

第6章

農村開発における住民組織化の可能性

はじめに

開発途上国における農村開発では、援助供与側が開発援助の効率性および公正性を高めるため、受益者である農村住民に対して開発援助の受け皿および担い手として機能することを期待し、住民の組織化を要求する場合がある⁽¹⁾。

外部者である援助供与側は、開発援助の実施に当たり、土地勘のない農村においてどのように外部から開発援助を投入し、活動を始めるのかを考える。一般的に、開発援助の実施段階では、以下の流れに沿って受益者である現地住民側に接するのではなかろうか。まず、援助供与側は、農村、特に集落レベルにおける地域の意思決定組織あるいは指導者層に接触し、開発援助の実施の説明や協議をし、実施の了解を得る。続いて、援助供与側は、意思決定組織あるいは指導者層を通じて事業の実施主体として適当な担い手となる住民組織（以下、担い手組織）⁽²⁾を紹介してもらうか、新たにその事業に見合った担い手組織の形成を促す。または、意思決定組織あるいは指導者層自身が、その事業の担い手組織となる場合もある。そして、援助供与側は、事業の実施主体となる担い手組織と接触して具体的な事業の実施に入っていく。

以上にみられる開発援助の実施段階において、特に統合型農村開発およびマルチセクターアプローチによる農村開発を試みる場合、筆者は、開発援助の円滑な実施のみならず、当該地域全体を視野に入れた調和のとれた開発を

進めることが重要であると考えている⁽³⁾。そこで、本章では、住民組織の一つの機能形態としての「統括組織」が農村開発に果たす役割について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、本章での統括組織の分析視角を明示するとともに、統括組織の基本的概念を整理する。第2節と第3節では、農村開発の実際事例を取り上げる。まず、第2節では、統括組織となる住民組織が統合型農村開発およびマルチセクターアプローチによる農村開発に結びついた事例として戦後日本農村で興った生活改善運動の事例を取り上げる。第3節では、統括組織となる住民組織が存在しつつも、実際にはその役割を発揮していなかったコスタリカ国先住民保護区(Reservas Indígenas de Costa Rica)の事例を取り上げる。第4節では、第2節および第3節の事例分析を比較検討し、農村開発における統括組織の役割について明らかにする。以上を踏まえて最後に、開発援助に対する含意を提起する。

第1節 統括組織の概念整理

本節では、以下の論考で分析視角となる農村開発における「統括組織」の基本的概念について整理する。

1. 統括組織の分析視角

本章でいう「統括組織」とは、農村開発における各種施策を一括して受け入れる地域の窓口として、援助供与側と受益者である現地住民側とを結びつける役割を担う組織を意味する。しかし、統括組織は、単に援助供与側の受け入れ組織として受動的な役割を担うことに留まっているのではなく、当該地域においてセクターごとに個別に実施される事業を地域内の適当な担い手

組織に分配することによって、地域全体としての農村開発に収斂させるという主体的な役割も担う組織とする。

一方、開発援助を実際に行う担い手組織を統括組織として捉える場合もある。換言すれば、ある担い手組織が、直接的に援助供与側と接し、かつ開発援助の実施主体にもなる場合である。例えば、戦後日本農村で活躍した生活改善実行グループが相当するであろう⁽⁴⁾。しかし、本章では、統括組織としての役割をより明確にするため、開発援助の実施主体となる目的機能をもつ組織を省いた狭義の意味づけで統括組織を使用する⁽⁵⁾。この場合、地域の網羅組織⁽⁶⁾や行政の末端組織といった意思決定組織が、本章でいう統括組織と重なる事例が多いと考えられる。

2. 統括組織の基本的概念

ここでは、農村開発における「統括組織」の基本的概念について、形態別類型および期待される役割の側面から整理する。

(1) 統括組織の形態別類型

統括組織を形態的観点から大別すると、以下の2類型が認められる。

第1の類型は、既存の組織を活用して統括組織とする場合である。この場合、一般的には集落や地区に形成されている網羅組織や行政の末端組織等の現地住民の総意を取りまとめる意思決定組織が、そのまま、あるいは再編成して統括組織の役割を担うことになる。

第2の類型は、新規に統括組織を形成する場合である。この場合、統括組織が外部者である援助供与側の働きを通じて新たに形成される場合と現地住民の独自の開発戦略の下に住民の働きかけによって新たに形成される場合の二通りに識別される。

(2) 統括組織に期待する役割

統括組織に期待する役割には、外部者である援助供与側が期待する役割と受益者である現地住民側が期待する役割の二つの側面からの役割が考えられる。

まず、援助供与側が統括組織に期待する役割としては、①不慣れな農村におけるエントリーポイント探しにかかる労力の軽減、②援助供与側の意図を伝達する翻訳作業と地域の固有要因に配慮する調整作業という二つの社会文化的側面からの緩和作業、③住民参加の場および機会の用意、④現地住民側の意見集約とその伝達、⑤担い手組織間の連係を促進する調整作業、⑥開発援助による投入資源の共同維持管理および受益者負担能力の向上、が挙げられる。

他方、受益者である現地住民側が統括組織に期待する役割としては、①住民参加の場および機会の提供、②現地住民や担い手組織への均衡の取れた開発援助の投入とその活動の配分、③外部者である援助供与側との意見や情報の交換や伝達、④地域社会の受容能力を超過するような開発援助、あるいは地域社会の秩序に負の影響を及ぼすような開発援助に対する防御、が挙げられよう。

