

## はじめに

世界の開発援助の焦点が「貧困削減」に収束していく中で、農村地域であると都市部であるを問わず貧困地域(地区)の社会に対して、生活水準の向上、貧困からの脱却をめざすさまざまな援助プロジェクトが実施されている。そうしたプロジェクトの実施に当たっては「住民の主体的な取り組み」「自助・自立のための力づけ」といった部分が重視されるようになっていく。

貧困削減のための社会開発的プロジェクトにおいては、伝統的な援助手法である学校・保健所建設、上下水道・道路整備などのインフラ支援(=物的資本形成)や、基礎教育、職業訓練など個々人の能力を高める人作り支援(=人的資本育成)とは異なる、「組織作り・組織強化」(=社会関係資本の醸成・強化支援)が主要な手法となりつつある。そしてこの「社会関係資本の醸成・強化」を行うためには「参加型開発」がもっとも適切なアプローチであるとされており、この「参加型開発」アプローチの核として「住民の組織化」戦略が不可欠なものと考えられているのである。

本書は平成14年度にアジア経済研究所において実施された「援助と住民組織化」研究会の成果をとりまとめたものである。この研究会では、援助プロジェクトの現場において「住民の組織化」が実際にどのように行われているのか、またそれがどのような効果を受け入れ社会にもたらしているのかについて検討を行った。ただし、本書の目的は「いかに住民の組織化を行えば良いのか」といった実践的マニュアルを提示することにはない。援助研究の一環として、具体的事例に基づきながら、「住民の組織化」の実態把握と理論的掘り下げを行い、「住民組織化」という社会介入戦略は、途上国の開発にどの

ような影響と効果を持ちうるのかを検討することに焦点を置いている。

外部者の働きかけによる住民組織の組織化は、人々の日常生活にきわめて大きなインパクトを持ちうる社会介入であり、このことによって地域社会、コミュニティーにさまざまな影響を与えることになる。時にはその社会の開発への流れを「歪める」(外部依存性向を強めるなど)場合さえあるだろう。本書ではこのような社会的影響について、実証的に検討することに努めた。以下に本書の内容を概括する。

### 「第1章 住民組織化をなぜ問題にするのか」(佐藤 寛)

本章では、本研究の目的と検討枠組みを提示する。特に、開発援助の文脈では対象住民の組織化には「効率のため」「公正のため」「受け皿のため」の三つの目的があることを指摘する。さらに「受け皿組織」には、(1)プロジェクトの効率的実施、(2)エンパワーメント、(3)前衛としての役割、(4)参加の場作り、(5)ドナーの広報活動のため、の五つの機能が期待されていることを明らかにする。

次いで、外部者が働きかける「組織化」過程の問題点を、ターゲットグループの範囲設定の側面から考える。外部者が組織化を働きかける場合、誰がメンバーになれるのかの基準(貧困層、女性、マイノリティー集団など)はあらかじめ介入者によって設定される。しかしながら、こうしたターゲットグループの人々を組織化すること自体が既存のコミュニティーの他のメンバー(村の政治的代表者、男性、富裕層など)の合意を得にくい場合、外部者による組織化への働きかけが、既存社会を攪乱するきっかけとなりうる。

一方、開発援助プロジェクトにおいてファシリテーター等を活用して行われるソーシャル・プレパレーション(社会的な下ごしらえ)活動は、参加型開発の視点からも大変重要な活動であり、組織化プロセスの核ともなる部分である。しかしこうした活動を外部者が主導し、支援して行う場合には他の地域での再現可能性、プロジェクト終了後の持続性の問題が発生する。これを「モデルプロジェクト」のありかたと絡めて整理する。

最後に、外部者による組織化過程の限界として、組織を作り上げることで頭在化する社会的弱者などの排除、組織自体の持続性の弱さ(脆弱性)について触れる。

「第2章 開発におけるコミュニティと住民組織化——バングラデシュを事例として——」(村山真弓)

本章では外部者による住民組織化が盛んに行われているバングラデシュを取り上げ、「ローカルレベルでは過多とも言えるほどに貧困層の組織が誕生したにもかかわらず」、社会開発の潜在的可能性を損なっているのではないかという問題意識から出発する。同時に「人間の安全保障」の重要な構成要素として、社会的弱者にはなくてはならないコミュニティ作りに失敗しているのではないかと問う。

まず、英領期以降の外部者による農村コミュニティへのアプローチの歴史を整理し、次いで1970年代のコミラ・モデルをコミュニティアプローチとして提示し、これに対してNGOの隆盛とともに「ターゲットグループ・アプローチ」に移行していった経緯を跡づける。その上で、ターゲットグループ・アプローチによる住民組織はそのベースとなるべきコミュニティとの断絶を起こしていることを指摘する。これは「シヨミティ(=ターゲットグループ)」アプローチの限界問題として重要である。

