

アジアにおける参加型居住開発プロセスに関する一 考察：国連ハビタットの活動を事例研究として

野田， 順康

九州大学大学院人間環境学府都市共生デザイン専攻博士後期課程、国連人間居住計画（ハビタット）福岡
本部長（アジア太平洋担当）

<https://doi.org/10.15017/20653>

出版情報：都市・建築学研究. 18, pp.1-10, 2010-07-15. Faculty of Human-Environment Studies,
Kyushu University

バージョン：

権利関係：



アジアにおける参加型居住開発プロセスに関する一考察 —国連ハビタットの活動を事例研究として—

Process of Participatory Human Settlements Development in Asia — Focusing on Case Study of UN-Habitat's Activities —

野田順康*¹

Toshiyasu NODA *¹

“Participatory development” is often considered to be participation by “people” in development programmes implemented by “outsiders”. However, “development” means “good change” created by “people”, not “outsiders”. This is what is recognized as the “People’s Process”, i.e. the development process by people themselves. The underlying principle of the People’s Process is to place people at the centre of the development process. The People’s Process is fast becoming the “heart” of sustainable human settlements development, which can be effectively facilitated under different situations. For example, in a post-disaster situation, reconstruction by people through mutual help in communities has proved much faster and more sustainable than donor-driven approaches, promoting “seamless recovery”.

Keywords: Participation, People’s Process, Community, Slum upgrading, Seamless recovery

参加, 住民主体型開発, コミュニティー, スラム改善, 繋ぎ目なき復興

1. はじめに

2008年時点において、アジアの都市には世界の都市人口の半分にあたる16億人が生活している。さらに2030年までに、世界の都市人口は50億人まで増加し、その内の27億人がアジアに定住するものと予測されており、この22年間にアジアの都市人口は約11億人増加することになる。結果として、大量の住民がスラム地区^{注1)}に居住する事となり、住居の確保や居住環境の改善に対するニーズが急増するものと想定される。現在、国際機関や各ドナー国が実施している開発援助等でこのような状況に対応していくにも限界があり、住民自らが積極的に居住環境改善事業に取り組んでいく参加型居住開発が不可欠になるものと考えられる。

本稿は、今後の居住環境改善事業における参加型居住開発の有効性の検証を目的とする。第一に参加型開発の主流化の経緯を整理するとともに、参考にすべき先行研究について考察する。第二に特に居住政策における参加型開発の主流化について整理する。最後に、国連人間居住計画(国連ハビタット)^{注2)}がアジア地域で実施している参加型居住開発をレビューし、その有効性について検証する。

2. 参加型開発の経緯と先行的研究

2.1 参加型開発の経緯

参加型開発は、具体的な開発事業からの教訓や世界的な民主化の潮流を踏まえて、住民意識の反映と住民自体の開発事業への参加が注目を集めるようになり、その主流化が進んでいったものである。近年では、参加型アプローチがプロジェクト実施の効率性を向上させるとの認識が定着しており、プロジェクトの実施だけでなくモニタリングや評価も参加型で行うべきだとする方向に向かいつつある¹⁾。

1950年代から1960年代における開発理論は、経済成長の達成が国全体の発展に貢献するという考え方に基づいていた。いわゆる近代化のアプローチであり、住民の価値観やローカリティは開発を阻害するものとして扱われ、トップダウン式に近代化へ導くことが重要視されていた。

しかしながら、1970年代には財の再配分の適正化や社会的公平性の重要性が認識され、より住民に近いところでの開発効果が重要視されるようになった。従って、開発事業の評価は住民の生活改善に寄与しているか否かに注目が注がれるようになり、結果として、開発事業の計画や実施に住民を動員する必要があるという考え方が生まれてきた。これが住民参加型開発の端緒と言える。

1980年代には、「持続可能な開発」という概念の発生

*1 都市共生デザイン専攻博士後期課程、国連人間居住計画(ハビタット)福岡本部長(アジア太平洋担当)

に対応した貧困対策、社会的公平性やガバナンスの追求といった観点からの政策立案によって、さらに住民参加が奨励されるようになった。特に、持続可能な開発のためには、受益者自身が開発事業に積極的かつ主体的に参加すべきとの認識が高まり、「参加型開発」の事業が様々に実施されるようになっていった。また、住民の視点の導入を意図した簡易社会調査 (RRA: Rapid Rural Appraisal) や参加型社会調査 (PRA: Participatory Rural Appraisal) などの調査手法も普及するようになった。1980年代後半から1990年代にかけては「住民とともに学ぶ」というエンパワメント・プロセス (PLA: Participatory learning and Action) も注目されるようになってきた。

1990年代には、このような参加型開発の概念が国際機関の中でほぼ主流化したと考えられる。経済協力開発機構開発援助委員会 (OECD, DAC) は1989年12月に「生産過程へのすべての人々の広範な参加を奨励し、利益をより公平に分配することが、開発戦略と開発援助の中心的要素となるべき (1990年代の開発協力にかかる政策声明)」と報告し、参加型開発を1990年代の最重要課題とした²⁾。また「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献：DAC 新開発戦略 (1996年5月)」においても参加型の持続可能な開発プロセスを重要視している³⁾。

このような報告を踏まえ、今日に至るまで、様々な国際機関や援助機関において参加型開発の試みがなされているが、未だに概念や定義について統一された方向性は見出されていない。また開発事業の実践においては、まだ徐々に導入されているといった状況にある。

2.2 既往研究

参加型開発の重要性については、様々な研究論文が発表されているが、従来型アプローチ (トップダウン式) の問題点の整理に努めた第一の研究者としてはチェンバース (Chambers) をあげることが適切であろう。

チェンバースは従来型アプローチの結果、両極化、「埋もれた過ち」、専門家と住民のリアリティのギャップ、リアリティの移転といった問題点が発生するとしている。両極化とは、従来型アプローチでは開発効果の配分に不平等が生じ、「富や権力を持った上層」と「貧しく無知な下層」の二極化が発生すると言うものである。「埋もれた過ち」は、トップダウン式では援助の専門家が間違いに気づけず、過ちが繰り返されることと指摘している。また、専門家と住民のリアリティのギャップとは、住民の複雑かつ多様な生活に基づいたリアリティを専門家が事業計画の中で単純化してしまうために生ずるギャップを意味している。さらに、リアリティの移転とは、トップダウン方式である限り、専門家のリアリティを押し付けることになり、画一的な事業展開を免れないこととしている。

