

第 1 章

参加型開発の「再検討」

第 1 節 参加型開発隆盛の背景

開発援助の現場とその周辺において、「参加型開発」が隆盛を極めている。にもかかわらず「参加型開発とは何か」についての明確なコンセンサスは存在しないし、おそらく今後もそうしたコンセンサスが形成されることはないだろう⁽¹⁾。

そのような状況のなかで、ロバート・チェンバース（サセックス大学開発研究所）の一連の著作（チェンバース [1995], チェンバース [1997] など）は開発業界⁽²⁾のさまざまな場面、すなわち開発学の生成・教育の場、国際的開発戦略の立案場所、開発プロジェクトの現場などにおいて権威ある聖典ともいべき位置づけを占めている。同様に PRA（参加型農村調査）、PLA（参加型開発実践学習）といった P（Participatory の頭文字）のつく言葉が参加型開発を表象する「専門用語」として開発業界に流通している。

実際、多くの開発援助実施機関（国際機関、二国間援助機関、NGO を問わず）の、とりわけ社会開発関連のプロジェクトにおいては、参加型開発という文言なしにはプロジェクトの書類が承認されないというほどの「主流化（メインストリーミング⁽³⁾）」が実現されているのである。このことは開発プロジェクトにおいて受益者、被害者の声を反映させ、開発の社会的側面を重視しようという立場からは望ましいことである。しかしながら、「参加型開発」という言説の急速かつ広範囲な流行に対する批判もまた強まりつつある。特に

参加型開発が、さまざまな調査手法やプロジェクト実践手法の組合わせによって実現されるかのような認識が広まり、個々の参加型「手法」、参加型「ツール」が強調されるあまり、本来参加型開発という理念が含意している（はずである、と多くの論者が主張する）「自発性」「自立性」などが置き去りにされているのではないかと、という批判は根強い。この「手法」「ツール」の一人歩きに対する懸念はさまざまな立場から繰り返し表明されている。

チェンバースのお膝元であるイギリスにおいても、人類学・社会学・経済学など開発学を構成するさまざまな学問分野の研究者たちの間で、「参加型開発」に対する批判の声は少なくない。そのなかで最も興味深いのは「参加」を標榜することによる自発性の封印を「新たな圧政」と位置づける諸論考 [Cooke & Kothari 2001] である。ただし、公平を期すためにつけ加えれば、チェンバース自身もこうした批判については十分に認識しており、「あるべき姿勢を無視したまま参加型開発『手法』だけが参加型開発の名の下に一人歩きしている」と自ら警鐘を発しているのである⁽⁴⁾。

ところが、日本では ODA であると NGO であるとを問わず援助実施機関はまだまだ魅力的な「P つき言葉」に幻惑されているのが現状であるように思われる。特に PRA などの参加型開発「ツール」の聞きかじりの使用はかなりの範囲に及んでいる⁽⁵⁾。こうした参加型開発「手法」「ツール」の一人歩きが発生するのには、いくつかの理由があると思われる。

第 1 の理由はチェンバースらの魅力的な言葉使いとパフォーマンスにある。「Putting the Last First」や「PRA/Participatory Rural Appraisal」「PLA/Participatory Learning and Action」というような新奇な横文字言葉は、常に新しいアイデアと流行を追いながら先進諸国との横並びを目指してきた日本や途上国のインテリには魅力的なものとしてアピール度が高い。

第 2 に、日本の ODA 実施機関や途上国の政府に対する、欧米ドナーや国際機関からの国際的なプレッシャーがある。欧米の援助機関が「参加型開発」に注目しはじめると、日本の援助機関も他のドナーに後れをとらないように「参加型でプロジェクトを運営しなければ」というプレッシャーを感じて参

加型開発コンポーネントをプロジェクトに取り込む。同様に途上国政府も欧米ドナーの意向を汲んで開発計画を「参加型」に修正する。このような外圧による参加型開発流行の結果として、「参加型」を聞きかじった援助実施機関の職員が、早速コンサルタントに対する作業指示書に「PRA手法を用いて、2週間で15の村の住民ニーズを調査せよ」と書き込むというような事態が発生するのである。しかしながら本来時間と予算を顧客（援助実施機関など）によって規定されているコンサルタントが、参加型開発の手法を実践することはそもそもかなり難しい。しかしながら、このような「無理な注文」を拒否すれば仕事が回ってこなくなるために、この要求をなんらかの形で実施しなければならない羽目に陥る。こうしたことが「参加型開発手法」の質の低下をまねいている、というのがチェンバースらの議論である。もちろんこのような「無理な注文」の横行は日本の援助機関だけの問題ではなく、欧米ドナー、国際機関においても同様の問題が指摘されている⁽⁶⁾。

第3に、開発業界において定期的に繰り返される潮流の影響も大きい。参加型開発の流行の背景としては、1990年代以降従来の「経済成長」戦略へのアンチテーゼとして、「社会開発」「人間開発」が注目されはじめたことが指摘される。加えて、否応なく途上国の農村にまで浸透する「グローバリゼーション」の進展とそこからとり残される人々への「セイフティーネット」の必要性認識⁽⁷⁾、すべての援助機関の「貧困削減」への回帰⁽⁸⁾などの「援助者の良心」に合致する政策環境の成立もまた重要な要素である。

ところが「社会開発」「人間開発」は、そのプロセスが経済開発やインフラ開発と異なり目に見えにくい。したがってどのようにしてその成果を達成できるのかの道筋が必ずしも明確ではない。誰もが手探りでその道筋を模索しているときに、参加型開発は援助者の良心を満足させるアプローチとして注目されることになったのである。ただし貧困削減を目指すために、これ以外にめぼしい手法が見つからないので、参加型開発は過大な期待を背負わされているという側面は否定できない。

そして第4に、理解するのに時間のかかる「態度」「理念」よりも先に

「手法」「ツール」が普及してしまうのは無理もないところである。

第2節 当事者の参加と外部者の参加

参加型開発を語るときにはしばしば「参加型開発によって、貧しい人々の意見が反映されたよりよい開発が達成できる」という決まり文句がみられる。しかしながら、参加型開発の手法自体はどのような人が開発プロセスに参加するかをあらかじめ選別するものではない。すなわち、参加型開発手法を用いたからといって、それが自動的に「貧しい人々」「虐げられた人々」「周縁化⁽⁹⁾された人々」の意見を開発プロセスに反映させることを保証するものではない。どのような手法を用いようとも、開発を働きかける側（多くの場合は外部者）にこうした人々の声に耳を傾ける用意があるかどうか、決定的に重要なのである。

筆者の理解では、もともとチェンバースらが「参加型開発」で訴えようとしたことは、途上国社会に向き合うときの「われわれの姿勢」の再考であったと思われる。すなわち、開発援助プロジェクトにおいて「専門家による指導・啓蒙という図式を問い直し、人々の声に耳を傾けよ」ということが、チェンバースのメッセージの中核なのである。チェンバースの主張（これらはかならずしもチェンバースの専売特許ではない。チェンバース登場以前から日本にも、そして多くの途上国にも同様の理念をもっている人々はいたであろう⁽¹⁰⁾）は、「開発プロセスに外部から関与するものの姿勢」を問いかけているという意味で、当事者よりもむしろ「外部者の参加」を問題にしているのである。

参加型開発を再検討する際の最も重要な論点は、開発における外部者の位置づけに関するものであると筆者は考えている。参加型開発の究極目標が「当事者の主体性・自主性」の確立であるならば、究極的には「外部者のいない」開発が理想の参加型開発となるであろう。しかしながら、通常の参加型開発の議論は外部者の存在を前提としている。重富はこの問題を「矛盾と

言ってもよい」と指摘している[重富 1997:251]が、この問題を突きつめると、本書第8章の中村論文のようにドナーが当事者を「いかにして参加させるか」を一生懸命考えるのは本末転倒であって、外部者であるドナーが当事者の開発プロセスに「いかに彼らの主体性を損なわずに参加するか」を考えるべきである、という主張につながる。もしもそうだとすれば、「当事者の参加」が本質的な問題であるというイメージを色濃く帯びた「参加型開発」という言葉づかいはかなりミスリーディングであるということができよう。

実際、開発プロジェクトにおいてさまざまな資源投入(資金、機器、技術、知識、人材など)を行なうのは外部者であることが多く、こうした外部者の介入を前提としなければ参加する舞台は設定されず、当事者の参加という概念自体が発生しない。だからこそ、チェンバースも「外部者の姿勢」を問題としているのである。

