

フィリピン・メトロマニラ郊外の再定住地における地域社会開発の課題

－ 状況的課題とリーダーシップの考察を通して －

Community Development Challenge at the Resettlement Site
in the Suburb of Metro Manila, Philippines:
Through the Discussion on the Situational Tasks and Leadership

小田川 華 子

This study is to discuss how the people's organizations (POs) should manage their community to gain their capability to solve problems and how the development agencies should intervene the community development of resettlement sites. Analyzing the roles and relations of the three initial POs and their leaders in Kasiglahan Village I, this study suggests the need to have the leadership capable to cope with a certain situation with an appropriate position, leadership training, and collaboration of different POs as to cope with changing various tasks that the community will be encountering.

はじめに

本稿の目的はフィリピン共和国首都圏郊外にある都市貧困層向け住宅地域の住民組織が、地域内外の様々な要素とのかかわりの中でどのように出現し、どのような役割を果たしてきたのかを状況的課題とリーダーに注目して分析することである。特に、貧困緩和及び居住環境整備を目的とする地域社会開発の視点から、住民組織間関係と、それらの組織およびリーダーと外部機関との関係に着目する。また、本稿は、再定住地というある意味で特殊な地域特性をもつ低所得者層の住宅地域における貧困緩和、居住環境の整備にあたり、関係機関はいかに住民組織と協働し、そして、それらを支援していけばよいのかという課題の考察に資する研究となることを目指している。地域社会開発においては住民組織を形成し、複数の住民組織が共同あるいは補完し合うことにより目的

達成や生活問題解決を進めていくが、目的を同じくしていても協働が難しいことがよくある。それはなぜなのか、その要因についても本稿はあわせて考察していく。

フィリピンは約8千万人(2003年推定)の人口を擁し、その約8人に1人がマニラ首都圏に居住しているという開発途上国によく見られる著しい一極集中型の発展をしている東南アジアの島嶼国家である。人口過密状態の首都圏では、人口の約4割、71万6,165家族(2000年)が合法的な資格を得ていないインフォーマル居住者(いわゆるスクォッター)である¹⁾。これらの人々が集住する地域は道路、港湾開発や商業地開発のような事業が実施される際に立ち退きの対象となりやすく、1982年から20年間で7万6,488家族が移住を余儀なくされた²⁾。これら立ち退きの対象となった人々を受け入れるために政府は代替的な居住地を提供しなければならないとされているが、その代替的住宅地域を「再定住地(Resettlement SiteまたはRelocation Site)」という。

本稿では2000年に首都圏郊外に開拓されたある再定住地を調査地とした。なお、本稿の住民組織およびリーダーシップの分析は筆者が調査地を頻繁に訪れた2001年12月から2002年3月および2003年8月の訪問時に住民および主要なリーダーらに対して行った非構造的インタビューなどから得た情報に基づいている。

1. 分析の視点

1.1 都市貧困と地域社会開発

都市部における貧困地域は、住民の多くが短期契約の不安定低賃金雇用労働者や日銭稼ぎの零細自営業者であるため、経済的に貧しいほか、住宅や生活インフラが物理的、合法的に整備されていないという特徴を多くが共有する。郊外の再定住地の場合、住民のほとんどは首都圏内の低所得層が集住する貧困地域(いわゆるスラム)から移住してきた人々であるため、再定住地の住民の階

層性は首都圏内の貧困地域とほぼ同じである。しかし、再定住地は地価の安い土地に誘致されるために仕事場のある都市部から遠く、収入のわりに通勤にかかる交通費が高つくき、生活を維持できず、住民の定着率が問題になるほどである。多くの場合、就業機会や社会サービスへのアクセスが都市内部よりも困難になるほか、杜撰に開発された場合、生活インフラの不備に関して都市内の貧困地域と似た特徴をもつ。本稿では、こういった特徴から生起する様々な生活困難を「生活問題」あるいは「地域生活問題」とし、住民及び関係機関による地域社会開発を通して解決すべき課題と位置付ける。

地域社会開発は必要な資源やサービスを地域社会の内外から調達し、それらを適切に配分あるいは管理運営することにより生活問題を解決し、地域社会自体の問題解決能力を高めようとするものである。たとえば、政府の補助金で設置した診療所を有効活用するために、住民組織が必要なプログラムを提案し、平等に、あるいはとくにニーズの高い人にサービスが提供されるように運営する。保健のみならず、教育やインフラ整備、収入向上など様々な生活問題に対応するため、複数の住民組織が形成され、役割分担をしながら協働していく。このような経験を重ねることで地域社会の問題解決能力は徐々に向上すると期待されるのである。

ここで、再定住地の特徴はというと、政府の介入で開発される住宅地域であるため、インフラ整備や地域住民の生活安定のための事業を担当する政府機関が初めから明確で、様々な事業の運営に日常的に深く関わっていることが都市内貧困地域ともしっかり異なる点であろう。また、他の都市部と共通することだが、インフラ整備やプログラム運営を実施する地域外の組織（ときに個人）、例えば企業やNGOなどが農村部よりも多く存在するため、資源の調達や資源の分配、管理といった場面で、このような外部の組織（や個人）との関係のもち方が地域社会開発を大きく左右することになる。したがって、本稿では地域住民およびリーダーがどのように外部組織と関係を結んでいるかに着目する。

1.2 リーダーシップへの注目

地域社会開発のプロセスには必ず住民の中からリーダー的存在が出現する。リーダー的存在を一言で表現するなら、周囲からの人望が厚く、一目置かれる人物と言えようが、その特性には、集団内で考え方や活動を創始する傾向を有すること、そして、集団メンバーにその行動を変えるよう影響するための何らかの手段を保有していることが挙げられる(ブラウン 1993:77)。また、リーダーが示す態度つまり行動スタイルは、組織あるいは集団内のモラルや課題達成に影響を及ぼす³⁾ため、住民の組織的活動がその主要な部分をなす地域社会開発においてリーダーシップは注目に値する。

