

第2章

外部者が定義するエンパワーメントから当事者が定義するエンパワーメントへ

——東ティモール・コミュニティ・エンパワーメントプロジェクトを事例として——

蜂須賀真由美

はじめに

「私たちにはボランティアをするような生活の余裕はないのです」——これは、東ティモールのある村を訪れた国際機関の調査団に対し、村長が答えた言葉である⁽¹⁾。その調査団は、保健分野における住民のニーズを調査するために村を訪問中であったが、住民の最大の要望である診療所の建設については保健省の予算の都合でできないとしつつ、次のように住民に問いかけた。「われわれは、みなさんのイニシアティブを尊重したい。みなさんのなかから村の保健ボランティアを組織するような動きが出てくれば、われわれは喜んで支援します。」その問いに対し、村長が答えたのが冒頭の言葉であった。その調査団が強調していた「参加」「ボトムアップ」そして「エンパワーメント」という言葉は、住民には「行政が提供できないサービスを肩代わりすること」と聞こえたに違いない。

いまや多くの援助機関がエンパワーメントの必要性を強調し、それを究極の目標としたプロジェクトが実施されている。しかし、実際のプロジェクトの現場では、先にあげたエピソードのようにエンパワーメントという言葉が援助する側の思惑で使われ、地域社会の現状やニーズを無視したプロジェク

トが行われることも多いように思われる。そこで、本章では当事者にとっての「エンパワーメント」とは何か、「エンパワーメント」に外部者はどう関われるのか、という問題意識を探ってみたい。そのため、まず第1節でエンパワーメント概念がどのように語られてきたのかを示し、エンパワーメントの多義性を概観する。第2節ではエンパワーメントのプロセスをとおして獲得しようとする「力（パワー）」とは何かを考察し、そのプロセスをどのように分析するか検討する。第3節では東ティモールで行われたプロジェクトを事例とし、外部者が考えるエンパワーメントと住民の意識のギャップについて考察する。そして第4節でエンパワーメントと外部者の関わり方について考えてみたい。

第1節 定義の多様性

「エンパワーメント」という言葉は、開発援助の文脈で広く使用されているが、この概念をめぐる定義がいまひとつ明確でなく、論者によってその意味する内容が少なからず異なる。このことは、エンパワーメントはそれ自体が目的なのか、それとも何かを達成するための手段であるのかという問いにもつながってくる。事例を検証する際の手がかりにするため、以下、エンパワーメント概念の定義を概観することから始めたい。

エンパワーメントという英語の言葉は、「権利や権限を与えること」という意味の法律用語として17世紀に使われ始めたものだとされている。しかし、社会的に広く使われだしたのは、第二次世界大戦後、アメリカの公民権運動やカウンセリング、フェミニズム運動などの社会変革運動を契機としてである（久木田・渡辺 [1998:5]）。

1980年代になると、エンパワーメントという用語は、NGOから国際機関まで、開発援助の文脈のなかで頻繁に使われるようになった。たとえば、ジェンダーと開発の領域では、女性の国際的ネットワークである DAWN（新時

代の女性開発オルタナティブ)が1980年代初期に、草の根の女性が「力をつけて」連帯して行動することによって現状を変えていくという意味で、エンパワーメントという用語を用いた(原 [1999: 94], 目黒 [1998: 35])。1992年の地球サミットで提案されたアジェンダ21第3章(UNCED [1992])では、人々が持続可能な生活の糧を得ることによって貧困と取り組むことが宣言されたが、それを可能にするひとつのメカニズムがエンパワーメントである、と言及された。また、UNDP [1993: 21]は、参加をとおして影響力やコントロールが増すことにより、経済的、社会的そして政治的エンパワーメントが拡大すると述べている。このようにエンパワーメントという概念が開発の文脈で広く用いられるようになった背景には、増え続ける貧困層の問題や、1970年代から1980年代にかけての経済政策の失敗、国家の能力不足に対する認識の広がり、環境の悪化などがあり(Singh and Titi [1995: 7])、その対案としての「参加型開発」や「人々が中心の開発」などのボトムアップ型のアプローチの台頭があった。

しかし、その広範な使われ方にもかかわらず、エンパワーメントという用語は明確な合意を得た定義がいまだ確立されておらず、多様な意味を付与されて使用されている。Singh and Titi [1995: 13]によれば、開発の文脈ではエンパワーメントは以下のような意味を示唆しているという。すなわち、(1)民間セクターが発展するための良い統治(グッドガバナンス)・正当性・創造性、(2)自立的で内生的な人間中心の開発へ向けた経済の変革、(3)特定のプロジェクトの完了ではなくそのプロセスに重点を置いた、自助を通じたコミュニティ開発の促進、(4)集団的意思決定と行動が可能となるようなプロセス、(5)民衆参加、というものである。Onyx and Benton [1995: 50]は、コミュニティ開発の文脈では、エンパワーメントは自助、参加、ネットワーク、公正という概念と関連して語られるという。また、より包括的には、エンパワーメントは、民主主義や持続可能な開発などととも、関係する利害関係者をプロセスに包含すること(inclusiveness)、透明性(transparency)、プロセスや決定に正当性を与える説明責任(accountability)という原則の強化を意味してい

る (Singh and Titi [1995: 13])。

開発援助の文脈における定義の多様性は、その背後にある解釈の違いを反映している。つまり、エンパワーメントは何か別のものを達成するための手段なのか、それともそれ自体が目的なのか、という違いである。NGO や草の根の組織の実践をとおして、エンパワーメントこそが支援の目的であるということが確認される一方 (Kabeer [1994: ch.9]), エンパワーメントが目的としてうたわれながら、実際には、生産性や効率性の向上、あるいは環境の保護やマネジメントという別の目的を達成するための手段として利用されることが多いことが指摘されている (Jackson [1998])。たとえば、世界銀行のエンパワーメント戦略をまとめた Narayan [2002: 1-11] は、エンパワーメントが重要な理由として、それがよりよい人生と人間の尊厳にとって鍵となるものであるとともに、良い統治、貧困削減に向けた経済成長 (pro-poor growth)、マネジメントおよびサービスの向上やコストの削減など、プロジェクトレベルでの効果を達成するために必要であると述べている。エンパワーメントが自助 (self-help) 概念と関連づけて語られる際にも、手段という色彩が色濃く出ている。自助は、「人々のイニシアティブ」という肯定的な意味をもつ用語である一方、1980年代には新古典派経済学の理論に基づいた IMF・世界銀行主導の構造調整プログラムの下で途上国政府は緊縮財政を強いられ、代わって、民間活力導入とともに NGO とコミュニティの自助努力に基づく解決策が強調された。つまり、ここでは、参加やエンパワーメントという概念は、途上国政府が担うべきコストを、人々の自助努力や無償労働に転嫁することを意味していたのである (Mayo and Craig [1995: 3-4])。

