

## アジアの低所得者層居住地における居住者主体の住環境改善に関する研究

内田 雄造

—まちづくりにおける様々なアクターの役割—

キーワード：1) アジア，2) NGO，3) CBO，4) スラム，5) 自力建設，6) 環境改善，7) アクター，  
8) ローコスト，9) 適正技術，10) 都市居住

### 1. 研究の目的

本研究は、アジアの第三世界諸国都市部の低所得者層地区において展開されている、主としてNGO・CBO<sup>注1)</sup>を主体としたいくつかの居住者主体の住環境改善事業を対象とし、その事業にかかわる専門家・行政・居住者のリーダーなどといった様々なレベルのアクター<sup>注2)</sup>の役割を明らかにし、ある地域的・文化的文脈下の住環境改善事業における、より望ましいアクターの役割配置の構造を検討し、国を超えた地域間の技術・経験交流の可能性を探ることを目的としている。

### 2. 研究の方法及び研究構成

本研究はまず、アジア各国（スリランカ・パキスタン・タイ・フィリピンなど）で行われ、ある程度の評価を得ているNGO・CBOを主体とした低所得者層地区の住環境改善事業のプロセスと、その中における様々な人物・組織の担っている役割を把握するために、現地調査を行った。調査では、主に当事者に対するインタビューと資料収集、また国際会議などで来日した各事業の推進者に対してのインタビューを行った。また、本研究会・加藤委員（在バンコク）によるACHR<sup>注3)</sup>のネットワークを用いての資料・情報収集も行った。

本稿では、まずアジア大都市における居住政策の流れを概観した後、調査によって得られた情報をもとに、5つの対象事例の事業プロセスとそこにかかわるアクターの役割を分析し、より望ましいアクターの役割を展望することにしている。

### 3. アジア大都市の居住政策的背景

現在、アジア大都市の20～50%の住民はスラム・スクォーター地区<sup>注4)</sup>に住むといわれており、こうした地区の環境改善は、全世界的な緊急課題であり続けている。第三世界の多くの都市では1950年代から、人口の急激な都市への流入と、それに追いつかないインフラストラクチャーの未整備のために、大量のスラム・スクォーター地区が発生した。これに対し、公共の側からは、スラム・クリアランスと公営再開発住宅建設が精力的に行われた。しかし、こうした再開発は政府にとっての財政的な

負担の大きさと共に、従前居住者が権利を他者に売ってしまい、結果として再開発住宅がより所得の多い人々の住宅になってしまうなどの問題を招来した。こうした中、スラム・クリアランスは貧困者のための住宅ストックを減らし、彼らを都市から追い出そうとするものであるとし、南アジアで散発的に行われていたサイト・アンド・サービス<sup>注5)</sup>を有力なハウジングの方式だと評価するアプローチが1970年前後から起こった<sup>文1)</sup>。この住宅供給に対する新しいアプローチは、1970年代前半から各国で広範に受け入れられるようになる。特に1972年には世界銀行が都市事業貸付を開始し、アジアにおける都市開発が本格化した<sup>注6)</sup>。こうして政府による新たな技術的取り組みがなされたが、その背景にあったのは、「もし安定した土地の権利と一定の環境整備とが与えられればスラムに住む貧しい住民も喜んで住宅改善に励む」という認識であった<sup>注7)</sup>。

こうした新たな住宅政策の流れに対して、居住者の住宅建設プロセスへの参加という点に価値を置き、居住者の自律的な環境生成能力・環境コントロール能力の重要性を指摘したのが、ジョン・ターナー（John F. Turner）<sup>文2, 3)</sup>を初めとする、住民のセルフビルドを開発哲学の側面から支えるイデオログたちであった<sup>文4)</sup>。彼らが主張したのは、住民にまず土地の所有権や利用権を確保することによって、居住者が安心して住まいづくりのプロセスに参加することを保証し、自ら主体的に住宅の建設や管理を担っていくプロセスの中で、住まいや自分の住むまちに対する愛着や誇りが生まれてくるのだということであった。こうした主張は、特にNGOを主体とする開発に採り入れられていった。

しかし、各国の財政事情が悪化する中で、政府による住宅の直接供給の限界が明らかとなり、1980年代から世界銀行や国連を中心とする国際機関によって「イネープリング戦略（Enabling Strategy）」が提唱され、営利の民間資本はもとより、NGO・CBOといった非営利の組織に対する側面的支援が重要視された。一方で、既存の政府住宅機関は独立採算を強要され、スラム改善部門を縮小して、中産階層向けの住宅供給へと向かっていった。こうした状況下で、都市部でのスラム住民の強制撤去は

増加していったものの、NGO・CBOを中心とした、よきめの細かい、現実的な住環境改善の努力も続けられ、一定の成果を納めつつある。こうした非営利組織や住民組織が主体となった住環境改善には様々な役割を持った専門家が携わる一方で、住民自身が事業に様々な角度からかかわっている。しかしながら、このような試みは幾多の試行錯誤の中で個々に行われており、それぞれの住環境改善事業によって培われた手法や技術を共有することが望まれている。

#### 4. 個々の事例に見る様々なアクターの役割

本章では5つの対象事例について、事業の枠組みを明らかにすると共に、どのような人物・組織・制度がどのようなプロセスのもとで、どのように事業にかかわっているのかを明らかにする。なお、各国における居住政策の全体的な流れに関しては他に譲ることとする<sup>25)</sup>。以下、5つの事例についてそれぞれ「事業の背景」「事業のプロセス」「アクターの役割と今後の課題」の順に記述・分析することとする。

#### 4.1 サブスバ低価格住宅建設事業（フィリピン）

##### 4.1.1 事業の背景

マニラ市の港湾部にあるトンド地区は東南アジア最大のスラム地区といわれている。ここは公有地への不法占拠であり、上下水道や電気などのインフラは、ほとんど未整備の状態である。フィリピンにおける行政最小単位は、マルコス元大統領によって日本の隣組を模して整備されたバランガイ（Barangay）である。ここで対象とするトンド地区内のマグサイサイ・ビレッジは6つのバランガイにより構成される。この土地は現在、名目上は政府住宅局（National Housing Authority, 以下 NHA）の管轄であるが、土地の所有権・利用権については、政府の度重なる土地分譲の試みの歴史と、居住者の複雑な権利関係のため非常に錯綜した状況になっている。住民の職業は、道路の掃除夫・ゴミ拾い・露店商・工場労働者・屠殺場従業員などのいわゆるインフォーマル・セクター<sup>注8)</sup>に属し、経済的に不安定な生活を余儀なくされている。

