

南アジアの都市貧困住民と居住環境

——コロンボのシャンティ改善を中心に——

Urban Low-Income Communities and Settlement Environment in South Asia

——With Focus on Shanty Improvement in Colombo——

穂坂光彦

Mitsuhiko HOSAKA *

Abstract

Urban environmental problems in South Asia are characterized by, among others, the life degradation concentrated on poor groups due to their unimproved public health conditions, the weak municipal system and resultant politicization of environmental issues, and the unstable tenure security increasingly eroded by globalization of urban land market. Keeping these concerns in view, the paper briefly describes low-income settlement policies of Sri Lanka, once lauded world-wide as one of the most poverty-oriented strategies, and indicates the fact that despite the overall income enhancement in urban sector, most of slum and shanty communities in Colombo remain environmentally under-served. Since the 1970s, the Government has introduced Community Development Councils (CDCs) in these areas to function as people's receiving vessels in response to urban service delivery "from above". Empirical observation during last decade suggests, however, that such officially-sponsored, target-oriented community organizations as CDCs tend to be less sustainable, while in their place, more multi-functional, process-oriented organizations such as women's micro-credit groups prove to be successfully managing urban services and settlement environmental improvement.

1 はじめに

南アジアの都市環境問題を特徴づける側面は、いくつか考えうる。第一に、制度的矛盾が生み出す生活環境の劣化が都市貧困層を集中的に直撃する度合いが高い。そこでは依然として、上下水道不備による生物的汚染や、ゴミ処理などの都市環境基盤が整備されていない状況から派生す

* Professor, Faculty of Economics, Nihon Fukushi University

る保健問題が、スラム地域住民の生命と健康を奪う最大の要因であり続けている¹。

このような事態について、チャプリンは、都市下層の利害も取り込んで普遍的な衛生改革を推進すべき中間層が不在であることに、その一因を求めている²。しかし19世紀イギリスの歴史的現実に比して「欠けて」いる要素を指摘するだけでは、還元主義にすぎまい。南アジアの現実に即して「衛生改革」が誰によって担われうるか、を見きわめる必要がある。

第二に、自治体行財政機構の弱体と、居住環境問題の政治化傾向が、あげられる。拡大するサービス需要に対して、地方行政機構が、人的にも、財政的にも、権限上も、対応できない。それゆえに住民は、行政権力に個別的に接近して個別利害を解決しようとする。カステルによれば、都市貧困層の大衆の動員を通じてかれらへの土地・住宅・公共サービスの供給を施し、またそれを基盤に政治的支配を確立しようとするプロセスが「都市ポピュリズム」であるが³、このようにして都市貧困地域はポピュリズムの基盤となる。それは、都市環境をめぐる意志決定メカニズムの非官僚化＝「民衆化」(popularize)という側面をもつが、同時に露骨な党派的支配をもたらしやすい。

しかし新しい傾向も出現している。それは党派的支配を切り抜けるしたたかさを身につけ、都市の意思決定メカニズムの中で他の主体と連携を築きつつ環境改善へ向かう当事者住民組織の台頭である。

第三に、グローバル化の進展とともに、南アジアに共通して顕著になった傾向がある。これまでインフォーマルなメカニズムによって一定の「安定」が保たれていた低所得者居住地が、テクノクラートによる市場主義的「環境改善」によって根こそぎにされる危機が、大都市の多くに現れているのである。

そのような「上からの」開発に抗して、都市貧困住民の「生存戦略」を通じた生活環境マネジメントの仕組みは、再生しうるのか。これは住民組織の強靭さと支援的な政策環境とに、大きくかかっているだろう。都市貧困層が汚染・危険の進行と環境インフラ未整備に直撃されやすいのは、主として、その居住のインフォーマル性もつ脆弱面と都市環境資源(土地、共同施設、サービス等)へのアクセスの制限に基づくからである⁴。

本稿では、スリランカ、とくにコロンボとその周辺の都市貧困地域の居住改善を取り上げ、そこにおける住民組織の展開を跡づけることを通じて、上の三つの側面について検討していきたい。

2 都市貧困と環境

2-1 スラムとシャンティ

コロンボに見られる都市インフォーマル居住地⁵には、大きく分けると二種類ある。

第一は都心部の棟割り長屋(tenement)地区である。こうした長屋は、もともと植民地時代にプランテーション産業に関連する作業(加工、梱包、荷役等)に従事するため都市にやってきた労働者を収容する目的で建設されたという。独立後も都市低所得者にとって最も典型的な賃貸

住宅となった。1973年に社会主義政権下で成立した住宅資産上限法により、コロombo市内のこのような長屋の65%は政府に移管された。さらに77年、自由主義的な政権のもとで個人所有が促進され、月家賃25ルピー以下の長屋は居住者に無料で譲渡された。79年からはユニセフ援助による環境衛生・コミュニティ開発事業も始まり、最低限のサービス・設備面での向上についてはほぼすべての長屋を一巡したとされている。しかし水道やトイレなどの施設を共用する狭小な住戸が過密に立ち並ぶという光景は、あまり変わらない。

一方、かつて都心の富裕層が住んでいた旧い大邸宅を分割して、一部屋に一ないし数世帯ずつ、全体で十世帯くらいが住んでいるものがある。この絶対数は少ないが、私有地であるので行政の介入は難しく、住民組織の設立すら支援されにくい。これらを上の長屋住宅とあわせて「スラム」と呼ぶ。

