

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

レクチャーシリーズ

# 7

Kanagawa University Center for Asian Studies

社会遺産(social heritage)は、生まれたときにおかれていた社会的環境を指す用語である。社会遺産は主として人に対して使われることが多いが、地域や都市もそれぞれ社会遺産を有する。アジアの諸都市は、近代において似たようで異なる複雑な国際的背景の中でそれぞれ発達してきた。近年、アジアの諸都市では地域再生が活発に行われており、それら再生事例を対象とした研究も見られる。しかし、それらの研究の多くはガバナンスなど再生手法に関するものである。本共同研究では、それらの事例を「社会遺産」から見ることにより、その地域の歴史的・文化的・政治的文脈から重層的に分析することが可能になると考える。

共同研究では、アジア各地の地域再生事例とその周辺を対象としたフィールドワークをもとに検討を進める。2019年1月、タイ・バンコクにおける低所得者居住区の調査を実施した。2020年1月には中国・広州の客家調査を計画し準備を進めていたが、COVID-19感染拡大による渡航自粛から調査は中止となった。夏を過ぎても感染が治まる気配はなく、フィールドワークを手法とする私たちの研究は方向転換を余儀なくされた。一方で、オンライン授業などで導入したZoomといったオンラインミーティングシステムは、普段なかなか会えない海外研究者たちとの距離を縮めてくれる利点をもたらした。

そこで、2020年度後半から2021年度にかけて、アジアの都市・地域をフィールドにもつ研究者・実践者に登壇いただく連続レクチャー(公開講演会)を企画・開催することとした。リアルな場からデスクトップ越しのフィールドワークへの転換である。アジアの地域・都市再生事例の課題・背景を、社会遺産という観点から捉え、相互比較した上で、国際的討論を深めることを目指している。ここに収録された連続レクチャーの記録を通じて、再生手法としてのアジア的計画論について議論を深めるきっかけになれば幸いである。

神奈川大学工学部建築学科教授  
神奈川大学アジア研究センター所長  
共同研究「アジアの社会遺産と地域再生手法」代表

山家京子



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」レクチャーシリーズ

## Vol.7

---

# メトロマニラにおける 参加型社会住宅 People's Plan: 参加の価値の再考

白石レイ

(山口大学大学院創成科学研究科准教授)

# INTRODUCTION

山家京子(神奈川大学工学部建築学科教授)

**山家** それでは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」の研究会、今年度3回目を開催したいと思います。今日お話しくださるのは、山口大学大学院創成科学研究科の白石レイ先生です。白石先生との出会いは、黄表紙(日本建築学会論文集)の2021年2月号に掲載されている論文を見て、ぜひお話を伺いたいと思いました。その後、11月に日韓シンポジウムがあり、そこで白石先生と同じ山口大学の宋先生にお話しいただきまして、そのご縁でご紹介いただき、今日お話しいただけることになりました。資料なども用意していただいていますので、早速白石先生にマイクをお渡ししたいと思います。白石先生、よろしくお願いします。

**白石** 山家先生、ご紹介ありがとうございます。山口大学の白石と申します。今日は研究会にお呼びいただき、誠にありがとうございます。

本日のお話の内容ですが、メトロマニラにおける参加型社会住宅 People's Planという政策について研究しているので、People's Planについて話題提供をさせていただければと思います。People's Planを調査研究していく中で、私が論文にはなかなか書けないけれども、このようなことを考えていますということの一つに、参加型の価値の再考というものがあります。参加が良いということで、目的化するような現状にあると思うのですが、そうではなく、なぜ参加が必要なのか、参加の価値は何かということを再考していかなくてはいけないのではないかと考えています。最後はそのことについてご紹介できればと思っています。

先ほど山家先生から、2月号の黄表紙をご覧いただいたとお話がありました。今日お話しさせていただく内容もその内容とほぼ同じです。それらを分かりやすくざっくりばらんにお話しできればと思っています。昨日、J-STAGE※1に月刊アクセス数ランキングというのがあるなと思ってみると、晴れてトップ5には入っていませんでした。やはり海外研究というのは皆さんに興味を持ってもらうのはなかなか難しいのだなということを実感するとともに、論文が微妙だったかなと思っていたところだったので、今日このような機会をいただけてとてもうれしく思っています。

※1 国立研究開発法人科学技術振興機構(JST)が運営する電子ジャーナルプラットフォーム。3000誌以上のジャーナルの他、会議論文、研究報告書などの閲覧ができる。

最初に少し自己紹介をさせていただきます。私はもともと福岡出身ですが、九州大学の学部を卒業し、修士と博士課程を修了しました。フィリピンの研究は学部のときから始めていて、その後、修士と博士の間にパリとチューリッヒに2年間ずつ留学していました。博士課程では、今日ご紹介するPeople's Planについて調査をまとめました。博士課程では、建築計画の田上健一先生や、大阪市立大学の横山俊祐先生にお世話になり論文を書きました。

博士課程を修了した後に山口大学に赴任することになり、それまでずっと建築計画だったのですが、鶴心治先生という都市計画の先生の研究室に配属になり、建築計画から都市計画に移り、いろいろなことを学び直している現状です。

今のような研究をテーマに調査しているかということですが、参加型の社会住宅を量的に供給しているという事例に着目して、テーマを設定しています。一つは今日ご紹介するメトロマニラのPeople's Planという、コーポラティブ型で防災の集団移転を行うという政策です。その他には、チューリッヒでは非営利住宅である組合所有住宅が非常に普及していて、そのような研究などをしています。特に今はコロナで海外に行けないので、国内でも研究を行っていますが、参加型の社会住宅で量的に供給されているものはなかなか

# LECTURER



**白石レイ**

(山口大学大学院創成科学研究科准教授)

九州大学芸術工学部環境設計学科卒業。同大学大学院芸術工学府修士課程修了。パリ・チューリッヒ留学を経て、2019年同大学大学院博士課程修了。博士(工学)。量的に展開される参加型社会住宅が主な研究テーマ。フィリピンの防災集団移転政策 People's Planや、スイスのCooperative housing(組合所有住宅)などを対象に調査を行っている。実践活動としては、フィリピンにおいてJICA草の根事業支援型によるワークショップ・設計活動を展開中。

ないので、日本の経年後のコーポラティブ住宅の研究や、プロジェクト数としては少なくないかもしれませんが、割合としては少ないというところで、なぜコーポラティブ住宅が一般化しないのか、何が駄目なのだろうかというところを調べたりしています。それから、日本の公営住宅の全国的な状況や、居住誘導区域外にある団地の現状などを調べています。

## LECTURE

今日のPeople's Planに関するお話ですが、このような流れでお話しさせていただければと思っています。まずフィリピンの従来の社会住宅政策の何が問題だったのか、どのようにPeople's Planが始まったのか、その枠組みについて説明をした後に、実際にどうだったのかを統計的な評価と実際に都市的、建築的に見たときに都市スケール、住宅地スケールで何が起こっていたのかということ、そして最後に参加の価値をどのように捉え直していくのかという流れでお話しさせていただければと思っています。

### 従来の政策の問題点

まず、フィリピンの従来の社会住宅の課題がどのようなものだったのかということについてお話しします。フィリピンは他の国と同じように、戦後、スラムの強制立ち退きが多く行われ、1960年代に入るとNHA(国家住宅公社)が、写真[図1]のような郊外へのマスハウジングをたくさん実施するようになりました。ただこれだけではなく、70年代には欧米からカトリック系神父たちの活動家が入ってきて、彼らは自分たちのことをコミュニティオーガナイザーと呼ぶのですが、ソーシャルワーカーのような活動展開をしてNGOをつくり、強制立ち退きに立ち向かいサポートするという活動が始まりました。

その活動を経て80年代になると、社会住宅金融公庫がコミュニティ抵当事業を開始します。コミュニティ抵当事業というのは、アジアの中ではフィリピンが最も有名な事例なのですが、財産を持たない低所得者に対してコミュニティを抵当に融資を行うという施策です。

その後、法律で住民参加をしましょうということが明記されましたが、実際の選択肢として従来は2つありました。一つは先ほどの郊外でマスハウジングをするNHAが行う住宅供給です。これの何が問題だったのかというと、これはどこの国でも同じだと思いますが、移住をすると郊外なので、雇用の機会が失われて仕事なくなります。それでは都市部で仕事を続けようと思っても、交通費が高く、なかなか難しいのです。行った先でも、このような状態で結構穴が空いているような住宅地で劣悪なので、インフラがなかったり、学校がなかったりということで、とても住めたものではないため、住戸を売却してもう一度都市に帰ってきて、またスラム化してしまうという現状があります。

一方、80年代から始まったコミュニティ抵当事業というのは、参加型で非常に良い政策なのですが、一つ問題がありました。それは融資上限が低かったのです。融資上限が低いと何が問題かということ、地方の田舎では土地を買い、そこに何か建てることができますが、特

に都市部では土地が高いため、土地を取得することができずとも建設まで至らない。つまり、オンサイトのスラム化以前、土地の正規化には有効だけど、彼らの住宅を物理的に良くするところまでは至っていないため、この2つの住宅政策それぞれに問題があるという状態でした。



【図1】

### People's Planの始まり

ここで変革が起こるわけですが、なぜ起こったかという、今のドゥテルテ大統領の前のベニグノ・アキノ大統領がPeople's Planという参加型の政策を開始しました。彼がその政策を開始するに至った経緯はいろいろと伏線があります。アキノ大統領は2011年から大統領になりましたが、それ以前に、メトロマニラのインフォーマル居住者は河川沿いなどに住んでいることが多いのですが、2008年にそのような住宅の撤去を支持する判決が最高裁から出されました。あるいは、その直後の2009年に、大型の台風オンディというのが来て、非常に大きな洪水被害が生じました。その際、なぜこのように被害が拡大したのかという議論が行われ、その中の一つに川沿いのインフォーマル居住者の居住構造物、つまり住宅が川の流れをせき止めたため、メトロマニラ全体で非常に大きな洪水になったという批判が巻き起こったのです。それを受けて、政府は大きな治水事業を開始することにして、それに莫大な予算を付けたという状況にありま**ばくだい**した。だから、メトロマニラのインフォーマル居住者にとって、非常に厳しい状況に置かれていたのが2009年時点の話です。

