

日産科学振興財団
第20回 日産学術研究助成金
研究成果報告書

- (研究題目) フィリピンの都市環境とスラム
Urban Environmental Problems in Slum Area in the Philippines
- (代表研究者) 中西徹(東京大学経済学部 助教授)
- (共同研究者) ヘルメリノ・パウティスタ(アテネオ・デ・マニラ大学 経済学科長)
川中豪(アジア経済研究所 動向分析部研究員)
高橋彰(アジア経済研究所 理事)

(Summary)

During the Philippine economic crisis in 1980's, we could find have *customary economy* mechanism, in a slum area in Metro Manila, based on vertical patron-client relations among town-mates. After 1990, during economic recovery, it has changed into the mechanism based on horizontal town-mates relations, which is considered as the flexible responses of *customary economy* to the changes of *market economy* conditions surrounding it.

(研究概要)

1. 研究目的

本研究の目的は、都市環境と所得分配という分析の視角から、経済復興過程におけるフィリピンの都市スラムの居住環境と社会経済的環境の実態を動的にあらわにし、スラムの環境問題にその居住者がどのように対応してきたのかを考察することにある。ただし、環境問題の源泉は、経済学的には、環境資源の利用権をもつ主体がそれを過剰に利用している(利用した)ことに求められるが、本研究の対象は、社会経済的環境の劣化が、資源利用権に恵まれないか、或いは権利があってもその資源の質の悪化の予防費用負担が難しい低所得者層に及ぼした外部不経済としての都市環境問題である。

2. 研究経過

本研究ではフィリピンにおける都市の環境問題を、「開発と社会経済環境」と「開発と自然環境」という2つの視角から分析した。前者は研究代表者中西が中心となり、1985年以來、参与観察を継続してきたマニラ首都圏のスラム地区への住み込み悉皆調査にもとづき、開発がコミュニティの社会経済関係にもたらした影響を考察した。とくに、廃棄物投棄場における廃品回収人活動の問題は、マニラ首都圏における自然環境と社会経済環境を考察する上で重要な課題である。いまひとつはマニラ首都圏近郊地域の社会経済の発展と自然環境の変化にかんする調査であり、フィリピンの環境経済学の第一人者であるパウティスタ教授が中心となって地域コミュニティ活動の連携を中心にこの問題を考察した。後者の研究については近日中に英文報告書が完成される予定である。

3. 研究成果

<研究成果：要約>

334世帯のスラムの居住者にたいする世帯別面接悉皆調査によって、つぎのことがあきらかになった。

- ① 1985～94年の10年間に調査地の世帯は 253世帯から 334世帯に増加し、東ピサヤやピコールなどの最貧地方からの新規世帯の流入が顕著になった。しかし同時に、経済復興過程において労働市場の条件が改善し、居住者の生活水準は大幅に向上した。
- ② 1980年代のフィリピン経済の混乱期において、筆者が見出した低所得者層居住地域を規定する経済メカニズム、すなわち伝統的価値規範によって安定性が保証された垂直的社会経済関係に基づく経済行動は、調査地の生業であった廃品回収業とともに衰退した。
- ③ それにもかかわらず、調査地経済のメカニズムが市場経済のそれへ移行したとは云いがたい。むしろ、経済外部性にもとづく便益を追求する水平的社会経済関係に基づく集団的経済行動が、垂直的社会関係に基づくメカニズムを代替するようになったと考えられる。
- ④ したがって、スラムがスムーズに解消していくための条件としては、
 - (a) 都市フォーマル部門の労働市場の拡大を通じて、都市インフォーマル部門の社会経済関係に変容をもたらし、スラムの社会階梯間の流動性を活性化させるマクロ経済のパフォーマンスの安定
 - (b) 伝統的価値規範にもとづく同郷者関係による農村都市間人口移動の抑制としての最貧地方の農村開発の2点が重要である。

<研究成果：本文>

スラムの居住者にたいする世帯別面接悉皆調査によれば、この10年間に調査地の世帯は 253世帯から 334世帯に増加し、東ピサヤやピコールなどの最貧地方からの新規世帯の流入が顕著になった。しかし同時に、経済復興過程において労働市場の条件が改善し、居住者の生活水準はかなり向上している。そのなかで、スラムを規定する社会経済環境、すなわち居住者が直面する社会経済関係に大きな変容もたらされていたことが、この研究からあきらかになった。

1985年から90年のフィリピン経済の混乱期において、筆者が見出した低所得者層居住地域を規定する経済メカニズムを一言でいえば、伝統的価値規範によって安定性が保証された垂直的社会経済関係に基づく「都市インポリューション」の展開であった。この社会経済関係は、不確実性を回避することを目的としたパトロン＝クライアント関係であり、親族関係や同郷者関係など取引に直接関係のない非経済的要因が介在するため一見非合理的に見られがちであるが、当事者間のみ便益がもたらされるシステムを提供している。それは廃品回収業を生業とするマニラ首都圏における極貧層の社会経済環境を規定する重要な経済メカニズムなのであった。

