

ボゴタ不法居住区調査フィールドノート コミュニティ・政府間のパートナーシップ?

著者	幡谷 則子
権利	Copyrights 日本貿易振興機構(ジェトロ)アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	ラテンアメリカレポート
巻	17
号	2
ページ	44-52
発行年	2000-11-20
出版者	日本貿易振興会アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00006192

ボゴタ不法居住区調査 フィールドノート

コミュニティ・政府間のパートナーシップ？

幡谷 則子

はじめに

ボゴタは現在推計人口約600万人を超える大都市である。市は東側を丘陵に阻まれ、南北、西部に扇形に発展した。南は貧乏人、北は金持ち、という所得階層別の棲み分けは、今日の経済危機下にあってさらにはっきりしたものになっている。ラテンアメリカの多くの都市に共通してみられるように、ボゴタ市も1970年代以降、不法開発居住区の拡大が都市化地域および都市人口の拡大の主因となってきた。

筆者は1990年代初頭からボゴタの不法開発居住区問題を追いかけてきた。当初は公共サービスの供給状況や住民の社会経済的特徴の分析に、のちに95年以降は住民組織やNGOの果たす役割の把握に主眼を置いた。今回は1999年9月より1年間住民、市行政、NGOその他の外部機関の相互関係に焦点をあてて実態調査を行なった。本稿はこの調査のフィールドノートである。

今回の調査における最大の狙いは、1980年代に

国連が推奨した「開発における住民、政府 (local government)、NGO間のパートナーシップ」といったコミュニティに基盤を置いた発展 (community based development) の枠組みが、はたして現実の不法開発居住区の合法化過程において存在するのか、という点にあった。ここでいう合法化 (legalización) とは、市当局からの許認可なしに開発された居住区 (主に不法土地分譲または不法土地占拠起源) が、市の計画部および地籍局から認定され行政の対象となることを意味する。

ラテンアメリカ諸国では1980年代から、政府側の開発計画においても開発のパートナーとして、NGOや市民組織を重要視する気運が高まった。その一方、90年代の社会政策はネオリベリズムの影響も受けて、市場メカニズム重視の方向に移行している。また、公共サービス供給会社の民営化過程も進む。このような状況下で、政府・住民・NGO間のパートナーシップという文句がどこまで実現されているのか、それを確認したかった。

以下、コロンビアにおける住民参加のしくみ、

ボゴタにおける不法開発居住区に関する行政の取り組みに触れたうえで、本調査の概要と調査結果の一部を簡単に紹介する。

1 コロンビアにおける住民参加のしくみ

さて、今回の調査の焦点が「コミュニティに基盤をおいた発展」、「コミュニティ・政府間のパートナーシップ」云々と述べたが、コロンビアにおいていわゆるコミュニティに基盤をおいた組織 (community based organization: CBO) なるものは存在するのであろうか。また、CBOを中心とした住民参加 (community participation) なるものは成立するのであろうか。

端的に言って、コロンビアでは都市部の場合、コミュニティは居住区単位で構成される住民集団、そしてCBOは官製の「コミュニティ活動審議会」(JAC: Junta de Acción Comunal) に代表されてきた。むろんNGOなどを媒介とした草の根CBOも存在するが、こと政府と住民との仲介として機能してきたのは主としてJACである。

JACの成立は1960年代から導入された「コミュニティ活動」政策に端を発する。同政策は、居住区単位にJACの組織化を促進することで、政府の開発戦略を末端にまで浸透させるという、上からの組織化に基づくものであった。特に不法開発居住区の場合、JACの組織化によって初めて居住区の合法化過程と公共サービス供給の正常化過程が開始されるのである。政府当局と住民との間の交渉や対話は通常JACを介して行なわれてきた。JACの機能の強化、特にその政府・住民間の交渉窓口としての機能の強化はその一方、コミュニティレベルでの政治的コントロール、あるいは政治的操作として理解されてきた。したがって、住民のイニシアティブに基づいた住民参加は確立さ