いずれにせよ、参加型開発は本来「外部者の参加のあり方」についての考察が中心となるべきなのである。ところがこれに反して一般的に流布している「参加型開発」という言葉は「(開発プロジェクトの対象となる)人々の参加」あるいは「貧しい人々の参加」を意味するものと理解されている⁽¹¹⁾。すなわちこの二つの議論は「誰の」参加姿勢を問題にするのか(外部者なのか、当事者なのか)についてまったく違った土俵の上に立っているのである。本書で再検討の対象としたいのは「外部者の関与の仕方」をめぐる議論であって、けっして「如何にすればより多くの当事者を参加させることができるか」の議論ではない。

さて、もしもこのような理解に立つならば、参加型開発とは本来、関係者(外部者、当事者双方の)「態度」の再検討を通じて実現されるものであって、人々を参加させるための「手法」の組み合わせによって実現するものではないことは明らかである。ましてやPRAなどの個々のツールを用いることが「参加型開発」の実践を意味するのではない、という点は明確に認識しておくべきであろう。

とはいえ、現実には「外部者の参加」を舞台の背景に置きつつも、当事者

がこの「参加型開発」という舞台にどのように関わり合いをもつのか、を中心にこの問題を考えるという視点も無視できないし、一定の意味をもっていると考えられる。こうした視点に基づけば、斎藤（本書第6章）のように、いかに外部者が「媒介効果」を発揮できるかを実際の課題として検討する可能性も出てくるのである。

第3節 ステレオタイプ化された認識

本章では参加型開発を「再検討」する出発点として、まず参加型開発を語る際に無条件に前提とされていることの多いステレオタイプ化されたいくつかの議論を検討してみよう。ここで取り上げたいのは、「参加型開発はパラダイムシフトと表裏一体である」という言説、そして「参加にはそれ自体価値がある」という言説である。

1. パラダイムシフト言説

参加型開発をめぐるステレオタイプ化された議論の代表的なものとして「パラダイムシフト」言説がある。これは開発における「パラダイムシフト」が参加型開発を必然的にもたらした、という主張であり⁽¹²⁾、日本語で参加型開発を説明する文章のほとんどの議論がこの言説を援用している。

この言説の問題点は三つある。第1にパラダイムシフトという言葉のあいまいさがあげられる。多くの人が「パラダイムシフト」という言葉を使いながら、その「パラダイムシフト」が何を意味しているかは論者によってさまざまである。もちろん、開発戦略にさまざまな変化が見られるのは事実である。例えば経済開発中心の戦略から社会開発の重視へ、貧困対策における均霑理論（マクロの経済成長がミクロの貧困削減に自動的につながる）からセイフティーネット論（初めから意図的な対応をしなければ経済成長の果実は貧困層に

は届かない)へ、トップダウン(政府やドナーが綿密な計画を立てることが重要)からボトムアップ(住民のニーズに基づいた計画が必要)へ、ブループリント・アプローチ(技術的な合理性に基づいてプロセスが設計され、投入財、時間などは計画どおりに進行する)から学習課程アプローチ(当事者の試行錯誤によってプロセスは変化していき、あらかじめ予測できない)へといった変化が発生していることは現実に確認できる。しかしそれらの変化が一つの指向性によって統括できるものであるのか、すなわち「パラダイムシフト」によるものと言えるかどうかは自明ではないのである。

第2に、仮にこれらの変化が「パラダイムシフト」として捉えることができるものであるとして、それは無条件に良いことなのだろうか。「旧パラダイム」と「新パラダイム」との対照表はしばしば「新パラダイム」のすばらしさを強調するために「旧パラダイム」の欠点をあげつらう一方的な評価であることが多い。この「パラダムシフト」言説は、パラダイムシフトが善である(あるいは歴史的必然である)という前提に立っていることが多く、したがって「参加型開発」もまた善である、というロジックにつながる。「パラダイムシフト=善」というスタートラインに立てば、以後の議論は「いかに参加型はパラダイムシフトに適合的か」という検討だけでよい。参加型開発をめぐる議論を読むときに、われわれが(筆者だけではないと思うのだが)感じる「違和感(話がうますぎるのではないか、という感覚)」の原因の一つはこのような「パラダイムシフト」論、すなわち一連の望ましい変化はひとまとまりの整合性をもったものであり、「参加型開発」もその仲間なので、良いことである、というロジックにあるように思われる。まず議論の前提としてこのような「パラダイムシフト」は本当に起きているのか、起きつつあるのか、そしてそれは望ましいものなのかについてのさまざまな立場からの検討が必要であると思われる。

第3に仮にパラダイムシフトが現実に起きていて、かつそれが良いことであったとして、それと参加型開発は密接不可分なのだろうか。両者が表裏一体であるかのような我田引水の説明は、参加型開発それ自体のもっている

可能性や問題点を正確に把握することを妨げてはいないだろうか。例えばパラダイムシフトがなかったとしても参加型開発の考え方は現実的必要性から導き出されたはずである、という考え方はあり得ないだろうか。もしそのように考えられるのであれば、パラダイムシフトとは無関係な参加型手法や、新パラダイムとは相容れない参加型手法なども浮かび上がってくるかもしれない⁽¹³⁾。パラダイムシフト=ボトムアップ=弱者の味方=正義=参加型開発というような思いこみをいったん離れて、参加型開発を再検討する必要があるだろう。

2. 参加は常に良いことか

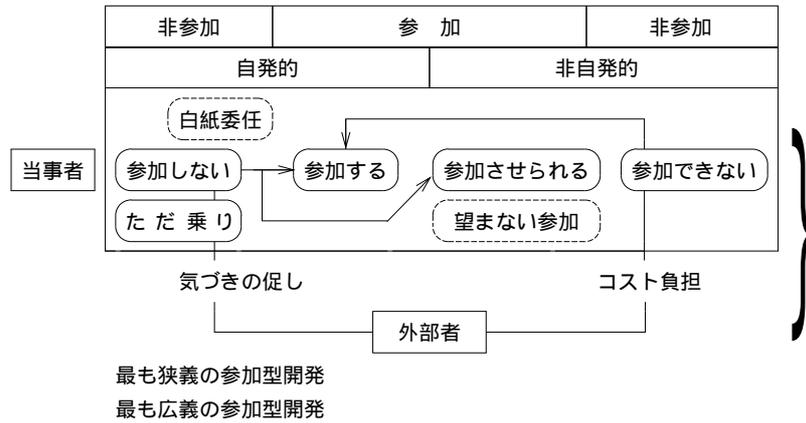
参加型開発をめぐるもう一つのステレオタイプ化された議論に、「すべての当事者は主体的・直接的に参加することが望ましい」がある。

しかし「当事者（開発の対象住民）の参加（自発的であれ、非自発的であれ）」は常に良いこと（参加に対する無条件価値付与）なのであろうか⁽¹⁴⁾。「参加は常に善である」という言説は西洋キリスト教的思いこみではないかという指摘は、当のイギリスの開発研究者からも提示されている。[Henkel & Sirrat 2001: 174]⁽¹⁵⁾。

特に「強いられた参加」「参加しないという戦略」についての考察は従来の参加型開発の議論では抜け落ちている場合が多いように思われる（図1の破線で囲んだ部分）。

一方、わざわざ「参加型」と言わなくとも開発や援助に限らず、なんらかの「事業」を行なう際には、当然のことながら誰かは必ず「参加」（広義の「参加」=「関与」と言い替えてもよいだろう）している。「計画者」は当然プロセスに参加しているし、「実施者」も労働力提供という形で参加している。例えば古代エジプトのピラミッドや日本の古墳の建設に奴隷や農民が動員された場合、広義にはこれらも「参加」の一形態として認識することができるはずである。しかし、これらは通常の参加型開発の議論における「参加」の

図1 参加型開発の検討枠組み



(出所)筆者作成。

カテゴリーに含まれない。

一般的に何が「参加型開発」と呼ばれるのかは、論者が「望ましい」と思うものを「参加型開発」と定義する、という、上のパラダイムシフト論と同一のトートロジー（同意語反復）によっていることが少なくない。

