

## 序章

# 発展途上国の都市住民組織

——その社会開発における役割——

### はじめに

本書は発展途上国における都市住民組織の特徴と、都市問題の解決に関する機能とを明らかにすることを目的としている。ここで扱う住民組織には、大きく分けて「生活戦略型」と「開発戦略型」の二つの類型がある。

歴史的に、都市では住民が生活の必要に応じて、相互扶助システムを自発的に編み出してきた。発展途上諸国における都市貧困者や、都市社会資本や福祉を十分に享受していない多くの人々は、都市での生活の場を確保し、生き抜くための手段として、さまざまな自助・互助の仕組みを作り出し、実践してきた。それらは、農村共同体から都市に移植され、再生された慣習であることもあれば、都市生活に特有な新たな必要に即して生まれたものもある。これを本書の松田論文（第6章）で用いられた概念を援用して、「生活戦略型住民組織」（あるいはインフォーマルな住民組織）と呼ぶことにする。むろんこれらの発生の経緯と特徴は、国別、都市別に文化・慣習や社会経済的構造の違いを大きく反映し、一様ではない。

いずれにしても、生活戦略型住民組織の役割は、元来行政サービスが及ばなかった都市生活面での必要に対し、政府に代わって、またはそれを補って対応するところにあった。実際には住民が独自に知恵を出しあい、あるいは連帯の思想に基づいて自然発生的に生まれた、有形無形の生活手段なのであ

る。こうした日常生活に密着した住民組織には、広くは、宗教活動を目的とするものから、文化活動や娯楽を目的としたものまで含まれる。また宗教的規範によって組織化された集団が、特定の政治経済体制のもとで、住民の生活要求(例えば都市インフラサービス)獲得をめざした互助組織の役割を果たす場合もある(例えば政庁支配下の香港における、キリスト教系非政府組織の社会サービス活動など)。また、反体制政治行動をとる都市大衆運動の基盤となる場合もある(チリのポブラドーレスの運動や、軍事政権下のペルーにおける都市大衆運動など)。

しかし、都市化過程の初期(1950~60年代)とは異なり、過剰都市化が進む現在、いわば牧歌的な互助システムだけでは、都市サービス供給を補完することはできない。また、70年代に高揚した、反体制的な都市大衆運動も、80年代以降の民主化と経済改革(とくに構造調整政策)を背景に、質的变化を遂げている。90年代も終わりに近い現在、途上国地域全体が構造調整政策後の新しい開発戦略を模索し始めている。行政分権化や住民参加の推進もその一つの現われであり、都市行政と住民との関係にも質的变化がみられ始めている。今日、多くの発展途上国政府や国際機関および非政府組織(Non Governmental Organization: NGO)などは、都市の社会開発プロジェクトや住環境改善事業の受け皿として、住民の組織化を前提としている。このような開発プロジェクトの受け皿として形成されるのが、「開発戦略型住民組織」(ないしはフォーマルな住民組織)である。

開発戦略型住民組織は、従来伝統的な生活組織として発展してきた互助システムを活用したり、あるいは既存の生活互助組織を動員するが多い。純粋に自然発生的でかつ自律性を保ちえた住民組織は少ない、と同時に、伝統的互助組織の理念を無視した政府主導の組織化も少ない。すなわち、「生活戦略型組織」、「開発戦略型組織」の2類型による区別とは別に、「住民の内発的組織化(下からの組織化)」か、「行政主導による組織化(上からの組織化)」か、あるいは「NGOなどのその他外部組織の支援による組織化」という、誰が組織化のイニシアティブをとるかによっても住民組織の性格は異なる。

そこで、われわれはまず、異なる地域・国別の「都市住民組織」の概念、その発展史やさまざまな類型を整理するところから始めた（幡谷編 [1997]）。これらの分析を経て、異なる地域間での都市住民組織の概念と形態、その発展過程を決定づける諸要因を明らかにした。対象とした国・都市は、中国（北京）、香港、韓国（ソウル）、タイ（バンコク）、インド（アムダーヴァード）、ケニア（ナイロビ）およびコロンビア（ボゴタ）である。こうした作業は、それぞれの都市と国における都市化過程、政治体制、社会経済構造の相違を反映した、住民組織の位置づけを明らかにすることに役立った。

以下本書の各章では、上記7都市における事例研究を中心に考察している。歴史的に行政管理能力の高かった国（中国、韓国）とそうでなかった国（インド、タイ、ケニア）とでは、明らかに自発的住民組織の発展の度合いが異なる。また、植民地都市としての歴史が長かった例でも、生活戦略型の住民組織の機能が異なる。さらに、都市化過程の進行における地域別差異も、都市行政の対応や住民組織機能の変遷に影響を与えている。

以上の相違性を踏まえて、各論の筆者は当該都市において今日最も代表性があると判断される住民組織に着目し、その事例をとりあげている。第3章（韓国）、第4章（タイ）、第5章（インド）、第7章（コロンビア）は「開発戦略型」住民組織を中心に分析している。一方、第6章（ケニア）は「生活戦略型」住民組織の機能に注目し、評価している。第1章の中国では、もともと「生活戦略型」住民組織の発展する素地が他の地域よりも希薄であり、「住民組織」と呼ぶことのできる基礎的社会組織は住民に対する政府の管理システムとして導入された。だが、事例が示す今日の住民組織の機能は、「開発戦略型」に近い。第2章（香港）は、現代の「開発戦略型」組織の発展を分析しつつも、政治体制の過渡期にあつて、従来の「生活戦略型」（生活防衛）組織の重要性を主張している。他方、「上からの組織化」か「下からの組織化」という点においては、歴史的な比重の差こそあれ、7カ国においていずれも政府主導による組織化、住民の内発的組織化の両方を考察している。NGO支援型組織の事例も扱っているのは、第5章（インド）と第7章（コロンビア）で

ある。韓国の場合を除く6カ国の事例は、類型の違いにかかわらず、都市貧困層の開発戦略の受け皿としての役割を担うもの、あるいは行政の末端機能を部分的に担うものである。住民組織が都市行政と住民との間における媒体としていかなる機能を持ち、それが行政—住民間関係にどのように影響を与えてきたか、また、住民組織を受け皿とした住民参加に基づく開発戦略が、はたして都市貧困層の生活改善（社会的上昇を含め）に結びついているのかが、それらの問題関心である。韓国の分析は、貧困層に限定せず、今日の都市住民組織の存在意義自体を検討する内容になった。ケニアには、これまで生活戦略型組織も開発戦略型組織も、また行政主導、NGO主導など多様な住民組織の発展があった。第6章は、現在、中央政府の住民管理体制が強化される状況下で、インフォーマルな生活戦略型組織こそが、住民のソフトな抵抗を実施するための仕組みになっていることを主張する。これは、その他の章で紹介された「開発戦略型組織」の評価に対し、示唆を与える内容になっている。