貧困地域では、住民はそれぞれが置かれている生活状況のなかで最も頼りになる人は誰かを互いに認識している。そういった地域での地域社会開発では、当該地域社会や住民組織が直面する時々の状況により課題の特質や課題達成の戦略が移り変わることから、リーダーにはその状況に対応しうるリーダーシップを発揮する人物が望まれる⁴⁾。また、そのようなリーダーシップを発揮できる人を見つけ出し、彼らがうまく問題解決に他の住民を導いていけるよう支援するのは、地域社会開発に介入する外部機関の課題でもある。

地域の生活問題解決のカギを握るリーダーシップを分析するにあたり、本稿では、「課題達成主導」と「関係配慮」という二つの要素でリーダーシップの特性をとらえて論じることとする。二つの要素を換言すると、前者は課題達成のための構造作り機能、後者は組織内の良好な人間関係の維持機能である⁵⁾。次に、これら二つの機能を地域社会にあてはめて論じてみよう。

1.3 リーダーシップの「関係配慮機能」と「課題達成主導機能」

地域社会開発という地域組織や地域社会というゲマインシャフト的な集団に準拠して実施される生活改善のための取り組みをリードしていく人物は、「関係配慮」リーダーシップをある程度もっていることが基本的条件となる。フィリピンではパキキサマという協力と分かち合いを意味する伝統的規範⁶⁾がある

が、地縁血縁で結ばれる仲間と助け合い協力する日常的な営みを率先して行うことにより「関係配慮」リーダーシップは強化されると考えられる。

また、地域社会においては、課題解決のための組織的活動とは直接結びつかない個人（家族）間の社会的な規範に基づく行動が、「関係配慮」リーダーシップ行動の結果としてのリーダー-フォロワー関係よりも支配的になることもあり得る。他人との協調を極めて重く見るフィリピンでは、ウタン・ナ・ロオブ（内なる負債つまり恩義）という社会的規範がある。これは便宜を図ってもらったことに対して感ずる恩義であり、恩を受けた者は恩義を感じ、できるだけのことをしてその恩義に報いなければならないというものである（ホルンスタイナー 1977：106）。たとえば、就職を世話してくれた知人に対して恩義を感じ、そのお返しとして、その知人が手伝いを必要とするときにはいつでも馳せ参じ、謝意を表すというような行動様式がそれである。恩義に報いる行動を十分に行わない者は、フィリピン人がもっとも恐れるワラン・ヒヤ（恥知らず）というレッテルを貼られるため、人々は恩返しに熱心である。こういった関係は地域組織内のリーダーとフォロワーの間や政治家と支持者の間でもよく観察される。

一方、地域社会開発は生活問題の解決つまり貧困からの脱出を目的とするため、「課題達成主導」能力を備えたリーダーシップも強く望まれる。例えば、対外的な交渉を通じて資源を獲得し課題達成を目指す場合、資源を持つ機関や組織とのネットワーク形成能力と交渉能力が問われる。都市部では、サービスやプログラムなどを提供する組織や機関が多くあるが、それらのなかには政治家の私的思惑が絡むものなどもあり、対外的ネットワークに関わるリーダーはしばしば政治的センスをも求められる。また、対外的な交渉に際しては、公式な代表の座にいるリーダーの役割と責任は重大である。したがって、住民組織の公式な代表を務めるリーダーが役割期待に応じられない場合は他のリーダーらとの間にコンフリクトが生じることもある。

抗議型の団体交渉戦略を取る場合には、問題認識の明確化と共有、そして団

体行動の旗振り役としての強力なリーダーシップがリーダーに求められる。この戦略は対立を生む危険性を大いにはらむが、うまく進められれば住民組織内の我々意識が刺激され、結束を強めることができ、また、リーダーへの支持が高まることも期待できるのである。

また、外部機関から獲得した資金やサービスを地域(組織)内で分配、管理する場合は、どのような方法でそれを行うかについての合意形成をしなければならない。それは課題解決のための新たな規範形成ともいえる。課題に取り組む際に住民が一定の資金または労働力を負担しなければならない場合、負担についての合意形成とそれを遵守する規範の形成は非常に重要なカギを握る。なぜなら、隣人とうまくやっていくことを重視するあまり、合意した負担を管理担当者またはリーダーが強く請求せず、資源やサービスの管理が円滑に行われなくなるのが開発事業ではよくあるからだ。また、その状況は、負担から得られる利益が個人(家族)に帰属するのか、共同の利益となるのかでも変わってくるであろう。こういった状況の要素に気を配りながら、リーダーは課題解決に必要な規範をつくり、住民の間に浸透させるよう、住民の意識変化をも促さなければならないのである。地域社会開発には、近所づきあいをうまく保ち、また、その時々状況や課題に求められる戦略を主導していく能力があり、二つの機能をバランスよく備えた人物がリーダー的存在として望まれるのである。

2. 調査地における住民組織およびリーダーシップの変遷

2.1 カシグラハン・ビレッジ の住民と生活環境

調査地となった再定住地は、フィリピンのマニラ市から公共交通機関(バスの類)を乗り継いで約1時間半のところにある住宅街、カシグラハン・ビレッジ(以下KV-I)(リサル州ロドリゲス町バラングイ・サン・ホセ)である。KV-Iは、マニラ首都圏を横断するパシッグ川を整備するために、川沿いに居住

していた都市貧困層住民を立退かせ、その受け皿として用意された総面積57.9ha、建設予定住宅戸数7,011戸という大規模な再定住地である。KV-Iの入り口にあるターミナルでジブニー⁷⁾を降りると、真っ先に目に入るのは長蛇の列をなす客待ちのベディキャブ⁸⁾運転手、市場、バランガイ支所、そしてコンクリート道路の両側に立ち並ぶコンクリート造りの長屋住宅である。住宅一戸あたりの敷地面積は32m²、床面積は20m²である。KV-Iの開発は低所得者向け住宅供給事業で、入居から5年間は賃貸、6年目からは土地及び住宅の所有権を得るための25年のローンが組まれている⁹⁾。家賃支払いは住民の家計を大いに圧迫することが予想されるため、賃貸料に合意が得られず、入居から2年たった2002年3月時点で家賃徴収は始まっていなかった。

