

2007 年度卒業論文

スラムにおける仕事と生活

～パヤタス・ゴミ集積場の周辺スラムとスカベンジャー

国際学部国際学科4年

学籍番号:20427018

石井丈士

目次

はじめに.....	3
第一章 アジアにおけるスラム.....	4
1 スラムの定義.....	4
2 スラム形成の背景.....	4
2-1 都市への人口流入.....	4
2-2「引っ張り要因」と「押し出し要因」.....	5
3 インフォーマル・セクター.....	5
4 国連の取り組み.....	6
5 アジアのスラムを事例に.....	7
5-1 タイ・バンコクのスラム.....	7
5-2 インド・ムンバイのスラム.....	8
5-3 カンボジア・プノンペンの事例.....	8
第二章 フィリピンの都市下層社会.....	9
1 マニラ首都圏における人口増加.....	9
2 マニラのインフォーマル・セクター.....	10
3 マニラ首都圏のスラム及び不法占拠者居住地区.....	10
3-1 スラム人口の推移.....	10
3-2 マニラの不法占拠地区を例に.....	11
4 政府の対策.....	11
第三章 パヤタス・ゴミ集積場とルパングパンガコ地区の事例.....	12
1 マニラにおけるゴミ集積場と周辺スラム.....	12
2 パヤタス・ゴミ集積場.....	13
2-1 ゴミ集積場の概要.....	13
3 ルパングパンガコ地区.....	14
3-1 ルパングパンガコ地区の概要.....	14
3-2 生活環境.....	14
3-3 生活に対する意識.....	15
3-4 スカベンジャーという仕事に対する意識.....	15
4 パヤタスにおけるスカベンジャーが抱える問題.....	16
5 ゴミ集積場内での行政による取り組み.....	16
6 土地問題とスカベンジャーの収入の問題の改善のために.....	18
6-1 問題改善のための提案.....	18
6-2 住民組織活性化のためのNGOとの連携.....	18
おわりに.....	19
参考文献・参考HP・参考資料.....	21
付録.....	22

はじめに

赤ちゃんの顔には無数のハエがたかり、足元一面にはゴミ広がり、ゴミからはメタンガスが発生し、太陽の熱を浴び自然発火して白い煙を上げている。近くの川では死体が流れ、分別されずに集められたゴミの中にはガラスの破片、注射針、病院で切断された人の足まで混ざっている¹。それがフィリピンの首都マニラに存在した「スモーキーマウンテン²」と呼ばれていたゴミ集積場³である。そこには、1950年代から日々、大量のゴミが集められていた。国際社会からアジア最大のスラムとして注目を受け、ラモス政権は国の恥部であるとして1995年に閉鎖をした。その当時、広さは21ヘクタール、高さ30メートルに達し、まさに文字通り「ゴミの山」となっていた。そんなゴミ集積場の中で、多くの人在必死に再生可能なゴミを拾い集め、売り、そのお金で日々暮らしていたのである。そんな風にゴミを拾い集め生計を立てている人たちを「スカベンジャー⁴」と言う。四ノ宮浩監督によって作成されたドキュメンタリー映画『忘れられた子供たち～スカベンジャー～』には、「スモーキーマウンテン」の中で必死にゴミを集める大人のスカベンジャーたちに混ざり、ゴミ拾いをしている子どもたちが映し出されていた。映画に登場する13歳の少年は学校にも行かず、「夢はない」と語り、家族の中でたった一人の働き手として、日々家族のためにゴミ拾いをしていた。筆者のフィリピンの貧困との最初の出会いは、この映画だった。

2006年、フィリピンのGDPは116,931ドルと世界の中で47番目に位置している。同じ東南アジアの中でも特に貧しいと言われるカンボジアは7,096ドルで121番目、ラオスは3,437ドルで138番目に位置する⁵。これらの国と比較すると、一見ひとつの国として、フィリピンは経済的に貧困状態にある訳ではないように思える。しかし、GDPで国の豊かさが簡単に測ることができるとは考えられない。フィリピンには、「人口わずか2割の裕福な人々が、国の富の8割を独占している」と言われるほどの格差が存在しているからである。豊かな人はより豊かであるが、貧しい人はより貧しいのがこの国の現実だ。

フィリピンに訪れた際、首都マニラでは東京に劣らないような豪華なホテルや巨大なショッピングモールなどの高層ビルが立ち並ぶなか、当たり前のように大人から子どもまで多くの人々が路上生活をしている現実を筆者も目の当たりにした。また、ゴミ集積場に訪れる機会もあった。そこには、映画で見たような光景が広がり、平日の昼間から大人たちに混じり、学校に行かずに働く子どもたちがいた。子どもたちのなかには、笑顔を絶やさず働いている子どももいれば、声を掛けても一切こちらを見向きもせず働いたりとそれぞれであった。

フィリピンでは多くの人々がスラム住人として生活し、フォーマルな仕事に就くことができず、劣悪な生活環境の中で、その日暮らしの生活を送っている。今後、さらに悪化するであろうフィリピンの都市貧困問題。その中の最貧層であり、フィリピンの都市貧困問題の象徴とも言えるスカベンジャー。彼らはたとえ雨が降ろうとも、どんなに暑い日であろうとも、日々ゴミ集積場に通い、ゴミを拾いわずかな収入で生活している。彼らの仕事や生活の実態はどんなものであり、そして、彼らは現在どんな問題に直面していて、何を必要としているのであろうか。そのことを、本論文で考察していきたい。また、スカベンジャーについて論ずるうえで欠かせないのが、彼らの生活の拠点となっているスラムである。都市貧困層の人々はスラムで生活し、そしてスカベンジャーという仕事に従事している。そこで、本章ではまずスカベンジャーの生活

¹四ノ宮浩監督の映画「忘れられた子供たち～スカベンジャー～」より

²山のように集められたごみが太陽の熱を受けて自然発火し、煙を出している姿からそう呼ばれた。

³ フィリピンでは「dump site」と呼ばれている。日本語に訳すと「ゴミ処理場」などとも訳せるが、ゴミを処理しているというよりは、ただ集めているだけであるように思える。そういった筆者の意図もから「ゴミ集積場」と本文では表記する。

⁴ 英語の「scavenger (=ごみをあさる人)」から来ている

⁵ IMF : [Report for Selected Countries and Subjects](#)より

圏であるスラムに着目し、第1章でアジアのスラムについて広く考察していく。第2章ではその範囲を絞り、フィリピン・マニラのスラム問題について考察していく。そして、最後にマニラ首都圏にあるパヤタスのスラムで生活するスカベンジャーについて生活と仕事との両面からとりあげ、考察する。

第1章 アジアにおけるスラム

本章では、スラムが形成された背景をアジアのスラムを通して広く論じ、スラムの実態について考察する。そして、スラム問題に対する国際的取り組みを考察し、さらに実例から具体的な国際機関、行政、住民組織、NGOなどによる過去に行われてきた取り組みをとりあげ考察していく。

1 スラムの定義

スラムと呼ばれるところは立地条件が劣悪なうえに、上下水道の設備がほとんどない。ゴミはそのまま投げ捨てられ、汚水がたれ流されている。そのため、悪臭がたどよい、蚊や蠅だけでなく、その他の害虫も発生する。このような状況の中で十分に栄養を取ることができず、抵抗力の弱い人たちは、さまざまな伝染病に簡単にかかり生命の危険にさらされる。特に、子どもの死亡率は高い。また、教育環境も劣悪であり、家庭の経済的要因で学校に通うことのできない子どもが多い[アンソレーナ／伊従 1992:8-10]。以上のように、スラムという生活環境は劣悪であり、そこに住む人々は経済的に不安定な状態であることがわかる。では、スラムの定義はどういったものなのか。ここで、スラムの定義を明確にしておく。

国連の定義によると

「人口が密集し、老朽化し、不衛生化し、設備不備のアメニティ(生活環境全般の快適さ)の問題などによって、居住者やコミュニティにとって健康や安全面、あるいは道徳的において問題があるとされる建物、建物群、または地域」とされており、一般的には老朽化したアパートやスクウォッター(不法占拠区)、あるいは郊外に形成され、まだ人口が密集するに至っていない準スラムなども含めて「スラム」と呼ばれている[秦 2002:23]。