以下は3節から構成されている。まず、本書を読み進めるにあたって、その前提となる二つの文脈を示す。それらは、住民組織を地域横断的に分析する際に、われわれが共有した、都市論における解釈と開発論における解釈である。次に、各章の骨格を概説しながら、都市住民組織の形成と発展を決定づける背景（相違性）を整理する。最後に、異なる事例を通じて明らかにされた点と、今後の分析課題とを示す。

## 第1節 住民組織を分析する際の二つの文脈

### 1. 発展途上国における都市化と都市問題——都市行政の不足と住民組織の役割

発展途上諸国の都市化過程は、一部の地域を除いて、おおむね1960年代以

降加速し、80年代にはピークを迎えた。都市化の進展が他地域に抜きんできて早かったラテンアメリカでは、すでに減速期にはいった国もある。今日では、発展途上国全域で、大都市の人口増加は低速化の傾向にある。しかしながら、多くの発展途上国においては、首位都市が大首都圏を形成し、外延的拡大<sup>(1)</sup>を続けている。これが巨大都市 (mega city) 化現象である。国連の推計 (UN DIESA [1995]) によれば、2015年に人口が1000万人以上の巨大都市圏を形成するのは全世界で26あり、うち22が発展途上国都市である。

都市人口の増大は、1970年代までは、主として農村部から都市へ職を求める流入人口による社会増によるものが主であったが、80年代以降は、都市での再生産、すなわち都市内部での自然人口増によるものが主となっていった。

膨張する都市人口に対して、都市行政による住宅、都市基盤整備と公共サービスの供給は追いつかなかった。1960年代から70年代は、発展途上諸国では工業化による経済発展が開発路線の中心であり、まだ社会開発部門には本格的に着手されていなかった。また、都市計画を含めて、確固たる都市政策の基本が策定されていなかっただけでなく、それを支える地方政府の行・財政能力も十分ではなかった。

都市問題には、公共サービスの不足、スラム化、不法土地占拠を起源とするスクウォッター・セトルメントの拡大、治安の悪化、失業増など、都市における資源配分の不均衡から生じる多様な現象が含まれる。スラムやスクウォッターには国別に概念定義上の相違があり、また、それぞれの都市における開発フロンティア (市街化区域内の未開発地) の多少や地勢条件によっても状況が異なる。しかし、一般に、発展途上国の都市問題は、スラム化、大都市周辺部の不法開発の増大などに象徴される、都市の住環境の悪化に凝縮されるといってよいだろう。

ただし、以上の発展途上国の都市化と都市問題解釈に関する共通認識には、多少の留保をつけざるをえない。

まず第1に、都市化の進行速度についても、地域間で差異がある。冒頭で述べたラテンアメリカの場合は、最も早い時点において都市化過程が加速し、

表1 発展途上諸国の都市化に関する基礎統計

所得水準別地域	都市人口 (100万人)	都市化率 (%)	人口100万人以 上の都市集積部 人口比(%)	都市人口 の年平均 増加率(%)
	1995年	1995年	1995年	1980~95年
低・中所得経済	1,874.0	39	13	3.3
東アジアおよび太平洋地域	537.0	31	11	4.2
欧州・中央アジア	318.7	65	16	1.6
ラテンアメリカおよびカリブ海域	354.2	74	28	2.8
中東・北部アフリカ	153.5	57	20	4.2
南アジア	327.8	26	10	3.4
サブサハラ・アフリカ	182.8	31	8	5.0
高所得経済	680.4	78	33	0.7
全世界	2,554.4	45	16	2.5

(出所) World Bank [1997].

都市化率においては、すでに先進国の水準に達している。この対極にあるのがアフリカ地域で、人口100万人以上の都市集積部人口比でみた場合、サブサハラ・アフリカの加重平均では、1995年時で8%と、発展途上地域で最も低い(表1参照)。しかし、過去15年間の都市人口の増加率は、年平均5.0%と最も高く、目下都市化の昂進がピークに向かっていると考えられる。

第2に、都市問題に対する認識の違いが指摘できる。例えば本書でとりあげる、中国(北京)の例がそうで、必ずしも上述のシナリオにあてはまらない。中国の場合、長年の戸籍管理体制によって、農村戸籍をもつものが都市部へ転出することが禁じられてきた。しかし、中国の市場経済化と規制緩和が進展するにしたがい、社会面における従来の統制枠組みも変化しつつある。最近、北京市郊外に、農村部出身者による不法建設地区が出現し、周辺都市住民の住民組織が流入民に対する管理統制機能をもつようになる一方、不法流入民が自衛のための組織化を図る、という新たな現象が生じつつある。これは、社会主義の集団的管理体制の変化によって、中国の都市化過程も、その他の発展途上諸国の形態に近づきつつあることを示唆している。また、韓

国の都市問題の現状は、上記で一般化した発展途上国型の都市問題のダイナミクスからは、すでに脱却しつつあると判断すべきであろう。韓国で都市問題という場合、まず想起されるのは、交通問題や環境問題、あるいは中間層以上の生活防衛システム(例えば地域生協の形成など)など、先進国が抱える都市問題に近い。都市問題すなわち都市の貧困問題、という見方は成立しにくい。

次に、発展途上国におけるこれまでの都市政策の推移を、とくに貧困居住区対策の一環である住宅政策を中心に整理しておこう。上記のような都市化と都市問題の潮流における差異はあるが、都市政策の流れには、以下のような共通性がある。

アジア、ラテンアメリカを中心に、都市貧困居住区政策の流れを追うと、過去40年の間に大きく変遷していることがわかる。地域別に、都市化の進行速度によって、時間差はあるものの、おおむね1970年代初頭と80年代後半とを二つの大きな転換点としている。