居住世帯数は2001年9月時点で5,315世帯（入居済の住宅戸数）、約2万7,000人（1世帯あたり5人と仮定）、その4割がパシッグ川の整備事業のためにほぼ強制的に移住してきた人々で、2000年4月から入居している。残りの6割は、サン・ファン市の都市開発により立ち退きを余儀なくされた人々（22.0%）、首都圏内のある民間銀行の敷地内に法的所有権を得ずに居住していた住民のうち火事で焼け出された人々（17.2%）、首都圏北東部のゴミ集積場（パヤタス）でリサイクルを生業としてゴミ山周辺に居住していた住民のうち、2000年7月の大雨によるゴミ山崩落事故で危険地域に指定された場所に居住していた人々（10.5%）、そして、同町の他地域から自発的に転入してきた人々などである（7.6%）。

KV-Iでの生活はトイレと下水設備が整ったコンクリートの家屋に住むことができる、田舎であるため車の排気ガスに晒されることが少ないという点において、多くの住民にとって前住地よりも良い環境である。しかしながら、首都圏から山一つ隔てた農業地域に突如として出現した街であるため、都市貧困層が通勤できる範囲内に就業の機会がないのが最大の問題である。通勤および就業機会の確保が極めて難しく、さらに上水道設備が整っていないという生活の基盤に関わる点で非常に深刻な問題をKV-Iは抱えている。失業、低所得の問題は

食事の質や頻度の低減、公共料金や家賃の支払い困難を生じている。また、人口規模に対して小学校、高校の不足が著しいこと、地域内の治安が悪いこと、病院が近くにないことなどが問題となっている。

再定住地の生活インフラと社会サービスの整備、低所得の問題への対応、そして家賃徴収をその本来の役割とする関連政府機関は、住民からの苦情、陳情を受けて再定住地開発事業の不備を埋めるため、NGOや住民組織とのパートナーシップのもと対応を進めてはいるが課題は山積している。その一方で住民らは組織的活動を通して必要な資源やサービスの調達を試みるなど、再定住地での生き残りをかけた挑戦をしている。

そこで次項より、置かれた状況のなかで生き残り戦略として住民が展開してきたグループ活動および組織活動の変遷の中から如何に住民リーダーが出現し、どのような役割を担ってきたのかを概観する。

2.2 様々な住民組織の形成と活動展開

パシッグ川周辺から住民が移転してきたころ、いくつかのグループが宗教組織やNGOに支援されて存在していた。それらは前住地でのグループ活動を小規模ながら続けているものであった。また同じ市から移住してきた者同士が仲間意識を持ち、グループを形成することもあった。やがてこれらのグループが新たな住民組織作りへと展開していくことになるのである。

KV-Iで一番初めに正式に組織化されたのはカシグラハン・ペディキャブ運転手協会で、地域内の公共交通機関の整備のために、ターミナルを所有する開発業者の個人コンサルタントが主導して2000年5月に結成された。そして翌月にはKV-I多目的協同組合(Multi-Purpose COOP: MPC)が再定住地の整備管理担当省庁である国家住宅庁(National Housing Authority: NHA)により組織化された。これは、地域住民の困窮状態に対処するため、社会福祉・開発省(DSWD)など関連する政府機関が住民の所得向上を目的とするプログラムを実施する際のカウンターパートとしてつくられた住民組織である。このMPC

の会長に抜擢されたC氏（30代女性）はのちにKV-Iの生活環境改善および自治にも強力なリーダーシップを発揮していくリーダーの一人である。

このように初期の段階では開発業者や政府機関が主導して住民組織を結成していた。これは、KV-Iの開発がまったく新しい住宅地域に様々なところから住民を移住させる事業であり、とくに非自発的移住を含むものであったため、社会サービスの整備および住民との合意形成のためにも、いわゆる箱物の開発だけでなく、サービス提供および住民との意思疎通を図るチャンネルとしての住民組織化が不可欠と判断されたためである。

その後、2000年7月に事故に見舞われたパヤタスから住民が入居し始めると同時に、パヤタスで従来から支援事業をしていたNGOやパヤタス出身の人々を対象とする新たな事業が参入し、それぞれ住民組織が設立された。

2.3 HOA選挙

NHAはKV-I全体の開発および自治に関わる重要な住民組織であるHome Owner's Association (HOA)の組織化も主導した。HOAは特定地域内の住宅所有者で構成される組織で、日本でいう町内会や自治会のような機能を持つ。KV-Iの場合、住宅は25年のローン償還により各住民の所有となるため、住民らを住宅所有者（になる者）とみなして組織化が進められた。会長をはじめとする役員はHOA会員の住民による選挙で選ばれ、2000年12月に初めての選挙が行なわれた。ちなみに第1回選挙時のHOA会員数は1,115人（世帯）、総世帯数の約2割であった。

このときいくつかのグループがそれぞれに候補を立て、選挙活動を展開していたが、結局会長職に当選したのはNHAの支持を得ていたサン・ファン出身のA氏（40代女性）であった。この選挙で役員候補を出したのはA氏の勢力に対抗しようとしたC氏の夫をはじめとするリーダーらにより組織化されたKabalikatanと、マカティ市のパシッグ川周辺地域出身のB氏（30代女性）が中心となり形成したグループであった。

B氏は前住地から関わりを持っていたNGOなどの支援を受けながら、HOA選挙に向けて近隣に呼びかけ、役員候補者とその支持グループを組織化した。選挙キャンペーンやそれに必要な資金集めなどの協力をし、候補者のアドバイザー的役割を勤めた。その結果、このグループが擁立した数人の候補者が役員に当選したのであった。HOA選挙の直後、このグループはKV-Iでの生活を経済的、社会的、政治的、そして精神的に改善し向上させることを目指すAction Group KV-Iとして正式に設立されたが、その初代会長にはB氏とは別の人物になった。

