

## 第5章

# 開発援助における「社会的準備」とエンパワーメント

池野雅文

### はじめに

開発援助において、「エンパワーメント」とは、受益者である現地住民が政治、経済、社会などのあらゆる日常生活の場において、住民自身で意思決定し、参加できる能力を身につけ、既存の社会関係の変容を実現することを意味して用いられることが多い<sup>(1)</sup>。このエンパワーメントを開発援助の目標とすべきだとする言説は有力であり、実際に援助供与者（ドナー）<sup>(2)</sup>が自らのプロジェクトの目標にエンパワーメントを掲げている場合もあるが、実際にエンパワーメントを達成するための道筋は未だ明らかになっていない。

ところで、ドナーが途上国のある地域で開発援助プロジェクトを開始し、人的資源、物的資源、資金などを初めて投入しようとする場合、その地域に関する情報をもっていなければ、現地住民がドナーの期待どおりにこうした資源を活用できるかどうかは未知数である。このような場合、ドナーは現地住民と接して、現地住民がドナーの期待に沿った活動を担えるかを知らうとするだろう。

現地住民がドナーの投入資源を活用でき、プロジェクトを吸収する能力があると判断した場合には、ドナーは受益者となる個人あるいは住民組織に対して「社会的準備（Social Preparation）」<sup>(3)</sup>の過程を省き、直ちに具体的な活動

に取り組むことができる。他方、受益者がプロジェクトを十分に吸収する能力がないと判断した場合には、いかに住民ニーズがあり、プロジェクト実施の妥当性が認められたとしても、すぐにプロジェクト活動を開始するわけにはいかない。このような時にドナーは具体的な活動に先駆けて現地住民がドナーの投入資源を活用し、プロジェクトの目的に沿った活動を担えるように「社会的準備」を行う必要性が発生する。

このように開発援助において、特に社会的弱者とされる貧困住民をまきこむ参加型プロジェクトを志向する場合には、プロジェクトの初期段階に「社会的準備」の活動を位置づけることが必要であり、とりわけ現地住民のエンパワーメント達成にとって「社会的準備」の活動は不可欠であると筆者は考えている。そこで、本章では、開発援助で現地住民のエンパワーメントを目指す場合に「社会的準備」が果たす役割を明らかにすることを課題とする。なお、本章では村落開発レベルでの開発援助を念頭において考察を進めていく。

以下、第1節では、本章での社会的準備に対する分析視角を明らかにするとともに、その基本的概念を整理する。第2節では、開発援助の事業過程に社会的準備を適切に位置づけた事例として戦後日本農村の生活改善運動を検討する。第3節では、生活改善運動の具体的事例を検証する。第4節では、第2節および第3節での分析を検討し、開発援助における社会的準備の役割を明らかにする。以上をふまえて、最後にエンパワーメントを目指す開発援助プロジェクトにおける社会的準備の重要性を提起する。

## 第1節 「社会的準備」の概念整理

本節では開発援助における社会的準備の基本的な概念についてエンパワーメントの視点をふまえて整理する。

## 1. 「社会的準備」の分析視角

本章でいう開発援助における「社会的準備」とは、受益者である現地住民が外部者であるドナーの支援を受け、(1)開発の必要性に気づいて活動意欲を向上させ、(2)活動の制約要因となる社会的環境を調整し、(3)開発事業の目的のために必要と判断する場合には住民組織を形成していく、活動をさす。

このような社会的準備が適切になされた場合には、ドナーの支援による事業が終了した後も現地住民は自らの意思決定と参加によってその後の事業に取り組み、日常生活のあらゆる場での経済的、社会的、政治的な「力」をつけていくとともに、既存の社会関係を変容させていくことが可能となり、最終的にエンパワーメントを達成していくことが期待される。

もちろん、現地住民が初めからドナーの支援なしに自助努力によってエンパワーメントを達成していく場合もあるだろう。しかし、開発援助が対象とする受益者の場合、ドナーからの支援なしにはエンパワーメント達成に至る筋道が見いだせない場合も少なくない<sup>(4)</sup>。したがって、本章でいう社会的準備は、ドナーによる働きかけを活用して受益者がエンパワーメントを達成していくために不可欠な活動と位置づける。

## 2. 「社会的準備」の基本的概念

開発援助における社会的準備活動は、その成果や評価を定量的に捉えにくい。そのため、これまでの開発援助ではドナーのみならず受益者がその必要性に気づきながらも、実際の開発過程には組み込みにくいものと考えられてきた。ここでは、エンパワーメントの視点から開発援助における社会的準備の基本的概念について整理してみたい。

### (1) 「社会的準備」の対象

開発援助においてドナーが社会的準備の対象とする現地住民は、当該地域の社会的弱者であることが一般的である。また、対象者の規模は当該事業の活動規模や内容により異なるが、すべての現地住民を対象とする場合もあれば、事業推進に欠かせない最小限の現地住民を対象にする場合もある。しかしながら、エンパワーメントの最終的な目標を当該地域における「社会関係の変容」とする場合、ファシリテーターや普及員といったドナーの介入者が濃密に支援できる規模を設定するケースが多い。具体的に言えば、住民組織を形成する場合、一つの集団当たり8人から13人前後の集団がグループ・ダイナミクスを発生しやすく、適当な人数の母集団とされている<sup>(5)</sup>。

### (2) 「社会的準備」に期待する効果

開発援助の社会的準備にドナーが期待する効果と、現地住民が社会的準備の活動に参加することによって実感する効果は必ずしも一致しているわけではない。これは、ドナーが「開発のプロセス」を重視する一方、現地住民はより速やかな効果が得られる事業を望むという、ドナーと地域住民の意識の相異があるからである。双方の期待する効果が必ずしも一致しないので、ドナーは現地住民に社会的準備の意義を理解してもらう作業が必要になる場合もあるだろう。

まず、開発援助を仕掛ける側であるドナーが社会的準備に期待する効果としては、①援助効率の促進、②開発援助の投入資源に対する受益者側の吸収能力の向上、③住民参加の場の用意、④ドナーの意図の伝達、⑤対象地域の固有要因に配慮した人間関係の調整、⑥対象地域の社会環境、住民ニーズおよび制約要因の把握を含む事業策定のための情報収集、があげられよう。このうち、特に②、③、⑤は、現地住民がその効果を直接実感できるものと考えられる。

