

『貧困者の現実、彼らの歩みとオルタナティブな発展 アジアの都市部の事例を中心にー』  
< People's Reality, People's Process and Alternative Developments in Urban Asia >

下川雅嗣

## はじめに - Ferguson(2003)に対するコメント -

Ferguson (2003)<sup>1</sup>は、近代という概念を分解することによって、近代を“ development ”の時間性の中で捉えることの問題点を指摘している。すなわち、そのようにとらえると、時間の経過とともに発展していくといった一つの虚構の時間軸が暗黙に設定され、世界中の国々がその時間軸上の異なった発展段階として位置づけられるというのである。だからといってFerguson(2003)は、しばしば人類学で言われるように、ただ多様性や文化の違いに注目しているいろいろな種類の近代があるといった議論に終わるのではない。現実の世界においてはグローバルな政治・経済的ヒエラルヒーが存在しており、その境界には大きな障壁があり、これが時間の経過に従った“ development ”を阻んでいることを指摘する。さらに近代が“ development ”の時間性の中で捉えられることによって、大きな障壁が置かれているこの政治・経済的ヒエラルヒーの存在が意識されず、ごまかされてしまっていることを鋭く指摘している。例えば、アフリカ諸国の低開発国は時間的に遅れていて、もうしばらく我慢して“ development ”を待てば、また適当な開発プロジェクトが実施されれば、将来は先進国のようになると暗黙に考えられていることが多い。しかしながら現実にはそうではなく、初めから、また今のグローバリゼーションの進行の中でより一層固く、そのヒエラルヒーの中で下層に位置づけられており、しかもその上には大きな障壁、境界が置かれているのである。

私の専門である経済学においても、『発展論( development theory )』や『成長論( growth theory )』という分野があるが、これらはまさに“ development ”の時間性の中で捉えられており、学問自体がFerguson (2003)の指摘した罠に陥っているのかもしれない。また多くの先進国の人々、そして発展途上国や低開発国の人々さえも“ development ”の時間性の罠に陥っているようで、このためグローバルな政治・経済的ヒエラルヒーの存在に真正面から取り組む人は多くないように思われる<sup>2</sup>。このような状況の中でFerguson (2003)の指摘は、特に貧困問題の解消を本気で考える際には重要な指摘である。しかしながらFerguson (2003)においては、このヒエラルヒーをどうやって崩せばよいのかといった積極的な提案や示唆はほとんどなされていない。よって本稿では、このヒエラルヒーを崩す可能性はあるのか、あるとしたらどのような可能性があるのか、そしてそのために何かア

---

<sup>1</sup> Fergusonは人類学者である。

<sup>2</sup> 国連開発計画は毎年人間開発報告書を出しているが、2003年度版の8章“ Policy, not charity: what rich countries can do to help achieve the Goals ”において、実質上はじめてグローバルな政治・経済的ヒエラルヒーに言及したことは特記できる。

ジア<sup>3</sup>の事例から学べるものがないかを考えてみたい。

以下、第1節において、私の主たるフィールドであるアジアの都市貧困層のおかれている状態が、アフリカの文脈で Ferguson (2003) によって指摘された問題点、すなわち将来の“development”が予想されるようにごまかされながらも初めから政治・経済的ヒエラルヒーの下層に位置づけられて、その上には障壁が置かれているという問題点において共通であることを指摘する。第2節においては、主に経済学的な観点からアジアの都市貧困層の自立的発展を妨げる主な3つの障壁を明らかにする。第3節において、あまり先進国では知られていないが、アジアの都市貧困者たちの現実の中に広く存在するこれらの障壁を乗り越える貧困者自身による主体的で、創造的な様々な取組みの主なものを紹介し、第4節においてこの特徴をまとめる。これらの取組みは先進国の既存の開発援助観に囚われていると価値のないものと見逃されてしまう傾向が強いが、それに縛られずに見ていくと見えてくるのである。そして最後に、これらの取組みが将来的にはグローバルな経済的・社会的ヒエラルヒーを打ち破る可能性を秘めているのではないかという展望を述べる。

## 1. アジアの都市貧困層・インフォーマルセクター

Ferguson (2003) は主にアフリカを想定して上述の論を展開するが、本稿ではアジア、特にその都市貧困者層の視点から述べていく<sup>4</sup>。以下に述べるようにアジアの多くの都市貧困層の置かれた政治・経済的状况、また彼らが各国政府の為政者、国際機関、先進国の人々からどのように意識され、扱われているのかということを見ると、Ferguson (2003) がアフリカの状況について指摘したのと同じ問題点、すなわち将来の“development”が予想されるようにごまかされながらも初めから政治・経済的ヒエラルヒーの下層に位置づけられて、その上には障壁が置かれているという問題点において共通であると言えるだろう。

ここで最初に断っておくが、Ferguson (2003) は“development”の時間性的の問題を指摘しているわけだが、本稿ではやはり“development”という言葉を使い続ける。ただし“development”という言葉は、日本語では『開発』（他動詞的）とも『発展』（自動詞的）とも訳されるが、ここでは『発展』（自動詞的）の意味で使う。実はこうすることによって、かえって Ferguson (2003) が指摘する、政治的・経済的ヒエラルヒーを固定化する障壁を明示的に示せるように思うからである。

私の専門は経済学なので、アジアの都市貧困者層を考える際に、まずその経済活動を中心に考えてみる。この都市貧困層の経済活動部門を表す言葉としては、都市インフォーマルセクターという言葉が有名である。このインフォーマルセクターという言葉の定義に関