1980年頃、マグサイサイ・ビレッジにはいわゆる「講」（Credit Cooperative, 互助的金融組合）があった。そのお金は、たいがいギャンブルや家電製品などに消えていたが、1984年、地区内の教会の司祭によって「講」の組織を発展させ、住宅の建て替えを主体とした住宅改善事業を行う組織づくりが提言された。まず、資金的にはドイツのNGOから援助を受け、技術的にはフィリピン大学の建築学科の学生、ボランティア団体であるTFA（Task Force Architect）から援助を受ける事になった。組織づくりは、1987年から本格的に始まり、TFAは改善

住宅のプロトタイプを作るための調査を行った。1988年、この住宅改善事業を担う組織は、サンパブロ教区司牧師正住宅協会（Samahan Para Sa Angkop Na Pabahay Ng San Apostol—Magsaysay Village—, Inc., サブスバ, 以下SAPSPA）として、正式に政府に登録された。SAPSPAの活動目的は、マグサイサイ・ビレッジに居住する最貧困層や、住居が荒廃した者を対象として、彼らの居住状況を改善することである。具体的には、住宅の建て替えと、それに対する融資を事業の柱としている。設立当初のメンバーは、15人くらいであったが、1990年には30人くらいになり、1994年2月では120人ほどになっている。メンバーの職業構成は、臨時雇いのブルーカラー層が約30%、建設労働者が約30%、インフォーマルな事業やサービスに従事する者が約20%、小規模商店（サリサリストア）主や路上の物売りが約15%、海外の建設労働者が約5%という構成であった。

##### 4.1.2 事業のプロセス

まず、SAPSPAのメンバーになるためには資格が必要である。その資格とは「モラルをもって行動すること」「コミュニティと良好な関係を保っていること」「組織活動能力があること」の三点であり、既にメンバーになっている人の推薦が必要で、メンバーシップ専門委員会が審査される。一見、極めて主観的に見える資格審査であるが、ある特定の文化的基盤を有する地域においては、個々のメンバーの顔の分かる範囲での総合的な判断が、逆に杓子定規な判断基準より優れているのである。メンバーには2種類あり、一つはこの地区に住む住宅改善の受益者で、もう一つは事業を運営するボランティアのメンバー（スタッフ）である。

建設する住宅のプロトタイプは、外壁の一部と屋根及び水回りのコアを含むRCラーメン構造のフレームを2階建てで供給し、居住者がその後増改築などを行うというものである。このプロトタイプは、あくまでもモデルであって、実際には幾分の変更を加えながら実現されている。住宅が建設される敷地はたいがい1面接道の20m<sup>2</sup>前後の狭小敷地で、既に両隣や裏の住宅が2階建てで建っている場合には、その外壁を型枠代わりにして、RCの柱・梁が造られることが多い。以下に、住宅建設希望者が建て替えを完了するまでのプロセスを示す。

(1) 申請と契約：住宅建設希望者は、申請を行い審査にパスして、融資契約を結ぶ。審査基準は世帯収入・家屋の老朽化・コミュニティへの参加と社会的協力の度合などが総合的に判断される。

(2) オリエンテーション：契約を終えたメンバーは、住宅改善事業に参加する意義や、建築に関する基本的知識や技術を学ぶためのオリエンテーションに参加する。この時に、新しい住宅のプランが決まる。プランの決定

は、まず、技術スタッフやTFAの学生が、メンバーの子供に、どんな家に住みたいかを聞き、スケッチを書かせたり、模型を作らせたりする。スタッフはそれを基に両親と相談しつつ、適宜技術的なアドバイスを行い、プランをまとめていく。プランが決定したら、スタッフは見積りと、施工図、建築申請のための図面を書く。

(3) 建設技術トレーニング：オリエンテーションの一環として、住宅建設の2週間前から建設技術のトレーニングが始まる。このトレーニングでは、部材の測り方、鉄筋の曲げ方、基礎・柱・梁の造り方、セメントの調合、階段の造り方から、材料の発注・経理などに関する基本的な技術が伝授される。これには、建設主の家族とSAPSPAの技術スタッフ、TFAの学生が参加する。

(4) 旧家屋の取り壊し：旧家屋の取り壊しの際、事前調査によって新しい住宅の部材として使えると判断されたものは極力リサイクルされる。

(5) 資材の入手：建設に必要な資材はSAPSPAによってあらかじめ指示される。家族はこれに基づき、個々に資材を調達する。

(6) 住宅建設：建設中、家族は近くの親戚の家などに間借りすることも多いが、旧家屋に住まいながら建設する者もいる。

(7) 建築後の運営：居住者は増改築を行う時、SAPSPAに技術的な問題などについて相談する。その場合、居住者に増改築の技術的能力があるかどうか判断され、専門の労働者を雇うかどうかが決められる。

#### 4.1.3 アクターの役割と今後の課題（図4-1）

SAPSPAは、ドイツの国際NGOから資金的な援助を受け、実際の活動についてはフィリピン大学の学生とボランティアの居住者によって運営されている。こうした意味では、組織的にはNGOとCBOの中間的存在である。フィリピン政府から公益団体としての認可を得てはいるが、実際には政府（Governmental Organization, 以下GOという）からは何らの補助はない状態で活動している。ス