しかし、エンパワーメントを非政治化し、効率性やマネジメントの問題という範囲で議論することについては、本当の力関係を隠蔽することになりかねないとの批判がなされている。たとえば、James [1999: 13-14] は以下のよう

に述べる。「力を分かち合うということ、利害関係をもった関係者 (stakeholders)、参加や代表などの概念は、ますますプロジェクトという自己完結の世界に適用

されるもののように思われる。崩壊しつつある土地所有や自給自足経済、ある土地の社会生活を形成してきた、そして現在も形成している政治的および軍事的構造という外部構造の存在は、開発の語りからは消えがちである。後者（開発の語り——筆者注）においては、『力（パワー）』はそれほど重要な意味をもたず、主に、行政およびマネジメントのシステムのなかで場所や発言権をもち、代表されるという意味しかもたないようである。（中略）人は、マネジメントと責任、意思決定の分け前を得たときに『力をつけた』とみなされる。」

このようにエンパワーメントはその用語を使用する論者によって目的にも手段にもなりうるし、政治的にも非政治的にもなりうる。エンパワーメントについて語る際には、社会における力関係や社会構造の変革に言及しないエンパワーメント概念の適用に対する批判が大きいことを心に留めておく必要があるだろう。

第2節 エンパワーメントのプロセスをどのように分析するか

では、次にエンパワーメントのプロセスをとおして獲得しようとする「力」とはどのようなものか、また、エンパワーメントのプロセスはどのように分析できるのか検討してみたい。

ある社会に存在する「力」の総量は可変的なものであり、現在力をもっている人に決定的にネガティブな影響を与えることなしに力を剥奪された人のエンパワーメントは達成可能であるというポジティブ・サムのある考え方がある（たとえば、Chambers [1997: 234-236]）一方、「力」の総量は決まっておりましたが、誰かのエンパワーメントは別の誰かの力の剥奪（ディスエンパワーメント）につながるというゼロサムの見方もある（たとえば、Tandon [1995: 32]）。

Kabeer [1994] および Rowlands [1997] は、力を、“power over” “power

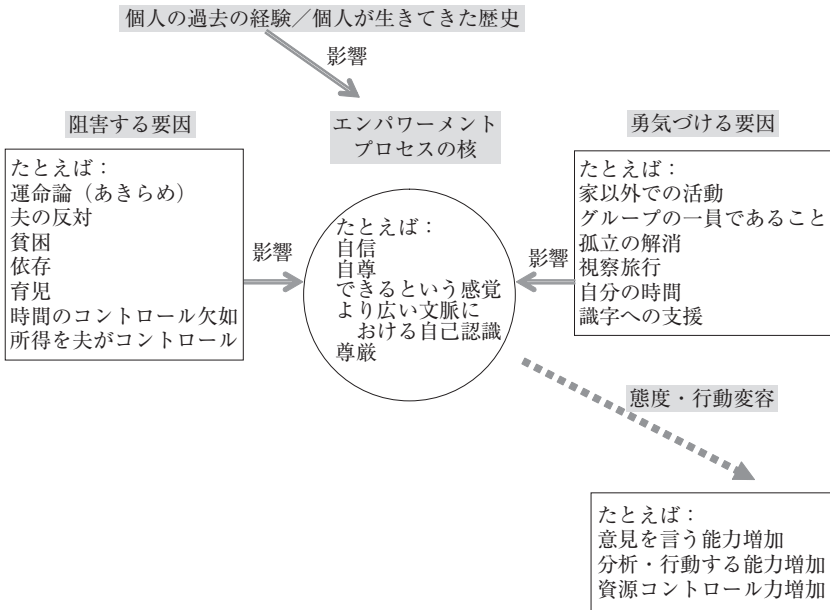
to” “power with” “power from within” という4つに分類する。“power over”とは資源や物事を支配する力のことである。この力は意思決定に影響を与える能力であるが、特定の議題を意思決定のプロセスから排除することによって、意思決定プロセス自体を自分にとって安全なものにする力も含まれる。“power to”とはニーズを満たすために、新しい可能性や行動を生み出す力であり、“power with”とは連帯することによって得る力である。“power from within”とは、自己受容 (self-acceptance) や自尊心 (self-respect) に基づいた自己の内面から出てくる心理的な力のことである。“power over”が力を、支配するものが得をし、支配されるものが損をするという、ゼロサム的な関係として捉えているのに対し、後者3つの力は、力をゼロサム的には捉えておらず、むしろポジティブ・サムを志向していると言える。

これらの力は相互に強化されるものである。たとえば、“power from within”はエンパワーメントを実現するために重要な力だと考えられているが、自信や自尊心を得たからといって、必ずしもそれまで行使できなかった力が行使できるようになるとは限らない。自信や自尊心を得た結果、どのような行動を起こせたか、つまり“power to”をみる必要があり、“power to”を獲得したからこそさらに心理的な力 (power from within) が強化されることになる。力を剥奪された人々が自らの生活に対するコントロールを取り戻すためには様々な力が必要であり、上記4つの力を獲得するプロセスがエンパワーメントであると考えられる。

いま一度確認しておくと、エンパワーメントは「力」と、そしてその対概念である「力のなさ (powerlessness/absence of power)」に根ざした概念である。エンパワーメントに関する初期の分析は貧困層や女性、少数民族などの「力のなさ」に集中していた。しかし、「力のなさ」という言葉は全くの力の欠如を思わせるが、現実には、ほとんど力がないと思われるような人々でさえ、抵抗したり、体制を打倒したり、自らの生活状況を変革したりできる。そこで、静的な「力のなさ」から力のプロセスを分析する方向に焦点が移ってきたのである (Kabeer [1994: 224])。ホンデュラスの女性グルー

プの事例研究を通じてエンパワメントを考察した Rowlands [1997] は、エンパワメントのダイナミックなプロセスを分析するためのモデルを提示している（図1参照）。彼女はエンパワメントのプロセスを、その核となる部分、つまり「エンパワメントというドアを開ける鍵」となる部分と、そのプロセスを勇気づける要因と阻害する要因に区別したが、エンパワメントのプロセスにおいて核となるのは、自信、自尊心、自分にもできるという感覚（sense of agency⁽²⁾）など、自分の内面から出てくる心理的な力だとしている。そして、その核となる部分を獲得するプロセスに対して勇気づける要因が有効に機能し、心理的な力を獲得すると態度や行動の変化が起こる。逆に阻害要因が多いと、核となる部分の形成が促進されず変化は起こりにく

図1 エンパワメントプロセスの分析モデル図
 (PAEM*における個人のエンパワメント)