一方、KabalikatanはHOA選挙で大敗を喫し、その後解散した。この選挙戦以降、KV-I内の主要な住民組織とそれぞれのリーダーは対抗心、あるいはジェラシーを持つようになり、それが地域住民一丸となった行動を阻害する要素となっていくことになる。

2.4 水をめぐる交渉に見る住民組織の対立と協働

2000年末以降、様々な住民組織が成立していったが、その多くは会員資格を限定した協同組合であったり、NGOによるサービスの受益者組織や所得向上のための小規模金融事業などのプロジェクトベースの組織であった。そういったなかでKV-I全体の問題に取り組んでいたのはHOAのほか、Action GroupとMPCであった。しかし、これら3つの組織は必ずしも地域の生活問題の解決の為に一致団結して取り組んできたわけではなかった。それぞれのリーダーが互いに反感を持ちながら独自の路線で活動展開し、時に協調するという関係であった。

たとえば、水問題に関する交渉の過程における3つの組織の戦略を見てみよう。水問題は数ある地域生活問題の中でも住民らが特に強く訴えていたものである。水道管が各家庭に引かれていながら、実際に水が出るのは特定の地域に限られ、時間は1日20～30分程度でしかない。しかも、飲める水ではなく、これを飲んで死者も出たという。水が出ない地域では1日2回給水車から水を

受けるために並ばなければならない。それにもかかわらず、水道料金は1ヶ月一律150ペソが請求された。これは前住地の相場の2倍以上だという。入居直後、全く水が出ず、そのうえ給水車も限られ、何時間も並んで水を確保していた時期に比べれば改善されたとはいえ、住民の不満は非常に大きい。

この問題に対処するため、A氏はKV-Iで水道事業を行っている業者（KV-Iの開発業者と同一の企業）に対し、改善を要請する陳情書をHOA代表として出した。MPCのC氏はNHAとのパートナーシップのもと所得向上プログラムを実施していた関係上、NHA職員と接する機会が多く、その場を利用して水問題への対応の必要性についてNHAを説得していた。

一方、Action Groupは2001年8月に会長に就任したB氏のリーダーシップのもと、NGOの技術的支援を受けて水質調査を実施した。その結果を持って彼らは町役場に大勢で押しかけて問題の深刻さを訴え、対応の必要性を認識させたのである。また、彼らは同時にKV-Iの水道会社やNHAにも調査結果を示して改善を迫った。KV-I改善のためにパートナーシップを組むべき住民組織としてAction GroupがNHAに認知されたのはこの頃である。

NHAが介入する形で主要な住民組織と関係機関で水問題対策委員会が作られ、水道会社と住民の話し合いの場が持たれることになった。たくさんの住民が集まるなか、的確に問題を提起し、対応を迫る発言をしたのは、B氏をはじめとする数人のAction GroupのリーダーとMPCの会長であるC氏であった。多くの人々の気持ちと主張を代弁し、怒りを表出して業者側に迫る姿は人々の支持を得、理路整然と問題提起、責任追及する姿に人々は拍手を送った。

このような話し合いの場は何度か開かれたが、その間にもAction Groupは問題解決のための条件を整えるため財源調達と代替策の具体化に奔走した。彼らはまず、パシッグ川整備事業費に含まれる再定住地開発事業に当てられる予算に注目し、パシッグ川整備事業実施機関と地方自治体に対し、再定住地開発予算を水道整備に当てるよう求めた。また、再定住地の住民に押し付けられた生活問題を都市貧困層の問題として提起し、国の貧困対策委員会（National

Anti-Poverty Commission: NAPC) に対し、水道整備のための予算を要求した。2002年2月のことである。その一方で、代替的な水道設備の可能性を探るため、首都圏および周辺地域の水道事業を実施している別の水道会社¹⁰⁾に問い合わせ、近くのダムから取水する水道敷設の見積もりを依頼した。それから1年以上を経てこの代替的水道敷設案は実行可能性調査を実施する運びとなり、適正と判断されれば2004年には事業実施される予定だ。

2.5 HOA再編

水問題の交渉過程からも伺えるように、Action Groupの交渉力はHOAをはるかに凌いでいた。A氏率いるHOAはKV-Iの住民が直面している深刻な問題に応えられるような働きを示せなかったというのが実情である。しかしながら、公的な住民代表組織としてあるHOAの役割を他の組織が取って代わることはできなかったため、Action GroupとMPCおよびそれらのリーダーらは常にHOAに対する反感ともどかしさを抱えていたのである。

人々がそのもどかしさから開放されるきっかけとなったのは2003年5月に実施された第2回HOA選挙である。これに先立ち、従来HOAの機動性のない組織体制を見直し、定款を変更するための会議がもたれた。HOAのほかAction GroupやMPCなど主要な住民組織のリーダーとNHA職員が出席して行なわれた協議により、HOAは広大なKV-Iを構成する5地区(A地区からE地区)で別々に設立することとし、5人の会長の中からKV-I全体の連合会長を選ぶ体制に変更された。従来よりも住民の声を反映した自治活動が可能な体制になったのである。

選挙の結果、4地区の会長にAction Groupのリーダーが選ばれた。これらの会長は水問題についての水道会社との交渉時に率先して発言していた人々で、それまでの交渉力やネットワーク力が認められての選出であろうと思われる。

代表的住民組織とリーダーの特徴

住民組織名	Home Owner's Association (HOA)	Action Group	Multi Purpose Coop (MPC)
組織の目的	地域内の治安・秩序維持、地域生活改善	生活の経済的、社会的、政治的、そして精神的向上	所得安定事業の実施、食糧庁の低所得世帯向け安価米の受託販売
組織化の際の介入機関	NHA (GO)	COM (NGO)	NHA (GO)
会員数	1,156人 (2001年12月)	200人余 (2002年2月)	400人余 (2002年2月)
水問題への対応	・陳情書の提出 ・水道会社との交渉の場の設定	・水質調査の実施 ・地方・国政府などへの予算要請 ・他の水道会社への事業実施要請	・交渉機会の要請
リーダー名	A氏	B氏	C氏
主なネットワーク機関	NHA	COM、NHA、NAPC、町長夫妻、町議会議員	NHA、DSWDなど事業に関係する政府機関
リーダータイプ	窓口型	資源呼び込み型	地域密着型

