

第14章

分権化と住民組織

—— 社会開発の新しいパートナー ——

はじめに

1980年代の経済危機下、ラテンアメリカ諸国の都市人口増加率は下降期に入ったものの、首都圏の外延的拡大は一様に続行し(幡谷 [1995], p. 296) 都市の基盤整備および基本的公共サービス供給の不足は深刻度を増している。80年代の構造調整政策および90年代の経済自由化政策は域内の大半の国々の経済を復興に導いたが、絶対的貧困の抜本的な改善に貢献したとはいいがたい。確かに1人当たり所得水準は向上したが、所得格差は逆に拡大し、中間層の生活水準が下落した結果、新しい貧困層が出現した国もある。

1990年代に域内で横並びに導入された経済自由化政策においては、医療、住宅、公共サービスなどの社会資本建設のあり方が見直され、経済再建と社会開発の同時達成が模索されつつある。多くの国々が共通してとった戦略の一つは、公営企業の民営化ないしは民間企業への部分的事業委託である。

もう一つの選択肢として、公共サービスの受益者たる住民が組織化し、自助努力ないしは非営利の非政府組織(以下NGO)の支援を受けて社会的サービスを獲得してゆくという方向がある。すでに都市の低所得者層においては、1950年代以降生活戦略として政府が公共政策によって果たすべき役割を住民組織が補完あるいは部分的に代替する機能を担ってきた。80年代以降、民主化が進み、また分権化過程が進むにしたがって、住民組織に対する行政側の

認識も変化してきた。90年代には、国際機関を中心に持続的発展戦略の受け皿として住民組織を捉える見方が生まれてきた。

分権化に関する考察は、1980年代の住民組織運動の政策的背景を理解するうえで重要である。80年代以降、コロンビアでは政治的・財政的分権化過程が進み、これを契機に地域社会における政府の役割と住民の政治参加のあり方が検討されてきた。ベネズエラでは住民運動そのものが分権化過程を裏づける制度的改革を促進した。この意味で「分権化」と「住民参加」は90年代の域内の発展をめぐる議論において不可分な分析課題である。本章は、「政府 vs. 市場」という二項的枠組みにおける第3の分析主体として市民社会の参加に注目し、持続可能な発展のあり方を展望することを目ざしている。

以下ではまず第1節において、分権化のラテンアメリカ域内での一般的な解釈を整理したのち、コロンビアとベネズエラにおける分権化過程について考察する。

「分権化」には、さまざまな形態が存在する。コロンビアの場合、政治的、行政的、財政的分権化が三位一体となった形で1980年代進行してきたが、その他の国々では必ずしも同じ形態ではない。また、その国の長年の政治体制の特質によっても、分権化過程の特徴が異なる。一方、分権化の必要性は、政治思想・体制上の議論とは別に、中央政府の財政逼迫、その結果として地域の社会資本建設が中央政府の直接管轄では成り立たなくなったという事態から発している。ラテンアメリカの場合、分権化の議論が80年代に活発になったのは、経済危機の公共部門へのインパクト、そして経済構造調整の一環としての「小さい政府」へという公共部門縮小政策の影響を受けていると解釈するのが妥当であろう。

第2節では、ラテンアメリカにおける住民組織概念について整理したのち、コロンビアとベネズエラ両国における住民組織の発展とその機能について考察する。

ラテンアメリカ域内では互助組織としての住民組織の前身は、古くは20世紀初頭から存在した。しかし、住民組織の役割に関する議論が活発になった

のは最近のことである。1970年代までは住民組織は主として都市社会運動論において分析されてきた。しかし、80年代後半以降、分権化の進展を背景に、市民の地方政治参加が促進され、住民組織に対する理論的裏づけも議論されつつある。行政の対応が不備であった都市大衆層の社会資本整備において、住民組織による自助努力がそれを代替するもの、あるいは補完するものとして機能してきた。しかし、大衆居住区における住民組織は、不法土地開発起源をもつために政府との交渉は円滑に進まず、住民組織と政府との関係は従来対立的であった。今日の分権化過程において、市郡（ムニシピオ）政府は、住民組織と連携して社会資本建設を推進する方向を模索している。また、住民組織の活動自体が80年代後半から、職業的NGOの登場とその支援によって、より専門性を高めた内容に変化しつつある。これらの活動に対しては、徐々に政府も認識を改め、住民組織と政府との関係が補完的な、より協力的なものに変化する可能性がみえはじめている。

第1節 ラテンアメリカにおける分権化

1. 「分権化」とその歴史的背景

1930年代以降、国家主導型の輸入代替工業化戦略が多くの域内諸国に導入されるようになった。工業化戦略は急激な都市化を生んだが、市郡政府は農村から都市へ流入してくる大量の移住人口のニーズに対応しきれなかった。政府の対応は、市郡の行政力を強化するのではなく、むしろ新しく中央政府直轄機関を増設して中央統括のもとに地方の公共サービスを供給するという、地方行政体の機能を剥奪してゆくものであった。50年代、60年代にかけて、都市の主たる公共サービス（上水道、交通、公営住宅、医療、教育など）の提供を担う機関がおおむね中央政府に移管された⁽¹⁾。

1970年代までに域内のほとんどの市郡政府の行政力は低下した。中央集権

体制の続行によって、中央政府から市郡政府への移転費も限定されていた。脆弱な財政基盤においては水準の高い人材（行政官）の確保も困難となり、さらに政治家と官僚の間にパトロン＝クライアント関係（clientelismo）と縁故主義が蔓延した。各国の都市問題が深刻化したのも70年代以降であるが、その理由の一つは地方政府が都市計画および都市政策の策定・施行能力を欠き、かつ公共サービスを含む社会資本建設に対応しうる財政力をもたなかったことにある。

1980年代に入ると多くの国々で地方分権化の議論が高揚し、公共サービスの供給者としての地方行政の復権の必要性が認識されるようになった。ラテンアメリカは、とくに欧州における分権化議論の影響を受けた⁽²⁾。内的要因としては80年代、中央政府の行政力に対する不信が高まったことがあげられる。これは70年代に長期軍政下にあった国々に限らず、民主体制を維持しえたコロンビアとベネズエラにおいても同様であった。80年代の民主化過程において、地方政府の威信を回復させ、地方政府を媒介とした市民社会との対話を促進する、換言すれば市民参加を基盤とした民主体制をめざす動きがあった。ここから「分権化と市民参加」という見方が重要視されるようになる。一方、80年代の域内諸国の経済危機とその処方箋としてのIMFの構造調整政策のなかに、「中央政府の財政危機に対する分権化政策（および民営化政策）」という指針があった。これは財政赤字の是正を公共サービス部門を地方政府管轄に分権化することで達成しようとするものであった。また、構造調整政策の一環として実施された公共投資の削減によって、社会福祉事情が悪化し、これを代替するものとして自助的な住民組織運動が活発化した国々（チリ、ペルーなど）もあった。

1980年代以降ラテンアメリカ諸国で議論されてきた「分権化」とは、基本的に中央政府に集中されていた機能が下位機構である地方政府に「権限委譲をともなって」移転されることを意味する。しかし実際には、権限と管理は中央機構に掌握されたまま特定の機能が下位機構に託される「中央集権的分散化」であるか、または制度上の権限の委譲は行われるが、その権限の行使

に必要な行政・財政能力がともなわない例が少なくない。すなわち、制度的には中央政府が掌握していた所轄が地方政府、とくに市郡レベルに移転されることをもって市郡の自治能力が高まるとは断言できない。一方で、権限の譲渡は行われたものの、市郡政府がその任務を遂行するだけの財政力も人的資源も欠いている場合は、逆にその行政機能はさらに低化することになる。