上記の秦による定義を本論文ではスラムの定義として取り扱っていく。では、どうしてこのようなスラムが形成されていったのか。スラム形成の背景を次節以降論じていきたい。

2 スラム形成の背景

2-1 都市への人口流入

第2次世界大戦後、多くの発展途上国は、相次いで独立を達成し、その前後に急激な人口増加と人口の大都市集中化が起こった。特に、主要都市では、農村や地方の町からの人口移動、及び都市自体の急激な人口の自然増を背景に、過剰に人口が増加した。ただし、大都市における急激な人口の増加は、主として、都市流入者の再生産年齢の人口比率の高さによるものと考えられていて、その根本は結局のところ都市流入人口にあるということになる。産業化に伴う労働人口以上に都市人口が増大し、都市流入人口を労働人口として取り込めなくなってしまう、「過剰都市化」となるのである[新津 1989:16]。ここからわかるように、スラムの形成の背景には都市流入人口の増加による都市人口の増加が大きくある。では、なぜ、農村や地方の町から都市へ人口が大量に流入したのか。

この過度な向都化の要因としては、農村における土地許容度以上の人口増加にともなう「押し出し要因」によるものであると1955年に指摘された。その後、各国で実施された様々な実態調査により、産業化

にともなう労働力の都市への「引っ張り要因」の重要性も指摘されている[新津 1989:17-18]。次節では、この「引っ張り要因」と「押し出し要因」について詳しく論じていく。

2-2 「引っ張り要因」と「押し出し要因」

まず「引っ張り要因」については、①経済的動機及び、②経済外的動機の 2 つの側面に分けて考えることができる[新津 1989:18]。

経済的動機とは、農村と都市との間の所得格差や都市における多様な雇用機会の存在に着目し、人々が都市に移動していくことである。植民地支配からの独立後、新政府設立のための首都建設、工業化のための基盤整備などが都市部でおし進められた。そのため、人口の移動先が近代化、工業化事業のための労働力を必要とする大都市に集中した。当初は、農閑期の出稼ぎ労働者として、一時的に労働者として都市にやってきた「目標労働者」と呼ばれる人々が多かったが、こうした人々も都市の生活の快適性と魅力に魅かれ、次第に都市労働者として都市に身を置くようになった。他にも、農産物などの商品を販売にやってきた人々が都市内で商売を専業とするようになったり、知人の紹介で職を得て都市に定着する人もいた[新津 1989:18-19]。

次に、経済外的動機の影響だが、都市部では経済外的動機の影響も強い。主に教育機会を求めて、あるいは伝統の拘束からの自由を求めてやってくる人々も多かった。また、地方と都市部を繋ぐ道路などのインフラの整備を進めていったことや、農村にもテレビ・ラジオなどが普及し、大都市の情報を得やすくなったことにより、都市と農村の社会的距離が縮小し、都市に出やすい環境になったことも見逃せない事実である[新津 1989:19]。

次に、「押し出し要因」についてみていく。東南アジアにおいて、ビルマやラオスのように、未だ開墾可能な土地が余っている国もあるが、ほとんどの国が 1980 年代で耕作可能な土地はほぼ限界状態にあった。このような状況のなかで、農村に近代化の波が押し寄せてきた。特に、人口問題では第 2 次大戦後、外国からの経済援助とともに、活性化する医療援助による急激な死亡率の低下がもたらした影響は極めて大きかった。それまで、農村では多産が伝統的に価値のあるものとされていた。また、教育制度の普及が遅れているため、子どもに要する経費が少なく、労働力として期待できる面が大きいと、経済的にも多産は有利な価値であった。こうして、農村で多大な人口を抱えきれなくなり、向都移動が促進した[新津 1989:21]。

また、国が外貨獲得のために、第一次産品の生産拡大・輸出政策の強化を進めざるをえなくなり、農業の機械化、農薬や化学肥料の導入など大規模農業の経営が進められた。それにより、農業労働者の需要は減少し、職を失った貧困農民は仕事を求めて都市へ向かっていった。そして、靴屋や手織物屋などの職人たちも、都市から流れてくる安価な大量生産品の流入によって職を失った。こうした経済的動機の他にも、「引っ張り要因」と同様に経済外的動機もある。「押し出し要因」の経済外的動機には人種、宗教、言語などが異なる人々を抱え、コミュニティでの生活に苦慮している人たちが、戦乱やコミュニティの対立などで向う先は職業の機会の多い都市部なのである[新津 1989:22-24]。

ここでは、都市スラム形成・拡大の要因として「引っ張り要因」と「押し出し要因」についてみてきたが、都市スラム形成に際しては両方の要因が相互に作用し、農村や地方の人々が都市へと向かうようになったのではないかと筆者は考える。

3 インフォーマル・セクター

スラムの居住者が、スラムに居住せざるを得ない最大の理由は、経済的貧困によるものである。スラム

に居住する多くの人は収入が低く、不安定なインフォーマル・セクターという、雑業的就業部門の職業に就いている。それらの仕事は、労働法や社会保障法などの法令や行政の規制を受けていないし、そうした規制を受けていないという意味で、この用語が使われる[アンソレーナ／伊従 1992:16-17]。

インフォーマル・セクターは、経済組織や公共部門から構成されるフォーマル・セクターに対する用語である。フォーマル・セクターは、インフォーマル・セクターと比較して、賃金、労働条件などについても好条件下にあると言われている。それに対して、インフォーマル・セクターは収入が低く、常に失業、半失業状態に追い込まれる可能性をもっている。労働人口以上に都市人口が増大し、地方や農村から都市流入にしてくる人々を労働人口として取り込めなくなり、彼らはインフォーマル・セクターとして取り込まれていった。そして、彼らはスラムに居住することになり、経済的な要因によりスラムに定住する[新津 1989:52]。

インフォーマル・セクターの主な仕事には、例えば、竹細工、木工品、衣類などの安価なものの製造、自転車などの修理、洗濯屋、人力車夫や屋台飲食業などがあり、つまり、彼らの仕事とは多種多様な都市自営業の総称である。実際には、都市において欠くべからざるものである仕事が多い。また、教育の恩恵を受けていない人でも簡単に参入できるような仕事である[アンソレーナ／伊従 1992:10-17]。

インフォーマル・セクターの魅力は、誰でも簡単に仕事が入るところにあると筆者は考える。それにより都市に流入した人々も、なんとか生活していくだけの賃金を簡単に得られるからだ。それにより、インフォーマル・セクターに就く人が増え、スラムも拡大していくという流れは容易に考えることができる。

4 国連の取り組み

1976年、国連人権居住会議(ハビタット I)で採択されたバンクーバー宣言において、「すべての人々は、その人間居住政策およ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盛り込まれ、「①事業の計画立案・実施・運営における住民・コミュニティの参加を促すこと、とりわけ住宅・インストラクチャー・社会サービス水準は住民のニーズと優先順位に基づいて決定すること、②関連法制度・金融制度は住民のニーズと優先順位に合致して住民参加を啓発するように改善すること、③都市貧困層の生活基盤の強化のために住宅を含む統合された社会サービスを提供すること[秦 2005:84]」が確認された。

また、1996年にはトルコ・イスタンブールで開催された、第2回国連人権居住会議(ハビタット II)において採択された「ハビタット・アジェンダ」には、人間居住問題に取り組むにあたっての目標・還俗・公約とともに、住居解決問題のための「世界行動計画」が示されている。この行動計画は、世界的な人現住居の悪化の阻止、持続可能な基盤の上にすべての人々の生活環境を改善する条件整備、及び住居環境向上を主な目的としている。国連が、「ハビタット・アジェンダ」実行における支援・調整を担当することとなった。「ハビタット・アジェンダ」には、①全ての人に適切な住居を、②都市化する世界における人間住居の持続可能な開発が主要テーマとして掲げられた[国連ハビタット福岡事務所 HP 2007]。これにより住居権が基本的人権であることが国際的に確認された。しかし、これらの取り組みは地価の高騰とともに、政府が彼らの要望に応じた土地を与えることが困難になったことなどにより、必ずしも進んでいるわけではない。その中で、抵抗するスラム住民が主張することは、法的権利のゆえに戦っているわけではなく、スラム・コミュニティの中に実在する豊かな文化＝生活維持システムや独自の居住地形成の能力を、社会的に認知させることである[内田、平山 1996:152-153]。

