

123. 民衆セクターがメキシコ震災復興プロセスで果たした役割に関する研究

The Popular Sector's Presence in the Reconstruction Process of the 1985 Mexico City Earthquake

天野 裕*・土肥 真人**
Yutaka Amano*, Masato Dohi**

This study aims to grasp popular sector's presence in the reconstruction process of the 1985 Mexico City earthquake, referring history of housing policy and of tenant movement as background of victims' movement. As results,

1. The Democratic Convention for Reconstruction of the Housing Recovery Program, which is unique for the restoration process of the 1985 Mexico City earthquake, led massive housing supply for the low-income families by the government, keeping the standard proposed by the NGO.
2. This convention created the room for the particular housing reconstruction projects and the comprehensive community development attempted by the NGO.

Keywords: Popular sector, Earthquake reconstruction, Housing reconstruction, Community development, Inner city, Slum clearance

民衆セクター、震災復興、住宅再建、コミュニティ・デベロップメント、インナーシティ、スラムクリアランス

1. はじめに

(1) 研究の背景

1985年9月に発生したメキシコ大地震はメキシコ・シティの約95,000戸の家屋を倒壊させ、その被害は市中心部に位置する老朽化した低賃借家が密集する住宅地において甚大であった。95年の阪神淡路大震災と比すとき、その被害規模や被災地の性格のみならず、市民の自助努力による被災者救済や復興活動が市民社会の重要性や市民運動の意義を認識させる契機となったという点で類似性が認められる。

梶(1989)¹⁾や越山ら(2000)²⁾は、48,800戸の住宅を低所得層向けに供給した民衆住宅再建計画 (Programa de Renovación Habitacional Popular : 以下、RHP) の内容を調査し、被災住宅の再建と同時に積年の課題であったインナー・シティ問題の解消を達成した事を報告しているが、参照データが政府セクターのものに偏っており、RHPの方向性を決定づけた政府―被災者間の折衝の過程や、震災以前の住宅政策と民衆運動の経緯についてはほとんど触れられていない。一方、メキシコ大地震後の復興活動が市民社会台頭の契機となったと論じる松下(2001)³⁾、畑(2004)⁴⁾、小倉(1999)⁵⁾らは、メキシコにおける一般的な論調を踏まえ、社会変革の推進力としての市民セクターの役割に力点を置いているが、具体的な都市政策と民衆運動の関係性の考察、及び市民主導型復興活動の例証が十分でない。

(2) 研究の目的と対象

本研究の目的は、迅速かつ大量に住宅供給を可能とした復興政策の立案過程と、市民社会の台頭の契機となった復興活動の生成過程を具体的に把握し、震災以前のメキシコシティの住宅政策、借家人運動の系譜を参照しつつ、市民セクターがメキシコ震災復興に果たした役割を明らかにすることである。本論では、市民セクターの中でも、特に自

らの住環境改善に取り組む低所得層、彼らを支援する大学機関、NGOにより構成されるインフォーマルな運動主体を、

『民衆セクター』と称する⁽¹⁾。本研究の対象は、メキシコ地震発生から1年間の復興政策と民衆セクターによる復興活動、及び前史としてこれらとの関連性が見られるメキシコシティ都心部の1940年代以降の住宅政策、1970年代以降の借家人運動とする。対象地区は、RHPの対象区域及び周辺地区とする。

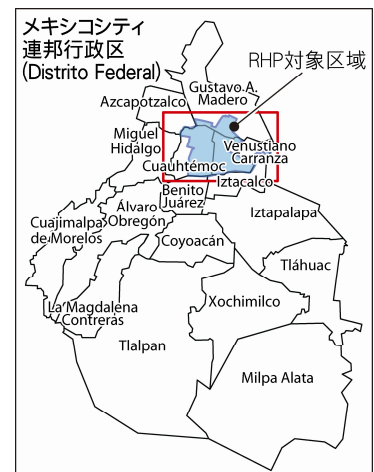


図-1 対象地区

(3) 研究の方法と構成

本研究では、Duhauらメトロポリタン自治大学(以下、UAM)の社会学者らが中心となって、RHPの具体的な内容と社会的・経済的影響を詳細にわたって調査した「Cambiar de casa, pero no de barrio (1988)⁶⁾」を基礎的資料として援用する。その他参照データとしてRHPの公式資料⁷⁾、震災直後の政府・市民組織の動きを記録するもの⁸⁾、それまでの都市・住宅政策の歴史上に復興政策を位置づけた上で評価するもの⁹⁾¹⁰⁾、被災者団体の活動記録¹¹⁾¹²⁾、自律的な復興住宅の空間的特性をまとめたもの¹³⁾、震災後の20年を振り返るもの¹⁴⁾がある。これらの研究の蓄積を踏まえ、住宅政策と民衆運動の展開を社会-空間的視点で再編成している点が本研究の特色である。また、管見では日本で上記研究を参照した報告・論文はない。

* 正会員 東京工業大学情報理工学研究科 (Tokyo Institute of Technology)

** 正会員 東京工業大学社会理工学研究科 (Tokyo Institute of Technology)

以下、第2章で震災以前のメキシコシティ中心部における貧困層の住宅問題と、それに対応する借家人運動の生成過程を整理し、第3章で震災直後の政府と被災者の対応を、被災者の組織化、要求運動の展開と政策決定との関係に注視しつつ整理する。第4章で、被災者組織の自助努力による復興活動の特性を把握し、第5章で総合的に考察する。本論で用いる諸機関の略称については(表-1)に示す。

