

住民を主体とした社会基盤整備活動の分析 ーフィジー国ナイカワング集落を例としてー

有限会社地域空間工房
取締役 小川領一

はじめに

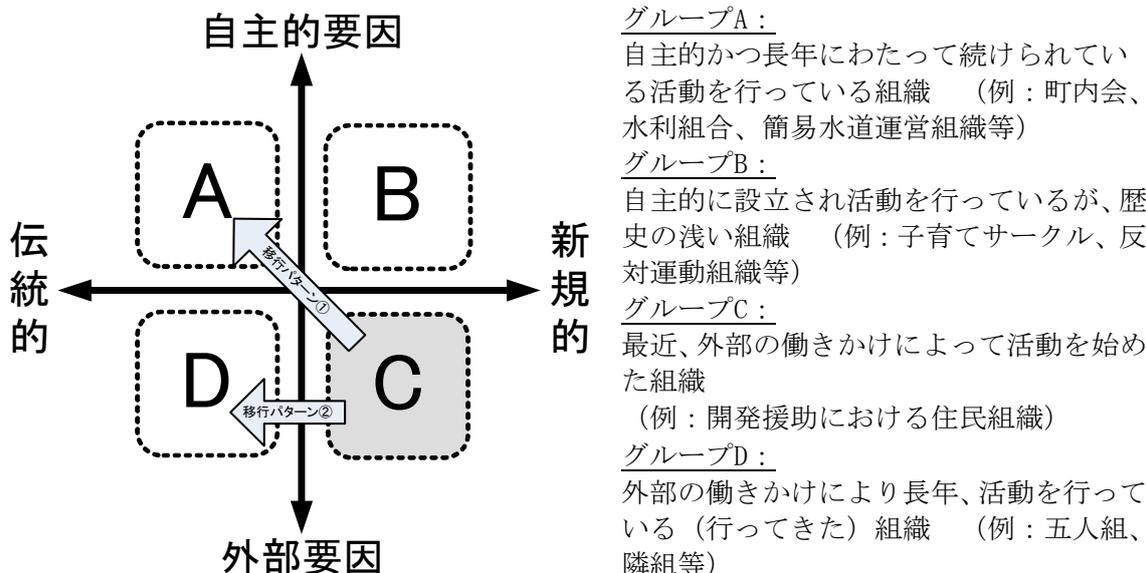
日本の ODA を中心とした開発援助が住民の「参加型」への移行にともない、インフラ整備のあり方もトリクルダウンを目論んだ「大型施設」の導入から、貧困削減や住民の能力開発を目的とした「小規模施設」の整備へと変化している。この「参加型」のプロジェクトの成否を分ける要因が住民の参加の「場」としての「住民組織」である。開発主体としての「住民組織」がプロジェクトの効率化、エンパワメントを通じた公正化の点で重要性が増している。そこで、住民組織の分類化をおこない、その移行パターンに焦点を当てて住民参加型プロジェクトを進展させるプロセスを探る。次に、個人を住民組織に参加させるための仕組みを、社会システムの「創発特性」の概念を用いながら考察する。さらに、個人が参加しようとするプロジェクトの形を見出し、その理論的枠組みをフィジー国ナイカワング集落の社会基盤整備を用いながら解明する。

コミュニティと住民の組織化

「参加」や「トリクルダウン」といった形を問わず、開発援助という行為はその対象国や地域にとって外部からの介入が大きな要素となる。また開発援助という性格上、外部者は水道や学校、道路といった公共的な色合いが強い施設に資源を投入することになる。このような公共性の高い施設の維持管理を経済的な合理性に基づいた個人的な行動のみに期待して維持管理を実施した場合、適切に行われない場合が多い(佐藤 2004)。よって、開発援助によって投入された公共的な施設の維持管理には、その受益者であるコミュニティの共同性を機能させるための制度が必要であり、そのためには住民の参加と組織化が必要となる。

本報告では「住民組織」を「地域性を基礎とした人為的に作られた問題解決のための集団」と定義する。さらに生成過程における自主性(外部性)の度合い、活動歴という二つの座標軸を設定し、住民組織を A: 自主的に設立され、活動歴の長い組織、B: 自主的に設立されたか活動歴の短い組織、C: 外部の働きかけによって活動を始めた、活動歴の短い組織、D: 外部の働きかけによって活動を行っている活動歴の長い組織の 4 グループに分類する(図 1)。開発援助においては、どのようなプロジェクトでも図 1 に示したグループ C の住民組織が出発点となる。援助プロジェクトが進捗するにつれ、解決すべき問題を住民自身の問題と捉え、それを自らで解決する能力が蓄積されるようになれば、その組織はグ

グループCからグループAに移行することになる。これは援助プロジェクトの実施体として最も望ましい形である(図1の移行パターン①)。しかし、プロジェクトが進捗しても、常に外部要因に頼る状況が続けば、住民組織はグループDに移行する(図1の移行パターン②)。グループDの特徴は、外部要因がなくなったときにはその組織自体が消滅することを意味する。

