

目次

はじめに	2
第1章 タイにおけるスラムの形成及び対スラム政策と都市住民組織	
1. タイのスラム形成の歴史	3
2. タイにおけるスラム政策と住民組織の変化	6
3. バンコクにおけるコミュニティ委員会(カナ・カマ - ン・チュムチョン)	10
4. 住民組織ネットワークの形成と住民参加型開発	12
1) スラム住民組織と NGO の関係	12
2) UCDO(Urban Community Development Office)の活動	14
3) CODI(Community Organization Development Institute)の活動	18
第2章 クロントイスラムコミュニティの概要	
1. クロントイコミュニティの形成	21
2. クロントイにある各 NGO の活動と住民との関わり	24
1) ドゥアン・プラティ - プ財団(Duang Prateep Foundation)	24
2) シャンティ国際ボランティアバンコク事務所シーカー・アジア財団 (Sikkha Asia Foundation)	26
3) マーシーセンター(Human Development Foundation)	28
3. クロントイコミュニティにおける課題	29
第3章 70 ライコミュニティにおける住民組織活動	
1. 70 ライコミュニティの概要	32
2. 70 ライコミュニティ住民委員会の活動内容	36
1) 住民委員会の活動と住民ネットワーク組織	36
2) 住民組織ボランティアの活動と住民参加	38
3. 70 ライコミュニティ, 住民組織活動における課題	39
第4章 70 ライ住民組織ボランティア環境グループの事例	
1. 70 ライコミュニティ委員会委員長ワンロップさんの活動内容	42
2. 卵とごみの交換プロジェクト	43
3. 環境グループにおける成果と課題	47
第5章 結論	49
終わりに	53
参考・引用文献	56

はじめに - 関心の所在・研究の目的と手法 -

筆者は、タイで行われた 2001 年の AIT(Asian Institute of Technology)サマワークシヨップに参加した背景や、2002 年 9 月クロントイスラムにて現地調査をしていたホームステイ滞在中に、洪水に遭い居住環境の劣悪さについて肌で感じたことをきっかけに、住民参加によるコミュニティ開発に興味を抱いた。その後、現在までに 8 回タイに渡り、タイにおける低所得者層の生活・住環境の悪さや麻薬問題など、山積する問題などを知り、ダイナミックな住民組織委員会による住民参加型コミュニティ開発の方策を調査目的に、バンコク都最大のスラムであるクロントイ 43 コミュニティの中の一つ「Community Village Development 70rai」(以下：70rai)に焦点を当て、住民ボランティア環境グループによる活動とコミュニティが抱えている問題及び原因、その対応策、コミュニティをサポートしている NGO がどのような活動を行ってきたかについて検討を行ってきたのである。そこでは、住民組織と NGO の連帯により、同コミュニティの生活改善がされ、さらに NHA(National Housing Authority)が介入し、1986 年に同コミュニティにて土地分有(Land Sharing)事業の実施をし、区画整備がなされ、コミュニティの生活改善がかなり進んだ地域と位置付けし、本研究の対象地域に選んだ。

1990 年代以降、開発途上国において政府、NGO、住民組織やその他のネットワーク連携のもとで、住民参加による生活改善を進めていくことが重要な開発課題とされてきた。そこで本論では、70rai コミュニティの住民委員会と住民ボランティア環境グループに焦点を当て、活動状況を調査し、1)コミュニティ経済的自立と、生活・住環境の改善を目途としたコミュニティ開発の方策として、住民による自助努力を前提とした住民参加型コミュニティ開発のネットワーク類型化を行うこと 2)同コミュニティの NGO、住民組織やその他の協力機関の連携はうまく機能しているのか 3)同コミュニティが抱えている問題及び原因、その対応策を明らかにし、その対応策は妥当なのか、といった観点から考察を加え、住民参加型コミュニティ開発のネットワーク類型を行い、今後の課題を検討することを目的とする。

研究の手法としては、文献調査と 2002 年・9 月・2003 年 9 月・その他 4 回行ったクロントイの現地調査をもとにしている。文献調査では、バンコクにあるスラム、スクウオッターの住民参加によるコミュニティの環境改善に関する先行研究として、秦辰也氏の「People's participation in Community-based environmental improvement in Low-income Communities: A case study of four Slum and squatter settlements in Bangkok」、及びその他の文献をあてる。また、フィールドワークに関して、W.F.ホワイト氏の「ストリート・コーナー・ソサエティ」を先行研究として位置付ける。これらの先行研究をもとに住民参加型開発のネットワーク類型を整理し、その問題点を洗い出し、コミュニティ開発、生活環境の向上への方策を明らかにする。また、フィールドワークを行う際に参与観察を用い、集団の行動、特性、人間関係、歴史的背景などを明らかにし、コミュニティ内で行われている住民活動、および問題点を明らかにし原因を究明する。

第1章 タイにおけるスラムの形成及び対スラム政策と都市住民組織

1. タイのスラム形成の歴史

タイにおける最も古い形態のスラムは、タイの伝統社会を特徴づける制度としてサクディナー制度(位階田制)⁽¹⁾が存在していた 1868 年以前の時代といわれている。この制度によってタイ人の移動が制限され、また、この制度を安定させるために、タイでは伝統的に外国人の技術者や労働者を歓迎する状況が続いていた。現在ではすでに撤去されてしまっただが、1968 年から 1970 年にかけてコンケン大学で教鞭をとっていたアキン・ラビーパットが調査したバンコク市内で最も古いスラム地区の一つ、トローク・タイ地区(Trok Tai：南横丁の意)はかつて第 2 期目の運河が開削された時期に形成された、ベトナムからの捕虜達の集住地区であるといわれている。また 1950 年代以前は、スラム⁽²⁾と呼ばれるほど密集化していなかったといわれる。スラム状況になったのは 1950 年代になってからであった。いずれにしろ、城壁都市時代のベトナム人捕虜の地区に貿易都市時代になるとタイ人の流入が始まり、さらに不法占拠住宅地として拡大し、やがてスラム化していくイメージである。そうした意味でバンコクの都市化がタイ人を主として活発化するのには 1960 年以降であり、またタイ人が本格的に都市労働者として参入するのも 1960 年以降のことである(新津晃一：1998,pp.259,261)。