(注) * PAEM: Programa Educativo de la Mujer (Women's Educational Programme)

(出所) 筆者作成。

い。また、このプロセスは過去の経験や人が生きてきた歴史にも影響される。Rowlands が検証した事例に基づき図1をより具体的に説明してみたい。女性教育プログラム（Programa Educativo de la Mujer : PAEM）に参加したホンデュラスの農村女性たちは、コミュニティごとにグループが定期的に話し合いの場をもち、共同菜園や小さな店などを運営している。それらの活動を通して、女性たちは識字のような実践的な技術と、話し合いに参加するというような社会的な技術を身につける機会を得た。それらの経験や技術は、それまでほとんど家から出ることもなく、妻や母親、小さな家畜の世話係りという以外の役割を期待されてこなかった女性たちが、妻や母親という役割とは別の自己認識を強化し、女性たちが家族など他人のニーズだけではなく女性たち自身のニーズを見つめることを助けた。つまり、家の外でグループで活動したり、その活動の一環として視察旅行に出かけたりという経験や、識字などの身につけた技術がエンパワーメントプロセスを勇気づける要因となり、自信や自尊心などの核となる部分を育てたのである。PAEMに参加した女性たちにとって、夫からの反対などエンパワーメントのプロセスを阻害する要因もあったが、エンパワーメントを勇気づける要因やPAEMの経験から得た心理的な強さのほうが、阻害要因や過去の経験（のなさ）より勝ったと言える。PAEMに参加した女性たちが獲得した自信や自尊心が「エンパワーメントというドアを開ける鍵」となり、女性たちは自分の意見を言えるようになったり、自分の時間などの資源をコントロールできるようになるなどの行動の変容が起こったのである。

上述の4つの力との関連で言えば、核となる部分が“power from within”に相当し、“power over” “power to” “power with” が獲得できればエンパワーメントのプロセスを勇気づける要因になるとともに、力をつけた（エンパワーされた）結果としての態度や行動の変化となって現れる。そして、このプロセスが起こる3つの次元としてRowlandsは、個人、集団、関係（関係のなかで交渉力や影響力、決定力をもつこと）をあげている。この次元については、世帯を想定するもの（フリードマン [1995]）や個人とその集合体

である家庭や組織、コミュニティや国家社会などの集団という2つのレベルとするもの(久木田 [1998]), 個人としての女性と女性の組織もしくは女性という集団を想定するもの(原 [1999], 目黒 [1998])など様々あるが、Rowlandsのモデルは、個人のエンパワーメントプロセスにも集団のそれにも利用できるところが利点であろう。なぜなら、個人のエンパワーメントと集団としてのエンパワーメントは相互に補完しあいながら成し遂げられる場合もあるが、原 [1999: 96, 102] が指摘するように、集団として力をつけたとしてもその構成員である個人が同じように力をつけたとは必ずしも言えず、また逆に個人が力をつけたからといって、その帰属集団が力をつけたとは必ずしも言えないからである。それゆえ、エンパワーメントを分析する際には、個人と集団を明確に分けて考える必要があるのである。

前節で述べたように、エンパワーメントはその英語の原義においては「権利や権限を与えること」という意味であった。その立場に立てば、「エンパワーする側がエンパワーされる人々をどのようにエンパワーしてやるかという管理された議論」(内山田 [1999: 2])となり、エンパワーされる人々はエンパワーする側の対象者となる。実際そのような立場からの開発援助実践も多いように思われる。しかし、近年、特にNGOや草の根の組織においては、エンパワーメント概念は「自ら力をつける」ことを意味して用いられている(伊藤 [2002: 241])。上記モデルにおいても、個人ないし集団はエンパワーメントの対象ではなく、「自ら力をつける主体」として考えられている。

中西・上野 [2003: 2-3, 196-197] は当事者主権という概念を提唱し、「自ら力をつける主体」としてのエンパワーメントを以下のように説明する。

「当事者とは、『問題をかかえた人々』と同義ではない。問題を生み出す社会に適応してしまつては、ニーズは発生しない。(中略)私の現在の状態を、こうあってほしい状態に対する不足ととらえて、そうではない新しい現実をつくりだそうとする構想力を持ったときに、はじめて自分のニーズとは何か分かり、人は当事者になる。ニーズはあるのではなく、つくられる。ニーズをつくるというのは、もうひとつの社会を構想することである。(中略)

問題を自分で引き受けたとき、人は当事者になる、と言ってよい。当事者とは、周囲から押しつけられるものではない。自己定義によって、自分の問題が何かを見きわめ、自分のニーズをはっきり自覚することによって、人は当事者になる。したがって、当事者になる、というのはエンパワーメントである。」

このエンパワーメント概念は、「力は与えられるものではなく、権利や資源へのアクセスを求めて闘争することによって獲得するものである」(Tandon [1995: 32-34])という主張、また、「力は与えられるものではなく、自己発生的であるべきなのである」(Kabeer [1994: 229])という主張と立場を共有する。そのようなプロセスから生まれるエンパワーメントの定義を試みると、「よりよい生活を営むために、社会的、経済的、政治的、文化的に自己決定権を獲得する過程」とできよう。その際、当然のことであるが、「よりよい生活」とは何か、また獲得した自己決定権をどのように行使するかについては、社会によって、またその社会に生きる個人によって異なる。自己決定権を獲得するためには、自分が置かれた状況を認識し、ニーズを把握し、問題を解決するための資源と能力を有することが必要となる。

しかし、このエンパワーメントのプロセスは、必ずしも「完全な自立」を前提とする、もしくは目指しているわけではない。途上国の人々が抱える問題は自助努力だけで解決できるものばかりではない。貧困が構造的な問題であると同様、エンパワーメントを必要とする人々——社会的弱者と呼ばれてきた人々——は、むしろその構造ゆえにエンパワーメントが必要な状態を余儀なくされている。個人の外には家族があり、それを取り巻くものとして地域社会があり、地域行政や地域市場、換金作物をとおして国際市場ともつながっている。そして、それら個人を取り巻く環境を個人の力で変えることは、少なくとも短期的には非常に困難である。途上国に住む人々が力をつけるためには、個人の気づきや努力、能力の向上とともに、自己決定権を行使できるような環境を整えることが必要である。途上国政府や援助実施機関、NGOなどの外部のアクターがエンパワーメントに関われるのはまさにこの

点ではなからうか。勇気づける要因を増やし、阻害する要因を減らすことによって、途上国の人々自らが定義したニーズを満たすために自ら力をつけることが促進されるからである。勇気づける要因と阻害する要因には、社会的、経済的、政治的、文化的なレベルなど様々なものが想定され、その具体的な取り組みも法律の制定から草の根の実践まで多種多様なものが考えられるが、重要なのは、人々が定義したニーズに外部のアクターがどれほど敏感に対応できるかであろう。