次に、分権化には少なくとも三つの次元があることを指摘したい。(1)政治的分権化、(2)行政および財政的分権化(両者を個別に扱う場合もある)、そして(3)経済的分権化、の3次元である。いくつかの域内諸国では現在の分権化をめぐる議論が政府間財政関係の変化を主とした財政上の地方分権化に集中しているが、分権化の議論は、そもそもラテンアメリカ諸国に共通する、中央集権制か連邦制かという国家体制をめぐる議論に端を発していることに留意すべきである。そして、1980年代以降分権化の議論が高揚した背景には、域内で国家の役割を再検討する動きがあり、さまざまな国家機構とその機能における諸改革が試みられてきた過程がある。この一連の過程は、80年代の経済危機と民主化過程を経て、域内の多くの国々が市場経済の再編とそれに対する国家の介入あるいは調整機能の検討と、民主主義の定着ないしは真の民主化を模索する過程で必然的に発生してきたといえよう。

2. コロンビアにおける分権化過程

(1) 1970年代までの中央集権体制

コロンビアの地方行政区分は32の県(デパルタメント)とボゴタ首都区(Distrito Capital)⁽³⁾からなり、各県はさらに市郡(ムニシピオ)に分かれている。19世紀末からきわめて中央集権的な政治体制が維持されてきた。

同国における分権化をめぐる議論は1886年憲法が成立して以後、継続的になされてきた。1886年憲法の骨子は政治的中央集権化と行政的分権化をうたったものであったが、市郡自治体法が成立するのは1913年を待たねばならなかった。そのうえ80年代半ばまで、県知事は大統領から直接任命され、さ

らに市長は知事から任命され、政治的・行政的中央集権化は強化された。また、58年に成立した「国民協定」(Frente Nacional)体制(後述)によって保守党と自由党の二大政党体制が確立し、市議会議員の選出まで政党勢力によって統制される政治体制が定着したが、これも中央集権化を助長させることになった。

しかしながら、この中央集権体制は1960年代になると多方面で限界が認識されるようになり、次第に分権化の方向が模索されるようになる。68年の憲法改正がその突破口であった。まず中央政府に集中した機能の地方への分権化がうたわれ、公共投資(支出)における管理統制権が強化された。しかしそれ以外は中央集権的性格が続いた。

歳出に関しては、この時期、中央政府から地方行政府への二つの移転の形態が作られた。まず、1968年に“situado fiscal”という地方交付金に相当する会計が設置された。これは中央政府から県および特別区に直接移転される資金であるが、その用途は教育および医療・保健部門に限定されていた。ただし、この直接移転資金は全体で国庫歳入の15%にすぎず、その運用は中央政府によって決定された。同年、販売税が制定されたが、この徴収と管理は市郡政府の自由裁量にゆだねられた。

1970年代、ロベス・ミケルセン大統領(1974~78年)は、行・財政の分権化をめざす憲法改正法案を提出したが、国会を通過しなかった。しかし、この時期政府は中央組織の機能を部分的に分権化する改革を進めた。

(2) 1980年代の分権化の進展

1980年代に入り、バタンクール政権下(1982~86年)で、より具体的かつ統合的な分権化の形態が確立された。新しい分権化概念とは、二つの方向、すなわち中央政府(国家)対地方政府(市郡)という中央-地方間の分権化という縦の関係と、政治・行政・財政という内容上の3側面とを含むものである。これは、政府の役割を政治・行政・財政のそれぞれの側面において再構築する試みでもある。

① 政治的分権化

政治上の分権化は三つの改革によって進められた。1986年の市郡自治体制法改革（86年4月25日、デクレト第1333号）による市長の公選化（88年3月実施）、地方行政における国民投票の実施、そして「地域行政委員会」（Junta de Administradores Locales: JAL）の設置である。市長公選化によってはじめて市民社会が政治的責任の一端を担う行動をとることになった。地方レベルの国民投票とは（全国の国民投票と同様に）市民が政策決定過程に参加することによって地方政治を監視する、シビリアン・コントロールの一つである。JALの具体化は首都ボゴタでは92年以降と当初の構想からは遅れた。

② 行政的分権化

行政的分権化は1986年以降制度化された財政上の分権化と並行して進展した。

行政上の改革は五つの部門について、中央の組織を再編成あるいは解体させて当該機能を市郡政府に割り当てるものであった。県（政府）は、この中央一市郡間の組織管轄過程には直接とりこまれず、市郡政府が行う改革の形態に追随した。五つの部門とは、教育、衛生（医療）、上下水道設備、住宅、そして道路建設であった。各部門において中央政府が一般的・全般的な政策概要の決定を行い、県は共同出資の公共投資、計画、および市郡間の調整を行う責務を負った。そして市郡では実際の公共サービスの供給と関連する政策を実施するという縦割りの構図ができあがった。

以上を補充するものとして、1985年の法律第76号によって新しい「地域制」が導入された。これはコロンビアの開発計画上の地域区分にのっとった国土の再組織化である。五つの「経済社会計画のための地域審議会」（Concejo Regional para Planeación Económica y Social: CORPES）が新しい計画・行政枠組みに組み込まれ、地域単位での総合的開発を促進することになった。

③ 財政的分権化

分権化過程のなかでは、財政的次元において最も多くの制度的改革が試みられた。この側面についても、分権化政策の中心は1983年の法律第14号と86

年の法律第12号で定めるところに集約されている。これらの新法の骨子は、地方政府（県および市郡）の財政を強化し、かつ付加価値税（IVA）の配分を拡大することで地方財政への資源分散化を図るところにあった。法律第14号の主たる目的は、市郡により多くの資源配分を行うことであり、細かい地方税制改革が実施された。例えば、不動産税については、毎年の自動調整と5年ごとの地籍局による地価変動調整とが定められた。不動産税の設定については、これまでの住宅利用地の地価評価に用いられ、かつ公共サービス料金の設定指標として用いられていた社会経済階層区分とは別の、より細かいランキングが適用されるようになった。工業・商業部門については前年度の粗収入を勘案してより詳細な事業税率が導入された。また、金融機関についても前年度に取引された年間収入を基盤に新税が規定された。

1986年の法律第12号は、地方政府の歳入構造に対し、これまでで最も強い影響力をもった改革である。同法の骨子は販売税に関する地方政府への配分を一定の基準にそって拡大することにある。具体的には、付加価値税全額の地方政府の取り分を毎年徐々に拡大してゆき、92年には地方政府の取り分を50%にまで引き上げることが定められた（表1参照）。政府間財政関係において地方政府の資金配分を拡大してゆく仕組みが制度化されたわけである。また、とくに人口規模の小さな市郡（10万人未満）に対する救済措置としての政策的意図もあった。表1で、人口10万人未満の市郡を対象とした追加的譲与分がそれであり、92年までに地方に譲与される総付加価値税におけるその構成比率が徐々に上昇していることがわかる。しかしながら、次のような問題点も指摘されている。(1)法律第12号は、直接投資計画における地方政府の資金配分を30%から50%に拡大することを第7条において述べているが、市郡レベルの投資計画内容は、中央政府の統制下にあり、市郡政府の自由裁量度は低かった。(2)弱小市郡の救済措置として導入された人口指標（10万人未満）と新しい分配メカニズムは実際には財政上の地域格差是正効果をあげなかった。法律第12号で規定された処方箋は人口規模と市郡の財政力という二つの指標にもとづいて作成されており、市郡政府の財政能力と地域の経済力とを

表1 1986年法律第12号による付加価値税 (IVA) の譲与配分 (%)

移 転 項 目	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
人口規模別譲与分 (全市郡対象)	25.8	25.9	26.4	27.0	27.5	28.0	28.5
追加譲与分 (人口10万人未満の市郡)	0.4	1.8	3.8	6.0	9.0	12.5	16.8
特別区・直轄区	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5
社会保障公庫向け (県その他地方行政体)	3.5	3.5	3.5	3.8	3.8	3.8	4.0
ESAP (高等行政学院)	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
IGAC (A.C.国土地理院)	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
IVA譲与率合計	30.6	32.0	34.5	37.6	41.1	45.1	50.0

(出所) Banco de la República [1990], p. 72.