第2節 戦後日本農村の生活改善運動における実態分析

——岩手県沢内村長瀬野地区を事例にして

本節では、第1節で整理した統括組織の実際事例を検討するにあたり、マルチセクターにわたる農村開発において統括組織の役割を典型的に発揮した地区と考えられる岩手県沢内村長瀬野地区を事例の対象地区とする⁽⁷⁾。

1. 対象地域の概要

岩手県沢内村は、地域ぐるみの保健活動で「自分たちで生命を守った村」として、また全国に先駆け集落移転事業を行った村として有名だが、その村づくりの源流には、戦後の住民主体の生活改善運動があった(菊地 1968)。

このような沢内村も、1960年頃までは冬期には6カ月間交通が途絶する豪雪山村であり、生活水準の低さを端的に示す乳児死亡率が全国最下位の岩手県平均よりもさらに低い生活環境であった⁽⁸⁾。沢内村を担当した当時の生活改良普及員が直面した主な課題として、自給自足に依存することによる栄養の偏重、農村婦人の地位の低さ、過重労働、子供の健康不良、病人が多いこと等が挙げられている(高橋 1973, 110-121)。

本節で事例対象とする長瀬野地区は、沢内村の中央部に位置する集落で、ほとんど同族的な結合で、本家格を頂点とする相互扶助関係によって結ばれていた⁽⁹⁾。地区内の世帯は、71戸のうち64戸が農家で、ほぼ均質的な生活環境を共有していた(新生活運動協会 1960, 12-13)。

2. 統括組織の形成過程

終戦後、長瀬野地区の生活改善運動は、青年会、4Hクラブ⁽¹⁰⁾、PTA 婦人部、婦人会、生活改善グループ、農事実行組合等の担い手組織が、地区内の男女各リーダー層が牽引役となって自発的に形成および再組織化されるということから始まった。当時のこれら担い手組織における構成員は、本家一分家関係や地主—小作関係という社会関係によって半強制的に結ばれるのではなく、むしろ比較的自由的な契約的社会関係によって結ばれていた。担い手組織の指導者や責任者の選出も伝統的な家の関係に拘束されるのではなく、個人の能力や適性が優先される場合が多かった(君塚 1967)。また、担い手組織はその目的に応じて世代別や性別ごとに緩やかなまとまりをもって結成さ

れていた。

これらの各組織活動を通じて地区内のさまざまな課題が明らかとなっていった。具体例としては、婦人会による学童栄養調査に端を発して、成人を含めた地区民全体の健康向上のための料理・栄養講習や有色野菜を取るための自給栽培計画、鶏の飼育、食油、煮干、塩魚といった脂肪・蛋白源の共同購入、保存食研究等の関連諸活動へと展開した事例が挙げられる。このような諸課題の顕在化の過程を踏まえて、1955年には地区内リーダー層が中心となって、生産向上と生活改善を総合的に捉えた地区の振興計画を策定した。当時、沢内村全体としては、同様な振興計画は策定されていなかった。

このような積極的活動が行政に評価され、1957年に長瀬野地区はその後の新生活運動⁽¹¹⁾と集落移転事業の契機となる「岩手県農漁家振興対策典型部落」の指定を受けた。その結果、長瀬野地区は、農業改良普及員、生活改良普及員、公民館、村役場といった行政からの濃密な指導および補助事業や融資事業を受けることになった。

上記典型部落の指定後、1957年に長瀬野地区の生活改善運動における担い手組織を統括する組織として新生活運動協議会が結成された。さらに59年には「岩手県新生活運動特別育成地区」の指定を受けて、同協議会は新生活運動実行委員会へと改組された。こうした長瀬野地区の生活改善運動では、「地域の主体性」すなわち地区住民が生活改善運動に対して主体的かつ積極的であること、また生活と生産を総合的に捉えた地区振興計画に早くから取り組んでいたことが評価され、60年に全国新生活運動優良地域・特別推奨地区として大蔵大臣賞(全国第2位)を受賞するに到った(新生活運動協会 1960, 12-13)。

3. 統括組織の取り組み方法

以上の長瀬野地区における生活改善運動の推進には、事業の実施主体となっていた下部組織にあたる担い手組織の役割も重要であったが、地区の統

括組織としての新生活運動実行委員会の取り組みが、マルチセクターにわたる行政施策に対応するために不可欠であったと考えられる。なお、本節における行政施策とは、農林省による農業改良普及事業や生活改善普及事業、厚生省による栄養行政や保健衛生に関する事業、文部省による公民館活動や婦人学級等を指すものである⁽¹²⁾。

長瀬野地区の生活改善運動では、新生活運動実行委員会が地区の中核となつて、担い手組織での話し合いの積み重ねにより、生活実態と早急に対処すべき中心課題を把握し、課題解決に取り組んだ。そして、一つの課題が解決されると、次なる関連課題の解決にも取り組むという形で連続的、組織的に取り組まれていった。

このような長瀬野地区の生活改善運動では、以下の二つの基本方針が地区住民の話し合いで掲げられており、新生活運動実行委員会の取り組み方の特徴が端的に示されている(新集落移転10周年記念事業実行委員会 1981, 12)。

- ① 指導者は引率型ではなく演出型の役割を演じ、組織の能力をフルに引き出すこと。
- ② 三せい運動の実施（一人ひとりがせい、話し合つてせい、みんなでせい。

換言すると、生活改善運動を自主的に一人ひとりがすること、民主的に話しあつてすること、共同してすること、といった運動方針である)。

上記①の方針では、地区の指導者の立場にある新生活運動実行委員会が行政対応の役割を担うとともに、担い手組織を下部組織として組織し、それらを地区全体の生活改善運動の中に巻き込もうとしていたことが示されている。上記②の方針では、生活改善運動における地区住民の主體的な個人活動を前提としつつ、さらに住民意識を汲み上げる話し合い活動の場である担い手組織および新生活運動実行委員会の形成を推進し、地区全体で生活改善運動を興そうとしていたことが示されている。

