

国際協力研究会

「参加型居住環境改善計画の試み：ザンビア・ルサカ市のケース」議事録

日時：平成 13 年 5 月 22 日（火）午後 6 時 30 分～8 時 30 分（その後、懇親会）

場所：社団法人 日本住宅協会

講師：保科秀明氏（JICA 国際協力専門員、専門は都市計画）

参加者：（社）日本住宅協会 海老塚良吉 氏

元青年海外協力隊員 佐保直子 氏

〃 小竹明夫 氏

（株）日水コン 横瀬紀子 氏

国際建設技術協会 佐々木克憲 氏

東京大学大西研究室助手 瀬田史彦 氏

〃 学生 小林謙一 氏

横浜市役所建築局 高橋正也 氏

パシフィックコンサルタンツ(株) 坂口祐志 氏

（株）三祐コンサルタンツ 小川陽恵 氏

プライスウォーターハウスクーパースコンサルタント 餅田美奈子 氏

（株）地域計画連合 渡辺亜矢子（議事録作成）

内容：

JICA ではザンビア・ルサカ市において、約 2 年をかけて「ルサカ市未計画居住区（unplanned urban settlement）環境改善計画調査」（開発調査）を実施している。これは、政府所有地にできたコンパウンド（スクワッター地区）の居住環境改善計である。こうしたコンパウンドでは、ゴミの放置やトイレの未整備などにより数年に一度は赤痢やコレラが発生している。

本調査では、JICA の開発調査スキームにより改善計画を策定することとなったが、居住環境整備という住民生活に身近な課題に取り組むには、地域住民の理解と協力、積極的な参加が不可欠であるとの認識に立ち、参加型計画策定に取り組むこととなった。

効果が目に見えにくい（計画を作るだけなので）開発調査を理解し、協力してもらうため、本調査においては対象 8 コンパウンドの中から、特にしっかり組織化されている 3 コンパウンドを選びパイロット・プロジェクトを実施することとなった。これは、従来にはない方法である。一つには、パイロット・プロジェクトを盛り込むこと、二つには、セクター・アプローチをとらないことである。パイロット・プロジェクトについては、JICA でも平成 13 年度以降はさらに積極的に取り組んでいくことになった。また、セクター・アプローチをとらなかったことについては、住環境は道路、教育、水、保健衛生など様々なセクターが複合しているので、セクター・アプローチではカバーしきれない

ものが多いためである。日本の省庁はセクター別になっているため、JICA 案件もセクター別になりがちである。したがって、こうしたセクター複合型案件では管轄省庁がつきづらいが、それを逆手にとってしまってもよいのでは？

調査に携わるコンサルタントについては、『住民意向をくみ上げる必要があるので、住民と上手にコミュニケーションできる人材を』との要件をつけ、グローバル・リンクと日本工営の JV となった。

これに加え、現地で活動するローカル/国際 NGO と契約し、住民対応にあたった。彼らは現地での活動経験があり、住民とのコミュニケーションに長けていたため、これは効果的であった。

また、住民との議論には必ず市役所の役人に同席してもらった。役所の介在には懐疑的な意見もあるが、自立発展性を考えると、これは不可欠であろう。

”何をもってして居住環境が整備されたとするか”(評価基準)については、以前東京都の美濃部知事が提唱した「シビル・ミニマム」という公共サービス基準の考え方を応用した。

〔参加型アプローチの成功要因〕

ルサカ市の住民が NGO との接触に慣れていた。(良好な関係が築かれていた。)

RDC (Residents Development Committee、自治会のようなもの) がしっかり組織されているコミュニティを選んだ。

道路の押し固め、学校の壁づくりなど簡単な作業については、住民にも労働提供してもらった。(“自分達で作ったもの”との意識を高め、大切に利用し、自分達でメンテナンスをしていってもらうため。)

NGO と JICA 調査団との間に信頼関係が築かれた。(パイロット・プロジェクトの一つである学校建設では、教員の給料のうち住民の自己負担で賄えない部分を資金補填。また、調査終了後のモニタリングも請け負ってくれることに。コンサルタント(グローバル・リンクの人) が NGO との付き合いに慣れていた。)

市役所の担当役人が、住民対応に慣れていた。(良好な関係が築かれていた。)