第二のタイプは「シャンティ」(shanty)である。鉄道敷や運河沿い、また郊外の湿地や公有の空地などを無権利のまま占有した人びと(スクワッター squatters という)が、廃材やココヤシの葉などを利用してセルフヘルプで建てた家々から成る。家の裏庭が自家用の菜園になっていたりすることもある。しかし道に汚水がよどんで悪臭を発生し、女性たちが水圧の低い共同水栓に長時間並び、回収されないゴミが家の前にうずたかく溜まっているという地区も多い。とくに運河沿いでは、大量の降雨のたびに汚水が逆流して洪水の被害を受ける。

2-2 都市貧困

「都市貧困」を、伝統的な所得・消費水準のみで測定することは、近年では困難になっている。統一国民党政権による80年代末期からの貧困緩和プログラムである「ジャナサヴィヤ」から、90年代中期の人民連合政権の「サムルディ」に至るまで、都市部の貧困線として世帯月収1500ルピーが基準とされてきた。しかしコロombo市内3箇所のシャンティでの調査(2000年4月)によれば、世帯平均月収は約7800ルピーで、1500ルピー以下の世帯数は1%に満たない⁶。またコロombo市内2933戸のスラムと1390戸のシャンティに対するサンプル調査(1998年)では、前者の月額平均家計支出は9972ルピー、後者では8051ルピーであった(表1)。過去10年間に都市内の所得不平等化傾向は進んだが⁷、所得・消費規模が一般的に拡大していることは否定できない。

表1 月額平均家計支出

(単位ルピー)

	食費	教育費	電気・給水	交通	家賃	借金返済	その他	合計
スラム	6,264 (62.8%)	391 (3.9%)	299 (3.0%)	452 (4.5%)	174 (1.7%)	458 (4.6%)	1,934 (19.4%)	9,972 (100%)
シャンティ	5,126 (63.7%)	414 (5.1%)	117 (1.5%)	473 (5.9%)	40 (0.5%)	270 (3.4%)	1,611 (20.0%)	8,051 (100%)
6種USS計	5,872 (62.9%)	419 (4.5%)	223 (2.4%)	466 (5.0%)	113 (1.2%)	387 (4.1%)	1,858 (19.8%)	9,338 (100%)

Y. Wanasinghe and M. Abhayaratna, "Socio-Economic Survey of Under Served Settlements in the City of Colombo", Sustainable Township Programme Unit, September 1999, p.58, table 5.1 をもとに作成。
「USS」については、本文2-3節参照。1スリランカルピーは、1998年の調査当時約2.3円。

一方、全国（北東部を除く）の都市部 1055 世帯の所得階層ごとのサンプル調査によれば、各戸水道管以外の給水（共同水栓、井戸など）に頼る世帯、主たる料理用燃料として薪に頼る世帯が、40%を切るのは、月収 12000～14000 ルピー以上の所得階層においてである⁸。所得水準で見れば比較的中層の世帯も含めて、都市的サービスは不備であると言えよう。

このような状況を踏まえて、この数年間スリランカでは、居住政策上の対象集団として「サービス提供過少地域」（under-served settlements 以下 USS）という概念が使われている。ここには上記のスラムやシャンティはもちろん、低コストアパート群、移転者住宅地区、老朽住宅地区、無計画的恒久住宅群のカテゴリーが含まれる。主として建物群の物的態様からの区分であって、地区成立の背景や権利関係による分類と必ずしも一致しないきらいはあるが、いずれも都市的公共サービスを十分享受し得ていない世帯が集中的に居住し、居住密度や建物構造などの点で低水準住宅地であると考えられる。

2-3 貧困地区の居住環境

コロombo市内の USS の概況は表 2 の通りである。この総数 66,022 戸に居住する人口は 363,000 人と見積もられ、これはコロomboの人口の 50%に相当する。このうちの例として、前記 98 年の調査からコロombo東部ワナタムラ区にある USS を見ると、そこには「シャンティ」「低コストアパート群」「移転者住宅地区」「老朽住宅地区」「無計画的恒久住宅群」の地区類型が各 1 サンプルずつ含まれるが、いずれにあっても、戸別トイレを持たない世帯、戸別水栓を持たない世帯が、8 割以上に達している（表 3）。

表 2 コロombo市内の「サービス提供過少地域」（USS）

地区類型	地区数	%	住戸数	%
スラム	1071	71.1	25500	38.6
シャンティ	183	12.2	13313	20.2
低コストアパート群	103	6.8	8950	13.6
移転者住宅地区	97	6.4	14814	22.4
老朽住宅地区	31	2.1	2575	3.9
無計画的恒久住宅群	21	1.4	870	1.3
計	1506	100.0	66022	100.0

出典：“Survey of Urban Low Income Settlements of Colombo”, Sustainable Township Programme, 1997 / 98

表 3 コロombo市内ワナタムラ区にある USS のサンプル

地区名	地区類型	戸別便所を持たない世帯の割合 (%)	戸別水道を持たない世帯の割合 (%)
ダンプワッタ	シャンティ	79	88
四五ワッタ	低コストアパート群	84	86
五四ワッタ	移転者住宅地区	98	93
四九ワッタ	老朽住宅地区	100	95
コッタングハワッタ	無計画的恒久住宅群	82	82

出典：Y.Wanasinghe & M.Abhayaratna, op. cit., p.35. table 3.8

あらためて消費水準にかかわる指標をとってみよう。1981 / 82 年から 1996 / 97 年までにスリ

ランカの一人当たり消費月額に食費の占める割合は、57%から48%へと着実に減少してきた。とくに1996/97年の都市部では38%と、農村部50%およびプランテーション部門67%に比べ、はるかに低くなっている⁹。ところが再び表1を見ると、USS住民の食費比率は60%を越え、右のプランテーション部門に匹敵するのである¹⁰。都市での消費規模の拡大にもかかわらず、USS内では生活困難が解消されていないことがうかがわれる。

