

スラム・スクォッター居住区における
コミュニティ開発と社会関係資本の蓄積
ーフィリピンを事例としてー

東洋大学大学院
国際地域学研究科 国際地域学専攻 博士後期課程
博士論文 (2009年11月)

小早川 裕子

博士学位論文

スラム・スクォッター居住区における
コミュニティ開発と社会関係資本の蓄積
— フィリピンを事例として —



東洋大学大学院

国際地域学研究科 国際地域学専攻 博士後期課程

小早川 裕子

(指導教授：藤井敏信教授)

目 次

項

目次	i
図・表・写真リスト	v
略語一覧	x
論文要旨	xii

第1章 序論

1.1. 研究の背景と目的	1
1.1.1. 研究の背景	1
1.1.2. 研究の目的	2
1.2. 研究の方法	4
1.2.1. 調査方法	4
1.2.2. 文献調査	5
1.2.3. 調査対象地域の選定	8
1.3. 用語の定義	9
1.4. 既往文献の整理と本研究の位置づけ	13
1.4.1. 既往文献の整理	13
1.4.2. 本研究の位置づけ	16
1.5. 本論文の構成	17
1.6. 第1章の補注および参考文献	19

第2章 貧困の概念とコミュニティ開発と社会関係資本

2.1. はじめに	29
2.2. 「貧困」の理解と政策の変遷	29
2.3. コミュニティ開発	34
2.4. 社会関係資本	40
2.5. 第2章の補注および参考文献	44

第3章 フィリピンのスラム・スクォッター生成過程と都市貧困政策の変遷

3.1. はじめに	46
3.2. スクォッター住区生成のメカニズム	46
3.2.1. 「準国民国家」からの脱却とその代償	46
3.2.2. 都市貧困層の形成過程	48
3.2.3. 都市貧困層の社会的諸問題	48
3.3. 都市貧困層削減政策の変遷	50

3.3.1.	国家の都市貧困層削減政策	50
3.3.2.	セブ市の都市貧困削減政策	52
3.3.3.	変容する市民社会と NGO の役割	52
3.4.	まとめ	54
3.5.	第 3 章の補注および参考文献	55

第 4 章 セブ市のスラム・スクォッター居住区、バランガイ・ルス

4.1.	はじめに	58
4.1.1.	本章の目的	58
4.1.2.	本章の方法	58
4.2.	バランガイ・ルスの起源と形成過程	59
4.2.1.	バランガイ・ルスの起源とシティオ	59
4.3.	住民の経済的特性	63
4.3.1.	6 人家族、都市貧困線上の生活	63
4.3.2.	バランバイ・ルスに居住するインフォーマルとフォーマル部門就労者事情	64
4.4.	バランガイ・ルスの居住環境	67
4.5.	バランガイ・ルスにおけるスクォッターとしての生活	72
4.6.	第 4 章の補注および参考文献	76

第 5 章 コミュニティ開発の導入 —土地取得事業を巡る価値と行為選択と得られた資源—

5.1.	はじめに	77
5.1.1.	本章の目的	77
5.1.2.	本章の方法	78
5.2.	フォーマルな世界への道	78
5.2.1.	コミュニティ抵当事業	78
5.3.	シティオの異なる行為選択と社会的ネットワーク構造	82
5.3.1.	押迫る都市開発の脅威と住民の行為選択	82
5.3.2.	CMP 事業を巡る各アクターの行為選択と蓄積された社会関係資本	86
5.3.3.	土地取得事業導入時に分裂した住民の意見と社会的ネットワーク構造	89
	(1) 閉塞的なコミュニティとその特質	90
	(2) 「強い紐帯」と「弱い紐帯」による情報伝達	92
	(3) 土地取得事業導入前のバランガイ・ルスのネットワーク構造	93
5.4.	土地取得事業関係アクターの思惑と結果	97
5.4.1.	住民の焦りとセブ州政府との契約 —条項 93-1—	97
5.4.2.	セブ市政との駆け引き —セブ社会住宅事業—	98
5.4.3.	3 事業の返済状況	99
5.5.	まとめ	102
5.6.	第 5 章の補注および参考文献	103

第6章 土地取得事業導入後のコミュニティ開発

6.1.	はじめに	105
6.1.1.	本章の目的	105
6.1.2.	本章の方法	106
6.2.	女性住民組織	107
6.2.1.	リホック・フィリピーナ財団とバンタイ・バナイ・ネットワーク	107
6.2.2.	「地域社会のガバナンス」としてのジェンダー問題とコミュニティ開発	110
6.2.3.	拡大する多目的多年齢層の活動グループの形成	112
6.3.	多目的協同組合の結成	118
6.3.1.	BLHMPC による個人および活動グループの経済的発展	120
6.4.	住民参加のバランガイ総合開発計画	120
6.4.1.	バランガイ開発委員会の結成	120
6.4.2.	成功体験の蓄積とエンパワーメント	120
6.5.	まとめ	122
6.7.	第6章の補注および参考文献	123

第7章 バランガイ・ルスの社会関係資本の蓄積とコミュニティ開発

7.1.	はじめに	124
7.1.1.	本章の目的	124
7.1.2.	本章の方法	124
7.2.	住民が認識する経済・社会属性	126
7.3.	個人ネットワークと社会関係資本	128
7.3.1.	家族や友人との交流頻度	128
7.3.2.	友人に求める要素と家族や友人に対する義務と責任	130
7.3.3.	困ったときの社会的セーフティーネット	132
7.3.4.	「個人ネットワーク」のまとめ	134
7.4.	グループとネットワーク	135
7.4.1.	住民が所属する主なグループ	135
7.4.2.	グループ参加年と開発の関係	135
7.4.3.	コミュニティ活動に参加する理由	136
7.4.4.	グループ内の決定過程	137
7.4.5.	グループ間の交流	139
7.4.6.	バランガイ・ルスの信頼関係	143
7.4.7.	情報源	144
7.4.8.	問題になりやすい要素と治安	145
7.4.9.	エンパワーメント	146
7.4.10.	土地取得事業導入後のコミュニティに対する住民の受け止め方と今後の展望	148

7.5. まとめ 149

第8章 結論

8.1. 各章の要点 150
8.2. 3 段階の開発プロセス 154
8.3. コミュニティ開発としての方法論的考察 156
8.4. 社会関係資本の蓄積過程として 157
8.5. 今後の課題 158

表のリスト

章	表の番号	表のタイトル	掲載ページ
第 2 章	表 2-1	貧困の概念と政策の変遷概要	32-33
	表 2-2	社会のレベル（社会・生活・行為の各システム）と社会開発の領域	34
	表 2-3	社会関係資本の分類・構成要素・範囲	39
	表 2-4	行為と相互行為への努力と見返りの当初期待	42
第 3 章	表 3-1	広域行政区域別主要言語別人口構成（1990 年）	44
第 4 章	表 4-1	シティオ別 移住元と事業	59
	表 4-2	2007 年&2009 年住民の基礎的情報に関する質問紙調査の概要と比較	61
	表 4-3	2005-2006 年度 5 人家族の一月・一日の貧困線・食糧貧困線	61
	表 4-4	インフォーマル所得世帯数と月平均世帯所得 3 シティオの比較より（2007 年）	62
第 5 章	表 5-1	CMP 事業融資金額	79
	表 5-2	CMP 事業契約 HOA	82
	表 5-3	各アクターの相互行為と獲得した資源	86
	表 5-4	条項 93-1 契約 HOA	95
	表 5-5	CSHP で契約した HOA	96
	表 5-6	3 事業の比較	98
第 6 章	表 6-1	分別ゴミ価格表	109
	表 6-2	お金の借り先（2009 年）	115
第 7 章	表 7-1	各シティオ住民の経済・社会属性	122
	表 7-2	個人ネットワーク：家族と友人に直接会う頻度	123
	表 7-3	個人ネットワーク：間接的に家族や友人に連絡する頻度	124
	表 7-4	個人ネットワーク：コミュニティ内の友人の存在	124
	表 7-5	友人に求める要素	125
	表 7-6	家族や友人に対する考え方	126
	表 7-7	病気にかかった時に頼る 1 番目と 2 番目の相手	127
	表 7-8	お金が必要になった時に頼る 1 番目と 2 番目の相手	128

第7章	表 7-9	所属する住民組織・グループ	130
	表 7-10	住民組織・グループに参加した年	131
	表 7-11	住民組織・グループに参加した理由	132
	表 7-12	住民組織・グループの決定方法	134
	表 7-13	他グループ間との交流	135
	表 7-14	信頼と連携：バランガイ・ルス内の信頼状態	139
	表 7-15	住民の時間的・資金的貢献	139
	表 7-16	情報源	140
	表 7-17	コミュニティ内の問題要因	140
	表 7-18	治安	141
	表 7-19	活動グループ参加による技術、知識の取得	142
	表 7-20	活動グループ参加による技術、知識の取得	142
	表 7-21	土地取得事業導入後のコミュニティ改善の有無	143
	表 7-22	バランガイ・ルスの永住希望の有無	143

写真のリスト

章	写真の番号	写真のタイトル	掲載ページ
第 4 章	写真 4-1	バランガイ・ルス周辺衛星写真	58
	写真 4-2	バランガイ・ルスの女性たち	59
	写真 4-3	簡易に蓋をされた下水溝	64
	写真 4-4	洗濯物が干された歩行路	64
	写真 4-5	洗濯する女性たち	65
	写真 4-6	改築された住宅	65
	写真 4-7	従来の住宅	65
	写真 4-8	メイン通りの排水溝工事	66
	写真 4-9	電線	66
	写真 4-10	水道メーター	66
	写真 4-11	露出した配水管	67
	写真 4-12	バスケット・コート	67
	写真 4-13	チャペル	67
	写真 4-14	カリンデリア	70
	写真 4-15	焼きバナナを路上で調理・販売する夫婦	70
	写真 4-16	サリサリ・ストア	70
	写真 4-17	外から見たサリサリ・ストア	70
	写真 4-18	室内で洗濯する主婦	71
	写真 4-19	2 部屋分に 3 姉妹家族が同居	71
	写真 4-20	玄関先で洗濯をする女性	71
	写真 4-21	バランガイ・ルス内の小路	71
第 5 章	写真 5-1	バランガイ・ルスとその周辺衛星写真	84
	写真 5-2	バランガイ・ルス	84
	写真 5-3	バランガイ・ルス内部の様子	84
	写真 5-4	アヤラ・ショッピング・センター内	84
	写真 5-5	セブ・ビジネス・パーク設計図	84
	写真 5-6	CBP 周辺建築	84
	写真 5-7	CBP 周辺建設現場	84
	写真 5-8	ウォータフロント・ホテル	84

第6章	写真 6-1	バランガイ・ルス内を巡回する女性国家警察官	108
	写真 6-2	BBN 相談デスク	108
	写真 6-3	ヘルスセンターで行われた乳幼児の健康診断	112
	写真 6-4	メガママ活動	112
	写真 6-5	バヤニハン活動	112
	写真 6-6	シニア・シチズンの活動	113
	写真 6-7	各バランガイ委員会のメンバー	113
	写真 6-8	バランガイ委員	113
第7章	写真 7-1	ジュースパックの再利用	113
	写真 7-2	オランダのサイクリング・グッズ通信販売カタログ	135
	写真 7-3	シャングリラ・ホテルで販売されるスリッパ	136
	写真 7-4	シャングリラ・ホテル内の「エコ・ショップ」	136

図リスト

章	図の番号	図のタイトル	掲載ページ
第1章	図 1-1	コミュニティの特性	12
第2章	図 2-1	社会開発の体系	35
	図 2-2	コミュニティ開発の構造	36
	図 2-3	コミュニティ開発の流れ	37
第4章	図 4-1	セブ市とバランガイ・ルス	57
	図 4-2	16 シティオの位置	58
第5章	図 5-1	フィリピン政府主要住宅関連機関	78
	図 5-2	CMP 事業のメカニズム	80
	図 5-3	CMP 事業導入時の合意シティオの社会構造	85
	図 5-4	CMP 事業導入時に取られたアクター間の行為とその性質	86
	図 5-5	非閉塞的ネットワークと閉塞的ネットワーク	89
	図 5-6	禁じられた三者関係	90
	図 5-7	局所ブリッジ	91
	図 5-8	土地取得事業導入前のバランガイ・ルスのネットワーク構造	92
	図 5-9	合意シティオと反対シティオの社会構造的違い	94
	図 5-10	事業別地図	97
第6章	図 6-1	リホック・フィリピーナ財団とバンタイ・バナイ・ネットワーク	106
	図 6-2	バランガイ委員会、活動グループ、HOA のつながり	111
	図 6-3	行政、NGO、バランガイ委員会、HOA のつながり	111
第7章	図 7-1	バランガイ・ルスが関係する国内外の NGO	137
第8章	図 8-1	バランガイ・ルスのコミュニティ開発過程	150

略語一覧

1	AHA	Abellana Homeowners' Association	アベリャナ所有者協議会
2	BADAC	Barangay Anti-Drug Abuse Council	麻薬撲滅委員会
3	BBN	Bamtay Banay Network	バンタイ・バナイ・ネットワーク
4	BCN	Basic Community Needs	ベーシック・コミュニティ・ニーズ
5	BCPC	Barangay Council for Protection of Children	子供保護委員会
6	BDC	Barangay Development Committee	バランガイ開発委員会
7	BDP-PRA	Barangay Development Plan using Participatory Resource Appraisal	参加型資源評価による開発計画
8	BHN	Basic Human Needs	ベーシック・ヒューマン・ニーズ
9	BLHMPC	Barangay Luz Homeowners Multi-Purpose Cooperative	バランガイ・ルス多目的協同組合
10	BNC	Barangay Nutrition Council	栄養改善委員会
11	BOP	Bottom of the Pyramid	ピラミッドの底辺
12	BPOC	Barangay Peace and Order Council	治安と平和委員会
13	CBP	Cebu Business Park	セブ・ビジネス・パーク
14	CCIAC	Cebu City Inter-Agency Committee	セブ市局間委員会
15	CCUP	Cebu City Commission for the Urban Poor	セブ市都市貧困委員会
16	CMP	Community Mortgage Program	コミュニティ抵当事業
17	CSHP	City Socialized Housing Program	セブ市社会住宅事業
18	DWUP	Division for the Welfare of the Urban Poor	現在の都市貧困福祉課
19	ERPAT	Empowerment Reaffirmation of Parental Abilities and Training	男性住民組織
20	GAD	Gender and Development	ジェンダー開発政策
21	GRDP	Gross Regional Domestic Product	国内地方総生産
22	HIGC	Home Insurance Guarantee Corporation	住宅保険保証局
23	HOA	Homeowners' Association	所有者協議会
24	ILO	International Labor Organization	国際労働機関
25	IRA	Internal Revenue Allotment	国内歳入配分
26	IRR	Implementing Rules and Regulations	導入規則と規定
27	MBN	Minimum Basic Needs	最低基本ニーズ
28	NHA	National Housing Authority	国家住宅庁

29	NHMFC	the National Home Mortgage Finance Corporation	政府住宅融資公社
30	NSCB	National Statistical Coordination Board	国家統計調整局
31	PCUP	Presidential Commission for the Urban Poor	都市貧困大統領委員会
32	PDPW	Philippine Development Plan for Women	フィリピン女性開発計画
33	PO	People's Organization	民衆組織
34	SHOA	Sampaguita Homeowners' Association	サンバギータ所有者協議会
35	SINAHA	Sitio Nangka Homeowners' Association	ナンカ所有者協議会
36	SRA	Social Reform Agenda	社会改正計画
37	SRS	Strong Republic School	ストロングリパブリックスクール
38	UBSP	Urban Basic Services Program	都市基礎サービス事業
39	UDHA	Urban Development and Housing Act	都市開発住宅法
40	UNCRD	United Nations Center for Regional Development	国連センターの地域開発部
41	UNDP	United Nations Development Program	国連開発事業
42	UHLP	United Home Lending Program	統合住宅融資事業
43	VAW	Violence Against Women	婦女暴行防止法
44	YDC	Youth Development Council	若者開発委員会

スラム・スクォッター・コミュニティにおけるコミュニティ開発と社会関係資本の蓄積 ーフィリピンを事例としてー

東洋大学大学院 国際地域学研究科国際地域学専攻 博士後期課程2年

4810080002

小早川 裕子

指導教授： 藤井敏信教授

副指導教授： 高橋一男教授

本研究は、フィリピン・セブ市の典型的なスラム・スクォッター・コミュニティを対象に、そのコミュニティ開発の過程について明らかにし、社会関係資本の蓄積という観点から一連の開発過程を論理的に分析している。以下、章立てに従って述べる。

第2章では貧困の概念とコミュニティ開発と社会関係資本について考察している。

近年、開発分野でコミュニティ開発や社会関係資本が注目されるようになってきた経緯を理解するために、まず「貧困」の概念の変化と、それに対応する開発政策の変遷を整理し、コミュニティ開発のどのような点が評価されているかについて解説している。

戦後から今日まで、貧困削減は国際開発分野において中心的なテーマであり続けている。貧困の理解は、1990年代まで経済的貧困に集約され、開発政策も経済的格差の是正が主体的だった。しかし、1990年代以降、「人間開発」論や「社会発展」論に見られるように、貧困は多次元的な視点から捉えられるようになる。対応してスラムのコミュニティ開発も従来のトップダウン型アプローチから、人々の能力向上を図る政策がとられるようになり、多次元的な貧困の対応には当事者の参加が欠かせないことから、ボトムアップ型の参加型開発が積極的に取り込まれるようになった。

2000年代に入ると、貧者を対象とした融資事業、グラミン銀行の成果が世界規模に拡大し、マイクロファイナンス政策が注目されるようになり、これにより貧者の自発的参加意志と小規模連帯責任の重要性が認識されることとなった。またマイクロファイナンスとほぼ同時期に研究が進んだ社会関係資本論は、人間同士のネットワークや関係、集団内で共有された規範などによる発展を理論化するもので、本研究の開発過程を分析する際に援用されている。

第3章ではフィリピンのスラム・スクォッター生成過程、都市貧困政策の変遷やセブ市における開発 NGO の役割について分析している。

政界と経済界のエリートが同一社会層に属するフィリピンでは、汚職や腐敗により地域格差や階層間格差を拡大させた。その結果、多くの土地なし農民と貧困が生まれ、膨大な労働力を都市部へと引きつけた。しかし、都市部においても十分な雇用と住宅を供給できず、スクォッターとインフォーマル・セクターの増大を助長している。マルコス政権のもたらした汚職と不正は、中間層を市民運動「ピープル・パワー」へと結集させ、「エドサ革命」により、1986年に新アキノ政権が成立した。

新政権のもと1997年に都市貧困層のための大統領委員会が設けられ、1991年の地方政府法は地方分権化を推進し、地方政府、NGO、民衆組織の間でパートナーシップが結ばれることとなった。1992年の都市開発住宅法は強制撤去を原則的に禁止し、1995年の「社会改正計画(Social Reform Agenda)」では、社会的弱者を対象に社会貧困問題政策改善計画が立てられた。1998年には全国の貧困状況や情報が国家機関、地方政府、NGO間のネットワークで共有され、具体的な貧困削減計画が立てられるようになった。

一方、セブ市では1991年の地方政府法に先駆けて、1986年にはセブ市都市貧困委員会を設立し、UNICEFの支援のもと、都市基礎サービス事業(Urban Basic Services Program: UBSP)が国家政府機関、セブ市政、NGOの各代表がメンバーとなったセブ市局間委員会(Cebu City Inter-Agency Committee: CCIA)により運営された。

セブ市の開発 NGO の活動は活発であり、行政の社会福祉事業を補足する社会開発的組織として機能している。支援対象に合わせた総合的なプログラムやサービスの提供は、セブ市政との相互協力のもとに遂行されるケースが一般的である。コミュニティ・リーダーや住民と共に問題分析、目標設定、計画立案、リーダーの選出、

役割分担、必要資源、モニターなど項目設定を行う一連の作業は、住民からの信頼を得るとともに、彼らのエンパワーメントの強化につながっている。

第4章では本研究の調査対象であるセブ市のスラム・スクォーター・コミュニティ、バランガイ・ルスの状況を紹介している。

州政府所有のバランガイ・ルスは1956年に市内で起こった大火災の被災者、数百世帯が当時の大統領の認可を得て移り住んだことにはじまる。3畝ほどの敷地には、生活に最低必要な設備が施された。その後、強制撤去や火災で行き場を失った人々が集団で移り住み、地縁・血縁関係の強い16のシティオ（小居住区）群で構成されている。現在人口はおよそ15,000人で、約20畝の土地を占拠している。住民のおよそ65%がインフォーマル部門の従事者であり、不安定な低所得を得ている。住環境は、2003年から連続して実施されているバランガイ総合開発により、水道、電気、トイレ、排水溝などの基盤整備は改善されたが、依然として細街路に密集した住宅が貼りつく稠密な環境であり、一度火災が発生すると被害は広域に行き渡る危険性がある。

第5章ではバランガイ・ルスにおけるコミュニティ開発としての土地取得事業の導入とその展開について論述している。1980年代後半のセブ市の経済成長は、国家の成長をはるかに上回るものだった（1987-1992年のセブ市の平均輸出成長率19.8%に対し、フィリピンは7.4%であった）。経済の好転は都市開発を活発にし、バランガイ・ルスに隣接する広大な敷地は新商業開発区域として1988年に指定された。2008年までに大規模なショッピング・センターをはじめ、近代ビジネスビル、ホテル、コンドミニアムなどを建設している。

この一連の開発はバランガイ・ルス住民に、再び強制撤去を受ける不安を抱かせ、住民の一部は住民組織を形成し、州政府に対して土地譲渡の陳情を行っている。同時期に、セブ市は都市貧困層を対象に土地取得と住環境整備を目的とした長期低利融資を無担保で行うコミュニティ抵当事業（CMP）を1986年に創案し、当時からモデル的なスラムコミュニティであったバランガイ・ルスで実施されることになった。CMP事業はマイクロファイナンスを基盤とした住民組織形成を義務付ける土地取得事業であり、住

民の支援役としてNGOや行政からなるオリジネーターが住民に事業説明と書類作成を行い、彼らに事業の運営・管理を指導し、その一方で、コミュニティのマイクロファイナンスによる担保力を保証する役割を担うことを特色としている。州政府は、セブ市政がバランガイ・ルスのオリジネーターとなることでCMP事業による土地売却を認可した。

セブ市政が住民に対し当該事業の説明を行うと、1) 政府と住民間の信頼関係の不在、2) 返済の伴う事業に対する住民の無理解、3) 住民の援助への依存心から、シティオ内の住民間で意見が分裂し、別の組織として19の所有者協議会（HOA）が形成された。実際、CMP事業に合意したのは19のHOAの内、3つの組織だけだった。

このように、大半のHOAがCMP事業導入に反対したものの、市をオリジネーターとする事業支援とその展開は、住民に土地取得が強制撤去を免れ、安定的な生活基盤を築くことにつながるとの認識を抱かせ、1993年には州政府と11のHOAが条項93-1で契約し、2002年には残った5つのHOAがセブ市と社会住宅事業（CSHP）で契約することにより、バランガイ・ルス全体がいずれかの土地取得事業を導入することとなった。三つの土地取得事業の特性と選出した各シティオの返済率の比較を表-1にまとめる。

表-1 3事業の比較

シティオ名	SINHA (CMP)	SHOA (93-1)	AHA (CSHP)
事業主	国	州	市
返済方法	住民組織	個人	個人
返済期間	25年	5年	10年
利子	6%	6%	6%
事業実施年	1988年	1990年	2002年
返済開始年	1997年	1993年	2004年
事業終了年	2022年	2004年（終了）	2013年
面積/地価 (Php/m ²)	530	560	1,300
1世帯月平均			
返済額 (Php)	143.3	400	346.29
返済率 (定期的に返済を続けている世帯)	79%	所有権取得=7% 完済=24% 返済途中=47% 未返済=22%	7%

それぞれの事業比較で最大の相違点は、CMP事業は住民組織による返済の連帯責任を義務付けているのに対し、条項93-1とCSHPでは、個人が直接返済を行う点である。返済期間もCMP事業は25年と長期なのに対し、条項93-1とCSHPはそれぞれ5年、10年と短い。CMP事業の返済

率は79%と高い。マイクロファイナンス型のCMP事業を導入した後に、比較的短期の返済期間、個人を対象とした融資方式等、都市貧困層にとって達成がより困難な土地取得事業を当該コミュニティで実施しているが、これは1987年以降セブ市の経済成長により開発のフェーズが変わったことが主要因といえる。土地所有者である州政府は、周辺での開発の進展により土地価格が上昇していることから、住民による土地取得か、あるいは州政府への土地返還かについて早期の解決を試みたと考えられる。しかし、インフォーマルな収入に頼るスラム・スクワッター居住者にとって、5年や10年で完済する融資事業は高いハードルであり、事業から離脱する住民が増えた。また、結果として住民間の差別化を促す可能性も生じた。州政府も、土地区画調査と返済額の割り出しに5年以上の歳月をかけてしまい、契約を更新せざるを得なかった。結局、更新後も条項93-1は多くの世帯(69%)が返済できないまま、2004年に終了している。

CSHPでは、2008年現在、返済する世帯が全体の7%と極端に低い。これには、条項93-1の失敗が影響している。条項93-1において期間中に完済できなかった世帯に対する州政府の対応は、それまで支払った返済額を借地代扱いとする一方で、返済しなかった住民もそのまま住み続けている。このような状況を見て、CSHPの住民も返済意欲を失った。

土地取得事業がもたらしたものは次のようにまとめられる。土地を所有した住民は事業のねらい通りに定住の基盤を得ることになった。また一部の住民は、後述するように周辺の開発に対し、所得確保のため貸部屋を増築しレンタル事業を起こした。こうした「達成」は多数の住民が土地の取得に失敗し、あるいは未返済の状況であることから結果としてコミュニティ内の格差を広げ、事業の目的を外れる可能性を生じさせた。個別の資産形成につながる土地の取得というハード事業の矛盾が浮き彫りになり事業の達成という点では大きな課題を残すこととなった。

他方で、周辺の開発が進行する中で常に強制撤去に不安を抱いている不法占拠状態のスラム・スクワッター居住者にとって、土地の取得の可能性が公的に認可されたことは大きな意味があり、住民は当地で住み続けられる「定住」を意識するようになった。つまり、結果としてフォーマル化への道が開かれたことになる。こ

の住民の定住に向けた意識変化が、それ以降のコミュニティ開発の展開につながった。

第6章では土地取得事業導入後の住民活動を中心としたコミュニティ開発について、女性住民組織の展開、多目的協同組合の結成、そしてこうした活動を後押しする総合計画の策定について論述している。

1) 女性住民組織

セブ市では、1992年以降、頻発する家庭内暴力が社会に与える負の影響を黙殺できないとして、婦女暴行法(Violence against Women: VAW)を制定し、リホック・フィリピーナ財団(Lihok Filipina Foundation)が中心となって、「コミュニティが家庭を見守る」という意味合いのプロジェクト・チーム、バンタイ・バナイ(Bantay Banay)事業を立ち上げた。

バランガイ・ルスでは、土地取得事業の導入で定住を意識するようになった住民たちは、これまで黙過されてきた社会問題の解決へ目を向けるようになった。家庭内暴力の問題は当該コミュニティにとっても深刻で、バランガイ事務所は各シティオの女性役員らに呼び掛けた。30人ほどの女性がバンタイ・バナイ・ネットワーク(BBN)トレーニングを受け、彼女らによって1994年にBBNが当該コミュニティに結成された。

BBNは第一に、ジェンダー問題意識向上と能力開発を目的に活動を開始した。デリケートで複雑な家庭内暴力は、これまでプライベートな問題として外部者が立ち入ることはなかったが、BBNは家庭内暴力が社会に与える悪影響は大きく、「地域社会のガバナンス」の問題であると位置づけ、直接家庭内暴力へ介入していった。巡回パトロールが行われ、相談デスクもバランガイ事務所内に常設された。その結果、家庭内暴力の減少、家族計画への理解、女性の家庭外への労働進出やコミュニティ活動参加などの成果があげられた。

第二に、BBNは現金収入の創出と貯金活動を目的とする活動を始めた。ゴミ分別でリサイクル再生品の製造・販売を行っている。2007年現在、ゴミ分別処理場である「バヤニハン・センター」がコミュニティ内に38か所(1328世帯)設置され、2005年までに合計126万ペソの売り上げを付けている。グループはミミズを利用した生ゴミの堆肥作りと販売も行っているが、これらの活動はゴミ総量の減少や環境衛生にも貢

献している。BBN 活動で得た収入は 6 ヶ月間貯金することが義務付けられている。

第三に、新生児・乳幼児の定期検診と歯科検診を無料で行う子供を対象に活動するグループが結成され、第四に、若者を対象に家族計画の勉強会、学校教育支援、就職支援、文化活動などを行うグループ、第五に、年配層を対象にした手芸作成やダンスを行うグループ、そして、2007 年からは男性中心のグループ

(Empowerment Reaffirmation of Parental Abilities and Training: ERPAT) が結成された。ゴミ分別のバヤニハン活動への参加を通して仕事につながる技術が求められ、この住民組織が結成された。ERPAT は 2007 年 9 月にセブ・ビジネス・パーク (CBP) を開発する複合民間企業の傘下にあるセブ・ホーディングから同敷地内にあるショッピング・センターのゴミ収集作業と堆肥づくりの依頼を受け、ゴミ収集車も譲り受けた。2009 年 5 月にはバランガイ・ルスと CBP の中間点に設けられた「Tugkaran (裏庭)」と名付けられた広大な植物園と堆肥場をオープンし、セブ市のゴミ排出量の縮小とエコ活動を展開している。

このように、はじめは行政による呼びかけと NGO の支援を受けて結成した BBN であったが、次第に住民が主体となり、目的別に新たな活動グループを結成させながら、重層的に活動を拡大させている。

2) 多目的協同組合の結成

1998 年にはセブ市協同開発機関とリホック・フィリピーナ財団の支援で多目的協同組合

(Barangay Luz Homeowners' Multi-Purpose Cooperative: BLHMPC) が開設され、個人やグループの活動を融資・支援する目的で、小規模事業開設、埋葬資金、設備投資、レンタルハウス事業などの資金貸付業の他、貯金事業、能力開発、BBN との協働によるリサイクル再生品の製造・販売などの支援を行っている。

BBN 活動による女性社会進出の活性化と BLHMPC の設立は、女性をサリサリ・ストアやカリンデリアといった自宅の一部を改造して運営できる雑貨店やまかない店の開業を可能とした。

BLHMPC の主な成果はレンタルハウス建築への融資事業にみられる。2007 年現在、30 世帯がレンタルハウスを運営している。バランガイ・ルスは CBP 商業ビジネス区域に隣接していることから、そこで働く従業員や建設労働者など、

より安い部屋に対する需要は大きい。そのため、レンタルハウスは安定収入につながる。バヤニハン・ゴミ分別活動やリサイクル再生品の販売などで得られた収入は BBN の指導で 6 ヶ月間貯金されているが、最近ではこの貯金を土地取得事業の返済に充てようとする住民が増加している。

3) 住民参加のバランガイ総合開発計画

住民主体の社会的、経済的なコミュニティ活動が活発化してきた 2002 年 12 月にはバランガイ事務所はバランガイ開発委員会 (Barangay Development Committee; BDC) を立ち上げ、行政が行う「バランガイ行政とガバナンス」のオリエンテーリングに参加し、2003 年 1 月に「参加型資源評価による開発計画 (Barangay Development Plan using Participatory Resource Appraisal: BDP-PRA)」の採用を決定した。

BDC はコミュニティ・リーダー 35 人をファシリテーターとして教育し、行政関連事業、基盤整備事業、社会関連事業の 3 事業からなる 5 ヶ年計画を女性、若者、年配者、活動グループ、HOA、シティオ住民など、個人から団体メンバーの 150 人が参加して議論が行われた。

策定された計画案は、バランガイ・ルス住民に公開され、彼らのコメントや反響はシティオ単位で協議された。2003 年 5 月の一般集会で計画は公開され、190 万ペソの支援金が集められた。2007 年現在、この 5 ヶ年計画は提案通り実現され、第 2 次 (2007-2009 年) と第 3 次

(2009-2011 年) 計画が進められている。

総合開発計画の立案は、単独のコミュニティを対象としている点で特徴がある。大規模でかつセブ市にとってスラム環境整備上モデル的なコミュニティであることからこうした計画策定が行われたと考えられるが、計画過程を通して多くの住民が参加し、住環境問題に対する意識を目覚めさせた効果は大きい。また、計画の実行過程でコミュニティ・ベースでの提案が実現することを実感できたことも住民の自信につながった。

第 7 章では社会関係資本の蓄積とコミュニティ開発の関係性について論述している。

バランガイ・ルスでは、コミュニティ発展のために必要な決めごとには住民は積極的に参加し、協議の上、民主的に決定している。コミュニティで決めた事項には、住民は時間的または必要となれば資金的にも貢献する。

コミュニティには様々な活動グループが形成されているが、それぞれのグループはコミュニティ内外の他のグループと交流を通して社会的ネットワークを拡大している。そのようなネットワークから住民は新しい情報や技能を身に付けていると実感しており、持続的に住民主体の活動が今日も展開されている。住民の半数以上が、自助努力で現状を改善できると考えており、目的を達成するための最良で最短の方法が活動グループに参加することであると考える。コミュニティ活動に参加し、バランガイ・ルスにおける生活を改善していくことは住民の責任として、コミュニティ・ガバナンスの認識を浸透させている。その現時点での結果として、住民の多くが改善された当該コミュニティに永住したいと願っている。

第8章は結論部分を構成している。

1) バランガイ・ルスにおける開発過程

バランガイ・ルスのコミュニティ開発の流れは次の3段階の開発プロセスにまとめられる。

第1段階は、スクォッターに持続的な居住を認めることを可能とする土地取得事業を導入した時期である。住民の当事者意識を目覚めさせ、それまで放置されてきた環境問題や社会・経済問題に対して主体的な取り組みへと住民を促すことにつながった。

その一方で、CMP事業以外の、多数を占める土地取得事業は周辺の都市開発の進行にも影響を受け、住民の土地取得は一部に止まった。これにより顕在化してきた住民間の差別化、不満、コミュニティ分断の可能性に対処するために、行政はNGOとのパートナーシップを活用しつつ住民に働きかけ、次第に生活改善のソフト事業へと軸足を移行させていった。これが第2段階のジェンダー開発、資源リサイクル、雇用開発など多様なソフト事業の導入である。女性住民組織BBNによるジェンダー問題への活動は、その後、収入向上、貯金活動、環境衛生、健康管理、教育支援、技術・就職支援、文化活動など、多年齢層による多目的の活動グループと男性住民組織の形成を促した。また、CBP商業ビジネス区域からERPATがゴミ処理作業を受託したこと、レンタルハウス需要の拡大などからコミュニティ外部とのつながりを生み出したことが、みてとれる。

第3段階は、コミュニティ主体の総合開発事業計画の立案と実行である。策定過程ではワー

クショップ形式を導入し、スラムの課題を確認抽出しつつ、これに対応して現在進行中の活動を多数の参加によって展開させる運動的な提案を決定している。当該コミュニティでは、現在2007-2009年の第二次3ヶ年総合計画を経て2009-2011年の第三次3ヶ年総合計画を実施している。バランガイ・ルスにおけるコミュニティ開発が段階的重層的に展開するプロセスを図-1に示す。

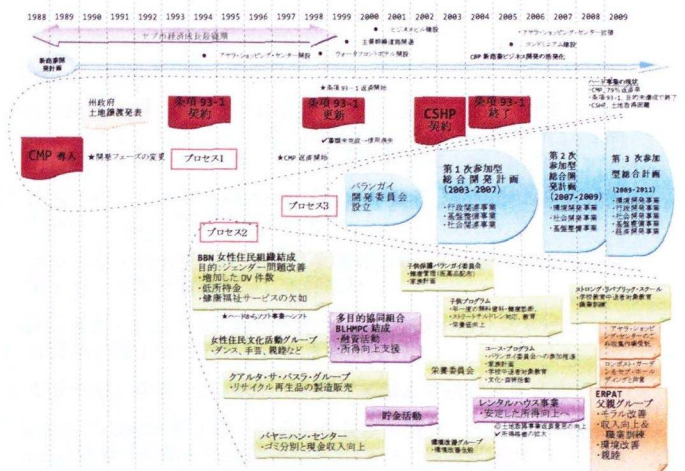


図1 バランガイ・ルスの3段階の開発プロセス

2) コミュニティ開発としての方法論的考察

バランガイ・ルスの「段階的な開発」の特徴は次のように分析できる。第一に、土地取得事業から始まっている点に特色がある。一連の事業は担保を持たないスラム住民が融資を受けられ、土地を取得できるフォーマルな世界につながる手段といえる。既述のように、急速な開発の流れに影響されて返済条件が厳しくなり土地取得事業は全体としては成功していないが、スクォッターが持続的な定住の可能性を確保できる状況を設定した点は評価できる。

第二に、上記の試みがもたらした土地所有の有無による混乱は棚上げして、定住の意識化に基づいた社会・経済基盤の強化活動を開始し展開している点である。この段階でのかかわり方は当初の指導的な体制から、次第に住民の主体的な活動へと変化している。スラム住民にとって相互的な生活協同運動は生活保障的な側面を有しており、結果として一連の活動の展開はバランガイ・ルスの社会的な紐帯の強化につながっている。