〔Q&A〕

Q：個々のパイロット・プロジェクト計画策定への住民参加の形態は？

A：最初の数ヶ月は基礎的な情報収集を行い、“専門家の目から見た”地域ニーズに当たりをつけていた。次に、WS やセミナーで住民に集ってもらい、ニーズについて自由に話をしてもらった。このときには、先に当たりをつけていた調査団の意見には触れずにいた。議論の中で、地域に水源が無いのに水がほしいとか、土地が無いのに学校がほしいなどの要望が出ることもある。こうした際には、技術面(実施可能性)からアドバイスをするという、辛抱強い方法で合意形成を図った。この場で労働提供についても議

論した。全くの無償で労働提供がなされるのが理想的だが、それが難しい場合には例えば昼食代を出すなどのことはした。水道については、地域住民が裨益することを理解してもらい、住民から徴収した水道代でカバーすることとした。市役所の役人が介在したことの効果の一つとして、 のケースで立地の悪い土地しか住民側で用意できなかった際に、市の土地でより立地の良い土地があったことから、市が交換手続きをとってくれスムーズに土地取得できたことが挙げられる。

Q：プロジェクトの継続性を維持する方法は？

A：JICA の開発調査は、基本的には計画を策定するだけであり、その後の実施にお金がつくかどうかは保証されていない。しかし、本案件については JICA の無償資金援助（ザンビアは LLDC であり円借款の対象外であるため）により継続して実施していく方向で検討している。あとはルサカ市の意向如何である。

Q：JICA プロジェクトのタイミングはどうだったか？

A：もともと国の制度を変革し、民主化を図りはじめた時期であったため、JICA が入ったからこのような案件が出たというのではないだろう。最初の要請は、都市マスタープランの策定であったのに、世銀が都市マスをするようになってしまったので JICA に居住環境整備計画が回ってきたといういきさつである。

Q：ケニアで同様に参加型プロジェクトを実施している。住民負担をプールした資金でリボルビング・ファンドなどをしたいが、継続的に運営に携われる適切な機関が見つからない。本案件では、マイクロクレジットを実施しているようだが、運営機関はどうしているのか？

A：AMDA（国際 NGO）に依頼している。しかし、マイクロクレジットは上手に運営しないと難しい。第一フェーズでは資格要件を明確に決めなかったため、もともと返せない使用法に使う焦げ付いたケースがあった。第二フェーズでは資格要件を決めたところ、回収率は 7 割になった。しかし、この方法では本当に貧しい人は外れてしまう。資格要件にプラスして、簡単なビジネスアドバイスなどを付けると良いだろう。

Q：住民参加に向いている分野、向いていない分野があると思うが。

A：住民移転が絡むもの（ダム建設など）では、やはり住民の意向確認が必要なので参加型アプローチが必要であろう。逆に、人材育成などについてはあまり必要ではないかもしれない。

Q：居住環境整備や住民参加もいいが、インフラ整備に ODA を使っても悪くないのでは？

A：そのとおりだが、インフラ整備にはメンテがつきものであり、高規格になればなるほど

現地でのメンテが難しくなる。また、住民移転の問題も出てくる。相手国政府にこうした課題の処理能力がないため、難しい。

Q：地域の役人の介在は、上手くいくケースばかりではないと思うが、成功した要因は？

A：ルサカ市の都市計画部には 都市計画課と Peri-Urban Sector の2つに分かれており、本案件の担当課は 都市計画課であった。はもともと土地利用や交通計画などを扱う課であるが、は住宅部の一部であり住民とのかかわりの調整役としての機能を持つ課である。したがって、事前にある程度住民とのコミュニケーションが成立していた。これは重要な要素であろう。誰でも役人が入ればいいというわけではない。

Q：RDC(自治会のようなもの)があるのだから、わざわざ日本が援助しなくてもコミュニティでできることなのでは？

A：RDC は自分達で資金を集めプロジェクト化していくほどの自主性はない。今後、育てていくべきではあるが。しかし、要望はもっているし、必要な人選もできる。実働部隊を構成するには効果的であった。マイクロクレジットについては、RDC を運営組織とはしなかったが、その理由は 事務局をもっている組織ではないから、住民内でお金を預かる人を作ると、住民の間に疑念 (suspect) が生じる可能性があるから、である。

以上