表-1 本論で用いる諸機関、団体の略称

略称	正式名称	日本語名称
政党		
PRI	El Partido Revolucionario Institucional	制度的革命党
CNOP	La Confederación Nacional Organizaciones Populares	全国民衆組織連合
政府機関		
INV	Instituto Nacional de la Vivienda	住宅供給公社
INDECO	Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda	コミュニティ・住宅開発公社
BANOBAS	Banco Nacional de Obras y Servicios	公共事業銀行
INFONAVIT	Instituto del Fond Nacional de la Vivienda para los Trabajadores	労働者住宅基金
借家人・被災者組織		
CONAMUP	Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular	全国都市民衆運動連合
COPOSORE	Comité Popular de Solidaridad y	連帯再建民衆委員会
UVCG	Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero	ゲレロ地区住民組合
UPICM-PM	Unión Popular de Inquilinos de la Colonia Morelos-Peña Morelos	モレーロス借家人人民衆連合
CUD	La Coordinación Unica de Daminificados	被災者統一調整委員会
UNPT	Unión Popular Nueva Tenochtitlan	Nueva Tenochtitlan民衆連合
UVyD	Unión de Vecinos y Daminificados 19 de Septiembre	地区住民・9/19被災者連合
UVCD	Unión de Vecinos de la Colonia Doctores	ドクトーレス地区住民連合
CU	Campamentos Unidos	カンパメントス・ウニードス
専門機関・支援組織		
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana	メトロポリタン大学
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México	メキシコ国立自治大学
Autogobierno	Taller 5 de Autogobierno de la UNAM	アウトゴビエロ
COPEVI	Centro Operacional de Vivienda y	住宅・定住事業センター
CyC	Casa y Ciudad	カサ・イ・シウダー
CEMAD	Consejo Ecueménico Mexicano para ayuda al Desarrollo	全基督教開発支援審議会
ICEPAC	el Instituto de Comunicación y Educación Popular	コミュニケーション・大衆教育研究所
PASE	Promoción de Acción Socio-Educativa	社会教育促進協会
CRS	Cruz Roja Suiza	スイス赤十字
DESPRO	Diseño y Estudio de Programas S.C.	政策デザイン研究センター

2. 震災以前の住宅政策と民衆運動

(1) 低所得層の住環境改善政策

メキシコシティ中心部の不良住宅ストックの要因として多くの研究者が指摘しているのは、1942、48年に公布された家賃凍結令⁽²⁾である。対象となった建物の多くは、ベシンダー (vecindad) と呼ばれる棟割長屋で、家主に対する家賃の据え置き強制は、修繕意欲を削ぎ、建物の老朽化を

進ませる結果となった。当時の与党 PRI は、家賃凍結令と比較的寛容な不法占拠の容認により貧困層の不満は最小限に抑制する一方、1943年に CNOP を党内に設立し、政権支持と利益誘導を交換するパトロンクライアント関係に取り込んでいった⁽³⁾。

表-2 震災以前の主な住宅政策

年	住宅政策の概要
1942-48	家賃凍結令
1943	全国民衆組織連合CNOP設立
1958	INV、セントロ周辺を「Herradura de Tugurios (馬蹄形スラム)」と命名
1960s	スラムクリアランスによる都市更新事業が盛んになる
1962	大規模団地Nonoalco-Tlatelolco 集合住宅完成
1972	INV、INDECOに改組、INFONAVIT創設
1975	INDECOの都市更新計画、Banobrasのベシンダー置換計画
1974-82	プラン・テピート

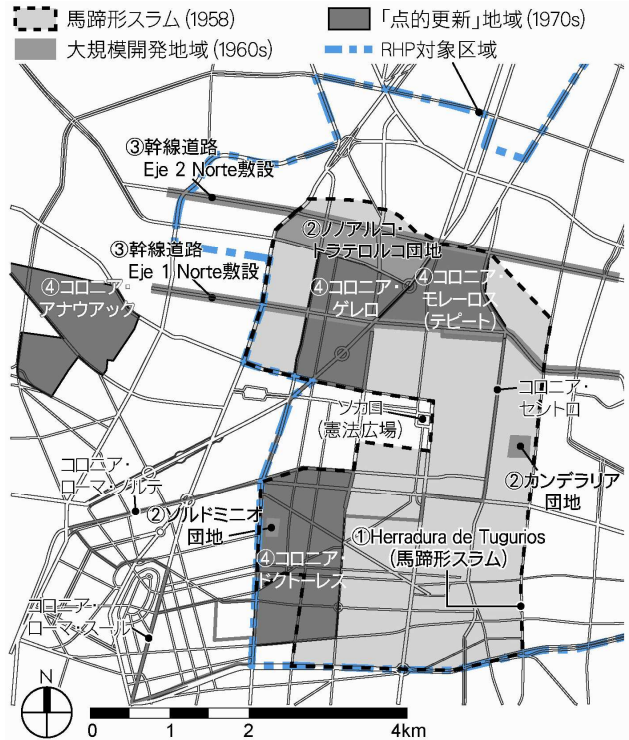


図-2 メキシコシティ中心部の住宅政策

都心部の低所得層の居住環境改善が都市行政上のアジェンダとして浮上したのは1958年である。この年、INVによる借家人の住環境調査で、コロニア・ゲレロ、コロニア・モレーロス、テピート地区等都心部を囲む形で形成された劣悪な住環境地域を“馬蹄形スラム Herradura de Tugurios⁽⁴⁾”と命名し、公衆衛生や公共道徳秩序の崩壊等を理由にスラム根絶政策が唱えられた⁽⁵⁾ (図-2①)。60年代には、大規模住宅開発⁽⁶⁾ (同②) や幹線道路敷設⁽⁷⁾ (同③) による都市更新事業により、多くの貧困層を都心部から締め出すこととなった。70年代に入ると、INVから改組されたINDECOがコロニア・モレーロス、テピート、ゲレロ、ドクトーレス、アナウアックで実施した都市更新計画 El Programa de Renovación Urbana や、Banobras⁽⁸⁾のコロニア・モレーロスにおける369戸のマンション建設を皮切りに、ベシンダー単位の小規模な開発が主流となる⁽⁹⁾ (同④)。これらはいずれも中低所得層を対象とした住宅建設を謳っていたが、分譲価格は旧住民に支払える額ではなく、結果としてもとの居住地から締め出されることが多かった⁽¹⁰⁾。

