

# タイにおける被災後のコミュニティ開発プロセスと 公衆衛生基盤の形成要因

金田英子<sup>1)</sup>, 川澄厚志<sup>2)</sup>, 安 相景<sup>3)</sup>, 高橋一男<sup>3)</sup>

Formation factor of community development process and the public health after the  
Sumatra earthquake in Thailand

KANEDA Eiko, KAWASUMI Atsushi, AN Sang Kyung, TAKAHASHI Kazuo

本稿の構成

1. プロジェクト概要
2. 方法
3. プロジェクトメンバー
4. 調査地の概要
5. 実施した現地調査と結果の要約
6. 協力をいただいた現地機関
7. プロジェクト成果物

## 1. プロジェクト概要

アジアの開発途上国における都市貧困層を対象にした開発政策は、住宅改善などのハード面と福祉・公衆衛生などのソフト面の事業を遂行するコミュニティ開発方式が主流となっている。

本研究課題の対象地であるタイ国では、政府系のコミュニティ組織開発機構 (Community Organizations Development Institute, CODI) の支援を受け、全国の都市貧困層2,000地区30万世帯の住

環境改善を行うことを目的に、バーン・マンコン・プログラム (Baan Mankong Program, BMP: 安心できる住まい計画) [以下, BMP事業] が開始された。BMPとは、タイの国家機関である Community Organisations Development Institute (CODI) によって、2003年から開始された住宅建設への制度的プロジェクトのことである。

この大規模な住民参加型の開発事業は、これまでに培われてきた開発方式の中から住宅形態を個別に選択することになっているが、近年、これらに新たな方式が加わり、コミュニティ内の近隣関係に基礎づけられた小規模な住民組織をコミュニティ内に組織化して再開発や改善型開発を遂行している。2004年12月に発生したスマトラ島沖地震後の復興計画でも、壊滅的な津波被災を受けたタイ国パンガー県・タクアパー郡で、いち早くBMP事業が導入され、この新方式が採用されている。

1) 東洋大学スポーツ健康科学 (白山キャンパス) 研究室 〒112-8606 東京都文京区白山 5-28-20

Sports and Health Science Laboratory, Toyo University, 5-28-20, Hakusan, Bunkyo-ku, Tokyo, 112-8606, JAPAN

2) 金沢星稜大学・経済学部

3) 東洋大学・国際地域学部

ところで都市貧困層を対象にした開発政策では、つねに公衆衛生上の諸課題が認められる。途上国における乳幼児死亡の約55%は肺炎や下痢によるものだが、これらは都市計画における生活環境衛生の改善で、著しく低下させることができる。コミュニティのニーズにあったインフラ、公共サービスやその他の資源の提供は、健康の公平性における都市計画の影響を実証する。

筆者らは、これまでの研究で、参加型のプロセスを組み込んだコミュニティ開発は、住民によるイニシアティブを確立するとともに、コミュニティの自律的な開発を遂行するためのキーマンとなることを明らかにした。しかしながらBMP事業がコミュニティの中で、どのように住民の公衆衛生観念を形成し、福祉・公衆衛生面などの社会基盤を構築しているのか、その実態把握までには至っていない。

本研究の目的は、津波被災後の復興計画としてBMP事業が展開されている地域を対象に、住民参加型の開発事業の成立過程を、都市計画学と公衆衛生学の視点から分析・検討するものであった。しかしながら、実際に被災地でBMP事業が展開されているコミュニティで現地調査を行って見たところ、プロジェクト期間内に、公衆衛生上の具体的な課題を発掘するには至らなかった。そこで、コミュニティにおける学校の位置づけも、時として住民の健康を大きく左右することから、コミュニティ内での調査は継続しつつ、プロジェクトの後半ではコミュニティに大きく影響をもたらす地域の学校にも着目した。

## 2. 方法

本研究は、ヒアリング調査とアンケート調査といった、質的研究と量的研究のエビデンスを統合する方法がとられた。詳細については、「5. 実施した現地調査と結果の概要」に、項目ごとに詳

述する。

研究の対象とする個人の人権擁護への対策は、以下のとおりとした。

- 1) 研究者としての守秘義務：研究者は、研究者としての守秘義務を果たす。
- 2) 研究説明書に従って調査の目的及び実施方法を説明する。参加は自由意思によるものであること、研究協力は途中でいつでも中断できること、同意しなくても何ら不利益を受けないことを伝える。
- 4) 同意書の取得：研究参加者が研究参加に同意する場合は署名を得る。
- 5) プライバシーの保護：質問票への記入は、研究参加者が希望する場所で行う。質問票は匿名・コード化をする。別途参加者の氏名が記入されたリストを作成するが、コード化した番号との連結はしないようにする。そのリストは研究代表者が責任を持って管理・保管し、研究終了後はシュレッターにて破棄する。
- 6) データ保管に関する注意：質問票は、申請者が所属する大学の研究室に持ち帰り、研究室内の鍵がかかる戸棚に申請者が保管する。研究終了後はシュレッターにて回答用紙を破棄する。
- 7) 研究発表：研究者は個人が特定できるような形で研究結果を公表しない。

## 3. プロジェクトメンバー

金田 英子（東洋大学・法学部）※研究代表者  
 高橋 一男（東洋大学・国際地域学部）  
 安 相景（東洋大学・国際地域学部）  
 川澄 厚志（金沢星稜大学・経済学部）

