

タイ・バンコクにおける低所得者層の 居住環境整備と UCDO の役割

藤井敏信, 安 相景, 高橋一男
海老塚良吉, 葉袋奈美子

1. はじめに一バンコクの状況

近年、居住環境整備の分野では、トップダウン型の公的政策の限界が明らかになる一方で、地域主体や、さまざまなNPO、NGOによる参加型の整備方法が試みられている。それは、プラン重視の新規開発からプロセス重視の持続型開発へ、パッケージ型事業からオータナティブな選択型事業へ、公共主導のハード整備重視から、マイクロクレジットに見られるような住民のインセンティブを活かしたエンパワーメント・イネーブル政策重視へ、という変化として現象している。その具体的な展開過程は、行政制度、地域施策、都市化の状況、地域社会の構成や担い手である開発主体の役割等により、各地域ごとに異なるが、興味深いのは、こうした、地域主体によるボトムアップ型へという傾向が南北を問わず世界的に通底していることである。一方同時に、経済社会全体を巻き込んだ世界的なグローバリゼーションの進行は市場の国際化や、情報・資源・技術・資本の偏在的な占有化を通じて地域間の格差や、低所得者層の拡大を招いている。開発途上国一般に見られることでもあるが、アジアの大都市においても、こうした低所得者の住むスラム・スクウォッターの存在は、経済・社会システムの構造的な課題となっている。

本稿では、タイ・バンコクでの低所得者層の居住環境整備について、UCDO (Urban Community Development Office) が関わる事業を紹介し、その分析を通して、住民が主体となった居住環境整備における課題を考察する。

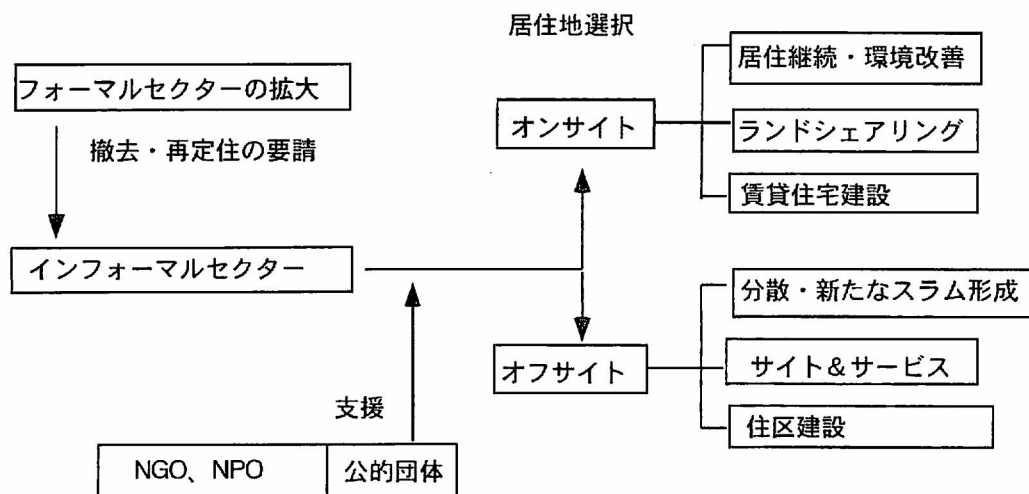
対象としたバンコクは、60年代からの急速な都市化とともに、農村からの人口流入により、市域が膨張し、基盤整備が後追いする状況の中で、居住環境の未整備なスラムが80年代まで拡大してきた¹。1960年バンコクの人口は、2,168,657人であったが、1995年にはおおよそ8,126,000人へと35年間で約3.7倍に、また市域も150平方キロメートルから、482平方キロメートルへと約3.2倍に膨れ上がり、この結果、市域に分散するスラム・スクウォッターは、現在843地区、人口で1,164,509人を数える (Vichai, 1998)。彼らの経済基盤は通常、市場に組み込まれないインフォーマルセクターに依拠している。多くは運河・河川沿いや湿地など居住条件の劣悪な地区に定住しており、その環境改善は公的セクターにとっても大きな施策課題となっている。加えて、市街地内で公用地、民有地を占拠

¹ このメカニズムについては藤井 (1998) を参照。

するスラム・スクウォッターは、都市の経済発展に伴いフォーマルセクターによる土地利用の高度化・更新圧力が強まるとともに、強制撤去の対象となる可能性を常にはらんでいる。1988年までの14年間の間、毎年1.55%のスラム・スクウォッターが強制撤去に遭っているが、統計に現れない事例も多いと考えられる。

一方的な排除、解体に対しスラム・スクウォッターの住民も、1973年から開始したクロントイ地区でのランドシェアリング事業をはじめとして、この30年間の間の組織的な抵抗や、行政・土地所有者との交渉により、住み続けられる「居住の権利」の実現に向けた居住運動の経験を次第に蓄積してきた。こうした運動的な居住環境整備は、公共施設の整備や土地所有者の土地利用更新といった都市更新圧力による強制撤去に対して、大きく二つの方向、すなわち現在の場所での開発＝オンサイトか、あるいは再定住地での開発＝オフサイトか、の選択を迫られる。それは、現在の立地状況と開発圧力との関係を通して、移転補償費、仕事先の有無、基盤サービス施設の整備状況、新たな土地・建物の費用負担、さらには現在のコミュニティのまとまりや開発に関わる NGO や NPO といった支援団体の力量など、外的内的な複合要因により、結果としてさまざまな展開を示すことになる（図1）。今日では、スラムに対する公的施策の新たな展開を背景に、公共団体や NGO などの支援を受けて、組織されたコミュニティによる（CBO）自立的な居住環境整備に着手する住民組織もみられるようになった。

図1. スラム居住環境整備の展開



2. UCDO (Urban Community Development Office) の活動

2-1. 活動内容

UCDO は、政府による都市貧民開発基金を基に1992年設立された。低所得者層により組織化された貯蓄信用組合・グループを対象に、その構成員に対して融資を行う公的団体である。

90年代当初、バンコクでは投資ブームにより再開発が進み、市域内のスラム・スクウォッターに居住する低所得者層2万4千世帯が強制撤去に直面していた。

タイにおけるスラム政策は、開発が進む他の諸国と同様の経過を辿ってきた。60年代からの初期段階における公共主導の強制撤去と公共住宅建設との併行期間を経て、70年代には第二段階として公的主体が基盤整備を行い、移住した住民が与えられた敷地に住宅を建設するサイトアンドサービスや、土地所有者とスラム住民が土地を分有するランドシェアリングなどが進められてきたが、いずれも都市全域に膨張・拡大するスラム・スクウォッターを前にして、公共施策としては限界があり、財政的な負担も大きく、期待された成果は上がらなかった。一方スラム・スクウォッター住民にとっても、仕事が見つからない遠隔地への移住を強いられたり、生活サービス基盤施設が不足していたり、あるいは高家賃の負担に耐えられなかったり、双方に満足できる施策を打ち出すことが困難な状況にあった。90年代に入り、政治体制における民主化の流れを背景に、従来のスラム対策を見直す中で、新たな試みが行われるようになった。グラミン銀行(バングラデシュ)、CMP(フィリピン)など周辺諸国のクレジット融資事業に倣いつつ、事態に対応したイネープリング・エンパワメント施策が1992年、第7次全国総合開発計画のもとに打ち出される。政府からの当初資金12.5億バーツ(約60億円)によって「都市貧民開発基金(urban poor development fund)」が、NHA(National Housing Authority 国家住宅公社)の管理下で設置され、低所得者層が組織したコミュニティ信用貯蓄組合・グループを対象とした、いわば「統合型マイクロクレジット」が、UCDOによる公共政策として開始された。