チェンバースは、このような問題点を指摘した上で、住民のリアリティを学ぶところから始めることが重要とした。専門家だけに理解できる統計や計画よりも、住民が理解できる言葉と視覚的手法を用いて「住民のリアリティ」を表現してもらい、住民によって問題点を捉え、解決方法を見つけ、事業を実行または中止していく事業手法となる。これが参加型開発の基本的な考え方になっている⁴⁾。

しかしながら、上述したとおり、参加型開発の定義や概念は援助機関の間では明確になっていない。このことに関しても様々な研究がなされているが、参加型開発の段階性を論述したプレティ (Pretty) の研究は有益と考えられる。

プレティは、事業への住民参加は、エンパワメント、持続性、オーナーシップ、有効性、効率性を強化させるとした上で、住民参加のレベルを7つの種類、段階に分類している⁵⁾。

第一段階は受動的参加 (Passive Participation) である。住民は報告を受けるためだけに事業に参加する。住民の意見等を公聴することなく、事業の実施・管理側が一方向的に状況報告するものである。

第二段階は情報提供のための参加 (Participation in information giving) である。アンケート調査等によって外部専門家の質問に回答するための参加となる。住民がその後の事業実施に関わる機会はない。

第三段階は協議のための参加 (Participation by consultation) である。事業実施について、住民は外部専門家から協議を受け、自分の意見を提示するために参加する。外部専門家は問題点とその解決策を見出し、住民の意見に基づいてそれを修正していくこととなる。

第四段階は利益動機に基づく参加 (Participation for material incentive) である。住民は食料、現金、その他の物質的利益を得る為に労働などの使役を提供し事業に参加する。多くの農業社会調査はこの分類に属している。動機付けが無くなれば、参加は終了するため持続的な参加にはなり得ない。

第五段階は機能的な参加 (Functional Participation) である。住民はグループを形成して事業目的の形成に参加する。外部専門家等の指導によって、組織的な住民団体を設立することも多いが、事業の初期段階や計画サイクルに関わることは少なく、主要な計画決定がなされた後に設立されて事業の実施に参加していくことになる。

第六段階は相互・双方向的参加 (Interactive Participation) である。住民は、行動計画や新しい地域の仕組みの形成、既存の仕組みの強化に係わる共同調査・分析に参加する。このような共同調査・分析グループが具体的な事業実施の意思決定を担い、住民は事業の維持管理に関与していくことになる。

第七段階は主体的・主導的参加 (Self-Mobilization) である。住民は外部専門家から独立し、事業実施のイニシアチブを取るために参加する。このような主体的・主導的参加と集团的行動が既存の富と権力の不平等な配分構造を是正していくこともあり得る。

実際の住民参加の状況は、上述した様々な段階に分布しているものと思料されるが、より高い段階での住民参加が期待される場所である。冒頭でも述べたとおり、今世紀中の人口爆発に起因する諸問題は、量的に莫大な開発需要を発生させるため、既存の援助システム（有償や無償資金協力などの政府開発援助）だけで十分に対処していくことは難しくなるものと想定される。従って、あらゆる側面において主体的・主導的な住民参加による問題解決と事業実施が不可欠となる。

3. 居住政策における参加型開発

居住⁴⁾の整備は元来住民自身の手によって行われていたが、近代化に伴って行政システムが整い、政府や技術専門家が居住計画や事業実施を担っていくようになった⁶⁾。

1960～1970年代半ばにかけては、スラムの増大に対応すべく、各国政府による低所得者層向けの公共住宅供給が主流となった。しかし、このような公的計画の限界は間もなく明らかとなった。すなわち、各戸の単価が高く生産戸数が少数にとどまった上に、住宅を供給された低所得者層が中所得者層に転売するといった状況が相次いだのである。さらに、公共住宅は居住者自身による改善の余地がなく、貧困者の生活ニーズに見合わないといった側面もあった⁷⁾。

1970年代半ばから、居住政策は一変し、Turnerが提唱した「セルフ・ヘルプ（住民による住宅自助建設）」を取り入れた施策がとられるようになった⁸⁾。その代表的なものが、土地とインフラは政府助成によって提供し、住宅は住民が建設する「サイト・アンド・サービス」である。しかし、多くの事例は、画一的な住宅モデルを指定する政府主導型であり、Turnerの主張した「建てることの自由 (freedom to build)」は実践されなかった⁹⁾。また、もう一つの施策である「スラム改善事業」では、自治体と住民の協働でスラムのインフラ改善を行い、住民による住宅の自助改善を促したものの、高騰する土地からの利益を求めて、スラム地主が住民の立ち退きを行うようになっていった¹⁰⁾。

これらの教訓を踏まえて到達したのが国連の「イネープリング戦略 (Enabling Strategy)」である。これは、1988年の国連総会で採択された“Global Strategy for Shelter to the Year 2000”の根幹となる政策である¹¹⁾。「イネープリング戦略」において政府の役割は、住宅を直接供給するのではなく、低所得層の住民が自ら居住開

発できるように、様々な制度づくりを行うことである。具体的には、官僚的な規制や手続きを緩和し、低所得層に対し「安定した土地保有¹²⁾」の保障、技術や資金など資源へのアクセスを可能にすることである。そのために、住民組織、NGO、フォーマル・インフォーマルな企業セクターの有する資源を動員することとした。

このような戦略は、プレティの分類に従うと、第六段階または第七段階に属する住民の主体性の高い事業方法であり、アジアにおいては、一般にPeople's Process (=住民による居住開発プロセス)と呼ばれ始めている。

4. 参加型居住開発の支援ツール

参加型居住開発を支援するために、様々なツールが考案、試行されているが、ここでは国連ハビタットが開発、実践している参加型居住開発 (People's Process) の支援アプローチを紹介する。これは、言わば「人々の開発プロセスに外部者がいかに参加するか」といった「住民主体型開発」であり、住民をプロジェクトのプロセスに参加させるのではなく、逆にPeople's Processを外部者が支援することが基本原則となっている。開発の主体はあくまでも住民であり、外部者や専門家は、People's Processの支援に徹することが求められる。