第三に、参加型のワークショップ形式を取り入れて、総合計画を策定している。このように

コミュニティが自主的に計画を策定している点が注目される。

このような、「土地取得事業による定住の意識化」→「地域活動の展開による組織化」→「計画策定過程を通じた住民参加の拡大化」という3段階のプロセスは、土地取得事業の経緯や、地域活動の展開から分かるように、当初から計画されていたものではない。しかし、この段階的なプロセスの中に新たなソフト、ハード両面の事業、実験的なビジネスや、住民の組織化を包含した方法は、都市に埋め込まれた大規模なスラムにおいて、住民、行政、NGOがアクターとなったオン・サイトでのコミュニティ開発を実施する際に、有効な示唆を与えている。

3) 社会関係資本の蓄積過程として

上記のコミュニティ開発を社会関係資本の蓄積過程として見ていくと、大きく三つの類別が可能である。第一は、土地取得事業に関連する所有と、市民権への期待である。開発の第1段階では、セブ市政がオリジネーターとなった新規のCMP事業が不法占拠状態のスラム住民にとって土地取得によるフォーマルセクターへの「組み込まれ」を約束すると同時に、一般的にこうした土地取得事業は貧困層にとってその可能性が少ないという現実を突きつけることになり、多くの住民の反発を得ることとなった。こうしたハードな土地取得の可能性と圧倒的な現実の困難さがインフォーマル・セクターに属する住民の「意識の蓄積」につながった。

第二は、住民活動の発展による関係性の蓄積である。開発の第2段階は、コミュニティ開発の拡大の時期であり、セブ市政とバランガイ・ルス間の信頼が強化された時期でもある。ハードからソフト事業へ移行された転換期の重要な社会関係資本は、セブ市政が土地取得の困難になったバランガイ・ルスの開発をあきらめなかったことにある。ハード事業を棚上げした状態で生活改善事業を投入したことはバランガイ・ルスとの連携型ネットワークを強化することにつながった。一方で、多様な活動グループの形成はバランガイ・ルス内の住民間の接合型ネットワークを拡大・強化させ、「コミュニティの問題は住民が解決すべき」という規範をコミュニティ内に浸透させている。

第三は、総合計画の策定によるマニュアルやツールの蓄積である。これによりコミュニティ活動の持続性が担保されるようになった。第3

段階の総合開発計画の段階では、住環境基盤整備の必要性を住民は認識することとなり、住民主体の参加型開発計画の策定と実施が行われた。この時点ではセブ市政やNGOは支援役であり、主導者は住民である。バランガイ・ルスはセブ市政やNGOとの連携型ネットワークが強化されたのみならず、活動グループがそれぞれのネットワークを拡大させ、海外とのネットワークを発展させている。

【参考文献】

- ・内田雄造・藤井敏信・大月敏夫・安田美奈子・加藤麻由美[1993]「フィリピンのコミュニティ抵当事業に関する調査研究」、『都市計画論文集』、No.28、日本都市計画学会、pp.711-786
- ・絵所秀紀・山崎幸治編[1998]『開発と貧困 一貧困の経済分析に向けて一』、アジア経済研究所
- ・絵所秀紀・穂坂光彦・野上裕生編著[2004]『シリーズ国際開発 第1巻 貧困と開発』、日本評論社
- ・貝沼恵美・小田宏信・森島清著[2009]『変動するフィリピン 経済開発と国土空間形成』、二宮書店
- ・斎藤千宏・穂坂光彦[2001]『開発学概論』学校法人法音寺学園
- ・坂田正三(2005)「第1章 社会関係資本と開発 一 議論の系譜」(佐藤寛編『援助と社会関係資本』)アジア経済研究所
- ・中西徹・小玉徹・新津晃一編[2001]『アジアの大都市 4 マニラ』、日本評論社
- ・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
- ・永野善子編・監訳[2004]『フィリピン 歴史研究と植民地言説』めこん
- ・西村謙一[2005]「東アジアのシビル・ソサエティと安全保障戦略」、田坂敏雄編、『東アジア都市論の構想 一東アジアの都市間競争とシビル・ソサエティ構想一』、お茶の水書房
- ・Bauman, Z. [2000], „Liquid Modernity“ (森田典正訳[2001]『リキッド・モダニティ』)、大月書店
- ・Bauman, Z. [2008]、奥井智之訳『コミュニティ 一安全と自由の戦場』、筑摩書房
- ・Delanty, G. [2003], “Community”(山之内靖・伊藤茂訳[2007]『コミュニティ 一 グローバル化と社会理論の変容』、NTT 出版
- ・Etemadi, F. [2000], “Urban Governance, Partnership and Poverty in Cebu”, The University of Birmingham
- ・ナン・リン (2008) 「ソーシャル・キャピタル 社会構造と行為の理論」ナン・リン (2008) 「ソーシャル・キャピタル 社会構造と行為の理論」、ミネルヴァ書房
- ・Sen, A. K. [1981], “Poverty and Famines”, New York: Oxford University Press(黒崎卓・山崎幸治訳[2000]『貧困と飢餓』、岩波書店)
- ・Sen, A.K. [1999a], “Development as Freedom”, Oxford: Oxford University Press(石塚雅彦訳[2000]『自由と経済開発』、日本経済新聞社
- ・Steinberg, D. [2000], “The Philippines: A Singular and a Plural Place”(堀芳枝・石井正子・辰巳頼子訳[2000]『フィリピンの歴史・文化・社会』、明石書店)
- ・Tomas, D.A. [1980], “Understanding Values”, New Day Publisher
- ・ロバート・パットナム (2001) 『哲学する民主主義—伝統と改革の市民的構造』河田潤一訳、NT 出版
- ・Putnam, R.(2000) 『Bowling Alone』 Simon & Schuster Paperbacks

第1章 序論

1.1. 研究の背景と目的

1.1.1. 研究の背景

戦後から今日まで、貧困削減は国際開発分野において中心的なテーマであり続けてきた。ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）では、2020年までに、1億人のスラム居住者の生活を改善することを掲げている¹⁾。しかし、国連人間居住計画（UN-HABITAT）によると、1億という数は、現在把握されている世界中のスラム居住者の10%に過ぎず、2050年には、その3倍である30億人に達することが予測されている。都市に集中する人口増加をみると、1950年代は世界総人口の3分の1が都市に住んでいたが、その50年後である、2000年代には半分の人口が都市に住み、2050年には3分の2の60億人に達すると予測されている²⁾。このように増加し続ける都市人口は、都市化問題の複雑性を増している。

発展途上国に焦点を当てると、都市人口の50%以上がスラム居住者である³⁾。スラム居住者のほとんどが公的な土地所有権を持たない不法に土地を占拠するスクォッターである。彼らが形成するスラムは計画されたものでもなければ、公的なサービスや基盤整備が施されることもない。従って、彼らの多くは人間として安全に生活するために最低限必要な住宅や水、そして、衛生的資源へのアクセスができずにいる。このような都市部のスラム・スクォッター居住区（以下、スラムコミュニティ）の形成やなおざりにされ拡大してきた経緯には貧困が主要因であるが、都市開発政策、土地制度、住宅市場の不備や不足も大きく影響している⁴⁾。

開発が進むアジアの大都市の整備においては、住民、行政、NGOがアクターとなって様々なスラムの改善対策が講じられている。その主なものとしてコミュニティ開発が挙げられる。生活上まとまりのある集団や地域を対象にコミュニティを特定し、その主体性を確保しつつ、福祉などのソフト面や住環境整備などのハード面での事業を遂行するものである。取り上げられる課題は多岐にわたるが、本研究では、中でも土地の確保に始まる開発に焦点を当てている。ホルヘ・アンソレーナは、安心できる「住まいの確保が人間の基本的な権利」であるとし⁵⁾、この主体的な運動による確保を主張しているが、アジアの諸国では、土地の取得に始まるコミュニティ開発はマイクロファイナンス方式の導入により、一定の成果を見せている。

本研究で対象としたフィリピン、セブ市のバランガイ・ルスは、居住権をもたないために、生活向上に必要な経済的、社会的、制度的諸資源へアクセスできずにいたコミュニティである。セブ市はそれまで排除の対象としていたスラムコミュニティをトップダウン的に対応するのでは解決の見込みがないことを「過去の経験」から学んだ⁵⁾。都市貧困削減に向けたセブ市政の部門間の連携と政府とNGOのパートナーシップは、各機関が有する資源の最大利用を可能とし、望ましい結果を得るに

つなげている。その成果のひとつがスラム・スクォッター居住者に土地取得のために融資をするコミュニティ抵当事業（Community Mortgage Program: CMP）である。土地取得事業の導入はコミュニティ住民に目的達成への共通した意識化を起し、動機づけられた住民は、その後導入された生活改善事業を通し新たな規範を生み、構築された信頼関係とコミュニティ活動に参加する意義の認識は住民による主体的な総合開発計画を実現させている。

ハード事業、ソフト事業、そして、総合開発計画と、3段階の開発プロセスを経て、現在も活動を拡大させている当該コミュニティの成果は、住民間、グループ間、コミュニティ間の社会関係資本の蓄積にみることができる。また、そのようなコミュニティ住民による自主的な活動グループの結成や、自立した活動の促進を可能としているのは、国家政府およびセブ市政府と NGO の間に蓄積された社会関係資本の結果として整備されてきた都市貧困削減政策やスラム政策に関する法や制度の存在である。

本研究は、社会関係資本を蓄積しながら主体的で活発なコミュニティ活動を展開しているバランガイ・ルスのコミュニティ開発を帰納的に分析する研究である。成果をあげている当該コミュニティの開発方法を他地域や他国のスラムコミュニティ開発にそのまま提案するものではない。しかし、スラム改善政策で過去の失敗から学んだセブ市政が取った新たな政策と、信頼が存在していなかったスラムコミュニティとの関係を修復し、矛盾と困難を乗り越え、現在、国内外からも注目されるようになったそのコミュニティ開発のプロセスを学ぶことは、発展途上国のみならず、不安定な社会が拡大し、貧困問題が深刻化する先進国が参考とし得る点も多いと考える。

1.1.2. 研究の目的

本研究では、フィリピン・セブ市のスラム・スクォッター居住区、バランガイ・ルスの開発事業の展開に着目し、その開発過程を社会関係資本の蓄積の観点から分析し、コミュニティ開発を方法論的に考察する。

50年間の内にセブ市でも最大のスラム・スクォッター・コミュニティに拡大したバランガイ・ルスでは、1988年から2002年の間に段階的に三つの異なる土地取得事業が導入された。これらの事業を通して、住民は定住を強く意識するようになり、その意識変化は住民をコミュニティに山積された問題に目を向けさせ、目的別のさまざまな活動グループの組織化や、コミュニティ内でのネットワークの構築につながり、さらに広く参加を求める総合計画の策定を行っている。

本研究では次の点を明らかにする。

①当該コミュニティの形成過程

②セブ市の経済成長とともに、三つの異なる土地取得事業が選出されるに至った経緯

③住民の異なる意見と社会的ネットワークの構造の関連

④土地取得事業が導入された後の住民の意識変化が起こした目的別活動グループの形成と社会的ネットワークの拡大への経緯

⑤こうした活動を通して構築された成果が住民のエンパワーメントとなり、最終的にはコミュニティ住民による参加型の総合計画の立案・実行を実現させた経緯

そして、そのようにバランガイ・ルスに導入された土地取得というハード事業から始まるコミュニティ開発の過程についてまとめ、最後に、信頼関係が存在しなかった二者間（行政と住民）のネットワーク形成にはどのような要素が働き、行為選択時のインセンティブはどのように関係するのか、について解明することを目的としている。

1.2. 研究の方法

上記の研究目的に対する研究方法を以下に示す。

- (1) 「貧困」の概念と開発手法の変容を整理し、近年、貧困削減に求められるコミュニティ開発と社会関係資本のそれぞれの理論と可能性について考察する。(第2章)
- (2) フィリピンのスラム・スクオッターの生成過程と都市問題を明らかにし、都市貧困政策の変遷を整理する。(第3章)
- (3) 対象事例のコミュニティ形成、経済的特性、居住環境、スクオッターとしての生活を明らかにする。(第4章)
- (4) 対象事例における土地取得事業導入時の住民の異なる行為選択を社会的ネットワーク構造の比較から分析する。(第5章)
- (5) 土地取得事業導入後の対象事例におけるコミュニティ開発の展開を明らかにする。(第6章)
- (6) コミュニティ開発による社会関係資本の蓄積を住民から得たデータから分析する。(第7章)
- (7) 対象事例における3段階の開発プロセスを明示し、コミュニティ開発としての方法論的考察、社会関係資本の蓄積過程、そして、社会関係資本の蓄積がコミュニティ開発に与えた影響を考察する。(第8章)

1.2.1. 調査方法

主な研究調査方法は、文献調査(第1章から第3章、第5章)、聞き取り調査(第4章から第6章)、質問紙調査(第4章、第5章、第7章)、参与観察(第4章から第6章)である。

定性調査は、2006年8月から9月に第1回を、2007年4月、8月、10月に第2回を行った。三つの異なる土地取得事業を実施している3つの所有者協議会(Homeowners' Association: HOA)の代表、各HOAに所属する住民を中心に聞き取り調査を実施した。2009年9月に行った第3回定性調査は、バランガイ・ルスの住民組織、および、活動グループのリーダー、バランガイ・キャプテン、住民、バランガイ事務所の職員に聞き取り調査を実施した。

2007年8月と10月に行った第1回定量調査は、3つのHOAを対象に、収入、職種、住宅基盤整備、土地取得事業について質問紙調査を実施した。2009年9月の第

2 回定量調査は、既存の全 16 シティオ（19 の HOA の基盤となる地区内最小区画）を対象にランダムに選出した各シティオ 20 世帯の世帯主または主婦に基礎的世帯調査、個人のネットワーク、信頼、連帯、社会的包摂、治安、政治的活動、エンパワーメント、地域への愛着など、社会関係資本に関する質問紙調査を面接式で行い、338 世帯から有効回答を収集した。

2007 年 4 月、8 月、10 月の前期参与観察は、コミュニティの社会構造、スラムの生活・習慣を中心に行った。2009 年 9 月の後期参与観察は、個人と個人、個人とグループ間、コミュニティ内外の他のグループとの社会関係からコミュニティ内の社会的ネットワーク、また、コミュニティ外の組織や団体とのネットワークを中心に、あらゆる活動の窓口である balan gay 事務所に常駐して行った。

現地調査は 2006 年から 2009 年間の合計 5 回にわたって実施したが、いずれの場合も滞在期間は 2 週間で、当該スラムコミュニティの一部屋を借りて調査した。

1.2.2. 文献調査

貧困の多様性とその概念に関する既往研究は、Paul Spicker[2008]『貧困の概念』⁷⁾、Amartya Sen[1981]『貧困と飢餓』⁸⁾、Sen[1985]『福祉の経済学』⁹⁾、Sen[1992]『不平等の再検討』¹⁰⁾、Sen[1999a]『自由と経済開発』¹¹⁾、Grusky, D., Kanbur, R. [2006] “Poverty and Inequality”¹²⁾、絵所秀紀・山崎幸治編著[2004]『アマルティア・センの世界』¹³⁾、Easterly, W.[2001]『エコノミスト 南の貧困と闘う』¹⁴⁾、Seabrook, J. [2003]『世界の貧困』¹⁵⁾などの研究を位置づける。貧困と開発に関する既往研究は、絵所秀紀・山崎幸治編[1998]『開発と貧困』¹⁶⁾、絵所秀紀・穂坂光彦・野上裕生[2004]『貧困と開発』¹⁷⁾、斎藤千宏・穂坂光彦[2001]『開発学概論』¹⁸⁾、Sacks, J. [2005]『貧困の終焉』¹⁹⁾、佐藤元彦[2002]『脱貧困のための国際開発論』²⁰⁾、Soto, H., D. [2000], “The Mystery of Capital”²¹⁾などを位置づけ、これらの既往文献より貧困の概念と開発の変遷を整理する。

フィリピンにおける歴史、文化、社会に関する既往研究は、綾部恒雄・石井米雄編[1999]『もっと知りたいフィリピン 第 2 版』²²⁾、永野善子編・監訳[2004]『フィリピン 歴史研究と植民地言説』²³⁾、鈴木静夫[1997]『物語フィリピンの歴史』²⁴⁾、Steinberg, D. [2000], “The Philippines: A Singular and a Plural Place”(堀芳枝・石井正子・辰巳頼子訳[2000]『フィリピンの歴史・文化・社会』²⁵⁾、Tomas, D.A. [1980], “Understanding Values”²⁶⁾、Tomas, D. A. [1989], “Positive Filipino Values”²⁷⁾を位置づけ、フィリピンの歴史的、文化的背景を整理する。フィリピンの経済と都市貧困問題に関する既往研究は、中西徹・小玉徹・新津晃一編[2001]『アジアの大都市 4 マニラ』²⁸⁾、中西徹[1991]『スラムの経済学』²⁹⁾、西村謙一[2005]「東アジアのシビル・ソサエティと安全保障戦略」³⁰⁾、青木秀男[2005]「マニラの居住権運動とシビル・ソサエティ」³¹⁾、貝沼恵美・小田宏信・森島濟著[2009]『変動するフィリピン』³²⁾などを位置づけ、フィリピンの経済と都市問題を明確にする。

コミュニティ論に関する既往研究は、Delanty, G. [2007]『コミュニティ グローバル化と社会理論の変容』³³⁾、Bauman, Z. [2001]『リキッド・モダニティ液状化する社会』³⁴⁾、Bauman, Z. [2008]『コミュニティ 安全と自由の戦場』³⁵⁾、Bauman, Z. [2008]『個人化社会』³⁶⁾、磯村英一[1972]『人間にとって都市とは何か』³⁷⁾、金子勇[2007]『格差不安時代のコミュニティ社会学』³⁸⁾、Hayden, D.[2004]『場所の力』³⁹⁾などを位置づけ、本研究におけるコミュニティの位置づけを明確にする。

住民組織による参加型開発やエンパワーメントに関する既往研究は、佐藤寛編[2003]『参加型開発の再検討』⁴⁰⁾佐藤寛編[2004]『援助と住民組織化』⁴¹⁾、佐藤寛編[2005]『援助とエンパワーメント』⁴²⁾、Chambers, R. [2000]『参加型開発と国際協力』⁴³⁾、恩田守雄[2001]『開発社会学—理論と実践—』⁴⁴⁾、中田実編[2000]『世界の住民組織』⁴⁵⁾、幡谷則子編[1999]『発展途上国の都市住民組織』⁴⁶⁾、斎藤文彦編[2003]『参加型開発』⁴⁷⁾、Friedmann, J. [2002]『市民・政府・NGO』⁴⁸⁾、Craig, G., Pople, K., Shaw, M. [2008], "Community Development in Theory and Practice"⁴⁹⁾、Fujii, T. [2002], "Endogenous Development for Sustainable Multi-Habitation in Aisan Mega-Cities"⁵⁰⁾、内田雄造[2006]『まちづくりとコミュニティワーク』⁵¹⁾、川澄厚志[2008]『小規模住民組織を単位とした住環境整備における計画及び事業に関する研究』⁵²⁾などを位置づけ、住民を主体としたコミュニティ開発の特徴を把握する。また、スラムの既往研究は、Anzorena, J. [2007]『世界の貧困問題と居住運動』⁵³⁾、UN-HABITAT 編[2003]"The Challenge of Slums"⁵⁴⁾、Davis, M. [2006] "Planet of Slums"⁵⁵⁾、藤井敏信[1998]『第三世界におけるスラムの居住環境改善について』⁵⁶⁾、内田雄造・布野修司・前田尚美[1985]『インドネシアのカンポンの実態とその変容過程の考察』⁵⁷⁾などを位置づけ、貧困削減運動における NGO の活動に関する既往研究として、オックスファム・インターナショナル[2006]『貧富・公正貿易・NGO』⁵⁸⁾、藤岡美恵子・越田清和・中野憲志編[2006]『国家・社会変革・NGO』⁵⁹⁾、などを位置づけ、マイクロファイナンス型の貧困層の経済活動発展の可能性に関する既往研究は、内田雄造・藤井敏信・大月敏雄・安田美奈子・加藤麻由美[1993]「フィリピンのコミュニティ抵当事業に関する調査研究」⁶⁰⁾ Yunus, M. [2008]『貧困のない世界を創る』⁶¹⁾、Pralhad, C. K. [2008]『ネクスト・マーケット』⁶²⁾、Collier, P. [2007], "The Bottom Billion"⁶³⁾、菅正広[2008]『マイクロファイナンスのすすめ』⁶⁴⁾、坪井ひろみ[2006]『グラミン銀行を知っていますか』⁶⁵⁾などを位置づける。以上の既往文献を参考に、スラム・スクワッター居住区における住民主体のコミュニティ開発の有効性と可能性を把握する。

貧困者あるいは貧困な地域に住む人々は先進国や途上国を問わず差別の対象となりやすい。差別を受ける人々、また、社会的に排除される人々に関する既往研究は、岩田正美[2009]『社会的排除』⁶⁶⁾、橋木俊詔[2006]『格差社会 何が問題なのか』⁶⁷⁾、桜井厚・好井裕明編[2003]『差別と環境問題の社会学』⁶⁸⁾、中島義道[2009]『差別感情の哲学』⁶⁹⁾、湯銭誠[2009]『反貧困』⁷⁰⁾、小林由美[2006]『超・格差社会アメリカの真実』⁷¹⁾、Kurugman, P. [2008]『格差はつくられた』⁷²⁾、Young, J. [2008]『後期近代の眩暈』⁷³⁾、Bauman, Z. [2008]『新しい貧困』⁷⁴⁾、Sennett, R. [2008]『不安な経済/漂流する個人』⁷⁵⁾、Bhalla, A., Lapeyre, F. [2006]『グローバル化と社会的排除』⁷⁶⁾などを位置づけ、社会的に排除される人々の問題、また、排除が引き起こす社会的問題を明確にする。

社会関係資本の既往研究は、Putnam, R. [1993], "Making Democracy Work" ([2007]『哲学する民主主義』)⁷⁷⁾、Putnam, R. [2000], "Bowling Alone"⁷⁸⁾、Burt, R. [2002], "Structural Holes versus Network Closure as Social Capital"⁷⁹⁾、Mclean, S., Schultz, D., Steger, M. [2002], "Social Capital: Critical Perspectives on Community and 'Bowling Alone'"⁸⁰⁾、Lin, N. [2001], "Social Capital: A Theory of Social Structure and Action"⁸¹⁾、Lin, N., Cook, K., Burt, R. [2008], "Social Capital: Theory and Research"⁸²⁾、Lin, N. [2008]『ソーシャル・キャピタル: 社会構造と行為の理論』⁸³⁾、坂田正三[2004]「ソーシャル・キャピタル」(『シリーズ国際開発第1巻、貧困と開発』)⁸⁴⁾、坂田正三[2005]「社会関係資本と開発」(『援助と社会関係資本』)⁸⁵⁾、野沢慎司[2008]『リーディングス、ネットワーク論』⁸⁶⁾、宮川公男・大守隆[2006]『ソーシャル・キャピタル』⁸⁷⁾、Bebbington, A., Woolcock, M., Guggenheim, S., Olson, E. [2006], "The Search for Empowerment: Social Capital as Idea and Practice at the World Bank"⁸⁸⁾、Bowles, S. [1999], "Social Capital and Community Governance"⁸⁹⁾、Bowles, S., Gintis, H. [2002], "Social Capital and Community Governance"⁹⁰⁾、金子郁容[2002]『コミュニティ・ソリューション』⁹¹⁾、筒井淳也[2008]『親密性の社会学』⁹²⁾、武川正吾[2008]『連帯と承認』⁹³⁾、佐藤寛編[2005]『援助と社会関係資本』⁹⁴⁾などを位置づけ、本研究における社会関係資本の位置づけと社会関係資本の蓄積が地域社会におよぼす影響とその働きを明確にする。

社会ネットワークの既往研究は、Granovetter, M. [1973], "The Strength of Weak Ties", *The American Journal of Sociology*, 78(6): 1360-80⁹⁵⁾、Burt, R. [1982], "Toward a Structural Theory of Action: Network Models of Social Structure, Perception and Action"⁹⁶⁾、Burt, R. [1992], "Structural Holes: The Social Structure of Competition"⁹⁷⁾、金光淳[2006]『社会的ネットワーク分析の基礎』⁹⁸⁾、Buchanan[2007]『複雑な世界、単純な法則』⁹⁹⁾、Barabasi, A. [2006]『新ネットワーク思考』¹⁰⁰⁾、安田雪[2007]『ネットワーク分析』¹⁰¹⁾、安田雪[2008]『実践ネットワーク分析』¹⁰²⁾、増田直紀・今野紀雄[2006]『複雑ネットワークとは何か』¹⁰³⁾、増田直紀[2007]『私たちはどうつながっているのか』¹⁰⁴⁾、西口敏宏[2008]『遠距離交際と近所づきあい』¹⁰⁵⁾を位置づけ、コミュニティ開発におけるネットワークの形成過程およびその機能に関する既往研究は、高橋一男[2008]『コミュニティ開発とエンパワーメントー社会運動としてのコミュニティネットワークの視座からー』¹⁰⁶⁾、秋谷公博[2007]『コミュニティネットワークに支援されたスラムの住環境改善事業における開発のプロセスに関する研究』¹⁰⁷⁾などを位置づけ、ネットワークの性質や機能を明らかにする。

現地における質的調査の技法およびデータ分析法に関する既往研究は、箕浦康子[2004]『フィールドワークの技法と実際』¹⁰⁸⁾、佐藤郁哉[1993]『フィールドワーク』¹⁰⁹⁾、佐藤郁哉[2005]『フィールドワークの技法』¹¹⁰⁾、佐藤郁哉[2008]『質的データ分析法』¹¹¹⁾、佐藤郁哉[2008]『実践 質的データ分析入門』¹¹²⁾、萱間真美[2008]『質的研究実践ノート』¹¹³⁾、を位置づけ、社会関係資本の調査に関する既往研究は、Grootaert, C., Bastelaer, T. [2002], "Understanding and Measuring Social Capital"¹¹⁴⁾、Grootaert, C., Narayan, D., Jones, V., Woolcock, M. [2003], "Measuring Social Capital"¹¹⁵⁾、Abad, R. G. [2005], "Social Capital in the Philippines"¹¹⁶⁾、を既往研究として位置づける。

これらの既往研究の方法論をもとに、参与観察、聞き取り調査(活動グループリーダー、所有者協同組合のリーダーおよびメンバー、バランガイ委員会メンバー、関係住民など)、および質問紙調査(面接式、各世帯)を実施し、コミュニティの社会構造を把握するために、コミュニティ開発が導入される前の生活環境と人間関係、現在の労働形態と収入、家族構成、土地取得事業の返済状況、生活基盤整備に関する悉皆調査と所有者協議会のリーダー達によるフォーカスト・グループ・ディスカッションから明らかにする。土地取得事業導入後の活動に関しては、既往研究から社会関係資本に関する質問紙調査を面接式で行い、個人、活動グループ、コミュニティのそれぞれのレベルで社会関係資本の状態を明らかにし、コミュニティ開発の展開と照らし合わせて分析を行う。

1.2.3. 調査対象地域の選定

アジア諸国の都市貧困問題に関する研究は多数なされており、フィリピンの都市貧困問題に関しても、「文献調査」に示すように、経済学、歴史学、文化人類学、地理学、政治学と、幅広い分野で研究が行われている。しかし、それらはマニラを中心とした研究であり、フィリピンの第 2 の都市であるセブ市に関する研究は見当たらない。活発に貧困の草の根活動を続けてきたセブ市の NGO は、今日では行政の社会福祉事業を補足する社会開発的組織として機能している。スラム・スクォッター居住者に土地を取得させるための初めての試みは、セブ市でスタートした。CMP 事業である。また、都市貧困問題の削減に関わるセブ市政のあらゆる部門の代表らから形成された組織と NGO が立ち上げた「セブ市都市貧困委員会」は、後に国家政府の機関として採用、拡大した。過去の失敗に学び、その経験をいち早く貧困削減政策に反映させたセブ市が成果を挙げている都市貧困問題の取り組みを研究することは有意義である。

そのように行政と NGO、さらには専門機関や研究機関も加わり、インスティテュショナル・レベルの社会的ネットワークが構築されるも、実際にスラムコミュニティに事業を導入する時点では、多くの困難を伴った。それらをあげると、

- ①都市貧困層を対象としたマイクロファイナンス型の CMP 事業の導入は大多数の住民に反対されたこと
- ②その後、より条件の厳しい土地取得事業を住民が選択したこと
- ③コミュニティ全体として土地取得事業が困難な状況を政府は放置したこと
- ④その一方で、政府は生活改善事業を導入したこと

などである。複数の事業が投入され、また、上記した矛盾や困難を回避しながら最終的には住民による総合開発計画を策定した事例はほかに見られない。大規模なスラム・スクォッター・コミュニティにおけるオンサイトのコミュニティ開発の成功事例として、バランガイ・ルスの研究は今後のアジアのコミュニティ開発において有益であり、対象地域の選定において妥当であると判断した。

1.3. 用語の定義

1.3.1. 「スラム・スクォッター居住区」

「スラム」の原語は「Slumber」で、「無活動状態」を意味する。移動せず、狭い地域で生活する状態は、生活が固定してあまり発展の見込みのないことを意味する¹¹⁷⁾。スラムはこのようにして貧しい人々の住む地域を表すようになった。今日、スラムとは、物理的環境の劣悪な主として低所得層からなる居住地を総称するが、その意味においてスクォッター地区も含まれるとしている¹¹⁸⁾。スクォッター地区とスラムが区別されて用いられる場合は、土地保有条件の「無権利性」を最大の特徴とするスクォッターに対して、法的に土地の所有や借地・借家を認められているか、あるいは地主との一定の合意の基に成立しているにもかかわらず、生活環境上の困難のある居住地をスラムとしているが、両者の厳密な区別は難しいといえる¹¹⁹⁾。

フィリピンにおいては、スクォッターの最大の関心事は、「強制撤去の回避と居住権の獲得」である¹²⁰⁾。加えて、グローバル化が引き起こした市場の激化による都心部での地価高騰、公有地の民間売却、空隙地・遊閑地の商業活用、居住空間の縮小は、非貧困層のインフォーマルな生活を増大させている¹²¹⁾。スラム・スクォッター・コミュニティには住む非貧困層も生活している。しかし、彼らも低所得者と同様に、政府の住宅供給、雇用制度、労働補償などの資源から排除された状態で、社会からも「スクォッター」としてのスティグマ⁽¹⁾が付与されている。したがって、スラム・スクォッター居住区に住む非貧困層も貧困層と同一視されているのである。

本研究では無権利居住者による無秩序に建てられた家屋密集地帯を「スラム・スクォッター居住区」、そこに住む人々を「スラム・スクォッター居住者」と呼ぶ。また、文中、「都市貧困層」と表現する箇所があるが、その場合、対象としているのは、都市部においてスラム・スクォッター居住者、および、様々な資源へのアクセスから排除されている人々の総称であり、必ずしも所得貧困者のみを対象としているわけではない。

1.3.2. 「社会的排除」と「社会関係資本」

近年、先進国においても深刻な社会的諸問題である格差、非正規労働の拡大、ワーキングプア、ホームレス、孤独死、自殺、単身世帯などは、「社会的排除」という概念から説明される。社会的排除は、『それが行われることが普通であるとか望ましいと考えられるような社会の諸活動への「参加」の欠如』を意味し、「関係」の不足に着目している¹²²⁾。また、「関係の欠如」は、「声やパワーの欠落」¹²³⁾でもあり、社会的、経済的な排除のみならず、政治的にも排除されやすい。このように社会における「関係」や「参加」の欠如を議論する社会的排除は、「社会関係資本」の不足する状態とも言い換えられる¹²⁴⁾。Putnamによると、社会関係資本は、市民社会の「信頼、規範、互酬性、社会的ネットワーク」がよりよい国家や公共制度を生み出すとする概念である。社会関係資本で強調されるのはコミュニティでの生活である。そこで「問題となるのは自己の利益ではなく、公共の利益であり、集

合的な目標」である¹²⁵⁾。コミュニティにおいて「信頼や関与や統合といった価値、すなわち、民主主義を活性化するような諸価値を高める能力」が重要となる¹²⁶⁾。「国家は市民社会において意見が一つにまとまっている場合においてのみ、機能するにすぎない」ため、「社会的責任」はもっぱら「市民社会の肩にかかっている」と論じられている¹²⁷⁾。Putnam[1999]は『ボウリング・アローン』で、現代アメリカ社会にみられるコミュニティの崩壊は「無関心、利己主義、公共生活からの撤退の結果としての社会関係資本の減少」と指摘している¹²⁸⁾。

本研究では、「コミュニティ」を枠組みにして社会関係資本を捉える。コミュニティに住む個人および集団が社会に「参加」し、「関係」をもつことで信頼は高められるが、その信頼にもとづいた共通の目的を達成するために選ばれた相互行為の結果、獲得するもの、または、生まれるものを社会関係資本と定義する。社会関係資本はコミュニティ内に蓄積されるものであり、社会関係資本が豊富に蓄積されたコミュニティでは、「公共の利益」と「集合的な目標」を達成するための規範が形成され、社会的ネットワークの拡大はそのコミュニティをより安定した民主的な社会形成を促進すると考えられる。なお、社会関係資本論の整理は第2章で詳細に行う。

1.3.3. 「コミュニティ」

「コミュニティという言葉は、とりわけ甘く響く」、と Bauman[2008]¹²⁹⁾ は語る。コミュニティは「ないと困るものばかりであり、それなしでは安心できず、自身もてず、人を信頼することができないもの」であり、「コミュニティの一員である」という特権には、自由という通貨（「自律性」、「自己主張の権利」、「自然にふるまう権利」など）で支払われる、と Bauman は説明する。「コミュニティを失うことは、安心を失うことを意味し、コミュニティを得ることは自由を失うことを意味する」ため、その「安心」と「自由」を調査する「レシピ（製造法）」が必要となるが、それは未だかつて考案されたことはない。Bauman は、既存のコミュニティのレシピでは、「安心と自由の間の矛盾が目にも余るほど大きくなって、修復が難しくなる」ことを危惧し、こうした問題への最良のレシピは、同じ失敗の繰り返しを避けることができる「過去の経験からの学び」であるとしている。「人間である以上、私たちは安心も自由も欠かすことができないが、その二つを同時に、また、十分に満足できるだけ手に入れることもできない。最も確かなことは、完全は善と改善双方の不倶戴天の敵だ、ということである」、と語っている。

Delanty[2007]は、今日の「コミュニティへの高い関心」はグローバリゼーションが進み、個人主義が進むにつれて、「連帯や帰属の悪化と危機に対する反応」であると論じている。「ますます不確実さをましてゆく世界」の中の「安全性と帰属を与える源泉」としてコミュニティは「政治の基盤である国家のオルタナティブ」として見られるようになったと指摘する¹³⁰⁾。社会的排除や社会関係資本も上述の通り、生活の基盤である地域コミュニティにおける「関係」と「参加」の状態を出発点として議論される。Spicker[2008]は、「地域が貧困なのか」という議論で、貧困地域は、

「貧弱な住宅、荒廃した環境、安全の欠如、身分の低さといった、地域特性の観点から特定される」のであり、「環境、経済基盤、地域の社会的身分、そしてサービスのインフラは、地域レベルで発展する」と説明し、貧困な地域コミュニティに住むことは、「コミュニティ資源の欠如、労働市場における競争激化、そして資源利用に対するスティグマ付与効果」を通じて、非貧困者の状況を悪化させることもある、と指摘する¹³¹⁾。つまり、コミュニティが貧困であれば、そこに住む人々が得られる資源は乏しいことになる。

恩田守雄[2006]は、コミュニティを「自然性」（相互扶助）、「機能性」（協同）、「地域性」（連帯・共生）という社会特性をもつ地域社会集団の共同生活圏（生活体）として捉えている（図 1-1）¹³²⁾。共同体とコミュニティの比較から、恩田は、コミュニティはコミュニケーションによる相互作用が活発で、目的志向が強く、集団としての生活体を維持する一定の機能(協同性)をより強く持っており、構成員の自立や自治を重視する、と説明する。

