

# 援助と住民組織化





# 第 1 章

## 住民組織化をなぜ問題にするのか

### 問題の所在

開発援助とその社会的影響をテーマとする研究を開始して10年あまりが経過した。この間、開発援助プロジェクトの実施に際して「社会的側面」を考慮することの重要性は、10年前とは比較にならないほど周知されるようになってきた。また昨今の「貧困削減」「社会開発」の流行によって「社会に対する働きかけ」を正面から取り上げるプロジェクトも増加傾向にあり、筆者自身もこうした現場を数多く見せていただいている。

ここで開発援助を「外部からの介入」と捉える<sup>(1)</sup>ならば、開発援助を巡ってはあらかじめ何らかの意図を有する主体＝「外部者」とその意図を事後的に受け入れることを期待されている主体＝「受益者」が存在する。編者が気になっているのは、この二つの主体間の「あるべき社会の姿」に関するイメージのズレなのである。

特に住民生活に密着した働きかけ(教育、保健、水、農業など)を行うことが多い社会開発的なプロジェクトでは、ドナーの側に「あるべき社会の姿」が構想され、このイメージの実現のために現地社会に介入することになる。現地の人々の主体性を尊重するという理念に基づいた「参加型開発」においてもそれは同様である。そこには「現地の人々の主体性を尊重する」という「あるべき社会の姿」をめざした意図的な介入があるからである。本研究では、この意図的な介入の仕方の一つの典型例として「住民組織化」を取りあげる

ことにした。

社会開発的なプロジェクトでは何らかの形で途上国の人々が居住している空間に公共性のある資源を投入することが多い(学校、保健所、井戸、灌漑水路など)。この場合、こうした公共資源は、公共であるがゆえにこれに関連する多くの人々(=住民)の「主体性」「内発性」「自律性」が維持管理のために発揮されることが期待される。そうでなければ、それら資源の「持続性」が危ぶまれ、せっかくの投入資源が有効に活用されないことになってしまうからである。

外部者が投入した資源の維持・活用が受益者たちの個人的な利害に関わるものであれば、あえて外部者が世話を焼かずとも、資源を利用する個々人の努力と才覚に任せておけばよい。これは世銀が1980年代に主導した新古典派経済学に基づく「構造調整」の考え方と同一地平上にあり、経済的な合理性による適切な資源配分と資源管理がもっともコストが少ない、という想定がその背後にある。しかし、公共性のある資源の維持管理は、個々人の損益に基づく行動に期待するだけでは、適切に行われないことが多い。その代表的な例が「コモンズの悲劇」<sup>(2)</sup>である。

そこで、公共資源(ここで資源とは技術・知識を含む広義なものを意味する)を持続的に維持管理するためには、住民の自主性と協調性の涵養が大切であり、そのために「住民組織」という仕組みが不可欠だと認識されることになる。

一方、公共的な資源の維持管理とは無関係に社会的弱者を「エンパワー」することを目指すプロジェクトでは、社会的弱者の団結と協力による生活水準や社会環境の改善を目指すことも多い。そのような時にも前提となるのが「組織化」である。こうした背景から、社会開発においては、住民組織化が重要なテーマとして着目されるようになったのである。

21世紀に入ってから、「貧困削減」が世界的な政策合意としてMDG(ミレニアム開発目標)<sup>(3)</sup>などにも掲げられ、開発援助の主要目的と位置づけられている。貧困削減援助では貧困層を対象とする「ターゲットグループ・アプ

ローチ」がしばしば用いられる。これは「ターゲットグループ」に対して援助資源(技術・知識を含む)を移転しようとするものだが、その際にはほぼ間違いなく「受け皿組織」の形成が条件とされ、ドナーは住民組織化のためにさまざまな労力を投入する。

さて、以上のような認識を踏まえた上で、本書の基本的な問いは、援助の実施に伴って行われる、『『現地住民の組織化』ははたして有効なのだろうか?』『組織化のための働きかけは現地社会にどのような影響を与えるのだろうか?』というものである。

受け皿組織を形成する時には、当該社会にすでに存在する社会組織を活用する場合と、援助プロジェクト受け入れのために新たに住民組織を作り上げる場合がある。いずれの場合においても「受け皿組織」を組織化することは、途上国社会の中に、外部者との関係(しかも一方的な贈与-受領という非対称な関係)を取り結ぶための仕組みをはめ込もうとすることを意味する。組織を作るということは、ある社会の中に人為的に「小社会(あるいは下位社会)」を作ろうとすることであるとも言えよう。これは、部分的には社会の秩序を変更しようとする試みにも繋がる。これが組織化である。このような介入が「開発」「援助」の名の下に行われることは、その社会にとってどのような影響をもたらしうるのだろうか。

このように考える時、途上国社会の文化・社会の固有性を尊重する文化人類学者ならずとも、こうした介入は、はたして当該社会の自律的な「発展」への力を阻害することにはならないのだろうか、という疑念を感じるのではないだろうか。開発援助の現場に立ったことのある人々の中にはこうした疑問を抱いたことがある人は少なくないだろう。この点をさまざまな視点から検討する材料を提供するのが本書の役割である。

まず本章では、このテーマの建設的な議論のために必要と思われるいくつかの問題を整理することから始めたい。

## 第1節 本書の考察対象

### 1. 住民組織の定義

はじめに本書における「住民組織」をゆるやかに定義しておこう。以下の定義は本書の各執筆者に完全に共有されているわけではないが、この定義から大きく離れることはないことが合意されている。

まず最初に「組織」を定義しよう。組織とは「人為的に作り上げられ、目的を持った集団」とする。これでは何も定義していないに等しいが、いくつかのポイントがある。まず「人為的に作り上げられ」の部分は、本書においては例えば家族集団はそれ自身では組織とは見なされないことを意味する。また、成員(メンバー)は、自分がその組織に属しているかいないかを通常自覚しており、メンバーと非メンバーとの間に「境界」が存在することが想定される。

次に、「住民組織」を定義しよう。本書では「地域性を持った成員によって作り上げられ、かつ何らかの目的を有する集団」とする。ここで「地域性を持った」とは、一定の地域範囲に居住している、一定の地域範囲で活動している、あるいは何らかの地域性を持った資源(灌漑施設、森林資源など)を利用している(利用したいと考えている)など、成員が空間的な地域に制約される条件を持っていることを意味する。

住民組織が「地域性」を前提とする限り、地域の「コミュニティー」との関係も当然視野に入ってくる。「コミュニティー」は社会的には、(1)地域性がある、(2)住民間に社会的相互作用がある、(3)何らかの共通のつながりがある、ことが成立要件となっている。本研究会における「住民組織」はこの意味でコミュニティーを背景としている場合が多い。ただし、同一の地域に生活していても人々が「コミュニティー」を形成しているとは限らない。すな

わち本書の「住民組織」は必ずしも「コミュニティを母集団とする組織」とは限らないのである。例えば灌漑施設の新設に伴って水路が通過する異なるコミュニティの成員が灌漑組合を作る場合や、地域開発計画を作成させるためにドナーが(日常的には関係の薄い)複数の集落の連合体を単位として計画委員会を設置させる場合なども住民組織と呼びうる。

また、同じ地域に住みながら住民間に社会的関係がほとんどない(階層、階級的な分断)場合に、あえてこうした人々を意図的に結びつけようとする住民組織化もあり得る。したがって、本書で扱う住民組織がすべて既存のコミュニティを前提としているとは言えない。一方、同じ地域に居住しない人々によって構成される「コミュニティ」もある(インターネット上に存在するバーチャルな仲間、機能・職能集団のコミュニティなど)が、これらの場合は「住民」とは呼べないので、こうしたコミュニティを前提とする組織は住民組織とは見なさない。