People's Processの支援アプローチは、過去20年間「スラム改善事業」において実践されてきたが、近年、災害や紛争の「復興支援」にも適用されつつある。以下では、まずPeople's Processの支援アプローチの概念とツールを提示する。次に、「スラム改善」「紛争復興」「災害復興」という異なる取組における適用事例を分析し、その有効性を検証する。これにより、スラム改善のみならず、紛争・災害復興という不安定な状況下において、「住民参加型居住開発」が、いかなる支援によって有効となり得るかを論じる。

4.1 People's Processの支援アプローチ

国連ハビタットでは、「イネープリング戦略」を具現化すべく、「コミュニティ」のエンパワーメントを重視しながらPeople's Processを支援するアプローチを開発してきた。1988年には、ザンビア、スリランカ、ボリビアの3カ国において、各国政府と共同で、低所得コミュニティの住民参加型居住開発プログラムを開発した¹²⁾。

そのうち、スリランカでは、国を挙げての「住宅百万戸計画 (1984年～1989年)」が実施されたが、これは「イネープリング原則適用の最良モデルとして国際的な注目を集めた」事例であった。同計画では、様々な規制緩和¹³⁾のもと、不法居住区を再区画し個人の土地権利を保証する。住民は、住宅建設のために、住宅開発公社からの住宅ローンに応募する手続きや、住宅設計・積算の基本を

学び、さらに、コミュニティ・インフラを住民自身が整備する。これらの一連の活動は、コミュニティに対する体系化されたワークショップを通じて段階的に実施されている¹⁰⁾。こうした「住宅百万戸計画」の実践を通じて開発されたプログラムがPeople's Processの支援アプローチのツールとなり、国連ハビタットの他国での支援事業に適用されていった。

4.2 支援アプローチの概念

People's Processの支援アプローチの概念図を、図1に示す。基本概念は、「居住開発の主体はあくまでも住民であり、政府機関やその他関係者は、その開発プロセスのサポートに徹する」ことである。支援アプローチの重要な点は以下に示す2つの考え方である。

(1) コミュニティを通じた住民のエンパワーメント

居住開発においては、個人単位ではなく「コミュニティ」を支援することがより有効である。それは、低所得居住地には社会的弱者が多く、コミュニティにおける相互扶助が各世帯の生活改善に不可欠だからである。また、居住改善では個々の住宅のみならず、井戸、排水溝、集会所といったコミュニティ・インフラを整備、維持管理する必要があるため、おのずとコミュニティの役割が高まる。さらに、貯蓄貸付や職業訓練など、コミュニティを単位とした活動を続けていく素地を作るためにも、住民組織化を通じたコミュニティの強化が重要である。

(2) 住民による居住開発への政府支援のための行政能力強化

住民による居住開発を支援するには、住民組織化、技術や資金の支援のほか、安定した土地保有の保障など、行政機関のみが担える役割も多い。さらに、行政手続きの簡素化を通じて、これらの支援制度や体制を整えることも政府の重要な役割である。したがって、中央・地方政府の行政能力の強化は、People's Processの支援において不可欠である。

本来コミュニティに社会サービスを提供するのは中央・地方政府の役割である。行政能力を強化し、コミュニティを持続的に支援する体制を整えることは、事業実施後のサステナビリティの面でも重要である。

国連ハビタットでは、国連機関という

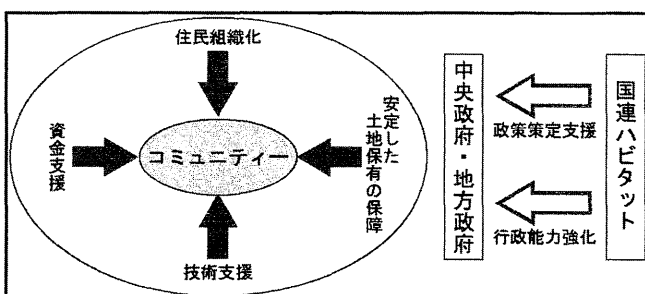


図1 People's Processの「支援アプローチ」概念図^{注1)}

“Intergovernmental Agency”の立場から、各国の中央・地方政府に対し、People's Processを推進するための行政能力強化を行ってきている。また、政策策定支援を通じて、政府による制度づくりの支援にも力を入れている。

4.3 支援アプローチのツール

上述のアプローチ概念を実践するために、国連ハビタットでは体系的な支援ツールを開発してきた。これらは、先述したように、スリランカ「住宅百万戸計画」で用いられたプログラムを基礎にしている。用いられるツールは、支援事業の特質や状況によって取捨選択されるが、「コミュニティに対して直接提供された資金が、コミュニティが自ら策定した活動計画のために使われる」という原則は共通している。以下に、主なツールを示す。

(1) 住民組織形成

ひとつのコミュニティ(100～250世帯)の住民を15世帯程度にグループ化し、各グループで選出された代表によりコミュニティ開発協議会(CDC: Community Development Council)を形成する。CDCは、コミュニティの課題や活動計画を協議する場であり、各メンバーは自身のグループの意見を代表して協議に臨む。各CDCは、役員を選出し、定款を定め、地方政府に行政登録を行う。この手続きにより、CDCは法的に認められた組織となり、銀行口座の開設が可能となる。さらに、行政サービスを受ける組織としての法的根拠が成立するのである。

(2) コミュニティ行動計画策定(CAP: Community Action Planning)

CDCによりコミュニティの課題を協議し、それを解決するための「行動計画」を策定する。例えば、限られた予算の中、建設するコミュニティ・インフラの優先順位を決定し、コミュニティ自らができることや、行政機関から得られる協力などについて話し合う。ここで重要なことは、「ファシリテーター」の役割である。プロジェクトの実施者がコミュニティであることを強調し、CDCによる解決策の提案、決定を促す。策定された「行動計画」は、コミュニティの総会で住民からの同意を得た上で実施される。なお、CAPは単発で行うものではなく、インフラ整備後の維持管理方法の協議や、計画した活動の進捗管理など、様々な場面で用いられる。

(3) コミュニティ契約(Community Contracts)

