

## 第6章

# 村落開発援助におけるエンパワメントと外部者のまなび

——日本農村の生活改良普及事業から途上国援助への教訓——

小 國 和 子

### はじめに

本章は、村落開発における外部介入の可能性と限界について、エンパワメント概念を切り口に論じる。まず、村落開発および援助におけるエンパワメント概念について整理し、筆者の姿勢を明らかにする。次に事例として、昭和20年代～40年代に当時の農林省下で実施された生活改良普及事業を取り上げ、生活改良普及員が取り組んだ生活改善の経験から得られる教訓を抽出する。さらに、そこで得た視点から、現在の援助事業におけるエンパワメント概念の意味と実践について、ひとつの視座を提供することを目的とする。

地域社会を対象とする開発援助では、貧困削減や参加型開発といった援助動向のもと、事業における住民の主体的な参加や事業に対する当事者意識（オーナーシップ）の醸成、資源の自治管理・分配能力の向上が重要視されている。エンパワメントは、個人、集団あるいは社会全体の変革に関連づけられる事象において、様々に語られている。個々の事業内容は、当該社会や当事者のニーズとポテンシャルとともに、外部者の関与に応じて変化する。「収入向上」でも「技術獲得」でも換言できず、エンパワメントという言葉が求められるのは、計画時点で、具体的にそれがいかなる手段によってな

されるかが特定できない、あるいは、個々の活動成果を超えた、社会的価値や人々の関係性の変化をも期待するからであろう。事業実施者は、エンパワーメントという言葉を用いることで、個々の活動を手段化し、長期的で広義の変化のプロセスに目を向けることになる。

しかしながら筆者は、自らが、そして周囲の人々が開発援助の場で用いるエンパワーメントという言葉には、実践レベルでも幾つか異なる意味合いが含まれているような、歯切れの悪さを感じてきた。筆者が専門とする農村開発は、コミュニティ開発といった言葉で表されるように、それ自体、直接的な生産向上・生活設備の改善にとどまらない社会的価値や関係性の変化、個人の自信の獲得や集団の自治能力の向上を含む概念である。それゆえ、エンパワーメントという言葉は頻繁に耳にするし、筆者自身も用いてきた。別稿（小國 [2004]）では、日本農村の生活改善を題材として、「エンパワーメントをめざす援助における住民組織化」のあり方として、社会変革の核となるようなリーダー発掘、グループ育成を通じて、地域振興を達成していくプロセスを描いた。しかし、同稿では、エンパワーメント概念自体を論じる主旨ではなかったため、取上げて検討を加えなかった。本章では、特に農村開発におけるエンパワーメントが、なぜ今、有効な概念として用いられているのか、それを通じて何をめざし、また、何をすべきでないのかを考えてみたい。

## 第1節 村落開発援助とエンパワーメント概念

### 1. 村落開発プロセスと援助

村落開発とは、人々あるいは社会が外部性、異質性に触れながら自己変革的に生み出していく、長期にわたって続いてゆく変容のあり方である。大濱 [1997] は村落開発を「価値規範、組織、資源利用の変容を伴う長期的で自律的な社会変化プロセス」として捉え、「村落活性化とはその様な変化を引

き起こし、それを継続的に展開してゆくプロセス」と述べている。鶴見・川田 [1989: 43-59] は、西洋主義的な近代化の流れに対し、地域社会を単位とする内発的発展論を提唱した。これらはいずれも当事者あるいは当該社会の自己変革的なものとして開発を捉える視点である。

他方、開発援助政策では、単一的な西洋主義的近代化を中央集権型アプローチでめざすトリックルダウンに対して、「もうひとつの開発」や「参加型開発」への流れが、「モノ中心から人間中心へ」という大いなるパラダイム転換として捉えられてきた(斎藤 [2002: 5-12])。しかし、これらはいずれも対象地域の「開発」に対する「よりよき」援助を検討するために生み出された開発言説であり、根本的に外発性を含んでいる。

現実の社会は、常になんらかの外部性、異質性に接触しており、日常的に、かつ長い時間をかけて、それらを取り込みながら自ら変わってゆく。西川・野田 [2001: 46] は、タイの開発(かいほつ)を例にとり、「今の社会体制を維持するイデオロギー装置として大きな役割を持っている文化を変えていくことによって、新しい社会への展望が拓かれてくる」、つまり「内発的発展とは、古い伝統に立ち戻る事ではなく、むしろ常に伝統文化の革新をともなう」と述べている。外部介入としての援助の有無にかかわらず、自己にとっても他者にとっても意図せざる変異を含む動的な変化として、人々あるいは社会が自己変革的に生み出してゆく変容のあり方である。

援助事業は、そのような長期的な社会変容としての開発に外部から一時的にかかわる。チェンバース [2000: 51] は、「開発の目的は、全ての人たちにとっての豊かさである。豊かさは、良質な生活の経験と表現できる。(中略)豊かさは物質的なものだけではなく、社会的、心理的、精神的、さらには物質的なものも含め、人間の経験全ての範囲に関係している」と説明している。

上記を踏まえ、村落開発における援助の意味を問うならば、一時的とはいえ、当該社会の固有のダイナミクスに寄り添い、当事者なりのよりよい生活に向けて、現状からの改善の一步を模索するものと言えるだろう。これは、当事者が直面している問題状況が、社会的文脈によって異なることを前提と

しており、農業生産の拡大、現金収入の増加といった、援助者にとって目に見える変化の指標を普遍化できるわけではない。

しかし援助者は、成果主義が掲げられ、事業の費用対効果が求められている今日、短期的、限定的な事業の実施に精一杯で、長期的な社会変化や、住民の生活全般への包括的な視点を見失いがちである。また、本来ニーズの最も大きいであろう最貧困層よりも、援助効果が顕著に発現しやすい層が対象になることが少なくない。加えて、事業形成にあたっては、事業の直接成果として評価しにくい長期的な変化への視点の確保は容易ではないため、短期的に数値指標で表現可能な成果に偏りがちになってしまう。

## 2. エンパワーメントの概念

このような状況下で、援助者に対し、当該社会にとっての村落開発とは何かを常に考えさせ、柔軟な援助事業の設定を求めていくキー概念として、エンパワーメントが語られるようになった側面がある。

