

People's Processの支援の有効性



結論として、People's Process (住民による居住開発プロセス) は、スラム改善のみならず、紛争復興および災害復興といった不安定な状況下でも効果的に支援できます。コミュニティー開発協議会 (CDC) 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は、People's Processを推進するツールです。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ーに直接投資し、住民自らがそれを最適活用することが可能となります。また、この過程を通じてコミュニティー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、コミュニティーの自立発展性につながります。

People's Processの支援において最も重要なことは、開発・復興の主体は、住民にあることを住民自身に気付いてもらうことです。次に重要なのは、支援の制度や体制を整えるために、政府に対する行政能力強化や政策策定支援を行うことです。People's Process — それは、住民自らが自身の生活の改善や再建を行う過程です。国連ハビタットは、人々が本来有する可能性を信じ、その開花を手助けすることを機関の役割と考えています。

People's Process

住民による居住開発プロセス



開発援助プロジェクトにおいて、住民の関わり方には様々なレベルがありますが、国連ハビタットでは、プロジェクトの「主体」を住民とし、活動の決定権や資金をできるだけ住民に委ねています。それは、開発 (Development) とは元来、人々が自らの生活を改善する営みであり、その支援に徹するのが外部者や専門家の役割と考えているからです。

このような「住民自身が自らの開発 (改善) を行うプロセス」は、主に居住開発分野において“People's Process”と呼ばれています。国連ハビタットは、過去20年にわたりPeople's Processの支援アプローチを開発し、「スラム改善」や災害・紛争の「復興支援」など、様々な状況下でそれを実践してきました。

ここでは、People's Processの支援アプローチと実践事例を紹介します。



国連ハビタットは他の援助団体のように、工業者を送りこみませんでした。そのかわり、国連ハビタット職員の支援のもと、私たちは自分の住む家の設計プランを作りました。彼らは、私たちが津波で失った「自信」を取り戻す手助けをしてくれたのです。

スリランカ ゴール市コピラワッタ・コミュニティー開発協議会 議長 ヘムラタ氏



国連ハビタット 福岡本部 (アジア太平洋担当)

〒810-0001 福岡市中央区天神1-1-1 アクロス福岡 8階

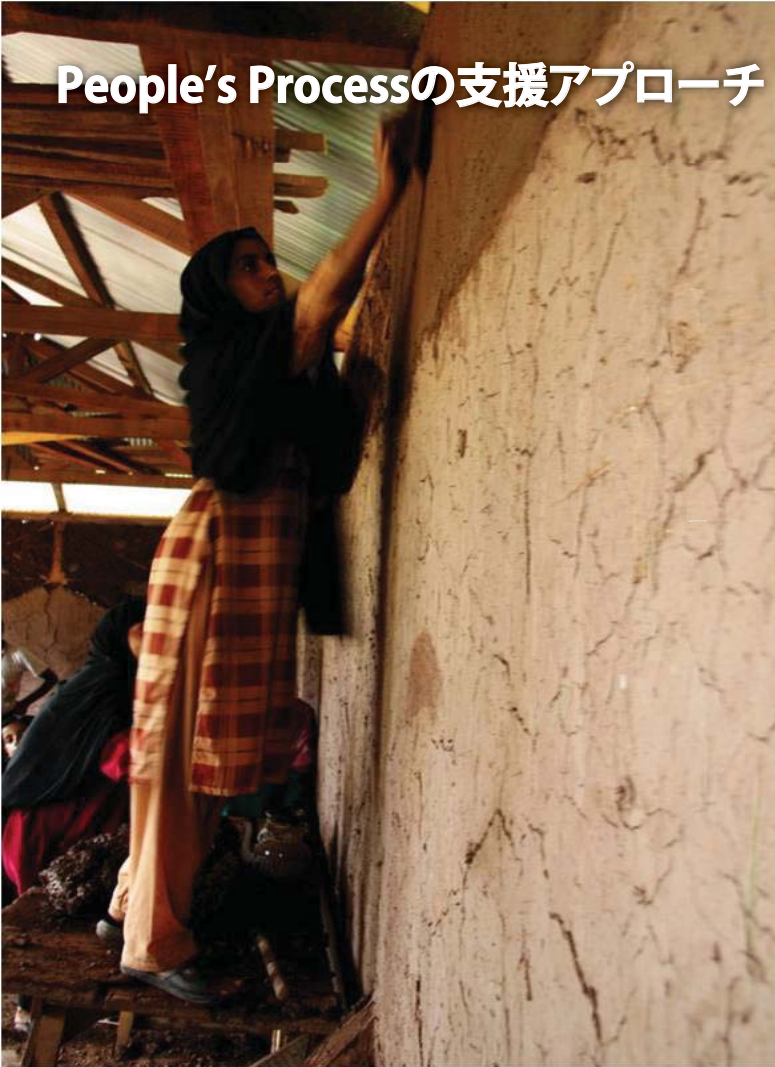
Tel: (81-92) 724-7121; Fax: (81-92) 724-7124
Email: habitat.fukuoka@unhabitat.org
<http://www.fukuoka.unhabitat.org>