図るには単純にすぎていた。例えば基本的な都市公共サービス供給能力などを図る指標が含まれておらず、資源配分の適正化には限界があった (Ruiz y Tenjo [1986], p. 26)。

以上、行・財政面での整合性には議論の余地が残るものの、1980年代の分権化過程は今日ではパトロン＝クライアント関係によって特徴づけられる伝統的の二大政党体制から、住民参加を基盤とした「開かれた民主主義」をめざす政治改革の一環として位置づけられる。この分権化過程の理念は、1991年の新憲法に盛り込まれることでさらに確固たる拠り所を得ることになった。

3. ベネズエラにおける分権化過程

(1) 1970年代までの中央—地方政府関係

ベネズエラは22の州とカラカス連邦区からなる連邦国家である。州の下に計282の市郡が地方行政区として存在する。独立直後の国家建設期には市郡の自立性はさきわめて高かったが、20世紀初頭にかけて中央集権化が政治行政・経済の諸側面で強まり、1961年憲法がこの体制を決定的なものとした。同憲法では、州知事は大統領から任命されることが規定され、州裁量に委ねられ

た行政機能は制限された。州政府独自の徴税権も制限されたため、財政の大半は中央政府からの移転に依存せざるをえなかった。

1958年にヒメネス軍事独裁政権が倒れてのちは、キリスト教社会党 (COPEI) と民主行動党 (AD) の二大政党間で文民政権が平和裡に交代している。ベネズエラは60年代以降、89年までは長期民主体制を維持してきたという点においても、またその間、COPEIとADによって政権が独占されてきた点においてもコロンビアの政治構造と類似しており、これが中央集権体制の安定化につながった。

しかしながら、ベネズエラの政治社会構造は石油収入に大きく依存した経済構造の影響をぬきにしては理解することができない。第1次オイル・ショックに始まった1970年代の石油ブームはベネズエラに域内で比類ない経済急成長をもたらし、同時に石油収入による恩恵を受けた財政収入から地方政府への移転による公共投資が拡大した。しかしこれは市郡政府の独自性を求める意識改革の芽をつみ、いっそう中央政府ないしは政治家からのパターンリスティックな政治文化とパトロン＝クライアント的な政治家と市民社会との関係を強めることになった。

1978年に発布された (79年1月から施行) 市郡自治法によって一応の市郡政府の行政上の自立性が定められたが、実態は市郡を単なる区審議会 (Consejo Distrital) の下位行政機構として位置づけたにすぎなかった。当時はまだ市長の官職さえなく、市議会議員の直接選挙制度も制定されていなかった。よって市郡の行政機構は3人のメンバーからなる市郡委員会 (Juntas Municipales) によって司られ、かつこれらの代表は区審議会から任命されていた。市郡委員会の役割は主として農村部と小都市に設置された区審議会との意思の疎通をはかることにあったが、類似したものは都市部では存在しなかった (Nickson [1996], p. 260)。

(2) 1980年代の分権化過程

まず1984年の国家改革のための大統領審議会 (Comisión Presidencial para

la Reforma del Estado: COPRE) の設立によって国家の制度的改革の動きが始まる⁽⁴⁾。COPREが中心となり国家改革の一環として分権化過程を推進した⁽⁵⁾。

1989年12月、最初の成果が分権化法 (Ley Orgánica de Descentralización: LOD) の制定となって結実する。しかし、同法における分権化概念のコロンビアのそれとの相違は、中央政府から市郡政府への行政責任の復権ではなく、州政府の復権であったことである。公共サービス提供の管轄の委譲は中央政府と州政府との二者間協定を通じて行われ、さらに州政府から市郡政府へと委譲された。

分権化を促進させたもう一つの制度的改革は、市郡自治法の改正である。新法は市郡体制法 (Ley Orgánica de Régimen Municipal: LORM) 第4109号として1989年に制定され、さらに90年に部分的規定第1号 (Reglamento Parcial No. 1) が規定された。これは79年に施行された前市条例の修正法であり、第2節で述べるように、都市コミュニティ協会連盟 (Federación de Asociaciones de Comunidades Urbanas: FACUR) が住民の署名運動を通じて市議会に提出した改正案がたたき台となっている。89年のLORMにおいては市郡政府に対する区審議会の統制が廃され、以後市郡独自の議会 (concejo municipal) が運営されることになった。かつ、市郡行政が公共サービス事業に部分的に参入することが認められ、独自の予算案の作成、会計検査、および投資計画を作成する責任が付与された。以下、LODとLORMによって制度化された分権化過程を、政治、行政および財政の3側面に分けて整理する。

① 政治的分権化

1979年の市条例において初めて市長 (alcalde) の地位が制定されたが、その直接選挙法の制定には至らなかった。89年のLORM制定に至って市議会が独立した市政府の立法機関として成立し、市長と市議会による立法と行政との区分が明確化した。78年以前は現在の市長の前身である市議会議長 (presidente concejal) が市議会議員から選出されており、市郡行政の長を兼ねた。78年の市条例によって新たに市行政官 (administrador municipal) という職務が人口

5万人以上の市郡に導入された。市議会から任命され、行政面を統括する官職であった。しかし、実際は行政権は従来の市議会議長に掌握されたままであり、往々にして行政官と市議会議長との間には抗争が生じた。89年の新LORMによって市議会議長も行政官の職務も共に廃止され、行政の長は市長に一括された。カラカス連邦区においては、従来大統領が任命してきた連邦区知事が直接選挙によって選出されるカラカス市長に取って代わられた。

② 行政的分権化

1961年憲法のもとでは、形式的には中央政府が市郡政府に「最低限のサービス」の提供を義務づけることになっている。これには、上下水道整備、都市計画、公営住宅、舗装、交通、街灯、道路建設、公共墓地、ごみ処理、防火、文化・娯楽、スポーツ施設、公園などの都市公共サービスが含まれていた。しかしながら同時に同憲法ではこれらの機能は地方政府に限定された行政範囲ではないともうたっている。この法の枠組みにおいて結局公共サービス部門はすべて都市開発省(MINDUR)によって中央政府管轄に統合されてしまった。MINDURが掌握する公営企業を通じて市郡の公共サービスが提供される仕組みである。

1989年のLORMでは市郡レベルでの行政責任の範囲に関する解釈は依然として不明瞭であるが、少なくとも以下の点で分権化を考慮した改正になっている。18のサービス項目(ガス、電気、上水道、都市交通などを含む)が市郡政府の管轄にあること、かつ公衆衛生、基礎的医療、社会的サービス、地域経済開発、そして道路建設および整備の5分野に関しては市郡政府が中央政府との連携体制において協力することが義務づけられている。さらに、各市郡は人口規模に応じたサービス供給枠を保証することが義務づけられている。

③ 財政的分権化

1961年憲法の規定によれば、中央政府の経常歳入の約15%に相当する「憲法規定の地方交付金」(situado constitucional)が州政府に移転されるべきことになっている。その内訳は、全体の30%が全州に均等配分、残りの70%が州の人口規模に応じた傾斜配分と定められている。さらに州政府の自由裁量に