他方、現地住民側が社会的準備に参加して実感できる効果としては、①外部からの新たな技術や知識の取得<sup>(6)</sup>、②住民参加の場の提供と社会的弱者が

参加できるようになるまでの手引き, ③ドナーとの意見や情報の交換および住民ニーズの伝達, ④対象地域の固有要因に配慮した人間関係の調整, があげられよう。

以上のとおり, ドナーと現地住民の間で共通する効果は, 第1に住民参加の場の確保, 第2に相互間の意思疎通の確立, 第3に対象地域の人間関係の調整である。

### (3) 「社会的準備」の介入段階

上述の効果を得るために, 開発援助事業の初期段階に重点を置いて社会的準備を実施することが理想的である。しかしながら, ドナーが事業の初期段階では社会的準備の必要性に気づかずに事業を進め, 事業が行きつまった時点でその必要性に気づくこともある。そのような場合, 事業の活性化のために活動意欲の向上, 社会的環境の調整, 住民組織化といった社会的準備的な活動を改めて行う場合もある。具体例をひとつあげれば, 既存の住民組織を活用して事業を開始したものの, 住民組織がドナーの期待どおり機能しないために受益者への啓発活動を改めて行って, 再組織化を図るといった場合である。

## 第2節 戦後日本農村の生活改善運動における「社会的準備」

戦後日本では, 民主化を目指した連合軍総司令部 (GHQ) の指令によって女性にも参政権が与えられた。しかしながら, 当時, 日本農村の女性が独力で農村生活を多角的, 科学的に分析・検討し, 自己啓発することは難しかった。そのような状況下, 農林省の生活改善普及事業をはじめとして, 農村女性の自主的な生活改善運動を支援するという社会開発が行われていた (佐藤 [2002], 水野 [2002] [2004], 小國 [2004])。これは, 現在の文脈で言えば農村女性のエンパワーメントを目指した活動であったとみることができる。

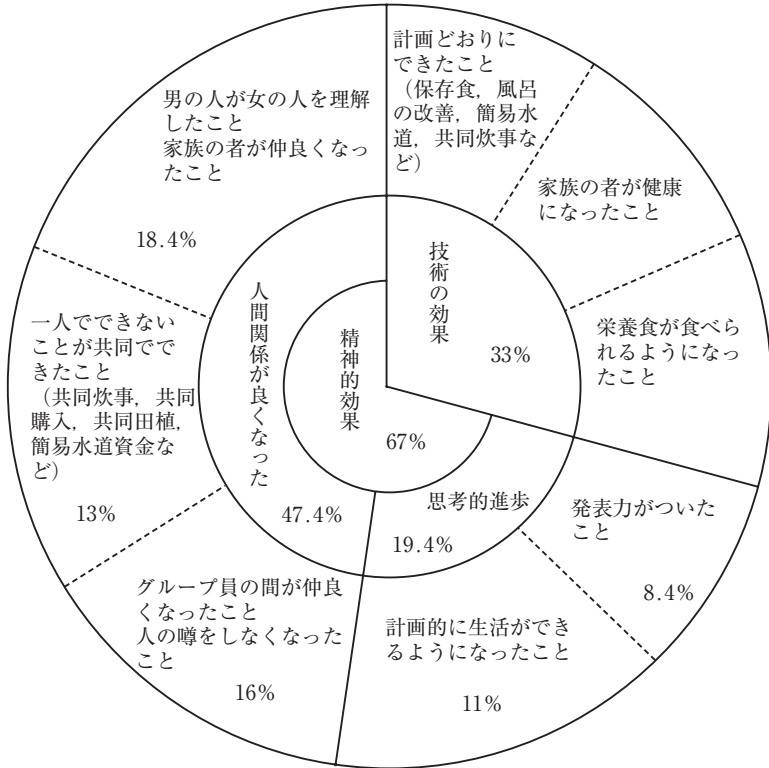
本節では、戦後から高度経済成長復興期における生活改善運動において、ドナーである生活改良普及員が受益者である農村女性に対してどのような認識のもとに、どのような社会的準備を行っていたかに焦点を当てる。

## 1. 生活改善運動の概要

農林省による「生活改善普及事業」当初の目標は、より豊かなくらしをめざすことにあった。その目標に対して2つの側面から生活改善に接近していた。まずひとつは、生活技術の向上によって生活改善を目指すことであった。もうひとつは、「考える農民」の育成が個人の解放、開かれた集団、農村社会の育成を導くという人的資源の開発を通じて生活改善をめざすことであった(矢口 [1972: 15])。つまり、図1にみられるように、住環境(たとえば、風呂の改善)、食生活(保存食づくり)、保健衛生(栄養食づくり)などの生活改善への取り組みについて、生活改良普及員が一方的に農村女性の知らない技術や知識を切り売りのように伝えることだけで生活改善を進めるのではなかった。生活改良普及員は、農村女性や農家をとりまく社会環境、さらには農村社会の特殊性といった社会的な固有要因について配慮しながら<sup>(7)</sup>、彼女が生活改善について「自ら考え、理由をつけ、自ら決定して実行する」(農林水産省農蚕園芸局普及部生活改善課 [1979: 8])ことをできるように普及活動に取り組み、農村女性のエンパワーメントを図っていたと言えるのである。

また、戦後の生活改善運動のひとつとしてあげられる「新生活運動」においても、農村社会の封建的な制約を取り除き、生活改善を達成しようとする動きがみられていた<sup>(8)</sup>。1958年から1960年までに新生活運動優良地区として表彰された地区<sup>(9)</sup>では、「地域活動の自立性」「運動に取り組む姿勢と態度」「個々の成果より経過」「将来の発展性」という社会的準備のプロセスを重視する4点が選定基準となっており、活動を評価する視点として「開発の過程」に重きが置かれていたことがうかがわれる(新生活運動協会 [1958] [1959] [1960])。これは、ひと握りの農村住民、特に地域の有力者の意のま

図1 生活改善をしてよかったこと



(注) 生活改善活動に平均2年以上参加してきた農村女性の意識調査結果。

「技術の効果」の内訳割合は不明。

(出所) 農林省振興局生活改善課 [1957: 15]。

まに進めるのではなく、多くの地区住民が開発の担い手として参加し、生活実態調査、話し合いの積み重ねといった社会的準備を時間をかけながら行う過程を評価していたことにほかならない<sup>10)</sup>。