国連ハビタット 本部 (ケニア、ナイロビ市)

Email: infohabitat@unhabitat.org
<http://www.unhabitat.org>



People's Processの支援アプローチ



政策背景

国連ハビタットがPeople's Processを支援するアプローチを開発する基となった政策は、1988年の国連総会で採択された「Global Strategy for Shelter to the Year 2000」です。ここでは、政府の役割として、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ができるよう、様々な制度づくりを行う「イネープリング戦略(Enabling Strategy)」が提唱されています。制度づくりの内容として、官僚的な規制や手続きの緩和を通じて、低所得層に対して「安定した土地保有」を保障しさらに技術や資金などの「資源へのアクセス」を可能にすることが挙げられます。

国連ハビタットでは「イネープリング戦略」を実践すべく、1988年より3カ国の政府と共同で、低所得コミュニティの居住開発トレーニング・プログラムを開発しました。

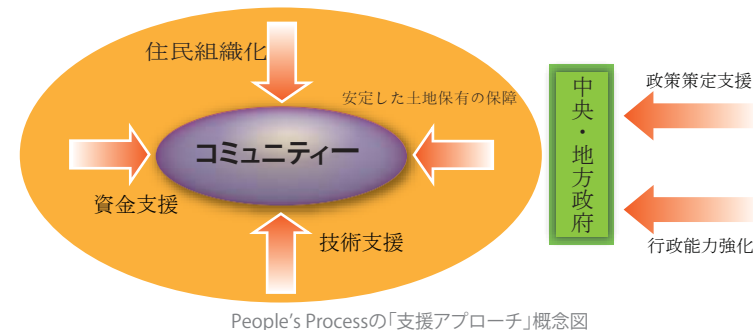
そのうち、スリランカでは、国を挙げての「住宅百万戸計画(1984年～1989年)」が実施されており、これはイネープリング戦略の最良モデルとして国際的に脚光を浴びた事例でした。ここでの実践を通じて開発されたトレーニング・プログラムが、People's Processの支援ツールの基礎となり、国連ハビタットの他国での支援事業に適用されていきました。



People's Processの支援アプローチの概念

People's Processの支援アプローチの重要な点は次の2つです。

- 01 コミュニティを通じ、住民のエンパワメントを図る。**
居住開発においては、個人単位ではなく「コミュニティ」を支援することが効果的です。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す。
- 02 住民による居住開発を政府が支援できるように、行政能力を強化する。**
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、安定した土地保有の保障などが必要です。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役割です。このため、国連ハビタットは、中央・地方政府の行政能力強化や政策策定支援を重視しています。
(注)「安定した土地保有」とは「一定の土地に安定して住む権利」を意味します。



People's Processの支援ツール



People's Processの支援ツールは事業の特徴に応じて異なりますが、主要なものは次のとおりです。

- 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)を形成します。CDCは役員を選出し、定款を定め、地方政府に行政登録を行います。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ります。
- コミュニティ行動計画策定 (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」を策定します。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ます。
- 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ます。このシステムでは、外部の工事業者への委託と異なり、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します。これにより、コミュニティ内の雇用機会が創出されるほか、住民の技術習得にもつながります。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います。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ます。

スラム改善(バングラデシュ)