これらを受けて、外部者の社会的介入によって組織化を行うアプローチが、とりわけ貧困者・社会的弱者の「人間の安全保障」を損なわないためには、コミュニティとの一体性を視野に入れたアプローチが必要であることを指摘し、そのための試みを提示していく。なお本章は、地域研究者がその知見をふまえて開発研究に取り組むことで、開発研究がいつそう高い水準に到達できることを示す一つの見本となる論考となっている。

「第3章 援助による住民組織化は自律的な地域社会発展の基盤をつくれるか——ネパールの事例から——」(磯野昌子)

本章は、ネパールの事例をベースに、「住民の組織化が援助によって行われる意味」について批判的に再検討するものである。

まず、住民組織を「地域網羅型―選択加入型」軸と「既存組織ベース(住民主体)―援助主体」軸とで四つのカテゴリーに整理する。その上で、「援助主体、選択加入型」による住民組織の例として「ターゲットグループ」「問題解決型グループ」を取り上げ、こうした住民組織が住民主体の組織へと移行していくことが自律的な発展につながるためには必要であると指摘する。

次いで、ネパールにおける地元の組織と開発との関係を地域研究の蓄積を踏まえて整理し、1980年代のコミュニティ開発で地域開発組織が形成され、1990年代以降の民主化運動の中でこれまで虐げられてきた人々による自発的な組織化が進んだと指摘する。そしてこうした住民組織が今後住民の自律的な開発のための基盤となっていくためには、どのようなアプローチがありうるのかを日本の NGO が関与する三つの事例を参照しながら検討する。これらの事例検討を踏まえて、外部者主導の組織化には限界があること(援助供与を前提とした組織化には継続性を期待できない、最貧困層をターゲットにした組織化は困難)、それでもこれをコミュニティの形成や再生に結びつけるためには組織を地域住民の生活の中に「日常化」すること、地域社会の核となる自発的住民組織の見出しと支援が必要であると指摘する。

#### 「第4章 サンパウロの都市貧困層向け住宅政策——『自主管理ムチラン』の住民組織——」(近田亮平)

本章は、ブラジルのサンパウロで活性化している、都市貧困層住民(ファヴェーラ=非合法居住地域に住む人々)による、住宅建設のための住民組織を事例としたものである。

この事例では、サンパウロ市行政の住宅政策の変化が住民組織による自主管理を強調しつつ間接的に都市貧困住民の組織化を促進したという意味で、「組織化プロセスの外部者性」は他の事例よりも低いとすることができる。

この自主管理的住民組織が活動できる背景として、以前から都市住民による既存の社会運動組織の経験があったことは重要である。この既存組織が、行政の支援枠組みと資金的裏づけ(ムチラン専用基金)、さらには NGO による技術的支援枠組みができたことによって、これを利用すべく再組織化され



「ムチラン」に結実していったものと見なすことが出来る。これは日本の「生活改善資金」制度が住民組織の活性化に寄与した点と類似性が見られる。

この自主管理ムチランはその自主性、自己労働奉仕、協同作業の活用などで住民組織としてはかなりの脚光を浴びている。しかしながら、すべてがこのような「理想的」な組織であるわけではなく、政策の実施効率という意味では必ずしも優れているとは言えない。サンパウロ市の住宅政策目標全体に占めるムチランによる建設の割合は14.1%であり、かつその完成率は一桁にとどまっている。つまり、外部者、援助者にとってはこのような住民組織による活動の誇示は、たぶんに政治的なプロパガンダを重視したものと見なすことも可能である。これは、途上国援助一般の文脈に置き直してみても、意味のある議論である。

さらに、本章の事例からはこうした「自主的」な住民組織には、すべての住民が参加できるわけではないことも明らかにされる。ムチランの対象となるのは都市貧困層ではあるが、その中でも「すでに組織化された都市貧困層」のみがこのシステムの恩恵にあずかれる仕組みになっていることが重要な問題点として指摘される。すなわちこの「すでに組織化された」層以外は、行政支援へのアクセスが排除されているのである。また、ムチランの構成員は会議等への参加、会費の納入といったさまざまな義務を負っているが、これを負担できない人々は脱落していかざるを得ない。これは、行政からの支援を受けるために必要なクライテリアなのだが、ある意味では住民組織が「選別プロセス」を自ら背負い込んでいるとも言える。このことから、ムチランのような住民組織はその排除性のゆえに、期待されるような「市民社会」「コミュニティ」育成には直接結びつかないのではないかと指摘は重要である。