CAPで決定された活動を実施するため、CDCと政府(または国連ハビタット)の間でコミュニティ契約が締結され、契約金はCDCの銀行に直接送金される。このシステムにおいては、外部の工業者に委託するのではなく、国連ハビタットのプロジェクト・スタッフの技術指導のもと、住民自らが住宅やインフラの建設に従事することになる。これにより、コミュニティ内の雇用機会を創

出するほか、住民の技術習得にもつながる¹³⁾。このような利点を鑑み、国連ハビタットでは、コミュニティー契約を国連内の法的な手続きとして位置付けている。

CDCのメンバーは、会計や在庫管理のトレーニングを受け、活動の進捗にあわせて会計報告を行う。契約金は、その会計報告をもとに、分割で銀行口座に支払われる。このようにシステム化された資金管理により、CDCの役員による資金の不正使用は防止されている。住民相互のアカウントビリティ（説明責任）も、資金の適正な使用に寄与している。さらには、事業の最終的な実施効果についても住民参加型で行われるのである。

5. 参加型居住開発の事例研究

国連ハビタットは急激な都市化に係る居住問題への対処や社会的、環境的に持続可能な人間居住を実現するために、住宅建設を中心とするスラム改善事業はもとより、道路や上下水道等のインフラ整備事業、さらには紛争対策や災害復旧・復興事業を多くの途上国で実施している。上述した参加型居住開発の支援アプローチは、国連ハビタットの様々な事業分野で活用する事が可能になってきている。ここでは、特にスラム改善事業、紛争復興事業、災害復興事業を事例として取り上げ、その有効性を検討する。

5.1 スラム改善における適用事例

People's Processの支援アプローチは、過去20年間、スラム改善事業に適用されてきた。ここでは、バングラデシュの『都市貧困削減のためのパートナーシップ事業』を事例に、上述のアプローチがいかに適用され、いかなる効果があったかを分析する。

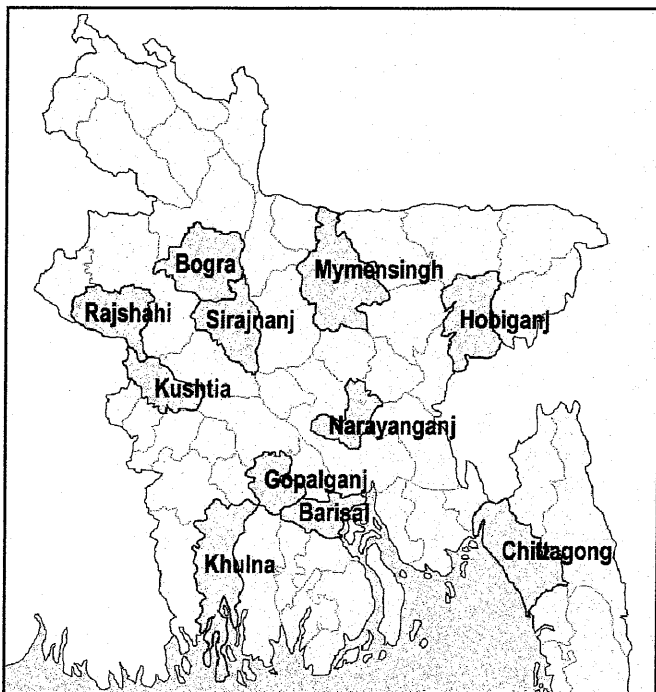


図2 バングラデシュにおける都市貧困削減のためのパートナーシップ事業実施地区¹⁴⁾

(1) プロジェクトの仕組み

本事業は、2000年1月から7年半にわたり、全国11都市で実施された（図2）。実施機関は、バングラデシュ政府（LGED: Local Government Engineering Department）であり、UNDPの資金供与のもと、国連ハビタットが技術支援を行った。バングラデシュはアジアの最貧国のひとつであり、特に都市貧困の問題は深刻である。

本事業の特徴は、コミュニティー内に女性を中心とする貯蓄貸付グループが作られ、各グループの代表によってCDCが形成される点である。貯蓄グループのメンバーは各週10タカ（約15円）の貯蓄が義務付けられており、貯蓄に応じて低利の貸付を受けることができる。

CDCはワークショップを通じてスラム環境の改善に関する「コミュニティー行動計画」を策定する（図3）。優先順位の高いコミュニティー・インフラは、共同トイレ、井戸、電柱、排水溝である。コミュニティー行動計画は地方政府とCDCの代表から成る委員会により承認されなければならない。計画が承認されると、CDCは、地方政府のエンジニア職員の支援を受けつつ、敷設するインフラのデザインやコスト積算を行う。こうして準備されたコミュニティー契約は、CDCと地方政府の間で締結される。締結されたコミュニティー契約は、LGEDおよび国連ハビタットによる承認手続きを経る。承認されると、ドナー（UNDP）により地方政府の特別銀行口座に契約金額が送金され、工事進捗にあわせて地方政府より各CDCの銀行口座に分割送金される。このように資金の流れの透明性が確保されているため、地方政府によるプロジェクト資金の不正使用は防止されている。

環境改善に加え、もう一つの事業の柱が生計支援である。各都市で産業施設の求人情報を調査し、各コミュニティーにより選出された見習生に対して、職業訓練を行う。

本事業における国連ハビタットの重要な役割は、コミュニティーおよび政府職員に対するトレーニングである。コミュニティーに対しては、貯蓄貸付やコミュニティー契約に関するトレーニング、および大工に対する技術指導が実施された。また、政府職員に対しても、プロジェクト実施を通じて、インフラ建設の技術指導や、マネージメントに関するトレーニングが行われた。



図3 コミュニティー行動計画策定（CAP）^{注9)15)}

(2) プロジェクトの効果

全国で622のCDCが形成され、65万人が裨益した。総額8.2百万ドルにのぼる1,287のコミュニティー契約が締結され、31,600個の共同トイレ、3,750個の井戸などが設置された。2006年に実施された外部評価によると、これらのコミュニティー・インフラによって、スラムの衛生状態が著しく改善し、疾病率が大きく低下している。

また、7,290名が見習い職業訓練を受け、都市によって差はあるものの6～8割が訓練終了後に見習い先に雇用された。さらに、5,600の貯蓄貸付グループが形成され、低利の貸付は高い返済率を維持している。上述の職業訓練後に雇用に至らなかった訓練生も、貸付により自営業の開始が可能となった。貯蓄貸付グループの貯蓄総額は1.4百万ドルに達し、ここにはプロジェクトによる外部資金は全く投入されていない。