4. 統括組織の役割と限界

新生活運動実行委員会は、長瀬野地区の全世帯によって選任された生活改善運動における組織であったことから地区の意思決定機関だったといえる。このような性格を有する新生活運動実行委員会は、生活改善運動を統括する統括組織として主に以下の二つの役割を担っていた。

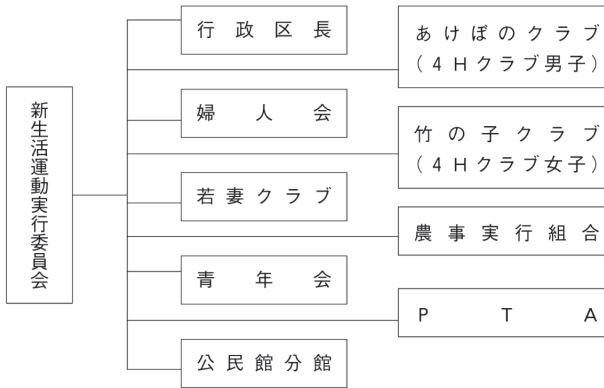
第1の役割としては、同実行委員会が生活改善運動における行政の末端組織として行政施策を一元的に受け入れる窓口的な役割を担っていたことが挙げられる。図1に示されている運営機構のように、新生活運動実行委員会は、農業改良普及所、保健所、福祉事業所等の行政出先機関や小学校教員、教育

図1 長瀬野地区新生活運動実行委員会運営機構



(出所) 池野[2002]。

図2 長瀬野新生活運動実行委員会組織図



(出所) 池野[2002]。

委員会等の村役場、農協等の外部者による指導や支援を受け入れる長瀬野地区の窓口として機能していた。したがって、新生活運動実行委員会は、セクターごとに散発的になりがちな農村開発の方向性を地区としてまとまりのあるものに統括する役割を担った組織であるといえる。このような新生活運動実行委員会の役割を通じて、外部者からの指導や支援が、下部組織としての担い手組織に活用されていった。

第2の役割としては、新生活運動実行委員会が、長瀬野地区住民の意見を反映した生活改善運動における意思決定機関として機能していたことが挙げられる。地区住民からの意見や要望等を汲み取る方法としては、まず地区内の担い手組織の話し合いの積み重ねによる意見や要望等が地区の代表である新生活運動実行委員会に持ち寄られ、これに応じて新生活運動実行委員会に取りまとめられた結論が、再び担い手組織に持ち帰られ、地区全体に行き渡るという形式が取られていた⁽¹³⁾。したがって、新生活運動実行委員会における意思決定は、少数のリーダー層の独断ではなく、地区住民の意見や要望が直接反映されやすい担い手組織の話し合いに基礎をおいた方法をとっていたといえる。

以上のとおり、長瀬野地区における新生活運動実行委員会の統括組織としての役割は重要であったが、同実行委員会それ自体は直接的に事業の実施主体になることはなかった。つまり、同実行委員会は、会長、副会長、総務部、広報調査部、視聴覚部によって構成されており、個別の事業を担う機能を有していなかったのである。そこで、新生活運動実行委員会は、図2に示されている青年会、婦人会、農事実行組合、若妻クラブ、4H男女クラブ、PTA、公民館といった地区内の既存の担い手組織を下部組織として取りこんでいった。そして、新生活運動実行委員会は、事業の実施主体となる適当な担い手組織に事業を分配していたのであった。

第3節 開発援助の現場における統括組織の実態分析

——1990年代初頭の COSTA RICA 国先住民保護区を事例にして

本節では、農村開発援助の現場において、統括組織となる住民組織が存在しつつも、実際には第1節で整理した統括組織の役割を必ずしも担っていないと考えられる事例として、中米 COSTA RICA の先住民保護区の事例を取り上げる。

1. 対象地域の概要

1990年代初頭は、コロンブス到来500周年(1992年)、リオデジャネイロでの地球環境サミット(1992年)および国際先住民年(1993年)が重なり、ラテンアメリカ諸国の先住民に対して欧米諸国を中心とした援助供与者が盛んに興味や関心を示す傾向が見受けられた。同様に、COSTA RICA 先住民保護区⁽¹⁴⁾においても、さまざまな開発援助が末端の集落にまで入り込んでいた。

このような COSTA RICA 先住民保護区の一地区に、ウハラス保護区(Reserva Indígena de Ujarrás)⁽¹⁵⁾がある。この保護区に対する農牧省、保健省、

教育省、郡庁、教会および海外援助機関等に委託された現地 NGO 等による開発援助は、周辺他保護区と比べて相対的に盛んで、同時に複数の開発援助が行われ、また絶え間なく開発援助が入り込んでいるような状況であった (Amadeo 1994)。このような開発援助の偏向が生じていた主な要因として、以下の4点が挙げられる。第1に、同保護区が国内に散在する保護区の中でも、援助供与側にとっては交通アクセスが相対的に良い一方、視覚的に先住民が暮らす貧困農村と広報できる環境であったことである⁽¹⁶⁾。第2に、現地住民側も、接してくる開発援助をほぼ拒まずに受け入れ、かつ「先住民＝社会的弱者」および「先住民＝伝統文化の継承者」というレイベリングを利用して、援助供与側の興味や関心を引き寄せていたことである。第3に、同保護区で少数派であるプロテスタント系の布教を伴った援助とそれに対抗するような形で多数派のカトリックの援助が拮抗し、互いに増長していたことである。第4に、個人的に各援助供与側と緊密なつながりを持っていた複数の指導者層が存在していたことである。

