

スラム・スクワ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

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

1. 序論

1.1 研究の背景

従来「貧困」は「所得貧困」として捉えられ、本来、国、地方、個人それぞれのレベルで多次的に存在する貧困を固定的で不変なものとする考えは、経済成長の「テイク・オフ」に必要な諸段階を踏む必要性と、「テイク・オフ」後にはいずれその潤いが貧困に届くとした「トリクルダウン仮説」に依拠する開発が中心であった。しかし、技術の発展と伴に市場競争を激化させたグローバル化は、先進国においても失業と貧困問題を深刻化させ、そうした人々の政治的、経済的、社会的排除が議論されるようになった。1990年代以降、UNDPでは「人間発展」論、「社会発展」論を展開し、センの理論に基づいて、人々の「潜在的な能力」の強化、「生産的創造的」に働ける環境整備、そして、「参加の機会」を与える、人間中心の開発が取り組まれるようになった。マイクロファイナンスの急速な浸透は、連帯責任を伴う自発的参加意志による小規模組織の有効性を立証することとなり、「社会的相互作用と支援ネットワークがもつ価値」の存在と働きを重視する社会関係資本による貧困削減の可能性が今日盛んに議論されている。

本論文では、土地取得事業に始まったコミュニティ開発を展開するセブ市でも最大級のスラム・スクワッター居住区、バランガイ・ルスに着目する。制度的、社会的に排除されてきた人々、それゆえに自助努力による生活改善は難しく、地縁・血縁関係による閉塞的な社会に形成されたインフォーマルな社会的セーフティネットにより様々な困難を乗り越えてきた人々である。そのバランガイ・ルスの住民は、今日、コミュニティに内在する諸問題を「コミュニティの問題は住民で解決する」という規範を形成し、積極的なコミュニティ活動参加による自助、自主、自立的な活動を拡大させている。

バランガイ・ルスにおいて今日みられるコミュニティ開発の成果は、単一の事業が成す技ではない。長い時間をかけて行政、NGO、住民組織といった広範な異種的アクターによるパートナーシ

ップを確立することにより、貧困を本質から改善する開発につながっている。

1.2 研究の目的

本論文は、当該コミュニティの形成過程を明らかにし、セブ市の経済成長と伴に、三つの異なる土地取得事業が選出されるに至った経緯を概観する。土地取得事業が導入された後の住民の意識変化は目的別活動グループを拡大させ、活動を通して構築された成果による住民のエンパワーメントが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を考察する。また、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過程で、コミュニティはどのように変化していくのか、という点に着目する。信頼関係が存在しない二者間のネットワーク形成にはどのような要素が働き、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、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。

1.3 研究の方法

主な研究の調査方法は、次の通りである。定性調査は、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(HOA)の代表、各HOAに所属する住民を中心に聞き取り調査を2006年8月から9月に第1回、2007年4月、8月、10月に第2回を行った。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および各委員会の委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(19HOA)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個人及びグループの社会的関係に関する質問紙調査を面談式で行い、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・習慣について行った。また、2009年9月の後期参与観察は、個人間やグループ間の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。

1.4 既往研究の整理と本研究の位置づけ

本研究は、フィリピン・セブ市におけるスラム・スクォッター居住区のコミュニティ開発とその過程で社会関係資本の蓄積のされ方を方法的に考察している。

住民組織、参加型開発、エンパワーメント、信頼関係、規範、社会的ネットワークといったキーワードに代表される開発の研究は幅広い分野からなされている。特に、近年、発展途上国における社会関係資本の有効性が注目されているが、社会の関係性が資本として機能し、蓄積するさまをコミュニティ開発に近付けて具体的に考察する研究はまだ少ない。

2. コミュニティ開発と社会関係資本

アジアにおけるコミュニティ開発は1970年代に各国で国家住宅庁(NHA)設立されたことを契機に、スラム・スクォッター居住区を郊外へ移転する再定住型政策が盛んに実施された。しかし、スラム・スクォッター居住者の生活やニーズを無視したトップダウンによる住宅の供給は失敗に終わった。その後、オルタナティブ戦略としてセルフヘルプ改善アプローチが取り込まれる。低価格で最小限の施設サービスを施した段階で低所得者に分譲し、住宅を自助建設するサイト・アンド・サービス事業やオン・サイトにおける最低限の居住環境改善事業を実施したスラム改善事業が行われた。しかし、1980年代に入ると、新自由主義政策による構造調整計画は、政府の財政的限界、都市部の土地高騰と地主による住民の追い立て、悪化するスラム・スクォッター居住区の過密化と拡大させ、加えて、世界銀行が個別事業の支援の取りやめは、個別的な事業を縮小させた。