よって州から市郡政府に移転が配分されることになっていた。75年の改正により、以後この州政府が中央政府から受ける移転（憲法規定の地方交付金）のうち50%は「使途指定交付金」(situado co-ordinado)として中央政府の定める公共投資に配分されることが義務づけられ、残る50%は「非指定交付金」(situado no co-ordinado)として、使途については各州の自由裁量に委ねられた。しかし、後者のうち10%はさらに「市郡向け交付金」(situado municipal)に指定され、78年の市条例で以下のような配分で市郡政府に移転されなければならなかった。うち50%はすべての市郡に均等に、残りの50%は人口規模別の傾斜配分であった。同移転費の50%の使途は州政府が定める分野に規定され、残る50%の使途に関してのみ市郡の自由裁量に置かれた。78～87年はこの中央一州政府からの移転によって市郡政府の財源のおよそ48%がまかなわれていたことになる。

1989年の時点で市郡政府が全公共部門支出に占める割合はわずか6.5%にすぎなかった。州政府の占める割合は全体の16.0%、残る77.5%が中央政府の公共支出に相当した。同年、歳入に関しては、市郡政府が占める割合は全体の3.0%にしか達せず、歳出との差額は中央政府からの移転によって補填されていた(Nickson [1996], p. 264)。市郡の唯一の確たる収入源は州政府を介した中央政府からの移転であった。

1989年のLODによって上記の政府間移転関係が改正された。これには州政府の実質的な財源増大を、そして間接的には市郡政府の財源強化を図る目的があった。まず憲法規定地方交付金の中央政府財源における州政府への配分を90年に15%から16%に拡大し、かつ94年まで1%ずつ、最高20%まで引き上げる方針となった。「使途指定交付金」と「非指定交付金」の区別が廃止され、代わって少なくとも各州政府に移転される費用の50%を資本支出に回すことが義務づけられた。市郡向け交付金についても同様に1990年中央政府支出総額の10%から11%に拡大され、以後99年までに最高20%に達するまで毎年1%の増額が計画された(Nickson [1996], p. 265)。

以上でコロンビアとベネズエラの両国における分権化過程の概要を示した。

両国間には長い中央集権体制と二大政党体制による民主体制の維持という政治体制上の共通項があるだけでなく、80年代後半の分権化過程もおおむね同調した進展をみせた。しかしながら、以下考察するように、分権化過程を背景とした住民組織の発展過程にはかなりの違いがみられる。

第2節 ラテンアメリカにおける都市住民組織

1. 「住民組織」の定義

本章で扱う住民組織 (organización popular) とは、文字どおり訳せば、「大衆組織」ということになるが、以下のように解釈するものに限定したい。一般的に、「民衆ないしは大衆起源の」(origen popular), すなわち低所得者層の人々によって居住区ないしは一定の地域社会を基盤に、そのコミュニティに共通の利益やサービスを獲得することを目的として形成される社会的組織のことをいう⁽⁶⁾。また、厳密には都市住民組織を対象としているが、便宜上以下「住民組織」に統一して論ずることとする。

大衆居住区ないしは低所得者向け居住区の住民組織の主たる機能の一つは、居住区住民に対して基本的で共通するサービスを供給することにある。通常ならば、これらのサービスは地方行政当局から提供されるべきものであるが、それがゆきわたらない場合に住民が代替手段として、互助・自助努力によって生活に不可欠なサービスを獲得してゆく。これらの基本的ニーズには、上下水道、電力供給のための基盤整備、治安管理等があげられ、居住区単位で住民が均等に労働力を提供して共同作業を行ったり、互助的なサービスの供給体制をつくって対応する。これらのコミュニティ活動の基礎となるのが伝統的に生活者の知恵として内発的に形成されてきた互助組織である場合もあるし、また1950年代以後は、開発行政の一端を担うものとして政府主導によって制度化された住民組織である場合や、政党の支持基盤を形成するため

に振興されてきた場合もある。

ラテンアメリカ諸国では、1950年代以降の急激な都市化に行政が対応しきれず、この都市公共サービス供給の不足が70年代以降都市問題の深刻化を招いた。その背景として、地方政府の行政能力、財政能力自体が長年の中央集権体制下において弱体化していた点についてはすでに前節で指摘したとおりである。住民組織は都市行政の代替的役割を部分的に果たし、あるいは住民が当局に対して「要求」するための媒体として機能してきた。さらに80年代以降は経済危機および分権化の進行にともない、政治体制における新しい市民社会の役割が再考されてきた。90年代に入ってから、国際機関においても、また国際世論においても市民社会およびNGOの機能に対する評価が高まり、各国政府もNGOを仲介的組織として住民組織の活動を再認識しつつある。ラテンアメリカ域内の自由化過程においては、「政府vs.市場」という枠組みに加えて、第三のアクターとして住民組織およびその支援団体であるNGOなどの中間的団体を地方政府のパートナーとして位置づけ、持続可能な発展のあり方を考えるというのが新しい展望として現れはじめている。

2. コロンビアにおける住民組織

(1) 発展過程と「住民行動委員会」(JAC)

コンデとサントス (Conde y Santos [1994]) によれば、コロンビアでは住民組織論においては二つの主たる潮流がある。最も古い流れは、住民組織と市民参加に関する議論で、他の一つは社会運動と国家との間の対立関係を論ずるものである。いずれの流れにおいても、コロンビアの場合、1960年代当時の社会政治的状况において生まれた「住民行動」(acción comunal) という概念を考察しておく必要がある。これは、58～74年の「国民協定」(Frente Nacional)時代の政治体制の形成に即して導入、促進された市民参加の一つの形態である。

コロンビアでは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の武力闘争にまで発展した内乱期を経験している。このラ・ビオレンシアを終結させるために、両党が達した合意が、「国民協定」という調停案である。これは、保守党と自由党が4年ごと4期にわたって交代で政権をとるという政治体制で、この結果、のちに伝統的三大政党体制と呼ばれるコロンビアの左翼排他的政治体制が確立された。

内乱終了後の国民協定期、急務であったのは、いかに両党体制を地方、コミュニティレベル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。両者を同時に進行させる手段として政府が促進したのが、住民行動の強化促進であった。そのために、住民行動の前身として従来とくに農村部で用いられてきた互助的共同作業⁽⁷⁾や自助努力システムを強化し、政策の一環として取り入れた。また、行政の末端機構と住民との間の意思の疎通の活性化を図った。この結果として、いわゆる住民行動委員会 (Junta de Acción Comunal: JAC) が1958年に制度化された。

コロンビアでは都市、農村部ともJACがその後の住民組織の最初の基礎的形態となった。しかし、あくまでも「上からの」政府、三大政党勢力の指導によって形成された住民組織である。1960年以降、住民行動に関する専門の部局として「全国コミュニティ開発・統合局」(DIGIDEC) 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。70年代、このJACは一気に全国に普及し組織化が進んだ。しかし、問題は、地域の政治家が「経済的援助」(auxilio económico)によって政治的意図からJACを支援していたことから、住民と地域政治家との間のパトロン＝クライアント関係が強まったことである。「経済的援助」とは中央、県、市郡のいずれのレベルにおいても議員が自由裁量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。とくに市議会議員はこの援助資金を用いて個別の票田確保のために、低所得者層向け居住区に社会資本建設献金を行い、支持基盤の強化に努めた。この結果、JACを核とした住民組織の自律的發展は阻まれ、地域政治家の住民組織への政治的関与が助長された。むしろ、住民

側もこの関係を実用的に使い、政治的思想とは無関係に政治家からの援助を利用した。この議員援助のシステムは91年の憲法によって廃止されたが、その後も実質的には政党勢力のJACへの影響は続いている。