ところで、あるコミュニティ内の「女性」「社会的弱者」だけを対象とするような組織づくりを目指す場合は、そうした住民組織の存在が既存コミュニティの規範と「敵対的」である場合もあり得る。これは、組織化過程でメンバーと非メンバーの境界が明確化されていき、その結果として組織と資源へのアクセスから「排除」される住民があぶり出されてきた時に問題となる。これが開発援助の「ターゲットグループ・アプローチ」の最大の問題点である。すなわち、コミュニティの他の成員と対立する契機が新たな住民組織の「組織化」という働きかけによって生じるのである。

## 2. 組織化の契機

全く自発的に地域住民のみによって組織化が行われる住民組織もちろんあるだろうし、本来そのようなものこそが住民組織の名に値する。伝統的な日本の入会地のシステム、頼母子講などのグループはこれに当たるだろう。こうした場合には何らかの共通の利害が認識されている可能性が高く、メン

バーの組織活動に対するコミットメントも強くなりがちである。

しかし、外部者の意図に対応して人為的に作り上げられる住民組織もまた少なくない。日本の江戸期以降の「五人組」は農村住民の統治のために為政者が働きかけて形成した「住民組織」であり、近代日本の隣組も同様である。一方「婦人会」「自治会」などは自発的な契機と外発的な契機が混ざり合った住民組織と見なすことが出来るかもしれない。

さらに、外部からの何らかの圧力・圧迫に対して危機感を抱き、戦略的な対応として組織化される住民組織もあり得る。例えばダム建設計画に対する住民の反対運動などは、外部からの圧力が契機となって組織化される例である。この場合は、成員間の既存の好悪の感情を棚上げして利害得失に基いて新たな組織に参加することになる。これも地域性を持った成員によって構成されていれば、「住民組織」と呼びうる。

また、個々の成員の組織への加入の動機も多様である。第2次世界大戦中の日本の国防婦人会などのように地域網羅組織である場合は、半ば強制的に加入せざるを得ない。このような場合は参加する個々人が主体的な期待や目的意識を持って参加しているのではない。しかし組織全体としては「国防」という明確な目的を持ち、地域性を持った活動を日常的に行うという意味で、やはり住民組織と呼ぶことが出来よう。同様に、第2次世界大戦後の日本の婦人会は、原則としては自由参加ではあるが社会的なプレッシャーによって参加が促され個人的な目的意識とは無関係に成員となる。ここでは国防婦人会のように「国防」という目的が国家から明確に指し示されたわけではないが、「地域におけるまとまり」を促進するという目的は多くの人に合意されており、この意味でやはり目的を持った住民組織と見なすことが出来る。

一方戦後日本の生活改善グループ<sup>(4)</sup>や、グラミン銀行<sup>(5)</sup>のようなグループは、生活改善や貯蓄・小規模融資という明確な目的を持った人々がその目的を共有して組織化する。このように他者の働きかけによりながら、その組織化に踏み切るかどうかは自主的な動機に任されている場合も、当然ありうる。

### 3. 目的の共有度

さて、住民組織の「目的」には多様なものがあり得るし、その目的設定の仕方、成員による目的の共有のされ方にも多様な形態があり得る。さらに、ひとつの住民組織が時間を経るにつれてその目的や、成員間の目的の共有度を変化させていくことも考えられる。この意味で住民組織はダイナミック(動的)な存在である。

新たに設定された目的達成のために組織を形成した当初は、参加メンバー間で目的が明確に共有されているが、この組織が恒常化し、追加的なメンバーが参加するようになると、彼らの目的は当初メンバーとは異なることも出てくるし、当初の目的に興味を失って脱落するメンバーも出てくるだろう。

また組織自体の目的は共有されていても、成員の加入の時期の違いによって組織に対する期待が異なる場合が多い。例えばリスクを負いながら、少数のメンバーで開始した事業(返ってくるかどうか不確かな資本を投入して初期資金を調達したりした場合)がうまくいき始め、これを見て他の人が参加を希望してきたような場合、当初メンバーは相互扶助のセイフティーネット機能を重視しているが、新規参入者は経済的利益を重視しているというようなことが発生する。

開発援助プロジェクトに伴う組織化の場合のように外部者が援助プロジェクトの効率的な達成や公正な利益の分配のために組織化を働きかける場合は、参加メンバーにとっての目的はドナーにとってのそれとは初めからずれている場合が多い。例えば、ドナーは住民の主体的な参加と民主的な運営のトレーニングの場として住民委員会を組織化したが、住民はドナーからの援助資金を受け入れるための方便として参加しているような場合(村の保健ユニットを維持するための住民保健委員会など)はこのような例である(第5章稲岡論文参照)。



## 第2節 なぜ「組織化」が必要なのか

### 1. 一般的な組織化の機能

開発援助との関連をひとまず棚上げして考えるとき、人が組織を作ることには、一般に二つの機能があると考えられる。それは「(当事者の)効率のための組織化」と「公正のための組織化」である。ここで「組織化」とは「外部者が組織作り／強化の意図を持って人々に働きかけること」としておく。

#### (1) 効率のための組織化

「(当事者の)効率のための組織化」は、例えば農業の集団化、農機具・農薬肥料の共同購入などの場合にもっとも端的にその機能が発揮される。すなわち、多くの人が集まることによって生産活動や資源調達が効率的に行われ、ひいては生産の向上に繋がるというものである。これは経済学的には「規模の経済」という原理で説明できる機能である。他方、農業技術普及などの場合は、普及効率のための組織化も行われる。この時のメリットは普及員、農民の双方にある。

ただし、新技術(種子や肥料、栽培方法など)の普及においては、受益者のニーズに合致しその効果が目に見えるようなものであれば、農民はリスクを負担してでもそれを自発的に採り入れようとするのが予想される。したがってこのような場合にはわざわざ農民を組織化しなくても効率的に普及が進むことがありうる。むしろ不必要な公共性を意図的に作り出すことによって個々人の生産意欲を阻害し、生産の効率を下げてしまう結果となることもありえよう。社会主義下における集団農場などはこの例であり、すべての組織化が効率性を向上させるとは限らない。



## (2) 公正のための組織化

これに対して「公正のための組織化」は、通常の世界関係の中では発言機会が与えられなかったり、経済的資源へのアクセスが与えられない「社会的弱者」「経済的弱者」が、団結し、組織を作ることによって自らの発言機会を確保し、その発言を聞いてもらう可能性を高めるための組織化である。途上国に限らずどんな社会でも、相対的に自分の意見を表明することが困難な人々は明らかに存在し、そうした人は一人一人では何もできない。そこで例えば小作人や労働者が集まって小作人組合や労働組合を作って、「集団交渉権」を得ることが出来れば、今まで何も言えなかった相手に発言することができるようになる。これは「社会的な公正」を達成する契機となるという意味で「公正のための組織化」と呼ぶことができよう。こうした組織化の成果としては小作率の改定、職場環境の改善、賃金の上昇等の目に見えるものが現れやすい。