<sup>3</sup> ここでのアジアとは東南アジアと南アジアを想定している。

<sup>4</sup> Ferguson (2003) は東アジアや東南アジアに対して、開発の成功例として言及していたが、都市貧困層の現状を見ると必ずしもそうでないし、また多くの南アジアは低開発のままである。

する議論は非常に多数ある<sup>5</sup>が、ここでは定義の議論には入らずに、単にアジアの都市でよく見かける、通りに所狭しと並んでいる露天商や飯屋、自転車修理のような路上の自営業、縫製品等をつくるなど「内職」に近い家内工業、人力車夫や輪タクなどの小規模経営の輸送事業、ズタ袋やリヤカーを引いて行う廃品回収事業、またゴミ集積所に住み込み、そこから再生資源を探し出して生計をたてるなどの経済活動部門が都市インフォーマルセクターと考えていただければよい。

この都市インフォーマルセクターの人々、すなわち都市貧困層の人々は一般的に途上国政府、国際機関、NGOなども含めた先進国の人々によってどのように認識されているだろうか。アジア各国においては、1960年代以来、本国政府、先進国や国際機関の援助によって多くの開発プロジェクトが行われてきたが、そのほとんどの政策はフォーマルセクターを中心としたものであった。そしてその発展の動きからインフォーマルセクターの人々は取り残されて、またはその発展から取り残された人々がスラムやインフォーマルセクターを新たに形成し、そこでは人々は劣悪な環境の中で生存レベルぎりぎりの生活を強いられている。すなわち、インフォーマルセクターはフォーマルセクターの影の部分で、都市貧困層の人々は「発展から取り残された人々」であるという認識である。当初は私自身もそのような認識を持っていた<sup>6</sup>。ところが、実際にアジアの諸都市のスラム・インフォーマルセクターを何度も訪れるに従って、その認識は次第に変化してきた。インフォーマルセクターの中で多くの人々は、生きていくために様々な事業を行い、コミュニティーなどの組織を作って劣悪な生活環境と戦い、生活を少しでも向上させようとしていた。そしてそれらの試みの多くは、創意工夫と意欲、活力に満ちていた。これらを知ることによって、インフォーマルセクターが単に発展から取り残された人々の世界で、将来の発展に対して価値のないものではなく、自分達のベースとなる文化を引き継ぎながら、かつ新しい未来を開いていくような可能性、今の先進国の発展の道筋とは違った代替的な発展の可能性と潜在力を秘めた場なのではないかと考えるようになってきたのである。

さて、このインフォーマルセクターに関する経済学の先行研究を調べてみると、一つの面白いことがわかる。すなわち、純粋に経済学の理論から考えるとインフォーマルセクターは自立的発展の可能性を持ち、国全体の経済発展につながる可能性を持つのだが、実証研究によれば自立的発展が起きていないと言うのである<sup>7</sup>。その結果、インフォーマルセクターは理論上自立的発展の可能性を持つにもかかわらず、開発政策においてインフォーマルセクターはその国にとって不要なものとして無視され、また排除されるのが主流なので

---

<sup>5</sup> インフォーマルセクターという言葉の定義の議論については、例えばSethuraman (1981)、Peattie (1987)、Cole and Fayissa (1991)を参照のこと。

<sup>6</sup> 以下、私の見方を視点を理解していただくための重要だと思われるので、少し体験的な記述をさせていただく。

<sup>7</sup> これらの議論のサーベイについてはSethuraman (1981)を参照のこと。また経済学の理論モデルにおいて、本来インフォーマルセクターが自立的発展の可能性を持つことを示した最近の論文としては、Asea (1996)、下川 (1998, 1999) などがある。

ある。しかしながらこの理論と実際の食い違いは、現実としてその自立的な発展を妨げる障壁があると考えるのが自然であろう。

このように考えるとインフォーマルセクターは時間の経過とともに自立的発展の可能性が自然に開かれているわけではなく、逆に高い障壁が置かれ、国内、そして根源的にはグローバルな政治的・経済的ヒエラルヒーの低位に位置づけられていると考えられ、ここに Ferguson (2003) が指摘した問題との共通性が見出せる。

次節では、その障壁について主に経済学的観点から考えてみる。

## 2. アジアの都市貧困者の自立的発展を妨げる3つの障壁

都市インフォーマルセクター、また貧困者の自立的発展の障壁としては、主に土地・場所へのアクセスの困難性、クレジットへのアクセスの困難性、マーケットへのアクセスの困難性と言った3段階のアクセスの困難性が挙げられるであろう。これは3種類であると同時に、一般的には自立的発展のプロセスに従って前述した順で乗り越えられていくものと思われる。以下これらの障害を少し詳しく説明する。

### 2-1) 土地・場所へのアクセスの困難性

都市貧困層の人々は主にスラムやスクオッター（不法占拠）地区に住んでいる。そして彼らの住居は、単に住居としてだけでなくそこが生産活動の場であることも多い。彼らは常時強制撤去の危機に直面している。Centre on Housing Rights and Evictionsの調査(COHRE (2003))によると2001年1月から2002年12月までの間に、全世界で674万人の人々が強制撤去に遭ったことが報告されている。さらに同じ期間、実際には強制撤去を免れたもののその危機に直面した人々の数として633万人が報告されている<sup>8</sup>。強制撤去及びその不安は最初の段階での自立的発展への大きな妨げとなる。例えば、その場所が沼地であったり、下水が整備されていなかったり等の居住環境が極度に悪い場合を考えよう。もし強制撤去の恐れがなければ自分たちの力である程度の居住環境を改善できるにもかかわらず、強制撤去の恐れの中にいると改善したとしてもいつそこを追い出されるかわからないので彼ら自身の改善の意欲は失われてしまう。そして実際に強制撤去が行われることによって、単に住居が破壊されるだけでなく、細々と始まっていた事業の生産設備すなわち資本は破壊されるのである。さらに、例えば輪タク引きなどのインフォーマル交通手段や屋台、行商を事業としている場合、しばしば都市部からの排除が行われたり、事業の場所へのアクセスが大きく制限されたりすることも多い<sup>9</sup>。