『都市貧困削減のためのパートナーシップ事業』は、バングラデシュの11都市で2000年から7年半にわたり、UNDPの資金供与のもとバングラデシュ政府により実施されました。国連ハビタットは上述の支援アプローチ/ツールを基に、地方政府とコミュニティに対する技術支援を行いました。政府職員に対しては、インフラ建設の技術指導や、プロジェクト・マネージメントに関するトレーニングを、コミュニティに対しては、貯蓄貸付やコミュニティ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を実施しました。

本事業の特徴は、コミュニティ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が形成される点です。CDCはワークショップを通じて、スラム環境の改善のための「コミュニティ行動計画」を策定し、コミュニティ・インフラの設置に関する「コミュニティ契約」がCDCと地方政府の間で締結されます。この締結条件には「政府が住民の立ち退きを行わないこと(安定した土地保有の保障)」が明記されます。本事業実施の結果、全国で622のCDCが形成され、65万人が受益しました。総額8.2百万ドルにのぼる1,287のコミュニティ契約が締結され、31,600個の共同トイレ、3,750個の井戸などが設置されました。

本事業の効果として、スラム住民最大の脅威である「不衛生な環境」と「強制立ち退き」を排除し、住環境が向上した点が挙げられます。また、事業による資金を全く投入しない(住民による貯蓄額のみが財源の)貯蓄貸付制度を作ることによって、コミュニティ自らの資金管理能力が強化されました。これにより、事業終了後もCDCは貯蓄貸付(貯蓄総額1.4百万ドル)のマネージメントの場として機能し、これに伴いコミュニティの課題が協議される場でもあり続けています。現在では、コミュニティの相互訪問により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ります。



紛争復興(アフガニスタン)

カルザイ新政権が発足した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した。また、国全体が無政府状態化しており、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した。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『国家連帯プログラム(NSP: National Solidarity Programme)』の開発を支援しました。NSPI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旗艦プログラムとなり、世界銀行や日本政府を含む計16のドナーが資金を拠出しています。

プログラムの仕組みは、農村の既存コミュニティを10～30世帯にグループ分けし、各グループの18歳以上の男女が、秘密投票にてCDCのメンバーを選出します。各コミュニティには一定の開発資金が割り当てられ、CDCでは限られた予算の中でサブ・プロジェクトを検討します。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、資金が供与されます。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、資金の使途に係る説明を行います。2009年1月時点で、全国で21,760のCDCが設立され、給水、下水、道路、灌漑などの27,288のサブ・プロジェクトが完了し、アフガニスタンの農村の3人に2人がNSPの恩恵を受けています。

NSPI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ます。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ています。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ります。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と言えるでしょう。



災害復興(スマトラ沖地震、パキスタン)

- スマトラ沖地震:** 2004年12月26日に発生したスマトラ沖津波の復興では、被災者の生活再建の第一歩として住宅の再建が急がれました。しかし、工事業者に委託して建設した住宅を被災者にあてがう、いわゆる「ドナー主導型住宅」は、質、速さ、コストの面で多くの問題を露呈しました。これに対し、被災者自らが住宅を再建できるよう、技術と最低必要な資金を支援する「所有者主導型再建」は、住民自らが生活にあった住宅を低コストかつ短期間で再建でき、「継ぎ目のない復興(seamless recovery)」を促進しました。
- 国連ハビタットでは、コミュニティ契約を通じて、住民の手による住宅再建(約1万戸)を支援しました。建設の進捗に合わせてCDCの銀行口座に契約金額を分割送金し、CDCメンバーが責任を持って各世帯に配布しました。母子家庭など建設の進捗が遅い世帯に対しては、コミュニティ内で建設を助け合いました。
- パキスタン:** 2005年10月8日に発生したパキスタン地震では、アクセスの困難な山間地帯に60万戸もの住宅をいかに再建するかが課題となりました。国連ハビタットは、ネパールのNGOとともに、地元の建材(石)を使った伝統的住宅の耐震性を強化する技法を開発し、被災地全体をカバーするトレーニング体制の整備を支援しました。これにより、パキスタン地震は、「所有者主導型再建」を制度として全面的に取り入れた最初の事例となりました。また、国連ハビタットは、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い、これにより、土地所有権の付与に係る複雑な手続きが7週間から1日に簡素化されました。