UCDOはこのクレジットを手段として、住民の生活展開を支援する各種の訓練プログラムへの参加を促進したり、またコミュニティの組織化やそのネットワーク化を通じて、これらに依拠した住民の生活の自立や、環境の向上を支援する活動を担っている。

クレジット融資の対象は、主に組織化されたコミュニティ貯蓄活動の実績を担保にした土地取得・住宅建設であるが、これに限らず融資の対象には起業活動など生活全般の改善も含まれている。

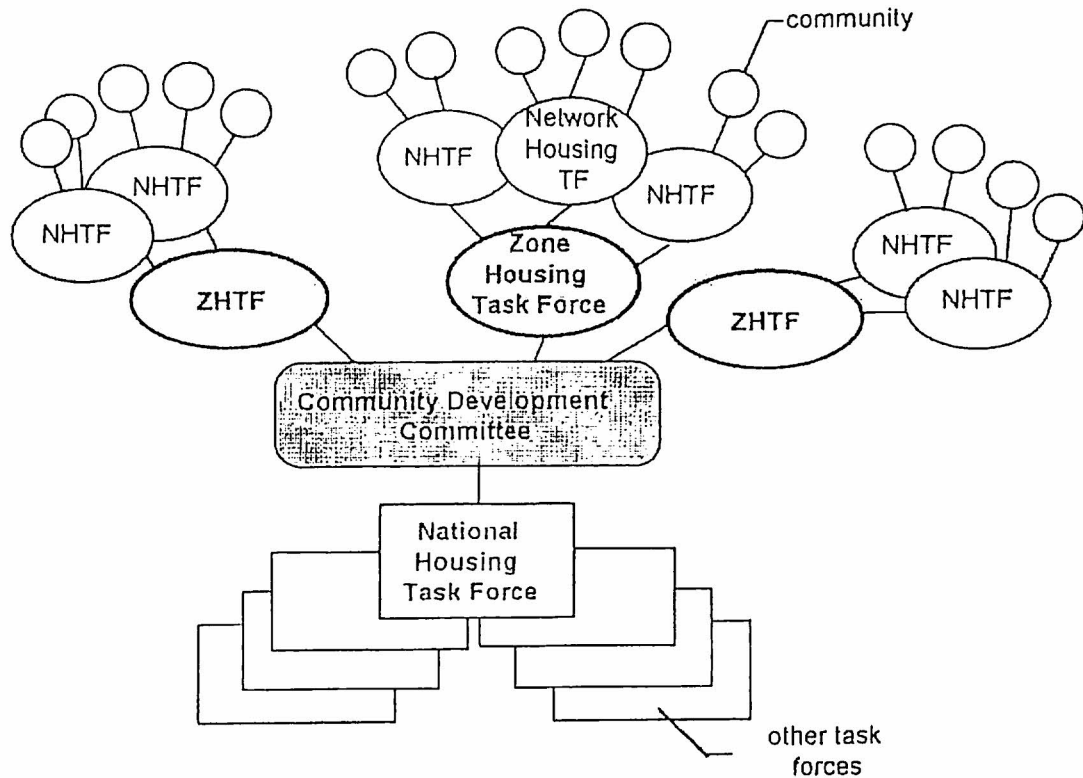
スラム・スクウォッター地区の環境改善・再定住地事業では、NHAと協同することも多い。この場合NHAが基盤サービス施設を建設し、UCDOは低所得者層が組織化したコミュニティによる貯蓄信用組合・グループを対象として、基金を元にした融資を行う。

組織的な特徴として、次の2点があげられる。

第一に、組織としての自立性の確立である。UCDOの理事長はNHAの総裁が務めているが、その運営や事業に関しては、NHAの施策から独立した理事会が方針を決定する。理事会は行政関係者3名、NGO・民間団体3名、低所得者が組織化したコミュニティからの代表3名と、事務局長で構成される。

第二に、分権的な活動を目的とした組織化を行っている。1995年にはコミュニティを基盤とした開発を推進し、その管理・調整を行う機関として、全国的な規模で区分した地域の代表者からなる委員会CDC(Community Development Committee)を設置した。その中には住宅関連、コミュニティ起業、信用貯蓄の開発、環境整備、女性開発、情報提供、コミュニティ福祉といった7つのタスクフォースを設けている(図2)。

図2. 住宅プログラムに関する組織



資料：UNDO

2-2. 活動の経緯

1992年設立以来、次第に事業を拡大しており、現在では市域に分散する4分の1のスラム・スクウォッター地区と関係をもつ。年次別の活動展開を次に示す。

92年；設立。6名のスタッフで開始。

93年；100のコミュニティがメンバー（UCDOの融資を受けるための貯蓄グループを結成したコミュニティ）となる。

94年；25のコミュニティ、400世帯が融資を受ける。

95年；50の訓練コース（貯蓄、会計、コミュニティ形成・運営、世帯会計等）が設けられる。

地域単位の組織化に施策転換。全国に8つの地区別コミュニティネットワークを組織し、その代表者によるコミュニティ開発委員会（Community Development Committee）を立ち上げる。

149コミュニティ（内142がバンコク圏）、1万2千家族に融資。うち共同土地取得（郊外移転）のための融資は45件。

96年；100人のスタッフに拡大。

UCEA（Urban Community Environmental Activities）プログラムを構築する。

500のコミュニティが会員となる。

100のコミュニティが融資を受ける。250の事業に融資。

97年; 114名のスタッフ。634のコミュニティが会員。

貯蓄総額1491万ドル (約15億5千万円)。貸出総額は2711万ドル、内7割は住宅ローン。

2-3. 融資の内容

融資を希望する住民は、組織化された組合・コミュニティを媒介することが求められ、次のような条件 (UCDO, 1999) のもとにローンを受ける。

- ①原則として、25名以上により貯蓄組合 (コミュニティまたはグループ) を形成することが求められる。貯蓄組合は5人以上のメンバーによる委員会を設置する。そして貯蓄活動を最低6ヶ月続けると、組合として認められ、基金からの低利融資を受けられる。一手續の簡素化
- ②融資限度は貯蓄総額の10倍を限度としている。この額は通常住宅の建設には不足するが、UCDOとの契約実績を基に市中銀行から融資をうけることが可能となる。一公的融資による信用の拡大
- ③地区の計画や施設整備はコミュニティが独自に開発計画を策定する。その際一般的な宅地開発規制は原則として除外される。一住民主体の計画策定

基金からの融資は、教育、借金返済等の回転ローン (Revolving Fund)、事業向けローン (Income Generation)、強制撤去に対する土地、住宅の取得ローン (Housing Project)、住宅改善ローン (non-project Housing) の4つのローンがある (表1)。

UCDOの金利は、インフレーションによる年別の金利変動を考慮するとやや低い割合といえる。ローンごとの金利は、個別の融資の方がグループに対する融資よりも高くなるように設定している。強制撤去に対応した土地、住宅の取得ローンの場合は、融資額が6千米ドル以下は3%、それ以上は8%である。

組合 (コミュニティ) は、市場金利にあわせて利子 (2~5%) を上乗せし、融資を申請した住民に分配する。上乗せ分は、コミュニティの福祉活動、運営管理費、開発整備費として蓄積するが、返済が困難な会員のローンを肩代わりすることもある。このため返済率は高い。近年、バブル経済破綻の影響でローンの返済率が低下し、グループからの脱退も起こるようになったので、UCDOでは信用組合の組織化に際し、返済能力の確認作業を強化している。

