

都市貧困地域における生活保障のためのソーシャルキャピタルと地方政府の役割 —インドネシア・ジョクジャカルタ市のカンボンコミュニティを事例に—

加藤 里香

研究の目的と方法

途上国の貧困や所得格差の拡大は地球規模の問題となっている。経済危機や災害などを原因に、経済が停滞・下降すると、どの集団に属するかによって境遇に著しい格差が生じ、負担の社会的分配における不平等問題が露呈することが、1997年にインドネシア経済と社会に大きな影響を与えた経済危機において明らかになった。ここでは、最も貧しい人々や失業者、社会的弱者など、その負担に耐える力のない人々に重荷が集中し、多くの人々の生活が破綻してしまったため、人間の安全保障という観点から、貧困層を始めとした社会的弱者のためのセーフティ・ネットの必要性が認識された。

このように、セーフティ・ネットの整備が不十分な途上国では、経済危機や災害時には貧困者や社会的弱者が直接の犠牲者となってしまうため、行政に対しては、セーフティ・ネットとしての社会保障制度の整備が求められている。しかし、財政基盤が脆弱で、自治制度が未成熟な途上国政府にとって、相対的には費用負担能力に欠ける貧困者や社会的弱者をもその対象とした社会保障制度の整備にはかなりの困難が伴う。そこで、政府が整備する制度とは別に、もしくは、それを補完するかたちで、人々の実情に即した、効果的で持続的なセーフティ・ネットとして、地域社会の活性化による自律的なセーフティ・ネットが注目されている。すなわちコミュニティがもともと有している相互扶助システム等を有効に活用したセーフティ・ネットの発展性に期待するものである。より効率的で低コストな社会保障の提供者として、また、救済措置ではなく、人々の自発性を重視し、潜在能力の発現を相互支援するかたちでのセーフティ・ネットの整備主体が外部者である政府よりも、その対象者が属するコミュニティの方が向いている場合もあるのではないかという前提である。

こういったコミュニティ主体のセーフティ・ネットが独自に発展するためには、コミュニティ内部の結束や信頼関係、共通の規範や価値観といった、コミュニティ内の人々が良好な社会・人間関係を保つことを可能にする環境が重要になってくる。これに加えて、外部の資源を取り込み、より豊かな社会関係を構築していく環境、例えば、行政を始めとした外部組織との橋渡しがスムーズに行われる環境も重要となる。すなわち、内部結束を強め、同時に外部との連携を促進するソーシャル・キャピタルが重要であることに注目することが、この論文の背景をなす問題意識となっている。

そこで、この研究では、多くの人々、とりわけ貧困層が経済危機の影響を受けたインドネシアを事例に、人々の相互扶助をスムーズにさせる社会環境をソーシャル・キャピタルの重要な要素の1つと捉え、都市低所得コミュニティにおける相互扶助活動の社会的背景や実態、またその発展性について分析するとともに、その増強に向けた地方政府の役割について

明らかにすることを目的とした。

研究の方法としては、まず、インドネシアのコミュニティ組織や社会制度を踏まえた上で、インフォーマルセクターに従事する人々や政府に居住権を認められていないスクオッターなど、貧困者とみなされる人々が経済危機をどう乗り越えたのか、また、行政制度や地方分権について文献を中心に整理した。次に、参考事例として、インドネシア・ジョグジャカルタ市で、無権利居住状態にあり、政府が提供する社会保障制度へのアクセスが制限されている低所得コミュニティで、住民同士による相互扶助の現状について経済的側面を中心に実施したアンケートと、コミュニティの人々に加えて、地方政府、NGOなどで実施したインタビューを基に、人々の生存手段としての相互扶助活動とその限界、外部者、特に地方政府の役割について考察した。

論文の構成

第1章 はじめに

- 1 研究目的と本論の構成
- 2 ソーシャル・キャピタルとは

第2章 インドネシアの社会制度と社会保障

- 1 経済危機とソーシャル・セーフティ・ネット
- 2 インドネシアの社会制度
- 3 地方政府への権限委譲

第3章 ジョグジャカルタ市カンポン地区に見られる経済的相互扶助活動と地方政府による支援

- 1 経済危機と人々の生存戦略
- 2 コミュニティと経済相互扶助活動
- 3 地方政府と地域組織とのパートナーシップ

第4章 結論：都市貧困層のソーシャル・キャピタルと生活保障

- 1 セーフティ・ネット補強における住民と政府
- 2 今後の展望～日本の市民社会の構築に向けて～

論文の概要

まず第1章で、研究の背景と目的を明確にし、ソーシャル・キャピタルの概念を整理した上で、この研究でのソーシャル・キャピタルについて暫定的な定義を与えた。分析を進める上での作業定義として、ソーシャル・キャピタルを必ずしも経済的なリターンを生じるものではなく、「人々の潜在能力の実現に向けた自助活動を支援・啓発し、持続可能な地域社会の実現を可能にする地域力（人々の地域社会への活動とその総体としての地域社会全体の力）」とした。あくまでも、内発的発展を促進させることに影響を与える社会的なしくみや諸要因に焦点をあててみることにした。