この廃品回収業は、通常、廃品回収人が路上やごみ集積地において手押し車を用いて廃

品を回収し、仕切り場経営者に売却するという過程から成り立っている。仕切り場ではそれぞれ馴染みの中間業者と取引しており、廃品の売渡し価格に差があるので、廃品回収人からの廃品の購入価格にも仕切り場間に格差が存在していた。それは、何らかの非價格的要因が存在しない限り、仕切り場経営者が廃品回収人との安定的雇用関係を維持していくことはできないことを意味する。

じつは、仕切り場経営者と廃品回収人の間には、次のような同郷者関係を軸とした一対一の契約が結ばれていた。すなわち、仕切り場経営者は契約関係にある廃品回収人にたいして、(1)廃品回収には不可欠の手押し車を無料で供与し、(2)原則として無利子で貸出を行い、(3)可能なかぎり廃品回収人世帯の緊急時に援助する。他方、廃品回収人は仕切り場経営者にたいして、(1)家族によって回収されたすべての廃品を経営者の言い値で受け渡し(しばしば経営者が廃品計量時におこなう不正行為を黙認し)、(2)転職、もしくは転居の際には、可能なかぎり仕切り場経営者に新たな廃品回収人を紹介するという契約である。つまり、観察された廃品価格差にはほとんど意味がないことになる。

ここで、この契約の「安定性」を保証するのが、スラムの成員が共有する伝統的価値規範であることは強調されてよい。文化人類学の研究によると、フィリピン人社会では、恩恵を受けた者は相手に対して帰属社会が期待する返済の義務を負う。同一共同体における異なる社会階層間に発生する「ウタン・ナ・ローブの互惠」がそれである。パトロンから受ける有形無形の恩恵は、クライアントには当然報いるべき恩義だが、決して返済することのできないもの(内なる借り: utang na loob)と認識される。したがって、クライアントはその帰属社会集団が期待するだけの返済を何か別の形で行わなければならない、その義務が不履行に終わったばあいには共同体内において社会的制裁を受けることになる。

ところが、1985年時点で49人存在していた世帯主廃品回収人のうち現在も従来の仕切り場経営者=廃品回収人の関係を続けているものは5人にすぎなかった。このことは、スラムにおける経済メカニズムが1990年代の経済復興過程において大きく変容したことを示唆している。この事実は、廃品回収人にとっては、結果的に他の代替的な就業との比較において仕切り場経営者から得ることのできる便益が低下したことを意味するが、廃品回収人のみの意思決定によるのではない。いまのべたように、垂直的契約関係においては、廃品回収人には仕切り場経営者にたいして「内なる借り」があり、容易には退出や転職ができないからである。仕切り場経営者にとっての外生的諸条件の変化を考える必要がある。

その一つは、鉄屑、プラスチックなどの比較的高価な廃品の長期的な価格停滞である。仕切り場経営者によれば1988年から現在までその状況は続いており、比較的に規模が小さく中間業者が少ない仕切り場経営者にとりわけ大きな影響を及ぼした。廃品市場は景気回復によって必ずしも活発化するわけではない。第2に、廃品回収人の活動に規制が設けられたことが挙げられる。1992年に交通と治安上に問題があるとして手押し車の利用と深夜の路上回収作業が全面的に禁止された。これは、前年度に制定された地方自治法(Local Government Code)によって、マニラ首都圏庁から町にゴミ収集事業の権限が委譲されたからである。このため仕切り場に収集される廃品は、種類、量ともに大きな制約を受けることになった。従来の質と量を維持するためには、少なくとも仕切り場は新たな投資、つまり新たな廃品回収車(自転車にサイドカーをつけたもの)の調達が必要に迫られたのである。最後に、新規流入者にとっての移住直後の就業職種が拡大してきたことが挙げられ

る。これは、1980年代以降流入してきたピコール地方や東ピサヤ地方の出身者の集団がある程度経済力を持つようになり、地区内における社会的地位を獲得してきたためであろう。水平的社会経済関係を利用して同郷者内で雇用情報を占有できるようになったのである。以下にみるように、これは土木建築労働者、工場労働者あるいは契約漁師などの新規雇用によく見られる。いずれにせよ、こうした事情から仕切り場は経営難に陥り、以前はしばしば観察された世帯主を中心とする新規流入者の廃品回収人は激減し、既存の廃品回収人との関係をも絶たざるを得なくなった。調査地の経営者は事業の閉鎖あるいは縮小を余儀なくされたのである。かくて、廃品回収業にみるかぎり、これまでの垂直的なパトロン＝クライアント関係は大きく崩れてしまった。とくに、調査地経済の中心的役割を果たしていた仕切り場経営者の没落は垂直的な社会経済関係に大きな変容を及ぼした。しかし、それは、「慣習経済」の優越するメカニズムが崩壊し、都市インフォーマル部門が「市場経済」へ移行する予兆であると解釈することはできない。