その後、2010年に大統領選が行われましたが、その際にインフォーマル居住者はコミュニティオーガナイザー制にしようなど、いろいろな協力者に同席してもらった上で、アキノ大統領候補と対談をして、「Convent with the Urban Poor」という公約を結びました。どのような公約だったのかというと、10項ありますが、主にはIn-Cityリロケーションといって、これまでのように郊外への移住ではなく、メトロマニラ内で移住を行うこと、それから参加型で行うこと、あるいは住宅関連の政府機関の長を、居住者がきちんと選べる

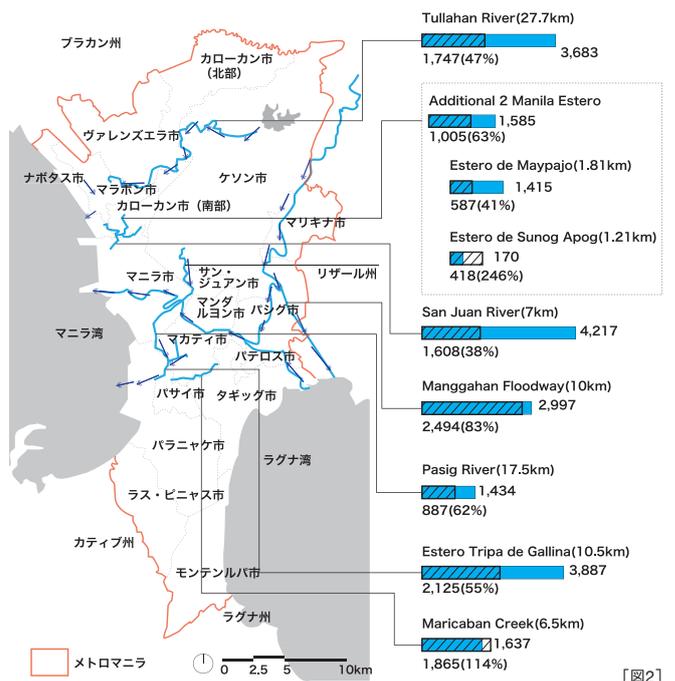
ようにしてほしいという公約が結ばれました。インフォーマル居住者は人口の2〜3割を占めますので、アキノ大統領は2011年に当選を果たし、500億ペソ事業と言いますが、日本円で約1,000〜1,100億円の事業をこの公約のために予算を付けたことがPeople's Planの始まりです。

### People's Plan事業の対象者

それでは実際にどのような仕組みでこの政策を運用していくかについてお話しします。500億ペソ事業の概要は、期間は2011年から2016年で、これが何の期間かという、アキノ大統領の就任期間5年間になります。

一つ目の目標は防災です。二つ目はコミュニティ主導、三つ目は首都圏内移住とされています。防災については、事業の対象者、裨益者の絞り方が明確になっています。メトロマニラの人口の2割がインフォーマル居住者で、55万世帯います。彼ら全員がこの500億ペソ事業の支給対象になるわけではなく、55万世帯のうちの16%に当たる10万世帯、これがどのような世帯、人びとなのかというと、主に河川沿いの、政府が指定した危険地域に住む居住者に対してのみ、この500億ペソの予算を付けるという政策です。この図[図2]の赤線がメトロマニラですが、市内には河川がいろいろあり、その中から8つの優先河川を決め、特にこの優先河川沿いに住む人は事業の優先対象となり、それが大体1.9万世帯です。このように少しヒエラルキーを付けて裨益者を選定するというか、対象を限定するという政策の枠組みになっています。それからコミュニティ主導と首都圏の移住については、先ほどの公約10項の中で結ばれた約束で、この1から3まで

### 8 優先川沿い：1.9万世帯



【図2】

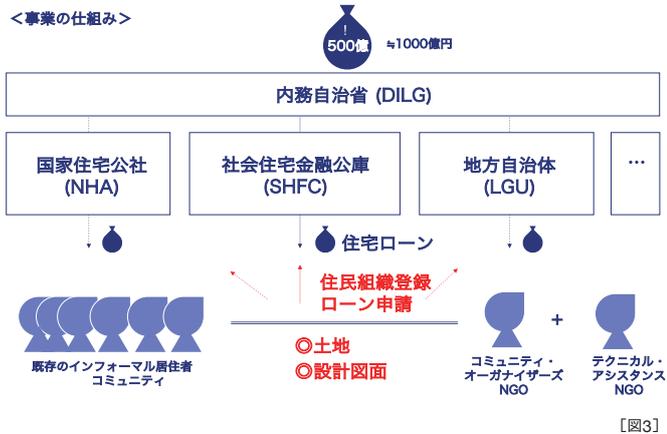
を満たす事業に対して予算を付けますという政策です。

### People's Plan政策の運用の仕組み

それではどのようにお金を下ろすのかということですが、総予算は500億ペソあります。申請するのは、日本のコーポラティブのような新しく作られた組織ではなく、既存のインフォーマル居住者コミュニティです。だから、まずご近所さんたちでグループをつくり、そのグループを住民組織として政府機関に登録します。彼らはこれをPeople's Organizationと呼びますが、はじめにPeople's Organizationをつくり、政府機関に登録する際には日本のマンションの管理組合のようなHome Owner's Associationという団体として登録をするか、あるいは住宅組合(Housing Cooperative)として登録をします。それから、コミュニティ・オーガナイザーズNGOにテクニカルな部分を助けてもらいながら、この予算が下りてくるさまざまな住宅関連の政府機関に、予算をください、ローンを下ろしてくださいと申請をして認可をもらうと、ローンを下ろしてもらえという仕組みです。そのローンの申請をする際に、具体的な計画書を出さなくては行けなくて、どの土地にするか、地主さんとの交渉の状況、それから設計図面も出さなくては行けません。その際には、テクニカル・アシスタンスNGOと現地では呼びますが、主に建築家やシビルエンジニア(構造エンジニア)が行っているNGOに助けをもらうか、民間のデベロッパーや工務店のようなところをお願いする場合があります。

当初の想定では、さまざまな政府機関がこのように動く[図3]という想定だったのですが、残念ながらこの仕組みで基本的には動いたのは社会住宅金融公庫のみです。ずっとコミュニティ抵当事業の運営してきたこの社会住宅金融公庫でしか、このようなボトムアップの仕組みは実現しなかったという状況にあります。

<事業の仕組み>



[図3]

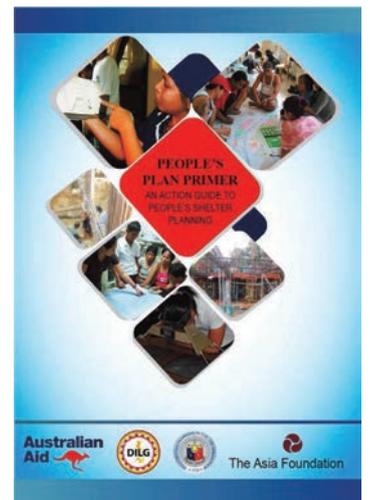
### People's Plan事業の進め方

詳細ステップとしてはどのように進めていくかということですが、主に3つ段階があります。まずコミュニティ計画を行う、次に土地取

得をする、そして住宅デザインをしていくという順番です。コミュニティ計画の中では、社会経済状況確認ということで、まずメンバーに誰がいるか、その人たちの収入や家族構成、仕事内容などをプロフィールしていきます。それと同時に、リーダーたちが経理トレーニングやコミュニティの開発、どのようにコミュニティを運用していくのかというトレーニングを受けます。それから、コミュニティ・オーガナイザーズNGOやテクニカル・アシスタンスNGOなどのパートナーとなるNGOを選んだりします。その後、土地取得に入っていきます。候補地の調査では、候補地リストがあり、その中から選んでくださいというわけではなく、将来的にそうなるといいとは思いますが、基本的に彼らは実地調査でいろいろなところに行き、自分たちで土地を探してくるという状況にありました。その後、土地の売買交渉をしますが、地主さんとの交渉も自分たちで行います。それから住宅デザインのところでは、建築知識の学習や、建築ワークショップを行ったります。

これらのステップがどのようなところに書いてあるのかというと、People's Plan Primer[図4]という、People's Planの手引書のようなものが政府から発行されていて、これ[図5]はそれを分析したものです。1、2、3のそれぞれのフェーズで、どのような政府機関が認可を出し、どのような政府機関やNGOがどういうところで、どういう段階で、どのようなサポートあるいは認可を出すのか、そういうことがこの手引書には書かれています。

それではPeople's Planとは結局何なのかというと、この手引書の中にはいろいろと定義が書いてありますが、ざっくりと言うと、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できると思います。



People's Plan手引書(2015)

[図4]

計画の種別	I) コミュニティ計画				II) 土地取得				III) 住宅デザイン・居住マネジメント計画			
	計画	計画	実行	準備	計画	計画	実行	準備	計画	計画	実行	準備
活動内容	コミュニティ計画の策定	コミュニティ計画の策定	コミュニティ計画の策定	コミュニティ計画の策定	土地取得の策定	土地取得の策定	土地取得の策定	土地取得の策定	住宅デザインの策定	住宅デザインの策定	住宅デザインの策定	住宅デザインの策定
実施主体	民間	民間	民間	民間	民間	民間	民間	民間	民間	民間	民間	民間
実施期間	2011-2012	2011-2012	2011-2012	2011-2012	2011-2012	2011-2012	2011-2012	2011-2012	2011-2012	2011-2012	2011-2012	2011-2012

【図5】

People's Planの政策評価

ここからは政策の結果がどうだったのかについてお話しします。まず統計的な部分で散在している数値を統合して、いろいろと分析しました。先ほど政策の枠組みについてご説明しましたが、目標が防災とコミュニティ主導、首都圏内移住の3つありました。その3つそれぞれについて統計的に成功だったのかどうかということを見ていきたいと思います。