(2) 1980年代の住民組織の多様化

1980年代に入ると都市化は減速したものの、都市行政の遅れは改善されず、ボゴタをはじめとする大都市周辺部の大衆居住区は拡大し、都市問題は深刻さを増した (Hataya [1996])。

この間、JACは基本的な住民組織として機能していたが、地域の政治家との従属関係は依然根強く、1980年代に入ると、住民組織の指導者のなかからJACのあり方に対する疑問が生じはじめた。これを契機としてJACの横の連携と地方、全国レベルへの統合化の動きが始まった。83年にモンテリアにおいて最初の全国大会が開催され、県レベルでの統合化が進んだ。90年のペレイラにおける第11回全国大会の決議により、全国住民連盟が最上位機構として結成されたが、いずれの大会においてもJACの自律的發展を模索する議論がなされた。

この時期の住民組織の活性化の背景として、政治的、行政的分権化の動きがあった。すでに述べたように、分権化過程の骨子の一つは、地方政府の予算決定と管理における市民参加の拡充と、地域社会における社会資本建設投資に対する市民監視の強化である。この過程が住民行動の変革期と重なり、同国では住民組織の再評価と質的向上の気運が高まった。

同時に1980年代は、JAC以外に、とくに低所得層において具体的な住環境の改善あるいは自助建設事業を遂行するための組織化が進んだ。住宅建設・改善事業のために形成される住民組織に関する統計データは少ないが、85年に実施された調査によるとこの種類の住民組織は全国に522確認されており、その法人格形態は、JACのほか、基金、協会ないしは共同組合など多様であった (Jaramillo, Alfonso and Hataya [1996], p. 41)。JAC以外はおおむね連帯的活動指針をもつNGO組織である。各住宅建設・改善事業は居住区単位に組

織されるが、これらの基礎的住民組織の上部機構が形成され、個別の住民組織の活動を支援している。代表的な組織は「全国住宅建設中央本部」(CENAPROV)、「大衆居住組織全国連盟」(FEDEVIVIENDA)、「大衆居住全国連盟」(FENAVIP)、「Construyamos」,「全国居住組織」(CENPAVI)などである。

CENAPROVは1958年に創立された最も活動歴の長い組織である。不法占拠地における自助住宅建設を支援し、貧困層の住宅保護を目的として結成されたが、設立と発展の背景には二大政党体制に反発する共産党勢力が大きく関わっていた。60年代および70年代、当局が不法占拠者に対する強制撤去に臨んだ際には、流血に及ぶ反対行動を組織し、行政との緊張関係が高まった。85年現在で全国に14の拠点をもち、4600世帯が加入していたとされるが (Santana y Rodríguez [1990], p. 183), 90年代にかけては活動は弱体化しており、とくに首都ボゴタにおける影響力は減退している。

上記のその他の4団体は1980年代以降結成され、低所得者向け居住運動を支援し、住民の組織化を促進するNGO団体として活動している。FEDEVIVIENDAは1982年に創設された。政党勢力の支配から独立して大衆居住組織を組織化する上部団体としては先駆的な存在である。全国で52の住宅建設を目的に形成された住民組織が加盟しており、各団体(NGOの場合もJACの場合もある)は個別の居住区において自助努力建設ないしは住宅改善プロジェクトを進めている。FEDEVIVIENDAは必要に応じて自助努力建設の技術的支援を行ったり、プロジェクト運営にあたって住民の組織化を促進している。また同時に現在のコロンビア中央政府の住宅政策管轄部門でありかつ低所得者向け住宅建設助成計画の実施組織である「社会的利益住宅・都市改革庁」(INURBE)の理事会にも代表者を派遣し、低所得者向け住宅政策への答申も行っている。他方FENAVIPは93年に創設された最も新しい住民組織連盟である。独自の金融組合を設立し、INURBEの助成金とつなぎ融資を組み合わせて住宅建設資金獲得の効率化を試みている。また、建設技術面でも従来の耐久性の低い自助建設方式に代わって、専門技術者への委託建設に

よって質の向上を図っている。すなわち低価格住宅建設方式の近代化(建設技術面および資金運用面で)を導入している点で評価が高い。政府当局をはじめ国際諸機関、NGOから住民の組織化を基盤とした新しい低価格住宅建設のモデルとして注目を集めている。

(3) 自助努力住宅建設における住民組織の機能

最後に、具体的に住民組織の機能について、大衆居住区における自助努力住宅建設(self-help housing construction)事業を例に住宅建設・改善事業を考察する。これまで伝統的に行われてきた自助努力建設の一般的な手順は以下のとおりである。

① 土地の取得

一般の宅地市場に参入できない低所得者階層は、不法土地占拠あるいは不法土地分譲によって宅地を取得する。不法土地占拠は通常集団で組織的に計画され、決行される。首都ボゴタでは例が少ないが、ラテンアメリカにおいて伝統的に最もよく用いられてきた大衆層の土地所得方法である。CENA PROVのように、左翼系の政治勢力が住民を組織化して集団的不法占拠を促進するケースが多い。住民組織はこの土地占拠過程では機能集団として形成されるが、定住化が進めば居住区の地域自治会的性格をもつ住民組織として機能しはじめる。一方、不法土地分譲とは土地開発業者が市当局が認める土地開発基準を満たさずに土地開発を行い、低所得者階層向けに分譲する場合をいう。買い手には土地売買証明書のみが与えられ、土地所有権の正式な譲渡手続きも行われぬことが多い。ボゴタの大衆居住区の起源はこの形態が一般的である。

② 住宅建設

不法土地占拠の場合は、当局から実力行使によって強制撤去命令を受けることもあるが、これに抵抗するためにも、占拠直後から、廃材やダンボールで掘っ建て小屋をしつらえ居住が開始される。不法分譲地はもともと正規の宅地・住宅市場外で取引されるため、住宅建設は住民の自助努力によって時

間をかけて実施される。したがって住宅の建設技術水準と質とは個人の経済水準に応じて多様である。掘っ建て小屋の状態から、部分的に家屋の改善を続けてゆく。労働力は家族、友人、親族などを動員して投入される。

③ 防衛委員会（組織）の形成

住宅の自助努力建設過程において、まず居住者の間で自警のための組織づくりの必要性が認識される。とくに集団的土地占拠が実施された場合は、居住区の定住化が完了するまでは、当局からの実力行使に対して絶えず防衛手段を講ずる必要がある。また、土地取得方法のいかにかわらず、住民が転居を完了せず、通いで住宅建設を続けている間は、建設途上の宅地と建設資材に対する警備システムを形成する必要がある。これが居住区単位での共通利害にもとづく組織化の第1段階である。

④ 居住区の基礎的代表組織の形成

不法土地占拠であれ不法土地分譲であれ、定住化が進み、住民側からの要求があれば、通常、当局はこれらの大衆居住区に対し、事後的に正常化(地図上の認知と公共サービスの提供)措置を施す。このため、いかなる居住区でも当局との交渉窓口となる代表委員会たる基礎的住民組織を形成する必要がある。このため、自助努力建設の途上で比較的早い時期に、住民内部から自発的に代表者の選出が行われる。コロンビアの場合は前項でみたJACが行政当局から認知された法的根拠をもつ住民組織であるため、一般的には代表者がJACの代表委員会を形成し、当局から認定を受け法人資格を得る諸手続きを進める。

⑤ 正常化（公共サービスの享受と合法化過程）

個別の住宅建設と併行して、住民は上下水道、電気などの基本的サービスの供給を必要とする。大衆居住区では大半の場合、上水道と電気は当局からの正規の供給を待たずに、自助努力で、通常は不法接続によって獲得する。上水道や排水処理などの基盤整備に必要な建設工事も、自助努力の段階では住民の共同作業によって行われる。事後的に公営企業と交渉し、諸サービス供給の正常化が図られる。この場合の住民側の代表も④において形成された