融資に際して、住宅ローンの場合は取得対象の土地および建物が担保となるが、その他は組合・コミュニティの保証と預金通帳が担保となる。(一般的な市場金利は15%であるが、通常融資が受けられない貧困層は、インフォーマルセクターから数十%の高金利で融資を受けているケースもある)

表1 UCDOの融資内容

融資の種類	UCDOの金利	会員の金利	返済期間
教育、借金返済等の回転ローン	10%	12-15%	5年以内
起業、所得向上のローン	8%	10-13%	5年以内
強制撤去に対する土地、住宅の取得ローン	3または8%	5-13%	15年以内
住宅改善ローン	10%	12-15%	15年以内

資料: UCDO Update 1997

強制撤去を受け再定住地を求めている組合・コミュニティでは土地・住宅取得ローンが優先するが、通常の融資は回転ローン、所得向上ローンから始め、次いで住宅関連の融資を受けるプロセスを経る。土地・住宅取得ローンは、住民によるコミュニティの管理・維持や基盤サービス施設整備の効率性を考慮し、対象とするコミュニティの規模を、原則として100～200世帯に設定している。その際、融資額が100万パーツ以上の場合、コミュニティから2名、NHA から2名、銀行から2名、専門家1名、UCDO から2名で構成される、ローン委員会が審査する。

このケースに限らず、UCDO はさまざまな事業の実施に際し、対応する第三者的な委員会を設立して、方針を決定するシステムを構築している。土地・住宅融資については一歩進めて、後述するようなコミュニティグループのネットワーク組織に貸出の権限を委譲し、分権化する方法を検討している。

設立以来、1998年までに、住宅関連融資で187の事業を実施したが、これは全事業数でみれば10分の1に満たない。但し事業規模が大きいので、総額は融資全体の3分の2、約19.3億パーツになる。

2-4. 活動の新たな展開—ネットワーク化

1) 活動の方向について

ソムスク事務局長は、UCDO の活動とその方向づけについて「総合的なコミュニティ開発を目的としており、住民の活動を支援促進させる事務機関である。その基本的な戦略は、信用貯蓄活動を端緒としてコミュニティの組織力と自主的な運営能力を高めることにあり、融資は媒介(intermediary)に過ぎない。このためコミュニティ相互の連携を図るネットワーク化に近年重点を置いている。」という。

UCDO の現在の活動展開、特にネットワーク化について、ヒアリングした内容を次に示す。

・コミュニティのネットワーク化

経済開発、都市化は、所得格差を拡大し、貧困層が社会的な力の基盤（社会ネットワーク、適的な情報、資金、参加型民主主義）に接近する機会を減少させる傾向にある。UCDO はこうした動きに対症療法的に対応するのではなく、根本的・構造的な観点から、効果的で自律的な持続性ある開発プログラムを作り、住民を支援していく必要がある。各国で試みられているコミュニティネットワークの組織化は、都市貧困層が主体となって各コミュニティの連合・協同組織をつくり、さまざまな目的の達成を運動体として行うもので、同時に専門家・運動家、市民運動団体とも連携することにより創造的で、革新的な効果を発揮できる。またネットワークによるエンパワーメントは経済的活動や開発過程においても、都市貧困層とフォーマルセクターとの間をつなぎ、政治的にも関係団体と均衡ある関係を構築することにもなる。

同じ地域や都市内（なわばり）で、各信用貯蓄グループを結びつけるコミュニティネットワーキングを支援することは、UCDO の重要な役割である。近年新たな活動として、コミュニティネットワーク基金を設立した。これにより会員コミュニティに融資を行って、彼ら自身のネットワーク形成のための基金づくりを支援している。ネットワークは各グループの目的と能力に応じて組織化さ

れ、貧困層のコミュニティが試みるさまざまなプログラムに関連している。これを通して、学習・情報活動、経験交流などを行い、フォーマルセクターに自立的に参画する足がかりを確保することができる。

ネットワークの形成は、最初は小さく、そしてルーズな関係を構築するところから始め、定期的な集まりを持ち、それぞれに異なるコミュニティを相互に理解しつつそこから学び、次第に組織を強化して、協同する運動体へと拡大していきたい。特に貧困層にとって、基本的な居住の権利、所得格差の拡大への対応、強制撤去への対応、などの社会構造的な課題に対応していくには、個別の取り組みでは限界があり、組織的な運動体として行動するようなネットワーキングが不可欠である。現在は、600以上のコミュニティ信用貯蓄グループが全国各都市でネットワークを形成している。

・NGO などとの協同

他の NGO などとの協同は、人的資源の効果的な活用、開発プログラムへの参加機会の拡大など統合的なアプローチのために重要であり、積極的に推進している。まず第一段階として NGO に働きかけ、その活動を支援する。第二段階では、NGO が核となって各地区コミュニティや、専門家、運動家との連携を図る。最終段階ではコミュニティネットワークが組織される。NGO は行政、学者、民間団体と関係しながら、ネットワークの形成・運営を支援する。この過程で UCDO は NGO の支援や、ネットワーク、コミュニティへの融資を行う。融資を受ける側では、関係者による独立したネットワーク委員会を設置して運営を行う。

こうしたネットワーク化の推進により、開発に係る関係者間での合理的で、貧困層にも公平な権利調整システムの遂行、地主も巻き込んだ話し合いの場の設定、計画的な住宅・住環境の整備・開発、再定住に際しての特別な行政政策の要求、資源活用訓練プログラムの開発、バンコク都からの一括事業の請負など多様な運動が展開されている。

・環境改善プログラム

1996年からデンマークの国際協力機構である DANCED (Danish Cooperation for Environment and Development) と協同で、環境基金とその運用プログラムを作成した。この基金は組織されたコミュニティネットワークが自ら決定し、専門家とともに行う環境整備活動 (UCEA) に当てられている。環境整備活動は可視的な運動として、住民の参加が得やすい。このネットワークは、開発に関するさまざまな課題を結びつける役割を果たし、各コミュニティの知識や経験の交流を通して、組織全体の強化につながっている。2年間におよそ200の事業、コミュニティセンター建設、下水事業、水供給事業、架橋・舗装事業が、比較的安価に遂行された。

1999年からは社会投資基金 (Social Investment Fund) と協同し、コミュニティ会員のセンター的な役割を果たしているコミュニティネットワークが、自ら福祉・教育・医療面でのセーフティネットを開発する事業をサポートしている。

・UCDO の位置づけ

UCDO はむしろコミュニティネットワークの組織化を支援する媒介的役割にまわり、実際の事業の展開はコミュニティの連合体であるネットワーク自身が行うことで、自立的な活動が可能になる。

政府により設立された組織ではあるが、こうしてネットワークの活動支援に回ることで、権限の集中化、官僚制化を防止し、貧困層のコミュニティをベースにした自立や、フォーマルセクターとの連携を促進させようとしている。すなわちフォーマルセクターとインフォーマルセクターとの間に浮いている状態が現在の UCDO である。