開発援助におけるエンパワーメント概念は、どのように語られているのだろうか。直訳すると「力の付与」となるが、現在、同概念によって連想される範囲は非常に広く、語り手によって様々であり、生活のすべての範囲に及ぶ。エンパワーメント議論の基本的文献としてあげられるフレイレの場合、その中心は、剥奪された力の獲得である。これは、男女、経済的格差、地主と小作、教師と生徒など、抑圧—被抑圧の関係性の存在を前提として、力を奪われた、つまりディスパワーされた状態にある「被抑圧者」自らが、問題を意識化し、連帯することで力を獲得し、行動へ向かうプロセスである（フレイレ [1979]）。ジェンダー関係におけるエンパワーメントを説くモーザ [1996] でも、不公平な社会・政治・経済的な力関係を前提に、問題を自ら解消し、社会関係を変革していくプロセスが描かれている。

他方で、一団体としての人がもつ能力、つまり、概念的には他者との関係性に向かうよりも自己へと帰結していく能力に重点を置いた議論がある。チ

エンバース [2000: 52] は、「能力は生活維持と豊かさのための手段である」とし、「学習、練習、訓練、教育によって能力が拡大することは、良い生活と豊かさにいたる道である」と述べている。タイ仏教では、「仏教においては、人間を含む一切衆生（生あるもの全て）は、悟りを開き、仏になる潜在能力である仏性を備えている」とされ、この「潜在能力である仏性の開花」が開発（かいほつ）とされている（西川・野田 [2001: 18]）。

さらに開発（かいほつ）とは「社会や個人が、その本来のあり方や生き方に目覚め、自然及び他の社会や個人との共生のために、（中略）自らの潜在能力を開花させ、人間性を発現していく、物心両面における内発的な実践」だという（西川・野田 [2001: 19]）。いわば、エンパワメントとは、ここで言われている個々人の能力開花を進めるプロセスであると同時に、既述の、二者以上の関係性における矛盾を前提とし、それらの関係性に変更を加えていくプロセスという2つの意味を含む概念と言えよう。では、開発援助言説としてエンパワメントが語られるなかで、これらの概念は相互にどのように重なり合い、あるいは位置づけられるのだろうか。

### 3. エンパワメント概念における個人・集団・社会

エンパワメント概念をめぐる多くの議論では、社会に生きる個人、あるいは集団を対象としている。チェンバース [2000: 496] は、「エンパワメントは組織や制度の中に取り込まれない限り、弱くて長続きしない」と指摘している。また、フリードマン [1995: 72] では、「人間は生まれたときから他者とのダイナミックな相互作用の中に存在する」とし、基本的な単位として世帯に着目している。かれはいのちを育み暮らしを営むにあたって世帯が行使する3種の力を「社会的な力、政治的な力、心理的な力」に整理し、なかでも社会的な力の増大により、富を生み出す生産基盤へのアクセスが可能となり、政治的なエンパワメントへの道筋ともなると指摘している（フリードマン [1995: 71-75]）。つまり、開発援助が目指す「豊かさに向けた能力

の向上」とは、個々人の力の獲得であると同時に、「社会の中の個人」にとって意味のあることであり、ひいては、社会全体の自治能力向上や、よりマクロな環境に対する政治的な力の獲得をめざすものである。

しかし、ここで見逃してはならないのは、個人の力の発揮なくして、集団エンパワーメントはなしえないという点である。これは、近年のビジネス分野におけるエンパワーメント概念に顕著にみられる。たとえば池田[2001]は、「自分に魔法をかける」という表現で、セルフ・エンパワーメントの実現を説いているし、ノーデン・パワーズ[2000]は、エンパワーメントによって、自分が思っている自分以上の力を発揮できるようになると主張する。これは、久木田・渡辺[1998]やフリードマン[1995]の言う「心理的な力」にも合い通じるものであろう。

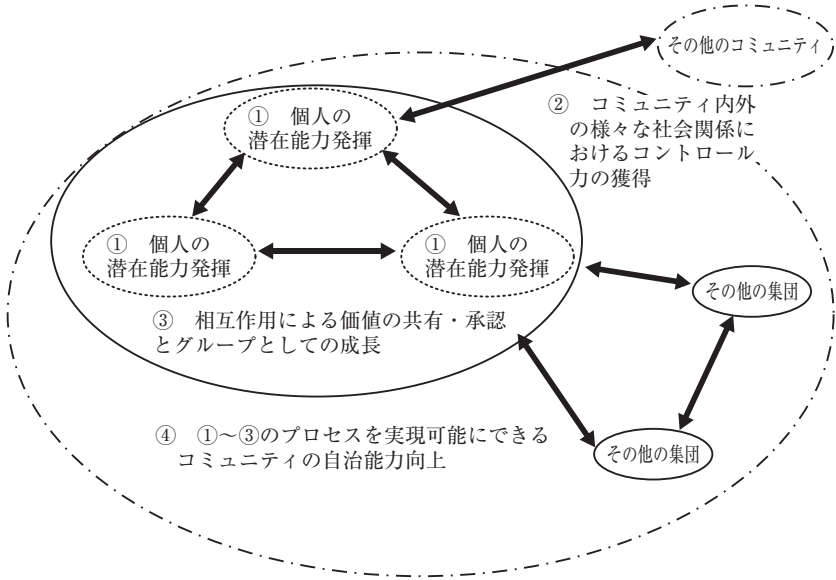
つまり、エンパワーメント概念とは、図1に示すように、①自分自身についての自信を獲得し、自尊心を高め、潜在能力を発揮していくという、自己に向かう心理的なプロセスと、②社会関係における個人のコントロール力の獲得、そして③集団レベルでの相互作用による、相互を高められるような価値の共有、さらには④これら個人の潜在能力の発揮と、集団のプラスの相互作用を同時に成り立たせられるようなコミュニティ全体の自治能力の向上、という4つの相互作用的な概念が組み合わさっていると考えられる。

社会教育分野では、社会におけるこのような個人と集団の成長について、「自己実現と相互承認」をキーワードに説明している(鈴木[1992])。

「自己意識の自立は、……生活における自己実現と相互承認という相互規定的な活動によってはじめて得られるものであると理解された。……みずからがそうありたいと思う生活を実現するために、生活技術を発揮するという自己実現の活動は、家庭や地域における『承認をめぐるたたかい』を経過することなしには、現実のものとならないし、生活技術の発揮を抜きにして『承認』は得られない」(鈴木[1992:185])。