以上のとおり、戦後日本農村で行われていた生活改善普及事業や新生活運動といった生活改善運動では、農村女性のエンパワーメントを目指す開発の過程で開発事業をもたらす行政の側に社会的準備の重要性が認識され、適切に位置づけられていたと言えよう。

## 2. 生活改善運動をとりまく制約要因

農村住民が生活改善に取り組もうとすると、様々な社会的な制約に直面した。特に、農村女性にとっては「家の制約」と「農村社会の制約」という2つの強力な社会的制約にしばられ、生活改善の活動に参加することさえ容易なことではなかった。

表1には、当時の農村女性が生活改善運動にあたって抱えていた主な制約要因があげられており、それら制約によってエンパワーメント達成への筋道が阻まれていたことがうかがえる。以下、生活改善運動に対する制約要因が農村女性のエンパワーメントに及ぼしていた影響について捉えていく<sup>(1)</sup>。

第1に、経済的なエンパワーメントに対する制約要因が存在していたことがあげられる。農村女性が生活改善を試みると少なからず活動資金を必要とし、資金調達の問題を常に抱えていた。夫や姑の管理の下、農村女性には自由に使える小遣いもほとんどなかった。農村女性が、自分の家庭の生活改善のためでさえも日常的仕事の合間に薪ひろいや日雇いなどの臨時的な労働によって活動資金を得ていた事例は少なくなかった。同時に、預金も担保もない農村女性に対して資金を貸し付けてくれる金融機関もほとんどなかった<sup>(2)</sup>。

第2に、社会的なエンパワーメントに対する制約要因が存在していたことがあげられる。農村女性、特に嫁は夫や姑の顔色をうかがいながら生活改善

表1 生活改善をしようとして困ったこと

経済	社会			人間関係			その他
	業者が売込みに来ること	地域指導者の無理解	迷信	グループ員間の足並みが揃わぬ	男子の非協力・無理解	家族の非協力、老人の反対	
資金がない／ 資金不足							
40%	2%	6%	15%	9%	8%	18%	2%

(注) 生活改善運動に平均2年以上参加してきた農村女性の意識調査結果。

(農所) 農林省振興局生活改善課 [1957: 10] をもとに筆者作成。



表2 農家の主婦に買物がまかされている程度

年齢	項目 姑の有無	調査主 婦人数	うち下記の買物をまかされている主婦の人数			
			家族の日 常の副食	子どもの下着, 普 段着, はきもの	自分の下着, はきもの, 雑貨	左の3項目 の全部
35歳 未満	姑アリ	463	176 (38%)	233 (50%)	287 (62%)	139 (30%)
	姑ナシ	299	276 (92%)	268 (90%)	275 (92%)	250 (84%)
35歳 以上	姑アリ	264	161 (61%)	172 (65%)	197 (75%)	141 (53%)
	姑ナシ	419	397 (95%)	386 (92%)	388 (93%)	371 (89%)

(注) 1961年10月の生活改善課による調査結果。

(出所) 農林省振興局 [1962: 46]。

を試みなければならず、「家」での発言権は低かった。表2は、1961年当時における農家の嫁の地位を示している。35歳未満の嫁で姑と同居している場合、家族にその都度相談しないで日常の副食を買える嫁は38%であった。同様に、副食に加え、子どもや自分の下着やはきものなどの日用品をその都度家族に相談せずに行える嫁は30%で、同様の立場の35歳以上の嫁であっても53%しかその都度家族に相談しないと買い物ができない状況であった。

さらに、夫や姑は、嫁が集落の集いに義理で出かけることに文句はなくても、自主的に目的をもって出かけることには否定的であった。「女に何ができるか」「嫁のくせに外でつまらないことをしゃべるな」といった声も聞かれ、家族の生活改善に対する理解は十分でなかった（農林省振興局 [1962: 96]）。とりわけ、農村女性が直面していた制約は生活改善の活動に参加する時間を確保できないことであった。家族のために生活改善を試みようとしても、農村女性は農業生産と家事の労働に日々追いたてられていた<sup>(13)</sup>。

また、農村社会での住民の行動は、地縁や血縁といった共同体的制約に大きく左右されていた。水利権、入会権、あるいは共同農事祭祀等の慣行をめぐって、個々の農家生活の自由は著しくせばめられており、農村住民はたがいの行動を監視しているかのようで、自由な行動はとりにくく、世間体ばかりを気にする保守的で閉鎖的な生活にならざるをえなかったのである。

第3に、政治的なエンパワーメントに対する制約要因が存在していたことがあげられる。生活改善実行グループは農村女性による任意の仲間同士の集まりである目的集団であり、集落全戸から半強制的に集まる網羅的な組織ではないことから、生活改善およびその活動の意味を理解しない住民から「これまでの婦人会でよいではないか」「集落全員がグループ員でないのは集落の平和を乱すものだ」等の言葉がかけられ、集落の集会所を使用禁止するなどの処置がとられ、古い慣習の根強さに押し倒されて育たなかったグループもあった<sup>14)</sup>。このような地域指導者層の理解の不足により、農村女性は村落開発の意思決定の過程に参加することも阻まれていたのである。

### 3. 生活改良普及員が行った「社会的準備」

戦後日本農村の生活改善運動では、農村女性に対して生活改善への意欲を向上させ、その取り組みを阻む制約要因を調整し、農村女性を組織化するという一連の活動を通じて農村女性のエンパワーメント達成に導く筋道を見出さなければならなかった。そのうち農林省の生活改善普及事業では、生活改良普及員が社会的準備を普及活動に不可欠なものとしてとらえ、明確な目的意識をもって農村女性に働きかけていた。

#### (1) 個別訪問型の活動

生活改善普及事業では、「個」である農村女性のエンパワーメントを図ろうと生活改善実行グループの組織化・育成に重点を置いていた。しかしながら、当初は、生活改良普及員が個別に各家庭を訪れ、農村女性と対面で本音の話をするとともに家族の理解や信頼をとりつけ、個人の範囲で改善できることから指導を始める個別訪問型の技術指導が一般的だった<sup>15)</sup>。

具体的には、第1に、生活改良普及員は台所改善や食生活改善等のように目に見え、体験して、その良さを知る生活技術の導入で成果をあげ、農村女性の興味や関心を引きつけることから始めた。第2に、生活改良普及員は個