ラム地区の個々の住宅改善を目的とした事業であるが、TFAを含め全てのアクターがボランティアとしてかかわっている点と、ボランティアが住宅の計画から建設・維持運営まですべての範囲にわたって携わっていることが注目される。交通費などは支給されるものの、いわゆるNGOプロパーは存在しない。こうして居住者との信頼関係で組織を維持しているため、事業が軌道に乗ればうまく行く可能性が大きい。しかし、いったん信頼関係が失われれば組織運営が崩壊する危険性もはらんでいる。また、事業内容は個々の住宅改善に終始しており、上下水道の整備などの面開発に展開していくには、更に広域的な活動が必要となり、今後の課題となっている。

## 4.2 オランギ低価格衛生設備事業（パキスタン）

### 4.2.1 事業の背景

パキスタン最大の都市、シンド州の州都カラチ市では600万人（推定）の人口のうち約40%がカッチ・アバディ（Katchi Abadis, ウルドゥ語で、未成熟な・未計画な居住地の意。スラム・スクォッター地区とニュアンスは違うが実態的にはほぼ同義）に住むといわれており、カラチの約8割が公有地であることを考えれば、カッチ・アバディのほとんどは公有地上の不法占拠であると考えてよい。ここの居住者たちは、不法土地分譲者であるダラル<sup>注9)</sup>によって違法に開発・供給される土地に住むことによって、広大な面積のカッチ・アバディを形成してきた。また、農村からの移住も多く、更に一人当たり6人強という高出生率により、人口は急増しつつある。

オランギ地区はカラチ市北西部の台地状に広がる丘陵地で、カラチ最大のカッチ・アバディである。バングラデシュ独立（1971年）以来人口が急増し、現在は100万人ともいわれており、そのほとんどがカッチ・アバディである。ここでまず問題になるのが下水である。ダラルによって供給される住宅地は殆ど下水道設備が整っていない。多くの家では、路地に溝を掘ってあらゆるたぐいの汚水が垂れ流される。もちろん、これは伝染病の元と

		アクター							
国際NGO 資金提供	GO								
	NGO	TFA (フィリピン大学)	●	●		●	●	●	
		技術スタッフ		●	●	●	●	●	
	CBO	住民スタッフ (ボランティア)	●		●				
		当該住民		●	●	●	●	●	
		具体的事業 ステップ	メンバーの 資格認定	住宅プロト タイプ決定	融資申請 ・契約	オリエン テーション	建築技術ト レーニング	資材の調達	住宅建設
		事業の進捗	住民組織化	住環境改善 計画	資金融資	計画実施準備		計画の実施 ・運営	

図4-1 サブスバ低価格住宅建設事業におけるアクターの役割

注 ●：かかわりの度合いが深いことを示す。  
○：かかわりの度合いがそれほど深くないことを示す。以下同じ。

なる。病気になっても医療費は高く、居住者はなかなか貧困から抜け出せないのが現状である。

ここで対象とするオレンジ低価格衛生設備事業 (Orangi Pilot Project, 以下OPP)は、A.H. ハーン博士<sup>(注10)</sup>によってBCCI財団<sup>(注11)</sup>の資金援助を得て1980年から始められた、カッチ・アバディの総合的環境改善のための組織 (NGO) である。OPPの事業は低価格衛生設備事業・低価格住宅建設事業・健康及び家族計画事業・女性職業センター・緑化事業・小規模事業支援・学校経営・調査研究出版事業などといった様々な次元で展開されている。ここでは、主に低価格衛生設備事業について検討する。

#### 4.2.2 事業のプロセス

OPPではまず、住民の関心と利害関係が一致し易い下水道・衛生設備に目を向け、問題となる点について徹底的に調べ上げた。結果、以下の4つの障壁が指摘された<sup>(文4)</sup>。

- ・心の障壁：住民は下水管の設置は行政の仕事であると、堅く信じている点。
- ・経済的な障壁：仮に自分で下水道を設置しようとしても、住民の賄いきれる金額はではないという点。
- ・技術的な障壁：住民は自力で住宅を建設できる技術は持っているが、下水道・衛生設備を自ら設置する技術を持っていない点。
- ・社会学的な障壁：下水道・衛生設備を各路地ごとに設置しようにも、その母体となる社会的組織が存在しない点。

OPPはこれらの障害を取り除くことから始めた。技術的には、従来行政が行っていた方法では、賄賂やリベートのために実際にかかるコストの4倍を支払わなければならないことを突き止め、より簡単に効率の良い下水道・衛生設備の設置技術の改善が図られた。その一方で、住民に対しては以下の手順で組織化とそれに対する支援が開始された。

(1) 居住者の組織化：20～40戸からなる路地単位 (レーン) で、住民のまとまりをつくるために、OPPのソーシャル・オーガナイザーが、各レーンへ出かけて路地ごとに集会を行い、自分たちの手で下水道・衛生設備をつくることの必要性と重要性を訴え、それが実現可能なものであることを理解してもらう。この段階で自助・自己負担の意識を徹底させ、政府に頼ろうとする「心の障壁」の撤去が図られる。

(2) 申請：住民組織が出来たら、レーン・マネージャー (2人) を選出させ、OPPに下水道建設についての技術的援助を申請させる。申請後にOPPの技術スタッフが、そのレーンを測量し、設計図を作り、必要な労働力と資材の積算をする。

(3) 資金の徴収：レーン・マネージャーがOPPの積算に基づいて路地の家々からお金を集め、建設の始まる前にお金を払い込む。

こうしたプロセスを通して、オレンジ地区では1993年までの13年間で3,389もの路地で、下水道・衛生設備の設置が完成した。

#### 4.2.3 アクターの役割と今後の課題 (図4-2)

ここまでOPP方式が浸透した理由として、まず、何事も時間をかけて少しずつ実現しており、そのプロセスを住民がよく理解しているという点が挙げられる。つまり、組織化から建設まで、すべて住民のペースで行われているのである。また、OPPが事業に携わるのは、下水管の配管計画までの技術的な支援のみで、人々のお金に直接タッチしないということも重要な点である。これは、OPPがBCCI財団から資金援助を受けており、NGOプロパーとして、政府からも住民組織からも独立した活動を行えることが背景にある。これにより、OPPは技術援助組織として、あくまでも住民と対等な関係を保持することができ、更に住民にとっては、自分たちが直接請負業者を雇い、監督することができ、結果として手抜き工事が少なくなるというメリットがある。しかし、各レーンで