2) 住宅コーポラティブ

ネットワークの事例として、会合のため UCDO 事務所に来所した Kajpa さん(スクスサクト60に居住)からヒアリングした。彼は自宅で縫製業を自営している。18歳でバンコクに来て以来、35年になる。彼の住む地区全体の土地所有(取得)者は30%、その中には UCDO の融資により土地を取得した者もいる。UCDO の住宅ローンは3%だが、その上に5%コミュニティ運営用の利子が加算されている。現在3つの組織、近隣コミュニティ、地域コミュニティ、住宅コーポラティブに属している。地区全体で約30%の世帯はどの組織にも属していない。住宅コーポラティブは住宅確保のための貯蓄グループで、彼の地区に居住する700人の内102人が会員となっている。95年に結成されたコミュニティネットワークの一種で、小単位の16の住宅協同組合が連合して、中間的な連合体を組織し、その上にセンター的な組織がある。全国で600の同様なグループがあり、土地の取得や住宅・環境問題に取り組んでいる。会員は200~2000バーツ/月を貯蓄している。グループへの加入はラジオ放送でも呼びかけている。

3) 3つのネットワーク

UCDO は政府各機関の支援も得て、理事会の下にコミュニティ起業促進委員会を設置している⁴⁾。委員会では、職業訓練プログラムの開発や、コミュニティ起業を支える職業人の養成を通して、コミュニティを単位とした起業活動や、そのネットワーク化を促進している。現在、活動の展開に着目しているのが、小売り販売のネットワーク、工芸品のネットワーク、米供給ネットワークである。流通の中間過程を排除し、直接消費者とつながることで価格の引き下げや、品質の保証、市場での生産の拡大をめざしている。

・Romkrao Zone 8 の 小売店のケース

協同運営による小売店が、NHA により住宅建設事業が実施された Lat Krabang 地区で活動している。

コミュニティ信用貯蓄を利用して、当初資金2.5万バーツに、UCDO からのローン25万バーツを加えて建設された。この試みにはコミュニティの50名の会員が10バーツづつ株を購入し参加している。会員より選出された5人からなる委員会が実際の運営を行い、2人の店員を雇用して、8ヶ月で4.2万バーツの利益を計上し、5年間のローンの半分を返済する実績を上げている。現在販路の拡大を求めて、新たな場所に倉庫を建設するため、UCDO にローンを申請している。

・バンコクコミュニティ工芸センター

当センターは5つのコミュニティの連合により設立された。これにより、各コミュニティによる

直接的な生産と販売、価格の安価な設定、NGO、政府機関へのネットワークの拡大、小規模なコミュニティ企業のフォーマルな市場での展開が可能になった。

・コミュニティ米 (rice) ネットワーク

米ネットワークでは、農家から卸売り価格で米を購入し、適切な価格で会員へ販売している。トンブリ地区の Pranakorn Thonburi 協同グループは12のコミュニティから構成され、住宅建設や、職業開発に従事しているが、同時に米の販売も行っている。国際 NGO からの7.5百万バーツと会員による百万バーツの貯蓄を基に、ネットワークが組織化された。回転資金1.8百万バーツを UCDO から借りている。

居住環境の整備は、「居住」という生活基盤に関わる基本的な課題であるが、スラム・スクウォーター住民にとって、日常生活全般の維持・改善というプロセスの中では、選択肢の一つに過ぎない。現実に可能性のある、必要性の高い課題から、主体的に取り組みを始めるといった運動的な展開を、そこにみることができる。さらに、グローバル化する市場に対し、地域社会（コミュニティ）の自前性に依拠した協同組合ネットワークを構築し、自立的な社会・経済システムを埋め込んでいく試みは、世界共通に現象している今日的な運動（コミュニティビジネス、市民起業、域内通貨制、生活者ネットなど）と共通する点も多い。

3. 居住環境整備事業の事例

3-1. Prakasa コミュニティ (Samat-Prakarn 県)

—強制撤去により4地区からの移住者を中心とした再定住事業。

1) 地区の概要

バンコク市郊外、工住地域の外縁部に位置する。土地は沼地。地区面積3ライ(1ライ=1400平方メートル)、全体で43区画の敷地割。土地は協同で地主から購入した。現在地区のおよそ半分の区画でU字型のミニ開発が行われている。土地の造成や基盤サービス施設の整備は未完成の状態である。

区画を特定、基盤を整備した後、各戸で住宅を建設してきた。土地代の総額は3.2百万バーツであったが、購入に際しての資金は UCDO の土地、住宅取得ローンを利用した。

2) 強制撤去の状況

以前の地区からの移住者ないし移住予定者を示す(表2)。各地区から移住してきているが、さまざまな理由から別のスラムに移った者も多い。スラムの解体化の様子もうかがえる。

3) 住宅建設の経緯

撤去を受けた4地区の住民は、1991年に援助機関である CUCD(Center of Urban Community Development)から、移住希望者の組織化(貯蓄組合)について指導を受け、さらに移住先である土地を数ヶ所紹介してもらった。CUCDは、スラム改善における先駆的な事業であるクロントイのランドシェアリングにも参加し、現在同様に34のコミュニティと関係しているが、このプロジェクト

表2 移住の状況

従前の地区名と戸数	当該地への移住戸数
ラマ3世; 67戸	15戸; 私有地からの撤去、補償金 (15000バーツ/戸)
サマキナイ (Sama Ki Nai); 91戸	6戸; 私有地からの撤去、補償金等について現在交渉中
スックンビット101,55; 80戸	6戸; 私有地からの撤去、補償金あり
トンスー(Tong Suk); 90戸	10戸; 公有地からの撤去、補償金はない

ヒアリングより (1999. 9. 22-28)

では UCDO と貯蓄組合との媒介的な役割を果たしている。

具体的な移住場所については、今後道路建設が予定されていない(強制撤去がない)3つの候補地3に絞って、土地局 (Department of Land) に相談をもちかけ、1992年に土地を取得している。道路の配置等の計画案は1996年、建設コンサルタントのアドバイスを得て住民リーダーが作成した。

当初は60戸が移住を希望していたが、交渉期間の間に次第に減少して43戸になった。現在その内15戸が住宅が建設している。他の世帯は毎月開かれる UCDO による住宅建設の貯蓄組合の会合には参加しているが、仕事の関係や、資金的な問題から以前のスラム地区の周辺や別の地区に住む。

4) 事業資金

土地購入の頭金は30万バーツで、各世帯当たり4400バーツを支払った。事業資金は UCDO やその他の団体から融資を受けた。融資額は土地代と造成費を含めて5百万バーツ (土地3百万、造成費2百万)。土地代は15年のローン。返済金は戸当たり850バーツ/月で、1992年から返済を開始している。返済が困難な者については、他の者が立て替えるなどして、コミュニティ全体としては契約通り返済している。建物建設費は平均して3万バーツ/戸になるが、一部の世帯は2年間のローンを組み、1500バーツ/月のローンを返済している。

5) 課題

入居当時、道路はなく大変不便であった。整備された現在の道路も未舗装である。移住者や移住予定者の収入は約半数が7000バーツ/月、残りの半数が2000バーツ/月で、ローン返済が困難な世帯も多く存在する。彼らはコミュニティ維持代として200バーツを負担している。その内訳は CUCD との会合代に100バーツ、コミュニティの維持に100バーツである。住宅等の整備・建設には他からもローンを借りている。住宅建設費は各世帯の資産・所得状況を反映し、20万バーツの戸建から1万バーツの仮設的な住宅まで差が大きい。既述のように UCDO の融資を受けるため貯蓄組合を組織化しているが、今後さまざまな事情から家を建てられない住民も出現する可能性があり、その場合連帯責任制の維持が課題となろう。また立地条件からは、土地の転売も起こりうる。

3-2. Nakpri oon 地区 (Prakarn 県)