まず防災についてですが、この図【図6】が見にくいかもしれませんが棒グラフになっていて、右にいくほど数が多いということです。事業対象としては、危険地域に居住する10万4,000世帯がターゲットでした。実際に供給された戸数としては、500億ペソで12万8,000戸供給されたということで、この数字だけを見ると10万世帯、ターゲットの123%と、結構供給された印象です。実際に供給された住戸のうち、どのくらい危険地域から移住しているのかを計算していくと、95%以上は危険地域から来た人たちでした。だから、目標の一つ目の防災に関しては、十分に達成できていると評価できるのではないかと思います。

次に、目標二つ目の住民主導と、三つ目の首都圏内移住に関してですが、これは政府機関のプログラムにより全く結果が違います。大きく分けて、住民には2つの選択肢がありました。一つはNHAのプログラム、もう一つは社会住宅金融公庫のプログラムです。ここに円グラフ【図7】がありますが、使われた500億ペソの建設費のうち、およそ4分の3がNHAに流れ、残りの4分の1が社会住宅金融公庫に使われました。

この4分の3がどうなったのかということ、これでおおよそ10万戸の住宅が供給されたのですが、参加型で行われたのは、残念ながらこの10万戸のうちの1%程度です。1つのプロジェクト、1つの住民組織しか参加型ではなかったという現状にありました。目標三つ目の首都圏内の移住に関しても、ほとんどが郊外のマスのハウジングに移住してしまったので、首都圏内の移住は全体の2割にも届かなかったという結果でした。

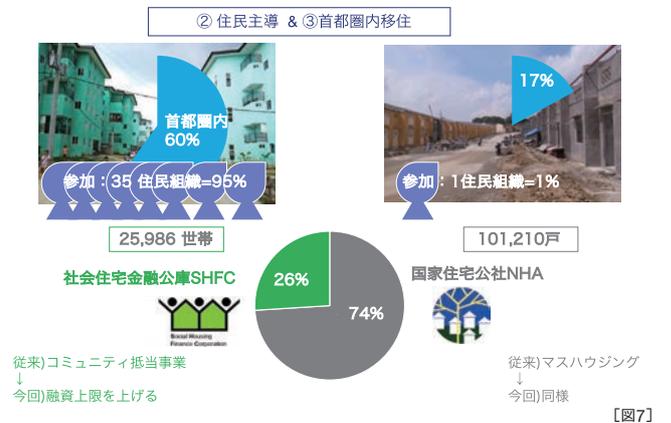
もう一つ、社会住宅金融公庫のほうですが、これを見てみますと全

体の95%が参加型でしっかりと移住を行ったという結果になっています。移住先について見ても、首都圏内が6割ということで、比較的首都圏内、メトロマニラ内で移住が実現したことが分かっています。従来の政策説明の中で、コミュニティ抵当事業では融資上限が低くてなかなか難しかったという話をしましたが、今回、社会住宅金融公庫は融資上限をそれまで大体50万円程度だったのを100万円程度まで倍増させたので、首都圏内で土地を買い、建物を建てるのが実現できるようにプログラムを修正しました。

これらをプログラム別に分けずに合計するとどうなるかというと、500億ペソで建てられた建物のうち、およそ2割程度が住民主導で移住できていて、3割弱が首都圏内での移住に成功しました。ただし首都圏内移住に関しては、住民主導に限って見れば、6割程度が首都圏内に移住できたという状況です。



【図6】



【図7】

People's Planの調査結果

現地でのPeople's Planを研究している研究者がほとんどなくて、情報も散在しており、それぞれの住宅地で何が起きているのかという情報をなかなか得られず、結局一つ一つの地域を回り、インタビューして根掘り葉掘り聞いて情報を集めるということを行いました。参加型とそうではなかったものがあったという説明をしましたが、ここからお話しするのは、その中でも参加型で実際にしっかりと行われた事業に限って調査を行った結果です。

まず、都市スケールで何が起っていたのかということ、ここには参加型でないものも入っていますが、住宅地の立地と規模について見

ていくと、統計上出てきたことと同じようなところが地図上で見て取れます。この地図上[図8]の白丸が、NHAがトップダウンで行ったプロジェクトです。赤線内がメトロマニラですが、郊外が多く、住宅地規模の丸も大きいです。一方、社会住宅金融公庫が行った事業は黒丸で示していますが、比較的中心部に多く、丸も小さく規模が小さいことが見て取れます。

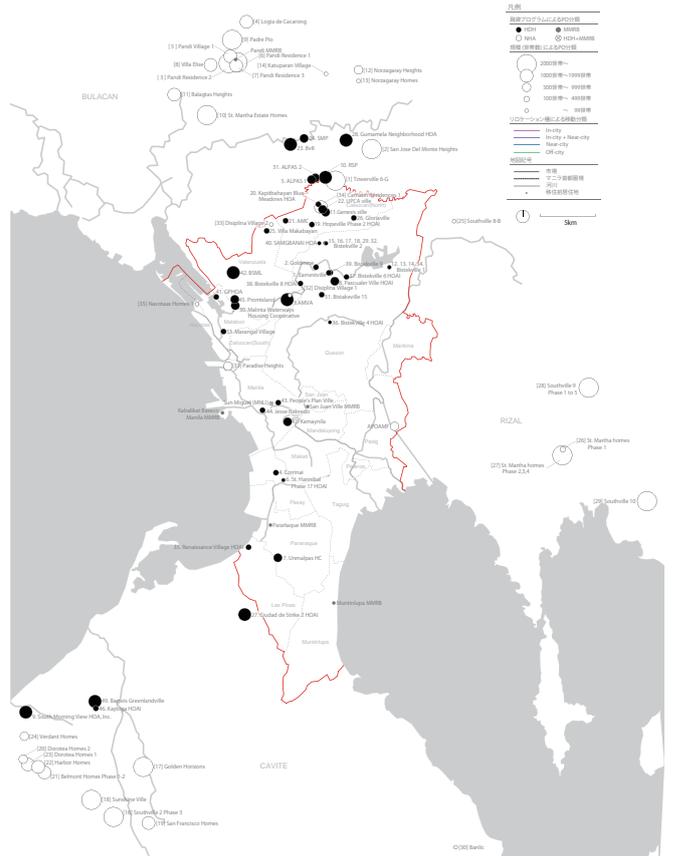
ここからは参加型で行った事例のみを分析していきます。一つの既存のコミュニティが一つの場所から一つの新しい場所に移住しているというわけではなく、全体のおよそ8割が、複数の既存のコミュニティが集合し、一つの集合体として新しい場所に移住していることが分かってきました。いくつぐらい集まっているのかというと、平均しておよそ6個の小さなコミュニティが集合して移住していることが分かりました。

今申し上げたのは、どのような過程で移住したのかということですが、移住する際にできた新しいコミュニティ同士がどのように関連しているのかということ調べていくと、それぞれが完全に個別に事業を行っているのですが、全く関連していないわけではなく、平均すると5個程度の違うプロジェクトの住民組織と交流し、情報交換をしながら移住の事業を進めていたことが分かりました。5個の交流相手のうち、どのような人たちと交流していたかということ、6割程度が同じ500億ペソ事業の融資の対象となっている住民組織だということが分かりました。それではこの円グラフ[図9]のグレーの部分、その他は何かということ、500億ペソ事業に申請したけれども認可が下りなかった事業であったり、あるいはまだ事業の初期段階のコミュニティや住民組織との交流だったりします。500億ペソ事業の認可が下りた交流相手のさらに内訳を見ていくと、半分近く(43%)は同じコミュニティ・オーガナイザーズNGOにサポートを受けているコミュニティと交流していました。これは、NGOがいろいろなトレーニングの機会を提供するのですが、そのようなトレーニングで一緒になって知り合ったり、ここのコミュニティは今こういう状況だということを知り合ったり、そういうきっかけで交流しているということでした。どのように知り合ったのか、契機についても、やはりNGOを介してという回答が多く、NGOを媒体とした多くの交流のネットワークが、メトロマニラ全体に広がっていることが分かりました。

何について話しているのかを聞いてみると、意外と建築に関することが多く、具体的にどのようなことを話しているかということ、実際に先行するプロジェクトのところを見学を訪れて、このデザインは良いので同じようなデザインにしようとか、あるいはこのコンストラクター(建設業者)はとても質が良くてコストもそれほど高くないので、同じコンストラクターにしようといったことが多かったです。

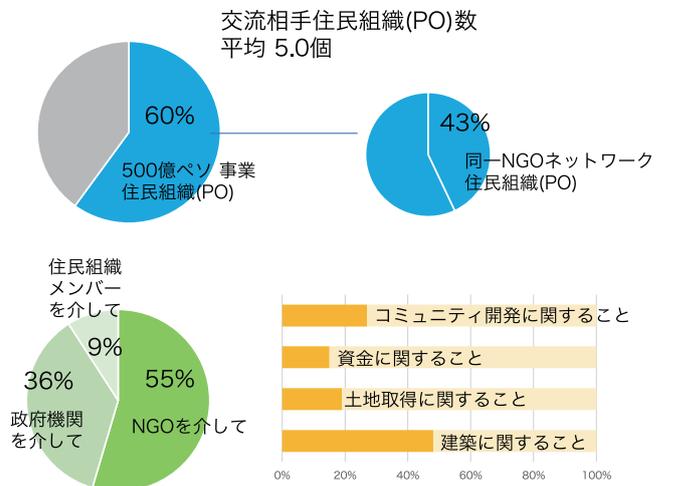
NGOに関して、一つ面白いことがあります。フィリピンでは通常、

区分所有です。HOA (Home Owner's Association) というのですが、日本でいう管理組合のようなものを設立することがこれまでずっと主流でした。ところが、あるNGOが組合所有をプロモーションし、組合所有を選択したプロジェクトがいくつかありました。なぜ区分所有ではなく組合所有が良いのかと聞いてみると、ユニットの売買コントロールができたり、組合所有だと住宅地でビジネスができて儲けられるのだと言っていました。あるいは、ローン返済ができない世帯も相互扶助で助けられるというコメントがありました。



