

第7章

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——

はじめに

本章は、コロンビアにおける都市貧困層の住民組織が、自助努力システムとして機能していることを明らかにすることを目的としている。そして、ボゴタの大衆居住区の事例を通じて、住民組織がこの自助努力システム機能をもつことによって、都市の社会開発の担い手となりうる可能性をもつことを示すものである。

本論にはいる前に、ここで簡単にラテンアメリカ諸国での都市住民組織の認識と、先行研究における議論とを整理しておこう。ラテンアメリカにおける都市住民組織の形成には、大きく次の二つの流れがあった。すなわち、(1) 1970年代以降の政治過程(長期軍政や二大政党体制など)下に高揚した都市社会運動を通じて促進された都市大衆の組織化と、(2)同時期に深刻化した都市問題に対する、都市住民の社会資本獲得をめざす組織化とである。

ラテンアメリカの先行研究では、住民組織に関するこれまでの研究のほとんどが社会運動論の一部として位置づけられ、都市論の範疇では中核的な分析対象ではなかった。もとより住民組織と社会運動とは同義ではなく、住民組織が運動主体になる場合に限ってこれを「運動体化しうる、主として居住区単位に形成される基礎的組織」として捉えるべきである。しかし、社会運動論が高揚した1970年代に、都市大衆ないしは下層民を土地占拠運動などの

動員行動を通じて組織化する動きが顕著になった。その後も住民組織が、旧来の社会運動の担い手であった労働運動、農民運動などに続いて、社会運動の主体として前面に出てくるようになった。このため、ラテンアメリカにおける住民組織に関する先行研究の多くは、都市社会運動論における概念枠組みを用いている。カステル、アンリ、ボルジャなどが主な論客である(Castells [1985], Henry [1986], Borja [1975])。コロンビアでは、ヒラルド、サンタナなどによる都市大衆運動とその要求行動に関する研究がある(Giraldo [1987], Santana [1989])。こうした都市社会運動論的視角においては、住民組織は集团的行動による(当局への)要求行為の主体として解釈されてきた。

一方、都市問題の深刻化にともなって形成されてきた、都市貧困居住区における住民組織の動きがある。1980年代以降、ラテンアメリカ主要都市の人口増加率は低下傾向を示しているものの、その人口集中度は依然として高く、首都圏の外延的拡大は続いている。大都市の外延的拡大は、主として都市計画区域外に不法占拠または不法土地分譲を経て、不法開発・建設された低所得者居住区(大衆居住区)が拡大することによって助長される現象である。これらの都市大衆居住区は、都市インフラストラクチュア、公共サービスの整備状況において劣悪な住環境にあり、市行政からの正常化および合法化過程は事後的に進むのが常である。この間、都市行政の限界に対する住民側の目覚め、住環境改善への自助努力が進んできた。その自助努力の核として機能してきたのが住民組織である。住民組織を基盤とした居住運動に関しては、事例研究が少しずつ始めている。カラカスの事例を中心に実証研究を重ねているポリバル、プエノスアイレスの大衆居住区ピージャ・ミセリアの実態調査を行っているクエンヤらのグループなどがあげられる(Bolívar ed. [1996], Cuenya et al. [1990])。

以上のラテンアメリカにおける都市住民組織の認識を踏まえて、本章ではコロンビアの事例に基づいて、都市貧困層の住民組織の現状を分析し、その機能を明らかにする。本章は3節によって構成されている。まず第1節でコロンビアにおける都市住民組織の発展過程を概観し、同国で1960年代以降、

全国的に形成されるようになったコミュニティ活動評議会 (Junta de Acción Comunal: JAC) の成立と発展過程について考察する。JACは従来農村部にあった相互扶助の慣習を取り込む形で、政府が主導的に組織化を促進した、一定の地域基盤をもつ制度的組織である。第2節では、70年代の都市大衆運動の勃興、80年代の分権化の進展など、JAC体制をゆるがす環境変化について論ずる。90年代、新自由主義体制の導入にともない、政府の役割の再評価が行われ、住民組織と行政との関係も変化しつつある。このような政治社会的諸条件の変化は、従来の都市住民組織の形態や機能に直接影響を与えている。第3節では、このような転換期にあるボゴタの大衆居住区における住民組織の現状について、二つの調査事例を紹介しながら考察する。事例からは、自助努力建設の担い手として形成されてきた、生活互助と開発戦略の双方の特徴をもつ住民組織が、自助努力システムとして行政からも認知され、また今後の社会開発の担い手ともなりうる可能性をもっていることが示される。

第1節 コロンビアにおける都市住民組織の発展

1. 都市住民組織の概念と類型

ラテンアメリカ諸国において、都市住民組織という場合は、大きく分けて、農村—都市間のつながりと地縁的ネットワークに立脚した、伝統的な互助システムとしての住民組織＝生活互助組織と、1980年代以降発展した開発事業の受け皿として導入された、住民参加を促すシステム＝開発戦略組織の2系列が存在する。しかし、都市住民組織の形成と発展の歴史的背景、その主たる機能は国別、地域別に多様である。ラテンアメリカ諸国では、とりわけ都市化の進行の速さと、政治体制の特徴とが、都市住民組織の形成過程と特徴に影響を与えてきた。

今日のコロンビアにおいて、「都市住民組織」という場合、本章では、これ

を「一定の都市地域範囲に帰属し、かつ、ある共通の目的達成をめざす成員によって構成される社会組織」と定義する。主要都市において一般的に「一定の都市地域単位」というのは、居住区（パリオ〈barrio〉）を指す。都市住民が漠然とした「コミュニティ」（comunidad）としての帰属・統合意識を共有するのは、この居住区による地域社会である。

居住区単位の組織として最初に制度化されたのは、次に述べるJACである。JACのもとに、活動分野別に小集団・委員会が構成され、今日でも広範な活動を行っている。政府主導によって制度化されたとはいえ、全国規模で普及した、コロンビアの居住区単位で形成される地域住民組織の最も基本的な形態である。

しかし、都市における住民組織の原型は、JACではない。JACが発足する以前から、農村―都市間関係において、有形無形の伝統的組織が存在した。

コロンビアにおける都市化過程が進むのは、1930年代以降であり、輸入代替工業化の始まりと一致している。工業化にともない、農村から都市への労働移動を主とする人口の社会増によって、大都市への人口集中化が始まる。初期都市化進行期においては、都市部での生活互助は農村共同体で行われてきた相互扶助、農業生産活動における協同作業などの慣行が再生されたものである。これらは農村部での伝統的労働交換（「手間を貸す」〈prestar la mano〉）や協同作業（ミンガ〈minga〉）などの慣行であり、今日でも居住区内の基盤整備建設作業における労働奉仕や近隣住民が協力して行う協同作業を指す言葉として「ミンガ」が慣習的に使われている。また、農村から都市へ移住して間もない住民の間では、地縁・血縁関係を基盤としたネットワークによる情報交換や相互扶助が、就職の斡旋や当座の住まいの提供（間借り）などにおいて機能している。しかしながら、80年代以降は都市化の速度はピークを過ぎ、都市部の人口増加における寄与率は、社会増よりも自然増のほうが上回るようになった。コロンビアの主要都市では、市街化区域外に不法開発地区が拡大することによって、都市圏の外延的拡大が進んできた。農村から移住した都市生活者の居住歴も多様化し、出身村の地縁・血縁ネットワークのみでは

