので住民自身の力のみでの整備は困難であろう。資金NGOや公的な事業に頼られていることもわかった。

長期的に耐えうる施設・設備であるか、コミュニティ全体としての住宅整備もより改善されるべき点があるのではないかと考えた住環境整備が求められる。特に基本的な住宅・基盤の整備が済んだらコミュニティ全体での改善計画を考え直す等、今後一層コミュニティを単位とした将来計画を立てる必要がある。そのために、オリジネーター組織には、担当したコミュニティへの継続的な支援活動が求められる。

つまり、オリジネーターとは、融資を行うまでの支援組織ではなく、継続的にコミュニティの住環境整備の相談役となることのできる位置付けにあることが求められ

る。オリジネーターは、組織化や整備のための金づるという役割ばかりではなく、コミュニティが継続的に整備を続けるための相談相手としての役割が重要なのである。

## 5. 日本におけるまちづくり活動

### 5.1 日本の概況とフィリピンとの比較

近年日本でも、住民による主体的な空間整備に対して、支援する動きが活発である。住宅を計画・建設し、入居後も環境の改善を行い続け、更に住環境の向上を目指すような活動がみられるようになってきた。例えば、スウェーデンにおける成功が評価されているコレクティブハウスに類似したもの、定期借地権制度を活用して、住宅を共同で建てる試みであるつくば方式の住宅等新しい活動が展開されている。これらの住宅づくりの背景には専門家の支援がある。

日本とフィリピンにおける、各セクターの役割についての特徴を表5-1に示す。整備内容についてはフィリピンではコミュニティ全体の住宅・インフラ整備が求められていたのに対して、日本では自主的なコミュニティ活動について、住民はフィジカルな面の整備に取り組みにくい。またNGO等の姿勢もフィリピンでは、必要な技術面には各専門家が対応し、COというコミュニティ形成の専門家が継続的に携わっている。一方、日本では、住環境整備には建築の専門家が中心となって活動を支援しているケースが多く、必ずしも住民にとって柔軟な対応が容易な体制とはなっていない。

### 5.2 総合的対応のNPO

しかし、日本でも、複数の専門家を集めることのできる、継続的な支援を前提とした組織がみられるようになってきた。Healthy Cities Plan OI 研究所では住まう環境を改善することを総合的な視点から実現させようとしている。高齢者の住みやすいマンションを建てたいという地主とともに、計画・建設に取り組み、横浜市のシニア・リブイン制度を利用し、住民同士の交流の可能性を計画に入れた集合住宅を建設した。

この事業では、車椅子でも快適な生活ができるような上下動できるキッチン・シンク等の開発を技術者とともに行うこと、福祉クラブ生協との提携で介護の拠点を形成できたこと等、多くの専門家の支援を得て実現された。

建物を建設することでは多くの支援を得られたが、入居者は市の抽選で選ばれた人に限られ、建設における意図は入居当初は伝わらなかった。しかし、マンションの地主が自治会長として入居者に働きかけ、クリスマス会等のコミュニティ活動を経て、少しずつコミュニティ活動の場が形成されている。

中でも注目したいのは、半完成空間を使いこなす入居者が現れた点である。植物を植えていなかった屋上に、現在ハーブガーデンが出来上がっている。入居者の自主的な活動である。

この事業においては、建築家は計画面での多くのアイデアを、メンバーに対して提示し、これをもとに計画を完成させた。中心メンバー自身が同時に専門的知識の支援者であり、入居者は提供された空間に住み込むというフィリピンでみられた専門家のありかたとは異なる方法がみられる。

日本では建築家等が主体になることが多い。建築から離れた視点からの住環境整備が可能になるための、住環境整備支援組織の形成が待たれる。また同時に建築家がかかわる際には、計画に居住者の自由な裁量により完成させるような、半完成空間を取り入れることで、入居者のコミュニティ活動、ひいては長期的視点における住環境整備活動が促進されるであろう。

## 6. オリジネート組織

### 6.1 調査のまとめ

1章で示したように、住環境は総合的に整備されることを目標として、個別の都市計画・建築的な事業が行われる。近年のイネープリング戦略の効果としての、行政と住民との連携に基づく整備活動は、重要な位置付けにある。特にその中における住民活動の支援組織のありかたが、今後の住環境整備の質を向上させる上で重要であろう。

表5-1 日本とフィリピンでの役割の比較

		フィリピン	日本
<b>整備内容</b>		コミュニティ全体のインフラ・住宅改善	自主的に住民がハード面にまで取り組むこと困難。
<b>主体の特徴</b>	行政	事業を通じた総合的支援体制。 住民組織を一事業主体として認め事業展開。	指定事業内での支援が中心。
	NPO (NGO)	継続的な活動を支援する。 必要な技術面に各種専門家が活躍	ボランティアベースでの住民活動支援。継続的な活動を行うのは困難。 建築の専門家が携わってしまうことが多い。 住民に自由度を意識的に与える必要がある。
	住民	地区のコミュニティ活動への参加で、生活環境や居住性を向上させている。	住環境整備は個人の問題という面が強い。 興味のあるテーマへの参加。