3. 三人のリーダー

3.1 協働へのリーダーシップの影響

以上では主にHOA役員という住民代表の座を獲得するための攻防戦および水問題への対応に注目してKV-Iにおける三つの主要な住民組織とそのリーダーらが示した活動戦略について概観した。地域社会開発は地域社会自体が組織的に問題解決の仕組みを構築することが課題であるが、KV-Iという地域社会の形成期、深刻な生活問題の解決プロセスを通して住民グループや住民組織が自発的に協働して課題に臨むという動きは、水問題に関しては見られなかった。外部機関であるNHAが仲介してようやく協働が実現したに過ぎなかった。

そこから見てきたのは複数の住民組織の協働を困難にしていた二つの問題である。一つはリーダー間のジェラシー、そしてもう一つはHOA (A氏) への役割期待に起因するコンフリクトである。地域社会形成期のKV-Iでは、個々の

住民組織というよりむしろ、強い個性をもつ数人の人々のリーダーシップが各組織の問題解決戦略、住民組織間関係、そして外部との関係の持ち方に大きく影響していたことが伺える。

そこで次に、三人のリーダーの人物像に迫り、その特性を明らかにしたい。

3.2 A氏の人物像：「窓口型」リーダーシップ

A氏は夫と娘そして妹と一緒に住み、軒先で売店を営んでいる。一日に自宅とHOA事務所を何度も行き来するため、店番は妹と娘がやっている。A氏はHOA事務所に寄せられる情報を常に把握するために、無線機を自宅に設置しているし、HOA会長が直接監督するHOA専属の地域警備員は頻繁にA氏の自宅を訪れ、巡回報告などをする。これら地域警備員は厳しい雰囲気のある男たちだが、A氏に対しては丁寧な立居振舞で接している様子から「親分 子分」関係が伺える。HOAは事業ごとに委員会を設置し、役員が委員長を担当することになっているのだが、事業計画はA氏が決定するという。A氏はとても責任感が強いリーダーではあるが、「親分」の地位において自分の方針に周囲を従わせる傾向があり、その意味では、やや専制的なリーダーシップを示していたといえよう。外部機関との関係の持ち方という面で彼女のHOA代表としての仕事振りを見てみると、外部機関がKV-Iにサービスを提供したいと申し入れてきた場合はその受け入れ窓口となり、また、陳情が必要な場合には自分で手紙を書き送るが、交渉や支援協力機関の確保にはあまり積極的に取り組まない。A氏はいわば静的な「窓口型」リーダーということができよう。

このようなリーダーシップ特性を彼女が持つに至った背景には、KV-Iでの周囲の人々との関係のみならず、彼女の生活歴が影響していると思われる。A氏はルソン島の南、ミンドロ島の農家に生まれ、高校¹¹⁾を三年で中退してマニラに出てきた。マニラ市の兄弟のところに身を寄せ、店舗での販売員、米会社の従業員などの仕事をした。結婚後は米会社での人脈を生かして自営業を始めたのをきっかけに様々な商売に手を出し、一度に2つ以上の商売を手がけるこ

ともあった。「もっと稼いで成功するんだ」という彼女の強い心念が逆境に打ち勝つ力となっていたのだ。彼女がKV-Iでの選挙戦で見せた政治的センスは、このような厳しい生活で培われたチャンスを掴むための鋭い感性によるものだったのではないだろうか。そして、サン・フアン市在住時に始めた高利貸し業で、彼女は人々の知るところとなり、KV-Iに移り住んだ後でも続けている。ファイブ・シックスと呼ばれる月利20%の高利貸しは、経済的に困ったが知合いや親戚にも頼れない時の頼みの綱として、低所得層の間ではよく知られている。しかしながら、日々の稼ぎを絞り取るような利子の取立ては人々を苦しめることでも悪名高い。だが、皮肉にも、彼女の知名度を上げたのはこの商売であり、彼女が「親分」として一目置かれるのはこの商売のためでもあるのだ。たまたに利子を優遇すればウタン・ナ・ロオブが発生し、「親分」としての地位もより固いものになる。

3.3 B氏の人物像：「資源呼び込み型」リーダー

B氏はKV-Iに母親と就学前の息子そして弟と一緒に暮らしている。KV-Iに公立診療所ができて以来、彼女はその事務員（カルテの管理と薬の手渡し）として毎日働いている。親戚も近所に住んでいるが、夫はサイパンへ出稼ぎに行っている。B氏は出稼ぎ先のサイパンで夫と出会って結婚し、出産後夫を残して1998年に帰国したのである。

帰国し生まれ育った首都圏マカティ市に帰ったとき、彼女を待っていたのは立退き警告であった。立ち退き問題への対応を考えるための住民集会に参加したB氏は住民組織の役員に選ばれた。これが地域活動のリーダーとしての彼女の活動の始まりであった。彼女はNGOが提供するトレーニングやセミナーに多くの時間を割き、そこから得た知識や議論を通して居住問題に取り組むリーダーとしての自分の能力と強さに自信を持つようになっていった。この時、彼女が住むマカティ市の川沿い地域を支援していたNGOがCommunity Organizer's Multiversity (COM) である。COMは当該地域の住民に対して、強

制立ち退きに対処するためのセミナーを開催するなどして、住民の啓発活動を進めていた。しかし、反対運動の甲斐なく2000年5月、彼女の地域でも強制的取壊しが執行された。マカティからは107世帯がKV-Iへの移転を余儀なくされ、多くの家族にとっての困窮生活が始まった。