2000年9月にはニューヨークで開催された国連ミレニアムサミットで21世紀にむけた国際社会の行動

目標として「ミレニアム開発目標」が採択された。その中で国連ハビタット⁶は①持続可能な開発の原則を各国の政策や戦略に反映させ、環境資源の破壊を止めるとともにその回復を図ること、②2015年までに安全な飲み水を利用できない人々の割合を半減すること、③2020年までに最低1億人のスラム居住者の生活を大幅に改善することという3つの目標に対して取り組みを行うとしている【国連ハビタット福岡事務所 HP 2007】。

5 アジアのスラムを事例に

ここからは、具体的な事例を挙げて、スラム形成の背景とそれに対する行政、住民組織、NGO などの民間組織の対策を考察していく。フィリピンの事例は特に注目したいので、第2章以降で取り上げ、ここではスラム住民の参加が顕著に見える例を挙げていく。

5-1 タイ・バンコクのスラム

タイにおける都市スラム人口は、1960年代以降に急増した。スラム人口は1985年には、約100万人とバンコクの人口の約20パーセント強を占めた。都市における人口増加には、若年層の大量流入(社会増)と、若年層の肥大化による出生率の上昇(自然増)が大きくかかわっている。向都移動者の増加により、都市の労働市場はその人口を吸収しきれずに、インフォーマル部門に吸収されていった。そして、そういった人々が生活するのがスラムであり、スクォッター(不法占拠区)であった。バンコクのスラムはこうして発生し、拡大していった【新津 1989:189-208】。

バンコクへの向都者の特徴として、1960年代までの移動者像は農閑期出稼ぎ型の労働者に求めることができる。つまり、根は農村に持っていた。70年前後は、帰村意思を持ちながら滞在する移動者が目立ち、70年代後半から80年代の移動者は、出稼ぎ型、家族を伴った長期滞在型などの定着化に加えて、近郊農村からの通勤者が目立ってきた。バンコクへの定着型移動者は将来増加する可能性があること、及び一度農村を離れた移動者は帰村の意志があっても、帰村が困難になる場合があり、都市への定着化を余儀なくされることの、2点が指摘されており、スラム膨張のきざしがこのあたりにあると考えられている【新津 1989:196-199】。

タイ政府のスラムへの政策として、1973年にタイ住宅公社(National Housing Authority 略称NHA)が設立された。NHAの初期の対応は、スラム地区への道路、水道、電気の供給や土地借用契約問題の改善、福祉的視点の対個人的対策も行っていたが、これらは副次的なものであり、主眼はスラム撤去策、低所得者住宅の建設など「スラム地区をなくすこと」であった。しかし、それも1980年代後半には見直され、スラム撤去からスラム改善策も重視されるようになった。そして、注目されていたのはスラム内の社会関係のありかたである。問題の解決にあたって、スラム住民はどう組織的に対応するのか。改善プロジェクト実施の中核となるコミュニティ委員会の形成などに関心が集まった【新津 1989:203】。

今日ではNGO団体が組織するCommunity Organization Development Institute(CODI)や、その他の地方政府と、NGOや住民組織、住民ネットワーク組織などによる居住環境改善活動が行われている。また、行政やNGOなどとスラム住民が連携し、ゴミ問題や薬害問題など、従来のコミュニティ内の文化活動に加えて住民組織による自主的な活動が活発化している【秦 2005:209-210】。

以上のことを見ていくと、現在タイのスラム問題は、行政とスラム居住者、さらには民間NGOなどが協力

⁶ 国連ハビタットとは国際連合人間居住計画のこと。世界各地で急速に進む都市化、発展途上国の都市に暮らす人々の居住に関する様々な問題に取り組む国連機関。

してスラム改善にあたっているのがわかる。支援や開発というものは、行政などからの一方的に与えられるものではなく、内部のことを一番良く知る当事者とともに彼らの思いも取り入れて、行う必要がある。

5-2 インド・ムンバイのスラム

インドでも 1960 年代以降に始まった急速な工業化とともに、都市への人口流入が進んだ。ムンバイでは、人口半分近くの約 500 万人がスラムに居住し、10 万人以上が路上の掘っ立て小屋で生活している。彼らは市のわずか 20 パーセントの土地に集中しているという状況であった。彼らは、利用価値がないままに放置された土地を占拠し、公式には存在しない地に住み続けたり、道の両側に一列に「住まい」を並べて生活したりしていた。一方で、市当局は、1980 年代に新しい市政策を打ち出し、彼らの強制移転を施行するようになった。何千人もの路上生活者がバスに詰め込まれ、市の周辺部にゴミ同然に捨てられたのだった[アンソレーナ／直子 1992:233]。

このような状況下で、スラムなどでの女性中心の組織とネットワークづくりをしている地域活性促進センター協議会 (SPARC) によって、路上生活している女性たちの組織、マヒラ・ミランが組織された。SPARC は、彼女たちの移住権を求めて議会工作をするために女性たちの訓練をはじめた。マヒラ・ミランは女性の参加を不可欠であるとし、女性のためにならない解決策はコミュニティのためにもならないという考えである。彼女たちがもっとも求めたものは、給水、下水、電気などの基本的サービスと住居の不足の解消であった。しかし、彼女たちは政府のような公的機関と交渉する場合、そういった場所に不慣れなことなどを理由にその席から外されることが多かった[アンソレーナ／伊従 1992:100-101]。

そこで、マヒラ・ミランはきちんと交渉のプロセスを女性に与え、リーダーシップを育てた。また、女性たち自身が、収入、貯金、借金、健康、法律、公共サービスなどの諸点について語ったり、意見を交換したり、実態調査を行ったりして、住居問題解決に努力するための推進力をつけていった。そして、プロジェクトが動き出して 4 年後には、行政がはじめて基本的なインフラを提供し、土地を貸すことになった[アンソレーナ／伊従 1992:237-240]。

インドでは女性の地位が非常に低く、現在でも女性差別の問題が顕著にあらわれている社会である。そういった社会の中で女性中心に団体を組織し、社会の中で生きていく力を培っていくことは大切なことであり、社会的弱者とされる人々が、自分たちの要求を公的機関に訴えることができるというのは、非常に意義のあることである。なによりも、どこの国でもスラム住民は最下層の人たちとして、虐げられ、権利を与えられずにいる。そんな状況の中、この事例ではスラムに住む女性が NGO とともに立ち上がり、自分たちの主張で行政を動かしたということは目を見張るべき事例である。

5-3 カンボジア・プノンペンの事例

ここまで、スラム住民の参加によってある程度の成功を収めた事例をみてきたが、最後に国による一方的な政策でのスラムの対処が行われ、スラム問題のさらなる悪化をもたらしたと考えられるカンボジア・プノンペンの都市スラムについてみていく。

カンボジアは 1993 年の UNTAC⁷ による国民総選挙、新政府の樹立以来、巨額の援助と投資によって復興から開発へと国づくりが進んでいるように見えるが、都市と農村の格差は 80 年代の社会主義政権時代⁸に比べて、遥かに広がっている。最貧層の割合は減少しているとはいえ、以前として国民の 34% がそ

⁷ United Nations Transitional Authority in Cambodia (=国連カンボジア暫定統治機構)

⁸ 1979 年にポルポト政権を打倒したベトナムの傀儡政権として成立したヘンサムリン政権の時代。

れにあたる。地方の開発の遅れ、貧困層の生活向上が進んでいないことが原因である。そして貧しい地方から、仕事を求め、あるいは災害などで生活できなくなって都市に流入してくる人々が増えている。都市に流入してきた人々は、タイ、インドの事例と同じように、労働人口として取り込まれることなくスラム住民となる。現在、カンボジアの首都、プノンペンではスラム地域が 700 箇所を超え、40 万人以上がスラム居住者だと言われている。これは人口 140 万人のプノンペンの 30%を占め、毎年 2 万人がスラムに流入していると言われている[手束 2006]。