[図8]

<住民組織の協同> NGOを媒体としたネットワーク



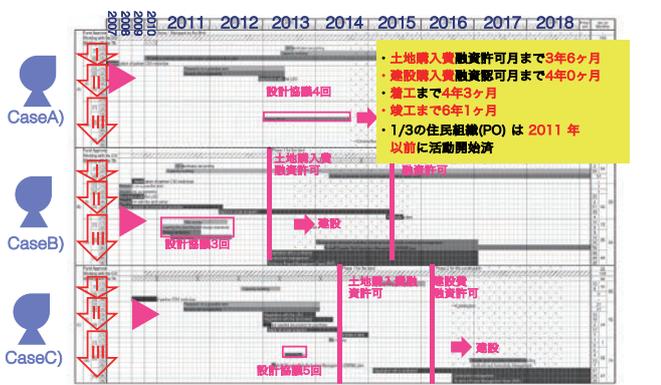
[図9]

計画のプロセスと期間、建築概要とコスト

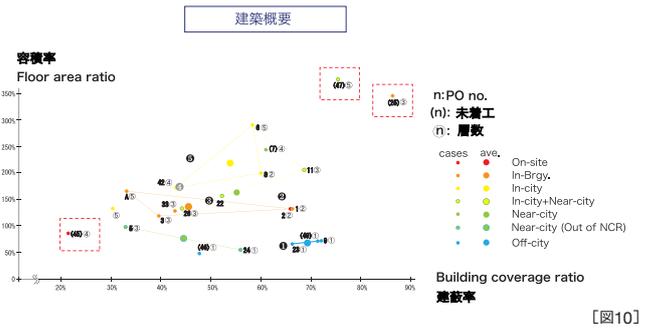
それでは、一つ一つの住宅地でのような計画だったのかということを見ていきます。まずはプロセスと期間についてです。基本的にはローンの審査をして、土地の費用の認可が下り、その後建設費用の認可が下りて着工し、竣工するという流れです。全プロジェクトを平均すると、土地購入の許可が下りるまで最初の申請から3年6カ月、建設の許可が下りるまで最初から4年、着工までが4年半、竣工まで6年ということで、非常に長い時間がかかっていることが分かりました。しかも、融資は下りたのにまだ未着工というケースも結構ありました。融資の認可が下りるまで一つのハードルがありますが、その中でもさらにしっかりと建ったという事例のみの平均なので、成功事例でこのような時間感覚で行っているということです。非常に長い歳月をかけて事業を行っているという現状があります。

もう一つは、この表[表1]に2007年からと書いてありますが、政策自体は2011年に始まったものの、住民組織、People's Organizationの3分の1は、2011年に政策が始まったからそれでは事業を行おうということで行ったわけではなく、その政策が始まる以前からいろいろな活動を展開していて、準備ができていたので成功したという事例でした。だから、2011年に政策が始まり、それが彼らの耳に入り、いろいろなプロジェクトを動かしていくところで竣工まで至った事例はまれといえますか、3分の2は2011年以降に開始した事例ですが、なかなか認可が下りずにこのリストの中に入れなかった住民組織もたくさんありました。

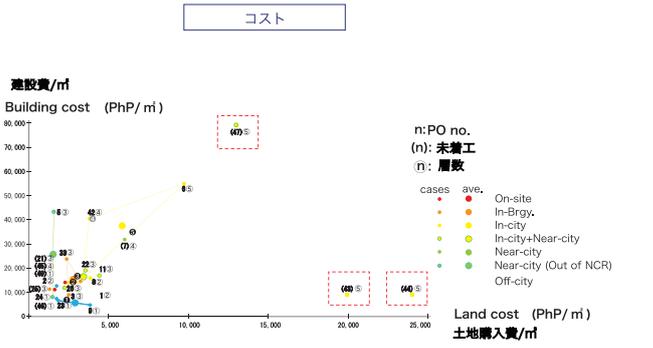
建築の概要とコストについて、容積率や建蔽率を見ていきます[図10]。番号が住民組織の番号ですが、括弧に入っているのは未着工の事例です。大きな固まりから外れている事例というのが未着工です。コスト[図11]に関して見ても、やはり固まりから離れているものが未着工です。だから期間にしても、建築概要やコストにしても、一つのレンジ(範囲)を提示して、この範囲で行うと良いのではないかとすることは提示するべきかと考えています。



[表1]



[図10]



[図11]

参加型社会住宅の事例紹介

ここからは5つのデザイン事例を紹介したいと思います。

まずこれはALPAS 1[図12]という住棟がセットバックして建てている事例で、彼らはこれをフラワービルディングと呼んで、とても気に入っています。中に吹き抜けがあり、その周りに廊下と入り口があるという空間構成になっています[図13]。玄関の吹き抜けに入っていくところがこのようになっています[図14]、彼らが言っていたのは、共用部のスペースで一緒に洗濯機を買ってみんなで使えるようにしたり、この玄関先でガーデニングをしたり、子どもたちがたくさん遊んでいたりします。それから、ここで物を売ったり、ささやかなスイーツを売ったり、そういう露天商のようなことを行っている人が多く、彼らはコミュニティの中でも最も貧しい人たちが優先してここで商売ができるようにしているのだと言っていました。外観は6階建てのように見えますが、実は3階建てで、背の高いロフトがあり、メゾネットのようになっています。なぜこれができたかということ、これは結構郊外で、メトロマニラぎりぎりか少し出ている程度場所なので、土地が安く、面積の広い住宅が実現しました。

一方、これ[図15]はバサイ市というメトロマニラの真ん中の非常に地価の高いところで行われたプロジェクトです。先ほどのようなロフトは付いているものの、面積としてはそれほど大きくはない事例です。ただ、非常に豊かな共有空間が計画されていて[図16]、黄色い商業ユニットと書いてある北側が前面道路なのですが、この前面道路の前に商業ユニットを配置することで、コミュニティの中外の人が借りて、そこで商売ができるような計画されています。中に入ると吹き抜けでホールになっています[図17]。レンタルユニットもあり、コ

コミュニティ外の人が住宅として住むことで賃料を払い、それによりこのコミュニティの収入が得られるという計画になっています。オレンジ色のコミュニティホールと書いてあるところですが、ここは面白くて、図面にはHOA Office、つまり管理組合の事務所や、葬祭場、祈祷室などと明記してあり、非常に多様な使われ方をする場所になっています。

これ[図18]はある程度街中ですが低層の事例です。2階の住戸については、2戸につき1つの階段が作られていて、上にはベランダが配されています[図19]。余談ですが、先ほどのコストの表を見てください。丸の中に書いてある数字が何階建てかを示しており、1階から3階は低い位置にあり低コストですが、4階、5階になると建設平米あたりの単価が非常に上がるという現状があり、街中でも密度を上げればもう少したくさんの方が入ることができるのではないかと思います。コストを下げるために街中でも低層という事例も見受けられます。

これ[図20]は川沿いの事例ですが、1階は洪水が来たら浸水するかもしれないため、託児所として整備されています。それから珍しく階段室型になっており、踊り場でガーデニングをしたり、洗濯物を干したりして使われています。住棟に沿って使われていない土地があったため、地主さんと交渉してこのようにガーデニングをしたり、あるいはフィリピンはバスケットボールがとても人気ですので、バスケットボールコートとして使われたりしています[図21]。

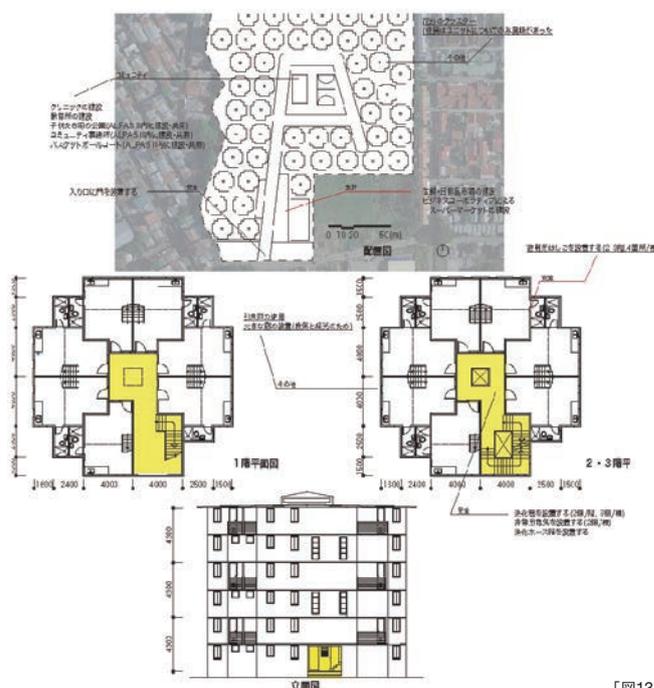
これは最後の事例です。NHAがトップダウンで行った住宅のプログラムの中で、一事例だけ参加型で行った事例があるご紹介しましたが、これがその事例です[図22]。彼らはNHAと交渉していく中でいろいろなデザインを変えていったわけですが、このようにささやかなガーデニングがされていたり、駐車場がいろいろな使われ方をしています[図23]。最終的に実現したのは分かりませんが、彼らが言っていたのは、フィリピンではUberは禁止されているのでGrabというアプリの配車サービスがあるのですが、コミュニティでいくつか車を買って、コミュニティの人たちが時間を区切ってドライバーをして稼ぐということをしていました。この事例に関しては住宅の内部が少し個人的で、普通の長廊下ではなく、住民の要望で少しくぼみのあるような入り口ができていたり、一つ一つの住戸が全く同じではなく、少しずつ違うようなプランになっています[図24]。