1974年からテピート地区で計画・実施された「プラン・テピート El Plan Tepito」は、元々住んでいた人々を受益対象とした初の試みであった。しかし、計画対象の40,880㎡のうち約半分が手付かずであったこと、取り壊された3街区に住んでいた1,160世帯のうち、約350世帯が入居できずに7年間仮設住まいを強いられたこと、新しい集合住宅に旧住民にとって共同生活の拠点であるパティオや小規模商業スペースがないこと等に不満が募り、82年から住民組織より反対の声が上がり始め、84年に計画が中断された⁽¹¹⁾。

(2) 地区住民・借家人連合の台頭とテピート地区改善計画

1970年代半ばより、スラム・クリアランスから住居や生活を守るため、上記開発が行われたコロニアで借家人の組織化が始まった⁽¹²⁾。コロニア・ゲレロでは、1976年にUVCGが、倒壊寸前の家屋を修繕するため設立された。UVCGは、カトリック教会からの資金援助、COPEVIやUNAM建築学科のプロジェクト・チーム Autogobierno⁽¹³⁾等専門機関からの技術支援を受け、住宅建設・修繕のための技術習得のみならず、居住権や法的対抗手段の学習、住民同士の互助的關係性の構築を推進し、同地区の住民組織ゲレロ協同組合 La Cooperativa Guerrero⁽¹⁴⁾と共に、他地区での借家人運動を牽引した。その他、70年代にはテピート、コロニア・モレーロス、コロニア・マルティン・カレラで借家人連合が設立されており⁽¹⁵⁾、80年代前半にはコロニア・セントロ北部、ドクトーレスにも地区住民・借家人連合が生まれた⁽¹⁶⁾。

Autogobiernoは、1979年よりコロニア・モレーロスのテピート地区にてベシンダーの住居特性と生活様式を詳細に調査し、住環境の改善を図りながら、伝統的な生活様式や空間形態を守るためのプログラム、テピート地区改善計画 El Plan de Mejoramiento del Barrio de Tepito を住民と共に策定した⁽¹⁷⁾。こうした地区住民・借家人組織は、「家を変えよう、この地区から出て行くことなく Cambiar de casa, pero no de barrio」というスローガンを掲げ、これは後の被災者運動の旗印となった⁽¹⁸⁾。

3. 震災後の政府と被災者組織の対応

(1) 震災後の被災者の組織化と要求運動の展開

文献資料より把握できる震災直後の政府、被災者組織の折衝の過程を表したものが(表-3)である⁽¹⁹⁾。メキシコ政府は9月19日の地震後直ちに国家および首都圏緊急事態委員会を設置した(表-3(A)、以下括弧内は表-3に対応)。UVCGは、それ以前から住宅修繕の経験とそのために必要な工具を有しており、20日から家屋の補修に着手し(a)、21日にはゲレロ地区に続々と到着した支援者と救援物資を、より多くの被害が生じたモレーロス地区に送り込んだ⁽²⁰⁾。また、10月初旬にはUVCG、UPICM-PM共同で「コロニア・ゲレロ、モレーロス住宅再建計画」という小冊子を作成し、地区内に配布した。この計画は、国内外のNGOからの資金援助を元に、自助建設による再建を志向するもので、資材の現物支給による融資に対し、年利10%未満、月々の返済額は家族の総収入の20%以下と定め、計画が適用されるベシンダー間の互助を条件として申請者を募った⁽²¹⁾。

一方、政府は10月1日に第1次緊急住宅計画 El Programa de Vivienda Emergente (FASE I) を発表した(B)が、これは主に中流階級を対象としたものであった⁽²²⁾。同2日のCOPOSOREによる被災地収用の要求(b)を受けて11日に発表されたRHPは、被害が甚大であったクアウテモック Cuauhtémoc 区、ベヌスティアーノ・カランサ Venustiano Carranza 区、ベニート・ファレス Benito Juárez 区の老朽化した低家賃の集合住宅再建を目的としたもので、総面積4,735ヘクタールに及ぶ土地の強制収用を決定した(C)。