れていない、というのが一般的な理解である。

2 不法開発居住区に関する行政の取り組みと背景

官製のJACがコミュニティを管理する体制では、コロンビアにはコミュニティ・政府間パートナーシップは成立しないのではあるまいか。だが1990年代初頭から、同国でもNGOが支援する社会住宅プロジェクトなどが、市民権を獲得しつつある。各行政機関も、さかんに「コミュニティに基盤を置いた……」型の開発モデルを提唱している。すなわち、政府がコミュニティやNGOの機能を従前よりも高く評価しはじめた証左があり、これが不法居住区の住環境改善過程においても反映されているのではないかと、というのが筆者の問題意識であった。

このほか、1990年代にはいって、行政からコミュニティへのアプローチにはいくつかの新しい側面がみられるようになった。しかしこれらがコミュニティ・政府間関係にどのように影響を与えるのかは、不明な部分が多い。

1990年代以降の不法開発居住区の合法化における行政の取り組みについてみる際、以下の三つの点を考察する必要がある。これらは政治的分権化の進行、公共サービス供給公社の民活化、そして現市長ベニャロサ (Peñalosa) の最重要政策である「脱周縁化プログラム」である。第1の政治的分権化は、すでに80年代後半から始まっている。だが、ボゴタ市の場合それが具体化するの92年の地域行政評議会 (JAL: Junta de Administradores Locales) の発足による。JALは各地区 (localidad) ごとに制定され、地区の開発計画の策定と地域開発基金 (Fondo de Desarrollo Local) (各地区の人口規模に応じて市から分配される公共投資基金) の用途

を決定する権限をもつ。しかし地域開発基金の資金は限られているため、JAL代表議員(edil)が地域別(末端は各居住区)、部門別に策定するプロジェクトの争奪は激しい。いきおい居住区レベルではJACリーダー、その上の地区レベルではJAL代表、そしてさらに各代表はボゴタ市議会議員との間でパトロン・クライアント的關係に立脚した政治的操作が展開される。だが、こうした政治的かけ引きを利用して、住民はニーズ獲得の交渉を行なっている。

第2の公共サービス供給公社の民活化については、ボゴタの場合はボゴタ市電力公社の民活化と上下水道公社(EAAB)の公共サービス料金補助の削減が指摘される。いずれも市場メカニズムを優先させた政策である。従来不法土地取得・分譲起源の居住区の大半は公共サービス(特に上水道)供給限界域外に立地していることから、技術的、資金的問題により正規のサービス供給は阻まれていた。しかし、実際は多くの住民が不法接続により、料金を支払わずに質の悪い電力、上水道のサービスを享受してきたのである。これを、今後は正規の供給人口を拡大し、また社会経済階層間の料金区別化による補助を削減して収益を増大させるという方針に転換したのである。これは、不法居住区における合法化とサービス供給の正常化にはプラス要因となった。

第3は、現ペニャロサ市政の最重要課題であった「脱周縁化プログラム」である。これはボゴタ市内にあるすべての不法開発居住区を合法化し、上下水道整備の不足を補い、道路舗装を行なうという内容である。同時に推進している大量住宅供給計画によって、住宅自体の供給も行なう。これによって今世紀末にはボゴタから不法開発居住区をなくす、というのが目標である。ペニャロサ市政(1997~2000年)は発足時の1997年1月不

法居住区を450かかえていたが、2000年6月時点でうち329が合法化を完了している。ボゴタ市の場合、不法開発居住区の合法化政策は70年代から取り組まれてきた。一つの不法開発居住区の合法化手続きには80年代までは平均8年近くの時間が費やされてきた。95年に市の計画部における合法化手続きが改善され、これまでは居住区単位でないと進められなかった手続きが、居住区内の分譲地単位でも進められるように変更された。このため、例えば建設不適地を含む居住区においても、その不適地を切り離してその他居住区地域の合法化を進めることができるようになり、ボゴタ市全体の合法化過程がより迅速に行なわれるようになった。