## 4. 調査地の概要

プロジェクトの調査地は、タイ国パンガー（Phang Nga）県タクアパー（Takua Pa）郡である（地図1）。パンガー県は、スマトラ沖地震で、死

者約4,000人、負傷者約6,000人、行方不明者約2,000人と報告されている。タクアパー郡は人口約4万人で、8つの地区（サブ・ディストリクト）からなっている。私たちは、その中でも人口約1万人の、バン・ムアン（Bang Muang）を中心に調査を行った。この地域は、スマトラ沖地震で、被害が大きかった地域の一つといわれている。

ナムケン（Nam Khen）村の海岸には、災害後に作られたメモリアルパークがあり、仏陀像、津波被害にあった漁船、亡くなった人たちの石版、災害を記録に残す展示室がある。また、村内の内陸部にも、津波で打ち上げられた漁船が展示されている。さらに地域には、被害にあった外国人墓地や災害後に建てられた仏教寺院、今は使用され

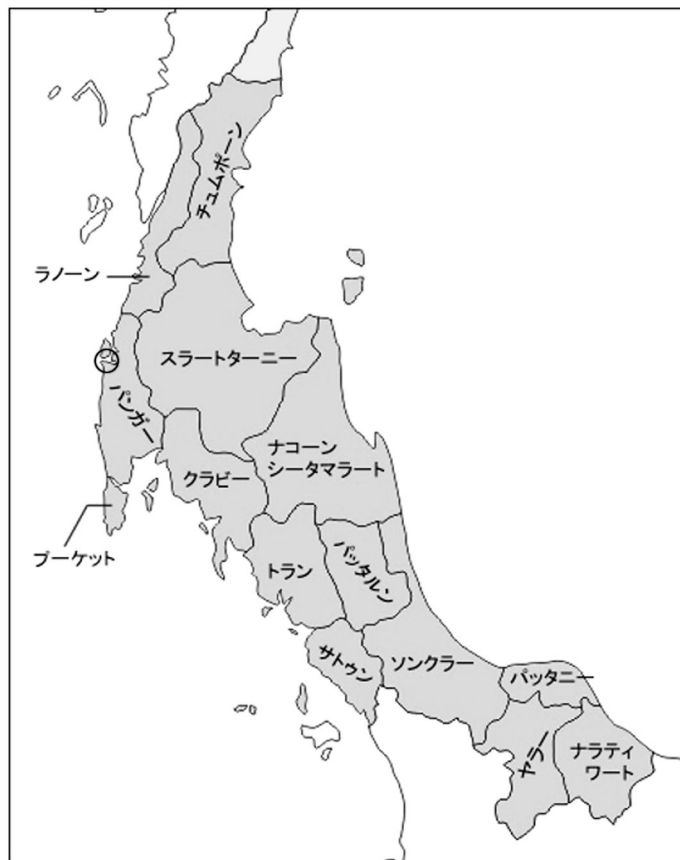
ていない仮設住宅がある。

民族的には、仏教徒のタイ人が大半を占めているが、イスラム教徒のタイ人も少数いる。さらに、ミャンマーからの労働者が漁業に従事している。プーケットからの外国人観光客も時季を問わず、訪れている。

## 5. 実施した現地調査と結果の要約

### 1) コミュニティでの調査（報告者：川澄）

バーン・マンコン・プログラムを展開している、ムアン村（Bang Muang - 49世帯287名）とナムケム村（Bang Namkhem - 56世帯365人）を調査地とし、その中から、インフォームド・コンセントを得られた住民を対象とした。本調査の成果については、現在学会誌の投稿論文として取り纏め



地図1. タイ国南部の調査地

(引用 [http://www.2m.biglobe.ne.jp/ZenTech/world/map/thailand/Map\\_of\\_Southern\\_Thailand.htm](http://www.2m.biglobe.ne.jp/ZenTech/world/map/thailand/Map_of_Southern_Thailand.htm))

ている。本報告では、これまでの研究・調査で得られた知見から、CODIの低利融資事業やコミュニティネットワーク及び、住環境整備事業の特徴について、「タイのコミュニティ開発におけるCODIの住環境整備事業の展開：自立に向けた貧困者のための居住プログラム」と題して、その成果を以下に報告する。なお、本報告は、川澄厚志(2008)「タイの都市貧困層コミュニティにおけるCODIの住環境整備事業－自立に向けた貧困者のための居住プログラム－」(『住宅着工統計』No. 277, 財)建設物価調査会, pp. 6-16)を引用し、本調査の結果を加筆したものである。

#### はじめに－コミュニティ開発の可能性

近年、都市化の過程で地方分権化や市場の拡大、民主化を背景に、様々な開発の局面においてガバナンスの確立など多様な主体の参加が求められている。都市貧困層を対象にした開発政策も、従来の限られた財源をもとにした政府主導のトップダウン型からコミュニティの自立的な開発を支援するボトムアップ型の事業方式へ、施策の展開もみられるようになってきた(川澄, 2007: P 106)<sup>1)</sup>。それは、①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、②パッケージ型事業からオルタナティブ(alternative)な選択型事業へ、③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、という変化している(藤井, 2005: P130)<sup>2)</sup>。日本でも同様に、地方分権の推進や都市計画における参加の制度化に伴い、都市マスタープランの策定、地区計画の推進、まちづくり条例の制定、まちづくりNPOの増加にみられるように、住民の参加するまちづくりは全国に拡大する傾向にある(藤井, 2005: P130)<sup>2)</sup>。これは当事者である地域コミュニティや住民が主体のボトムアップ型