実は20世紀前半の先進諸国において、社会主義の実現をめざしたこのタイプの組織化の実例が積み上げられている。この「公正のための組織化」は社会主義勃興期に労働者、農民の連帯を働きかけたロジックと共通のものであり、「政治的交渉力獲得のための組織化」とも呼べる。こうした組織化によって、これまで認められなかった資源へのアクセス(労働災害による障害に対する保障など)や、より有利な交易条件(賃上げ、小作料の減免)等を達成することができた成功例は数多い。日本においても明治から大正、昭和初期にかけて社会主義政党の活動家などが労働者の中に入り込み、労働組合を組織化させようとする働きかけがあった。労働組合の意義を説得して組合結成を働きかけることを一般に「オルグ」と呼んだが、これはまさに組織化“organization”の略語であった。これも、「労働者の団結」「労働者の権利の獲得」といった社会正義を実現するためのものという意味で「公正のための組織化」と呼ぶことが出来よう。ただし、これが資本家にとっても「公正」と感じられたかどうかは別問題である。

### (3) エンパワメントのための組織化

「公正のための組織化」の変種として、「エンパワメント」のための組織化がある。どのような目的の組織であれ、組織化が進行する過程で、人が集まり、参加者間の話し合いの機会があれば、普段は発言しない人が発言の機会を得て、それを周囲の人に聞いてもらえるという機会が訪れる。このプロセスを通じて個々人が自信を身につけていけば「エンパワメント」が達成されていくと想定される。この効果自身を目的として組織化が行われることも少なくない。生活改善グループは「学習の場」である<sup>(6)</sup>というような発言は、この機能に注目したものである。

## 2. 受け皿のための組織化

以上が一般論としての組織化の機能だが、開発援助という脈絡でドナーが組織化を働きかける場合、組織化はどのような意味を持つのだろうか。もちろん上の三つの機能は期待されている。ドナーは「効率のため」、すなわち住民がプロジェクトの成果を効率的に獲得できるように、組織化を働きかけることがある。同様に、プロジェクトのターゲットグループとされる人々の「成長」「力づけ」のための学習プロセスの場としての組織を作り上げることもあり、これは「公正のための組織化」「エンパワメントのための組織化」に当たる。

しかし、開発援助の文脈ではこれら三つの機能と重なりながら、もうひとつ別の重要な機能が浮かび上がる。それは、ドナー自身のための機能、すなわち「援助の受け皿作りのための組織化」である。

ドナー側の都合、援助する際の必要性から組織作りが求められる場合(例えばプロジェクトができる限り安いコストで、かつその効果を最大限発揮するために住民の側からの投入＝受益者負担を求めることがある)の組織化は上に述べた「本来の」組織化との間にいくつか重要な相違点が見いだされるのである。

特に援助プロジェクトの「受け皿組織」を作り上げようとする組織化プロセスは、「誰のための」組織かという問題をかかなりあやふやにする。受益者のためなのかドナーのためなのか、が不明確になるのである。もちろん、ドナーは受益者のためを思ってプロジェクトを計画するのだから、ドナーのためになるということは自動的に受益者のためになる、というロジックは成り立つが、しばしばこれは現実と食い違う。なぜならドナーが「よかれ」と思うことは必ずしも受け入れ側が望んでいることとは一致しないからである。

もちろん、開発援助を実施する場合に住民組織は有効である、というのが経験則である。この場合の「有効」は、とりあえずドナーの目的のために、である。しかしながら、これが「住民生活の長期的な利益のために」になっているかどうか、この点を検証する必要があるのではないか。これが、「住民組織化」を問題にする意味である。

### 第3節 受け皿組織の機能

ここで援助プロジェクトの「受け皿組織」に期待される諸機能を整理しておこう。

- (1)効率的事業実施機能＝配分，利害調整，動員，相互監視
- (2)エンパワーメント機能＝交渉力，アクセス，個人の成長
- (3)前衛機能＝篤農，バッファー，露払い
- (4)参加の「場」としての機能
- (5)ドナーの広報活動のための機能

#### 1. 受け皿組織の効率機能

受け皿組織がドナーの事業実施にとって効率的である第1の理由は、途上国社会に物的資源を移転する際に「資源配分」「利害調節」を効率的に代行し

てもらえるからである。例えば外国人が途上国のスラムを訪れ、子供たちにノートと鉛筆を配ろうとすれば、そのとたんに群がって来る子供たちによって発生するであろう混乱は想像にかたくない。外部から持ち込む資源配分は、受け入れ側にその配分に関する利害対立を誘発しやすい。飢饉対策で食糧配給をしようとする時にもなるべく現地の人々にとって「公正な」配分ルールで配分し、トラブルがドナーに及ばないようにする工夫が必要である。その必要性から組織化されるのが難民キャンプなどでの住民組織である。日本でも戦後の飢餓期には、ユニセフの粉ミルクを配分するための選別組織として母子愛育会が活躍した。

農業普及や保健衛生知識の普及などの場合にも受け皿組織が望まれる。限られた普及員の人数、活動予算の制約の中で効率的に多くの人に知識を普及するためには対象は個人よりも集団の方が望ましいので、組織化したい、という誘因が働くことがあるだろう。特に限られた時間と資源の中で最大限の効果をもたらしたい外部ドナーにはこの誘因が強く働くことが予想される。

ドナーにとっての効率機能の第2は「動員」に関するものである。開発プロジェクトで村に灌漑設備を作る、水道を作るという場合、この建設作業を円滑にするため、また完成後の維持管理作業を持続的にするために援助供与側が住民の側からのさまざまな資源動員を求める。これは参加型開発を標榜するプロジェクトでしばしば見られる「受け皿組織」づくりの重要な機能である(角田 1994参照)。

ドナーにとって受け皿組織が効率的である第3の理由は、モニタリングのコストを負担してもらうことにある。プロジェクトがその計画どおりの効果を発揮するためには受益者が計画されたルールを守ることが必要である。対象者が個人的な利益によって組織の利益に反する行動(借金を返さない、無断で施設を利用する、儲けを持ち逃げするなど)をとらないように相互に監視する組織があれば、ドナーはモニタリングのコストを低減させることが出来る。「ドラッグリボルビング・ファンド」(薬剤回転資金)において医薬品の安価・安定供給を保健ワーカーに委託する時、その活動が適切に行われるかどうかを

モニターするために「住民組織」が求められる事例(第5章稲岡論文参照)や、グラミン銀行型の小規模融資で、貧しい女性から担保を取らずに資金を貸与するが、住民を組織化しこのメンバー間の相互監視によって貸し倒れを抑止しようとしている事例などはこの効果を狙ったものである。

このように「住民組織」には、ドナーの立場から見た多くのメリット、例えば建設コストが安くつく、建設作業が予定通りに進む、普及効率が上がる、融資事業が持続的になるといった効果が期待される。それゆえドナーにとって「組織化」は有効だと見なされるのである。ただし、「受け皿」という受動的な考え方自体に対して参加型開発を主導する人々は反発を表明することもある<sup>(7)</sup>。

## 2. エンパワメントのための組織化

一方援助プロジェクトにおいて社会的公正実現のために「受け皿組織」に求められるのが「エンパワメントのための」組織化である。これは社会的弱者の地位を改善するために(=社会的公正の実現のために)組織を利用し、この組織の中でメンバーの力づけを行おうとする立場である。

個人ではできないことが、集団では実現できることがある。それゆえドナー側は援助の文脈で、組織化を重視することになる。組織の機能的な目的が何であれ(学校建設であろうと、水管理組合であろうと)、組織活動の中で、組織のメンバー間の相互作用(インターアクション)、メンバーと外部者との相互作用が発生する。人が集まり、参加者間の話し合いの機会が繰り返される中で、それまではあまり発言しなかった人が発言する(させられる)こともあり、その繰り返しの過程の中で自らの「力」に確信を持っていく場合もあろう。このような「成員の成長」が組織化過程の目的の中に組み込まれている場合は「エンパワメント」のための組織化と位置づけることが出来る。