1960年代は、いずれの地域においても、不良住宅や不法開発地区に対しては、スラム・クリアランス(強制撤去と強制移転・再定住化)政策が主流であった(韓国、インド)。当局の強制撤去に対し、撤去民は、多くの場合、反体制政治勢力を後ろ盾として、抗議行動を起こしたり、あるいは撤去後に再び定住化を試みた。このような集団行動をとるための組織化は、運動体の基盤としての住民組織の典型となった。また、強制撤去措置を受けない低劣住宅に住む住民たち、とくに行政不在の市街化区域外に不法建設を行う住民は、個人の経済力と労働力、および近隣の互助システムを駆使して、自助建設方式によって住環境を徐々に整えていった。その際に住民がよりどころとしたのは、農村共同体に原型をもつ、伝統的な互助組織の都市部における再現であり、また都市生活における新しい必要性に応じた、近隣間での連帯組織であった。

一方、ラテンアメリカではこの時期からすでに政府の住宅専門供給機関(コロンビアの土地開発庁<ICT>、中央勸業銀行<BCH>など)の成立が始まり、「低・中所得者向け住宅建設」が開始されている。しかし、まだ都市周縁地区に拡

大する不良住宅地区（大衆居住区）対策としての積極的な意味はなかった。

1970年代にはいると、アジア諸国でも政府の住宅専門機関の成立をみる（インドの住宅・都市開発公社〈HUDCO〉1970年、タイの国家住宅局〈NHA〉1972年）。ラテンアメリカでは、公的住宅建設供給にかわって、低・中所得者向け住宅建設に重点をおいた公的住宅金融制度が始まる（コロンビアのUPAC制度など）。建設面での促進政策と金融面での補助政策の二本建てになる。しかし、いずれも「低所得者向け住宅建設促進事業」のふれこみであったが、必ずしもこれは「低価格住宅」ではなかった。貧困層の支払い能力や、供給される住宅様式に対する、生活習慣上の不適應などが障害となって、貧困層のための住環境改善政策にはならなかった。結果的に、受益対象は、中間階層となった。とくに、香港、韓国などでは、この時期の住宅供給促進政策は、当初から中間階層向けの集合住宅（高層アパート）建設が主流であり、その後も低価格住宅（low-cost housing）ないしは社会住宅（social housing）の概念は政策面で定着していない。以上の公的住宅供給政策は、住宅供給量を増大させ、建設部門が牽引してマクロ経済全体の活性化につながるという、内需拡大効果はあげたが、スラム対策には直結しなかった。

1970年代後半から80年代は、スラム・クリアランス政策と低所得者向け代替住宅供給政策への反省にたつて、既存のスラムで住環境を改善してゆくという、「オン・サイト」(on site)の改善政策に転換していった。こうして小規模住宅開発あるいは敷地サービス方式（sites and servicesまたはcore housing）などの形態が普及する。このような新しい改善事業が取り入れられた背景には、スラム住民の自助建設（self-help housing）能力を認め、それを活用しようという意図もあった。これには60年代、ペルーをはじめとするラテンアメリカのスクウォッター・セトルメントにおける住民の自助（セルフヘルプ）能力を評価し、理論化した、J・ターナーの思想が大きく影響している<sup>(2)</sup>。

一方、1980年代までのセルフヘルプ理論の導入には、都市行政の立場からは別の解釈が可能である。すなわち、住民の自助能力を認め、強化する（撤去しない）ことで、都市行政にとっては都市基盤整備にかかる費用削減につな



がった。当然、70年代初期に設立された住宅建設公社の財政上の悪化や、代替居住建設事業の、運営上のゆきづまりなども遠因となっている。ラテンアメリカには典型的な、合理的ポピュリズムの性格が強い都市政策である。セルフヘルプ方式への注目によって、住民の組織化が促進されたが、80年代までは、そのような動きに対する政府の評価が一定ではなかった。住民組織と行政との関係も対立的で、自助建設を目的として形成された住民組織が抵抗運動の基盤となった例も多くみられた。

1990年代にはいると、それまでの改善政策の見直しが始まると同時に、行政側も住民側も、従前のセルフヘルプ型改善策の問題点を認識するようになった。住民側においては、技術面、金融面での制度化を欠いた自助建設の経済的非効率性が認識されるようになった。その過程には、内外のNGOなどの低価格住宅建設の技術移転や、プロジェクト運営におけるノウハウの伝授などを通じた、住民側の学習効果があった。一方、行政側も、経済改革期を経て、社会開発における民活化、規制緩和などを経験し、住民組織や支援NGOに対する認識を新たにしている。今日は、70年代に普及した改善政策に代わる、新たなコミュニティ基盤型（住民参加型+NGO支援型）開発戦略が試行されつつある。さらに、民活による都市再開発事業（例えば韓国の合同開発事業）など、市場経済メカニズムを取り込んだ低所得者向け住宅建設事業もみられはじめ、社会住宅政策の質的变化がみられる。しかし、70年代以降、いずれの局面においても、住民組織は行政の限界に対応する住民側の戦略基盤として（対立的であれ、協力的であれ）、また、行政側からは住民へ接近するための窓口として、すなわち両者間関係の受け皿として機能してきた。

多少の時期的な差異はあるとしても、アジア、ラテンアメリカ、アフリカに共通する都市政策および都市問題に対する取り組みと、対する住民側の行動形態は、上記のような変遷をたどってきたといっていいただろう。

## 2. 発展途上国における開発路線の変化

### ——住民組織と行政の新しいパートナーシップ形成の模索

発展途上国地域における、政治経済変動と開発路線の変遷においても、住民組織のもつ重要性は増してきた。

1960～70年代は、発展途上国全般において、経済開発路線を前面に打ち出した、工業化・高度成長推進型の開発戦略の全盛期であった。社会開発面への公共投資政策や、都市開発政策への考慮は少なかった。