—UCDO の土地、住宅取得ローンを利用した再定住地の建設

1) 地区の概要

バンコクの郊外、Prakasa 地区の近く、工場地区の外縁に位置する。

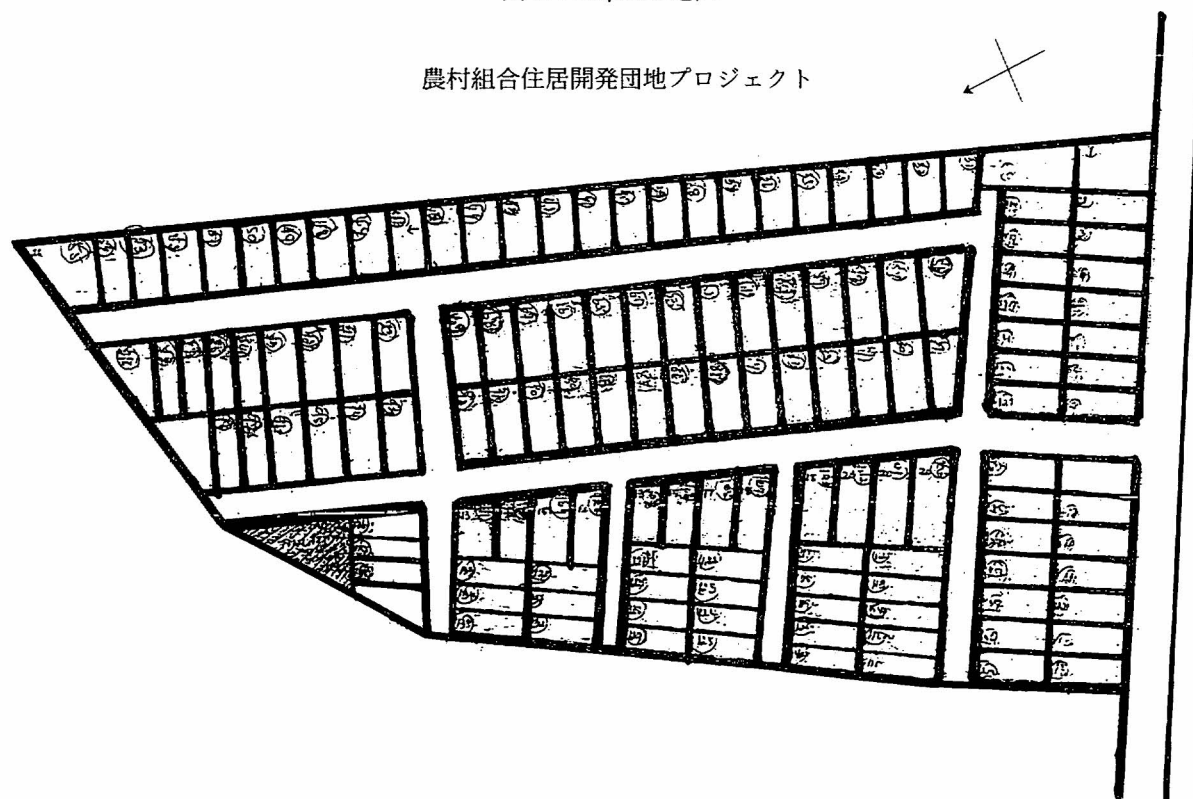
強制撤去を受けた166世帯が、UCDO の信用貯蓄付ローンを利用しつつ、7 ライの土地を購入し、現在146戸の共同住宅を建設中である (図 3)。旧地区では3百世帯が居住していたが、1992年から1994年にわたって、強制撤去を受けた。その内99世帯がまとまって再定住を決定し、33km 離れた当地に移住してきた。それに他の地区からの住民も加わって農村住宅組合 (Housing Cooperative) を結成し、1994年、166世帯の住宅建設に着手した。彼らはまず、組合グループの活動拠点となる事務所兼コミュニティホールを先行して建設している。組合事務所には専従のスタッフが3名、彼らの平均収入は1万バーツ/月である。組合の運営には住民のボランティアも参加している。現在48戸が完成し、他は建設中である。

2) UCDO の住宅ローン

土地購入費用は約2千万バーツ、総建設費は約6.5千万バーツである。組合は UCDO より4千万バーツの融資を受けた。その内訳は土地代2千万バーツ (3%の UCDO 利率+5%の組合利率)、建物2千万バーツ (8%の UCDO 利率+2%の組合利率) である。

住宅建設費は、平均敷地15ワー (1ワー=4平方メートル) の場合、戸当たり16万バーツ (建物) +

図 3. Nakprion 地区



17万バーツ（土地）となるが、組合員はその1割程度を自己資金より支出し、残りは組合を通して借りている。組合ローンは平均3100バーツ/月で15年間の期限である。

3) 課題

住宅組合の活動は、共同住宅の計画的な建設や事務所の運営方法に見られるように、組織化されている。移住に際して住民は通常、大きな生活上のリスクを負うことになるが、その際リーダーの指導力の与える影響は計り知れないものがある。このコミュニティでは、組合の利子率に着目して、外部からも約20名が預金しており、また住宅建設労働者として、一部の住民の働き場所を確保したり、会合に住民を積極的に呼び込んで意識化を図るなど、ソフト面でのコミュニティ形成にも配慮している様子から全体としてのまとまりがうかがえる。UCDOの支援を受けた活動が、順調に運んでいるケースである。しかし現在建設中であるため、まだ住宅を確保していない住民も多く、このことが今後の組合運営の不安材料といえよう。また、バンコク市内でのNHAのサイトアンドサービスによる開発では、事業実施後8~10年の間に移住世帯の所有していた区画の20~60%が、コミュニティ活動とは無縁な、より高い所得階層の所有に代わっている²⁾ことから、建物建設後の転売や土地の転売の可能性も指摘できる。

3-3. Tungkru 地区（バンコク都）

一地区の中に8戸がUCDOの土地取得ローンで土地を確保し、住宅を建設中

1) 地区の概要

バンコク都心から南東に1時間程度の時間距離にある。地区面積32ライ。64戸、134世帯、約500人が居住している。地区の半数以上の住戸が河川の水面上にある。内16戸のみ水道が敷設されており、他の家では水を買っている。河川水は飲料水以外ですべての世帯が日常的に使用している。

地区のリーダーであるダウンデンさん(64歳)によると、「80年前には2,3軒が河川沿いに居住するのみで、当時は畑地や水田が周辺にある裸地であった。以降次第に移住者(強制移住者も含む)が増加してきた。市街地の拡大とともに冠水することも多くなり、河川も汚濁してきた。」という。

1981年に市当局への働きかけにより、河川に沿った地区の通路となる橋が建設された。80年代には公共施策として、オンサイトのスラム改善のため住民の組織化が行われるようになるが、1985年、衛生局からダウンデンさんに地区のリーダーとしてコミュニティをまとめるように依頼があった。

地区最大の課題は河川の汚濁による環境衛生の悪化であった。そこでコミュニティでは河川の汚濁を緩和するため、市のごみ運搬船の巡回に合わせ、総出で清掃作業を行っている。

住宅は、64戸の内半数が持家で、建設費は約20万バーツ(土地+建物)。借家は地代が200バーツ/ワー/月で、セルフヘルプでの建物建設時に5千バーツ支払う。住民の持家取得の意欲は強いが、これ以上の土地売買については、土地所有者側が難色を示している。理由は、彼らが地価の上昇を組み込んだ高度利用を図るため、地区に近接する集合住宅の類いの建設を独自に検討していることによる。