次節以降、東ティモールで行われたプロジェクトを事例にエンパワーメントを考察していきたい。

第3節 東ティモール・コミュニティ・エンパワーメントプロジェクト

本節で事例として扱う東ティモールで行われたプロジェクトでは、「エンパワーメント」という名の下、新たな制度が導入された。このプロジェクトが住民に期待したエンパワーメントとは何か、そして住民はそのプロジェクト実施側の意図にどのように対応したのかを、筆者が2004年1月9日から24日まで行った現地調査⁽³⁾と各種報告書のレビューにより考察してみたい。

1. 東ティモールの背景について

東ティモールは5世紀にわたり、ポルトガル（16世紀～1975年）、日本（第二次世界大戦中）、そして隣国インドネシア（1975～1999年）による支配を受けてきた。インドネシア占領下では、東ティモールはインドネシアの27番目の州として軍事的・行政的に併合され、その24年に及ぶ軍事占領下で、人口69万人（インドネシア侵攻当時）のうち20万人が暴力や飢餓の犠牲になったと言われている。その間、東ティモールの人々は地下組織としての独立抵抗運動を展開していった。そしてついに、1999年8月30日、国連の監視下で、

独立かインドネシアへの統合かを問う住民投票が行われ⁽⁴⁾、98.6%の人々が投票を行い、うち78.8%という圧倒的多数の人々が独立を選択した。

しかし、東ティモール国内では、住民投票が行われる数カ月前から、東ティモールの独立に反対するインドネシア軍とそれに支援された統合派民兵が独立派住民への脅迫や殺戮、誘拐、拷問などを激化させ、多数の死傷者が出る事態となっていた。

住民投票そのものは大きな妨害もなく無事に終了したものの、投票結果が発表されると、インドネシア軍に支援された民兵たちは全国で焦土作戦を展開し始めた。9月末に国際軍が投入されるまでの間、全土で500人から1500人と見積られる人々が殺害され（松野 [2002: 242]）、人口の75%以上の人々が家を追われ（World Bank [2000: 2]）、インドネシア側ティモール（西ティモール）へ逃れるか⁽⁵⁾、国内避難民となった。また、行政機関の建物の75%、病院や学校などの社会インフラの80%が破壊されてしまった（World Bank [2000: 2]）。さらに、管理職レベルのインドネシア人の撤退（インドネシアへの帰還）や物理的なインフラの破壊などにより、インドネシアの行政機構に組み込まれていたあらゆるレベルの行政システムが機能停止状態に陥ってしまった⁽⁶⁾。

このような事態を受け、国連安保理は同年10月25日、国連東ティモール暫定行政（United Nations Transitional Administration for East Timor : UNTAET）の設立を決め、国連の下、東ティモールの独立に向けた準備が進められることになった⁽⁷⁾。

東ティモールの国づくりは、このように行政システムや経済的・社会的インフラがほとんど機能しない、いわゆる「ゼロ」からの出発となってしまったのである。

2. 「コミュニティ・エンパワーメントとローカルガバナンス」プロジェクトについて

(1) プロジェクトの背景

上記のような状況を受け、1999年11月、緊急のニーズを把握するため、世界銀行、国際機関、各支援国による合同調査団が東ティモールに派遣され、経済や農業など8分野の調査を行った。そのひとつが「コミュニティ・エンパワーメント」と呼ばれる分野であった。調査が行われた当時は、避難生活を送っていた人々が村に戻り生活を再建し始めた時期であり、コミュニティの復興に関しては、紛争後の基礎的なニーズの充足が直近の課題であったが、同時に、行政の空白状態を埋めるためのシステムの構築が必要であるとの提案が調査団によってなされた。しかし、行政システムに関しては、インドネシア時代のトップダウンのシステムをそのまま再導入するのではなく、独立が決まった直後の人々の前向きなエネルギーを活かすようなシステム、「人々の自助を奨励し、人々のイニシアティブを支えるようなボトムアップのシステム」(World Bank [1999: 11-15]) が求められていた。そのような提案を受け、2000年3月に世界銀行の支援により開始されたのが、「コミュニティ・エンパワーメントと地方自治(ローカルガバナンス)プロジェクト (Community Empowerment and Local Governance Project : CEP)」⁽⁸⁾である。

(2) プロジェクトの概要

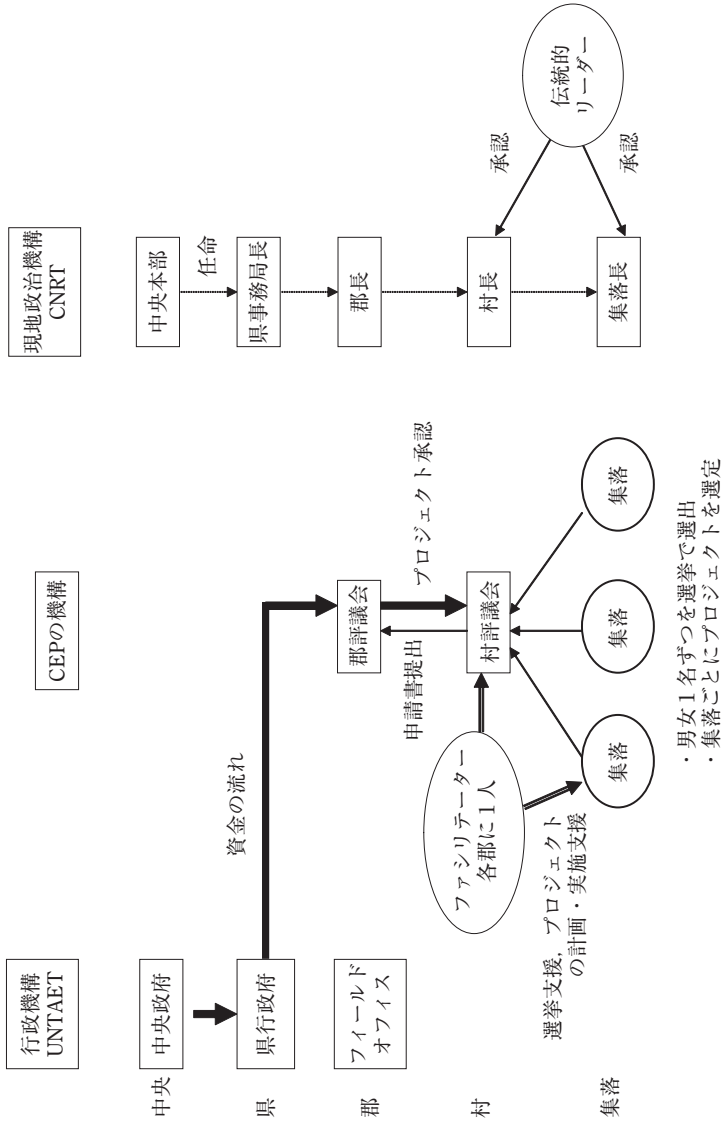
CEPは、紛争の余波が残る東ティモールで、貧困削減と制度の構築 (institution building) という2つの目的を達成するために、世界銀行が管理する信託基金の支援の下、UNTAETによって全国規模で実施された。より具体的には、郡や村が、(1)基本的経済インフラ (生活道路、灌漑、給水施設など) を建設もしくは再建する、(2)地域の生産・経済活動を支援する、(3)コミュニティの和解⁽⁹⁾と再建に資するような社会・文化的活動を支援するための能力を強化することによって貧困が削減されることが目指された。プロジェクト