		アクター					
BCCI財団 資金提供	GO						
	NGO	OPP	ソーシャル・オーガナイザー	●			
			技術スタッフ		●		
	CBO		レーン・マネージャー		●	●	●
当該住民					●	●	
		具体的事業ステップ	各レーンの住民組織化	下水管計画の策定	資金の徴収	施工発注	施工管理
		事業の進捗	住民組織化	住環境改善計画	資金融資	計画実施準備	計画の実施・運営

図4-2 オレンジ低価格住宅建設事業におけるアクターの役割

下水管を埋設しても、その先の自然水路（クリーク）に問題が持ち越されることや、初期に建設されたものは技術的水準が低く、すぐに使えなくなってしまうことも事実である。その度に、また一から上述のプロセスを繰り返さなければならないということが問題となっている。

一方で、政府レベルでは1970年代にはサイト・アンド・サービス事業を中心に住宅供給をしていたが、さしたる成果を得なかった。州レベルでは、1975年以来、カッチ・アバディの合法化と改善は州政府の重要な政策に掲げられていたが、これも成果を得なかった。そこで、これまでの国と州の事業を一本化し、更に加速するために1987年に設置されたのが、シンド・カッチ・アバディ公社（Sindh Katchi Abadis Authority, 以下 SKAA）であった。しかし、事業は官僚主義的手法の悪影響で遅々として進まず、シンド州の現在ある全てのカッチ・アバディを、このやり方で改善するには100年かかるとの推計がでた。そこで1991年から、SKAAは方針を変え、より現実的な路線を選択し、技術的にOPPと手を組むことになった。特に、これまで官僚的であった資金融資を現実的に、カッチ・アバディの人々の手に届くように配慮した点（複雑な手続きの緩和。いわば、規制緩和）が注目される。また、OPPはここでも資金のマネージメントには一切かかわらないことを貫いている。こうした、行政（GO）と NGOとのパートナーシップによる事業協力は、現在各国で推進されつつあり、居住者にとってより選択肢の多いアクターの配置が可能となることが期待される。

### 4.3 都市コミュニティ開発事務局融資事業（タイ）

#### 4.3.1 事業の背景<sup>文6)</sup>

伝統的にバンコクのスラムは8割以上が借地型であり、スクォッター地区は量的には少ないが、地主が開発時期の熟すまで極めて安い地代で居住を許している状態が多く、1990年の調査ではバンコクで2万4千余世帯が何らかの形で追い立てに直面していた。雇用機会や交通手段を含め、都市自体が急速に外延化しているバンコクでは、移転に伴う生活困難は相対的には軽い。むしろ土地購入によって権利条件が安定するという利点すらある。その場合最大の問題は、移転地の購入と居住再建のための資金であった。

1980年代末から多くの地元NGOが、スラム住民の強制立ち退きに対する抵抗を支援する一方で、住民による再定住をも積極的に支援するようになった。その方法は「グループ貯蓄活動を始めて移転に備えること」「住民による住宅組合を設立して銀行との交渉主体とすること」「組合として移転地を探し地主と交渉すること」「当該土地を担保に銀行からの融資を得ること」更に「移転後も組織を継続させて敷地整備を図ること」など

であった。資金を与えるのではなく、既存の経済システムを最大限に利用すべく住民の力を高めるという方向である。いくつかの新しい提案もNGOを主体とした活動の中から出てきた。例えば、住宅組合連合をつくって一定の資金を集中して共同基金とし、それを取引銀行に預金し、個々の組合が住宅融資を受ける時、その預金を保証金として低利の貸し付けを交渉すること。この提案そのものは実現しなかったが、タイ政府はこれらの動きを真剣に受け止めていた。

#### 4.3.2 事業のプロセス

こうした背景の中、政府によって「都市貧民開発基金」が創設された。基金を運営するのは都市コミュニティ開発事務局（Urban Community Development Office, 以下UCDO）<sup>文7)</sup>である。これは形式的には住宅公社（National Housing Authority, 以下NHA）の特別事業となっているが、実際には意思決定機構を持つ独立の機関である。職員の多くは、かつてのNGO活動家である。政策は理事会で決定されるが、理事9名の内、3名が政府機関（GO）、2名がNGO、1名が民間会社、3名が住民組織（CBO）から選ばれる。

基金からの融資先は信用貯蓄を行っている組合、もしくはその連合体である。例えばバンコクで27地区のスラムが組織された連合組合の場合は、まず、住民の貯蓄でできた原資を増額するために、UCDOから回転資金を借りて、コミュニティによる自分たちの融資活動の基礎を固めた。次いで立ち退き勧告を受けている傘下の540家族の移転地を共同で探し、郊外に土地を購入し、敷地を整備するために住宅資金を再びUCDOから得た。こうして連合組合は、住民による居住地開発組織として自律的成長を遂げているのである<sup>文6)</sup>。1995年9月現在で、全国149地区の住民12,638家族（内142地区がバンコク首都圏）がUCDOからの融資を得ている。事業のプロセスは、一般的に以下のようにまとめることが出来る。

(1) 貯蓄組合の形成：スラム住民組織が強制撤去への抵抗や地区開発を構想する際、まず貯蓄組合を形成することが求められる。きちんとした貯蓄活動を最低3か月続けると、責任ある組合と認めらる。

(2) 低利融資：基金からの融資は組合に対して行われる。

(3) 貯蓄組合の自立<sup>文6)</sup>：組合は融資資金に数%の利子を上乘せして住民に分配する。この上乘せ分は個々の組合によって定められるが、この分を合わせると末端で住民が返済する利息は市場金利と同じか、やや低い程度になる。一般の金利に等しい利子を住民自身に課し、それを支払っているという事実は重要である。それはスラム住民が単なる「貧しい援助対象」ではなく、「市民」として市場原理の持つ形式的平等性の中で認知され得るこ