3 居住環境政策の展開

3-1 福祉国家像と住宅政策

スリランカは「福祉国家」として議論されることが多い¹¹。カンナンガラ報告(1943年)、教育法(45年)、社会サービス局設置(48年)、保健法(53年)、家賃統制令(42年)など、独立前後の時期での一連の施策によって、教育や医療の無料化、食糧補助、家賃抑制などが、いち早く行われていた。さらに56~60年および60~65年の社会主義政権時代に、国家介入による普遍主義的サービスは確立をみた。しかしそれは77年の自由主義政権の成立後、ほぼ解体され、福祉経費削減、選別主義、民営化の時代となった¹²。にもかかわらず、都市ボピュリズムのもとで、貧困層に照準を合わせた「福祉施策」は理念としては継続された。たしかに実現手段としては、「行政介入」でなく住民のセルフヘルプを基礎とするが、貧困者への政治的コミットメントとそれに支えられた支援的政策環境を特徴としたのである。

それが居住環境分野で明確に発揮されたのが、プレマダーサ政権下の住宅百万戸計画(1984~89年)であった。同計画のなかでの都市住宅プログラムは、住宅経費大削減時代の住民動員計画であり、選別的にシャンティ住民のみをターゲットにした施策であった。しかしそれは当時、国連が主唱したイネープリング原則¹³に合致したもので、スリランカは低所得者住宅分野の世界的リーダーと目されたのである。

3-2 住宅百万戸計画

百万戸計画におけるシャンティ地区居住環境改善は、住民の資源の動員という意味で「参加型」事業であった。それは、住宅開発公社(National Housing Development Authority以下「住宅公社」とする)職員が指導してシャンティ住民が参加する定型的なワークショップを通じて、実施された。改善が予定される地区で、住民代表たちが地区の問題点を洗い出し、解決法を考える。さらに、合意された計画にしたがって土地を再区画し、建築協定を定め、住宅公社の住宅ローンに応募する手続きを学び、地区内の小規模施設(井戸、排水溝、コミュニティセンター等)建設を請け負う(「住民工事契約」)ための基本事項を学ぶ、等々を、一連の協議の場で行ったのである。治安が悪化した80年代末期の3年間においてすら、市内55地区で延べ160回のワークショップが行われ、それは百万戸計画期間終了後も標準的な手続として定着した。

このような「参加型」手法が事業のなかで実際に活かされるために必要な支援的政策環境も整

えられた。住民が占拠している公有地を積極的にかれらに開放し定期借地権 (leasehold) を与える (土地正規化), その場合の画地規模は都市開発法規に免除規定を設けて2パーチ (50m²) の過小宅地も合法とする, 建物についても一般建築基準を免除しワークショップで合意された建築協定を適用する, 簡単な手続きで住宅ローンを与え建設を促す, 一般の入札手続きによらず「住民工事契約」を与える, 等々。このように, それぞれ対応するワークショップを支える, きめ細かい政策体系なくしては, 百万戸計画は画餅に帰したであろう。

3-3 住民の受け皿組織

一方, 1979年からユニセフの援助で, 環境衛生・コミュニティ開発プロジェクトが, コロンボで始まった (その後94年まで, 都市ベーシックサービス事業として継続)。その特徴は, スラムやシャンティの共同環境施設 (共同水栓, 排水溝, 共同トイレ, ゴミ捨て場など) の整備にあたって, 政府施策に対する住民側の受け皿組織として働く「地区開発協議会」(Community Development Council 以下「CDC」)を結成させることであった。これは, 原則として (すなわちコロンボ市が起案したCDCモデル定款によれば), 公有地上に居住する10戸以上から成るスラム・シャンティ地区において設置される。地区の18歳以上の住民全員が会員となり, 会長以下の役員を選出する。法的な根拠はないが, 市役所に設立を登録することで認知される。

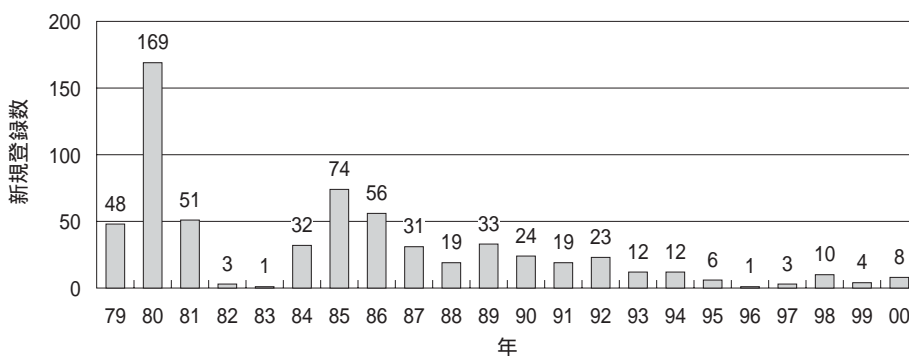


図1 コロンボ CDC の新規登録数 (コロンボ市役所保健教育局調べ)

コロンボにおける過去20年間のCDC新規登録数を調べると (図1), ユニセフ援助による都心テナメントでの環境改善の開始時期と, 百万戸計画のもとで郊外シャンティの土地正規化が行われた80年代後半とに数が増加し, 94年政権交代を境に沈滞したことが見てとれる。行政サービスの「受け皿」組織として, あるいは政治家からの「恩恵」を合理化する機構として, CDCが有効であることは, 住民も熟知するところであり, 前述のワークショップも住民工事契約もCDCに対して行われたのである。それだけに草の根での「政治化」の危険にもさらされてきた。

