



城所哲夫 (都市工学)
Tetsuo KIDOKORO

スラムのまちづくり

国連人間居住計画(UN-HABITAT)の推計によれば、2005年時点で世界の都市人口31億7千万人のうち約3割、約10億人もの人々がスラム地域に居住しており、しかも、その数は年率2.2%の割合で増加している。まさに、都市スラム地域の改善は、21世紀の世界が解決すべき、まさに人類史的な課題であるといってもよいだろう。アジアにおいても、マニラでは、人口の4割にも上る人々がスラム地域に居住すると推定されているし、目覚ましい経済発展を遂げたバンコクにおいても、スラム人口は100万人以上いと推定されており、その数は減少していないし、農村から流入してきた工場労働者が、工場のシフトに合わせてアパートの一室を10人以上でシェアするというような状況もよく見られる。このようなスラム地域における居住環境改善事業においては、NGO、CBO (Community Based Organization:住民組織)などの参加が不可欠であることが広く認識されるようになってきており、住民主導型の事業を展開していくことが重要なカギとなっている。

スラムにおける参加型事業は、概念的にみて、エンパワーメント型、コミュニティ・デベロップメント型、コミュニティ・マネジメント型の3つのタイプに整理すると理解しやすい。エンパワーメント型とは、住民組織が形成されていなかったり、存在していても、政治的、宗教的あるいは出身地別などに形成された組織が対立的であったりし、政府もまた、スラム地域の改善に対して積極的でないような地域において、外部のNGOなどが、住民の組織化を行い、住環境改善事業の実施を通じて、住民による自主的な地域管理能力の獲得、さらには政治的・社会的な力量の拡大を図っていくようなタイプの事業である。国や都市において典型的にみられる。二つ目のコミュニティ・デベロップメント型とは、住民組織が形成されている地域にお

いて、当該住民組織に依拠しつつ参加型の住環境改善事業を実施し、住環境自体の改善とともに、住民組織主導による持続的なまちづくりを可能とするような住民組織のキャパシティ(能力)強化を同時に図っていくことを目指すタイプの事業である。このタイプの事業は、政府が、スラム地域の改善に積極的に取り組んでいる国、都市において可能となると言える。これらに対して、コミュニティ・マネジメント型は、住民主体という意味で、さらに一歩進んだ形態であり、政府が、関連NGO等とも連携し、事業実施に関する権限、資金等の面において積極的にスラム地域の住民組織にまちづくり事業の分権化を図り、住民主導のもとでの持続的・自立的な地域管理を行っていくことを目指すような事業である。もちろん、現実の参加型スラム地域改善事業は、これら3つの概念的タイプのどれかに純粋に当てはまるというのではなく、色合いの違いはあれ、それぞれのタイプを何らかの形で含みつつ事業の実施がなされている。

90年代後半以降、エンパワーメントの重要な内容として浮かび上がってきたのが、コミュニティ組織形成支援、活動のための技術的支援、計画権限の付与、行政・制度改革とのリンク等に加えて、マイクロ・ファイナンス、ネットワーク、パートナーシップのもとでのコミュニティ・マネジメント型のまちづくりである。マイクロ・ファイナンスとして有名なのは、創設者のユスフ博士が昨年、ノーベル平和賞を受賞したことで、日本でも一躍有名となったバングラデシュのグラミン銀行である。1976年に創設されたグラミン銀行は、農村の貧しい女性を対象として、無担保小口融資を行っている。スタッフの緊密な指導のもとで5人からなる小グループを形成し、グループ全体が融資に対する共同責任を負うという仕組みである。現在では、バングラデシュの農村地域全体に活動範

囲を広げ、230万人にのぼる貧困女性に融資を行うまでに成長した。グラミン銀行の成功を一つのモデルとして、90年代以降、有効なエンパワーメント手段として、都市貧困層を対象とするマイクロ・ファイナンスが広がってきている。都市スラムにおけるコミュニティ・マネジメント型の先進事例と言えるのが、政府とNGOのパートナーシップ型の事業と開始された、タイのCommunity Organization Development Institute(CODI)である。CODIは1992年に創設され、理事会は、政府関係者、NGO、学識経験者が対等の立場で加わる、行政から独立したパートナーシップ型の組織である。中央政府から預託された基金をもとに、低所得コミュニティにより、協同組合法に則って組織されたコミュニティ貯蓄組合に対して融資を行い、その資金を原資として貯蓄組合が各組合員に対して融資を行う。CODIからコミュニティ貯蓄組合に対しては、市中金利より低い金利で融資を行うが、コミュニティ貯蓄組合は各組合員に対して、おおむね市中金利と同レベルで貸し出しを行う。金利の差額はコミュニティ貯蓄組合が留保し、新規事業に利用することができるため、コミュニティの自主的な活動の自律的発展性が担保される仕組みとなっている。CODIがコミュニティ貯蓄組合に対して貸し出しを行う際は、両者の協議に基づき、融資対象事業が決定されるために、融資対象は、地区内の住宅改善、住環境改善事業にとどまらず、小規模事業の創設など多様な内容が含まれる。CODIは、単にマイクロ・ファイナンスを行うだけではなく、貯蓄組合の組織化、これら組合間のネットワーク形成の支援、住民の生活自立につながる各種情報の提供、訓練プログラムへの参加の促進など、コミュニティが自ら発展していくための支援を行っている。CODIは全国の半数以上の都市スラムの改善を進めるなど、大きな成果を挙げている。



NGO職員の技術指導のもとでの住民の自助努力による下水管敷設(カラチ・オランダ地区、パキスタン)© 森川真樹



難民の集中するカブール(アフガニスタン)のインフォーマル居住地区



低所得層にもアフォーダブルなものとするために最小限の初期投資に抑えたローコスト住宅(マニラ)



スラム地域の地域住民組織により自主的に行われているごみ回収事業(マニラ) :スラムにはゴミ回収車も回ってこない。© 西麻衣子