これは、とりわけ女性を社会的弱者と認知してターゲットグループとするプロジェクトにおいて見られるアプローチである。女性を含めた社会的弱者

の生活状況の改善のためには、一人一人では力がないので集団で事に当たることが必要だという認識は広く共有されている。

### 3. 受け皿組織の前衛機能

ドナーは受け皿組織に、社会の「前衛」「先駆者」としての役割を期待することもある。その前衛機能にもいくつかの種類がある。

第1は「新技術の実験的試用者」である。特に技術移転的な色彩の強い開発援助においては、新しい品種の稲を持ち込んだり、新しい農薬を紹介したり、新たな耕作システムを導入するということが行われる。このような新技術を持ち込む場合に、初めからすべての農民がそれを受け入れるとはとても考えられない。多くの人たちはこれまでどおりの技術を踏襲するほうが彼らの生存戦略上「安全」だと考えるだろう。いかに「高収量」を宣伝されても、失敗した時のリスクは取り返しがつかないものになる恐れがあるからである。このような場合には実験的にせよ、誰かに新たな技術を試してみてもらわなければならない。それもよそ者の専門家がやるのではなく、自分たちの仲間が成功することを見てはじめて、他の一般農民に普及していくことが期待される。そのような農民は「篤農家」などと呼ばれるが、持ち込む技術が波及するためには、そうした人を組織化し集中的に指導することが有効で、これが新技術の受容のための受け皿組織の役割となる。

前衛機能の第2は「文化的バッファー機能」である。開発援助は異文化間交流でもある。日本人の農業普及の専門家、土壌の専門家、種苗の専門家、あるいは青年海外協力隊の村落開発普及員などが、途上国に技術移転や普及活動に行く場合を考えてみよう。日本人である彼らの持っている文化的な背景は援助を受ける人々のそれとは一致しておらず、それを理解せずに直接農民に接していこうとすると、さまざまな文化的軋轢を起しかねない。それゆえに外部者の意図を翻訳し、摩擦を緩和するための文化的な緩衝材としての機能が村人の中の一部の人々に期待されるのである。

前衛機能の第3は「価値転換の露払い」である。開発の過程では、新たな技術や制度の導入が求められることがあるが、そのためには単に技術の導入だけではなく、伝統的な価値転換が必要になることもある。「近代化」を進めていくためには、これまでの伝統的な行動様式、規範から逸脱するような行動が必要となる場合もあるが、これはなかなか普通の人には実践しにくい。このような場合には社会の中でも一種跳ね返り的な先駆者の存在が必要であり、またこのような価値観を持つ人々が互いに連携することで初めて社会全体の行動様式を変えることができる。そうしたパイオニアたちを育成することで開発に伴う価値転換を普及させていく、そのために「受け皿組織」の育成が期待されるのである。

#### 4. 参加の「場」としての受け皿組織

援助に伴う「受け皿組織」の四つめの機能として、参加型開発の「舞台」設定という機能がある。社会開発プロジェクトでは、「参加型」アプローチが主流となっているが、住民がプロジェクトに参加するためにはその「舞台」が必要であり、このために住民組織を利用したいという期待が、ドナー側にはある。ただし、「参加」自体をプロジェクトの目的とする「目的としての参加型」と、住民の参加によってドナーが得られるメリットを目的とする「手段としての参加型」では組織に求められるものが異なる(佐藤 2003)。後者の場合は組織は「プロジェクトを成功させるための媒体」として機能することが期待され、前者の場合は人々の相互行為が行われる「場」として機能することが期待される。

利害の異なる人々がプロジェクトのために何らかの協調的活動をする時には、物理的に顔を合わせる「場」がまず必要となる。この「場」を設定することは単純なようだが、社会的な階層やエスニシティ、ジェンダーによって構成員同士の相互作用のあり方が制限されている場合、通常の世界関係を超えて人々が一堂に会することはあまりない。また、明確な目的(新しく設置



された井戸の運営)のために、「あらたまって」参集することで、初めて隣の人  
の見解を知ることが出来る、という場合も少なくない。そのような相互交流  
のための「呼び水」として「場」の設定が大切であり、既存の社会関係にし  
ばられていない外部者にはそうした場を設定することが比較的容易であるこ  
とが注目されている(第7章小國論文参照)。

上に述べたエンパワーメントのための組織化でも同様な機能は求められる。  
個人的な能力を向上させるためには、成長のための「場」が必要である。し  
たがってドナーは参加型援助プロジェクトのさまざまな目的に応じて住民を  
「組織化」しようとしている。こうして住民組織は参加型開発の「舞台」とし  
て不可欠であると考えられているのである。

## 5. ドナーの広報活動のための組織

受け皿組織の第5番目の、そしてややいびつな機能はドナーの広報活動の  
ための役割である。近年ではODAでもNGOでもその活動内容を透明性を  
持って出資者(ODAであれば納税者たる国民、NGOであれば寄付を寄せる支援者  
など)に報告することが求められるようになってきている。インフラ建設などの  
プロジェクトであれば、成果を示すためには完成した建造物の写真を見せる  
ことが出来る。しかし、社会に働きかけるプロジェクトでは、写真で写し取  
れるような一目瞭然の成果はあまりない。例えばWID(開発と女性)アプロ  
ーチで、ドナーが女性の生活改善を支援したいと考えても、個々の女性は日常  
生活の中に埋没している。支援対象の女性たちが日々の活動(炊事、洗濯、水  
くみなどを含めて)に忙殺される中で、開発プロセスにどのように関与してい  
るのかいないのか、そしてプロジェクトの成果は彼女たちに及んだのかどう  
か、はよそ者であるドナーの目にはわかりにくい。

しかし、ドナーの目にはプロジェクトに参加していないように見えても、  
その社会の固有のやり方で参加している場合もありうる。例えば、村落給水  
プロジェクトで、水源地から村の中の共同水栓までのパイプを引くルートを



どうするか、どこに共同水栓を設置するかを決める会議に男性しか出てこなかったとしても、女性がそれぞれの夫に対して「ここに水栓をつけて欲しい」「このルートをパイプが通っては困る」というような要望を伝えているかもしれない。実際に水汲み作業をするのは女性であり、男性は利用者である彼女たちの意向を無視してものごとを決めることはできないからである。しかしドナーには、こうした「家の中での参加プロセス」はまったく見えないし、このことを本国の支援者や納税者に説明するのは難しい。

そこで、最も都合がよいのは、女性もドナーの目に見える形で(写真に撮ることができるような形で)組織に「参加」してもらうことである。そのための舞台として「水道管理委員会」を組織化し、ここに女性の参加を求める。こうすればこの組織を通じてドナーは女性の発言をモニターしやすいし、コントロールしやすい。女性の参加の証拠写真も撮ることができる。この場合の組織化の目的は活動がドナーにとって可視化されることにあるのである。

## 第4節 外部者の働きかけ

開発援助において一般に外部者が対象社会にどのような働きかけをするのか、という問題は「住民組織化」と重なる部分が多い。

### 1. ターゲットグループの範囲

開発援助プロジェクトに伴う住民組織化では、通常コミュニティの(全体ではなく)一部に対して組織化を働きかけることになる。働きかけの範囲はプロジェクトの目的によってさまざまである。