表-3 震災後1年間の政府、被災者組織の主な動き

	政府の動き	被災者組織の動き
1985年		
9/19	発災。国家及び首都圏緊急事態委員会設立(A)	
20		UVCG、家屋の修繕を開始(a)
24		CONAMUP、UNAMの建築学科が被災者組織の連携調整組織設立を呼び掛け。32団体が参加
27		24日会議に基づき連帯・再建委員会 COPOSORE設立。3,000人が支援を求めるデモ
10/1	第一次緊急住宅計画(FASE I)(B)	
2		COPOSORE主催デモ。大統領に対し、被災地の収用を求める。15,000人参加(b)
11	RHP、収用対象地5,448件を発表(C)	
12		被災者団体、収用対象の拡大を求めるデモ(c)
19		既存の住民組織が中心となり、CUD設立(d)
21	被災者の拡張要求に反して収用対象地を4,323件に削減(D)	
22	SEDUE、倒壊した23棟のトラテロコ団地のうち、4棟の住民に損害賠償の支払いが開始されると発表	ドクトーレス、セントロ地区の被災者、収用対象の拡張を求めるデモ
24		CUD、第1回被災者フォーラム開催。25団体参加(e)
26	大統領、デモ隊の会談に応じず	要望書を携えて大統領官邸へCUD初のデモ開催。30,000人以上が参加(f)
11/2		CUD、労働大臣Arsenio Farrellと会談(g)
5		CUD、予算企画大臣Carlos Salinasと会談(h)
6		CUD、ISSSTE長官Alejandro Carrilloと会談(i)
7		CUD、内務大臣Manuel Bartlettと会談(j)
9		CUD、第2回被災者フォーラム開催。住宅、雇用、教育等に関するアクション・プランを決定(i)
		CUD、教育大臣Miguel Gonzálezと会談(k)
16		CUD、全国連帯会議開催。37団体が参加(m)
26		ソカロで座り込み、5,000人の被災者参加(n)
30		CUD、民主的再建のための全国大会開催(o)
12/7	大統領、デモ隊の会談に応じず	大統領官邸へ第2回CUDデモ。15,000人参加(p)
12		CUD、グアダルペ寺院へ巡礼。震災後3ヶ月で問題は全く解消されていないと問題提起。
1986年		
2/7-8		CUD、第3回被災者フォーラム。RHPの融資条件の確定と未発行分の権利証の譲渡を要求(q)
16		UVCG、UVCN、市民組織による再建住宅第1号の完成を発表(r)
3/7	首都圏再建委員会、対応策を発表	
19		CUD、震災後6ヶ月の第3回デモ。10,000人参加。政府は未だ1件の住宅も建設していないこと、被災者の街頭キャンプからの退去、PRIの再建委員会への加入がRHP権利証授与の条件となっていると告発。また、20,000以上の権利証がまだ授与されていないこと、収用対象外の被災者には、何の解決手段もないことを非難(s)
20	DF省、被災者との対話の必要性を認め、再建の成果と課題を公表	CUD、革命記念塔からソカロへデモ。RHP住宅の売買条件の告知を求める請願書を提出。
4/6	RHP長官、再建住宅の融資条件が未だ決まっていないことを報告(E)	
16		CUD、UVyDと、ヨーロッパの聖職者団体の資金援助により7つのベシンダ購入
25	RHP代表、PRI再建委員会に再建住宅の売買計画を説明。	
29	DF省およびSEDUE、トラテロコ団地の民主的再建計画の始動を公表	
5/13		SEDUE大臣、DF庁長官、RHP長官、52の被災者組織、35の支援機関により再建民主協定調印(F)
7/16	大統領、1,283件の住宅を授与。SEDUE、9月までに5,000件以上の住宅を完成させ、87年2月には、44,437件の全住宅を完成させると発表。	
9/7		CUD、震災による死者約45,000名、市民の40%が医療サービスを受けられる状況にないこと、43,800家族に住居がないと報じる(t)
8		CUDリーダー、PRIが被災者、一般市民に対して食料引換券を配って19日のデモへの動員を図っていることを非難。また、DF省がCUDのデモを妨害しようとしていることを告発(u)
15		CUDリーダー、19日のデモの最中のいかなる暴力行為もDF政府の責任を問うと宣言(v)
17	M.カマーチョSEDUE大臣、RHPの進捗は全計画の40%で、19日までに23,000件の住宅が引き渡されるだろうと発表	
18		CUD、被災者団体に対して、19日のPRI主催のデモに参加しなければRHPの権利証を取り消すと恐喝があったことを厳しく非難(w)

5,448件の収用対象地を定めた10月11日の第一次収用令に対し、翌日被災者は対象地の拡張を求めてデモを行った(c)。しかし RHP 当局はテピート地区やセントロ地区北部の土地を追加したのを除いて、重複や手違いを理由に1,000件以上の収用予定地を除外した(D)⁽²³⁾。

これに対し同19日、UVCGのメンバーらが中心となり、12の被災者組織によってCUDが結成された(d)⁽²⁴⁾。CUDは、同24日に第1回被災者フォーラムを開催し(e)、26日に大統領への要望書⁽²⁵⁾を提出するため30,000人以上のデモを実施(f)、11月に関係省庁の大臣との折衝を行った(g~k)。その後も、被災者フォーラムによる要望内容の検討と社会動員による団体交渉を繰り返す(l~p)、大規模な運動を主導した。一方UVCGは11月、Autogobiernoの技術支援を受け、クアウテモック区の認可の下、住宅建設に着手した⁽²⁶⁾。

政府のRHP実施の告知は迅速であったが、住宅融資の条件設定等に手間取り、事業着手までに半年を要した(E)。この間、CUDは事業の早期開始や被災者への物資援助を要求したり、権利証の授与を政治の道具化していることを告発している(q,s)⁽²⁷⁾。また、1986年2月16日にはUVCGらによる再建住宅第1号が完成している(r)が、3月19日の時点でRHPによる住宅は1軒も竣工していない。

政府は、RHPより早く再建が始まることへの抵抗感や被災者への対応、融資条件を一本化したいという理由から、政府が再建の方針の決定と実践をすべきであるとし、NGO独自の再建プログラムに対し制限を加えた。しかし、被災者組織による圧力とNGOの住宅建設が無視できない現実となり、86年5月13日、行政、52の被災者団体、大学やNGO等35の支援機関により「RHP住宅再建のための民主協定 Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción de Vivienda del Programa de Renovación Habitacional Popular (以下、協定)」が結ばれた(F)⁽²⁸⁾。

CUDは協定の締結に大きな役割を果たした後も、非収用地の被災者の住宅再建や、復興政策の公正な実施を求め運動を継続した(t~w)。

(2) 再建民主協定の概要と意義

RHP実施の障壁となっていたのは、前述した再建住宅の販売価格、融資条件設定の遅滞と、パトロンクライアント関係への取り込みを図るPRIと被災者組織の政治的対立であったが、政府が被災者組織の要求の多くを受け入れる形で協定が締結された⁽²⁹⁾。それまで対立関係にあった政府セクターと民衆セクターが直接協定を結ぶことは、歴史的にも類を見ないことであった⁽³⁰⁾。