もしもここで、「当事者」が「自発的に」参加する場合だけを「参加型開発」と呼ぶのだと定義するならば（図1の ），そしてそのような参加だけが価値をもつとするのであれば（最狭義の参加型開発）、「誰が当事者であり、誰が当事者でないのか」「どのような場合は自発的で、どのような場合は自発的と言えないのか」についての判断が明確化されなければならない。特に外部者（ファシリテーター）が「気づき」を促して住民が参加する意欲をもつにいたった場合にこれを「自発的」と定義するのかどうかは議論が分かれるであろう⁽¹⁶⁾。しかし、冒頭に述べたように「参加型開発」に「外部者の参加のあり方の問い直し」が視野に入っているならば、外部者の働きかけも含めた全体を「参加型開発」と見なすべきであろう（最も広義の定義）。

このように参加と「価値」をめぐっては、すべての参加に価値を認めることは妥当か（無条件価値付与の問題）、ある種の参加にのみ価値を認めるので

あれば、その基準は何か（選択的価値付与の問題）、参加が否定的な意味をもつことはないのか（否定的価値付与）、参加しないことの意味をどう捉えるか（不参加への価値付与）といった、さまざまな問題群が今後整理されていかなければならない。特に、「参加が常に良いことであるとは限らない」という視点は、「参加しない」という選択肢（図1の ）についての考察可能性を広げるという意味で重要である。人々の生活が「開発」とはまったく無関係に営まれることは不可能だとしても、当事者の戦略として「開発プロジェクトに参加しない」という選択肢は十分ありえるからである。ここでは「非参加」には2種類あることに注目しよう。一つは「参加しない」こと、すなわち開発プロジェクトに対する関与の一形態としての自発的「不参加」である。

他方、参加（＝協調行動）によって望ましい成果が得られると自覚していても、「参加する」ことのコストを担いきれないので「参加できない」という場合もあり得る。これは参加への個人的コストを誰が負担するのかという問題につながる⁽¹⁷⁾。

さらに自発的「不参加」には二つの形態が考えられる。一つは「ただ乗り」であり、これは経済学でも「コモンズの悲劇」⁽¹⁸⁾などの議論に現れている。第2に、参加には組織が必要である〔重富 1997:252〕と考えられるが、組織の意思決定への参加の仕方としての「白紙委任」という戦略も考えられる。これは単なる「ただ乗り」とは異なり、不参加によって特に迷惑を被る人はいない。むしろ「利害調整コスト」を最小化するという意味では意思決定者にとっては好都合である。「白紙委任」は個々の「参加者」に課される「情報の理解」「諸要因の比較考量」「自身の行動決定」というプロセスの「面倒くささ」、ならびにそのためにさかななければならない機会費用のコストを勘案した上で選び取られているのであれば、「村人の戦略」〔佐藤 1999〕として捉えることができる。こうした議論は「参加」を市民社会成立のための前提条件として暗黙裡に「よきもの」と捉える近代西欧民主主義理念からは出てきにくい。

第4節 すれ違う議論

参加型開発をめぐるには、「手段」なのか「目的」なのか、「役に立つ」のか「役に立たない」のか、「安くつく」のか「高くつく」のかなどといういくつかの議論のセットがあるが、しばしば議論する双方の立場はスタートラインを異にしていて接点が見い出せず、対話が成立していないことが多いように思われる。したがって参加型開発の議論を再検討するにあたってはすれ違う議論の整理が必要である。そのすれ違いの原因は双方が「参加型開発」について異なるイメージをもち、異なる事象を取り上げて自説を主張しているか、さもなければ同一の事例を異なる立場から観察し、その違いに気づかないまま議論をしていることに求められよう。

例えば林業プロジェクトにおいて、住民参加型森林管理を主張する人は「植林地の長期的持続性」を根拠に参加型こそが「望ましい」方法だと主張する。これに対して、「短期間で、多くの植林作業を行なう」ことを重視する立場からは「時間がかかり、非効率」であるという指摘がなされる。これはどちらも真であり、前者は「理念としての」参加を語り、後者は「手法としての」参加を語っているのである。このような場合は両者のよって立つ立場自体の比較考量なしには議論は成立しない。

そこで本節ではすれ違う議論の典型例として、「理念と手法」「手段と目的」を考察し、引きつづき次節で「メリットとデメリット」について考えてみたい。

1. 理念と手法

(1) 理念と手法は不可分か

以下の議論ではしばしば参加型開発の「理念」と「手法」という対比を用いる。本来であればこのような議論をする際には、参加型開発の「理念」と

は何かを定義しておかなければならないのだが、多くの論者が自らの思想的・倫理的な背景をふまえてそれぞれに定義しているために、統一的な定義を見出すことは困難である。そこで本章では暫定的に「開発の当事者（開発の影響を直接的に受ける人々）が、主体的に開発の過程に関与するようになること」を「参加型開発の理念」としておく⁽¹⁹⁾。

さて、このような理念はあまりにも理想論的で現実味に欠ける、政府や技術専門家の役割を不当に低く見ている、などさまざまな理由によって同意しきれないが、「手法として」の部分には有用性を認めることができるので参加型開発手法を活用したい、という人は少なくない。このような人々にとってその「理念」は問題ではなく、参加型開発は「手法・手段として」有用性があるものとして認識される。

しかしこのような認識に対して、「参加型開発とは本来的に理念の問題であり、手法はそのための手だてにすぎない」ゆえに「理念」と「手法」は切り離して考えるべきではない、という原則論からの反論がありえる。この立場に立てば、理念を棚上げした参加型手法は参加型の名に値しないのであり、そもそも参加型開発事例の考察の対象にならないということになってしまう。しかしながら「現実の開発援助の現場において起きている事象」を研究対象とする援助研究の立場から、本書では理念と手法を独立のものとする考え方を排除しない。

「参加型開発の理念」を重視する野田（本書第3章）の懸念は「参加型開発の名の下に行なわれているさまざまな開発プロジェクトのすべてが、参加型開発として考察の対象になり、それらの欠点が批判されることで、「真の（＝理念が正しく体現された）参加型開発」が、「まやかしの（＝理念を体現していない）参加型開発」と混同され、不当に評価されることになる、という点にある。これは「参加型開発」の正しい理解を妨げ、議論を歪める結果になる。それ故に「手法の妥当性」の評価と「参加型開発の理念そのもの」の評価とを混同すべきではないし、「理念」の実現性について議論しているのか、それとも「手法」のあり方について論じているのか、を明確に区別する

ことが必要であると主張する。この点については筆者も全面的に合意する。

ただし、それぞれの論者が「理想的な開発の姿」をそれぞれに思い描き、それを実現する手段として「参加型開発」を位置づける場合、共有されるものは手法以外にない、ということにもなりかねない。これが開発援助の現場における「手法」の先行をまねている原因の一つであろう。

(2) 手法は理念を保証するか

参加型開発を行なうことによって「達成されそうな」メリットが多々あり得る（妥当性、効率性、持続性、主体性など）ことは論を待たない〔重富 1997: 250〕。しかしながら参加型の手法を用いれば「自動的に」これらのメリットが享受できるわけではなく、ましてや当事者（受益者）の「エンパワメント」までが保証されるわけではない。まずこの点を明確に認識しなければならない。

坂田（本書第2章）は「真の参加型開発」の目標が「エンパワメント」であるとしても、参加型開発を行なうと、どのように「エンパワメント」が達成されるのかの経路、メカニズムはほとんど明らかにされていないと指摘する。なお、ここでエンパワメントとは「これまで相対的に不利な状況に置かれていた人々が、自分たちの問題解決に向けて主体的行動を行なうためのなんらかの力を得ること⁽²⁰⁾」と考えておく。野田はこの「エンパワメント」と「参加型開発の理念」の関係を「形だけの参加型（手法）では、参加型開発の理念（主体的な関与）は達成できない。」という表現で著している。ここでは参加型の「理念」と「手法」の因果関係が問われているのである。

教科書どおりに参加型ツール（ワークショップ、インタビュー、地図作り、生活カレンダー作り等）を使い、教科書どおりの段取りで「参加型開発」を実施したとしても、参加型開発が理念として目指している「主体性」には到達しないことがありえる。すなわち「手法」がどれほど参加的であってもそれは参加型開発の「理念」の実現を保証するものではない。一方これとは逆に、用いられるツールや段取りが参加型の教科書に書かれているものと異な