スラム・スクォッター居住区における問題は多次的である。政府だけでは財政的、能力的に解決できない現実と、貧困削減は当事者であるスラム・スクォッター居住者の参加をなくして効果的な事業は望めない。一方で、スラム・スクォッター居住者にとって、彼らの立場を代弁するNGOの存在は必要不可欠である。政府・行政とNGOの貧困削減に向けたパートナーシップとして「政府と市民のシナジー」が構築されていることがコ

ミュニティ開発を実施する上で重要である。両者のシナジーはスラム・スクォッター居住区の自助、自主、自立に必要なリソースの調達と制度や法律の改正を可能とする。その上で、貧困層参加による政策の策定と実施は、それまで対立関係にあった政府とスラム・スクォッター居住者間の異質的相互行為をもたらせ、連携型社会関係資本の蓄積による住民主体の自立的なコミュニティ開発へと発展していく、と考えられる。

3. 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

フィリピンは400年にわたって複数国に支配されてきた。国民的な統一に重要な言葉、交易、市場が欠け、民主的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」として出発した。国際社会への仲間入りを実現するために「開発独裁」をも容認する傾向は、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することとなった。

スクォッターの無権利居住を犯罪として、強制撤去を正当化したマルコス政権による国政を危ぶませるほどに肥大化した汚職と不正は、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 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。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、セブ市政と相互協力のもとに遂行される。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げている。

4. セブ市のスラム・スクワッター居住区、バランガイ・ルス

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。

一般的な住民は 6 人一家族で、月収はフィリピンの都市貧困線（5 人一家族、7,098 ペソ）を上回る 10,267 ペソであるが、一人当たりの月収は貧困線により近いものとなる。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から、水道、電気、トイレ、排水溝などの基盤整備は改善されたが、依然として一人一人が通行できる程度の細い歩行路に住宅が覆いかぶさるような密集した環境であり、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。

5. コミュニティ開発の導入

表-1 3 事業の比較

シティオ名	SINAH (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/㎡)	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%

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。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。

時を同じくして、セブ市は都市貧困層を対象にと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、この事業を展開するモデル地区を探していた。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る。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・管理を指導する。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。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事業説明を行うと、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。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。返済期間は月の返済額に大きく反映する (表-1)。CMP 事業の返済率は 79% と高い。

なお事業別の各シティオにみられる返済率はほぼ同様である。

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 (表-1)。

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。

6. 土地取得事業導入後のコミュニティ開発

6.1 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ていた。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 BBN トレーニングを受け、彼女らによって 1994 年にバンタイ・バナイ・ネットワーク (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。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」の問題であるとして位置づけ、コミュニティが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。この活動を通して、コミュニティが暴力を阻止するという新しい規範が浸透していった。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「パヤニハン・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

ヤニハン活動に協力している内に、仕事につながる技術を身に付けるためにこの住民組織が結成された。ERPATは2007年9月に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。

6.2 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・ストアやカリンド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。予算によって建設する部屋数は異なるが、一部屋を月に1200-2000ペソで貸し出している。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。しかし、レンタルハウス融資は土地取得事業のローンを皆済した限られた世帯に限定されている。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。

6.3 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。

7. 社会関係資本の蓄積とコミュニティ開発

表-2 バランガイ・ルスの社会関係資本

①最も多く所属するグループ (有効回答263票)	⑧コミュニティのための時間的貢献 (有効回答338票)
所有者協議会 61%	する 86%
生計活動グループ 20%	⑨コミュニティのための金的貢献 (有効回答338票)
宗教活動グループ 8%	する 64%
②最も多くグループに参加した年 (有効回答256票)	⑩情報源 (複数回答)
2001-2005年 38%	家族、友人、近所 27%
1995-2000年 24%	ラジオ 21%
2006-2009年 15%	テレビ 17%
③グループ参加理由 (有効回答338票)	⑪問題になりやすい要素 (複数回答)
コミュニティのため 59%	教育の違い 28%
家計の補助・サービスへのアクセス 54%	世代のギャップ 24%
危機対応策・将来に備えて 54%	政治的背景 20%
④グループ内の決定方法 (有効回答338票)	⑫治安 (有効回答338票)
リーダーはメンバーに問質し、その後決 90%	とても安全 53%
メンバーで協議し、全員で決定する 87%	安全 37%
⑤地区内の他グループ間との交流 (有効回答255票)	⑬自分は人生を変えられるか (有効回答338票)
盛んに交流 55%	ほぼ変えられる 39%
時々交流 38%	必ず変えられる 28%
⑥地区外の他グループ間との交流 (有効回答246票)	どちらも言えない 23%
時々交流 43%	⑭グループ参加による技能取得の有無 (有効回答258票)
交流はない 38%	はい 69%
⑦信頼関係と運帯 (有効回答338票)	⑮現在のコミュニティは以前より良くなったか (有効回答338票)
*「どちらとも言えない」が最多の時は次に高い%を突出	はい 78%
そう思う (33%)	⑯バランガイ・ルスに永住したいか
人付き合いに注意する必要がある・人 (26%)	はい 88%
助けが必要な時、住民は助けようとする (37%)	
強くそう思う (39%)	
金銭の貸し借りに関しては信頼していない (24%)	