バングラデシュには、小規模金融（マイクロクレジット）の経験が豊富なNGOが多い。しかし、本事業では、コミュニティー内に貯蓄貸付制度を作ることによって、コミュニティー自らの資金管理能力を強化した。

援助による住民組織化について、「外部者が働きかけた住民組織は一般的には脆弱である。（中略）そもそもの組織化の契機が外発的なものであり、活動が継続されるための資源投入も自発的でなければ、ドナーの介入が終われば、住民組織が消滅するのは当然」といわれる^{注10)16)}。しかし、裏を返せば、住民がどれだけ自己資金を投入するか、プロジェクトを契機に開始された活動がどこまで組織の日常活動になるかで、住民組織の持続性は変わってくる。本事業の場合は、CDCは貯蓄貸付のマネージメントの場として引き続き機能し、それに伴いコミュニティーの課題が協議される場であり続けている。

さらに、本事業の実施を通じた行政能力強化は、地方政府レベルで様々なインパクトを生みだしている。それまで、政府のエンジニア職員が直接スラムに入って住民とともに活動することはなかったが、本事業により地方政府と低所得コミュニティーの関係が強化された。現在では、コミュニティーの相互訪問によりCDCのネットワーク組織が各地で形成され、ひとつのコミュニティーでは解決できない地域全体の問題を、地方政府と協議するなど、地域全体のパートナーシップが強化されつつある。

また、上述のコミュニティー契約は、「政府が住民の立ち退きを行わないこと」を条件に締結される。これにより、スラムの最大の課題である「安定した土地保有」を保障した点で、制度上のインパクトももたらした。

現在本事業のフェーズIIが全国30都市にて拡大実

施されており、同事業では、地方政府のみならず、国家政府レベルで、「住民主体のスラム改善」、「スラム住民に対する安定した土地保有の保障」を提唱している。

(3) スラム改善とPeople's Process

本事例では、スラム改善において、前節で論じた「People's Processの支援アプローチ」の具体的な適用を論じた。事例に示されたように、住民組織の形成、コミュニティー行動計画策定、コミュニティー契約を通じて、コミュニティーのエンパワーメントと地方政府の行政能力強化を同時に行うことが可能である。

スラム住民の最大の脅威である「不衛生な環境」と「強制立ち退き」を排除し、住環境を向上することは、貧困緩和の第一歩と言えよう。しかし、それと同時に、貯蓄貸付や職業訓練により生計を支援することが、所得の安定化と向上に必要である。

また、貯蓄貸付制度や、CDC間のネットワークを通じて、コミュニティーの自立発展性を可能にする仕組みが構築された点も本事業の特徴である。これは、スラム改善を「事業」として終わらせないための取組と言えるであろう。

5.2 紛争復興における適用事例

次に、紛争復興におけるPeople's Processの支援事例として、アフガニスタンの「国家連帯プログラム(National Solidarity Programme: NSP)」を取り挙げる(図4)。カルザイ新政権が誕生した2002年当時、アフガニスタンでは長年にわたる紛争により、国内のインフラの7割が破壊され、人口の4割が避難民という状態であった。また、国全体が無政府状態と化しており、国土の大半を占める農村地域においては県レベルの行政組織もない有様であった。このような状況下で、いかにPeople's Processの支援アプローチが適用され、いかなる効果があったのかを論じる。

(1) プログラムの仕組み

国連ハビタットは、1992年よりアフガニスタンでコミュニティー・レベルの活動を継続してきた。2002年、新政権により、農村地域の復興プログラムの策定支援を要請された国連ハビタットは、People's Processを推進するプログラムの開発を支援した。NSPは現在ではアフガニスタンの34州全てで実施される国家の基幹プログラムとなっており、世銀や日本政府を含む計16のドナーが929百万ドルを拠出している(2009年4月時点)^{注11)}。

実施機関は、農村開発省(MRRD: Ministry of Rural Rehabilitation and Development)であり、2009年4月現在、国連ハビタットを含む29のFacilitating Partner(国連ハビタット以外は国内外のNGO)が、コミュニティー・レベルでの実施支援に従事している。

国連ハビタットは、プログラム実施のガイドラインやトレーニングマニュアルの策定を支援し、政府機関およびFacilitating Partnerに対して、トレーニングを実施している。2007年10月の時点で、15.5万人（うち36%が女性）がNSPのトレーニングを受講した。

プログラムの仕組みは、農村の既存コミュニティ（200世帯程度）を10～30世帯にグループ分けし、各グループで、CDCのメンバーを秘密投票にて選出する（図5）。各グループの代表からなるCDCは、コミュニティの開発を協議する場となる。各コミュニティには世帯数に応じて2.7万ドルから6万ドルの開発資金が割り当てられている。CDCでは限られた予算の中、コミュニティが必要とするサブ・プロジェクトを検討し、農村開発省にプロポーザルを提出する。農村開発省でこれが承認されると、同省と各CDCの間でコミュニティ契約が締結され、資金が供与される。サブ・プロジェクトは住民自身の手により実施され、CDCは、定期的な総会で、コミュニティ全体に対して、資金の用途に係る説明を行う。

アフガニスタンには、伝統的な長老協議会（Shura）が各村にあるが、彼らは住民の意見を反映する「代表者」ではない。プログラムでは、CDCメンバーを投票で選ぶことの重要性について時間をかけて説明した。こうして、アフガニスタンの農村で、はじめて、選挙によって設立された自治組織が生まれたのである。

また、NSPでは、女性のエンパワーメントに力を入れており、ひとつのコミュニティに男女別々のCDCを組織し、女性の権利やニーズが反映される仕組みづくりに取り組んでいる。

各コミュニティでは、People's Processを支援すべく、CDCおよびコミュニティのメンバーに対してトレーニングを実施している。トレーニングの内容は、「NSPのコンセプト」「サブ・プロジェクトのマネージメント」「会計」など、多岐にわたっている。