本研究では、「コミュニティ」とは帰属性を共有する地域社会集団の共同生活圏と定義する。

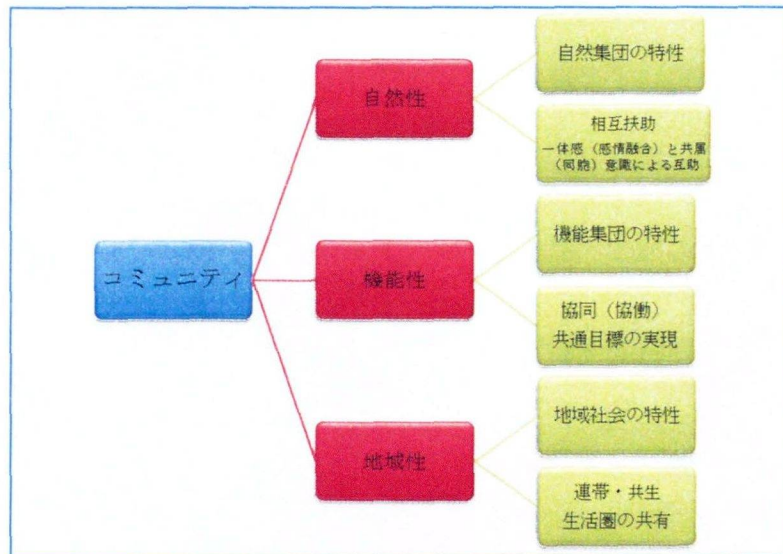


図 1-1 コミュニティの特性

出典： 恩田守雄[2006]、p.111

1.3.4. エンパワーメント

佐藤寛[2005]¹³³⁾は、エンパワーメントを開発/発展の「手段」と位置づけるか「目的」と位置づけるかで、明確な定義はないものの住民自身がエンパワーメントされることで、本来外発的な「開発」プロセスが、内発的な「発展」プロセスへと脱皮することが期待されている、としている。エンパワーメント・プロセスの構成要因として、①問題に対する主体的な気づき、②解決に必要な能力獲得、③能力を活用・発揮する機会の獲得、の3つを想定し、エンパワーメントの究極的な目的は、「破壊関係の変革」にあると言明している。Friedmann [2002]¹³⁴⁾は、貧しい人々の真の生活向上のためには、たんなる経済的な向上だけでは不十分で、力の源となる資源へのアクセス機会を制度的、組織的に得ることにより意思決定における自律性を獲得し、貧困からの脱出を図る政治的な過程だとしている。

これらを踏まえ、本研究では都市貧困層が制度的、組織的に①問題に対する主体的な気づき、②解決に必要な能力獲得、③能力を活用・発揮する機会の獲得することをエンパワーメントと定義し、エンパワーメントによって土地所有権取得と生活環境水準の向上を図っていく過程をエンパワーメント・プロセスと定義する。

1.4. 既往文献の整理と本研究の位置づけ

本研究はフィリピンのスラム・スクォッター・コミュニティがフォーマルなコミュニティへと地域社会のシステムを変容させていくコミュニティ開発のプロセスを考察するものである。スラム・スクォッター・コミュニティの形成は「貧困」が要因となっている。しかし、「貧困」は非常に多次元的であり、貧困な状態や貧困を生む要因は、国、コミュニティ、個人の各レベルでも様々である。そこで、「貧困」の概念と、その概念が多様に解釈されていく中で国際開発機関の貧困削減政策が変化してきた経緯を既往研究から整理する。次に、発展途上国における都市貧困削減政策およびコミュニティ開発に求められる手法や方法について整理し、最後に社会関係資本の理論とコミュニティ開発における社会関係資本の有効性に関する既往研究を整理する。

1.4.1. 既往文献の整理

(1) 貧困と開発に関する既往文献

「貧困とは何か」に答えようとする研究は、戦後、国際援助機関が設立されて以来、今日まで最も重要で最も多く研究されてきたテーマの一つであり、また、最も難解な問題である。社会経済学の研究者である西川潤[2004]¹³⁵⁾は、「1990年頃を境に開発経済学は大きく変化しつつある」とし、従来の「単線型経済開発」に代わり、「人間/民衆中心型発展」が重要になってきた、と説明する。西川の『人間のための経済学』では、「内発的発展論」、「豊かさや貧しさの理論」、「社会、人間の開発理論」を中心に、現代の「複雑化した発展/開発問題」の解明には、経済、社会、文化などの総合的開発の必要性を唱えている。絵所秀紀[1998¹³⁶⁾;2004¹³⁷⁾]は、貧困緩和政策では「意識的」に貧困層をターゲットに据えた「貧困プロジェクト」の実施の必要性、開発戦略における個々の貧困プロジェクトの「有機的な組み込み」、センが主張する自由の剥奪をもたらす社会や政治のあり方といった「カバナンス」を注視する必要性を論じている。そのような貧困プロジェクトを策定するにあたり、佐藤元彦[2002]¹³⁸⁾は、人間の「内発的発展力」を強化する「機能」、人間の発展を損なわないための「組織上、運営上、制度上の条件」、そして、「市民社会アクターを中心とした貧困プロジェクトの枠組みの中における具体的な位置づけ」、の重要性を論じている。佐藤は、これらの機能を備えた貧困プロジェクトとしてマイクロファイナンスの有効性を説明している¹³⁹⁾。「貧困と開発」に関する既往研究は、アプローチは多様であるが、グローバル化による複雑化した近代において、経済成長の必要性を認めつつも、①経済成長のみでは貧困を解消できず、人間を中心とした開発が重要になってきたこと、また、②国家による政策では財政的、能力的に限界があり、市民社会の直接参加による政策策定と③参加を可能とする制度化の必要性が高まっている、という点で共通している。

(2) 都市貧困削減政策とコミュニティ開発に関する既往研究

日本とインドネシアの不良住宅地域形成の歴史的経緯や都市の発展過程での不良住宅地形成の位置づけについて比較考察したものに内田雄造[1984]¹⁴⁰⁾らの研究がある。内田は両者における改善事業の問題点を指摘し、「公的な支援に基づくコミュニティの自立的な開発」が求められることを論じている。穂坂光彦[1996]¹⁴¹⁾は、計画論的視点からパキスタン、タイ、フィリピン、および、インドネシアを事例として、開発において住民組織の主体的な計画策定及び開発組織形成の推進には、政府主導ではなく「政府の支援的役割」の重要性を指摘している。発展途上国の開発のパラダイムの変化とともにトップダウン政策から「参加型開発」が重要視されるようになった経緯とその事例を斉藤文彦[2003]¹⁴²⁾は取り上げ、「途上国の人々の主体性」を尊重し、その人々自身が力をつけることで「自らの状況の改善を図ること(エンパワーメント)」が重要であるが、途上国の人々と開発の専門家との関係性や、開発援助に取り組む組織のあり方に関して、根本的な課題があると指摘している。中田実[2000]¹⁴³⁾は、グローバル化による市場開放への圧力や福祉政策の行き詰まりと後退が、地域の経済や生活をめぐって生き残りを図るための「地域自立」が上から強要され、それへの制度的保障として下からの地方分権や住民自治への要求の高まりから、住民組織の可能性について論じている。住民組織の有用性をより具体的に論じているのが佐藤寛[2004]¹⁴⁴⁾である。貧困削減のための社会開発的プロジェクトにおいて「組織づくり・組織強化」(=社会関係資本の醸成・強化支援)が主要な手法となりつつあるとして、「参加型開発」アプローチの核となる「住民の組織化」戦略が途上国社会に与える影響について着目している。一方、幡谷則子[1999]¹⁴⁵⁾は、途上国の都市化問題、とりわけ住宅・諸サービスの不足問題を、「発展途上国の都市化」、「都市問題と都市行政」、「都市住民組織」の三つのテーマから都市論の比較研究を行っている。

フィリピンのコミュニティ開発の研究としては、新津晃一[1989]¹⁴⁶⁾がタイとフィリピンにおけるスラムの形成背景、居住環境、経済生活、生活意識に関する実態調査から、「スラム住民の社会的態度は社会の不安定要因、停滞・後退要因となっているのか」について分析を行っている。中西徹[1991]¹⁴⁷⁾は、経済学の立場からスラムの生活実態を明らかにしている。その後、中西[2001]¹⁴⁸⁾は、発展途上国の都市化過程から過剰都市の内部構造を明らかにし、経済学的に都市化問題を分析している。青木秀男[2005]¹⁴⁹⁾は、フィリピンのスクォッターの居住権運動をその組織化、運動の展開、都市の土地改革を経た現状と課題について論じている。フィリピンにおける地方分権化と全国ネットワークをもつ NGO の役割に関する研究(西村謙一[2005]¹⁵⁰⁾)やスクォッター対策の変遷から都市開発住宅法と社会住宅供給の実態に関する研究(小玉徹[2001]¹⁵¹⁾)、都市貧困層を対象とした土地取得事業のコミュニティ抵当事業(CMP)の研究として内田らの研究¹⁵²⁾があり、CMP事業の事例において、住民主体の住環境整備におけるオリジネート組織の重要性とその位置づけを明らかにした葉袋奈美子[1999]¹⁵³⁾の研究がある。

発展途上国における都市貧困削減政策では、従来の政府主導型アプローチ政策から指導型アプローチへと移行していることが共通に指摘されている。貧困削減には貧困当事者を政策の計画から参加させ実施するという、住民の主体性が重視されており、その手法として住民の組織化による参加型開発が有効と考えられるようになってきた。その点で、貧困削減政策の対象は個人レベルではなく、コミュニティが枠組みとなっている。一方で、参加型開発は、その「手法」「ツール」の一人歩きが発生し、本来参加型開発に求められていた「自発性」「自立性」などが置き去りにされているのではないかと指摘されている¹⁵⁴⁾。住民の「自発性」「自立性」を促す手法として、現在世界的な広がりを見せているのがグラミン銀行に代表されるマイクロファイナンス型アプローチである。マイクロファイナンス型アプローチは、貧困層の小規模組織による返済能力を立証するにつなげた。

(3) コミュニティ開発における社会関係資本の有効性に関する研究

世界銀行が1996年に組織化した「社会関係資本イニシアティブ (Social Capital Initiative: SCI)」は、近年にみる多くの「社会的ネットワーク理論」および「社会関係資本論」といった理論とそれに依拠した実証研究を展開してきた。両者の研究は多様であるのと同時に、多くの隣接分野における研究と重なり合っている¹⁵⁵⁾。両研究をあわせた近隣分野の研究は、①R.D. Putnam を起点とした「公共善 (public good)」の研究 (R.D. Putnam et al. [1993], R.D. Putnam [2000;2006]など)、②都市社会学分野におけるパーソナル・ネットワークの研究 (B. Wellman [1979], C.S. Fischer [1982;2002]など)、③M. Granovetter を中心とした社会的ネットワーク理論 (M. Granovetter [1973]など)、④N. Lin を中心としたミクロな社会関係資本の研究 (N. Lin [1999,2000]など)、⑤数理モデルを基礎に捉えたネットワーク分析の研究 (D.J.Watts [2003;2004], A.-L. Barabasi [2002;2002]など)、にまとめることができる¹⁵⁶⁾。

政治学者である Putnam は、社会の信頼関係や互酬性の性質が良き経済的・政治的パフォーマンスに大きく関係していること、そうした関係性を生む規範、諸制度、ネットワークを社会関係資本とする理論を記述的な統計データを使って示している^{157), 158)}。Coleman[1990]¹⁵⁹⁾は、社会関係資本とは社会構造であると、考えた。社会構造の特性により特定の行動が可能となる場合、その構造特性は社会関係資本となる。それは、家族・血縁関係のみならず、コミュニティという地縁のネットワークや、その在立・維持の前提となる規範までをその範疇に含まれる¹⁶⁰⁾。Coleman の社会関係資本は、共同体・ネットワークの緊密性や閉鎖性といったパラメータから生じる機能として捉えられている¹⁶¹⁾。一方、Bourdieu[1986]¹⁶²⁾は、階級的地位を再生産する際に利用する資源であると説明する。Lin[2002]は、社会関係資本を「規範」や「信頼」といった集合財とみなす理論を批判し、「社会関係に埋め込まれた資源」として捉え、ネットワークの特性と区別を明確にしないことが原因で、社会関係資本についての研究文献の中には多くの混乱が生じていると指摘している¹⁶³⁾。

1.4.2. 本研究の位置づけ

フィリピンの都市スラムに関する既往研究は、経済学的、社会学的、政治学的、文化人類学的、歴史学的、地理学的な多くの研究がなされてきた。しかし、これらの「都市スラム」の研究は、マニラを中心としたものがほとんどであり、セブ市に特化した都市スラム研究は、Etemadi[2000; 2002]¹⁶⁴⁾以外は、ほとんど見当たらない。

セブ市の都市貧困削減運動は、マニラのそれに先駆けて展開されてきた経緯がある。本研究が取り上げる土地取得のための CMP 事業は、フィリピンで初めて都市貧困層を対象にした融資事業であるが、この事業はセブ市で創案され実施されたものが後に国の政策として拡大した。さらに、フィリピン政府の都市貧困福祉課 (Division for the Welfare of the Urban Poor: DWUP) もセブ市に設立された行政と NGO のパートナーシップ型の都市貧困委員会が原型となっている。

フィリピン政府が起用することとなったセブ市政と NGO 間のパートナーシップのメカニズムと、両者のパートナーシップにより策定、実施された都市貧困諸政策がスラムコミュニティにおける実践で展開する様子を研究したものは見当たらない。

本研究は、矛盾と困惑とコミュニティ分断の危機を乗り越え、次第に住民がコミュニティ活動に参加する意味と意義を認識することでコミュニティに新しい規範を形成しつつ、主体的にコミュニティ活動に取り組むセブ市のスラムコミュニティを事例としている。本研究は典型的な都市スラムコミュニティがフォーマルなコミュニティへと地域社会のシステムを変容させていくコミュニティ開発と、その開発において蓄積される社会関係資本を方法論的に考察するものである。

本事例にみる開発の成果は、発展途上国のスラムコミュニティの貧困削減問題及び深刻化する先進国における貧困や地方の過疎化問題の解消の一助となることが予想される。

1.5. 本論文の構成

本研究の流れを図 1-2 に示す。

第 2 章では、既往研究のレビューを中心に、戦後から今日まで「貧困」の概念が変化してきた経緯と、その変化に伴い開発の手法も大きく変化してきた貧困政策の歴史を整理し、近年、貧困削減に求められるコミュニティ開発と社会関係資本のそれぞれの理論と可能性について考察する。

第 3 章では、フィリピンにおいて、スラム・スクォッター居住区が生成されるに至った過程を都市問題とともに明らかにし、これまで取り組まれてきた都市貧困政策の変遷を整理する。

第 4 章では、セブ市の典型的なスラム・スクォッター居住区であるバランガイ・ルスの形成過程、経済的特性、居住環境、そして、スクォッターとしての生活を明らかにする。

第 5 章では、スクォッターの土地取得を初めて可能とした CMP 事業について、そのメカニズムと特徴を明らかにし、CMP 事業が導入されるに至った経緯と、導入時に住民の意見が分裂した要因を社会構造から分析し、その後、導入された二つの土地取得事業の特徴と返済状況から生じた課題を指摘し、初めての土地取得というハード事業導入時にみられた住民の行為選択から、社会関係資本の蓄積過程と機能を議論する。

第 6 章では、ハード事業の導入が引き起こした住民間の格差拡大とコミュニティ分断の可能性を回避するために導入された生活改善事業によるコミュニティ活動が拡大していく過程を考察する。

第 7 章では、住民同士の関係、住民と住民組織や活動グループの関係、バランガイ・ルスと当該コミュニティの開発に関わるアクターとの関係、などを明らかにし、バランガイ・ルスに埋め込まれた社会関係資本がどのようにコミュニティ開発に影響しているのかを分析する。

第 8 章の結論では、本研究で行った考察を総括し、本研究をまとめ、今後の課題を提示する。

【第1章】 序 論

- ・ 研究の背景
- ・ 研究の目的

- ・ 研究の方法
- ・ 用語の定義

- ・ 既往文献の整理と
本研究の位置づけ

【第2章】 理論と概念の整理

貧困の概念

コミュニティ開発

社会関係資本

【第3章～第7章】 研究事例より

【第3章】

ーフィリピンー

スラム・スクォッター生成過程
と都市貧困政策の変遷

- ・ 都市問題
- ・ 政策の変遷

【第4章】

ーセブ市ー

スラム・スクォッター居住区、
バランガイ・ルス

- ・ 形成過程
- ・ 経済的特性
- ・ 居住環境
- ・ 生活

【第5章】

ーバランガイ・ルスー

コミュニティ開発の導入

- ・ CMP 事業
- ・ 社会構造
- ・ 条項 93-1
- ・ セブ市社会住宅事業

【第6章】

ーバランガイ・ルスー

土地取得事業導入後のコ
ミュニティ開発

- ・ 女性住民組織
- ・ 多目的協同組合
- ・ 総合開発計画

【第7章】

ーバランガイ・ルスー

コミュニティ開発にみ
る社会関係資本の蓄積

- ・ 住民が認識する経
済・社会属性
- ・ 個人ネットワークと
社会関係資本
- ・ グループとネット
ワーク

【第8章】 結 論

- ・ 3段階の開発プロセス
- ・ コミュニティ開発としての方法論的考察
- ・ 社会関係資本の構築過程の考察

【補注】

- (1) 「スティグマ」の定義は流動的なものであるが、Goffman(1963)¹⁶⁴⁾がスティグマは「貧困そのものとともに、人々が貧困を被っていそうな境遇の多く（身体的・知的な差異、言動をめぐる道徳的判断など）に付着する」と言及しているのに加えて、Spicker(2008)は、「貧しい人々は、こういった理由のいずれかによってスティグマを付与されるが、それ以上にかれらは、貧困そのものによってスティグマを付与される」、としている。

【参考文献】

- 1) ミレニアム開発目標 (MDGs)、目標 7「環境の持続可能性の確保」ターゲット 11
- 2) UN-HABITAT、The Challenge,
"http://www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=10&cid=928, 2010
- 3) -----、2010
- 4) 世界銀行、"Social Development Notes – Community Driven Development & Urban Services for the Poor", No.85/July 2004
- 5) ホルヘ・アンソレーナ[2007]『世界の貧困問題と居住運動』、明石書店、p.229
- 6) Etemadi, F. [2000], "Urban Governance, Partnership and Poverty in Cebu", The University of Birmingham, p87
- 7) Spicker, P. [2007], "The Idea of Poverty" (坏洋一監訳、ポール・スピッカー著 [2008]『貧困の概念 – 理解と応答のために』、生活書院
- 8) Sen, A. K. [1981], "Poverty and Famines", New York: Oxford University Press(黒崎卓・山崎幸治訳[2000]『貧困と飢餓』、岩波書店)
- 9) -----[1985], "Commodity and Capabilities", Amsterdam: Elsevier Science Publishers B.V. (鈴木興太郎訳[1988]『福祉の経済学 – 剤と潜在能力』、岩波書店
- 10) -----[1992], "Inequality Reexamined", Oxford: Oxford University Press (池本幸生・野上裕生・佐藤仁訳[1999]『不平等の再検討 – 潜在能力と自由–』、岩波書店

- 11) Sen, A.K. [1999a], "Development as Freedom", Oxford: Oxford University Press(石塚雅彦訳[2000]『自由と経済開発』、日本経済新聞社)
- 12) Gruskey, D., Kanbur, R. [2006], "Poverty and Inequality", California: Stanford University Press
- 13) 絵所秀紀・山崎幸治編著[2004]『アマルティア・センの世界 ―経済学と開発研究の架橋―』、晃洋書房
- 14) Easterly, W. [2001], "The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics" (小浜裕久・織井啓介・富田陽子訳[2006]『エコノミスト 南の貧困と闘う』、東洋経済新報社)
- 15) Seabrook, J. [2003], "The No-Nonsense: Guide to World Poverty"(渡辺景子訳[2005]『世界の貧困 一日一ドルで暮らす人びと』、青土社)
- 16) 絵所秀紀・山崎幸治編[1998]『開発と貧困 ―貧困の経済分析に向けて―』、アジア経済研究所
- 17) 絵所秀紀・穂坂光彦・野上裕生編著[2004]『シリーズ国際開発 第1巻 貧困と開発』、日本評論社
- 18) 斎藤千宏・穂坂光彦[2001]『開発学概論』、学校法人法音寺学園
- 19) Sacks, J. [2005], "The End of Poverty: How We Can Make It Happen in Our Lifetime", (鈴木主税・野中邦子[2006]『貧困の終焉 2025年までに世界を変える』、早川書房)
- 20) 佐藤元彦[2002]『脱貧困のための国際開発論』、築地書館
- 21) Soto, H. D. [2000], "The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else", Basic Books
- 22) 綾部恒雄・石井米雄編[1999]『もっと知りたいフィリピン 第2版』、弘文堂
- 23) 永野善子編・監訳[2004]『フィリピン 歴史研究と植民地言説』、めこん
- 24) 鈴木静夫[1997]『物語フィリピンの歴史』、中公新書
- 25) Steinberg, D. [2000], "The Philippines: A Singular and a Plural Place" (堀芳枝・石井正子・辰巳頼子訳[2000]『フィリピンの歴史・文化・社会』、明石書店)
- 26) Tomas, D.A. [1980], "Understanding Values", New Day Publisher
- 27) ----- [1989], "Positive Filipino Values", New Day Publisher
- 28) 中西徹・小玉徹・新津晃一編[2001]『アジアの大都市 4 マニラ』、日本評論社

- 29) 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
- 30) 西村謙一[2005]「東アジアのシビル・ソサエティと安全保障戦略」、田坂敏雄編、『東アジア都市論の構想 ー東アジアの都市間競争とシビル・ソサエティ構想ー』、お茶の水書房
- 31) 青木秀男[2005]「マニラの居住権運動とシビル・ソサエティ」、田坂敏雄編、『東アジア都市論の構想 ー東アジアの都市間競争とシビル・ソサエティ構想ー』、お茶の水書房
- 32) 貝沼恵美・小田宏信・森島濟著[2009]『変動するフィリピン 経済開発と国土空間形成』、二宮書店
- 33) Delanty, G. [2003], "Community"(山之内靖・伊藤茂訳[2007]『コミュニティ ーグローバル化と社会理論の変容』、NTT 出版
- 34) Bauman, Z. [2000], "Liquid Modernity"(森田典正訳[2001]『リキッド・モダニティ 液状化する社会』、大月書店
- 35) -----[2001], "Community: Seeking Safety in an Insecure World"(奥井智之訳[2008]『コミュニティ 安全と自由の戦場』、筑摩書房
- 36) -----[2001], "The Individualized Society"(澤井敦・菅野博史・鈴木智之訳[2008]『個人化社会』、青弓社
- 37) 磯村英一[1972]『人間にとって都市とは何か』、日本放送出版協会
- 38) 金子勇[2007]『格差不安時代のコミュニティ社会学』、ミネルヴァ書房
- 39) Hayden, D. [1995], "The Power of Place: Urban Landscape as Public History" (後藤春彦・篠田裕見・佐藤俊郎訳[2004]『場所 パブリック・ヒストリーとしての都市景観』、学芸出版社
- 40) 佐藤寛編[2003]『参加型開発の再検討』、アジア経済研究所
- 41) -----[2004]『援助と住民組織化』、アジア経済研究所
- 42) -----[2005]『援助とエンパワーメント』、アジア経済研究所
- 43) Chambers, R. [1997], "Whose Reality Counts?" (野田直人・白鳥清志監訳[2000]『参加型開発と国際協力 変わるのはわたしたち』、明石書店
- 44) 恩田守雄[2006]『開発社会学 ー理論と実践ー』、ミネルヴァ書房
- 45) 中田実編[2000]『世界の住民組織 アジアと欧米の国際比較』、(株)自治体研究社

- 46) 幡谷則子編[1999]『発展途上国の都市住民組織 —その社会開発における役割—』、アジア経済研究所
- 47) 斎藤文彦編[2003]『参加型開発 —貧しい人々が主役となる開発へ向けて』、日本評論社
- 48) Friedmann, J. [1992], “Empowerment: The Politics of Alternative Development”(斎藤千宏・雨森孝悦[2002]『市民・政府・NGO 「力の剥奪」からエンパワーメントへ』、新評論
- 49) Craig, G., Popple, K., Shaw, M. [2008], “Community Development in Theory and Practice”, Spokesman
- 50) Fujii, T. [2002], “Endogenous Development for Sustainable Multi-Habitations in Asian Cities”, Center for Sustainable Development Studies, Toyo University and Urban Environmental Management Field of Study, Asian Institute of Technology
- 51) 内田雄造[2006]『まちづくりとコミュニティワーク』、解放出版社
- 52) 川澄厚志[2008]『小規模住民組織を単位とした住環境整備における計画及び事業に関する研究』、東洋大学大学院国際地域学研究科国際地域学専攻 博士学位論文
- 53) Anzorena, J. [2007]『世界の貧困問題と居住運動』、明石書店
- 54) UN-HABITAT 編[2003], “The Challenge of Slums”
- 55) Davis, M. [2006], “Planet of Slums”, Verso
- 56) 藤井敏信[1998]「第三世界におけるスラムの居住環境改善について」、『国際地域学研究』、創刊号、pp.109-119
- 57) 内田雄造・布野修司・前田尚美[1985]「インドネシアのカンポンの実態とその変容過程の考察 —第三世界の居住環境とその整備手法に関する研究(その2)—」、『都市計画』、昭和60年度学術研究論文集、第20号、日本都市計画学会、pp.307-312
- 58) オックスファム・インターナショナル、渡辺龍也訳[2006]『貧富・公正貿易・NGO：WTOに挑む国際NGO オックスファムの戦略』、新評論
- 59) 藤岡美恵子・越田清和・中野憲志編[2006]『国家・社会変革・NGO』、新評論
- 60) 内田雄造・藤井敏信・大月敏雄・安田美奈子・加藤麻由美[1993]「フィリピンのコミュニティ抵当事業に関する調査研究」、『都市計画論文集』、No.28、日本都市計画学会、pp.711-786

- 61) Yunus, M. [2007], "Creating a World without Poverty" (猪熊弘子訳[2008]『貧困のない世界を創る： ソーシャル・ビジネスと新しい資本主義』、早川書房)
- 62) Prahalad, C. K. [2005], "The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty through Profits" (『ネクスト・マーケット 「貧困」を「顧客」に変える次世代ビジネス戦略』、英治出版)
- 63) Collier, P. [2007], "The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It", Oxford University Press
- 64) 菅正広[2008]『マイクロファイナンスのすすめ』、東洋経済新報社
- 65) 坪井ひろみ[2006]『グラミン銀行を知っていますか ー貧困女性の開発と自立支援ー』、東洋経済新報社
- 66) 岩田正美[2009]『社会的排除 参加の欠如・不確かな帰属』、有斐閣
- 67) 橘木俊詔[2006]『格差社会 何が問題なのか』、岩波新書
- 68) 桜井厚・好井裕明編[2003]『差別と環境問題の社会学』、新曜社
- 69) 中島義道[2009]『差別感情の哲学』、講談社
- 70) 湯銭誠[2009]『反貧困』、岩波新書
- 71) 小林由美[2006]『超・格差社会アメリカの真実』、日経 BP 社
- 72) Kurugman, P. [2007], "The Conscience of a Liberal" (三上義一訳[2008]『格差はつくられた』、早川書房)
- 73) Young, J. [2007], "The Vertigo of Late Modernity"(木下ちがや・中村好孝・丸山真央訳[2008]『後期近代の眩暈 排除から過剰包摂へ』、青土社)
- 74) Bauman, Z. [1998], "Work, Consumerism and the New Poor"(伊藤茂訳[2008]『新しい貧困 労働、消費主義、ニュープア』、青土社)
- 75) Sennett, R. [2006], "The Culture of the New Capitalism"(森田典正訳[2008]『不安な経済/漂流する個人 新しい資本主義の労働・消費文化』、大月書店)
- 76) Bhalla, A., Lapeyre, F. [2004], "Poverty and Exclusion in a Global World"(福原宏幸・中村健吾監訳[2006]『グローバル化と社会的排除』、昭和堂)
- 77) Putnam, R. [1993], "Making Democracy Work", Princeton University Press (河田潤一訳[2007]『哲学する民主主義』、NTT 出版)
- 78) Putnam, R. [2000], "Bowling Alone"、Simon & Schuster Paperbacks

- 79) Burt, R. [2001], "Structural Holes versus Network Closure as Social Capital", in Nan Lin, Karen Cook, & Ronald Burt (eds.) Social Capital: Theory and Research (pp. 31-56), Aldine de Gruyter
- 80) Mclean, S., Schultz, D., Steger, M. [2002], "Social Capital: Critical Perspectives on Community and 'Bowling Alone'" New York University Press
- 81) Lin, N. [2001], "Social Capital: A Theory of Social Structure and Action", Cambridge University Press
- 82) Lin, N., Cook, K., Burt, R.[2008], "Social Capital: Theory and Research", Aldine Transaction
- 83) Lin, N. [2001], "Social Capital: A Theory of Social Structure and Action"(筒井淳也・石田光規・桜井政成・三輪哲・土岐智賀子訳[2008]『ソーシャル・キャピタル: 社会構造と行為の理論』、ミネルヴァ書房
- 84) 坂田正三[2004]「ソーシャル・キャピタル」(『シリーズ国際開発第1巻、貧困と開発』)
- 85) 坂田正三[2005]「社会関係資本と開発」、佐藤寛編[2005]『援助と社会関係資本』、アジア経済研究所
- 86) 野沢慎司[2008]『リーディングス、ネットワーク論』、勁草書房
- 87) 宮川公男・大守隆[2006]『ソーシャル・キャピタル』、東洋経済新報社
- 88) Bebbington, A., Woolcock, M., Guggenheim, S., Olson, E. [2006], "The Search for Empowerment: Social Capital as Idea and Practice at the World Bank", Kumarian Press
- 89) Bowles, S. [1999], "Social Capital and Community Governance", Focus, 20(3): 6-10
- 90) Bowles, S., Gintis, H. [2002], "Social Capital and Community Governance" Economic Journal, 112(Nov): F419-436
- 91) 金子郁容[2002]『コミュニティ・ソリューション』、岩波書店
- 92) 筒井淳也[2008]『親密性の社会学 縮小する家族のゆくえ』、世界思想社
- 93) 武川正吾[2008]『連帯と承認 グローバル化と個人化のなかの福祉国家』、東京大学出版会
- 94) 佐藤寛編[2005]『援助と社会関係資本』、アジア経済研究所
- 95) Granovetter, M.[1973], "The Strength of Weak Ties", The American Journal of Sociology, 78(6): 1360-80
- 96) Burt, R. [1982], "Toward a Structural Theory of Action: Network Models of Social Structure, Perception and Action", New York: Academic Press

- 97) ----- [1992], "Structural Holes: The Social Structure of Competition", Cambridge: Harvard University Press
- 98) 金光淳[2006]『社会的ネットワーク分析の基礎』、勁草書房
- 99) Buchanan, M.[2002]"Nexus: Small Worlds and the Groundbreaking Science of Networks"(阪本芳久訳[2007]『複雑な世界、単純な法則』、草思社)
- 100) Barabasi, A. [2006], "Linked: The New Science of Networks" (青木薫訳[2006]『新ネットワーク思考』、日本放送出版協会)
- 101) 安田雪[2007]『ネットワーク分析 何が行為を決定するか』、新曜社
- 102) 安田雪[2008]『実践ネットワーク分析 関係を解く理論と技法』、新曜社
- 103) 増田直紀・今野紀雄[2006]『複雑ネットワークとは何か』、講談社
- 104) 増田直紀[2007]『私たちはどうつながっているのか ネットワークの科学を応用する』、中公新書
- 105) 西口敏宏[2008]『遠距離交際と近所づきあい ―成功する組織ネットワーク戦略』、NTT 出版
- 106) 高橋一男[2008]「コミュニティ開発とエンパワーメント ―社会運動としてのコミュニティネットワークの視座から―」、東洋大学国際共生研究センター編『国際共生社会学』、朝倉書店、pp.21-36
- 107) 秋谷公博[2007]『コミュニティネットワークに支援されたスラムの住環境改善事業における開発のプロセスに関する研究』、博士論文、東洋大学大学院国際地域学研究科
- 108) 箕浦康子[2004]『フィールドワークの技法と実際 マイクロ・エスノグラフィー入門』、ミネルヴァ書房
- 109) 佐藤郁哉[1993]『フィールドワーク』、新曜社
- 110) 佐藤郁哉[2005]『フィールドワークの技法』、新曜社
- 111) 佐藤郁哉[2008]『質的データ分析法 原理・方法・実践』、新曜社
- 112) 佐藤郁哉[2008]『実践 質的データ分析入門』、新曜社
- 113) 萱間真美[2008]『質的研究実践ノート 研究プロセスを進める clue とポイント』、医学書院
- 114) Grootaert, C., Bastelaer, T. [2002], "Understanding and Measuring Social Capital", The World Bank
- 115) Grootaert, C., Narayan, D., Jones, V., Woolcock, M. [2003], "Measuring Social Capital", The World Bank

- 116) Abad, R. G. [2005], "Social Capital in the Philippines", *Philippine Sociological Review*
- 117) 磯村英一[1972]『人間にとって都市とは何か』、NHK ブックス 81、日本放送出版協会、p.31
- 118) 穂坂光彦[1994]『アジアの街私の住まい』、明石書店、p.332
- 119) 斎藤千宏・穂坂光彦[2001]『開発学概論』、日本福祉大学通信教育部編集、学校法人法音寺学園、P.137
- 120) 青木秀男[2005]「マニラの居住権運動とシビル・ソサエティ」、田坂敏雄編『東アジア都市論の構想 ー東アジアの都市間競争とシビル・ソサエティ構想ー』、お茶の水書房、pp.385-386
- 121) -----[2005]、p.390
- 122) 岩田正美[2009]『社会的排除 ー参加の欠如・不確かな帰属』、有斐閣、pp.22-23
- 123) -----[2009]、p.23
- 124) -----[2009]、p.29
- 125) デランティ、ジェラード[2007]『コミュニティ ーグローバル化と社会理論の変容』、NTT 出版、p.113
- 126) -----[2007]、p.115
- 127) -----[2007]、p.115
- 128) Putnam, R. [1999], "Bowling Alone", New York: Simon & Schuster (柴内康文訳[2006]『孤独なボウリング ー米国コミュニティの崩壊と再生』、柏書房)
- 129) Bauman, Z. [2000], „Liquid Modernity“ (森田典正訳[2001]『リキッド・モダニティ』、大月書店)
- 130) デランティ、ジェラード[2007]『コミュニティ ーグローバル化と社会理論の変容』、NTT 出版、pp.3-8
- 131) スピッカー、ポール[2008]『貧困の概念 ー理解と応答のために』、生活書院、pp.87-89
- 132) 恩田守雄[2006]『開発社会学 ー理論と実践ー』、ミネルヴァ書房、p.111
- 133) 佐藤寛[2005]『援助とエンパワーメント』、アジア経済研究所、p.8、p.202
- 134) Friedmann, J. [1992], "Empowerment: The Politics of Alternative Development"(斎藤千宏・雨森光悦訳[2002]『市民・政府・NGO「力の剥奪」からエンパワーメントへ』、新評論、p.9、pp.71-7)

- 135) 西川潤[2004]『人間のための経済学 開発と貧困を考える』、岩波書店、p.v-xv
- 136) 絵所秀紀・山崎幸治編[1998]『開発と貧困 ー貧困の経済分析に向けてー』、アジア経済研究所
- 137) 絵所秀紀・穂坂光彦・野上裕生[2004]『シリーズ国際開発 第1巻 貧困と開発』、日本評論社、p.16
- 138) 佐藤元彦[2002]『脱貧困のための国際開発論』、築地書館、pp.45-46
- 139) -----[2002]、p.42
- 140) 内田雄造[1984]、「インドネシアのスラムの居住政策と日本の経験との比較研究ー第三世界の居住環境とその整備手法に関する研究(その1)ー」、『都市計画』,昭和59年度学術研究論文集,第19号,日本都市計画学会
- 141) 穂坂光彦[1996]、「オルタナティブな計画プロセスの展望:アジア大都市のインフォーマル宅地開発をめぐる」、『日本福祉大学経済論集』,13号,日本福祉大学経済学会
- 142) 斉藤文彦[2003]『参加型開発 ー貧しい人々が主役となる開発へ向けて』、日本評論社
- 143) 中田実[2003]『世界の住民組織 アジアと欧米の国際比較』、(株)自治体研究社
- 144) 佐藤寛編[2004]『援助と住民組織化』、アジア経済研究所
- 145) 幡谷則子編[1999]『発展途上国の都市住民組織 ーその社会開発における役割ー』、日本貿易振興会 アジア経済研究所
- 146) 新津晃一編[1989]『現代アジアのスラム 発展途上国都市の研究』、明石書房
- 147) 中西徹[1991]『スラムの経済学 ーフィリピンにおける都市インフォーマル部門ー』、東京大学出版
- 148) 中西徹・小玉徹・新津晃一編[2001]『アジアの大都市4 マニラ』、日本評論社
- 149) 青木秀男[2005]「マニラの居住権運動とシビル・ソサエティ」、田坂敏雄編『東アジア都市論の構想 ー東アジアの都市間競争とシビル・ソサエティ構想』、お茶の水書房
- 150) 西村謙一[2005]「東アジアのシビル・ソサエティと「安全保障」戦略」、田坂敏雄編『東アジア都市論の構想 ー東アジアの都市間競争とシビル・ソサエティ構想』、お茶の水書房