別指導を通じて農村生活および農村女性の現況を把握し、農村女性をとりまく社会的制約を調整するとともに、リーダーの発掘および仲間同士によるグループづくりの連携を図っていた。第3に、農村女性の生活改善に関する意識醸成を図るための啓発活動が、生活改良普及員にとって欠かせない普及活動であった。

農村女性との限られた接触機会を足がかりとして、生活改良普及員は個別訪問型の技術指導の過程を生活改善運動の初期段階として位置づけ、農村女性の生活改善に対する意識の醸成、その後の活動の促進、グループ形成といった「社会的準備」を有効に行っていた。

## (2) 農村女性と農村女性をとりまく社会環境に向けた啓発活動

生活改善運動の初期段階には、生活改良普及員が個別訪問型の活動を通じて農村女性の活動意欲を把握し、意欲の低い農村女性に対しては生活改善への興味や関心をもちやすい内容を盛りこみながら、あるいは農村女性が抱えている活動参加を阻む制約要因を調整しながら普及活動を展開していた。

生活改良普及員が普及活動を行う際に配慮していた共通条件として、以下の6要素があげられる（国際協力事業団 [2002]、農林省農業改良局生活改善課 [1953]、浜田 [1987]）。

### ①動機づけ的要素

- ・農村女性およびその家族の興味や関心を引くもの、喜ばれるもの。
- ・貧困家庭を含めてどの家庭でもできるもの、共通性の高いもの。
- ・農村住民の日常生活に身近なもの。
- ・農村女性、特に嫁にとって人間開放の場であり、楽しく、憩いの場であること。
- ・仲間同士が、悩みを打ち明けあう場であること。

### ②技術的要素

- ・簡単に説明できて、見ている人も簡単にやってみることのできるもの。
- ・簡単であるが、目新しいもの。

- ・独立した個々の技術でできること。
  - ・個々の能力や技術を向上する場であること。
- ③資金的要素
- ・経費のかからないもの、あるいは農村女性の小遣いでやりくりできる範囲のもの。
  - ・手近で材料を調達できるもの。
- ④時間的要素
- ・短時間、短期間で結果を目にできるもの。
  - ・農閑期に集中してできるもの。
- ⑤家族関係的要素
- ・家族（姑、夫等）の理解や協力を得るために、形が残って家族への土産になるもの。
  - ・家族の協力があまりなくてもできて、それが家族の関心を起こすもの。
  - ・家族、さらには地域住民に認められるもの。
- ⑥利益的要素
- ・生活改善だけでなく農業生産の向上にも関連し、効果が及ぶもの。
  - ・わずかながらも現金収入が得られるもの、あるいは家計節約につながるもの。

以上から、生活改良普及員は、農村女性に対して啓発活動を直接行って、生活改善に対する活動意欲を高めるのみならず、農村女性をとりまく家族や地域住民がその活動に対する理解を深め、好意的な印象を抱くように誘導することにも配慮していたことがうかがわれる。

### (3) 農村女性の生活改善に関する意欲

生活改良普及員が、生活改善に対する興味や関心を農村女性に抱かせる活動内容をもちこみ、意識を醸成させようとしても、農村女性の生活改善に対する活動意欲のレベルは様々であった。特に、生活改善運動の初期段階でははっきりとした目的をもって参加してくる農村女性は少なかった。

表3 農村女性の生活改善に対する意欲

意欲の型	農村女性の意欲
理想型	必要意欲も実行意欲ももつ。普及員の仕事や技術能力を認識し、積極的に協力する。生活改善に積極的である。
あきらめ型	改善意欲はあり、必要性も認めている。しかし、社会的制約が存在するために実行意欲がもてない。
流行型	改善意欲はないが、実行意欲はあり、目的が明確化していない。生活改善に興味をもち、隣人の改善に刺激されて見栄や好奇心で改善するが、持続性がない場合が多い。
無関心型	生活を改善しようとする意欲もなければ実行意欲もない。普及員との会話もほとんどない。ただし、農業経営については関心があり、生活には無関心という人もある。
口先型	会合等ではもっともらしい発言をし、自分でも実行しているような顔をすが、実際には改善意欲も実行意欲もない。
フラフラ型	改善意欲はあるが、自分からは考え出せない。他人から言われるとあれもこれもやりたくなり、安定性がない。

(出所) 農林省農業改良局生活改善課 [1953: 11-12] をもとに筆者作成。

そのような農村女性の生活改善に対する意欲のレベルは、表3のとおり生活改善に対する必要意欲と実行意欲の観点から6つの形態に大別された。具体的に言えば、生活改良普及員の働きかけによって意欲が醸成された「理想型」、制約要因によって実行意欲が欠けた「あきらめ型」、改善の目的が明確化していない「流行型」、改善意欲のない「無関心型」および「口先型」、不安定な目的意識状態の「フラフラ型」という6形態に分かれていた。

こうした分析に基づき、活動意欲の低い農村女性に対しては、生活改良普及員がそれを向上させるような働きかけ方を考慮して、生活改善運動の参加者が理想型に近づくように農村女性の意識醸成を継続的に行った。しかしながら、生活改善運動をとりまく制約要因の強固さによっては、生活改良普及員による働きかけも一定の限界があった。