っていても（手法とツールの違いについては第3章野田論文参照）、極端に言えば外見はトップダウンに見えても（＝参加型の理念を体現していない手法であっても）、結果として当事者の主体的取組みが達成されることもあり得る。したがって、参加型開発手法は参加型開発理念実現のための唯一の手法ではない、という可能性がある。

なお、野田は参加型「手法」を考える際に、「ツール先行の（形から入る）」参加型手法と「目的志向／理念志向」の参加型手法を峻別すべきであるとする。「ツール」それ自身は参加型開発の理念とは無関係に用いられうるのである。この典型的な事例としてPCM（Project Cycle Management）手法があげられる。PCM手法は合意形成の一手法としての「参加型ワークショップ」と計画立案の一手法としての「ロジカルフレームワーク」を合体したものであるが、後者は参加型開発とはまったく無関係な概念であり、前者も誰が、どのような形でワークショップに参加するかによって参加型開発とはまったく無関係に成立しうる。にもかかわらずPCM手法を採用していることでそのプロジェクトが参加型のコンポーネントを有している、と主張するのはかなりミスリーディングである。

2. 「手段としての参加」と「目的としての参加」

(1) 手段としての参加は「間違っている」のか

参加型開発をめぐる最も頻繁になされている議論は、「手段」か「目的」かに関する議論である。これはある程度「理念」と「手法」の議論とパラレルである。

家畜に予防接種をする家畜担当の普及員（農業・牧畜省の末端職員）がいるとしよう。彼は担当の地域をもっていて、その地域のなるべく多くの家畜に予防接種をすることが任務である。この場合、限られた時間と交通手段（バイクは支給されているがそのガソリン代は十分でない、というようなことは多い）のなかで、効率的に予防接種をしようとすれば、対象農家を1軒1軒回って

じゅうたん爆撃的に家畜に予防接種をうって回るよりも、なるべく多くの村人に村の広場に自らの家畜を連れて集まってもらえれば、自分は最小限の移動コストで最大限の数の家畜への予防接種ができる。この場合予防接種キャンペーンに「参加」してもらうことは、「予防接種率の向上」と「家畜の健康状態の改善」ひいては「家畜からの収入の安定化」という目的のための「手段」と位置づけられる。これはドナーにとっては「手段としての」参加である（このような「手段としての参加」が機能している例としてJICA バングラデシュ農村開発支援プロジェクト⁽²¹⁾があげられる）。

一方、乳幼児の栄養状態の改善のためにユニセフが粉ミルクを配る場合⁽²²⁾、ミルクを受給できるのは「母子保健グループ」のメンバーに限る、という条件がついていれば人々はミルクの配給を受ける目的でグループに参加するだろう。またグラミン銀行型の小規模融資の場合は「五人組」を作ることが融資を受ける条件となるので「五人組」に参加するインセンティブが働く。このような形の参加は当事者にとっては、外部者がもたらすなんらかの資源を獲得するための「手段」として位置づけられる。

このような「手段としての」参加の場合はドナーにとっての手段であれ、当事者にとっての手段であれ、目的は「成果」に結びつくことであり、参加のあり方が主体的・自発的であったかどうかはあまり大きな問題ではない。強制的な参加（動員という言葉のほうがより適切だが）による道路補修などの場合も同様で、問題は「早く」「安く」道路補修が完了したかどうかであって、参加した人々がどのような気持ちで参加したか、参加することによって彼らの機会費用がどの程度失われたかなどは顧みられることはない。

これに対して「目的としての参加」を重視する立場では、同じ「女性グループ」を結成してもその活動を「どれだけの額の小規模融資を受けて、どの程度の返済率であったか」で評価するのではなく、「どれだけ頻繁にグループ員が集まり、メンバー間の信頼関係が強められ、村の男性たちに対して意見を表明することができるようになったか」というような「質的な」変化を重視する。これは「参加する」という行為それ自体に内在する「エンパワメ

ント」「意識覚醒」の達成を目的としている参加だと言えよう。参加型開発を「理念」の問題として捉える立場の人々は、こうした「目的としての参加」こそが参加型開発のあるべき姿であると考えてるのである。

(2) 部分的な参加はあり得るのか

「手段と目的」の議論の派生型として、ある一つのプロジェクトに参加する際、プロジェクトサイクルのどの段階で（問題分析、計画策定、実施・モニタリング、評価など）参加するのか、という議論もしばしば行なわれる。一般的には「早い段階から」「深い関与で」参加すればするほど良い、とされる。

しかし、参加をドナー（外部者）がプロジェクトにとって必要な「情報」を収集する手段の一つと位置づけ、「参加型手法」を取引費用の低下を目的として用いる立場〔黒岩 1997: 245〕からは、必要な情報の種類（技術的なものか、社会的なものか、専門性が高いものか、主観性の高いものかなど）に応じて、最適な参加のタイミングと深度は異なるという見方が可能となる。

これに対して、プロジェクトサイクルを細切れに考えて、それぞれにいかにも人々を参加させるかという発想自体が、一連のプロセスをとおしてしか実現できないはずのものを限定的に捉えるという意味でそもそも誤った考え方である、との反論がある。すなわち外部者（ドナー）の設定した舞台に、住民が参加するのは、参加型開発のプロセスのなかのごく限られた一場面にしかすぎず、「正しい」あり方ではない、ということになる。

本書ではこうした限定的な参加を必ずしも「間違った」参加型と位置づけることはせず、場面が限定されていたとしても参加型開発は成り立ちうるという立場をとる。大切なことは、「誰の設定した舞台か」「誰のために」「何を目的にした」参加なのかについてはさまざまなバリエーションがありうる、ということを常に明確に意識しておくことであると思われる。

第5節 メリットとデメリット

1. 参加型開発のメリット

参加型開発には多くのメリットがある。この点には異論がない。「参加型開発」の「効果」を唱える書物（手法解説のガイドブックも含め）では参加型によって得られるものとして「有効性」「妥当性」「効率性」の他に、「サステナビリティ（持続性）」「オーナーシップ（主体的取組み）」「エンパワメント（=カづけ）」「イクイティー（平等）」などを列挙している。ただし、これらの「参加型が良い理由」は「誰の立場から見た場合の」「どのような場面における」メリットであるのかについては一様ではない。

以下では開発プロジェクトの「計画」「実施」「評価」のそれぞれの段階に分けてこれらのメリットが「誰にとって」のものかを含めて整理してみよう。

(1) 計画段階のメリット

まず、プロジェクトの形成・計画段階においては、現地の事情を周知している人々を加えた参加型のアブレイザル（状況調査・プロジェクトの事前審査）を行なうことで、外部の専門家やコンサルタントのみで調査するよりも現地の社会・文化・経済状況に関する多くの（主観的であるとしても）詳細な情報が入手しやすい（ただし、インフォーマントが偏ると、不正確な情報バイアスがかかる）。これはドナーにとってのメリットである。一方、計画段階から当事者を関与させることによって、その人々のプロジェクトに対するその後のオーナーシップ（所有感、責任感）が高まる可能性がある。これによってプロジェクトの成果が持続的になれば、受益者にとってのメリットともなりうる。

また、そもそも「外部者が想定したニーズ」と「人々のニーズ」にズレがある場合、「受益者の計画過程への参加」によって、より人々のニーズに基

づいたプロジェクト修正につながる可能性があり、この場合はドナーにとってはプロジェクトの「妥当性」を増すメリットがあり、当事者にとっては「必要なもの」を獲得できるというメリットがあることになる。

(2) 実施段階のメリット

次にプロジェクトの実施段階について見てみよう。この実施段階に「受益者（プロジェクトの対象住民など）」が「参加」していないということは本来あり得ない。なぜなら、プロジェクトは受益者に働きかけるのであり、働きかけられる側はなんらかの形でプロジェクトの推移に一定の役割を果たしているはずだからである。にもかかわらず実施段階における「参加型開発」という言葉をことさらに使うのは、受益者・当事者が「主体的に」プロジェクトに関与する（単なる消極的な受益者にとどまっていない）ことが望ましいこととして想定されているからであろう。このような「主体的」参加によってプロジェクトが実施される場合のメリットとしては、問題点が発生した場合にはこれにいち早く気づき、ドナーに指摘する（早期問題発見）、あるいはドナーの関与なしに彼ら自身で解決する（セルフ・トラブルシューティング）ことがあげられよう。また、プロジェクトの軌道修正が必要となった場合に受益者の意向を反映し、より現地の状況に即した対処方策をとりうる（参加型軌道修正）チャンスも大きくなる。これらは、ドナーと受益者双方にとってのメリットと言えよう。