1980～90年代にかけて、発展途上国地域は経済・政治の両面において、大きな体制変化と構造改革を経験している。ラテンアメリカでは、80年代にはメキシコの金融危機を契機に対外債務問題が生じ、高度インフレと失業をともなう経済危機が発生した。政治面では、長期軍事独裁体制が根底から崩れ、民政移管により次々と民主体制が復活した。IMFと世銀主導の経済構造調整政策 (Structural Adjustment Program: SAP) によって、新生民主政権は、経済再建の課題に取り組んだ。しかし、インフレ抑制策や公共部門の縮小などの経済改革にともなう社会的コストは大きく、失業問題などは悪化した。他方国内には、反体制ゲリラとの抗争、人権問題の悪化、麻薬密売問題の深刻化など、さまざまな政治社会問題が残存していた。ラテンアメリカの80年代が「失われた10年」と総括されるゆえんである。80年代は、アフリカ諸国も同様に、経済危機からの復興がめざされ、90年代にかけてSAPが適用された。90年代初頭には、依然としてラテンアメリカ諸国が復調のきざしをみせずにはいた。東アジア諸国やNIEsでは、80年代に高度経済成長を達成し、90年代前半も、そのピークをすぎてはいたが、依然高い成長率を維持していた。98年現在、通貨危機に見舞われ、対IMF交渉をはじめとして、アジア諸国経済の動向が注目されている。

このようにアジア、アフリカ、ラテンアメリカの歩調はさまざまであったが、1990年代の経済改革路線とその開発戦略への投影という側面では、ほぼ

同一路線をたどっているといつてよいだろう。それは、SAP後の新しい開発戦略（経済自由化、規制緩和、民営化路線）である（ラテンアメリカでは新自由主義的改革路線といわれる）。同時に、分権化と住民参加もいっそう促進されている。これらは80年代のSAP導入と並行して進展した、一連の政治改革措置である。SAPにともなう政府の組織改革の継続とみなされる国もあれば、韓国のように、経済戦略の転換とは別途進行した、政治的民主化過程ととらえるべき場合もある。

長年社会主義国として徹底した中央管理体制を敷いていた中国も、大きな転換期にはいつている。中国の経済体制は開放路線にシフトし、目下さまざまな規制緩和措置がとられている。この動きは、同時に、これまでの国民管理体制が根底から覆される可能性を意味し、都市化形態に大きな影響を与えている。

1990年代の自由化、規制緩和、民営化路線は、すなわち、政府の役割の見直しと、これまで公共政策の一環として運営されてきた、公共事業の市場メカニズムへの移行を意味する。「小さな政府」、つまり社会開発部門における政府の役割縮小は、民間部門やNGOを積極的に動員する、住民参加型の開発路線を支持するものである。

しかし、一方で、SAPと新自由主義政策が新たにもたらす社会的コスト（公的部門の雇用削減、社会開発部門の補助金削減など）を、最も敏感にかつ深刻に被っているのは、低所得層である。現在の住民参加の促進は、「新しいパートナー」の名のものの、政府の社会部門における役割からの撤退を意味する、という見方も成立するのである。

以上の推移は、1960～90年代を通じて、つねに世銀、地域開発銀行、国連などの国際機関における開発政策路線とそれに基づく政策提言に大きく影響を受けてきたことも看過できない。今日、これらの国際機関を中心として、さかんに喧伝されている開発枠組みの一つが、住民参加を基盤とした開発戦略である。対象となる地域社会の住民と、それを支援するNGOとを動員し、かつ地方行政府と協力的なパートナーシップを築くことで、円滑でかつ効果的な

開発プロジェクトの実施を図る、という開発枠組みである。本書でとりあげられた事例研究のなかには、このような開発枠組みにのっとったプロジェクトも含まれている。開発戦略型住民組織と呼ぶ類型には、当然ながら、この枠組みが適用されている。しかし、各論で明らかにされているように、住民組織を受け皿とした開発プロジェクトには、必ずしも成功例ばかりではなく、多くの問題点が指摘されている。住民組織を受け皿とした開発戦略の可能性についても、本書では批判的に検討する。

## 第2節 本書への案内

### 1. 鍵概念の整理

各論の紹介にはいる前に、まず本書でとりあつかわれる、鍵概念のいくつかを整理しておこう。

まず最初に、本研究の主題である「都市住民組織」について述べよう。これは英語のurban people's organizationにあたる。これは昨今国際機関を中心に用いられているCBO (community based organization) よりも広い概念である。都市住民組織をCBOに限定しなかったのは、「コミュニティ」と区別する必要があると考えたからである。

住民組織とコミュニティは同義ではない。住民組織の範疇には、さまざまな形成理念によって組織化された社会集団が含まれる。一方、都市コミュニティという使われかたは、一定の地理的範囲において、そこへの帰属意識を共有する人々によって形成される地域社会を意味する。しかし両者は重複する。都市住民組織の類型のなかに、一定の地域社会を範疇として形成される、「コミュニティ型住民組織」があるからである。そこで、本書に登場する住民組織を、形成理念によって次のように定義することにしよう。

(1) 地理的範囲(一定の地域社会、あるいは近隣集団)を基準とする組織:「コ

## 「コミュニティ型」住民組織

その範囲に帰属すればほぼ同時に住民組織に参入資格を得る、というものの。本書で用いられる、「コミュニティ」概念は、この一定の地域社会への帰属性を共有する集団によって構成される社会と解釈される。したがって、この形態の住民組織をコミュニティ型住民組織とすることができる。本書で紹介される、中国の居民委員会、香港の街坊福利会と互助委員会、韓国の班常会、バンコクのコミュニティ委員会、インドの青年団や女性組織、コロンビアのコミュニティ活動評議会などはこの範疇にはいる。一定の地域単位に形成されるために、行政の末端機能を負わされやすい。民意伝達という名目のもとで、上意下達のための仲介組織として利用されることが多い。したがって、政府主導による組織化起源をもつものもある（居民委員会、街坊福利会、班常会、コミュニティ活動評議会）。反対に、これまで伝統的な互助組織として自然発生的に形成されてきたコミュニティ基盤組織が、開発戦略の受け皿として活用される場合もある（青年団、女性組織）。また、これまで基盤組織が不在であったコミュニティに、開発プロジェクトの導入のための前提条件として、新たに形成される組織もある（バンコクのコミュニティ委員会）。

各論のなかで、「都市コミュニティ」、あるいは「コミュニティの」という言及がみられる場合は、おおむねこの範疇にはいる住民組織を考察する文脈においてである。

### (2) 特定の活動目的を軸に結成される組織：「アソシエーション型」住民組織

住宅管理組合、居住委員会など、あるいは要求型住民運動の基盤組織。(1)と同様、一定の居住区範囲を単位とする場合も多い。しかし、厳密には活動内容や組織化の経緯における特徴から、(1)のコミュニティ型組織に対して、「アソシエーション型」組織として区別される。一定の目標を達成するために時限的に結成される住民運動の母体となる組織の場合がこの範疇に含まれる。例えば韓国の撤去民の住民運動や、ラテンアメリカ諸国で集団土地占拠を実施するときに形成される住民組織などが典型的な例である。目標が一定