タイ人のスラムが形成されるのは、1960 年代頃からタイ政府が行った急速な工業化政策に伴い、雇用機会・生活水準の向上・便利さを求めて多くの人々がバンコクに流入するようになった頃である。初期段階での都市部への人口移動は、本格的な移動ではなく農閑期を利用した季節移動も多く、また耐久消費財などの購入を目的として都市で一時的に職につき、目的が充足されるとさっさと農村に帰ってしまう、目標労働者(Target Worker)と呼ばれる人々も多かった(新津晃一：1998,pp.261)。しかし、出稼ぎにきてもいわゆるインフォーマルセクター⁽³⁾での安い賃金での労働を強いられ、バンコクでは家賃が高額であったため、居住環境の劣悪な家賃の安い地区や居住に不相当とされていた土地(多くが低湿地帯)や、未利用の公用地などに人口が集中し、スラムを形成したのである。そして、現在スラムに住む居住者は第 2 世へと世代交代をし、スラムで生まれた人が住んでいる。また、政府の不十分な政策もあって住民登録⁽⁴⁾をしていない人も含め、都市人口全体に対するスラム人口の比率は減少傾向にあるものの、バンコク都庁(BMA)や NHA (National Housing Authority: タイ国住宅公社)の調査を総合すると、毎年その数は増えている傾向にある(秦辰也：2001,pp.63)。その背景には、1980 年代から 1997 年のバーツ危機に至るまで世界の注目を集めたタイ経済の発展がバンコクおよびその周辺に集まったことがある。また、その発展の急激さは、バンコクやその周辺だけでなく、地方都市にもスラムが形成されるようになってきたのは明らかである(表 1-1)。1988 年の NHA の調査によるとスラム数は 1442 ケ所、スラム居住者は 22 万 5000 世帯、平均世帯人数 4.8 人として 110 万人と推定されている。これはバンコク大都市圏人口の約 14%に相当する(岡本祥浩：1998,pp.117,118)。次に示し

た表 1-1 は、1992 年に NHA が行った調査で、タイにおけるスラムの数である。なおバンコクにおけるデータは、1996 年のものである。

表 1-1 タイにおけるスラムの数 1996 年(1992 年)

	スラム地区数	家屋	世帯数	人口数
バンコク首都圏	1,669	208,139	353,090	1,578,614
バンコク都	1,246	147,697	293,929	1,247,175
バンコク周辺 5 県	423		59,164	331,439
中部	75	6,718	8,009	} 224,892
北部	71	8,716	9,810	
チェンマイ	19	3,207	3,708	
南部	87	18,564	23,204	
東部	41	3,492	4,098	
北東部	69	9,714	11,102	
ナコンラーチャシマ	19	2,748	2,939	
全国	2012		409,313	1803,506

(出典)新津晃一、「アジアの大都市[1]バンコク・第 9 章スラムの形成過程と政策的対応,1998,pp.264」

(注) バンコク首都圏(Bangkok Metropolitan Region)は、次の地域を含む。バンコク都、ノンタブリー、パトゥムターニ - , サムットプラーカーン、ナコーンパトム、サムットサーコーン

タイでスラムと呼ばれるものには二つに分類することができる。一つはスクウオッター⁽⁵⁾と呼ばれるもので、民間・公用地・寺院の敷地内に無断で住居を建て、不法に土地を占拠するもの。次にスラムと呼ばれるもので、借地料を払いながら居住環境が劣悪な密集住宅地に居住するものである。トローク・タイ地区に見られるようにバンコク下層住民の多くは、土地の権利が明確でないため、たとえ長期に住んでいても、やがて立ち退きを迫られることになる。バンコクの場合、スラムのある土地は民間所有地 61%、公用地 25%、両者にまたがるもの 14%である。民間所有地にあるスラムでは、地主に安い地代を払っているものも多い。まとめてスラムと扱われるうち、スクウオッターは 11%、一部がスクウオッターであるものは 8%である(Sopon : 1992,pp.62)。表 1-2 は、借地契約状況を表したものである。表 1-2 に見られるごとく、約半数に近い 48%のスラムにおいてなんらかの法的契約があるが、21%のスラムはスクウオッター(不法占拠)地区である。契約期限切れになっている地区がバンコクの都内には 7%あるが、これらの地区については地主が売却ないしは再開発などの検討をしており、借地契約の更新をひかえているものと見ることができる。表 1-3 は公有地スラムの土地所有者を示したものである。この表より公有地にあるスラムのうち、38.6%が寺院であることがわかる。また王室財産管理局の所有地に立地するスラムも 20.6%と多い。灌漑局所有地内のスラムも 87ヶ所と 17.8%を占めるが、これは運河沿いに

形成されているスラムで、そのほとんどがスクウオッター地区であるといわれている(新津晃一：1998,pp.267)。また、タイでは居住環境の劣悪さという点からスラムとスクウオッターをまとめてスラムと扱うことが多く、それらはスラム対策の対象となっている。

表 1-2 スラムの借地契約状況

契約関係	バンコク都		周辺県(注)		大バンコク都(GBA)	
	スラム地区	%	スラム地区	%	スラム地区	%
法的契約あり	494	48	174	42	668	46
契約なし	220	21	87	21	307	21
契約期限切れ	73	7	4	1	77	5
不明	245	23	145	35	390	27
計	1,032	100	410	100	1,442	100

(出典) 新津晃一、「アジアの大都市[1]バンコク・第9章スラムの形成過程と政策的対応,1998,pp.267」

(注) 周辺県とは、ノンタブリー、パトゥムターニ、サムットプレーカーンの3県を意味する

表 1-3 公有地スラムの土地所有者

(単位：地区)

所有者	単独所有	他の公共機関との共有	私的地主と公共機関との共有	計(%)
寺院	118	13	58	189(38.6)
王室財産管理局	62	12	27	101(20.6)
灌漑局	53	4	30	87(17.8)
財務局	26	2	8	36(7.3)
バンコク都	13	6	11	30(6.1)
タイ国有鉄道	15	3	7	25(5.1)
宗務局	14	2	6	22(4.5)
計	301	42	147	490(100)

(出典) 新津晃一、「アジアの大都市[1]バンコク・第9章スラムの形成過程と政策的対応,1998,pp.267」

バンコクの都市化に伴い 80 年代後半から 90 年代初めにかけてタイの経済成長は、都市の社会経済構造をもたらした。すなわち、新中間層(注6)とよばれるホワイトカラー層の増大と、主に彼らが居住する住宅地域として郊外建売り分譲住宅(都市的基盤サービスによって、電気、ガス、上下水道、地域内の道路や排水などの都市的基盤は分譲住宅として開発された時点ですべて整っている)の増大である。この分譲住宅地は、都市的基盤が整備されているうえに、地域保全サービスが商業サービスによってある程度満たされている地域として、都市の中に位置付けられる。快適で安全な都市的生活が保障された空間として、都市中間層にとって望ましい居住空間なのである。これに対してスラム地区は、その成立経緯にみ