ここでいう自己意識の自立とは、諸個人が、「できごとのなすがままに動かされる客体」から「自らの歴史をつくる主体」へと自己変革していくこと

図1 エンパワメント概念と個人・集団・コミュニティ



(注) 上記のすべては相互作用の過程であり、また、おわりなき過程である。

◆相互作用。連動性

○個人    ◯集団    - - - コミュニティ

(出所) 筆者作成。

をさし、鈴木はこれを、自己教育による主体形成プロセスとして取り扱っている。鈴木は、「技術の獲得」と「相互承認」が相互作用的であることを指摘し、かつ、それらが生活実践として成されることで初めて自己実現が可能になると述べている。鈴木が言う自己実現は、図1における①個人の潜在能力の発揮、「承認をめぐるたたかい」は、同図の②社会関係におけるコントロール力の獲得プロセスを示すと捉えられ、開発援助を考えるうえでも示唆深い。

#### 4. 村落開発援助とエンパワメント

エンパワメントを上記のように定義すると、援助事業でエンパワメントを目的化することがはたして妥当か、あるいは何故その言葉が頻用されているのか、という問いが生まれる。エンパワメントという言葉が必要とする村落開発援助の背景とはなんだろう。

ひとつには、それまでの援助事業では、受益機会が、ある特定の人々のみに享受される、あるいは社会的弱者と呼ばれる層が排除されることにより、地域内格差がさらに拡大してしまったことへの反省がある。長期的な発展のためには、当該社会に根づく不公平な社会関係や、搾取—被搾取の関係を無視できないという方向性である。このような経緯で、援助事業が与える社会的インパクトへの配慮が求められ、社会的包括性への強い関心を示す概念として、エンパワメントという言葉が用いられている側面を指摘できよう。

また、援助事業の柔軟性を確保し、プロセス重視の展開を実現するためのキー概念としての意義があげられる。農業技術・知識の獲得や生産増による収入向上、インフラ整備など、固定的なセクター別事業を、短期的な援助側主導で行った場合に、必ずしもその後、住民自らの長期的開発プロセスに結びついてこなかった。そしてまた、総合的な村落開発事業を進めるなかで見出される、保健・衛生、教育、農業・畜産・漁業、家政など様々な分野のポテンシャルとニーズに柔軟に対応するためには、セクターや個別事業の成果を超え、それらすべてを包括しうる方向性を必要とした。このようにエンパワメントとは、「技術の獲得、施設の整備」では語り尽くせない「人の変化、社会の変化」を事業目的に据え、分野を超えた柔軟な事業を実現するための概念装置として用いられていると言えるだろう。

しかし他方で、それが、図1のどの部分を満たすのか、また、図1に示したような相互作用性を考慮したものかどうかという点で、現在の援助事業におけるエンパワメントの用い方には、不明瞭な点が少なくない。弱者と呼



ばれる女性や貧困層をターゲットに据えた援助アプローチが、受益者を社会から浮き上がらせてしまい、必ずしも有効ではなかった例もあるが、これは、図1における③集団内、集団間の相互作用による価値の共有、④コミュニティ全体の自治能力の向上への視点が欠如していた例だろう。あるいは、弱者集団としての単一カテゴリーに対する②社会関係における力の獲得を強調しすぎるがゆえに、多様な個人の自信の獲得を促す①個人々の潜在能力の発揮がおろそかになっており、結果的に、個人間の差異を捉えきれないことであろう。鈴木の手紙を借りれば、「生活実践を通じた自己実現」が、個人レベルで獲得されなかったのである。

期間限定的で、固定的になりがちな援助の枠組みのなかで、長期的に続いていく自律的な村落開発の方向性を捉え、事業の柔軟性、住民の主体性を確保するうえで、エンパワメント概念はひとつの大きな鍵である。しかしながら、何に焦点を当て、誰をターゲットとすることで、個人、集団そして社会全体の変革に向けた働きかけとなるのだろうか。そして援助の枠組みで社会変革を射程に置くことがはたして倫理的に許されるのだろうか。今後、さらなる事例の検討が必要である。以下では、日本農村の経験を振り返り、実践的な教訓を引き出してみよう。

## 第2節 日本農村の生活改良普及事業にみるエンパワメント<sup>(1)</sup>

筆者は別稿（小國 [2004]）で、日本農村における生活改良普及事業（以下、生改事業）を事例に取り上げ、当時、生活改良普及員（以下、生改）によってめざされた農村女性グループ育成が、対象地域コミュニティ全体のエンパワメントを射程に置くものだったと指摘した。そこで主張したとおり、筆者は、ある農村社会に対して行われる開発援助とは、たとえ限定的なプログラムであっても、「根っこつき」、つまり社会に根づく筋みちを目指す姿勢をもつべきだと考えている。そのためには、事業成果が、結果的に社会全体と

個々人の双方にプラス効果を与えることが求められる。これは、先に図1で指摘したように、主体性をもった個人の獲得と、集団レベルでの価値の共有が同時に実現可能な、社会変革の実現に他ならない。

では、当時の農村生活改善における生改の数々の試みと、中心となった価値観を、エンパワーメントに向けた働きかけとして捉えなおしてみよう。

### 1. 考える農民と集団思考——個人・集団・コミュニティへの視点

エンパワーメントは、個人あるいは集団の自律性を高めることを目的として語られることが多いが、たいていの場合、直接のターゲットとして想定される対象者がいる。たとえば女性、貧困層、医療における患者などである。生改の場合、直接的なターゲットは農村女性、なかでも社会的発言力がないとされた若い嫁たちであった。

当時の農林省で推進されていた生改事業のスローガンは、「考える農民を育てる」であった。これは直接的には、衣食住、様々な側面での生活の合理化への自助努力を通じて一人ひとりの農民の「状態と態度の変化」をめざす、つまり図1における①個人の潜在能力発揮を基本とする考え方である。しかし興味深いのは、同じくキーワードとして、「集団思考」の意義が生改の間で共有されたことだろう。集団思考とは、「一つの問題を共同で考え、相互に多様な意見を出し合って相互啓発をしながら積み上げていく思考であり」、グループ組織化を通じて人が育っていく基盤となる重要概念のひとつである(浜田 [1987: 89])。これは、前節で述べた図1の③集団の相互作用を通じた価値の共有プロセスを通じて①個人の潜在能力の発揮を成し遂げていこうという発想であり、個人と集団のエンパワーメントが相互作用的であることを前提とする。つまり、「集団で思考する『考える農民』たち」をめざしたのである<sup>(2)</sup>。