この5つの事例は、日本でいう参加型、例えばコーポラティブ住宅と比較すると、それほどデザインがいいのかと思われるかもしれませんが、デザインとして面白いものを抜粋してはいるのですが、それほど良いデザインだとは思えない、もっと印象的に良くなると言われるとそうなのですが、メトロマニラの中では非常に優秀な事例だと考えています。今までは、最初に紹介したような[図1]郊外の連続住宅というか、ローハウスがたくさん供給されていた状況でしたので、これと比較すると住宅地が豊かになったと思います。郊外ではなく首

都圏内に留まって、中層化させてより多くの方が住めるようにしています。先行する住宅地に視察に行き、同じデザインにしたいと言った場合以外には、基本的に同じデザインの住宅地というのではなく、全部が違うデザインになっていました。ただ単にユニットが並んでいるだけという住宅地も多いのですが、全て違うという点で、これは劇的な変化と言ってもいいのではないかと個人的には思っています。



[図12]



[図13]



[図14]



【図15】



【図19】

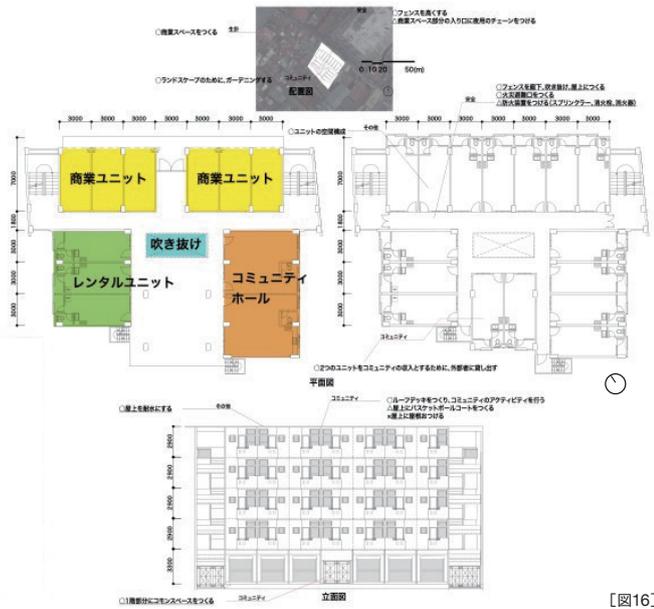


【図20】

Tiny Basketball Court / Small Gardening Spaces  
Sun Miguel(MNLI), 20families, Manila, DSWD project



【図21】



【図16】



【図17】



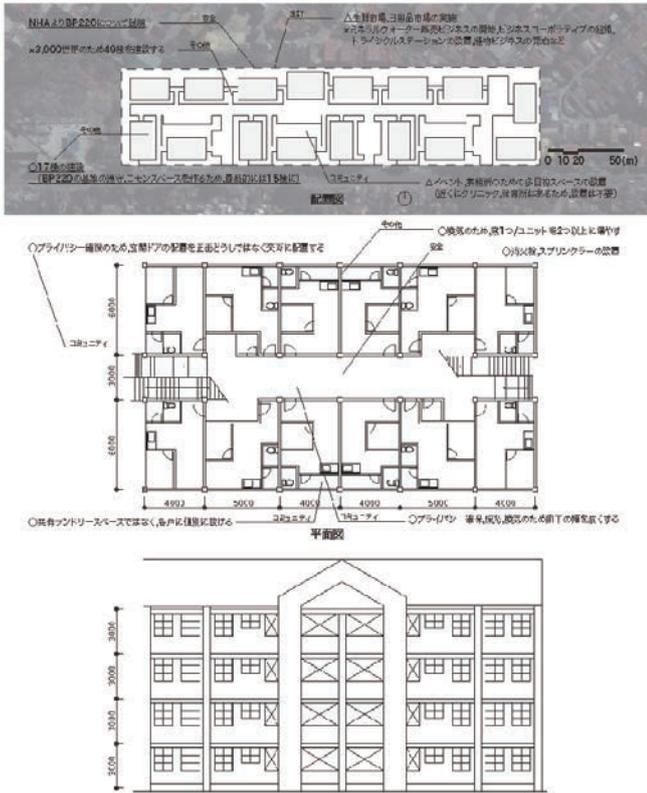
【図22】



【図18】



【図23】



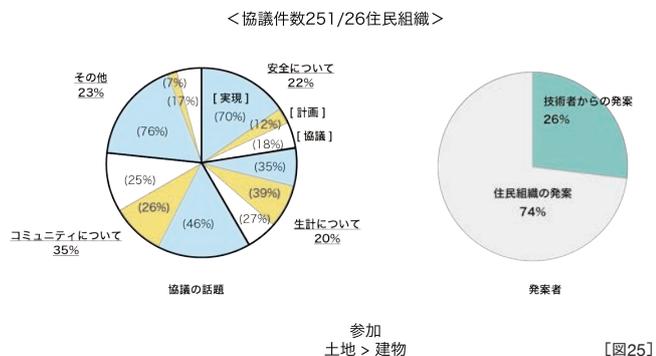
[図24]

**参加型社会住宅の課題**

一方で、いろいろな課題はあります。

デザインを考えていく上でどうしたらいいのかということについて、実際にどのようなデザイン協議をしたかということを知っていると、話題については安全や生計、コミュニティについてが多いのですが、誰が発案したのかを聞いていくと、ほとんどが住民側からの発案で、デベロッパーやNGOなどの建築関係者、技術者からの提案は少ないという状況が分かってきました[図25]。

それからもう一つの課題としては、先ほど竣工まで6年ほどかかるという話をしましたが、ほとんどが土地取得の時間に費やされていて、建物のデザインを考える時間があまり取られていないという現状がありました。



[図25]

**People's Planが開始された背景**

フィリピンでなぜPeople's Planが始められたかということ、カトリック教という文化的背景でコミュニティ・オーガナイザーズ活動が盛んであったり、彼らは人数的に多いので、高度な民主主義という社会的背景により、そういう要望が政策に反映されたり、それからコミュニティ抵当事業が長年実施されてきたので、コミュニティに対して融資を行うことが比較的に行われたという背景であったりします。

どのような政策の特徴があったかということ、都市防災計画の一環として位置づけ、対象者を誰かということをも具体的に指定せず、応募してきた人に対し、その条件を満たす人に対してのみ融資を行いました。あとは、手引き書を作り、計画の流れとサポート体制を提示しました。そして、既存のインフォーマルコミュニティが集合して登録することでフォーマル化され、彼らが相互に学んで協同するというようなことが起こりました。

課題としては、参加の期間が長いというのは先ほども言いましたが、その期間が本当に妥当かということ、これはもはや参加なのかと疑問に思います。NGOにサポートしてもらえんといえ、全て自分たちの責任で行うことが、果たして政府が設定する参加の程度として適切なのかという点については、このレビューをもって考えていかなくてはいけないのではないかと思います、課題として挙げています。あとは、先ほど建築デザインの話をしたのですが、やはり参加の過程を空間化するような専門家がいなことです。いろいろと話し合っけれども、できたものは普通だという事例も多くありましたので、そういう専門家がやはり必要だということが挙げられます。

**参加の価値の再考**

最後に、参加の価値は何かということについて述べます。なぜ参加なのか、参加によって何を指すのかということ。これを議論する文脈が2つあると思っています。一つはインフォーマル居住と参加、つまり途上国での参加の文脈です。これはジョン・ターナーやセルフヘルプ住宅に代表されるような議論です。もう一つは、日本の参加型計画の議論の中でどのようにこの価値を捉えるかということですが、今日は両方とも話すややこしいので、二つ目の日本の参加型計画の議論の中でどう考えるかについてお話しできればと思います。

コーポラティブ住宅という概念が入ってきたのはおよそ100年前で、実践され始めたのは50年ほど前です。ただ、著明な先生方が書かれている住宅の教科書のようなものを読んでも、新しい計画形式として位置付けられているような現状にあります。それはなかなか発展していないということなのかなと思っています。実際の例が少なくはないかもしれませんが、やはり全体のストックで見ると非常に小さい規模で、ケーススペースといいますが、少数事例ベースで行われているというのが現状にあります。

協同や参加ということは、もちろん高所得者にも必要だと思えます。しかし、やはり社会的に脆弱な人びとにとってより必要で、そのベネフィットが最も大きいと思うのです。日本の場合は、社会的に脆弱な人たちではなく、基本的には中所得者で意識が高い人たちが集まって家を建てる、一種のコミュン(基礎自治体)のようなコーポラティブ住宅が一般的です。それに対してどのような研究や議論が行われているのかというと、「楽しさを追求しましょう、参加は楽しいですよ」ということであったり、あるいは「参加すればコミュニティがとても豊かになる、空間がとても豊かになることを発見する」といった議論がほとんどです。そのような議論も大切ですが、もはやそれは自明で、それを言うだけでは参加の価値を普遍的に理解してもらうのはなかなか難しいため、なかなか広がっていかず、非常に良い事例が時々あって終わりという状況になっているのではないかと思います。

だから、このPeople's Planを見ていく上では、誰が見ても分かるメリットというか、経済的・社会的・空間的利点の観点からなぜ良いのかということを示すことができる、提示できるというのを目指して調査をしてきたところがあります。

そうすることで、本当に理想的な住宅計画手法ということではなく、量的に展開可能な具体的な計画手法、実行可能な計画手法としての参加型計画を提示することができるのではないかと考え、研究していました。

それでは実際にPeople's Planを調査していく中で、利点として何が見えてきたのかということをお話します。その前に一つ、どのような手法だったのかということを見ていくと、「防災・参加・都市居住」というのがPeople's Planのキーワードでした。この中で一番重要なのは防災だと思っています。参加型は面倒ですし、時間もかかり、費用対効果はあまり良くありません。参加が良いからといって、そこに莫大な予算が簡単に付くわけではないので、やはり防災計画や遺産の保全など、住宅とは別の切り口で獲得できる予算があり、そうすることで参加型が量的に実現可能になるのではないかと思います。