られるように、まず低湿地や未利用の公用地など居住環境が悪く、電気、ガス、水道など都市的な生活を支える基本的インフラ整備が行き届かない土地に立地することが多い。そのうえ、地域環境保全や保安などのサービスが、商業サービスとして提供される地域ではない。さらに、上下水道やごみ収集などの行政による都市社会資本サービスの提供からも疎外されやすい。このような分譲住宅地に住むような新中間層と、スラム住民のような下層の人々の間の経済格差の増大は、数字の上でも明らかである(松園祐子：1999,pp.127,129)。

上記のように都市の中で拡大してきた新中間層に対して、スラム住民が解決しなければならない課題は多い。地域の環境改善、インフラ整備や住宅改善、立ち退き問題に伴う居住権の確保に加え、所得水準の向上を図り、生活の改善をしていく必要がある。

2. タイにおけるスラム政策と住民組織の変化

タイでスラム政策が初めて実施されたのは、1960年4月バンコク都庁にコミュニティ改善事務局(Samnakngan klang prapprung leeg Chumchon)が設置されてからである。スラムを形成してきてから、バンコク都の都市化が進むに連れて、劣悪な居住環境の過密化や民間・公用地への不法占拠に対する強制立ち退き問題などが発生するなか、1960年代からスラムの増加期の1970年代初頭までの間、タイ政府のスラム政策は都市部の美観を損ねるものとして放置できないものとし、撤去するか、新しい土地への移転をすすめるだけのものだった。そのため、スラム住民は生活防衛のために葬式のための互助や小規模な講などによって近隣、親戚、友人など生活などの互助をしあい、不足する人的資源や資金的援助は農村から補うなど伝統的互助的組織をもっていた。この当時のスラムのなかでは、住民組織よりも互酬性に基づく擬似的兄弟関係(パトロン・クライアント関係)が住民の生活を支えていることを示す。仕事の紹介、生活費の調達や地主との交渉など、住民にとって頼りになる親分がリーダーとなっていく(松園祐子：1999,pp.126)。表1-4は対スラム政策に対応した住民組織の特徴の変化を表している。バンコクにおける対スラム政策の大きな流れは、スラム発生増加期にみられる撤去、移転型から、都市での住民の定住にしたがって居住環境の整備型へと転換し、スラムで生まれた第2世の住民が増えてきた成熟期になって、単に住宅政策としてだけでなく、住民の生活改善全般に踏み込んでいく必要性があったのである(松園祐子：1999,pp.133)。

表 1-4 スラムにおける住民組織の特徴の変化

スラム発展段階	対スラム政策	住民組織の型	住民組織の活動目的
発生期	なし	伝統的互助的組織	生活の支え合い、農村とのネットワーク
増加期	撤去移転策	対抗的闘争的住民組織	居住確保
定着期	改善事業	プロジェクト協力型組織	環境改善とその維持管理
成熟期	コミュニティ開発	住民自治型住民組織	社会参加、住民自治、行政との連携確保
成熟期	社会開発	自助的開発住民組織	社会開発、自助努力、問題発見

(出典) 松園祐子、「発展途上国の住民組織 - その社会開発における役割 - 」, 1999, pp.133

1972年12月には、内務省福祉住宅室、政府住宅銀行、バンコク都庁内コミュニティ改善事務局を合併し、設立された国家住宅局(National Housing Authority : NHA)は、これに加えて低所得者向けの住宅建設を開始した(73年に正式に発足)。しかし、NHAは中所得者向け住宅供給を維持するクロスサブシティに頼らざるを得なくなり、中所得者向け住宅の供給に傾斜してしまったのである(秦辰也：2001,pp.63)。NHA住宅の問題は、戸数が少ないことや家賃が低すぎることに関因している。当初の家賃は、150バーツ/月(最近立てられるものや大規模なものは1200バーツ/月)と非常に安い(岡本祥浩：1998,P.131)。この時期の住民組織は、スラム住民が都市で生活していくための互助的ネットワークとしてあった。撤去の対象となったスラムの一部で、撤去に反対する闘争的な組織が作られることはあったが、非政府組織(Non Governmental Organization : NGO)などの外部からの支援なしに住民組織が強力であった例は少ない(松園祐子：1999,pp.131)。

続いて1974年にバンコク都庁(BMA)内に社会福祉局が発足し、都市貧困層やスラム住民を対象として生活向上プログラム、社会基盤改善事業(インフラ整備)等が計画された。このように政策転換された背景には、撤去された住民にしても、新たにスラムを作ったり、低所得者向け住宅に居住権を得たスラム住民がその権利を売ってスラムに再び流入するなど、撤去や移転(Re-location)または住宅建設によってだけでは問題の解決が困難なことが明らかになり、さらに新しいスラムも増加していった。また、こうして再びスラム形成に至る理由には、福祉アパート住宅費用を負担することができないことや、住民達の15.4%は住居を家内工業や小サービス事業(露天商など)の場として利用しており、重要な生産・雇用の場がスラムに形成されていることが住民調査の結果から明らかになり、政策転換の必要性が認識されるようになった(新津晃一：1998,pp.271)。上記に書かれた背景により、リーダーシップ・トレーニング、青少年・主婦向け職業訓練、公共医療センター、移動図書館等のほか、インフラ改善事業としては、道路、下水道、ごみ収集システム等の事業が計画されたのである。また、こうした政策転換の背景には世銀の圧力もあったといわれている。なおその後、1977年NHAにスラム改善事務局(SUO)が設立され、スラムの居住環境整備、アパート建設、職業訓練、サイト・アンド・サービス(Site and service)などのプログラムが実施された。しかし、サイト・アンド・サービスによって移転していた貧困者にとって、資金的に厳しいと認識され、1980年代半ば以降いったん中止された。またサイト・アンド・サービスについては、1984年から86年に49地区、5000世帯のスラム地区が上記の方式によって移転された。

スラム改善策は1978年から開始され、毎年8000~1万戸程度を対象に行われている。例えば、最初の3年で2万6000戸を対象とし、第7次計画の5年間では5万2000戸が対象となっている。NHAの政策(新方針)のなかでは、スラム居住環境改善事業、移転、区画整備(re-blocking)^(注7)などが開始された。また、スラム改善策を住宅政策として位置付けていることに注目する必要がある。整備するのはスラム地区の物理的環境だけであるのにもかかわらず、結果としてそのスラム地区の住宅が、住民自身の手によって自主的に改善さ