程度達成されると、コミュニティ型の住民組織としての成熟期に移行する場合と、組織を維持する名目を失い、活動自体が停滞する場合とがある。

本書ではこのほかに、(3)地縁・血縁集団によって形成される住民組織と(4)特定クランやカーストによって形成される住民組織についても触れられている。本来(3)と(4)は居住範囲とは異なる規範に基づいて形成される集団である。しかし、形成される集団が一定の生活範囲を共有する場合、(1)のコミュニティ型住民組織と類似した性格をもつ。

例えば(3)では出身氏族、出身村、出身部族別に形成される社会集団が、都市で一定の地域範囲内に棲み分ける場合がそうである。ナイロビの、出身村、郷を同じくする集団によって結成される互助講などがその好例である<sup>(3)</sup>。しかし、一般的に現代都市ではあまりその例はみられない。地域横断的なネットワークで関係が結ばれていることが多い。香港の伝統的な互助組織であった、同郷会や宗親会などが代表的な例である。

他方、(4)は所属するクランやカーストによって組織される集団である。基本的に地理的範囲と無関係に組織される。ケニアやインドにおけるクラン、カースト別の組織に例がみられ、それぞれ生活互助システムをもつ。インドでは、下級カーストなどでは、居住地区も重複している場合があり、一種の地域社会を形成することがある。

しかし都市化が進み、都市が巨大化するにしたがい、(3)や(4)の集団が居住地区を同じくするような一定地域社会を形成する可能性は限られてくる。

次に、「スラム」と「スクウォッター」(セトルメント)の違いについて整理しておこう。都市住民組織として焦点をあてた事例に、都市貧困居住区における自助努力や住環境改善のための開発プロジェクトの受け皿としての住民組織を分析する際には、必ず「スラム」と「スクウォッター」が住民の舞台として登場している。しかし、両者間の厳密な定義は国によって異なることに留意しておく必要がある。

ラテンアメリカ諸国では、「スラム」は劣悪な環境にある家屋に対する俗称であり、統計上の定義はない。むしろ、不法土地開発起源のスクウォッター

か否かの合法性による判別が明確である。住環境による質的把握は、基本的サービスの有無、建設資材の質、密集度などによって測定されている。一方、アジア諸国の場合(インド、タイなど)、これらの住宅の質をはかる基準がそのまま「スラム」の定義として用いられ、宅地取得における合法性は決定基準に含まれていない。本書では、各章でのとりあつかいは、その国で適用されている「スラム」ないし「スクウォッター」の定義に依拠することにする。

## 2. 各章の概要

以上、本書における鍵概念の整理を行った。各論文では、それぞれ当該国における都市化過程と社会経済的特徴を考慮した住民組織の位置づけを行い、そのうえで代表的な事例を考察している。

ひき続き、各委員の論文の概要と論点を紹介する。

### 第1章：大塚論文「中国の都市コミュニティにおける住民組織形成」

1949年に中華人民共和国が成立して以後、社会主義化の道を行ってきた中国において、自発的で、かつ持続的な住民組織の形成をみいだすことは困難である。大塚論文でとりあげる「居民委員会」(住民委員会)も必ずしも自発的に組織されたわけではなく、むしろ上からの組織化という性格が強い。それでも居民委員会は、都市のコミュニティ建設(「社区建設」)において一定の役割を期待されてきた居住地をベースにした組織であり、またその住民であれば委員会の運営および各種活動への参加が開かれている点で、住民参加の受け皿となりうる組織である。近年、改革開放後の経済制度改革の展開、都市化の進行、生活水準の向上、環境問題の悪化などのもとで、都市のコミュニティ建設をどのように進めていくかが問われている。このような現状において居民委員会の役割を再評価することは、今後のコミュニティ建設のあり方を探るうえで意義がある。本論文ではまず、中国都市のコミュニティ建設において一定の役割を期待され組織化された居民委員会について、歴史的変

遷、組織構成、および具体的な活動内容を概観する。次に、改革開放後の中国都市の社会変容の諸相のなかで居民委員会がおかれている状況を分析し、今後のコミュニティ建設の課題を探る。

## 第2章：沢田論文「香港の住民組織——生活防衛から政治参加へ」

香港は1997年7月にイギリス香港政庁から中国へ返還された。本章では返還以前の香港における住民組織の性格と機能の変遷を、第二次世界大戦後を中心に考察している。

戦後期の香港社会では、まず戦後1960年代までは、「街坊福利会」が重要な社会サービスの担い手となった。中国大陸からの流入移民の社会需要に対応しきれなかった政庁は、街坊福利会を基盤として社会福祉政策を導入した。しかし、財政的補助がなく、街坊福利会の運営は困難となり、活動が衰退していった。

代わって次に導入されたのが、「互助委員会」組織であった。これは、市街区委員会、分区委員会の下位組織として位置づけられ、民意伝達を目標に形成が促進された。一方、1970年代初頭には、香港では都市化の進行にともない、旧市街地以外の郊外に、新たな人口流入が起こった。この結果形成されたニュータウン(新市鎮)には、従来の相互扶助組織も、既存の街坊福利会の存在も希薄であったため、互助委員会が基礎的な住民組織として浸透していった。しかし、互助委員会は、より上意下達の管理機構としての性格を強めていった。

一方、この時期、旧市街区の老朽化が進行した。政庁はスラム撤去政策とニュータウンへの強制移住措置によって対応したが、移転後の住民は、生活環境の変化にともなうさまざまな不利な条件に直面し、これが政庁への不満の増大につながった。居民委員会などの新たな住民組織が結成され、抗議運動が起こった。抗議運動の母体となる住民組織を支援したのは、キリスト教系などのNGOや学生運動の指導者たちであった。しかし、1980年代中期以降、香港返還の決定を機に、政庁は民主化の促進政策に転じ、区議会が直接



選挙化された。この結果、政党政治への参加による住民自治という選択肢が広がり、抗議運動の核となっていた住民組織の活動は停滞期にはいった。

香港では、政庁の福祉政策の委託という名のもとに、住民組織は住民管理装置として利用され、その趨勢はつねに政庁の政治勢力台頭への警戒によって決定されてきた。返還後の香港は、住民の政治参加への権利の制度化によって民主化が促進され、新しい民意伝達の枠組みが形成されつつある。一方、沢田論文では、返還直前から増大しつつある、大陸からの新移民にも注目している。