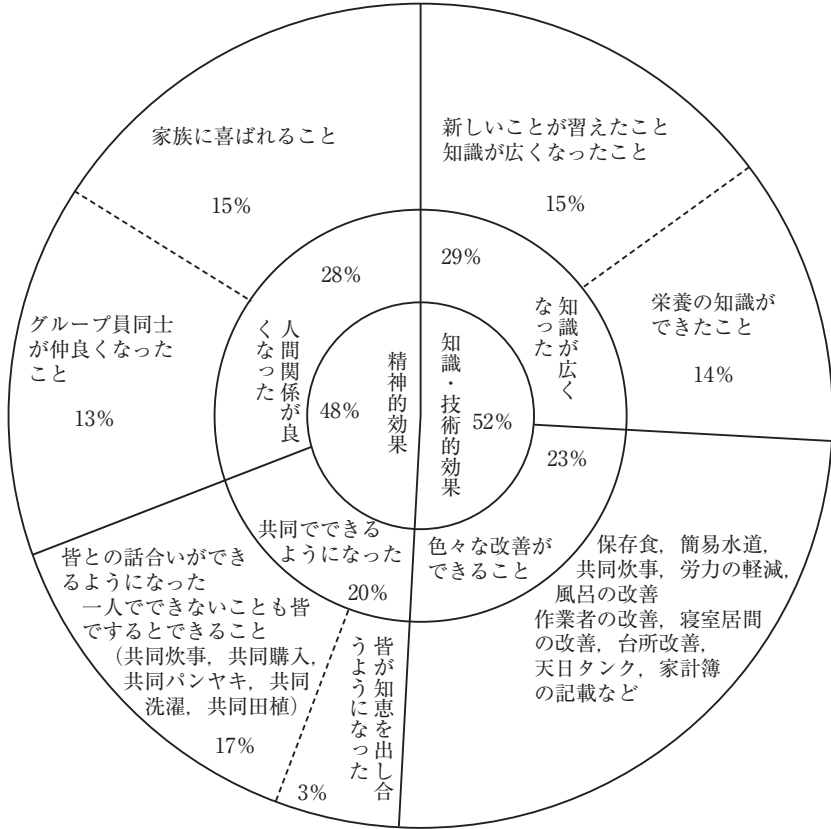
#### (4) 農村女性の組織化とグループ活動

生活改良普及員が行う個別訪問型の活動では、農村女性をとりまく制約要因を調整することや生活改善に対する意識醸成を促していた。しかしながら、生活改良普及員が活動を進めるにあたり、「個」である農村女性では解決できない問題に対して「集団」である生活改善実行グループの「力」を活用した方が社会的準備の手段としては有効である場合もあった。その効果を大別すれば、第1に農村女性が集落レベルでの政治的な意思決定過程に参加できるようになること、第2に当該地域の社会経済的な資源の再配分に影響を及ぼすことができるようになることであった。

生活改善普及事業では、「集団」としての生活改善実行グループの有効性、たとえば小集団のグループ・ダイナミックスの利点を認識し、グループ活動を支援するという「濃密指導」<sup>16)</sup>を普及手法として取り組んでいた。一般的な普及活動の過程としては、生活改良普及員が個別訪問型の活動によって農村女性の生活改善に対する意識を醸成させつつ、7人から15人ほどのインフォーマルな小集団である生活改善実行グループを「集団思考の場」「共同活動の場」として形成していった。このような生活改善実行グループという「場」において、農村女性は「ある問題について共に考え、多様な意見を自由に出しあって相互に啓発しつつ、考えを積み上げていく」集団思考の過程をふまえ、共同学習、共同加工、共同販売、共同購入といった共同活動を行っていた。つまり、グループの組織化を通じて、農村女性は、発言力を養い、計画性や実行力を身につけ、協力を学び、社会性をも育んでいたと言えよう。同時に、グループ形成の初期段階において生活改良普及員はグループ活動のみならず個別訪問型の活動も併用し、農村女性の活動意欲を高める働きかけを継続的に行っていたのである。

図2は、生活改善実行グループの活動に平均2年以上参加してきた農村女性が、グループ活動によって得た効果に関する意識調査の結果である。このうち、知識・技術的効果や家族内への影響に関することは、個別訪問型の普及活動においても達成可能であったかもしれない。しかしながら、少なく

図2 生活改善グループ活動をしてよかったこと



(注) 生活改善グループ活動に平均2年以上参加してきた農村女性の意識調査結果。

(出所) 農林省振興局生活改善課 [1957: 15]。

見積もっても3割以上の効果（共同でできるようになったこと20%とグループ員同士が仲良くなったこと13%の合計）は、グループ活動に参加することによってのみ得ることができた効果とみなすことができる。つまり、農村女性が個人ではできないことをグループ活動で行えばできることもあるという「集団」の良さを物語っていると言えるだろう。

要約すれば、戦後日本農村でおこっていた生活改善普及事業では、社会的

準備の段階に生活改良普及員を介在させることによって単に「個」としての農村女性のエンパワーメントを直接的に目指すのではなく、農村女性の組織化、すなわち「集団」としての生活改善実行グループの育成過程を通じて、間接的にも「個」としての農村女性のエンパワーメントを図ろうとしていたと言えるだろう。

### 第3節 生活改善運動における「社会的準備」の事例分析

本節では、農村女性の活動意欲の向上とその制約要因の調整に関する社会的準備活動の典型例と思われる神奈川県北秦野村三屋集落の生活改善事例をとりあげる（農林省農業改良局生活改善課 [1955: 1-2]）。なお、本事例は1948年に発足した生活改善普及事業初期の1950年から1954年までの5年間にわたって一人の生活改良普及員が事業開始から継続して行った活動を対象としている。

#### 1. 対象地域の概要

本事例で生活改良普及員が担当した神奈川県中部の担当地区は、当時、地区内の70%が畑作地帯で、煙草、落花生、菜種などの工芸作物を主に栽培していた。年間総農業労働力のうち45%が、農村婦人の労働力に依存している地域であった。

事例対象となる北秦野村三屋集落は他集落とは地理的に離れて孤立していた。集落内総世帯数は23世帯でほとんどの世帯が血縁関係で結ばれており、3つの姓から成りたつ本家・分家関係によって結ばれていた。1世帯当たりの平均農業経営面積は1町2反（1.2ヘクタール）で、ほとんどが畑と山林だった。集落内の世帯は、経済的にもほぼ同等な生活の環境が共有されていた。



表4 生活改良普及員の普及活動別の活動回数

年度	個別訪問	グループ定例会	グループ臨時会	集落座談会	講習会	連絡相談	計
1950	9			1	1		11
1951	10			3	1		14
1952	14			3			17
1953	34	7	6	1	4	9	61
1954	36	6	6	2		6	56
計	103	13	12	10	6	15	159

(注) 生活改良普及員による神奈川県北秦野村の事例調査結果。

(出所) 農林省農業改良局生活改善課 [1955: 14] をもとに筆者作成。

## 2. 生活改良普及員の普及活動

本事例では、表4のとおり第1年次から第3年次までは生活改善実行グループ形成前の社会的準備の段階にあたる可言えよう。この社会的準備における生活改良普及員による総普及活動回数に対する個別訪問の活動回数の割合は、第1年次81%、第2年次71%、第3年次82%と個別訪問が普及活動の大部分を占めていた。この段階での具体的な普及活動としては、かまど改善、台所改善、水道設置といった視覚的にうったえる活動実績によって農村女性が生活改善に対する興味や関心をもちやすい普及活動を取りこむこと、並行して青年会の会合や集落の座談会に参加して生活改善に対する啓発活動を行いながら農村女性以外の集落民との親交や信頼関係も築くことであった。同時に、この3年間にわたる個別訪問型の普及活動を通じて、生活改良普及員は農村女性をとりまく社会環境、対象集落の社会構造を把握し、農村女性が生活改善運動に取り組む際に直面するであろう制約要因も捉えていた。