<sup>8</sup> このうちアジアで強制撤去に遭った人は170万人で、危機に直面したは390万人である。

<sup>9</sup> 例えば、ジャカルタでは2001年8月中旬より「スラムのない都市」とのスローガンのもとでクリーンアップ作戦が実施され、主に深夜暴力的に、ペディキャブ（人力車）没収、露天商の取壊し、洗車業の取壊し、ストリートチルドレン、路上販売業者の逮捕、路上芸

## 2-2) クレジットへのアクセスの困難性

アジアのスラムコミュニティでは70年代以降、次節に紹介するような様々な取り組みによって、土地へのアクセスについては少しずつ貧困者自身の力による改善が行われてきたが、それだけで持続的な自立的発展が可能になるわけではない。事業を行うため、また事業を発展させるためには何らかの資本が必要だが、貧困者の場合は銀行等フォーマルな金融機関へのアクセスは非常に困難だからである。彼らは法外な高利で、その地域の高利貸し、または彼らが生産したものを買い取ったり、生産に必要な原材料・道具を仲介したりしてくれる仲介業者などからお金を借りられるだけである<sup>10</sup>。この困難を取り除かない限り持続的な自立的発展は不可能である。

## 2-3) マーケットへのアクセスの困難性

クレジットへアクセスできるようになれば、インフォーマルセクターにおいて貧困者達は事業を容易に開始、また拡大できるようになり、何らかの仕事を自分達で創出できるようになる。しかしながら、だからといってそれが直ちに彼らの所得レベルの改善には繋がらないのが現実である。その最も大きな原因はマーケットへのアクセスに大きな困難が伴うからである。何かを作ったとしても、それを売するための市場へのアクセス、またその原材料を購入するための市場へのアクセスが限られているのが通常である。何かを作った場合、普通はその地域に古くからなじみのある数少ない仲介業者だけが彼らにとっての売る相手であり、そうするとその仲介業者に足元を見られ買い叩かれるわけである。またその仲介業者から原材料を買わなければならない場合もある。そうすると当然、仲介業者は彼らに生存レベルの所得だけを残して、それ以外のすべての余剰を吸い上げるような価格を設定してくるだろう。そしてこのアクセスの改善は、前述したクレジットへのアクセスに比べて非常に困難である。なぜなら彼らの市場への新規参入は、既得権益を持っている力のある仲介業者や企業にとって不利益となるために、既得権益者が新たな参入を妨げる方向に働くからである。よって貧困者が自立的に発展し続けるためには、このマーケットへのアクセスの困難を如何に克服していくかが鍵となる<sup>11</sup>。またこの障害の克服のためには、

---

人の逮捕、貧困家屋の強制撤去が連日繰り返されている。2001年11月4-8日に行われたAsian Coalition for Housing Rights (ACHR)の実態調査によると約3ヶ月間の間にインフォーマルセクターでの職を失った人14万人、家屋を失った人約6千世帯、2万人と報告されている。なお、この強制排除は断続的に今も続いており、例えば2003年9-10月の間に、15000人が強制撤去で追い出されたとジャカルタの非政府組織Urban Poor Consortiumは報告している。

<sup>10</sup> このような取引をインターリンケージ取引という。詳細は下川(2001)を参照のこと。

<sup>11</sup> 下川(1999)は、経済モデルによってマーケットへのアクセス改善の重要性を示し、またこれが伴わないとクレジットへのアクセス改善だけでは時に貧困解消に逆効果が生じる



前二つの障害に比較して政府・民間・国際機関・国内外のNGO等の外部者がその除去のために如何に支援するかが鍵となるだろう。これは今のグローバルゼーションのプロセスにおける市場の自由化の方向性の偏りを是正する試みでもあると考えられる。つまり、現在のグローバリゼーションの中で強調されている市場の自由化は、普通多国籍企業や先進国の海外企業が自由に途上国の市場に参入できるような方向性での自由化だけであり、実は非常に偏っているのである。これに対して、今課題にすべきものは貧困者の側から自由に金融市場、国内外の財市場にアクセスできるようになることであって方向性が逆なのである。

### 3.3 3つの障壁を乗り越えるための貧困者自身の創造的な試み：People's Process

前節において、経済学的観点からアジアの都市貧困層の自立的発展を妨げる主な3つの障壁について説明をした。これらに対して、あまり先進国では知られていないが、アジアの貧困者の現実の中にはこれらの障壁を乗り越える貧困者自身による主体的で創造的で共同体的な様々な取り組みがすでに多数存在している。これに関して一つ注意しておきたいことは、もし都市インフォーマルセクターや貧困層を発展から取り残された部門であり価値のない部門という先入観で現実を見ると、また先進国の既存の開発援助観でこれらの現実をみると、アジア各国で実際に数多く行われているこれらの取り組みは見落とされてしまうだろうということである。さらに見落とすならまだしも、開発プロジェクトや開発政策がそれらを破壊してしまうこともしばしば生じている<sup>12</sup>。しかしながら貧困者自身が行っているこれらの取り組みの幾つかは実際に幅広い成功を収めている。その中の際立ったもの及び各国に共通的な動きについて前述した3つの障壁の順に簡単に紹介してみる。