小さいものであれば例えばグラミン銀行の連帯保証グループ(五人組)のようなものも住民組織と呼べるし、まれにはコミュニティ全体を取り込む数十戸、数百戸という規模の住民組織もありうるだろう(道路補修委員会など)。

働きかける範囲がもっとも明確なのがターゲットグループ・アプローチである。第2章村山論文で詳述されるようにバングラデシュには、「シヨミティ」と呼ばれる住民組織が数多くある。一定の地縁の広がりの中に居住する何人かがグループを形成して相互扶助的な活動を積み重ねていこうとするものである。このように少人数の、互いの相互監視がゆき届きやすい組織を作ると、ドナーとしてはプロジェクト活動のコントロールや、活動成果のモニタリングが容易となる。ただし、このような少人数の、境界の明確な組織を援助の受け皿組織として作り上げた場合、活動はその中で完結しているので、達成された成果（灌漑でも、識字教室でも）がこの組織の外に波及することは困難である。また誰がメンバーになるかは、ドナーがその価値観と戦略に照らして決定することが多い。

第2のアプローチは、比較的広域のコミュニティーの中で目的意識を明確に持った一部の人（全体集合に対して部分集合）の主体性を涵養しながら組織化していく方法である（戦後日本の生活改善運動における生活改善グループなど）。この場合、どのような人（社会的属性、意欲、能力など）が組織化されるべきかについて外部者の側に大まかなガイドラインはあるが、実際に誰が組織化過程に参加するかは現地の状況に応じて変化する。この場合の組織化活動の目的は「前衛」がプロジェクトの成果をまず咀嚼し、これをコミュニティー内の他のメンバーにも伝えていくことである。しかし、ややもするとドナーはこの「前衛」にプロジェクトの成果を届けることや、この人たちの能力が高まり自主的判断ができるようになるといった「エンパワーメント」に手一杯になって、本来の波及効果まで気が回らなくなってしまうがちである。

この組織化手法では、誰がメンバーになるかを決めるのは住民自身である。「やる気」と「能力」のある人だけがメンバーとして参加を継続することが出来るという意味で、自動的なスクリーニングプロセスが働いている。それゆえこの結果として「排除」が起こることは不可避である。

三つめとして、コミュニティーの大多数を対象として組織化しようとするアプローチがありうる。ただし、コミュニティーには性別、階層、経済力な

ど多様な人々が混在していることが多いので、その組織の構成員は多様なものとならざるをえない。この結果、当然のことながらプロジェクトや組織のコントロールやモニターが非常に大変になる。反面、ドナーが投入する資源や技術は、とりあえずコミュニティーの全員に広くゆき渡る可能性が高まる。JICA が実施しているバングラデシュ参加型行政支援プロジェクトでは、村全体をターゲットグループとする方式を意図的に試みている<sup>(8)</sup>。

## 2. ソーシャル・プレパレーション(根回し)と組織化

援助のために住民を組織化する場合、ドナーの選択としては「既存組織の活用」と「新規組織の創設」の二つがある。組織化の目的が、計画を成功させるための媒体作りにあるのであれば、必ずしも新たな組織を作る必要はなく、すでに基礎固めの終わっている組織を活用するほうが手間はかからない(第3章磯野論文参照)。このような組織にはこれまでの歴史を通じて社会関係資本が蓄積されていることも考えられる。ただし、蓄積されている社会関係資本の中にはプロジェクトの目的にとって必ずしもプラスに働くとは限らないものもある(佐藤 2002)。

一方で、既存の組織は伝統的な社会関係・権力関係を色濃く反映しているので、社会的弱者をターゲットとするようなプロジェクトでは、既得権益層の利害が表面化して「受け皿組織」としてうまく機能しない、ということが考えられる。このような場合には「しがらみ」を断ち切るためにドナーは新たな組織の創設に傾くことになる。新たな目的と理念のために組織化するので、この場合には住民の意識づけのための働きかけが必要になる。

この目的のためにドナーは組織化のためのプロ(=特別な組織化技能を持った人々。こうした人をさしてソーシャル・オーガナイザーと呼ぶこともある)をコミュニティーの中に放り込み、「実験的試行」を担わせようとすることがある。この実験的試行は、戦後日本の生活改善運動における「濃密指導」方式と呼ばれる普及手法と一致する。

ソーシャル・オーガナイザーを活用して住民を組織化する手法を確立しているドナーとして「アガ・ハーン財団」があげられる。同財団はイスラム教のイスマイル派(教派内の結束が強い)という特徴的なセクトを背景とする国際 NGO であり、世界各地でコミュニティ開発に取り組んでいる。この NGO の手法は、まず対象となる農村コミュニティの中に「ソーシャル・オーガナイザー」を投入し、半年から 1 年あまりの期間を地元の人とともに過ごさせる。この間にコミュニティのニーズは何かということを、人々の間で意識化(conscientization)させるための働きかけを行う。こうしたニーズを住民たちが明確に認識するようになったら(例えば井戸掘り、道作り、学校建設など)、集团的な合意を取りつけて村のニーズとして確定する。

こうした下ごしらえの準備段階を経過すると、ソーシャル・オーガナイザーの「介入者」としての活動が始まる。まず同財団はコミュニティ内部で調達できない必要な技術(井戸掘り、測量、設計など)を外部から調達することができるよう橋渡しをする。アガ・ハーン財団自体がこうした専門性のすべてをまかなえるわけではないからである。ここから後は、基本的には他のドナーと同様の手続きでプロジェクトは進んでいく。このやり方を用いると限られた集団の内部での生計向上、識字率向上、乳幼児死亡率低下などの成果は達成しやすい。ただし、介入の程度が手厚いので、援助介入終了後もコミュニティが自立的に同じレベルの活動を維持し、プロジェクトで達成できた成果を維持し続けられるか、ということと大きな疑問があるし、多くの対象者を同時にカバーすることも困難である。

この事例で重要なのはソーシャル・プレパレーションの時間が非常に長いということと、現地の言葉や文化を熟知している人が入っていくということである。もちろんこれはアガ・ハーン財団の専売特許ではない。他の NGO でもこのような仕事をする際には同様のアプローチを取ることがある(シャプラニールがネパールで行ったプロジェクトの準備段階もこのような段取りを経た(定松 2002)し、青年海外協力隊員の活動内容もソーシャル・プレパレーションと非常に似かよっている部分がある。さらに言えば、戦後日本の生活改善

運動を支えた生活改良普及員たちの普及アプローチはまさにこのソーシャル・プレパレーション過程を入念に実施したものといえることができる(佐藤2001)。

ソーシャル・プレパレーションが住民組織化にとって重要であることはわかっているが、この活動を誰のコストで実施するべきかについては、議論が分かれるところである。一般にODAのプロジェクトではこのような「手厚い」介入を特定の村にだけ行うことは正当化しにくい。NGOとODAの非常に大きな違いは、介入対象を自由に選べるかどうかにある。NGOの活動においてはそのNGOの価値観にてらしてもっとも必要と考えられるところに選別的に入っていくことは可能であり、どの村にどの程度の期間介入するかは、基本的にNGOの活動者と支援者が合意すればよい。一方ODAにはこれはいできない。なぜならば、なぜその地域を選んだのかということに関する国民全体に対する説明責任があり、そこでは「公平性」が求められ「えこひいき」は許されないからである。このため、(1)国家の総合地域開発計画が存在し、(2)その中でもこの地域にプライオリティをおくことを現地政府も明言している、(3)この方針に従ってわが国の援助はこの村落を対象とする、という理由づけがなれば公平性が担保できずODAがその地域に介入することは困難である。単にある村にあるニーズがあることをたまたま知ったから、というだけでは介入の公平性は主張できないのである。