協定は10条からなり、住宅の販売価格、融資の返済条件、仮設住宅の提供等に関する条項により構成されている⁽³¹⁾ (表4)。協定2条に定められた返済条件は、被災家族の総収入が法定最低賃金の1.5~5倍であったことを考慮すると、「コロニア・ゲレロ、モレーロス住宅再建計画」に示された数値とほぼ同等の非常に良心的なものであった⁽³²⁾。3条に定められた仮設住宅の家賃補助、4条の空地・空き住居の利用などはCUDが85年10月26日に提示した要望書の

表4 RHP住宅再建のための民主協定

条項		
1条	本協定に調印した各組織は協力連携の下、被災家族に本協定の内容を周知し、より迅速な再建計画の実施に努める。	
2条	複数の煩雑な手続きを避け、被災者の全ての権利を法的に保障するため、売買契約と融資契約の手続きを一本化する。 新築住宅の販売価格は、土地の取得も含め、2,896,000ペソとする。 支払いは、メキシコシティにおける最低賃金の30%に相当する額を月々返済する。年利は17%、頭金、年次払い等はなし。返済期限は8.5年とする。	
	1,170,000ペソを超えない小規模な補修の場合、月々の返済額は最低賃金の20%、年利13%、返済期限は5.5年とする。また、2,225,700ペソを超えない改修工事の場合、月々最低賃金の25%、年利16%、返済期限8年とする。 RHPが適用される土地にて、震災以前に店舗を持っており、商業権利証明書を有する者は、建設される住宅に最低20㎡の店舗を持つことができる。	
3条	被災者は以下の条件で、住宅建設まで仮設住宅に入居することができる A)住居完成まで月々30,000ペソの家賃援助を行う。また、住居移転のための引越費用として、1回の引越しにつき50,000ペソの資金援助を行う。 B)INFONAVIT加入者で、希望者には都市圏に1,500軒の住宅を準備する。 C)INFONAVITに加入していない者は、メキシコシティ都市圏の住宅補助、または、国内の住宅促進助成を受けられることができる。 D)上記のいずれも希望しない者には、新たな基準で保険、仮設住居を設ける。	
	4条	空地、または空き住居は、収用令に示される利用や目的を鑑みつつ、住宅建設用地、またはコミュニティサービス用地として供される。
	5条	自助建築、自主管理Autogestion等のプロジェクトを行う市民団体は、実効的な計画の実施と適切な工程管理を行わなければならない。RHPは、住宅の構造の耐久性、設備の安全性を確認するため、被災者と共に技術支援を行っている団体代表者、SEJUEの職員らでプロジェクト委員会を設立する。 この技術委員会Comite Tecnicoは建設計画の構造の問題に対し、適切な処置を施す役割を有する。
		当委員会は、RHP、UNAM建築学科、国立ポリテクニコ工科大学・建築学科、UAM、プエブラ自治大学、COPEVIの各代表者から構成される。
6条	民間の財団等によるプロジェクトに対しては、AnahuacLasalle,Iberoamericana大学の工学・建築学部や適切な顧問からなる同等の技術委員会が設立される。	
	独自資金、またはNGOの経済支援により建設を行う団体は、住宅の販売額、融資条件がRHPのそれを超えないよう配慮する。 RHPは、住宅再建に寄与する財団、市民団体と、売買契約、移管、登記等の一括処理を遂行することを確約する。	
7条	国内外の市民団体、NGOに、RHP対象外の被災者に対する経済的支援、問題解決のための支援を呼びかける。	
8条	本協定に署名した各団体に対し、Vecindad住民や各家族が、より適切な専門家・顧問を選択する自由を確保する。	
9条	メキシコシティ・セントロ歴史保存地区は、国の貴重な文化遺産であり、RHP、メキシコ国立人類学歴史学研究所(INAH)、SEJUE、DF省は、歴史的モニュメントの保存を保証する。	
10条	本協定は、(いかなる)団体の署名も排除しない。	

内容を反映している。また5、6、8条により、NGO独自の復興活動が、実効的な計画と適切な工程管理、十分な資金の確保等を条件に公式に認可されることとなった。7条は、収用対象外となった地域の被災者への配慮が伺える。9条はセントロの被災者組織UPNTの主張が基となって加えられた⁽³³⁾。CUDのリーダーであるC.アバルカは、協定締結の日を、「長い歴史の中で、初めて政府が社会の多様性を受容し、(政府とは)独立した被災者組織の参加を承認した歴史的な日である」と述べている⁽³⁴⁾。

(3) 再建民主協定を締結した被災者組織の地域分布

協定を締結した52の被災者組織のうち、コロニア・モレーロスの被災者組織が21と圧倒的に多かった。その他ゲレロに6団体、ドクトーレスに3団体、セントロ、サンタ・マリア・ラ・リベラ、バジェ・ゴメスに2団体ある以外は、各コロニアに1団体

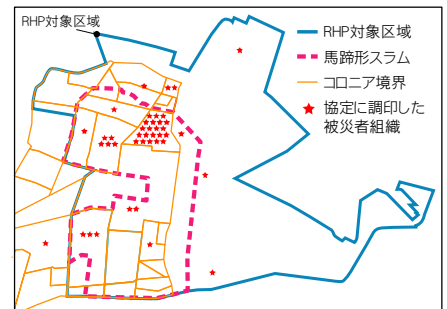


図3 協定に調印した被災者組織の分布

だけで³⁵⁾、震災以前に借家人の組織化が進んでいた地域に有意な差が見られた(図-3)。

4. 民衆セクターの震災復興活動

87年12月までに再建された全住宅98,944戸のうち、11,660戸(約11.8%)は、国内外のNGOの資金援助により建設された。うち2,419戸がRHPの枠組みに準じて収用地に建設され、その他はNGOの資金援助により取得された非収用地に住宅再建がなされた(表-5)。以下では、「非収用地のNGOによる復興計画」及びRHPの枠組みを用いながら非政府セクター主導で実施された復興活動を主な対象とする。