対応しきれなくなっている。こうして、新たな都市的ニーズに対応しうる生活互助システムが必要とされるようになったのである。

このような状況下では、「近隣」や「地域社会」を基盤とした互助システムとしての住民組織の機能が重要となってくる。例えば、都市下層世帯における働く女性相互間の託児サービスがある。これはのちに「コロンビア家族福祉庁」(Instituto Colombiano de Bienestar Familiar: ICBF) によって制度化される「マードレ・コムニタリア」(madre comunitaria)⁽¹⁾の原型である。そのほか、近隣者に病人や死亡者がでた場合の治療代、葬式代のカンパなどは居住区内の相互扶助によってまかなわれる。このような一連の近隣間の連帯に基づく相互扶助は制度化された組織ではないが、1980年代以降、いっそう拡大した都市貧困居住区、とりわけ不法開発地区においては、行政サービスを代替する役割を果たしてきた。その多くが大衆居住区 (barrio popular) と呼ばれる行政不在の不法開発地区では、都市生活に必要なさまざまなサービスを獲得するために居住区単位で住民の組織化が進む。これらの住民組織は、自助努力、相互扶助のシステムとして、かつまた対行政交渉窓口として発展してきた。その組織活動の原点は、農村共同体にあった連帯・互助の精神であり、上述の有形無形の互助システムを再編成したものである。

以上から、今日のコロンビアの都市社会における都市住民組織とは、「伝統的互助システムを再編成した居住区単位の組織」という形態が典型として浮かび上がってくる。その成立過程が、伝統的互助組織を取り込む形で政府が組織化するのか、住民の自発的組織化であるのかによって、類型化が可能である。次項ではまず、政府主導の制度的住民組織であるJACの内容を考察する。

2. コミュニティ活動評議会 (JAC) の成立と発展

コロンビアには1950年代に「ラ・ビオレンシア」と呼ばれる保守・自由両党間の政治思想的対立が全国レベルでの武装闘争にまで拡大した内乱の時代

があった⁽²⁾。この内乱終結後に形成されたのが、「国民協定」(Frente Nacional)体制である。これは、保守・自由各党が向こう16年間(4期, 1958~74年)交代で政権をとるという政治体制で、同国の安定的長期民政の基となった。しかし一方、伝統的の二大政党体制と称される、左翼排除的な政治体質の起源ともなった。

JACはこの国民協定体制の開始を機に成立した、官製の基礎的住民組織である。国民協定期、政府にとって急務であったのは、いかに両党体制を地域社会にまで浸透させるかということと、内乱によって荒廃した農村部の経済的復興と生活水準の改善であった。これらの課題に対する措置としてとられたのが、「コミュニティ活動」(acción comunal)の促進であった。コミュニティ活動とは、一定の地域社会ないしは居住区に住む住民が、互助および自助努力によって当該地域社会内部の諸問題を解決するためにとる集団的行動を意味する。従来農村部で用いられてきた互助的協同作業や自助努力システムの促進が、「コミュニティ活動」政策の一環として取り入れられた。また、行政末端組織と住民との意思の疎通の活性化が図られた。これらの政策的意向によって成立したのがJACである。

JACは1958年法律第19号で定められた「コミュニティ活動計画」のもとで制度化され、「国民協定」の国内経済復興計画の一つとして導入された。

JACの機構は次のとおりである。まず代表委員会(comité directivo)があり、その下にさまざまな部門別委員会(公衆衛生, 経済, 社会福祉, 娯楽, 建築, スポーツなど)がおかれた。代表委員会は委員長以下4名によって構成され、2年任期で住民から直接選挙によって選出され、定期的に全体集會が開催される。

JACはあくまでも政府主導によって形成された住民組織である。1960年、コミュニティ活動に関する専門の部局⁽³⁾が内務省に設置され、以後JACの法的認定も同部局が担当するようになった。60~70年代を通じてJACは全国に普及し、70年時ですでに1万6000あまりの組織数が認められた。同時に、JACの法人格の認定や定款に関する規定も整った。しかしその活動に対する資金

的裏付けは脆弱で、内務省が管理する「地域社会開発基金」なるものが存在したが、住民の直接的な運営参与は認められていなかった。実際は、JACに流れる資金の大半は「経済的援助」(auxilio económico)⁽⁴⁾と呼ばれる、市議会議員が地域での支持基盤確保をねらって投入する、社会資本建設献金であった。この結果、JACを基盤とした住民組織の自律的發展が阻まれ、地域政治家の住民への政治的関与が助長され、両者間に政治的パトロン・クライアント関係が強まった。

第2節 都市住民組織をめぐる環境変化

コロンビアでは1960年代以来、地域社会を組織・活動基盤とした住民組織の代表的な形態はJACであった。JACは任意加入の地域集団でありながら、行政の末端組織としての機能の一部を担い、かつ行政から認知された唯一の地域住民組織として全国的に普及した。しかし、政党勢力のほか、地域政治家が票田確保のために行う資金投入によって政治的支配を受けることにもなった。

1970年代後半からは、こうしたJAC体制に対し、住民内部から批判的な認識が高まるようになる。70年代の都市大衆運動を代表する形態である、「市民スト」(paro cívico)が頻発するの、このような住民の欲求を反映している。しかし、「市民スト」に代表される要求型住民運動が隆盛した文脈においても、JACの普遍性は維持された。政府不在の状況において地域住民集団が組織された場合でも、その地域的活動基盤が定着し、対行政交渉の必要性が生まれるとき、やはりJACという受け皿を形成せざるをえなくなるからである。少なくとも80年代までは、JACが形式的には唯一の対行政窓口としての選択肢であった。

この状況が、一方では、1980年代後半に遡る政治行政分権化過程の結実である、91年新憲法に裏付けられた住民参加の促進と地方行政制度の改革に

よって、また他方では、90年代の新自由主義的社会政策によって変化の兆しをみせている。

1. JAC体制の限界——1970年代の都市大衆運動

すでに考察したように、JAC体制の形成と発展はコロンビア特有の政治社会構造と関連している。同国では都市・農村を問わず、全国レベルで地域住民の基礎的組織単位としてJACが形成されてきた。JACは官製の住民組織であり、成立の目的は、地域住民レベルまで二大政党体制による民主体制を浸透させることにあったが、その結果、住民組織の自律的發展が妨げられた。JACは概念上は住民の自治的組織であり、一般市民の政治参加を促すための基盤という位置づけであったが、内務省の直接的管轄下にある。かつ、実際上は、政党勢力の支持基盤をめぐる抗争の舞台であり、自由党派か保守党派かという塗り分けが顕著で、地域の政治勢力に直結していた。行政サービスが行き渡らないところは、市議会議員その他の地域の政治家が、支持基盤拡大の意図から、議員補助金を投じて居住区単位で支援する方法がとられてきた。

「地域社会開発基金」などの公的財源があるにもかかわらず、実際の居住区内部のインフラ整備にあてられる資金はこの議員補助金への依存率が高かった。ことに都市貧困層の集中する、行政不在の大衆居住区においては、住民の自助努力を補う資金や資材援助は、地域政治家の政治キャンペーンに求められることが多かった。政治家は、住民への現物・資金援助の代償として支持基盤を獲得する。こうして両者の利害関係に立脚した政治的パトロン・クライアント関係が成立する。結果的に住環境が改善され、住民の生活水準が向上すればよい、という見方もあるが、通常このパトロン・クライアント関係が強まると、JACの自律性が損なわれると同時に活動に対する住民の求心力は弱まる。第1に、住民の間に票を代償に「要求すれば(待っていれば)与えられる」式の他力本願的思考が定着し、住民組織を通じて連帯・協力