#### 3-1) 土地・場所へのアクセスの改善<sup>13</sup>

アジアでは1960年代後半から1970年代はスラム・スクオッター地域に対する強制撤去が頻繁に行われた時期である。これに対して都市貧困層の人々は、コミュニティーを組織することによって強制撤去と戦っていった。このコミュニティー・オーガナイズ運動は70年代以降急速に全アジアに広がったが、その際大きな影響を与えたものの一つはアリンスキー流のコミュニティー組織論であった<sup>14</sup>。このコミュニティー組織論を一言で言うな

---

ことさえありうることを示した。

<sup>12</sup> Ferguson (1990) は、世界銀行がレソトで行った開発プロジェクトを分析し、ある枠組みに捉われたままで現実を見ると如何に本当の現実が見えないかを見事に描写しているが、それと同じことがここでも起こっているのである。

<sup>13</sup> アジアにおける都市貧困者の土地へのアクセスの改善は一般に居住運動として知られている。アジアの居住運動の簡単なまとめとしては、例えば穂坂(1996)を参照のこと。

<sup>14</sup> サウル・アリンスキー(1901-1972)は、シカゴのスラム街で生まれ、主に黒人居住区の住民の組織化を実際に行いながら、1940年頃一つのコミュニティー組織化方法論を確立させた。詳しい内容はAlinsky(1969)を参照のこと。この方法論は1960年頃全米に広がり、1970年以降は日本を除くアジア諸国にまで広がった。このアジアへの広がりについての詳細につい

らば、訓練されたコミュニティー・オーガナイザーがそのスラム・スクワッター地域に入りこんで一緒に住み、住民自身が自分たちの問題を考え、意識を深め、自らがその問題を解決できるように手伝えることを通して、コミュニティーを組織化・強化して行くというものである<sup>15</sup>。なお彼らの中心的課題は行政による強制撤去なのでその解決のためには行政との対決が必須となるが、その際には創造的で直接的行動を伴った現実的な目標獲得が大切にされ、これを通してコミュニティーは強化され、それによってより一層大きな目標獲得ができると言う社会変革のためのサイクルが重要視された。1968年韓国、1970年フィリピンにアリンスキーの協働者がコミュニティー・オーガナイザーの訓練のために招かれ、そこで訓練されたコミュニティー・オーガナイザーが中心となって1971年フィリピンに、アジア各国にコミュニティー・オーガナイザーの養成機関を創設することを目的としたAsian Committee for People's Organization (ACPO)を設立した。この働きによって、その後、香港、インドネシア、タイ、インドで次々とコミュニティー・オーガナイザーの養成機関及び統轄組織が設立された。ほかにネパールやマレーシアでもコミュニティー・オーガナイザーの養成が行われ、また自国に養成機関を設立することができなかったミャンマー、スリランカ、パキスタン、バングラディッシュなどの人たちもACPOで養成を受けた。このように養成されたコミュニティー・オーガナイザーの働きによってアジア各国にいくつもの有名な貧困者コミュニティーが生まれた。例えば、1970年にマニラのトンドスラム地域には最盛期(1975年頃)約30万人を組織したZone One Tondo Organization(ZOTO)が誕生した。またインドのムンバイでは、1979年アジア最大のスラムといわれるダラビ地区(現在約80万人)の住民組織であるPeople's Responsible Organization of United Dharavi(PROUD)、1986年にはワダラ地区(約40万人)のPeople's Organization Wadala for Equality and Rights(POWER)が誕生した。これらの住民組織は現在も活動中で、この組織力のために1993年以降両スラムでは強制撤去は行われていない。このようにアリンスキー流の組織化論はアジア全体の都市貧困層に大きな影響を与えたが、もちろんそれとは独立にコミュニティーが組織されたところもあった。いずれにしても、一般的には共同体的センスが失われていないアジアの人々にとってコミュニティーの組織化は広範囲に広がったようである。そしてこのコミュニティーは以下に述べていく様々な取り組みの基盤となっていくのである。

次の障害の克服に移る前に、土地へのアクセスの改善に関して、上述したようにただ単にコミュニティーを組織して戦うというのではない、ユニークかつ各国に大きな影響を与えている取り組みについて2つほど紹介しておく。フィリピンで始まった『コミュニティー抵当プログラム(Community Mortgage Program: CMP)』とタイで始まった『土地分有(Land Sharing)』事業である。

---

はMurphy(1990a) pp.97-106及びMurphy(1990b)を参照のこと。

<sup>15</sup> コミュニティーがある程度強くなった時点でコミュニティー・オーガナイザーは退いて別なスラムのコミュニティー・オーガナイズに移るのが普通である。

CMPを簡単に紹介すると、まず貧困者がコミュニティーをつくり、それを条件として彼らが不法占拠した土地または代替予定地を担保に政府から融資を受け、その融資でその土地を購入し、25年間かけて返済するというものである<sup>16</sup>。このプログラムは、元々アリスキー流のコミュニティー・オーガナイザーだったピンポー・フェルナンデスがただ単に強制撤去阻止のために行政に抵抗するだけではなく、自分たちでもっとやれることがあるのではないかと考え、コミュニティーの中で貯蓄を始め、貧困者でも貯蓄能力があることを社会に示しそれを元に借金をし、自分たちで安価な代替地を購入したことがきっかけである。その結果は予想されたよりすばらしく、貧困者たちは強制撤去の恐れがなくなると自分たちの力で住環境をかなりの程度改善できることを示し、また定期的に返済する力があることを社会に示したのである<sup>17</sup>。この成功を見た政府は、この方法がスクオッター問題解決の鍵になると考え、1988年5月にCMPを開始したのである。その後毎年1万世帯以上、2002初頭までに13万世帯が土地の所有権を得ている。また現在ではこのCMPは若干の改良が行われながらタイ、カンボジアにも広まっている。