れることを想定しているのである。スラム改善策によって、バンコクのスラムの多くでは、歩道が舗装され、排水路が設けられ、街灯、拡声器、消火器などが、この20年あまりの間にかかなり改善されたことが一目で分かる。しかし、物理的環境を改善しても、住民自身の住宅改善が促進されたり、スラム住民の所得の向上にはあまりつながらなかった。その意味では経済的問題、社会開発面、住宅の改善はスラム改善策にとって残された課題であったといえる(松園祐子：1999,pp.132)。また、スラム政策を中心に行政プロジェクトの受け皿として住民組織が形成されてきたわけだが、上記に示した改善策においてはそのプロジェクトの実施を円滑にするために住民委員会が作られてきた。スラム改善策のなかで作られた住民委員会は、例えばスラム内の道路建設を行う場合の住民の動員や、建設された道路や防火設備、衛生施設の維持管理を主な目的とした。それはプロジェクト協力型のものであった。一部のスラムでは、NGOの協力などにより自主的な住民組織が形成され、スラム住民の生活改善や居住権確保のためさまざまな活動が行われているが、このようなスラムはバンコク全体で見れば少数派である(松園祐子：1998,pp.205)。

1980年代以降は、バンコクのスラム政策が本格化する時期である。この時期、住宅問題の改善を主な視点としてスラム問題に取り組んだソーポンは、バンコクのスラムのなかで自主的に形成された住民組織が少ないことを示す。90年のバンコク都の統計では、981のスラムのうち、住民組織がないものが46%、行政の支援で形成されたものが28%、その他の支援で形成されたものが14%となっており、住民自らが組織したものは12%にすぎない。しかも、それらの住民組織も緊急な課題がないところでは不活発になりがちであった。また、試験的に行われた共同住宅建設プロジェクトのように、目的が明確でも住民参加は一樣ではないことが明らかになってきた(松園祐子：1999,pp.126, Sapon, Yap：1992)。

1990年代に入って、1992年に第2次アナン政権のもとで、都市貧困者を対象とする新たな組織「都市コミュニティ開発事務局：UCDO(Urban Community Development Office)」がNHAの下で正式に設立した。この組織は12億5000万バーツの都市貧困層開発基金を設け、主として貯蓄組合やグループに住宅や生活改善のために低金利の貸し付けることをねらいとしている。2000年で8年目を迎えたUCDOは、近年の地方分権政策や行政改革の影響もあり、同年7月に成立した新たな法律の下でサターバン・パターナー・オンコーン・チュムチョン(Community Organization Development Institute：CODI, Public Organization)(注8)に集約された。しかし、これまでにバンコクをはじめ、全国76都県中52県下において1,273のコミュニティでの貯蓄グループなどの組織化に成功し、住民指導のネットワークづくりをすすめるに至っている(秦辰也：2001,pp.63,64)。これらは、1991年からバンコク都のコミュニティ開発課が中心となったコミュニティ委員会(カナ・カマカーン・チュムチョン)の制度化とともに、社会開発を支える仕組みとしての「自助的開発型」、つまり住民自治の基盤としての住民組織形成をめざす動きである。

1996年より始まった第8次5ヵ年計画においては、これまでの改善計画から撤去移転計画への比重が高くなってきているが、これは都市中心部の再開発需要の高まりと見るこ

ができる。ただし1997年7月以来、経済の落ち込みのなかでかなりの計画修正が必要になってきていると思われる(新津晃一：1998,pp.272)。

ところでスラム政策についてはすべてがソフトな改善企画に変わったわけではない。都市計画上、または地主の新たな土地利用上、撤去・移転が必要となるスラムもある。特にタイ国の法律下では、地主の権利を保障するメカニズムが強いため、民間ディベロッパーの力により急激な勢いで撤去されていった。公用地の撤去の場合、NHAが仲介に立ち開発プロジェクトが実施される場合が多いが、その際には既存の撤去移転方式(Re-location)、サイト・アンド・サービス(Site and service)、土地共有方式(Land sharing)^(注9)、区画整備方式(Re-blocking)、再開発方式(Re-construction)^(注10)等のいずれかの手法がとられている。表1-5は、バンコクにおける、これまでのスラム政策の推移をまとめたものである。

表 1-5 スラム政策の推移

年	政策	主の目的・実施状況
1940	内務省公共福祉局に公共住宅課設置される。	農村および都市貧困者の自助住宅建設への支援
1951	公共福祉局に福祉住宅室発足	低所得者層向け賃貸住宅の建設
1953	政府住宅銀行(Govt. Housing Bank :GHB)発足	貧困者には手が届かず
1960	バンコク都コミュニティ改善事務局設置	スラム住宅の撤去と新しい建物の建設
1963	ディンデーンに福祉アパート建設	
1972	第3次国家経済社会開発計画(1972~76)	10年間にバンコクからスラムをなくす事を計画
1973	国家住宅公社(NHA)の発足	政府住宅銀行、都庁スラム開発課も置かれる。 スラム改善事業なども含まれる。
1974	BMA 内に社会福祉局(Social Welfare Dept.)発足	スラム住民の生活向上プロジェクト(コミュニティ・リーダーシップ・トレーニング、公衆衛生センター、移動図書館、下水道、ゴミ処理場など)
1975	NHA と BMA は内務省の調整のもとスラム改善プログラムを実施	保険・衛生環境整備、職業訓練助成、小規模事業融資、クリニック、転業訓練
1977	NHA 内にスラム改善事務局(SUO)の発足	アパートの建設、居住環境整備、職業訓練助成、 Site and service プログラム
1978	NHA の新方針	スラム居住環境改善事業、移転、区画整備などを実施
1980	大学省にバンコク・コミュニティ開発プロジェクト(BCDP)発足	国会議員に割り当てられたプロジェクト実施提案費用をプラチャコーン・タイ党3名の議員がBMAの保健課とマヒドン大学の保険教育学科に提供しプロジェクトを発足。なお、BCDPの事務局は政府の大学省秘書課に置かれる。プロジェクトは主として環境整備。

1981	BMA にコミュニティ開発調整委員会発足	バンコク副知事を長として関連課の調整
1982	NHA と BMA はスラム関連プロジェクトに関する管轄について取り決めを行う	NHA は物理的な改善・建設, BMA はその維持管理と社会経済的改善策の実施
1982	NHA 内 SUO はスラム改善局に昇格	居住者安全課(Inhabitation Security Division), 社会経済開発化(Social and Economic Development Division), 環境改善化(Physical Improvement Division), 等 3 課を含むことになる。
1986	スクウオッター地区にも住宅番号許可	学齢期の児童が学校に行くことが可能になる
1987	第 5 次国家経済社会開発計画(1987~91)	
1992	NHA 内に都市コミュニティ開発事務局(UCDO) が設置される	都市貧困層開発基金(12 億 5000 万バーツ)を設立主として貯蓄組合やグループを対象にした。住宅や生活改善のため小口ローンの貸付。グラミン銀行等を参考にしている。