し、自力で問題を解決しようというイニシアティブが希薄になる。第2に、JACの代表者ポストをめぐる住民間で政治的権力抗争や派閥が生まれる結果、これがJACの運営を困難にすることがある。こうして、今日では住民の「JAC離れ」の傾向がみられる。JACは行政や外部団体との交渉窓口として、居住区の代表制は保持していながら、JACの全体集會に参加する住民は加入総数に対して一握りである、というのが一般的な状況になっている。このような傾向は創立年数が長く、住民組織基盤が安定期にはいった居住区になるほど強い。

JACの代表性、行政末端機能に対する懐疑性が強くなると、住民はJACのあり方を再検討すると同時に、行政に働きかけるための別の選択肢を模索しだした。1970年代以降にみられた二つの動きがそうである。一つは「市民スト」に代表される都市大衆運動、もう一つは、JACの縦横の連携である。

「市民スト」とは、ラテンアメリカのいくつかの国々に共通してみられる、市民の当局に対する抗議行動の一形態である。コロンビアでは、1960年代以降、一定の地域における市民が当局に対する公共サービスの要求あるいは、その他の生活に必要な不可欠な財（基礎食料品、石油など）の値上げに対する反対運動としてとられた。通常、生産活動や商業活動を部分的あるいは完全に放棄し、交通機関を麻痺させるという行動がとられ、結果として市民暴動の様相に発展する場合もある。「市民スト」は、70年代に発生件数においても、規模においても大幅に拡大した。その頂点ともいえる大規模市民ストは、77年9月の全国市民ゼネストであった。77年を境に小規模の市郡が複数連合し、共闘の形態をとって大規模な市民ストを実行するケースが増えてくる。77年の全国市民ストの指導的組織は労働組合連合であり、地域住民組織が前面に立った闘争ではなかった。すなわち、都市貧困居住区運動と労働組合運動の融合形態という新しい運動形態が生まれたのである。しかし、いかなる場合にも、住民が市民ストに動員される場合は、JACを通じた居住区単位であった。通常JACの行政末端機能や政治的利害が介在する政治家との関係に活路をみいだせないとき、地域住民はJACの制度的枠組みを超えた運動を組織

する。

JAC間の連携，統合化の動きは1980年代にはいつてからである。住民組織の指導者のなかからJACのあり方を疑問視する者たちがイニシアティブをとり，地方，全国レベルでの統合化の動きが始まった。住民自治組織としてのJACの限界が認識され，住民組織の自律性と活性化とが模索され始める。83年に初の全国大会が開催され，さらに90年の第11回全国大会の決議によって全国住民連盟が結成された。いずれの大会においてもJACの自律的發展をめざした議論がなされ，住民の意識化が図られた。

2. 分権化の進展とJAC体制の変容

JACの制度的枠組みの再編を喚起するうえで最もインパクトがあったのは1991年の新憲法における議員補助金システムの廃止規定である（91年憲法第355条）。この結果，制度的にはJACを通じて居住区単位で地域住民に流れる資金は，地方行政体がかつコミュニティ開発基金をはじめとする，公共社会投資に限られることになった。この措置の背景には，80年代後半から進んでいた政治，行政両面における分権化と，二大政党体制を打破し，開かれた民主主義の実践をめざす政治改革があった。

1980年代に進行したコロンビアにおける分権化過程は，具体的に以下の制度改革によって進められた。86年の市郡自治体体制改革による市長の公選化（88年3月より），地方行政における住民投票の実施，83年の法律第14号，85年の法律第12号による地方政府財政の強化（付加価値税の県・市郡への配分の拡大）＝中央・地方政府間財政関係の改革，そして「地域行政委員会」（Junta de Administradores Locales: JAL）の設置である。

JALは1991年の新憲法（第322から324条）において定められた新しい行政末端組織である。憲法の定めるところにより，各市郡はサブセクターとしての「小市区」（alcaldía menor，ボゴタの場合はのちにalcaldía localまたは「地区」〈localidad〉と改名された。各行政体によって呼称は異なる）住民の直接選挙に

よってJALの代表者(edil)が選出され、また小市区の人口規模にしたがって、一定のJAL裁量の予算措置も受ける。JALは「地域開発計画」とその実行予算の策定に関与することができる。住民はJALを通じてさまざまな開発プロジェクトを提案することが可能である。これはJAC体制下では開かれていなかった市民の政治参加、開発計画への参加の可能性であり、従来のJACに対する政治家支配を払拭し、より地域住民のニーズに即した開発政策をめざすものであった。

こうした分権化の進展にあわせて、JAC自体の制度的改革もあった。まず1995年の政令第1543号によって、JAC代表者の任期が4年から2年に短縮された。さらに、95年の決議第110号(Resolución No. 110)によって、JACの代表者委員会機構に対する大幅な改正が行われた。今後は、各居住区内が複数の部門別「コミュニティ審議会」(Consejo Comunal)に組織され、かつ、従来のJAC代表者委員会に代わって、コミュニティ審議会が半年ごとに輪番制で代表委員会を受けもつ体制になる。JACの法人格はこれまでどおり維持されるが、その内部組織のあり方は、各居住区住民の裁量で、コミュニティ審議会体制を選択してもよいことになった。コミュニティ審議会への改編は、JACの活動への住民参加の活性化と、より民主的な住民組織運営をめざしたものである。97年時点ではまだ過渡期の状況であるが、従来のJAC体制に批判的な立場をとる居住区が率先してコミュニティ審議会体制に改編している。

3. 1990年代の新自由主義的社会政策による政府の役割の変化

JAC制度の導入がそもそも「国民協定」体制による民主政治の安定化と、地域社会の生活水準の向上をめざした政策的意図に基づくことはすでに述べた。ここでは、都市社会資本建設における政策方針の変化について、住宅政策(公共サービス部門を含む)を中心に概観し、1990年代の政府の役割における変化を考察する。

コロンビアにおける1930年代以降今日までの住宅政策の流れは、4期に大

別できる。第1期は30年代から60年代までで、とくに都市化が急激化した50～60年代を中心とする時期である。都市化率の上昇は著しかったが、都市問題自体はまだ顕在化しておらず、政府の認識も低かった。この時期、住宅不足対策として始まった住宅政策は「土地信用庁」(Instituto de Crédito Territorial: ICT)を中心とする公設住宅建設と、そのための住宅融資が中心である。第2期は70年代、厳密には72年の「UPAC制度」⁶⁾の導入という住宅金融への優遇措置の導入によって住宅金融制度の強化が図られる時期である。しかし、これはむしろ国内貯蓄率の上昇をめざすという、マクロ経済政策的意図が反映されていた。第3期は80年代、ベタンクール政権下に新しく導入された「社会住宅政策」による低所得者向け住宅建設振興政策である。これは同国にしては稀なポピュリスト的政策である。この頃から、住宅政策は住宅金融と住宅建設の2側面から取り組まれるようになった。第4期は90年代、ICTの解体と「社会住宅と都市改革庁」(Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana: INURBE)の設立を軸とした、住宅政策の方針転換の時期である。この背景には90年代の経済自由化にともなう新自由主義的な開発戦略の導入と社会政策における政府の役割の見直し、民活化への移行などがある。低所得者向け住宅建設助成も、助成金をいかに配分するか、そのターゲットの選択が政策の重点課題となった。そして民間部門あるいはNGO、住民組織などの参加を視野に入れた新しい政策方針が打ち出されつつある。

このように、1980年代まで、住宅政策は(1)金融制度を通じたアプローチと、(2)公営の低価格住宅(社会住宅)建設による供給面でのアプローチとの2側面から実施されてきた。「頭金なしの社会住宅」など、低所得層にとってアクセス可能な供給形態が新しく考案されたことは評価できる。しかし、ポピュリスト的政策には財政破綻がつきもので、ICTは政治腐敗という構造的問題も加わって、財政運営上たち行かなくなり、90年代の政策転換が必要となったのである。