土地分有事業は1980年代初頭にタイ・バンコクで、都市開発の波に対抗するスラム住民組織の団結によってスラムの強制撤去に替わる手法として新たに生み出された方法である<sup>18</sup>。これも住民がコミュニティーを作ることが前提で、政府の仲介のもとで、地主、開発業者と住民との対話により、土地を再開発のための土地と住民の再定住のための土地に分割するという画期的な事業で、住民はそれまでのように強制撤去され遠隔地に移転させられることなく同じ土地に安心して住み続けることができるようになる<sup>19</sup>。すべてのアクターが貧困層への安定した居住を生み出そうとする努力の蓄積と言える。これによって、現在に至るまでバンコク内で9つのプロジェクトが行われており、またこの土地分有の方法はタイの他の地方都市、そしてカンボジア、インドネシア等にも広がっていった。

このようにいずれもコミュニティーを基盤とした貧困者自身の主体的、創造的な取り組みであると言えよう。

### 3-2) クレジットへのアクセスの改善<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> CMPについては詳しくは内田編著(1996)第3部「フィリピンのコミュニティー抵当事業に関する研究」pp.169-192を参照のこと。

<sup>17</sup> 社会に示しただけではなく、貧困者自身がそのような力を持っていることを自覚したということも重要であろう。なおこの最初の事例はセブ市で行われた。

<sup>18</sup> タイの土地分有制度については、内田編著(1996)第2部「アジア都市部スラムの住環境改善に関する研究：インドネシアのカンポン改善事業とタイの土地分有事業について」pp.133-166を参照。

<sup>19</sup> 特に仕事という観点から考えると遠隔地に移転しないことが重要である。

<sup>20</sup> どのような状況においてクレジットへのアクセスの改善が貧困解消に効果があるのかを経済モデルを用いて分析した論文として下川(2001)がある。結論として特にインターリンクページ取引が広く行われている状況においてクレジットへのアクセスは貧困解消に有効であることが示されている。



近年、貧困者のクレジットへのアクセス改善のための「マイクロクレジット」（小規模信用貸付）が、貧困解消の効果的手段として注目されている<sup>21</sup>。1997年2月に世界137カ国の政府組織、非政府組織、民間組織から2900人以上の人がワシントンD.C.に集まって、「マイクロクレジットサミット」が開催された。このサミットでは2005年までに世界中の1億世帯の貧困家庭に対して経済的自立のための事業資金として、マイクロクレジットを提供することが目標として掲げられた。このような世界的注目の背景には、1983年に設立されたバングラディッシュのグラミン銀行の成功があると言えよう<sup>22</sup>。グラミン銀行とは、貧困農民が5人一組になって相互に連帯責任をとったり、あるいは相互に助け合ったりするしくみで成功をおさめた小規模融資機関である。

このグラミン銀行自体、共同性が重要視され、またそれまでの金融機関では思いもつかない創造的な方法で成功を収めた取り組みであるが、実はグラミン銀行設立以前から、地域的ばらつきはあるもののアジアの都市スラムコミュニティでは、もっと貧困者自身が主体的に行う貯蓄グループの取り組みが始まっていた<sup>23</sup>。貯蓄グループとは、様々なバリエーションがあるが、一般的には貧困者たちがコミュニティ内で、毎日または毎週など定期的に集まって貯蓄し、ある一定期間貯蓄を続けた人は必要に応じて、皆が貯蓄したお金からある一定限度で借金が出来るという仕組みである。そのうちのあるものは、信用貯蓄組合（Credit Union）としてフォーマル化するものも出来上がった<sup>24</sup>。これらの貯蓄グループは急速に広がり、例えば上記のマイクロクレジットサミットの開かれる1年前の1996年時点で、タイのバンコクにある約1200のスラムコミュニティのうち、何らかの貯蓄グループのあるコミュニティは約850存在した<sup>25</sup>。またこれらの貧困者自身の主体的な貯蓄グループを支援するNGOや国際ネットワーク組織、国家機関等も出現し、1980年代後半以降、この貯蓄グループは全アジアの都市スラム、さらには南アフリカ、ジンバブエ、ナミビア等のアフリカ諸国に広まっていった。

なお、最初に紹介したマイクロクレジットと貯蓄グループの違いを明確にしておく、マイクロクレジットは外部者が導入し、お金も外部から入るもので、一方貯蓄グループは貧困者自身が作るものでお金も基本的には自分たちのものである。このためマイクロクレジットよりも貯蓄グループ、信用貯蓄組合の方が貧困者自身のエンパワーメントにはより貢献し、貧困者自身の手による自立的発展の道筋により沿ったものであろう。世界銀行や

<sup>21</sup> 開発援助のコンテキストからマイクロクレジット(マイクロファイナンス)を取り上げ、全世界の様々な事例を取り上げながらその全体像をまとめようとしたテキスト的なものとしては、岡本・栗野・吉田編著(1999)がある。ここで、開発援助のコンテキストからと注をつけた理由は、必ずしも「貧困者自身の歩み」が中心には置かれていないという意味である。