KV-I移住後もかつてからの近所の人々は、何かことあるごとにB氏のところに相談にくる。家庭内の問題から地域生活の問題まで様々なことについて彼女は近隣の人々と話し、必要と判断すれば積極的に行動を起こしていった。NHAからの依頼を受けてバランガイ・ヘルス・ワーカー（住民の保健ボランティア）の組織化にも取り組んだ。彼女が多くの人々や組織を巻き込んではじめに取り組んだ課題は、安全な水の供給と学校の校舎整備についてで、その同士となったAction Groupの当初のメンバーは移転前からの友人らとKV-Iに来てから信頼関係を築いたバランガイ・ヘルス・ワーカーなどだった。

このような生活改善のための活動に彼女を突き動かしているのは、家族や友人への愛情であり、マカティで受けたトレーニングで確信を持つようになった社会的公正を求める権利意識である。また、高校卒業後、20代でカテキズムを学び、リーダーとして深く関わっていた宗教活動の経験が彼女のリーダーとしての素質を伸ばしたことも否定できない。

B氏はまた、KV-Iで外部機関とのネットワーク形成にも遺憾なくその能力を発揮し、様々なサービスや資源をKV-Iに呼び込んでいった。たとえば、町長婦人が理事長を務めるNGOが提供する女性のための生業支援や奨学金プログラムなどを受けるためのグループを作り、サービス利用を可能にしたこと、集会所建設のため市議会議員から資金を得たこと、水道整備のため国の貧困対策委員会から予算を取り付けたことなどである。したがってB氏のリーダーシップの特徴を「資源呼び込み型」リーダーということにする。資源を持つ様々な機関への働きかけはCOMによるセミナーを受けての戦略ではあるが、政治家や国政府機関への積極的なアプローチは他の住民組織には見られない特徴で、これが他の住民組織、リーダーからの批判あるいはジェラシーの種となった。

3.4 C氏の人物像：「地域密着型」リーダー

次にC氏の人物像を見てみよう。C氏は夫と小学生の娘の三人暮らし。MPCの代表であるため、MPCの店（事務所）を開けている午前と午後の数時間は店に顔を出していることが多い。MPCの店は食料品を他の店とほぼ同じ値段で販売するほか、国家食料庁の委託を受けて低所得世帯向けの格安米を販売している。彼女はいつも部屋着のまま店にやってくるのは、当番のスタッフとおしゃべりをするのが日課だ。MPCでいつもC氏と共に活動するあるサブリーダーはC氏について「彼女は遅い。人が大勢集まる交渉の時でも、彼女は部屋着のまま（前に）出て行って、『それであなた方は私たちに何をしてくれるんですか』とみんなが聞きたいことをずばり聞いてくれるのよ。」と誇らしげに語る。

KV-IでC氏のリーダーシップが知れわたることになったのは、移転後まもなく主要テレビ局がKV-Iを取材に来た際に、彼女が力強く、この再定住地の問題をカメラに向かって訴えたことが一つのきっかけであったという。TV取材班が住民にインタビューを持ちかけたとき、住民らは取材班をC氏の所に連れて行ったのである。ことあるごとにC氏に相談をもちかけていた近隣の人々は、彼女なら必ず自分たちを代弁して窮状をはっきりと訴えてくれるはず、そう期待したのだ。

そこで、近所の人々に一目置かれるC氏のリーダーシップがどのような経験から培われたのかを探るために、彼女のこれまでの生活や組織的活動経験について聞いてみた。C氏は首都圏に隣接するケソン州カインタ町の縫製工場で働いていたとき、労働組合活動に参加し、組合長を務めていたことがある。その後、サイパンに家政婦として出稼ぎに行くまで活動を続けた。前住地のサン・ファン市に住むようになったのはサイパンから帰国し、結婚してからのことである。

サン・ファン市では、C氏は都市貧困層住民組織の連合組織のリーダーの一人として活動していた。水道、電気、土地所有権取得、医療、清掃など様々な

課題に取り組んできた。彼女を地域活動に駆り立てたのは、安全な水がない、電気がないといった彼女の家族自身のみならず近所の人々が現実的に直面していた生活問題を解決したいという熱意であった。彼女はその面倒見のよさから近隣住民からの人望が厚く、隣人の相談にはすぐさま飛んで行って親身に対応して力になる、そういう人柄である。したがって、近隣住民と共有する生活問題の解決に率先して取り組むのは彼女の自然の衝動であった。電気に関してはマニラ電力公社(MERALCO)と交渉の末、電線の敷設を実現した後、利用料を集金する電気管理委員会を地域で立上げるなどし、地域自治にもつながる活動を推進してきた経歴を持つ。しかし、このような努力もむなしく2000年4月、家屋の取壊し、立退きが強行され、C氏も近所の人々とともにKV-Iに移転してきたのである。

KV-Iでの彼女のリーダーとしての戦略は徹底してKV-Iという地域の問題と向き合い、KV-I開発に関わる行政機関などの援助の下、MPCの事業運営を通して生活改善に取り組むというものである。彼女が強調するのは、B氏のように都市貧困層の問題にまでKV-Iの地域生活問題を拡大させないこと、そしてあまり政治的なアプローチをとらないことだ。したがって、C氏のリーダーシップの特徴は「地域密着型」リーダーといえよう。

4. リーダーシップ分析

4.1 協働を妨げるジェラシー

C氏とB氏の二人には共通点が多い。水道、所得、教育、家賃など様々な地域生活問題を解決し、生活を改善していきたい、この思いは二人が多くのの人々と共有するものであり、そのために戦っていくのだという強い意思を二人は持っていた。また、日常の周囲とのかかわりの中で、信頼され、その言葉に説得力を持つ、そういう人格を備えたリーダーなのである。ところが、それぞれの能力を認め合ってはいるものの、二人の間とくにC氏のB氏に対する気持ちに

は感情的に穏やかでないものがもやもやと存在していた。複数の住民組織の協働を阻害していた問題の一つ、ジェラシーである。その原因は彼女らの属性と価値観、そして外部との関係の持ち方の違いにあると思われる。