(1) 自主的に住宅再建を行った被災者組織の復興活動

表-5 プログラム別の住宅再建数

地域	計画名称	概要	住宅再建数	小計
首都圏	第一次住宅緊急計画(FASE I)	主に中流階級に属する被災者対象のプログラム	16,077	87,284
	Tlatelolco団地復興計画	被害の大きかったトラテロルコ団地を対象とした復興計画	9,744	
地方	第二次住宅緊急計画(FASE II)	非収用地の被災者を対象としたが、融資条件はRHPよりも従来の民衆住宅基金(FONHAPO)を基に設定	12,000	
	Jalisco州南部復興計画	政府主導の復興計画	3,082	
首都圏	民衆住宅再建計画(RHP)	都市部に住む低所得層の被災者を対象に、収用地に住宅を再建し低価格で分譲	46,381	
	非収用地のNGOによる復興計画	全国ボランティア促進財団のような企業関連の財団・基金により、被災者に対して個別に資金援助	4,467	
地方	その他地域のNGOによる復興計画	震源地に近いグレロ州、ハリスコ州における、主にメキシコ赤十字、スイス赤十字の資金援助による住宅再建	4,774	11,660
計				98,944

出典: Cambiar de casa, pero no de barrajoより作成

震災後3週間弱で約50の被災者組織が生まれ³⁶⁾、CUDに加盟した40の組織、協定に署名した52の組織(うち重複14)から、80弱の被災者組織の存在が確認できる。大半の組織は協定締結を1つの到達点として活動を縮小させていったが、いくつかの組織が自助努力による住宅再建を目指した。そのうち、特に成功を収めたのは(表-6)の6つの組織であった³⁷⁾。

表-6 復興活動を行った主な被災者組織の概要

略称	設立	活動 コアエリア	融資機関別プロジェクト数		組織構成	支援NGO	
			RHP	NGO		資金調達	技術支援
UPNT	1986年8月	セントロ	30の土地	5つの土地 102戸	約2,500世帯	CEMAD	COPEVI UAM
UVyD	1985年10月	ローマ	—	3つの非収用地	約1,500世帯	CEMAD	UNAM
UVCD	1986年3月	ドクトーレス	1つの収用地	9つの土地	約120のペンシダー	ICEPAC	ICEPAC
UVCG	1976年	グレロ	—	8つの土地で 172戸の住宅	不明	PASE	CyC
UPICM-PM	1985年9月	モレーロス	—	14のペンシダーで約300戸の住宅	不明	PASE	CyC
CU	1985年10月	グレロ	9の土地で16戸の住宅	3の土地で25戸の住宅	45のペンシダー	CRS CEMAD	DESPRO UNAM

これらの組織は、震災以前から不当な強制退去に対抗して借家人運動が展開されていた地区(グレロ、モレーロス、ドクトーレス)、被害が大きいかに関わらずRHPの対象から除外された地区(セントロ、ローマ)において見られた。UVCG、UPICM-PM、UVCD、CU³⁸⁾は、震災以前から活動歴を有する組織を母体としており、住宅修繕の経験を活かして自助建設による住宅再建を志した。UPNT、UVyDは震災を機に生まれ、収用範囲の拡張を求め活動を開始した。セントロ地区では、要求活動が実り被災地の60%が収用対

象として認められたが、ローマ地区では中流階級が多く自立再建が可能と判断され、RHPの対象からは除外された。そのためUVyDは政府に対して強硬に要求運動を展開し、CUDの方針決定にも影響力を持っていた。協定7条には、UVyDの意向が反映されている。

この6団体は、いずれも国内外のNGOの資金援助により非収用地を獲得し、震災以前より借家人組織を援助していたCOPEVI、CyCなどのNGOや、UNAM、UAMなどの大学の建築学科の技術支援を受け、住宅建設に関する技術や知識を身につけながら、自助建設や自助努力による復興活動を行った。こうした民衆セクター独自の復興活動は、インフォーマルに協定以前から行われていたが、協定の5、6、8条により、フォーマルに認められることとなった。

RHPの収用地においても再建を行った3団体のうち、CUとUVCDは自助建設により販売価格の一部を自らの労働力で代替した。

これらの組織は、経済的に債務者として適わない人々も受け入れ、質的に優れた住宅再建を目指し⁴⁰⁾、また物理的な住宅再建のみならず、メンバーの能力育成や失業、売春、ドラッグなどの地域が抱える問題に対して包括的コミュニティ・デベロップメントにも積極的に取り組んだ。

5. 総合的考察

メキシコシティ中心部の住宅問題に対し、政府は58年の馬蹄形スラムの根絶政策を契機として、60年代の大規模開発、70年代の小規模開発による都市更新事業を推し進めた。これらに伴う強制退去に抵抗するため、当該地区において借家人組織が生まれ、自助努力による住環境改善のための技術や政府との交渉術の習得が進んだ。こうした借家人運動の前史を持つ組織がイニシアティブを取り、震災直後の救済活動、住宅補修、具体案を掲げる動員型要求運動を展開し、その成果として再建民主協定の締結を達成した。

この協定は、収用令公布後停滞していたRHPに活路を開き、48,800世帯の受益者に低コストでの住宅供給を、一方で被災者組織と支援機関独自の復興活動を公的に認可することで、自助努力による包括的できめ細かいマイクロな住宅再建を可能とした。

また、これまで政権与党とパトロンクライアント関係を結ばない限り、公的なプログラムの受益者となり得なかった民衆セクターが、その独立性と代表性を有したまま、初めて政府にフォーマルに受容されたという事実が与えた政治的インパクトは非常に大きく、震災復興の副産物として、その後のメキシコの政治の民主化に大きな影響を与えることになった。

