

平成22年3月11日現在

研究種目：若手研究（スタートアップ）  
 研究期間：2007～2008  
 課題番号：19830098  
 研究課題名（和文）アジア都市貧困層における当事者主導型のコミュニティ創出に関する実証的研究  
 研究課題名（英文）Study on the Community Development based on the participatory activities of Urban Poor in Asia -A case study of CODI in Thailand  
 研究代表者  
 西田 心平(NISHIDA SHINPEI)  
 北九州市立大学・基盤教育センター・准教授  
 研究者番号：00449547

## 研究成果の概要：

本研究で対象としたのは、タイ・バンコクに拠点をもつコミュニティ組織開発機構（CODI）である。コミュニティ組織開発機構（CODI）とは、都市スラム・農村貧困地区にマイクロファイナンス原資を与える中央基金の運営事務局であり、社会開発・人間安全保障省の下にある独立行政法人である。CODIで注目される点、それは、住民のイニシアチブを見守り、そのダイナミズムに適応するように組織を変化させる柔軟な政府機関である、ということであった。

## 交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	1,320,000	0	1,320,000
2008年度	1,350,000	405,000	1,755,000
年度			
年度			
年度			
総計	2,670,000	405,000	3,075,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会学

キーワード：参加型開発 コミュニティづくり アジア都市貧困層

## 1. 研究開始当初の背景

## (1) 社会問題の背景

これまで申請者の研究対象は日本社会における「ホームレス問題」であった。1990年代以降より、主に失業に端を発して路上での生活を余儀なくされた人々の増加が社会問題となり、その実態の解明と解決が、社会的な課題として各方面で議論されるにいたった。

2002年には「ホームレス問題」の解決を国家的責務とした「ホームレスの自立の支援

等に関する特別措置法」が施行され、翌2003年には厚生労働省により路上生活の実態把握を目的とした全国調査も行われた。

しかし、社会的関心が高まる一方で、問題の解決は必ずしも順調に進んでいるとはいえない。大阪市を例にとると、2000年から「ホームレス」への就労支援を目的とした自立支援事業が開始されているが、文字通り就労による自立（その内実はアパート生活への移行）を遂げることのできた人は、施設（自立支援センター）入所者全体の約4割であり、その後も就労を継続することのできている

人はそのうちの約3割に過ぎない(2005年現在)。

実に路上から社会生活への参入を果たすことのできた人は、施設入所者全体の約5人に1人という状況にとどまっている。報告者は、こうした問題解決の困難性を、施策者側の意図と対象者の生活実践との齟齬という点に求め、「対象者の生活の実践に即した支援のアプローチとはいかなるものか」という問いにもとづき、研究課題を設定してきた。

## (2) 報告者の研究動向

日本の主要都市に散在する「ホームレス」の生活実践を把握する上でまず起点となるのは日雇労働者の集住地域である「寄せ場」(東京では「山谷」、横浜では「寿町」、大阪では「釜ヶ崎」)である。数々の実態調査から、今日「ホームレス」の状態にある人々を排出しているのは主にこの地域であり、多くの人がかつて日雇労働者であったことが明らかになっている。報告者は、まずその一つに焦点を絞り、この場所を接触媒体とした日雇労働者の相互行為の過程に照準した研究を行ってきた。

さらに、日雇労働者が長期にわたる失業から徐々に路上の生活へと落層していく過程をケーススタディとして取り上げ、寄せ場という特殊な場所がその当事者にとっては路上での生活を維持していく上で受け皿としても機能している側面があることを確認した。

こうした研究の進展により、路上(もしくは野宿)生活そのもの、あるいはそこからの脱却をどのように理解すべきなのかが、報告者にとっての喫緊の課題として浮上してくるようになった。