またこれらスローガンは、実際には、グループ活動を通じた女性の社会参加の推進など、社会における個人、つまり図1における②社会関係における

力の変化をめざすものとして展開された。そこでは、「多様な意見を出し合って、相互啓発をしながら積み上げる」、つまり、一様な絶対的価値を援助者が提示するのではなく、当事者たちが、集団思考を通じて多様性を認め合うという意味で、共有の価値基盤を獲得していく学習プロセスに意義が求められた。

さらに、別稿（小國 [2004]）で論じたように、生改の働きかける重要な相手として、直接ターゲットである農家の嫁以外の人々、特に、村長、行政機関などの公的権威と、姑、旦那といった私的権威が含まれていた。つまり、個としての農民あるいは個別の集団が、意識化と自信の獲得を実現するためには、老若男女が考え、語り、行動できる社会的環境を整備すること——図1の④バランスの取れた地域社会の自治能力向上が必須だという考えがみとれる。生改事業では、直接的には住居改善や栄養改善、貯蓄グループなどの生活実践を通して、個人・集団の自己実現をめざしつつ、それを担保するような社会的価値を共有するコミュニティをめざすという点で、社会変革に向かう姿勢をもつものであった。

愛媛県の伊予農業改良普及所で昭和62（1987）年に使用された、新規就農者のための資料では、冒頭に、梅根悟<sup>(3)</sup>の次のような言葉が引用されている（高岡 [1987]）。「社会化と個別化の2つの要求を共に満足させるような学習組織をつくり出すことが、われわれに残された課題である。そしてそれは今日なお完全には解決されていない課題である」。生改アプローチにおいて、個人の力の発揮と社会的に認められる集団としての成長を同時に得ることがいかに重要であり、いかに難しいかという指摘であろう。

## 2. プロセスをどう測るのか——状態と態度の変化

生改事業では、「生産と生活は車の両輪」と謳われた。技術指導が中心となってきたそれまでの農業普及を省み、「生産だけではなく、生活がよくなるないと、健康が維持できなくて、生産にも影響をきたす」というメッセー

ジが農村で投げかけられた。

生産と生活を両輪とする車が向かっていくプロセスがめざす方向とは、心身両面でのより良い生活実践を実現していくことであった。個人や集団がこれを成し遂げられるような社会への道程とは、はてしなく続くエンパワーメント・プロセスとも言えるだろう。現在の途上国の村落開発援助で、生産と生活の双方を1プロジェクトでカバーしようとするれば、総合地域開発的アプローチが求められ、セクター別事業では難しい。この点で、農林省下でありながら、「生産と生活は車の両輪」をモットーに、農民の包括的な生きざまに目を向けた生改事業は先進的な視点を有していたと言えよう。

しかし、この点に関し、単純に生改事業の経験を現在の途上国開発援助にあてはめることはできない。特に政府間協力の場合、実施機関はたいていセクター別の政府機関であり、日本でいう生改のように、生活全般にわたるサポート活動が可能な普及員やフィールドワーカーを配置している可能性は低い。かつての日本で、生改事業がかくも全国的展開が可能であった基盤には、中央から県レベルまで一貫した、事業実施機関による安定した予算的・技術的バックアップがあった。当時の農林省下で、農業技術普及を担当する農業改良普及員とともに、包括的な生活の改善指導を任務とする生改が正式に配置されたこと、生改のもち込む様々な生活の知恵が「生活技術」として認知され、生改活動に対する継続的な技術研修機会が農林省内でもたれたこと、専門技術員というベテラン生改による実践的な現場のサポート体制が整備されたことなどは、なかでも重要な特徴である。これらの諸条件をクリアして「生活全般の改善」を担う普及員を配置するのは、現在、途上国と呼ばれる多くの国にとって容易ではない。よって、ここで紹介する生改の経験からの教訓は、現在の途上国政府が直面する具体的な諸条件に応じて、実現可能なアイデアとなるよう柔軟に変更を加える必要があろう。

ただし、それらの違いを踏まえながらも、実際に現場で蓄積されてきた生改の取り組みには、現在途上国で働くフィールドワーカーにとって参考になる部分が少なくない。特に、近視眼的な発想で事業を完結してしまいが

ちな援助者に対して、「何をもって成果とするか。何を評価するか」を考える好事例だと考えられる。たとえば、各事業の目に見える結果にとどまらない、生活における変化のプロセス自体を評価対象とする試みのひとつとして、日々の活動における計画—実施—評価サイクルとその丁寧な文書記録があげられる。1回ごとの会合に際して、その回の到達目標と期待、考えられる問題や必要な対応などを計画として作成したうえで現場に臨み、実施後に再びそれを用いて今度は自己評価を行った。いわば、「外部援助者の期待」と実際の参加者の反応をすり合わせ、そこから次の計画を生み出していくモニタリングかつプランニングシートである。生改はこうした記録の蓄積を通じて、経験を通じて変化する人々の姿勢やニーズや能力に合わせた対応を検討し、後任への引き継ぎの糧とし、またそれを公表する術を得ていた。実施側の思惑と反省を含むこのような記録の積み上げは、プロセス評価の具体的な手段として興味深い。

### 3. エンパワメント・プロセスにかかわる外部援助者の基本姿勢

生改は、歴史経験の共有という部分的同質性と、外部から来たハイカラで学歴のある援助者という異質性の双方を備えていた。その両方が、住民にとって彼女の発言に耳を傾けるうえで影響していたことだろう。農林省から出された資料には、「普及員は新しい暮らし方の担い手として現れ、農民生活は普及員との接触により常に変化し、成長する」と記されている。対象となる個人や社会の変化は、援助で実施される個々の活動のみならず、外部援助者との「接触」それ自体によっても促されるということである。

また、別稿（小國 [2004]）で述べたように、生改は「学習する援助者」であった。農林省農業改良局生活改善課 [1953:8] には、「たくましい農民側の成長力を感じ取る事は、否応なく普及員側の成長をも促さずにはおかない。……普及員自身も農家から異質なもの、新しいもの、いまだきづかなかつたものを発見し、吸収する努力を払わねばならない」と述べられている。同資