6. 結論

メキシコ大地震の復興プロセスにおいて、民衆セクターが果たした役割は以下の点に集約される。

- ・ 震災以前に借家人運動の前史を持つ組織が、被災者の動員型要求運動を牽引し、公布後半年間停滞していた

RHP実施のための要件を、政府と民衆セクターの協定という形で具体化した。

- 協定の締結により、低所得層に属する被災者の経済状況に配慮した大量の住宅供給と、少数ではあるが民衆セクターの自助努力による包括的コミュニティデベロップメントを達成した。

以上より、民衆セクターは、自力再建が不可能な被災者に対する復興政策の立案・実施プロセスに非常に重要な役割を果たしたと結論づけることができる。

※本研究の一部は、財団法人 住宅総合研究財団の 2007 年度助成研究の一環として行われた。

【補注】

- (1) Garza らが、住宅のフォーマルな供給主体である公共セクター、民間セクターに対し、インフォーマルな住宅供給主体を sector popular 民衆セクターとしているのに倣う。Garza, Gustavo(1978), 「La acción habitacional del Estado de México」, El Colegio de México, p.66
- (2) 急激な物価上昇に伴う実質賃金の低下を背景に、当時急増していた貧困層の抗議に対処するため、1942年に公布された。参考文献(6), (10), (14), 狐崎知己(1988), 「メキシコにおける都市民衆運動と都市政策」, ラテンアメリカの都市と農業 p.39-76, アジア経済研究所など
- (3) 同上書 狐崎(1988), p.49-50
- (4) 総面積1,100ヘクタールの732街区に500,000人以上が住んでいた。この地区内の45%の住宅が老朽化のため解体の必要があり、75%は住める状態にないと判断された。参考文献(6) p.40
- (5) 同調査は、病んだ住民 Población afectada を移転させた後に15,104のスラムを潰して、23,236戸の社会(貧困層向け)住宅建設を行うことを決定した。この計画は実現には至らなかったものの、その後20年間に渡って実施された都市更新事業の理論的、技術的前例となった。参考文献(6) p.40-41
- (6) 約1,000戸の住宅を取り壊して建設されたノノアルコ・トラテロロコ集合住宅(1958~62年)、210世帯を締め出したコロニア・ドクトーレスのソルドミニオス Soldominios 集合住宅、以前敷地内にあった968世帯を退去させたカンデラリア・デ・ロス・パトス La Candelaria de los Patos 集合住宅など。
- (7) 幹線道路 Eje 1 Norte, Eje 2 Norte 敷設のため、約10,000世帯の住居が強制退去され、路上販売、青空市場 Tianguis の取締りも強化された。
- (8) Banosp と表記する場合もある。
- (9) 一方、郊外では大規模な住宅開発が一般的であった。
- (10) 旧住民のうち、これらの機界が建設した住宅に同居できたのは、INDECO の計画で45%、Banobras で23%であった。
- (11) 参考文献(6) p.41-42
- (12) 70年代まで借家人運動が盛んにならなかった背景として、CNOP の存在がある。2000年まで政権党であったPRIは、ポスト革命期に確立したコーポラティビズム(労働組合を介して利益誘導を行い、政治的支援を調達する)により、CNOPを通じて民衆セクターの取り込みを図ってきた。82年の財政危機および、世界銀行の介入による新自由主義経済の採用により、利益誘導が困難になると、この仕組みが瓦解し始める。参考文献(4), 前掲書 狐崎(1988)
- (13) Taller 5, del Autogobierno は、1970年代初頭に生まれた建築の教育や職能の在り方を、民主的、反権威主義的に見直し、都市問題・社会問題に対応できるように再構築を志向する運動体であった。後に Taller Max Cetto と改名。[http://www.rafaellopezrangel.com/Reflexiones%20sobre%20la%20arquitectura%20y%20el%20urbanismo%20latinoamericanos/Design/archivos%20texto%20tepi.to.doc](http://www.rafaellopezrangel.com/Reflexiones%20sobre%20la%20arquitectura%20y%20el%20urbanismo%20latinoamericanos/Design/archivos%20texto%20plan%20tepi.to.doc), Rangel, Rafael López (1981), 「El Plan de Mejoramiento del Barrio Tepito, Ciudad de México」, El Concurso de la Unión Internacional de Arquitectos en Varsovia, スペイン語, 2007年12月22日入手
- (14) グレロ協同組合も、UVCGと同様にロス・アンヘルズ教会、COPEVI、住宅・都市研究センター-El Centro de Vivienda y Estudio Urbano (CENVI)、Autogobierno 等の機関と連携していた。参考文献(6) p.71
- (15) Pradilla, Emilio (Coord.)(1996), 「Vulnerabilidad, sismos y sociedad en la Ciudad de México -1985 y el futuro-」, UVyD, p.40 1982年4月にはメキシコシティ都心部の借家人組織が中心となり開催された「メキシコシティ借家人会議 Primera Reunión de los Inquilinos de la Ciudad de México」には12の借家人組織が参加している。
- (16) 参考文献(6) p.386-388
- (17) 前掲書 Rangel(1981), p.3-4
- (18) 同上書, p.5
- (19) 参考文献(8) p.38-43, (11) p.161-166 から作成。
- (20) Guerrero, Juan Briseño / Krauss, Ludka de Gortari (1987), 「de la cama a la calle: sismos y organización popular」, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, p.47
- (21) 同上書, p.49
- (22) 参考文献(9) p.107-110
- (23) この背景には、縁故関係等を通じた地主からの苦情や財界からの圧力に対して便宜を図ったケースが多数存在したと言われる。参考文献(8), (9)

