

機関番号：34504

研究種目：基礎研究（C）

研究期間：2008 ～ 2010

課題番号：20510152

研究課題名（和文）途上国の住宅基盤整備制度構築の研究：モンゴルの都市ゲル地区を事例として

研究課題名（英文）Building housing institutions for Ger community in Mongolia

研究代表者

上野 真城子 (UENO MAKIKO)

関西学院大学 総合政策学部 教授

研究者番号：30411789

研究成果の概要（和文）：発展途上国の急激な都市化と成長の過程は、低質住宅地のスプロールをもたらし、多くの都市住民の健全な居住を脅かす。その改善は国家にとっての不可避の課題であり、国家レベルから地域のコミュニティーレベルまで短期的長期的に多様な制度機構を必要とする。しかし民主的な国家にとって最も重要なことは、社会基盤としてのコミュニティーの自立的改良の意志と努力なしには居住の改善はできない。当研究はアクション・リサーチとして、モンゴル国ウランバートル市のゲル地区に、住宅とコミュニティー改善の仕掛けの構築（インスティテューション・ビルディング）を目指した。その結果当研究は、ネット上に、現地のNPOと連携したプロジェクトサイト（UCRCA）をつくり、協働で現地高校生のリーダーシップ・クラブをつくり活動を始めた。これがゲル地区改善のための機構となる。

研究成果の概要（英文）：One of effective strategies for the Ger community development and improvement is to build an institutional mechanism which formulates and facilitates the conscience, willingness, and capacity to change living conditions of the community. The three year action/research for Mongolia established a club in a local public high-school. The mechanism constitutes of collaboration of Kwansai University, Zorig Foundation (NPO in Mongolia), and becomes a start for the sustainable housing institution building.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,500,000	450,000	1,950,000
2009年度	1,600,000	480,000	2,080,000
2010年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	3,600,000	1,080,000	4,680,000

研究分野：複合新領域

科研費の分科・細目：社会・安全システム科学 ・ 社会システム工学・安全システム

キーワード：ハウジング、途上国都市、機構構築

## 1. 研究開始当初の背景

○モンゴルの都市住宅問題へのアプローチ

多くの発展途上国においては急激な都市化現象が見られ、人口集中は、都市部に劣悪な住宅地区を生み出している。アジアの最貧

国のひとつであるモンゴルも例外ではなかった。（2010年においても統計上はGDPでは150位、GDP個人所得は3,300USドルで164位である。）

モンゴルの人口は 2009 年末に 273 万人、そのうちの約 4 割、111 万人が首都ウランバートル (UB) 市に住む。これは近年大規模な自然災害 (ゾド) と人口移動の自由化により、UB 市への人口増加が加速されたことによる。

UB 市の住宅問題は住宅の需給関係のギャップから来る絶対量の不足、既存の住宅 (アパートメント) の劣化状況、ゲル住宅地区に見る、居住水準を満たさない低質住宅の存在等がある。特に規制、計画に欠ける、ゲル地区のスプロールは、寒冷気候のための暖房需要の増加、電気需要の増加、上下水ゴミ処理公衆衛生施設の不備等により、結果として、UB 市人口全体の衛生・健康と安全を著しく阻害している。

しかし、新興途上国に共通した政府と自治体の統治能力は不足しており、その成長発展、貧困解消には、多くの点で外国及び国際機関からの援助に依存してきた。特にゲル地区の改善においては多くの努力があるとはいえ、散発的であり、統一的な戦略を持つにはいたらない。

当研究は、都市住宅問題の解決の方向性として、二つの基本理念から成り立っている。

ひとつは、民主的市場経済下の社会において、問題の解決は、その社会の最も基本となるひとりひとりの人間、家族、そしてコミュニティによる、自由と権利、よりよく生きることへの希望と意志と行動の上に成り立つということである。国家レベルでのビジョンと合意は不可欠であるが、その遂行と達成は、社会の基礎単位である、地域コミュニティの自立、活性、開発への意志と努力、コミュニティ内部にある力:コミュニティ・ビルディング・キャパシティーにかかっているという研究理念である。

もう 1 点は、代表者が米国のシンクタンクにおいて得た知見と当研究にいたるまでの個人的なモンゴル調査活動から、ゲル地区改

善に米国が行ったハウジング・シンクタンクの設定が有効であろうと考えた。

米国は 1990 年代に東欧、中欧等旧ソ連圏の市場経済移行国における住宅問題の解決のための援助として、住宅金融制度を中心とする住宅市場とハウジング・セクターのソフトなインフラの整備を行った。その中心となるものが NPO ハウジング・シンクタンクであった。国外からの政策の蓄積の移転と国内の政策分析集団の形成する住宅政策に精通する専門的組織の設定は、極めて有効に機能し「援助」の手法として高く評価された。当研究はこの達成に範を得て、ハウジング・シンクタンクのモンゴルでの機構構築を目指した。