「第5章 住民組織化プロセスと援助プロジェクトの成果——フィリピンとイエメンにおける参加型保健プロジェクトを事例として——」

(稲岡恵美)

本章では保健プロジェクトにおける「ドラッグリボルビング・ファンド」(薬

剤回転資金)を中心とした住民組織の役割と、その組織化過程の問題点を検討する。

まず初めに社会開発プロジェクト一般における住民組織化の役割を整理し、特に保健分野ではPHC(基礎保健)プロジェクトにおいて「住民参加」のための組織化が求められていることが指摘される。

次いでフィリピンにおけるいくつかの異なる薬剤回転資金プロジェクトの実態を比較し、それぞれにおける住民組織化プロセスの違いと、プロジェクトの成果との関係を整理する。これから、既存の社会システムの活用、住民組織間のネットワーク、住民による自発的取り組み部分の多寡、がプロジェクトの成果を左右する要因として抽出される。これは、戦後日本の生活改善においても同様な観察が見られる要因であり、住民組織化における普遍的な要因として重要である。

さらに、イエメンにおける五つのドナーの住民保健委員会プロジェクトの比較が行われる。これらはいずれも「参加型開発」手法を用いたPHCプロジェクトであるが、ドナーの組織化アプローチの違いによって、(1)ドナー主導参加型、(2)参加誘導型、(3)既存社会委譲型に3類型される。イエメン社会は途上国の中でも比較的組織化の困難な社会的固有要因を有していると考えられるが、それは既存の住民組織が明確に存在しないこと、住民が開発プロジェクト(この場合はPHC)の目的と意義を十分に理解していないこと、さらに薬剤回転資金プロジェクトでは従来無料だった医薬品が有料化されるために一層抵抗が大きいことなどが挙げられる。

これらを踏まえて、このような住民組織化のためには、社会の固有要因の把握が不可欠であることが示唆される。これと同時に住民の側に「うまみ」(＝プロジェクトからの直接的な利益)が明確に認識されることが組織化を推進するために不可欠ではないかという提案がなされる。

#### 「第6章 農村開発における住民組織化の可能性」(池野雅文)

本章は途上国の農村開発援助と、戦後日本の農村開発経験とを「開発」「外部者の働きかけによる住民組織化」という同一の視点から比較するという点

でユニークな論考である。まず、住民組織の重要な機能としての「統括組織」という概念を提示、整理する。統括組織とは、外部からの社会的介入をとりあえず「コミュニティ」を代表して受け止める組織であり、ある意味では住民にとっての「緩衝剤」的な役割を果たす住民組織である。この統括組織は外部者(支援者)にとっては「エントリーポイント」として機能することが期待され、援助プロジェクトの円滑な実施のための、地元資源の動員、住民内部の意見調整が期待されている。一方、受益者住民の側からは、参加の確保、固有の社会状況を踏まえたプロジェクト資源・利益配分、外部者との交渉窓口、社会的防波堤機能などが期待される。

次いでこの「統括組織」の概念を用いて、戦後日本の岩手県における生活改善運動の事例が検討される。同県沢内村長瀬野集落には「新生活運動実行委員会」があり、これが上に述べた「統括組織」の役割を十分に果たしたことが、集落移転を初めとする一連の生活改善運動の成果を挙げさせるために大きく貢献した。同委員会は行政からのさまざまなアプローチを、行政の末端組織として一元的に受け止めた。同時に集落内にあるさまざまな下部組織を随時「担い手組織」として活用しながら、集落全体の開発の方向性をコントロールしていた。また、同委員会は住民の意見の反映の場として(参加型開発)機能し、こうした意見を行政に伝達して、政策にフィードバックさせるよう働きかけた。

さらに同じ統括組織の概念を用いて1990年代のコスタリカの開発事例を分析する。筆者自身も関与した先住民保護区の開発においては、「統合開発委員会」が上記の統括組織としての役割を期待されていた。しかしながら、この委員会は期待された役割を十分に果たすことができなかった。それは、複数の援助者が関与したにもかかわらず、いくつかの援助者は同委員会をバイパスして住民(あるいは援助実施のための担い手組織)に直接アプローチする方法を選んだことが挙げられる。また住民側もそれぞれの「村人の戦略」に応じて、押し寄せる援助プロジェクトを最大限個人的な利益のために活用しようとし、その際にはコミュニティ全体の利益と総合的な調整をはかろうと

する「統括組織」の存在は不都合である場合も多かったため、統括組織に活躍の場が与えられにくかった。さらに、統括組織である同委員会には独自の開発ビジョンが欠けており、外部者の持ち込むプロジェクトを無定見に受け入れる姿勢が身に付いてしまっていた。もちろん同委員会自体の能力不足、リーダーシップの欠如、組織的な制約要因なども「統括組織」が機能しなかった理由として指摘される。