さらに、多くの当事者が参加することで情報の透明性が高まり、相互監視によって資源の不正配分、汚職などが内部でモニターされやすくなる（ピア・モニタリング）。これは主として受益者にとってのメリットだが、ドナーにとっても「汚職・腐敗」によるドナー資源の浪費を回避できるという意味でメリットである。

加えて、実施段階で受益者・ステークホルダーの主体的参加があると、人々の間に技術と経験の蓄積が行なわれやすくなることが期待できる（自主的技術移転）。その結果、受益者の能力と、受入れコミュニティーなどの組織・

制度が強化され、ドナー撤退後の自立的持続性が高まる可能性が高い（持続可能性）。これらは投入資源の効率的活用という意味ではドナーにとっての、開発の潜在能力向上という意味では受益者にとってのメリットとなる。

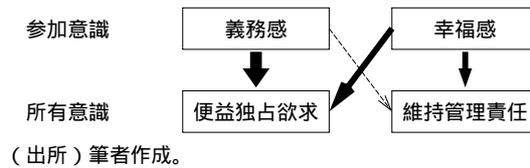
(3) 評価段階のメリット

続いて、プロジェクト評価段階について見てみよう。しばしば「参加型評価」という言葉が使われるが、これもまた「参加型開発」手法の一つと見なすことができる〔国際協力事業団 2002〕。現地の当事者を「評価者」として含んだ評価を実施することで外部者、外国人専門家、ドナー側による「一方的」評価に比べて、プロジェクトのターゲットグループの実感に近い声が反映され、それに基づいた問題点の指摘、なすべき改善のあり方がより具体的に指摘できることが期待される。これが評価の質を高めることにつながればドナーにとってのメリットとなるし（納税者、出資者への説明責任）、評価に当事者が参加することにより、次のサイクル（次の活動の計画・実施・評価）への教訓が直接フィードバック（組織的記憶）されやすいという点では、受益者にとってのメリットも大きいと言えよう。

(4) オウナーシップ醸成のメリット

参加型開発を実践すると「オウナーシップ」が高まり、持続性が確保されるという意見がある。しかしながら、参加意識（sense of involvement）と所有意識（ownership）は表裏一体ではないことに注意が必要だと思われる。参加意識が高まることは、「参加しなければならない」という義務感の側面と、「参加していることの幸福」の側面とがある。一方、所有意識は構造物や組織の「維持管理責任」を自覚する側面と、そこからの便益の配分を要求する「便益独占欲求」の面とがある。「開発のプロセスになるべく早い段階から参加してもらおう」という意味での参加型開発は当事者（プロジェクトの受益者、被害者）の参加意識を高め、そのプロジェクトを自分たちのものと考えよう促すだろうが、それは自動的に彼らが維持管理責任を担うように

図2 参加意識と所有意識



なるとは限らず、むしろ便益独占欲求を強める結果になる可能性も高い。したがって、維持管理責任こそが大切である、というのであればかならずしも「早い段階からの参加」が最適な戦略であるとは限らないのである。

またプロジェクトの持続性は参加型開発手法を用いれば、必ず発現するものではない⁽²³⁾し、参加型以外の方法でも維持性を確保できる可能性はある。

2. 参加型開発のデメリット

参加型開発に以上のようなメリットがあり得ることは、参加型開発言説に対して批判的な人も含めて多くの人が合意するであろう。意見が分かれるのは、こうしたメリットがあったとしても、これと表裏でデメリットも存在するのではないか、という議論になったときである。

「参加型開発」を数ある開発戦略の一つとしてみて、他の戦略と比較考量をした場合、当然のことながら相対的なメリット、デメリットがありうる。これは「参加型開発の手法」「参加型開発の理念」双方について共に当てはまる。デメリットとしてしばしばあげられるのは、参加型に固有のコストの存在である。例えば「参加型は安くつく」というメリット論に対して、参加型開発はコストが高いというデメリット論がある。この問題について考えてみよう。

(1) ドナーにとってのコスト

まず第1に、参加型開発を志向することで開発援助を働きかける側にとつ

てのコストが増すという場合について考えてみよう。(ここで問題にしているのはあくまでも「開発を仕掛ける側」=外部者のコストである)²⁴⁾。

援助実施機関がPRA等の参加型調査手法を実際に試みようとするばすぐに気がつくように、「従来型」に比べて参加型のアプローチは、短期的には人手も時間も多量に必要となる。すなわち手間暇というコストが発生する。例えば、プロジェクトの事前調査などで参加型調査手法を用いようとするば、コンサルタントを長期間現地に貼りつけなければならず、調査費がかさんでしまう⁽²⁵⁾。ODA資金が一般的には減少傾向にあるとき、援助実施機関としては、どれほど参加型開発のメリットがあるとしても、無制限に参加型手法を適用することはできない。その場合、参加型開発をどの程度まで実施するのかの決定は「コスト」と「便益」のバランスを踏まえ、予算に照らして決めるべきではないか、という議論が説得力をもってくる。どれほど優れた手法であっても、ない袖は振れないのである。

第2に、多くの当事者(ステークホルダーたち)を早い段階からプロジェクトに巻き込むことによって、結果としては情報開示を積極的に実施することになる。しかしながらこのプロセスで、さまざまな投機的思惑が発生し、不正確な情報の伝達も(意図的であるとないとにかかわらず)発生しよう。この結果として対象地域住民に過大な期待を抱かせてしまい、現実とのギャップに不信・不満感が生まれる可能性がある。このような事態が発生すると、必要以上に利害が交錯し、自称ステークホルダーも登場して、人々のニーズ(むしろ欲望というべきかもしれないが)と、プロジェクトによって実現可能性のある解決策との間に大きなギャップが発生する可能性がある。このギャップの調整がドナー側の責任とされれば、ドナーにとっての利害調整コストは膨大なものとなりうる⁽²⁶⁾のである。

(2) 住民にとってのコスト

協調行動によって望ましい成果が得られるとしても、「参加する」ことになんらかの個人的コストが発生する可能性があるとき、このコストを誰が支

払うのかもドナーにはしばしば見過ごされがちな点である。

参加とは常に「良いもの」をめぐる発生するのではない。時には「不利益」「損失」を分かち合う必要に迫られる参加もある。例えば日本における減反参加農家という言葉は、減反という不利益に「参加」という事情を表している。個人的には不利益だが、村のつきあいや、全体の厚生のために不利益を分かち合うのである。そのような場合には、その不利益を負担できないものはどうなるのか、という問題が発生する。辻田（本書第5章）が指摘するように「WIDタイプ」のプロジェクトでは、女性の参加コストが高いために、女性が参加できないということが実際に発生している⁽²⁷⁾。

また、コストを担う能力はあっても、そのコストを支払うことを忌避して、参加しない場合もあり得る（図1参照）。このような場合、村人の戦略としては「参加しない」という形でプロジェクトとの関与の仕方を決めている、と考えることができる。すべての村人は参加を望んでいるはずだという前提に立って「村人の会議」に出席していない人をもって、「参加したいのに参加できない事情に阻まれている」と考えることは乱暴である。むしろ「参加しない」という関与の仕方を自己決定している可能性もあるのだ。また「住民委員会」においては委員長、あるいは夫に「白紙委任」する、という選択も原理的にはあり得る。ドナー側関係者の目に見える形で「直接」発言することが唯一の参加形態である、というのはドナーの側の思いこみにすぎない可能性がある。

また組織にはほぼ必ず「代表」が必要となるが、その代表がどの程度「人々」を適切に代表しているのか（「代表の代表性」）に応じて人々の戦略は変わりうるし、外部者が「代表性に欠ける」と判断したとしても、当事者（「被代表者」を含めて）が「代表性をもっている」と考えている場合、外部者の「民主主義原理」を一律に当てはめて考えることの妥当性についても検証されなければならない。