へという傾向が、南北問わず世界的に通底しており、この考え方はわが国の開発援助の方策にも埋め込まれている。

本稿で対象としたタイの都市貧困層コミュニティ<sup>1)</sup>に対する政策も、開発が進む他の諸国と同様の経過を辿っている(Yap, 1992)<sup>3)</sup>。1960年代からタイ政府が行った急速な工業化政策<sup>2)</sup>に伴い、雇用機会、生活水準の向上や便利さを求めて多くの人々が農村部からバンコクへ流入するようになり都市部においてスラムが急増した。これに対して、タイ政府は1973年、国家住宅公社(NHA: National Housing Authority)を設立し、それと共に公共集合住宅建設が開始されたが、公共主導の限界により根本的なスラム問題の解決には至らなかった<sup>3)</sup>。一方で、都市貧困層コミュニティは、まずは強制撤去に抵抗することによって彼らの組織を強化し、次第に貯蓄・信用グループの強化、それらの連盟の構築、そして地域を越えたネットワークの構築、また種々の問題に対応するための都市貧困者組織のネットワークを作ることによって、彼らの歩みの前に立ちふさがる障壁を一つ一つ乗り越えながら、貧困者自身の歩み(People's Process)を発展させてきた(下川, 2007: P 47)<sup>4)</sup>。

92年には、政府内でもPeople's Processを強くしていくことこそが真の国の発展につながるというビジョンに基づいて、貧困者のPeople's Processをサポートする政府機関である(下川, 2007: P 47)<sup>4)</sup>「都市コミュニティ開発事務局(UCDO: Urban Community Development Office)」がNHAのもとに置かれ、都市貧困層コミュニティ内の貯蓄グループを対象とした低利融資事業<sup>4)</sup>が開始された。その後2000年、UCDOは農村コミュニティの開発基金(RDF: Rural Development Fond)と合併し、コミュニティ組織開発機構(CODI: Community Organizations Development Institute)へ

と発展的に改組され、貯蓄グループを対象に住環境整備や生活自立支援などに向けた資金の貸付、各種の情報を共有するためネットワークの組織化支援など、住民主体の活動を全国の都市貧困層コミュニティで行っている。

近年、タイ経済社会開発庁（NESDB）の第9次国家経済社会開発計画（2002-06）では、新たに「足るを知る経済」、「人間・社会・経済・環境資源のバランスの取れた開発」が提唱され、従来の経済中心の開発からコミュニティを基盤にした社会開発への展開が見られる。これを受けてCODIでは、政府と協調しつつ2003年から5年間の期間に、全国の2百の都市における都市貧困層30万世帯、2千のコミュニティを対象に、現存する土地所有問題を解決し、住宅、基盤施設の整備に加え、福祉・経済状況等の改善等を目的とした「BMP（Baan Mankong Program：BMP：安心できる住まい計画という意味）」事業を打ち出している。

この大規模な参加型の開発事業の中で、新たな開発方式として、バンコクのボンガイ地区など、数地区において開発過程で小規模な住民組織の組織化を推進している。コミュニティを対象にした再開発、修復型開発のいずれにおいても、現場ではコミュニティ全体をひとまとまりとした開発がなされることが多い。この場合、全体の合意をどのように形成するかが課題であり、とすれば行政機関やリーダーシップによるトップダウンが先行しがちである（川澄，2007：P106）<sup>1)</sup>。

これに対し、コミュニティ自体にある可能性を活かすための市民社会の形成に向けたCODIの諸活動（マイクロクレジットを基調とした低利融資事業、コミュニティネットワーク活動、小規模住民組織を通じた住環境整備事業等）は、計画プロセスを重視しており、情報・経験共有を可能にし、各コミュニティをエンパワーメントすること

につながっている。都市貧困層コミュニティを対象にした開発政策や現場において、住民の主体的な関与が求められる中、このようなCODIの活動展開により、コミュニティ開発の可能性は大きく増すと考えられる。そこで本稿では、CODIにおけるこれまでの低利融資事業やコミュニティネットワーク活動及び、BMPの特徴について考察する。

## CODIの活動とネットワークの展開

### 1) UCDO/CODIの低利融資事業

UCDOは、1992年に対スラム改善政策の新たな組織として、アナン暫定政権によって12.5億バーツ（2007年10月時点で1バーツあたり約3.6円であるが、1バーツあたり約3円で計算されることが多い）の予算を拠出され設立された。UCDOはNHAの下に置かれていたが、独立した意思決定機関である理事会を持ち、プロセス重視のコミュニティ開発を実施してきた。それは、この理事会の構成員は9名で、3名は政府代表（経済社会開発庁：NESDB、大蔵省、中央銀行）、3名は民間代表（民間企業、NGO、学識経験者）、そして残り3名は都市貧困層コミュニティによって選ばれるスラム住民代表であり、このように、意思決定の中心に政府代表と民間企業代表等とともに都市貧困層コミュニティメンバーがいることは、貧困者自身のスペースを拡大し、People's Processの発展に大きく寄与した（下川，2007：P 49）<sup>4)</sup>。