料には、「普及員が部落へ行く前と帰る時とを比べて普及員自身に何等の変化も自覚できないならば、たとえその部落で農民に如何に喜ばれ高く評価されても、今後の成長と発展は期待できない」とある。

富める者から貧しき者、技術のあるところから「ない」ところへの一方的な行為として現在の途上国援助事業を捉えている限り、学習者としての援助者という発想には立ち難い。援助者が、この二元論に縛られている限り、援助という異質なものととの接触を通じたエンパワーメント・プロセスを生み出していくことは難しいだろう。生改事業では、人々そして社会の変化を事業の核に据え、個々の事業を手段と言い切る援助姿勢と、援助者自身が対象農家から「新しいものを学んでいく」、つまり共にエンパワーメントの主體であることが、生改に求められていたのである。

#### 4. 近代的民主主義——社会変革への価値基盤の設定

一方、忘れてはならないのが、当時、生改事業推進の基盤として共有されていた価値観である。それは、一言でいえば近代化、そして近代的民主主義だったと考えられる。たとえば、農林省農業改良局生活改善課 [1953: 1] の資料「主題の決定と発展」では、第1ページに「普及事業の追求する農家生活像——近代的農民生活——」と掲げられ、それは「戦後の日本社会の大きな変化を背景としての時代的要請である」と述べられている。

また、生改事業の変遷をまとめた資料(表1参照)では、一方で、開始当初の昭和20年代の重点目標として、「生活の合理化、考える農民の育成」が掲げられている。同資料では、「今日の農民生活の問題は、民主主義的な近代文化の光にてらされて、あきらかにされねばならない。……そしてもし近代文化を生活の理想とするならば、農民生活はどのような点をたださなければならぬかを知ることが出来るであろう」と記されている(農林省農業改良局生活改善課 [1953: 01])。つまり、民主主義的な価値観にたち、一人ひとりが主体的に考える、嫁も自律的に意見が言えるような社会を「理想」とする

表1 生活改善普及事業における重点目標の推移にみる価値基盤と思想

	昭和20年代	昭和30年代	昭和40年代	昭和50年代
重点目標	生活の合理化 考える農民の育成	農家生活のよりよい状態 生活に対するよりよい態度	生産と生活の調和 農村の生活環境整備	地域農業を支える 生活改善活動
価値基盤・思想	近代的な生活 民主的な社会関係	現状を基本とした 「よりよい」生活への変化、一步一步の改善。 (=もち込まれた価値基盤の土着化プロセス)		
理想型の有無	有 「近代的な生活」	→		

(出所) 佐藤・安藤 [2001: 159] に掲載された、高岡ミエ子氏の提供資料(上段部分)をもとに、筆者作成。

価値基盤が設定されている。そこには、新たな価値観のもち込みがみとれる。

他方で、その後はといえば、「農家生活のよりよい状態、生活に対するよりよい態度」(昭和30年代)(傍点は筆者)、「農村の生活環境整備」(昭和40年代)など、むしろ現状を基盤とする一歩先への自助努力としての目標へと推移している。

このように、初期の同事業の目標は、「近代的価値の獲得とそれに基づく生活」であった。それは、農村だけの問題ではなく、多かれ少なかれ、当時の日本全般に適用されるものであった。その点では、援助する側の生改も、対象となった農村部も、同じ課題を共有する当事者たりえた。

途上国援助における課題のひとつは、当時の日本でお題目となりえた近代的民主主義が、現在、改めて議論の対象となっていることである。昭和20年代の日本で、戦勝国によって導入され、人々の変化への欲求によって土着の価値へとローカライズされた近代化志向は、現代、改めて検討の必要性が指摘されている。

愛媛県で生改となり、生活改善普及に尽力してきた女性は、折に触れ、「農村に文化の島をつくる仕事、それが普及員」だと語った。彼女自身がか

つて、社会学者の松原治郎氏の講演で聞いた言葉だという。「文化の島をつくる」という外部者の発言を現在の途上国開発援助の文脈に置き換えて語れば、農村住民を無知で「近代的文化なき」ものだと思える、植民主義的な発言として批判的に受けとめられるかもしれない。逆に、当時の生改事業の場合、外部者が積極的に農村を変えようという姿勢は、教育を受けた外部者と、貧しい農村という格差はあろうとも、同じように戦争に負け、不安のなか、少しでも良い生活を夢見ていた同じ民としての立場でこそ可能だったとも言える。

この点において、現在の途上国開発にかかわる援助者と被援助者との関係は、「戦後からの復興」を共に背負っていた当時の生改とは比較しようがないほど断絶的な差異の上に成り立っている。現在の外部援助者のヨソモノ性を認識したうえで、われわれはいかに被援助者の価値基盤に対する学習者たりうるのかを検討していかねばならない。

では、開発援助を意義づける価値基盤とはどのようなものだろう。人道的な意義と、政治的な思惑の双方を含んだ現在の開発援助において、どのような姿勢で取り組むべきだろうか。また援助事業は、いかなる異質の価値を外側からもち込もうとしており、それはどのような「土着化プロセス」が想定されるのだろうか。援助する側は、はたして「被援助者の価値基盤」を、援助の枠組みに縛られつつも学ぶことが可能なのだろうか。これは、エンパワーメントという、当該社会の価値の変革に直結するプロセスに介入する外部者が考えるべき重要課題のひとつだと考える。この点についての検討抜きにして、開発援助に対する日本の経験からのまなびの有効性を語ることはむずかしいであろう。



### 第3節 実践への課題——農業開発援助の現場で考える

#### 1. 何が目的なのか——活動の手段化を図ること

筆者は、現在、東南アジアのカンボジア王国北西部で、農業開発の技術協力プロジェクトに携わっている<sup>(4)</sup>。プロジェクト自体は約3000ヘクタールの灌漑受益地を対象とする稲作技術向上、営農多様化、そして農民組織化を三本柱として2003年4月から3年間の予定で開始されており、対象地域の生産増および生計の安定が目標として掲げられている。協力先機関は農業省であり、実施機関はプロジェクト事務所が置かれている州レベルの農業局である。同プロジェクトにおける筆者の担当業務は第3の「農民組織化」であり、主要業務のひとつに、「農村女性のエンパワメント」という項目が掲げられている。これまでの議論を踏まえ、実践への取り組み事例を以下に紹介したい。