- 151) 小玉徹[2001]「スクォッターと都市社会運動」、中西徹・小玉徹・新津晃一編[2001]『アジアの大都市4 マニラ』、日本評論社
- 152) 内田雄造・藤井敏信・大月敏夫・安田美奈子・加藤麻由美[1993]「フィリピンのコミュニティ抵当事業に関する調査研究」、『都市計画論文集』、No.28, 日本都市計画学会、pp.711-786
- 153) 葉袋奈美子[1999]『フィリピンにおける住環境整備事業の実態と民間非営利組織による住民支援に関する研究』、東京都立大学大学院工学研究科建築学専攻学位論文
- 154) 佐藤寛編[2004]『参加型開発の再検討』、アジア経済研究所、p.4
- 155) 筒井淳也[2008]『親密性の社会学 ―縮小する家族のゆくえ』、世界思想社、p.33
- 156) -----[2008]、pp.33-34
- 157) Putnam, R. [1993], "Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy", Princeton, New Jersey; Princeton University Press(河田潤一訳[2007]『哲学する民主主義』、NTT 出版)
- 158) -----[2000], "Bowling Alone", Simon & Schuster Paperbacks
- 159) Coleman[1990], "Foundation of Social Theory", Cambridge, Massachusetts; Harvard University Press
- 160) 坂田正三[2005]「社会関係資本と開発 ―議論の系譜―」、佐藤寛編『援助と社会関係資本 ソーシャルキャピタル論の可能性』、アジア経済研究所、pp.12-13
- 161) 筒井淳也[2008]『親密性の社会学 ―縮小する家族のゆくえ』、世界思想社、p.35
- 162) Bourdieu[1986], "The Forms of Capital", in Richardson, J.G., Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, Westport, Connecticut; Greenwood Press
- 163) Lin, N. [2001], "Social Capital: A Theory of Social Structure and Action" (筒井淳也・石田光規・桜井政成・三輪哲・土岐智賀子訳[2008]『ソーシャル・キャピタル ―社会構造と行為の理論―』、ミネルヴァ書房、pp.v-vi
- 164) Etemadi, F. [2000; 2002], "Urban Governance Partnership and Poverty; Towards Inclusive Urban Governance in Cebu"

第2章

貧困の概念とコミュニティ開発と社会関係資本

2.1. はじめに

戦後から近年に至るまで発展途上国の貧困に対する政策は大きく変化してきた。特にインターネットの進展とグローバル化による市場の激化は、先進国、途上国を問わず、不安定な雇用を拡大し、住宅、医療、教育などの基本的な社会サービスから排除される人々を増加させている。そうした世界の変動は従来の発展途上国の経済成長を中心に捉えた開発から、近年では「個人化/液状化」する社会を社会関係資本で社会関係性を高め、社会的排除が生み出す社会の不安定さ、不確実さに対応しようとする傾向が強まってきている。そこで、本章では、まず、戦後から現在までに貧困の捉え方がどのように変化してきたのかを開発の変遷とともに整理し、次に、開発の対象が個人としてのミクロレベルや国家としてのマクロレベルではなく、社会（コミュニティ）というメゾレベルへと移行してきていることから、今日求められるコミュニティ開発を考察し、最後に、信頼や互酬性のある社会的関係性を形成する規範やネットワークを要素とした社会関係資本論の整理を行う。

2.2. 「貧困」の理解と政策の変遷

戦後から1970年代まで貧困問題は、先進国と発展途上国との間の経済格差を出発点に、開発に成功した国の例を発展途上国に応用しようとする単線的なマクロレベルの政策が主であった。例えば、W.W.ロストウ[1960]¹⁾の経済成長が「テイク・オフ」するには段階があるとした『経済成長の諸段階』説である。そうした経済成長がもたらす豊かさはやがて貧困層まで滴り落ちる、と考えられた（A.O. Hirschman [1968] 「トリクルダウン仮説」²⁾）。

1970年代に入ると、発展途上国の異なる諸要素が要因となって貧困な状態が形成されている実情を度外視した画一的な開発理論は批判されるようになり、「Basic Human Needs: BHN」が重視されるようになった。国際労働機関（International Labor Organization; ILO）は、1976年に開催された世界雇用会議でBHNを「社会が最貧困層の人々に設定すべきミニマムな生活水準」と定義し³⁾、①家族の私的消費のために最低限必要とされる衣食住および家財道具・サービス、②社会によって社会のために供給される不可欠の公共的サービス(上下水道設備、公共輸送設備、保健衛生・教育施設など)、の二つの物質的要素、および③人権、雇用機会、決定過程への参加、といった非物質的要素から構成されると考えられた⁴⁾。しかし、BHN論は短期的に実行が可能な①と②を中心に行われ、内在的構造的条件に最も関係があると考えられる③に関する議論は深められなかった、と佐藤[2002]は指摘する。

1980年代は、オイルショックにより世界経済は低迷した。そのため、先進諸国の開発援助に対する関心は低下した。また、1970年代半ばまで、先進諸国では「ナショナル・ミニマム」を超えた福祉行政の肥大化と国家財政負担の増大が大きな問題として発展した。経済不振と福祉国家政策による国家財政負担の増大は、先進諸国の関心を構造調整政策へと向かわせた。債務返済が不可能となった多くの発展途上国は、国際金融機関から追加資金を受ける条件として構造調整政策を強要されることとなり、赤字財政のもとで発展途上国では、教育、医療、福祉の支出を削減せざるを得なくなった。この時代を構造調整政策の推進者であった世界銀行自身が「失われた10年」として、1990年版のWorld Development Reportの特集で「貧困」をテーマにした報告をしている。構造調整政策は先進国においても失業と福祉削減による貧困が深刻化し、それ以降、開発のアプローチは「人間を中心にした発展」が目指されるようになっていった。

1990年代に入ると、「人間中心」の議論がさらに強まった。Sen, A. は、「貧困とは個々人の基礎的なケイパビリティが欠如している状態のことであり、開発とは個々人のケイパビリティの拡大を意味する」とした⁵⁾。国連開発計画（UNDP）は、センの「ケイパビリティ」概念を取り入れ、『1990年 Human Development Report』を創刊し、「人間開発」とは「人々の選択の拡大過程」と定義した。「人々の選択の拡大過程」とは、所得などの経済面だけでなく、「長寿で健康な生活」を送ること、「教育」を受けること、「人並みの生活水準」を享受することであり、そこには政治的な自由、人権の保障、個人的な自尊が含まれる。1997年にはUNDPは、『人間開発報告 貧困と人間開発』で、貧困の概念を「人間の貧困は、所得面の貧困以上の問題」であり、それは「我慢しうるまざるまざる生活を営むために必要な、選択の幅と機会が与えられない、ということである」と定義している⁶⁾。グラスルーツからの参加型開発を提唱する学派は、貧困は「必要」、すなわち「人々がもっていないもの」を指し、それらを「物質的必要」、「経済的境遇」、「社会関係」の三つに主要類型化している⁷⁾。物質的にもっていないものは、例えば、食料、住居、安全などがあり、経済的境遇としては、所得、資源、経済役割が、また、社会問題として、社会権、排除、社会参加が含まれるとされている⁸⁾。経済成長による貧困緩和は必要不可欠である。しかし、「市場に依拠した開発は成長優先になりがち」であり、そこでは「社会的弱者（女性、子供、年配者、少数民族、障害者など）や後進地域や環境破壊の問題は切り捨てられてしまう」と主張する⁹⁾。Friedmann, J. は「独占的な富の蓄積システムへの主たる対抗勢力」となりうるものとして「オルタナティブな開発」を位置づけ、その目的を「これまで排除されてきた人々をのけ者にしないよう、再構築されたシステムのなかに招き入れること」と主張する。その手法として、人々の「社会的、政治的、心理的エンパワーメント」をあげている¹⁰⁾。

このように貧困とは極めて多次元的な問題として認識されるようになってきた。従って、貧しい人々のエンパワーメントに基づいた、貧困の削減法も多種多様なものとなる。貧しい人々に欠落している物質的、経済的、社会的な「必要」を理解し、効果的な方策を講じるには、彼らの参加なしには達成しえないという理解である。1995年に開催されたコペンハーゲンの国連社会発展サミット以降、議論されるよう

になった貧困削減アプローチとしての社会発展論の中心は、政策策定から市民を関与させ、政府と市民社会のパートナーシップによる取り組みである¹¹⁾。貧困削減戦略において、関与するアクターを相互に対等な立場に置き、国家が設定した枠組みへの参加から、すべてのアクターによる社会発展の枠組みの構築が求められる中、佐藤元彦は、その構築過程には三つの課題があるとしている。第一に、「人間の内発的発展力を強化する具体的な機能」、第二に、「貧困緩和・解消の具体的な機能別の適合的なエージェント、社会的枠組みと、市民社会アクター自体のガバナンスなど、それらが同時にすべての人間の発展を損なわないための組織上、運用上、制度上の条件」、第三に、「機能不全を起し貧困問題解決能力を低減させているとされた従来のエージェント、特に国家・中央政府、地方政府の市民社会アクターを中心とした貧困緩和・解消の枠組みの中における具体的な位置づけ」である¹²⁾。佐藤は、「既存の社会的枠組みを与件とする発想ではなく、それ自体を動かしていくような新しい社会の発展を構想する作業が必要不可欠である」としている¹³⁾。これらの課題に対応するカギとして、佐藤はマイクロクレジットをあげている。マイクロクレジットが急速に世界各地に浸透した背景として、「貧困緩和・解消に肝要な機能が何かはまずは考察されて（無担保のマイクロクレジット）、その機能を効果的に実現する上で適合的なエージェント、組織や社会的枠組みが次に考察された（連帯責任などを取り入れた自発的参加意思に基づく小グループ制度）」¹⁴⁾アプローチがあった、としている。その中で、「機能」の観点を取り入れることで貧困緩和・解消における有効な社会的枠組みと市民社会アクターの役割が明確になると論じている¹⁵⁾。

貧困の多次元性が認識され、対象となる様々な社会的枠組みが存在する中で、あらゆる人間が排除されることなく発展につなげていくには、国家以外のエージェント、特に市民社会やNGOの関与が重要視されるようになった。また、その中で、貧困当事者の自立と貧困緩和・解消が結び付けられて考えられ、彼らの声を反映するように制度や法律を適応させていくことの重要性も認識されてきた。貧困削減政策の変遷を表2-1にまとめる。

表 2-1 貧困の概念と政策の変遷概要

年 代	開発機関/開発政策	目 的	キーワード
独立から 60年代	国連/ 「開発の10年」	先進工業諸国と発展途上 諸国の経済的格差是正	民主主義 vs 共産主義（冷 戦イデオロギー問題） 間接的な貧困対策 データ不足
1970年代	Basic Human Needs (BHN)論（ILO,世銀な どを中心として） 成長主義見直し論 「ナショナル・ミニ マム」論（福祉国家 思想）	発展途上諸国への援助政 策（外発的開発）	トップダウン型 アプローチ 物的要素の支援・援助
1980年代	構造調整政策 「失われた10年」	世界的不況からの脱却 ・発展途上諸国の負債 問題の深刻化 先進工業諸国の経済構造 再編 ・非効率的資源配分の 是正→先進諸国にお ける貧困悪化	貧困への直接的関心の 低下 オイルショック・不況
1990年代 前半	1. 「市場主義的政 策」を基調とした貧 困政策（世銀を中心 として）	労働力の生産的利用と基 礎的社会サービス提供の 強化→市場インセンティ ブ、社会・政治制度、イ ンフラストラクチャー、 技術のための政策	機会の提供
	2. 「人間開発」論 (UNDPを中心として) ・「人権としての発 展の権利」論 ・センの「エンタイ トルメント=ケイ パビリティ」論	「人々の、人々のため の、人々による発展」	人々の能力向上 人間中心 参加型開発 国家主導型アプローチ
1990年代 後半	コペンハーゲン国連 社会発展サミット/社 会発展論	実践的な貧困削減 市民社会のすべてのアク ターの関与強化 制度的枠組みへの市民・ 当事者の参加・関与	市民社会（NGO,地域コミ ュニティ、協同組合、個 人）の関与と政府とのパ ートナーシップ
	国連/貧困戦略イニシ アティブ、人間発展 指数、人間貧困指 数、Poverty Report	各国際機関の貧困削減へ の関心の高まり、行動の 集約・統合化 貧困の多次元的な議論	「貧困」認識の変化 貧困当事者が主体 エンパワーメント 貧困層の自立

			国家の限界
	世銀/貧困削減に関する継続的な研究と報告書刊行	Poverty Reduction and Economic Management(PREM)ネットワーク	
	ユネスコ/世界中の研究者・専門家の貧困削減に向けたネットワーク	Comparative Research on Poverty (CROP)	
	ILO/「貧困緩和のための雇用創出」論、	貧困モニター要綱作成	
2000年代 前半	国連/「貧困撲滅のための(第1次)10年」(UNDEP-1)マイクロクレジット世界サミット	貧困層の金融仲介機能へのアクセス (内発的開発)	小規模連帯責任 自発的参加意志
	社会関係資本論 人間同士のネットワークや関係、集団内で共有された規範などが、経済発展の成否に大きく影響	インフォーマル性の肯定性を強化する要因・条件の考察 (内発的開発)	社会的排除 社会関係資本

2.3. コミュニティ開発

1990年代以降の「人間開発」論や「社会発展」論にみられるように、貧困は多次元的な視点から捉えられるようになった。それに対応して、スラムのコミュニティ開発もトップダウン型アプローチから、人々の能力向上を図る政策が取られるようになり、多次元的な貧困の対応には当事者の参加が欠かせないことから、ボトムアップ型の参加型開発が積極的に取り組まれるようになっていった。2000年代に入り、貧者を対象とした融資事業、グラミン銀行の成果が世界規模に拡大し、マイクロレジット政策が注目されるようになった。これにより、貧者の自発的参加意志と小規模連帯責任の重要性が認識されることとなった。

アジアにおけるコミュニティ開発は、1970年代に次々と国家住宅庁（National Housing Authority: NHA）がアジア諸国に設立された。NHAによるスラム除去移転策と近代的居住の提供は膨大な費用がかかり、スラム住民の伝統的な生活スタイルや生業上のニーズに適応しない郊外での積層構造建築は結果的に中間層による居住を増やすこととなり、スラム改善には至らなかった¹⁶⁾。これに取って代わったのがセルフヘルプ政策である。その代表的な事業として、住民による住宅改善や住環境改善事業のインドネシアのカンポン事業やパキスタンのオランギ・パイロット事業があげられる。しかし、セルフヘルプ政策では、大規模なスラム改善には至らず、1980年代に入ると、政府はプロジェクト・アプローチからリソース・アプローチ（土地、融資、基盤施設、資材、技術、情報など）へと移行し、住宅供給者から住宅建設に必要なリソースの提供者へとその役割を大きく変更した。

このようにコミュニティ開発もトップダウン型から住民主体の開発へと変化してきたわけだが、以下では、恩田守雄によるコミュニティ開発を中心に、今日求められるコミュニティ開発を整理する。

恩田は開発の社会レベルを、社会的行為のマイクロ社会、生活様式の再編成や生活環境の整備に関わるメゾ社会、自然集団（家族、民族）、機能集団（組織、国家）、地域社会（村落、都市、国民社会）、準社会（社会階層など）から構成されるマクロ社会に類型している（表 2-2）。マイクロ社会の社会的行為（規範、価値）の開発は、意識化やエンパワーメントを促す人間開発に対応し、メゾ社会は生活基盤整備、マクロ社会は組織化や制度化を促すコミュニティ開発に対応すると説明する。

表 2-2 社会のレベル（社会・生活・行為の各システム）と社会開発の領域

社会のレベル	単位（要素）	社会開発の領域
マイクロ社会 (行為システム)	社会的行為 (規範、価値)	人間開発 意識化・エンパワ メント
メゾ社会 (生活システム)	個人集団の生活様式 (生活時間・生活空間・生 活水準)	生活基盤整備 (生活開発) 生存水準の確保・生 活環境の整備
マクロ社会 (社会システム)	自然集団（家族、民族） 機能集団（組織、国家） 地域集団（村落・都市、 国民社会） 準社会（社会階層）	コミュニティ 開発 組織化・制度化

出所：『開発社会学』恩田守雄、2006、p.147

メゾレベルはマイクロ（人間）とマクロ（社会）の接点で、生活領域の実践的な社会開発の場として位置づけられている。さらに、広義の社会開発は、コミュニティ開発というソフト面、人間開発というヒューマン面、生活基盤整備というハード面から構成される、と恩田は論じている。この広義の社会開発は、政治、経済、社会（狭義）、文化を含む社会全体の開発を意味する最広義のものと区別される（図 2-1）。

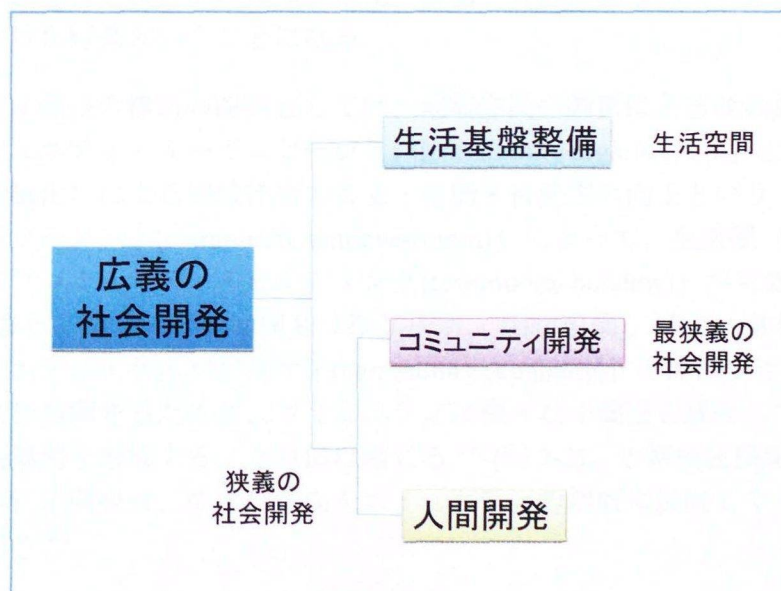


図 2-1 社会開発の体系

出所：『開発社会学』恩田、2006、p.148

恩田の社会開発の理論を本研究に引きつけて説明すると、対象とする社会レベルはマクロ社会のスラム・スクワッター居住区である。個人・世帯レベルの生活は個人の努力で改善できるとしても、財やサービスといった生活の場に欠如する資源の確保には、地域住民の組織化が必然である。また、コミュニティの開発が進めば、個人・世帯レベルの生活改善に直接的に恩恵をもたらす。例えば、医療・保健や学校などの施設である。その一方で、本研究は、病院や学校など「箱モノ」の施設を提供する援助開発は研究の枠外に置いている。本研究は、あくまでも「コミュニティ」にこだわり、そこに住む住民が外部からの支援を受け、問題意識に目覚め、エンパワーメントを身につけて、主体的に既存の社会システムを変えながら、自立したコミュニティを形成する過程を研究の中心に位置付けている。従って、本研究は恩田のいうマクロ（社会）・メゾ（生活）・ミクロ（行為）のそれぞれのレベルで起こる変化と互いの関連性から生まれる社会変化の過程を研究するものである。

穂坂光彦[1994]は、コミュニティの組織化によって住民が自分の居住地の生活向上に関わる意思決定を自ら下し、それに基づく長期的行動に集団的に関わることをコミュニティ開発と定義している¹⁶⁾。一方、恩田守雄[2006]は、コミュニティ開発は伝統的な共同体を近代的なコミュニティとして地域社会のシステムを再生(**community redevelopment**)、あるいは創生(**community development**)することであると論じる。そのことは、狭義には、地域住民の自立・自助・自決に基づく社会集団をつくることであり、広義にはこうした集団を基礎とした共同生活圏(生活体)をつくることを意味すると説明する。さらに換言すれば、それは住民を動員して地域社会集団をつくり(組織化)、その集団の規範や価値によって地域住民の行動様式を変え(制度化)、そこで共有される生活圏(生活体)を住民自身で運営管理していくことを意味する、としている¹⁷⁾。両者のコミュニティ開発に関する共通した議論は、コミュニティ開発は組織化された住民による自立・自助・自決に基づいたコミュニティの生活向上に向けた行為ということになる。

コミュニティ開発の構造の説明としては、地域住民の動員による社会集団の形成である「コミュニティ・オーガニゼーション(**community organization**)」と、規範や価値の共有(意識化)による地域社会の自立・自助・自決力の向上という「コミュニティ・エンパワーメント(**community empowerment**)」によって、生活圏(生活体)を共同管理する「コミュニティ・ビルディング(**community building**)」が可能となるとしている¹⁸⁾。また、コミュニティ開発は相互扶助、協同(協働)、連帯・共生の諸力である「コミュニティ・ケイパビリティ(**community capability**)」を伸ばすことであり、これら諸能力を発揮するために、コミュニティは様々な小集団を統合して全体としての地域社会集団を形成する、と恩田は論じる¹⁹⁾(図 2-2)。小規模住民組織を単位としたコミュニティ開発は、住民の意向をコミュニティの形成に反映しやすいシステムとされている²⁰⁾。

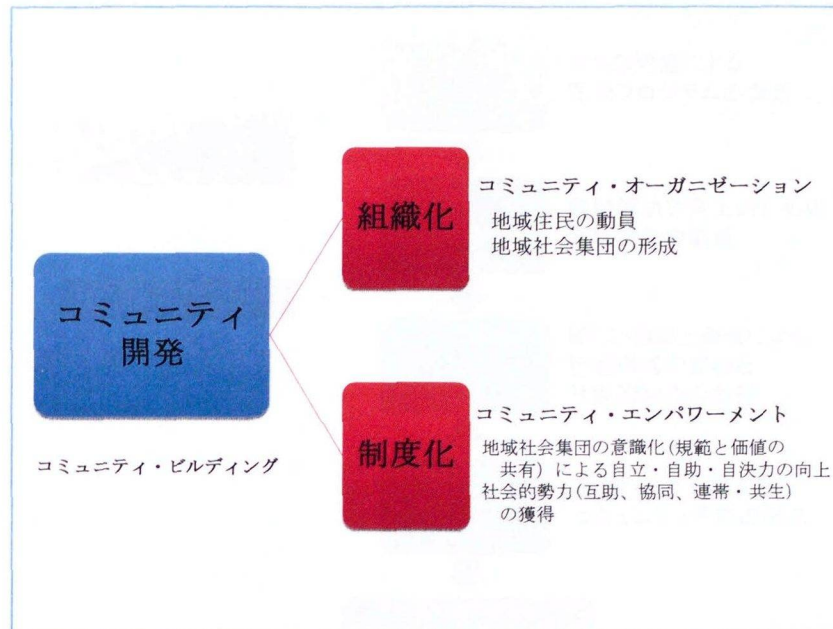


図 2-2 コミュニティ開発の構造

出典： 恩田守雄[2006]、p.116

コミュニティが共有の価値ある資源として、いかに開発を導入するのか、という点に関して恩田は、地域づくりができているところでは、どのような開発プロジェクトの活動にも対応できる、と主張する。その理由として、地域住民に広く認知され支持されている組織や制度が社会システムに安定性を与えるため、外からのインプットに対して抵抗力と同時にその受容力もはるかに高くなるから、としている。その社会システムの安定度と受容度を決定するのがコミュニティ開発への地域住民の参加程度と指摘している²¹⁾。そのことは同時に、外からのインプットに対し地域固有の資源を活用せずに形成された組織や制度は摩擦を招き、安定しない、としている²²⁾。

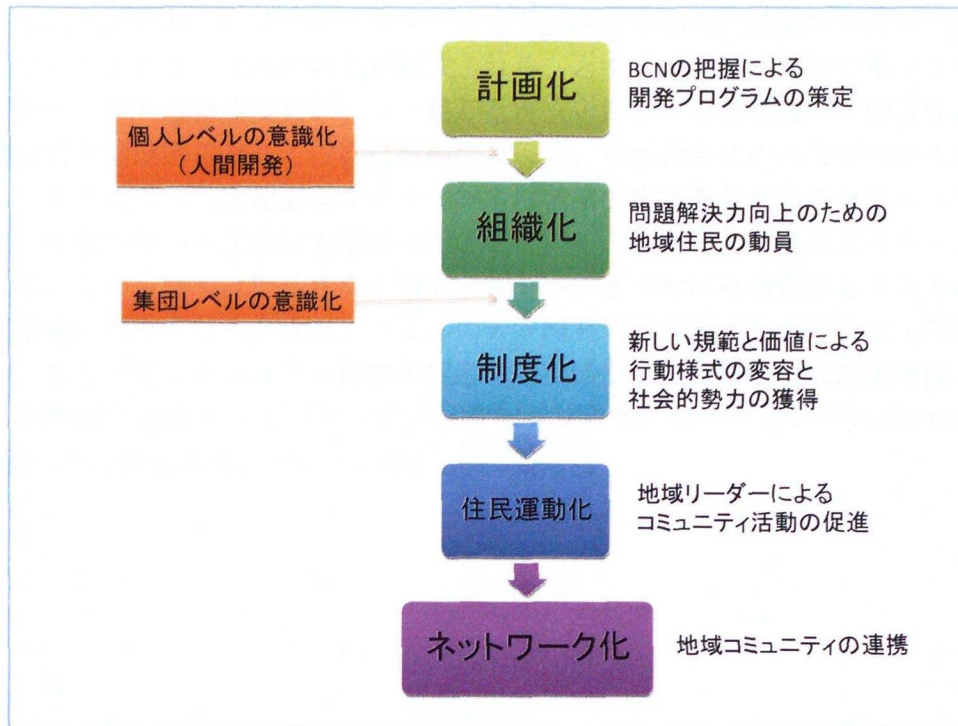


図 2-3 コミュニティ開発の流れ

出典： 恩田守雄[2006]、p.128

恩田[2006]が1950年代に国連が議論していたコミュニティ・ディベロップメントの中から今日でも有効な要素を取り上げて説明するコミュニティ開発の方法を図2-3に示し、まとめる。第1段階の計画化では、地域社会の社会・経済に関する様々なデータをもとに、コミュニティのベーシック・コミュニティ・ニーズ(Basic Community Needs: BCN)の把握と、それに基づいた地域住民のコミュニケーションによる合意形成から策定される計画が重要となる。地域住民が開発に直接参加することによって、地域のニーズが明確になり、住民自身で考えることが自立・自助・自決を促す。第2段階の組織化はコミュニティ活動の単位であり、その小集団が集まることで、全体としての地域社会集団が形成される。機能集団としての一時的な組織は、その一定の目的が達成されると消滅するが、コミュニティを基本とした組織は永続しやすく、また、年齢別や性別の組織化は、各グループの意見が出やすい環境が生まれ、正確にニーズを知ることができるとしている。第3段階の制度化では、地域住民の現状に対する意識と動機づけ(意識化)が必要とされる。地域住民が感情的に一体感をもち、その動機づけが強い時、コミュニティ活動への参加が高まる、としている。このような新しい規範や価値が地域住民の行動様式を変えるなら、地域社会も変わる、と説明する。また、個人レベルの意識化を集団レベルの意識化につなげることで地域社会の組織化を強固なものにする、と考えられる。第4段階の住民運動化では、地域住民が解決策を自由に選びとり、一体感や連帯感の中から生まれる自負心と、個人では得られない集団としてのパフォーマンスに伴う満足(達成)感を得ることが可能となる。外部からの支援は、地域の自立・自助努力につながる指

導とともに、ふさわしいリーダーを育てることが求められる。地域コミュニティのネットワーク化によって国民社会が構成される、とするのが第5段階のネットワーク化である。個々の構成要素がもつ一貫した自立・自助・自決に基づく固有性は、創発的な自己増殖過程としての自己組織性を保ち、地域社会にのみ目が向かう点を是正し、より大きな国民社会またグローバルな社会の中で自分たちのコミュニティを考え、外部環境への変化にも適切に対応していくことが可能となるだろう、と説明される。この段階では地域社会と地方・国レベルをつなげる役割としての **NGO** の存在が重要になってくる。また、コミュニティ開発には、地域住民の自立・自助・自決力にもとづくコミュニティ活動の促進やその活動にとって必要な諸制度(政治・経済・法制度など)をつくる「インスティテューショナル・ビルディング(institutional building)」まで含まれる、としている。

2.4. 社会関係資本論

本研究では、社会関係資本はどのように形成、蓄積されるものなのか、社会関係資本が蓄積されるその過程でスラム・スクォーター居住区がどのように変化していくのか、という点に着目している。社会関係資本論では、規範、信頼、社会的ネットワークが重要な要素と考えられているが、信頼関係が存在しない二者間にネットワークが形成されることがあるとするなら、それはどのような要素が働くのか、どのような形（密度や紐帯の強さ）のネットワークが規範形成を促し、どのように発展するのか、また、行為選択時のインセンティブはどのように関係するのか、について解明することを目的としている。これらの目的を果たすため、本節ではこれまで議論されている中心的な社会関係資本について先行研究から整理する。

表 2-3 社会関係資本の分類・構成要素・範囲

社会関係資本の分類	構成要素	機能が及ぶ範囲
構造的な社会関係資本 (Structural Social Capital)	制度、組織での役割、仕組み、ルール、手続き、ネットワーク	社会組織や制度に関連
認知的な社会関係資本 (Cognitive Social Capital)	構成員によって認知される規範、価値観、信条	個人の心理的な変化プロセスや態度に直接影響を与える
結束型社会関係資本 (Bonding Social Capital)	目的達成のための内部の結束 団結と強調	グループ内
接合型社会関係資本 (Bridging Social Capital)	他のグループとのネットワーク	同質的な社会・コミュニティ・集団間
連携型社会関係資本 (Linking Social Capital)	外部の情報、機会へのアクセスを増加。社会・コミュニティ・集団の外部との関係を強化。パートナーシップ	機能・役割が異なった（不均質な）社会・集団間でのネットワーク

出典：坂田(2004,2005);吉村(2006)より筆者作成

表 2-3 にまとめたのは主な社会関係資本の類型化である。社会関係資本は、「信頼、互酬性、社会的ネットワーク」などの要素が人々の「自発的な協調行動」を起こし、人々の協調行動（ニーズ）に答える市場機能の整備や社会サービスの提供は行政との信頼関係を形成することになり、そうした信頼にもとづいた関係性の蓄積が社会を発展させるという理解である。社会関係資本はその及ぶ範囲により資本の構成要素が異なる。

第一に、Uphoff [2000]²³⁾による「構造的な社会関係資本(Structural Social Capital)」と「認知的な社会関係資本(Cognitive Social Capital)」がある。構造的な社会関係資本は、社会組織や制度の存在に関連するフォーマルな要素のネットワーク、組織での役割、ルール、手続きなどから構成される(坂田 2004²⁴⁾, 2005²⁵⁾; 吉村 2006²⁶⁾)。認知的な社会関係資本は、必ずしも制度化されていない規範、価値観、信条など、個人の心理的な変化プロセスや態度に直接影響を与えるものである(坂田 2005²⁷⁾)。吉村は、「制度的要素を維持するのが認知的要素であり、認知的要素は制度的要素により強化、再生産されるという点で、両者は相互補完的」であり、「認知的要素なき制度的要素は、まったく機能しない可能性がある」、と論じている。例えば、行政がスラム・スクォーター居住区に住民組織を形成させ、貧困削減政策事業の実施を図ろうとする場合、居住者側も住民組織が生活環境を改善するとう価値観や信条を共有している場合は、貧困削減という目的を達成するための社会関係資本が存在することになる。また、形成された住民組織は、目的達成のためのルールやメンバーの役割を設定し、行政とのネットワークからは組織運営・維持・管理、さらには発展のために必要な情報を得ることは、居住者のコミュニティ活動への参加を強化することにつながる、という理論である。

次に、Woolcock[1998]²⁸⁾と Narayan[1999]²⁹⁾による理論である、「結束型社会関係資本(Bonding Social Capital)」、「接合型社会関係資本(Bridging Social Capital)」、「連携型社会関係資本(Linking Social Capital)」について考察する。「結束型」はグループ内の結束を強める社会関係資本で、ある目的のために一致団結し協調行動を強める働きをする。そのため、強力な結束型社会関係資本は排他性を助長する可能性がある。また、結束型には社会・コミュニティ・集団の構成員の関係が水平的(Horizontal Bonding Social Capital)なものと同質的(Horizontal Bonding Social Capital)なものがある。例えば、コミュニティがもつ社会関係資本が垂直的か水平的であるかは、そのコミュニティ・リーダーの選出方法、任期の有無、グループの構成員、メンバーの参加程度・意思決定の反映などの要素から判断することができる。

「接合型社会関係資本」とは、外部の同質的な社会・コミュニティ・集団とのネットワークである。同じ外部とのネットワークでも、異なる機能や役割をもつ社会・集団間のネットワークは「連携型社会関係資本」である。連携型は、例えば行政とコミュニティの間のネットワークであるが、このネットワークを通じて得られる外部情報は、機会へのアクセスを増加させる。セブ市の都市貧困削減政策では、国家政府機関、セブ市政の各部署、NGO、専門機関、研究機関、住民組織がパートナーシップのもと、各代表がセブ市局間委員会(CCIA)を構成している(第3章)。都市貧困の事情に明るいNGOが貧困層に代わって問題を提示し、研究機関はNGOが収集したデータ分析を行い、専門機関が方法を提示する。セブ市政の各部署は議論される対応策で役割分担を行い、事業に対する資源配分を調整し、必要となれば国家政府に法の改正を求める。セブ市ではこのように異なる機能、役割、資源をもちあわせた機関のネットワークで得られる社会関係資本により、都市貧困削減政策に成果をあげている。一方、「接合型社会関係資本」には、コミュニティ同士の研修が例としてあげられよう。スラム・スクォーターという同質なコミュニティ同士

の研修は、感情が共有されやすく、成果を上げているコミュニティに倣って頑張りたいという意欲や希望が生まれやすい。

接合型・連携型社会関係資本によりもたらされる外部からの情報や機会へのアクセスは、社会・コミュニティ・集団の外部との関係を強化し、また内部の結束力の強化にもつながる。外部とのネットワークは、社会・コミュニティ・集団の内部における関係が固定化し、権力の独占に対するチェック機能が働くことにもなる。また、結束した信頼関係で結ばれたコミュニティであっても、外部とのネットワークが形成されていなければ、新たな機会や資源へのアクセスはできない。

これまで社会関係資本の種類、及び範囲、そして、機能する要素について考察してきた。次に、これらの社会関係資本はどのように選択されるのかを考えてみたい。Lin[2008]によると、社会関係資本は、「市場の場で見返りを期待して社会関係に投資する」ことを前提としている³⁰⁾。「見返りを期待して社会関係に投資する」行為をコミュニティ開発で考える場合、コミュニティ内部のネットワーク、信頼、規範はもちろんのこと、開発に携わるすべての関係アクターとの社会関係も視野に入れた議論が必要となる。Evansは、途上国の開発において、「政府と市民のシナジー（相互行為）」を重要視し、持続可能な開発に必要な資源を保持するためには関係アクターによるパートナーシップ・アプローチの必要性を論じている³¹⁾。

Linは、行為は手段としての「表出的行為」と目的を達成するための「道具的行為」の2種類があるとし、また、社会的な相互行為はヒエラルキーの中では、似た資源をもつ者同士の間で起こりやすい「同類的相互行為の原則」と、それとは対照的な「異質的相互行為の原則」を明らかにしている³²⁾。Linはこれら行為と相互行為をクロスして、表2-4のように目的を達成するための努力の度合いと、得られる見返りの度合いの違いを定義している。

例えば、住民が土地取得を目的とした「道具的行為」を選択する場合、住民たちとは異なる（よりよい）資源がある他の社会的地位（本稿の場合は市・州政府へのアクセス（「異質的相互行為」）が必要となる。目的達成のためには住民の大きな努力を伴うが、達成した時の見返りはフォーマルな「土地取得」へのアクセス、という大きな資源となるのである。また、住民が新事業は危険だから排除しようと住民同士の合意や理解を得ようとする「表出的行為」は、類似した資源をもつ者同士が既存の資源（例えば不法占拠による返済のない居住）を維持するための同質的相互行為であり、そのための努力は小さいが、得られる見返り（住民同士の合意）は大きいものとなる。また、なぜよりよい資源をもつ政府が、資源に乏しい都市貧困層コミュニティとの間に異質的相互行為を取るのか、に対する説明として、Evansによる「政府と市民のシナジー」の社会関係資本が存在する。シナジー論は、「政府と市民に開発の促進など共通の目的がある際に、政府は市民がリソースを有効に使い行動する環境（物理的環境と政策環境）を提供し、市民は公民としての責務を果たす」とした政府の介入と社会関係資本のポジティブ・サムを前提としている³³⁾。

表 2-4 行為と相互行為への努力と見返りの当初期待

	同類的相互行為	異質的相互行為
表出的行為	類似した資源を持った者の間の既存の資源を維持するための行為 (努力小/見返り大)	異なる資源を持った者との間の既存の資源を維持するための行為 (努力大/見返り小)
道具的行為	類似した資源を持った者の間で、新たな価値を獲得するための行為 (努力小/見返り大)	資源を新たに獲得するために、より多くの資源がある他の社会的地位へのアクセス (努力大/見返り大)