3-4 百万戸計画以後

百万戸計画時代には、非合法居住のシャンティ住民に対しても「ハウジングの権利」を認知して寛容な対応を施すことが政治的合理性に適うと考えられた。そのもとで、「住民参加」を担保するための支援的政策、ワークショップや住民工事契約のような手法、CDCのような組織メカニズムが生み出された。百万戸計画が標榜した「住民主体の戦略」(people-based strategy)なる思想は、ブレマダーサ政権末期の貧困軽減プログラムである「ジャナサヴィヤ計画」に継承された。

しかし支援的政策環境がまさに政治的コミットメントに支えられたゆえに、党派性を色濃くし、政治的变化に脆弱となった。93年のブレマダーサの暗殺後、建設官僚・住宅公社職員たちは政治的支柱を見失い、支援政策も参加型手法も一気に退潮した¹⁴。人民連合政権成立後は、CDCも「政治的」として政府から疎まれるようになった。居住分野では、都市経済のグローバル化に対応する土地利用合理化が主要な課題として意識されるようになる。イネープリング政策も、住民セクターに対してその自助努力を支えるよりも、民間企業セクターを利用しながら貧困層にも恩恵を授与するという内容へ転換している。

この流れの中で、USSに居住する住民の間には、土地権利の安定(security)についての新たな不安が広がっている。シャンティ住民の土地正規化は、実は「条件つき」であって、都市計画上の見地から必要な際は政府が土地を回収できることを前提にしていた¹⁵。改善事業後の住民が、現行のコロンボ大都市圏計画に位置づけられた商業的開発や都市高層化のために、いったん手にしてそこに営々と住まいづくりに励んだ土地の明け渡しを命ぜられる可能性は、増大しているのである。

4 住民組織による環境基盤整備

4-1 CDCの消長

百万戸計画の下で住宅公社が供給しえたのは、物理的には、実は土地の正規化と住宅ローンのみであった。環境資源としての基礎的アメニティは、多くの場合、住民が自ら建設する他はなかったのである。それは地域選出の議員を通じて予算を確保したり、国連機関やNGOなどのドナーと交渉したり、市役所内に設けられた協議機関(市長が議長を務める「住宅コミュニティ開発委員会」など)で要請したり、というように地区ごとに個別に解決が図られてきた。

こうした際に対外的に認知される住民代表機関は、CDCであった。しかし土地正規化の進展とともに、CDCの多くは地域マネジメント主体としての限界を露呈するようになる。シャンティ住民集団が自ら行った6地区での調査によれば、CDCは地区開発の初期段階で行政とのチャンネルとして有効に機能しえたが、いったん土地や住宅が確保されると活動を沈滞させる傾向が顕著にみられた¹⁶。しかもCDCリーダー層の多くは、行政との折衝の過程で党派色を強めたり、腐敗に陥ることが多かった¹⁷。

図1に示されるコロomboのCDCの形式的な登録数は、総計639である。しかしその多くは現在活動を停止しているとみられる。98年にUSS452地区を対象に行われた調査によれば、そのうち198地区(44%)にCDCが存在した。そこで、役員改選の有無、月例総会の開催、議事録の保管、地区施設の維持など地域マネジメントに関係する項目に照らして、各地住民自身に「CDCが実際に活動的か否か」を確かめた結果は、過半数の102地区で「活動していない」という評価が得られた¹⁸。CDCに代わって「活動的」と感じられているのは、女性互助会、青年会、貯蓄組合といった自生的利益集団であった。

4-2 バドーヴィタ地区とアルノーダヤマーワタ地区の比較事例¹⁹

実際にCDCは、どのように活動しているのだろうか。

バドーヴィタとアルノーダヤマーワタは、ともに1992年から94年にかけてスリランカ土地埋立開発公団(SLLRDC)が円借款を導入しながら造成した郊外の再定住地である。コロombo運河沿いのシャンティから移転した住民が、CDCを中心にして、住宅、排水、電気、トイレ、水道などを整備・維持してきた。しかしその環境メンテナンスの現状は、全く異なる。2地区における違いの最大の要因は、移転後のCDCの消長に外部アクターがどう関係したか、に関わるように思われる。

バドーヴィタは、コロomboに接するデヒワラ・マウントラヴィニア市に位置し、1期から4期までの工区によって、4区に分かれる。これらのうち、地区内設備の維持管理状況の観察結果によれば、第2区が抜き出て優れていることが明瞭である。4区あわせて、現在約850世帯が住む。

移転者が居住し始めたのは1991年であった。政府に指示されるままに自ら運河沿いの家を解体し、トラクターでその廃材をバドーヴィタへ運んで再建したのである。移転当時は2つの共同水栓があったものの、個数、水圧、水質いずれも全く不十分で、給水車やタンクにより給水が行われ、住民はそこで長い列をなしていた。住民は政府職員に個別に要求を重ね、徐々に共同水栓が増設されていった。従前地で活発なCDC活動を経験していた第2区の住民は、給水状況がよくなるよう、また速やかに住宅基礎が設置されるよう、献身的に働いた。その後共同水栓は全区で58基まで増設されるが、時間給水が続いた。

当初は数少ない共同トイレが設置されていたが、漸次戸別トイレが建設され、現在では全戸が戸別トイレを有する。街灯は移転当初、新設運河沿いに若干数が設けられ、地区全体への設置がその後住民の長期にわたる要求のひとつとなった。

CDCの設立は4つの各地区ごとにSLLRDCによって指導された。しかし第2区を除いてじゅうぶん機能せず、SLLRDC、住宅公社、日本の青年海外協力隊員らによって、定款づくりや総会の開き方などの運営研修、簿記講習などが実施された。やがて住民の中から「早朝月例調整会議」が結成され、政治家、行政機関代表者、CDC役員らによる地区課題の討論の場が、曲がりなりにも継続している。