現在の政府開発援助の枠組みを前提とすれば、すべての事業活動は、プロジェクト全体の目標に収束される。同プロジェクトの中心目標は農業生産性向上である。「農村女性のエンパワメント」は、農民組織化活動のひとつとして、その下位に位置づけられている。つまり、エンパワメントを手段として考えており、図1でいうところの①個人の潜在能力の発揮と③集団における相互作用による価値の共有に力点を置いた、ということであろう。

これまでの議論に従えば、エンパワメントは、ある特定の活動を通じて目に見える成果が短期間で得られるものではない。しかし同時に、いかなる活動をするうえでも共有すべき、長期的な目標でもある。特に、農村住民を対象とする場合、たとえ技術移転であれ、事業を通じて得た技術をその後の日常生活で生かし、発展させていこうという個人の意志と、それを可能にする社会的条件が整わなければ、事業成果の持続・発展は望めない。事例プロジェクトは農業技術移転を中心においたプロジェクトだが、10カ村を対象と

して農村現場密着型で進められている。事業実施にあたっては、農業関係にとどまらず、広く社会経済状況についてのベースライン調査を実施したうえで、活動アプローチや内容を設定してきた。稲作技術、営農指導にあたっては、各村の特徴に応じて個別の対応を採るなど、柔軟性に長けている。これは、短期間の技術協力が農村住民の持続的な生計向上と安定に結びついていくためには、事業への参加経験の蓄積が、人々にとって帰属社会で力をつけていくエンパワーメント・プロセスとなる必要があると認識されているからであろう。

筆者自身は、エンパワーメントとは持続的な個人・集団・コミュニティの成長プロセスであるとの考えに基づき、「農村女性のエンパワーメント」分野について、まずは、把握しやすい村のニーズをもとに、非常に小規模でトライアル的なエントリー活動を実施することとした（表2参照）。その実践を通じて、相互の理解を深め、さらなる問題を模索し、継続的な事業を計画していくという実践的な参加型開発計画の一環である。これは参加者が、いかなる活動を通じて、自信や集団活動への意欲を高めていけるのか、つまり、エンパワーメント・プロセスとなるにはどのような活動が可能かを探る手立てとして位置づけられる。

既述の生改アプローチにあるように、援助者は、自らもエンパワーメント・プロセスに携わる立場として、相互理解を深め、その後の活動を共に模索する学習者である。本活動計画は、筆者と共に業務を担う現地の公務員が立てたものである。彼は農作物加工の技術者であり、計画の目的について、技術移転に特化した効果を想定していた（表2の上段参照）。そこで、筆者が「今回の活動の次に、あなたは何をするのか」と問うた時、迷いなく、「衛生的なパッケージング」と答えた。これは、加工技術トレーニングという意味では妥当で段階的な考えに基づくという。しかし、「それをやりたいと考えているのは誰か？」と再び問われ、答えに窮した。もちろん、彼の言うように、技術の獲得は非常に重要である。既述の鈴木という言葉にあるように、「技術の獲得なくして（社会的な）相互承認は得られない」からである。しかし

表2 エンパワメントの視点による活動目標と計画・実施プロセスの例

活動名	活動目的	期待される成果	援助者の役割	次の計画	長期目標
農作物加工	バナナチップス、豆乳、パパイヤ等の加工食づくりの技術を伝える。	参加者の技術の獲得。 近隣者への普及。	技術指導者。	衛生的なパッケージ技術を伝える（技術的なステップアップ）。	農作物加工技術の向上。 支出の抑制と副収入の獲得。
エントリー活動	上に同じ。 実践を通じた住民ニーズの明確化・具体化プロセス。 相互理解の獲得。 「役に立つ」集会の設定による集団活動の推進。	上に同じ。 参加者と共に、「やりたいこと」を具体的に自覚する。 リーダーの発掘。 プロジェクトの認知度が高まる。 良好な人間関係の構築。	技術・知識提供者であり、人々の経験的知識、希望についての学習者である。	援助側が有する資源の限定性を明らかにしつつ、エントリー活動の実践を通じて参加者と共に発掘。	集団活動を通じた個人、集団としての農村女性のエンパワメント。

(注) 実際には同一活動である。援助側がエンパワメントプロセスを意識するかどうかで、期待される効果とその後の計画作成に大きな差異が出る。ただしこれは、援助側の思惑にすぎない。

(出所) 現在実施中の活動をもとに、筆者作成。

それは、「農村女性のエンパワメント」を目的化した活動においては、明確に手段化されるべきだろう。技術は、生活実践されることで初めて自己実現につながり、意味がなされるのだという考え方に基けば、技術だけを切り離して移転することの社会的意義はそれほど高くない。まずは援助者がそれを自覚すべきである。

かつての日本で、生改は、農村女性たちに当時とても目新しかったクリスマスケーキの作り方を教えた。それは、今でも多くの県の農村女性にとって、楽しく新鮮な経験だったと鮮やかに記憶されている。しかし、ケーキ作りひとつをとっても、個別の社会的な事情、個人と集団が抱える問題によって、生改が立てた目標は様々だった。新潟県では、ケーキを手作りすることで、「ケーキ代を浮かして経済の助けとし、子どもを喜ばせた」。そしてまた、

その料理グループには非農家の参加も促し、農繁期に共同炊事をする戦力を見出した（佐藤・安藤 [2001: 74]）。また、昭和40年の岩手県の資料によると、生改の活動目標は、「ケーキの作成技術の獲得」ではなく、「家族の話し合いが楽しくできるようになる」だった。

ここで学ぶべき点は、実施事業に対する視点の設定の仕方である。自らの行っている事業を手段化し、エンパワーメント・プロセスという個人・集団・社会の変革に位置づけたときに、その事業はどのような意味をもつのであろう。われわれは、この問いに答えられない事業を実施してはいないだろうか。

## 2. 実践活動を通じた発展的計画づくり

また、このように、援助する側と住民の双方にとってリスクの少ない「小さな活動」の実践は、その後の活動を地に足の着いた、当該地域にあったものとしていくうえで有効だと考える。生改は、「調査だけでは分からないことがある」「楽しくないと続かない」「実践を通じてニーズを把握し、リーダーを発掘する」<sup>5)</sup>と述べ、調理実習や生活設計集会などを地域の実情に合わせて実施していた。いわば、持続・発展的な活動計画を生むための実践活動である。