とを意味する。更にこの場合、上乘せ分は組合、つまりコミュニティ内部の資源として蓄積され、コミュニティの自立にとって不可欠な資金となる。

#### 4.3.3 アクターの役割と今後の課題（図4-3）

UCDOの事業では理事会の構成員を、GO、NGO、CBOの3者から平等に選出しているところに大きな特徴がある。事業の枠組み自体としては、NGOは表に出てこない存在であるが、実際の事業推進の現場では、居住者の組織化から事業計画の実施までのすべての局面で、NGOがかかわっていることがほとんどである。この事業は政策の意思決定の段階で、既にNGOの役割を折り込んだものになっていると解釈できよう。

また、事業そのものについては、住民組織が信用貯蓄組合としてある程度の自律性を示せば、低利の融資を行うという、CBOの自律性を重視したものとなっている。これも、NGOの住民支援を前提としたやり方であると考えられる。

まだ始まって間もない事業手法であるが、融資の回収率は1995年段階で99%となっている。この数値を見ると持続性のある事業だといえるが、この背景には、コミュニティ内で返済を肩代わりする仕組の存在が指摘される。また、CBOとNGOの関係が事業を通して継続することが前提となっているので、両者の関係を政策的にどう位置付けていくのが今後の課題となる。

### 4.4 まちづくり行動計画（スリランカ）

#### 4.4.1 事業の背景

スリランカでは1979年に5カ年事業の「十万户計画」がスタートした。その内訳は、農村部においてはエイデイド・セルフヘルプ・住宅ローンの供給、都市部においては貧困層への公的住宅供給が主体となった。好景気にも支えられて十万户計画は目標戸数を達成できたが、公的事業の枠外で貧しい人々は実際に自力ではるかに安く、はるかに大量の住宅を建設していたことが、政府の調査

によって明らかになった。しかも、そのように居住者自身が建設をコントロールしていくシステムの方が、政府の与える住宅よりも人々のニーズに合うものを生み出していたことが分かった。これらを踏まえて、更に野心的な「百万戸計画」（1984～89年）が策定された。政府による直接住宅供給は完全に姿を消し、住宅開発公社（National Housing and Development Authority、以下NHDA）は住民による住宅づくりを支援する役割に徹するようになった。この政策は国際機関の推奨するイネープリング原則適用の最良のモデルとして国際的に注目を浴びることとなった<sup>文6)</sup>。

#### 4.4.2 事業のプロセス<sup>文8)</sup>

都市における百万戸計画の主眼はスコッター地区の住環境改善であった。このプロセスで重要なシステムは、関係住民で構成されるコミュニティ開発協議会（Community Development Council、以下CDC）と住民ワークショップによるまちづくり行動計画（Community Action Planning、以下CAP）の策定である。コロンボ及びその周辺の多くの地区にはCDCが既に存在しており、地区リーダーたちの事業実施への意欲が確かめられると、NHDAは数人の職員を地区へ派遣してワークショップの開催を支援する。これに対し、CDCでは25～30名の代表をワークショップ参加者として指名する。これには適宜、地元自治体や関連部局の職員、地元選出の市議なども参加する。

ワークショップは原則として2日間行われるが、住民の便宜を考慮して週末に実施されることが多い。集まった住民代表は以下のようなプロセスを通してその地区の改善計画を策定する。

- (1) 問題の分析：住民にとって何が一番深刻な問題かを議論する。（住宅の老朽化、下水のはん濫、上水道の不備、電気設備の不備、道路の舗装など）
- (2) 解決の方向：出てきた問題に対してどのような解決方法があるのかを議論する。（例えば、短期的には共同

		アクター					
都市貧民 開発基金	GO	UCDO				●	
	NGO	地域のNGO	●	●	●	○融資手続 補助	
	CBO	信用貯蓄 組合	住民リーダー	●	●	●	●
		当該住民		●	●	●	
資金提供		具体的事業 ステップ	貯蓄組合の 形成	環境改善事 業の策定	融資資格を得るた めの実績づくり	融資手続き	環境改善計画 の実施・運営
		事業の進捗	住民組織化	住環境改善 計画	資金融資	計画実施 準備	計画の実施 ・運営

図4-3 都市コミュニティ開発事務局融資におけるアクターの役割

上水道の設置。長期的には各戸の水道管の設置、など)

(3) 実施の方法：具体的な実施の手順や規模について議論する。(土地の再区画に合わせて段階的に共同上水道を増やしていく、など)

(4) 責任主体：住民のうちでだれがどの課題に責任を持って対処するかについて議論する。(街灯設置の場所はCDCが提供し、住民代表を選んで電気局と交渉する、など)

(5) モニタリング方法：(CDCの月例総会で進行状況をチェックする、など)

(6) 総括：(2日間の作業成果は何か、これまでの議論に問題はないか、など)

(7) 発表：コミュニティの全体集会で発表し、コメントを得る。

抽出された問題点や計画案はガリ版で刷られて地区全員に配られる。2週間ほどでコミュニティのコンセンサスが得られると、同じ参加者によって敷地計画のワークショップが行われる。

次の段階として具体的な地区の再区画の作業がある。乱雑に建て詰まった土地を再区画することは、施設の導入に必要なばかりではなく、それと共に土地の使用権が確定されるので、個々の住宅改善の前提ともなる。このワークショップでは、1戸当たりの敷地面積、道路や共用施設に必要な面積、更には「既にある堅固な構造の住宅や大きな木はできるだけ除去しない」などの原則について意思決定した後、大まかな地区レイアウトが決定され、これが住民に回覧された後、すぐに再区画のための杭打ちが開始される。合意された各戸一律の敷地面積を基に、具体的な敷地形状や個々の家屋位置などが、すべて現場の杭打ちの最中に決定される。こうして仮杭の位置が決まると住民はそれに従って住宅を再建し始める。このプロセスはNHDA職員が技術的な中心となって進められる。この後に土地権利証の発行や地区整備工事のためのプロによる測量が行われる。つまり、あくまで住民自身による計画の策定・実施が先行し、専門技術者の役割は

それを確定しフォローアップすることである。

これと並行して住宅建築規制を定めるためのワークショップが行われる。住宅の壁面線の指定などがその地域地域で自由に議論され明文化され、後に市議会で採択されて法的効力を持つ。一般の建築法は、水準が高過ぎてスラムの実情に合わないので、地区ごとの建築協定をつくることによって現実的に対処しているのである。