2) UCDO の土地取得ローンによる住宅建設

地区内に、親戚関係にある 8 世帯がまとまってグループを結成し、土地取得ローンを利用しつつ、8 区画の土地 178 ワーを購入 (22~24 ワー×8) した。8 軒は自己資金 24 万バーツと、UCDO からの融資 101.6 万バーツで土地を購入している (図 4)。

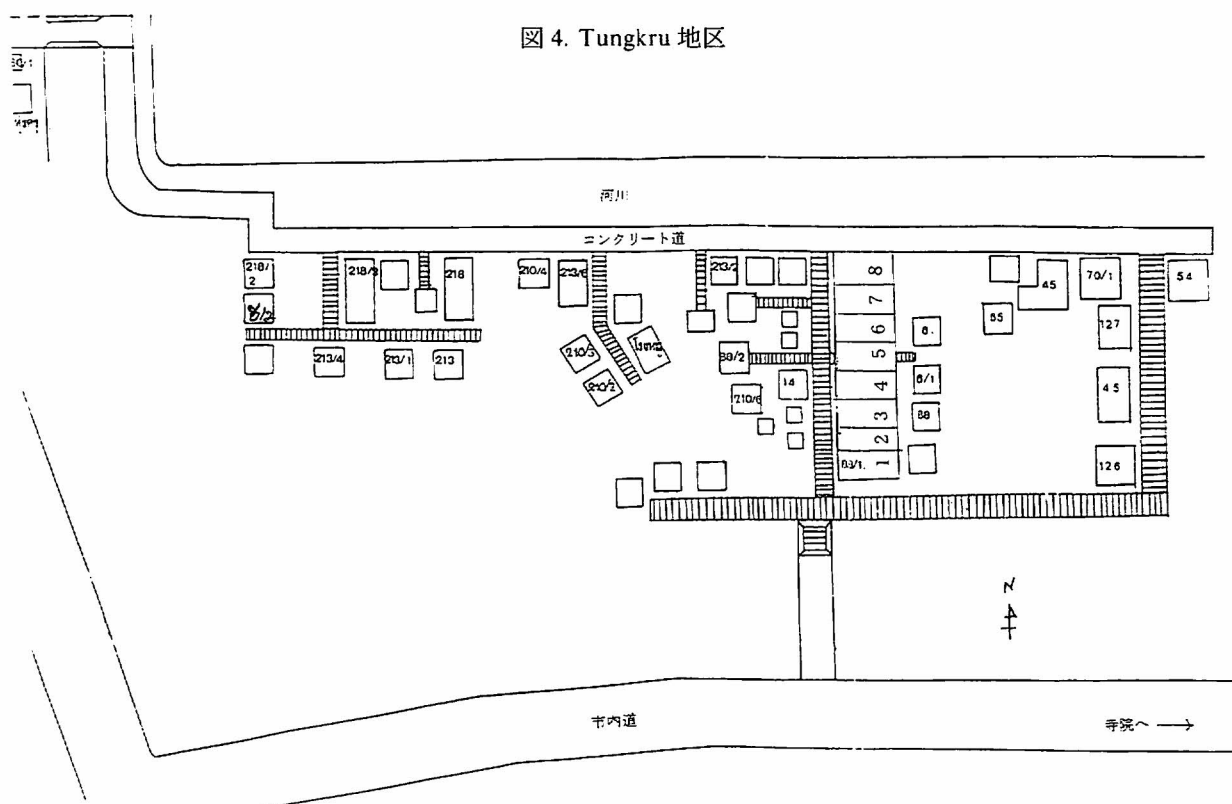
土地購入費の合計額は 126.5 万バーツ、ローンは 1060~1200 バーツ/月/戸で、返済期間は 15 年間。8 戸全体で約 8 千バーツ/月を直接 UCDO に返済し、残りの 480 バーツ/月をコミュニティの活動資金として返済している。

これら全 8 区画は水面下にある。現在 1 戸が完成、1 戸は人工土地となる基盤部分を構築済である。他の 6 区画で建設が進まないのは、資金不足による。彼らは景気がよくなったら UCDO より融資を受けて、建設を進める予定であるという。

3) 課題

各戸ともトイレは筒状の容器を埋め込んで冠水を防止しているとの説明であったが、汚濁した水面上という劣悪な環境の中で住宅が建設中である。居住環境面からみて適切な場所かどうか、といった地区全体の環境に対する評価基準の設定が課題である。UCDO の融資事業としても、・融資条件との整合性、・事業認定につながる環境評価、・多数を占める建設待機中の世帯 (困窮層) への対応など、事業基準の検討が必要であろう。

また地区内での部分的な開発、しかも親戚関係の一团による事業が、コミュニティ全体の社会関係に及ぼす影響も無視できないものがある。



都心から比較的近いという立地条件もあって、開発圧力が高まることも十分考えられる地区であり、安定した居住を確保のために土地取得を希望する住民と、独自に高度利用を図ろうとする土地所有者との調整も課題である。

3-4. Chalong Krung 地区 (ナンチャオ パンコク)

—NHA による再定住地のサイトアンドサービス事業

1) 地区の概要

バンコク都心から時間距離で約1時間半の郊外地に位置する。住民の30%は都内で働いている。彼らの平均収入は約3500バーツ/月。残りの70%は失業中の者が多く、地区内で働いている者は少ない。交通が不便なために主婦は内職をしている。内職先についてはNHAなどが職を紹介し、当初金として材料費を出資している。

地区は強制撤去に対応した再定住地としてNHAがサイトアンドサービス事業により整備した。高速道路の建設に伴う撤去地区など、20地区から移住してきている。現在信用貯蓄グループがUCDOにより組織されつつある。

1996年から基盤整備とともに移住を開始した。全体は約4千区画。移住先の区画は旧地区コミュニティごとにまとまって、抽選により決定した。現在1060戸、約4千人(うち未成年約1200人)が居住。残りの区画も既に成約済みである。各区画の規模は平均して20ワーである。

2) 事業内容

NHAによるサイトアンドサービス事業で、住宅は住民が自ら建設する。10年間で土地名義がNHAから居住者へ移るリース形式(rental purchase scheme)である。土地代は区画面積が20ワーの場合、頭金が12千バーツ、返済するローンは1750バーツ/月になる。郊外地で職場から離れた立地条件にあるため、通勤費が高むことや、周辺では適当な仕事先が限定されていることなどから、経済的にローン返済が困難な世帯が圧倒的多数を占めており、10ヶ月から3年間の延滞者は実に約95%に上る。NHAは現地に関連会社CEMCOを設置して、地区の整備や、ローンの返済業務を委託している。他にNHAによる賃貸住宅もあり、賃貸料は450バーツ/月。住宅の建設費は土地代を含めて、平均約23万バーツである。

3) 貯蓄組合

1997年から当地区内に、住宅建設、生活再建など、生活環境改善全般の向上を目的として、貯蓄組合が新たに組織化されている。会員は現在265人、貯蓄高は60万バーツになるが、これをもとにUCDOから事業資金の融資を受けている。組合員1人当たり百バーツ/月の貯蓄を行い、余裕のある者は2百バーツ/月を貯蓄している。組合の運営は比較的柔軟で、貯蓄が困難な者については期間を延長している。このためかメンバーの約30%が滞納している。UCDOにとって、滞納による返済不能は組織運営上の基幹的な課題であるので、問題のあるコミュニティの再点検作業を行っており、