野宿生活とは、その当事者でない我々にとっては早急に「脱却すべきもの」であり、「ホームへの回帰」が当然とされるはずの状態(=ホームレス状態)である。

しかし、ケーススタディから明らかになったことは、むしろこうした認識のあり方そのものが対象者を一面的でネガティブな存在へと押し込め、支援の発想を自ら狭めてしまうことにもつながっているのではないかということであった。

## (3) 本研究への着想

以上の経緯の中で1つの着想に至ったのが、異なる思想に基づいて展開されているアジア途上国の施策についての研究であった。

なかでも、都市貧困層を中心として実施されている「参加型開発」や「当事者主導型コミュニティづくり」に注目し、それに関して研究することであった。日本の問題と施策を検討していく上で、こうした取り組みから学べることは多いのではないかと考えた。

また、なぜ、そもそもアジアなのか、とりわけタイ・バンコクにおける取り組みなのか、と言えば、それは、同国の参加型開発の中に、スラムに居住する住民を行政の一方的な施策対象として客体化するのではなく、行政や市場を組織的に利用しながら、「開発の主体」として形成するプロセスが含まれていると考えるからである。こうした背景のもとで標記の研究に着手することになった。

## 2. 研究の目的

目的は、貧困層のコミュニティづくりに焦点をあて、その取り組みに見出せる支援策の意義を明らかにすることである。

80年代末、バンコクでは都市開発に伴うスラムの強制撤去が頻発した。それに対して多くの地元NGOが住民の抵抗を支援する一方で、住民による再定住をも積極的に援助するようになっていく。その方法は①グループ貯蓄活動を始めて移転に備えること②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③当該土地を担保に銀行からの融資を得ること、などである。

こうした動向を受けて、92年にはスラム住民代表、NGO活動家、研究者、企業家、政府職員らによって「都市貧民開発基金」が設立され、その運営を現在は独立行政法人「コミュニティ組織開発機構(CODI)」が行っている。本研究では、主に当組織による近年のコミュニティづくりの取り組みとその展開の実態を検討した。

## 3. 研究の方法

本研究では上記を検討するために、次の2段階のステップを想定した。

(1) 日本及びアジアの先行研究の検討による本研究のフレームづくり

- ① アジアのスラム開発及び居住政策に関する日本の研究文献(なかでもタイに関するもの)を検討し、これまでの動向と成果を整理する。
- ② とくに日本の先行研究の限界を踏まえ、それを乗り越える視点を獲得するための研究として、申請者の「アジア都市貧困層における当事者主導型コミュニティ創出に関する研究」の意義を位置づける。

(2) 調査対象機構へのフィールドワークによる当事者主導型コミュニティづくりの意義と可能性の検討

- ① 3ヶ月から半年にわたる「コミュニティ組織開発機構」へのフィールドワーク

調査を実施し、先行する研究文献に付け加えられる知見を明らかにする。

- ②①を踏まえ、当事者主導のコミュニティづくりの意義と可能性を探りながら、日本の「ホームレス問題」への解決にフィードバックできる知見を提起する。

#### 4. 研究成果

本研究で対象とした、コミュニティ組織開発機構（CODI）は、都市スラム・農村貧困地区にマイクロファイナンス原資を与える中央基金の運営事務局であり、社会開発・人間安全保障省の下に独立行政法人となっている。その前身は都市コミュニティ開発事務局（UCDO）と呼ばれ、1992年に住宅公社の付設機関として設置された。

近年、タイやベトナム、フィリピン、スリランカなどのスラム地域では、それに対する支援をめぐって政府の位置づけや役割が大きく変わりつつある。1970年代前半、スラム対策の中心は政府によって設立された住宅専門機関による公共住宅建設であった。

しかし、それはおよそ次の理由によって重大な困難に直面した。

①完成住宅の建設供給そのものが多額の資金を必要するもので政府の財政能力にそぐわない。

②スラム街の裏庭で鶏を飼ったり軒下に店を広げたりする伝統的な生活スタイルや生業上のニーズに対して積層構造の設計が見合わない。

③定収入のないスラム住民にとっては定期的な家賃支払い自体が難しい、などである。

こうした現況を踏まえ、80年代末、国連総会を中心に唱えられるようになったのが「イネープリング原則（enabling principle）」である。これは、公共セクター（政府）は住宅供給者として振舞うことをやめ、その他のあらゆる関連セクターによる居住形成能力（enable）を最大限に開花させるべく支援者の役に徹するべきだ、というものである。