UCDOの主な活動は、バンコクだけでなく全国の都市貧困層コミュニティにおいて貯蓄グループを組織するとともに、その活動を促進するための回転資金の融資を行ってきた。低利融資事業は、1998年まで3種類のローンを貯蓄グループに貸付しており、それは回転資金ローン（Revolving fund Loans）、収入創出ローン（Income Genera-

tion), 強制撤去などに対する土地、住宅の取得を図る土地・住宅開発ローン (Housing project), であったが、2000年には新たに貯蓄グループやコミュニティ間で組織されたネットワークを対象にした回転資金ローン (Network Revolving Loans), 銀行担保ローン (Bank Guarantee Loans), コミュニティ起業ローン (Community enterprise Loans), 経済危機からの回復を図るミヤザワ基金 (Miyazawa Revival Loans) が加えられた。これらの融資は目的に応じて使い分けられ、利率や返済期間もそれぞれの目的によって定められている (表1)。また UCDO/CODI は、環境改善プログラムである UCEA (Urban Community Environmental Activities) 事業<sup>4)</sup>や社会投資基金 (Social Investment Fund) 事業<sup>5)</sup>を通した外部融資などの窓口としての役割も果たし、これらプログラムの導入・実施を支援している。融資を希望する住民は、組織化された貯蓄組合またはコミュニティ内の信用協同組合 (場合によって組織される) を媒介することが求められ、下記のような条件のもとにローンを受けることができる (藤井他, 2000: P

97)<sup>5)</sup>。

(1) 原則として、25名以上により貯蓄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 (手続の簡素化)。

(2) 融資限度は基本的に貯蓄総額の10倍を限度としている。この額は、通常住宅の建設等に当てるには不足するが、CODI との契約実績を基に、市中銀行等から融資をうけることが可能となる (公的融資による信用の拡大)。

(3) 地区の計画や施設整備は基本的にコミュニティが主体となって策定する。その際、行政基準に基づく宅地開発規制が緩和されるケースもある (住民主体の計画策定) (藤井他, 2001: P146)<sup>6)</sup>。

2000年までのローンの累積では土地・住宅開発ローンが最も大きい。これと住宅改善基金の合計は全体の57.3%に達している。またミヤザワ基金や所得創出基金のように経済基盤の回復を目的とする基金の拡大している。金利に関しては、イン

表1 UCDO/CODI (2000年から) の融資の内容

	金利 (%)	返済期限	1996年まで (100万バーツ)	1998年まで (100万バーツ)	2000年まで (100万バーツ)	2002年まで (100万バーツ)
土地・住宅開発ローン	3 (融資額6000ドル以下)	15年	343.33	424.01	470.32	541.50
	8 (融資額6000ドル以下)					
住宅改善ローン	8	15年	44.84	102.99	110.93	113.80
事業・所得創出ローン	8	5年	109.32	163.25	200.86	207.70
回転資金ローン	10	3年	45.59	73.80	79.95	81.00
ネットワーク回転資金ローン	4	5年	-	-	5.39	8.40
コミュニティ起業ローン	4	7年	-	-	18.22	59.90
銀行担保ローン	銀行金利+2	銀行に合わせる	-	-	0.50	0.50
リバイバルローン	1	5年	-	-	3.41	4.50
宮沢リバイバルローン	1~2	5年	-	-	124.05	240.00
合計			543.08	764.05	1013.63	1257.30

出典: UCDO, UCDO update (Oct. 2000) および ACHR, Housing by People in Asia (Feb. 2002) をもとに佐々木康彦作成。佐々木康彦 (2003) P138)

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。また、強制撤去に対応した土地・住宅の取得ローンの場合、融資額が6千ドル以下は3%、それ以上は8%である（藤井他，2001：P147）<sup>6)</sup>。貯蓄グループは、通常、金利（2～5%）を上乗せし、市場金利に近づけて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、住環境整備、ネットワークの運営管理費等として蓄積するが、返済が困難な会員のローンを肩代わりすることもある（藤井他，2001：P147）<sup>6)</sup>。

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、その他は貯蓄グループや所属するコミュニティの保証と預金通帳が担保となる（藤井他，2001：P147）<sup>6)</sup>。

また、回転資金融資は当初は各コミュニティに対して行われていたが、対象となるコミュニティの数の増加と同時に、次第に各コミュニティが連携しネットワークを作ることが大切だとの認識が増すことにより、UCDOは各コミュニティではなく、それらのネットワーク化を促し、ネットワークに対して融資を行うようになった（下川，2007：P49）<sup>4)</sup>。現在においてもコミュニティネットワークは、経験・情報共有等から、助け合い、分かち合いなどのプロセスを確立していくためであり、強制撤去等の不測の事態に向けた重要な取り組みとして位置づけられている。

秦（2005，P176）<sup>7)</sup>によると、UCDOの設立7周年の報告書（1999）によれば、1992年から99年の間に594の都市スラムの開発に関わり、その間に合計345回に亘る研修やワークショップを実施している。また、その間にUCDOに登録した都市スラムの貯蓄組合の合貯蓄高は、4億7,300万バツ余りとなっており、UCDOの資産額も2000年度には16億バツ余りに達している。

## 2) CODIの設立

都市貧困層コミュニティにおいて組織した貯蓄グループを対象にした低利融資事業を展開してきたUCDOは、2000年10月にRDFと併合し発展的に改組されCODIとなった。CODIは、人間安全・社会開発省に属する公共機関である。その際にも、①理事会の構成（活動における独自性の確保）、②政府からの自立性、③コミュニティの発展、People's Processの発展こそが真の発展であるという考え方、④ネットワーク化の推進、といったUCDOの性格は引き継がれた（下川，2007：P50）<sup>4)</sup>。