C氏はB氏に対してライバル心を強く持っているため、B氏との違いをとても意識している。B氏と異なり、信仰を持たないことと所属する組織の会長職に選挙で選ばれたということはC氏が内心誇りとするところであるが、出身地域の違いについて彼女は少々不公平感を交えて語る。というのは、反対運動が激しかったパシッグ川沿いからの住民移転は国際金融機関からの融資を背景に行われたため、メディアで大きく取り上げられ、社会的注目度が高い。したがって、パシッグ川沿い出身のB氏は注目されやすく、広範囲に活躍の機会が多いことがC氏のB氏に対するジェラシーの一因となっているとも考えられる。

その他にもC氏のB氏に対するジェラシーの要因となった出来事がある。それはロドリゲス町町長選挙キャンペーンである。KV-Iは大規模な人口を擁するため、支持者を確保したい政治家にとっては選挙活動をしやすい魅力的な地域なのである。町長選挙で二人はそれぞれ別の候補を支持しKV-I内でキャンペーンを展開したが、結果的にB氏が支持した候補が勝利したのである。このことと2000年HOA選挙での敗退がC氏のB氏への対抗意識に火をつけたのだ。

志を同じくする二人の強力なリーダーの協働を妨げていた要因には、個人的な属性に基づくC氏のライバル心に見られるような内的要因があることも然ることながら、政治家との関係に起因する外的なしかも政治的な要因も大いにあった。政治家の個人的介入は地方自治の末端を成す地域社会にとってはチャンスにもなれば分断の原因にもなる事柄なのである。

4.2 状況的課題とリーダーシップ

KV-I全体の問題とくに生活インフラ整備について公式な代表としてその役割を担っていたリーダーはHOAのA氏であった。したがって、KV-Iの住民はA氏がHOA代表としての役割を果たし、効果的な行動に出ることを期待していた

のであるが、その期待に応えるような行動が見られなかったために、B氏とC氏はそれぞれの所属組織を基盤に問題解決に向けた根回しや交渉を実践していったのである。貧困地域の生活環境改善や所得向上といった課題に対して効果的な組織活動を展開するには、移り変わる状況や課題に応じて、対応能力のある人物が的確なポジション（役割）についてリーダーシップを発揮することが望まれるが、この場合、様々な機関への働きかけと交渉を必要とする水問題の解決という難しい課題に対応する能力を公式な代表の立場にいたA氏は持ち合わせていなかったというわけだ。そのことがHOAに対する不信感につながり、協働を阻害する一因になっていたことは間違いない。

非公式なリーダーは時に公式のリーダーさえも従わせる力を持っているという（林 1998：114）が、B氏とC氏は周囲の信頼と期待を背負って、HOA外の立場から独自の戦略で交渉の機会を切り開き、HOA代表を導いてきた、という観がある。「窓口型」リーダーシップをもつA氏は、生活インフラが整備され、ある程度生活が落ち着いた頃であれば、よいリーダーシップを発揮したかもしれない。

このA氏がこの時期の深刻な地域生活問題の解決にあまり能力を発揮できなかったのは、HOA組織化を企図したNHAとしては大きな誤算であっただろう。A氏は選挙で選ばれた代表であったが、選挙が実施された入居後半年余りの混乱期には、住民らは未だ自分たちのリーダーにふさわしい人物が誰なのかを見極めるすべを持たなかったと思われる。再定住地の開発のパートナーとして住民組織、とくにHOAを位置付けるのであれば、開発担当機関は初期の混乱状況を考慮し、暫定的なHOAとするかあるいは一定期間協議会形式をとるなど状況の変化に合わせて柔軟な対応が可能な組織化の方法を再考する必要があると筆者は考える。

その一方で、C氏は関係政府機関から所得向上事業に必要な資源やプログラムを獲得し、メンバー間での資源分配やプログラム運営の役割分担をこなしていた。もちまへの「関係配慮機能」と、所得向上事業に求められる運営、管理

といった課題の達成を主導していくリーダーシップ機能をバランスよく発揮していたのである。

また、B氏は政治家とのネットワークや、地方、国政府機関や企業などに対し、時には集団的抗議、時には協議といった手段を駆使して地域の整備に必要な資源やプログラムを獲得していった。政府機関に開発責任があること、住民が都市貧困層であることといった再定住地の特性を大いに生かした「資源呼び込み型」アプローチは、生活問題が非常に深刻であった地域社会形成期に最も求められていたリーダーシップだったのではなからうか。彼女持ち前のリーダーシップの資質を強化し、状況に効果的に対応できるよう支援したのは、Action Groupの組織化を援助したCOMによるリーダーシップトレーニングであった。

そして、HOA再編の際にB氏自身が会長に立候補せず、Action Groupのサブリーダーとも言うべき人々が各地区の正式なリーダーとなるような戦略をとったことは、リーダーシップを一極集中させず、サブリーダーらのリーダーシップを強化するという意味でも地域社会にとって有意義な戦略であったと思われる。また、それは、HOAというある意味で公的な住民組織として進められたため、地域生活問題を解決するための組織的仕組みを構築すること、つまり地域社会の問題解決力を高めることにもなるであろう。

また、これらのリーダーが三人とも女性であったことは、KV-Iがフィリピンの他の多くの地域同様、女性が社会を動かす大きな役割を担う存在として認められ、活躍できる社会文化的特徴をもっていたことを示している。このことも敢えて指摘しておきたい。

5．再定住地における地域社会開発の課題

5．1 住民組織の課題

前節では、住民の協働を阻害する要因として、リーダー間のジェラシーの内

的、外的要因および、HOAへの役割期待に起因するコンフリクトの二点について論じ、さらに、三人のリーダーシップと状況的課題への対応についての分析を行った。地域社会が直面するある状況的課題に効果的に対応できるリーダーシップをもつ人物が、それへの対応を目的とする住民組織のリーダー(代表)となるのが望ましいとするのがその論旨であった。

