

スリランカ低所得者地域における住民組織連合の成立と変容：当事者と関係者の証言から

11MD0120 内藤 真千代

研究の目的

この論文で取り上げるスリランカの National Community Federation（全国コミュニティ連合、以下 NCF）と筆者の出会いは 1995 年だが、その時、筆者は NCF の存在を把握していなかった。実際に把握したのは 2006 年に当時の筆者の勤務先 NGO に NCF メンバー 2 人が研修に訪れた時に遡る。その際、筆者はコーディネーターを務めた。NCF についての情報を得るうちに、彼らの住民組織リーダーとしての誇り、活動内容、活動方針、そして何よりも元低所得地域住民当事者が、現在の低所得者住民を自らの経験と地域をもって支援する形態に揺り動かされ興味を持った。しかし一方で半信半疑でもあった。次の年、今度は筆者が勤務先のスタディツアー担当者として、彼らを訪れた。そして NCF が関わる地域の人々がエンパワーメントされていく様子を見て NCF のどのような経験・資質・態度がこれほどに地域を変える力になりうるのかについて、筆者は知りたいと考え始めた。

NCF は都市農村の貧困地区に根ざす住民組織の連合体であり、1992 年に Community Development Council（コミュニティ開発協議会、以下 CDC）のリーダーが集まって設立され、個別 CDC や他の住民組織の活動を手助けする中間組織として、多岐に及ぶプログラムを行っている。しかし、コミュニティ開発、生活改善、ネットワークづくりなど、地域を変える力を示す一方、活動状況には盛衰があり、組織的な課題も抱えている。この論文では、CDC 活動から NCF の設立に至る経過とその後の NCF の活動内容について調べ、その展開の中で NCF が組織的にどのように変容してきたか、その要因、背景、プロセスを明らかにし、住民組織連合としての成果と共に今後への課題を指摘する。

研究方法

広範囲のアクターの証言を集め、当事者・関係者への非構造型インタビューと、NCF メンバーによるグループ・ディスカッションを実施する。必要に応じて、関係者によるメモや、NCF その他の団体による資料を入手して分析した。

具体的に、証言収集は 2012 年 8 月 17 日～2012 年 9 月 5 日の 18 日間に行った。非構造型インタビューは NCF アクティブメンバー 6 人、政府関係職員 5 人、CDC リーダー 3 人、NGO 関係者 2 人、公務員 3 人の合計 19 人から行った。それはインフォーマントの自宅、勤務先、公民館において、全てシンハラ語で行った。その際には聞き取りに対する英文同意書を持参し、使用方法、保管等の説明の後、お互いにサインを交わし、互いの手元に置く手順をとった。

英語が難解とみられるインフォーマントについてはシンハラ語での説明を行った。

グループ・ディスカッションはNCF 会長宅にて 2012 年 9 月 4 日に行い、記録のみ英語での作成を依頼した。資料について、メモは渡航の約 2 ヶ月前に NCF メンバーから提供されたもの、筆者が 2006 年、2007 年当時の勤務先での仕事上で作成したものを使用した。その他の資料は事前に NCF メンバーから提供されたもの、2012 年 9 月の帰国後にインフォーマントとやりとりした電子メール、そして特に先行研究の Russell S and Vidler E (2000) “The rise and fall of government - community partnerships for urban development: grassroots testimony from Colombo” を多く使用した。

目次

序章

- 第 1 節 研究の背景
- 第 2 節 論文の目的
- 第 3 節 調査方法、調査対象
- 第 4 節 論文の構成

第 1 章 スラムの生活についての概念的考察

- 第 1 節 住民組織
- 第 2 節 居住
- 第 3 節 低所得者住宅政策の流れ

第 2 章 スリランカにおける住宅政策と住民組織

- 第 1 節 スリランカの概要
- 第 2 節 住宅政策の展開
- 第 3 節 住民組織活動

第 3 章 NCF について

- 第 1 節 NCF の目的と概要
- 第 2 節 NCF の成立と変容過程
- 第 3 節 活動内容例

第 4 章 組織変化の要因についての分析：関係者証言の検討

- 第 1 節 政府との協働
- 第 2 節 マクロな政策枠組の変化
- 第 3 節 人びとのニーズの変化
- 第 4 節 ソーシャルキャピタルとリーダーシップ
- 第 5 節 資金の確保

第 5 章 結論—NCF 活動の変容と課題

- 第 1 節 開発アクターとのパートナーシップの形成

- 第2節 衰退した政府機関の代わりとしての活動へ
- 第3節 直接支援から業務調整へ
- 第4節 政治への参加
- 第5節 生活基盤確保から生活向上支援へ、そして女性の参加へ
- 第6節 組織継続の困難さ
- 第7節 メンバーの能力育成を阻むもの

図一覧

表一覧

写真一覧

引用参考一覧

謝辞

論文の概要

第1章では、先行研究を参考にスラムの生活についての概念的考察を行った。とくに本論文のキーワードとなる「住民組織」「居住」について考察し、低所得者住宅政策の世界的な流れを整理した。第2章では、スリランカにおける住宅政策と住民組織について述べた。なかでも、CDCの歴史と現状、およびスリランカの住宅政策で特徴付けられるCommunity Action Planning（コミュニティ活動計画、以下CAP）について検討した。