ガビリア政権(1990～94年)の開発計画は新自由主義政策に貫かれ、経済自

由化と規制緩和を前面に打ち出したものであった。住宅および公共サービス供給などの社会資本建設部門においても、新自由主義的理念が強く反映された政策措置がとられた。すなわち、民活と規制緩和によって、所轄公的部門の機能の縮小と市場メカニズムの導入とを図ったのである。90年代は住宅、医療、教育などの社会開発部門における政府の役割も見直され、民活による「小さい政府」がめざされた。

住宅政策における第1の改革は、ICTの解体とINURBEへの改編である。INURBEを中心とした住宅政策では、政府機関が社会住宅建設事業を負わず、これまでの2方向アプローチではなくなった。政府はINURBEを通じて民間建設業者によって供給される社会住宅の購入に対して直接助成金を与え、かつ民間部門に低価格住宅建設の奨励を行う、というのが基本的な住宅政策となった。金融機関に一定割合の社会住宅向け融資も義務づけた。こうした新しい住宅政策において重要になってくるのは、「助成取得資格」の設定である。ガビリア政権期には、社会住宅計画に参入できる資格者は、(1)月額所得水準が4法定最低賃金未満であること、(2)家屋を所有していないこと、そして(3)現在の住環境の質が劣悪であると判断されることの3要件を満たすものとされた。また、所得水準が2法定最低賃金未満である極貧層の場合は、上限15法定最低賃金相当額の助成を受ける資格がある⁽⁶⁾。しかしこの場合、住民が自助努力建設プログラムを実施するために組織化していることが望ましいとされている。また、助成金を用いて建設される住宅の総経費は上限50法定最低賃金額という規定がある(Gilbert [1997])。しかし、実際問題として、50法定最低賃金相当額では、さら地を造成し、基盤整備を施して上物である家屋を建設するだけの経費をまかなうことは不可能である。いきおいこのような規定のもとに適用されるのは、宅地造成と水周りなどに限った小規模宅地開発(敷地サービス〈sites and services〉方式)にとどまり、家屋建設の部分は住民の自助努力に委ねられることになる。

続くサンペール政権(1994~98年)の社会住宅供給目標は60万6000戸で、うち72%は2法定最低賃金未満の所得層向けであった(DNP [1994])。助成対象

者の選択は、大統領府に新たに設けられた「社会的連帯ネットワーク」(Red de Solidaridad Social: RSS)を通じて行われることになった。RSSは住宅のみならず、医療、教育など、低所得層向けの社会開発プログラム全般を扱い、それらの実施予算が別途設けられている。各市郡にはRSSの地域委員会が形成され、中央に設けられた部門別ワーキンググループがさまざまな社会経済指標を用いてRSS助成対象者を特定する仕組みになっている。この過程には、住民組織や支援NGO代表との対話システムも組み込まれている。住宅部門については、INURBEを通じて取得される助成とは別に、RSSプログラムによる住宅改善事業助成もある。この場合、対象者の大半は2法定最低賃金未満の取得者である。個人単位のプログラムも対象から除外されるわけではないが、住民組織を受け皿として、支援NGOや民間業者が立案する集团的改善事業がより優先される傾向にある。

第3節 都市貧困層における住民組織の現状

1. ボゴタの大衆居住区における住民組織の役割

——行政不在下での自助努力システム

大衆居住区など、市街化区域外に形成される不法土地開発地区においては、居住区の設立当初から、住民組織が行政不在を補う機能を担っている。換言すれば、内発的な組織化を通して住民は行政サービスの不足を自助努力によって充たす必要があり、生存戦略の一つとなっている。

したがって、大衆居住区における住民組織は、住環境の改善の担い手であり、かつ住民代表としての行政との交渉相手でもある。行政が対応しきれないサービスの供給を、公益企業との交渉、あるいは自助努力で獲得してゆき、その過程で行政と衝突することもある、というのが従来の住民組織の機能であり、行政との関係であった。この住民組織を媒介とする住民対行政の関係

が、対立的なものから、今日は補完的關係に変化する兆しをみせている。一つには、NGOが住民組織を支援する形で行う低所得者向け住宅建設事業のなかに成功例がみられ始め、これを行政側も評価していることがあげられる。また、公的諸機関や政治権力の多様な介入を受けた結果、住民独自の自律的組織化が進み、行政との交渉力の高い指導者が生まれてきていること、そしてこれを行政側もカウンター・パートとして認識し始めていることも指摘できる。

本節の事例研究において、ボゴタの大衆居住区における住民組織をとりあげるのには、次の二つの理由がある。第1は、本章では、都市貧困層における住民組織の機能に焦点をあてており、大衆居住区が都市貧困層の集中する地区であるという認識による。大衆居住区は、一般的に不法土地分譲ないしは不法土地占拠を起源として取得された宅地に、住民の自助努力によって住宅が建設されて形成される居住区である。大半が市街化区域の境界上、あるいはその外部に位置する都市行政上の不法開発区域にある。したがって、当初は上下水道、電気などの基本的な都市サービス・インフラへのアクセスをもたない、「行政不在」の居住区である。このような劣悪な住環境にもかかわらず、人々が住み着くのは、これらが市街化区域内の宅地市場において取引される物件と比べて、安価でかつ短期間に(煩雑な許認可手続きなしで)取得できるためである。また長期住宅金融市場にアクセスできない所得水準にある階層にとって、とりあえず雨露がしのげ、その後時間をかけて自己資金と自家労働力の裁量にしたがって順次住宅建設を行ってゆくという、自助建設方式は、持ち家を獲得する残された選択肢である。第2の理由は、これらの大衆居住区の事例はボゴタ全体の居住区形成史上、比較的新しく、都市貧困層の住民組織化の萌芽から今日の変容まで、一連の過程を考察することが可能であるためである。住民組織の段階的機能変化を追うことができ、今日のコロンビア都市住民組織機能を理解するために、多くの事実を提供してくれるからである。

大衆居住区において住環境改善の必要がある場合、住民組織が受け皿と

なって関係当局に働きかけ、折衝を行う場合が多い。筆者が1995年に行った観察に従うと、ボゴタの大衆居住区における住民組織の特質は、その居住区の形成過程の性格によって決定づけられると考えられる。以下は居住区の形成過程別にみた住民組織の類型である。

(1) 不法土地占拠起源の居住区における住民組織

住民が集団で不法土地占拠を行う場合。ラテンアメリカ諸国に一般的にみられる形態だが、ボゴタにおいては稀である。組織化された不法土地占拠の例はあるが、多くはその背後に全国住宅促進中央部 (Centro Nacional Provisiendia: CENAPROV) のような共産党系勢力やNGOの支援がある。

(2) 不法土地分譲起源の居住区における住民組織

ボゴタ市内で形成される不法居住区の大半はこの性格を有す。不法土地分譲者(開発業者)自身が住民の組織化を促し、公共サービスの供給を住民運動によって行政から獲得する方向に煽動する場合もある。とくに、不法土地分譲者が地域に根強い政治家(主に市議会議員)自身である場合、あるいは両者間に癒着関係がある場合、政治家の票田確保として不法居住区を後方支援するケースがそうである。他は、不法土地分譲者が土地分譲後、住民との関係を絶つ場合で、これには住民が自律的に組織化する場合と、別の政治家が同様の目的で介入する場合、あるいはNGOが介入して住民運動を活性化する場合とがある。いずれの場合も、居住区が票田の対象と化し、住民が都市サービスの「議員補助金」による供与を一方的に受領することに慣れてしまうと、正常な住民組織が発展しない傾向がある。