(出典) 新津晃一, 「アジアの大都市[1]バンコク・第9章スラムの形成過程と政策的対応, 1998, pp.270」

ここで, 1992 年以降の対スラム政策の流れについても付け加えたい。

1996	第 8 次 5 年計画	撤去移転計画への比重が高まった
2000	UCDO と農村開発基金事務所とが合併し, CODI(Community organization Development Institute)の発足	基金総額は, 32 億 7,435 万バーツで, コミュニティ委員会の制度化とともに, 自助的開発型の住民組織作り, 貯蓄グループの組織化,

(出典) 上記の表をもとに筆者作成

3. バンコク都におけるコミュニティ委員会(カナ・カマーン・チュムチョン)

チュムチョン(地域コミュニティ)は, 1978 年開始当初はスラム地区だけを対象にスラム改善策の一環として行われてきた。前述に述べた NHA のプロジェクトとの間での分担により, バンコク都では社会福祉局が担当し, 住民自治の基盤としての住民組織を作り, 薬を配布しての地域保険活動や衛生教育などの公衆衛生・福祉活動, さらには失業対策としての職業訓練などを行い, 住民の参加・自助努力によるコミュニティ開発を目的として位置付けられるが, 関係機関との調整を委員の任務の一つに含んでいるなど行政の末端組織としての機能をもつ側面もみえる。バンコク都条例によるコミュニティ開発は, 最初 1985 年に制定されているが, 本格的に事業が開始されたのは 1991 年の改正条例に基づき, スラムだけでなく都市内のすべての地域に広げるものとし, バンコク都のコミュニティ開発課が中心となって住民組織の形成を促進するものであった。以上のように, バンコク都にコミュニティ開発課が設置されたことにより, コミュニティ開発事業は都の事業となった(松園祐子: 1999, pp.136,137)。

チュムチョンの活動内容は, 月に 1 回の会合を開き, 問題点の話し合いや, 区役所で区

内のコミュニティ委員の代表(2名程度)、環境改善にかかわる他の関係部署の職員、UCDO職員(指導員)などを集めた話し合いを通してプロジェクト予算の獲得していくことである。この会合では、各チュムチョンから持ち込まれた問題について話し合い、どのようなプロジェクトが必要であるのかを議論する。後に述べる UCDO は、この会合の場を利用し、貯蓄組合を形成してプロジェクトに対する貸付を申請する仕組みを説明し、勉強会(ワークショップ)への参加を呼びかけている。会合では、行政にとって住民の意向を汲み上げる場として位置付けすることができ、また住民側にとってはチュムチョン内の問題を行政に訴える場として位置付けることができる。この場での話し合いを基に、プロジェクトを立案し実施する。具体的な活動内容は、ゴミ処理、地域内美化、電気、水道、地域内道路整備、電話などの都市環境基盤整備や保育所の開設(バンコク都内 97ヶ所)や住民金融への補助などを行っている。また、チュムチョンの文化の向上やまとまりを高めることが条例に含まれており、お祭りや季節行事なども行う。この際、チュムチョンのコミュニティ意識と範囲を明確にするためにチュムチョンの入り口にプラカードをたてることがある。しかし、実際にプロジェクトを獲得し実施しているのはスラムに分類されているチュムチョンに多い。形成状況については、1996年時点で実際にバンコク都のコミュニティ開発課の条例に沿った形でチュムチョンを形成しているのは、バンコク都全体で1200あまり、人口にして20%にすぎない。なかでもスラム的な地区(41%)と農村的な村落組織を基盤とする郊外地区(33.2%)の割合が多く、分譲住宅のものは5.4%と少ない。これは委員会制度の目的の1つに都市的インフラ整備があげられているため、必要性の高いところから組織化が進んでいることにあるだろう(松園裕子：1998,pp205)。また会合においても、区役所から1チュムチョンにつき2名まで1人200パーツの謝礼が交通費として支給されるが、それ以外の謝礼金は支払われず、コミュニティ委員はボランティア的な役割で、公務員などがこの任務を負うことが多く見られる。表1-6はバンコク都のコミュニティ開発課で、地域コミュニティを「チュムチョン」と総称し、住宅環境と住宅密度によって6つに分類しているものである。この分類は、主にチュムチョン形成を通しての、コミュニティ開発の目的の1つである居住環境整備の必要性の違いによって分類され、チュムチョンの設置は、様々な居住環境整備を行う基本単位になっている。

表 1-6 チュムチョンの住宅環境・密度による分類

チュムチョンの分類	居住環境の状況
・ スラム地区(chumchon eeat)	1ライ(0.16ha)当たり15軒以上が目安、住宅環境が悪い
・ 郊外住宅地(chumchon chanmuang)	郊外区で低密度だが居住環境整備が必要
・ 分譲住宅地区(mu-baan chatsan)	民間によるゴミ収集や排水、道路整備あり
・ 公団住宅地区(ke-ha chumchon)	NHAによるゴミ収集や排水、道路整備あり
・ 一般住宅地区(chumchon muang)	0.16ha当たり15軒に満たないもの
・ その他	上記以外でバンコク都がチュムチョンと認めたもの

(出典) 松園祐子,「発展途上国の住民組織 - その社会開発における役割 - 」, 1999, pp.136

カナ・カマーン・チュムチョンの制度化による成果は、次の5点を挙げることができる。

- 一．チュムチョンを一つの単位として行政に設定されたことにより、地域コミュニティの範囲と成員が明らかになり、都市においても自治の最小単位の明確化が成されたこと。
- 二．コミュニティ委員会があるチュムチョンでは、地域で起こる問題点を明確にすることができ、住民自らが立案したプロジェクトにより、地域の環境改善がなされる道筋が明らかになったこと。
- 三．チュムチョンは住民の参加・自助努力によるコミュニティ開発を目的として位置付けられるが、関係機関との調整を委員の任務の一つに含んでいるなど行政の末端組織としての機能をもつ側面により、行政とコミュニティ住民との間に入り、パイプ役になる役目があること。
- 四．月1回のコミュニティ開発課による会合で、問題点の話し合いや、区役所で区内のコミュニティ委員の代表、環境改善にかかわる他の関係部署の職員、UCDO 指導員などを集めた話し合いを通して、行政にとっては住民の意向を汲み上げる場として、また住民側にとってはチュムチョン内の問題を行政に訴える場として、住民が要望を述べるようになったこと。
- 五．これから起こる様々な都市問題においても、今までは撤去政策だけに対し、住民の意見の場が設けられるようになったこと