当研究の展開において特記すべきことは、2009 年春の当研究開始時点に、日本の国際協力機構 (JICA) がモンゴル国からの要請を受けて作成した UB 市の都市計画調査報告書が公表されたことである。

「モンゴル国ウランバートル市都市計画マスタープラン・都市開発プログラム策定調査」(The Study on City Master Plan and Urban Development Program of Ulaanbaatar City (UBMPS) 独立行政法人国際協力機構、モンゴル国道路交通建設都市開発省、ウランバートル市、2009 年 3 月)

これは調査をもとに、モンゴル国の方向性を視野に入れた UB 市の長期的目標と制度設計、組織改革、その行程を示し、国際的な比較と議論に堪える政策提言である。当研究の理念に密接につながるもので、当研究はこの報告書に多くを依拠している。

## 2. 研究の目的

モンゴルは現在、歴史的にも希有、画期的な変革期を迎えている。その要因は、第 1 に近年の科学技術に保障され、モンゴルは希土

類を含む豊富な鉱物資源を持つ資源国と見ることができ、その国家規模からすれば今後、豊かな経済発展の可能性を持つ国であることが明らかとなったこと、第2に、モンゴルの持つ、広大な湿地帯ステップは、世界的な環境エコシステムの保持のうえで重要であることを挙げるができるだろう。

モンゴルの国内的に緊急の課題としては、水資源の不足、旧共産党政権下での、都市化の促進と産業政策が、瀝青炭を燃やす発電と、環境規制の緩い執行によって、首都の劣悪な空気汚染の状況、乱伐、過放牧による牧草地劣化、未開拓地の農地用変換と土地の劣化、砂漠化、鉱山採掘による環境劣化、生物多様性の劣化等多面にわたる環境問題が挙げられる。

一方、UB市のゲル地区は、UB市に雇用と経済機会、教育及び医療の機会を求めて、遊牧生活および他の小都市から移動してくる新旧の流入民からなる。彼らは、10年以上居住歴を持ったとしても、容易にUB市民として同化していない。既存のアパートメント居住者とゲル地区居住者の間には経済的格差と同時に容貌外見上も異なると言われて、社会階層的な差別が内在する。ゲル地区住民は出身地が極めて少数の集落か遊牧生活であり、大都市的密集の居住経験はない。

そして公共スペース、公園、コミュニティー・センターなど、格差と差別を埋める交流を促す融合の場と仕掛けもないために、ゲル住民がその手段とスキルを獲得できず分離がすすむ。それがゲル住民の生活の満足度を低くする。しかし経済的にも以前よりもより貧しくなるにもかかわらず、ゲル住民は「帰る」ことも出来ない。

当研究が扱うモンゴルの都市住宅問題を、貧困国における都市居住者の健全な居住の権利と住宅の量と質の確保という普遍的な

課題として取り扱うことだけでなく、国家経済成長と温暖化、砂漠化というグローバルな環境問題への対応を枠組みにいった国家政策として考えなければならないことを示唆している。

これらから考察すると、(1) 問題の複雑化に対応する、より専門的分析力と同時に、政策横断的総合的かつグローバルな視点を持つ政策研究機関が、これまで以上にモンゴルに必要であること、(2) 一方で、市場経済化以後の多くの都市移住民には都市居住の態度、基本的な民主的市民社会のルール、法の尊重と市民的責任と義務、徳を獲得する必要があり、民主的市民社会のコミュニティーを形成する市民教育が必須であるというレベルの異なる組織機構の必要性が見えてきた。

そうした諸条件の変化のなかで、当研究の枠組みにおいて、ゲル地区の具体的な改善にむけたアクションを生む「インスティテューション」を作ることを目的とした。

### 3. 研究の方法：

当研究は、研究の過程が、問題解決のための機構組織を実際につくり出す「働きかけ」であり、研究の達成目標は、具体的な組織メカニズムの構築にあり、成果は持続性を持つものとして機能するかにある。

当研究は前段階としての調査活動が2006年から始められ、モンゴル国とウランバートル市の課題発掘を現地での調査を通して絞っていた。当研究のスタート時点2009年には、典型的なウランバートル市のゲル地区問題に焦点を当てて、調査対象2地区を選定し、①住宅制度情報、地図化試験データベースと情報蓄積手法の開発と作成、②抽出2地区調査データと分析、③UNUUR地区の詳細な踏査とGISデータの作成、④対象2地区におい

での住民参加型プランニング・プロセスへの参加、⑤住民、地区関係者、研究者の協働関係の構築することとした。しかしながら、現実のゲル地区の状況と、行政の力の現状からみて、整備すべきインスティテューションの(1)にあげた、高度な住宅情報を集め、それをもとに住宅政策を提言する専門性の高いハウジング・シンクタンクの設定については、当研究の期間内の課題とすることは合理的でないと判断した。