JACあるいはそれに準ずる住宅コミュニティ委員会⁽⁶⁾である。

以上のプロセスは、分譲地購入や住宅建設などの個別行動を除けば、JACあるいはそれに代わる住民組織を媒体とした集団的行動によって進められる。とくに、居住区単位で実施される共同作業や公共サービスの正常化をめぐる当局との交渉において、住民組織の担う役割は重要である。

これに対して、FENAVIPなどのNGOが促進している「近代的自助努力建設」方式では、土地所得が合法的な大規模宅地購入であること、住宅建設は専門の建設業者に委託することで建設技術と住宅の質的水準を向上させかつ居住区内の均一化を図ること、以上を推進するために住宅金融組合を作り、資金面での充実を図ること、などの諸側面が新しい。しかし、共同作業の調整、居住区の法的代表性、当局との交渉窓口としての住民組織の機能は同じである。

3. ベネズエラにおける住民組織

(1) 住民組織の諸形態

ベネズエラでは内発的な住民組織の形成は歴史的に少なく、NGOの支援を受けて活動する例が多い。したがって、住民組織概念も国内ではまだ確立したものはない。ナバーロとゴンサーレスは、「コミュニティ参加組織」(organizaciones de participación comunitaria: OPC) という用語を用いている。このOPCに、「仲介的なOPC」と「基礎的なOPC」とがあると指摘したうえで、NGOの多くが仲介的なOPCの性格をもってきたと分析している (Navarro y González [1994], p. 165)。ここでNGOは「政府組織」の対語として使われており、NGOとOPCとは重複する用語である。すなわち、NGOのなかで住民ないしはコミュニティ参加活動に対する支援を主たる機能とするものに対して、「OPC」称が用いられる。「仲介的」とは、政府とコミュニティないしは住民との間の仲介役という意味である。

OPCが本格的に出現したのは、軍事独裁政権が倒れた1958年以降のことで

ある。当初から、特定の社会階層に対する社会政策の実現を補助する、つまり行政を補完するものとしての性格が強かった。また、1930年代以来の政党の住民への不当な関与に対抗するための社会的組織としての位置づけがあった。

ベネズエラにおける住民組織の発展過程を迎れば次のようになる。まず民主主体制開始後すぐに組織化されたのが隣人協会 (Asociaciones de Vecinos) であった。1960年代中盤からは「大衆行動」(acción popular) 概念のもとに住民の組織化が始まった。これはとくに文化、教育の分野で発達した。1970年代になるとジェンダーと環境問題に関するグループや、キリスト教会を基盤とした基礎共同体も組織されるようになった。

住民組織およびそれを支援するNGOに関する厳密な統計データは揃っておらず、その実態の把握は難しい。しかしながら、「社会科学研究センター」(CISOR) や「大衆行動サービスセンター」(CESAP) などのサーベイに依拠した「企業融資および協力基金」(FONCOFIN) の推計によると、1992年時点で全国でおよそ427のNGOが存在する。内訳は、慈善事業団体が25、家族団体起源が20、宗教団体関連が32そしてサービス関係団体が350である。サービス関連のNGOというのは、その多くが「仲介的OPC」という範疇に入れられるべきものである。大半が80年代以降に形成された、比較的新しい団体であり、文化活動、社会的参加、調査研究、社会的支援、教育などの分野が多い。活動の対象はコミュニティ一般とするものが多い。その多くが拠点をカラカス首都圏に置いている。一方、88年のCESAP調べによると、「基礎的OPC」たるNGOは全国で1432存在すると数えられている(ただし、これには、協同組合や隣人協会が含まれていない。隣人協会については、全国でおよそ1万から1万2000団体があると推計されている(中央統計情報局(OCEI) 調べ))。これらの基礎的組織は警備、コミュニティ共同作業のほかに、文化、教育、保健衛生などの活動に携わり、それらを通じて対当局要求行動を起こしたり、政治への市民参加を促進してきた(Navarro y González [1994] pp. 167-171)。これらの組織の法的形態は、「基金」と「市民団体・協会」とに分かれる。

(2) 「隣人協会」とFACUR（都市コミュニティ協会連盟）

ベネズエラにおいて居住区単位で形成される最も基礎的な住民組織は「隣人協会」である。この形成は1960年代に発生した「隣人運動」(movimiento vecinal)という社会運動に端を発している。域内の社会運動の発展の一形態として「隣人運動」を捉えると、これが社会的変革をめざしたものでも、また貧困層がその生活に不可欠なニーズを獲得するために行政に圧力をかける大衆行動でもなく、むしろ中間層の利益保護のための仕組みとして形成されたというきわめて特異な性格をもつことが指摘できる。これは、60年代から70年代におけるベネズエラの政治経済運営が他の域内諸国に比べ以下の相違点をもったことと関連している。第1に一大石油産出国であり、70年代までは石油収入によって高経済成長を遂げた豊かな国であった。社会資本建設も充実しており、いわゆる都市化にともなう都市の急激な貧困化という現象は他の域内主要都市と比べると出現が遅かった。第2に、長期安定的な民政を維持し、70年代に軍事独裁を経験せず、80年代も民政移管の不安定期を経験しなかった。よって「新しい社会運動」についての議論についてもベネズエラは他の域内諸国ほど高揚しなかった(Ramos [1995], pp. 18-25)。大衆運動とかコミュニティ活動の側面では際だった社会運動の発展はなかった。この時期最も代表的社会運動であった「隣人運動」は、中流階級がその自衛手段としての意識から始めたことから、利益集団としての性格が強い。

隣人運動には二つの異なる流れがある。一つは1930年代以降ずっと続いてきた政党によるコミュニティ開発運動——政党加入勧誘の意味あいがある——によって牛耳られてきたものである。これは一種の政党を通じて行われた国家からの直接的なコミュニティ支配である。このなかには「コミュニティ開発促進委員会」、「コミュニティ改善促進委員会」あるいは「住民委員会」(Juntas Comunales)などの組織が含まれる。これらは主として大衆居住区(バリオ<barrio>)で形成され、基礎的インフラサービスの改善を目指す大衆行動——しかも政党勢力に操作された——を活動の中心としており、中間層が活動主体となった隣人協会とは性格が異なる。大衆居住区および低所得者居住

区には劣悪な居住環境を改善するために住民が組織化し行動を起こしてきた歴史が長い。しかし、それらの組織化の動きは従来政府からの厳しい弾圧を受けてきた。かつまたそのほとんどが政党の出先機関のように操作されていた。もう一つは79年以降、制度的確立をみたのちの自立性の高いコミュニティ活動としての隣人運動である。ただし、その他の域内諸国と異なり、活動主体が中流層のコミュニティであったという特色をもつ。このタイプの最初の事例は61年のラ・フロスタ地区において設立された隣人協会である。しかしながら、その後FACURが組織されるまでの隣人運動の拡大はきわめて遅かった。かつ世論への訴えかけは限られており、主体は中・上流（五番街地区、東部地区）の居住区に活動範囲が限定されており、カラカス全体の共通の認識は未熟であった⁽⁹⁾。

1979年を一つの時期的区切りとするのは、同年、市郡体制法(LORM)とその規定第1号(Reglamento No. 1)が施行されたからである。この条例において初めて隣人協会が法政度上の根拠をもつことになったのである。

