

災害管理による都市変容に関する研究

平成 26 年度入学

派遣先国：フィリピン共和国

西尾 善太

キーワード：都市防災，貧困層，再定住

対象とする問題の概要

調査対象であるフィリピン共和国マニラ首都圏では、2009年の台風オンドイの甚大な被害を契機として、中央政府による防災・減災への取り組みが一層強化されている。災害に対して事後的に対応する救助・救援から事前に備えることで被害を緩和する体制への変化は、特に災害に脆弱である都市において顕著に確認することができる。政府による防災・減災の第一の方途は、災害の被害を予測し、そのリスクを算出することである。つまり、科学的で合理的な事前対処が災害に備えることを意味し、河川・湖畔・海岸線沿いなどの危険地域に暮らす都市貧困世帯に対しては、生命と財産を守るという防災・減災の名目で、郊外の再定住地への移住計画が進められている。

研究目的

防災化が進むマニラ首都圏において、中央政府は災害をどのように管理しようとし、同時に都市貧困層を統治しようとしているのだろうか。マニラ首都圏で進められているOne Safe Futureプログラムという防災計画が、いかに都市変容を引き起こし、新たな統治の手段として機能しているのかを明らかにする。

フィールドワークから得られた知見について

国務地方自治省（DILG）がこのOne Safe Futureプログラムを中心となって進めている。本調査では、DILGの職員へのインタビューを通して、いくつかの知見を得た。このプログラムには18の政府組織が関わり、またNGOや住民組織も加わりながらプラットフォームを作り上げている。具体的には、マニラ首都圏開発局（MMDA）やパシグ川再生委員会（PRRC）など、これまで河川や都市の管理を行ってきた団体とも密に協力し合いながら、この「一つの安全な未来（One Safe Future）」に向けて取り組んできたことが明らかになった。

このプログラムでは、6万世帯を対象とした再定住を計画・実施しており、都市において最も脆弱である河川・湖畔沿いの「Danger zone（危険地域）」の住民を郊外へと移住させている。この防災・減災への取り組みは、都市の再開発における一つの言説として広く利用されている。



写真1：2015年7月30日に行われた巨大地震発生後の火災を想定した避難訓練

スラム地区の立ち退きと郊外への再定住は、都市研究における主要な関心であった。先行研究は、立ち退きに対し、スラム地区の人々が生活の必要性和そこで形成された人間関係を失うことを理由に強固に反対・抵抗する側面に焦点を当て、また実際に再定住した事例については、権力に基づく排除の側面を強調してきた。

しかし、火災によって住宅を喪失したマニラ首都圏・ナボタス市の事例では、市長による再定住の提案に対し、市内の再定住地よりも郊外の再定住地を求める被災世帯が多数確認された。写真2・3からも明らかのように、郊外の再定住地への移住を人々は希望していた。被災世帯へのインタビューから、郊外への再定住を選べば、25年間の家賃の支払いののちに住宅の所有権を得られることが、郊外への移住を希望する主な理由であることが明らかになった。

こうしたスラム地区の住民が住宅所有者（Home Owner）になることへの欲求は、立ち退きと移住を排除の言説から捉えようとする先行研究の議論では俎上にあがることがなかった。2009年のオンドイ台風後の防災・減災を名目としたスラム地区の立ち退きは、貧困世帯の郊外への移住を急激に推し進めている。それは、スラム地区を生み出してきた社会構造、すなわち民間セクターによる貧困層への

住宅供給がなされず、また政府による低所得者層向けの住宅建設が遅れているという状況が変化し、マニラ首都圏が大きく変わり始めていることを意味している。



写真 2・3：(左)ナボタス市内での再定住を希望しなかった人々，(右)郊外のブラカン州への再定住を希望した人々

もちろん、郊外への移住によって、移住世帯は再定住地から都心へと通勤しなければならなくなり、その費用が家計を圧迫しさらなる困窮化などの問題が指摘されている。加えて、新たな近隣関係を築く必要にも迫られている。移住世帯はそうした生活上の必要を満たす為に、再定住地で得たものを様々なかたちで活用し、あるいは新たな実践の創造を行っている。たとえば、再定住地の住宅を担保に借金をすることで世帯の緊急事態を凌ぎ、就業者は交通費を抑える為に都心の職場で寝起きする半出稼ぎ生活を送っている。こうした実践では、排除の結果として与えられた再定住地や住宅を自分たちの生活を維持するものに変換している。

マニラ首都圏の郊外への居住地の拡大は、貧困世帯による移住の選択と移住後の生活を可能にする実践によって引き起こされている。その変化の引き金となったのは、2009年のオンドイ台風とその後の政府による災害管理であった。



写真4：ブラカン州サン・ホセ・デルモンテ市の再定住地

今後の展開・反省点

今回のフィールドワークでは、非常に限られた時間の中で調査を行ったため、アンケートなどを用いたデータの収集は行うことができなかった。次回の調査では、より詳細なデータの収集を行いたい。