また、共同の井戸や集会所などの小規模建設工事は、「コミュニティ請負制度」によって出来る限り住民自身が行う。そのための手続きを習得するワークショップもあり、終了後に役所と住民代表との契約が結ばれ、CDCが施工責任を負う。これにより、コスト削減・工期短縮・雇用創出・住民技術の向上が同時に図られる仕組みになっている。また、公共施設・インフラ整備などは自治体の責任となっている。

#### 4.4.3 アクターの役割と今後の課題 (図4-4)

この事業は、居住者がワークショップを通じて、具体的な住環境改善課題を発見し、計画し、実施していくプロセスのすべてを通して、NGOのような中間セクターを経ず、直接、行政側の支援が与えられるという意味で注目すべき事業である。しかし、CDCの設立自体がNHDAの指導でなされることも多いことに注意しなければならない。こうした背景には、住民側の地元出身の政治家を利用しながら官僚に対する交渉力を高めるという意図と、頑迷な計画プロフェッショナルリズムと闘うNHDA職員の意思があったことは否めない。こうした背景のためにCAPそのものが政治目的に利用される場合もあり、その時々政治状況に大きく左右される危険性もはらんでいる。

反面、NHDAでは1989年にスクオッター地区の中から優秀な住民リーダーを選び、彼らに住民組織化の仕事まかせるようになった<sup>6)</sup>。彼らは、コミュニティ支援者(プラジャ・サハヤカ=Praja Sahayaka, 以下PS)と呼ばれ、CDCの設立や活動の促進・小規模事業に対する

		アクター						
政府 資金提供	GO	地方自治体 関連職員 NHDA職員 (技術専門)	○	●	●	●	●	●
	NGO		○					
CBO	CDC	住民代表	●	●	●	●	●	●
		当該住民		○		●	●	
具体的事業 ステップ		コミュニティ開発 協議会設立のため の組織化	改善計画ワーク ショップ	関連部局と の調整	建築協定ワーク ショップ	土地区画ワーク ショップ	インフラ調整(行政) ・コミュニティ請負 (住民)	
事業の進捗		住民組織化	住環境改善 計画	計画実施準備	計画の実施・運営			

図4-4 まちづくり行動計画におけるアクターの役割

銀行融資の促進・女性相互扶助グループの結成支援などを行ってきた。ところが、翌年にはNHDAから独立し、独自にコミュニティの環境整備の支援を行うようになり、1991年には正式にNGOとして登録されるに至った。現在では、コミュニティの組織化・女性の地位向上・経済的支援活動・住宅協同組合・などといった、CAPではカバーすることのできない幅広い活動を展開している。

このようにCAPでは、CBOとGOが直接向き合い、事業を推進することは評価できるが、反面、事業そのものが政治的材料になってしまう危険性をはらんでいる。こうした状況の中、PSなどのNGO組織がいかに中間的セクターとして振る舞っていくかが注目される。

#### 4.5 コミュニティ抵当融資事業（フィリピン）

##### 4.5.1 事業の背景

フィリピンでは1986年に成立したアキノ政権下で、都市貧困層の住環境改善が大きな課題として掲げられた。これに伴い、同年「都市貧困層のための大統領委員会」(Presidential Committee for the Urban Poor, 以下大統領委員会)が発足し、この中にセブ市で活動していたNGOの主催者が議長に任命された。大統領委員会では、「強制立ち退きの中止」「政府所有地の住宅地への解放」「定住のための話し合いによる土地問題の解決促進」の実現促進などが議論され、その一環として、コミュニティ抵当融資事業 (Community Mortgage Program, 以下CMP) が制定された。

CMPは、国家住宅抵当融資公社 (National Home Mortgage Finance Corporation, 以下NHMFC) が、頻発するスクォッターの強制立ち退きへの対策として、スクォッターに対して、地主から無断占拠もしくは借地している土地の購入資金を融資するものであり、土地権利の正規化を通して住環境改善を促進しようとするものである。

##### 4.5.2 事業のプロセス

		アクター					
政府 資金提供	GO	住宅抵当金融公庫				●	
	NGO	オリジネーター	●	●	●	●	
		コミュニティ協議会	●	●	●	●	
	CBO	当該住民	●	●	●	●	
		具体的事業ステップ	コミュニティ協議会設立のための組織化	地主との売買契約	環境改善事業計画	融資手続き	環境改善計画の実施・運営
		事業の進捗	住民組織化	住環境改善計画	資金融資	計画の実施・運営	

図4-5 コミュニティ抵当融資事業におけるアクターの役割

CMPの対象となる地区は1986年以前に形成されたスラムであること、かつ、政府機関の認定が必要とされており、対象となる住民は2年以上その地に居住していることが条件となる。住民は「コミュニティ協議会」と呼ばれる法人組織を結成し、この法人と地主との間で土地売買の同意が成されることが融資の条件となっている。土地の売買価格は政府機関が市場価格を基に算定し、この土地を担保として法人に住宅融資を与える形式を採用している。なお、CMPでは従前地の買取り (On Site) と代替地の買取り (Off Site) の2通りがあり、環境改善に伴うインフラや住宅などの建設基準は一般の建設基準より緩和されたものが適用される。事業は以下の手順で行われる<sup>(文9)</sup>。

- (1) 土地購入の仮契約書 (地主との協議書) の提出
- (2) 土地の購入価格の評価
- (3) CMPの融資申請書類 (インフラ等の計画案を含む) の提出
- (4) 申請書類の審査と承認
- (5) 抵当物件の審査
- (6) 保証書の発行
- (7) コミュニティ協議会への土地の所有権移行
- (8) 融資の受取と地主への支払い

このような複雑なプロセスを経て初めて居住者が土地を取得するわけであるが、CMPでは住民の手に負えないこのような専門的で複雑なプロセスを支援するために、オリジネーター (Originator) という中間的組織を制度的に設けている。