2. 開発援助の受け入れ体制における統括組織の位置づけ

上記のような開発援助の状況下において、コスタリカ政府が中央レベルで期待していた開発援助の受け入れ体制とその過程で統括組織の責務を負っていた統合開発委員会 (Asociación de Desarrollo Integral)⁽¹⁷⁾ (以下、開発委員会) の概要を以下に示す。

(1) 開発援助の受け入れ体制

中央政府が期待していた外部からの開発援助の受け入れ体制は、以下のとおりである。まず、中央政府の公的機関である先住民関係国立委員会 (Comisión Nacional de Asuntos Indígenas : CONAI) (以下、先住民委員会)⁽¹⁸⁾が、先住民保護区における援助供与側の受け入れ窓口として中央レベルでの調整役を一元的に担う。次に、先住民委員会は、援助供与側と各保護区に組織さ

れている現地住民の意思決定機関である開発委員会との仲介役になる。そして、開発援助の話が保護区レベルまでたどり着くと、開発委員会は現地住民のニーズを確認すると同時に、その事業を担うことが可能な既存の担い手組織に話を持ちかけて依頼するか、あるいは適当な集団が存在しない場合には新たに担い手組織の形成を行う。最終的に、事業を請け負った担い手組織が、その事業に興味や関心のある現地住民の参加を得て事業を実施することになっていた。

(2) 統合開発委員会

上述の開発援助の受け入れ体制において、先住民委員会と現地住民の架け橋としての役割を担っていたのが開発委員会であった。開発委員会は、先住民保護区内外にかかわらずコスタリカ国内の各地区に一組織ずつ結成されていた。開発委員会は、地区の組織化を推進する政府機関である地域開発局(Dirección Nacional de Desarrollo Comunal: DINADECO)の管轄下にあるものの、先住民委員会とも密接に関係しており、先住民法(Ley Indígena de Costa Rica)においても両者の協力の必要性が明示されている(Rubén 1989)。

ウハラス保護区の開発委員会は、先住民法に基づき、1977年に創立された。開発委員会への現地住民の参加は任意であったものの、法的には保護区の代表組織であった(Rubén 1989, 47)。開発委員会には、7人の理事(委員長、副委員長、会計、秘書、監査、委員2人)からなる理事会が設置されていた。これらの理事は、現地住民の選挙によって選任され、任期は4年であった。当時の委員長は、保護区内にある小学校の教諭であった(同保護区出身の先住民男性で、相対的に高額な月給を得ていたこともあり、教会等の帰属集団の活動にはあまり参加していなかった)。また、保護区社会全体としては、ラテンアメリカ諸国でみられるマチスモ(machismo)といわれる男性優位思想が底流にある反面、女性の理事も存在した。開発委員会自体には、事業の実施主体となる担い手組織は下部組織化されておらず、適宜適当な既存の担い手組織あるいは新たに形成される担い手組織が開発委員会を通じて事業を受けていた。

3. 統括組織の役割を阻害した諸要因

前項のとおり、統括組織を伴った開発援助の受け入れ体制は、ウハラース保護区においても存在した。しかしながら、実際には、開発委員会は中央政府が期待する統括組織としての基本的性格を有するものの、実質的な役割は形骸化していた。開発委員会が統括組織としての役割を阻害されていたのは、援助供与側、現地住民側および統括組織自体それぞれに以下の阻害要因が顕在化していたからであったと考える。

(1) 援助供与側による阻害要因

ウハラース保護区の開発委員会が、援助供与側の要因により統括組織の役割を阻害されていたこととして、以下の4点が挙げられる。

第1に、いくつかの援助供与者が、先住民委員会を通さずに現地住民に直接的に接していたことである。これは、先住民委員会が先住民保護区における開発援助の中央レベルの窓口として、援助供与者間の調整役としての役割を資金的、人材的制約等から十分に担うことができず、援助供与側から信頼性を失っていたことが大きかった。その結果、援助供与側が期待していた先住民委員会と開発委員会の連携が確立されておらず、開発委員会は援助供与者と現地住民の間に介在する機会を減らされていた。

第2に、いくつかの援助供与者が、自己の投入先となる簡易な受け入れ組織体制を新たに形成していたことである。まず、援助供与側は、時間的、資金的、人材的制約の下で現地住民に受け入れてもらわなければならなかった⁽¹⁹⁾。他方、現地住民側は、常に援助供与側の都合に合わせて活動に参加していたのではなく、彼らの生産と生活を維持できる範囲で事業に参加していた。このような状況下、援助供与側自体の都合により自己の諸制約に触れやすい開発委員会の介在は、事業実施の段階で省かれていた。その場合、援助供与側は、各事業目的に沿った担い手組織に直接的に接する方法をとってい

た。

第3に、援助供与者間の競合、思惑、開発援助方針の相異から、各援助供与者がそれぞれの事業に見合った既存の担い手組織を再編成するか、あるいは新たに担い手組織を形成していたため、開発委員会が介在できなかった。これは、援助供与側、特に現地NGOが自分たちで組織を作りあげたという実績を示したいという意識が働いていたのと同様に、現地住民側の指導者層も自分の力で担い手組織を形成したということを援助供与側にも現地住民側にも示したいという意識が働いていたからであった⁽²⁰⁾。

第4に、援助供与側の保護区での滞在が短時間であり、農村生活の把握が限られていた。このように援助供与側と現地住民側の接触が希薄であった場合、現地住民側もしたたかに援助供与側に好まれるような即席の受け入れ組織を形成し、開発援助の恩恵を授かるように図っていた。