この理念は当初、国際金融機関に代表される住宅産業化路線と地域住民の資源へのアクセス支援を強調する開発活動家たち双方の立場を取り込むかたちで浸透したが、90年代以降、さらなる捉え直しが図られようとしている。「公」（政府）や「民」（市場）の主導ではなく、あくまで「共」（コミュニティに根ざした住民活動）主導のパートナーシップをつくり直そうというものである。こうした観点から、NGOに支えられながら当事

者主導型のコミュニティの創出が各都心のスラム地域で数多く試みられるようになっていく。

CODIは、政府と協調しつつ2003年から5年間にわたり全国の200の都市における貧困層約30万世帯、約2000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・経済状況等の改善を目的とした事業を展開している。

「経済開発」の側面のみならず、「社会開発」の側面から包括的な視点に立って貧困問題を解決していくために、事業への住民の参加プロセスを重視し、コミュニティそのものの絆を強化していくことを目的としたものである。

事業展開を図っていく際、様々な選択肢がある中で、どのような事業形態が当該するコミュニティに対して望ましいのかが、住民自身が話し合い、ニーズを出し合い、相互に一程納得のいく事業を決定していく。また、そのプロセスをCODI、その他の関係機関などが連携し合い、側面から継続的にサポートしていくのである。

CODIで注目されるのは、あくまで住民のイニシアチブを見守り、そのダイナミズムに適応するように自らを変化させる柔軟な政府機関であるということである。各地に貯蓄組合が育ち、その連合体や地域を超えるネットワークができると、次々にそこに意志決定権限を与え、さらに対応してプログラム自体の方式を変えていくことができる組織であった。

近年、欧米では特定階層を超えて広がりつつある「ホームレス」の窮状を、単なる貧困問題としてではなく「社会的排除」という概念から捉えようとする機運が定着しつつある（社会的排除論）。その特徴は3つある。

①雇用機会の有無、教育の程度、社会的ネットワークの有無、文化的アイデンティティなど多面的指標を積極的に採り入れている。

②社会から離脱していく、あるいは離脱せざるをえないプロセスに焦点を当てている。

③いかにして排除された人々を再び社会に参入させるのか、つまり「社会的包摂」という政策指針を強く志向している、などである。社会への参加（participation）、参入（insertion）を中心に据える社会的包摂の提示が、この概念の最も重要な特徴である。

しかし、それらはあくまで排除された人と既存の制度との間を結び直すことに力点が置かれている。

それに対して「イネープリング原則」にもとづいたアジアの居住政策には、スラムなどのインフォーマルな居住地为フォーマルとされるシステムに吸収し統合するのではなく、むしろ逆にインフォーマルな居住地に生命を見出して、それに対応しうる形にフォーマルとされるシステムを組み替えようという発想が含まれている。

アジアにおけるスラムとは、産業化と官僚規制の抑圧をかいくぐって、住民自身による環境形成プロセスが絶えず生起している場である。それを基軸に据えた居住政策は、われわれの社会観や居住観そのものを根底から問い直す契機ともなる。

日本における「ホームレス問題」の社会学的研究は、これまで既存の制度・システムへの批判や改善を求めることに力点を置いてきた。こうした射程を乗り越えるために不可欠な「内発的發展」とそれを様々なアクターが支えるパートナーシップの原理を学ぶことができるという点で、CODIの取り組みはたいへんな意義をもつものである。

#### 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)

#### 6. 研究組織

##### (1) 研究代表者

西田 心平

##### (2) 研究分担者

なし

##### (3) 連携研究者

なし