水道、排水、戸別トイレ、ゴミ、街灯、保健施設、交通はどれもCDCによって問題提起がな

され、地区改善のための住民ワークショップも重ねられた。98年からは一部地域で戸別給水、排水溝施設の住民工事契約が、円借款を利用して行われている。

地元 NGO も活発である。従前地から住民を支援してきた Shanti は、移転直後から、幼稚園・子ども会の組織、手芸や英語の講習、貧困高齢者層への金銭支給、トイレ建設補助、障害者への理学療法などの事業を実施した。ISDA はマイクロクレジット、共同購入、図書館、職業訓練などの事業を行っている。その中で女性銀行（後述）は世帯の約 3% をカバーしている。

一方、CDC が第一義的に外部資源確保のための組織であること、その意味で目的限定的である限界も、露呈されている。国レベルの政治的変動にあわせて CDC の組織基盤も変動し消長する。第 2 区の CDC 役員が 94 年の政治変化の前後で与党支持者に代わったりしたことは、ある意味では「したたかさ」と見ることもできる。しかしリーダーを育て支える内部的なメカニズムを有していないのだとも言える。現在ほぼ公共施設整備が一段落し、SLLRDC や青年協力隊や NGO が次第に手を引くとともに、CDC 総会も以前ほど定期的に集会を持たなくなっている。その日常的な集まりの頻度や内発性において、CDC は女性銀行等の自生グループの比ではないのである。

アルノーダヤマーワタは、コロンボ東方のコッテ市内に位置する。古くから比較的低所得の人々が住むオベセーカラプラ街の一部に新たに造成された地区である。現在公式には 527 戸の住宅があり、その 85% が恒久構造とされている。

93 年 6 月に本格的な埋め立てが始まり、まず 10 戸程度が小川沿いにバラ立ちした。その後も引き続いて移転者があったが、「泥だけの土地」であり、周囲からは文字どおり「ソマリヤーフ」（当時スリランカでも報道されていたソマリヤ難民の窮状に重ねた蔑称）と嘲笑されていた。7 月に区画割り開始されたが、政治的必要性に応じた突貫工事で、図面上の区画が小川の土手上に飛び出してしまう例などもみられた。それでもようやく共同水栓 2 基、中央街路沿いの街灯、共同トイレが一気に設置された。それと同時に本格的な移転の第一陣が到着した。

公共施設が整うとともに、既存の周辺住民の反感を買うようになった。喧嘩や言い争いが絶えず、レイプ事件すら発生した。共同水栓の水道管が盗まれることもあった。コミュニティ開発に責任を負う住宅公社職員は、CDC について説明し、リーダーを選ぶよう住民に要請したが、多地区からバラバラに移転してきた住民は互いの人となりすら知らず、結果的にボスの人物が形式的なリーダーとなった。その後、オベセーカラプラ旧市街 CDC の役員が SLLRDC の職員から依頼されて警備を務め、また CDC 組織化を援助した。しかし CDC は、地域の問題について会議を開くことはあったが、解決の糸口を見つけれずそのまま停滞していき、現在は完全に休止している。

94 年の選挙を契機に、政治的後盾を得て計画外で土地を占拠する住民が増大した。かれらはビニール・廃材から恒久材料に至る多様な住宅を建設して居住しており、CDC に属さない。特定の政治的支持者が一気に数百家族も（土地に対しては無権利のまま）送り込まれたり、地区内の土地建物を不法に売買する業者が暗躍したりした結果である。人口はたちまち倍増し、運河

の汚染や公共施設管理の混乱をきたし、無力な CDC はさらに住民の信頼を失墜した²⁰。それとともにアルノーダヤマーワタ内での比較的好条件の画地とそうでない画地との格差が目立つようになってきた。貧富差、宗教差、支持政党差なども絡み、住民の分断はさらに顕在化した。

二つの地区を比較すると、政治家・行政機関を CDC を通じて調整してきたバドーヴィタ、逆にそれらに翻弄されてきたアルノーダヤマーワタと、対照的な姿が浮かび上がる。



写真1 バドーヴィタ第2区



写真2 アルノーダヤマーワタ

バドーヴィタでは、移転直後に困難な状況下であったがために、住民は問題解決のために協力する必要性に迫られ、CDC をひとつの核として集まり行動した。住民・関係機関双方が問題解決の術を学び、結果的に、比較的早い時期に生活を再建し得た。

アルノーダヤマーワタは移転とほぼ同時に、政治家や行政機関の思惑もあって一気に外部者によって開発された。その開発には実は多くの齟齬（公共施設整備のタイミングや調整のまずさなど）があったのだけれども、住民は自らの力でそれを糺していくだけの組織的基盤を持たなかった。人びとは、住民相互の絆と無関係に、あるいは政治的配慮に操られて、新開地に移転させられたのであった。その後も問題解決の中で組織形成を図るのでなく、政治的行政的なスケジュールに合わせて、お仕着せの CDC モデルに当てはめて形式的に「住民組織」を整えるよう指導されたにすぎなかった。

ここで、移転前の従前地での住民組織経験について、バドーヴィタ第2区とアルノーダヤマーワタを比較してみよう。前者で 38、後者で 56 のサンプル世帯を選び、家族成員の誰かが加入している（していた）住民組織（CDC、貯蓄グループ、葬祭互助会、女性銀行グループ等）の 1 世帯あたり延べ数を、両地区の平均で比較した²¹。すると、現在地の住民組織度は両地区で大差がないにもかかわらず、バドーヴィタ住民の従前地におけるポイントは、アルノーダヤマーワタ住民の従前地のそれよりもはるかに高いことが分かる（表 4）。

表 4 世帯あたり住民組織への加入延べ数

	移 転 前	現 住 地
バドーヴィタ第2区	0.74	1.13
アルノーダヤマーワタ	0.34	0.95

(2000年10月の現地調査による)