事業の目的が、副業生産活動の実施であれば、それにあった技術トレーニングを企画するだろうし、識字率の向上であれば教室をひらくだろう。しかし、それらの活動を手段化し、エンパワーメントを目的化したとき、事業実施者は、実践を通じた計画づくりのプロセスを積極的に検討せざるをえなくなるだろう。かつての生改事業がそうであったように、人々の自覚と成長が進むとともに、住居改善、農作物加工所の建設、集会所の設置など、より大きな資源動員を必要とする具体的な事業が「生み出されて」くる。これがむしろ自然な流れではないだろうか。

前掲のカンボジアにおける事例では、カウンターパート自らの企画で、グ

ループの機能強化と食品加工の技術移転の双方を意識した活動を実践し始めている。リーダーの発掘、メンバーの固定化、自己資金による活動、継続発展的なトライアル、グループ員自身による活動の決定と評価など、彼らは目に見えない「エンパワメントのイメージ」を、食品加工という明らかな技術指導を前面に出しながらもふくらませてきたようだ。自ずと、問いかける内容や、次回に抱く期待にも変化がみられる。プロジェクト終了までの期間を通じて、活動がいかに変化を遂げるか、活動を通じていかなる問題を発見し、取り組むことができるか。それらのプロセスを参加者自身の手で評価していく予定である。ひとつひとつの経験から学び、手探りで進んでいるのはグループ員だけではなく、われわれ外部援助者も同様なのである。

#### 第4節 結論——社会変革に向かう外部介入とは

これまで述べてきたとおり、生改アプローチは、エンパワメント概念における異なるレベルの連動性を重視し、かつ部分的なセクター別の活動を包括的な生活概念に位置づける作業を惜しまなかった。自らがカバーできる範囲を超えている場合は、躊躇することなく、保健婦、教育委員会主事、県の補助金など、直接関係のない他リソースやアクターと住民を結びつける「つなぎ」の役割を自らが果たそうとした。

無論、すべての地域でこれらの姿勢が一貫して徹底されたわけではない。筆者が取り上げてきたのは、全国的に現在まで語り継がれる成功例における共通点であり、これらがはたしてスタンダードだったのかどうかは現時点では判断できない。今後はむしろ、生改事業の失敗事例を集中的に検討することで、ここで述べてきたような「成功プロセス」がどのような要因によって成しえたのかについて、より具体的な考察が求められるだろう。

しかし、同事例の時代、地域的な限定性を考慮に入れたとしても、外部からの学習者であり、かつ主体としての生改の姿勢は、現在、セクター別の事

業をもって対象地域に赴く開発援助者にとって、新たな課題を与えてくれる。対象地域の様々なリソースについて、どれだけ広く理解できるか、事業範囲外のできごとにどれだけ耳を傾けられるか。包括的な生活の一端にかかわるという意識をもつことで、援助者にみえてくることは少なくない。

短期事業における目に見える成果が強く求められる時代にあって、エンパワメントを目標に掲げる村落社会開発事業の展開は容易ではなくなっていくことも予測される。しかし、本稿で示した様々なレベルのエンパワメント概念は、村落住民を対象とするいかなる援助事業でも、成果の持続性という点で重要な鍵を握っている。事業を通じて獲得した経験や技術を当該住民が生かしていけるのかどうかを検討する視点とも言えよう。このような視点をもって取り組むことによって、技術移転型の農業開発が、対象社会に根づく一助となるのではないかと期待される。

日本農村の生改事業については、実際にそれがどのように現在の途上国援助に適用できるか、議論が交わされている。実際に、当時の日本が経験した内容を、事業として途上国援助に援用することに対しては筆者自身、懐疑的である。既に指摘してきたように、税金を用いた国政の一環として収斂しえた同事業に比べ、援助一被援助間には、比較にはならないほど深い断絶がある。また、上記で紹介してきた日常的なモニタリングープランニングの書類づくりも、複数の言語を介して事業が成り立つ外国での援助では、要する時間的・人的コストが膨大となる一方で、文書の活用度合いの点でも疑問が残る。さらに、国政に沿って中期・長期計画を想定できた国内事業と異なり、関係省庁との合意書を前提に実施される短期の援助事業で、どこまで「活動の手段化」が可能であるか、現実的には検討すべき課題が多い。

それでも筆者は、個別の技術指導的な事業を超え、エンパワメント・プロセスを目的づける姿勢の重要性を改めて指摘したい。これは、個々の事業実施者の姿勢というレベルと同時に、そもそも開発援助は何のために行われるのか、その目標と評価項目の設定の点で、開発協力の前提となっている価値基盤を見直し、新たな地平を模索していくうえでも示唆を与えることにな

ろう。

定松〔2002: 247〕は、外部援助者による政治的介入について自らのネパールでの経験をもとに、対象地域の社会関係や構造に働きかけるような、つまり社会的エンパワメントを意図的に図るような援助は可能なか論じている。そして結論部分で、「問題となるのは、『住民主体の開発とは何か』ではなく、『住民と私たちの間にはどのような協力関係がありうるのか』ではないだろうか」と述べている。

冒頭に立てた「エンパワメントという言葉を用いて開発援助は何ができるのか、そして何をすべきでないのか」という問いに対して十分な回答を提示するには、現在も実践を通じて模索中の筆者は力不足である。しかし、少なくとも、援助に関わる者は、中立な立場を保てるといった幻想から自らを解き放ち、現場での関係性におけるヨソモノとしての自らの存在に目を向けることが必要だと考える。援助の現場に携わる者は、自らの政治的な思惑を開示し、相手社会の異質性を学ぶ姿勢をもつべきだろう。その土地なりの「よりよい生活」とはいかなるものなのか。人々の経験に基づき、潜在的な力を相互に引き出していけるような社会的価値とはいかなるものか。エンパワメント・プロセスに、援助事業がいかなる正負の影響を与えることになるのか。これらを意識しつつ、個々の活動を手段化する視点をもって実践に取り組む必要性を主張したい。世界の様々な国の生活が情報として普及し、国内外の生活レベルの格差が個々人に実感されている昨今、その地域、その国なりに、求めている変化の方向性、人々が模索している改善への糸口がみえるはずである。本稿がわずかなりとも、今後の議論の発展に向けた一視座を与えられることを期待し、結語とする。