##### 4.5.3 アクターの役割と今後の課題 (図4-5)

CMPが目指したのは、スクォッターに代表されるインフォーマル・セクターの人々をフォーマルな融資システムに結び付けることであった。ここで重要なのは、オリジネーターと呼ばれる、住民と行政をつなぐ中間的組織の存在である。彼らは一定の手数料を得て、住民の組織化を助け、必要な書類を整えるなどのサポートをコミュ

ニティに与えている。オリジネーターの役割は、「コミュニティの組織化」「事業の推進と管理」「抵当権設定事務」「その他コミュニティの住環境整備の支援」の4点がCMPの要綱で定められている。オリジネーターには、中央政府関連・地方自治体・NGOの3種類がある。NGOのオリジネーターには、住民が直接頼みにいくものと、各自治体の都市貧困層対策室の紹介によるものがある。一方、NHAを初めとする中央政府関連の事業は、特別な理由により自治体で担当できない地区を扱う。このように、個々の事業の状況（地主や居住者の意向、立地条件など）に合わせて、NGOのオリジネーターを選ぶか、GOのオリジネーターを選ぶかという選択肢があることは、制度として事業の柔軟性を担保するものである。

事業実施7年後の1995年末現在の実績では、全国約450地区に融資が行われたが、ローンの回収率は年々低下し、現在はほぼ50%までに下がっている。コミュニティ協議会の組織化などの初期段階から、熱心に時間を掛けて住民と付き合っているオリジネーターのいるところでは回収率は高いが、反面、極端に回収率が低い地区は、事務的支援に特化しているようなオリジネーターが担当していることがその原因となっている。これには、オリジネーターの仕事量が手数料に見合わないものとなっているという現実が背景としてあり、経済的にもオリジネーターの位置付けを強化する一方で、優秀なオリジネーターを育成していくことも今後の課題となっている。

## 5. まとめ

このように、各事業には、様々な役割のアクターが「住民の組織化」「住環境改善計画」「資金融資」「計画実施準備」「計画の実施・運営」といった事業の各局面ごとに、多様に携わっていることが明らかとなった。各事例を分析した「アクターの役割」の図は、必ずしも事業全体の側面を明らかにしているとは言い難いが、政府機関（GO）、非政府機関（NGO）、住民組織（CBO）ごとに、その振る舞いを考察することによって、より望ましいアクターの役割・配置を検討することは可能である。以下、3者の役割についてまとめることにする。

**GO**：近年の政府機関の動きは、国際機関のイネープリング戦略を受けて、直接的な住宅供給よりも長期低利融資などを主体としたプログラムが増えており、その政策決定段階でNGO、CBOといったアクターの役割を折り込んでいくものがある（UCDO、CMP）。一方で、スリランカのような政治風土では、直接、GOが環境改善支援をしているところもある。また、全体として第三世界各国の建築基準は都市貧困層にとって非常に高めに設定されており、より現実的に建築基準を貧困者向けに緩和（ダブル・スタンダード化）する動きが顕著であり、こうした現実的、かつ、柔軟な枠組みを提示していくことに、

GOの大きな役割がある。

**NGO**：NGOの役割は、大きく2つに分けることが可能である。ひとつは、SAPSPAやOPPにおける技術スタッフなどの専門技術や、UCDO、CMPにおける融資に関する専門知識を持った専門家集団としての役割である。都市貧困層にとって、技術的・金融的な知識は非常に敷居の高いものとなっており、その敷居を低くする役割を専門家集団としてのNGOは担っている。このことは、GOの示す制度的な枠組み（建築条件・融資条件など）を住民に知らせ、理解させるための仲介的な役割を担っていることと同義である。もうひとつの役割は、居住者の組織化である。居住者の組織化は非常に時間と労力を費やす作業であることは論をまたないが、この地道な作業があって初めて居住地全体として、住環境改善に取り組めることは、本研究の対象事例が示す通りである。しかし、この作業に対する報酬の規定が確立していないことが多く、優秀なコミュニティ・オーガナイザーが育たないことは事例に共通した課題となっている。

**CBO**：都市貧困層地区における住環境改善はあくまでも、そこに住む居住者の問題に対する認知・理解の度合と居住地全体としてその地区の改善に取り組む意志が必要となる。各事例におけるアクターの役割の中でも、住民組織であるCBOがプロセス全体を通して主体的な役割を果たさなければ事業の進展は有り得ない。このために、CBOの中でも住民リーダーやOPPにおけるレン・マネージャーは、CBOと地域住民GOと地域住民をつなぐ役割を果たしている。特に、CAPのPSに見るように、優秀な住民リーダーがコミュニティ・オーガナイザーなどとして専門的な役割を果たす場合には、彼らが新たに独立して他の地域に赴き活躍する可能性もある。

近年、各国・各地域のNGO・CBOといった非営利団体同士の技術・経験交流も一定の成果を見ており<sup>注12)</sup>、ここでは、双方の社会文化的状況に応じて、様々な住環境改善の局面に適した技術が、「ひとつの選択肢」として示され、その技術の背景を理解した上で、新たな知見として選択され、応用されつつある。これは、従来の欧米を中心としたNGOの行ってきた環境改善技術をパッケージとして居住者に移転するようなかかわり方とは一線を画するものである。こうした技術・経験交流の可能性を探るためにも、本研究で試みたような、住環境改善にかかわるアクターの役割を、社会経済的・地域的文脈に即して明確にしておくことが重要である。

## <注>

- 1) NGOはNon-Governmental Organizationの略、CBOはCommunity Based Organizationの略で、一般的にそれぞれ非政府組織、住民組織と訳される。NGOは広義には政府関係機関・民間企業以外の非営利の公益団体をさすが、狭義には、特定の住民を財政的・技術的に支援する組織あるいはそれらの連合体を

さす。一方CBOは、居住地の住民自身による組織であり、原則として「支援者」の立場ではない。NGOにはCBOを含めず、概念的に両者を区別した上で相互の役割を考えるというのが近年の開発協力分野の傾向であるので、本研究においても、両者を役割の上で明確に区別することとする<sup>28)</sup>。