組織的な問題解決能力が、パドーヴィタ第2区住民には過去の組織経験を通じて蓄積されたと考えられる。同じような移転状況であったにもかかわらず、相対的に組織経験に乏しいアルノダヤマーワタ住民は、政治的介入に抗しながら地区の生活改善を進めていくことに遅れをとった。換言すれば、アルノダヤマーワタでは、自生的な組織が形成されるテンポを越えて外部機関による施設整備や政治的干渉がなされ、地域を自己管理する組織が育たなかった。パドーヴィタでは、一定の組織経験をもつ人びとが多様な外部集団のインプットを受けとめ、その関係において組織形成のための経過的な時期を維持することが出来た、と仮説的に総括できよう。

4-3 ポーセワナ地区の事例

百万戸計画時代に、シャンティ地区から抜擢されて「ブラジャ・サハヤカ」（コミュニティ支援者）の名のもとに、住宅公社による地域活動を補佐していた集団があった。一年余の活動の後、彼ら・彼女らは住宅公社から独立し、コロンボのシャンティを巡って独自の女性組織化をすすめた。主たる活動は、自分たち自身のシャンティでの経験を他の地区に伝えることを通じて、貯蓄グループを結成し無担保融資を行う女性互助組織を広げることであった²²。その結果91年末に誕生したグループ融資型のマイクロファイナンスシステムが、「女性銀行」（98年の登録後の正式名称は、Sri Lanka Women's Developmental Services Cooperative Society Ltd.）である。現在は1万余の正会員を全国に擁している。

90年に、女性銀行の前身となる12名の互助グループがポーセワナ地区に誕生した。ポーセワナは、コロンボ市南東部の運河沿いに立地する38世帯からなるシャンティである。94年の調査では、平均世帯月収は1,400ルピー弱であった。2000年現在でこの地区の女性銀行会員は34名、つまり90%の組織率となっている。

ポーセワナでは88年に、住宅公社の指導でCDCが設立された。翌年にユニセフ援助による共同水栓2基が設置。90年には、住民ワークショップに基づいて住宅公社による土地再区画が実施され、約半数の家族に即座に住宅ローンが与えられた。その時点では下水も電気もなく、住民は運河沿いに小屋掛けした共同トイレで用を足していた。

93年に、地元NGOが支援して、日本大使館から草の根無償資金を得、下水道（shallow sewer）と共同腐敗槽（communal septic tank）が建設された。工事監理をCDCが行い、住民工事契約に近い形態をとった。住民は各戸500ルピーの接続料と労働を提供した。9名がその500ルピーの支払いを女性銀行ローンでまかなった。95年に全戸にトイレが完成した。この過程でポーセワナの女性銀行リーダーたちは、CDCの役員ポストも占めて、建設遂行になくてはならない存在となった。

その後ポーセワナでは、98年に電気と水道の各戸接続を実現させ、地区内道路を舗装し、2000年にはゴミ収集のバケツが配布され各戸収集が始まった。一方CDCは、90年代後半には頻繁に会合を持たなくなっている（図2）。それは、より日常的で多様なニーズに対応する女性銀行グループが活動をほぼ全世帯に浸透させ、それを基盤に地域管理をも担うようになったからである。

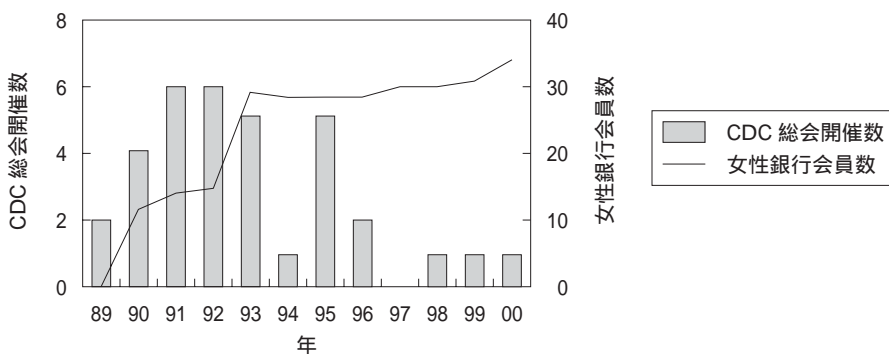


図2 ポーセワナの住民組織

伝統的な CDC リーダーに代わって、女性銀行のリーダーシップが台頭していく過程が、以下の発言から如実にうかがわれる。

「CDC の役員は自分のもうけを考える、というのが皆の常識です。ワークショップで規則をつくっても、自分から破ったりするんです。土地の再区画が終われば CDC はたいてい無くなります。そういうことが女性銀行との違いなんだってということが直ぐに分かりました。女性銀行に疑いを抱く人はいません。会計報告をし、時間どおりに集まり、役所に行っても個人的な関係をつくろうとはしません。長く待たされれば、他の誠実そうな役人を探して話してきます。私は女性銀行の活動に参加するまで、地区の改善についてそれほど関心を持っていませんでした。そういうことが大切だということは、だんだんと分かってきたのです。」

「CDC は決まりきったことしか議題にならないのよ。お金もないし。女性銀行では毎週、いろいろなことを話して行動をとれるようになります。子どものことも、お葬式のことも、住宅の建築進行状況も。グループは周りの女性たちと話し合う場です。どうしたら少しは稼げるようになるのか、誰も教えてくれません。でも女性銀行グループで話していると、いろんなことに気がついたり希望を持ったりします。そういうことが、私にとっていちばん大切。」²³