実際にどのような価値が見えてきたかということ、経済的利点としては、彼らが移住地を自ら選ぶことができた場合、6割ぐらいは首都圏内で移住できたという結果がありました。移住地を自ら適正に判断することで街中に留まれて、彼らの生活や生計が維持される、あるいは向上されるわけです。都市部のほうが住宅費用が高いのではないかと疑問があるかと思いますが、今回は融資上限が住宅プログラムにより変わるわけではなく、全て100万円の事業です。郊外だと少しは安い場所もあると思いますが、ほとんど変わらない価格で中層化、集合住宅化することで、しっかりと都市部に留まれているという利点がありました。

次に、社会的にどのような利点があったかということ、それぞれ計画としては別なのですが、それらが連動していくと彼らは学び合い、社

会関係資本のようなものがどんどん上がっていき、ネットワークが広がっていくといった利点があるのではないかと考えました。

最後は空間的利点ですが、これは言わずもかたという感じですが、デザインの多様化が挙げられます。これは日本のコーポラティブ住宅でも言われているような参加の利点です。それから、所有が多様化することもです。

この中でも特に経済的、社会的利点が重要なのではないかと考えています。これまでのコーポラティブ住宅の研究、あるいは参加型の研究というのはやはり事例ベースで、ケーススタディーとして行われていたことが多かったと思います。しかしそうではなく、量的に供給された参加型の社会住宅というところでマシに見ていく、都市スケールで見えていったときにどのような利点があるのか、都市の防災力が上がる、彼らの収入が上がるといった利点を見つけていかなければ、参加という価値を普遍的に理解してもらい、参加型の計画をもっと前に、もっと広く進めていくことは難しいのではないかと考えています。そういう意味で、都市スケールで参加の価値を再考していくことが、これからの参加型の住宅計画の議論の中では必要なのではないかと考えています。

少し省略したところもありますので、分からないところもあったかもしれませんが、ご意見やご質問をいただけると幸いです。ありがとうございました。

# DISCUSSION

石井梨紗子(神奈川大学法学部准教授)

西堀隆史(タイ/モンクット王工科大学トンプリー校講師)

曾我部昌史(神奈川大学工学部建築学科教授)

丸山美紀(一級建築士事務所マチデザイン、一般社団法人アンド・モア)

**山家** 白石先生、どうもありがとうございました。大変作り込んだスライドで、元々の論文も、かなり現地へ赴いて、きちんとPeople's Planに向き合いながらインタビューされた結果を書かれたものだったのではないかと考えています。

それではここから意見交換、あるいはご質問などがあればお聞きしたいと思います。どなたかいらっしゃいますか。

なかなか最初というのは難しいかと思うので、私からお聞きしたいことがあります。これまでのレクチャーシリーズの中でご紹介いただいたベトナムや台湾の商業地における保全型のまちづくりや、あるいはこれまでの国際交流のワークショップで対象としてきた、台湾のトレジャーヒルと呼ばれているアーティストビレッジや、韓国のタルトンネ、実際に調査に訪れたバンコクなどでも、基本的にはオンサイトなのです。そこに住んでいる人たちがいて、そこをどのように改善、あるいは保全していく、あるいは少し手を入れていくというところを、今までのレクチャーでご紹介いただいたり、実際に調査でフィールドワークに行ったりしたことが多かったと思います。そう考えると、このような場所を移す、オンサイトではなく移転というのは、やはり防災が絡んでいるからなのでは、インドネシアのジョグジャカルタでも防災をきっかけとした移転をした事例があったかなと思いながら見せていただきました。そうした中で、最後のまとめのところ、オンサイトでなく、新たに住棟、住宅地を造り上げていく中でどのように参加を考えていくのかというところが、白石先生の関心としても非常に大きいかなと思いながら聞かせていただきました。

質問としては簡単な疑問なのですが、やはり住民の方といっても建築のプロではないわけですし、土地取得といってもかなり手に余ることもあります。例えば日本の横浜市のまちづくりプランの策定を考えたときにも、実際には住民主導と言いつつも、コーディネーターがしっかりと付いて、実際にはコーディネーター主導で進めていきながらも、それを住民主導と呼んでいる実情があります。

だから今回のケースも、実際にはNGOの専門家の人たちが相当引っ張っているのかなと思ってお聞きしていたら、最後の円グラフ[図25]で、技術者の発案と住民組織の発案が1:3の割合という内訳だったかと思いますが、その辺りで、「え、そうなの」と思って聞いていました。この辺りは、実際にそうなのか、住民組織のリーダーが自分たちの発案だと言っているのかという結果になっているのか、

実際のところの割合や、現地で専門家や住民の人たちの発案というのを見て、インタビューされ、どのように感じられたのかというのが最初の質問です。

**白石** ありがとうございます。非常に的確なご質問をいただいたと思います。まず、この円グラフについてですが、これはテクニカルサポーターのほうなので、建築家やシビルエンジニアなど建築関連の人があまり関与していない協議の内訳です。これとは別に、コミュニティ・オーガナイザーのNGOの人たちがいて、技術者、建築関係の人たちは最後のフェーズで出てくるといいますか、いろいろと準備を行い、土地を取得し、最後に建物を建てようという段階にやっと出てきます。最初から最後までずっと関わっているというサポートではないのです。だから、横浜市ではコーディネーター主導で行っているという話がありましたが、メトロマニラでもNGOがかなり現地に入っているのは実情としてあると思います。週2、3回、あるいは現地に住んで、NGOの職員がきちんとサポートして事業を進めていくという現状はありますが、そこに政府のコーディネーターが入っているかというところではなく、完全にNGOと住民で行っています。

NGOへのインタビューの中で伺ったこととしては、このPeople's Planという政策が始まる前は、NGOが「ここはまずいから、このような脅威が迫っているからどうにかしよう」と言って、NGOのほうからコミュニティを探しに行っていました。コミュニティ・オーガナイザーはNGOなので、それまでは寄付金などの資金で活動していましたが、政策が始まってからは、この政策の一つの大きな特徴でもあるのですが、500億ペソの予算の中の2%程度、総事業費の数%をコミュニティ・オーガナイザー費用としてNGOに払っていいことになりました。そうすると、それまではNGOのほうからコミュニティに出向いていき、「ここをどうにかしなくては」と言っていたのが、どんどん既存のコミュニティが、「うちは困っているんで、どうにかしてほしい」と逆にNGOのほうに来ようになりました。そうして始まっている事業が多いので、NGOの影響力はかなり大きくて、良いNGOならば良い事業になるという実情があります。でも事業の始まり方としては、本当に自分たちで行っている人たちが予算をゲットした感じなのかなとも思いました。

それから、先ほど山家先生からオンサイト、オフサイトという話がありましたが、まさしくそうで、私も別にオフサイトが良いと思っているわけではありません。先ほどインドネシアの事例の話もありましたが、やはり防災ということで、オフサイトしか選択肢がないときに、何が最善かという話だと思っています。震災復興の研究者と話すことも多いのですが、そうすると必ず「その土地に愛着はないのか」と結構聞かれます。愛着も何も、毎年台風が来て流されて困っていて、洪水も怖い中、そうではなくなるからいいよねというような話をすると、

なるほどと、東日本や熊本などの被災地を研究されている研究者の方には言われます。本当はオンサイトでできれば、それが一番良いのだろうと思います。

**石井** 法学部に所属しております、石井と申します。私は、この研究会で唯一の法学部所属で、建築のことは全然分からないのですが、研究会に参加させていただいてから先生方とバンコクも一緒にしました。もともと途上国の開発コンサルで、途上国の地方行政を専門にしています。前回、先生方とバンコクに行ったときも、地方行政を専門としていながら、住宅政策をあまり追えていなかったことを非常に反省したのですが、今日も改めてフィリピンなのに知らないことが多すぎて、大変勉強になりました。ありがとうございました。

その上でいくつか質問させていただきたいのですが、一つはこの政策におけるそれぞれの政府機関の役割をきれいに整理していただいていた[図3]。私はLGU(地方自治体)を訪問する機会も多いのですが、People's Planを担当するのはLGU内でどこ部署になるのでしょうか。どこの国でもそうですが、行政機関はすごく縦割りです。住宅政策はプランニングとソーシャルウェルフェア(社会福祉)などに分かれてくると思うのですが、主にどのような部署が担当されているかというのが一つ目の質問です。

二つ目は、白石先生が「インフォーマルなコミュニティが、政策を通じてフォーマルになっていく」というお話をされていて、それは途上国の参加型プロジェクトに本当によくあることだと思うのです。政策やお金が付くと、それまでなかったコミュニティがもともと立ち上がっていくという話だと思います。フィリピンの文脈でいうと、他の地方も同じような状況だと思いますが、特にメトロマニラはそもそもみんなが長く一緒にいるような居住空間ではない地域のほうが多いので、みんな田舎から出てきて、お隣の人を実はよく知らない、いわゆるスラムに、何かプロジェクトがあるよといって人びとが集まってくることはよくある話です。それも個人的にはありだと思っています。似非コミュニティだと言って批判する研究者も多いとは思いますが、居住空間があるから集まってきて、そこでプロジェクトがきっかけとなってコミュニティが生まれるというのは、個人的には良いと思っています。しかし今回のお話だと、そうは言うてもうまくいった事例は政策前から何らかのかたちでPO(住民組織)として活動されていたということなので、むしろそれが意外でした。長かれ短かかれ、既存のコミュニティとして活動していたのは、それ以前に何らかの政策があったのか、あるいは既にコミュニティとして出来上がっていたところが外からの介入で新しい政策に乗っていったのか、つまりもともとある程度かたちのあるコミュニティが存在していたのかということが気がなったので、教えていただければと思います。

**白石** ありがとうございます。とても面白い質問をいただきました。

まずLGUについてですが、500億ペソがいろいろな機関に下りていったのです。NHAにも下りていき、金融公庫にも下りていき、LGUにも下りていき、あとはDSWD(Department of Social Welfare and Development)にも下りていきました。そのDSWDも、一つプロジェクトを行っています。先ほど紹介した住宅[図20]がその事例ですが、たくさんは行われませんでした。大体その4つの政府関連機関に、予算が下りていきました。