名の「コミュニティ・エンパワーメント」は、CEPの活動がコミュニティによってコミュニティのために計画され、決定され、実施されるという原則に基づいている（World Bank [2000: 2]）。また、このプロジェクトは、紛争後の復興活動は参加型で透明性があり、説明責任を果たせる制度を強化するという枠組みのなかで行われるべき、という世界銀行の意向を受けたもので、これらは緊急の対応が必要とされる段階が終わった後の東ティモールの開発の基礎となると考えられていた（World Bank [2000: 3]）。

それらの目的を達成するための鍵となるのが、村レベル、郡レベルでの評議会の設置であった。それら評議会には、前述した「参加型で透明性があり、説明責任を果たせる制度」を構築するため、選挙によって選ばれることが規定されていた。評議会設置のプロセスとして、まずそれぞれの集落から男女1名ずつが選挙によって選ばれ、彼らが村評議会を構成する¹⁰⁾。さらにそれぞれの村評議会から男女各1名ずつが選挙によって選ばれ、郡評議会を構成する（図2参照）。村評議会には、短期的にはCEPの資金を使い、コミュニティの復興活動を計画・実施することを目的としていたが、長期的には、以下の5つのことを期待されていた（World Bank [2000: 6]）。すなわち、(1)コミュニティのニーズに応えるため、農業や保健、教育、所得向上プロジェクトなど、村の開発計画を作成し、実行する、(2)村の行動要領（codes of conduct）を作成し、争いを解決する、(3)村の開発資金を管理する、(4)地域の努力では充足できないニーズを郡や県に取り次ぐ、(5)参加や民主的な慣行を強化する、という役割である。

村評議会の委員になるためには、(1)18歳以上であること、(2)その集落の居住者であること、(3)伝統的もしくは地域のリーダーではないこと、(4)評議会の仕事のために十分な時間を割けること、という条件を満たすことが要求された（UNTAET/Regulation No.2000/13）。それに従えば、地域の政治リーダーである現役の村長・集落長および、東ティモールの伝統的社会のなかで儀式に関する権限や地域の政治リーダーを承認する権限をもっており、また、地域の紛争解決の役割を担っている伝統的リーダーたちは、村評議会に立候補

図2 CEPと行政・政治機構関係図(2001年1月現在)



できないことになっている。この条件は、これまでコミュニティで発言の機会をあまりもたなかった人々、すなわち政治リーダーでも伝統的リーダーでもない若者や女性にその機会を与えるという意図に基づいている。

選挙に先立っては、各郡に一人ずつ配置されたファシリテーターが村々を訪問し選挙の意義などを説明した。また、実際の選挙にも立ち会うなど、ファシリテーターが中心となり選挙のプロセスを進めていった。村評議会の設置が資金が提供される条件ともなっていたことから、2000年5月までには、全国418の村すべてにおいて村評議会が形成された（CEP [2003: Annex 1,v]）。

各集落で選挙が行われ村評議会の委員が選出されると、住民参加の話し合いをとおして集落ごとに自分たちが必要としているプロジェクトが決められた。その後、集落選出の村評議会委員がプロジェクト案をもち寄り、村評議会でプロジェクト案についてさらに話し合いが進められた。そして、そこで最終的に選ばれたプロジェクト案が郡評議会に提出された。プロジェクト案は一つの村から最大4つまで申請してよいことになっていたが、そのうち2つは女性からの提案であることが義務付けられた。2000年3月に行われた最初の資金提供のサイクルでは、当時の東ティモールの緊急状況を反映して、生活道路や給水施設などの社会インフラの再建や、家やコミュニティホルの修復、農機具や種子・家畜の購入などに資金が使われることが多かった（CEP [2003: Annex2, 7]）。その後小規模貸付（マイクロクレジット）へも資金の用途が拡大され、4年間で2234のプロジェクトが全国の村によって実施された（CEP [2003: 2]）。

(3) エンパワーメント——プロジェクト側の意図——

CEPは具体的な社会インフラなどの支援をとおした貧困削減と、民主的な意思決定や手続きの透明性、コミュニティへの説明責任、ジェンダー平等、コミュニティの参加と貢献という理念に基づいた制度の構築を目的としていた。CEPにおける「コミュニティ・エンパワーメント」とは、コミュニティがそのような新しい原理に基づいた制度を理解し、実践する能力を身につ

けることであった。そして、その具体的な方法が村評議会の設置であり、政治的・伝統的リーダーの村評議会からの排除であり、村評議会における女性のクオータ制であり、プロジェクトを決める際の住民の参加であった。東ティモールの伝統的な意思決定のシステムでは、伝統的リーダーである年配の男性や村長・集落長などの政治リーダーが集まり、コンセンサスによって物事を決定する。長らく外国の支配下に置かれ外部世界との接触が制限されてきたなかで、伝統的な慣習に基づくシステムを残してきた東ティモールの農村住民にとって、CEPによって導入された政治的・伝統的リーダーの排除や女性の意思決定への参加などの制度はかなり急進的なものであったと想像できる。これまで発言権をもっていた者を排除し、発言権をもたなかった者をプロセスに入れるというCEPが導入した新しい力の関係は、しかし、次で検討するように本来それがもつ政治性がCEP関係者に認識されないまま、「プロジェクトという自己完結の世界」(James [1999: 13])にのみ適用されているように思われる。

(4) 住民の意識

多くの住民は、CEPによって社会インフラの再建が行われるなど目に見える成果があったことについて肯定的にとらえている。特に給水設備や家の修復など、紛争後の生活を再建するためにすぐに役立つものを入手できたことに対する評価は高い。また、CEPがもち込んだ、住民全員が参加する話し合いをとおして物事を決め、自分たちの代表を選挙で選ぶという「民主的なシステム」についても、地域住民は、理解の度合いに程度差はあるにせよ、概して好意的に受け入れている。インドネシア時代もLKMD (Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa) と呼ばれる村評議会が存在したが、選挙は形式的なもので物事はトップダウンで決められており、利益も一部のインドネシア行政に関係する権力者が独占することが多かったという。それに対し、CEPにより住民が自ら村のプロジェクトを決められるようになったことについては非常にいいことだと受け止められていた¹¹⁾。女性の参加についても概ね理