以上のように地域の環境改善を主な目的として、自治の単位、手続きの明確化、行政との対話による問題の明確化など、自助努力・住民参加によるされたコミュニティ委員会であるが、コミュニティ開発課が目指しているチュムチョンは、スラム地区だけでなく他の地域(バンコク全域)も対象とした、コミュニティ開発を行うものであり、都市環境整備にかたよっている。スラム住民に限って考えると、環境改善だけでは彼らの直面している問題である所得の向上・経済的自立・教育問題や居住環境そのものの改善などは不十分だったのである。スラム住民に必要な、経済的改善、住宅改善を支援する組織を自助的開発型組織として具体化したものが、後に述べる UCDO の設立である。これにより、従来の対スラム政策や住民組織も大きな変化を迎えた。

4. 住民組織ネットワークの形成と住民参加型開発

1) スラム住民組織と NGO の関係

コミュニティ開発には NGO の活動が重要である。90年代になって、行政の開発政策のなかで目立つ自助努力によるコミュニティ開発の強調は、NGO が従来主張してきたことだった。NGO 活動は、1970 年末から NHA, BMA によって行われた、住民委員会の設置やコミュニティ・リーダーのトレーニングなどのスラム改善プロジェクトが始まると同時に

NGO が組織し参加し、いくつかのスラムで支援が行われるようになってきた。しかし 80 年にバンコクのスラムで活動していた NGO は、海外の NGO の支部を中心に 6 団体で、対象となっていたスラムは 10 に満たなかった。90 年代に入って活動は活発になっているが、これを支えているのが新中間層であると考えられ、新中間層に見る社会参加意欲やネットワーク志向と関係するとみて良い。よって 90 年代に入り、スラムだけを対象に行っている NGO が 12 あり、現在 100 以上のスラムにおいてなんらかの NGO 活動が行われている。

政府は第 5 次計画(1982~86 年)の頃から開発戦略のなかで NGO と関わりをもつようになった。第 6 次計画(87~91 年)期間中の農村開発における NGO の果たした役割の評価に基づき、第 7 次計画(92~96 年)では、農村開発だけでなく、環境、女性、エイズなどさまざまな分野での NGO の活動と連携をもっていくことが盛り込まれるようになっている(幡谷則子：1999,pp.145)。NGO のスラムでの活動において、撤去策の頃であれば、NGO と行政の対スラム政策は対抗的なもので、住民の権利を主張する手助けをしていた。スラム改善策が開始された後でも、10 年くらい前までは主に環境改善に重点をおく政府や都のプロジェクトと NGO の活動は、内容も異なり連携をもつこともなかった。しかし現在では、上記にも示したが、社会開発が行政のプロジェクトに盛り込まれるようになり、NGO と行政の協調も出てきたのである。

1970 年代当時のタイ共産党に失望した学生運動家達が社会運動に関心を向けはじめ、NGO 組織メンバーになる人も多かった。タイでは 1973~76 年に大衆的な民主化運動の高揚がみられたが、1976 年には「血の水曜日事件」が発生し、クーデタによって運動は圧殺されてしまった。その際多くの活動家達がバンコクを離れタイ共産党の根拠地である地方の森に入ってしまった。しかしタイ共産党指導部と学生運動家達とはイデオロギー的に同一路線を歩みことができず、やがて対立することになる。1981 年に、プルーム首相はそうした動向を察知し、自主的に投降するものに対しては、その罪を追及しないと発表した。かくして学生運動家達は、森から出て投降したが、彼らの理念がそれにより敗退してしまっただけではなく、社会問題、社会運動へと関心が向けられていった。その後、ジャーナリスト、大学教員、NGO のメンバーといった職業につき発言・行動するようになったのである(新津晃一：1998,pp.274)。こうした社会運動に身を投じていった人物のなかの一人である人物に会うことができた。その人物は、1978 年にスラムにおける教育活動での貢献により、アジアのノーベル賞ともいわれるフィリピンの「ラモン・マグサイサイ賞(公共福祉部門)」を受賞し、スラムの天使と讃えられた、1952 年 8 月 9 日、バンコク最大のスラムクロントイの一角で生まれた(秦辰也：1993,pp19)プラティーブ・ウソントム・秦女史である。この受賞をきっかけにして、多くの人々の注目と関心を集めたこともスラムを対象とする NGO が増加する要因となった。そしてプラティーブ女史は同賞の賞金 2 万米ドルを投じて、ドゥアン・プラティーブ財団を設立し、スラムを対象とする多様な活動を展開するようになる。また、彼女自身、スラムのみならずタイの貧困問題に関連する労働団体、農民団体などと連携し、タイの民主化運動、社会改善運動のリーダーとなっていく。いずれにせよ、

このような NGO 活動の活発化とスラム住民支援により多くのスラムで住民委員会が組織化されていったのである。

スラム住民の生活改善活動に着目し支援の手を差し伸べる団体のなかで興味深いのは政党である。このようなスラム地域の環境改善活動は、選挙の際の票集め作戦であるとする見方もあり、スラム地域にも地区のポス的な有力者が票の取りまとめ役としてその機能を果たすこともしばしばみられるのである。そして投票日直前の 7 月中旬には、各政党代表を、クロントイスラムに招待し政治討論会などがみられるようになり、また各首相もクロントイ等の大きなスラムを訪れ、大きなスラムを形成している地域を大きな政治勢力として位置付けることができる。またタイ王室もスラムに対する支援を 1980 年代半ばから始めているのである。上記に示したものは、スラムと政治の関わりが重要な開発への方策の一つであることを表しており、スラム住民の政治への関心も次第に高まってきている。現に 1992 年の民主化運動の際にはかなりの人がスラムからの参加者といわれている。そして、もちろん政治力がある地域は、次第に住民委員会も活発になり、環境改善もなされるという事は否めない。例えば、後に出てくる政治力を持つ 70rai コミュニティは、環境改善がなされてきた地域なのである。

民主化や 1997 年における憲法改正の動きのなか、農民、労働者、スラム住民の権利意識は高まってきており、こうした動向から計画作りに NHA、BMA、スラム住民委員会、NGO、学者・研究者、経営者団体などが一堂に会し、計画作りが進める手法が模索されている(新津晃一：1998,pp.276)。