3 調査の概要

調査居住区は、不法居住区の集中する南部3地区、シウダー・ボリーバル、ウスメ、ラファエル・ウリベ・ウリベから各2居住区を選択した。

調査居住区を選択には次の五つを基準とした。

- (1) 不法開発起源(不法分譲、不法土地占拠の両方を含む)であること。
- (2) 低社会経済階層(国立統計局が定める6段階の社会経済階層区分に基づく)に属する居住区であること
- (3) 開発過程(土地開発、土地分譲)の開始時点が1980年代であること。
- (4) 地勢状件が類似し、公共サービス供給に関する技術的条件が共通すること。
- (5) 現在までの住環境改善の進展が異なること。

すなわち、極力初期条件が同様で1980年代から90年代までの共通する都市開発政策の文脈を共有する居住区の中から、現在の住環境の異なるものを比較し、その違いの要因を分析することをめざ



キーバ村から不法接続で配水するホース群



上水道の設置を祝うミサのあと水を祝福するカトリック神父
(2000年6月11日)

した。

このように決定した居住区において、次の3種の調査を行なった。

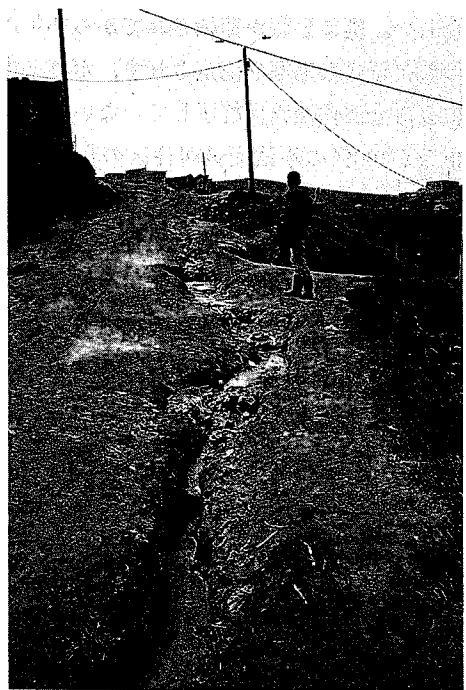
- (1) ランダム世帯調査：ランダムサンプリングによる、調査票を用いた世帯調査。
- (2) 長期居住者インタビュー調査：サンプル世帯の中からさらに居住経験の長いインフォーマントを選んで実施したインタビュー (in-depth semi-structured interview)。
- (3) 組織リーダーインタビュー調査：対象居住区におけるCBOリーダー、NGOのスタッフ、ボゴタ市政府の開発プログラム実施機関の担当者などへのインタビュー。

調査結果はまだ世帯調査のデータベースを作成した段階にあり、掘り下げた分析はこれからである。以下では、調査居住区の中から一例をとりあげ、まず不法居住区における合法化過程がどのようなものであるのか、紹介しよう。