今後は当地区でも組合コミュニティに対する指導の強化が予想される。

4) 課題

郊外地に建設した再定住用の地区であるが、スラムに居住する低所得者層にとっては、遠隔地で雇用先の確保が困難であることから、生計手段が決定的に不足している。したがってローンの返済が困難な居住者が圧倒的な状況にあり、このことは NHA の事業展開に打撃を与えている。サイトアンドサービス事業に共通する課題であるが、遠隔地での再定住については、トータルな生活の場・基盤を確保する観点から、雇用の創出も同時に計画に盛り込む必要がある。

また NHA も、当初から都市居住政策の一環として、強制撤去の受け皿用に再定住地を確保した経緯から、採算ベースでの事業計画を十分詰めてこなかったと推測される。

地区の大半が空地の状態である現状から、今後都市域の拡大にともない、移住者からより高い所得層への所有移転が進むことも予想される。道路など生活基盤施設の整備は建設途中であり、整備された施設の維持管理も十分な状態ではない。

4. まとめ

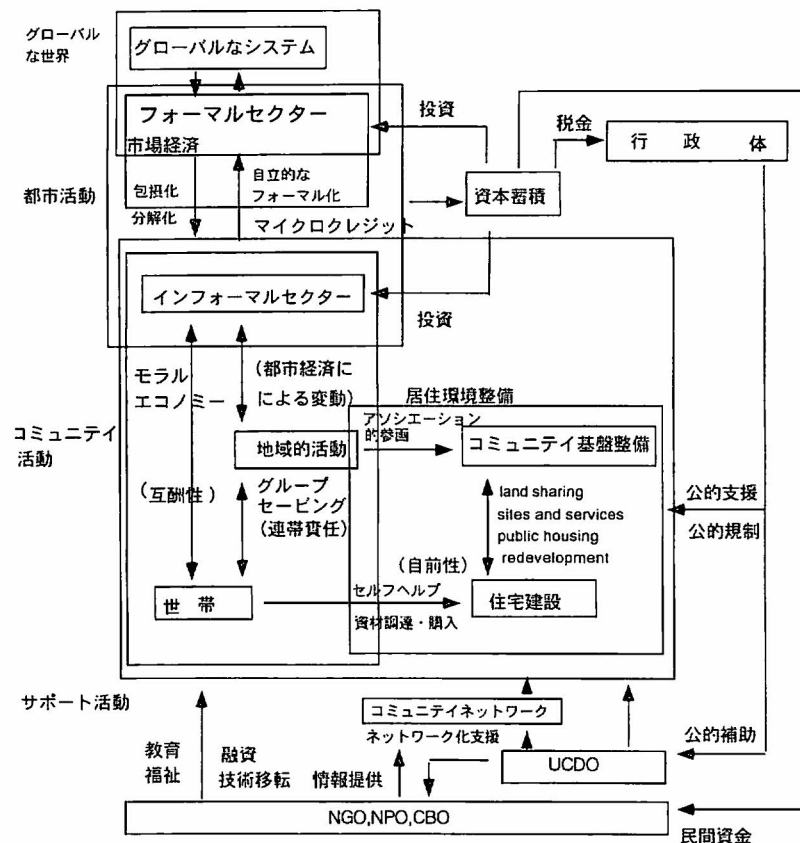
1) 低所得者層のコミュニティ活動と居住環境整備

紹介した4つの事例は UCDO の居住環境事業の一部に過ぎないが、各事例ごとにコミュニティの状況に対応したさまざまな関わり方がみられる。基準となる整備マニュアルが明確でない中で実現した住環境であり、既述したようさまざまな課題を抱えているが、調査側にとってはこうした指摘がどのような立場から、どこに向けて発するかといった、現場との「関係性」を常に意識しておく必要がある。それは調査が今後現場にどのように生かされるかといった問いかけと直接つながっている。強制撤去を受けた住民にとっては、建設された居住地がその時点で考えられる現実的な可能性を迫った結果であり、また現在も自力により建設途上の状態である。こうしたプロセスを共感することがまず求められている。

低所得者層のコミュニティ活動と居住環境整備との関係を示す(図5)。経済の基盤を基本的にインフォーマルセクターに依拠し、都市雑業(露天商、修理工、路上飯屋、家政婦、運転手、縫製業、廃品回収業等)を生計としてスラム・スクワッターに居住する住民にとって、個々の世帯単位での活動(Friedman, 1995)や地域的活動からなるコミュニティ活動が果たす役割は大きい。その内部ではモノのやりとりなど互酬性と特徴とする相互扶助的なモラルエコノミーが存在し、協同活動としてさまざまなグループ貯蓄が行われている。居住環境の整備も、基盤整備への参画や、家族、近隣によるセルフヘルプ型の住宅建設に見られるように、コミュニティ活動の一環として組み込まれている。

都市経済活動の主流であるフォーマルセクターからは、産業構造の再編による包摂化、小企業や自営業の解体、強制撤去を伴う空間の更新など市場を通じた圧力が、常にインフォーマルセクターに向けられている。他方インフォーマルセクターは、フォーマルセクターに対し独自の雇用創出ダ

図5. 低所得者層のコミュニティ活動と居住環境整備



参考：John Friedman, EMPOWERMENT, 1995

イナミズムを有し、都市システムに不可欠のサービスを提供している。世帯単位の小規模経営、セルフヘルプによる住宅の建設、コミュニティ内での自家消費的な流通といった特徴を有しており、地域コミュニティとして自律的なシステムを内包しているが、反面市場において労働力再生産費用の押し下げ要因として働き、インフォーマルセクターを垂直的な枠組みの中に封じ込める要因ともなっている。

これに対し、コミュニティの組織化によるグループセービングを対象としたマイクロクレジットは、スラム・スクワッター住民の生活全般の向上を、住民自身が選択的に実現する手段を提供するとともに、コミュニティの集合としてのパワーや連帯責任を担保に、市場金利に準じた融資システムを取り込むことで、自らをフォーマルセクターに重ね合わせるといった二重の意味をもつ。スラム住民にとって、このようなマイクロクレジットは自立的なフォーマル化の手段として、大きな可能性を有する。

強制移住を受ける以前から、事例で紹介したスラム・スクワッターでは UCDO の融資を受け土地建物を購入するために、貯蓄組合が作られていた。こうした地域活動としてのグループセービングは、強制撤去への対応をはじめとして、さまざまな生活向上機会に対応するための必需的なコミュニティ活動となっている。ロンチョン地区から Chalong Krung 地区へ移住してきた住民によると、

旧地区には10の貯蓄組合があり、宮沢ファンドへ申し込もうとしている。このファンドを得て、子供の奨学金や疾病者への援助、健康センターの設立などに活用することを期待している。こうしたファンドの取得について、日常生活をベースにした地縁関係で申し込むとなかなか意見がまとまらないが、貯蓄組合(コミュニティ)は組合員のネットワークで構成されるので、規模も広がりアピール効果も大きいので要求を実現しやすいという。この意味で貯蓄組合・コミュニティはアソシエーション的な機能を有している。

2) UCDO に関わる課題

UCDO は当初、組織化されたコミュニティによる貯蓄組合・グループを支援するため、具体的な手段として個別の固定された融資を、会員となった個別のスラム地区や住民を対象に行っていた。その後、NGO など民間組織の拡大や、スラム住民の組織化の進展などバンコクの経済・社会構造の変化とともに、他団体との援助活動とも連携したコミュニティの協同的管理・運営や、そのネットワークの組織化に重点を移している。グローバル化するフォーマルセクターに対し、コミュニティに依拠した協同組合型のネットワークを埋め込むことで、スラムコミュニティが自立的な社会参画を図る運動を支援する、媒介的な役割を担っている。