プノンペン最大のバサック側河川敷にあったバサックスラムには、1992 年ころから人々が住み始めた。96 年には政府がこの土地を企業に売却するが、その後も地方から人々の流入は止まらず、これらの人々を移転させるため、2001 年 11 月に 2 度に渡って放火された。ほとんどの住民が焼きだされて、プノンペン郊外のアンロンカガーン地区に移転させられた。しかし、アンロンカガーン地区から市内までは遠すぎて、そこでは仕事を得ることもできず生きていくことができなかったため、7 割以上の住民がまたバサックスラムに立ち戻った。2003 年の時点で、バサックスラムは 1367 世帯、4626 人が住むプノンペンでも最大級のスラムとなっていた。行政はいつでも移転できるようにとインフラ整備を制限し、住民の家も小屋程度しか認めなかったため、生活環境は劣悪で、上下水道はほとんど整備されておらず、多くの子どもたちが下痢や皮膚病などにかかっていた[手束 2006]。

その後、バサックスラムでは毎年のように移転の話が出ては消えていたが、2006 年 5 月から 6 月にかけて強制移転が行政により行われた。6 月 6 日には 700 人近い武装警官がスラムに動員され、スラムに通じる道路はすべて封鎖するという警戒態勢が敷かれた。そして、強制移転は開始され、住民は行き先も告げられないまま運ばれていった。移転先は、ポチェントン空港から 4Km ほどのところにあるアンドーン村で、まったくインフラの整っていないところであった。土地は全部で 3 ヘクタール 777 区画が用意されていた。劣悪な環境下で強制移転が行われた後、1ヶ月間で 2,000 人の病人が出た。また、市街地から離れたこの村では仕事が見つからず、移転後から現在までにプノンペンに多くの人に戻っていった[カンボジアウォッチ 2007]。このプノンペンでの強制移転では住民に十分な説明や合意がなく移転が強行された。また、移転により家を失った人々への NGO からの支援を行政が強制的に中止したり、NGO などの協力なしに移転を強行したり、という問題があった[手束 2006]。

前述のタイやインドの事例のでは住民が NGO や行政と協力したり、また行政から協力を得たりということスラム問題へのアプローチが行われていたが、プノンペンでの事例では行政が住民や NGO などを一切無視して強制的に移転が行われてしまった。強制移転はスラムをただ移転させるだけであり、何の問題の解決にもならない。また、移転させたところで仕事を得られなければ、また都市へと住民は戻っていく。むしろ、逆に問題を悪化させるだけであると筆者は考える。以上の事例をみていくとスラム問題には住民や NGO が協力していただくだけでなく、行政の協力も必要であることがわかる。

第 2 章 フィリピンの都市下層社会

この章では、フィリピンの首都であるマニラのスラムに関してスラム形成の背景、スラムの現状、スラムが抱える問題や、インフォーマル・セクターなどについて詳しくとりあげていく。そして、政府のそれに対する取り組みをとりあげ論じていく。

1 マニラ首都圏における人口増加

フィリピンでも、第 1 章でみてきた東南アジア・南アジアの他の発展途上国と同じように、農村から都市への急激な人口移動が起こった。それに対して、都市部での産業化が進んでおらず、産業化に伴う労働

人口以上に都市人口が増大し、労働人口として取り込めなくなってしまう「過剰都市化」となったことがスラム形成の背景にある。

フィリピンの総人口は第2次大戦後以来、急増を続けていて、1948年に1,925万人だった人口が80年には約2.5倍の4,809万人に、1995年には約6,859万人に膨張した。この人口増は、特に、都市部に見られ、また高い人口増に加え地方からの人口流入によることが大きい[新津 1989:128]。

そして、マニラ首都圏では1960～1995年の35年間で人口が最も急増し、人口約246万人から約945万人に増加した。人口増加率で見るとフィリピン全土では35年間で2.7パーセント、マニラ首都圏では3.9パーセントである。このように人口増は特にフィリピン都市部のマニラ首都圏に見られ、その原因は、地方からの人口流入によるところが大きい[中西／児玉／新津 2001:11]。

2 マニラのインフォーマル・セクター

こうして、農村からマニラ首都圏に人口が流入して、首位都市へ人口が集中したにも関わらずフィリピンでは、他のアジアの発展途上国と同様に製造業を中心とする第2次産業の雇用吸収力が著しく低かった。そのため、農村からの流入者達は第3次産業を中心雑業、都市インフォーマル・セクターに吸収されていった[中西 2001:73-74]。

ここで、フィリピン全土とマニラ首都圏の就業体制を比較してみる。1996年のフィリピン全国就業構造は、第1次産業の従事者が42.8%、第2次産業の従事者が16.3%、第3次産業の従事者が40.9%となっている。マニラ首都圏では、就業構造は第1次産業の従事者が1.4%、第2次産業の従事者が27.5%、第3次産業の従事者が71.1%となっていて、フィリピン全土と比較すると圧倒的に第3次産業従事者の割合が高くなっている。これは多くのインフォーマル・セクターの仕事が第3次産業に含まれているからである[中西 2001:83-85]。

マニラ首都圏での主なインフォーマルな仕事の職種は、行商、洗濯婦、臨時雇い土木建設労働者、メイド、トライシクル(モーター付き輪タク)運転手、サリサリ・ストア経営者(雑貨屋)、ジプニー(小型乗合バス)などがある[中西 1991:110-111]。

インフォーマル・セクターの仕事は、やはり収入も低く、安定していない、生活を維持するのがやっとの状況にあり、そのうえ、常に失業に追い込まれる可能性を秘めて、スラム及び不法占拠者居住地区で生活することを余儀なくされると考えられる。[中西／児玉／新津 2001:7]

では、次に、農村から人口流入して来て、インフォーマル・セクターに従事する多くの人々が生活するスラム及び不法占拠者居住地区について考察していく。

3 マニラ首都圏のスラム及び不法占拠者居住地区

3-1 スラム人口の推移

1968年におけるマニラ首都圏のスラム、及び不法占拠者居住地区は、推定で18万3,759世帯、人口は同じく110万2,554人であり、これは1968年のマニラ首都圏人口の27.8%を占めていた。

その後、1982年推計では、スラム及び、不法占拠者居住地区の人口は236万5495人となり、1980年のマニラ首都圏人口の39.9%を占めることになるという。また、1986年にはマニラ人口の4分の1に当たる110万人がスラム人口であると推定されている[中西 1991:50]。

では、都市スラムでの生活はどのようなものなのであろうか。スラム地区などに見られる人々の意識は必ずしも不満に満ちたものではないのかもしれない。スラムを形成していった人々は、親戚、同郷出身者や知人が集まって暮らしていることが多いことから安心感がある。また、子どもを育てるうえでも共同保育的

な環境になり安全である。経済的にも支援しあえる環境でもある。また買物はサリサリ・ストア(雑貨屋)などでパン 1 切れ、ミルク 1 杯、タバコ 1 本から買うことが出来る。このようにして、経済的に困窮していてもなんとかやっていける生活環境がスラムにはあるのである[中西／児玉／新津 2001:5-7]。

3-2 マニラの不法占拠地区を例に

しかし、かといって楽観視できる状況ではない。ここで、マニラ首都圏に位置するマラボンにある不法占拠地区シティオを例に挙げて見ていく。1985年当時シティオは253世帯からなり、人口は1215人(男子643人、女子572人)であった[中西1991:93-94]。

ここでの経済活動人口は、15歳以上の全人口1,215人中514人、このうち不完全就業者を含めた就業者数は441人で、失業者は73人、失業率は14.2%である。居住者の職業構成は、廃品回収人が多く、少なくとも253世帯中67世帯110人の居住者が従事している。ついで多いのが、小規模家族経営型企業を中心とした民間企業労働者の50人であるが、このうち1985年当時の法定最低賃金である57.08ペソ⁹以下の賃金報酬しか得られていなかった人が35人もいる。その他には、行商・露天商、自営漁師、洗濯女、臨時雇い土木建設労働者、女中など、自営ないしは請負の雑多なサービス業種の従事者が多数を占めている。その他に、トライシクル、運転手、サリサリ・ストア経営者、ジプニー運転手がめだつというが、これらの職種は比較的長期間マニラに滞在している場合が多い[中西1991:113-114]。

一方、個々の所得水準に関しては、居住者の月平均家族所得が1,463.9ペソ(家族1人当たり329.5ペソ)であるが、これは同時期の最低賃金水準を下回っている[中西1991:99]。