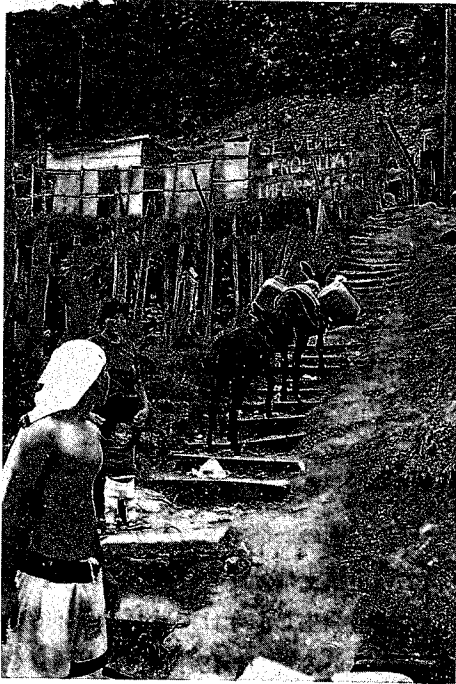
4 ベジャ・フロール居住区に みる合法化過程

ベジャ・フロール居住区はシウダー・ボリーバル地区のなかでも最も市中央からのアクセスが悪

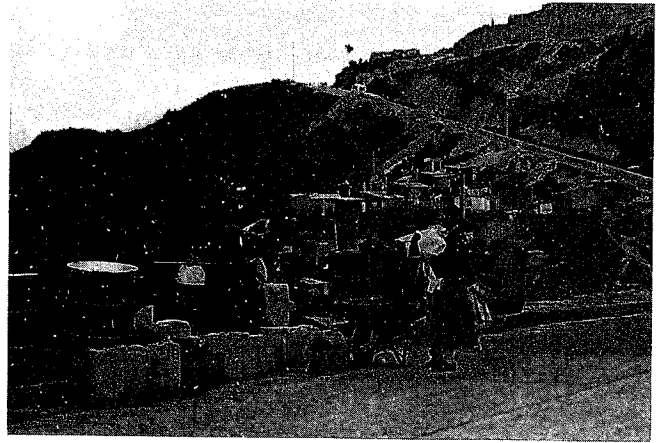
い、南西のはずれに位置する。もともと市に隣接するキーバ村の農園の一部であったが、1983年ころから、数名の不法土地分譲者が出現した。のちに不法土地占拠も発生し、今日ではおよそ1500の宅地に分譲されている。99年12月に筆者が調査を開始した当時は、住宅建設率は全体の45%ほどであった。住民組織JACは84年には組織され、市当



下水道の設備はこれから。汚水、生活排水はたれ流し



水を運ぶロバはかけがいのない運搬手段



給水車の巡回のあとドラム缶から水を配分する住民

局との間で合法化過程の交渉が始まった。不法土地開発起源とはいえ、合法化過程の立ち後れは甚だしい。実に分譲が開始されてから15年以上たつのに、正式な地図も認定されず、ボゴタ市開発部による合法化過程は終了していない。ベニャロサ市政が100%の不法開発居住区の合法化をめざす中で、難航している少ない例の一つである。同居住区の合法化および正常化過程が遅れたのには、立地上の悪条件がある。まず市の幹線道路へのアクセスが悪く、さらに急傾斜地であった。また、一部土砂崩れの危険性を含む建設不適地があり、そのため合法化過程が80年代は凍結された状態であった。

1995年に同居住区とシウダー・ポリバルの他地域とを結ぶ道路が建設されてから公共サービス正常化の気運が高まった。それまでは市政府側の対応は皆無といってよかった。市の地籍局による居住区の地図上の認定が完了しない以上、上下水

道、電気をはじめとする基本的公共サービスの供給について当局側は全く関知しなかった。したがって、多くの分譲地は——いずれ公共サービスが供給されるのを待って——投機目的で購入されたままになっていた。

1999年11月、筆者が初めてベジャ・フロール居住区を訪れたとき、EAABによる上水道建設プロジェクトは動いていた。これは遅まきながらベニャロサ市政における脱周縁化の政策理念が影響したと考えられる。しかし12月にこのプロジェクトはとん挫。その理由は、下請け業者が建設労働者への日当の支払い遅延を喫し、逆に労働者や周辺住民から脅迫を受けたからといわれる。結局最初の契約業者は撤退。次の契約業者が採択されるまでにおよそ4カ月が費やされた。6月、いよいよ上水道開設式が行なわれ、居住区設立後16年あまりにして、ベジャ・フロールに水道水が供給されるようになったのである。

一方、行政の存在が皆無であったころから、ベジャ・フロールにはいくつかのNGOが活動してきた。一つはドイツ人篤志家が寄付金をもとに行

第2表 居住区内の住環境問題について責任をとるべき機関

(調査世帯主または配偶者の意見)