以上の生活改良普及員による個別訪問型の普及活動を中心とした社会的準備の積み重ね、すなわち社会的準備活動を開発過程の初期段階に行った結果として、集落内の農村女性から生活改善実行グループを結成すべきという認

識が高まり、第3年次末（1953年3月上旬）には同グループが形成されるにいたった。

### 3. 農村女性の活動意欲

上述した3年間の社会的準備をふまえて形成された生活改善実行グループであったが、実際にグループ活動を始めて3カ月ほどがたつと同じグループ員内でも個々の生活改善に対する活動意欲や実行力に差がみえ始めてきた。その雰囲気を感じとった生活改良普及員は、改めて農村女性が抱える問題意識や生活改善運動をとりまく制約要因についての調査を個別訪問型による形式で行った。

その調査結果が、表5に示されている生活改善実行グループ結成1年目（1953年度）の段階における農村女性の活動意欲の類型である。生活改良普及員が、3年以上にもわたり生活改善に対する興味や関心を農村女性に意識化させ、醸成させようとしてきたにもかかわらず、活動意欲もあり、実行力もある理想型のグループ員は全体の3割に満たなかった。それ以外の7割以上のグループ員は、生活改善実行グループに参加するにあたって活動意欲はあるもののなんらかの制約条件を抱えていたか、あるいは初期段階でははっきりとした目的意識をもって参加しておらず、生活改善に対する活動意欲が十分に高まっていたわけではなかったのである<sup>17)</sup>。

表5 農村女性の活動意欲型

理想型・ 不言実行型	理想型・ 有言実行型	流行型・ 隣百姓型	フラフラ型・ 隣百姓型	口先型・ 有言不実行型	無関心型・ 不言不実行型	あきらめ型・ 不言不実行型
22%	5%	22%	26%	10%	10%	5%

(注) 生活改良普及員による神奈川県北秦野村の事例調査結果。1953年秋調査。

(出所) 農林省農業改良局生活改善課 [1955: 8] をもとに筆者作成。

#### 4. 農村女性の活動意欲の向上

上述した農村女性の活動意欲調査の結果をふまえ、生活改良普及員は生活改善に対する意識が希薄な農村女性に対して再び個別訪問型の活動を強化することによって意識醸成を図った。

前掲した表4のとおり、グループ形成後の第4年次および第5年次では、グループ活動回数の割合は第4年次、第5年次ともに21%にすぎなかった。一方、個別訪問型による活動はグループ活動回数を2倍から3倍も上回る活動回数が充てられていた。

つまり、当初3年間の社会的準備にもかかわらず農村女性の生活改善に対する活動意欲が期待されたように高められなかったため、集落内の人間関係の調査や調整といった個別訪問型による社会的準備の活動がグループ形成後も継続的に行われていたのであった。

### 第4節 開発援助における「社会的準備」の役割

本節では、戦後日本農村の生活改善運動における社会的準備の分析結果を検討し、開発援助における社会的準備の役割についてエンパワーメントの視点をふまえて考察する。

#### 1. 「社会的準備」の役割

戦後日本農村で行われていた生活改善運動が、今日の開発途上国において問題となっている開発援助事業の持続性の欠如を克服していたばかりか、その後の持続的な活動の展開につながっていった主な要因は、第1に社会的準備を開発事業の初期段階に明確に位置づけていたこと、第2に社会的準備を

担う生活改良普及員を投入していたことであつたと考えられる。

第2節および第3節の分析のとおり、社会的準備の段階における生活改良普及員の活動では以下のような個別の目的をもつ活動が行われ、かつそれらの個別の活動が連続性をもっていた。

①個別訪問型の活動を通じて、生活改良普及員は農村女性をとりまく社会環境や対象地域の社会構造を捉えていった。これは、当該地域の生活改善に関する課題の決定に結びついていたと言えよう。

②上記①の活動とともに、生活改良普及員は生活改善の活動をとりまく制約要因についても把握していった。これは、その後の当該地域の生活改善に関する制約要因の調整に結びついていたと言えよう。

③上記①および②で得られた知見をふまえ、生活改良普及員は、視覚的に生活改善に興味や関心をもちやすい実績づくりの活動を行うとともに、農村女性の生活改善に対する啓発活動を行った。これは、農村女性の生活改善に対する意識醸成に結びついていたと言えよう。

④上記①および②で得られた知見をふまえ、生活改良普及員は、集落座談会へ参加したり、講習会を開いたりすることによって、集落民へも生活改善に対する啓発を行うとともに信頼関係を築いていった。これは、生活改善をとりまく制約要因の調整に結びついていたと言えよう。

⑤以上の個別訪問型による活動を中心とした社会的準備の積み重ねの結果として、生活改善実行グループの必要性が農村女性側から自発的に起こるとともに、生活改善グループが形成されていった。これは、農村女性の組織化による「集団」としての「力」の達成に結びついていたと言えよう。

以上のとおり、戦後日本農村の生活改善運動における社会的準備では、生活改良普及員による各活動がそれぞれ個別の目的をもつとともに、「開発過程の連続性」をもたせる機能を有していたと言えよう。その社会的準備の積み重ねの結果として、第2節第2項で検討した生活改善をとりまく制約要因が調整され、生活改善活動の円滑な実施およびその持続性の向上が図られていたのである。換言すれば、生活改良普及員が、社会的準備を担うファシリ

テーターとして生活改善活動に介入することにより、農村女性をとりまく生活・社会環境の把握から生活改善グループの形成および活動に至る「開発過程の連続性」、さらに言えば「農村女性のエンパワーメント達成」の過程を当該地域社会の固有要因に配慮しながら「慎重に手引き」していたことが指摘できよう。

## 2. 「社会的準備」の限界

戦後日本農村の生活改善運動では、社会的準備を普及活動の一過程として明確に位置づけていた。しかしながら、実際の普及活動においては以下の社会的準備の普及活動に対する限界も存在していた。

### (1) 強固な制約要因

第3節で対象事例とした生活改善実行グループでは、生活改良普及員が3年以上にわたって農村女性の意識を醸成させる普及活動を試みていた。しかしながら、依然として農村女性をとりまく社会的な制約要因によってすべての農村女性の活動意欲が高まっているわけではなかった。