解は得られており、すべての村が村評議会の男女比50%という基準を遵守している（CEP [2003: 9], Ospina and Hohe [2001: 72-74]）。しかし、公の場で発言するのは男性である、男性が意思決定をしている場では女性は発言しない、女性は家の中のことをするべきである、女性は家族の同伴なしに出歩くべきではない、などの社会規範や、女性の多くが非識字者である、交通手段がないなどの理由により、女性の委員は男性の委員よりも辞める人が多い（CEP [2003: Annex 1, 12]）。これは女性にとっては参加のコストが高いということをも物語っている。

次に、上記(3)で説明したような新しい原理に基づく新しい力関係の導入を住民がどのように理解したのかをみていきたい。まず、このプロジェクトの核となる村評議会について集落の代表がどのように選ばれたかをみると、伝統的リーダーや村長・集落長は村評議会の委員にはなれないが、実質的には、評議会の委員の選出を行ったり、プロジェクトを事前に決定するなど、村評議会に深く関わっていた¹⁰⁾。また、当時 UNTAET は設立されたばかりであり、行政機構がcaろうじて機能していたのは郡レベルまでであった。それ以下の村レベル、集落レベルでは、1998年に設立された、独立抵抗運動を母体とする東ティモール人による政治組織・ティモール民族抵抗評議会（Conselho Nacional de Resistencia Timorese : CNRT）が行政の実権を握っていた。インドネシア占領時代、CNRT は、独立抵抗運動を支えるために、インドネシアの行政システムとは別に村や集落に独自の統治システムを確立しており、村代表や集落代表を任命していた。1999年8月の住民投票後、CNRT はいち早く中央から集落に至るまで、その統治システムを再建した。CNRT に対する人々の信任は厚く、CEP の村評議会委員の人選においても、CNRT が村長や集落長、伝統的リーダーとともに大きな影響力をもっていた（CEP [2003: 10]）。CEP の村評議会に選ばれた委員は教育を受けており、過去に外部のプロジェクトや独立抵抗運動に関わったことがある人が多かったが、比較的若く、村の住民の信任を勝ち取るほどの実力はなかった。彼らは伝統的リーダーや政治リーダー（CNRT や村長・集落長）に認められて初めて村の代表

とみなされた。つまり、村評議会という新しい制度は、既存の権力者に認められることによってその正当性を保っているのである。CEPと伝統的な権力構造との関係について人類学的な調査を行った Ospina and Hohe [2001: 65-66] によると、若年層であっても伝統的な価値観を捨てて近代化すべきという人はおらず、伝統的な価値観と近代的な価値観の両立を模索しているという。

東ティモール社会の伝統のなかにはない、男女比50%ずつという評議会の設置も、CNRTの強力な後押しがあって初めて可能となった(CEP [2003: Annex 1, 9])。女性が集落の代表に選ばれるというのは、東ティモールの社会ではごくまれなことである。女性は、家事や子育てなどを担うため、家にいることが社会的に求められる。インドネシア占領下の民族抵抗運動では村の女性も動員され運動に深く関わっていたが、それも食事の用意などの既存の性別役割分担に沿った活動であった。CEPが村評議会の委員の半数を女性とし、その結果、プロジェクトという限定された枠内ではあるが意思決定の場に参加できたことは、女性がこれまでにない新しい経験をしたことを意味している。それが可能になったのも、やはり政治的・伝統的リーダーたちに認められたからなのである。人口の流動の少ない、非常に閉鎖的な社会のなかでは、村長や伝統的リーダーたちに正当性を与えられることによって、意思決定の場への参加が認められるのである。そして、彼ら既存の権力者たちが認めたということが、村の住民が新しい制度を受け入れる条件となる。村人にとってみると、評議会の委員の地位というのは、CEPというプロジェクトの実施者という純粋に機能的なものであり、それゆえ、伝統的リーダーが担っている紛争解決と政治的意思決定という役割との衝突もなく、両立が可能なのである(Ospina and Hohe [2001: 133])。外からもち込んだシステムが伝統的な価値観と対立しないとき、つまり、ゼロサム的狀況だと思われる限りにおいて、広範な地域住民に受け入れられるのである。実際、村評議会がCNRTや村長との調整をうまくとれなかったところでは対立が生じ、村評議会は住民からの信用も失ったことが報告されている(Ospina and Hohe

[2001: 95, 103-105])。外からもち込まれる開発プロジェクトは、人々が地域で生活する生活空間のほんの一部を占める出来事にすぎない。人々はその土地で長年培われた文化というシステムのなかで生きており、プロジェクトが人々のニーズから出てきたものではない限り、新しい制度が導入されても短期間に何かを変えるほどの力はほとんどない。

第4節 エンパワーメントと外部者の関わり方

CEPは開始から4年しか経っていないということもあり、評価を下すには時期尚早かもしれないが、プロジェクト側もある程度認めるとおり⁴³⁾、CEPによって導入された新しい制度は、既存の力関係に取り込まれる形で地域住民に受け入れられており、CEPが意図していた民主的な意思決定や手続きの透明性、コミュニティへの説明責任、ジェンダー平等、コミュニティの参加と貢献などは、東ティモールの人々が受け入れやすい形に翻訳されていることがわかった。そのようなことが起こるのは、第1節でみたように、援助をする側が様々な期待を込めて実施するエンパワーメントを目指した活動と、人々が必要としている力の間に齟齬があるからではないだろうか。なぜその齟齬は生じるのか。エンパワーメントの定義について忘れてはならないのは、多くの場合、それを定義しているのはエンパワーする側である、ということである。エンパワーメントを必要としているのは、往々にしてエンパワーメントの対象となっている人々ではなく、彼らをエンパワーしようとしている人々である(内山田 [1999: 2], 青木 [1999: 10])。つまり、外部者がエンパワーメントを規定する限りそのずれは生じるように思われる。その結果どのようなことが起こったのか。第2節で検討したRowlandsのモデルを使って村評議会の委員、特にこれまで公の場に出る機会のあまりなかった女性についてみていきたい。