(2) 現地住民側による阻害要因

他方、開発委員会が受益者である現地住民側の要因により、統括組織の役割を阻害されていたこととして、以下の5点が挙げられる。

第1に、援助供与側の興味や関心を引き込むのが上手な顔ききの現地住民を通じて、開発援助が入り込んでいたことである。その接触過程で、着服や汚職が行われたり(行われたという噂が立ったり)、援助分配の不均衡が生じたり(感じたり)して、開発援助全般に対する現地住民の懐疑心や不信感が生じていた。このような経験から、現地住民は、援助供与側と受益者側である自分たちの間に介在する仲介役的な存在に不信感を抱き、現地住民と援助供与者が直接的に接する開発援助を望むようになっていた。

第2に、援助供与側は理念として保護区や集落といった農村全体の開発や発展を望んでいたが、現地住民側はそのような統括組織レベルの農村全体を包括する開発視点を持っていたわけではなく、個人、家族、親類といった近親者レベルでの発展を望む傾向が見受けられた。このように現地住民が私益を求めることは当該地域以外でもままあることだが、現地住民個人に直接支

援する複数の援助供与者が存在していたことから、現地住民内に援助依存の現象が生じていたことも一因であろう。

第3に、保護区内における帰属集団の対立から、開発委員会における現地住民の総意がまとまり難かったことである。顕著な具体例としては、第1に、カトリック系信者の集団とプロテスタント系信者の集団の対立が、宗教的な意味合いよりも生活の場において顕著であったこと、第2に、先住民委員会をはさんで親派と反派の対立が存在したことである。上記2事例とも、開発援助の不均衡分配に対する嫉妬心が、不必要な対立や軋轢となって顕在化していた。その結果、各帰属集団内の構成員によって担い手組織が結成され、同じ保護区内に同じような担い手組織が複数存在することになっていた。

第4に、既存の担い手組織が、開発委員会の代わりに受け皿の役割を果たしていたことである。各担い手組織が、開発委員会の役割の一部を積極的に担うことにより、各援助機関と繋がりがある少数の指導者層を中心として個々に援助供与側に働きかけ、事業を各組織内で自己完結させ、恩恵を各組織内に留めようとしていた。

第5に、保護区および集落レベルでの開発計画は存在せず、援助供与側任せの受動的な開発体制であったことである。開発委員会には独自に農村開発の方向性を見出していくという姿勢は見られず、開発委員会の対応は援助供与側が接触してくる段階になって、どのようにするのかを話し合うという受動的なものであった。

(3) 統括組織自体による阻害要因

開発委員会それ自体に内在していた以下の阻害要因によっても、開発委員会は統括組織の役割を担うことが困難になっていた。第1に、開発委員会内部の組織的な能力が、脆弱であったことである。援助供与側も、開発委員会の組織強化のために支援を行っていなかった。第2に、開発委員会の理事会に強力なリーダーシップが、欠如していたことである。委員長は、小学校教諭として定期的に高額な収入が得られるという特権者であり、開発援助から

何かを期待するという意識が希薄であった。第3に、既存の担い手組織が、開発委員会の下に下部組織化されていなかったことである。

4. 未熟な統括組織が農村開発に及ぼす影響

上述の援助供与側、受益者である現地住民側および統括組織自体の阻害要因により、1990年初頭におけるウハラス保護区の開発委員会は、統括組織の役割を十分に発揮していなかったといえよう。その結果として、主に以下の二つの影響が、ウハラス保護区の農村開発に及んでいたと考えられる。

第1に、ほぼ同じ目的の開発援助が、同じ保護区内さらには同じ集落内で行われるという非効率な状況になっていた。また、同じ事業目的であっても、各援助供与者によって異なる開発手法や手段が採り上げられる場合があり、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(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)。

第2に、事業目的を異にした開発援助が同時期に同地域に行われても、援助供与者間の連携がなされる場が設けられておらず、協調関係は限定されていた。その結果、農村開発全体としてみれば、援助供与側の活動や投入が非効率になっているばかりでなく、セクター間の繋がりが乏しく、マルチセクターにわたる農村開発に発展し難い環境になっていたといえるだろう。

第4節 農村開発における統括組織の役割

本節では、第2節の戦後日本農村における生活改善運動と第3節のコスタリカ先住民保護区における農村開発という二つの事例を比較検討し、農村開

発における統括組織の役割について考察する。

1. 統括組織の形成要件

農村開発において統括組織を形成するに当たり、戦後日本農村の長瀬野地区とコスタリカの先住民保護区では、以下のような要件の相異があったと考えられる。

まず、第2節のとおり、長瀬野地区の生活改善運動における統括組織は、新生活運動実行委員会であった。同実行委員会は、網羅組織として地区全体の開発にかかわる意思決定組織として機能していた。このような地区の網羅組織が生活改善運動の統括組織として機能しえた要件として、以下の2点が挙げられる。第1点は、地区の住民が共通の問題意識を持ちえたことである。第2点は、地区の住民が、共同の利益や損失を持ち合う状態にあり、互いが共同の責任を感じていたことである。

他方、第3節のとおり、コスタリカ先住民保護区にも統合開発委員会という統括組織は存在したが、本来期待されていた役割は果たされていなかった。同委員会は、援助供与側の時間的、資金的、人的制約による都合や援助供与間の競合、思惑、開発援助方針の相異といった外部者の影響を受け、統括組織としての機能が限定されていた。一方、現地住民側にもその機能を限定させる要因が内在していた。すなわち、開発委員会が現地住民の意思決定組織として結成されていたものの、現地住民の総意となる意思決定能力に関しては帰属集団の対立から強固ではなかった。また、貧困対策としての農村開発に対する期待は現地住民間で共有していたものの、突き詰めていくと保護区あるいは集落全体の発展ではなく近親者レベルでの発展を期待し、保護区全体に及ぶ農村開発の展望を持ち得なかったのであった。