(2) プログラムの効果

2009年1月時点において、全国で21,760のCDCが設立されている。これらのCDCより、47,306のサブ・プロジェクトが提案され、うち27,288が完了している。サブ・プロジェクトの内容は、給水、下水、道路、灌漑、小規模水力発電、学校建設などのコミュニティ・インフラが主である。また、国連ハビタットが支援した3,258のコミュニティのうち、約300で、女性による貯蓄貸付グループが運営されている。

世銀の2007年3月時点の報告によると、アフガニスタン農村部の3人に2人（約1,300万人）がNSPの恩恵を受けている。具体的には、農村人口の28%が給水・下水設備を、25%が道路を、18%が灌漑システムを、16%が電気を利用できるようになった¹⁷⁾。

NSPにより設立されたCDCは、その後、識字教育、職業訓練、ヘルスサービスなど、様々なプロジェクトの実施の場として機能し、政府機関およびドナーによる末端へのサービスを可能としている。また、CDCは、住民間のもめごとの仲裁の場になるなど、その自治機能を強化しつつある^{注14)}。さらに、コミュニティが一体となり反政府組織から住民を守るという事例が現場より報告されており、CDCのセキュリティー機能も注目に値する。なお、2006年11月の大統領令により、CDCが法的な組織として認められた。世銀のインパクト調査では、インタビュー回答者の92%がCDCはアフガニスタン政府組織の一部、と認識している¹⁸⁾。

さらに、バングラデシュの事例と同様、活動は各CDC内にとどまらず、近隣の複数のCDCによる地域開発の計画、実施に発展している。例えば、JICAの支援による「地方開発支援プロジェクト（Inter-Communal Rural Development Project）」では、バーミヤン、カンダハルの両州において、NSPで設立された56のCDCが13のクラスターCDCを形成し、農村開発省および州政府とともに、地域開発サブ・プロジェクトを計画、実施している。クラスターCDCによって選定された19のサブ・プロジェクトは、CDC間の道路、ダム建設などの地域インフラが主であるが、生計向上活動（カーペット織り）も含まれる。

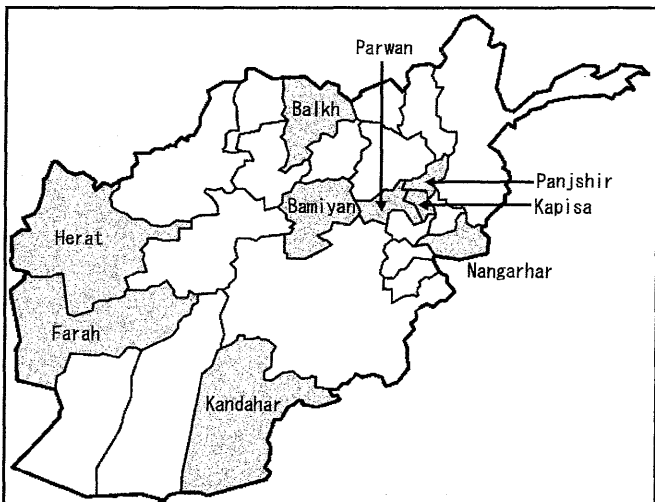


図4 アフガニスタンにおける国家連帯プログラムの実施地区^{注12)}



図5 選挙によるCDCの設立^{注13)15)}

(3) 紛争復興と People's Process

以上、紛争復興においても、先に述べたスラム改善と同様の支援アプローチが適用できることを示した。紛争復興の過程では、地方の行政組織が存在しない（または機能しない）ため、コミュニティこそが復興の力となる。すなわち、コミュニティ・レベルの自治組織である CDC そのものが、ローカル・ガバナンスの場となるのである。また、複数の CDC が連携することで、地域開発も可能となる。

このように、紛争復興という行政体制が未整備の段階において、People's Process の支援は、人々のニーズに応える、有効な開発アプローチといえよう。なお、世銀は、「NSP は、紛争後の不安定な政治経済状況においても、コミュニティのエンパワーメントを通じて、大規模な国家プログラムが実施できることを証明した」と結論づけている¹⁹⁾。

5.3 災害復興における適用事例

最後の事例として、災害復興における People's Process の支援を取り挙げる。災害復興の課題は、「継ぎ目のない復興 (seamless recovery) 」すなわち、災害直後の緊急支援から、いかにスムーズに被災者の生活再建につながる支援を行うかである。ここでは「パキスタン地震」の復興を例に、いかなる支援が有効であるかを論ずる。

(1) プロジェクトの仕組み

2005年10月8日、パキスタン北東部の山間地帯を襲った地震は、7万人の死者を出し60万戸の住宅を破壊した(図6)。同地震復興では、政府に対する行政能力強化により力を入れた。具体的には、地震復旧復興庁 (ERRA: Earthquake Reconstruction and Rehabilitation Authority) に対し、①住宅再建に関

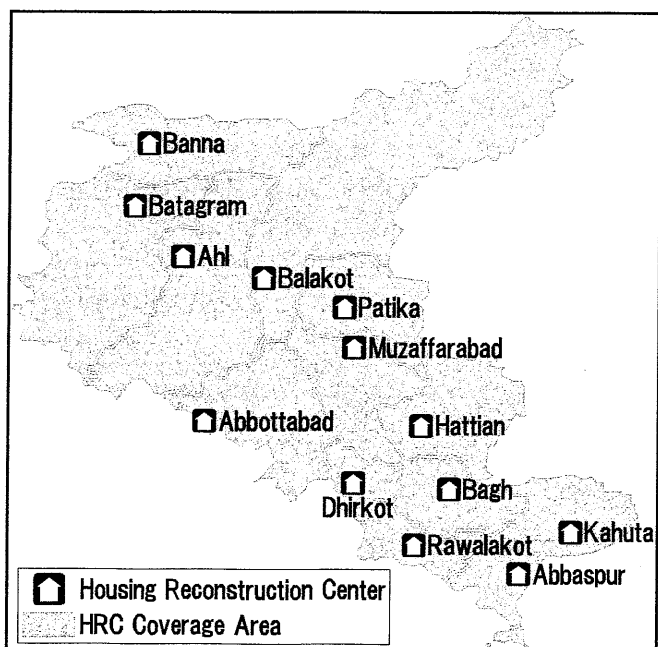


図6 パキスタン地震復興地区²⁰⁾

する技術支援と体制づくりの支援、②地滑りで宅地を失った人々に対する土地所有権確保のための政策策定支援を行った。

パキスタン地震復興は、「所有者主導型再建」のアプローチを、制度として全面的に取り入れた最初の事例となった。当初は、耐震性の強いセメントづくりによる「ドナー主導型再建住宅」の建設が世銀から提案された。しかし、アクセスの困難な山間地帯にセメントを運搬することは非現実的であったし、ドナー主導型アプローチの限界は他国での先例が示していた。