1979年のLORMによって制定された隣人協会の成立条件は、一定の地域において最低50世帯、200人以上の構成員がいることとなっている。この成立条件を満たせば法人格が認定される。また、主たる機能としては、以下の諸点があげられる(Santana, E. [1983])。①バリオ内部の日常生活に関連する既存の活動グループ(文化、スポーツなど)の調整役および住民間の関心や必要性に応じて新たに必要とされる活動組織の形成の促進役であること、②政党あるいは政府からは独立的に、自助努力と集団的合意にもとづいて行動する空間を創設すること、③地域権力の創出者であること。すなわち、従来の政府あるいは政党によって支配操作される従属関係に対して自律的な地域権力を形成することを目指している。

一方、ベネズエラとくに首都カラカス地域の隣人協会の発展は、FACURの活動への考察を抜きに理解することはできない。FACURは1971年に、カラカスの中・上流階級の隣人協会が中心となって結成された非営利の市民連合であり、「隣人協会」の集合体である。市行政当局に住民の声を反映させる媒体

組織としての性格をもち、隣人協会の上部組織である。61年に最初の自立的隣人協会（既述のラ・フロレスタ地区隣人協会）が結成されて以後、形成された14の隣人協会を統合して結成された。コミュニティを基盤とした基礎的住民組織づくりの促進と、それらと行政の末端との連携を活動目的としている。主たる領域は生活水準、建設、都市計画、公共サービスなどで、これらの分野における市民の要求に密接した要請を市議会を通じて行政に訴えていくこと、また市条例などに対する違反行為の糾弾、条例改正法案の提出などによる政治参加も行う。

FACURの組織は水平的である。FACURの定款によれば理事会が主な調整を行うが、すべての隣人協会の代表はFACURに加盟する権利があり、大会において発言権がある。現在コンスタントに集会などに参加するという意味で活動的な隣人協会の数は（これを加盟団体と推計すると）全国で約220あり、うちカラカス首都圏にはおよそ50%が集中していると推計される⁽¹⁰⁾。

FACURの活動が活発化する契機は1979年のLORM施行である。このLORMによって隣人協会は法的基盤を獲得したが、逆に政府からの制度的統制を受けることになった。具体的には、ペレス大統領が政権交代の直前に発令した法規第1号（Reglamento No.1）である。これは79年1月に施行されたLORMの関連規定であるが、隣人運動を統制し、活動範囲を限定し、操作する内容であった。法的に容認されなければ隣人協会は合法化されず、当局から正規の対応を受けることができないという、縛りが発生したわけである。事実、当局との抗争を契機としたり、あるいはコミュニティの民主主義を反映した形で結成された隣人協会に対してはその合法化が却下され、他方、政党基盤を代表するような性格をもつ隣人協会の合法化が優先された。このような現象はとくに、大衆居住区およびバリオなどの低所得層の居住区において頻発するようになった。

1980年代初頭、上記のLORMの法規第1号の改正をめぐってFACURを中心とする隣人協会の運動が高揚し、89年の改正が導かれた。89年の改正法案の作成についてはFACURを中心に、隣人協会が署名収集によって市議会に

法案を提出した。この改正LORMにおいて隣人協会の政府に対する法的立場が改善された。具体的には、組織化の条件がそれまでの200名から50名に緩和された。また、代表委員会のメンバーが実質的な居住区の代表者として当局に対する権利と義務が認められた。

個々の隣人協会は居住区で都市開発に関連して問題が発生した場合、住民の意見を書面で行政当局に訴えを提示することが保証されており、これに対して30日以内に行政は返答を行う義務を負う。この交渉が円滑に進まない場合、あるいは行政の対応に住民側が納得しない場合、FACURが介入する。さらにはFACURが署名活動などを通じて市議会に代替案を提示する。条例改正案の提出に及ぶことも可能である。これらの権利が新市条例で認められている。

そのほかの抗議行動として、道路封鎖によるデモ、市民ストに類似した行動をとる場合もあるが、全体に世論へのアピールと制度面からの改正行動を中軸として行政に対する圧力団体としての性格が強い。

(3) NGO主導型の住民組織活動：CESAPの事例

CESAPは1972年に非営利の市民協会として創設された。活動目的は基礎的な社会的組織の活動と大衆部門の形成とを促進することであった。80年代末現在で、ベネズエラ全国で年間1400の貧困居住区においておよそ3万5000人を対象として活動している。多様な活動分野があり、コミュニティ行動、農民行動、経済活動単位への支援、社会的研究、その他がある。都市農村を問わず、全国レベルで地方支部をもつ。CESAP全体としては、貧困層向け融資計画や保育所プログラムなどの管理をしている。また若者、農民、バリオの住民、女性、社会活動家などを対象にインフォーマルな教育プログラムを運営している。また、バリオ中心にコミュニティの組織化支援を行っている。

もともと設立の起源がカトリック教会の神父を中心として始まった、青年向け成人教育(識字教育)活動にあった。当初は教会を通じて得られた国際寄付金などが活動資金源であった。現在も組織的には独立しているが、教会か

らの支援関係は維持されている。1978年以降、活動対象の比重が青年（教育）から大衆セクターに移行した。このなかには農民，労働者，都市低所得居住区住民（とくに女性）が含まれる。

1978年まで、CESAPはカトリック教会と「全国教育協力研究所」（INCE）との間で取り交わされた協定の実行機関としての責務を負った。これは教育省に属する全国成人識字教育計画の一環であった。実行団体として同計画に参加することで、CESAPは多くのバリオに活動のネットワークを広げた。78年からの2年間でおよそ成人2万4000人を対象に2000の識字教育コースが実施され、この間に1350人のモニターが養成された。このコースが終了すると、CESAPは各バリオに「大衆教育センター」（Centro para Educación Popular）を設立し、上記のコースで養成されたモニターが大衆教育家としてコミュニティ全体に識字教育，さらには講習衛生コース，環境保全コースなどを広めるための核となっていった。

識字教育や住民の組織化，人材育成などのプログラムに共通して用いられてきた方法に「導入」（inducción）というものがある。これは、まずCESAPが関与する居住区の人々の実状と抱えている問題について話を聞き，ともに解決策を考え，その過程で必要とされる資金や技術援助を行う，というものである。つまり、CESAPは社会政策の恩恵を受けていない底辺の社会集団に対し，住民が自力で問題を解決し社会的発展をめざすための後押しをし，そのために必要な人材育成や組織化の促進を行うことを目的とした団体である。

結びにかえて

1980年代を中心にコロンビアとベネズエラにおける分権化過程と住民組織の現状を考察した。最後に両国の事例を比較して，住民組織の性格，分権化と住民組織運動の関連性，行政および具体的な社会開発政策における展望について触れておく。

まず、住民組織の性格については、コロンビアでは政党勢力支配の強いJACが基礎的住民組織として形成された。しかし、1980年代以降は、自律的組織運営をめざしたNGO支援型の住民組織も現れはじめている。一方、ベネズエラの場合、JACに匹敵するような基礎的住民組織は「隣人協会」であり、これを単位とした市民社会運動としての住民運動が1970年代以降さかんになった。しかしコロンビアとの根本的な相違は、これが中流階級の利害関心から発生した要求型運動であり、また80年代以降の分権化をはじめとする国家改革過程と連関して市民参加を拡大する社会運動として発達したことである。活動形態も具体的な抗議行動よりも法的根拠にもとづいた市条例改革による住民組織・市民参加拡大をめざす方法が主であった。一方コロンビアの場合は低所得者層の自助活動のための組織化をNGOが後方支援する形で促進される傾向が強まってきている。