<sup>22</sup> グラミン銀行の設立・発展の過程及び詳しい内容はYunus and Jolis (1999)を参照のこと。

<sup>23</sup> 私の知る範囲の事例では、すでに1965年のバンコクのスラムには貯蓄グループがあった。

<sup>24</sup> 特に、タイや韓国、フィリピンでは、クレジットユニオン運動として大きく広がり、1970年代後半に法制化に成功した。

<sup>25</sup> タイの政府機関であるUrban Community Development Officeの調査による。

国際NGO等は貧困解消政策としてマイクロクレジットに大きな注目をしているようであるが、実際にアジアの貧困者の中で、彼らの歩みで広がり、自立的な発展の鍵になっているのは貯蓄グループの方であると言えるだろう<sup>26</sup>。

### 3-3) マーケットへのアクセスの改善

これについては前項のクレジットへのアクセスの改善に比べるとその重要性があまり意識されていないし、まだ取り組みもそれほど多くないようである。しかも前節で述べたとおり、クレジットへのアクセスの改善に比べて格段に難しく、そのためこれまでの数少ない取り組みにおいても幅広い成功を収めているとは言い難い。しかしながら、この障害を乗り越えることが非常に大切だという認識は次第に貧困者自身の中で高まってきており、そのための先進的な取り組みを紹介しておくことは重要であろう。

ここではタイの政府機関である Community Organization Development Institute (CODI)の取り組みを紹介する。CODIの取り組みは、本来マーケットへのアクセスの改善が主たる目的ではなく、これまで述べた貧困者自身の土地へのアクセスとクレジットへのアクセスの改善により大きなウエートがある。しかしながら、最初の2つの障害を克服する中で、このマーケットへのアクセスの重要性に気づき、その改善の取り組みを始めている。ここでは、CODIの概要及びその取り組みの中で特に、前項のクレジットへのアクセスとマーケットへのアクセスの改善の取り組みについて簡単に紹介したい。

CODIの前身は、1992年に設立されたUrban Community Development Office(UCDO)で、これが農村部の貧困者コミュニティとも一緒に歩むことが重要という考えから2000年にRural Development Fundと合併してCODIとなった<sup>27</sup>。この機関は理事会の構成に特徴があってスラムコミュニティメンバー代表、政府代表、財界関係者、学識経験者からなっている<sup>28</sup>。設立当時から現在に至るまでUCDO及びCODIの事務局長をやっているスムスク(Somsook Boonyabanha)女史は、コミュニティが発展していくことが、本当の発展だというポリシーの下で、3つの障害を克服することを契機にコミュニティの発展を目指している。クレジットへのアクセスの改善に対してUCDOが始めたユニークな試みとしては次のようなものがある。先に述べたようにタイの多くのスラムコミュニティにはすでに貯蓄グループが存在していたわけだが、スラムメンバーだけの貯蓄グループの場合、メンバーの貯蓄額より借入ニーズの方が大きい状況がしばしばあった。UCDOは、そのような場合には貯蓄グループそしてスラムコミュニティそのものが不安定化することに気づき、そのスラムコミュニティの貯蓄グループに対して回転資金を融資し始めた。これは、実際タイの多くの都市貧困層にとって土地・住居の取得を容易にただけでなく、

<sup>26</sup> このような観点で貯蓄グループの利点を論じたものとしては、Boonyabanha (2001)を参照のこと。

<sup>27</sup> UCDOとCODIの歴史及び詳しい内容は、Boonyabanha (2003)を参照のこと。

<sup>28</sup> 意思決定の中心にスラムコミュニティメンバーがいて、かつその場に政府、財界関係者等がいることは、貧困者自身の自立的発展の歩みを広範囲に広め加速すること、また特にマーケットへのアクセスの改善においては大きなメリットであると思われる。

各地のスラムでは多くの小規模事業が始められた。しかしながらここでUCDOは新たな課題を意識するようになった。すなわち貧困者はクレジットへのアクセスが可能になることによって、小規模事業を始め、また発展させ、これによって仕事をする事は出来るようになったが、彼らの所得向上は当初の思惑ほどには達成できなかったとうことである。そしてUCDOはその原因を、彼らが作っている製品（衣類、食品、装飾品、雑貨等）が仲介業者に非常に安い価格で買いたたかれていることや生産のための原材料等の購入もやはり特定の仲介業者に握られていることなどマーケットへのアクセスの困難性であると分析した。その結果UCDOは新たに1996年より、コミュニティー企業部という部署を設けて、都市インフォーマルセクターの事業のマーケットへのアクセスの改善のための方法論の模索・実践を行なっている。具体的には、各地スラムのインフォーマルセクター生産財を集め国内及び国外で展示し、流通業者や消費者に紹介することによって、新しい市場を開拓したり既存の仲介業者を通さない新しい流通販路の開拓を支援したりしている。また情報交換のためにインフォーマルセクターでの事業者相互間のネットワークづくりを支援したり、共同で流通販売部門に参入する方法を模索したりしている<sup>29</sup>。

ここではタイの事例を紹介したが、このようなマーケットへのアクセス改善のための取組みの芽は他にも各地に見られる。例えば、インドのカルカッタに拠点を置くEquitable Marketing Association（EMA）は、西ベンガル州の貧困者の多い幾つかの協同組合<sup>30</sup>と連携を取りながら、既存の仲介業者を回避して新たな国内市場及び国際市場（主にヨーロッパ市場）へのアクセスを支援している。またパキスタンのカラチを中心にスラム・スクオッター地域において貧困者自身の力による居住環境改善を支援し、その影響は今や全パキスタン及び国境を越えてアジア各国に及んでいるNGOでOrangi Pilot Project（OPP）という団体がある。OPPはこれまで居住環境改善だけでなく、都市貧困者が小規模事業を発展させることができるようにクレジットへのアクセスの改善にも取り組んできたが、最近やはり、マーケットへのアクセスの困難性の障害を意識するようになった。そこで、都市インフォーマルセクターの多くの小規模事業者のネットワークをつくり、政府に働きかけて共同で国際市場への参入を計画している。また都市近郊の農村部において次々と協同組合を設立し、そのネットワークを通して彼らの共同購入・共同で国内卸売市場や国際市場へのアクセス等に取り組んでいる人々への支援を開始したところである。