出典：Lin, 訳本 p.63 に著者加筆

コミュニティレベルで貧困を捉える研究は、地域に埋め込まれた無形の資源の重要性を明示する議論へと発展させていった。「社会関係資本」は、所得と富だけが資源ではなく、「家族、友人、コミュニティから手に入る資源」に着目する。「社会的相互作用と支援ネットワークがもつ価値」の存在と働きは、貧困削減をもたらす可能性を巡って、近年盛んに議論されている。しかし、社会関係資本の定義は未だ定まっておらず、研究者によって「都合よく利用されている」と指摘もされている。とはいえ、社会的ネットワーク、規範、信頼などは可視化することが困難な要素である一方で、インフォーマルな貧困社会、あるいは、個人が認識する「価値」と「価値ある資源を得るための行為」、また、行為の結果として「蓄積される社会関係資本」とその後の展開を社会の水平的、垂直的關係から考察する研究は、その貧困地域にとって必要な、あるいは、欠落している要素の理解とその対策を具体的に指し示す研究となると考えられる。

・・・・・・・・・・ 〈第 2 章 補注および参考文献〉 ・・・・・・・・・・

【参考文献】

- 1) ロストウ、W.W. [1974] 『経済成長の諸段階 ―一つの非共産主義宣言』、ダイヤモンド社
- 2) Hirschman, A. O. [1968], "Journeys toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America", New York, Greenwood Press.
- 3) ILO, Employment, Growth and Basic Needs: A One World Problem [1976], p.3
- 4) 佐藤元彦[2002] 『脱貧困のための国際開発論』、築地書簡、p.10
- 5) 絵所秀紀・穂坂光彦・野上裕生[2004] 『シリーズ国際開発 第1巻 貧困と開発』、p.12
- 6) UNDP[1997]、『貧困と人間開発』、国際協力出版会（斎藤千宏・穂坂光彦、2001年、『開発学概論』、日本福祉大学通信教育部、p.43）
- 7) ポール・スピッカー著、坪 洋一監訳（2008）『貧困の概念』生活書院、pp.20-29
- 8) -----[2008]、p.29
- 9) 絵所秀紀・穂坂光彦・野上裕生[2004]、p.14
- 10) Friedmann, J. [1992], "Empowerment: The Politics of Alternative Development", Cambridge MA and Oxford: Blackwell（斎藤千宏・雨森孝悦監訳[1995]、『市民・政府・NGO ―「力の剥奪」からエンパワーメントへ』、新評論、p.4、pp.48-49
- 11) 佐藤元彦[2002]、『脱貧困のための国際開発論』、築地書館、pp.35-37
- 12) -----[2002]、pp.45-46
- 13) -----[2002]、p.47
- 14) -----[2002]、p.42
- 15) -----[2002]、p.42
- 16) 穂坂光彦[1994] 『アジアの街 私の住まい』、明石書店、p.328
- 17) 恩田守雄[2006] 『開発社会学 ―理論と実践―』、ミネルヴァ書房、p.115
- 18) -----[2006]、p.115

- 19) -----[2006]、 p.115
- 20) 川澄厚志[2008]『小規模住民組織を単位とした住環境整備における計画及び事業に関する研究 ―タイの都市貧困層コミュニティを事例として―』、東洋大学大学院、博士学位論文
- 21) 恩田守雄[2006]『開発社会学 ―理論と実践―』、ミネルヴァ書房、 p.119
- 22) -----[2006]、 p.120
- 23) Uphoff, N. [2000], "Understanding Social Capital: Learning from the Analysis and Experience of Participation", in Dasgupta, P. and I. Serageldin, Social Capital: A Multifaceted Perspective, Washington. D.C.; The World Bank.
- 24) 坂田正三[2004]「ソーシャル・キャピタル」、絵所秀紀・穂坂光彦・野上裕生[2004]『シリーズ国際開発 第1巻 貧困と開発』
- 25) 坂田正三 [2005] 「第1章 社会関係資本と開発」佐藤寛編『援助と社会関係資本 ―ソーシャル・キャピタル論の可能性』、 アジア経済研究所
- 26) 吉村輝彦[2005]「第6節 都市計画とソーシャル・キャピタル」、高見沢実著『都市計画の理論 ―系譜と課題―』、 学芸出版社
- 27) 坂田正三[2005]、 p .21
- 28) Woolcock, Michael [1998], "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework", Theory and Society, 27(1): 151-208
- 29) Narayan, D. [1999], "Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty", Poverty Group, PREM, The World Bank.
- 30) Lin, N. [2001], "Social Capital: A Theory of Social Capital and Action" (筒井淳也・石田光則・桜井政成・三輪哲・土岐智賀子訳[2008]『ソーシャル・キャピタル ―社会構造と行為の理論―』、ミネルヴァ書房、 p .24
- 31) Evans, P. [1996], "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy", World Development, Vol.24, No.6, pp.1119-1132.
- 32) Lin, N. [2001], "Social Capital: A Theory of Social Capital and Action" (筒井淳也・石田光則・桜井政成・三輪哲・土岐智賀子訳[2008]『ソーシャル・キャピタル ―社会構造と行為の理論―』、ミネルヴァ書房、 p .63
- 33) -----[1996]

第3章

フィリピンのスラム・スクォッター生成過程と都市貧困政策の変遷

3.1. はじめに

第2章でみてきたように、国際開発機関による貧困削減を目的とした政策は経済発展を中心とした政策から、近年では、貧困は多次元的で多様に変化するという認識から、当事者を直接政策に参加させるコミュニティを単位とした、人々の自立・自助・自決を促す戦略が中心的になってきた。

本章ではフィリピン、および、セブ市において、そのように貧困の概念の変化に対応させた開発政策の変遷を次の順に明らかにしていく。

- フィリピンの国家としての形成過程と独立後の開発政策
- 都市貧困層が形成されるに至った背景
- 都市貧困層が抱える諸問題
- これら都市貧困問題に対するセブ市の政策の変遷
- 政策の変遷に伴う市民社会の変容
- セブ市の政府-NGO-民衆組織のパートナーシップによる都市貧困削減政策

3.2. スクォッター地区生成のメカニズム

3.2.1. 「準国民国家」からの脱却とその代償

フィリピンは7000以上の諸島群から成り立つ。植民地化前は国家として統一されたことはなく、人種、言語、文化、生業の異なる多種民族が孤立して生活する「複合社会」であった¹⁾。表3-1「広域行政区域別主要言語別人口構成」で示すように、多種多様な言語集団がフィリピンに存在することは、「支配者側の分割と統治」に原因がある、とされている¹⁾。植民地時代が400年以上も続く中、宗主国による資源の搾取はフィリピンの経済を破綻状態にまで貶めてしまった。戦後、独立したフィリピンの最重要課題は「近代産業の育成と経済成長による国民生活水準の向上」であった²⁾。

しかし、独立した後も国内的には植民地支配下で作られた社会、政治、経済体制とエリート支配の構造がほとんどそのまま維持、継承されたため⁴⁾、国民的な統一に重要な言葉、交易、市場が欠け、民主的手続き、政治的手続きの尊重、個人的自由の保障、市民の政治権利など保障できる力がないまま独立した「準国民国家」⁴⁾としての出発だった。複合社会を統一するには、マジョリティーの意見が決定権を持ち、マイ

ノリティは無視されることが多かった。マイノリティのサマ民族はエスニック・アイデンティティを変化させることで貧困を生き抜いてきた、という研究もある³⁾。複合社会を統一して国際的に認められるような政治的安定と経済成長を実現させるには、強いリーダーの存在が望まれ、「開発独裁政権」のもとに国づくりが進められた⁵⁾。そこで誕生したのがマルコス政権である。

表 2-1 広域行政区域別主要言語別人口構成 (1990 年)

行政区域	タガログ	セブアノ	イロカノ	ヒガイノン	ビコラノ	ワライ	バンバンゴ	バンガシナン	マラナオ	マギンダナオ	その他
全国	27.9	24.3	9.8	9.3	5.8	4.0	3.1	1.9	1.3	1.3	11.3
CAR*	4.1	0.2	36.3	-	0.1	0.4	0.2	1.5	-	-	57.3
イロコス	2.5	0.2	65.9	-	0.1	0.4	0.2	1.5	-	-	2.9
カガヤン	6.0	0.2	67.6	-	0.3	0.3	0.2	0.3	-	-	25.1
中部ルソン	51.6	0.9	13.7	0.2	0.9	1.0	28.5	0.5	-	-	2.7
NCR**	75.2	3.9	3.8	2.6	3.9	3.8	1.2	1.1	0.2	0.1	4.2
南タガログ	83.8	1.8	1.9	1.5	1.9	1.2	0.2	0.2	0.1	-	7.4
ビコール	8.2	5.6	0.1	0.9	76.0	0.3	-	-	-	-	8.9
西ビサヤ	0.5	7.9	-	74.7	0.1	0.2	-	-	-	-	16.6
中ビサヤ	0.4	95.0	-	1.1	-	0.2	-	-	-	-	3.3
東ビサヤ	0.6	37.5	-	0.1	0.1	60.8	-	-	-	-	8.9
西ミンダナオ	1.0	48.0	0.6	2.5	-	0.3	-	-	0.3	0.1	47.2
北ミンダナオ	0.5	79.7	0.8	3.1	-	0.6	-	-	0.4	0.1	15.3
南ミンダナオ	1.8	66.1	2.0	10.5	0.2	0.6	0.1	-	0.4	1.0	17.3
中ミンダナオ	2.0	25.4	4.5	17.1	-	0.2	-	-	22.3	21.3	7.2

*Cordillera Administrative Region **National Capital Region

出所：NRS, 1990 Census of Population and Housing, Philippines, Manila, 1992

1970年代から1980年代まで、戒厳令を施行し国軍を利用しながら近代化と経済成長を推し進めたマルコス政権は経済的成果をあげていった。しかし、政治エリートと経済エリートが同一社会層に属するフィリピン⁵⁾では、農業・工業政策も共に結果として、ごく一部の富裕層だけが開発と近代化の恩恵を享受したのに留まり、地域格差や階層間格差を一層拡大させた。

1970年代後半は、汚職や腐敗を進行させたクローニー・キャピタリズム⁽²⁾が国家経済までも停滞させることとなり、1980年代に入ると、中央集権および都市部偏重であった資源配分に対し、公平性、地方分権化、および、民衆の意見を取り入れた施策への要求が高まっていた。1983年、逃亡先のアメリカからフィリピン建て直しのために帰国したベニグノ・アキノが暗殺されると、民衆の不満はピークに達した。それまでおとなしくしていた中産階級は覚醒し、マルコスの開発独裁政治に激しく抗議するようになっていった。彼らはデモや集会が盛んに行ない、フィリピンの情勢は、悪

化していった。不安定な国政は、海外の投資家を撤退させ、フィリピン人企業家も海外へと資産逃避していった。その結果、フィリピンの経済力は極度に停滞した。そして、1986年の「ピープル・パワー」による「二月革命」で民主化を目指したアキノ政権が結成される⁶⁾。

3.2.2. 都市貧困層の形成過程

1970年代のマルコスの農地改革や「緑の改革」は結果的に地域間格差の拡大、農村階層分化、土地なし農業労働者の余剰労働力の増大を引き起こした⁷⁾。そして、農村部の生活苦から余剰労働力は都市部へと移住していった。急速で高い人口移住率は、深刻な都市化問題へと発展させていった。

都市への人口流入は本来、先進工業国がそうであったように、経済発展に寄与するはずが、発展途上国ではなぜ大きな社会経済問題に発展したのか、という点を中西徹⁸⁾は、3つの観点から整理している。第1に、「首座都市(primate city)」への一局集中現象をあげている。発展途上国では、植民地時代の首位都市への機能の一局集中が長期化する結果、人口集中度が極めて高くなるという理解である。第2に、都市期待賃金率による農労働者の主体的意思決定に基づいた人口移動を指摘している。第3に、農村から流入する大量な余剰労働者のために、都市の人口規模が許容量を超え、都市インフラが相対的に欠乏することから生じる「過剰都市化」の問題である。

これらの問題は、都市のフォーマル部門における雇用吸収力が著しく低かったため、余剰労働力はインフォーマル部門を拡大させていった³⁾。インフォーマル部門の主な職業は多種多様なものが存在するが、おおよそ次のように分類できる：①低所得、不安定な雇用契約と劣悪な労働条件によって規定される行商・露天商、公共交通乗り物(ジプニーなど)の運転手、荷役人夫、小雑貨店店主、家事使用人、②家族従業員などの運輸・サービス・商業の小自営業者、③零細規模の製造業労働者、④臨時雇い土木労働者や廃品回収人などの雑業従事者など⁹⁾。

都市フォーマル部門からあぶれた大量の余剰労働者が、不安定で低所得のインフォーマル部門の職に就くことで、都市社会にどのような問題をもたらしていったのかを次で考察する。

3.2.3. 都市貧困層の社会的諸問題

過剰都市化による社会的問題として、1980年代まで移住者の生活を最低保障する制度やシステムが欠落していたことがあげられる。第1に、労働を保障する制度である。分益性の雇用労働力への依存体質からの脱却を進めた1970年代の農業改革により、土地なし農業労働者の労働条件は悪化し¹⁰⁾、そこから得られる収入だけでは自活

できないほどまでに貧窮に陥った。域内での農外就労の機会と雇用の機会も非常に限定されていたため、土地なし農業労働者をはじめ、地方の極貧層が大量に都市部へ移住して行くこととなった。しかし、初等教育すら受けていないことが多い地方からの労働者を受け入れる部門は都市においても不足しており、結局は、個人でモノ売りをするか、廉価な賃金と過酷な労働条件で直接雇用者と契約をするインフォーマル部門での就労となった⁽⁴⁾。

このように溢れる余剰労働者で構成されるインフォーマル部門は拡大し続け、労働過剰状態が恒常的に継続することになるが、このことは、インフォーマル部門における競争の激化にもつながった⁽¹⁾。そして、インフォーマル部門による廉価なサービス⁽⁵⁾は都市の生活者にとって、生活および労働力再生産のコスト切下げとなり、都市の繁栄に大きく貢献してきた。インフォーマル部門の労働者は通常、雇用、最低賃金、雇用環境改善などを交渉する手段を有していない⁽⁶⁾。従って、サービスの提供者でありながらも、都市貧困層は経済的地位や生活水準向上のために必要な制度的資源に恵まれず、相変わらず貧困から抜け出せない状況にあり続けた。

第2に、インフォーマル部門従事者の居住を保障する制度の欠落があげられる。大量人口移入により都市部の住宅供給が追いつかず、移住した者の大部分はスラム・スクォッター居住区で生活することになった。スラム・スクォッター居住区では、都市部の遊閑地に自力で利用可能な素材を使って家屋を建てて生活をしている。インフォーマルな居住区であるため、公共サービスや住環境整備は全く施されない。トイレ、水道、排水溝、道路、電気など生活に最低必要な整備は全て域内生活者の自助努力によって簡易に作られる。そのような密集した集合居住のスラムでは、衛生環境は劣悪であり、様々な病気の温床となる。居住環境が劣悪なことは、健康面だけではなく、例えば家庭内暴力や子ども虐待などの頻発、そして、恒常的な経済的不安が及ぼす精神的健康の侵害も考えられる。精神的な打撃の中で最も大きな要因となり得るのが、彼らから生活の場を奪う強制撤去であろう。このように、都市貧困層は生活の基盤である労働と居住の両面で彼らを保障する制度的資源に欠いてきたのである。

3.3. 都市貧困層削減政策の変遷

3.3.1. 国家の都市貧困層削減政策

都市と地方の経済格差が主要因となり引き起こされた過剰都市化は、都市部において膨大なスラム・スクォッター居住区を形成した。民衆に支持され誕生したアキノ政権の最大かつ最優先すべきは、民衆的に都市貧困層問題を解消することであった。

1972年に布告されたマルコス政権下の戒厳令は、地方政府の首長や議員を大統領の任命権限下に置き、地方政府に分配される予算も大統領の管理下に置くなど、中央集権的統治体制を強化するものであった。また、1975年の大統領令 PD772 では、スクォッターの無権利居住を犯罪と見なすことで強制撤去を正当化した。市民運動「ピープル・パワー」に支えられたアキノ政権は、第1に、過度に中央集権化したシステムの地方分権化を図った¹³⁾。

1987年、アキノ政権は都市貧困層のための大統領委員会 (Presidential Commission for the Urban Poor: PCUP) を設け、政策企画や事業導入の段階から都市貧困層を直接政治に参加させた。一般市民の半数以上が都市貧困となったフィリピン⁽⁸⁾では、NGOや貧困層の参加なしで都市貧困問題を解決することは困難を極めていた。1991年の地方政府法 (Local Government Code) は、基礎的サービス権限と規制権限の地方政府への委譲を実現し、地方政府と NGO および民衆組織 (People's Organization : PO) がパートナーシップを結ぶことで、地方政府の自律性を強化し、また、市民参加を制度化した¹⁴⁾。1991年地方政府法が目指したものは権力が集中した中央政府による伝統的なトップダウン型アプローチからボトムアップによるガバナンスへと大きくパラダイム変換することであった。権限の移譲は具体的には、農業、健康、社会サービス、環境保護、地方公共サービス、教育、テレコミュニケーション・サービス、住宅などの事業である。これらを実施するにあたり、地方行政の財源確保が求められた。そこで、地方の資源開発から国家が得る財の配分、中央政府から地方政府に配分される国内歳入配分 (Internal Revenue Allotment: IRA) (11%から40%へ引き上げ)、地方行政の徴税の拡大が見直された。同時に、PO および NGO と協力して事業を進めるにあたり、PO, NGO に財政的支援の提供が規定され、地方行政の IRA の20%が開発事業に充てられた。

1992年の都市開発住宅法 (Urban Development and Housing Act: 以下、UDHA)は、都市貧困層が生活できる環境を優先した都市土地利用と開発を定め、住環境整備に都市貧困層やコミュニティのイニシアティブを奨励した。その政策方針は以下のようにまとめられる。

* 撤去優先地区(危険地帯、インフラ開発予定地区)を除いて、スクォッターの強制撤去を原則として禁止する。

- * 撤去する場合は、少なくとも 30 日の予告期間を設ける。
- * 撤去の際、裁判所の命令が必要とする。
- * 撤去対象者には住宅資金を優先的に融資する。
- * 公有地の住民には再居住地を補償する。
- * 収入階層の下層 30%の人々に安価な住宅(社会住宅)提供する。
- * 社会住宅は、一戸当り 18 万ペソを上限とし、それを開発業者が回収可能な、住宅購入者に返済可能な限度額となす。
- * 開発業者に、計画面積・コストの 20%に相当する土地を社会住宅の建設に充てる。
- * 政府は、住宅・都市関連調整会議 (HUDCC) を設け、貧困者のための住宅金融の便宜、開発業者の社会住宅建設を促す税制優遇などの措置、行政機関・開発業者の調整を図る。
- * 政府の権限を漸次地方自治体に委譲し、自治体を積極的な政策立案・施行の主体となす。¹⁵⁾

ラモス政権下では、「フィリピン 2000」政策で、経済改革の計画を立て、世界経済への参入強化を図った。その傘下に、「社会改正計画 (Social Reform Agenda:以下 SRA)」が 1995 年に設けられ、社会的弱者を対象に、事業目標の明瞭化、受益者の明確化、貧困者へのマイクロ・ファイナンス融資、事業予算の妥当性など、社会貧困問題政策改善計画が立てられた。1998 年には、全国の貧困状況や情報を国家機関、地方政府、NGO 間のネットワークで共有し、国家貧困絶滅計画の詳細な計画を打出すため、地域とセクター別に最低基本ニーズ (Minimum Basic Needs: 以下 MBN)の計算法を利用して具体的な貧困削減計画が立てられるようになった。MBN データの正確性、信憑性、データ項目の妥当性など、まだ疑問点は残るが、最も援助を必要としている脆弱層の深刻な状況を、国家の最高レベル層など広域に認識させることになったことが高く評価される¹⁶⁾。

UDHA の「導入規則と規定 (Implementing Rules and Regulations: 以下 IRR)」は、全国の最低収入取得者 30%をターゲットに、住宅のみならず最低必要基礎整備・公共サービス・生計事業をも事業内容に取り入れ、開発企業や NGO のより積極的な参加を呼びかけ、生活最低必要条件を満たすことのできない都市貧困層に社会住宅事業を導入することとした。しかし、研究調査は、そのような事業の受益者の多くは貧困中の貧困層ではなく、定期的な収入がある低所得者であった¹⁷⁾、と指摘している。フィリピンのスラム・スクォッター居住区の貧困は、「収入上の貧困」と「住宅上の貧困」に分けられる。「収入上の貧困」とは、家族を支えるための食事やその他基本的必需品などを揃えるための最低収入水準以下の生活者であり、「住宅上の貧困」とは、収入と住宅の価格の差が大きいため住宅を取得できない生活者であり、社会住宅事業の受益者を定める時は、「収入上の貧困者」と「住宅上の貧困者」は考慮されるべき重要な識別である¹⁸⁾、とされている⁽⁷⁾。

3.3.2. セブ市の都市貧困層削減政策

セブ市政は、都市貧困削減政策を立ち上げた最初の都市である。1991年の地方政府法に先駆け、セブ市は都市貧困削減政策として都市基礎サービス事業（Urban Basic Services Program: 以下 UBSP）を UNICEF の支援のもと、1988年に設定した。UBSP は次なる 10 項目から構成された。1) 健康と栄養、2) 水と衛生、3) 教育、4) ジェンダー、5) 生計、6) ストリート・チルドレン、7) 土地取得、8) コミュニティ開発、9) 調査、10) 事業支援である。UBSP は、4 つの国家政府機関、6 つのセブ市政部所、23 の NGO の各代表から構成されるセブ市局間委員会（Cebu City Inter-Agency Committee: 以下 CCIAC）によって運営された（参照：「付録 1」）。

1986年に設立されたセブ市都市貧困委員会（Cebu City Commission for the Urban Poor: 以下 CCUP）は、後の 1994年に、国家レベルの都市貧困大統領委員会（Presidential Commission for the Urban Poor: 以下 PCUP）と拡大した（現在の都市貧困福祉課 Division for the Welfare of the Urban Poor: 以下 DWUP）。CCUP の役割は、セブ市の都市貧困層に対し政府の事業と政策を早く導入できるよう調整をすることにあった。市政の過去、および、現行のスコッター地域と再居住地域における社会住宅事業を CCUP は受益者の話合いと共に評価し、市長に適切な事業展開のアドバイスをする役割も担っている¹⁹⁾。

NGO とパートナーシップのもと施策、実施されたセブ市政による都市貧困削減政策は、1994年に国連開発事業（United Nations Development Program: UNDP）/都市管理事業（Urban Management Program: UMP）/国連ヒューマンセトルメント・センター（United Nations Center for Human Settlements）（Habitat II）によって、ベスト・プラクティス・ケース（Best Practice Case）として選ばれた。1999年には国連センターの地域開発部（United Nations Center for Regional Development: UNCRD）がセブ市の政府-NGO-PO の協同活動をもとにした UNCRD 人間安全と地域開発事業に向けたトレーニング書を書いており、2001年には、ホノルルで開催されたアジア・パシフィック環境サミットにおいて市民の健康と貧困削減の成果を報告するためアジア開発銀行はセブ市を招待している²⁰⁾。このようにセブ市政-NGO-PO のパートナーシップによる貧困削減政策の成果は世界でも評価された。

3.3.3. 変容する市民社会と NGO の役割

これまでみてきたように、権力と資源が過度に中央集権化されたフィリピンの政治経済構造は私的利害を大きく優遇したクローニー・キャピタリズムや、地方の有力政治家と国政エリート間の資源と選挙区の票の交換による利益を追求したパトロン・クライアント関係など、汚職や腐敗を進行させてきた²⁰⁾。そのような権威主義体制に対抗して、民主化を求めピープル・パワーは 1986年にエドサ革命を起こしたわけだが、アキノ政権が 1991年に制定した地方政府法は、地方政府への権限付与と徴税権

の拡大と同時に、伝統的な地方政治支配構造の解体と住民を政策決定過程へ参加させるために地方自治を推進するパートナーとして NGO を位置付けた。NGO と政府をパートナーとした地方政府法は、「旧来の垂直的政治動員の論理とは異なる水平的な利益集団あるいは中間団体の形成を促進させることとなった」²¹⁾。

中間層が開発問題に参入するようになった背景には、彼らの意見が反映されがたい体制の長期化が、権威主義体制の犠牲者であった労働者や農民が中心に展開していた抵抗運動に関わるようになったこと、中国系移民の現地社会への同化が進んだこと、が指摘されているが²²⁾、市民社会の中間層で最も活発に活動したのが NGO である²³⁾。NGO をはじめ中間市民層の意見が取り入れられるように法律や制度が整備されていく中、フィリピンの市民社会は政治的に活発化していった。その特徴として、3つあげられている。第一に、公共の討論が活発な点、第二に、政治の問題を再定義する試みが行われている点、第三に、中間層や貧困層の公的な組織をとおして社会的な問題に取り組み国家に政策提言を行っている点、である²⁴⁾。政治的問題の再定義の中には、「家庭内暴力、国家債務と貧困の発生との関連、自然資源に対するコミュニティの権利が含まれ、また、貧困層の組織化と組織の自律性が貧困層のニーズに応えるために不可欠な戦略と重要視」している²⁵⁾。

セブ市政に登録している NGO は 164 存在するが (2000 年現在²⁶⁾)、それらは開発 NGO (development NGO)、民衆組織 (People's Organization)、協同組合 (coop)、所有者協議会 (Homeowners Association)、そして、その他民間組織に分類される。特に開発 NGO は、政府の社会福祉事業を補足する社会開発的組織とも知られている。開発 NGO は、支援対象に合わせた総合的なプログラムやサービスを提供するが、その活動は広く、コミュニティ形成、教育、トレーニング、能力開発、技術支援、収入向上、法的支援、アドボカシーなどがあげられる。NGO のプログラムは一般的に都市貧困層を対象にしている。パグタンバヤヨン財団 (Pagtambayayong Foundation) は、DWUP と共に市内の住民組織形成、CMP 事業の運営、再居住事業などにかかわっている。

限られた資源の中で、セブ市は、市役所の各部署と連携をとりながら、NGO とパートナーシップを組み、導入された事業の記録取り、都市貧困層政策の戦略・結果・効果を評価することに勤めている。市政がロジスティクス、技術的支援、必要な法律改正の提供する傍ら、NGO は、事業の運営、社会福祉事業実施、公共事業の補足を行う。相互協力から NGO は市政から信用を得る一方、政府機関の運営システムを学ぶことで、両者はよりオープンで直接的な作業を可能としている。

NGO は大学や研究機関とも連携をとり、実態調査や事例データを用いて主張をすることで、高く信頼を得るようになった。また、NGO は、コミュニティ・リーダーや住民と共に、問題分析・目標設定・計画立案・主要人物・役割分担・必要資源・モニターに有効な項目設定などを行う。このような一連の作業から、住民は自分が置かれた立場、環境、生活水準向上の必要性に対する理解を深められるようになった²⁶⁾。

3.4. まとめ

第3章で見てきたように、アキノ政権以降、住民参加によるボトムアップ型アプローチの都市貧困層のニーズに応じた制度化を実現することとなった。また、結ばれた行政・NGO・PO間のパートナーシップは、都市貧困層削減政策・事業を強化することにつながった。NGOはコミュニティ・リーダーや住民と共に事業運営にあたり、同時に、コミュニティ形成・教育・トレーニング・能力開発・技術支援・収入向上・法的支援・アドボカシーなどを行い、従来都市貧困層が有することのできなかった資源へのアクセスを可能とした。

【補注】

- (1) 梅原弘光は「地域別言語別人口構成」から、①主要言語の広域行政区域別分布にみられる広がりには三大言語集団の入植・移住地域を示し、②非主要言語（表2-1のその他）の構成比が高いCARでは多数の少数言語集団が分布していること、西ミンダナオでは主要民族ではない旧スルー王国であったこと、③中ミンダナオの言語分布は、旧マキンダナオ王国が存在した回教徒地域である、と説明する。
- (2) 「クローニー」とはマルコス大統領やイメルダ夫人の取り巻きである新興企業家層で、彼らの経済活動には特別の庇護と利権が与えられた。クローニーによる資本主義は汚職や政治腐敗を促進させ、1970年代後半には国家経済をも停滞させるまでに悪化させた。
- (3) 中西徹(2001)は、フィリピンにおける就業構造の顕著な特徴を①第一次産業から第三次産業への労働移動と、②第二次産業(特に製造業)の長期的停滞であるとし、1990年代のフィリピンの最大産業部門はサービス業であったと議論している(2001、82-83)。
- (4) 中西徹(1999)と(2001)で製造業の第二次産業における低雇用吸収率を示めしており、低雇用吸収率が都市化問題の深刻化の原因の一つとしている。
- (5) インフォーマルの主な職業としては、低賃金や劣悪な労働条件の不安定な雇用契約からなる行商・露天商、トライシクルやジプニーなどの公共乗合運転手、荷役人夫、廃品回収人、臨時(季節)雇いペンキ塗りや土木労働、家内工業や小規模自営業の家族従業員、個人労働の小雑貨店主、家政婦、洗濯人、靴磨きなど多種にわたる。いずれの労働も不安定で低所得という面で共通している。
- (6) セブ市では、人ごみのある場所や時間帯の労働の権利や条件をセブ市と交渉する露天商、タバコ売り、三輪車運転手などによる組合が1980年代後半から形成し始めた。
- (7) 本研究の対象地区には「収入上の貧困者」と「住宅上の貧困者」の両者が混住している。都市部のスラム・スクォッター居住区には収入上と住宅上の貧困者が混住しているのが一般的である。同じ居住区に住む者の収入に差があることが問題なのではなく、彼らが住宅を取得できない、また、安定した生活ができないことに問題がある、と考える。収入にある程度の差はあれども、住宅を取得するほどの収入はないということで共通した貧者なのである。従って、スラム・スクォッター居住区をひとつのまとまりあるコミュニティとして整備し改善を図っていくことが重要である、と考える。

- (8) UN-HABITATによると、1990年代のスラム人口は都市人口の55%で都市スラム人口の成長率は2%である。2000年代に入って、スラム人口は44%と減少しているが、都市の人口成長率は4%で、スラム人口成長率は2%と今後も都市スラム人口が増えていくことが予測されている。

(<http://www.unhabitat.org/stats/Default.aspx>) 2009年10月ウェブサイトより取得した情報

【参考資料】

- 1) 合田濤[1999]「民族と言語」、石井米雄・綾部恒雄編『もっと知りたいフィリピン【第2版】』、弘文堂
- 2) 貝沼恵美[2009]「フィリピンの地域経済格差と公共政策」、『変動するフィリピン ―経済開発と国土空間形成―』二宮書店、p.24
- 3) 青山和佳[2006]『貧困の民族誌フィリピン・ダバオ市のサマの生活』東京大学出版会
- 4) 清水展・中西徹[1999]「政治と経済」、石井米雄・綾部恒雄編『もっと知りたいフィリピン【第2版】』、弘文堂、p.208
- 5) オスワルド・デ・リベロ[2005] 梅原弘光訳、『発展神話の仮面を剥ぐ ―グローバル化は世界を豊かにするのか?―』古今書院
- 6) 貝沼恵美[2009]「フィリピンの地域経済格差と公共政策」、『変動するフィリピン ―経済開発と国土空間形成―』二宮書店、p.80
- 7) 清水展・中西徹[1999]「政治と経済」、石井米雄・綾部恒雄編『もっと知りたいフィリピン【第2版】』、弘文堂
- 8) -----[1999] p.234
- 9) 中西徹[2001]「都市化と貧困」、中西徹・小玉徹・新津昇一編『アジアの大都市 [4]マニラ』日本経済評論社、p.73
- 10) 中西徹[2001]『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、p.4
- 11) 清水展・中西徹[1999]「政治と経済」、石井米雄・綾部恒雄編『もっと知りたいフィリピン【第2版】』、弘文堂、pp.225-245
- 12) 貝沼恵美[2009]「中間層の拡大と重層化する社会構造」、『変動するフィリピン ―経済開発と国土空間形成―』二宮書店、pp.207-208
- 13) -----[2009]、pp.209-210
- 14) 西村謙一[2005]「東アジアの地方分権とシビル・ソサエティ ―フィリピンの地方自治を中心に」、田坂敏雄編『東アジア都市論の構想 ―東アジアの都市間競争とシビル・ソサエティ構想―』、お茶の水書房
- 15) 青木秀男[2005]「マニラの居住権運動とシビル・ソサエティ」、田坂敏雄編『東アジア都市論の構想 ―東アジアの都市間競争とシビル・ソサエティ構想

- ー』、お茶の水書房
- 16) Etemadi , F. [2002], “Towards Inclusive Urban Governance in Cebu”The University of Birmingham, International Development Department
- 17) 西村謙一[2005]「東アジアの地方分権とシビル・ソサエティー—フィリピンの地方自治を中心に」、田坂敏雄編『東アジア都市論の構想—東アジアの都市間競争とシビル・ソサエティー構想—』、お茶の水書房
- 18) Mitlin,D.&Satterthwaite, D. [2005], “The Community Mortgage Programme: An Innovative Social Housing Programme in the Philippines and Its Outcomes and Poverty”, Empowering Squatter Citizen
- 19) 青木秀男[2005]「マニラの居住権運動とシビル・ソサエティ」、田坂敏雄編『東アジア都市論の構想—東アジアの都市間競争とシビル・ソサエティー構想—』、お茶の水書房
- 20) -----[2005]
- 21) Etemadi , F. [2002], “Towards Inclusive Urban Governance in Cebu”The University of Birmingham, International Development Department
- 22) -----[2002]
- 23) Karaos , Anna Marie[1996], “An Assessment of the Government’s Social Housing Program”, in ICSI Occasional Paper, No.1, ed. By Institute of Church and Social Issues, Manila, Ateneo de Manila University.
- 24) Mitlin,D.&Satterthwaite, D. [2005], “The Community Mortgage Programme: An Innovative Social Housing Programme in the Philippines and Its Outcomes and Poverty”, Empowering Squatter Citizen
- 25) Etemadi , F. [2000][2002], “Towards Inclusive Urban Governance in Cebu” The University of Birmingham, International Development Department, p.77
- 26) 小田宏信・貝沼恵美「東南アジア経済発展とフィリピン」、貝沼恵美・小田宏信・森島濟著[2009]『変動するフィリピン 経済開発と国土空間形成』、二宮書店、pp.25—27
- 27) 貝沼恵美「中間層の拡大と重層化する社会構造」、第8章 p.192、貝沼恵美・小田宏信・森島濟著[2009]『変動するフィリピン 経済開発と国土空間形成』、二宮書店
- 28) -----[2009]、p.193
- 29) -----[2009]、p.194
- 30) 田巻松雄「政治社会の連続性と変容」、中西徹・小玉徹・新津昇一編[2001]『アジアの大都市 [4]マニラ』日本経済評論社、p.200
- 31) -----[2001]、pp.211-212
- 32) Etemadi, F. [2002], “Towards Inclusive Urban Governance in Cebu”The University of Birmingham, International Development Department

第4章

セブのスラム・スクォッター居住区、バランガイ・ルス

4.1. はじめに

4.1.1. 本章の目的

本論文の研究対象地区は、セブ市の中心部から北へ約5キロ離れた平地に立地するバランガイ・ルスである（図4-1）。道路もなにもない森だった当該コミュニティは、50年という年月の中で、セブ市でも最大級のスラム・スクォッター居住区へと拡大していった。現在、およそ15,000人が約20ヘクタールを占拠している。バランガイ・ホールと呼ばれる地区事務所が存在し、今日、セブ市における都市貧困層削減政策モデル地区として最も注目されている。土地取得事業導入により典型的なスラム・スクォッター居住区の住民間に起こった「定住」に向けた意識変化に支えられ、また、セブ市政の未解決な問題を一時的に棚上げした状態で、住民の主体性を重視した開発政策は、開発フェーズの変化、コミュニティ内に顕在化する差別化問題やコミュニティ分断の危機を乗り越え、多種多様の小活動グループの組織化とコミュニティ内外の社会的ネットワーク構築を発展させ、一層住民の意思・意欲に基づいた持続的なコミュニティ開発が展開されている。

本章ではバランガイ・ルスの起源と形成過程、その社会的特性をコミュニティの構成、住民、経済、生活、住環境を中心に紹介する。バランガイ・ルスが形成されるに至ったその経緯と、その後、当該地区へ移り住んだ人々の移住理由、シティオと呼ばれる小区域の属性は土地取得事業導入の初期段階で大きく影響することとなる。本節では、同じコミュニティに住み、同じ境遇にありながら、なぜシティオによって事業導入時に異なる選択をしたのかを理解するための「鍵」となる部分である。

4.1.2. 本章の方法

第2節では、バランガイ・ルスの起源と形成過程をバランガイ・キャプテン、セブ市都市計画開発局、政府住宅金融公社に行った聞き取り調査、並びに、コミュニティ・リーダー11人のフォーカスト・グループ・ディスカッションから示し、第3節では、住民の経済・社会属性を2007年8月、10月、2009年9月に実施した質問紙調査と参与観察から整理し、第4節では、バランガイ・ルスの居住環境を質問紙調査、聞き取り調査、参与観察から整理し、第5節では、都市スラムの生活のようすを参与観察からまとめ、第6節にてコミュニティ開発が導入される以前のバランガイ・ルスの特性を整理する。