さらに、仮に参加型開発で事業が失敗した場合には、その失敗の経験が村の歴史に刻印され、以後の開発努力に否定的な痕跡を残す可能性がある。ド

ナーが当事者の参加を最小限にしたまま実施した場合には、村人はそれを「利用する」「利用しない」という機会主義的選択をすればよい。仮に水道タンクがメンテナンス不良によって数年後に打ち捨てられたとしても、村人は別の水源を探るか、昔通り泉に水汲みに行けばよく⁽²⁸⁾、失敗の責任をドナーに転嫁すれば誰も傷つかない。しかしながら、ドナーの勧告に従って水道委員会を結成し、水道委員会が料金徴収と維持コストの支払いを任されていたにもかかわらず、使い込みなどによって水道委員会が破綻した、というような場合は、村のなかに利害対立や怨恨が残る可能性もある。また、そのような恨みつらみが残らなかったとしても、「協調行動の失敗」という記憶は人々に共有されることになり、村全体の協同的開発への意欲を低下させる結果となる場合もあり得る⁽²⁹⁾。

3. 参加型開発と方向性のリスク

さらに、参加型には「コスト」ばかりではなく、「リスク」もある。それは参加型「手法」がうまく機能せずに、所期の目的が果たされない、という形のリスクではなく、参加型「理念」が機能することによって発生する「参加型開発」ゆえのリスクである。それは参加型開発ではドナーはプロジェクトの方向性をコントロールすることが困難になりがちである、というリスクである。

この点に関連して、参加型開発においては二つの経験的な原則が成り立つように思われる。それは、

第一原則：プロジェクトは参加型になればなるほど、セクターを越境する

第二原則：プロジェクトは参加型になればなるほど、村人の戦略が優越する

である。第1の原則は、例えば以下のようなことを意味する。

ドナーがプライマリーヘルスケア（公衆衛生・保健）プロジェクトの一環

として村のヘルスポスト（一次医療施設・医師はおらず簡単な処置や予防接種などを行なう）建設と維持管理を目的とするプロジェクトのために村にアプローチし、PRA等を行なって村の様子を把握し、参加型会合を経て住民代表による「住民委員会」を組織、村人の自主性を尊重する参加型の維持管理体制を整えたとする。この住民委員会が自発的な開発努力への意欲を高めていけば、しだいに保健セクターの問題に関心を失い、「学校の改築」「環境衛生への働きかけ」「農業灌漑の改善」「農産物加工」などへと活動を移行していくようになるかもしれない。この場合、ドナーがあくまでも「プライマリー・ヘルスケア」プロジェクトというセクターのなかでしか対応できなければ（通常のプロジェクトは当初に目標が定められているのでセクターを変更することは困難であるし、セクター外の活動への予算を確保することも困難である）、ドナーはこのせっかく育成した住民委員会の可能性を活用・開花することができないであろう⁽³⁰⁾。

第二原則は、例えば以下のような事例として現れる（以下は筆者のイエメンでの調査に基づいている。詳細は佐藤（1999）参照）。ヘルスポストの維持管理を任された住民委員会はなるべく支出を減らし、収入を増加することで持続可能性を高めようとする。ドナーの提案で徴収を始めた初診料（それまでは無料であった）を銀行に貯めていくのだが、これは本来電気代や水道料金などの維持管理費を支払うためのものである。電気の球が切れたとき、このヘルスポストで働くヘルスポランティアは住民委員会に電球代の支出を求めた。ところが住民委員会はこの要求を拒否し、ヘルスポランティアに「ドナーに頼んで買ってもらえ」と指示した。これは、ドナーが当初目指した「自立性の確保」とまったく逆の「依存性の増加」とみることができる。これはドナーにとっては不都合だが、住民委員会としてはまったく整合的な「支出抑制」戦略であり、自主的な選択である。

また、プライマリーヘルスケア・プロジェクトを指向するドナーはヘルスポストには「予防」と「保健教育」「応急手当」以外のことは期待していない。しかし自己収入拡大を目指した住民委員会は午後の空き時間に施設を利

用して「臨床検査業務」を開始することにした。顕微鏡を買い込み、臨床検査技師を雇って、マラリアの検査などを行ない検査料を取ろうというものである。村人たちは「検査」自体を西洋医学の治療行為の一部と見なしており、これに喜んでお金を払うし、これまでは町まで行かなければできなかった検査が村でできるようになって喜んでいる。検査技師はアルバイト先ができて喜んでいる。住民委員会は収入が増えて喜んでいる。これは村人から見て理想的な戦略である。しかしながら、プライマリーヘルスケア・プロジェクトを構想するドナーとしては、一次医療施設のレベルで品質管理のできない検査をむやみにされることは、医療の品質管理という面から望ましくなく、またマラリアに関する誤診をしてしまうと、薬剤の濫用につながり、地域に薬剤耐性をもった菌を蔓延させる可能性もある。したがって、村人の戦略はドナーにとって望ましいものではない。

第一原則、第二原則のいずれもが、参加型開発によってドナーがプロジェクトの方向性をコントロールしにくくなることを意味する。

もちろん、「住民の主体的な選択による開発」を理想とするならば「なぜそれが悪いのだ」という反論があり得る⁽³¹⁾。チェンバースの理想像もこの立場にあると思われる。完全に住民の主体性による管理運営こそが究極の参加型であるのだからドナーのコントロールは不要である、と。しかし、もしそうであるならば、援助実施機関はここで一度立ち止まるべきである。方向性にコントロールが効かない、どこに向かっていくかわからないプロジェクトに国民の税金、あるいは支援者の寄付を投入することは正当化できるだろうか。「方向性の予測不可能性」は出資者に対する説明責任という点からは大きなリスクとして認識すべきではないだろうか。

しかしながら、欧米の開発学では参加型開発をめぐる、「方向性」が問題として取り上げられることは少ない。それはなぜだろう。ここに「Development」概念をめぐる彼我の見解の相違が横たわっているように思われるのである。

第6節 Development 概念と自発性

本節では開発・発展にまつわる他者性を欧米と日本ではそれぞれどのように理解しているのかを考えたい。Development の代表的な訳語として日本語には「開発」と「発展」があり、「開発」に他者性を、「発展」に自発性を付与する使い分けがしばしば行なわれるが、日本語でいうこのような「発展」と「開発」の区別は英語にはない⁽³²⁾。

日本語には Development という英語に対する複数の対応語がある。そのうちの三つ「開発」「発展」「展開」を取り上げてみよう(これ以外にも、発達、現象などという訳も可能である)。それぞれの言葉を再度英訳すると Development 以外の言葉も当てはまる。例えば「開発」には (Exploitation, Enlightenment) などが、「発展」には (Expansion) などが、そして「展開」には (Evolve, Expand, Deploy) などが対応するだろう。

ところで上に挙げた三つの訳語は実は、三つの漢字の並べ替えによって得られている。

【開】 Open 誰かが働きかける, 外発性 (Externality) を含む

【発】 Create 発明 (invention) 発見 (discovery) これまでなかったものを

【展】 Extend 物理的, 時間的な広がり, 経過を意味する

が, それである。

それぞれの漢字がもつニュアンスは, 開は何かを開くこと, 発は何かを創り出すこと, 展は物理的に広がることを意味する。そしてここで大切なのは「開」には「誰かが」対象に対して働きかけるという「他者性」が含まれているということなのである。鶴見和子は「開発」と「発展」の違いを「他動詞」と「自動詞」の違いとして説明している⁽³³⁾が, これは比較的日本人には共有される考え方だろう。西川・野田の提唱する開発 (かいほつ) と開発 (かいほつ) の議論⁽³⁴⁾は, 基本的に鶴見和子のいう「開発」と「発展」の議

論の言い換えである。

このように Development の日本語訳のうち、「開発」には他者性、計画性、方向性が含まれている。開発に他者性を与える以上、日本語では外部者の存在を前提しなければ「開発」という概念はほとんど成立しない。そしてこの場合の方向性は「計画する者」「外から介入する者」の価値観に規定されている。それがわれわれ（日本人）にとっての「開発」の概念である。

一方、発展が「自立的」「自発的」な「進歩・変化」への取組みを意味するとするならば、ここに他者性を前提とする「参加」という言葉は不釣り合いなのである⁽³⁵⁾（実際に「参加型発展」という言葉をわれわれはあまり使わない）。

しかし、欧米の開発研究では必ずしもこのような区別は共有されていない。チェンバースの「Whose reality Counts?」（邦訳『参加型開発と国際協力』明石書店）の14ページには「Development」の定義として【good change】と書かれている。これをわれわれは「開発」とは呼ばない。われわれの言葉では「改善」である。そしてこの場合には他者性、方向性に関する縛りはない。