沢田は、香港における住民組織の盛衰には、母体となる基盤組織の存在、資金・人材の支援状況、そして政治経済などの外部環境が大きく影響を与えてきたと結び、返還後の「特別行政区」政府は、政庁統治時代の経験を踏まえて、住民組織に対する新しい政策目標を立てるべきであると主張する。

### 第3章：橋谷論文「韓国における都市住民組織——ソウルの事例を中心として」

韓国における代表的な住民組織のうち、制度的組織である行政主導型の班常会と、非制度的な貧民運動、撤去民運動の基盤となる住民組織の二つの類型をとりあげ、両者の都市社会における機能とその歴史的変遷を分析している。橋谷論文ではそれぞれの類型から具体的な事例分析を行い、実態調査に基づいて、今後の都市住民組織機能を展望している。前者の班常会は、政府肝いりの、上意下達機関であったが、1980年代末以降の政治的民主化、分権化過程にあつて、従来の機能を失いつつある。一方、非制度的な都市貧民運動のほうは、その他の発展途上諸国に典型的にみられる、住環境改善やサービス要求型運動の核となる住民組織のあり方の一つであった。しかしながら韓国の場合、行政サービスの充足度が比較的高く、住民組織が地方行政の代替あるいは補完的役割を担う必要性が小さくなりつつある。これらの社会政治的環境にあつて、韓国の都市住民組織は転換期にさしかかっている。ソウルの例でみるかぎり、社会開発の受け皿としてだけではなく、多様な住民組

織機能が模索されている。

#### 第4章：松蘭論文「バンコクの都市住民組織——プロジェクト協力型から自助的開発型組織へ」

1980年代以降のスラム改善事業において導入された、行政主導型の開発受け皿としての住民組織化に焦点をあてて分析する。もともとバンコクでは近隣、親戚関係に基盤をおくネットワークによって、生活互助の習慣は存在したが、都市化の進展とともに、農村とのつながりが希薄になり、70年代以降急増したスラムにおいては、地域社会を基盤とした自生的な組織化の動きは弱かった。都市部で住民の組織化が進むのは、対スラム政策が、強制撤去型から改善型へ移行し、スラム改善事業の受け皿づくりがさかんになってからのことである。本論文では、バンコク都におけるカナ・カマカーン・チュムチョン（コミュニティ委員会）の活動と、UCDO（都市コミュニティ開発事務局）における貯蓄組合形成によるスラム改善事業とをとりあげ、その活動の実態について紹介する。二つの事例分析を通じて、現在のバンコクのスラムでは、時限的なプロジェクト（住環境基盤整備）の受け皿としての住民組織機能だけでなく、より広い範囲での社会開発プロジェクトの実施や、住民の所得水準の上昇につながる、自助的開発型組織としての住民組織機能が追求されつつあることを指摘している。

#### 第5章：篠田論文「インドのスラム開発戦略と住民組織——アムダーヴァード市の事例」

インドの都市社会には従来多様な結合原理（カースト集団、地縁的集団など）をもつ住民組織が存在してきた。1980年代以降のスラム開発戦略の受け皿組織として重視されたのが、既存の地縁的組織であった。

インドにおけるスラム政策は、撤去政策（1950～60年代）からスラム改善政策（70年代）、スラム向上計画（80年代）、そしてスラム・ネットワーク計画（90年代）と変遷してきた。あわせて、スラムのインフラ・サービス整備から、広

くコミュニティ開発へと政策目標も変化し、この変遷にもなあって、受け皿として求められる住民組織の機能も、また住民以外の参加組織とのかかわりも転換期を迎えている。一方、依然として既存の都市社会組織である、宗教的組織や、カースト集団などがスラム開発事業ともかかわりが深いこともインディ的特質として指摘される。本論文で最も力点がおかれているのは、この90年代のスラム・ネットワーク計画が実施された、アムダーヴァード市の、サンジャイ・ナガル・スラムの事例分析である。スラム・ネットワーク計画とは、従来の行政(自治体)と住民の組織化による参加だけでなく、民間企業やNGOなどの支援団体が参入し、それぞれが資金負担をするという、新たな開発枠組みである。サンジャイ・ナガルの事例は、スラム開発戦略における住民組織の機能という側面においては、多くの示唆に富む。スラムの環境改善事業としては成功例であったが、住民参加を基盤としたコミュニティ開発の促進という点においては、むしろ否定的な結果に終わっている。その根拠として、ネットワークに参入する組織間の力関係や対立関係が、住民の主体的参加を阻んだこと、また、当初資金面で主要な役割を担ったNGOが、自治体が主導権を握ったのち、撤退し、機関ネットワークの構造自体が変化したことなどが指摘されている。

## 第6章：松田論文「ナイロビにおける住民組織の二つの位相——開発路線と生活路線の相克」

アフリカ社会の住民組織を開発戦略型と生活戦略型との2系列に整理し、両者を検討しながら、後者の生活組織としての住民組織に肯定的な可能性をみいだす。開発戦略型の住民組織には、ハランベ型、NGO型、ジュアカリ型などの類型があるが、いずれも国家からの強い拘束のなかで活動が制約されている。スラム改善事業は実施されているが、それに関与する住民の割合はほんの一握りにすぎない。大半は独自の互助組織活動を通じて生活戦略を実践している。本論文では、筆者が住み込み調査を実施した、ナイロビのカングミ地区(スラム)における生活組織としての互助講について事例分析を

行っている。1980年代以降の構造調整政策とポスト構造調整政策（経済自由化）の導入によって、ケニア社会の日常生活は貧困層がさらに困難に陥る状況となった。また、国家からの干渉と統制が強まり、住民の組織化は阻まれてきた。そのなかで、生活互助組織が形態をかえつつも、実質面での機能を維持し、生活戦略として（レジスタンス的性格のもとに）生き延びてきた。松田論文は、このような生活組織としての住民組織の可能性を評価するものである。