次に分権化過程と住民組織の流れの関連であるが、両国に共通するのは1960年代以降定着してきた二大政党体制に対する政治改革の必要性への認識が発端となっていることである。コロンビアでは域内でも先駆的に分権化を制度的に進めてきたが、地方行政ないしは住民組織のニーズが政策決定に反映されてきたとはいえない。法律上は住民組織およびその参加が認識されてはいるがその代償として政府からの統制を強めている。新しい側面としては1990年代に具体化したJALとこれによる住民と行政の末端との意思の疎通の円滑化への動きが指摘される。しかし、依然として従来の政党勢力によるパトロン＝クライアント関係による操作を助長する危険性は払拭できない。一方ベネズエラの場合、1979年の市郡体制法の制定によって隣人協会が制度上認知されたが、逆に政府からの統制が強まったことが契機となって住民運動が活発化し、80年代の分権化過程にも住民側の意向が反映されている点でコロンビアの場合と異なる。しかしながら、同国における分権化過程および内発的な住民組織化過程は域内でも後発的であり、コロンビアの経験には遠く及ばない。その背景には70年代の石油ブームによる経済安定と公共投資に対する潤沢な国庫資金および政党勢力の住民支配の社会政治体制があった。

住民の行政へのアプローチが中間層から始まったことも、80年代の中間層の生活水準の下落と政治意識の高揚とが契機となっている。

社会開発をめぐる住民組織の機能と今後の行政との関係については、両国ともに住民組織がNGOの後方支援を受けて自力的な開発プロジェクトを進める事例が出始めている。これを行政側がどのように支援するか、あるいは取り込んでいくか、という展望についてはまだ不明確である。コロンビアにおいては、低所得者向け住宅政策に関しては、行政からも国際機関からもNGO支援型住民組織の機能は評価されつつあり、これが行政と住民組織との協力関係につながる兆しは認められる。ベネズエラにおいては、住宅改善事業に関してはまだ住民の自主的組織化が主流ではない。1990年代には、当局との仲介組織である複数の公共基金が介入して「住宅組合」(Asociación de Vivienda: ASOVIV)」の組織化を図り、政府の住宅開発プロジェクトを公共部門と住民組織との協同事業として適用するという形態が導入されたが、この評価は時期尚早である。

〔注〕 _____

- (1) ただし、この公営企業の中央政府統括は小都市および農村部で一般的であったが、大都市についてはこの限りではない。いくつかの首都では独自の公益企業を設立した例もある。
- (2) Borja, Rondinelliなどが主たる論客である。とくにBorjaのスペインおよびフランスの事例研究の影響が強かった。例えばRondinelli, Dennis and G. Shabbir Cheema, "Implementing Decentralization Policies: An Introduction," in G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli comps., *Decentralization and Development*, Beverly Hills: Sage Publicationis, 1983/ Borja, Jordi, *Estado, descentralización y democracia*, Bogotá: Editorial Foro Nacional por Colombia, 1989などがあげられる。
- (3) 1991年憲法により現在のボゴタの正式名称は「サンタフェデボゴタ首都区」(Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital)となった。それ以前は「ボゴタ特別区」(Bogotá, Distrito Especial)が行政区分上の名称であった。
- (4) COPREは1984年12月17日の大統領令第403号(Decreto 403)によって制定さ

- れた。ルシンチ政権期の国家総合改革プロジェクトの一環として政策研究をめざす委員会として組織された (Cruz [1994], p. 20)。
- (5) 1990年以降はそれまでベネズエラの経済開発計画の立案機関であったCOR-DIPLAN (企画庁) 内部にも分権化に特化した部署が設置され、COPREと協力して行政改革にあたっている。
- (6) 今日アジア諸国を中心に国際機関などが使い出してきた、「コミュニティに基盤をおいた組織：Community Based Organization (CBO)」にほぼ匹敵する内容であると考えられる。しかし、まだCBOの用語はラテンアメリカでは普及しているとはいいがたく、また“popular”という用語が本文中に示した意味あいでも広く使われているため、本章ではCBOは用いない。
- (7) 例えば、Minga, Fajina, Ronda, Mano prestada, Mano vuelta, Prestar una mano, Conviteなどがあるが、いずれも農村部において伝統的に用いられてきた農作業における互助、労働力の交換、共同作業などの呼び方である。
- (8) Junta de Vivienda Comunalのこと。これは住宅建設を目的として組織化された住民組織で、JACと同様にDIGIDECから法人資格が認定される。住宅建設が完了したのちは法人格形態をJACに移行することができる。
- (9) 1980年代の経済危機以降は二つの特徴が強まった。一つは中間階級の勢力が下落し、かつ中間層と上流との格差、下層と最下層との間の格差が拡大したことである。第2の傾向として、社会階層別棲分けがある。これはボゴタのそれほど顕著ではないが、おおまかに、東部にはフォーマルな都市化をへた(合法建設)中流以上が住み、西部には不法居住区(バリオ)や下層が集中するという分化がある。しかし、1978～85年に建設された新規住宅のうち合法建設であったのはわずかに37%にすぎなかったという事実が示すように、インフォーマル建設がカラカス市の過半数を占めるのが現状である。よって、社会階層別棲分けは、実態ではより複雑化している。
- (10) 1996年8月に筆者が行ったFACUR理事会代表者とのインタビューにもとづく。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

幡谷則子 [1995] 「ラテンアメリカにおける都市化の諸類型」(小島麗逸・幡谷則子編『発展途上国の都市化と貧困層』アジア経済研究所) 251～303ページ。

〈外国語文献〉

Banco de la República [1990], *Finanzas públicas regionales de Colombia 1980*

- 1987, Bogotá: Banco de la República.
- Conde Jorrín, Javier y Antonia Santos Pérez [1994], "Tejido social y red asociativa en Bogotá: ¿hacia prácticas emancipatorias?" en Tomas R. Villasante coord., *Las ciudades hablan*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad, pp. 109-128.
- Cruz, Rafael de la [1994], *El costo de la descentralización en Venezuela*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Hataya, Noriko [1996], "Expanding Urban Sprawl: Growth of Low-Income Settlements in Bogotá, Colombia," *Developing Economies*, Vol. 34, No. 4, December, pp. 497-519.
- Henry, Etienne [1986], "Aproximación a los movimientos sociales en América Latina," en CEHAP-PEVAL ed., *Los pobladores: protagonistas urbanos en América Latina*, Medellín: Universidad Nacional de Colombia, Seccional Medellín, pp. 25-51.
- Jaramillo, Samuel, Oscar Alfonso and Noriko Hataya, *Urban Development and People's Organization in Bogota*, Tokyo: Institute of Developing Economies, 1996.
- Navarro, Juan Carlos y Rosa Amelia González [1994], "Organizaciones de participación comunitaria: su lucha contra la pobreza en Venezuela," en Juan Carlos Navarro ed., *Las organizaciones de participación comunitaria y la prestación de servicios sociales a los pobres en América Latina*, Caracas: BID-IESA, pp. 163-228.
- Nickson, R.A., [1996], *Local Government in Latin America*, London: Lynne Rienner Publishers.
- Ramos Rollon, Maria Luisa [1995], *De las protestas a las propuestas: identidad, acción y relevancia política del movimiento vecinal en Venezuela*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Ruiz Llano, Jaime y Fernando Tenjo G. [1986], "La política de descentralización del cuatrienio 1982-1986," *Economía Colombiana*, No. 182, julio, pp. 25-38.
- Santana, Elias [1983], *El poder de los vecinos*, Caracas: Ediciones ECOTOPIA.
- Santana, Pedro [1983], *Desarrollo regional y paros cívicos en Colombia*, Serie Controversia Nos. 107-108, Bogotá: CINEP.
- Santana, Pedro y Clara Rocio Rodríguez [1990], "La organización popular en Bogotá," en Santana ed., *Vivir en Bogotá*, Bogotá: Ediciones Foro Nacional, pp. 169-205.