そこで、国連ハビタットは、National Engineering Services Pakistan およびネパールの NGO (NSET) と協力し、「住民による」住宅再建のガイドラインを策定した。例えば、カシミール地方では、山中の石を使った石積みの家「ダージ」が伝統的住宅であった。しかし、耐震性の面で課題があったため、これを強化する建築手法が開発された(図7)。

開発された技術を、指導・伝達するために、各地に14の「住宅再建センター」が設立され、そこでパートナー機関(国内外の31のNGO)のトレーナー訓練が行われた。トレーナーは巡回トレーニングチームを結成し、被災地での「村落再建委員会」の設立、大工や住民に対する技術訓練を行った。こうして技術訓練を受けた被災世帯に対し、政府より2,800ドルの住宅再建費が支払われた^{注16)}。

(2) プロジェクトの効果

被災地全体をカバーする支援体制は整ったものの、難しい課題が残った。それは、地震による地滑りで、居住地を失ったり、居住地が危険地域と化した世帯が、いかに速やかに、新たな土地に住宅を再建するかであった。国連ハビタットは、同課題に対応するための政策づくりを支援した。「支援対象者の確認、支援を拒否された場合の異議申し立て、土地購入資金の支払い、購入した土地の所有権付与」という一連の手続きを経て、2008年末時点で3,852世帯が土地を購入し、土地所有権を取得した。特筆すべきは、複雑な法手続きにより従来は7週間要した土地所有権の付与を1日



図7 住民による伝統的住宅の再建^{注15)15)}

に短縮し、住宅再建の迅速化を促したことである。

地震から3年余りを経た2009年2月現在、全壊住宅46.3万戸のうち42.4万戸の再建が達成された。伝統的な地元の建材と技術を用いつつも、耐震性を強化した住宅を再建した点で、“Building Back Better”^{注17)}を住民自らが実現した事例といえる。

(3) 災害復興とPeople's Process

パキスタンの事例から、災害復興においても、People's Processの支援が有効であることがわかる。住宅を建設して被災者にあてがうのではなく、被災者自らが住宅を再建できるよう、技術と最低限必要な資金を支援する。そして、そのための制度や体制を整えることが必要なのである。住民の手による住宅再建は、工業者によるものより、低コストで短期間である。避難キャンプや仮設住宅から一日も早く再建住宅に移り住みことで、生活の再建が早まり、「継ぎ目のない復興」につながるのである。

5.4 事例研究の考察

事例研究を通じて、いわゆる「住民主体型開発(People's Process)」が、いかなる支援によって有効となり得るかを検証した。結論として、People's Processは、スラム改善のみならず、紛争復興および災害復興においても効果的に支援できる。

バングラデシュのスラム改善の事例においては、貯蓄貸付グループを基礎とする住民組織形成、コミュニティ契約によるインフラ改善により、スラム住民の貧困緩和に寄与した。

また、アフガニスタンの紛争復興の事例では、地方の行政組織が存在しない中、コミュニティ・レベルの自治組織(CDC)そのものが自らの開発を決定するローカル・ガバナンスの場として機能することが示された。

さらに、災害復興においては、住民による住宅再建が、ドナー主導型の支援より迅速かつ持続的であり、「継ぎ目のない復興」を可能にすることが明らかとなった。

上記の3事例は全く異なった状況下であるが「支援アプローチの概念」は共通である。すなわち、開発の主体はあくまでも住民であり、政府機関、専門家その他関係者はPeople's Processの支援に徹する。

CDCの形成、コミュニティ行動計画策定、コミュニティ契約は、People's Processを推進するツールである。これらのツールを通じて、有限の開発資金をコミュニティに直接投資し、住民自らがそれを最適活用することが可能となる。また、この開発過程(プロセス)を通じてコミュニティのエンパワーメントが図られ、そこに貯蓄貸付などの「継続する」活動を

組み込むことで、コミュニティの自立発展につながる。

重要なことは、これら支援の制度や体制を整えることである。そのために、政府に対する行政能力強化や政策策定支援が必要である。特に、安定した土地保有の保障や、行政手続きの簡素化など、行政機関のみが担える役割を強化することが求められる。

6. おわりに

国連ハビタットの参加型居住開発支援ツールがスリランカの「住宅百万戸計画(1984年～1989年)」を通じて開発されたことは上述したとおりであるが、コミュニティ行動計画やコミュニティ契約が当初からスムーズに進んだわけではなく、プレティの第三段階から第五段階を試行錯誤の中で乗り越えながら進行していったというのが実態である。現在においても、それぞれの国の社会情勢によって事業手法に変化を持たせる必要はある。また、ダム建設などの大規模建設事業の場合にはプレティの第四段階、第五段階で止まらざるを得ない場合もある。しかしながら、国連ハビタットの20年を超える経験を通じて、課題の認識、事業の形成、実施、維持管理といったプロジェクト・サイクルを参加型開発で実施するノウハウは蓄積されたと言える。更に、最近では事業実施中のモニタリング、事業終了後の評価も参加型で実施されるなどプレティの第八段階とも考えられるような開発手法に発展してきている。

第二章「参加型開発の経緯」の中で、国際機関や援助機関において参加型開発の試みがなされているが、未だに概念や定義について統一された方向性は見出されていないことや、開発事業の実践においては、まだ徐々に導入されているといった状況にあることを記述した。国連ハビタットの支援アプローチの概念やツールにしても、まだ共通の評価や認識が定着しているわけではないが、アジア地域においては着実に実践の開発手法として根付き始めており、その理論化と普及啓発によって参加型開発の大きな前進に寄与する可能性がある。