---

<sup>29</sup> UCDOのマーケットへのアクセス改善の取組みについての記述は、主に1996年8月に著者が行ったスムスク女史へのインタビューによる（Shimokawa（1996）参照）。なおこれらの試みは現在もCODIに引き継がれているが、既得権益者の反発も強く、必ずしもすべてが上手くいっているとは言えるわけではない。

<sup>30</sup> 主に各種工芸職人の協同組合が多いが、特記すべきものとして農村部門の事例だが紅茶の生産者協同組合がある。これはイギリス植民地時代以降、ほとんどのプランテーション及び流通は外資系企業に握られていて、プランテーション外で紅茶を生産している貧困農民は海外市場へのアクセスがほぼ完全に閉ざされている状況の中で、生産者協同組合を設立して直接的に海外市場へのアクセスに取り組んでいる。

#### 4. 上記アジア都市貧困者の歩み (People's Process) の特徴

ここまで紹介してきた、アジアの諸都市で貧困者自身による成功している取組みの共通の特徴をまとめると以下の4つがあげられるだろう。

共同性が大切にされ、多くはコミュニティーを基盤とした取組みであること。

創造的な試みであること。

貧困者同士の経験交流などの学び合いのプロセスで広がっていること。

目的重視というよりはプロセス重視の傾向を持つこと。

最初の2つについてはこれまでの話で十分その特徴が伝わっていると思うので、ここでは後ろの2つについて説明を加える。まず 貧困者同士の経験交流などの学び合いのプロセスであるが、これはしばしば、Horizontal Exchange (水平交流)、Community Exchangeなどと呼ばれている<sup>31</sup>。先進国の人々や開発援助機関・団体、さらにはその国の政府の人々は、ふつう途上国の貧困者に対して、何かを教えたり、やらせたり、プロジェクトを持っていくと言ったような関わりだけを考える傾向にある。しかしながら経験上これでは多くの場合意図通りの結果を生まないし、もし意図どおりに成功したとしても、その変化はその地域だけにとどまり自発的な広がりをもたらさない傾向にある。これに対して水平交流では、外部者が何かを教えたりプロジェクトを持ってきたりするのではなく、貧しい住民自身が主体的にやっていることが、住民どうしの経験交流によって自発的に広がっていくのである。そしてその経験交流の広がり、単に一国内にとどまることなく、例えば、カンボジアとタイ、タイとインド、インドと南アフリカ、ジンバブエなどなど、貧困者自身の国際的グローバルなネットワーク構築に及びつつある<sup>32</sup>。実際のアジアの諸都市ではそのような現実があるのである。

最後の目的重視というよりはプロセス重視の傾向を持つという特徴は、特に80年代以降の特徴と言えよう。またこの点において、アジアにおけるこのような貧困者自身による自立的な発展は、これまでのアジアにおける欧米型の開発や社会運動<sup>33</sup>とは一線を画するものとなっているように思われる。すなわち、これまでではまず何か目的が明確にされて、その目的を達成するための手段としてさまざまなツールが実践される。しかしながら、今アジアでの貯蓄グループなどの広がり、自分たちで居住環境を改善していく取組み、また貧困者同士の経験交流による住民団体のネットワークの広がりなど、彼ら自身の自立的な地平を作っていくような歩みにおいては、何か特定の目的がはじめから提示されるわけでも

<sup>31</sup> 貧困者同士の学び合いのプロセスの実際とその広がりについては、ACHR (1999) を参照のこと。

<sup>32</sup> これらの水平交流の結果、1996年にアジア6カ国(カンボジア、インド、ネパール、フィリピン、スリランカ、タイ)、アフリカ4カ国(ケニア、ナミビア、南アフリカ、ジンバブエ)、ラテンアメリカ1カ国の都市貧困者住民組織連盟(NGOではないことに注意)が国際ネットワーク組織であるShack/Slum Dwellers International (SDI)を設立した。この組織の世界的影響力の実例については、Patel, Burra and D'Cruz (2001)を参照のこと。

<sup>33</sup> 左翼運動をはじめ、先に述べたアリンスキー流のコミュニティー・オーガナイズメントもアメリカから学んだものである。欧米型の社会運動と言えよう。

なく、人々がそのプロセス自体を皆で楽しみ、そのことによって運動が継続されていき、結果的に高い障壁を乗り越えていく歩みとなるといった傾向を持っていると言えよう。

これまで述べてきたように、欧米型の開発観に縛られずに、アジアの都市貧困層を見るところのような現実が見えてくるのである。最後にその貧困者自身の自立的発展の可能性に注目しているCODIのスムスク女史の考え方を、アジアにおけるPeople's Processの特徴のまとめとして紹介しておきたい。スムスク女史によれば、“development”とは、経済的、物質的な発展がその本質なのではなく、本質はコミュニティが強くなること、コミュニティのネットワークが強くなり広がっていくこと、People's Processが拡大していくことそのものである。そう考えると安定した居住、貧困からの脱却、生活の向上は開発の目的ではなくなる。また前述した3つの困難、そしてそれ以外にも生じてくるであろう様々な困難は、すべて解決すべき問題というよりは、いずれもPeople's Processを強くし拡大するための機会になるのである。そしてそのような発想とメンタリティーこそがアジア的なのかもしれない<sup>34</sup>。