- (24) CUD は結成1週間後には25団体となり、後に40の団体が加盟した。前掲書 Pradilla(1996), p.60
- (25) CUD の要望は、再建プロセスへの被災者組織の参加、収用地の拡張、国内外の支援機関と被災者組織の直接的接触の容認、仮設住宅の家賃補助、借家人の強制退去判決の停止のほか、雇用創出、医療・教育サービスの拡充など多岐に亘った。
- (26) 前掲書 Guerrero / Krauss (1987), p.47
- (27) 参考文献(11) p.50
- (28) 被災者組織の中には、PRI 傘下の再建委員会 Comité de Reconstrucción (CR) を束ねた再建委員会連盟 Federación de Comités de Reconstrucción (FCR) が含まれる。CR は集合住宅ごとに作られ、FCR は2,175のCR から成り、28,000家族が加入していたが、被災者運動における影響力や代表性は有していなかったとされている。前掲書 Pradilla(1996), p.61
- (29) CUD 代表 C. アバルカは、「CUD の要求の多くが協定に盛り込まれたことは非常に意義深い」と述べている。Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1986), 「Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción」, SEDUE, p.25
- (30) 協定締結時のRHP長官 M. Aguirre は、民主再建協定の締結を「特殊性、信頼性、重要性において、前例がない」としている。同上書, p.9
- (31) 新築住宅の販売価格を2,896,000ペソとし、頭金なしで毎月の返済額を最低賃金の30%以下、年利を17%とし、返済期間を8.5年とすることなど、基本的な融資条件が示された。また、設計上の条件として、建物床数は3階以下、共有空間の創出、各戸の住宅面積は40㎡とし、居間、寝室、台所、浴室・便所、洗濯場を設けること、構造設計の要件などが定められた。実際には敷地の条件に応じて7つの住居タイプから間取りを決定し、工程の効率化が図られた。
- (32) 参考文献(9) p.118
- (33) Azuela de la Cueva, Antonio(1987), 「De inquilinos a propietarios. Derecho y política en el Programa de Renovación Habitacional Popular」, Estudios Demográficos y Urbanos, Vol.2 Num.1, p.53-73, El Colegio de México, p.63 その背景には、もし歴史的建造物の保存をせずに建て替えをしたら、分譲価格が高額になり、結果的に立ち退かなければならなくなるのではないかという危惧もあった。参考文献(11) p.99
- (34) 前掲書 Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1986), p.23
- (35) 活動地域は筆者が組織の名称から地域を特定できるものをコロニア単位で分類した。52組織のうち、活動範囲が限定されない機関が4、不明は2。
- (36) 参考文献(14) p.26
- (37) 参考文献(6), (11), (12), 前掲書 Guerrero / Krauss (1987), 前掲書 Pradilla (1996)
- (38) CU は、UVCG で活動していた A. Paz が中心となり、震災直後に設立された (A. Paz からの聞き取りより)。
- (39) CU 以外の組織は、効率性、工程管理の問題等から途中から自助建設を断念した。参考文献(6) p.400
- (40) 自助建設を学び、より丈夫な資材の選択や構造強度のチェック、ベンチナーの空間特性を活かした設計などを行った。

【参考文献】

- (1) 梶秀樹(1989), 「メキシコ地震後の住宅再建計画に関する研究—我が国への教訓—」, 住宅・土地問題研究論文集 [第14集], p.95-120, 財団法人日本住宅総合センター
- (2) 越山健治ほか2名(2000), 「災害時における大規模住宅供給に関する考察—1985年メキシコ地震における住宅再建計画について」, 都市計画論文集, No.35, p.415-420, 日本都市計画学会
- (3) 松下列(2001), 「メキシコにおける公共空間の創出と新しい社会運動—1985~1995年を中心にして—」, 立命館大学人文科学研究紀要, No. 77, p.1-34, 立命館大学人文科学研究所
- (4) 畑恵子(2004), 「現代メキシコの政治変革と市民組織(1)」, 早稲田大学社会科学総合研究第4巻第4号, p.91-106, 早稲田大学社会科学学会
- (5) 小倉英敬(1999), 「現代メキシコにおける市民運動」, ラテンアメリカ研究年報, No.19, p.117-150, 日本ラテンアメリカ学会
- (6) Duhau, Emilio et al.(1988), 「Cambiar de casa, pero no de barrio -Estudios sobre la reconstrucción habitacional en la Ciudad de México-」, CENVI
- (7) Renovación Habitacional Popular(1988), 「Memoria de la Reconstrucción」, RHP
- (8) Villa A., Manuel(1987), 「La politización innecesaria: el régimen político mexicano y sus exigencias de pasividad ciudadana a los damnificados」, Estudios Demográficos y Urbanos, Vol.2 Num.1, p.27-51, El Colegio de México
- (9) Connolly, Priscilla(1987), 「La política habitacional después de los sismos」, Estudios Demográficos y Urbanos, Vol.2 Num.1, p.101-120, El Colegio de México
- (10) Duhau, Emilio(1987), 「La formación de una política social: el caso del Programa de Renovación Habitacional Popular en la ciudad de México」, Estudios Demográficos y Urbanos, Vol.2 Num.1, p.75-100, El Colegio de México
- (11) Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre A.C.(1995), 「¡Aquí nos quedaremos! -Testimonios de la Coordinadora Unica de Damnificados」, Universidad Iberoamericana, A.C.
- (12) Campamentos Unidos(1989), 「Historia de un movimiento urbano autogestionario, Campamentos Unidos」
- (13) M. González Cuevas, Oscar et al.(1988), 「Alternativas de vivienda en barrios populares」, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco / Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
- (14) Abarca Chávez, Cuauhtémoc et al.(2005), 「20 años después -Los sismos de 1985-」, Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad, Universidad Nacional Autónoma de México