LGUに関しては、基本的に自分たちも住宅を建てて供給するけれども、他の政府機関が行うプロジェクトの建設の認可を出すという関わり方もしています。そこで問題だったのが、やはりLGUは、他の政府機関が都市部の良い場所にできれば建ててほしくないという理由でなかなか認可を下ろさず、建築許可を出さなかったということがありました。このコミュニティの人たちは、もちろん地主さんとも交渉しなければならぬのですが、地主さんはOKで、地主さんが寄付してくれると言ってもLGUが駄目と言うなど、その辺が実はすごく非協力的でした。結局、政策論のところではLGUが問題だというようなことは言われています。ただ、2つか3つほど、がんばっていたLGUもあり、そこは自分たちで住宅を供給したり、政府から予算を取ってきて、自分たちで建てたりするのですが、参加というよりは、自分たちの市内で移動させなくてはいけない人たちをどうにか移動させるということをトップダウンで行ったという事例です。ただ、同一市内で移住できたので、ボトムアップではない、参加という点では失敗かもしれませんが、居住環境の変化という観点ではそれほど悪くないというか、メトロマニラ内移住という点では非常に成功しているのかなと思います。だから、これからLGUとがんばって協働しないと、というのが結論です。

オンサイトとインシティ(市内移住)、インシティとニアシティ(市内移住と隣接した近隣の自治体への移住)が混ざっているパターンと、完全にメトロマニラから出ていくパターンがあります。特に難しかったのが、近隣の自治体に出ていくことです。それが特に拒否されやすいといいますが、自分たちの市内の問題ではないのに、なぜそのような人たちを受け入れるのだということ、事例数も少なく、成功したとしても市長同士の協議が行われたり、なかなかその調整が難しいということがあります。このPeople's Planの500億ペソ事業自体は大統領が始めたもので、国のレベルではすごくやる気があるのですが、それがローカルレベルになるとなかなか難しいという実態がありました。

それから、インフォーマルコミュニティがフォーマル化していくという話で、もともと活動していたPOがなぜあったのかという質問ですが、やはりそれはコミュニティ抵当事業という政策が少なからずあったため、そこから少しはお金をもらおうと思ひ、がんばって活動して

いるコミュニティがあったということです。アキノ大統領は2016年に退任しましたが、事業としては任期が終わった後もだらだらと建設が続いていたりするのですが、2016年以降は一切予算が付かないという状況になりました。ドゥテルテ大統領になり、彼はそういう思考ではないので、一切予算が付きません。そうなったときに、この期間に頑張っただけ活動していた人たちの中にあぶれている人がたくさんいて、その人たちは何を狙っているかという、今度はLGUから予算を付けてもらえないか、あるいはCMP(コミュニティ抵当事業)のお金で、もう少し額を上げてなんとかできないかとがんばっています。500億ペソ事業に関しては、金融公庫はHigh Density Housing (HDH)というプログラムの名前を付けて融資上限を上げたのですが、HDHプログラムが終わった後も、なんだかんだCMP自体は続いているので、それでなんとかしようとかがんばっているPOもたくさんあるという状況です。だから、やはりCMPの影響が非常に大きいと思います。CMPは基本的に土地への融資なので、それぞれの土地に対しての事業だったのですが、People's Plan政策は集合住宅なので、土地が共同持ち分になります。それに対してCMPのシステムで融資をしたことが一番大きな成果というか、転換、変革だったのではないかと思います。

**西堀** 西堀です。今、石井先生も質問されていたと思うのですが、そのコミュニティの人は誰ですか。僕はバンコクに住んでいますが、コミュニティを見ていて、コミュニティができるのは、港湾労働者を募集したり、列車の補修工場のために人を募集するなど、きっかけがあって人が集まってきます。今、僕は列車の補修工場のために人を募集したところの勉強をしていますが、国が大きく募集をして集まってきたり、例えばラオスから入ってきた移民が、誰も住んでいないところに一緒にみんなで流れてきて、住み着いて、それが村になったり、何かしらの理由があってコミュニティができると思うのです。元々移住する前にいたところでも、部族だったり、何かしらの理由があって、そのコミュニティがあったと思うのです。その人たちを市内に入れるわけですね。そうすると、元々生計を立てていたかたちがあると思いますが、それまで全部なくなると思うのです。僕にはその辺りがすごく不明で、一体誰がどのようなかたちの集まりを指してコミュニティと言っているのか、誰がそこ(市内に新しくできたところ)に移住しているのが分からないのです。僕も変に知識があるので、逆に変なことを想像してしまい、この人たちは誰なのだと思ってしまうのです。その辺りのことを教えていただけるとうれしいです。

**白石** ありがとうございます。メトロマニラの場合は、完全に近所の人たちがそもそもコミュニティ化しているといえますか、何か政策があるから人びとが集まってくるわけではなく、既に20年、30年とずっ

と住んでいるスラムのコミュニティがあります。その既存のコミュニティをベースに、フォーマルな、法的に有効な組織として彼らが登録をして融資を申請しています。ですから、郊外にいる人たちが市内に入ってくるということではなく、彼らはもともとメトロマニラ内にいる人たちです。これまでは市内の人たちが、それまでの近隣のコミュニティなど関係なく、トップダウンでばらばらと郊外に出ていったのですが、今西堀先生が言われていたように、それでは生計が維持できなくなるので、街中に留まりましょう、できれば同一の市内に、せめてメトロマニラ内に留まりましょうという政策になります。だから、何か突発的にコミュニティができていくということではありません。もともとあった近所の小さなコミュニティ同士がくっつく、集合するというのは、移住先の土地が大きすぎるなど、いろいろな理由がありますが、移住のために新しいコミュニティができていくというようなことではありません。既存のコミュニティが正規化されていくような感じだと思います。

**西堀** 市町村や地域の集まりということですか。もともとみんな全然違うことをしていて、ばらばらの土地に住んでいて、いろいろなところから入ってきた人たちが、そこに何十年間も一緒に住むうちに、その地域が固まってコミュニティとして申請したということですか。

**白石** そうです。そもそも彼らは土地を買ってなくて、インフォーマルなので、団体としてももちろん認可されていませんし、そこにいることも完全に不法というか、違法な状況にあります。だから状況を良くしたい、きちんと合法的な居住をしたいというのが彼らの一番の目標です。

**石井** それは、いわゆる不法占拠地区だけど、割と長く住んでいた人たちの集まりでないと、そのようにはならない気がします。みんなが来て1年、2年しか経っていないという人たちでは、やはりそこでまとまって何かをやりにくいですね。

**白石** はい。おそらく申請もしていないコミュニティも、たくさんあると思います。そうではないところが多分この政策のみそで、ただ危険地域に住んでいる人たちだけを対象にすると大変なことになってくるというか、申請できない人たちも対象になってしまうので、そうではなくグループで申請してもらって、そこでしっかりと審査するのです。コミュニティはしっかりしているのか、きちんとNGOが付いているか、これまでどのような活動をしてきたか、買う土地がきちんと買えそうな土地か、計画がフィージブル(実現可能)か、あるいは持続可能かということをしかりと審査した上で決めていくので、良好なコミュニティという言い方がおかしいかもしれませんが、優秀な人た

ちに投資をするような感じかもしれません。

**西堀** それでは、このアキノ大統領の計画があったから、ただ単にそばに住んでいた人たちが一個のコミュニティとして固まって、一緒に何かやろうという動きになったわけですね。

**白石** そうですね、そういうコミュニティもあります。

**山家** 私から建築のことも聞いていいですか。元々この共同研究のグループのテーマが「社会遺産」ですが、先ほど「移転する場合、元の場所への愛着はないのか」という話を研究者間でするとおっしゃっていましたが、場所への愛着はさておき、ももとの生活スタイルを新しい住戸のデザインの中に展開しよう、持ち込もうという話はなかったのかと思っています。デザイン協議の中身を見ると、「こうした施設が欲しい、こうした設備が欲しい」というところに終始していて、「このような生活をしていたから、ここで同じような生活をしたい」という話にならないのかが気になっています。

そうした中で、事例を見せていただくと、意外と小さな吹き抜けがポイントになっていたりと、ロフトがあったりします。それらは以前の暮らしたと何か関係するのか、あるいはそれとは全く関係なく、メトロマニラでよくある都市居住のスタイルに近いものなのか、その辺りを教えていただければと思います。

**白石** まさしくその通りです。こういう施設が欲しいなど、要望型なのです。そこが根本的な、議論すべき問題だと思っています。

だから、非常に優秀な建築家、いわゆる建築家NGOのようなところがしっかりと介入してワークショップを行う——ワークショップを行えば良いという問題ではないかもしれませんが——実はそういう事例は、あまりありません。ほとんどがコンストラクターやデベロッパーのような人たちに「コミュニティホールが欲しい」などと言って、「お金がないからできないよ」で終わっているような現状にあります。そういう意味で、おそらく皆さんが日本の参加型と聞いて思い浮かべるイメージとは全然違うのだらうなと思います。もちろん従前の生活の引き継ぎは、本当は必要だと思いますが、なかなかそこまで議論が至らず、ただ施設が欲しいといった議論しか行われていません。

私もこの調査研究が一段落ついた後、JICA草の根支援という予算をもらい、もっと社会住宅のデザインが良くなるのではないかと思います、実際に現地でもワークショップを行ったり、設計をしたりしていますが、従前の居住についてワークショップをしたりすると、現地でも本当に優秀な建築家NGOからも、何のためにそのようなことをするのか、それは意味があるのかと、すごく批判されるのです。私としては、移住前のコミュニティがあったところに行き、そこにはたくさんの木