しかし、地域組織の代表は一定の任期を持つものである。したがって、状況や取り組むべき課題が変化したからといって、それに合わせて簡単に代表を変えられるものではない。また、多様な課題に一人のリーダーシップで対応できるわけでもない。そこで、次の三つの課題が提示できる。第一は、状況に対応した行動をリーダーが取れるようにリーダーをトレーニングすることである。状況によっては政府機関では対応できないこともあるため、NGOによるトレーニングが望ましいと筆者は考える。第二に、代表と異なるリーダーシップ資質や能力を持つ人物を役員などのサブリーダーに据え、柔軟に対応できる体制をとること。第三に、地域社会内の異なる機能を持つ住民組織と連携し、補完し合うことにより状況の変化に対応することが挙げられる。たとえば資源獲得を得手とするAction Group (B氏)と資源分配やプログラム管理を得手とするMPC (C氏)が協議のもと補完し合うことである。再編後のHOAはAction Groupが得意とする交渉を通しての資源獲得による課題達成には効果的に取り組んでいくことが予想されるが、資源の管理、運営が大きな課題となってくる次の時期においては、その分野を得意とするMPCの組織的能力が重要になると思われる。KV-Iが地域社会としての自治に至るためには、NHAの仲介を得ずとも主要な住民組織が補完的に機能し、協働していく仕組みを構築せねばならない。

また、リーダーシップはあくまで個人に帰属するものであるが、地域社会の問題解決能力の維持や向上のためには、強力なリーダーシップを発揮するリーダーの交渉力やネットワーク力に依存し続けていてはならない。そういった力が組織的活動を通して他のメンバーに伝授され、組織としてあるいは地域社会

としての力になっていかなければならないのである。

5.2 介入機関の課題

KV-Iに住民が入居し始めた2000年の4月からHOA再編が行われた2003年5月までのKV-Iという地域社会の形成期に住民らが直面していた生活問題は移住に伴う失業や就業機会の減少による所得の低下、上水道の不備、教育機関の不備による子どもの不登校など、緊急に対処しなければならない重大な問題が多くあった。しかしながら、前住地の地域社会から切り離され、様々な場所から移住して来た住民らは、とくに入居直後、組織的に問題に対処する能力をそがれていた。したがって、NHAをはじめ、多くのNGOなど外部機関による組織化介入が必要だったのである。これについての課題として、本稿が分析、考察を行ったのは、外部機関が介入する際に、どのリーダー的存在の住民に白羽の矢を立て、アプローチするかである。KV-Iのように広大な土地に膨大な人口が居住する地域では短期間で適切な人物を探し出すのは至難の業であろう。

そこで、初期の一定期間はHOAを暫定的なものにする、あるいは協議会形式にするなど、初期の状況に有効なリーダーシップを持つ住民の参加を得やすい柔軟な体制をとることが課題である。また、再定住地の規模が小規模であれば、住民組織化がしやすく、KV-Iが初期に経験した機動性のないHOAの問題も避けられたかもしれない。したがって、今後開発される再定住地事業は数百年世帯の小規模なものが望まれる。

住民が移住し始めて3年経った2003年8月、水道敷設や高校の校舎建設など、ようやく改善の見込みが出てきた部分もあるが、未だ就業機会の確保、所得向上、治安、医療など、KV-I住民の貧困からの脱出と生活の安定に向けて残された課題は多い。地域社会開発の努力は20年、40年という長期のプロセスを踏んでその成果を表していくものであり、とくに自治や住民組織の問題解決能力は長期間かけて強化され、変容していくものであるため、継続的な追跡調査を行っていくことが今後の研究課題である。

注

- 1) National Housing Authority, 'Magnitude of Informal Settlers in Metro Manila-Summary: as of 11 April 2000'
- 2) National Housing Authority, Resettlement and Development Services Department, 'Families Relocated/ Resettled: August 1982-December 2001'
- 3) リピットとホワイトはリーダーのパーソナリティよりも行動スタイルが集団の課題達成効果に大きく影響を及ぼすとし、リーダーシップを専制的、民主的、自由放任的リーダーシップという三つのタイプに類型化した。
- 4) リーダーの課題達成主導機能と関係配慮機能の適正なバランスを追究していた1960年代までのリーダーシップ研究にパラダイムの転換を図ったフィードラーは、効果的な集団のパフォーマンスに必要とされるリーダーの態度のタイプは、その状況がリーダーにとってどれくらい好ましいか好ましくないかの程度に依存するとした。
- 5) ベイルズは集団内の別々の人物がこれらの役割をそれぞれに担うとする「二人の相補的リーダーの仮説」を提唱したが、オハイオ州立大学の研究ではこれら二つの因子は1人のリーダーに内在し、両方が高いリーダーや一方が高くて他方が低かったり、どちらも高くないリーダーがありうると説明している。(ブラウン1993: 83)
- 6) デ・ラ・コスタ「フィリピンの国民的伝統」ホルンスタイナー・メアリー・R.編、山本まつよ訳『フィリピンのこころ』(めこん、1977年)に詳しい。
- 7) バスの類の低運賃の公共交通機関。
- 8) 自転車で客席を引っ張るタイプの乗り物。KV-I内の主要交通機関。
- 9) 家賃は初年度月々400ペソから始まり徐々に増額され、5年目には1,200ペソ。土地、住宅の販売価格は16万5千ペソで、住宅ローン利率は6年目から10年間は9%、16年目から15年間は16%である。
- 10) 国家水道庁が分割民営化されたもの。
- 11) フィリピンの高等教育には中学校がなく、小学校(6年間)卒業後すぐ高校(4年間)となる。

参考文献

白樫三四郎

1985 『リーダーシップの心理学』有斐閣。

林理

1998 『しきりの心理学』学陽書房。

ブラウン、ルパート

1993 『グループ・プロセス：集団内行動と集団間行動』黒川正流、橋口捷久、坂田桐子(訳)、北大路書房。

ホルンスタイナー、メアリーR.編

1977 『フィリピンのこころ』山本まつよ(訳) めこん。

三隅二不二編著

1994 『リーダーシップの行動科学』朝倉書店。

Fiedler, Fred E.

1978 Recent Developments in Research on the Contingency Model. In Berwitz, L.
(ed.) *Group Processes*. New York: Academic Press.