特に2章に示したように、フィリピンのコミュニティ抵当事業では、支援組織を活用することで、住民組織を単位とした融資を可能とした。NPOでもあるオリジネーターを事業制度の中で明確に位置付けている。結果として、特にNGOオリジネーターが住民を自立的活動へ導く相談役となっていることを示した。

3章では、事業後、どのような整備が行われたのかを考察し、住宅改善等においては、良い評価ができるものの、居住密度が高くなり、今後住環境が再び悪化する恐れが指摘された。より総合的、継続的な外部からの支援が求められる。総合的に住民にかかわることのできるオリジネーターの存在が、より重要となろう。

このようなオリジネーターが具体的にCMP後の地区内の整備に対してどのような支援を行っているのかを4章で考察した。オリジネーターは地区に長期にわたってかかり続けるものの、リーダーシップをとって住民に手順を示す立場ではなく、住民自身が新たな方法を開拓し、様々な課題を住民自身で解決できるようにするアドバイザー的支援にとどまっている。

住民への支援は、オリジネーターが種々の整備について陣頭指揮をとることによって行われるのではなく、住民自身が自分たちがやっているのだという意識を持ち、かつ積極的に取り組むことを目的にしている。地区の整備を継続的に行うことが求められるのであれば、NGOオリジネーターのような、長期にわたって見守ることのできる組織による支援の形態が今後充実される必要があろう。

一方、日本では、住環境に対する総合的な支援を前提とした組織は少なく、いまだ試行的に活動を展開している段階である。

## 6.2 オリジネート組織の方向

以上みてきたようにフィリピンのコミュニティ抵当事業におけるオリジネーターが果たしてきた役割は、住民組織に対する支援として特にCMPに限らずにいえることではないだろうか。図6-1は、事業段階に応じた活動プロセスを、誰が行うのかを示したものである。この諸段階を踏む中で考察をしてきたNGOオリジネーターは調整役、組織化といった役割を中心に果たし、具体的な専門的な点についてはその分野の人に任せていた。このようなオリジネーターの役割は、住民活動の中で継続的にかかわるべき位置付けにあり、オリジネート組織として整理をすることが可能となる。

オリジネート組織は、CO等専門職員が中心となろう。組織として継続的に地区にかかわることができ、住民の生活全体を視野に入れた住環境整備への支援組織として位置付けられる。

住環境整備の展開過程において、初動期には支援者の

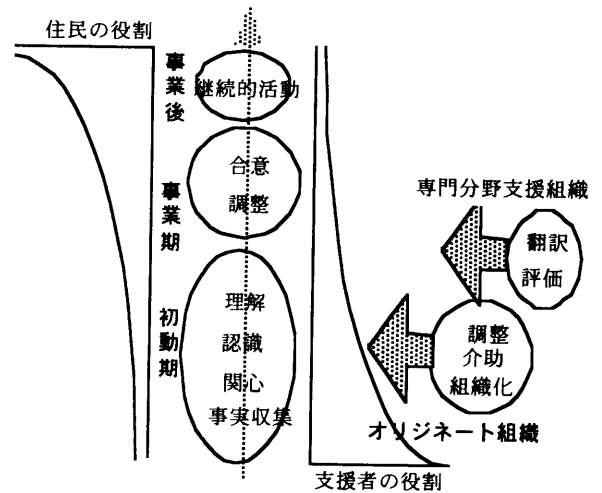


図6-1 オリジネート組織の位置づけ

役割が重要となろう。しかし実際に事業を始められるようになると、次第に住民自身が主体的に果たす役割が増す。そのために必要なのは、オリジネート組織としては、住民同士で調整を始めた組織化への支援等がある。また、住民組織が実際に整備を行うために何をすればよいのかといった点についての具体的な介助を行うこともあろう。このような支援があって、次第に住民がどのように整備に取り組めばよいのかを考えられるようになろう。ただしこのオリジネート組織の役割がゼロになることはない。住環境整備は継続的に行われるもので、常に新しい課題の発生するものである。

実際に事業が展開する段階になると、各整備に応じた専門家の支援も必要となろう。これらの各分野の専門家には専門的な内容について住民に説明をしたり（翻訳）、また住民が選択した計画について評価を行うことが求められる。

このような2段構造の支援体制があることで、住民自身も力をつけ、かつ、必要に応じて継続的な支援を受けることができるようになるであろう。この後の住環境整備をより総合的なものとするための一提案である。

### <注>

- 1) FDUPオリジネーター談。
- 2) フィリピンの建築基準には、一般の建築基準の他にBP220 (Batas Pambasa) に社宅住宅、経済住宅が定められている。これらは販売価格に上限を設定し、建築基準を緩和したものが認められている。

### <参考文献>

- 1) J. F. Turner : Freedom to Build, 1972
- 2) J. F. Turner : Housing by People, 1976
- 3) Ward : Self-help Housing-A Critique, Mansell Publication Limited, 1977
- 4) 早川和夫 : 市民のすまいと居住政策シリーズ, 自治を創る 3, 学習書房, 1988.9, 国連人間居住委員会, 1988.4
- 5) 海老塚良吉訳 : Global Strategy for Shelter to the Year 2000, 日本住宅協会, 1990.9