特に、事例研究から明らかなように、プレティの分類からすれば第七段階に類する参加型開発レベルであり、チェンバースが投げかけた多くの疑問、課題にも答え得る事象が多い。さらには、モニタリングや事業評価についても住民参加型で行われ始めている。今後、他機関が実施している参加型開発との比較研究を行い、学術的整理と理論的一般化、適用範囲の明確化と実践での検証の深化を進めることが重要と考えられる。

注

- 注 1) スラムとは、「住宅の密集化・老朽化が進み、上下水などの基礎インフラが未整備な地域」であり、土地所有権を有さない者が居住する不法居住区である場合が多い。
- 注 2) 国連人間居住計画（国連ハビタット）は、社会的、環境的に持続可能な「人間居住」を促進する国連機関として1978年に設立された。
- 注 3) 参考文献4)のpp.14-15を参照。
- 注 4) 「居住」あるいは「人間居住 (human settlements)」とは、「住宅およびそこに住む人々の共同体（コミュニティー）と生活」を意味する。したがって、住宅のみならず、コミュニティー、インフラ、生計、社会サービス、そして、それらを支援する行政システムは、いずれも「居住」に関連する。
- 注 5) 安定した土地保有 (Security of Tenure) とは「一定の土地に安定して住む権利」を意味する。スラムなどの不法居住区では、行政による強制立ち退きが住民の生活を脅かしている。1996年に開かれた第2回国連人間居住会議（ハビタットII）では、特にこの問題が重視され、各国政府に対して、安定した土地保有を保障するシステムの構築が提唱された。
- 注 6) DANIDA（デンマーク国際開発事業団）の資金供与により、1984年から1994年にかけて実施された“Training Programme for Community Participation”を指す。
- 注 7) 区画の規模は、都市開発法規に免除規定を設けて50平米の過小住宅も合法とされた。建物についても、一般の建築基準を免除し、ワークショップで合意された建築協定を適用した。
- 注 8) Lankatilleke(2009)を参考に作成。
- 注 9) マッピングによって、コミュニティー・インフラの建設位置を選定する。
- 注 10) 参考文献16)のpp.3-34を参照。
- 注 11) 世銀が管理する「アフガニスタン復興基金」を通じて日本政府も2,900万ドルのグラントを拠出している。
- 注 12) 国連ハビタットの資料をもとに作成。
- 注 13) 18歳以上の男女が初めての選挙に参加した。
- 注 14) 世銀のインパクト調査 (World Bank 2008)によると、131のコミュニティーで、CDCの存在意義を問うインタビューに対し、回答者の77%が「住民を助けるため」、52%が「開発プロジェクト実施のため」、21%が「住民間のもめ事の解決のため」と回答している。このことから、住民がCDCを「外部支援の受け皿」以上の場とらえていることがわかる。
- 注 15) 地元の建材を使ったダージ・ハウスの再建。耐震性強化のための技術トレーニングが実施された。
- 注 16) パキスタンの山間部では各住居が散在しているため、コミュニティー契約による住宅再建は実施していない。
- 注 17) 「(災害以前に比べ) より良く復興する」という意味で、スマトラ沖津波以降、災害復興支援のスローガンとなった。

参考文献

- 1) 国際協力事業団、「国際協力と参加型評価」, pp.6-9, 2001年
- 2) Institute for International Cooperation, Japan International Cooperation Agency: Participatory Evaluation and International Cooperation, pp.1-3, 2001
- 3) DAC, OECD: Shaping the 21st Century: The contribution of Development Cooperation, pp.14-16, May, 1996
- 4) Chambers, Robert: Whose Reality Counts? Putting the First Last, London, IT Publications, 1997
- 5) Pretty et al: Participatory Learning and Action. A trainers' Guide, <http://portals.wi.wur.nl/ppme/?Participation>, 1995
- 6) Hamdi, Nabeel: Small Change: About the art of practice and limits of planning in cities, Earthscan, London, 2004
- 7) 穂坂光彦: インフォーマル世界の計画プロセス—アジア大都市の宅地開発をめぐって—, 都市計画学会学術研究論文集, No.31, pp.331-336, 1996年
- 8) Turner, John F.C.: Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments. London: Marion Boyars, 1976
- 9) 幡谷則子: ラテンアメリカ諸国の都市住民組織の役割とその変化—コロンビアを中心に—, 住宅, 建築情報センター, 2007年12月
- 10) 穂坂光彦: 柔軟な政策メカニズムが居住空間を改善する, 都市問題, 第99巻・第5号, pp.54-65, 2008年
- 11) United Nations: Global Strategy for Shelter to the Year 2000, p12, http://ww2.unhabitat.org/programmes/housingpolicy/gss_monitoring.asp, March, 1988
- 12) 穂坂光彦: 南アジアにおける居住福祉の展開—スリランカの国際居住年記念受賞者たちの背景とその後—, 住宅, 建築情報センター, pp.9-17, 2007年12月
- 13) UN-HABITAT: Community Contracts, UN-HABITAT Regional Office for Asia and the Pacific, p.2, http://www.fukuoka.unhabitat.org/event/docs/EVN_081216172311.pdf, 2007a
- 14) UN-HABITAT: Building Community Capacity, May, 2006
- 15) 国連ハビタット福岡本部フォトギャラリー
- 16) 佐藤寛編: 住民組織化をなぜ問題にするのか, 援助と住民組織化, アジア経済研究所, 2004年
- 17) 世界銀行・日本政府: 日本社会開発基金: JSDF アフガニスタン特別支援, http://siteresources.worldbank.org/INTJAPANINJAPANESE/Resources/Afghanjapanbrochure_JP_web.pdf, 2007
- 18) World Bank.: Randomized Impact Evaluation of Afghanistan's National Solidarity Programme (NSP), Summary of Evaluation Methodology and Activities, p.5, <http://siteresources.worldbank.org/AFGHANISTANEXTN/Resources/305984-1201489063036/4608353-1220998199117/NSPIESummary.pdf>, 2008
- 19) World Bank.: Community-Driven Development in the Context of Conflict-Affected Countries: Challenges and Opportunities, p.23, http://siteresources.worldbank.org/INTCDD/Resources/CDD_and_Conflict.pdf?&resourceurlname=CDD_and_Conflict.pdf, 2006
- 20) UN-HABITAT, Building Back Better, 2006

(受理:平成22年6月10日)