#### **おわりに - People's Process の発展、貧困者のスペースの拡大 -**

以上のようにアジアの都市貧困層の現実には、オルタナティブな発展の可能性の萌芽が存在していると言えよう。ここでは主に経済的な領域のを中心に取り上げたが、このPeople's Processは、経済的な側面のみならず、政治的、社会的、文化的な領域において、貧困者自身のスペースを創造していき、拡大していくプロセスと言えよう。そして、それらのPeople's Processが国境を超えて広がりグローバルなものとなっていくならば<sup>35</sup>、すなわち、グローバルな規模での政治・経済・社会的領域の中での貧困者自身のスペースの拡大が可能であるならば、Ferguson (2003) の言う政治的・経済的ヒエラルヒーを固定化させる高い障壁を打ち破る可能性を秘めていると思われる。逆に言うならば、この高い障壁を打ち破るためには、貧困者自身のスペースの拡大、People's Processのさらなる発展が必要とされるのである。また同時に、先進国にいる私たちの立場からすると、障壁さえなくなれば、彼らはもっと容易に自分たちのやり方で、それぞれ独自の発展の道を歩むのであるからして、従来の“development”の枠組みに縛られた開発援助よりも、まずこれらの障壁の除去のためにまず貢献すべきであろう。この高い障壁が、歴史的に、また今のグローバル化の進展によって先進国なり富裕層なりの側が作ってきたという側面を持つならばその責任は尚一層である。

#### **参考文献**

---

<sup>34</sup>このスムスク女史の考えは、2003年2月に著者がおこなった彼女へのインタビューによるものである。

<sup>35</sup> 脚注 32 を参照のこと。

- ACHR (1999), *Face to Face*, Bangkok, Asian Coalition for Housing Rights.
- Anzorena, J. (1993), *Housing the Poor: The Asian Experience*, Cebu, Asian Coalition for Housing Rights.
- Alinsky, S.D. (1969), *Reveille for Radicals*, New York, Vintage Books.
- Asea, P.K. (1996), "The Informal Sector: Baby or Bath Water? A Comment," *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 45, 163-171.
- Boonyabancha, S. (2001), "Savings and loans; drawing lessons from some experiences in Asia," *Environment and Urbanization* 13(2), 9-21.
- Boonyabancha, S. (2003), "A Decade of Change: From the Urban Community Development Office (UCDO) to the Community Organizations Development Institute (CODI) in Thailand, Increasing community options through a national government development programme," *IIED Working Paper 12 on Poverty Reduction in Urban Areas*, International Institute for Environment and Development.
- COHRE (2003), *Global Survey on Forced Evictions No.9: Violations of Human Rights*, Geneva, Centre on Housing Rights and Evictions.
- Cole, W.E., and Fayissa, B. (1991), "The Urban Subsistence Labor Force: Toward a Policy-Oriented and Empirically Accessible Taxonomy," *World Development* 19 (7), 779-789.
- Ferguson, J. (1990), *The Anti-Politics Machine: "Development," Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge University Press.
- Ferguson, J. (2003), "Decomposing Modernity: History and Hierarchy after Development", *Proceedings of SOPHIA-COE International Symposium 2003, "Prospects and Challenges for the World Polity: Global Norms in the Twenty-first Century"*, Sophia University.
- Murphy, D. (1990a), *A Decent Place to Live: Urban Poor in Asia*, Bangkok, Asian Coalition for Housing Rights.
- Murphy, D. (1990b), "Community Organization in Asia," *Environment and Urbanization* 2 (1), 51-60.
- Patel, S., Burra, S. and D'Cruz, C. (2001), "Shack/Slum Dwellers International (SDI): Foundations to Treetops," *Environment and Urbanization* 13 (2), 45-59.
- Peattie, L. (1987), "An Idea in Good Currency and How It Grew: The Informal Sector," *World Development* 15 (7), 851-860.
- Sethuraman, S.V., ed. (1981), *The Urban Informal Sector in Developing Countries*, Geneva, International Labor Office.
- Shimokawa, P.M. (1996), "CBOs of Bangkok Considered from a Market Point of View,"



*SELAVIP Newsletter (Journal of Low-Income Housing in Asia and the World)*,  
October, 113-116.

United Nations Development Programme (2003), *Human development Report*, New  
York, Oxford University Press.

Yunus, M. and Jolis, A (1999), *Banker to the Poor: Micro-Lending and the Battle  
Against World Poverty*, Public Affairs Published.

内田雄造編著 (1996), 『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.

下川雅嗣 (1998), 「都市インフォーマルセクターでの事業機会と農村都市間労働移動：フィ  
リピン経済のケーススタディ」『アジア経済』 39 (6), 23-42.

下川雅嗣 (1999), 「インフォーマルセクター生産財市場の競争政策：小規模事業家の市場  
へのアクセスの改善」『アジア経済』 40 (2), 2-18.

下川雅嗣 (2001), 「インフォーマルセクターにおけるクレジット及び市場へのアクセスの  
改善：インターリンクエージ取引の存在する場合」『アジア経済』 42(8), 27-52.

岡本真理子・粟野春子・吉田秀美編著 (1999), 『マイクロファイナンス読本：途上国の貧  
困緩和と小規模金融』明石書店.

穂坂光彦 (1996), 「アジアの居住運動」内田勝一、平山洋介編『講座現代居住：5 世界の  
居住運動』東京大学出版会, 147-165.

穂坂光彦 (1994), 『アジアの街 わたしの住まい』明石書店.