(3) 政府主導の社会的住宅建設プロジェクトによって形成された居住区における住民組織

低所得者向け住宅は、1980年代まではICTや中央勸業銀行 (Banco Central Hipotecario: BCH)を中心に、安価な建設費あるいは低金利貸付などの補助政策によって提供されてきた。これらの政府主導住宅建設プロジェクトによって形成された居住区においては、ICT、BCHをはじめ、関連公的機関は住民の組織化を促進する志向はない。しかしながら、これらの低所得者向け住宅

の質的問題が問われ、責任者である公的機関と加入者である住民との間に宅地受け渡し後に発生する住環境問題をめぐって対立が生じる場合、これを契機として居住区ベースの組織化が起こる。

(4) NGOの支援・関与を受けて形成された居住区における住民組織

行政サービスの不足が解消されぬ一方、住民の自立的組織化を阻む政治社会構造下であって、近年顕著に発展してきたのが草の根運動体が住民の組織化を図って実施する、都市貧困層向け自助住宅建設プログラムである。NGOの存立基盤はさまざまであり、とくに居住区の形成が不法土地分譲あるいは不法土地占拠などの非合法的手段に求められる場合もあるが、住民との連帯・支援と住民の生活条件改善を目的としている点で住民側の支持を得る。また、住宅建設方式も多様であるが、共通するのは、住民参加による自助的建設手法が基本であることである。最近は自助的建設といえども、技術水準も、経済効率性もより高い手法が適用される例が出てきている。

このような変化は、政府主導の社会住宅建設政策の変容と関連している。すなわち、ICTが担ってきた低所得者向け社会住宅建設事業は縮小され、ICTに代わって同事業を担うINURBEは、実施機関ではなく補助金の提供者にとどまっている。一方、この新自由主義的政策転換によって、NGOが行う社会的住宅建設プログラムが参入できる空間が広がり、またその活動に対する政府側の認識も高まっている。

以下では、不法土地分譲起源をもつ大衆居住区の事例と、NGOが直接関与する低価格住宅建設プロジェクトの事例とをとりあげる。前者は行政不在の状況下で、宅地獲得、住居および居住区建設において、住民組織が自助・互助活動の要として機能してきた例である。後者は、従来の伝統的自助建設システムから脱し、新しい自助システムと行政との関係とをめぐしている例である。居住区建設過程において、住民組織がどのような機能を果たしているか、また、行政当局とどのような関係をもち、それが住民組織の活動にどのように反映されてきたかを中心に考察する。

2. 不法土地分譲起源居住区における住民組織——P居住区の事例

(1) シウダー・ボリーバル地区とP居住区の起源

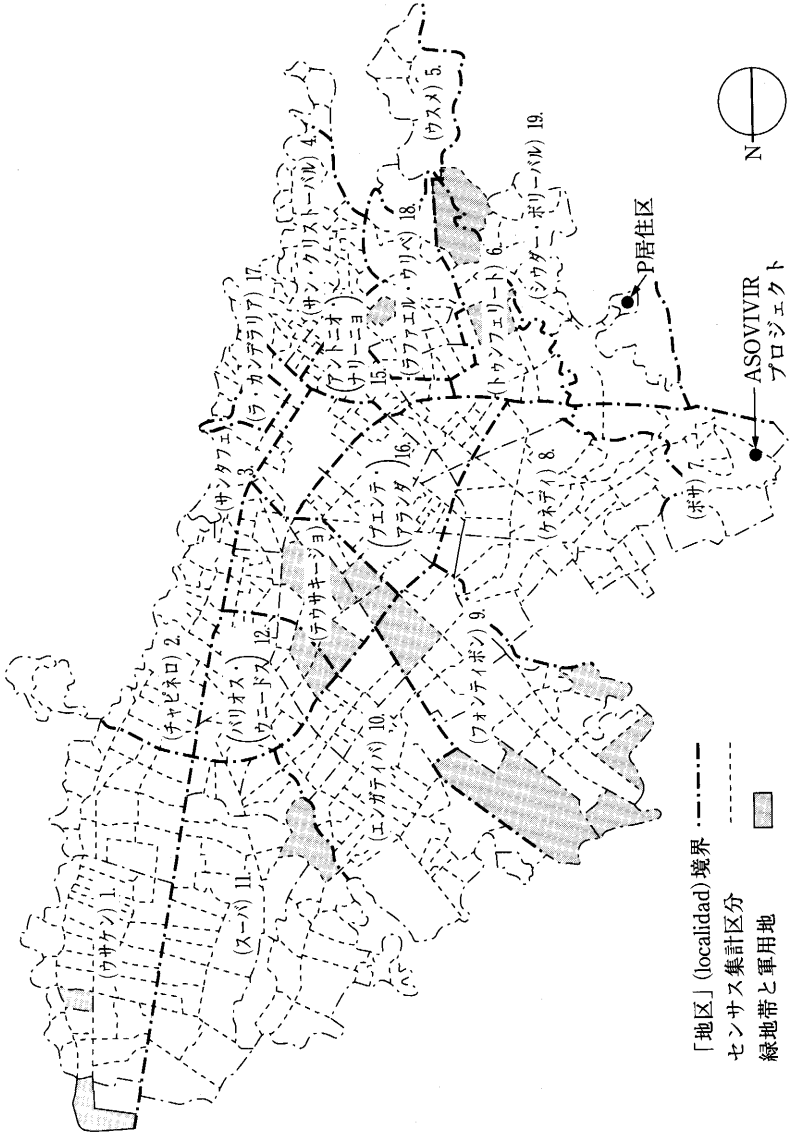
現在のシウダー・ボリーバルは、行政市街化区域内に統合される以前から不法土地開発がさかんに行われたところで、不法土地分譲を受けた都市下層民が集中する地区である。1983年9月に現在の第19行政地区⁽⁷⁾として認定された。シウダー・ボリーバル地区の大半は不法土地開発（土地占拠あるいは不法土地分譲）によって人々が移り住み、自助建設を中心に宅地開発が進められてきたところである。

ここで考察するP居住区はシウダー・ボリーバル内のヘルサレン地域に属する。ヘルサレン地域はシウダー・ボリーバルの南東端に位置する（図1）。カブレラ（Cabrera [1985, pp. 31-32]）によれば、もともとこの地域はG一族の所有するアシエンダ（原意は大農園。当時はすでに農業活動は営まれていなかった）であったが、1980年代初頭にそのほとんどが土地分譲業者に売却されてしまった。分譲地は、ボゴタ近隣諸県から移住してきた都市下層に土地証書の譲渡手続きなしの売買取引のみで売却された。分譲業者は共同水槽などは設置したが、そのほかの公共サービス基盤整備は全く施さず、逆に住民の組織化を促し、住民自らが関係当局と交渉することを指導した。

P居住区はヘルサレン地域内では恐らく最も発展の遅れた、また住民の所得水準も最も低い居住区である。それは同居住区の立地条件の悪さにも原因している。ヘルサレン地域のはずれに位置し、かつ排水が悪い地盤にあるにもかかわらず排水整備が施されていないままである。周辺居住区からの垂れ流し排水がこの地区に集まる状況になり、衛生環境を悪化させている。

現在のP居住区のある場所は当初、アシエンダの管理人家族が住んでいただけであった。しかし、1980年代初頭、不法開発・分譲ブームが起これ、82年、この地域でも土地分譲が始まった。宅地は全くサービス・インフラ整備なしの分譲であり、面積は平均して間口7メートル、奥行14メートルであっ

図1 ボゴタにおける調査事例の位置



(出所) DANE, *La pobreza en Bogotá: descripción cuantitativa*, Bogotá: DANE, 1989.