2. 統括組織の役割

前項の統括組織の形成要件の下で、長瀬野地区の新生活運動実行委員会は、生活改善運動における統括組織として二つの機能、すなわち「仲介機能」と「調整機能」という統括的な役割を果たしていたと考えられる。以下では、これら長瀬野地区の統括組織が果たしていた役割を踏まえて、コスタリカ先住民保護区の事例について比較検討する。

(1) 仲介機能

統括組織の第1の機能である「仲介機能」に関して、長瀬野地区の新生活運動実行委員会は、担い手組織と行政とを結びつける地区の仲介的な機能を有していた⁽²¹⁾。一般的に、行政施策が直接的に担い手組織や地区住民へ伝えられることは希であった。先述した図1で示されているとおり、まずは生活改善運動における運営機構を通じて、新生活運動実行委員会が行政施策の受け入れ窓口となった。そこで受けとめられた諸施策が、先述の図2に示されているとおり、同実行委員会から地区内の適当な担い手組織を通じて農村住民に伝えられた。他方、地区住民の意見や要望等は、担い手組織を通じて同実行委員会に持ち上げられ、同実行委員会によって地区住民の総意として行政へ伝えられたのであった。換言すれば、統括組織が、行政施策を実施する担い手組織と有機的に連携し、地区としてマルチセクターにわたる農村開発が可能になっていたことが指摘できよう。

一方、コスタリカ先住民保護区の統合開発委員会は、以下の援助供与側、現地住民側および開発委員会自体の諸要因により「仲介機能」を果たしていなかった。援助供与側の原因としては、援助供与側が統括組織である同委員会を介在させずに、事業の実施主体として都合の良い担い手組織に直接的に接していたことである。現地住民側の原因としては、現地住民側がそれまでの経験から仲介的な存在に不信感を持っていたことと、利益を独占しよう

とした担い手組織が統括組織の役割を積極的に担おうとしていたことである。開発委員会自体の原因としては、組織的な能力が脆弱であったことと、担い手組織を下部組織化できていなかったことである。

(2) 調整機能

統括組織の第2の機能である「調整機能」に関して、長瀬野地区の新生活運動実行委員会は、行政施策を担い手組織に適当に分配する調整役的な機能を有していた⁽²²⁾。行政施策は、必ずしもセクター間の連携を考慮した上で農村住民にもちかけられてくるわけではなかったが、受ける側では同実行委員会が行政施策を受けとめた後、同実行委員会の内部で行政セクター間の調整をし、施策に見合った担い手組織に働きかけていた。換言すれば、統括組織が、地区の生産向上と生活改善を統括的に推進する組織として機能し、担い手組織に適宜分配していたことが指摘できよう。

一方、コスタリカの先住民保護区では、援助供与側が統合開発委員会を通じて事業を実施しようとしても、同委員会が「調整機能」を担うことは困難であった。その第1の原因としては、同委員会が明確な農村開発計画および方向性を持たず、かつ適切な調整能力を持ち合わせていなかったことである。第2の原因としては、大半の担い手組織が利己的であると同時に、帰属集団の相異による対立が生活レベルで存在していたことである。

3. 小 括

以上のとおり、統合型農村開発およびマルチセクターアプローチによる農村開発を成功裏に収める一つの要件として、「仲介機能」および「調整機能」という統括的役割を担うことができる「統括組織」の存在が不可欠であると考えられよう。

長瀬野地区においては、新生活運動実行委員会が「仲介機能」および「調整機能」という統括的役割を果たした結果、地区住民の共通の問題意識と利

害の共有が地区として一つのまとまりを持ちやすくなり、嫉妬や妬みといった社会的負の影響が緩和されていた。このような社会的な配慮を通じて、行政施策が地区全体の農村開発として一元的に統括されることが可能になっていたといえよう。

他方、コスタリカ先住民保護区の統括組織である統合開発委員会は、「仲介機能」および「調整機能」という統括的役割を担う可能性を有しつつも、先述した援助供与側、現地住民側および開発委員会自体の阻害要因が顕在化している状況下では、その役割を果たせていなかった。その結果、開発援助が保護区全体に散発的、散在的に実施され、保護区全体として非効率な農村開発の実施状況になっていたといえるのではなかろうか。

おわりに

戦後日本農村で興った生活改善運動では、中央行政レベルで各行政機関が個別に計画し、農村レベルに個別に指示が下りていった行政施策が、農村レベルでは統括組織を通じてマルチセクターにわたる農村開発として実施されていた。この経験は、開発途上国の農村開発援助の現場においても有効なモデルの一つになり得ると考えられる⁽²³⁾。

特に、統括組織のもつ「仲介機能」と「調整機能」という統括的役割が、受益者である現地住民側のみならず外部者である援助供与側においても重要視されるべきであろう。これまで開発途上国の農村開発では、住民組織が援助供与側にとって都合の良い受け入れ組織としてのみ扱われてきた場合が散見される。一つのセクターをプロジェクト目標に据えた事業の場合、当該関連セクターだけを掌握していれば良いわけなので、統括組織を形成および介在させなくても成果を達成できる場合もある。さらに、統括組織を形成および介在させない方が時間的、人材的、資金的にも効率的な場合もある。しかしながら、援助供与側がマルチセクターにわたる農村開発全体を掌握でき、