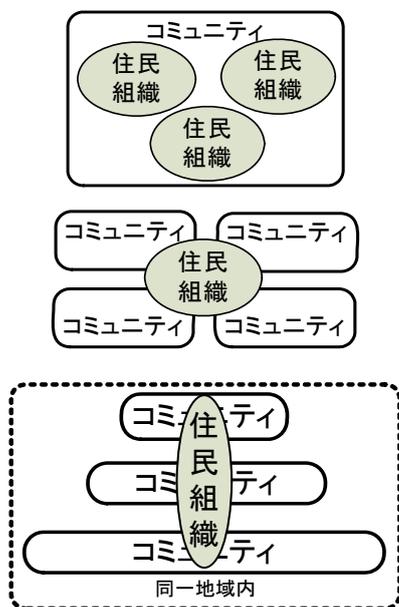


(出所: 小川 2007 に加筆修正)

図 1 時系列と人為的要因に着目した住民組織の分類

では、「移行パターン①」を達成するためにはどのようにすればよいのだろうか。まず、組織と個人の関係に着目する。住民組織は、その地域に何らかの関わりのある住民個人になんらかの力が作用し、集団化されたものである。その集団化された組織の動き如何によって、プロジェクトの成否が左右されると考えているが、その組織の動き自体は、その構成要因である「個人」とその集団が持つ固有のルールで決定され、「システム」として捉えることができる。システムとは、要素が互いに作用しあいて集合体作っている状態を示し、その集合体には個々に存在しない特性を持つ。その特性を創発特性と呼ぶ(勝又 1998)。この創発の概念では、全体を指揮するリーダーや計画が存在しなくとも、ある集団の中で何らかの機能や秩序が形成されることを示している(土屋 2006)。これは、ヒエラルキーの明確な集団内での「トップダウン」の命令伝達や管理に対して、個々の要素の「ボトムアップ」により新たな機能や秩序が形成されていることになる。この「ボトムアップ」のアプローチの重要性は「参加」の概念と一致する。この集団に個人が参加するとき、大まかにではあるが、やり取りする情報を吟味しながらその集団が持つ創発特性を予測しているのではないだろうか。そして、その予測された創発特性と個人の便益が一致したとき、その個人はその集団で活動しようとする力が働くのではないだろうか。その力が「自主的な」参加につながる。

その「創発特性」を生み出すには、信頼関係や社会規範、つまり、社会関係資本と、それをベースに情報をやり取りする「空間」が必要となる。この「空間」を意図的に作り上げることがプロジェクト設計のひとつである。何らかのプロジェクトを実施しようとした場合、住民の組織化が必要となる(佐藤 2004)。住民それぞれは、地縁的なコミュニティや血縁的な集団といった何らかの集団に属している。そのような状況において、新たに住民を組織化するには、図 2に示す3つのパターンが考えられる。つまり、パターンI: 単一のコミュニティの中で活動を行っている住民組織、パターンII: 広域的に複数のコミュニティ上を横断的に活動している住民組織、パターンIII: 同じ地域内にいながら何らかの理由で分断されている複数のコミュニティ上を横断的に活動している住民組織である。



パターンI

単一のコミュニティの中で活動を行っている住民組織。

(例: 町内会の清掃活動班、交通安全班等)

パターンII

同一地域内は存在しないが、価値観が等しい複数のコミュニティ上を横断的に活動している住民組織

(例: 流域を単位とした水利組合)

パターンIII

同じ地域内にいながら何らかの理由で分断されている複数のコミュニティ上を横断的に活動している住民組織

(例: カースト階級を横断的に活動している住民組織、男女同等に参加の機会を与えて活動している住民組織)

(出所: 小川 2007 に加筆修正)

図 2 コミュニティの関係に着目した住民組織の分類

パターン I の場合、コミュニティ内には既に社会関係資本が熟成されていると考えられ、創発特性が起りやすいと考えられる。パターン II の場合は、創発特性の機能により新たに発生する便益は、関与するすべてのコミュニティに分割され、さらにそれから個人の便益に反映されるため、「個人が参加しようとする力」が低下し、ひいてはその活動力が低下する可能性がある。パターン III の場合は、価値観の違ったコミュニティがひとつの住民組織で活動を行うという点では、勢力間で相当な信頼性がなければ、意図的に組織化を行ってもその集団は分裂しかねない。住民組織が適切な活動を続けるためには、長期的な視点に立ち、継続的な社会関係資本の熟成に時間の投入が必要になるだろう。