### 3. ソーシャル・プレパレーションのない組織化

インドネシアでは1997年のスハルト政権崩壊以後、「分権化」が政治的に大きな課題として取りあげられている。しかしながら従来の開発独裁的中央集権体制が強固なものであったために、行政官にとっても村人にとってもこれまでの「上からの開発」に馴染んだ行動様式を変えることは容易なことではない。分権化とともに導入された「参加型」開発においては、村人自身が主体的にニーズを把握し、自らの持てる資源を活用し、その上で行政からし

かるべき支援を引き出す一方、行政は透明性の高い開発予算の執行を行うことが期待されている。

こうした理念に沿う形で JICA は東インドネシアの南スラウェシ州において「貧困対策支援村落開発」プロジェクトを実施した。このプロジェクトでは、地元 NGO のローカルスタッフを「フィールド・オフィサー」という名のソーシャル・オーガナイザーとして活用し、四つのパイロット村落(実験村落と呼ばれた)においてソーシャル・プレパレーション(現地インドネシア語では「ソシアリザシ」と呼ばれている)過程を入念に行い、村落インフラ作りやグループによる収入向上活動などを誘導した。同時に末端行政と村人とは協調することで村落開発を推進するシステム(SISDUK と名づけられた)を試行し、パイロット村落で適応した。5 年間のプロジェクト(1997~2002年)のパイロット村落レベルの成果のいくつかとしては、農地における村人の共同休憩所建設、女性の菓子作り・販売グループの育成、野菜栽培の多角化、集落民による自主的な森林保護活動などが挙げられる(滝村 2001など参照)。これら「参加型」「地方分権」の成果を受けて、プロジェクト終了後現地(南スラウェシ州タカラール県)では、同システムの適用を四つの実験村から県内全村(73カ村)に拡大した。地方分権化によって県レベルで使えるようになった開発予算を原資とし、各村にはほぼ一律に(人口や貧困状況などを勘案しつつ)一定限度の資金が割り当てられ、これを村長の独断ではなく村人からの提案に基づいて末端行政が判断し配分する、という仕組みである。

JICA のプロジェクト期間中はフィールド・オフィサーが村人に対するソーシャル・プレパレーションから組織化までを担い、グループ結成後も適切な計画作り、実施プロセスにおける資金の流れの透明性確保にもさまざまな支援を行なった。この結果従来の「バラマキ」的な資金配分に比べて、効率的かつ公正な農村開発が可能となっていた。しかし、プロジェクト終了直後の 2002年度には、対象村数の拡大に追いつかないフィールド・オフィサーの数の不足や新規に雇用されたフィールド・オフィサーの能力不足もあって、村人の自主性が発揮されず村長が自分の身内を名目的にグループリーダーとし

て登録し、利益を独占するといった事態を招いた。例えばプロジェクト期間中の2000年にB村の畑の中に建設された「共同休憩所(サンガル・タニ)は、村人の自助努力と行政の支援の成功事例としてプロジェクト紹介ビデオにも登場するのだが、プロジェクト終了後の2002年度にR村で建設されたサンガル・タニは、設計図を見る限りB村のものと似ているが、実際には村長の家の裏庭に建設されており、一般の村人が自由に利用できる環境にはない。そしてこのサンガル・タニ建設グループのリーダーとして登録されているのは村長の娘婿である。

また、グループを作ることが開発資金を受け取る条件となるので、雇用者が従業員をメンバーとして登録して資金を受け取りそれを賃金として利用したり、カーテン作りで副収入を得ている女性が裁縫教室の生徒をメンバーとしてグループ登録をしてミシンを獲得したり、といった例もプロジェクト終了後はしばしば発生している。これは、「分権化」以前の村落開発予算の執行に逆戻りしたものである、と現地 NGO の人々は指摘している。JICA のプロジェクト期間中とプロジェクト終了後の最大の違いは、組織化過程(ソーシャルザシ)にどれだけの時間と人材をつぎ込めるか、の違いである。この事例はソーシャル・プレパレーション過程のない組織化では、組織は名目的・利益誘導的なものになり、公正で効率的な資金運用は困難である、ということを示していると言えよう。

#### 4. 再現可能性(Replicability)

このようなソーシャル・プレパレーション過程の重要性を認識した結果、最近日本のODAプロジェクトでもソーシャル・オーガナイザーを直接雇用して組織化を働きかけるものが増えつつある。従来のODAではこのような作業は現地側カウンターパート機関の責任と権限で行うべきであるという立場を取っていたので、プロジェクトが直接スタッフを雇用することは望ましくないとされていたのである。バングラデシュのPRDP(参加型農村開発行政支



援)や、南スラウェシの上記プロジェクト、スリランカでのコロボ大学卒業生を用いた農村開発プロジェクトなどがソーシャル・オーガナイザーの直接雇用的な事例である。無償(技術協力)プロジェクトばかりではなく、東南アジアのある国で実施した小規模灌漑プロジェクト(円借款)でも、日本のコンサルタントが水利組合のためのソーシャル・プレパレーション機能を地元の NGO に委託し、建設コストの一部として賃金を支払っている。確かに、建設された施設が適切に使用され、援助の効果が最大限発揮されるためには住民組織化が必要で、そのためのソーシャル・オーガナイザーの活動を建設コストの中にも含めることは理にかなっているとも言える。

ソーシャル・オーガナイザーを上手に活用して組織化をすれば、ドナーの思いどおりの組織を作り上げていくことができる。しかし問題はプロジェクト終了後の持続性と、他の地域での再現可能性である。

ところで、この上記円借款事業で活動するローカル NGO は、別のドナー(米国援助庁＝USAID)が、以前この地域でプロジェクトを実施していた時、ソーシャル・オーガナイザーとして育成した地元の若者たちが立ち上げた NGO である。USAID は早い段階から組織化プロセスが重要だと認識し、まずソーシャル・オーガナイザー機能の育成コストを負担した。しかし中央集権・インフラ志向の現地政府の目には USAID はソーシャル・プレパレーションばかりで役に立つ施設を建設しない、社会に無用な介入をするばかりであるとみなされ、結局結果この国から追い出されてしまったのである。その後たまたま日本のドナーが入ってその雇用コストを負担することになったのであり、日本のドナーはソーシャル・オーガナイザーの育成コスト負担はしていない。ましてやいかにソーシャル・オーガナイザーの機能が重要だと認識されても、通常は当該政府にはその育成と雇用のための資金的余裕はまずない。バングラデシュ PRDP プロジェクトでも、スラウェシ貧困対策プロジェクトでも、ソーシャル・オーガナイザーの給料はプロジェクトがまかなっている。このためプロジェクト終了後に彼らを雇用することは困難である。このような状況下では、ソーシャル・プレパレーション過程の他地域での再現



可能性は限りなくゼロに近いと言わざるをえない。

## 5. 「モデル村落」の意味

再現可能性問題は、ソーシャル・オーガナイザーの給料支払いだけの問題ではない。モデル村落自体の再現可能性もまた問われなければならない。

戦後日本の生活改善運動でも「モデル地域」「モデル村落」という手法は盛んに用いられた。しかし特に昭和20年代、30年代前半までは政府の補助金原資も乏しかったことから、政府(農林省や厚生省)、地方自治体は「モデル村」に対して飛び抜けて大きな資金支援は行っていない。資金よりも生活改良普及員や保健婦が他の地域よりも頻繁に巡回する「濃密指導」によって「モデル」を構築していったのである。