第3章以下では本論の研究対象組織であるNCFについて、関係者による証言によって分析を行った。まず、この組織の目的と概要、活動事例を説明している。ついで第4章では、NCFの変容要因を、「政府との協働」、「マクロな政策枠組の変化」、「人びとのニーズの変化」、「ソーシャルキャピタルとリーダーシップ」、「資金の確保」の5つの側面から分析した。そして第5章では、これら変容要因に注目してNCFの展開過程を再び整理し、成果と課題を明らかにした。すなわち「開発アクターとのパートナーシップの形成」、「衰退した政府機関の代わりとしての活動」、「直接支援から業務調整へ」、「政治への参加」、「生活基盤確保から生活向上支援へ、そして女性の参加へ」、「組織継続の困難さ」、「メンバーの能力育成を阻むもの」として集約した。

上記の変容要因ごとに、NCFとそれを囲む状況の変化と現在の課題は以下に要約できる。まず成果について大きく3つを挙げる。「政府との協働」については、住民側によれば設立前は政府役人や政治家の差別的態度への不快感と不便さが存在し、行政との協働については消極的であった。しかしNCFとして連合することによってその状況は改善された。役人や政治家にとって低所得者地域住民は信頼に値しない懐疑的存在であったが、NCFが役人

および政治家に対してCAPのトレーニングを行うことによって、低所得者地域住民に対する態度が好転してきた。現在では、NCFにとっては、政府、政治家のみならずNGOや企業は地域開発のパートナーとして考えられる存在となった。

政権交代による「マクロな政策枠組の変化」は3点の変容を起こした。1点目はNCFの役割を変化させた。衰退した政府機関の代わりとして、地域活動だけではなく、それまで政府が行ってきた開発アクターへの教育を担うことになった。それまでは開発アクターからの支援によって住民が変化していた形態が、住民が開発アクターの能力強化のために活動することとなり、関係転換が起こったことになる。2点目は、国の社会経済状態や地域住民の参加形態の変化にも関係し、NCFの活動内容の変化ももたらした。それまでは居住や土地獲得のための直接支援を主としていたが、政府と住民の間の業務調整へと重点を移した。3点目として、アドボカシー活動の一環で低所得者地域住民を市議会議員として送りこむことも考え始め、2011年にはそれに成功した。

コロomboの低所得者地域開発は市内の地域を一巡したため、「人びとのニーズの変化」がNCFの活動を生活基盤確保から生活向上支援へ、そして女性の参加へと変化させている。このことから、NCFの活動も権利獲得支援から包括的な生活についての啓蒙活動へと移り変わった。

以下では3点の課題の詳細を述べる。1点目は、「人びとのニーズの変化」についてである。

人びとのニーズは、コロombo市内で1980年代に軒を連ねた掘っ立て小屋から高層アパートへの移転を行った地域における調査の結果をみると、移転から20年以上経た現在では住宅建築という「生活基盤確保」から生活の内容「生活向上支援」へと変化している。そして、その内容は概してスリランカでは女性が得意と考えられている問題である。そこから考察すると、今後はNCFの活動についても、直接的な地域活動においても女性の活動が望まれる。特に現在、NCFには70のCDCリーダーが参加しているものの女性団体は1団体のみのため、地域住民のニーズを拾うためにも女性メンバーの参加が必要である。

2点目はNCFのソーシャルキャピタルである。地域の持つ力であるソーシャルキャピタルは組織の継続を左右する。CDC活動についてはCDCリーダーの力量にも関係すると思われるが地域に住む人々が日々の生活の中で綿々と築いてきたソーシャルキャピタルには適わないであろう。リーダーに力が無くとも、ソーシャルキャピタルがあればその地域は地域だけでなく、リーダーさえも育てることができる、その反対も然りである。

NCFは本来、メンバー同士に役目は無く、会長、事務局長、会計は名目的な三役ではあるとされるが、実質的には設立発起人である現会長がリーダーである。会長が持つ経験から生み

出される選択の幅の広さは誰もが認めるものであり、このためメンバーたちが会長の横に並ぶことを躊躇してしまう存在であるやもしれず、うまく重なり合わさるはずのものが不安定になっているのかもしれない。いずれにしろ、こういった状態が続くようであれば、リーダーは孤独に陥り、組織は停滞し、組織継続の難しさが生じることが想像される。

3点目は、「メンバーの能力育成を阻むもの」はNCFのアカウンタビリティと透明性であるが、それを如実に表すのは、メンバーからの以下の2つの証言であった。

1つ目はリーダーからの

「私たちにはお金はない。プログラム委託先から渡されるお金はほとんど100%、地域に落とされる。それなのに、なぜ、財政記録、年次総会、会計監査の必要があるのだろう。（2012年8月20日）。」

2つ目はグループ・ディスカッションでの

「私たちは多数回のリーダーシップトレーニングを行いました。それには会計トレーニングが含まれていました。しかし、私たち自身は会計トレーニングには参加しなかった。なぜならば、私たちは資金（基金や会費）をもっておらず収入支出帳簿を持たないからだ（2012年9月4日）。」

発言であった。

これらこそが、NCFの資金確保の困難さとそれによるメンバー能力育成の困難さを表すものである。

リーダーの話すプログラム委託先から渡される資金が100%地域に落とされることは、地域開発団体では異例なことである。これについて他団体では人件費として10~20%占めている。もし、NCFが自らの収支報告を明示できるようになれば、資金調達は今よりも好転すると考えます。これはNCFにとっての大きな課題である。

このような分析を重ねた結果、結論に至った。