さらに、15歳未満の非経済活動人口の家計補助としての就業がある。中西の観察によると、子どもたちの中には廃品回収で生計をたてているものや、公営市場における露天商の手伝いやビニール袋売り、シティオ内における駄菓子を景品とした賭博などのサービス業に従事しているものもいる。彼らの帰属世帯家計への貢献度は高く、児童の月平均1人当たり稼得所得は262.7ペソである[中西1991:100]。

教育水準に関しては、シティオ・全人口の未就学者を除く非就学者741人の公的教育機関における平均教育年数は6.4年である。47人(6.3%)は、無教育、初等教育中退者は359人にのぼり、初等教育未修了のものは、非就学者全体の過半数を超える406人(54.8%)である。世帯主については、8人(3.2%)が無教育であり、初等教育中退者は124人(49.2%)、初等教育未修了のものは132人いる。初等教育就学者は146人いるが、年齢と学齢の一致するものは67人(45.9%)にすぎず、他は全て年齢が学齢を上回っている。7歳以上の15歳未満の223人中に未就学児童は7人(3.1%)、初等ないしは中等教育中退者は68人(30.5%)にのぼる[中西1991:103]。

その他に、トイレの保有は253世帯中わずか19世帯で、共同トイレが1ヶ所あるものの、利用者は近隣のものだけに限られる。そのため、ほとんどの世帯が排泄物をバケツなどにため、近くの川に直接投棄する。また、水道を正式に契約して利用している世帯はわずか1世帯(販売目的)で、共同水道が1つあるがこれも給水量が少ないため、利用できるのはわずか15世帯程度である。そして、大半の世帯はシティオ外にある水売りを利用している[中西1991:104]。

4 政府の対策

フィリピンでのスラム問題対策は、「再居住区への強制移住」が不法占拠者居住地区対策の中心であった。政府がこれまでに実施してきた不法占拠者居住地区に対する直接的な政策は、(1)強制的帰

⁹ 当時は1ペソ約5円。現在は約2.5円。

農・移住規制、(2)再居住区への強制移住、(3)周辺地域における代替的居住空間の建設、(4)不法占拠者居住地区の容認とその環境改善の4類型である。

フィリピン政府がスラム問題に乗り出したのは、1947年に国民宅地住宅公社(People's Homesite and Housing Corporation)を設置したことから始まる。1950年代には「スラム一掃委員会(Slum Clearance Committee)」による無差別な不法占拠者居住地区住民の強制立退きが始まり、1960年代以降には、マニラ首都圏郊外に移住先である再居住区を創設することからはじまる強制退去・移住政策が本格的にとられるようになった。1970年までに、2万世帯以上のマニラ首都圏の不法滞在者居住区の居住者が強制移住させられたという[中西 1991:51-52]。

しかし、再移住区へ強制移住された人々は、再移住先における就業機会の欠如によって、また、一般的に上下水道、電気、学校、病院などの基本的な公共サービスが整っていないことにより、マニラ首都圏の都市低所得者層居住地域へ戻ってしまう[中西 1991:51-52]。

1970年代以降は、強制退去による失敗から、再居住区への強制移住を中心に、帰農促進、周辺地域への団地建設の手段も同時にとられるようになった。例えば、1975年には国家住宅庁(National Housing Authority)が創設され、再居住区への強制移住政策が強化される一方で、20万人のマニラ首都圏不法占拠者居住地区居住者を帰村させるという「バリック・プロビンシア計画」がマニラ首都圏統合後に発表された。以上の政策は、再居住区への強制移住対策を再考する姿勢を見せながらも一貫性がなく、不法占拠者居住地区対策がまったく手探りの状態であったことを示すだけのものと考えられる[中西 1991:52-53]。

このように、フィリピン政府は国としてのスラム問題への対策として、強制移住の考えが強く根付いているようである。第3章では、その強制移転問題が顕著にみられるマニラのゴミ集積場周辺のスラム地域について、さらにはそこで生活する人々が従事するスカベンジャーという仕事について考察していく。

第3章 パヤタス・ゴミ集積場とルパングパンガコ地区の事例

本章では、フィリピン・マニラにおける都市スラム問題の象徴ともいえるゴミ集積場周辺のスラムについて、パヤタス・ゴミ集積場とその集積場に隣接するスラム、ルパングパンガコ地区を事例に考察していく。特に、その生活とルパングパンガコ地区で生活するスラム住民の多くの人が従事しているインフォーマル・セクターであるスカベンジャーについて取り上げていく。

1 マニラにおけるゴミ集積場と周辺スラム

まずマニラにおけるゴミ集積場及にその周辺スラムについて、またそれに対する行政の対策を歴史的にみていく。

フィリピンの廃棄物行政は、1990年まで、ごみを集積場に野積みする方式を取ってきた。もともと漁村であったマニラ湾沿いのトンド地区では、1954年からゴミの集積がはじまった。戦後の経済成長とともにゴミの量は増えていき、その結果、ゴミ集積場の広さは21ヘクタール、高さは30メートルにまで拡大し「スモーキーマウンテン」と呼ばれるようになった。農村から仕事を求めて都市に来た人々や、都市で仕事を失った人たちがこのゴミ集積場でスカベンジャーとして働くようになった。やがて、周辺にはスカベンジャーの住む大きなスラムが形成された。ここには、およそ3,500世帯、20,000人の人たちが暮らしていた。このスラムはアジア最大のスラムとまで呼ばれ、国際社会からの非難の的となった。1994年、当時の大統領であったラモス政権は、「このような姿はフィリピンの恥だ」として、ゴミ集積場を閉鎖し、スラム住民がゴミ集積場でスカベンジャーとして働くことを中止させた。1995年には、隣接地に無償のスモーキーマウンテ

ン仮設住宅 (Smokey Mountain Temporary Housing) を建設し、そこへスラム住民を強制的に移転させた[川名 2001]。

その後、行政の事業としてゴミ集積場の一部のゴミを撤去して、スモーキーマウンテン本住宅 (Smokey Mountain Permanent Housing) の建設が始まった。2003 年に本住宅が完成し、仮設住宅住民は本住宅に移住した。本住宅は一戸一戸にトイレも設置され、仮設住宅と比較して衛生面では飛躍的に良くなっている。また、広さも以前の仮設住宅よりは広がっている。本住宅は、スモーキーマウンテンの住民用に建設された賃貸住宅なので、家賃は相場よりも、だいぶ低めに設定されている。しかし、それでもスラムで生活し、家賃などとは無関係に暮らしてきた住民にとって「安い」とは言えるものではない。家賃は月払いで、1 階が 1,050 ペソ、2 階が 750 ペソ、3 階が 550 ペソ、4 階が 450 ペソ、5 階が 350 ペソと設定されている。その他に水道代と管理費が月に 240 ペソ。それに加え電気代が徴収される¹⁰[ライズエイジア ニュース 2007]。

行政は、このスラム問題、ゴミ集積場の問題に対して強制移転という形で対策を打ち、そして住宅を建てて、この住宅を補償として多くのスラム住民に与えた。しかし、ゴミ集積場の閉鎖によりスカベンジャーを仕事として生活していた多くの人々は、仕事を失い、新たな仕事を求めて、トンド地区から約 20km 離れたケソンシティ・パヤタスにあるゴミ集積場に移住し、再びスカベンジャーとして生活を続けた[ケア・インターナショナル・ジャパン HP 2007]。そして、現在、このパヤタス・ゴミ集積場がマニラで最も大きいゴミ集積場の中のひとつとして稼働を続けおり、国内外で最も注目されているゴミ集積場である。

2 パヤタス・ゴミ集積場

ここからは、筆者が行った実地調査をもとに、スカベンジャーの仕事、生活、彼らが抱える問題。そして、それに対する行政や NGO の対策を考察していく。

まずは、筆者が調査を実施したパヤタス・ゴミ集積場について取り上げる。パヤタス・ゴミ集積場では、2000 年 7 月の倒壊事故を受けて、行政により設立された組織 POG (Payatas Operation Group) からゴミ集積場の概要や、集積場内での取り組みの説明を受け、ゴミ集積場に入り視察を行った。POG はパヤタス・ゴミ集積場の安全のため、集積場内外で様々な活動を行っている行政の組織である¹¹。