現在の活動内容は、職業訓練、事業資金の貸付、教育、麻薬問題や高齢化対策など、スラム改善では解決されなかった社会開発と自助努力の重視である。そのため、住民自らが問題を発見し開発方法を考えていくための住民組織形成を基礎とすることが多い。(松園祐子：1999,pp.132)。また、NGO などの第 3 者的な協力団体のコミュニティへの介入は大きな良い波及効果となり、上記のような社会開発がなされてきた意味では、NGO の存在はかなり大きい。いずれにせよ、このような NGO の活発化とスラム住民支援によって多くのスラムで住民委員会が組織化されていったのである。そして、現在における住民参加について、政府、NGO、CBO(Community Based Organization)(注 11)、およびそのネットワーク組織等の幅広い連携のもとで、住民参加を進めつつ居住環境の改善を進めていくことが求められており、そのための具体的な枠組みを構築していくことが重要な研究課題となっている(秦辰也：2001,pp.64)。

2) UCDO(Urban Community Development Office)の活動

都市コミュニティ開発事務局(Urban Community Development Office: UCDO)は、1992 年に第 2 次アナン政権のもとで第 7 次社会経済開発計画において、NHA から独立して政府による都市貧民開発基金(Urban poor development fund)12.5 億バーツ(US\$28million)を設け設立された民間非営利団体である。UCDO は、バンコクだけでなく全国の都市部でスラム

住民の生活改善と組織的能力を高める開発プロジェクトを実施し、職業訓練などの住民の生活を支援する訓練プロジェクトへの参加を促進し、住民がスラム地区の問題に取り組む財政的組織的基盤を援助することを目指し、主として低所得者層により組織された貯蓄組合やグループに住宅や生活改善のために低金利の貸し付け、融資を行う公的団体である。さらに、これらの活動の過程においては、NGO、学者知識人、他の住民組織などと効果的に連携できるようにすることが目標となっている(松園祐子：1999,pp.142)。

住民にとって最初の活動は、地域コミュニティを基盤とした貯蓄組合の設立である。貯蓄組合の設立にあたっては、前者でも示したが、UCDO の職員が、区役所で開かれるカナ・カマーン・チュムチョンの会議に出て行って説明をし、各チュムチョン単位で組合を設立することを促し、それらは任意加入を原則とし、また、ニーズの共通するタクシー運転手組合などの職業を特化することもある(松園祐子：1999,pp.142)。

UCDO の具体的な活動は、スラムをはじめとする貧困層住民の所得水準の向上、居住環境改善、住宅改善、の3つが主なものである。第1の所得水準向上プログラムとして、事業の開始や拡大のための低利ローン、職業訓練を受けるための低利ローンや家計を援助するため、高利の謝金返済や学費などに対する低利ローンがある。第2の居住環境改善プログラムとして、水道、排水路、保健所、道路、街灯などの建設や修理、加えて緑化や児童公園の設置、地域コミュニティ単位の経済活動をすすめる公共スペースの設置なども行う。第3の住宅改善プログラムとして、不法占拠をしている土地の購入や、再定住のための新たな土地購入とインフラ整備のための低利ローン、現在住んでいる住居を改善するための低利ローンがある。これらによって住民は、現住地に対する安定性を確保し基礎的インフラの整備を行うことができる。

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UCDOの融資内容を示している(表1-7)。表からも分かるように、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(藤井敏信他：2000,pp.97)。

2000年になると、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ローン(Network Revolving loans)、コミュニティ起業ローン(Community enterprise loans)、銀行担保資金(Bank guarantee loans)、回復資金(Revival loans)、宮沢ファンド(Miyazawa revival loans)が加えられローンの種類は9つになった(表1-8)。融資時の担保は、住宅ローンの場合取得対象の土地および住宅が担保となるが、それ以外は貯蓄グループや所属するコミュニティの保証とセービングした預金通帳が担保となる。また、環境改善プログラムUCEA(Urban Community Environmental Activity)事業^(注12)など政府や社会投資基金(Social Investment Found)事業^(注13)などNGOのプログラムや事業の実施

を支援している。

表 1-7 UCDO の融資内容 (1992 年)

融資の種類	金利(年間)	返済期間
教育，借金返済等の回転ローン (Revolving funds)	10%	5 年以内
起業，所得向上のローン (Income generation)	8%	5 年以内
強制撤去に対する土地，住宅ローン (Housing project)	3-8%	15 年以内
住宅改善ローン (Housing)	10%	15 年以内

(出典) CODI : Poverty reduction in urban areas series working paper : No12, May 2003,pp.7 をもとに筆者が作成

表 1-8 UCDO の融資内容 (2000 年)

融資の種類	金利(年間)(注)	返済期間
教育，借金返済等の回転ローン (Revolving funds)	10%	3 年
起業，所得向上のローン (Income generation)	8%	5 年
強制撤去に対する土地，住宅ローン (Housing project)	3-8%	15 年
住宅改善ローン (Housing improvement)	8-10%	5-15 年
ネットワーク回転ローン (Network revolving funds)	4%	5 年
コミュニティ起業ローン (Community enterprise)	4%	7 年
担保ローン(Guarantee)	Fixed rate +2%	Flexible
回復資金(Revival)	1%	5 年
宮沢ファンド(Miyazawa Found)	1%	5 年

(出典) CODI : Poverty reduction in urban areas series working paper : No12, May 2003,pp.7 をもとに筆者が作成

注) ほとんどの場合において，コミュニティは 5%の利ざやを加え，UCDO に支払う。

次に示した図 1-1 は，UCDO からのサービスの流れで，組合員(住民)との間に組織化され

た組合・貯蓄グループが媒介している。

融資内容は、右にあるように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・グループ)を形成することが必要である。その際、住宅口座(一定の金額を毎月銀行の口座に貯蓄)と無尽口座(コミュニティ住民同士が資金を出し合い、貯蓄するコミュニティ内の口座)の2つの口座を開設することが必要である。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6ヶ月続けると、組合として認められ、基金から低利融資を受けられる。