### 第7章：幡谷論文「コロンビアにおける都市貧困層の住民組織——自助努力システムとしての機能」

コロンビアでは1960年代以降、政治体制の安定化過程において、行政主導の上意下達のための末端組織である、「コミュニティ活動評議会」(JAC)体制が確立した。しかし、JAC体制はともすれば二大政党体制下における政党勢力が深く介入し、住民の自主的な活動を阻み、むしろ政治的に利用されてきた。70年代以降、都市化の進展にともない、首都ボゴタでは不法土地開発が拡大したが、行政不在の大衆居住区では、JACの組織化の前に、防衛や自助建設を支える生活戦略としての住民の組織化が必要であった。こうして都市行政の行き渡らないところ、とくに都市貧困層の集中する行政不在の不法開発地区では、生活に必要な諸サービスを獲得するために、居住区単位で住民組織が形成され、互助システムないしは対行政交渉窓口として機能してきた。本論文では、JAC体制の限界とそれを取りまく政治・社会的な環境変化を整理したのち、90年代の新自由主義的社会政策下における住民組織機能を考察する。筆者が実施した、ボゴタの大衆居住区調査から二つの事例を取りあげ、住民組織機能の現状を分析し、自助努力システムとしての機能を明らかにする。

以上が本研究会の成果として提出された7論文の概要である。都市化の進展度、社会政治体制、伝統的地縁・血縁集団構造など、それぞれの都市社会が抱える初期条件と歴史的背景、社会経済構造における相違性が強く、七つ

の事例を単純に比較することは難しい。

各事例にみられる相違点の背景には、以下の諸側面が指摘できる。まず第1に、統治機構の歴史の違いである。植民地期の経験の有無、統治・政治体制の相違、最近の地方行政制度改革などは、すべて政府対住民の関係を規定する要因となる。政府主導型の住民組織が長年国民管理（あるいは統治・支配の円滑化）に活用されていた例がある（中国、香港、韓国、コロンビア）。その一方で、1980年代以降は、地方分権化過程の進行によって、これまでの民意伝達の機構が大きく変わりつつある例もみられた（インド、韓国、コロンビア）。第2は、当該社会の政治経済体制の変遷である。どこまで自主的な地域組織、住民組織の形成の可能性が残されているかは、政治体制の特徴によって左右されてきた。とくに、従来中国や韓国では政府の住民管理機構が強固で、両国における自主的住民組織が未発達であった原因となった。この傾向も、90年代の規制緩和措置（中国）と分権化（韓国）過程の進行によって、変化しつつある。第3に、社会階層構造における相違性である。アフリカでは、都市の社会階層、なかでも貧困層が農村—都市間関係によって根強く規定されている点が他の都市社会とは異なる。香港でも華人社会とその他社会との差異が指摘されている。インドの場合は、特定カースト集団（とくに弱体カースト）が一定居住区に集中するという、特殊な事情がある。最後に、都市化の成熟度における差異（換言すれば、農村—都市間の紐帯の強さの相違）を指摘したい。すでに述べたように、アフリカとそれ以外の地域との間で都市化の進行における違いが著しい。ケニアの事例では、都市の住環境改善を目的とした住民の自主的組織化が発達せず、むしろ農村との関係保持の理念が根底にある、インフォーマルな講組織が機能していることが示されている。これはスラム住民の都市生活への執着度の薄さや、都市社会で必要とするサービスに対する優先順位の違いなどから説明されるものである。

しかしながら、これらの背景を考慮したうえで、本研究では、(1)都市住民組織の対行政関係、(2)開発戦略の受け皿としての住民組織の可能性、について問題関心を共有した。分析された事例においては、少なくとも伝統的互助

組織（生活組織）としての住民組織と、開発戦略組織としての住民組織の存在が認められた。しかし、現存の住民組織が、一様に社会開発の受け皿として効果的に機能しうるかどうかについては、評価が分かれた。一般に、「成功例」として評価される、住民組織を基盤として投入された開発戦略が、実際は住民の主体性を反映していない場合も多い。この矛盾を理解するには、伝統的住民組織が開発戦略組織として再編成されたことを再考察する必要がある。また、開発戦略組織として組織化された住民組織は、時限的性格を帯びる傾向があり、目的達成後の持続性は、新たな活動目標の有無にかかってくる。いずれの論文においても、伝統的住民組織機能も、1980年代以降に発展した開発戦略型組織の機能も、ともに転換期にはいつていることを示唆している。

### 第3節 都市住民組織の機能と課題

最後に、冒頭で示した研究課題に対し、本書を通じて明らかになった点と今後に残された論点とをそれぞれまとめておこう。

#### 1. 住民組織の機能と対行政関係

われわれの目的は、発展途上諸国の都市住民組織の機能を、都市の住環境問題と都市行政の対応という文脈において理解することであった。そのため、まず各国の都市社会に存在する住民組織の形態と特徴とを明らかにする必要がある。この点については、二つの見方があった。一つは、まず、いかなる都市社会にも伝統的な互助システムとしての（インフォーマルな、有形無形の）住民組織が存在してきたことを主張する立場である。もう一つは、同様に、いかなる都市社会においても（社会主義、資本主義などの政治体制上の差異はあるが）、政府肝いりの住民の組織化（住民管理、行政末端機能の委託）があることを主張する立場である。いずれも各章の事例において実証されている。

次に分析の焦点をあてたのは、都市貧困層の生活改善に効果的に機能する住民組織の特徴と、その行政との関係であった。開発戦略の実施受け皿としての機能は、当然政府が介入・促進する住民組織が負う。このタイプの住民組織と行政（市当局）との関係も、対立的であったり、協力・補完的であったりする。社会開発のパートナーとしての住民組織という理念型は、必ずしも一般的に成立しているものではなかった。また、住民組織—都市行政という2者間関係だけでなく、政府以外のNGOなどの外部団体と住民組織との関係についても検討された。インドのサンジャイ・ナガルの実験や、コロンビアのASOVIVIRプロジェクトなどの事例は、住民組織とNGOおよび都市行政との協力関係を前提とした社会開発事業であった。しかし、このような支援NGOと住民組織とが都市行政と協力関係を築くことによって都市問題の解決策を実施するという事例は限られている。なお、本書で紹介された事例にかぎらず、いわゆる「成功モデル」と評価される開発戦略型住民組織については慎重に検討すべきであることも付け加えておく。住民組織の指導者たちは政府の傀儡にすぎず、住民の本来の必要や意見を吸い上げていない場合も少なくないからである。