機関名	居住区名							
	ポトシーラ・イスラ		ベシヤ・フロール		ダヌビオ・アスール		ラ・バス	
	回答数	%	回答数	%	回答数	%	回答数	%
政府 (市行政当局)	262	56.7	94	30.4	200	41.9	151	35.2
公共サービス供給会社	45	9.7	115	37.2	45	9.4	30	7.0
JAC	105	22.7	78	25.2	181	37.9	230	53.6
Edil (JAL代表)	0	0.0	0	0.0	3	0.6	1	0.2
その他CBO	0	0.0	5	1.6	2	0.4	0	0.0
カトリック教区教会	0	0.0	2	0.6	3	0.6	2	0.5
NGO	0	0.0	0	0.0	1	0.2	0	0.0
政治家	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	0.5
その他	23	5.0	13	4.2	14	2.9	6	1.4
わからない	25	5.4	2	0.6	25	5.2	7	1.6
回答なし	2	0.4	0	0.0	3	0.6	0	0.0
計	462	100.0	309	100.0	477	100.0	429	100.0

(出所) 1999年11月から2000年3月までに筆者が実施した世帯調査。ポトシーラ・イスラではパイロット調査を実施。

(5) コミュニティ活動への不参加の理由はなにか?

筆者が分析の対象としたコミュニティ活動には、政府不在の時期の集団的セルフ・ヘルプ (居住区住民任意の協同作業)、合法化過程におけるJACを中心とした行政との交渉や諸手続き、署名運動や抗議行動などが含まれる。

全体的に住民のJACを中心とするコミュニティ活動に対する評価は厳しい。また、自己矛盾のある発言も多かった。第1表は三つの、第2表は四つの居住区における世帯調査結果の一部である。サンプル抽出世帯のうち、コミュニティ活動の成果について肯定的な評価を下しているものは全体の30%にも満たない。その一方、居住区内の問題や基本的ニーズ供給の責任機関として住民があげるのは、市政府の次にJACである。

これは次のように解釈できる。不法起源の居住区は、特に都市開発の初期段階において、互助、

連帯を軸とした住民参加が活発である。この段階ではJACの前段階であるプロフンタが基盤組織であることが多い。居住区は当局から認知されておらず、プロフンタが居住区の基本的ニーズの供給に関する唯一の担い手となる。不法開発居住区が当初の政府不在の段階から、次の発展段階に入る、すなわちJACが法人格を取得して住民が法的代表を送る権利を得ると、JACが対行政との交渉窓口となる。以後、すべての合法化・公共サービス正常化過程における住民—政府間交渉は、JACを仲介に行なわれるようになる。したがって、JACリーダーに対する信頼性の高低に関わらず、またJACの運営のあり方に対する住民の不満の有無に関わらず、JACには住民側からは政府に対する住民代表としての責任が問われるわけである。したがって、JACの機能に対する評価は、行政のアプローチとその結果 (具体的にどのような公共サービスが供給されたかどうか) によって決定されるこ

とになる。二つの表はこれを反映したものである。

6 長期居住者インタビューから

無作為サンプル抽出による世帯調査ののち、数人の住民に対する聞き取り調査を行なった。ここで意図したのは、各居住区の発展過程において起こったさまざまなコミュニティ活動（抗議行動その他を含む）、コミュニティを基礎とした集団的行動、外部機関の関与（行政およびNGO）、政治家の介入の影響などについて、住民の証言によって裏づけをとることであった。聞き取りを行なった住民は、世帯調査のサンプルから抽出した数人に加え、居住区内にあるコミュニティ組織のリーダーらであった。

以下はこれらの証言における代表的なコメントである（かっこ内は筆者による補足）。

- （不法居住区の住民が取る抗議行動は）形式は変わるけれど、根本はいつも同じ。
- 法にかなったすべての手続きと方法を枯渇してもなおらちがあかない場合、われわれは威嚇を伴う抗議行動に出る。当局がわれわれに耳をかすようにさせる残された唯一の方法だから。こうやってこれまでだって必要なものを獲得してきた。
- JACのさまざまな悪い操作があるとはいえ、結局はJACに頼るしかない。なぜならばそれが、JACの存在理由なんだ。
- 水と電気の確保がこの居住区の発展をうながす根本的な要因だった。でもそれよりももっと影響があったのはコミュニティの組織化だったね。
- 政治活動（ロビー活動）をやらなくちゃ。だってこれが公共サービスをもってくるための唯一の方法だもの。