このプロジェクトで女性の評議会委員は意思決定の場へ参加することとな

ったが、エンパワーメントを勇気づける要因がそれほどそろっておらず、多くの委員がモデル図の核となる部分が形成されないままプロジェクトに「参加」している状況である。また、女性の関わりは消極的な場合が多いことが報告されているように（Ospina and Hohe [2001: 114-115]）、伊藤・田中 [1999: 192] の「意思決定の場への参加ができて、意思決定に影響を与えることが保障されているわけではなく、既存の社会・経済・政治的な力関係を具体的にどのように変革していくのか、どのような社会が望ましいのか、明確な目標を掲げないかぎり、『参加』はたんに開発の手段、開発手法の一つにすぎなくなる」という指摘は CEP にもあてはまるだろう。しかし、他律的な参加をとおして、女性の評議会委員から以下のような発言も出てきた。

「最初は村長に言われて委員になったけれど、今は集落の人々のために働いていることに満足しています。今は進んで村評議会の委員をしているし、今後も続けていきたい。」¹⁴⁾

この発言は、最初は他律的な参加だったものが、その参加をとおして徐々に心理的な力、つまりエンパワーメントの核となる部分を獲得していることの表れではないだろうか。また、若者にとっては自分自身で物事を決めるためのトレーニングの場になったとの評価（Ospina and Hohe [2001: 110]）や、村評議会の委員の女性のなかにはもっとトレーニングを受けたいという声（Ospina and Hohe [2001: 117]）もある。このような経験や心理的な力が既存の力関係の変革につながるかどうかは、当事者の意識や能力の向上だけではなく、当事者を取り巻くアクターがどの程度エンパワーメントの阻害要因を排除し、勇気づける要因を支援できるかにかかっている。たとえば、東ティモールでは家庭内暴力が大きな社会問題となっているが、男女の力関係などセンシティブな問題については、伝統的な紛争解決のシステムの下では、女性に不利な決定が下されやすいという¹⁵⁾。このような問題を女性自身がどのように認識し、状況をどのように変えていきたいと願うのか。そして、それらを支えるための支援とはどのようなものなのか。CEP では、女性にとって村評議会委員になることのコストが高いことが指摘された。女性が様々な

経験をするためには、そのコストを小さくし、女性が自信を獲得するような支援を、男性も含めた地域社会や行政、援助団体などができるかどうか問われているのではないだろうか。援助をする側として、すでにある仕組みのなかでエンパワメントを取り上げることと、その仕組み自体がエンパワメントを必要とする人々を生み出すメカニズムを明らかにし、究極的にはその仕組みを変えていくことを目的とするのは同じではない（内山田 [1999: 1]）ことを理解しつつ、常に優先されるべきは、現実に地域社会という場で生きている人々の希望であろう。外部の介入であるプロジェクトも、その希望に合致していれば、エンパワメントを勇気づけるひとつの要因になるのではないだろうか。

おわりに

東ティモールの人々は、自分たちが置かれた外国からの支配という抑圧状況をくつがえすため、長い間闘ってきた。そして、住民投票でまさに命をかけて政治的自己決定権を行使したのである。その過程をみていると、しばしば社会的、経済的、政治的、心理的などと分類されるエンパワメントの発現には決まった順序はなく、その時々で当事者が最も必要と認識したものが最初に来ると言える。なぜなら、東ティモールの多くの人々は、社会的また経済的エンパワメントのプロセスを経ないまま、住民投票に至るまでの間、欠乏状態に耐えながらも、心理的、政治的に力を獲得していったからである。どのような力がほしいのか、その力を行使してどのような社会を築きたいのか、それを当事者である地域社会の人々が決めること、つまり対象者から主体になることがエンパワメントのプロセスの第一歩なのではないだろうか。

しかし、東ティモールの人々のその力は、その後の経済状況の悪化といつまでもよくなる生活状況によって、再び失われつつある。インドネシアの支配からの脱却という大きな政治情勢の変化を求めるときには男女の利害

が一致していた。しかし、紛争が終わり、社会が規定する女性の役割へ戻ることが期待されている現在、女性にとっては、男女の利害が一致していた民族独立のような大きな変化を求めるよりも、自分の身の回りの力関係を変えるほうが閉鎖的な農村社会では難しいのではなからうか。個人や集団が自己決定権を獲得するのを支えるような、政府やNGOによる継続的な環境整備のための支援が必要なのである。

「エンパワメントプロジェクト」という用語は矛盾している。なぜなら、プロジェクトとは通常、期間を限定した取り組みであり、事前に目標や対象者が決められ、活動のサイクルも決められているが、エンパワメントを目指す取り組みというのは、住民自身が何に取り組むかを決め、その変化のスピードも住民自身が管理するものだからである (Rowlands [1997: 137])。そのようなエンパワメントをどのように支えるか。外部者の柔軟性と一過性ではない支援が求められている。

〔注〕

- (1) このやりとりは、2001年5月に、東ティモール・エルメラ県レテフォホ郡で調査団と住民との間で行われたもので、筆者もNGOのスタッフとして同席していた。
- (2) エージェンシー (agency) とは、自分や他のアクターの行動や思考に影響を与えたりそれらを促す行為を可能にする知識力、能力、社会的な関係のことである (鈴木 [2002: 44])。
- (3) 現地調査は、エルメラ県の5つの村の住民および県行政官や世界銀行の担当者へのインタビューという形をとった。また、筆者が2000年5月から2001年12月まで東ティモールに滞在した際に得た情報も参考にしている。
- (4) この住民投票は、正確には、特別自治州としてインドネシアに残留するか否かを問うたものであった。投票に先立ち、当時のハビビ・インドネシア大統領は、東ティモール人が特別自治州となる案を受け入れなければ、独立を容認するとの発言を行っていた。
- (5) 民兵によって強制的に連れていかれた人も多く、人口80万人のうち、西ティモールに難民となって行った者の数は約25万人と言われている。
- (6) 投票前の東ティモールの公務員の数は2万8000人であったが、投票後、7000人のインドネシア人公務員がインドネシアへ帰還したと言われている。

公務員の構成比を等級別にみると、等級が上がるにつれインドネシア人の割合が高くなり、最も低い等級では、93%が東ティモール人で7%がインドネシア人であるのに対し、最も高い等級（いわゆる上級公務員レベル）では、東ティモール人42%に対し、インドネシア人が58%であった（World Bank [1999: 1]）。