この場合は、周辺村落とモデル村落で利用可能な行政的な支援(補助金、国や県の事業費など)は同じであり、モデル村落の成功を見てこれを模倣しようとする周辺村落が出てくれば、適切な橋渡し(この行政と住民組織との橋渡し機能は生活改良普及員などが担った)さえあれば、これらの支援にアクセスすることができた。この点で「モデル村落」の再現可能性は高かったのである。現在の途上国援助の「モデルプロジェクト」との最大の違いは現地行政の支援再現能力の違いにあるということができるかもしれない。

一方で、生活改良普及員はどのような地域にもソーシャル・プレパレーション活動が有効だと考えていたわけではない。日常的な巡回の中で、既存の社会関係のありかた、リーダーとして期待できる人材の有無、活動に対するニーズの高さなどを観察し、「芽のあるところ」を見出してそこに集中的に労力を投入することで成功率を上げていったのである。逆に言えば、「芽のないところに無駄な投入はしない」ということでもある。生活改良普及員の力量とは、ある意味で「組織化をする能力」というよりも、「組織化が可能なおところを見出す能力」にある、と言えるのかもしれない。

ただし「芽のないところには無駄な投入をしない」ということはこうした

集落を切り捨てることを意味するわけではない。こうした集落が「モデル地域」での活動を見て自らのニーズ把握、問題解決への道筋などを明確に認識するようになれば、組織化の準備が整うので、そうなった段階で生活改良普及員はしかるべき支援を行うのであり、一つの「濃密指導地域」への働きかけは、同時に他の地域への間接的なソーシャル・プレバレーションともなっていたのである。生活改善のさまざまな活動が模倣という連鎖で波及していったことは、この働きかけ方法の再現可能性の高さを実証していると言える。

## 第5節 住民組織化の限界

### 1. 組織化と排除性

開発援助と社会との関係を考えるときには、同じようなプロジェクト、同じような手法、同じようなインプットをしながら、国により、地域により、コミュニティによって、あるいは文化によってまったく異なった結果が現れる固有の反応と、どんな地域、社会にあっても開発援助に伴って必ず見られるような普遍的な反応とを識別して検討する必要がある。

「組織化」にかかわる普遍的な問題点として「排除性」の問題がある。組織はメンバーと非メンバーという明確な境界を持っている。構成員がいて、境界の決め方が合意されてはじめて組織は組織として外からも内からも認知される。この事実から導き出されるのは、住民組織の母体となったコミュニティにメンバーでない人が存在するという事実である。住民組織に援助の受け皿組織としての機能が期待される場合、ドナーはその効率的援助実施のために受け皿組織に集中的に資源を投下し、住民組織のメンバーには援助へのアクセスが保証されている。組織化のプロセスを経て組織のメンバーがある程度固定化してくると、そのメンバーはドナーからの利益をできる限り

独占したいと考えるようになる。こうなると地域社会の他の成員の新規参入は難しくなり、排除されてしまう人々の不満が顕在化する。

もちろんドナーは決して排他的な組織を作ろうとしているわけではなく、参入障壁をなるべく低くすることを考えることの方が多い(ただし、参加のための特定の基準を設ける場合＝ターゲットアプローチは別である)。しかし、組織化プロセスを経て、一定の時間的・金銭的犠牲を払ったと感じる成員は、「当初から参加しなかったほうが悪い」という理由づけで新規参入を拒むことができる。

このとき、メンバーでない人々にとってこの組織はどのように見えるだろうか。援助プロジェクトが社会的な要因でつまづくのはこのメンバーシップから排除された人々からのジェラシーに起因していることが少なくない(佐藤 1994参照)。

組織の排除性の問題は、どのような組織化プロセスにもつきまとうが、特に女性を組織化しようとする場合、組織化された女性と組織化されない女性との間の対立項以上に、女性と男性との間に対立項が発生する。つまり男性が排除されるということだが、これは時にプロジェクトにとっては致命的なインパクトを持ちうる。もちろん、ドナーとしては意図的に男性を排除しようとするわけではない。しかし、現地の男性から見た場合、女性に特化した受け皿組織作りは、「えこひいき」でしかない場合もある。

例えば、日本の NGO シャプラニールがバングラデシュのポイラ村で経験した事件はこのような例である。貧困女性を対象とするプロジェクトで村の既存の権力者をないがしろにすることで、ドナーのスタッフが恨みを買ってしまった結果、プロジェクトが頓挫することになったのである(シャプラニール 1997)。ドナーは自らのプロジェクトの「正当性」「政治的な正しさ」にこだわるあまり、排除される男性や既得権益層、他のメンバーの気持ちにあまりに無頓着でありすぎることがある。そのような配慮不足は大きなしっぺ返しを招いてしまう。

もちろん、既存の秩序、男性優位の社会を維持することが正しいのだと

いっているのではない。既存の社会秩序の中で、女性が社会的弱者の地位におかれている、あるいは貧困女性が社会的弱者の中でもさらに不利な条件を強いられているという状況を認識するからこそわれわれは援助という介入を通してその状況の変更を行おうとするのである。しかし、その時に底辺に着目するあまり、その社会の頂点にいる人々、上位にいる人々の気持ちを考えずに住民の組織化、プロジェクトの推進を考えるとプロジェクトはそれによって必ずや逆襲を受けるだろう。これが、組織化を考える際に普遍的に考えるべき問題なのである。

## 2. 外部者が働きかけた組織は脆弱である

開発援助プロジェクトに伴う住民組織化の事例検討の中からどうやらひとつの経験則が見出されるように思う。それは、外部者が働きかけた住民組織は一般的には脆弱である、という事実である。

そもそもの組織化の契機が外発的なものであり、活動が継続されるための資源投入(労力提供なども含む)も自発的でなければ、ドナーの介入が終われば、住民組織が消滅するのは当然である。

第5章稲岡論文が主張するように、住民はプロジェクトからの何らかの便益を感じれば、そのプロジェクトの持続を歓迎する。しかしそれは自らのコストを払ってまでプロジェクトに貢献するかどうかを自動的に決定しない。すなわち「メリット」を感じるだけではオーナーシップには繋がりにくいのである(佐藤 2003)。

フィリピンの薬剤回転資金プロジェクト「ボティカビンヒ」では、プロジェクト開始から数年を経ても資金がとぎれずに薬剤の回転が行われていた村は、そのほとんどが「初期資金(プロジェクト開始時に調達する1年分の薬剤の代金)」を何らかの形で自己負担していた村であった。村人が村祭りの時に「ビンゴ」を企画してその収益を資金に充てたり、村人グループが直接地元の有力議員や、企業に募金をもらいに行って初期資金を調達し、最初の1年分の

薬を買ったところと、日本などのODAで労なく1年分の薬がやって来たところとでは組織を維持することに対する心構えが明らかに異なるのである。最初の1年分だけの援助であれば「依存」を生み出すことは少ないだろう、という想定から、こうした初期資金を外部者が負担することがしばしばあるが、外部者が投入した初期資金を契機として組織化された組織は、やはり脆弱なのである。

### 3. 外部者の役割——「狂言回し」か「触媒」か

同じ外部者が働きかける組織化でも、社会主義社会建設のための労働組合の組織化(オルグ)と、援助に伴う組織化とはどのように違うのだろうか。いずれも他者の働きかけを契機とした組織化である。しかし、労働組合の場合は、組織化の結果何らかの成果が得られるかどうかは、組織化を働きかける側(例えば労働運動の運動家)には明らかではない。それを決めるのは雇用者であったり、政府であったりするからであり、雇用者や政府が労働組合の結成を働きかけることはあまりない。つまり組織化の結果としてどのようなことが起こるのか、については当事者間の政治プロセスによって決まるのであり、これは介入者のコントロールできることではない。これは化学反応における「触媒」とのアナロジーで語られる。化学反応自体は、触媒が起こすものではないのである。