〔注〕 \_\_\_\_\_

- (1) 実際に生改事業の発足当時にエンパワメントという言葉が用いられたわけではなく、あくまでも、筆者の視点から、生改活動を検討したものである。
- (2) 生改は、具体的な集団思考の進め方を三層五段階に分類し、実際の活動がそのどこにあたるのかを意識しながら活動を行った。三層五段階の詳細につ

- いては、浜田 [1987: 21-25] を参照のこと。
- (3) 和光大学の初代学長を務めた教育哲学者。生改事業実践においては、同氏を含む心理学・社会学・教育学・民俗学・哲学等、多岐にわたる学問分野が参照されていた。
- (4) 現在進行中であり、提供可能な情報が限られるが、生改の経験がどのように現在の実践に反映しうるのかという具体的な事例として、地域情報がなくとも説明可能と判断し、取り上げることにした。
- (5) 2000～2003年までに実施された新潟、愛媛、鹿児島、福井、岩手、沖縄での調査における生改経験者の発言に基づく。

### [参考文献]

#### 〈日本語文献〉

- 池田光 [2001] 『自分の夢を実現できる人、できない人——セルフ・エンパワーメントの魔法』(株経済界)。
- G・エステバ [1996] 「開発」(ヴォルフガング・ザックス編／イヴァン・イリッチ著／三浦清隆他訳『脱「開発」の時代——現代社会を解説するキーワード辞典』晶文社) pp.17-42 (G. Esteva “Development,” in W. Sachs ed., *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*, Johannesburg, London: Wits University Press, Zed Books, 1992)。
- 大濱裕 [1997] 「参加型地域社会開発と農村社会組織」(『インドネシア・スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクトと連携した地域社会開発手法の研究』国際協力事業団) pp.13-32。
- 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) pp.195-226。
- 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。
- 草野孝久編 [2002] 『村落開発と国際協力——住民の目線で考える』古今書院。
- 国際協力事業団 [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(第2分冊 調査報告書編)』国際協力事業団。
- 斎藤文彦編 [2002] 『参加型開発——貧しい人々が主役となる開発へ向けて』日本評論社。



- 定松栄一 [2003] 『開発援助か社会運動か——現場から問い直す NGO の存在意義』  
コモンズ。
- 佐藤寛 [2002a] 「『農村生活改善』研究の意義と課題」(『農村生活改善協力のあり方に関する研究』検討会報告書) [第1分冊] 国際協力事業団 pp.1-13。  
—— [2002b] 「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) pp.5-24。
- 佐藤寛・安藤和雄編 [2001] 『戦後日本の生活改善運動と途上国の農村開発研究基礎資料(1)』 国際協力事業団。
- 清水準一・山崎喜比古 [1997] 「アメリカ地域保健分野のエンパワーメント理論と実践に込められた意味と期待」(『日本健康教育学会誌』 4(1), 日本健康教育学会) pp.11-18。
- 鈴木敏正 [1992] 『自己教育の論理——主体形成の時代に』 筑波書房。
- 高岡ミエ子 [1987] 「新規就農者のために」(手作りの配布資料) 伊予農業改良普及所。
- ロバート・チェンバース／野田直人・白鳥清志監訳 [2000] 『参加型開発と国際協力——変わるのはわたしたち』 明石書店 (Robert Chambers, *Whose Reality Counts?: Putting the First Last*, London: Intermediate Technology Publications, 1997)。
- 鶴見和子・川田侃編 [1989] 『内発的発展論』 東京大学出版会。
- 西川潤・野田真里編 [2001] 『仏教・開発(かいほつ)・NGO ——タイ開発(かいほつ) 僧に学ぶ共生の智慧』 新評論。
- 農林省農業改良局生活改善課 [1953] 『主題の決定と発展』(普及計画シリーズ No.1) 農林省。
- 野田直人 [2000] 『開発フィールドワーカー』 築地書館。
- クリスト・ノーデン・パワーズ／吉田新一郎・永堀宏美訳 [2000] 『エンパワーメントの鍵——「組織活力」の秘密に迫る24時間ストーリー』 実務教育出版 (Christo Norden-Powers, *Awakening the Spirit of the Corporation*, 1994)。
- 浜田陽太郎 [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。
- ジョン・フリードマン／斉藤千宏・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 (John Friedmann, *Empowerment, the Politics of Alternative Development*, London: Blackwell, 1992)。
- パウロ・フレイレ／小沢有作他訳 [1979] 『被抑圧者の教育学』 亜紀書房 (Paulo Freire, *Pedagogia do oprimido*, Milton Keynes: Lightning Source Inc, 1970)。  
——／里見実訳 [2001] 『希望の教育学』 太郎次郎社 (Paulo Freire, *Pedagogia da esperansa: um reencontro com a Pedagogia do oprimido*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992)。

- キャロライン・モーザ／久保田賢一・久保田真弓訳 [1996] 『ジェンダー・開発・NGO —— 私たち自身のエンパワーメント』新評論 (Caroline O.N. Moser, *Gender Planning and Development: Theory, Practice and Training*, London: Routledge, 1993)。
- キャサリン・H・ラヴェル／久木田由貴子・久木田純訳 [2001] 『マネジメント・開発・NGO —— 「学習する組織」BRACの貧困撲滅戦略』新評論 (Catherine H. Lovell, *Breaking the Cycle of Poverty: The BRAC Strategy*, Bloomfield: Kumarian Press Inc., 1993)。

〈外国語文献〉

- Long, Norman [2001] *Development Sociology: Actor Perspectives*, London, New York: Routledge.

〔付記〕

本章執筆にあたり、2001年～2003年にかけて実施した岩手、愛媛、沖縄、鹿児島、新潟、福井における調査を通して、生改関係者から貴重な御経験をご教授いただいた。また、2001～2003年 JICA 委託研究「農村生活改善協力のあり方に関する研究」検討会の諸氏から多くの有益なご助言をいただいた。さらに、JICA プロジェクトの関係諸氏および JICA 本部担当者からは、進行中の事業について情報公開することをご快諾いただいた。記して感謝の意を表する。