さらに担い手組織を適宜適用できる統括組織を形成して活用することは、開発途上国における農村開発援助において考慮すべき点ではなかろうか。

今後の課題としては、戦後日本の農村開発経験における統括組織との比較検討を踏まえて、開発援助研究の視点から途上国農村開発における統括組織の特殊性や問題点を捉えていく実証研究の積み重ねが肝要であろう。

【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頂いた。

岩手県沢内村の皆様方には、2度の現地調査(2001, 2002年)において貴重な経験談を教授頂いた。また、コスタリカの先住民研究に造詣が深い茅根美保氏からも貴重な示唆を教授頂いた。記して感謝の意を表する。

注(1) 開発援助の実施に当たり、必ずしも住民組織が必要はなかろう。例えば、新技術や新品種の農業普及事業の場合、近隣農家間の個と個のつながりで技術移転がなされる既存の普及体系があり、住民の組織化を通じなくても個と個の関係で事業目的を達することがある。ただし、この場合、一つの事業目的を達成する場合には有効であるが、関連セクターとのつながりやその後の地域の自立発展性を鑑みた場合には、その可能性は住民の組織化を通じた場合に比べて低いものになると考える。

(2) 本章でいう「担い手組織」とは、外部者の協力や支援を活用しつつ行政施策の事業を担っていた住民組織を指す。さらに、担い手組織は、地区の意思決定機関や行政に対して住民のニーズを働きかける主体的な役割も担っている。詳細については、池野[2002, 53-66]を参照。

(3) 池野[2002, 53-66]では、戦後日本の農村開発において果たした統括組織の重要性を言及している(ただし、そこでは「受け皿組織」として紹介されている)。

(4) 戦後日本農村における生活改善普及事業では、「農村女性を生活改善実行グループに組織化し、濃密指導を通じた考える農民づくりの普及方法を定着させることにより、独自の受け皿組織を構築」していた(水野 2002, 47)。

(5) 重富氏は、タイ東北農村の住民組織を2種類の組織によって捉えている。一つは、問題解決のために特定の機能に特化した「機能組織」である。もう一つは、特定の実利をもたらす組織ではなく、そこに所属する人々が生活を継続していくために必要となる社会関係の調整をするための「基礎組織」である(重富 1995, 22-23)。

- (6) 本章でいう「網羅組織」とは、非農家を含む農村社会内のほぼ全世帯が参加する集団を意味する。網羅組織は、農村社会全体の開発を包括する意思決定機関として機能することが容易である反面、構成員に明確な目的がない場合には、おつきあいになりやすいこと、組織のための組織になりやすいこと、行政の下請け機関になりやすいこと、といった性格を有している。この網羅組織に相對するのが、特定の目的意識や関心を共有する住民が任意に形成する「担い手組織」に該当する。
- (7) 本節の詳細については、池野[2002, 53-66]を参照。
- (8) 1956年当時の乳児死亡率は、出生1000人に対して全国平均40.7、岩手県平均66.5(全国都道府県最下位)、沢内村69.6という状況であった(君塚 1967, 61)。
- (9) 長瀬野地区とは、当時の長瀬野行政区および両沢行政区の総称である。両区は、1957年に農漁家振興対策典型部落指定の際、合併して長瀬野地区となった。自然地理的まとまりが、地区住民に地域的距離の近接性に基づく社会的まとまり、地縁関係をもたらししていた。本家筋に当たる家は、12戸であった(斎藤 1979, 93-184)。
- (10) 4 H クラブとは、1914年に米国で創設され、第2次大戦後、日本でも創設された生活改善や生産技術の向上を目的とする農村青年(男女)の組織である。4 H クラブの綱領では、第1に「私達は、農業の改良と生活の改善に役立つ腕を磨きます(HAND)」、第2に「私達は、科学的にものを考えることのできる頭を訓練します(HEAD)」、第3に「私達は、誠実で友情に富む心をつちかいます(HEART)」、第4に「私達は、楽しく暮らし元気で働くための健康を増進します(HEALTH)」という四つの目標を掲げている。
- (11) 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およ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、連続性を持っていたこと、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である。新生活運動の詳細については、池野[2002, 53-66]を参照。
- (12) 国際開発学会[2002, 1-80]では、行政機関によって実施された農村開発事業の事例が詳述されている。
- (13) 年間200回に及ぶ話し合いは、周辺他地区の住民から「長瀬野地区の人たちは働かないで、集まって話し合っただけだから、いつまでたっても貧乏なんだ」と言われるほどであった(照井 1980, 25)。
- (14) コスタリカの先住民保護区は、1977年公布の先住民法 Ley Indígena No.6172

によって21保護区が指定されている(Rubén 1989)。多くの保護区は、ユネスコの世界遺産(自然)に認定されている「タラマンカ地方＝ラ・アミスタ保護区群／ラ・アミスタ国立公園(1983年認定, 1990年拡大認定)」の自然環境的側面にかかわるバッファゾーンとしての役割も期待されており, 自然環境保護の側面からも開発援助を誘引していたと考えられる。なお, 1990年の先住民人口は, 約3万人(Ananías 1990, 19), コスタリカ総人口303万人(World Bank 1995, 225)のうち約1%であった。