一方、伝統的起源をもつインフォーマルな住民組織がどこまで社会開発戦略上有効に機能するだろうか、という点の検証も試みられた。ケニアの事例はむしろ、従来「非組織」（インフォーマル）とみなされてきた住民の生存のための生活戦略が今、1990年代の構造調整下での一つの住民の抵抗運動の形態として機能していることを主張している。筆者（松田）はこれが開発戦略の受け皿としては認知されていないとしながらも、生活者の抵抗基盤としての機能を評価するものである。松田論文が提示した、生活戦略型組織が都市住民の必要に対して機能する、という論点は、開発戦略型住民組織の評価に対する示唆も含んでいる。実際、開発戦略型組織の原型や再編には、生活戦略型組織の仕組みが取り込まれていることがその他の章でも指摘されている。例えば、日本の町内会制度に近い住民組織であった、香港のATM、バンコクのカナ・カマカーン・チュムチョン、コロンビアのJACなどには、その活動理

念のなかに、伝統的な互助システムが取り込まれている。香港の事例には、むしろ旧来の住民組織の仕組みが今後復活再生される可能性もみられた。

## 2. 住民組織の課題と展望——「持続可能な発展の担い手」としての可能性

以上、本書を通じて、住民組織が、都市の住環境の改善において一定の役割を果たしてきたこと、そして、その過程で都市行政との関係も変化してきたことが明らかになった。その意味では、都市住民組織は社会開発(都市問題の解決)における役割を担ってきたということが出来る。しかしながら、本書では都市の住環境問題における住民組織機能について重点的に分析したが、住民個人ベースでの貧困問題、すなわち所得水準の向上における機能は考察していない。ケニアの事例でとりあげられた互助講は、住民個人の経済状況に大きく寄与するものであるが、これも救済措置としての仕組みであり、住民全体の所得水準の上昇という積極的な効果をもつものではない。住環境が改善されても、住民の個別の所得水準が上昇しなければ、都市の貧困層の集積という問題は解決されない。

例えば、各論において紹介されたなかに、スラム改善事業における住民組織の役割を分析したものがあつた(バンコク、インド)。いくつかの事例においては、開発戦略が一定の成果を上げた結果、住民層の入れ替えが起こり、新たな貧困地区が形成されることが指摘されている。

この問題は、都市政策に対する評価と直結している。住民組織基盤(参加型)の改善事業であれ、従来のオン・サイトの改善事業であれ、改善事業あるいは開発事業が実施されて不良住宅区が改善されたのち、住民の入れ替えが発生すれば、都市貧困問題の抜本的解決には結びつかない、という結論にゆきつくだろう。住宅政策が、都市の雇用創出政策や、教育・技能養成政策などをともなわないかぎり、「持続可能な」都市開発政策とはなりえない。住環境改善のために行政と協力関係を組む住民組織の機能に加えて、所得面での改善事業への関与という方向が模索されている例もある。しかし、居住区改善



事業を組織化の目的とした住民組織は、時限的性格を帯びるものが多く、生産組合的組織への新たな発展を遂げている例（例えば居住区基盤で生活協同組合や販売所の経営を行うプロジェクトなど）は今のところ少ない。

住民組織が「持続可能な発展」の担い手としての役割を果たすとしたら、住環境問題の解決だけでなく、雇用創出や住民の所得水準の向上につながる領域における役割にも注目する必要があるだろう。

都市化の進行がピークをすぎ、同時に、1990年代の経済・政治改革の流れを経験して、都市住民組織はさまざまな機能を果たしてきた。発展途上国全体に、社会開発部門における政府の役割と非政府部門（民間、NGO）の役割が再検討されている今日、住民参加による開発枠組みも試行錯誤が繰り返されている段階にある。住民組織が生活戦略型であれ、開発戦略型であれ、住民と行政との間の仲介組織として機能しつづけるかぎり、今後も都市住民にとっては、都市生活において不可欠な装置であることは間違いない。これが「持続可能な発展」の担い手となるか否かは、われわれが考察した住民組織の次の発展段階を、中長期的に観察することで確かめられることであろう。

〔注〕

- (1) 大都市の中心部が空洞化し、従来の土地利用や居住区の棲み分け構造が変化する一方、都市の周辺部（市街化区域外）に低所得層居住区が形成されることによって、市域が拡大してゆく現象を意味する。ラテンアメリカの大都市圏で典型的にみられる。
- (2) ターナー流のアナキズムとそれに反対するマルクス主義者の立場の間で論争が続いた。しかし、ターナーの思想は、今日では、アジア諸国のスラム住民の居住権（housing rights）を主張する居住運動に継承されている（穂坂[1994]）。
- (3) したがって、松田論文（第6章）では、一定居住地区（カンゲミ地区）の生活互助講の事例を生活組織としてのCBOとして扱っている。

## 〔参考文献〕

## 〈日本語文献〉

- 幡谷則子編 [1997] 『発展途上国の都市住民組織』 アジア経済研究所所内資料。  
 穂坂光彦 [1994] 『アジアの街、わたしの住まい』 明石書店。  
 松田素二 [1996] 『都市を飼い慣らす——アフリカの都市人類学』 河出書房新社。

## 〈英語文献〉

- Akin Aina, Tade [1990], “Understanding the Role of Community Organizations in Environmental and Urban Contexts,” *Environment and Urbanization*, Vol. 2, No. 1, April, pp. 3-6.
- Aldrich, Brian C. and Ranvinder S. Sandhu eds. [1995], *Housing the Urban Poor: Policy and Practice in Developing Countries*, London: Zed Books.
- Asian Development Bank and the Economic Development Institute of World Bank eds. [1991], *The Urban Poor and Basic Infrastructure Services in Asia and the Pacific*, 3 vols., Manila: Asian Development Bank.
- Reilly, Charles A. ed. [1995], *New Paths to Democratic Development in Latin America: The Rise of NGO-Municipal Collaboration*, London: Lynne Rienner Publishers.
- Skinner, Reinhard J. and Michael J. Rodell eds. [1983], *People, Poverty and Shelter*, London: Methuen.
- UNCHS (United Nations Centre for Human Settlements <Habitat>) [1996], *An Urbanizing World: Grobal Report on Human Settlements 1996*, New York: Oxford University Press.
- UNDIESA (United Nations, Department of International Economic and Social Affairs) [1995], *World Urbanization Prospects: The 1994 Revision*, New York: United Nations.
- World Bank [1997], *World Development Indicators 1997*, Washington D.C.: World Bank.