課題ごとに外部資源を獲得し、そのために形式的な全員加入のメンバーシップと地区代表権を標榜する点では、CDC は意義を有する。上から組織モデルをあてはめて、自治体や公社が音頭をとって結成されるものではあるが、限定的な目的のためには動くことができる。しかし獲得目標がとりあえず達成された後は、日常的な地区マネジメントを担うための組織費用は、組織化による利益にバランスしない。耐えきれない組織は解体に向かう²⁴。

一方女性銀行グループは、内発的に集合する。融資という獲得目標に引きずられているか



写真3 下水工事計画を議論するワークショップ

えるが、実は彼女たちは、集まること自体を喜びとして集まるのである。つまりそこでは、定期的集まって情報を交換し、多面的なニーズに対応していくという日常的なプロセスが重視されている。その組織費用は低く、組織は持続する。上の発言が示しているのは、まさにそのことである²⁵。

5 むすび ――居住環境改善への新たなプロセス

社会主義政権とポピュリスト政権が続いたスリランカにあっても、シャンティ住民の多くが、その居住の形式的な非合法性ゆえに環境資源へのアクセスを閉ざされ、居住面の貧困を負っていることは、今日までほとんど変わらない。しかし、自ら地域の環境資源を築きマネージする組織が、シャンティ住民の中から生成しているのも事実である。

コロンボの CDC は、シャンティの環境形成にとって今後も一定の機能を担うであろう。しかしその役割も、地域によって、また段階によって、異なるのであり、政府職員がモデル定款を提示して数多く結成すればよいというものでもない。むしろ CDC を補完し、乗り越える可能性をもつさまざまな日常的・自生的な住民組織（女性銀行など）が地域運営に果たしうる役割に注目すべきである。

女性銀行末端組織は比較的容易に誕生し、浸透している。フォーマルなルールが不透明かアクセスしにくい領域では、フォーマルな場での交換に関わる取引費用はきわめて高い。そこで住民は、自らのインフォーマルなルールを創出して、その内部での取引費用を下げようとする。その一方、経済的側面に関してはシャンティ住民の生活範囲が相当に狭いことも事実である²⁶。すると、女性銀行会員同士の関係は、顔の見えて「安心」出来る範囲の閉じた世界でしかあり得ないのである²⁷。

実はだからこそ、女性銀行の大きな柱である、地域ごとの、また全国レベルでの、あるいは国を越える頻繁なフォーラム開催が意味を持つと考えられる。外部機会から閉ざされて高い機会費用を担う危険を避けるための必須の工夫が、外部との経験交流である。女性銀行の機構は分権化されて、運営責任を担う「支店」が次々に生まれている。けれども支店代表同士のさまざまな会合や、末端メンバーによる相互訪問を通じて、経験が意識的に交流される。地域マネジメントに関わる知恵も交換される。一方、この経験交流の主流から袂を分かって「分離独立」した支店は、やがて貯蓄融資活動じたいを停滞終息させてしまう、という事例が現れているのである。

私見によれば、南アジアの環境計画を、単発の目的達成型のプロジェクトアプローチから、持続的な学習プロセスを重視するアプローチへと、転換させることが重要である²⁸。そこで鍵となるのは、過去の経験・他からの経験に学んで能力を開いていくような住民組織のありようと、それに対応しながら支援的な政策環境をつくりかえていける行政のありようである。この点で過去20年のスリランカの経験は大きな示唆を与えるように思われる。

注

- 1 Hardoy/Mitlin/Satterwaite 1992: 21-27 など.
- 2 Chaplin 1999: 145-163
- 3 Castells 1983: 175
- 4 Douglass 1992 など.
- 5 「インフォーマル居住地」とは、近代法上認められぬまま公有地や他人の私有地を占有していたり、宅地・建物が都市計画・開発法制・建築基準等に照らして違法ないし無認可であったり、あるいは規制法令がなくとも一定の「近代的」規範に対して住まい方（立地、密度、共同施設の態様、単体の設備や建築材料など）が「異常」とされるような宅地や建物からなる居住地をいう。その「違法」や「異常」の判断には、法や規制や規範の適切さと、住環境を形成する貧困層の生活諸条件総体との両面に注目しなければならないのである。
- 6 SEVANATHA, "Community Attitude Survey in three Settlements in Colombo", May 2000, p.10, table 8
- 7 Central Bank of Sri Lanka 1999: part I, 77
- 8 Central Bank of Sri Lanka (1999: Part , tables 1.53; 1.59) より算出.
- 9 Central Bank of Sri Lanka 1999: part I, 91-92
- 10 ただし表 1 は、一人あたり数値の平均ではなく、世帯あたり平均食費と世帯あたり平均総支出の比率であるので、正確な比較は出来ない。
- 11 たとえばアマルティア・センが、スリランカで達成された国レベルの高い「生活の質」をその社会サービスや平等化政策に帰したことはよく知られている (Amartya Sen, "Public Action and the Quality of Life in Developing Countries," *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol.43, no.4, November 1981, 287-319.)。これに対する批判のひとつとして絵所 (1999) を参照。
- 12 Jayasuriya (2000: 3-34)
- 13 「政府は住宅そのものを提供するのではなく、住民が自ら住まいを築くべく、また民間部門が住宅生産を活性化できるよう、それに必要な支援を与える」という住宅政策原理。詳細については穂坂 (2001a) を参照されたい。
- 14 穂坂 (1994: 213-226)
- 15 シャンティ住民が無権利占有しているに対する土地を正規化 (regularize) するには、まず現住家族を確定して「世帯調査カード」を発行する。カードに何も法的根拠はないが、それを保有することが実質的な (de facto) 権利を意味すると考えられ、実際に画地のみならず住宅ローンも、公共サービスも与えられてきた。それはポピュリスト的政権のもとで都市貧困層に迅速に住宅とサービスを提供するためには、この上なく効率的な方法であった。一方で、カード保持者に対する権利の公式化、つまり借地権証書 (deed) の発行は大幅に遅れてきた。百万戸計画の6年間において、コロンボでは81地区の改良事業を通じ 12,000 以上のカードが発行されたが、そのうち証書が用意されたのは5地区 1,000 余世帯に対してのみであり、しかもさらにその中で実際に各世帯が証書を手にするところまで進捗したのは 200 世帯にとどまった。K.A. Jayaratne, "Study of Urban Land Tenure for Low Income families" (mimeo, February 1993) を参照。
- 16 Tilakaratna (1990)