一方、UB市のゲル地区における問題は、ゲル地区の居住者のコミュニティ意識の不在にあり、「健全な居住の確保」を意識化し、意志とし、居住者の「自立的な自発的なコミュニティ形成」を促す「運動」を組織化することが最も重要であること、当研究は、「コミュニティ形成の揺籃期」のための組織・機構を創ることを優先すべきであるという認識に至った。

調査のひとつとして、高校生の生活領域意識調査を行ったところ、活発な高校生の参加があり、地域コミュニティの将来は、これら若い世代、高校生レベルからの、コミュニティ意識の啓発と関与が、優れて有効であることが見えてきた。ここで語られる今後20年30年のゲル地区の開発においては、現在の主体である40代以上の世代の参加は当然ながら、時間的スケールから考えるならば、将来の中心となる高校生の市民意識の育成は、不可避の行程である。この行程をどのようなメカニズムで進めることができるかが追求された。

#### 4. 研究成果

○持続的ゲル地区改善機構の設置。

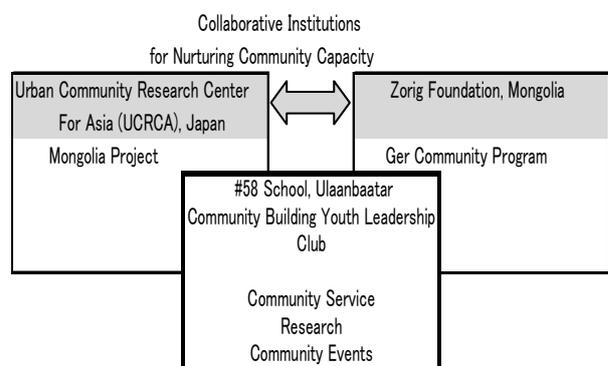
(1) 2009年当研究と同時に代表者は関西学院大学特定研究プロジェクト「アジア都市コミュニティ研究センター(Urban Community

Research Center for Asia:UCRCA)」を設置した。UCRCAは、アジアの都市コミュニティ、その貧困層と社会的弱者、女性と青少年、高齢者に、コミュニティ形成とそのキャパシティー強化に役立つ情報と教育プログラムを提供し、伝達し、共有する、時代にふさわしいバーチャルなシンクタンク(<http://www.ucrca.org>)である。モンゴルのコミュニティ開発がこのセンターの中心プロジェクトである。

(2) 一方、モンゴル有数のNPO組織:Zorig Foundation(ゾーリグ財団)は、当研究の影響を受けて、財団内にゲル地区改善コミュニティ・プログラムを設置した。このプログラムにリンクすることでUCRCAはコミュニティ情報を提供する。

(3) この2機関が協働して、調査地区のひとつDambadarja地区の58番高校に「Community Building Youth Leadership(CBYL) Club」を作った。これは現在15名ほどの有志メンバーのクラブ活動であるが、コミュニティ・リーダーを育成しようとするものである。この協働体制の設置によって地区のコミュニティ・キャパシティーを醸成・強化する持続的な機構メカニズムが出来た。

#### 研究成果：コミュニティキャパシティーを生み出すDambadarja地区協働機構の設置



このクラブは、UCRCAとZorigとの協力関係を基盤として、高校生自身の「コミュニティの意識化」を図り、問題発掘調査、清

掃美化活動、イベント企画などのコミュニティー活動を展開する。2010年夏季に活動を開始した。(将来、高校の正規のクラス・カリキュラムに組み入れる予定である。)この機構の設置とそれが実動していることが当研究の極めて特記すべき成果である。今後、アクション・リサーチとしてさらに発展させる予定であるが、科研費によって与えられた機会は最大限に有効に活かしたこと、過程において、日、蒙、米国の多くの研究者、住民、関係者の協力を得たことを感謝する。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計0件)

[学会発表] (計0件)

[図書] (計0件)

[その他]

ホームページ等

<http://www.ucrca.org>

#### 6. 研究組織

##### (1) 研究代表者

上野 真城子 (UENO MAKIKO)

関西学院大学・総合政策学部・教授

研究者番号：30411789

##### (4) 研究協力者

Enkhtuya Oidov, Director, Mongolia Program,  
The Nature Conservancy

Erdene Tsetseg, Principal, School #13. Enkhjagal,  
Director, Khoro #13,

Khandaa Dugerjav, Director, School #58, Khoro  
#17

Raymond J. Struyk, Ph.D., National Opinion  
Research Center, Senior Fellow, The Urban  
Institute, USA.

Purev-Erdene Ershuu, Senior Lecturer,  
Mongolian University of Science and  
Technology

Badruun Gardi, Program Officer, Zorig  
Foundation, Mongolia

Katsuhide Nagayama, Ph.D.

City and Regional Planning and Urban  
Economics, President and CEO, Value  
Planning International, Inc.