2-1 ゴミ集積場の概要

パヤタス・ゴミ集積場は、マニラの中心部からバスとジプニーを乗り継いで1時間程度のところにある。集積自体は 1970 年初頭からはじまり、1995 年には、前述したトンド地区のゴミ集積場が閉鎖された影響で、それまでトンド地区に集められていた多くのゴミが、パヤタスのゴミ集積場に集められるようになった。また、ゴミと同時にトンド地区や地方農村から多くの人々が流入し、周辺には巨大なスラムが形成されていった。2000 年 7 月には、降り続いた雨のため、山のように積まれたゴミが崩れ、約 2 ヘクタールの地域を飲み込み、300 件以上の家屋と、2,000 人前後の人々が被害を受けた。うち死亡者は約 700 人¹²とされている[SALTパヤタスファンデーションHP 2007]。

この集積場では、倒壊だけでなく、溜められたゴミから発生する有害ガスによる大気汚染、土壌や水質の汚染、周辺のコミュニティに漂う強烈な悪臭などさまざまな問題がある。他にも集積場内でスカベン

¹⁰ スカベンジャーの収入に関しては本章の 3-4 を参照。

¹¹ POG の活動については本章の 5 節で詳しく触れる。

¹² 正確な被害データはわかっていない。

ジャーが収集車の下敷きになったりと多くの問題を抱えている。

ゴミ集積場は、倒壊により閉鎖した旧集積所と新集積所の2つ分かれていて、POGによると大きさはそれぞれ12ヘクタールと10ヘクタールある。ゴミは1日約1600トン(5トントラック320台分程度)運び込まれ、集積場内では1日に3,000人程度がスカベンジャーとして働いている。

この集積場内では、トラクターで整備を行っていたり、POGの警備が配備されていた。また、集積場の中へ決められたゲート以外から中に入れないようにするため、周囲には堀のように深い溝が掘られていて、これは汚水の流れ道としての役割を果たしているようだ¹³。また、いくつかのジャンクショップもあり、出口には収集車を洗浄する場所もあった。

3 ルパングパンガコ地区

次に、前述のパヤタス・ゴミ集積場に隣接するスラムであるルパングパンガコ地区(パヤタス第二地区)についてみていく。ルパングパンガコ地区では、パヤタスで活動をする日本のNGOであるSALTパヤタスファンデーション(以下SALT)¹⁴のスタディツアーで訪れた他、16人のスカベンジャー¹⁵に対して家庭へ訪問し、インタビューを実施した。ここでは、筆者が行ったインタビューをもとに、ルパングパンガコ地区とこのスラム地区で生活する住民について考察する。

3-1 ルパングパンガコ地区の概要

ルパングパンガコ地区はパヤタス第2区域というのが正式名称で、世帯数は約6000世帯[SALTパヤタスファンデーション2007]。SALT現地スタッフによると、この地区に住む住民の中でスカベンジャーとして働いている人のほとんどが前述のパヤタス・ゴミ集積場でスカベンジャーとして働いている。

この地区は、マニラ首都圏内の別の地区から強制的に立ち退きさせられたスラム住民のための再定住地であったことから、人々の居住がはじまった。1986年に行われた国税庁ビル建設を中心とする再開発のために、当時のケソン市長がパヤタス第2区域を再定住地として指定、そのためこの土地は「ルパングパンガコ(約束の地)」と呼ばれるようになった。また、立ち退きによって移住してきた人々だけでなく、地方農村から仕事を求めてやってきた人々もいた[SALTパヤタスファンデーションHP2007]。

このコミュニティ内にはルパングパンガコ小学校(公立)、カトリック教会、マーケットなどがある。また、住民がメディカルケアを受けることの出来る施設として、行政が運営するバランガイセンター、SALTが運営するSALTセンター、日本のNGOであるICAN¹⁶が運営するICANケアセンターがある。

3-2 生活環境

住民が住んでいる家は、トタン屋根と木材を材料にわずか2日間で作ったという簡素な家から、コンクリートで作られた家などの違いがあった。さらに、家の立地条件は各家庭によってかなりの差があった。中でも最も劣悪と思われる環境に住んでいる人々は、ゴミ集積場に溜められたゴミの山の目と鼻の先に家が立地していた。家の下は、ゴミの集積がはじまった当初に無計画に捨てられ溜まった多くのゴミが地盤と

¹³ 集積場内にいたPOGスタッフの説明より

¹⁴ ルパングパンガコ地区とマニラ首都圏にあるスラムの再定住地区カシグラハンで主に活動を行っている。主な活動として、小学生を中心として学生への奨学金事業、補習授業、就学前教育、デンタル事業、女性収入向上事業を行っている。

¹⁵ 男女の割合は女性10人、男性6人で、年代は10代3人、20代3人、30代5人、40代3人、50代2人に対してインタビューをした。最後にインタビューの際利用した質問表を載せておく。

¹⁶ 現地で活動する日本のNPO法人で、正式名称はアジア日本相互交流センター。パヤタスではケアセンターの他に女性収入向上事業などを実施している。

なっていた。また、ゴミ山に隣接しているため、辺りには汚水が流れ込んでいた。

家具は必要最低限の物(鍋、食器など)しかない家庭から、テレビ、ラジオを所有している家庭まで様々であった。ほとんどの家庭で電気を利用していたが、訪問した家庭の中で2件はお金がなく、電気を利用できていなかった。また、利用している家庭でも大抵は隣の家から不法に電気を引っ張って買っている状態であった。

水は、どの家庭でも約20リットルを5ペソ程度で購入していた。その水を主に飲み水としていて、洗濯、シャワー、食器洗いなどは極力雨水を利用していた。

ガスがある家庭はほとんどなく、炭を使って調理をしていた。パンケーキなどのお菓子を作って売っている家庭があり、カセットコンロを所有していた。

トイレのある家庭はあまり多くなかった。トイレのない家庭では、近隣家庭のトイレを共用しているか、もしくは、バケツなどにして、家の周りに投棄している。特にゴミ集積場に近い家庭(古いゴミが地盤となっている家庭)ほど、トイレを所有していない家庭が多かった。

3-3 生活に対する意識

インタビューを受けてくれたスカベンジャーの多くが地方出身者であり、そうでない人達も親が地方出身者であり、親がマニラもしくはルパングパンガゴ地区に移住した後に生まれた人たちであった。地方から、出てきた人たちのほとんどが、もともと農業を営んでいたが、それでは生活していけないという理由からマニラに仕事を探しに出てきた人たちであった。16人中2人だけNPA(共産ゲリラ)を恐れてマニラに来たという人もいた¹⁷。

そんな中、現在の生活が苦しいため地方に帰りたいという人はわずかで、インタビューを受けてくれた16人中12人が「ルパングパンガゴ地区に来てよかった」と言っていた。その理由として、インタビューから、スカベンジャーという仕事をする事で生計を立てられること、子どもを学校に通わせることができるということが挙げられた。そのため、彼らは、「土地所有権を得て、これからもスカベンジャーとして働いて、パヤタスで生活していきたい」と語っていた。また16人中2人だけ収入が十分でない、マニラは物価が高いという理由から地方に帰りたいという意見もあった。残りの2人は、マニラで以前住んでいたところと答えた。

3-4 スカベンジャーという仕事に対する意識

スカベンジャーという仕事は、どれだけゴミを集めたかで収入が決まってくるため労働時間、個人的な体力などによって変わってくる。また、天候、体調、その日運ばれてくるゴミの量などにも影響される。というように、収入は人それぞれであるが、1時間働いて最も少ない人で10ペソ、最も多い人で50ペソくらいであった。しかし、どの家庭でもなにか特別な理由(病気など)がない限り、両親は共働きであった。そのため、収入は非常に不安定ではあるが、どの家庭でも最低1日100ペソ程度は稼いでいたようであった。食事はその日にどれだけ稼いだかに依存するが、最低でも1日2食は食べているようであった。

ほとんどの人が、スカベンジャーという仕事に対してポジティブであった。その理由として、スカベンジャーに対するインタビューからは、暑い日や、雨が降った日は働くのが非常に厳しいこと、ゴミの中にガラス片や針などがあり危険なこと、重いゴミを運ばなければならないこと、臭いの問題など大変なことも多く