このように、住民参加型援助プロジェクトの設計には、「個人と集団の便益の関係」と「プロジェクトを実施する空間の設計」が重要となる。

フィジー・ナイカワンガ集落の社会基盤整備

フィジーのビチレブ島の南東部にナイカワンガ集落がある。首都スバからは約 50km の距離で車を使うと約 1 時間足らずで到着する。人口は 168 人 (2006 年 8 月) で、村には電気、水道は導入されていない。基本的に自給自足的な生活を営んでおり、イモ類を中心とした農作物の栽培とマングローブ周辺と沿岸における漁業によって生計を立てている。この集落には、生活を行う上での 18 種類のインフラが整備されている。それらは小規模ではあるが、教会、診療所、貯水タンク、道路等があり、それらを整備する資金は集落内で調達したものから、政府からの外部資金で建設されたものもある。資金面を見る限り、政府の支援を受けつつもヤブサ (集落のこと) で社会基盤を整備しようと仕組みが出来上がっていることが伺える。この社会基盤のひとつ、集会所横にある貯水タンクについて、その建設と維持管理の仕組みについて、前述の理論的枠組みに沿って検証する。

このタンクは、常時は集会所屋根からの雨水の貯水を行い、住民の生活用水の一部となっている。また渇水時は、給水車からの水の貯水の役割を果たす。昨年はタンク底辺部に発生していたひび割れの修理と水栓の交換を行い、タンクの状態を改善した上で、限りある水を適切に貯水している。

タンク建設の際の住民の対応について、トゥランガ・ニ・コロ (集落の行政長) からのヒアリングによると、「タンクの建設は政府が建設資機材を提供し、建設工事には政府から技術者が派遣された。労働力は住民が提供し建設工事を行った。その際、伝統的な集落運営組織の中に担当部署を設置し、住民の労務管理を行った」という。建設後は従来から存続していた「集落運営委員会」が主体的にタンクの管理を行っている。これは建設時、「政府からの援助」という外部要因により住民の組織化が行われたが、建設後はその組織は既存組織に吸収され、活動を継続的に行っていることから図 1 の「移行パターン①」に該当する。

個人と集団の便益の関係については、個人では生活用水を確保することは難しいものの、集団で行うことでその確保が可能となることから、個人と集落の便益が一致していた。その参加意欲の受け皿となったのが共同作業であり、そのマネジメントを行ったのが集落運営委員会の担当部署だった。ひとつのコミュニティ内にプロジェクトを実施するための組織を立ち上げるという点から、図 2 におけるパターン I に該当し、集落内に蓄積されていた社会関係資本をそのまま活用することができ、その「空間」を活用してタンク建設のための新たな情報のやり取りを行うことができた。

その結果、住民は建設作業に従事することでタンクの保守管理に必要な技術を身につけ、必要に応じて適切にメンテナンスを行うことができています。このメンテナンスに必要な費

用はヤブサへの税金からまかなわれている。この税金の徴収はタンクができたためではなく、それ以前から徴収されており、新たな徴収システムを構築することなく資金を集めることができている。貯水タンクのみならず集落内の社会基盤はこのような方式で整備・運営されている。

おわりに

本報告では、参加型プロジェクトの設計に必要な要件について、社会関係資本や社会システム論の理論的検証から、「個人と集団の便益の関係」と「プロジェクトを実施する空間の設計」が重要であることを明らかにした。このような観点の有効性を、フィジー国ナイカワンガ集落での自主的な社会基盤整備活動の事例を用いて実証した。

今後の課題としては、複数のコミュニティ（図 2におけるパターンII）を対象にしたプロジェクト、また、価値観の違うコミュニティ（図 2 におけるパターンIII）を対象にしたプロジェクトについて、住民の参加を確保しつつ、自主的な事業運営に移行できる仕組みを見出す必要があると考える。

謝辞

本報告の現地調査は、平成 17 年度～19 年度科学研究費助成金（研究課題「南太平洋伝統社会を対象にした学際研究」、研究代表者：鹿児島大学多島圏研究センター河合溪准教授）、平成 18 年度～平成 19 年度旭硝子研究助成金（研究課題「フィジーにおける人と自然の共生」、研究代表者：鹿児島大学法文学部西村知教授）の助成を受けている。本報告を行うに当たっては、鹿児島大学大学院人文社会科学研究科の皆村武一教授、西村知教授から終始ご指導を頂いた。また、ナイカワンガ集落の住民の理解と協力なしには本報告の調査データの収集は実現しなかった。以上、深く感謝申し上げます。

参考文献

- 小川領一 2007 開発援助における小規模社会基盤整備と住民組織『地域政策科学研究』第 3 号 鹿児島大学大学院人文社会科学研究科
- 勝又正直 1998 「社会学しよう」 <http://shakaigaku.exblog.jp/>（2007 年 7 月 22 日アクセス）
- 佐藤寛 2004 住民組織化をなぜ問題にするのか 『援助と住民組織化』 佐藤寛編 3-34 アジア経済研究所
- 土屋大洋 2006 「創発的現象とスマートモブー中国反日デモの理論的合意ー」『研究レポート No. 257』 富士通総研経済研究所