CODIの広報資料によると、UCDOと農村開発基金事務所との合併については、1995年から1996年頃にかけて最初の話し合いがもたれ、その後2000年まで政府関係機関や学識者、NGOなどの代表者らによって検討されてきた。そして最終的には、農村と都市コミュニティとの連携の強化を図っていく目的で、2000年7月4日、正式に法案が成立した。農村コミュニティと都市コミュニティとの連携に関しては、互いの経験や性質の違いからネットワークを通じた交流により社会全体をボトムアップさせていくねらいである。CODIの関係する貯蓄グループのカバーする範囲は51県で、全国の1,273の都市貧困層コミュニティで貯蓄グループの設立やそのネットワーク化などを支援してきた。CODI設立当初の基金は、UCDOの17億バツ、農村基金6億バツ、ミヤザワ基金2.5億バツ、新たな政府からの基金2.5億バツ等を合計すると約31.3億バツになる。

## 3) CODIのコミュニティネットワーク活動

上述したようにCODIの活動は、個々のコミュニティの貯蓄グループ支援からネットワーク化への支援に方針を拡大している。1997年から98年にかけて、バブルの崩壊による経済危機のあおりを受け、返済が困難になるコミュニティが続出した。その時点でCODIでは、当面の課題として次

の4点をあげている(藤井他, 2001:P147)<sup>6)</sup>。

(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貯蓄グループの形成と、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。

CODIでは融資業務や運営体制の見直しを行い返済能力の向上を図ることから、各コミュニティ内で組織された貯蓄グループに参加しているメンバーのネットワーク化の支援をし、これを対象に融資をはじめた。情報提供、技術支援を通じて、同地域や都市内で貯蓄グループを結びつけると共に、新たに設立したネットワーク回転基金により、活動のための基金づくりを支援している。

コミュニティネットワークでは、関係者による独立した委員会を設置して運営を行う。具体的な活動の展開として、CODIは地方、地域、全国の三つの地域レベルでコミュニティ会議を組織しており、ボトムアップの階層的な組織形態を採用している。各地域にあるコミュニティネットワークの代表によって地方のコミュニティ会議が組織され、地方コミュニティ会議の代表が地域の会議に参加する。全国レベルでは、政府、学識専門家、スラム代表者など関係者により構成された独立した評議委員会(議長1名、政府機関代表4名、コミュニティ住民の代表者3名、学識者2名、事務局長の計11名)、各地域から選ばれた住民代表の25人(5人×5地域)による審議機関であるコミュニティ会議、そして事業実施機関である地域オフィスの三者が連携するように組織されている

(図1参照)(佐々木, 2003:P9)<sup>8)</sup>。この各レベルでのコミュニティ会議は、ネットワーク組織や信用協同組合に対して資金の貸付、情報提供、技術支援を行っている。このコミュニティネットワークは、NGOや学識経験者などとも協力して、地域状況の変化に対応することを可能としていることを示している。

また、各ネットワークは目的に応じて組織化され、貧困層のコミュニティが必要とする生活自立のためのさまざまなプログラム(米に関する生産—消費過程や、観光物産などの生産—販売過程の一元化等)に参与している(藤井他, 2001:P147)<sup>6)</sup>。CODIの支援により6百以上の貯蓄グループが全国各都市でネットワークを形成し、2001年9月現在103団体を数える。コミュニティネットワークの形成についてCODI事務局長のスムスク・ブンヤバンチャ氏(Somsook Boonyabanacha)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、グループ相互の交流を通じて次第に組織を強化し、協同する運動体へと拡大するといった段階的なプロセス重視の展開を支援している。さらにスムスク氏は、近年における都市貧困層に対する開発の思潮に沿うように、ネットワーク活動について次のように説明している。「CODIは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。CODIは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、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