- 2) 第三世界の居住分野では、政府や国際機関などの公的機関と、民間の非営利組織のパートナーシップが議論され、実際に本研究の事例で見るとようにNGOをパートナーとすることを前提とした住環境改善事業が進みつつある。このパートナーシップの議論の中で、それぞれの役割 (role) を明確に位置付ける必要性が指摘されている。本研究では、ある特定の事業を推進していく上での役割を發揮する職種・職能を有する個人・組織を総称して、アクター (actor) と称することにしている。なお、アクターという言葉は、実際にこの分野におけるタームとなっている。<sup>29)</sup>
- 3) アジア居住権連合 (Asian Coalition for Housing Rights, ACHR) は、アジア各国の居住権運動・住環境改善に携わるNGO・CBOのネットワーク組織で、1988年に結成されたNGOである。事務局はバンコク。
- 4) スクワッター (Squatter) とは一般的に「不法居住者」とも呼ばれ、公有地や私有地に「違法」で居住する人々を指し、彼らが形成する市街地の多くは、「スラム」と形容される不良住宅地区である。スクワッター地区のほとんどはスラムであるため、スラム・スクワッター地区と並び称されることが多い。
- 5) サイト・アンド・サービス (Sites and Services) とは、道路・上下水道・電気などの人間居住に最低限必要なインフラストラクチャーの整備された敷地を供給し、住宅については居住者の自力建設にゆだねるといった住宅供給方式である。
- 6) 1970年代に設立された住宅専門機関の主なものは以下の通りである。1970年・インド・住宅都市開発公庫 (HUDCO), 1972年・タイ・住宅公社 (NHA), 1974年・インドネシア・都市開発公団 (PERUMNAS), 1975年・フィリピン・住宅公社 (NHA), 1979年・スリランカ・住宅開発公社 (NHDA) など<sup>30)</sup>。
- 7) 前述のサイト・アンド・サービス以外に、技術的手法としては、コア・ハウジング (Core Housing, 床・壁・屋根・トイレ・キッチンといった最低限必要な設備を施したコア・ハウスを供給し、入居後に居住者の状況に応じて増改築できるようにしたローコストの住宅供給方式)、オン・サイトのスラム改善 (On Site Improvement, 住民を移転させずに、地区内の歩道・水道・排水溝・電気・共同便所など最低限の施設整備を施し、住民による住宅改良を促す)、エイデッド・セルフヘルプ (Aided Self Help, 建築資材を低価格で供給する) などがある<sup>31)</sup>。
- 8) 露店商・小規模雑貨店・家内工業者など、いわゆる都市雑業によって形成される経済部門をさす。つまり、定期的な収入・保険などが保証されない状況での経済部門である。スラム・スクワッター地区の多くの居住者は、このインフォーマル・セクターに従事している。
- 9) ダラル (dalal) は違法の土地分譲者。私 (市) 有地の違法な取り引きと宅地への転用を行い、役人と手を結んで不法に公有の土地を手にする。
- 10) アフタル・ハミド・ハーン (Akhter Hameed Hhan)。世界的に高名な社会学者。国家の大規模かつ一方的な開発方法に対し、住民が地域規模でまとまり、農民たちに自らを組織することの重要性を説いた東パキスタン (現バングラディッシュ) のコミラでのプロジェクトは、第三世界諸国の開発政策に大きな影響を与えた<sup>32)</sup>。
- 11) BCCI (Bank of Credit and Commerce International, 国際信用商業銀行)。アガ・ハサン・アビディにより、1971年に設立された国際銀行。アビディは、バングラディッシュのコミラで活躍するハーン博士にオランギ地区の改善に携わることを呼び掛け、自ら資金提供を申し出た<sup>33)</sup>。

- 12) 具体的には、ACHRによるトレーニング・プログラム (Training and Advisory Program, TAP) や若手専門家プログラム (Young Professional Program, YP) や、インド・ボンベイ市のNGOによる南アフリカ共和国貧困者の住宅改善のプログラム (People's Dialog) や、同じく、インド・フィリピンのNGOによる、カンボジア・プノンペン市の貧困者の住宅改善支援など。

#### <参考文献>

- 1) Charles Abrams: Housing in the Modern World, Faber, 1966
- 2) John F. Turner and Robert Ficher: "FREEDOM TO BUILD", The Macmillan Company, 1972
- 3) John F. Turner: "HOUSING BY PEOPLE", Panteon Books, 1976
- 4) ホルヘ・アンソレーナ, 伊従直子, 内田雄造, 穂坂光彦: 居住へのたたかい, 明石書店, 1987
- 5) モンテ・カセム, 野田和利, 福島茂: アジア大都市圏の住宅事情と居住政策ーアジア開発途上国の住宅問題を知るためにー, 日本住宅協会, 1992
- 6) 西川 潤編: アジアにおける内発的発展の展望, (穂坂光彦: 都市スラムの自立運動と政策環境), (近刊)
- 7) 3rd YEAR ANNIVERSARY PERFORMANCE REPORT 1992-1995: URBAN COMMUNITY DEVELOPMENT OF FICE, 1995
- 8) 穂坂光彦: アジアの街わたしの住まい, 明石書店, 1994
- 9) 内田雄造編著: 東アジアにおけるスラムの環境改善に関する研究, 国際東アジア研究センター, 1996
- 10) S. Boonyabanha: Six Story of Klong Toy- A case study of people struggle and housing development by land sharing, National Housing Authority, Thailand, 1987

#### <研究組織>

主査	内田 雄造	東洋大学工学部建築学科教授
委員	ホルヘ・アンソレーナ	上智大学文学部講師
〃	藤井 敏信	十文字女子短期大学教授
〃	穂坂 光彦	日本福祉大学経済学部教授
〃	稲本 悦三	稲本建築設計室代表
〃	中村 哲也	伊藤工務店取締役
〃	加藤麻由美	国連アジア太平洋経済社会委員会職員
〃	大月 敏雄	横浜国立大学工学部助手
〃	葉袋奈美子	東京都立大学博士課程・3年
協力	小菅寿美子	住宅総合研究財団