第2章では、まず第1節で、経済危機による影響と、緊急支援策として政府や開発援助機関によって実施されたソーシャル・セーフティ・ネットプログラムの影響と今後の課題について整理した。時間的制約の中で中央政府によってデザインされ政府主導で実施されたこのプログラムは、その投入資金に比較してあまり成果があがらなかったとされる。特に、底辺で暮らす貧困層までプログラムの恩恵が行き届かなかった。また、同じ事業でも実施する人や方法、また地域性等によって成果が異なってくるのがわかった。

次に第2節で、既存の地域社会資本としてのソーシャル・キャピタルに着目するため、インドネシアのコミュニティ組織や社会制度、行政制度を踏まえた上で、インドネシアに特有の共通の規範や価値観として根付いている「ゴトンロヨン（相互扶助）」思考に基づいた相互扶助活動に注目した。特にインフォーマルセクターに従事することによって生計を立てている人々により形成される都市低所得コミュニティや、政府に居住権を認められていないスクオッターなどによって形成されるコミュニティで、相互扶助の仕組みはどのようなものがあり、人々は実際にどのような相互扶助活動をしているのか、また、地方分権化が進展する地方政府との関係についてはどうであるか、文献を中心に整理した。インドネシアでは、社会保障制度が未成熟な反面、制度に代わって安心して暮らせる場を提供しているのが、RT（隣組）やRW（町内会）、PKK（婦人会）に代表される組織が重層的に形成されているコミュニティであることがわかった。また、地方分権化が進む中で、コミュニティの人々のパートナーとして地方政府や大学を始めとしたNGOにコミュニティ活動の外部支援者としての役割が期待されている。

第3章では、かつてスルタンによる王国が繁栄した地域であり、日本占領期においても一定の自治権を認められるなど地域独自の文化や経済が発展してきた、インドネシア・ジョクジャカルタ市を対象に事例研究を行った。同市内で、無権利居住状態にあり、政府が提供する社会保障制度へのアクセスが制限されている、スカベンジャー地区住民を対象とした。住民同士による相互扶助の現状について経済的側面を中心に調査することにより、人々の生活保障の面におけるコミュニティの役割について明らかにした。

まず第1節で、調査のねらい、対象地域、調査対象グループの特定を明らかにした上で、人々の相互扶助活動の背景を知るために、2つのコミュニティで実施した、経済危機の影響及び日々の生活についてのアンケートの結果を紹介した。このアンケートと、実際にコミュニティで実施したインタビュー双方から以下の点が判明した。経済危機への対応については、米の配給を受けるなど、手に届く限りにおいて公的援助を利用しているものの、基本的には、(1)支出を切り詰める、(2)お金の使い方について熟慮する、(3)借金を増やす、以外に方策があったわけではないこと。また、日々の生活については、(1)支出のほとんどを食費にあてている、(2)各種のローンを利用している、(3)全世帯が各種アリサン（頼母子講）に参加している、(4)ローンやアリサンで得た資金をビジネスに投資している、(5)アリサンは特に女性の結束力を高めている、(6)コミュニティで井戸、水場、トイレ、浴場、ファンド、ホールなどを共有している。

アンケート結果で特筆すべきこととして、収入のほとんどを食費にあてている現状の中で、全世帯がコミュニティの会費（共同水道・トイレ・洗い場使用料、コミュニティホールの電気代等維持管理費、冠婚葬祭費用等にあてられる）はもとより、複数のアリサンに参加していることである。また、ローンやアリサンで手に入れた資金をビジネス投資に廻していることや、コミュニティ有志による共同事業の試みも見られるなどから、相互扶助活動が世帯と地域経済の活性化にも繋がっていると考えられる。

次に第2節でアリサンを取り上げ、こういった、援助を必要とする住民自らが主体的に参加し、納得する方法で、必要な資金が、直接必要な人に届くような、いわば底辺にある生存手段としての経済的相互扶助活動に注目した。特にこのアリサンは、低所得地域の女性グループの間で活発化し、地域開発に確実に結びついていることから、政府や開発援助機関など、外部者が考えるセーフティ・ネットよりも有効であると考えられる。しかし、アリサンのような住民の経済的相互扶助活動はコミュニティ内部の結束力を高め、地域の人々の安全保障に繋がるソーシャル・キャピタルとして有効性があることが想定されるものの、外部者を全く介在させない生存手段としての自主的な相互扶助活動が常に万能であるわけではない。ここでは、地方政府や NGO など外部組織との連携による横の繋がりを強調するためのソーシャル・キャピタルが重要視される。

そこで、第3節で、人々の相互扶助活動が活発化する環境整備のために、また、地域のソーシャル・キャピタルが増強されるために地方政府に求められる役割を重要視し、その役割を担うために求められる地方政府の能力養成に向け、今後の方策や展望についての課題提起をした。ジョグジャカルタ地方政府の特質を整理し、その課題に取り組むにあたり、他地域の経験や成功事例に学ぶことも有効な手段の一つであると考え、タイ UCDO/CODI の融資活動が住民の経済的相互扶助活動が活性化する契機になったことやその仕組みなどを紹介した。

最後に第4章で、結論として、都市貧困層のソーシャル・キャピタルと人々の生活保障についてこの研究でわかったことを述べた。更には、先進国の経験から、経済発展とともに退化することが予想される地域の相互扶助機能の増強に向けた展望の参考として、日本の市民社会構築に向けた展望について述べた。