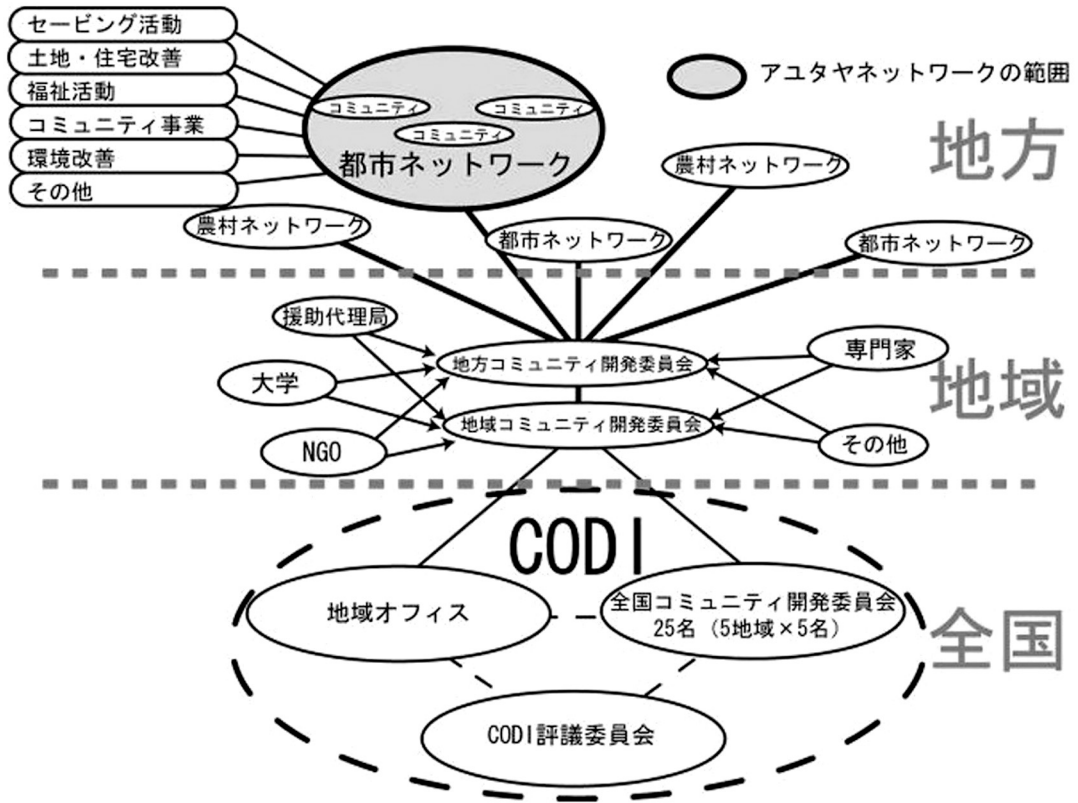


図1 CODIとネットワークの関係

出典：資料 The experiences of UCDO/CODI in Thailand をもとに佐々木康彦作成。佐々木康彦（2003）P9<sup>8)</sup>。

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CODIである。」(藤井他, 2001:P154)。2003年には、これら貯蓄グループ活動やコミュニティネットワークの方策も埋め込むかたちで、都市貧困層を対象にした政府による居住プログラムであるBMPが開始された。

#### 住環境整備事業（BMP）の展開

CODIでは、政府と協調しつつ2003年から5年間の期間に、全国の2百の都市における都市貧困層30万世帯、2千のコミュニティを対象に、現存する土地所有問題を解決し、住宅、基盤施設の整備、福祉・経済状況等の改善等を目的とした「BMP」事業を打ち出している。

BMPは、経済開発のみならず社会開発にわたる包括的な都市貧困問題を解消していくために、住民プロセスを重視し、コミュニティの絆を強化することも一つの狙いである。最終的には、開発プロセスにおいて、住民を中心として様々な関係者との間でパートナーシップを構築して問題解決を図り、持続可能な新しい都市開発のモデルをつくることを目的としている。具体的なBMPの事業形態は、各コミュニティで物的環境によって違いはあるが、主に次の5つあげられる。①スラム地区のインフラストラクチャー等を段階的に改善していく地区改善（Slum Upgrading）、②複雑に入り組んだ地区の区画を整え、道路、上下水道、電気等のインフラを整備する再区画整備方式（Re-blocking）、③土地所有者に所有地の一部の占

有利用を認め、それ以外の部分をスラム住民のために開発する土地分有方式 (Land sharing), ④自然発生的に形成された住宅群を撤去し、オンサイトによって新たな住宅地を形成する再開発方式 (Re-construction), ⑤他の土地へ移転させ、そこに新たな居住地を形成する再撤去・移転方式 (Re-location), 等である。これら事業の中から、CODI, 関係機関, 住民組織 (CBO) などの連携のもと、どのような事業形態がコミュニティに対して望ましいのかが、住民によって話し合わせ、結果的にコミュニティのニーズに合わせた事業を決定している。

次に、BMP の特徴について、次のようにまとめられる。①住民参加による住環境整備が目的であり、住民のエンパワーメントの構築を重視した事業である、②BMP を通して、NGO, 関係機関, と CBO 間において、意見調整しながら総合的なパートナーシップの構築を図っている、③CODI の住宅ローンの貸付金利が安く (2003年当初 1%であった, 2007年時点では 3%へ引き上げられたが), 低所得者向けの事業である、④住宅と借地権が取得できる, 等が挙げられる。

この大規模な参加型事業の特徴として、開発過程で小規模な住民組織を組織化して事業を実施している点が挙げられる。CODI では、今後事業を実施するコミュニティにおいて、小規模住民組織の組織化の推進を強く勧めている。2007年10月までの成果として、226都市/地域で 5万3,000世帯のために495プログラムが認可され、実施されている (アンソレーナ, 2007 : P78)。

加えて、2004年12月のスマトラ沖大地震で被災したタイ南部のパンガー県ナムケム村の復興住宅の中の一つのプロジェクトに BMP が採用された。その理由として、他の民間会社や NGO 等が計画実施された二つプロジェクトでは罹災証明として住民登録がされていたかどうか問われてお

り、比較的裕福な層が対象であったため、多くの被災者が参加することができなかった。一方 BMP は、住民登録がされていたかどうか確認できない被災者に向けた復興計画として策定されており、いわば低所得者向けの復興住宅地であることが位置づけられる。

#### まとめ

CODI の活動は、貯蓄グループを対象とした低利融資事業やコミュニティネットワーク活動では、受益者である住民の主體的な関与を不可欠としており、コミュニティ自体の可能性を発揮させるための活動を通して貧困者の自立の一端を担っている。