2009年に実施した調査を表にまとめ分析した。

本調査による分析をまとめると、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、持続的で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ている。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。

8. 結論

8.1 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カ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。図中、プロセス2の活動は現在も継続している。

8.2 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はスラムにおいて、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。

8.3 社会関係資本の蓄積過程の考察

社会関係資本が最も蓄積されていなかった開発の第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事業は多くの住民の反発を得ることとなった。その主要因はセブ市政と住民間に信頼関係が形成されていなかったことと同時に、当時は閉塞的な強い結束型社会関係資本が埋め込まれていたことにある。外部情報へのアクセスがほとんどなかったため過去の経験が判断基準となり、セブ市政の初めての試みであるCMP事業を信用することができなかった。一方で、セブ市政とNGOとネットワークをもつハブはCMP事業がCCIAによる信頼できる事業である情報入手できる立場にあり、そのハブと友好関係の接合型関係資本が蓄積されていた2つのHOAと共にCMP事業を受け入れた。多くの機能と資源をもつセブ市政と連携型ネットワークによる3つのHOAのCMP事業の進展は、その事業を否定した16のHOAを刺激し、結果的に他の土地取得事業と契約させた。

第1段階にみる重要な社会関係資本の蓄積過程は、開発事業の導入以前に、政府とNGO間の「シナジー」によりスラム・スクォッターに適合させたマイクロファイナンス型のオリジネーターによる支援をシステム化した事業を策定させたことである。個人の直接契約による条項93-1やセブ市社会住宅事業が最初に導入されていたならば、今日にみるバラングイ・ルスのコミュニティ開発は存在し得なかったのではないかと考える両事業は目的を達成できずに、むしろ住民の不満を増大させる要因となっている。このような状態からは信頼や規範は生まれえない。スクォッターの実情を十分把握していない政府が単独で策定した事業であった。

第2段階は、コミュニティ開発の拡大の時期であり、セブ市政とバラングイ・ルス間のしんらい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グイ・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グイ・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グイ・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。バラングイ・ルスにはセブ市政や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も発展させている。

バラングイ・ルスのコミュニティ開発における社会関係資本の蓄積過程は、以下のことを示唆する。第1に、大規模なスラムでは一度社会的ネットワークが形成され、獲得した資源が住民の期待に応える価値あるものと認識されると、その資源は信頼を強化する。第2に、信頼にもとづいた社会的ネットワークは新たな資源を短期に獲得、または、より大きな資源へと再生産を行いやすくする。第3に、住民の組織化と参加型の協議・決定プロセスのパターン化は、一度学ぶと模倣しやすく、そのパターンがコミュニティの規範となり浸透が容易になされやすい。

このように社会関係資本の蓄積には、スラム・スクォッター居住者がアクセスしやすいようにリソース（土地、融資、情報、知識など）を整備し、必要な制度や法を改正するような政府とNGO間のシナジーが大前提となっている。

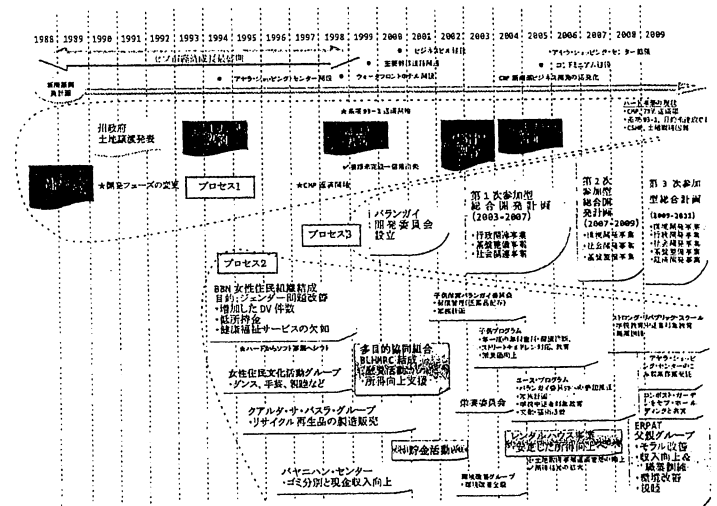


図-1 バラングイ・ルスのコミュニティ開発