- 17 Russell and Vidler (2000)
- 18 SEVANATHA (1999)
- 19 この事例についてのデータの一部を、国際協力銀行による大コロボ圏水辺環境事業第三者評価の一環として行った筆者の調査 (2000年11月) から得ていることを付記する。地区移転当時の状況について、青木和美、松本なるみの両氏から貴重な情報を頂いた。また現地調査および分析にあたって、小椋知子氏の助力を得た。
- 20 Russell and Vidler (2000: 81). 同論文では地区名は伏せられているが、この事情は同地区および周辺地区で筆者が行った聞き取り調査の内容と完全に一致する。
- 21 この方法は、小椋知子「都市低所得者居住地域住民の社会的能力形成における参加型インフラ整備事業の効果」日本福祉大学大学院情報経営開発研究科修士論文 (2001年3月) で試みられ、小椋氏がバドヴィタとアルノーダヤマーワタの比較にも適用したものである。
- 22 穂坂 (1998)
- 23 ボーセワナでの女性銀行会員によるフォーカスグループディスカッションから。2000年11月。
- 24 「組織費用」の概念については余語トシヒロ氏から教示を得た。
- 25 谷口 (1999) は、マータラ県農村開発計画で推進された女性起業グループが、経済的効果には疑問があるものの、「気心の知れた仲間たちが」「定期的に集ま」って「協働する」喜びを女性たちに与えたことに、最大の意義を認めている。
- 26 Hettige (1990: 200) など。
- 27 この点は近年開発学分野で注目されている社会関係資本 (social capital) 論に関係しているのであるが、とりあえず「信頼」と「安心」の関係について山岸 (1998) を参照。また途上国都市の社会関係資本論については Moser (1998) を参照。
- 28 穂坂 (2001b)

参考文献

- 荒井悦代「スリランカの農村組織『サナサ』の開発における役割」『アジア経済』7, 32-55頁
- Castells, Manuel, 1983, *The City and the Grassroots*, University of California Press (邦訳は吉原直樹他訳『都市とグラスルーツ』法政大学出版局, 1997年)
- Central Bank of Sri Lanka, 1999, *Report on Consumer Finance and Socio Economic Survey 1996/97 Part I and Part II*
- Chaplin, Susan 1999 "Cities, Sewers and Poverty: India's Politics of Sanitation", *Environment and Urbanization*, 11-1.
- Douglass, Mike, 1992, "The Political Economy of Urban Poverty and Environmental Management in Asia: Access, Empowerment and Community Based Alternatives" *Environment and Urbanization*, 4-2.
- 絵所秀紀, 1999 「スリランカ・モデル」の再検討」『アジア経済』9/10, 38-58頁
- Gamage, Nandasiri, ed., 1998, *Real Voices in Development: Hundred Stories of Women's Bank Members*, A Women's Bank Publication.
- Gamage, Nandasiri, ed., 2000, *Guidelines for Formation of Women's Help Groups and Community*

- Banks*, A Women's Bank Publication.
- Hardoy, J., D. Mitlin and D. Satterwaite, 1992, *Environmental Problems in Third World Cities*, Earthscan, 1992
- Hettige, S.T., 1990, "Subsistence Reproduction among Settled Poor: A Case Study from Sri Lanka", *Urban Anthropology*, 19/3
- 穂坂光彦, 1994 『アジアの街 わたしの住まい』 明石書店
- 穂坂光彦, 1998 「住民によるスラムの改善 (スリランカ)」 齊藤千宏編 『NGO 変える南アジア』 コモンス
- 穂坂光彦, 2001a 「都市スラムの自立運動と政策環境」 西川潤編 『アジアの内発的発展』 藤原書店
- 穂坂光彦, 2001b 「オレンジ地区環境整備の都市計画論的考察」 穂坂光彦・篠田隆編 『南アジアの都市環境マネジメント』 文部省科研費特定研究「南アジアの構造変動とネットワーク」 ディスカッションペーパー
- Jayasuriya, Laksiri, 2000, *Welfarism and Politics in Sri Lanka*, Univ. of Western Australia
- Moser, Caroline, 1998, "The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies" *World Development* 26-1.
- Russell, S. and E.Vidler, 2000, "The rise and fall of government-community partnerships for urban development: Grassroots testimony from Colombo", *Environment and Urbanization*, 12-1
- SEVANATHA, 1999, "Role of Community-Based Organizations in Provision of Municipal Services", UNCHS City Consultation Project for Colombo.
- 谷口佳子, 1999 「農村女性の地域社会活動——ジェンダー, 労働, エンパワーメント」 大森元吉編 『スリランカの女性, 開発, 民族意識』 明石書店
- Thorbeck, Susanne, 1994, *Gender and Slum Culture in Urban Asia*, Vistaar Publications
- Tilakaratna, S., 1990, "Evaluation of the Community Participation Component of the Urban Housing Sub Programme of the Million Houses Programme of Sri Lanka: The Case of Six Urban Low-Income Settlements", UNCHS Project SRL/87/F05, mimeo.
- 山岸俊男, 1998 『信頼の構造』 東京大学出版会