たしかに、1994年調査時には居住者の就業構造は一変した。1985年時には少なく見積もっても110人いた廃品回収人は不定期の就業者を除けば21人に減少し、かわって増加したのは土木建築労働者と工場労働者であった。さらに、新規流入世帯にあっても、臨時雇いがほとんどとはいえ、かつての廃品回収人の役割を代替していることがわかるが、これらの職種には廃品回収業にみられたような明確なパトロン＝クライアント関係は存在しない。しかし、依然として、親族関係・同郷者関係による紹介が居住者の求職活動にあたって、最も確実な情報源であり続けた。それは経済外部性にもとづく便益を追求する水平的社会経済関係に基づく集団的経済行動として解釈されよう。じっさい、工場労働者を対象とした標本調査では74人中45人から回答を得たが、うち7割にあたる32人がこの親族あるいは同郷者からの紹介による雇用であると報告している。また、臨時雇い土木建築労働者にとつての大きな問題は、市場の分断、狭小性にもとづく情報不足とそれに伴う雇用の季節変動である。このリスクを回避するために、労働者は、血縁関係や出身地毎に小規模のグループを形成して仲間内で雇用情報を交換し、それを占有することによって便益を得ている。他方、請負会社の監督者は調査地外に居住する手配師を通して調査地の労働者を雇用する。その際、手配師は調査地に接近するときには同郷者関係を利用しているのである。1985年時にはただ一つ存在した西ピサヤ出身者のみで占められていた労働者集団は、現在確認されたものだけでも9つあり、リーダーの多くはかつての廃品回収人世帯に属している。廃品回収人時代の知己を利用して集団を形成したことがわかる。これらのグループは新規の労働者求人活動も行い、各集団が占有する情報量を増大させている。さらに、労働者集団は民間の家屋・建造物の建築・補修をも請負う。このばあいには、土木建築労働者の集団ほどの紐帯の強さはないが、地区内の親族、同郷者を軸として、大工、電気工、塗装工などの職人とのチームを組む。それは、この種の請負い業従事者を増大させることにもなった。

このように、調査地における変化は、慣習経済の瓦解というよりは、むしろ水平的な社会経済関係に立脚する慣習経済の深化発展と捉えるべきであって、調査地では現在においても依然として慣習経済が支配的であるという命題を棄却することはできない。しかも、向上したとはいえ多くの居住者の生活水準が依然として貧困線以下であることを考えるとき、この変容が非可逆的であると断言することもできない。与件の変化によっては、つま

り都市労働市場の雇用条件が悪化すれば、再び垂直的なパトロン＝クライアント関係が広範にみられるようになる可能性を以上の観察から否定することはできないように思われる。

しかし、廃品回収業の衰退と都市労働市場の変容という特殊な条件が存在したにせよ、あるいは、当事者たちが共有する価値規範に抵触しないかぎりのものであったにせよ、大きな混乱を伴うことなく、また比較的短期のうちに、かつてきわめて安定的であるように思われた垂直的社会経済関係が水平的なそれにスムーズに移行したという事実は留保されるべきであろう。それは、外界の「市場経済」によって都市インフォーマル部門が衝撃を受けたとき、内部に存在する「慣習経済」がきわめて柔軟な対応を示しつつ変容していく方向性を示唆する事象であると解釈することも可能だからである。

以上で検討したスラムの社会経済環境とは、マクロ経済の変動によって生じる環境の変化にきわめて柔軟に対応する慣習経済の姿であった。その根底に存在するのは、農村から流入してきた移住者の伝統的な価値規範であり、この意味で、外見とは異なり、スラムの経済にはきわめて安定的な運行が保証されているのである。もっとも、この安定性こそがスラムがスラムから脱却することのできない理由であることもまた否定できない。本研究の分析からスラム自体がスムーズに解消していくための条件を導きだそうとすれば、つぎの2点が重要な意味をもつように思われる。第一には、景気回復期にみられたように、マクロ経済の安定である。それは、都市インフォーマル部門の労働市場の拡大を通じて、都市インフォーマル部門の社会経済関係に変容をもたらし、スラムの社会階梯間の流動性を活性化させる。政府開発援助やNGOによる都市インフォーマル部門へのきめ細やかな援助も補完的な役割を果たすであろう。ただし、多くのばあい中長期の経済発展も短期的には地方間の格差拡大をもたらす。それは大規模な農村都市間人口移動をとおしてスラムを拡大し、経済発展を阻害しかねない。したがって、第二には最貧地方の農村開発が鍵となる。伝統的価値規範にもとづく同郷者関係による農村都市間人口移動を抑制するには、過剰農村労働力への対応が急務なのである。

4. 今後の課題と発展

当初、予定していた農村調査のうち、最貧地方（ピコール・東ビサヤ）を対象とした農村調査は治安上の問題から実施できなかった。しかし、今回の調査結果からもあきらかなように、スラムへの新規流入者の多くはこれらの地域からの移住者であり、これは全国統計とも対応している。都市社会経済環境の変容を分析する上では、経済発展過程における析出農村コミュニティの変容の理解は不可欠である。近々、これらの地域を対象とした実態調査を実施し、今回の調査結果を補完する予定である。

5. 発表論文リスト

既に発表した論文については、次のものがある。

中西徹 「フィリピンにおける都市インフォーマル部門の変容：1985～94年」
『経済学論集』 第61巻第1号（1995年4月）