- (7) 2年半の国連暫定行政を経て、東ティモールは2002年5月20日、「東ティモール民主共和国」として正式に独立した。
- (8) CEPは3つのフェーズに分かれており、第1フェーズは2000年3月、第2フェーズは2001年4月、第3フェーズは2002年6月にそれぞれ開始された。第3フェーズは2004年3月に終了した後、東ティモール政府が引き続きプロジェクトを実施していく予定であるという（現地世界銀行スタッフからの聞き取りによる）。CEPは、第1フェーズでは、コミュニティへの資金提供、文化遺産、市民社会支援という3つのサブプロジェクトからなる。第2・第3フェーズでは、市民社会支援の代わりにラジオ放送支援などが入った。文化遺産や市民社会支援などは予算的にも非常に小さな割合でしかないこと、また、本稿の関心が村を中心としたエンパワーメントであることから、本稿ではコミュニティへの資金提供の部分のみを扱う。
- (9) 「コミュニティの和解」とは、統合派住民（民兵）と独立派住民の和解を指す。
- (10) 「集落」は自然村を、「村」は行政村を指す。筆者が調査を行ったエルメラ県には5つの郡の下に52の村があり、集落の規模は50-100世帯ほど、村の規模は300-1000世帯ほどである。
- (11) 村評議会委員、住民、エルメラ郡のファシリテーターへのインタビューおよび Ospina and Hohe [2001: 82-83] による。
- (12) CEP [2003: Annex 1, 10]。筆者が調査を行った5村はすべて、評議会の委員は村長からの指名であった。
- (13) プロジェクトの評価報告書は、CEPのような急進的なプロジェクトが東ティモールで受け入れられるには既存の権力者の支援が不可欠であること（CEP [2003: 20]）、また、民主的な意思決定のプロセスは「理想的な形」に照らして評価されるのではなく、東ティモールの人々が過去に経験してきた伝統的な仕組みやインドネシア時代のトップダウンの仕組みと比較して評価されるべきである（CEP [2003: 7-11]）と述べている。
- (14) レテフォフォ郡ドゥクライ村でのインタビューによる。
- (15) 東ティモール政府に派遣されているジェンダー専門家への筆者のインタビューによる。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 青木恵理子 [1999] 「エンパワーメント empowerment に関する文化人類学的考察」
(内山田康編『ジェンダー——エンパワーメントを考える——』財団法人国際開発高等教育機構国際開発研究センター) pp.10-28。
- 伊藤るり [2002] 「社会運動と女性のエンパワーメント——自助組織の可能性を考える——」(田中由美子・大沢真理・伊藤るり編『開発とジェンダー——エンパワーメントの国際協力』国際協力出版会) pp.240-255。
- 伊藤るり・田中由美子 [1999] 「『参加型開発』と低所得層農村女性の自助集団化——ネパールの事例を中心に——」(『女性のエンパワーメントと開発——タイ・ネパール調査から』[開発と女性に関する文化横断的調査研究報告書]国立婦人教育会館) pp.187-223。
- 内山田康 [1999] 「ジェンダーとエンパワーメントを考える」(内山田康編『ジェンダー——エンパワーメントを考える——』財団法人国際開発高等教育機構国際開発研究センター) pp.1-9。
- 久木田純 [1998] 「エンパワーメントとは何か」(久木田純・渡辺文夫編『エンパワーメント——人間尊重社会の新しいパラダイム』[現代のエスプリ No.376] 至文堂) pp.10-34。
- 久木田純・渡辺文夫編『エンパワーメント——人間尊重社会の新しいパラダイム』(現代のエスプリ No.376) 至文堂。
- 鈴木紀 [2002] 「Norman Long によるアクターアプローチの重要概念」(鈴木紀編『開発政策の人類学』千葉大学大学院社会文化科学研究科) pp.44-46。
- 中西正司・上野千鶴子 [2003] 『当事者主権』岩波書店。
- 原ひろ子 [1999] 「規範概念としての『エンパワーメント』と分析概念としての『エンパワーメント』」(『女性のエンパワーメントと開発——タイ・ネパール調査から』[開発と女性に関する文化横断的調査研究報告書]国立婦人教育会館) pp.91-108。
- ジョン・フリードマン／齊藤千宏・雨森孝悦監訳 [1995] 『市民・政府・NGO——「力の剥奪」からエンパワーメントへ』新評論。
- 松野明久 [2002] 『東ティモール独立史』早稲田大学出版部。
- 目黒依子 [1998] 「ジェンダー問題とエンパワーメント」(久木田純・渡辺文夫編『エンパワーメント——人間尊重社会の新しいパラダイム』[現代のエスプリ No.376] 至文堂) pp.35-43。

〈外国語文献〉

- CEP (East Timor Community Empowerment and Local Governance Project) [2003] "Independent Review 2003," Draft Report, November.
- Chambers, Robert [1997] *Whose Reality Counts?: Putting the First Last*, London: Intermediate Technology Publications.
- Jackson, Cecile [1998] "Rescuing Gender from the Poverty Trap," in C. Jackson and R. Pearson eds., *Feminist Visions of Development: Gender, Analysis and Policy*, London: Routledge.
- James, Wendy [1999] "Empowering Ambiguities," in A. Cheater ed., *The Anthropology of Power: Empowerment and Disempowerment in Changing Structures*, London, New York: Routledge.
- Kabeer, Naila [1994] *Reversed Realities: Gender Hierarchies in Development Thought*, London, New York: Verso.
- Mayo, Marjorie and Gary Craig [1995] "Community Participation and Empowerment: The Human Face of Structural Adjustment or Tools for Democratic Transformation?" in Gary Craig and Marjorie Mayo eds., *Community Empowerment: A Reader in Participation and Development*, London, New Jersey: Zed Books.
- Narayan, Deepa [2002] *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*, Washington, D.C.: World Bank.
- Onyx, Jenny and Pam Benton [1995] "Empowerment and Ageing: Toward Honoured Places for Crones and Sages," in Gary Craig and Marjorie Mayo eds., *Community Empowerment: A Reader in Participation and Development*, London: Zed Books.
- Ospina, Sofi and Tanja Hohe [2001] *Traditional Power Structures and the Community Empowerment and Local Governance Project, Final Report*, Dili: UNTAET, World Bank, September.
- Rowlands, Jo [1997] *Questioning Empowerment: Working with Women in Honduras*, Oxford: Oxfam (UK and Ireland).
- Singh, Naresh and Vangile Titi [1995] "Empowerment for Sustainable Development: An Overview," in V. Titi and N. Singh eds., *Empowerment for Sustainable Development: Toward Operational Strategies*, London: Zed Books.
- Tandon, Yash [1995] "Poverty, Processes of Impoverishment and Empowerment: A Review of Current Thinking and Action," in V. Titi and N. Singh eds., *Empowerment for Sustainable Development: Toward Operational Strategies*, London: Zed Books.
- UNDP [1993] *Human Development Report 1993: People's Participation*, New York: Oxford University Press.
- United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) [1992]

“Agenda 21.” (<http://habitat.igc.org/agenda21/a21-03.htm> より入手 [2004年3月1日現在]).

UNTAET, Regulation No.2000/13.

World Bank [1999] “East Timor Joint Assessment Mission, Governance Background Paper,” November.

—— [2000] “Project Appraisal Document,” Report No. 20312 TP, May 15.