すなわち、Participatory Development という言葉でチェンバースは「自発的」「改善」を意味しているのに、日本人はこれを「参加型開発」と誤解しているのである。そして、PRA, PLA などと呼ばれる言葉は、基本的にはこのような「自発的改善」のためのツールであって、「参加型開発」のためのツールではないのだ。ここに、PRA, PLA を援助プロジェクトに導入しようとする発生するトラブルの原因の一つがある。ここには欧米ドナーの「改善」の方向性に関する単線論的確信が潜在しているように思われる⁽³⁶⁾。すなわち、すべての途上国は欧米先進国が歩んできた同じ発展経路をたどるべきである、という確信である。これはグローバリゼーションをめぐる議論にもあてはまらう。

ここで問題にしたいのは単に欧米と日本との間の発展・開発をめぐる文化的背景の違いのみではない。参加型開発が実践されている途上国における「参加」「開発」の意味づけの多様さに対する感受性なのである。日本と欧米においてこれらの概念の間にズレがあるように、途上国とドナーとの間にも

そうしたズレが存在すると考えることは的はずれではあるまい。

発展の道筋は文化によって、社会によって多様であり、参加の意味づけも社会によって異なると考えるなら、「参加型開発」がもつ意味は、それぞれの文化に応じて多様なのである。

それに、もしも方向性に関する与件がなく、ドナーはプロジェクトがどのような方向に展開（これも英語では Development と訳しうる）しようとも、当事者が参加しているのであれば支援をしつづける、と覚悟するなら、外部者の介入の役割は資金援助以外にないことになり、外部者の社会的役割を前提とする参加型開発の基本的な前提と矛盾することになってしまうのではないだろうか。

参加型開発とは、いかに対象者を参加させるかが議論の中心であるべきではなく、いかに外部者が他者の社会に関与するのが議論の中心であるべきなのである。この点で西洋・キリスト教的進化論に基づく民主主義観を前提とする議論に対して、非西洋・非キリスト教文明を背景にもつ日本から発信できることは少なくないはずである。

注(1) 日本語の参加型開発とはいうまでもなく英語の「Participatory Development」の訳である。「Participatory」という形容詞は「参加的」「参加のある」「参加する」など多様なニュアンスをもっている。同時に「Development」という名詞には後述するように「開発」「発展」さらには「発育」「現像」など多様な意味がある。この形容詞＋名詞のさまざまな組合わせを多くの関係者がそれぞれに使用しているのが現状であり、これらの言葉に共通する定義を見出すことができるかと考えることは困難である。また、一部の人はこの言葉に自らの「理想」を託して用いており、言葉の定義の問題と「理念」とが交錯して統一的な定義の設定をさらに困難にしている。

(2) 開発「業界」という言葉づかいをここでするのは、途上国の開発に関連した事業に携わる一団の人々が存在し、それらの人々が国際機関、国別援助機関、NGO などの援助実施組織、これらにサービスを供給するコンサルタント、関連の事業を実施する建設会社などに所属しながら、多かれ少なかれ共通の土俵で「途上国の開発」「貧困層の削減」など共通のテーマを設定して試行錯誤し、また生計の糧を得ている、という事実可依拠している。特に欧米では

これらの人材は共通の労働市場を形作っており、「開発学」を専攻させる大学・大学院などはこうした労働市場に参入する人材の育成に寄与しているという意味で業界の重要な一画を形成している。

- (3) 「メインストリーミング (Mainstreaming)」は、日本の開発業界に流布するカタカナ英語の一つである。ある一定の概念、手法が「当然のこととして採用されるようになる」ことを含意していると思われ、例えば「ジェンダーのメインストリーミング化」等という使われ方をする。この言葉づかいには、「周縁」から「中心」への志向が内在されており、自らが唱導する概念・手法が現在の主流にとって代わることが目指されているような印象を与える。しかしながら、ある一つの概念が主流化されることで、これまで主流であったものが周縁化されること、それが新たな中心・周縁関係を生むことについての配慮はあまり感じられない。
- (4) このような趣旨の発言は、チェンパース氏自身の口からしばしば発されている(2001年1月の来日時コメント)し、氏とサセックス大学の開発研究所(IDS)のなかにある「参加型開発リソースセンター」が編集しているパンフレット[IDS 2002]においても、参加型手法の「多様な解釈」「間違った利用」についての批判的検討が行なわれている。
- (5) PRA 的な調査手法は「社会分析」に適していると考えられることが多いので、日本では「社会・ジェンダー分析」の分野で最もこうした手法が使われる蓋然性が高い。そして、社会・ジェンダー分析が女性のエンパワメントに強い関心をもつことが、参加型調査手法と「エンパワメント」とが混同されて議論される素地の一つを作り上げている。
- (6) IDS (2002) では、ある援助実施機関が、コンサルタントに対し水利プロジェクトに先立って5日間で2人の調査員を投入して、五つの村のPRAを実施することを求めた例が紹介されている。これには報告書作成の時間も含まれていたという。
- (7) ユニセフは1980年代の世界銀行・IMFによる「構造調整政策」がとりわけ弱者を困窮させる結果となったことを指摘し「人間の顔が見える構造調整」を提案した。
- (8) イギリスの援助実施機関国際開発省(DfID)は1997年に労働党政権が成立すると外務省から独立して独自の大臣をもつようになり、同時に「援助白書」を発表して、「すべての援助は貧困削減に向けられなければならない」と宣言した。以後イギリスは他のドナーに対してもこの「貧困削減」に向けた努力の傾注を促している。
- (9) 周縁化(Marginalized)された人々とは、社会の中心に位置してさまざまな決定や資源へのアクセスをもっている人々(中心にいる人々)との距離があり、その結果さまざまな不利益を被っている人々を指す。少数民族、被差別

カーストなどを指すことが多いが、一般的に女性をこのカテゴリーで指し示すことも行なわれる。

- (10) 「当時者の主体性を涵養して、問題解決に誘導する」という姿勢は、第二次世界大戦後の日本の農村開発に大きな役割を果たした生活改良普及員がモットーとした「考える農民を育てる」というアプローチにきわめて近似している [佐藤 2002 ; 水野 2002]
- (11) このような参加型開発の理解に基づけば、「どのようにすれば人々の参加を促せるか」という手法論が議論の中心となるのは当然である。そして、この場合しばしば前提とされるのは「より多くの人数の参加」「より早い段階からの参加」「より多くのプロセスへの参加」「より深い（決定権をもった）参加」が自動的に望ましいものと前提され、その達成のための「ツール」の精緻化に議論は進んでいく。これが「参加型マニュアル」を生む背景となっていくのである。
- (12) 齊藤（2002）にも本テーマに関する議論がある [齊藤 2002 : 82 - 86]
- (13) この点については本書第3章野田論文に展開されている。
- (14) この議論は、さらに「civil society」という価値観もやはり西洋近代に固有の価値ではないか、という議論にも展開しうる。
- (15) 「啓蒙」という言葉が現在の開発業界では「啓発」という言葉に置き換えられているのは、前者が対象住民の「無知（蒙という言葉は無知を意味する）」を前提しているという倫理的な理由によっている。しかしながら「気づき」を促すというファシリテーターの姿勢も、同様に対象住民が「気づくべきことに気づいていない」という認識に立っている。そして「気づくべきもの」は介入者の側にあらかじめ想定されているのである。これは「参加型開発」の支持者が批判する「技術的普遍主義」ときわめて近似の立場であることには注意が必要である。
- (16) 「正しさ」に関しては「正しくないのは真の参加型ではない」という反論は可能だが、それでは議論の深化に寄与しない。参加型開発の主導者とも言うべきサセックス大学のロバート・チェンバースは、「なぜ参加型開発を行なうのか」という問いに「有用だから / Because it works」と答えている [国際開発ジャーナル 2001] が、これも同様に参加型開発手法を用いれば「参加型」理念にとって好ましい開発ができる、というトートロジーにすぎないように思われる。ここで問われるべきは、何にとって「work = 役に立つ」のか、であろう。もしも「参加型の理想実現」のために役に立つというのであればそもそも何が「参加型の理想」なのかを明らかにしなければならぬが、再三指摘しているように、これはそれぞれの立場によって見解の一致をみることは困難だと考えられる。
- (17) 外部者がコストを負担する場合、金銭的なインセンティブを用いることが