4.2. バランガイ・ルスの起源と形成過程

4.2.1. バランガイ・ルスの起源とシティオ

バランガイ・ルスのはじまりは、1956年に遡る。当時、市の中心部で起こった大火災により、数百世帯が焼き出された。生活の場を失った被災者に対し、当時の大統領マグサイサイは、セブ市郊外のセブ州政府の土地に彼らの居住を認可した。被災者は大統領に感謝の意を込めて、大統領の妻であるルス・マグサイサイの名を取り、当該コミュニティをバランガイ・「ルス」とした。バランガイ・ルスの誕生である。

この大火災の被災者たちは自らを“Original Fire Victims (最初の被災者)”と呼び、彼ら自身を後続の移入者と意識的な差別化をしている。“Original Fire Victims”の言葉の背後には、『我々は、大統領によって「正規」に居住を認められた住民であり、スクオッターではない。』というメッセージが込められているのだ。しかし、彼らを正規の住民とした公約文書は存在しない、と政府は説明する。「土地居住権を持っているのだ」という初代移入者の思いは、現在も政府への不信感と共に抱き続けている者が少なくない。彼らの政府に裏切られたという思いと、与えられた生活の場（資源）をそのまま無条件で維持しようとする彼らの思いは、後の政府による土地取得事業導入時に大きく負の要素として働くこととなる。この件に関しては、第5章の「コミュニティ開発の導入 ―価値と行為選択と得られた資源―」で詳しく説明する。

「最初の被災者」には、長屋数軒と水ポンプ（2ヶ所）、公共トイレ（1ヶ所）、電気など、彼らの生活に最低必要な整備が施された。辺りは牧草地で、貧しい農民が馬や牛を飼っている道路もない土地だった。数百世帯に対して、水ポンプが2か所しかなかったことで、当時は水汲みにかなり時間がかかったという。被災者たちは自力で生活空間を改善するしかなかったが、そのための資材は馬車で道なき道を運んだという。しかし、資材を市内で購入するゆとりはなく、森の中から使える木や枝を採って利用するのが一般的だった。このような状況下にあっても、少しずつ人々はバランガイ・ルスに集まってきた。1960年代は主にセブ市内から都市開発による強制撤去や火災で行き場を失った者が、そして、1970年代では道路も建設され都市が市街地化するにつれて就労目的で移り住む者、家族や親類関係に身を寄せてきた人々などが移住し続け、また、時の経過とともに成長した子供たちが独立し新たな家族が増えるなど、未基盤整備のまま人口は増加し、過密で峽隘な環境のスラム・スクオッター・コミュニティが形成されていった⁽²⁾。集団で移り住んだ人々は、「シティオ」と呼ばれる小居住区をコミュニティ内に形成した。現在、バランガイ・ルスには16のシティオが存在する。シティオには、彼らが以前住んでいた地域の名前が付けられていることから、バランガイ・ルスは地縁・血縁関係の強いシティオ群で構成されていることがわかる（表4-1）。

各シティオの世帯数は約百である。シティオは移住元、移住理由、移住時期が同じ地縁や血縁を主とする社会集団であるため、移住当時からシティオ内の住民は、住宅を失った

痛みや貧困の苦しさを共有し、相互扶助意識が強く、日常の交流も盛んに行なわれた。その一方で、シティオを超えて人々が交流することは稀だった。現在では、ひとつのコミュニティとしてシティオを超えた住民の連帯感を持てるように、バラングイ祭りやバスケット大会などの年行事も企画されているのに加え、当該コミュニティで生まれ育った世代は、同じ学校に通い、また、住民同士の結婚などを通して、居住外のシティオへ立ち入ることに対し、それほど違和感はなくなっているようだが、当時は、移入背景の異なるシティオ間の交流はあまり盛んではなく、人々の問題や必要はシティオ内で解決に向けた努力が行われた。そんなバラングイ・ルスを一つのコミュニティとして統括していたのは唯一、地区事務所であった。



図 4-1 セブ市とバラングイ・ルス

出典： Cebu City Geographic Information System Center (2007 年)

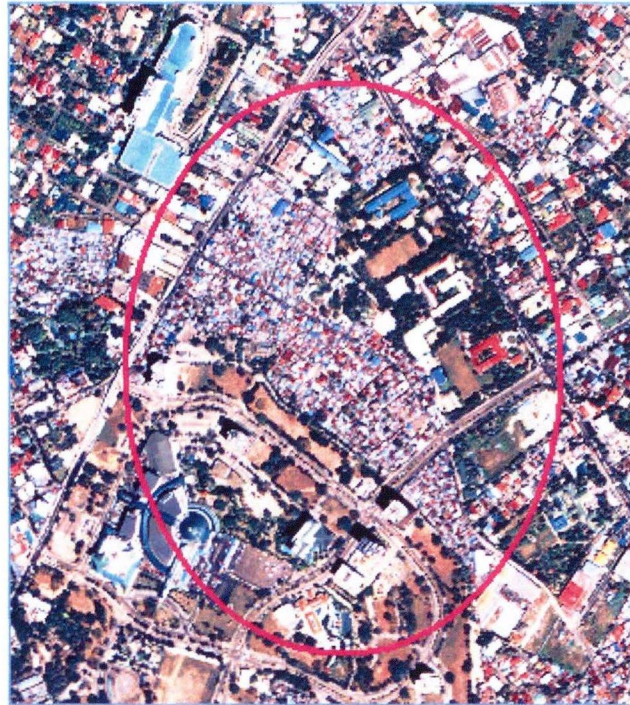


写真 4-1 バランバイ・ルス周辺衛星写真
 桃色枠内がバランガイ・ルス
 出典：Google Earth (2006)

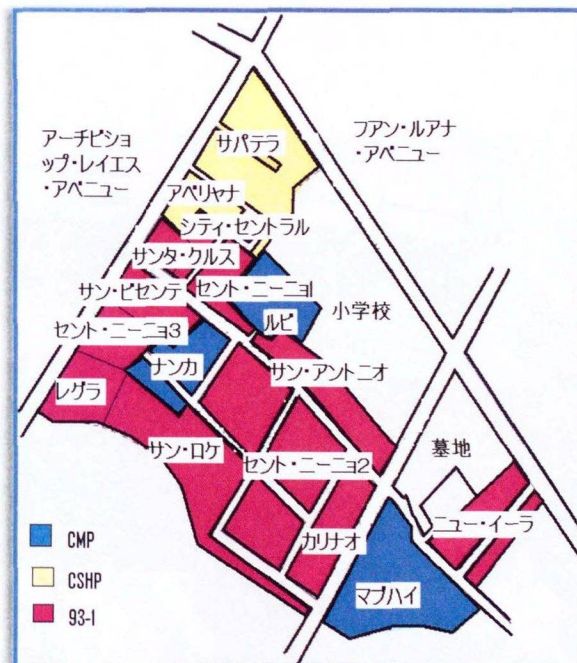


図 4-2 16 シティオの位置

注) 地図にするとそれなりに整備されているように見えるが、写真 4-1 の衛星写真が示すように、実際、シティオの内部は家屋が密集して建てられ、迷路のように小路が張り巡らされている。

表 4-1 シティオ別 移住元と事業

No.	シティオ名	移住元	主な移住理由	事業名
1	サパテラ	元警察署本部敷地	火災	CSHP
2	アベリャナ	〃	〃	〃
3	シティ・セントラル	〃	〃	〃
4	サン・ピセンテ	元陸軍総合病院敷地	強制撤去	条項 93-1
5	サン・ロケ	〃	〃	〃
6	セント・ニーニョ	ウォーウィック地区	火災	〃
7	サン・アントニオ	セブ市港湾 1&2	強制撤去	〃
8	カリナオ	〃	〃	〃
9	ニュー・イーラ	多地域からの移住	強制撤去・就労	〃
10	サンタ・クルス	〃	〃	〃
11	セント・ニーニョ II	〃	〃	〃
12	セント・ニーニョ III	〃	〃	〃
13	レグラ	〃	〃	〃
14	マブハイ	セブ市港湾 1&2	強制撤去	CMP
15	ナンカ	元陸軍総合病院敷地	〃	〃
16	ルビ	多地域からの移住	強制撤去・就労	〃



写真 4-2 店番をしながら、育児をする主婦たち
出典：著者撮影（2008年）

4.3. 住民の経済的特性

4.3.1. 6人家族、都市貧困線上の生活

本節では、バランガイ・ルス住民の家族人数、職業、所得状況など、基本的世帯調査から得たデータをもとに、バランガイ・ルスの住民の経済的、社会的属性を考察する。2007年（8月、10月）は、導入された土地取得事業を比較することを主な目的として、3つの異なる土地取得事業に取り組んでいる代表的なシティオを対象に質問票調査と聞き取り調査を行った。また、2009年9月は、バランガイ・ルスに存在する全16シティオから20世帯ずつランダムに選出し質問紙調査を行った。両年の質問紙調査の概要は表4-2に示す。この節では、これらの質問紙調査、並びに、聞き取り調査と参与観察から住民の経済状況を考察したい。

バランガイ・ルスの家族員数は平均6人で住んでいる。その中で、所得を得ているのは一人ないし二人である。世帯所得の月平均は2007年では8,923ペソであったが、2009年では9,772ペソと、850ペソほど増えている（2009年9月現在、1Php=¥1.95）。国家統計調整局（National Statistical Coordination Board: NSCB）が2007年6月に発表した2006年度の5人家族の都市部貧困線は7,098ペソであった¹⁾（表4-3）。これを一人あたりに換算すると1,420ペソであり、バランガイ・ルスの一人あたりの所得は2007年と2009年では、それぞれ1,487ペソと1,629ペソである。このことから、バランガイ・ルスの住民の所得は多少増えているものの、相変わらず都市部貧困線に近い所得であり、生活はゆとりのない厳しいものであることが理解できる。表4-3では、フィリピン全体、都市部、地方、メトロ・マニラ別に5人家族の貧困線・食糧貧困線を表している。例えば、メトロ・マニラで8,254ペソの月収を得たとすると、その60%である4,920ペソは基礎的食糧費とされ、残りの40%である3,334ペソが食費以外の最低必需品にあてられる、という計算である。また、国レベルで考えると、5人家族が一日に消費する最低食糧費と食糧以外の最低必需品を消費するためには204ペソが最低必要である、という見方である。セブ市の最低賃金は、1日285ペソである。セブ市がマニラに次いで大都市であることを考慮すると、セブ市内で生活をするために最低必要な一日の所得も、国レベルよりはメトロ・マニラの272ペソにより近いレベルになると考えられる。バランガイ・ルスにおいて、所得を得ている人数が一世帯一人以上二人未満（表4-2より、1.52）であること、また、平均家族数が6人であることは、平均的なバランガイ・ルスの住民は都市貧困層であることを示している。

バランガイ・ルスの一般的な家庭では一人ないし二人が所得を得ているが、彼ら所得収入では生活が厳しいものであることが明らかになった。次に、就労形態からバランガイ・ルスの住民が置かれている状況を考察する。

表 4-2 2007 年&2009 年 住民の基礎的情報に関する質問紙調査の概要と比較

	2007年	2009年
回答者平均年齢（平均値）	49.48	43.45
居住年数（平均値）	33.81	33
家族員数（平均値）	5.67	6.15
収入取得者数（平均値）	1.93	1.52
月平均世帯所得（ペソ）	8,923	9,772
調査対象シティオ（数）	3	16
質問調査の方法	面接式	面接式
有効回答数（人）	87人	338人

表 4-3 2005-2006 年度 5 人一家族のひと月・一日の貧困線・食糧貧困線

		一ヶ月		一日	
		2005	2006	2005	2006
フィリピン	貧困線	5,853	6,211	193	204
	食糧貧困線	3,904	4,151	128	137
都市	貧困線	6,680	7,098	220	233
	食糧貧困線	4,280	4,558	141	150
地方	貧困線	5,540	5,885	182	194
	食糧貧困線	3,816	4,057	126	133
NCR	貧困線	7,829	8,254	258	272
	食糧貧困線	4,667	4,920	154	162

出典： NSCB 2007 年

4.3.2. バランバイ・ルスに居住するインフォーマルとフォーマル部門就労者事情

表 4-4 は、2007 年の調査より、インフォーマルな所得を得ている世帯数を表したものである。対象としたシティオは 16 ある内、3 つのみにおいて実施した調査のものであるが、いずれのシティオも 60%以上の世帯がインフォーマル部門に属して所得を得ていることがわかる。バランガイ・ルスにおけるインフォーマル部門の職種としてはどのようなものがあるのか説明しておきたい。ペンキ塗り、建設業、道路建設など季節労働者または不完全雇用労働者と呼ばれる需要があるときに仕事に就く人や、ジブニー・ドライバー、市場や路上販売業（主に野菜やくだもの）（写真 4-15）、サリサリ・ストア（家屋の通り側の部屋を改造した小雑貨店）（写真 4-15&16）、カリンデリア（家先でお総菜販売）（写真 4-14）、縫製業など小規模自営業・家内工業を営む人、また、比較的規模の大きい建築資材販売業を営む世帯が主である。現在、バランガイ・ルス周辺は建設ラッシュで、高級コンドミニアムやホテル、ビジネス・ビルが休みなく建設されている。また、「南部埋め立

て地区」にはメトロ・セブをつなぐセブ市では初めての地下を通る高速が建設中である。建設が盛んな様子から、労働者需要も高いように思われるが、特別な技術を持ち合わせていない単純労働者が働ける場は限られており、実際、バランガイ・ルスには失業中の男性が多くみられる。小規模な自営業を営む人々は、同業者がひしめく環境にあり、中々思うような収入を得られていないのが現実である。実際、サリサリ・ストアやカリンデリアを営む主婦に行った聞き取り調査では、「家族分の食費代を稼ぐのがせいぜい」、というのが一般的であった。比較的規模の大きな自営業を営む者は家族構成員が中心となって働いている。家族でビジネスを経営する場合、労働による貢献が直接経営に影響するため、従業員の労働時間や労働条件、さらには最低賃金の保障が守られているかどうかは本研究では明らかにしていない。公的な保障とは無関係な世界がインフォーマル部門の労働であり、そのために安価なサービスの提供と共にフォーマル部門の経済を支えてきたことは、これまでの文献でも度々指摘されている。女性の労働環境や児童労働など、インフォーマル部門の労働形態を追及することは本研究の主旨ではないが、服やスリッパの縫製業を営む2家族の参与観察では、いずれの家族も薄暗い狭い部屋に夫婦が長時間こもって働いていた。資材販売業を営む家族は、大通りの道なりに店を構えているが、資材はシティオの内部にストックされている。人一人通れるほどの小路では、フォークリフトなど重機を利用することもできない。家屋の2階部分まで重たい木材、土、セメントを肩に担いでの上げ下げは、危険を伴う重労働である。

以上の考察から、バランガイ・ルスのインフォーマル部門で働く人々の現状をまとめると、不完全労働者は単純労働の需要があった時のみに働くといった、非常に不安定な自力では解決しにくいのが現状であった。一方、自営業を営む者は完全無職になる不安から解放されるとしても、同業者が大勢いる中での商売は、自分の家族の食事分を浮かせる程度の収入しか得ていなかった。比較的規模の大きい自営業は、顧客がコミュニティ住民と言うよりは、外部者とのビジネスが多いことから拡大的ではあるものの、労働環境は規模の大小にかかわらず薄暗がりの狭い閉鎖的な環境での労働であり、時には危険な労働になりえることを確認した。

表 4-4 インフォーマル所得世帯数と月平均世帯所得 3 シティオの比較より (2007 年)

所有者協議会	SINAHA (CMP)	AHA (CSHP)	SHOA (93-1)
世帯数	92	117	114
インフォーマル 世帯数 (%)	65%	66%	62%
月平均世帯所得 (ペソ)	9,384	10,569	6,816

インフォーマル部門で働く人々は、公的に保障される制度が適用されないために収入が不安定で安価であることが想像される中で、フォーマル部門で雇用されている住民の収入は如何なるものであろうか。聞き取り調査からは、フォーマル部門で働いていても、生活が厳しいことが伝えられた。第一に、雇用期間が6か月と短期であることがあげられる。雇用側は、雇用保険の支払いを避けるために、6か月周期で契約をする。第二に、フォーマル部門での給料の低さである。一般オフィスで働くと、月の収入は8,000-10,000ペソである。公立学校の先生の給料も12,000-15,000ペソ程度である。確かに、最低雇用基準よりは高いが（最低雇用基準額の1日285ペソ×30日は、8,550ペソ）、独身の内は困らない程度の収入で、結婚をして家族を持つようになると、たちまち貧困レベルへ落ち込んでしまう金額である。 balanガイ・ルスの中には学校の先生や警察、銀行職員、サービス業などで働く住民も多い。本来なら、中間所得者層であろう彼らが、なぜ、スラム・スクォッター居住区で生活をするのか。聞き取り調査から明らかになったことには、例えば、台所やシャワー付きの部屋を都内のアパートに借りるとすると、安くても15,000-20,000ペソかかるという。一人分の給料全部か、それ以上家賃として支払わなければならない。そのため、フォーマル部門で働く人々も、一部屋を月1,000-2,000ペソで借りられるスラム・スクォッター居住区に住んでいる、という説明であった。

4.4. バランガイ・ルスの居住環境

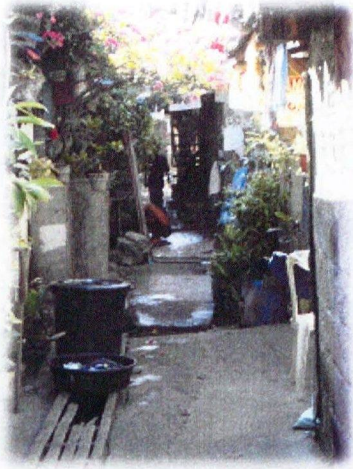
バランガイ・ルスでは 2003 年から 2007 年 にバランガイ総合開発計画が実施され、上下水道、電気、排水溝の蓋、トイレ、歩行路の舗装などの基盤整備はかなり改善された(写真 4-8&9)。まだ改善されていない場所が各シティオに部分的に残っているが、現在、第 3 次総合開発計画が進められており、2011 年には、大部分の基盤整備は整うことになっている。住民が専門家の指導を受けながら作業を行っているが、水道管はそのまま歩行路の上を通っており、メーターも外にむき出しの状態で設置されている(写真 4-10&11)。歩行路はかなり細いものまで舗装されている(写真 4-21)。

住宅の建材は、最近改築された住宅ではブロックやコンクリートなどが利用されているが、多くの住宅は木材やブリキなど簡易な素材が使われている(写真 4-6&7)。CMP 事業は土地取得だけではなく、環境整備のためにも融資を行っているが、土地取得の返済もようやく切り盛りしている現状のため、住宅を改築するために融資を受ける世帯は現時点ではほとんどいない。

公共の空間として、バランガイ・ルスの中にはバスケット・コートが設けられている(写真 4-12)。ここでは、少年少女から大人まで幅広い年齢層が日々利用している。また、チャペルが各シティオ内に設置されているが、その周辺にはよく人が集まっておしゃべりをしている(写真 4-12)。バスケット・コートとチャペル以外に公共の空間は見当たらない。あるとすれば、住宅の前の狭い歩行路である。女性たちはよく洗濯物を歩行路でする(写真 4-4&5)。1 週間以上ためた家族分(平均家族員数は 6 人)の服を洗濯するのだから、半日以上はかかる。その時間を女性たちは井戸端会議に充てることが多い。そのため、歩行路は水浸し状態になる。

住宅のサイズはさまざまである。しかし、バランガイ・ルスは市内へのアクセスがよく、また、隣接する商業地区のセブ・ビジネス・パーク(Cebu Business Park: CBP)があることから、貸部屋を希望する親類や知人が集まりやすく、プライバシーが全くない状態で生活する世帯も少なくない(写真 4-19)。

バランガイ・ルスの居住環境は全体的に改善されてきてはいるが、このままでは解決できない大きな問題がある。それは、住宅があまりにも密集しているため、一度火事が起これば、周辺一帯が燃えてしまう、ということだ。第 1 次総合開発計画で、消防車を取得したが、消防車が入れない小道があまりにも多い(写真 4-1,11&21)。実際、これまでも火災は何度も起こっている。また、密集した環境の中で、日の光が全く入らない住宅も多い。そのような住宅は湿気も多く、健康に悪影響を及ぼす可能性が高くなる。2009 年現在では、過密した現状をどのように解決していくかの議論には及んでいない。



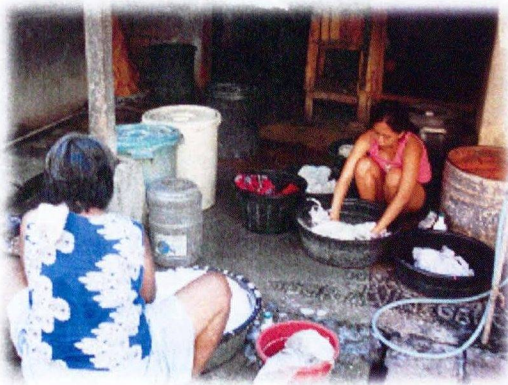
狭い空間ながらも植物が育てられているのが印象的である。

写真 4-3 簡易に蓋をされた下水溝



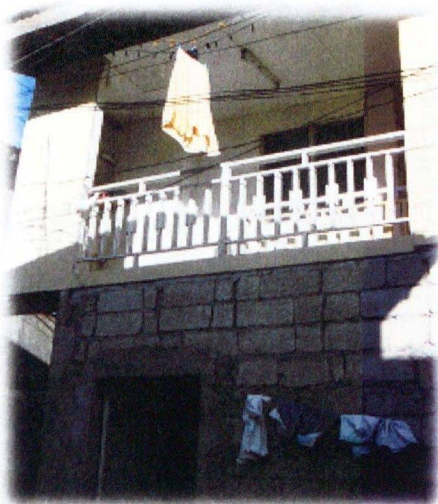
洗いたての洗濯物が干される歩行路は上から水が滴るが、通行人はあまり気にしない様子。写真 4-2 とは大分雰囲気が異なる。

写真 4-4 洗濯物が干された歩行路



ため込んだ長時間に渡る洗濯は、重労働である、と考えるが、近所同士で行う洗濯は話も弾んでストレス解消になるという。

写真 4-5 洗濯する女性たち



最近改築された住宅。
ブロックとコンクリートが使われた頑丈建
物である。バルコニーがあり、雨の心配なく
洗濯物が干せる。とても近代的な建物。

写真 4-6 改築された住宅



色々な廃材が壁として複雑に利用
されている。2階建て使用であるが、
非常に危険な構造である。

写真 4-7 従来 of 住宅



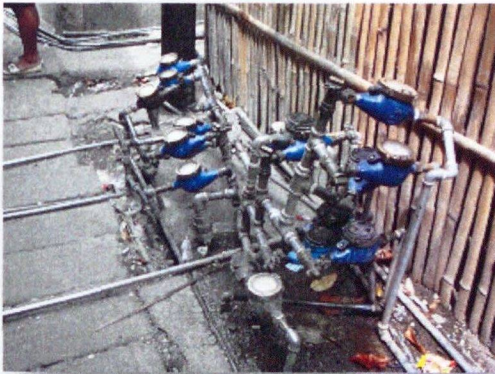
バランガイ・ルス内の中央を通る唯
一車が通れるカバンタン通り。第1
次バランガイ総合開発計画の基盤
整備事業の様子。

写真 4-8 メイン通りの排水溝工事



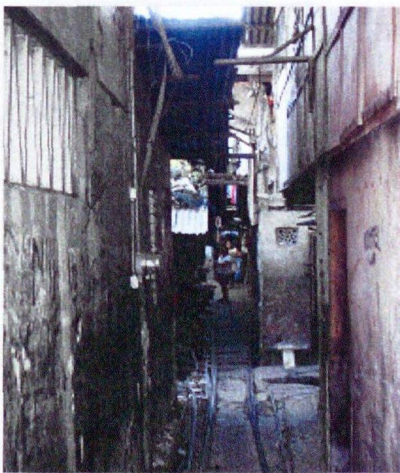
絡み合うように電線が配線されている。電線にはイベントの旗が取り付けられている。危険ではなかろうか。漏電とは、このような状況からも起こるかもしれない。

写真 4-9 電線



複雑に設置された水道メーター。このような設置に不安を覚えるのは、素人だから故だろうか。

写真 4-10 水道メーター



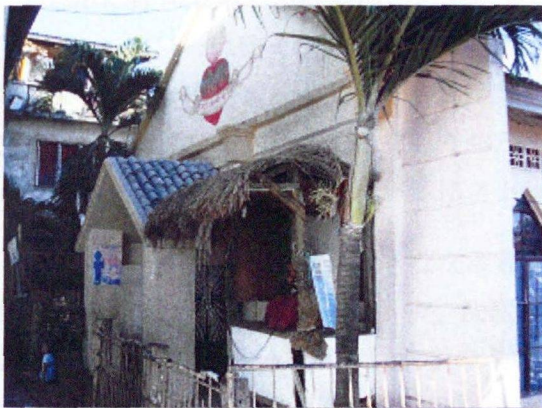
歩行路が舗装された後に配水管が設置されたのであろう。車や重い荷を運ぶような通りではないから、このようなむき出しの設置が可能なのであろう。

写真 4-11 露出した配水管



バランガイ・ルスにある唯一のバスケット・コート。週末は利用者にぎわう。

写真 4-12 バスケット・コート



98%がキリスト信者であるコミュニティには欠かせない建物である。日常的なイベントにも使われる。

写真 4-13 チャペル

出典：筆者撮影 (2007-2008)

4.5. バランガイ・ルスにおけるスコッターとしての生活

次に、貧困線上にいるバランガイ・ルス住民の生活とはどのようなものであるのかについて説明したい。著者が調査中宿泊させていただいた世帯は、アベリャナ・シティオのリーダー、モンカーダ宅であった。年金生活のモンカーダ夫婦とその息子家族（妻と娘一人と息子一人）が同居している。世帯の所得は年金とバランガイ委員会としての収入を合わせて8,000ペソほどである。30代の息子は失業中だ。がっちりした体の働き盛りの息子は一日中テレビの前で寝そべっている。その妻は、1日2回カリンデリア（玄関先でまかない料理を販売する）（写真4-4）でお惣菜を作って売っている。カリンデリアの収入は家族の食費が浮く程度のものだ。モンカーダ宅はブロックで外壁が作られた2階建ての住宅である。玄関前には蛇腹のゲートが設置された、バランガイ・ルスでも珍しい防犯対策を施した住宅である。さらに、中へ入ると、広いダイニングルームと螺旋階段が目につく。ダイニングテーブルや壁の調度品も立派でとてもスラムの中の住宅のようには見えない。年金受給者のモンカーダ氏がこのような住宅を建てられたのは、日本人と結婚した娘の仕送りがあったからだと説明する。しかし、その娘の離婚と同時に、仕送りが途絶えた。実際、辺りを注意深く見渡してみると、住宅の正面はブロックでできているが、側面はベニヤ板が壁として作られている。隙間だらけの壁からは、ゴキブリとネズミが絶えず部屋の中を自由に行き来している。タイルが貼られたトイレとシャワー室は、水道の取り付けが途中で、シャワーは使えない。彼らの食事は一日2食しかとらない。食事の内容は、皿大盛の白米に魚か肉料理一品で、時々スープをとる。スープは葉物が浮かぶ薄味で、これを白米全体にかけながら細かくほぐしたおかずを食べている。立派な真新しい冷蔵庫もある。しかし、中身はからっぽだ。冷蔵庫にストックするゆとりはないのだ。

ダイニングルームの一角に大きな洗濯籠2つが置かれていた。籠の中には尋常じゃない数の衣服が溢れるように入っていた。洗濯人が来て洗うということだった。現れた洗濯人は近所に住んでいるという70代前半の未亡人だった。彼女の唯一の収入は洗濯することから得ているという。1世帯6人分の2週間分の衣服を洗うのだ。一日ではとても終わりそうにもない。洗濯機はなく、全て手洗いで行われる。桶に洗濯石鹼を溶かし泡立てて、洗濯板とブラシでこするのだ。小さな子ども椅子に座って力を込めて洗われる。ゆすぎは5回ほど、泡がすっかりなくなり水が透き通るまで繰り返す。このプロセスを朝早くから始めて夜まで、全て洗い終わるまで休みらしい休みも取らず繰り返すのだ。それで得られる収入は200ペソ（500円程度）だ。ただし、食事つきだ。老婆には現金入金以上以上に賄いがあることがうれしいらしい。エベリン・モンカーダ夫人は、老婆に同情的というよりは、仕事を与えられたことに満足していた。

食事の話に戻るが、カリンデリア用のお惣菜は、魚や肉を油で揚げた料理が多い。朝から揚げものの匂いが部屋を立ち込める。野菜らしい野菜はほとんど食べないし、果物を食べることもたまにだけだった。そこで、自炊することにした。ガスは1カ月用で600ペソだった。セブ市で一番古く大きな市場であるカルボン・マーケットで肉を買うことにした。

生肉や生魚が冷房設備もないオープンペースでむきさらしの状態で売られていた。ハエがたかり、売り手も素手で生肉に触れる。なるほど、だから生ものは油で揚げたり煮込んだりするのだ。 balanガイ・ルスから 10 分ほど歩くとアヤラ・ショッピング・センターという数百店舗が入った、観光客で最も賑わうショッピング・モールがある。その中にあるスーパーマーケットは、日本のスーパーマーケットとなんら変わらない。冷房が利いており、生ものは冷蔵されている。とても衛生的だ。しかし、balanガイ・ルスでカリンドリアを営んでいるファミリーは、ジプニーに乗って 20 分ほど離れたカルボン・マーケットを好んで利用する。モンカード家では買い出しは息子の仕事だが、朝早く起きて、カルボン・マーケットへ行っている。そこで仕入れた材料を妻が料理して、玄関先で売るので。

一方、エベリンは料理をしない。balanガイ・ルスの一般的な主婦は料理をしない。まず、ほとんどの住宅には台所がない。例え調理するスペースがあったとしても、洗い場がない。また、一番安い燃料は木炭であるが、部屋には立ち込める煙を喚起するシステムはない。一部屋が寝床兼居間として利用される家屋が多い中、台所のスペースとその機能を備えた世帯は極めて限られている（写真 4-18）。例え無理をして料理をするにしても、最低必要な調味料や油、食材を余分にストックする経済的なゆとりがない。貧困線上の生活者はその日一日の収入から最も必要なものから順に消費していく。使い切りの生活なのだ。

サリサリ・ストアと呼ばれる雑貨店があるが、これは主に主婦によって営まれている。通路に面した部屋に様々な雑貨や日用品を置き、窓越しに販売する店が一般的である（写真 4-16&17）。日本でよく化粧品などの新製品の試供用小袋パッケージが配られることがあるが、サリサリ・ストアで売られる物は全てその試供品パッケージである。シャンプーとリンス、歯磨き粉、洗濯石鹸などがそうであるし、また、ティーパックも一袋から、煙草も 1 本から販売している。ジュースの一番安い購入の仕方は、瓶からビニール袋に中身を入れ替えてもらい、それにストローを突き刺して飲むことだ。にんにくにおいても、ひと片から売っている。逆に、そのような小さな欠片にまで値段がつくことに驚きを覚える。実際、サリサリ・ストアで購入することは割高になる。スーパーマーケットへ行くと、大きなパッケージで買った方が安いことは確実である。このように貧困者の日常的な消費が、豊かな社会層より結果的に高いものになっていることから、“Bottom of the Pyramid: BOP” という、これまでビジネスの対象と考えられることのなかった世界的な経済ピラミッドの底辺にいる 40~50 億人の消費行動が着目されるようになってきた²⁾。その発想の転換から、BOP の人々が求めるものを捉え、物流や金融を整備することが求められるが、そこには信頼関係の構築が前提とされる（Prahalad, 2008）。プラハラートは、『あらゆるグループが貧困問題に対する解決策を「共創」、すなわち共に創造する』ことと、関係する全アクターが『問題解決の道筋を共有して協力し合う』ことの重要性を唱えている。

信頼に基づいた関係性と、共通した目的に向かって協力し合うことがどのような可能性を切り開くのかを「第 6 章 埋め込まれた社会関係資本と各関係アクターの選択」で考察する。

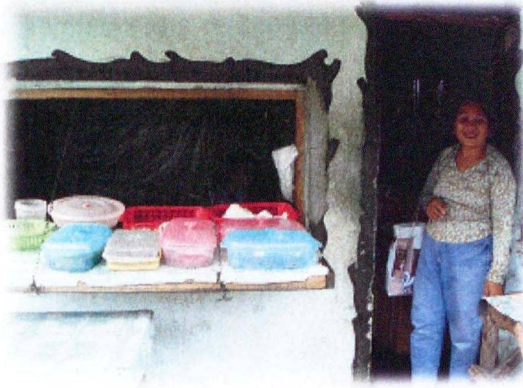


写真 4-14 カリンデリア

ハエやほこりから守るため、食材はすべて蓋つきのなべや容器に入っている。スペースのあるカリンデリアでは、中で食事できるようにしている。

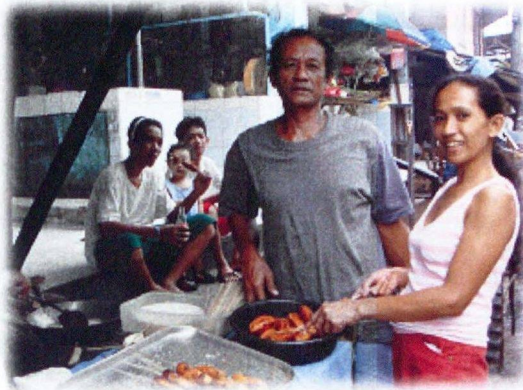


写真 4-15 焼きバナナを路上で調理・販売する夫婦

飴色にグリーン・バナナを焼き上げることで、バナナの香りと甘さが増す。



写真 4-16 サリサリ・ストア

サリサリ・ストア内部の様子。暗く狭いスペースに多くの日用品が小袋に入って販売されている。サリサリ・ストアは一般的に女性が運営する。いつ客が分からない商売のため、彼女たちは長時間ストアに居続ける傾向にある。



写真 4-17 外から見たサリサリ・ストア

ストアは、このように路地に面した部屋を店に改装したものである。客がストアの中に入って購入するスペースはなく、窓越しに欲しいものを買うのが一般的である。

出典： 著者撮影（2007年）



写真 4-18 室内で選択する主婦

この空間が、洗濯場、調理場、リビング、寝室すべての機能を果たす。料理は七輪のようなものでこなし、水は近所の水道がある世帯から購入している。



写真 4-19 2 部屋分に 3 姉妹家族が同居

3 姉妹が不規則に働く夫らと同居している。それぞれ子どもが二人ずついる。プライバシーは全くない生活。



写真 4-20 玄関先で洗濯をする女性

10 代で未婚の母となった女性。山積みされた洗濯は、彼女と息子二人分。2 週間くらいたまったものだという。全て手洗いのため、半日はかかる。



写真 4-21 バランガイ・ルス内の小路

人一人がようやく通り抜けられる程度の狭い小路。バランガイ・ルス内はこのような迷路のように張り巡る小路の両脇に家屋が建てられているため、一度火事が発生すると、辺り一面が焼けつくしてしまう危険性がある。

出典： 著者撮影 (2008 年)

【補注】

- (1) 第3章まで、不法占拠による居住者が集まって形成された劣悪な密集した居住環境地域を「スラム・スクワッター居住区」と呼んできたが、第4章からは、「スラム・スクワッター・コミュニティ」としている。その理由は、定住に対する不安のない場とある場を差別化しなかったことにある。「コミュニティ」という言葉には、公的にも認められ、まとまったコミュニティ（生活の場）として機能する組織や活動が既に存在するといった印象を与えられたためである。そのため、「一時的に居住する場を求める人々が寄り集まった地域」として「居住区」を第3章まで使ってきた。
- (2) 2009年9月に実施した調査では、最も多く人々がバランガイ・ルスに移入した年代は、1960年代後半（平均1967年）であった。

【参考文献】

- 1) 小早川裕子 2008；『フィリピン・セブ市における土地・住宅取得事業を通して見た持続可能な地域づくり』、東洋大学修士論文
- 2) Prahalad, C.k. [2005], “The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty through Profits”（スカイライト コンサルティング訳[2008]『ネクスト・マーケット 「貧困層」を「顧客」に変える次世代ビジネス戦略』、英治出版

第5章

コミュニティ開発の導入

—土地取得事業を巡る価値と行為選択と得られた資源—

5.1. はじめに

「貧困」の概念の変化と共に国際機関による貧困緩和・解消の手法が大きく変化してきたことを序論、および、第2章にて考察してきた。フィリピンでは、特に、1980年代後半のマルコス政権崩壊後、他の発展途上国に先駆けて民衆を直接参加させた民主化を推し進めてきた。1991年の地方政府法で政府・NGO・民衆組織の間の協力関係（パートナーシップ）が制度化されると、従来のトップダウン型アプローチによる開発とは全く異なる手法が取られるようになった。

貧困の具体的な緩和・解消には貧困な地域を枠組みとした地域住民参加型政策の有効性が認識されるようになり、「共通の目的をもったステークホルダー」として、政府・NGO・民衆組織など関係アクターが互いの能力、情報、知識、経験を相互補完的に活用し、政策・事業を策定、実行する手法が取られるようになった。政策の実行場面では、当該地域住民の組織化が重要視されている。