ところが、援助の場合には組織化の成果として得られるものを配分する権力をあらかじめドナーが持っており、これを獲得させるためにドナーが組織化を働きかける。この点で、自作自演であり(狂言回し)、成果が約束されているという点で、組織化の果実を本人たちの努力(交渉プロセス)に依存するオルグとは決定的に異なると言える。

すなわち、ドナーは「組織化の成果」を当事者に「ご褒美」として提供できる圧倒的な権力までをも持っているのである。この意味ではドナーは「神」として振る舞うことが出来る立場にあるとも言える。

社会の変化には、常に外部からの刺激が必要である。何らかの外部からの刺激が自発的な組織化を促し、そしてこの組織化プロセスや組織としての活動の経験蓄積の中でメンバーの「エンパワーメント」が徐々に達成されていくことはあるだろう。

しかしエンパワーメントは社会の多様なアクターの政治プロセスの中で達成されるものであり、よそ者がはじめから「エンパワーメント」を目的とした組織化を行うことは、そもそも可能なのだろうか。社会的な軋轢を生まないためにはむしろ「プロジェクト目標の効率的達成のため」の手段として組織を利用することに留めておくという戦略もありえよう。もちろん、プロジェクト目標の達成のための組織は、時に社会的弱者の困窮状態の固定化、悪化につながる可能性があることには注意が必要ではあるが。

組織化の目的には、冒頭で示したようにさまざまなものがあるが、よそ者であるわれわれはこの組織化プロセスでいったい何ができるのか、何をするべきなのか。神として振るまうことができるほどのパワーを持っているからこそ、それゆえにさらに慎重にふるまうべきではないだろうか。決してそのパワーをドナーの理想実現のためにのみ用いるべきではない。

筆者は途上国の社会開発においては、ドナーの「よそ者性」を活用した活動があり得るのではないかと考えている。社会発展のために組織化を働きかけたとすれば、組織化過程で必ず排除される人がでてくる。女性の組織化をすれば必ず男性が排除される。貧しい人、社会的弱者を組織化すれば、既得権益層、エリートが既得権益を侵害される。このように既存の利益を侵された人と、作られた住民組織との間の調整機能がなければ社会の持続的な発展は困難となる。このような調整はよそ者だからこそできることである。このような形でよそ者は現地の人々が組織化しやすい環境作りの支援ができるのかもしれない。だとすればむしろわれわれがやるべきことは、ご褒美をちらつかせて女性グループや母親学級を組織化することではなく、夫や父親が、妻や娘を母親学級や識字教室に押し出してくれるような、家に引き留めたりしないような環境作りをすることなのではないか。そうした環境作りこそが

むしろよそ者が組織化を支援する活動の核の部分として重要なのではないだろうか。

外部者の都合によって住民を組織化すること，社会の構造をあらかじめ作り上げられた計画に従って改変していくことへの倫理的反発はさておくとしても，これまで半世紀にわたる開発援助の経験の中で，ドナーによって人為的に組織化された組織は，既存の組織（あるいは組織化されていない社会関係資本）を活用したもの以外は持続性が少ない，という経験的事実をもう少し謙虚に振り返りながら，今後の援助戦略を構築すべき段階に至っているように思われる。

注(1) 本稿では開発援助を，「途上国の社会に対して特定の方向への変化を促すことを意図して行われる外部からの介入」と捉える（佐藤 1996, 6）。

- (2) 「コモンズの悲劇」とは限られた公有・共有資源を多くのアクターが利用するとき，個々のアクターが自らの短期的な利害にのみ基づいて資源利用をする，長期的にはすべてのアクターにとって，また資源自体にとって否定的な結果に陥りがちであるという命題。G. Hardin が1968年の同名論文で提唱。

このようなコモンズの悲劇を回避するための調整の場として住民組織が期待される。しかし，利害調整のためには必ずしも住民組織が不可欠というわけではない。強力なリーダーシップの元で資源の安定的な利用についての行動を促すことが出来れば，住民組織なしに利害調整は達成される。すなわちコモンズの悲劇対策として住民組織化は唯一の戦略ではないのである。

- (3) ミレニアム開発目標(Millennium Development Goal 5): 貧困と飢餓の撲滅など21世紀の開発援助の八つの重点目標をドナー間で合意した文書。2000年9月に国連総会で採択。
- (4) 生活改善グループ: 戦後日本の農村において，生活改良普及員(農林省管下で農村女性を主なターゲットとして生活改善を働きかけた)の働きかけによって組織された地域女性のグループ(目的集団)で，衣食住をはじめとしてさまざまな生活上の問題点の改善に取り組んだ。
- (5) グラミン銀行: バングラデシュで始められた農村貧困層(主として女性)を対象として無担保で小規模金融を行う支援形態。担保の代わりに少人数のグループが相互監視をつとめること，毎週の集まりで小規模貯蓄を継続することなどさまざまな工夫が凝らされており，これを原型とした小規模金融形態の援



助が貧困削減アプローチの一つの柱となっており、グラミン銀行のような小規模金融の仕組みが急速に普及するためには、組織化は不可欠であると考えられている。

- (6) 昭和20～40年代に活動した生活改良普及員 OG たちの聞き取りを行うと、「グループ活動が人を育てる」という認識が異口同音に出てくる。本書第7章小國論文参照。
- (7) 2003年8月4日にJICA国際協力総合研修所で開催されたJICA国際セミナー「農村開発と日本の生活改善運動—Livelihood Approachを中心として」のパネリストであったコーネル大学のノーマン・アポフ教授は「受け皿組織」(Receiving Mechanism)という言葉づかいそのものに「家父長的な態度」があるとして批判した。
- (8) バングラデシュ参加型開発行政支援プロジェクト(PRDP:実施時期2000～2004年)では、政府の各省庁(農業、家畜、魚養殖、保健、家族計画など)の普及員が対象農民との適切な接触機会が少ないことを改善すべく郡連絡協議会(Union Coordination Council)を設置し、住民グループと普及員の「お見合い」の場を作ることで普及効率を高めた。このプロジェクトの前提となる「農村開発実験」については安藤[1998]を参照されたい。なお本書第2章村山論文でも本プロジェクトに言及している。

### ＜文献リスト＞

- 安藤和雄 1998. 「農村開発における在村リーダーシップとインフラ整備事業の可能性」(佐藤 寛編『開発援助とバングラデシュ』アジア経済研究所).
- 角田宇子 1994. 「小規模灌漑プロジェクトと社会文化的要因」(佐藤 寛編『援助の社会的影響』アジア経済研究所).
- 定松栄一 2002. 『開発援助か社会運動か』コモンズ.
- 佐藤 寛 1994. 『援助の社会的影響』アジア経済研究所.
- 1996. 『援助研究入門』アジア経済研究所.
- 2001. 『援助と社会関係資本』アジア経済研究所.
- 2003. 『参加型開発の再検討』アジア経済研究所.
- シャブラニール 1997. 『シャブラニールの熱い風』めこん.
- 滝村卓司 2001. 「社会関係資本と参加型開発援助プロジェクト」(佐藤 寛編『援助と社会関係資本』アジア経済研究所).