- (15) ウハラス保護区は, コスタリカ国南東部のプンタレーナス県ブエノスアイレス郡(Cantón de Buenos Aires de Puntarenas)に位置し, 6集落に分かれている。同保護区は, 1956年に保護区として法的に認められている(Rubén 1989, 78)。正確なデータは存在しないが, 1990年頃の人口は, 保護区に生活基盤を持たない保護区外居住者も含めて約1500人だったとされている(Luis 1988, 55)。2000年の国勢調査では, 1030人(男526人, 女504人, 家屋数199)であった。住民は, はばカベカル族という民族集団によって構成されていた。同保護区内での現金収入の機会は, 農牧業以外にほとんどなく, フリホーレス豆, キャッサバ, トウモロコシを中心とした焼畑農耕が生業であった。社会インフラ基盤は脆弱であり, 未電化であった。このような状況下, 現地住民は, はば均質的な生活環境を共有していた。また, 最も近い町であるブエノス・アイレス(Buenos Aires)までは, 同保護区の中心から徒歩で2時間ほどであった。筆者は, 同保護区で1991年11月から1993年7月まで居住していた。
- (16) 一般的に, 援助実施者は, 時間的制約, 社会インフラ的制約および普及効果の観点から事業実施の対象地域を交通アクセスの便が良いところに設定する傾向があった。なぜならば, 対象地域を援助供与側の関係者が車輜で視察訪問できる範囲にしなければ, 援助供与側の支援者に成果を提示することが困難だからであった。
- (17) 1995年2月時点のウハラス統合開発委員会には, 136人の組合員が所属していた(Iglesia 1998)。一方, 90年頃のウハラス保護区における先住民土地所有世帯は102世帯で, 非先住民世帯を含む総世帯数は165世帯であった(Luis 1988, 55)。ただし, 非先住民世帯の多くは, 不在地主か近隣の町に生活基盤を持っており, 開発委員会に顔を出す者は希であった(Amadeo 1994, 153)。以上から推察されることは, ウハラス保護区の開発委員会にはほぼ全戸の先住民世帯が参加しており, 開発委員会がウハラス保護区社会の網羅組織として存在していたといえるだろう。
- (18) 先住民関係国立委員会は, 1973年に創設されたコスタリカ国の先住民の権利と利益を守る政府機関である(Ananías 1990, 17-19)。

- (19) 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。
- (20) 特に現地 NGO が開発援助事業を生業としている場合、現地 NGO は事業ごとに契約を結ぶことから、当該事業の目的を達成しないと支援機関からの信頼を失い、継続的な契約を結べなくなるという恐れを抱いていた。
- (21) このような「仲介機能」の視点は、開発援助研究でいうところのソーシャルキャピタルの「橋渡し型」ソーシャルキャピタル(Bridging Social Capital)、特に「垂直的(vertical)」ソーシャルキャピタルに相当するものであろう(佐藤・足立 2002, 24-26)。
- (22) このような「調整機能」の視点は、前項と同様にソーシャルキャピタルの「橋渡し型」ソーシャルキャピタル、特に「水平的(horizontal)」ソーシャルキャピタルに相当するものであろう(佐藤・足立 2002, 24-26)。
- (23) 佐藤寛氏は、戦後日本農村における生活改善運動の経験には現在の開発途上国の開発に対する教訓があるとし、その経験を掘り起こして世界に情報を発信することの重要性を提起している(佐藤 2001, 144-163)。同様に、国際開発学会[2002, 1-80]においても諸含意が提起されている。

<文献リスト>

<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』11(2)).
- 菊地武雄 1968. 『自分たちで生命を守った村』岩波書店.
- 君塚正義他 1967. 『乳幼児死亡率零と生命行政の山村——岩手県和賀郡沢内村——』山村振興調査会.
- 国際開発学会 2002. 「特集：戦後日本の農村開発経験」(『国際開発研究』11(2)).
- 斎藤吉雄編著 1979. 『コミュニティ再編成の研究——村落移転の実証分析——』御茶ノ水書房.
- 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).
- 2001. 「戦後日本の生活改善運動」(菊地京子編『開発学を学ぶ人のために』世界思想社).
- 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』11(2)).
- 佐藤 寛・足立佳菜子 2002. 「開発援助とソーシャル・キャピタル」(国際協力

事業団国際協力総合研修所『ソーシャルキャピタルと国際協力』).

重富真一 1995. 「参加型農村開発の組織論——東北タイ農村における住民組織の形成過程——」(『アジア経済』36(2)).

新集落移転10周年記念事業実行委員会 1981. 『しんしゅうらく 新集落移転10周年記念誌』.

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』.

高橋栄子 1973. 「村からかえた内発エネルギー 沢内村長瀬野グループ」(岩手県農業改良普及会編『汗と緑と道 普及事業25周年記念誌』).

照井 愛 1980. 「グループでなしえた村づくり」(加賀屋亮司編著『岩手のあぜ道の人たち』毎日新聞社).

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』11(2)).

<外国語文献>

Amadeo Meana. 1994. “Reserva Indígena de Ujarrás: Desarrollo Sostenible ó Insostenible.” *Soplos de Viento en Buenos Aires*, ed. Robert Carmark. Costa Rica: Ciudad Universitaria Rodrigo Facio.

Ananías Matamoros Carvajal. 1990. *Acción Indigenista en Costa Rica*. Costa Rica: Comisión Nacional de Asuntos Indígenas.

Iglesia Luterana Costarricense. 1998. *Programa de Apoyo a Poblaciones Rurales Indígenas y Campesinas*. Costa Rica.

Luis A. Tenorio Alfaro. 1988. *A Los Pueblos Indígenas de Costa Rica*. Costa Rica: Comisión Nacional de Asuntos Indígenas.

Rubén Chacon Castro. 1989. *Ley Indígena de Costa Rica: Recopilación documental*. Costa Rica: Comisión Nacional de Asuntos Indígenas.

World Bank. 1995. *World Tables*. Baltimore: Jones Hopkins University Press.