- この居住区はとても遅れている。開発の道はなんどもとん挫した。その原因はリーダーたちの悪い操作にあった。
- こういったタイプの居住区（不法占拠起源）は合法化が遅れるのはしかたないですね。なぜって不法占拠で始まったのだから。

住民の意見は時に筆者を困惑させた。それだけ自己矛盾に満ちた発言が多かった。たとえば住民の多くはJACリーダーのやり方に批判的である。だが彼らに対する依存度はきわめて高く、組織化が進むほど、また行政との交渉過程が複雑化するほどその傾向は強い。したがって、住民個人個人のレベルで裾広がりなエンパワメントは成立しないのである。しかしこれには理由がある。住民組織の機構が確立してゆくほど住民組織の官僚的性格は高まり、逆に一般住民の参加意識は弱まるのである。

いったん居住区が合法化されると、住民はその参加の中軸を失う。行政に「認知」された以後、政府が住民から要望されたニーズに応える責任をもつようになる、という考えが浸透している。この当然の行政責任が満たされない場合、住民は再び集団的抗議行動をとり、住民組織は圧力団体としての機能を発揮するのである。

おわりに

ボゴタの不法居住区の事例を通じて、コミュニティ・政府間のパートナーシップの可能性を確認しようと試みたが、1年間のフィールドワークを終えて得た暫定的な結論は、かなり否定的なものである。世帯調査結果からも、住民へのインタビュー結果からも、次の2点が明らかとなっている。まず、依然として官製のCBO、JACによる垂直統合的なコミュニティ管理体制が根強いこと。

次に、1990年代の政策的背景が、行政がコミュニティへのアプローチを促進するような、いわば住民参加を後押しする側面を有してきたにもかかわらず、政治的パトロン・クライアント関係をはじめとする負の要因に阻まれていること。住民は、行政との交渉手続きを熟知しており、政治的操作を逆に利用しながらニーズを獲得しようとする。すなわち、住民と行政との相互間のアプローチは強化されてきたが、これが「パートナーシップ」としては機能していないようである。

ベジャ・フロールの例で見る限り、住環境改善における住民—行政— NGO間の連携は認められない。むしろ、居住区コミュニティを票田として操作するJACや地方政治家による支配が依然として強い。むろん同居住区の合法化と公共サービスの正常化が遅れたのには立地環境における悪条件が第1に挙げられた。しかし、CBOの発達の度合いとリーダーの資質、そして政治的勢力が発展の遅れにきたした影響も否めない。

市民の要請権 (el derecho de petición) , コミュニティ参加, 市民オンブズマンなどは1990年代,

とくに1991年新憲法の発足を契機に法的根拠が与えられてきた概念である。これらの概念はコミュニティの対行政エンパワメントを促進させる手段として働くべきものであった。しかしながら、政府はこれらの概念を、単なる住民参加を裏づける型式として、つまり言いわけとして利用してきた。つまり、型どおりの「住民参加」の手順を踏めば、あとは当局側が決定権をもつ、というやり方であるように思われる。

むろん、住民側もこれらの手段を使うすべは学んでいる。住民への聞き取りからは、政治的操作を逆に利用してサービスやインフラを獲得する手段も心得ていると確信できた。一部の政治家や行政官がいうように、コミュニティは無知なのではない。1990年代を通じて、確かに学習効果はあがったはずである。だが住民のエンパワメントは必ずしも対行政、対NGOとの連携プレーに結びついてはいないようである。調査居住区間の比較分析によってこの理由を解明したい。

(はたや・のりこ/地域研究第2部副主任研究員)