換言すると、生活改善に対する活動意欲が低く抑えられていたグループ員は、生活改良普及員の支援を受けていたにもかかわらず、グループ活動に参加するにあたって「家の制約」や「農村社会の制約」といった社会的な制約条件を拭いきれずにいたのであった。

### (2) ドナー側の制約

生活改良普及員は、時間的な制約（たとえば普及活動の時間）、人的資源の制約（生活改良普及員の絶対数）、資金的な制約（普及活動の予算）といったドナー側の制約条件の下で社会的準備にあたる活動を行っていた。

そのなかでも特に、時間的制約が生活改良普及員の活動を限られたものにしていった。農村女性は農業生産と家事の労働に日々追われ、さらに明確な成

果や評価が見えにくい活動に対する夫や姑による家族の理解不足によって生活改善活動への参加さえも容易ではなかった。一方、生活改良普及員も特定のグループや集落だけを担当しているわけではなく、ひとつのグループや集落に費やすことができる普及活動の時間は限られていた。つまり、生活改良普及員と農村女性は限られた接触機会を足がかりとして、双方が抱える制約条件の下で社会的準備にあたる活動を行っていたと言えるだろう。

## おわりに

参加型アプローチや事業の持続性を重視する傾向が高まる開発援助の現場では、これまでに事業が頓挫したり、持続性が保てなかったりした経験や教訓から、社会的準備を開発援助のひとつの過程として位置づける事業が増えている。

しかしながら、開発援助の過程に社会的準備を明確に位置づけていないドナーもあり、社会的準備を全く行わない事業や形式的な社会的準備のみを行っている事業がある。社会的準備を適切に取り入れていない事業のうち、たとえば農村女性の地位向上を目標とした事業では農村女性のエンパワーメントにまで到達できていない場合が多い。

一方、戦後日本農村の生活改善運動では、農林省が農村開発における社会的準備の重要性を認識し、生活改良普及員によって社会的準備の活動が行われていた。この戦後日本の経験や教訓は、現在の開発途上国における開発援助の現場においても有効なモデルのひとつになりうると考えられる。ドナーは、活動意欲の向上、社会的環境の調整、住民組織化といった社会的準備の活動を開発援助の過程に明確に位置づけていくべきではなかろうか<sup>18)</sup>。特に、生活改良普及員による社会的準備の経験と教訓は、開発途上国における農村女性のエンパワーメント達成を目標に掲げる開発援助にも十分に活かされるであろう。

〔注〕

- (1) 久木田・渡辺 [1998: 25] では、「社会的エンパワーメントには二者間関係、家庭やコミュニティー、組織での社会的地位、対人関係や集団間関係、参加や組織化の概念」「経済的エンパワーメントには購買力や物やサービスを利用して経済的なパワーを生み出す力など」が含まれるだろうとし、「特定の価値の実現に向けての行動がとられるとき」に政治的エンパワーメントが現れることになるだろうとしている。
- (2) 本章では、外部者である援助供与者として、国際機関、他国政府援助機関、国内政府機関、NGOを一括して「ドナー (donor)」として用いる。
- (3) 各ドナーは、これまでの開発途上国の貧困削減に対する取り組みの経験と教訓から、具体的な貧困対策事業にあたっては外部から資源やサービスを提供するだけでなく、受益者側がその資源やサービスを自立的に運営し、管理する能力を育成することが肝要であるという認識を高めてきた。国際協力機構 (JICA ——前国際協力事業団) の貧困対策においても、地域の社会的能力育成の重要性に着目し、開発援助に「社会的準備 (Social Preparation)」を考慮することの重要性を指摘している (国際協力事業団 [1999])。たとえば、「社会的準備」を「参加型アプローチの一部ではあるが、住民の問題解決能力の育成の前提となる住民の意識化 (問題認識と当事者意識の醸成)、そして組織化 (集団で問題に対処するにあたっての役割分担等) を促進する」過程と位置づけ、貧困対策事業にこの過程を組み込むことの必要性が指摘されている (国際協力事業団 [1995])。一方、佐藤 [2004] では、開発援助プロジェクトにおける「ソーシャル・プレパレーション (Social Preparation)」が参加型開発および住民組織化プロセスの視点からも重要な活動であることを認める一方、「ソーシャル・プレパレーション」の他地域での再現可能性やプロジェクト終了後の持続性の課題を指摘している。
- (4) 小國 [2003] では、「開発支援は介入である」という視点から、村落開発における支援側および被支援側の相互関係、相互作用の分析を試みている。
- (5) 農林省振興局 [1962: 95] では、「グループが小集団であるということは、メンバー間の相互作業が充分に効果的に行われるために必要なことなのである。グループメンバーが互いに刺激し合い、プラスしあって各々の力が増し加えられるような関係をグループ・ダイナミックスといい、それには属する人数に限度があり (余り多すぎでは発言の機会を得ない人もできるので)、それは8人から12、13人を最良とするからである」としている。
- (6) 現地住民側が期待する技術や知識とドナーがこの段階で提供する技術や知識との間には、質的な乖離を生じやすい。コスタリカ先住民居留地における村落開発の事例では、現地住民レベルでは持続可能性を見据えた判断ではなく、現地住民にとってより楽に、より恩恵のある手法や手段で事業を提示さ

れる方に参加する度合いが高まっていくと同時に、住民参加の条件が厳しい開発援助へは参加の度合いが低下していく傾向が見受けられた。つまり、現地住民は、何の条件や制約もなく、物資等を直接支援してくれる開発援助をより好ましいものとしていたのであった（池野 [2004]）。