また、政府基金を基にした公的施策による統合型マイクロクレジットの性格と、社会変革のための運動体的な性格の両面を持っている。従って政府機関を通したさまざまな支援施策を組み込むことが可能である反面、財政基盤を政府に依存しているため、自立的な組織運営を行っているとはいえ、政府のスラム対策に影響を受けざるをえない状況にある。このことが、個別の事業に係る団体や住民からみた UCDO の評価に微妙な影響を与えている。

調査の過程でも確認したが、UCDO は当面する課題として (UCDO, 1999)、次の4点をあげている。

①ローンが最下層の住民に届いていない。返済能力を高めるためのコミュニティによる担保条件が最貧困層の居住者への融資を困難にしている。

②コミュニティ組織による運営能力や知識の不足から、広範な参加が得られていない。依然トップダウン型の事業展開が継続している。

③実績をあげるために促進した、短期間の準備による信用貯蓄組合形成とこれに基づいた融資の実施は、コミュニティによる返済・管理を困難にしている。

④居住環境整備事業の実施上の課題として、インフラなど公的施設の整備不足、住民の負担を超えた過剰な整備の実施、事業運営能力の不足、再定住地への移住の遅れが指摘される。

①、②に関連して、NGO や地区コミュニティの間には、現場の固有の状況から得られる課題を十分に把握しない現状への批判がある。UCDO が進めているネットワーク化 (Somsook, 1999) についていえば、運動体として社会的なパワーを獲得していくには、コミュニティやグループ単体が発進する個別の場面情報の吸収・評価システムを組み込んでいく必要がある。その意味で、ネットワーク化は、ネットワークとコミュニティとの関係が相互刺激的な状況である場合に、成立すると考え

られる。

④の事業整備では、事例に見る通り、現地での計画策定が原則となっているので、居住水準として許容できる最低の計画基準の設定が困難になっている（インドネシアの KIP などとの比較において）。また再定住地における所有権の移転について、UCDO は住宅関連ローンを受けた世帯の 85.5% が現地に住んでいると報告しているが、現地への移住が完成していない状態を見るかぎり課題が残る。

個々の住宅の建設は世帯の自己負担によるので、資産の直接的な反映につながり、一般的には閉鎖的、個別的な水準の異なる住宅の出現とともに、従来のコミュニティ成員間の関係が変化し、協同体としての地域活動を疎外し、不活発化させる傾向がみられる。また、チェンマイでの事例では、強制撤去を受けた旧コミュニティが、住環境を整備する事業体 (NHA, UCDO) のそれぞれの方針、基準により、各世帯の資金準備額に応じて二分され、環境水準が明確に異なるそれぞれ二地区への移住が実現している。個別の世帯 (私) と、これによって構成されるコミュニティ (公) の関係が、開発の進展とともに非連続的に現出するのが居住環境整備 (住環境開発) 上の固有の課題となっている。

UCDO のすすめるコミュニティ単位のネットワーク化は、こうした課題に対して、相互の交流の中で発生する別の課題を提起することで、運動的に解消していこうとしている (ソムスク事務局長)。

3) 日本の参加型まちづくりとの関係

都市計画法の改正による都市マスタープラン策定や、NPO 法の施行、情報公開法の制定、地方分権化の推進等の制度改革により、「都市型社会」における住民参加型のまちづくりは新たな段階を迎えている。高度経済成長期を基底していた公共主導の限界が明らかになり、さまざまな角度からまちづくりに関わる住民団体や NPO の組織化が進んでいるが、総合計画、都市マスタープランの策定をみるかぎり、依然として形式的な「参加」に留まる傾向がうかがえる。この数年間は公共団体と住民、民間団体との新たな関係の構築、まちづくりに関わる社会体制の見直しを巡って、手探りの模索状態にあるといえよう。一方、欧米型にみられるような、さまざまな市民団体が重層的にまちづくりに参与する方法は、市民社会形成の長い歴史的な時間の中で蓄積されてきたものである。またタイの社会における NPO、NGO などの活動にも同様な歴史的背景がある。こうした固有の社会システムを背景とするまちづくりの状況をみると、日本では UCDO のような、公共の機関ではあるが独立した施策決定権限を有し、住民の自立的な運動を支援する団体の存在は、参加型まちづくりをすすめる上で参考になると考える。

以上の課題については継続する調査の中で明らかにしていきたい。

基礎的資料

人口 ; タイの総人口は6150万人(1995年)、スラム居住者約137万人(内113万人がバンコクに居住、12%、1521ヶ所)

所得 ; 世帯平均2万バーツ/月

住宅建設; 97年の新規登録戸数14.5万戸(デベロッパー11.8万戸、個人建設2.7万戸) 所得の上8%は自力で注文住宅を建設、中間の82%は市場で購入、下の10%はNHA、UCDO、NGOなどが住宅の供給、援助を行う(NHAでの説明)。バブル期は2千あった住宅建設デベロッパーがバブル崩壊後の現在では2百に減少した。

住宅政策; 国家社会経済開発庁(NESDB)内の住宅開発計画委員会が計画を立案し、NHA(国家住宅公社)は実施機関。

NHAは76年から99年の間に29万戸(低・中所得者向け住宅を12万戸、公務員住宅を4万戸、スラム改善事業で13万戸)を建設。99年NHAは年間7万戸の住宅建設を計画。

本稿は科研課題「アジアのまちづくりに関する計画論的研究」(代表 内田雄造)の一環として、昨年9月に行ったタイ調査の中間報告である。調査者は藤井敏信、安 相景、高橋一男、海老塚良吉(日本住宅協会)、葉袋奈美子(目白女子短大)、岡崎弘毅(日本福祉大学)、伊藤奈緒子(国際地域学部)山田久(国際地域学部)、の5名で、本稿の調査事例のまとめは全員の協同作業に基づく。現地調査のコーディネーターや、UCDOについての学習はUCDOのソムスク(Somsook)事務局長の教示によるところが大である。彼女の御好意に深く感謝したい。

参考文献

- 1) 藤井敏信; 第三世界におけるスラムの居住環境改善について 国際地域学研究 創刊号 東洋大学1998
- 2) Vichai Viratkapan, A Study of The Relocation of Slum Housing Settlement under Eviction In Bangkok Asian Institute of Technology 1999
- 3) UCDO, Broadening Access for More Affordable Housing 1999
- 4) UCDO, Guidelines & Action Plan for Community Enterprise Support and Promotion (Mimeo), 1997
- 5) Somsook Boonyabancha, "The urban community environmental activities project and its environment fund in Thailand", *Environment and Urbanization*, Vol.11, No.1, April 1999
- 6) Friedman, J., Empowerment: The Politics of Alternative Development, 1995

The Role of UCDO for Housing Project and Community Development
of Low-income Class in Bangkok, Thailand

FUJII Toshinobu, AN Sang Kyung, TAKAHASHI Kazuo,
EBIZUKA Ryokichi, MINAI Namiko

Abstract

This paper examines the housing project and community development for low-income people in cooperation with UCDO (Urban Community Development Office) in Bangkok, Thailand. Two research issues are also examined: the first observes the situation of development and improvement activities implemented by community itself in cooperation with UCDO; the second explores how to form community with housing project through the activity of UCDO. First of all, it begins with its function for low-income housing development and organizational characteristics of UCDO. Then, it proceeds to discuss new movement of UCDO and its network activities among different communities and NGO groups. The paper also shows the relationship between UCDO and housing improvement in 4 case areas. Finally, on the basis of the finding, the conclusions are drawn concerning the problems and future direction of UCDO, and the policy implication and issues for community development in Japan are suggested.