貯蓄グループを対象とした低利融資事業は、都市貧困層コミュニティ住民の生活全般の向上を、住民自体が選択的に実現する手段を提供するとともに、ネットワークを通じた貯蓄グループの集合体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ている。こうした貯蓄グループ活動は、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。CODI は貯蓄グループやそのコミュニティへの資金貸付とともに、NGO など他団体との援助活動とも連携し、ネットワークの組織化やこれを通じた地域間 (都市と農村) の情報、技術支援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、ネットワークを埋め込むことで、都市貧困層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うことを目的としている (藤井他, 2001 : P154)<sup>6)</sup>。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

することにつながる（藤井他，2001：P155）<sup>6)</sup>。CODIの住環境整備事業におけるコミュニティネットワーク化の利点は次の通りである。第一に、個別の対応ではクレジットのリスクが大きいので、住民の責任分配により信用や担保を強化する必要がある。第二に、連携することで対外的な要求が実現しやすくなる（フォーマルセクターとの架け橋）。第三に、各グループ、コミュニティ相互に対等な関係で相互の技術・知識・情報を通じた交流・連携が可能になる。

今日、コミュニティ開発はソフトからハードまで様々な広がりをもっている。CODIにおける貧困層政策は、ボトムアップ型の、しかもプロセスでの変更を組み込むことが可能な開発方式としてマイクロクレジットから共同建替え、そして日常のコミュニティ活動までを包含しており、持続的なまちづくりを目指す上で注目したい。

## 2) 学校での調査（報告者：金田）

調査地内に位置する、Takua Pa Senanukul Schoolの高校生を対象に、大規模災害に関する知識・態度・行動について、質問票を用いた量的調査を実施した。質問票は日本語からタイ語に翻訳し、学校の協力を得て、各学年集会の際、1学年一斉に行った。

調査にあたっては、1) 参加は生徒の自由意思による。いつでも辞退することが可能であり、辞退してもなんら不利益は生じない、2) データは

研究を目的とする場合以外に使用しないこと。また、その内容について守秘義務を遵守すること、について同意を得たうえで実施した。

現在、回収した質問票のデータを解析中で、論文投稿予定にある。したがって、データの一部を使用し、スマトラ沖地震・津波から10年が経過した現在の状況を以下に報告する。具体的には、高校3年生にあたる、17歳から18歳の男女347名を対象とした。

津波被害により、完全に家屋が倒壊した生徒は13名であった。当時の記憶について、覚えていると回答したのは11.7% (n=343) と、わずか1割であった。また、そのうち、33.3%がバイクで海から5分以内、66.6%が15分以内と、海から近いところに居住している生徒ほど、記憶が強く残っていることが示された。

次に、津波に関する知識についてである。発災時にとるべき行動についての結果は、表2のとおりであった。地震が起きたときは、8割近くが、海から遠くに離れなければならないということを知っていた。スマトラ沖地震では、地震後に、いまだかつてないほどに潮が引き、それを見に多くの人が海に行き津波被害にあったという。しかしながら、地震後は津波を警戒し、海から離れなければならないという知識が定着しつつあると言える。

ところが津波警報が出た際にとるべき行動で、79.8% (n=341) がバイクでできるだけ遠くに逃

表2 The action after a big earthquake.

Miss Ann was stunding by the seaside when a big earthquick occur. What action should she take?		
She should sunk in the sea.	3	(0.9%)
She should cover her body in the sand the beach.	17	(5%)
Apart from the sea, she should go to a higher place.	268	(79.1%)
Since a ship was near, she should rowed the ship as far as possible.	1	(0.3%)
She should go to the sea coast whether a tsunami warming has been given.	15	(4.4%)
She came back her home immediatly.	35	(10.3)

げると回答しており、近くの高いところに逃げる(14.4%)を大きく引き離していた。近くに高い避難所があったとしても、バイクがあれば、そちらを選択することになる。タイ南部では、2004年スマトラ沖地震の体験を受け、海岸近くの主要なところに3階建の避難所が建設された。しかし建物だけで、それ以外の物資や食料は何もない。もともと平野が延々と続く海岸線では、たとえこのような避難所に避難し津波の被害からま逃れたとしても、その後の救援や物資が到達するまでには、かなりの時間が想定される。それらのことを考慮すると、バイクがあるのであれば、避難所に避難するよりも、バイクでできるだけ遠方に避難した方が賢明な判断とも受け止められる。

防災に関する意識では、335人中、約3分の1の106人が10年以内に、10m以上の津波が押し寄せると答えた。また災害時における家族との待ち合わせ場所を決めているのは25.9% (n=347)、3日分の食料備蓄を行っていると言った生徒は22.8% (n=347)と、防災準備に対する意識は低いと言える。

## 6. 協力をいただいた現地機関

本プロジェクトは、以下の関連機関のもと実施された。ご協力をいただいた皆様に、感謝します。

※以下、アルファベット順に記載

- ・ Asian Coalition for Housing Rights  
73 Soi Sonthiwattana 4, Ladprao 110, Ladprao Rd, Bangkok
- ・ Baan Tham Namchai Foundation (BTN/BNC)  
156/81 M.7 Baan Pru Teow Bang Nai Sri. Takua Pa, Phang-nga
- ・ Duang Prateep Foundation  
No34 Lock 6, Art Narong Road, Klong Toey Bangkok

- ・ Sikkha Asia Foundation  
100/14-20 Keha Klongtoei 4, Klongtoei, Bangkok
- ・ Takua Pa Senanukul School  
Moo 7 Tambon Bangnaisri Takuapa Phang Nga