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受けることが可能になる。

- 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(藤井敏信他：2000,pp.97)。

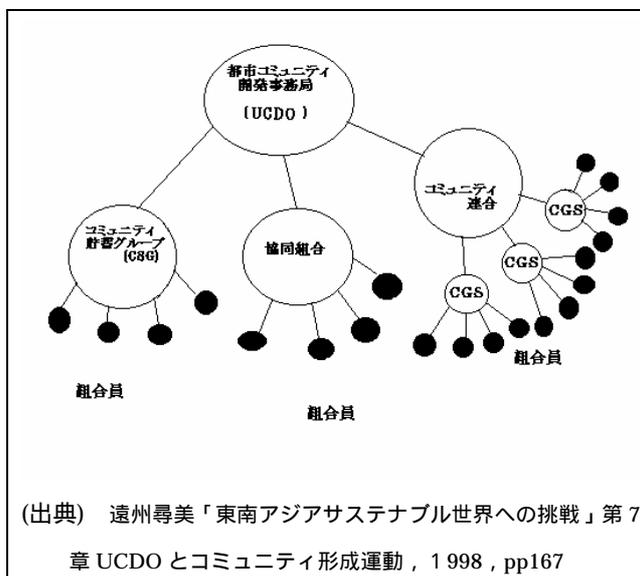
UCDOについて位置付けをしてみると、ソムスク事務局長(写真1)は、UCDOの活動と方向づけについて、「総合的なコミュニティ開発を目的としており、住民の活動を支援促進させる事務機関である。その基本的戦略は、信用貯蓄活動を端緒としてコミュニティの組織化と自主的な運営能力を高めることにあり、融資は媒介に

(写真1)CODI 所長ソンスク氏
すぎない。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は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となる。こうして、ネットワークの活動支援に回ることによって、権限の集中化、官僚制を防止し、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(藤井敏信他：2000,pp.100)。

写真1は、2003年11月27日、東洋大学の高橋一男教授方がCODI所長ソンスクさんを東洋大学に招き、同大学白山にある雨水会館での講演で、現在のCODIの活動について説

図 1-1 UCDO からのサービスの流れ



明している写真である。

UCDO の活動については、スラム改善策やカナ・カマーン・チュムチョンで取り組めなかったスラム住民の経済問題に対して、マイクロ・クレジットなどを基調とする貯蓄組合を組織し、環境改善・住宅プロジェクトなども一つの手段として提起し、タイにおいて地域コミュニティを基盤とした自助的開発型の住民組織形成が軌道に乗せた。また、スラムのような貧困層のコミュニティ開発において、UCDO が様々な主体(住民、行政、NGO、知識人)などの連携をとる役割も担っている。

しかし、1997～98年におけるバーツ危機により返済率が低下したこと、コミュニティ内でも未だにUCDOからの融資の条件が理解されていないこと、コミュニティによる毎月の貯蓄がきちんとなされていないこと、などのいくつかの問題点も生じた。このような状況改善をするために2000年に制定された新たな法律のもとUCDOと農村コミュニティ開発基金とが合併し、CODIが設立され、本格的なネットワーク活動へと発展していった。

3) CODI(Community Organization Development Institute)の活動

CODIの関係する貯蓄グループのカバーする範囲は51県で、全国の都市貧困コミュニティの約半数におよぶ。CODIの基金は、全身であるUCDO基金の17億バーツ、農村開発基金約7.5億バーツ、宮沢ファンド2.5億バーツ、新たな政府からの基金5億バーツ、新たな老人福祉基金0.8億バーツなど総額は約33億バーツである(CODIパンフレット)。CODIはこれまで、資金の貸付や情報の提供等を通じて、全国の1273の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。1997年のバブル崩壊後、2000年に設立した新たな法律の下で、農村コミュニティの開発基金と合併しCODIとなった。組織的な特徴として、活動的における独立性の確保がある。CODIに改組した後も組織の役員構成は、議長1名、政府機関代表4名、住民代表3名、学識者2名と事務局長の計11名で構成されている(藤井敏信他：2001)。

CODIの活動は、UCDOの活動(上記UCDOの活動参照)を引き継ぎ、貯蓄グループを対象としたクレジット融資を行うと同時に、ネットワーク組織化を目的として、住宅建設をはじめとする住民の生活自立につながる資金の融資を行い、様々な情報の提供・訓練プログラムへの参加を支援する活動も行っている。このなかで、CODIが力を入れている活動は、UCDOではじめられたネットワーク活動を通じての住民組織の強化である。2002年1月のCODIにおける融資内容は次の通りである(表1-9)。

表 1-9 CODI の融資内容(2002) (1バーツ=3円)

融資の種類	金利(年間)	返済期間	ローン累計 (単位:百万バーツ)
強制撤去に対する土地、住宅ローン (Housing development loans)	3-8%	15年	541.5

住宅改善ローン (Housing improvement loans)	8%	15 年	113.8
起業，所得向上のローン (Income generation loans)	8%	5 年	207.7
教育，借金返済等の回転ローン (Revolving funds loans)	10%	3 年	81.0
ネットワーク回転ローン (Revolving network loans)	4%	5 年	8.4
コミュニティ起業ローン (Community enterprise loans)	4%	7 年	59.9
銀行担保ローン (Bank guarantee loans)	Bank rate+2%	様々ある	0.5
回復資金(Revival loans)	1%	5 年	4.5
ネットワーク強化 (Network strengthening)	1%	5 年	251.0
宮沢ファンド(Miyazawa Found) -Economic crisis loans-	1%	5 年	240.0

(出典) Asian Coalition for Housing Rights(ACHR): Housing by people in Asia No.12,pp11.を参照に筆者が作成

1997 年から 1998 年にかけて，バブル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てきた。これにより CODI では，当面の課題として次の 4 点をあげている(藤井敏信他)。

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。

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。

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。

居住環境整備事業の実施上の課題として，インフラなどの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，再定住への移住の遅れが指摘される。

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り，コミュニティのインセンティブを重視することから，各コミュニティ内で組織された貯蓄グループをメンバーとしたネットワーク化を支援し，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ともに，新たに設立したネットワ

ーク回転資金により、活動のための基金づくりを支援している。

ネットワークでは、関係者による独立した委員会を設立して運営を行う。各ネットワークでは目的に応じて組織され、貧困層のコミュニティが必要とする様々なプログラムに関与している。CODI の支援により 600 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 月には、103 団体を数える。ネットワークの形成について CODI 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はじめ、定期的な集会を持ち、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(藤井敏信他：2001)。

このように UCDO 設立から CODI 設立に至り、マイクロ・クレジットを基調とする融資活動を通して、住民組織形成の確立、ネットワーク活動を通じての情報提供、技術協力などの支援により、自助的コミュニティ開発が展開されてきた。第 2 章では、NGO とスラム住民はどのような関係があり、作用しているのかを事例研究としてクロントイの NGO 活動を事例に挙げ、どのようにコミュニティに介入し、実際にコミュニティにどのような影響を及ぼしてきたのかを論じてみたい。