た。この頃、まず30世帯ほどが住み着いた。

(2) 住民組織の形成と合法化過程における交渉・圧力団体としての機能

人々の生活が定着してゆくにしがたって、生活者の立場からさまざまな問題が認識されるようになった。これらの問題の解決のために住民を組織化し、新しいリーダーシップを取ろうとする人々が出現した。彼らにとって生活上、最も基本的な問題は、水と電気サービスの取得することであった。まず、1984年末に住宅振興委員会 (PROJUNTA) が結成された。これが87年にJACに改編されることになる。JACの形成をみて、公共サービス正常化のための当局との交渉が開始されたが、当初は、P地区が公共サービス供給可能な市街化区域外にあること、また立地条件が地形的に居住地として不適切である(建設不適地<高度危険区域>に相当する)ことを理由に拒絶された。これを受けて、住民は抗議デモ、当局事務所への押し掛け座りこみ等等、できるかぎりの大衆抗議行動を行った。これには、ロペス政権期(1974~78年)の大統領令の一文である「いかなるバリオにも公共サービスが供与される権利がある」が運動の正統性のために使われた。

公共サービスの正常化過程は理論的方向とは逆に進むのが常である。徐々に公共サービスが与えられつつ、その一方で合法化過程が後追いの進む。本来なら公式地図(地籍測量)が認められる以前に規定どおりの設計、公共サービスの建設設計の提示などが義務づけられている。しかし、実際には地図の認定がおりる以前にすでに水の供給(多くは不法接続)がある。本来なら土地所有権が確立されてから公共サービス供給の正常化が始まるべきであるが、実際は別々に進んでいる。P居住区では住民は個人名義の土地証書をもっておらず、単に仲介業者から「占有拠書類」を受理しているだけである。

1989年以後、JACを中心とする一連の交渉と住民の圧力行動を経てボゴタ上下水道公社 (Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá: EAAB) によって水道の拡張工事が行われ、市の水源と接続されるようになった。電気については93年から正式な供給があった。その前に86年、まず高圧電線用変

電器が3台設置された(各100世帯用)。93年になってようやく電力網の拡張工事が行われた。各ブロックごとに変電設備が設置されたが、使用量測定メーターは未設で、住民は目下基本料金だけを支払っている。

1993年末には、世帯別の電話回線の配線工事も行われた。下水については技術的な問題が残り、設置工事が遅れたが、96年11月時点でようやく正式な配管工事が行われた。

教育や医療など、社会サービスの普及も遅れている。医療センターを開設する意図でこの地区に入ったボランティアの医師2名と、同様に夜間学級のボランティア教師として入った教員2名とで、83年に夜間高校教育が開始された。これが発端となり、現在のICS小学校が翌84年開校された。のちにJACのリーダーとなるL氏はもともと夜間高校で成人向けの識字教育を担当するために84年にやってきたが、週末は住民の社会教育(大衆教育)をボランティアで始めるようになり、その過程で住民組織運動に主体的にかかわるようになっていった。

しかしながら、1987年以降の住民組織化の動きは全体的には沈滞している。連帯意識の高揚はない。新しいJACのあり方が求められ、97年現在はJAC体制がコミュニティ審議会体制に改編されつつある。

これまで、JAC体制のもとで、スポーツ委員会、建設委員会(居住区全体の住環境改善の推進)、マードレ・コムニタリア連合など、いくつかの活動委員会が育っている。保健委員会、文化委員会、公共サービス委員会(当局との交渉と管理とを担当する)などの活動も活発である。現在はJAC体制から移行したコミュニティ審議会傘下に18の分科会が組織されており、半月ごとに各分科会のリーダーが審議会の代表を交代制で兼任することになっている。

3. NGO支援型住民組織——ASOVIVIRプロジェクトの事例

(1) 母体組織FENAVIPについて

総合的住宅協会(Asociación de Vivienda Integral: ASOVIVIR)とは、ボゴ

タ市南西部に位置するボサ地区で始められた、低所得者向け住宅建設プロジェクト(図1)の管理運営組織である。同プロジェクトの母体組織は、低所得者向け住宅建設を目的としたNGO、大衆居住全国連盟 (Federación Nacional de Vivienda Popular: FENAVIP) である。FENAVIPはコロンビアにおけるNGOとしての活動歴史自体はまだ浅く、1993年1月に法人格を得たばかりである⁽⁸⁾。FENAVIPの主たる活動目標の一つは、住民の組織化の促進を通じて低所得者向け住宅建設を実行することである。

住宅建設プロジェクトをより効率よく運営するために、FENAVIPは1994年にクレアール金融組合 (Crear-Cooperativa, 以下C金融組合と略) を創設した。C金融組合は一般貸付や貯蓄のための利用にも開かれているが、主としてFENAVIP傘下の住宅建設プロジェクトへの参加者への融資を目的として開設された。よってASOVIVIRプロジェクトはFENAVIPとC金融組合の申し子であるといえることができる。

(2) ASOVIVIRプロジェクト

ASOVIVIRは1993年末に開始された、500戸の低価格住宅建設プロジェクトである。同プロジェクトは、参加住民に対する組織だった大衆教育(参加住民はFENAVIPのスタッフから住民組織化の理念や協同作業の意味、互助の精神、セルフヘルプ〈自助〉建設技術、居住区の共同管理、計画貯蓄、などの講義を受けることが義務づけられている)と適切な建設技術、そしてそれらを通じて促進された住民参加と組織化とにおいて高い評価を得ている。金融面、建設技術面での質的向上を図りつつ住民の組織化を促進するというプロジェクト運営のあり方は、そのままFENAVIPの設立思想である、「統合的住宅」の概念を反映したものである。以上の側面は低所得者向け住宅建設プロジェクトという分野において従来用いられてきた、経済効率の低いセルフヘルプの概念を覆すものであり、低所得者向け住宅問題に対して新しいアプローチを提示している。

この新しい自助建設方式における特徴は、建設コストの削減と住宅の質の

向上を同時にめざしていることである。このためにはいくつかの必要条件があった。第1が、宅地獲得における合法性である。ASOVIVIRプロジェクトの場合は、INURBE所有地のなかからプロジェクト建設予定地を選択し、直接価格と支払い条件の交渉を行った。ボゴタ特別市計画部(DAPD)が規定する、市街化区域内に立地することも選択の前提条件であった。市街化区域内にあることで、少なくとも公共サービス供給へのアクセスは確保されており、新設居住区の認定に要する諸手続きにかかる時間も削減できたからである。

第2に、専門家と技術者を導入して、従来のように、全建設工程を住民の自助努力にまかせる方式を改めた。FENAVIPは、セルフヘルプ式低価格住宅建設は、すべての工程を伝統的な「住民による手作り」で個別に行うよりも、「半・近代的建設手法」(住民の作業参加はごく補助的な内容に限定し、専門的技術を要する部分は契約技術者に請け負わせる方法)によって組織的、量産的に行ったほうが、確実に建設コストの削減につながるという認識をもっていた。したがって、ASOVIVIRプロジェクトでは、設計の段階から専門家を導入した。一方、住民は補助的作業において建設工程に加わった。参加者は、グループ別に作業スケジュールを組み、各グループ・リーダーの指示に従って、契約業者の月曜から土曜までの作業を促進するための補助的作業(具体的には資材運び、機材周辺の清掃、ごく簡単な建設作業(壁の下塗り、ブロック塀作りなどの左官職人的作業))を毎日曜日行う。日当の実績額は総家屋建設費から差し引かれ、参加者にとっては支払い負担が軽減される。プロジェクト全体の建設工程は、日曜日の作業投入によって促進され、作業日程が短縮される効果がある。また、住民の組織化が強化され、のちのさまざまなコミュニティ活動の活性化につながった。