## 7. プロジェクト成果物

- ・ 金田英子 (2013)「スマトラ沖地震津波のその後—タイ国・ナムケン村」スポーツ健康科学紀要 10: 91-95
- ・ 金田英子, 川澄厚志 (2014)「コミュニティ社会における学校保健教育効果の可能性: タイ国・タクアパー郡の事例」東洋法学58(1): 239-248

本研究課題は、東洋大学井上円了記念研究助成金(平成25年度~平成27年度)により実施されました。

### <補注>

- (1) スラムは物的環境の劣悪な、主として低所得者層からなる居住地の総称で、その意味ではスクォッター(無権利居住者)地区もスラムの一種である(穂坂, 2004: P332)<sup>11)</sup>。スラムとスクォッターの区別は難しく、国や地域でもその定義は異なる。対象としたタイにおいても各行政機関で「スラム」の定義は異なっている。一方で、ソーボン(Sopon, 1992)<sup>12)</sup>よれば、タイはスラムをコミュニティとして捉えており、一般的に基準以下の住居で形成された密集している居住環境であると定義している。以上の点を踏まえ、本稿でも低所得者層からなるスラムとスクォッターを含めて都市貧困層コミュニティとして定義する。コミュニティの概念については、伝統的な地縁関係・相互扶助のある共同生活圏としての地域社会集団、基礎的社会集団とする。
- (2) 1958年から軍事クーデターによって発足したサリット政権時に、本格的な民間主導による工業化を中心とした経済開発が始まった。またこの政権により国家経済開発庁(現在の国家経済社会開発庁: NESDB)が設置された。その後幾度かの軍事クーデターにもかかわらずこの経済開発戦略は継続し、その結果国全体として1960年代8.7%、70年代7.3%、80年代7.1%と高い経済成長率を維持してきた<sup>4)</sup>。
- (3) 1960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政府が基盤整備を行った。これに加え、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 (Yap, 1992, 藤井, 2005: P132)。

- (4) UCEA 事業はコミュニティの環境整備のため、1996年デンマーク政府からの1.3億ドルの援助によって始められた。原則として援助額は10万バートを上限とし、総事業費の20%はコミュニティが自前で負担する。1998年までに全国の48ネットワーク、220のコミュニティに適用されている。この基金は組織されたコミュニティや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 (UCEA) 事業に当てられている。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。この事業は、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 (藤井他, 2001: P155)<sup>6)</sup>。
- (5) 1997年の経済危機の後で政府は世界銀行から3億ドル、OECD (海外経済協力基金) から約1億ドルを借り、これらを補助金等と合わせて、社会投資事業 (Social Investment Project) と域都市開発基金 (RUDF: Regional Urban Development Fund) の2つを立ち上げた。SIF 事業はコミュニティの向上や貧困者、恵まれない者、職業復帰者等の生活改善事業を補助するため、所得向上、環境保全、地方経済開発、コミュニティ福祉などに対する財政援助を行っている。具体的には環境整備、福祉・教育・医療面でのセーフティネットの開発生産資源の確保、機械や装置の購入、回転資金の取得などの事業である (藤井, 2005: P157)<sup>6)</sup>。

#### <参考・引用文献>

- 1) 川澄厚志, 藤井敏信「小規模住民組織を通じたコミュニティ開発に関する研究—バンコク・ボンガイ地区の住環境整備事業を事例として—」, 『都市計画論文集 No. 42-1』, 社団法人日本都市計画学会, 106-111, 2007年4月
- 2) 藤井敏信, 佐々木康彦「第9章共生に向かうコミュニティネットワークタイの事例より」, 東洋大学国際共生社会研究センター編『国際環境共生学』, 朝倉書店, 129-158, 2005年8月
- 3) Yap Kioe Sheng, *Low-income housing in Bangkok*, Asian Institute of Technology (AIT), 1992年6月
- 4) 下川雅嗣「タイにおける国際居住年記念賞受賞者の活動現況調査報告」, 『住宅 VOL.56, 2007-特集/国際居住年 (IYSH) 20年を迎えて』, 社団法人日本住宅協会, 46-69, 2007年12月
- 5) 藤井敏信, 安相景, 高橋一男, 海老塚良吉, 薬袋奈美子「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」, 『国際地域学研究第3号』, 東洋大学国際地域学部, 93-109, 2000年
- 6) 藤井敏信, 安相景, 高橋一男, プンヨン・チンスイモン「ネットワーク型組織化とインフォーマルコミュニティにおける環境改善の展開—タイ・アユタヤの事例より」, 『日本都市計画学会創立50周年記念ワークショップ資料』, 社団法人都市計画学会, 145-156, 2001年11月
- 7) 秦辰也『タイの都市スラムにおける住民参加とこども参加による持続可能なまちづくりに関する研究』, 東京大学大学院工学系研究科博士学位論文, 2004年8月
- 8) 佐々木康彦『タイ・アユタヤにおけるコミュニティネットワーク活動に関する研究』, 東洋大学大学院国際地域学研究科, 修士学位論文, 2003年6月
- 9) ホルヘ・アンソレーナ『世界の貧困問題と居住運動—屋根の下で暮らしたい』, 明石書店, 2007年12月
- 10) CODI, *Baan Mankong - update on city-wide upgrading in Thailand*, CODI, 2005
- 11) 穂坂光彦『アジアの街わたしの住まい』, 明石書店, 1994年12月
- 12) Sopon Pornchokchai, *Bangkok Slums- Review and Recommendations*, School of Urban Community Research and Actions, Agency for Real Estate Affairs, 1992