バランガイ・ルスに初めて住民参加型のコミュニティ開発が導入された。しかし、行政、NGO、住民がアクターとなった新規開発の導入は困難を極めることとなる。スラム・スクォッター居住者が開発に参加するということは同時に援助への依存心を捨て、自立に向けた自助努力と責任を負うことを意味する。土地取得事業に始まった当該コミュニティの開発に対する住民の反応と決断、そして、彼らが考え方を徐々に変化させていく様子を本章で考察していく。

5.1.1. 本章の目的

本章の第2節では、スクォッターの土地取得を初めて可能としたコミュニティ抵当（CMP）事業について、そのメカニズムと特徴を明らかにし、第3節では、バランガイ・ルスにCMP事業が導入されるに至った経緯と導入時に住民の意見が分裂した要因をシティオの社会的ネットワーク構造の違いから分析し、第4節では、CMP事業導入後に取り組みされたセブ州政府とセブ市政によるそれぞれの社会住宅事業の特徴と返済状況を整理し、第5節では、初めての土地取得というハード事業導入時にみられた住民の行為選択から、本章の論点をまとめる。

5.1.2. 本章の方法

第2節のCMP事業は既往先行レビュー、並びに、セブ市役所、政府住宅金融公社、住宅都市開発調整局、パグタンバヤヨン財団から集めた資料をもとにその特徴と課題を明らかにし、第3節から第4節の balan gay・ルスにCMP事業が導入されるまでの経緯と導入時の各アクターの行為選択に関しては、balan gay・キャプテン、住民、住民組織のリーダー、セブ市都市計画開発局、政府住宅金融公社内CMP担当者への聞き取り調査と収集した資料から整理、分析した。

5.2. フォーマルな世界への道

5.2.1. コミュニティ抵当事業

スラム・スクォッター居住者が「本来の力を発揮する自由を拡大」するために最も必要な資源は生活全般の基盤となる土地あるいは住宅の取得である。そのことを最もよく理解していたのはグラスルーツ住宅活動家であった。不法占拠状態の居住では、社会的、経済的、制度的な排除の対象となり、生活に最低必要な設備は住民で整えるしかない。しかし、絶えず強制撤去に不安を抱いた不安定な生活では、必要以上に自己投資をして住環境を改善するという意義を住民が見出すことはほとんどなかった。もっとも、彼らにはセメントやブロックなど材料を買うゆとりがないので、そのような硬材を購入する自己投資はしたくてもできないのが現状である。土地・住宅取得による定住の保証は、住民の基礎サービスへのアクセスを可能とするだけでなく、それにより住民は安定した教育を受け、改善された環境の中で健康を維持することも可能となるといった人的資源の向上につながるのである。

CMP事業は、セブ市のグラスルーツ住宅活動家の豊富な経験から1986年に発案された。それはスラム・スクォッター居住者の実情に適応させた土地取得のためのマイクロファイナンス型の融資事業である。1988年には国家事業として、政府住宅金融公社（the National Home Mortgage Finance Corporation: NHMFC）がCMP事業を開始し、統合住宅融資事業（United Home Lending Program: UHLP）の一部として組み込まれた。CMP事業は、都市貧困層を対象に土地取得と住環境整備を目的とした長期低利融資を無担保で行う事業で、オン・サイトとオフ・サイト・プロジェクトがある。前者は、占拠している土地所有者の土地をコミュニティとして公的に購入する事業であり、1つの申請に対し300世帯が対象となる。その内、10%以上事業に反対する世帯があると認可されない。後者は占拠者を別の土地に移転・再定住させる事業で、200世帯を上限としている。CMP事業では住民の参加意志が問われるのである。

CMP事業には複数の住宅事業局が携わっているが（図5-1）、政府の事業としてNHMFCが中心となって事業の融資、書類選考、土地購入を行っている。当事業には「オリジネーター」と呼ばれる役職がある。オリジネーターの役割は、スラム・スクォッター居住者を組織化させ、NHMFCへの書類作成・提出を行い、住民組織に

CMP 事業を展開する過程に必要な技術的指導や公的な支援を行うことにある。オリジネーターには主に、国家住宅庁（National Housing Authority: NHA）、住宅保険保証局（Home Insurance Guarantee Corporation: HIGC）、NGO、および、地方行政が担っている。オリジネーターには NHMFC から手数料として1世帯につき500ペソを支払う仕組みになっている。CMP 事業が導入された後もオリジネーターは、支払い状況を含め効果的に機能しているかどうか監視する。

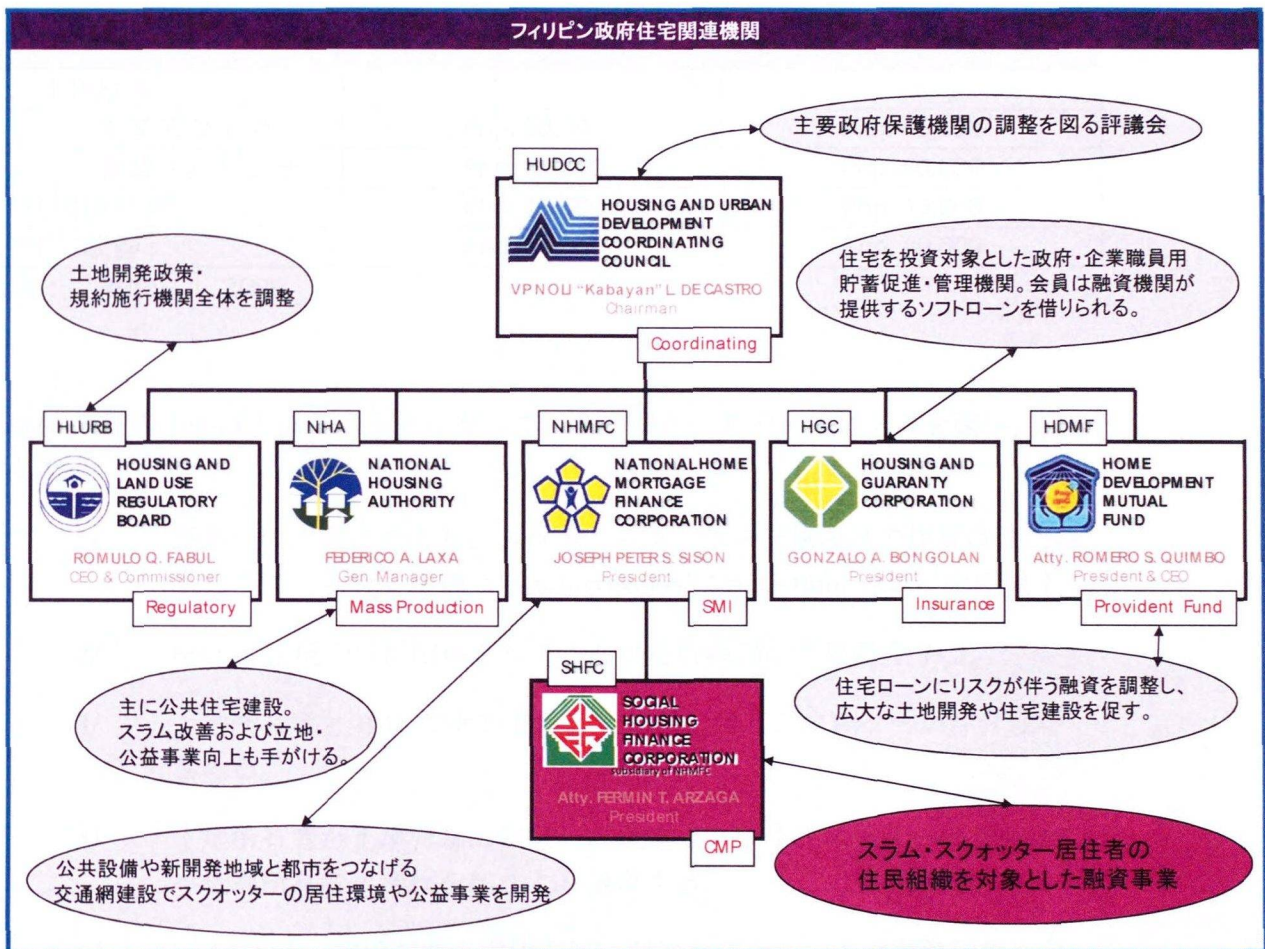


図 5-1 フィリピン州政府主要住宅関連機関

出典： National Home Mortgage Finance Corporation, 2006 より著者加筆

CMP 事業を実施する主体者は住民組織である。住民組織の主な役割は、月々の融資返済を住民から徴収し、NHMFC へ支払うことである。また、返済できない世帯や返済を滞る世帯の調整役も行う。CMP 事業の融資は土地取得には 8 万ペソ、住宅建設には 4 万ペソが上限となっている。それぞれ年利 6%で 25 年以内に支払う。CMP 事業融資には、①土地取得の融資、②住環境整備（水の供給、排水、トイレ、歩行路の整備など）の融資、③住宅改善・改築の融資があるが、実際に行われている融資は土地取得のためのものがほとんどで、住環境整備や住宅改善のための融資利用はほとんどない。

表 5-1 CMP 事業融資金額

目的	都市部（1 世帯）	その他（1 世帯）
1. 土地取得		
未整備な土地	Php. 80,000	Php. 45,000
整備された土地	Php. 80,000	Php. 60,000
2. 住環境整備	Php. 15,000	Php. 15,000
3. 住宅改善	Php. 40,000	Php. 40,000

出典： NHMFC, 2006

CMP 事業の手順は、以下のようにになっている。また、そのメカニズムを図 5-2 に示した。

- 1/ 事業への申請にあたり、スラム・スクォッター居住区の住民は住民組織として、所有者協議会（Homeowners' Association: HOA）を結成する。
- 2/ HOA は正規の住民組織として、しかる行政局にて登録をする。
- 3/ 土地所有者と HOA の売買交渉。この場でオリジネーターが仲介役を務める。
- 4/ 土地所有者が土地売却に同意した段階で、オリジネーターは NHMFC へ土地所有者へ地代を払うよう請求する。
- 5/ NHMFC は土地所有者と地代支払い契約を交わし、土地売買契約と共に土地所有者名義を HOA 名義へ移す。
- 6/ 契約の成立を受けて、NHMFC は土地所有者に全額を支払う。
- 7/ HOA が希望する場合、住環境整備融資を申請できる。
- 8/ HOA は住民メンバーから毎月の返済徴収を開始する。この時 HOA としての返済額が不足するような事態のために HOA メンバー会費も同時に徴収する。

- 9/ コミュニティの返済率によるが、売買契約が成立して1年後に HOA は土地所有者登録を HOA から個人登録へ移す申請ができる。
- 10/ 住民個々人が土地所有者として登録される。

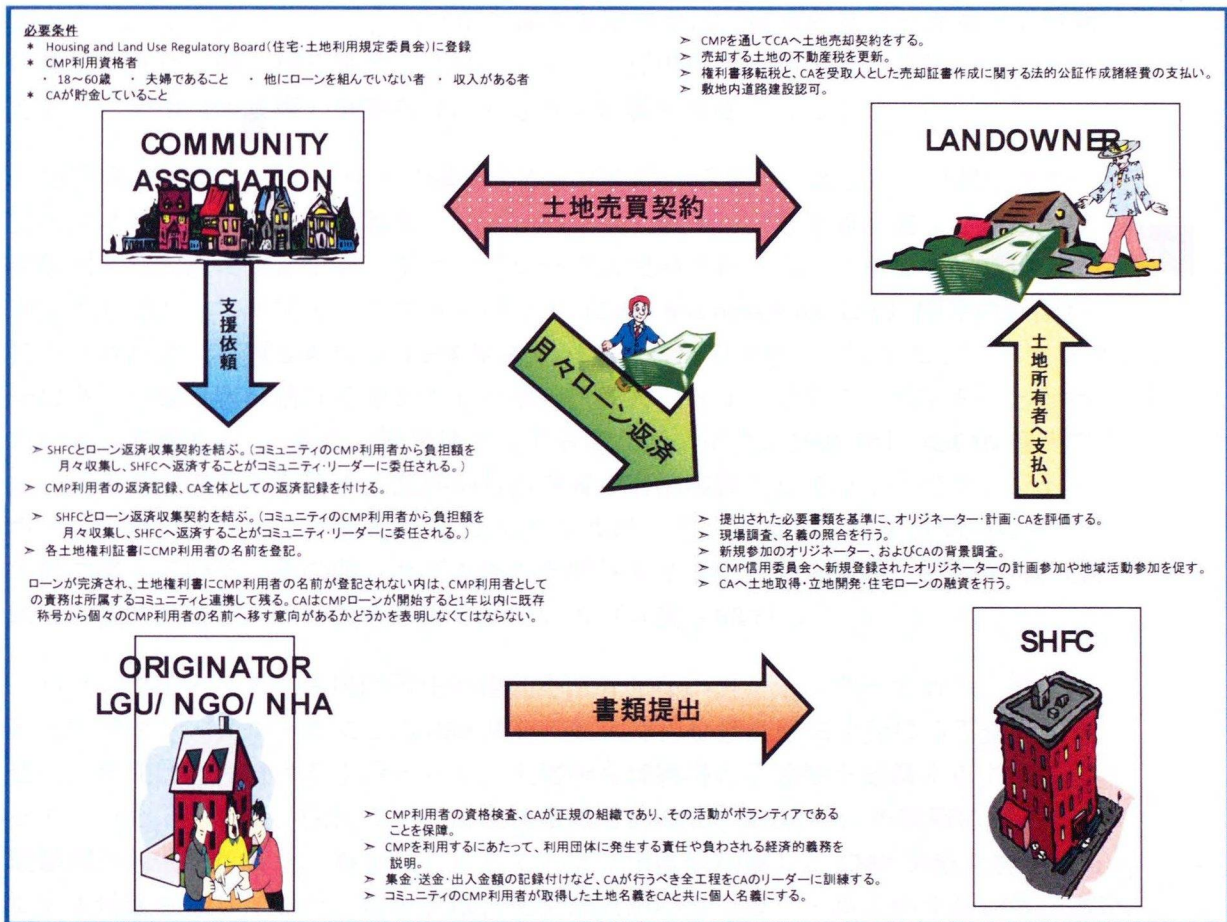


図 5-2 CMP 事業のメカニズム

出典： NHMFC, 2006 に著者加筆

5.3. シティオの異なる行為選択と社会的ネットワーク構造

5.3.1. 押迫る都市開発の脅威と住民の行為選択

セブ市の経済は 1980 年代後半から急速に成長した。当時のリト・オスメニア州知事とトマス・オスメニア市長は経済発展を共通の目標として、外国投資を引き付ける政策に積極的に取り組み、多国籍企業の参入で金融・サービスによる経済化が進んだ。セブ市を中心とする中央ビサヤの地方の 1988 年の国内地方総生産 (gross regional domestic product: GRDP) は、19.9%を記録した。成長最盛期の 1987 年-1991 年の平均成長率は 17.4%、それに続く 1992 年-1997 年は 11.5%であった。1987 年-1992 年のセブ州の平均輸出成長率の 19.8%は、フィリピンの 7.4%よりもはるかに上回った¹⁾。このようにして、セブ市の都市貧困政策は、経済成長と一部重なる時期に展開された。強く押し寄せるグローバル化と都市化は、セブ市の開発のフェーズを変え、都市貧困政策の事業内容にも大きく影響を及ぼすこととなった。

1988 年、バランガイ・ルスに隣接するセブ州政府所有の広大なゴルフ場 (クラブ・フィリピーノ) は、不動産、ショッピング・モール、電気通信業など多種事業を展開する大規模複合企業アヤラ・グループに売却され、そこに新たな商業ビジネスの中心地としてセブ・ビジネス・パーク (Cebu Business Park: CBP) 開発の計画が打ち出された (写真 5-4-7)。1994 年にオープンしたアヤラ・ショッピング・センターは多くの観光客が訪れる今日のセブ市の代表的なショッピング・センターとなっている (写真 5-4)。また、観光地として有名なセブ市は、1998 年に ASEAN 観光フォーラムの主催都市を務め、海外からの来賓の宿泊施設としてウォータフロント・ホテルが建設された (写真 5-8)。このホテルはバランガイ・ルスを裏側から見下ろす形で建っている。その間、セブ市街地と郊外を結ぶ主要幹線道路も整備され、CBP には近代的高層ビルが軒並み建設されている (写真 5-6&7)。

バランガイ・ルスの住民は居住の権利を所有しないスクォッターである。彼らにとってアヤラ・グループによる CBP 開発の拡大は再び強制撤去を受ける不安を抱かせた。住民は住み続ける手段として、土地所有権獲得の必要性を認識するようになっていった。そこで、住民の一部は住民組織を結成し、1988 年に州政府に対して土地譲渡の陳情を行った。時を同じくして、セブ市政は創案した CMP 事業を展開するモデル地区を探していた。州政府は、セブ市政がバランガイ・ルスのオリジネーターとなることで CMP 事業による土地売却を認可した。

セブ州政府により、CMP 事業による土地売却が認可されたのを受け、オリジネーターとなったセブ市政はバランガイ・ルス住民に対して事業説明を行うことになった。事業説明の結果、同じシティオの住民内で意見が異なる事態が生じたため、シティオとは別の組織として、19 の所有者協議会 (Homeowners' Association: HOA) が形成された。実際、CMP 事業導入に合意したのは、19 の HOA の内、3 つの組織だけだった。聞き取り調査、および、フォーカスト・グループ・ディスカッションから明らかになった結果要因は、1) 政府と住民間の信頼関係の不在、2) 返済の伴う事業に対する住民の無理解、そして、3) 住民の援助への依存心があげられた²⁾。

表 5-2 CMP 事業契約 HOA

コミュニティ抵当事業契約HOA

	所有者協議会	契約世帯数
1	ナンカ	92
2	シティオ・ルビ	135
3	マブハイ	85
合計		312

CMP 事業導入にあたり、シティオを再編し、新たに HOA を形成した要因は次の通りである。第一に、CMP 事業は、コミュニティが「担保」となる土地取得事業である。HOA は事業の計画と実行から進捗状況の管理まで、事業の全プロセスに携わるが、コミュニティが主体となるこのプロセスが高い返済率を可能にしている⁽¹⁾。そのため、CMP 事業では、住民の 10%以上が事業に反対の場合には実施を認めていない⁽³⁾。CMP 事業導入を実現させるために、反対する住民をシティオから除外する必要から HOA が形成された。第二に、住民との信頼関係の問題である。 balan g ai ・ルスの住民の中には過去に行政が主導した強制撤去を経験している者が少なくない。その行政が、都市を占拠するスクォッターに土地取得のために融資するという事業は、素直に受け入れられるものではなかった。第三に、不法占拠で地代を払うことなく居住しているので、土地取得のためのローンの返済による負担が家計を圧迫することに抵抗があった。第四に、スラムコミュニティとして教会や NGO、そして、行政による援助に依存する体質があり、住民は住環境改善のための技術や知識に乏しく、始まったばかりの CMP 事業の事業説明段階ではコミュニティ内に住民組織を形成して、住民自らが事業の主体者になるという内容を十分に理解できなかった⁽⁴⁾。

この時点で着目しておきたい点は、CMP 事業では、事業導入の決定権が住民にあるということである。従来ならトップダウン型で住民の意思にかかわらず政府の事業は強行されてきたのに対し、CMP 事業では住民の意思が重視されている。そのため、住民組織の中で反対する住民が 10%以上いた場合、CMP 事業は履行されない。土地取得のために返済を行う住民の意思の有無がここで問われている。都市貧困層であるという脆弱な立場であり続けてきた住民は、その脆弱な立場から、教会や NGO など外部からの「救いの手」を彼らなりにうまく利用してきた点は否定できない。その結果、「責任」という重圧的なプレッシャーから逃れてきたことも事実である。都市貧困層に対して採用された初めてフォーマルな融資事業は、これまでの貧困層に対する政府側の反省と期待の表れであり、今後の方向性を試すチャレンジでもあったとも受け止められる。

バランガイ・ルスにおける CMP 事業導入は、上述した理由を背景に、合意したシティオと反対したシティオに分かれた。ここで、大きな疑問が浮かび上がってくる。まず、どのシティオ住民も次の点で共通している。第一に、全員がスクォッターであること。第二に、土地取得による「定住」が共通した目標であること。第三に、住民は経済的、社会的、物質的、感情的に同類な集団であること、である。既述した CMP 事業導入に反対した理由はどのシティオのどの住民にとっても共通しているはずである。それでは、何が要因になって、反対する住民と賛成する住民に意見が分かれたのだろうか。

住民にとって「意味のある価値や資源」はどのように決定され、行為の選択（資源の維持または獲得）がなされるのかをアクター間の相互行為と相互行為の行為選択に大きな影響を与えるシティオの社会的ネットワーク構造から、この疑問に対する答えを探っていきたい。後節ではまず、CMP 事業導入に携わったアクター間の相互行為の特性を明らかにし、その相互行為からどのような社会関係資本が蓄積されたのかを考察する。その次に、シティオの社会的ネットワーク構造の違いを明らかにし、事業導入にあたり意見が分裂した要因を探っていく。



写真 5-1 : バランガイ・ルスとその周辺衛星写真 (出典 : Google Earth, 2008)

写真 5-2 : バランガイ・ルス (出典 : 著者撮影 2007)

写真 5-3 : バランガイ・ルス内部の様子 (出典 : 著者撮影 2007)

写真 5-4 : アヤラ・ショッピング・センター内 (出典 : 著者撮影 2009)

写真 5-5 : セブ・ビジネス・パーク (CBP) 設計図
(出典 : アヤラ・ホルディングスのホームページ 2008)

写真 5-6 : CBP 周辺建築 (出典 : 著者撮影 2009)

写真 5-7 : CBP 周辺建設現場 (出典 : 著者撮影 2009)

写真 5-8 : ウォータフロント・ホテル (出典 : 著者撮影 2007)

5.3.2. CMP 事業を巡る各アクターの行為選択と蓄積された社会関係資本

バランガイ・ルスに初めてフォーマルな土地取得事業が導入されるに至った既述のプロセスをもとに、関係アクター間による相互行為からどのような社会関係資本が蓄積されたのか、について考えてみたい。

この時期に利用された相互行為は3つ指摘できる。第1に、居住権獲得という共通した目的で、住民同士が結束した住民組織の形成である。この行為は、土地取得という新たな資源を獲得するための「道具的行為」である。また、アクターは同じコミュニティに住むスクォッターであり、経済的、社会的、物質的、感情的資源が同質であることから、彼らの相互行為は「同類的相互行為」である。従って、リンが説明するように、小さな努力で行為の目的である組織結成を達成することができた。この「同類的相互行為」によって、解決すべき（定住の保証）問題に対する当事者意識の確立と結束力という資源を蓄積したこととなった。

第2に、住民組織とセブ市政の間の「異質的相互行為」があげられる。住民組織とセブ市政のシナジーによる異質的相互行為からは、二つの大きな資源獲得につながった。一つは、住民だけでは得ることのできなかつたであろうフォーマルな資源としてのCMP事業の獲得である。もう一つは、これまで得ることが困難であった、住民とセブ市政の間の信頼関係の構築である。セブ市政と住民のシナジーによる社会関係資本はポジティブ・サムに機能し、それ以降さらなる社会関係資本の蓄積につなげている。バランガイ・ルスのオリジネーターとして、セブ市政が支援することでスラム・スクォッター・コミュニティの実質的な情報（資源）を直接獲得し、より実情に適合した都市貧困政策の行使を可能としたことである。

第3に、セブ市政と州政府の関係である。これは、同質的な資源を持ち合わせた行政同士の「同質的相互行為」である。この同質的相互行為で、セブ市政はCMP事業を通して州政府の土地売却の実現という資源を獲得した。これにより、セブ市政は都市貧困政策のモデル地区を得たことになった。また、州政府にとっても、都市貧困問題の解消は実現させたい課題であったため、両者ともシナジーを働かせ、見返りを得たことになる。CMP事業導入にあたり各アクターがどのような目的のもとに、どのような相互行為を取り（図5-3&4）、その結果、どのような資源が得られたのかを表5-2にまとめた。

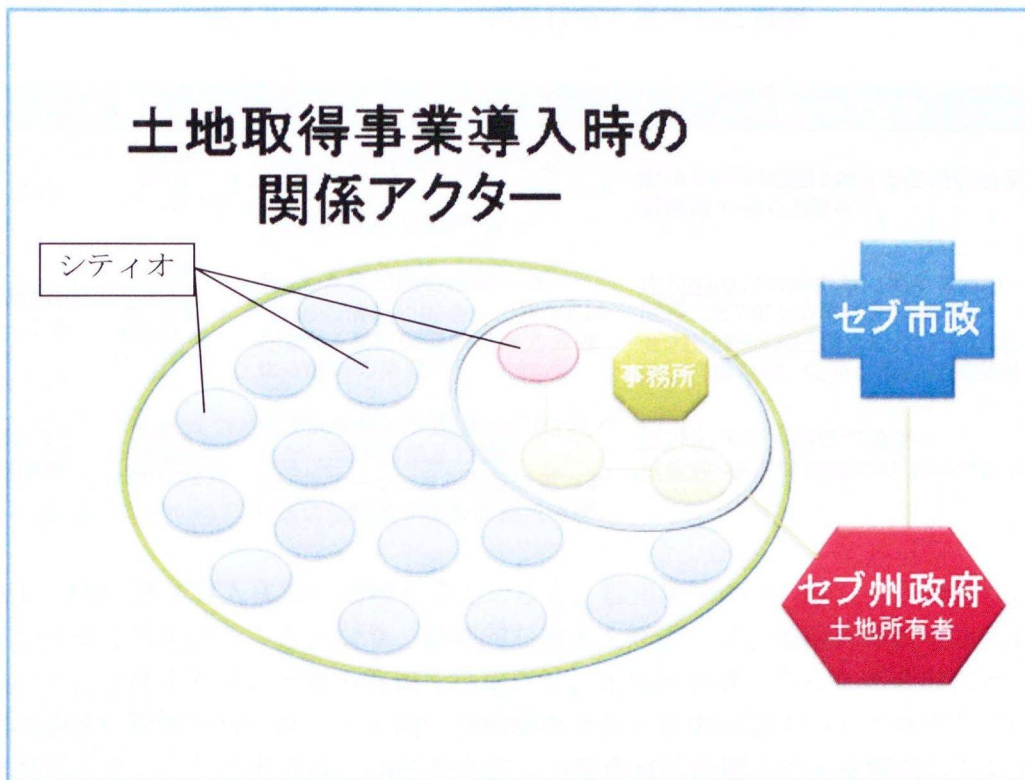


図 5-3 CMP 事業導入時のアクター間の社会構造

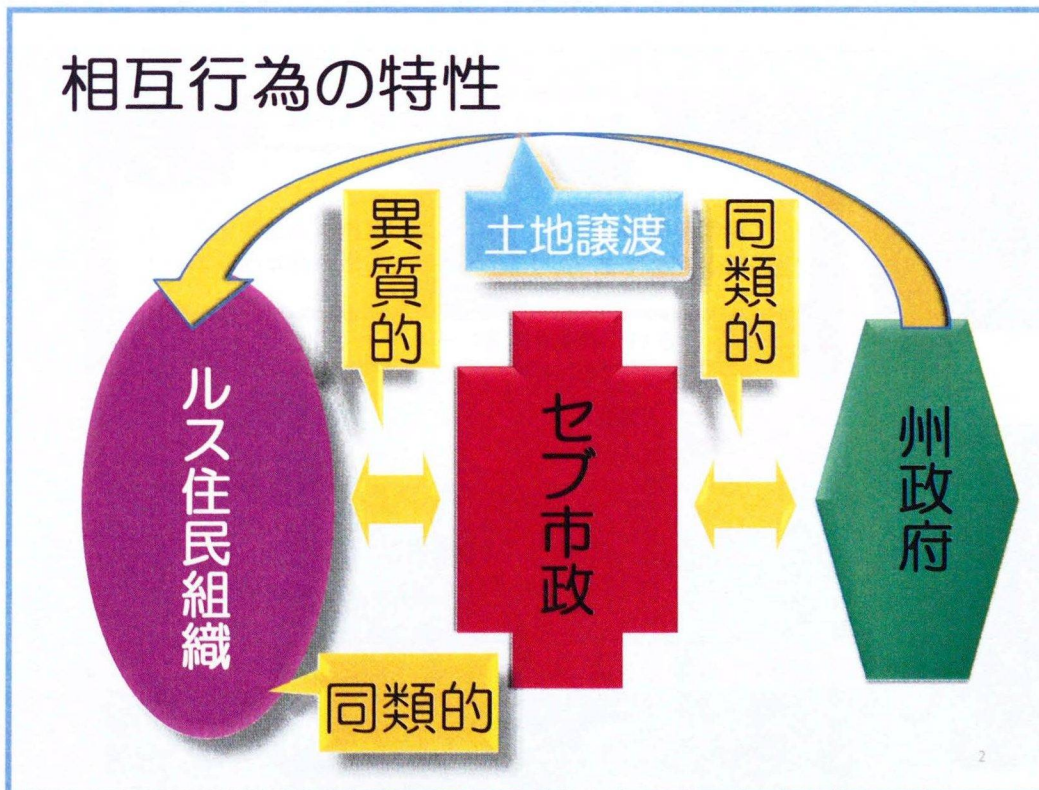


図 5-4 CMP 事業導入時に取られたアクター間の行為とその性質

表 5-3 各アクターの相互行為と獲得した資源

アクター	相互行為	相互行為の特性(活用)	蓄積された資源
住民	同類的 (結束型・強い紐帯)	共通した目的をもつ住民間の相互行為 (住民の結束力の強化)	解決すべき問題に対する住民の当事者意識の確立と結束
住民組織とセブ市	異質的 (連携型・弱い紐帯) 「政府と市民のシナジー」	異なった集団間の相互行為 (外部の情報や機会へのアクセスを増大→相互関係の結束力の強化→信頼の構築)	住民組織: CMP事業に関する情報取得、セブ市との信頼関係構築 セブ市: 都市貧困層コミュニティの詳細な情報取得、住民からの信頼獲得
セブ市と州政府	同類的 (接合型・強い紐帯)	同質的な機能や資源をもち合わせた行政間の相互行為 (ネットワークによる相互学習→より適切な制度や事業の施策実現)	セブ市: モデル地区の獲得 州政府: 都市貧困問題解消への糸口

以上、CMP 事業導入までの過程をまとめると、都市開発のプレッシャーは住民に大きな不安を抱かせることとなり、強制的な撤去を回避して土地取得による権利を得たいという高まりが、一部の住民を結束させ、土地所有者であった州政府に対して土地譲渡の陳情が行われた。土地の有効活用と都市貧困改善について模索していた州政府に対し、セブ市政は、CMP 事業による都市貧困問題に対する解決の糸口を提案した。これを受けて、州政府はセブ市がバランガイ・ルスにおける CMP 事業のオリジネーターの役割を担うことで CMP 事業を認可した。住民の意思主張から始まった土地取得に向けた行為が CMP 事業につながり、CMP 事業導入は都市貧困改善につながる事となったわけである。CMP 事業導入までの経緯を図 5-5 に示す。

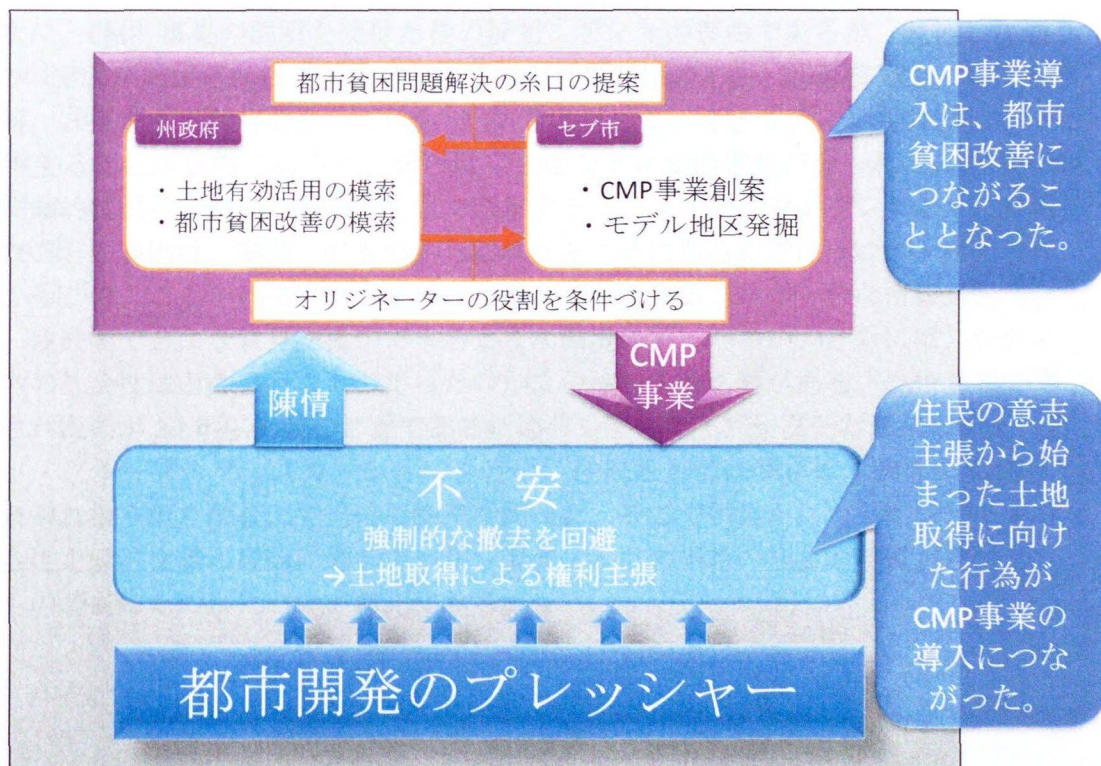


図 5-5 CMP 事業導入までの経緯

5.3.3. 土地取得事業導入時に分裂した住民の意見と社会的ネットワーク構造

次に、同じコミュニティに居住しながら、住民の意見が分裂した要因について考察し、新規の事業導入にあたり、決定に影響する要素と社会的ネットワーク構造が機能するそのメカニズムを明らかにしたい。ここでは、CMP 事業導入に合意したシティオを「合意シティオ」とし、導入に反対したシティオを「反対シティオ」と呼ぶこととする。

合意・反対の両シティオに共通した「価値」あるいは「資源」を確認しておきたい。両シティオは、「定住権の獲得」という点に共通の価値を見出している。経済的側面では、住民の所得収入にある程度の格差はあれども、「公的な住宅を取得できないレベルの所得」という点で共通しており、 balan g ai ・ ルスの全住民は社会的側面では、共にスクォッターという「インフォーマルな生活者」として理解される存在である。インフォーマルであることが彼らを住環境基盤整備や公共福祉などの公的サービスや生活を維持・拡大するために必要な公的金融機関からの資金調達、また、彼らの生活を保障する制度から排除してきた。 balan g ai ・ ルスの第一世代は、強制撤去や火災による住宅の滅失や貧窮な地方農村部の生活から逃れるために家族や親類を頼りに移り住んできた人々であり、共に「生活できる場」を求めた結果として集まってきたのである。従って、 balan g ai ・ ルスの住民は経済的、社会的、物質的、感情的側面で「同類的な貧困者」である。州政府への陳情のために結成された住民組織のメンバーが一部であったことから、当時の定住権獲得活動への住民の時間的貢献は個人により差があったが、他に行き場がない住民として強制撤去を回避して定住権を獲得したいという願いは一樣である。

次に、CMP 事業の説明を受けた後の反対シティオの理由であるが、既述した通り、3つの要因があげられた（①政府と住民間の信頼関係の不在、②返済発生に対する無理解、③援助への依存心）。これら 3 要因に対して、合意シティオも共感していた、と考えることが自然であろう。ならば、なぜシティオの意見が分かれたのだろうか。「同類的貧困者」が同じ条件のもとで合意するシティオと反対するシティオに分裂したことの要因は、事業そのものから離れたところにあるのではないかと考えられる。そこで、ここでは住民が事業の良し悪しを判断するだけの十分な情報が伝えられ、住民間で自由な意見交換ができるような環境にあったのか、さらには、シティオ内の社会性はどのようなものだったのか、を検討する必要がある。CMP 事業が導入されたのが 20 年以上前のことであるため、シティオ・リーダーたちにはフォーカスト・グループ・ディスカッションを行い、住民たちには聞き取り調査を実施して、それぞれ振り返り調査にて当時の様子を伺った。そこで明らかになったシティオの社会性を既往文献の理論に即して balan g ai ・ ルスの当時の社会的特質がどのようなものであったのかについて考えてみる。

(1) 閉塞的なコミュニティとその特質

第4章「セブのスラム・スクォッター・コミュニティ、バランガイ・ルス」の第2節「バランガイ・ルスの起源と形成過程」において、シティオは「移住元、移住理由、移住時期が同じ地縁や血縁を主とする社会集団」であることを説明した。シティオ内の人々は、住宅を失った痛みや貧困の苦しさといった「情緒的に強い」感情を分かち合い、日常的にも互いを助け合う「親密性」の互い関係にあり、「共に過ごす時間の長い」、住民同士の関係が強い社会である。社会関係資本論では、個人間の「紐帯の強さ」を「ともに過ごす時間量」、「情緒的な強度」、「親密さ（秘密を打ち明け合うこと）」、「助け合いの程度」、という「4次元を組み合わせたもの」から計る、としている⁵⁾ ⁽²⁾。社会移動と社会的ネットワークの関係において、リンは、「関係が強いほど、資源の共有や交換をしやすくなる」と説明しており、コールマンは、そのような関係は「互いに対する寛容さを高め」、「社会的な貸し借りの関係を活性化する」こともあり、「貸し借りの義務関係が平均よりも強い社会構造は、常に閉鎖的」と説明している⁶⁾。親密な関係が「社会関係資本へとアクセスするための必要条件である」とするこれまでの多くの研究⁽³⁾は、「資源や生活様式の共有、感情、信頼などに基づいた強い紐帯が既存資源の維持ないし補強—表出的行為と整合的—を後押しすることを示している」、とリンは説明する⁷⁾。