日本の事例で統括組織が機能したのは、地区の住民が共通の問題意識を持っていたこと、さらに共通の利益・損失を共有していたため、共同責任の概念が育っていたことが重要である。この知見を現在の途上国における「住民組織化」にいかん活用していくかが、今後の課題として指摘される。

「第7章 “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——」（小國和子）

本章は、前章を受けて戦後日本の生活改善運動、特に農林省が中心となって実施した農村改良普及事業の生活改良普及員の役割に焦点を当てて、住民組織化の問題を検討したものである。

本章では、生活改良普及員（生改）が、一般の農村女性を「生活改善グループ」に組織化していく際に、どのような理念に基づき、どのような手法を用いてそれを実践したかを丁寧に跡づけている。同時に社会的なエンパワーメントのために重要な役割を果たしたグループのリーダーの機能にも考察の目を広げている。

生改のアプローチについては「地域の固有要因の把握」「組織の育成段階の評価」「究極的な目標としてのエンパワーメント」という基本的な部分を確実に把握した上で、現実的にはきわめて柔軟な対応がなされたことが強調される。

さらに、グループメンバーの成長、すなわち態度変容が組織化の目的だとしても、さらにこれが「生活改善グループ」を核とした「地域の発展」まで至ることが最終的に目指されていたという指摘は重要である。これは、第2章で指摘される「住民組織」と「コミュニティーの発展」の議論と接合点を

持つからである。すなわち「生活改善グループ」という組織化は、栄養改善、作業着の改善、台所改善などの個々の改善活動を手段として、農村女性のエンパワメントの場作りを目的とした活動だったのだが、この生活改善グループそれ自体が、村落社会全体のエンパワメントの「核」作りの手段でもあったということである。そしてまた「グループ」から「地域」への展開は、グループ員が「グループの限界」に気づく、というプロセスを経ると想定されているところがユニークである。ここでは同様な問題に直面する他のグループとのネットワーキングによって、相互学習、経験交流が行われ、切磋琢磨のインセンティブが醸成されるのである。

一方、既存の社会構造、地域の固有要因に配慮しながらも「新しいリーダー」「民主的なリーダー」を発掘し、育成していくことも生改の重要な仕事と認識されていた。このとき、やみくもに既存のリーダーシップ(婦人会長など)を否定して、弱者を持ち上げるのではなく、既存のリーダーであっても生活改善の趣旨に合致する場合はこれを認め、そのような既存リーダーが存在しない場合には新たなリーダーの発掘に向かうという、柔軟性を持っていたことも指摘される。

ただし生活改善のアプローチは、自主性が強調されるがゆえにその余裕のない「最貧層」をターゲットとして取り込むことができなかったことも事実であり、この点は第4章でも指摘されているが現在の途上国の農村開発において乗り越えるべき課題の一つと認識できよう。

## 「第8章 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——」(水野正己)

本章は、戦後日本の生活改善運動における組織化プロセスを正面から取り扱い、途上国での住民組織化プロセスに教訓を得ようとするものである。

まず、途上国開発における農村開発の取り上げられ方の歴史的変遷を跡づけ、初期の農村開発が生産増加には寄与しても農村社会のありようをむしろ混乱させたのではないかという疑問を提示する。そして構造調整以降の農村開発とは異なる視覚からの「住民組織化」が求められているとする。

これを受けて、現代の途上国が抱えている課題をすでに戦後期に経験していたと考えられる日本の生活改善運動における住民組織化の問題を整理する。農林省(当時)の生活改善普及事業ばかりではなく、厚生省指導下の「蚊とハエのいない生活」「栄養改善」も視野に含め、また愛媛県の「村改造30年計画」(1947年)の事例を参照しながら、わが国の農村開発に果たした住民組織の役割を検討する。

これを受けて、住民組織として、(1)同志結合型組織化、(2)地域網羅型組織化、(3)集落網羅型組織化の3類型を抽出し、途上国の農村開発への含意を引き出している。

本書の8論文で取り上げられている開発プロジェクトの事例は、必ずしも統一的な枠組みで比較できるものではないが、「外部者による組織化への働きかけ」が途上国社会(第2次世界大戦後の日本も含めて)にどのような影響を与えるのか、という視点は共有されている。今後しばらく増加していくことが予想される「社会開発」プロジェクトのより潤滑な実施のために、比較的無批判に推進されることが多い「現地住民の組織化」戦略に対して本書の論考が建設的な再検討のきっかけを作り出すことができれば幸いである。

2004年1月

佐藤 寛