¹⁷ ルパングパンガゴ地区に住むほとんどの人が地方から出てきて、はじめはマニラの別の地区に住み。その後、ルパングパンガゴ地区に移住して来ている。

あるが、現金収入を簡単に得られるし、それによって食べていけない訳ではないこと、また上司がいないので気楽に働けることなどが理由であった。

4 パヤタスにおけるスカベンジャーが抱える問題

どの家庭にも共通してあるのが、土地問題であった。中にはマニラの他のスラム地区からルパングパンガコ地区に強制的に移転をさせられて、行政に割り当てられた土地に住んでいる住人もいたが、土地所有者はいなかった。

また、ゴミ集積場から特に近い場所に住んでいる家庭は、「ゴミ集積場に近い家は危険である」という理由で行政から強制移転命令を受けていた。行政による補償は 19,500 ペソと行政が用意した移転地¹⁸の土地所有権だそう。しかし、与えられているのは土地に対する所有権だけで、家は自分で建てなければならないし、また現在の仕事を失ってまでも移転を望む人はあまり多くない。そのうえ、人々は行政を信用していないため、補償が本当にあると信じておらず、全く知らない新たな地へ移転するという不安もあり移転を望む人は多くなかった。

ある家庭では補償の 19,500 ペソを頼りに地方に帰ろうと考えているが、不明確な補償であるうえに、例えもらえたとしても補償金が十分でないため移転に踏み出せずにいた。

スカベンジャーという仕事における問題は、収入が非常に不安定であることが挙げられる。最低限食べていけるだけの収入は得られるが、それ以上の収入をなかなか得られないうえに、1日1日によって収入が異なる。そのため、日々満足いく程食べていける訳ではない。また、病気やけがの危険が多い仕事であるにも関わらず、補償がなく、その日暮らしては貯蓄もない。病気やけがで仕事ができなくなってしまうときに、収入が0になるという不安定さもある。

スカベンジャーへのインタビューで様々な問題が見えてきたが、この土地問題と収入の問題がスカベンジャーの抱えている大きな問題であり、重要な問題であると筆者は考える。なぜなら、基本的人権が保たれ、人間が人間らしく「自由」と「尊厳」をもち生きていくためにまず、衣食住がなによりも必要だと考えるからである。

5 ゴミ集積場内での行政による取り組み

現在ゴミ集積場では、倒壊予防、スカベンジャーたちの安全、環境保全などのためにPOGが様々な取り組みを行っている。そのうちの主な対策として、①スカベンジャー組合の設立、②規制の設定、③ゴミ集積場内での警備、④ゴミを投棄した後の処理、という4つの取り組みを順番に取り上げていく¹⁹。ここではPOGから受けた説明をもとにして、POGの取り組みがどの程度効果を得ているのかスカベンジャーへインタビューしたのもも交えて考察していく。

① スカベンジャー組合 (association) の設立

「集積場内では多くのスカベンジャーが働いており、揉め事や混乱が原因となり事故や事件起こる。それを防ぐためにスカベンジャーを統率、管理する組合を設立した。ジャンクショップのオーナーが窓口と

¹⁸ リサール州サンシドロにある。カシグラハン再定住地区よりさらに奥にあり、ルパンパンガコ地区からは遠く離れている。

¹⁹ その他にも堆積したゴミから発生するメタンガスを蓄積させないようにガス弁を設置したり、コンポストを設置したり、などその他にも様々な取り組みを実施している。また、以前はマニラの様々な場所からゴミが集められていたが現在はケソンシティから出るゴミのみに限定している。

なっている。組合員になるには年会費が 120 ペソ掛かる。会員になった場合は病気やケガになった場合の治療費の補助が支給される。一方で、シフト制により就業可能な時間が分けられ、集めたゴミは決められた集積場内のジャンクショップ²⁰でしかゴミを売ることができないという規制もある。

②規制の設定

いままではスカベンジャーが自由に集積場内に入出しし、自由に働くことができたが、POG はゴミ集積場内で働くうえでの規制を定めた。その主な規制として、就業可能時間を朝の 4 時～夜の 10 時に、そして、14 歳以上から就業可能という年齢制限を新たに定めた。

③ゴミ集積場内での警備

集積場内にいるスカベンジャーがトラクターやゴミ収集車の被害に合わないよう、また、何かあったときに対応できるように、POG の警備員をゴミ集積場内に配備している。

④ゴミを投棄した後の対処

倒壊以前、はただゴミを捨てて溜めているだけであったが、倒壊の予防として段々畑のようにゴミを積んだり、山になったゴミの斜面をなだらかにするなどの整備をしている。また、悪臭への対策として土を被せる、酵素を掛けるなどのゴミの処理を行っている。

具体的には、ゴミを捨てる→トラクターでゴミを均す→スカベンジャーが再生可能なゴミを拾い再生利用なゴミをリサイクルに回す→残ったゴミに土を被せる→酵素を掛ける。という手順でゴミの処理を行っている。

①の組合員制度は、スカベンジャーという仕事がいままで認められていなかったものが、組合が設立されたことにより仕事と認められ補償があることから良いものであるように聞こえるが、実際にインタビューをしてみると、インタビューをした全てのスカベンジャーが組合員にはなっておらず、機能していないようであった。その理由は、組合員になると集めたゴミは決められた集積場内のジャンクショップでしか売ることができないという規制があるためだそうだ。集積場内のジャンクショップと、集積場の外にあるジャンクショップとを比較すると、集積場内の方がゴミの売り値が安く、20%程の差が出るという理由から多くの人が組合員にはなっていない。

②と③に関してはこういった規制が設定されたり、警備がゴミ集積場内に配備されることで、スカベンジャーがトラクター(捨てたゴミをならす)の下敷きになるという事件がほとんどなくなったという。そういった面では多少効果をあげているようだ。

④の取り組みはスカベンジャーへのインタビューによると実際に実行されているがその効果があるかは不明である²¹。

このように、2000 年の倒壊後に行政は集積場に対して取り組みを実施しているようだ。しかし、まだまだ改善が必要な部分も多く、特に、本章の、第 4 節で筆者が挙げた土地問題と収入の問題に対して効果的な取り組みがなく、問題の改善への取り組みが必要である。

また、第 1 章の第 5 節-2 でみてきたタイの都市スラムでは、住民ネットワーク組織が、スラム居住環境改善活動を図る上で非常に重要な役割を負っている。当事者である住民もしくは子どもたち自らが意識的に活動を起こし、グループ化・組織化を図り、地区住民委員会、貯蓄グループ、女性グループ、青年グループといったコミュニティが結束を強化し、その次の段階として NGO や行政機関、専門家など、外部か

²⁰ スカベンジャーが集めたゴミを売る場所がジャンクショップ。集積場内やその周りにはいくつものジャンクショップが立ち並んでいる。

²¹ 臭いに関してはこの地区に来た際に強烈なゴミの臭いがしたが、以前と比較のしようがないので効果は不明であるとした。

らの支援を募っていくことが重要なのである [秦 2005:346]。このように、スラム問題の改善のためには行政からの一方的なものではなく、当事者であるスラム住民やスカベンジャー自身も問題の改善に取り組まなければならない。

6 土地問題と収入の問題の改善のために

この節では、本章の第4節でとりあげた土地問題とスカベンジャーの収入の問題の改善への取り組みを提案していく。まずは、ここにあげた2つの問題についてまとめておく。

土地問題とは、ゴミ集積場周辺にあるスラムで生活する人々に、①土地所有権がないこと、②移転に対する補償が十分でなくまた確実に得られる保証がないこと、の2つの問題である。

次にスカベンジャーの問題とは、①収入が低くその日暮らし程度の収入を得られないこと、②収入が不安定であること、③補償がないため病気や怪我で働けないときに収入が0になってしまうことの3つの問題である。

6-1 問題改善のための提案

土地問題に関しては、行政に連れて来られて強制的に移転して来た人々²²がいるにも関わらず、土地所有権を与えられていなかったり、移転に対する補償が不十分で確実に得られる保証がないという問題には、行政の適切な取り組みが必要である。また、行政が取り組みを実施するだけでなく、前節でも論じたように、当事者自身も改善のために取り組む必要がある。当事者たちが住民組織を組織し、自らの要求を行政に求めていく必要があると筆者は考える。