コールマンは、「ネットワークが閉じていて、内部での結合が凝集的であれば、それだけ規範への帰順圧力、規範の強制力が強まる」、として、関係の「閉塞性」を重視している。図5-5で示すように、コミュニティの親子間における彼の理論は、コミュニティの親(A,B)とその子(a,b)が存在するとして、(1)では、子供の間には結合はあるが、親の間にはない。(2)では、親の間にも学校のPTA活動と通じた結合が存在する。後者のように子供の間だけでなく、親の間にも結合が存在する状況は教育上の規範を確立しやすく、実際、閉塞的なコミュニティほど子供のドロップアウトが少ないと立証している⁸⁾ ⁹⁾ ¹⁰⁾。

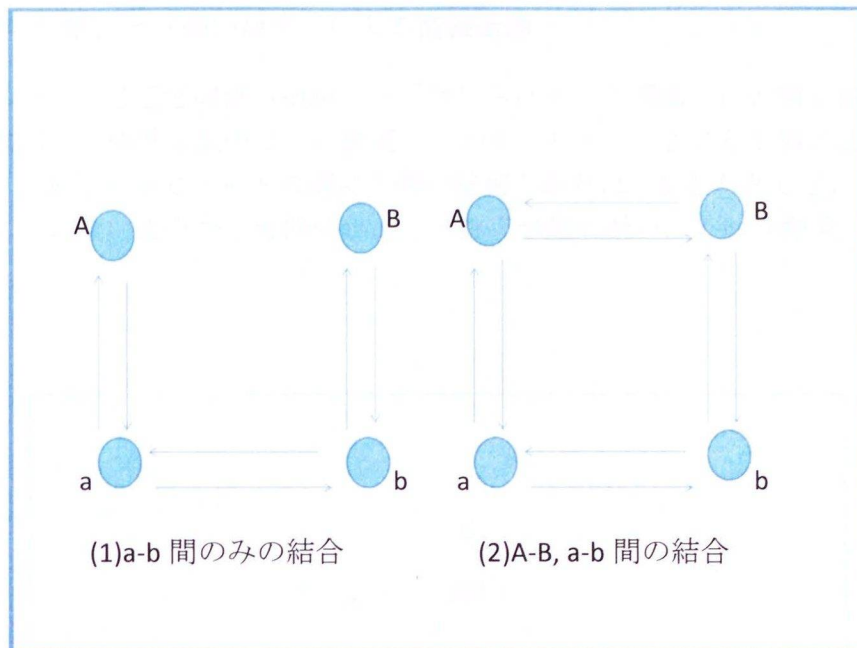


図 5-5 非閉塞的ネットワークと閉塞的ネットワーク

出典：金光淳（2006）

コールマンとリンが議論する社会関係資本が、「規範を確立しやすい閉塞的なコミュニティでは既存資源の維持ないし補強」を強める性格にあるとするならば、それを言い換えると、閉塞的なコミュニティ内では、既存資源を維持しようと、外部者を排除し、個々人の意見よりもコミュニティ（マジョリティ）としての意見や決定が優先されやすいことになる。実際、「否定的な社会関係資本」は、ポルテスがマフィアや犯罪集団の「結束力」に着目し、（1）外部者の排除、（2）個人の自由の制限、（3）集団成員の過度の要求、（4）下方平準規範⁽⁴⁾などをあげている^{11) 12)}。

以上の議論から、資源や生活様式の共有に基づいた規範が確立されやすい閉鎖的なコミュニティでは外部から不安の圧力がかかると、その規範は既存の資源を維持し、不安要素を排除しようと働く、とまとめることができる。土地取得事業が導入された初期段階では、住民にとって家族や友人が多く住み、困った時のセーフティネットを提供してくれるシティオが生活圈であった。そのようなシティオが寄り集まって構成されたバランガイ・ルスは、まだ、まとまりあるコミュニティとしては成立していなかったため、バランガイ・ルスとしての規範は確立されていなかった。バランガイ・ルスの住民は、シティオの規範に従ってシティオ住民に共通した資源や価値を維持することを優先させたのである。

(2) 「強い紐帯」と「弱い紐帯」による情報伝達

グラノベッターは三者関係 (triad) (「禁じられた三者関係」) の強い紐帯、弱い紐帯、欠如した紐帯を次のように説明している。AさんとBさんが強い紐帯で結ばれており、AさんとCさんとの間にも強い紐帯があれば、BさんとCさんの間に紐帯が存在していないような三者関係が生じる確率が最も低い、という議論である (図 5-6)。

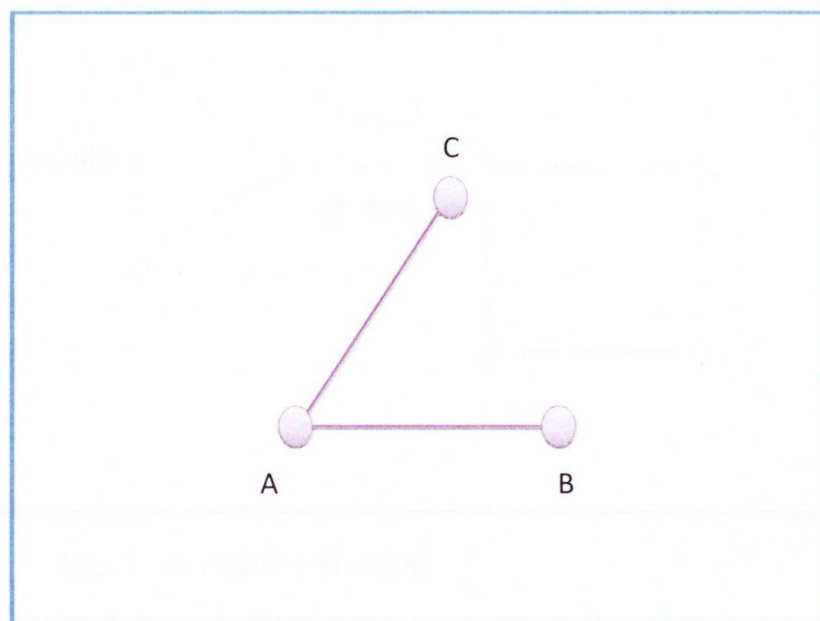


図 5-6 禁じられた三者関係

出典：グラノベッター (1973)

「禁じられた三者関係」が示すように、人は普通、多数の接触相手を持っている。人と人の関係には家族や友人のような強い関係もあれば、年に数回しか会わないような弱い関係が存在する。そのような人間関係では、従来、個人と強い紐帯で結ばれた関係の方が個人に利益をもたらすと考えられてきたが、グラノベッターによる「弱い紐帯の強み」の発見から、例えば、転職活動においては、弱い紐帯で結ばれた関係の方が個人に利益をもたらすことが明らかにされた。

情報の伝達に関しても同様のことが考えられる。図 5-7 に示すように、強い紐帯で結ばれた人間は自分と同じような社会的領域に帰属している可能性が高いが、自分の日常生活において得られないような情報を得たり、普段接することのないような社会的に高い地位にいる人間にアプローチすることは、強い紐帯からはあまり期待できない¹³⁾。その一方で、弱い紐帯は異なった社会的領域へのアクセスを可能とする。それが、「ブリッジ」の役割である。異なった社会的領域から情報を得る個人は、より有利な職業やポストに就く可能性が高くなるのである。このようなブリ

ッジへのアクセスをより豊富に持つことがより有利になる。グラノベッターは、強い紐帯よりも弱い紐帯の結び付きの方が「より多数の人々に到達し、より大きな社会的距離を乗り越えることができる」、と説明している¹⁴⁾。

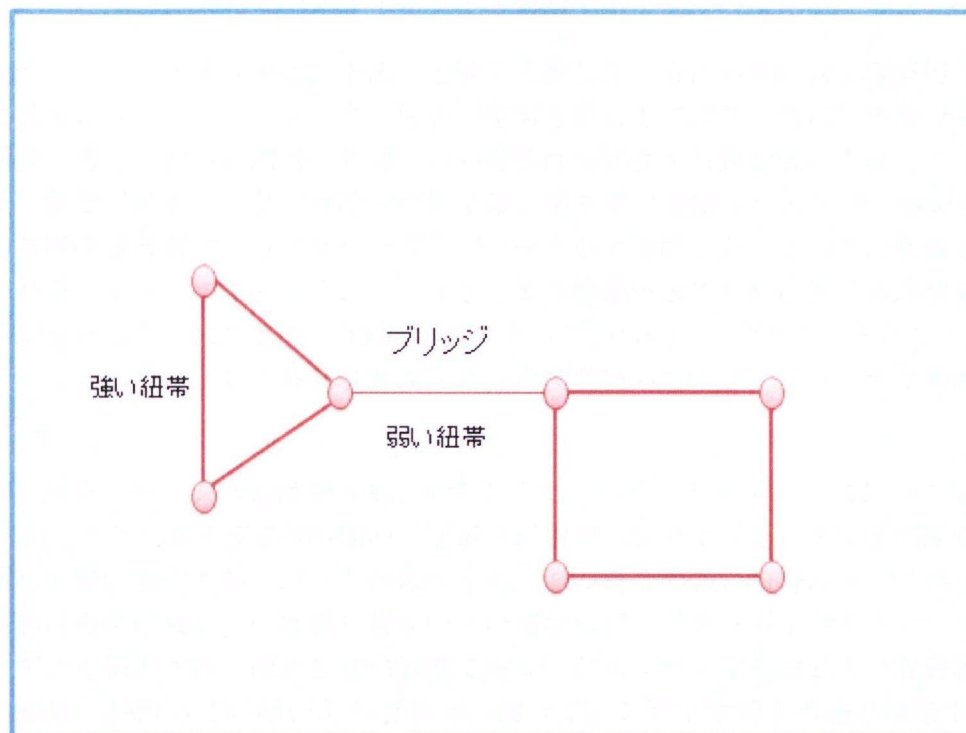


図 5-7 弱い紐帯と強い紐帯

出典：筒井淳也 [2008、p.43]

開発が導入される以前のバランガイ・ルスでは、既述してきたようにシティオ間の結び付き（交流）はほとんどみられなかった。また、都市貧困者であるスクォーター個人が社会的領域を超えたブリッジを持つこともなく、例えば、セブ市政や NGO による都市貧困改善政策などの情報は、バランガイ事務所を通して伝えられた。

(3) 土地取得事業導入前のバランガイ・ルスのネットワーク構造

土地取得事業導入前のバランガイ・ルスは、16の独立的に存在していたシティオによって構成されていた。1980年代以前はバランガイ・ルスがひとつのコミュニティとして機能する必要性はなかった、と考えられる。「生活する場」さえあれば、そこに自力で家を建て、協働しなければ成し得ないような水道、トイレ、歩行路など生活圏内の最低必要な整備はシティオ内の協力でことを済ませてきた。自助努力で果たせない事項には支援する家族や親類を含む隣近所がいたのである。経済面でも同様である。聞き取り調査の中で、「お金を貸してほしいと頼まれたら、自分が大変でも貸すわ。だって、私が必要になった時に貸してほしいもの。」と、ある女性住民は語った。経済的、社会的、制度的に公的なサービスにアクセスしがたい

ンフォーマルな世界では、互惠活動があつてなんとか生活を成り立たせている。自分が万が一困った時に助けてもらえるよう、シティオ住民として時間的、金銭的、精神的に隣近所の必要に貢献するということは、将来の危機管理に向けた投資になるのだ。いわゆる社会的セーフティネットを構築する行為なのである。

社会的セーフティネットは、不法に土地を占拠しているため社会的、経済的、制度的に排除されていたスクォッター住民が生活を営む上では欠かせない要素であった。開発が導入される以前は、外部からの援助は外部者が当該地域に必要であろうと考えた物資が供給された。本論文の第2章と第3章で考察したように、1980年代までの貧困改善政策はトップダウン型アプローチが主体的であった。住民組織を形成し、バランガイ・ルス・コミュニティとしての機能が求められる住民参加型開発が取り込まれるようになるのは1990年代に入ってからのことである。それまでバランガイ・ルスの窓口として外部者と住民の仲介役を務めたのは、バランガイ事務所であった。

当時のネットワーク構造は図5-8に示すように、バランガイ・ルスにおいては各シティオとバランガイ事務所の間のつながりが主で、シティオとシティオの関係は極めて弱いものであった。とは言っても、この場合の弱い紐帯はグラノベッターの「弱い紐帯の強み」には成り得ない。なぜならば、バランガイ・ルスのシティオはいずれも閉ざされた同じ社会的領域であり、どのシティオも同じような資源・情報・知識しか持っていないからである。従って、シティオ同士の弱い紐帯からは、スラムコミュニティや都市貧困者にとって生活改善をもたらすような情報や資源につながることはなかったのである。

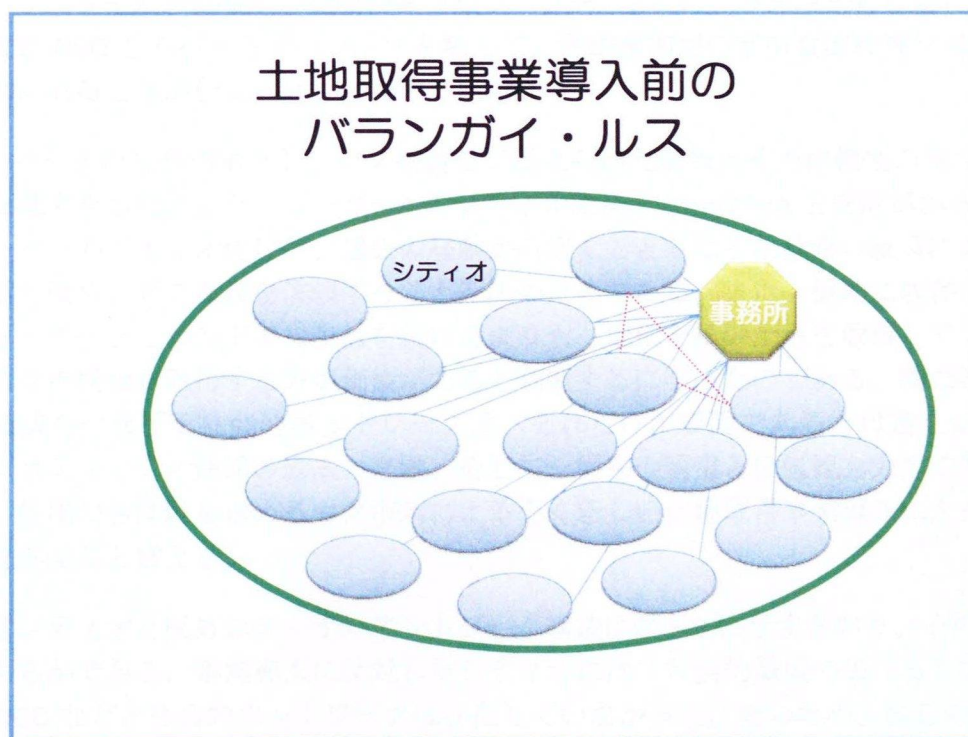


図5-8 土地取得事業導入前のバランガイ・ルスのネットワーク構造

グラノベッターは社会的ネットワークにおいて「間接的に連結された知人の数が少ないほど、個人は自分自身の友人圏内に密封され、その外部に広がる世界の知識から遮断される」ようになり、弱い紐帯にある「直接知り合いではない人に接触する場合には、個人から社会的距離の離れたところにあるアイデア、影響力、情報が到達するチャンネルになる」、と論じている¹⁵⁾。そうであるならば、CMP事業導入にあたり、バランガイ・ルスのシティオ住民の意見が分裂したことは、社会的ネットワーク構造との関連性があるのだろうか。この点について検討してみる。

バランガイ・ルスにCMP事業が導入されるにいたった経緯は、都市開発の圧力に不安を覚えた一部の住民が組織を結成して、セブ州政府に土地譲渡の陳情を行ったことに始まった。オリジネーターとなったセブ市政がバランガイ・ルス住民に対しCMP事業説明を行うものの、大半のシティオが事業導入に反対した。疑問は、同じコミュニティに住む住民が同じ条件のもとでなぜ合意するシティオと反対するシティオに分かれたのか、ということである。

そこで、合意したシティオと反対したシティオの社会的ネットワークを比較し検証してみることにする。まず、州政府に対して土地譲渡の陳情をするため住民組織を結成したのは、CMP事業導入に合意した3つのシティオのリーダーらであった。その内のリーダーAは、元々NGOとしてバランガイ・ルスのスラム環境改善活動をしていたが、後にバランガイ・ルス住民になったことを本人との聞き取り調査で知らされた。NGOであったリーダーAは、複数のNGO組織やセブ市政とも社会的ネットワークをもっていたのである。従って、リーダーAには、セブ市政やNGOの情報、アイデア、影響力が直接伝わり、セブ市政との信頼関係はすでに構築していた。また、リーダーAと日頃から交流のあったリーダー2名には、リーダーAを通してセブ市政がNGOとのパートナーシップを組んで、住民参加型の都市貧困政策を実施する段階にあることが伝えられていたのである。

リーダーAの社会的ネットワークを通して伝えられた情報とその信頼性の高さは大きな効力をもたらした。リーダーAのシティオ住民とリーダーAと交流がある2人のリーダーのシティオ住民は、過去の経験から抱くこととなった政府の政策に対する不信を改め、セブ市政を信頼することを決めたのである。また、援助に依存するスクォッターとしての不安な生活を続けるよりも、地代を払い土地を取得してフォーマルな市民権を取得する方が価値があると判断するに至ったのである。異なる社会的領域をつなげる社会的ネットワークは、それだけが要因であるとは言えないが、スラムコミュニティ住民の過去の経験、そして、従来の習慣と価値観を大きく変化させ、住民の主体性を求めるセブ市政による全く新しい土地取得事業導入に大きな影響を与えたと言える。

合意シティオと反対シティオのネットワーク構造は図5-9に示すとおり、その違いは明らかである。事業導入に反対したシティオには、社会的領域の異なるセブ市政やNGOなどと社会的ネットワークは存在していなかった。そのため、彼らの新規事業に対する判断基準は、それまで様々な資源から排除されてきた過去の経験であり、貧困な生活の中から地代を払って土地を取得する事業に対し理解を示さなかったのである。

CMP事業導入に反対シティオと賛成シティオの社会構造の違い

反対シティオ

賛成シティオ

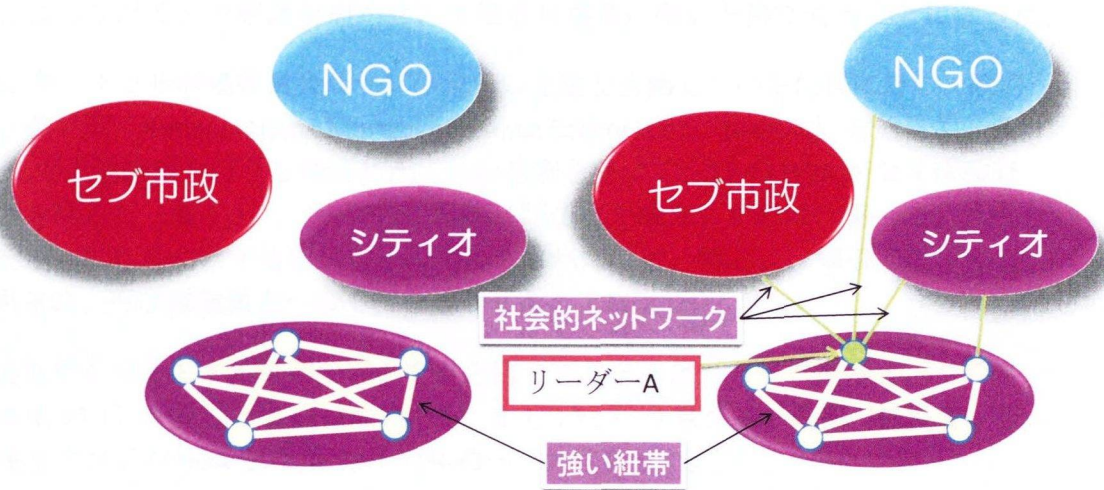


図 5-9 合意シティオと反対シティオの社会構造的違い

5.4. 土地取得事業関係アクターの思惑と結果

バランガイ・ルスにおいて CMP 事業は 1988 年に 3 つのシティオに導入された。頻繁にオリジネーターとしてセブ市政の職員が当該地区に通い、土地計測が進められ、該当住民と契約を交わす様子を反対シティオ住民はどのようにみているのだろうか。それは、その後の彼らの行為選択から容易に察することができる。以下の節では、反対シティオがとった CMP 事業導入後の住民の行為選択を考察する。

5.4.1. 住民の焦りとセブ州政府との契約 一条項 93-1

大半の住民が CMP 事業導入に反対したものの、セブ市政をオリジネーターとする事業支援とその展開は、住民に土地取得が強制撤去を免れ、安定的な生活基盤を築くことにつながるとの認識を抱かせ、土地取得事業に関心を持たせることになった。

1990 年にセブ州評価委員会はセブ州政府の土地を占拠している住民に対し、政府住宅金融公庫（National Home Mortgage Finance Corporation : NHMFC）を通して、条項 93-1 で土地譲渡を行うと発表した。この発表を受けて、11 の HOA がセブ州政府と契約を結んだ（表 5-3）。条項 93-1 が特に問題なく成立したのは、第一に、CMP 事業を通して行政に対する信頼が一定程度形成されたこと、第二に、周辺で進行する CBP 開発が、再び強制撤去への不安を抱かせたことによる。

土地取得を可能とする最初の機会を自ら逃してしまったことへの悔みと、この機会（条項 93-1）を見送ると次はないかもしれないという焦りが「最初の被災者」を除く残りすべての HOA を条項 93-1 の契約へと向かわせた。

表 5-3 条項 93-1 契約 HOA

条項93-1契約所有者協議会			
	所有者協議会	契約 世帯数	返済完了 世帯数
1	サン・ロケ	248	89
2	アプライ	32	10
3	SRO	164	50
4	サンタ・クルス	76	30
5	マブハイ・カトリック	185	46
6	アクセス・サイド	252	112
7	セミナリ・サイド	80	50
8	サンパギータ	114	34
9	フレンドリ	17	8
10	サン・ビセンテ	66	13
11	イラン・イラン	122	53
合計		1,356	495

5.4.2. セブ市政との駆け引き —セブ社会住宅事業—

バランガイ・ルス住民が着々と土地取得事業の契約を進める中、最後まで反発したのは、最初に当該コミュニティに移り住んだ「最初の被災者」で構成される5つのHOAだった。彼らは、前大統領によって居住を認可された住民であることに固執していたため、最後まで地代を払う土地取得事業に納得することができずにいた。しかし、彼らの居住を認めるとしたことを証明できる公式文書が存在しないこと、周辺での開発圧が増大していること、すでに開始しているCMP事業と条項93-1の展開から、住み続けるためには土地取得事業を導入する必要性の認識を深めるようになり、最終的には2002年に、セブ市政とセブ市社会住宅事業（City Socialized Housing Program: CSHP）で契約した（表5-4）。

CMP事業が実施されてすでに14年が経過しており、およそ500Php/m²（1988年当時）だった地代は、16,000Php/m²へと跳ね上がっていた。CMP事業で契約をしなかったHOAの土地は、CBP商業開発地区として指定されたため、バランガイ・ルスは都市貧困層居住区としてではなく、土地の高騰化が進んだ商業開発の価格で設定されていた。5つのHOA代表はセブ市長に彼らが都市貧困層であること、さらには、公式文書は存在しないものの、前大統領が認可することによって移住した最初の被災者であることを強調した。セブ市政としても、このまま残された5つのHOAが土地所有権を持てずにスクォッターとして居住を続ければ、CMP事業導入時に計画した都市貧困政策モデル地区としてのバランガイ・ルスが成立しなくなる。セブ市政は州政府と交渉を重ね、バランガイ・ルスを社会住宅事業区域として再指定することにより、地代を1,300Php/m²まで下げることで、CSHPで契約は結ばれた。

表5-4 CSHPで契約したHOA

セブ社会住宅事業契約者

	所有者協議会	契約世帯数
1	ナラ	79
2	アベリヤナ	133
3	シティ・セントラル	95
4	サパテラ・ネイバーフッド	150
5	サパテラ・サブディビジョン	199
合計		656

5.4.3. 3 事業の返済状況

2002 年をもって、バランガイ・ルス全域に 3 つのいずれかの土地取得事業が導入された。ここでは、導入されたそれぞれの事業の特性と返済状況を比較する。以下で取り上げる分析データは、3 つの HOA を対象に 2006 年から 2007 年に行った 3 土地取得事業の比較調査に基づいている。CMP 事業からは、ナンカ所有者協議会 (SINAHA) を、条項 93-1 からは、サンバギータ所有者協議会 (SHOA) を、CSHP からは、アベリャナ所有者協議会 (AHA) を選出して調査を行った。3 つの土地取得事業をそれぞれ展開している HOA と調査した HOA を図 5-10 に示す。

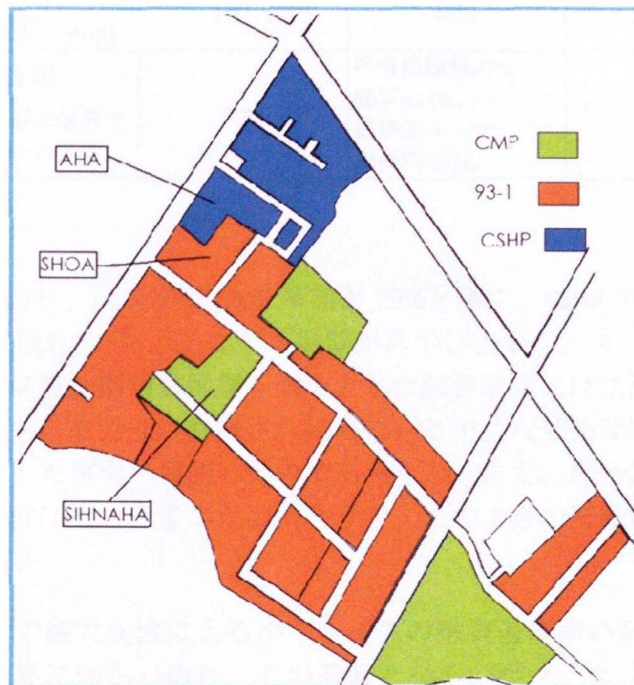


図 5-10 事業別地図

3 事業の比較は表 5-5 に示す。3 つの事業比較で最大の相違点は、CMP 事業は住民組織による返済の連帯責任を義務付けているのに対し、条項 93-1 と CSHP では個人が直接返済を行う点である。返済期間も CMP 事業は 25 年と長期なのに対し、条項 93-1 と CSHP はそれぞれ 5 年、10 年と短い。返済期間は月の返済額に大きく反映する。CMP 事業は 143 ペソと最も低く、続いて、CSHP の 346.29 ペソ、条項 93-1 の 400 ペソとなっている⁽⁵⁾。実際、143 ペソとはどれくらいの価値があるのか説明しておきたい。月 143 ペソを日割りにすると 1 日約 5 ペソとなる。これは、ジュース瓶 1 本の値に値する。

表 5-5 3 事業の比較

シティオ名	SINAHA (CMP事業)	SHOA (条項93-1)	AHA (CSHP)
事業主	国	州	市
返済方法	住民組織	個人	個人
返済期間	25年	5年	10年
利子	6%	6%	6%
事業実施年	1988年	1990年	2002年
返済開始年	1997年	1993年	2004年
事業終了年	2022年	2004年(終了)	2013年
面積/地価 (Php/m ²)	530	560	1,300
1世帯月平均 返済額 (Php)	143.3	400	346.29
返済率 (定期に返済を 続けている世帯)	79%	所有権獲得=7% 完済=24%、 返済途中=47%、 未返済=22%	7%

表 5-5 が示すとおり、返済率は CMP 事業が 79% と高く、CSHP では極端に低い (7%) ことが見て取れる⁽⁶⁾。そこで、疑問が浮かび上がる。スラム・スクォッター・コミュニティに住む都市貧困層を対象とした融資政策には住民を組織化したマイクロファイナンスの有効性が認識され始めている中、なぜ州政府と市政は共にあえて個人を対象とした事業を展開したのであろうか。また、同時に、住民が CMP 事業よりも不利な条件になぜ合意したのだろうか。この 2 点の疑問について考察したい。

バングラデシュの農村女性による小グループの融資返済率の高さは、グラミン銀行の成果を広く世界に知らしめた。その基盤となるのがマイクロファイナンスのシステムである。貧困な状況にあっても、小規模グループを形成することによって、融資を受けた返済に対し、互いに責任を認識し、全うする、というメカニズムである。マイクロファイナンスの成果で、人々の自発的参加意志と小規模連帯責任の重要性が認識されることとなった。CMP 事業は、そのマイクロファイナンス型による土地取得のための融資事業である。セブ市で長年グラスルーツ活動を行ってきた NGO が、スラム・スクォッター・コミュニティをひと固まりのコミュニティとして扱い、住民の住民組織力をもって、土地を取得させようと考えた事業ある。そのメカニズムが都市貧困削減に有効であると認められ、国の事業となった。

CMP 事業の実施に関する問題は多く指摘されている。しかし、それらの問題は、受益者側の問題以上に、運営する側の問題が論点となっている。CMP 事業の課題を議論することは本研究の主旨から外れるため、ここでは有効とされた CMP 事業にも資金面、運営面、管理面など改善されなければいけない問題があることを認識するにとどめておく。

さて、マイクロファイナンス型の CMP 事業を導入した後に、比較的短期の返済期間に個人を対象とした融資方式など、都市貧困層にとって達成がより困難な土地取得事業を実施していることをどう理解すべきであろうか。

これは 1987 年以降、セブ市の経済成長により開発のフェーズが変わったことが主要因と考える。土地所有者である州政府は、周辺での開発の進展により土地価格が上昇していることから、住民による土地取得か、あるいは州政府への土地返還かについて早期の解決を試みたと考えられる。しかし、インフォーマルな収入に頼る都市貧困者にとって、5 年や 10 年で完済する融資事業は高いハードルであり、事業から離脱する住民が増えた。また、結果として住民間の差別化を促す可能性も生じた。州政府も、条項 93-1 の導入にあたり土地区画調査と返済額の割り出しなどに 5 年以上の歳月をかけてしまい、契約を更新せざるを得なかった。結局更新後も、条項 93-1 は多くの世帯（69%）が完済できないまま（完済して土地を取得できた世帯は 7%のみ）、2004 年に終了している（表 5-5）。

CSHP では、2008 年現在、返済する世帯が全体の 7%と極端に低い。これには、条項 93-1 の失敗が大きく影響している。条項 93-1 において期間中に完済できなかった世帯に対する州政府の対応は、それまで支払った返済額を借地代扱いとする一方で、返済しなかった住民もそのまま住み続けている。このような現状を見て、CSHP の住民は返済意欲を失った。例えば、条項 93-1 のサンパギータ HOA に住むある主婦は、5 年かけて総額 45,000 ペソの内、40,000 ペソを支払った。契約が終了するとの知らせを聞きつけ、残金 5,000 ペソを支払いに行ったが、その時はすでに終了したと受け付けてもらえず、結局彼女は土地権利を取得できないまま、40,000 ペソも失うことになった。さらに、返済を終了していながらも土地譲渡がされていない住民の州政府に対する不満は、再び信頼を失う状況を強めている。

5.5. まとめ

土地取得事業がバランガイ・ルスにもたらしたものは次のようにまとめられる。土地を所有した住民は事業のねらい通りに定住の基盤を得ることとなった。また、一部の住民は、後述するように周辺の開発に対応し、所得確保のため貸部屋を増築し、レンタル事業を起こした。こうした「達成」は、多数の住民が土地の取得に失敗し、あるいは未返済の状況であることから結果としてコミュニティ内の格差を広げ、事業の目的を外れる可能性を生じさせた。個別の資産形成につながる土地の取得というハード事業の矛盾が浮き彫りになり、事業の達成という点では大きな課題を残すことになった。

他方で、周辺の開発が進行する中で、常に強制撤去に不安を抱いている不法占拠状態の都市貧困層にとって、土地の取得の可能性が公的に認可されたことは大きな意味があり、住民は当地で住み続けられる「定住」を意識するようになった。つまり結果として、フォーマル化への道が開かれたことになる。この住民の定住に向けた意識変化が、それ以降のコミュニティ開発の展開につながった。

【補注】

- (1) 中所得者層の住宅取得者を対象とした1993-1998年の総合住宅融資事業 (Urban Home Lending Program: UHLP) では、年平均回収率は63%であった (小玉 2001、Porio et al. 2005)。これに対し、都市貧困層によるCMP事業の返済率79%は、実効性の高い事業 であるといえる。
- (2) ナン・リン著 (2008)、『ソーシャル・キャピタル 社会構造と行為の理論』、ミネルヴァ書房、「第5章 理論と理論的命題」の訳者である三輪哲は、この4次元を「関係の強度」、「親交の頻度 (信頼感)」、「互惠的相互関係」、「認知された義務感」と表現している (p.85)。
- (3) 例えば、ブルデュー (1980、1983/1986)、コールマン (1990)、ポルテスとセンセンブレナー (1993) がある。
- (4) 「下方平準規範」とは、集団外部の「主流派」への反発・敵対心によって集団内の連帯性が強化される場合、「上昇」志向により集団から抜け出そうというメンバーに対して、集団からの脱退は、その規範を侵すことになるため、集団に安住させるような「下方」志向の規範が存在するような状況を指す (金光 2006)。
- (5) 政府金融機関である the LandBank of the Philippines (LBP) または the Bank of the Philippine Islands (BPI) から1万ペソを20年間で返済する場合、年利9%であることから、月の返済額は1,316ペソ、10年間の返済では月に1,613ペソとなる (Cacnio 2001, pp.29-31)。CMP事業や社会住宅事業では都市貧困層でも返済可能な設定がされていることが明白である。
- (6) 事業別の各シティオにみられる返済率はほぼ同じである。

【参考文献】

- 1) Etemadi, F. U. (2000), "Urban Governance, Partnership and Poverty in Cebu". International Development Department, School of Public Policy, The University of Birmingham, p.9
- 2) 小早川裕子 (2007) 東洋大学大学院修士論文研究「フィリピン・セブ市における土地・住宅取得事業を通して見た持続可能な地域づくりーバランガイ・ルスの土地・住宅取得事業の比較よりー」
- 3) National Home Mortgage Finance Corporation (2007)

- 4) 小早川裕子[2009]『スラムコミュニティの開発過程に関する研究 ―フィリピン・バランガイ・ルスを事例として―』、日本都市計画学会、都市計画論文集 No.44-3、pp.613-618
- 5) Granovetter, Mark S. (1973), "The Strength of Weak Ties", *American Journal of Sociology*, 78: 1360-1380
- 6) グラノヴェッター (大岡栄美訳) (2008)、「第4章 弱い紐帯の強さ」、野沢慎司編・監訳、『リーディングス ネットワーク論 ―家族・コミュニティ・社会関係資本』、勁草書房、p.125
- 7) ナン・リン著 (2008)、筒井淳也/石田光規/桜井政成/三輪哲/土岐智賀子訳『ソーシャル・キャピタル 社会構造と行為の理論』、ミネルヴァ書房、p.85
- 8) Coleman, J.S. (1988), "Social capital in the creation of social capital'", *American Journal of Sociology*, 94:S95-S120
- 9) Coleman, J.S. (1990), "Foundation of Social Theory", Cambridge, MA: Harvard University Press
- 10) 金光淳 (2006)、『社会ネットワーク分析の基礎 社会的関係資本論にむけて』、勁草書房 pp.252-253
- 11) Portes, A. (ed.) (1995), "The Sociology of Immigration: Essay on Networks, and Ethnicity, and Entrepreneurship", New York: Russell Sage Foundation
- 12) Portes, A. (1998), "Social Capital: Its origins and applications in modern sociology", *Annual Review of Sociology*, 22, 1-24
- 13) 筒井淳也 (2008)、『親密性の社会学 ―縮小する家族のゆくえ』、世界思想社、pp.42-43
- 14) Granovetter, Mark S. (1973), "The Strength of Weak Ties", *American Journal of Sociology*, 78: 1360-1380、大岡栄美訳 (2008)、「第4章 弱い紐帯の強さ」、野沢慎司編・監訳 『リーディングス ネットワーク論』、p.130
- 15) Granovetter, Mark S. (1973), "The Strength of Weak Ties", *American Journal of Sociology*, 78: 1360-1380、大岡栄美訳 (2008)、「第4章 弱い紐帯の強さ」、野沢慎司編・監訳 『リーディングス ネットワーク論』、pp.140-141