- (7) 途上国の開発援助の実施に先立って把握することが望ましい社会的な固有要因に関しては、佐藤 [1995] に詳しい。
- (8) 新生活運動とは、明確な規定がみられなかったものの、衣食住の生活改善や保健衛生といった生活領域ばかりでなく、農業生産の向上といった生産領域にまでマルチセクターに及ぶ農村開発であった。その優良地区の主な特質と推進要因としては、第1に、開発の過程が重視されていたこと、第2に、複数の開発課題が均衡し、連続性をもっていたこと、第3に、村落内外の他組織との連携がなされていたこと、第4に、地域としての総合性が考慮されていたことがあげられる。新生活運動の詳細については、池野 [2002: 53-66] を参照。
- (9) 新生活運動優良地区表彰は、1958年から5年間、指定地区育成事業と並行して行われた。この間、毎年度、都道府県新生活運動協議会指定地区のなかから優れた事例が1地区ずつ選び出され、全国で総計228地区が優良地区として表彰された。そのうち、さらに他地区への参考になる特別推奨地区として総計52地区が選定された（新生活運動協会 [1982]）。
- (10) 水野 [2003: 165-184] では、戦後日本の農村開発経験である生活改善普及事業を参加型開発の視点から詳細に捉えている。
- (11) 途上国における援助の受け入れ社会の反応に関しては、佐藤 [1994: 23-29] に詳しい。
- (12) 吉田 [1992] では、1951年の台所改善の具体例として、家族の男性や老人が反対し、嫁が家計を握っておらず、農協の資金貸付も当てにできない状況であったことから、農村女性が兎を育て、共同出荷して資金を貯めたり、あるいは薪を少しずつ余分に背負い出して手間賃を稼いだりして、台所改善のための資金を準備していた事例を紹介している。
- (13) 農村女性は、昼休みの時間を削ってなるべく多くの仕事をして夜の分の仕事を済ませるようにし、夜間外出する時間を捻出して集まるといこともなされていた（国際協力事業団 [2002]）。
- (14) 農林省農蚕園芸局普及部生活改善課 [1977] では、1956年頃の青森県八戸市農村の事例として、「人目をさけるようにして個人の家集まり、ひっそりと活動を続け、集落の中には普及員の悪口をいうものが多く、（婦人団体等の）圧力のため集会所もつかえなかった」状況が紹介されている。
- (15) 生活改良普及員は、「農村女性からプライベートなことの相談を持ち出されるようになったらしめたもの」と感じていた（岩手県農業改良普及会



[1968])。

- (16) 「濃密指導」とは、生活改善普及事業の対象を「活動地域のある一定の地域の農家に対して、質的に高度な、また集中的に援助を行うことによって、対象のよりよい生活への変化を実現する」ための指導であり、普及活動のひとつの形態である（浜田 [1987: 159]）。
- (17) 農村女性に対する意識醸成の成果は、生活改良普及員の個人的な普及活動能力によることも考えられよう。しかしながら、本事例では3割弱の農村女性が理想型に育成されていたことは評価できる事例であると考えられよう。
- (18) 小國 [2004: 198-199] では、地域性や個別の社会的文脈を配慮せずに戦後日本の経験を安易に途上国援助に転用することの危うさを指摘している。そのような危うさを調整するものとして、戦後日本の「社会的準備」の開発経験が、現在の途上国援助にも十分に活用できるのではなかろうか。

## 〔参考文献〕

### 〈日本語文献〉

- 池野雅文 [2002] 「戦後日本農村における新生活運動と集落組織」（『国際開発研究』第11巻第2号）。
- [2004] 「農村開発における住民組織化の可能性」（佐藤寛編『援助と住民組織化』日本貿易振興機構アジア経済研究所）。
- 岩手県農業改良普及会 [1968] 『農家と共に・農業改良普及事業創設20周年記念誌』。
- 小國和子 [2003] 『村落開発支援は誰のためか——インドネシアの参加型開発協力に見る理論と実践』明石書店。
- [2004] 「“根っこ”のある組織化を目指して——戦後日本農村における生活改良普及員の経験に学ぶ——」（佐藤寛編『援助と住民組織化』日本貿易振興機構アジア経済研究所）。
- 久木田純・渡辺文夫編 [1998] 『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。
- 国際協力事業団 [1995] 『貧困問題とその対策——地域社会とその社会的能力育成の重要性』。
- [1999] 『JICA 貧困削減ガイドライン策定のための基礎調査報告書』。
- [2002] 『「農村生活改善協力のあり方に関する研究」検討会報告書』。
- 佐藤寛 [1994] 「援助の社会的影響へのアプローチ」（佐藤寛編『援助の社会的影響』アジア経済研究所）。
- [1995] 「援助にあたって考慮すべき固有要因」（佐藤寛編『援助と社会の固

- 有要因』アジア経済研究所)。
- [2002]「戦後日本の農村開発経験——日本型マルチセクターアプローチ——」(『国際開発研究』第11巻第2号)。
- [2004]「住民組織化をなぜ問題にするか」(佐藤寛編『援助と住民組織化』日本貿易振興機構アジア経済研究所)。
- 新生活運動協会 [1958]『新しい明日をひらく——新生活運動中央表彰優良地区実績集』新生活運動協会。
- [1959]『逞しき新生活の歩み新生活運動中央表彰優良地区実績集』新生活運動協会。
- [1960]『明日を築く歩み新生活運動中央表彰優良地区実績集』新生活運動協会。
- [1982]『新生活運動協会二十五年の歩み』新生活運動協会。
- 農林省振興局生活改善課 [1957]『10年になる農家の生活改善普及事業』。
- [1962]『農家生活白書』大蔵省印刷局。
- 農林省農業改良局生活改善課 [1953]『主題の決定と発展』。
- [1955]『生活改良普及員のあゆみ(活動事例集その2)』。
- 農林水産省農蚕園芸局普及部生活改善課 [1977]『生活改善普及指導活動の検討事例』。
- [1979]『生活改善普及活動の手引』。
- 浜田陽太郎編 [1987]『これからの普及活動をどうすすめるか』社団法人農山漁村女性・生活活動支援協会。
- 水野正己 [2002]「日本の生活改善運動と普及制度」(『国際開発研究』第11巻第2号)。
- [2003]「戦後日本の生活改善運動と参加型開発」(佐藤寛編『参加型開発の再検討』日本貿易振興会アジア経済研究所)。
- [2004]「農村開発における住民組織化——戦後日本の生活改善運動を中心に——」(佐藤寛編『援助と住民組織化』日本貿易振興機構アジア経済研究所)。
- 矢口光子 [1972]「農家生活と農村地域社会の意味」(農産漁家生活改善研究会『生活研究』第10号)。
- 吉田豊 [1992]『経済開発と生活改善——幸せのなかに生きる』筑波書房。

#### [付記]

本章執筆にあたり、本研究会諸氏から多くの有益なご助言をいただいた。また、本章を執筆するにあたり、特に示唆を受けたのは二度の現地調査(2001、2002年)における元鹿兒島県生活改良普及員の皆様からの貴重な経験談であった。記して感謝の意を表す。