- 多いが、こうしたインセンティブに「誘導された」参加は持続性に問題が多い。
- (18) 「コモンズの悲劇」とは共有地の利用に関して、協調行動がない場合には長期的には関係者のすべてにとって最も望ましくない結果をもたらす、という議論であり、社会関係資本としての「信頼」の機能を論じる際にもしばしば引用される。社会関係資本については佐藤編(2002)『援助と社会関係資本』参照。
- (19) この理念が達成されるための手法(例えば多くの貧しい人が参加すること)の活用や、その結果としてのエンパワメントの達成までも理念に含めることは可能であろう。ここではあくまでも暫定的に多くの人に納得されそうな定義を採用しているにすぎない。
- (20) これも、あくまでも本章における考察のための作業定義である。
- (21) 本プロジェクトは京都大学東南アジア研究センターが中心となって協力している農村開発プロジェクトであり、調査段階から数えると20年近くの継続的なコミットメントによって現地社会の固有要因を的確に把握したプロジェクト戦略が構築されている。
- (22) 日本は昭和24年から昭和39年まで15年間このミルクの供与を受け、母子愛育会活動、学校給食をとおして乳幼児に配給された。
- (23) 東部インドネシアで20年近くにわたって小規模灌漑プロジェクトの水利組合作りに取り組んでいるある日本人のコンサルタントは、参加型開発手法をとれば水利組織の持続性、機器の持続性が自動的に確保されるわけではない、ということを繰返し指摘している(「開発援助と人類学」勉強会における佐藤周一氏のインタビュー)。
- (24) ただしこの点について野田は「正しい参加型にはコストはない」という立場をとっている。(本書第3章参照)
- (25) 「正しい」参加型であれば日本人のコンサルタントを現地に投入する必要はない、という議論はあり得ようが、現実的な問題としては、当面ドナー主導の参加型が議論の中心に置かれるであろう。
- (26) 借款事業で実施されるダム建設などでドナー側が情報を開示したがない理由はこの点に求められることが少なくない。しかしながら、情報を開示しないことで事後的に訴訟が起きたり、国際NGOのキャンペーンの対象となったりすることで発生するコストに比べれば、事前の調整コストのほうが安いのではないかと、という議論は借款供与機関の内部でも行なわれている。これは、参加型開発の「利害対立の事前調整」機能に期待するアプローチと言えよう。
- (27) 例えば、識字教室に参加したいが畑仕事を休むための余剰労働力がない場合、ドナーが機会費用を提供(識字教室に参加すれば日当が出るというような)することで、出席を促した場合、これを参加型開発と呼べるかどうかと

いう別の問題が発生する。

- (28) この水汲み作業が女性の過重労働を強いている、というのは別の問題である。
- (29) これを筆者は社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）の「消費」「消耗」と考えている。[佐藤 2001:215]
- (30) もちろん、住民委員会が自ら活動資金を調達したり、あるいは別のドナーにアプローチすることで、当初のセクター以外に活動を展開していくことは考えられるし、それが当初のドナーからの「自立」と評価できる場合もある。
- (31) 斉藤 [2002:92] で紹介されている事例はコントロールの放棄を称揚する立場と考えてよいだろう。
- (32) 世銀のマイケル・チェルネアは外発的な開発に「Induced Development」の語を当てている [チェルネア 1997]
- (33) 鶴見和子は「発展」と言えば自動詞であるが、開発」と言えば他動詞であって、自己が他者を、開発」という意味になる」(「国際関係と近代化・発展論」武者小路公秀・山道雄編『国際学・理論と展望』東京大学出版会、1976年、57-58ページ)としている。また別の所では「開発は……開発される主体とされる客体が異なる場合に用いられ、他律的・外生的・外発的な過程をさすような語感があり、発展は……発展の主体と客体の一致を予想し、自立的・内生的・内発的な語感を持つ」(鶴見和子「内発的發展論へ向けて」川田 侃・三輪公忠編『現代国際関係論 新しい国際秩序を求めて』東京大学出版会、1980年、179ページ)とも指摘している。このような使い分けは日本の社会学者にはほぼ共有されていると思われ、開発社会学を最も早い段階で提唱した小倉充夫は、「開発」というのは社会の意図的行為とその結果というニュアンスをもっていること、また開発は主に経済開発の意味を持つ場合があるということからすると、発展」という語の方が広義である」(「開発社会学と後発的發展の問題」『国際政治 64/国際開発論』1980年、127ページ)としている。
- (34) 西川 潤・野田真里編 (2001)。
- (35) 「参加」はいうまでもなく Participation の訳語であるが、日本語としてはさほど歴史の古い言葉ではないと思われる。「参」に「まいる」という意味があることは日本語における参加の概念を考える場合に重要である。試みに『広辞苑』(第四版)では、「まいる」には「高貴の所へ行く」とあり、用例として「参上」「参拝」などがあがっている。いずれの用例にも共通することとして、「参」には「すでにあるもの」「すでに(権威として)存在している人」「すでに誰かによって設定されている場」に赴いていくという意味が内在されていると考えられるのである。

さらに興味深いのは、同じ『広辞苑』によれば「参加」という語には「A 仲間になること。行事・会合などに加わること」という現在われわれが日常

的に用いる語義とは別に、「法律上の関係に当事者以外の者が関与すること。」という法律の世界の概念が記載され、「参加支払い」「参加引受け」という法律用語が解説されている。そして、これらはいずれも（不渡りになりそうな手形の）「第三者による支払い」「第三者による引受け」という意味をもっている。すなわち、ここでの「参加」という言葉には初めから「他者性」「第三者性」が明確に刻み込まれているのである。よりいっそう興味深いのはこれらの「参加支払い」「参加引受け」は「荣誉支払い」「名誉引受け」と呼ばれることもあるという点で、ここでは参加する第三者に「優位性」が存在することが前提されていると考えていいだろう。これらの点は、われわれが外部ドナーとして途上国の開発プロセスに関与する場合の「参加」のあり方について多くのヒントを提示しているように思われるのである。

- (36) 単線的发展論に基づけば開発（Development）の道筋は、誰がやっても同じなのだ（写真の現像における Development と同じ意味で、進むべき道筋はあらかじめ決まっている）から、参加する人が多いほうがいい。みんなで話合えばあうほどいいということになる。そこには方向性に関するリスクがあり得ないからである。

参考文献

日本語文献

- 黒岩郁雄 1997. 「地方分権化と援助の制度分析」佐藤 寛編『援助の実施と現地行政』アジア経済研究所.
- 『国際開発ジャーナル』国連開発ジャーナル社, 2001.
- 国際協力事業団 2001. 『国際協力と参加型評価』.
- 斉藤文彦編 2002. 『参加型開発』日本評論社.
- 佐藤 寛 1999. 「開発援助を巡る“ドナーの戦略”と“村人の戦略”」『現代の中東』No. 27 (1999/9) アジア経済研究所.
- 2001. 「社会関係資本の操作性」佐藤 寛編『援助と社会関係資本』アジア経済研究所.
- 2002. 「戦後日本の農村開発経験」『国際開発研究』第11巻第2号.
- 重富真一 1997. 「開発援助と地域研究」佐藤 寛編『援助研究入門』アジア経済研究所.
- チエルネア, マイケル（開発援助と人類学勉強会誌）1997. 『開発は誰のために』日本林業協力協会.
- チェンバース, ロバート（穂積智夫, 甲斐田万智子監訳）1995. 『第三世界の農村開発』明石書店.（原題：Rural Development: Putting the Last First, Longman

1983)

- (野田直人, 白鳥清志監訳) 1997. 『参加型開発と国際協力』 明石書店.
 (原題: Whose Reality Counts?, ITP 1993)
- 鶴見和子 1976. 「国際関係と近代化・発展論」 武者小路公秀他編 『国際学・理論
 と展望』 東京大学出版会.
- 西川 潤・野田真里編 2001. 『仏教・開発・NGO』 新評論.
- 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.

英語文献

- Baron, S, J. Field and T. Schuller et al. 2000. *Social Capital ; Critical Perspective*. Oxford:
 Oxford University Press.
- Cooke, B. and U. Kothari 2001. *Participation : the new tyranny?* London: Zed Books.
- Henkel, Heiko & Roderrick Stirrat 2001. *Participation as Spiritual Duty ; Empowerment
 as Secular Subjection*. Cooke [2001 : 168 184].
- IDS 2002. *Pathway to Participation—Critical Reflection on PRA*. Brighton: The Participa-
 tion Group, Institute of Development Studies.