があり、洗濯物が干してあり、何となく小さな空間でみんながゲームをしているような、そういうことはすごく大切だと思い、現状の生活を住宅地にプロットしたり、地図を起こしたりしました。その地図をもとに、今はどのようなスペースでワークショップを行っていますか、今はどのようなコモンスペースがありますか、そこで何をしていますか、誰がどのようなことをしていますか、コモンスペースの中で引き継ぎたいのはどこですか、新しいコモンスペースに何が欲しいですか、などと聞くのですが、現地のワークショップをたくさん行っている建築NGOにも全く共感してもらえないというか、そこまで行き着かないのです。

彼らの目の前にプロジェクトが山積みなのは分かりますが、非常に優良な参加型の設計をするという国際的に有名なNGOでも、ゲームのような感じなのです。それで3日間か4日間で、新しい住宅地の全てを決めるのです。どのように決めるかという、1日は何を、2日目は何をするとプログラムが決まっています、そして何となく最後に目標を作り、住棟の配置などをみんなで考えるのですが、班ごとに例えば案1から案6まで出てきて、最後に多数決を採り、それでは案6に決定します、と。だから票が一番多かったら、本当にその通りにできるのです。それはなぜかという、そのゲームの中で法規を教えるのです。この社会住宅の建築基準はこうだから、このルールの中でユニットを配置しなさいとか、ユニットの中を考えなさい、と。それはもはやゲームではないですか、もう少し対話型で、建築の専門家が提案し、キャッチボールしながらもう少し長く行わないと、ワークショップの意味がないのではないかと言うのですか、現地では全然受け入れられず、結構つらい現実があります。

**山家** 余白的なものを用意しておいて、そこに染み出してくるものを期待するということもあるかなと、聞いていて思いましたけれども。

**白石** あと、吹き抜けの件を回答していないと思ひまして。吹き抜けは、やはり暑いという理由から来ています。だから、換気をするのに吹き抜けが有効だということです。エアコンを付ける場合もありますが、皆さん貧しいので、なかなかエアコン代は難しいということで吹き抜けがあります。それからロフトですが、これは社会住宅の建築基準が24平米なのです。一家族24平米なので、非常に狭いです。この基準が良いのかどうかという議論もまたありますが、それを補うためにロフトブル(Loftable)にして、将来的にロフトを付けられたり、金銭的な余裕があればロフトを付けておくということをしします。だから、従前の環境とはあまり関係ないのです。

**曾我部** 建築のデザインを専門にしています、曾我部と申します。今の話に関連してお聞きしてもいいですか。10年ほど前に、マニラの主

にケソン周辺で、インフォーマルな居住エリアに対するいろいろなタイプのアクションの視察をする機会がありました。その中の一つに、ケソンのどこかなのですが、火事で焼失してしまった集落をとあるNGOが再建したというのがありました。そこは2層の高さの建物がびしっと並んでいるようなところでした。中を見ると、2層ぐらいのボリュームなのですが、空っぽの状態で引き渡されているようで、その状態のままワンルームで使っているファミリーもいれば、自主施工でフル2層にしてしまい、2階建てとして使っている人もいれば、半分吹き抜けを残している人もいます。その家族が必要とする状況に合わせて、住む人たちが自由に変えて住んでいるわけです。その状況に、むしろポジティブな可能性を感じたりしていました。今日の白石先生のお話の中に面積の上限についての話題がありました。もしかすると、あの空っぽな状態が24平米だったのかなと思いついていました。規程の範囲内で2層分の高さのある1層の空間を作っておき、実際には自分たちで2層に増築している人がいる。皆それを知っているけれども、黙ってそういうものを提供するというやり方があるのかなと思ったのですが。

**白石** そうですね、もしかするとスラムだったのでしょうか。2階建てというのはあまりなくて、やはり1階建てというか、1階半建てのようなどころで、それこそ本当に空っぽで供給されるので、皆さん改善しなくてはいけないということで、郊外型のマスハウジングだとものごく改変されているところもあります。今、曾我部先生がおっしゃっていた事例は、おそらく結構街中なので、金融公庫が行った事例か、他にも公社のようなものがいろいろとあるので、そういったところが行っている事例なのかなと思ってお聞きしていました。2階建てで、このような感じの住宅地が、コミュニティ抵当事業でいくつかありました。そういうところだと、拡張している場合はあると思います。

難しいのは、3階建てや5階建てになってきたときに、先ほど山家先生からも余白という言葉がありましたが、そのような計画できないものを想定することがより難しくなってきます。本当にユニットが拡張できなくなる、拡張性の喪失が起こっていて、だから、ゆくゆくはこの人たちが稼いで、状況が良くなりそこを出ていくということが目標なのではないかと思っていますが、その拡張性のような部分は、確かに中層化することで失われてしまった部分です。本当にその通りです。

**曾我部** でも、先ほどの事例で見せていただいた、外観は6階建てだけど、実際には3階建てというプロジェクトなどは、内部にそういう可能性を相当残しているのかなと見ていて思いました。

**白石** そうですね。この場合は、確かロフト部分の床は貼ってあったような気がします。土地代が安くて、お金の余裕があればこういうこ

とができますが、やはりこれは郊外の事例なので、中心部になると、ロフトの穴だけ用意しておく、窓だけ用意しておくというのはよくありますが、その程度の拡張になってしまいます。例えば1階建てだったものを2階建てにするなど、アラヴェナ<sup>※2</sup>のように、半分建てて半分残しておくような、彼らの生活、あるいは彼らのステージに合わせて住宅を変えていくというようなことがより難しくなるというか、固定化されてしまうという問題はあります。それをどうしたらいいのかというのは、私の中で今まだ答えは出ていないという状況です。

※2 アレハンドロ・アラヴェナは、チリの建築家。自力では最初から最後まで家を作ることをできない世帯のために、意図的に未完成の建物をつくり、残りは住まい手が暮らしやすいように手を加えながら完成させていく、「逐次的デザイン」や「漸進的住宅」と呼ばれる設計手法を用いている。

**曾我部** 日本でも、普通に建てていると暮らしの場のありようが固定化してしまうので、可変するやり方のほうがよほど新しいなという気がします。

**白石** そうですね。幸いフィリピンでは法律は厳しくないもので、その辺はどうかかなのではないかと思っていますが、本当にこれからの課題です。

**丸山** 丸山です。私も先ほど石井先生がお話しされていた、コミュニティに関することに一番興味を持ちました。コミュニティ抵当事業ということで、そのコミュニティに対する出入りはどの程度自由なのかと思っていたのですが、石井先生や西堀先生とのやりとりで随分イメージができてきました。

それから、先ほど曾我部先生が説明していたケソンの事例は、キリスト教団体が寄付というかたちで建設していたのですが、その辺りも白石先生から、フィリピンならではのカトリックという文化的な背景があるというご説明があり、そのようなことともつながるのかと思つて聞いていました。

**白石** コミュニティの出入りについては結構厳しくて、いったん登録するとなかなか出られず、メンバーが固定化されてしまうのですが、やはり途中でやめたいと言う人が出たり、あるいは移住先の住宅地が小さすぎる、大きすぎるなど、出入りについてはそういう理由であることが多いです。

**丸山** なるほど。6年も経つと、やはりやめたいと、権利を売ってまた川に戻ってしまう人も結構いるのではないかという気がします。

**白石** それはもちろんゼロではないです。そういうことで悩んでいるリーダーたちもいます。ただ、6年間をがんばり通せるかというところが、結局その融資にこぎ着けるかというところにつながっていて、途

中でコミュニティが崩壊したり、あまりにも人数が減ったりすると、融資の対象から外れていくようなところもあります。

**丸山** そうすると、建設後もある程度の縛りがあるということですね。

**白石** 建設後も縛りはあります。確か、売却は一応規制されていますが、権利としてはできなくはないと思います。引っ越しの必要があるなど、それは仕方がないことなので。ある程度の出入りがなくはないですが、やはりそこをコントロールしたいので、区分所有ではなく組合所有にするとコントロールがしやすいということで、組合所有を選んでいるコミュニティもそこそこあるという状況です。

**丸山** 分かりました。ありがとうございました。

**山家** そろそろお時間ですが、よろしいでしょうか。

それでは白石先生、本日は本当にありがとうございました。アジア研究センターの共同研究グループで、本来ならばいろいろなところに行きたいところを行けない中、このようにデスクトップ上を介して、なんとなく一緒にフィリピンのほうに行けたような気分になりました。貴重なご講演をいただき、ありがとうございました。

---

**Vol.1**

客家の円型土楼 ― その建築様式と集住の知恵

講師: 重村力 (建築家・工学博士)

日時: 2020年11月9日

---

**Vol.2**

ハンドメイド・アーバニズム

講師: 尹柱善 (建築都市空間研究所まち再生センター長)

日時: 2020年12月7日

---

**Vol.3**

台湾における都市の歴史的環境保全

講師: 藤岡麻理子 (横浜市立大学グローバル都市協力研究センター特任助教)

日時: 2021年2月1日

---

**Vol.4**

「竹」の活用で1分の1から、1万分の1まで ― カレン集落の再生プロジェクト

講師: Terdsak Tachakitkachorn (バンコク チュラロンコン大学建築学部Assistant Professor)

日時: 2021年2月22日

---

**Vol.5**

ベトナム・ハノイ 変化する都市の文化遺産

講師: 柏原沙織 (東京大学大学院新領域創成科学研究科自然環境学専攻 特任助教)

日時: 2021年7月20日

---

**Vol.6**

ベトナム・サイゴンの建築と都市の文化

講師: 李暎一 (一般社団法人アジア建築集体会長)

日時: 2021年8月25日

---

**Vol.7**

メトロマニラにおける参加型社会住宅 People's Plan: 参加の価値の再考

講師: 白石レイ (山口大学大学院創成科学研究科 准教授)

日時: 2022年3月2日

発行 神奈川大学アジア研究センター  
〒221-8686 神奈川県横浜市神奈川区六角橋3-27-1 電話: 045-481-5661

デザイン 丸山智也、野中優衣 (マルヤマデザイン)

編集 吉岡きくみ

2022年3月24日発行