第3に、建設資金調達の方法が優れている点が指摘できる。プロジェクトは、事業開始にあたり、まずINURBEからの土地購入代金としておよそ40万ドルが必要であった。参加者には、プロジェクト参加資格として各自頭金として800ドル(1993年ペソ価格でおよそ80万ペソ)を出資することが義務づけられ、これを当座資金として建設準備工程が開始された。INURBEとの交渉の

結果、土地購入代金として当初半額のみを支払い、残金はINURBEからの助成金が支払われた以後の返済とするローンを組んだ。

プロジェクトがとった方法は、参加者各人に20万ペソの調達を参加資格として義務づけ、これを元金として金融組合に口座を開設させ、80万ペソの融資を受けさせるというものであった。こうして土地購入費用と建設開始資金とが調達されたのである。プロジェクト発足当時はまだC金融組合は創設されていなかったため、民間の金融組合において融資計画が生まれ、のちにC金融組合に移転された。FENAVIPが対象としていた所得階層は、平均世帯所得が月額2～3.5法定最低賃金水準（1993年はおよそ10万ペソ）にある世帯であった。金融組合を利用するのは、上記の所得階層は融資額相当の担保を提示できず、商業銀行からの融資は望めないからである。この場合の貸付条件は返済期限が最長4年間で、利率は民間銀行における住宅建設貸付（UPAC）の平均利率よりも低く固定されているという有利なものであった。

土地の購入と造成、公共サービス網の拡張工事が終了すると、次は住宅建設である。ASOVIVIRプロジェクトでは、家屋面積は44平方メートルで、基礎工事のあと、水まわり、床、外壁などが建設業者に委託される。残りの内装その他は住民が以後各自で行う。こういったコア・ハウジングの完成までに要する建設費用は、1戸当たりおよそ4000ドルと積算された。したがって、さらなる資金繰りが必要であった。この資金は約55%がC金融組合からの第2の貸付から、残る45%近くがINURBEからの「社会住宅向け助成金」やその他の厚生年金基金への申請・受理によってまかなわれた。

住宅建設向け助成金の申請・受理の仕組みは次のようである⁹⁾。ASOVIVIRプロジェクトの場合、INURBEの助成金はINURBEが契約する信託銀行とC金融組合とを介して支払われる。INURBEはプロジェクト参加者に直接助成金を支払わず、「助成金支払い証明書」を発行する。家屋建設が終了し、各戸に個別不動産譲渡証明書が授与された時点で初めて助成金申請者はこのINURBEから発行された証明書を助成金に換金することができる。これが唯一の担保になる。この間、INURBEは助成金を契約信託銀行に預金

しておく。助成金の支払いにあたっては、INURBEがC金融組合に定期預金口座を開設し、ここに信託銀行から助成金が振り込まれる。申請者はC金融組合から支払いを受ける。同時に、この定期預金を通じた資金流入によってC金融組合の資産が強化され、これを元にC金融組合は他の金融機関から「つなぎ融資」を組む。

(3) 住民組織を基盤とした協同作業の促進

ASOVIVIRプロジェクトは、NGO主導で発足したが、居住区建設過程で、住民の組織化も必要であった。プロジェクト参加者は、参加資格として、FENAVIDが開講する大衆教育を受講することが義務づけられていた。「大衆教育」は正式に参加資格が認められ、頭金を支払ってから宅地造成期間が終了するまでのおよそ5カ月の間に行われる。全体の説明会ののち、毎月1回FENAVIDのスタッフによって開催されるワークショップに参加し、受講する義務がある。講座内容は以下のごとくである。(1)住民組織について。住民組織の機能と意義についての理解。同時にグループ別にコーディネーターが選出され、プロジェクト期間中、協同作業などのリーダーとして調整役を担う。またこれらのリーダーが居住区全体の住民組織のリーダーとして成長してゆくことになる。(2)協同組合経済と計画貯金について。参加者は貯蓄の概念と論理について学ぶ。同時に金融組合に口座を開設することが奨励される。ASOVIVIRプロジェクトの場合は、第一融資は民間の金融組合において組まれたが、このワークショップを利用して実際にその口座開設方法が指導された。(3)家屋新設に関するノウハウ。行政当局、公共サービス公社などに対して必要な手続きに関する理解。(4)居住区の都市計画と建築計画に関する参加型決定。ASOVIVIRプロジェクトの設計がFENAVIDスタッフの押しつけではなく、住民との協議を重ねて進められてゆくことの説明。そして(5)協同作業、協力・連帯について。いかに相互協力して居住区問題を解決してゆくか、住宅建設プロジェクト終了後も住民組織を基盤として日常の問題に対処することの重要性への理解、である。

大衆教育を通じて促進された住民組織活動については、現在、「青年協会」、「環境委員会」（居住区内の緑化活動なども担当する）、「学童の親の会」、「マードレ・コムニタリア委員会」、「保健センター開設委員会」などが形成され、住民のイニシアティブのもとに運営されている。

ASOVIVIRプロジェクトによって実施された低価格住宅建設方式には、さまざまな新しい側面が指摘できる。

第1に、「近代的」セルフヘルプ建設方式における経済的メリットがある。技術者を導入することで、建設コストの削減と建設技術の向上を同時に実現することにおける経済効率の向上がみられた。

第2に、市街化区域内で宅地開発用地を選択することのメリットがある。従来の大衆居住区における住環境の悪さは、公共サービス供給の不足によるが、その遠因は、行政当局による正常化過程に異常な時間と手続きを要したためである。

第3は、金融組合制度の活用によるメリットである。とくに民間商業銀行からの貸付へのアクセスがない低所得者層にとっては、金融組合から受ける融資の存在は不可欠である。ただし、ASOVIVIRプロジェクトのように、ごく少額の頭金を元金とした資金運用を計画する場合には、できるかぎり多数の参加者を募るプロジェクトであることが条件となってくる。むろん、同プロジェクトは政府助成金に依存できたという条件がともなっていたが、C金融組合自体が拡大することにより、助成金への依存度も下げることができるだろう。

結　　び

ボゴタにおける大衆居住区のなかから、不法土地分譲起源の居住区における組織化とNGO支援型組織化の事例について分析を行った。

P居住区の場合、居住区建設は住宅から公共サービスまですべて住民の自

助努力で貫かれてきた。建設過程では、公共サービス公社による基盤整備事業の促進が図られたが、この成果も住民組織を窓口とした交渉能力によるところが大きい。そして、その不法性を合法化させる行政の対応はいずれも「後追い型認定」なのである。P居住区で観察された住民組織の機能と行政とのかわりは、不法土地分譲起源の大衆居住区における典型的な例である⁽¹⁰⁾。