また、収入の問題に対しては、組合員制度の改善が必要になってくるのではないかと。本来は労働者のためにある組合員制度であるはずが、行政がスカベンジャーを統制管理しやすいように設置した組合員制度、もしくは形だけの組合員制度であるように感じられた。そもそも、組合というのは仕事環境の改善、収入の向上など労働者のための制度であるはずが、逆に収入が少なくなってしまうような制度になっている。

POGによると、ゴミ集積場におけるリサイクルの方針として、スカベンジャーをひとつのロールとして取り込んでいるという²³。であれば、より良い組合員制度を確立することなどが必要なのではないか。ここで言うより良い組合員制度とは、行政の補償により、ゴミの買取価格を現状以上に維持し、収入を現在より安定させること、病気や怪我で働けない場合もいくらかの補償を与えること、である。これに関しても、行政が一方的に実施するのではなく、スカベンジャーたちが自分たちで声を上げる必要がある。

6-2 住民組織活性化のためのNGOとの連携

ルパングパンガコ地区にも、住民組織は存在している。しかし、SALTの現地スタッフによると、格差が激しいフィリピンではスラム住民は自分たちが教育を受けていないことや、貧困層であることに負い目を感じていて、特に行政に対しては劣等感を感じているため、行政に対する組織の活動があまり活発ではないそうである。

²² 第3章の3-1を参照

²³ 収集者がゴミを集める→集積場にゴミを捨てる→リサイクル可能なゴミをスカベンジャーが拾い、それをジャンクショップに売る→リサイクル工場へ運ばれるという流れ。

この住民組織をより活発化するために NGO と住民組織の連携が必要であると筆者は考える。第 1 章の第 5 節-2 で取り上げたインドの事例では、女性中心の住民組織が NGO と連携することで、自分たちの主張により行政を動かすことに成功したのである。このインドの事例のように、NGO と連携することで、住民組織がより活発になり、自らの権利を主張する必要がある。しかし、注意しなければならないのがルパングパンガコ地区には現地 NGO が入っておらず、海外の NGO による支援しかないことである。

開発援助プロジェクトに伴う住民組織化の事例検討の中からの一つの経験則として、外部者が働きかけた住民組織は一般的に脆弱であるという事実を挙げている[佐藤 2004:30]。佐藤の述べるように、住民組織化や活動の活性化を起こすためには現地の NGO が活動を起こす必要がある。そのために、現地 NGO が活動していないルパングパンガコ地区では、住民組織もしくは海外 NGO が問題改善に向けた住民組織の活性化のために、現地 NGO をこの地区に呼び込んでくる必要がある。それにより、住民組織が活性化し、力を得ることで問題の改善により大きく近づくのではないかと筆者は考える。

おわりに

本論文ではアジアにおけるスラム問題、フィリピンにおけるスラム問題、そしてフィリピンの首都マニラにおけるゴミ集積場とその周辺スラムでの問題について取り上げてきた。そして、ゴミ集積場周辺スラムに関してはそこでの仕事として象徴的なスカベンジャーについて詳しく取り上げていった。現在、世界中でグローバル化の流れが進み、さまざまな国が一国として経済的に豊かになる一方で「持つもの」と「持たざるもの」の間で格差が広がり、スラム問題というのは拡大を続けている。

農村から押し出され、もしくは農村と都市の格差から都市に引き込まれ、都市に流入しスラムで生活する人々は、発展していく都市の町並みとは反対に、非常に苦しい生活を強いられている。歴史的にみてそういったスラム住民に対する行政の取り組みは強制立ち退きが主であり、経済発展のために問題をただみ消すだけのような取り組みばかりであった。しかし、近年では様々な国で NGO などが対等したことによりスラム住民の住民組織が組織化され活性化したことから、自ら自分たちの権利を主張することで、行政と協力したり、行政を動かすことに成功している事例がみられる。

そういった事例が多くみられる一方で、フィリピンではまだまだ強制立ち退きという行政による対策が根付いているようである。特にゴミ集積場周辺のスラムでは歴史的にみても現在までほとんどの場合が強制立ち退きという方法で対策を行ってきた。これは何の問題の解決にもならず、逆に問題を悪化させるような事態を引き起こす。やはり、問題解決のためには行政の一方的な取り組みではなく、住民の参加が不可欠である。そして、スラム住民は教育を受けることができなかつた人や、スラムで生活しているということから劣等感を抱いていることもあるため NGO による協力も欠かせないのではないものである。

最後に、スラム問題に加え本論文のテーマのひとつでもあるスカベンジャーについても述べておく。スカベンジャーという仕事は収入が非常に不安定であり、病気やけがの危険が多く、とても厳しい仕事である。しかし、大学を卒業しても仕事にありつけないフィリピンの現状で、小学校教育さえ終えることのできなかつた人々がお金を稼ぎ生きていく手段となる仕事である。その上、多少家族が多くても食べていけないことはなく、家族の中の誰かが出稼ぎに出て家族が離れなければならないという必要もない。さらには、子どもを学校に通わせることができることから、必要な仕事であるのかもしれないと感じた。

筆者が調査をしたルパングパンガコ地区では、怪我や病気に対しては簡単な治療が受けられる施設を行政や NGO が運営しており、経済的な理由から子どもが就学困難な状況にある家庭に対しても NGO や国の社会福祉省が奨学金制度を設けているので、これらのさらなる発展により医療、教育の面はカバーしていけるようであった。しかし、それでも多くの問題を抱えているのは確かだ。特に、本論文でとりあ

げた土地問題と収入の問題は重要な問題だと考える。この問題の改善のためには、やはり行政と当事者であるスラム住民(スカベンジャーを含む)が協力していく必要がある。行政と住民組織この 2 つが協力し、さらには NGO の支援も含め、この地区の人々がより安定した生活を送れるようになることを期待したい。そして、さらにはフィリピンのゴミ集積場とスラム問題の象徴でもあるパヤタスで住民組織と行政が協力して問題を解決していくことができれば、それがひとつもモデルとなり、フィリピン全土に広がっていく可能性がある。そういった意味では、このパヤタスというゴミ集積場の存在は非常に大きい。

参考文献

- 秦辰也(2005)『タイ都市スラムの参加型まちづくり研究—こどもと住民による持続可能な居住環境改善策—』明石書店
- ホルヘ・アンソレーナ／伊従直子(1992)『スラムの環境・開発・生活誌—アジア、ラテン・アメリカに広がる貧困と民衆の自立—』明石書店
- 川名英之(2001)『行政を動かすアジアの焼却反対運動』(『ダイオキシン・環境ホルモン対策国民市民会議 ニュースレター No.10』ダイオキシン・環境ホルモン対策国民市民会議)
- 新津晃一(1989)『現代アジアのスラム—発展途上国都市の研究—』明石書店
- 中西徹(1991)『スラムの経済学—フィリピンにおける都市インフォーマル部門—』東京大学出版会
- 中西徹／児玉徹／新津晃一(2001)『アジアの大都市[4]マニラ』
- 佐藤寛 (2004) 『援助と住民組織化』アジア経済研究所
- 手束耕治(2006)『プノンペンバサック広場』(ヒューライツ大阪ニュースレター『国際人権ひろば No.70』ヒューライツ大阪)
- 内田勝一、平山洋一 (1996) 『講座現代居住 5 世界の居住運動』東京大学出版会

参考 HP

- ライズエイジアニュース (2007)
http://www.secondline.jp/riseasia_site/news_200401_01.html
- カンボジアウォッチ HP: (2007)
<http://www.locomo.org/cambodia/cwcolum/report/2006/060912.php>
- ケア・インターナショナル・ジャパン HP (2007)
<http://www.careintjp.org/support/mg-backnumber/mg048.html>
- 国連ハビタット福岡事務所 HP(2007)
<http://www.fukuoka.unhabitat.org/programe/campaign.html>
- SALT パヤタスファンデーション HP (2007)
<http://www.salt.or.tv/payatas/payatas.html>

参考資料

- 四ノ宮浩(1995)映画『忘れられた子供たち～スカベンジャー～』