分権化過程と公的部門の民営化過程が進展する1990年代、NGO主導の住民参加が地方行政の担う社会資本建設供給を補完的に請け負うあり方が注目されつつある。これが、ASOVIVIRプロジェクトの例でみたような、協同組合金融や建設資材直販部門も合わせもつ、低所得者向け住宅建設プロジェクトを運営するような、専門性の高いNGOの出現である。むろんごく少数の例に限られているが、地域社会の基礎単位たる住民組織を支援するNGOは、持続的経営能力も、一定の技術水準も求められるときに来ていると考えられる。極論すれば義援金や国際寄付金などを活動資金にしているNGOでは、資金調達が困難になればすぐ活動が頓挫したり、提案プロジェクトが実施できなくなったりする。また政治的圧力にも弱い。これが大衆居住区住民のNGOに対する懐疑心を生じせしめてきた原因の一つであると考えられる。すなわち、NGO支援型住民組織の機能が住民の基本的ニーズ獲得に一定の成果をあげるようになれば、政府からの評価も高まり、また公共サービス供給市場に対しては競争力をもつ存在にもなりうる。ただし同プロジェクトのINURBE助成金とつなぎ融資への依存度の高さを指摘したように、財政面でのリスクを抱えており、事業運営型NGOの活性化には改善されるべき点が残されている。このような側面を政府が指導あるいは補完することで、〈住民組織+NGO+行政〉の協力関係に支えられた新しい社会開発の方向性が追求されるべきであろう。NGO支援型住民組織が、社会開発の受け皿となりうるか否かは、その自助努力システムとしての機能と自主性が地方行政、あるいはその他外部組織との力関係において、どこまで維持されるかにかかわり、慎重な評価が必要である。

〔注〕 _____

- (1) madre comunitariaというのは、ICBFが全国規模で組織している託児所で働く女性のことである。とくに都市の貧困地区や農村部において、働く女性のために地域住民のなかから研修を受けた女性が、マードレ・コムニタリア（地域コミュニティの保母）の資格で自宅を託児所として提供し、地域の乳幼児を預かるシステムである。ICBFから子供の補食、およびマードレ・コムニタリアへの賃金（法定最低賃金水準）が提供される。
- (2) ラ・ビオレンシアの時期については単一の解釈はないが、ここでは1948年の「ボゴタツ」(自由党過激派の指導者、ガイタン〈Jorge Gaitán〉の暗殺事件を契機に勃発したボゴタ市内の暴動)に端を発したという説をとる。両党間での調停が成立したのは58年であるが、実際には各地で武力行使は60年代央まで続いていた。
- (3) コミュニティ活動課。1968年に「コミュニティ開発・統合課」に改編される。
- (4) 「経済的援助」とは、中央、県、市郡（ムニシピオ）のいずれのレベルにおいても議員が自由に用いることのできる政治資金であり、各自治体の予算内では特別枠で扱われてきた。次節で述べるように、この資金は、91年の憲法によって廃止された。
- (5) Unidad del Poder Adquisitivo Constante（不変購買力単位）。UPACとは1972年に導入された、住宅建設向けの貸付・貯蓄の単位で、その利率は一般貸付の利率に比べ有利で、かつインフレに連動して調整される、インデクセーション制度である。住宅建設ローンはUPACを単位に見積もられる建設費用に対して組まれる。
- (6) コロンビアでは貧困世帯を所得水準で測る場合、法定最低賃金を単位とする世帯収入を指標とする。4 法定最低賃金水準以下を貧困世帯、2 法定最低賃金水準以下を極貧世帯とみなすことが多い。
- (7) Alcaldía menor。現在の呼称はAlcaldía localまたはlocalidadである。
- (8) FENAVIPの創設メンバーは、1970～80年代、コロンビアで最も勢力のあった左翼ゲリラ組織の一つ、M-19（4月19日運動）の幹部たちであった。よってFENAVIPの設立の起源については、M-19が武装集団であった頃の都市部シンパ獲得行動の一環として行われた社会開発活動にさかのぼって考察する必要がある。ただし、今日では合法政党に改編された民主連合＝4月19日運動（AD＝M-19）の政治思想とFENAVIPの活動理念とは一線を画している。
- (9) ASOVIVIRプロジェクトにはINURBEからの助成金のほかに、「家族厚生年金基金」など、公務員が加入する厚生年金基金からの助成を申請することも可能であった。しかしながら、INURBE助成金を受ける対象者が圧倒的に多く、

かつ構成額のうえでも大半を占めていたため、ここではINURBEからの助成金の支払い方法についてのみ言及する。なお、同プロジェクトの詳細については、幡谷 [近刊] を参照のこと。

(10) その他の事例については、幡谷 [近刊] を参照のこと。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 中岡義介 [1991] 「新大陸に刻み込まれた記憶」(国本伊代・乗浩子編『ラテンアメリカ都市と社会』新評論) 226～249ページ。
 幡谷則子 [近刊] 『ラテンアメリカの都市化と住民組織』古今書院。
 宮野啓二 [1992] 「スペイン人都市とインディオ社会」(歴史学研究会編『「他者」との遭遇』青木書店) 104～134ページ。

〈外国語文献〉

- Alape, Arturo [1995], *Ciudad Bolívar: la hoguera de las ilusiones*, Santafé de Bogotá: Planeta.
 Aprile-Gnisset, Jacques [1992], *La ciudad colombiana: siglo XIX y siglo XX*, Santafé de Bogotá: Banco Popular.
 Arturo, Julián comp. [1994], *Pobladores urbanos en busca de identidad*, Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores.
 Borja, Jordi [1975], *Movimientos sociales urbanos*, Buenos Aires: Ediciones SIAP-Planteos.
 Bolívar, Teolinda ed. [1996], *Hacedores de ciudad*, Caracas: Fundación Polar.
 Cabrera, Gabriel [1985], *Ciudad Bolívar: oasis de miseria*, Bogotá: Ediciones Aurora.
 Carrillo, Alfonso Torres [1993], *La ciudad en la sombra: barrios y luchas populares en Bogotá 1950-1977*, Santafé de Bogotá: CINEP.
 Castells, Manuel [1985], *Crisis urbana y cambio social*, México D.F.: Siglo Veintiuno Editores.
 Castro Carvajal, Beatriz ed. [1996], *Historia de la vida cotidiana en Colombia*, Santafé de Bogotá: Grupo Editorial Norma.
 Cuenya, Beatriz, Diego Armus, María Di Loreto and Susana Peñalva [1990], “Land Invasions and Grassroots Organization: The Quilmes Settlements in Greater Buenos Aires, Argentina,” *Environment and Urbanization*, Vol. 2, No. 1, April, pp. 61-73.

- DNP (Departamento Nacional de Planeación) [1994], *El Salto Social: plan nacional de desarrollo, ley de inversiones 1994-1998*, Bogotá: DNP.
- Gilbert, Alan [1997], "On subsidies and Home-Ownership: Colombian Housing Policy during the 1990s," *Third World Planning Review*, Vol. 19, No. 1, pp. 51-70.
- Giraldo, Javier [1987], "La reivindicación urbana," *Controversia*, No. 138-139, pp. 5-243.
- Henry, Etienne [1986], "Aproximación a los movimientos sociales en América Latina," en N.E. Mesa y P. Vélez comp., *Los pobladores: protagonistas urbanos en América Latina*, Medellín: CEHAP, Universidad Nacional de Colombia, Seccional Medellín, pp. 27-38.
- Niño, Ricardo José [1996], "El círculo de la exclusión: Santa Fé y Bogotá," en *Utopía del habitar urbano: diez estrategias para el control social de la gestión pública*, Veeduría Distrital Santa Fé de Bogotá, D.C., pp. 79-266.
- Santana, Pedro [1989], *Los movimientos sociales en Colombia*, Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia.
- Segovia Mora, Guillermo ed. [1993], *Bogotá hoy: democracia, convivencia y poblaciones vulnerables*, Santafé de Bogotá: Alcaldía Santafé de Bogotá.
- Suremain, Marie Dominique de, Lucy Cardona y Marisol Dalmazzo [1994], *Las mujeres y la crisis urbana o la gestión invisible de la vivienda y los servicios*, Santafé de Bogotá: ENDA América Latina, CEHAP, y AVP.
- Torres, Camilo [1987], *La proletarización de Bogotá*, Bogotá: CEREC.
- Villasante, Tomás R. coordinador [1994], *Las ciudades hablan*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad.