

第 2 章

参加型開発概念再考

はじめに

近年、途上国の開発援助事業のなかで、参加型手法を用いたプロジェクトが大きな位置を占めつつある。特に 1990 年代に入り、多くの開発援助機関の政策的重心が貧困削減におかれはじめると、貧困の実態調査や貧困層にターゲットを絞ったプロジェクト実施のため、参加型開発の重要性はますます強くなっている。しかし今日、参加型開発という用語の意味するところは、それをを用いる機関・組織や論者により、あるいは援助プロジェクトによりさまざまに異なり、コンセンサスを得た定義は存在しない。住民の政治的な発言機会の増加、つまりエンパワーメントを参加型開発の一義的な目標であるとする一部のラディカルな論者はこのような現状を見て、「形式、手法ばかりの『参加型』の横行」と「真の意味での住民主体・住民参加の形骸化」[プロジェクト PLA 2000:204]を嘆く。

彼らの主張は多くの実践経験に基づいた示唆に富むものであるが、彼らが唱える「真の意味での」住民参加は、彼ら自身の規範的価値基準に照らした上でのひとつの定義でしかない。筆者は、彼らのような参加型開発の片面的な「あるべき姿」を追求し、他の参加型開発のあり方を否定する姿勢が開発援助プロジェクトから柔軟性を奪い、理念（あるいはイデオロギー）ばかりの「参加型」の横行をまねくことを危惧する。

本章は、参加型開発をめぐるさまざまな議論を概説することを目的とする⁽¹⁾。

それは、途上国開発の歴史のなかでは、参加型開発の概念はその時々々の経済・社会状況、支配的な開発理論やイデオロギーに規定され、その時々において正当性が存在したことを示すためである。本章は、参加型開発の「あるべき姿」とはどのようなものかということを経験的に主張するものではなく、その概念を多面的にとらえ、さまざまな参加型開発へのアプローチを相対化して理解しようという試みである。第1節では、1980年代以前の参加型開発の議論を見ていく。参加型開発の概念は80年代に脚光を浴び、開発援助政策に大きな方向転換をもたらすものとなったと一般的には説明されているが、住民参加の必要性とその効果については、古くは戦後の旧植民地における農村開発プロジェクトの時代から認識されてきたものである。80年代以降は、参加の「中身」を問う詳細な議論が次々に登場する。それは第2節で見ると、(1)プロジェクトの効率を向上させるという、外部者の視点からの議論、(2)参加する住民の視点を代弁する議論、そして、第3節で紹介するような、(3)参加型開発の言説に疑問を呈し、実践での失敗の経験の分析からその限界を指摘する議論、である。これらを整理して紹介することにより、本章は、さまざまなアプローチからの参加型開発への取組みがそれぞれに正当性がある(あった)ことを示し、参加型の一面的な「理念」を主張することの危険性を指摘する。

第1節 初期の参加型開発概念

1. 農村開発プログラムにおける「参加」

開発事業における住民参加の重要性への認識は、少なくとも1950年代に行なわれた途上国の農村開発プロジェクトのなかですで見られる。これらはイギリス政府がインドやアフリカの旧植民地国で推し進めた「農村開発運動」(Community Development Movement)であり、旧フランス植民地におけ

る「農村活性化」(Animation Rurale)プログラム,さらに国連やアメリカ政府が主にアジア諸国で行なった農村開発プログラムであった。国連が55年に農村開発を、「コミュニティの積極的な参加を伴い,コミュニティ全体の経済・社会的進歩のためのコンディションを作るプロセスである」と定義している [Moser 1989:81] ことから,開発における住民参加の重要性がこの時期にすでに強く認識されていたことがわかる。

その対象や方法論はそれぞれ異なるものの,これらの農村開発プログラムでは,農村部における道路建設,学校建築,農業技術普及,保健サービスなどのプロジェクトが実施されている。そこで住民参加の目的は,農村住民に自らのニーズを把握させ,有能なローカル・リーダーを選択しトレーニングを課すことをとおして,農村コミュニティにローカル・リーダーのイニシアティブでさまざまな開発プロジェクトを実施する能力を身につけさせ,農村コミュニティの自立 (self-reliance) を目指すことにあった。これは,技術専門家による直接的な技術指導中心の農村開発事業の限界という指摘からくる,当時の開発援助の大きな戦略転換の流れであった [Meister 1972; Mayo 1975; Holdcroft 1984]。

これらの農村開発プログラムの実施における住民の参加は,途上国の異なった文化における農業技術普及・移転のための効率的手段という正当性をもったアプローチであったが,その背景には,1950~60年代に主流となる開発戦略に基づく別の正当性が存在した。「近代化理論」に立脚した当時の支配的な開発戦略は,工業部門への投資の集中による急速な経済発展を推し進めるというものであり,農村は工業部門への労働力供給の源としての地位しか与えられていなかった。参加型の農村開発の必要性は,政府による農業部門への過少投資という状況のなかで農業・農村の停滞解消の手段としての側面ももっていたのである [Hall 1986:90]。

また一方で政治的な背景を見れば,東西冷戦構造が構築されるなかで,参加型農村開発プログラムは,欧米諸国による途上国への「民主主義の移植」という意図をもった開発戦略であった [Midgley 1986:18; Brokensha and Hodge

1969: 165]。農村コミュニティは民主主義制度の最小単位と見なされ、草の根レベルの民主主義育成の手段として農村開発プロジェクトへの住民参加が奨励されたのである。アメリカの農村開発援助の支出が最も多かったのは、当時最も共産主義の脅威にさらされていると見なされていたタイと南ベトナムであった [Brokensha and Hodge 1969: 166]。

さらに、工業化戦略により都市に流入した人口の爆発的な増加により形成された都市スラムの問題が注目されるようになると、農村開発のみならず、都市におけるコミュニティ開発においても住民の参加の重要性が問われるようになる。スラムの電気、水道などのサービス提供だけでなく、中南米の政府は、スラムの草の根・隣人組織への直接の資源投下という政策をとりはじめ、このような資源の利用を通して、都市スラム住民も、初めて開発事業への「参加」を経験することになった [Moser 1989: 91]。

2. 国連機関主導による参加型開発概念のメインストリーム化

1970年代に入り、参加型開発という用語が、主要な開発援助機関や国際的なNGOの間で幅広く使われ、その概念と実践が「メインストリーム化」していった。そのきっかけとなるのは、国連が「Popular Participation」という用語を用いはじめ、その重要性を強調しはじめたことであった。国連は過去の国連機関による農村開発プロジェクトのレビューが中心となる二つの報告書 [United Nations 1971; United Nations 1975] を刊行し、その後80年代に入ってから国連社会開発研究所 (United Nations Research Institute for Social Development: UNRISD) により住民参加に関する研究プログラム、ワークショップなどが行なわれてきた [Midgley 1986: 21]。一方、国連の宣言や決議においても住民参加が幅広く言及されるようになった。

ここでUNRISDは「Popular Participation」に「当該社会状況において、資源と規制制度のコントロールから排除されている人々が、これらのコントロールを増加させるための組織的な努力」という定義を付与している [Moser

1989:82; Stiefel and Wolfe 1994:5]。つまりここで、「排除されている人々」(excluded)による意思決定プロセスへの参加の機会の増加が強調されることとなった。これは、「リーダーの育成とリーダーへの責任・権限の付与」を重視した1960年代の農村開発プログラムにおける参加型開発の定義とは大きく異なるものである。この、被排除者の意思決定への参加の強調という流れは、75年の「国際婦人年」にメキシコ・シティで行なわれた「国連世界女性会議」において、途上国における被排除者としての女性の政治・開発活動への参加について言及した宣言が出されたことと軌を一にしている。

さらに1970年代には、政府が提供する社会インフラ建設、社会サービスの効果・効率向上のために、住民参加は不可欠な手段であると認識されるようになる。60年代後半以降、「近代化論」に根ざした成長モデルの限界が認識されるようになり、成長の再分配や貧困層への社会サービスの提供の必要性が問われるようになった。そして、開発援助は「成長を伴った分配」や「ベーシック・ヒューマン・ニーズ」アプローチという形の社会的弱者への直接的な介入を実施するものが支配的な戦略となってくる[Chenery et al. 1974; Streeten et al. 1981]。78年にユニセフと世界保健機構(WHO)が開催した「プライマリー・ヘルス・ケアに関する国際会議」において出された「アルマ・アタ宣言」がこの流れをつくる大きな転換点となった。この宣言により、途上国の保健医療政策の重点が、高度医療中心から予防・一次医療中心のものにシフトすることがコンセンサスとなる。簡易な技術しか必要とせず、意識改革・教育が重要となるプライマリー・ヘルス・ケアのプロジェクトが数多く計画されたが、このようなプロジェクトにおいては、ローカル・レベルでの住民の計画と実施への参加は、効率的なプロジェクト運営に欠かせない手段となったのである[Midgley 1986:22]。

さらに1970年代後半に途上国を襲った大規模な不況と、それに呼応する形で開始された世界銀行(以下、世銀)・IMFの構造調整政策により、社会サービス、特に保健医療と教育への政府支出が大幅に減少すると[Cornia et al. 1987]、社会サービス供給の手法としての参加型開発の重要性が増すこと

になる。それは、低コストで効率のよい社会サービス提供手段の選択と、住民による費用負担の必要性が生じたことになったからである。そこで80年代以降、国際的なNGOや現地のCBO（Community-based Organization）が、低コスト・高効率の社会サービス提供のノウハウを持ち、住民参加の支持者でもあり、参加型の開発プロジェクトにおいて重要な役割を担うようになる。

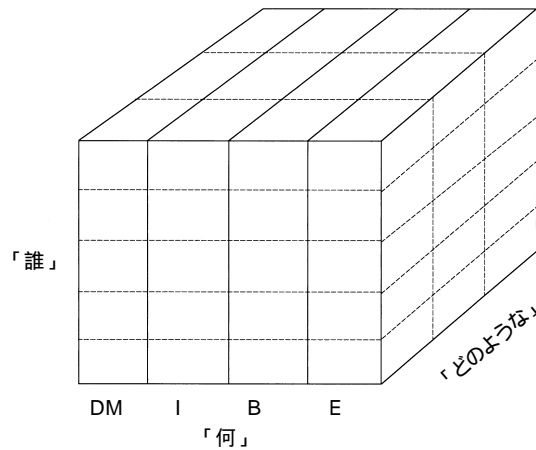
第2節 1980年代以降の多様な議論

1. 多次元分類の登場

このメインストリーム化の流れのなかで、1980年代以降は、NGOや彼らの理論的支持者である社会学者などによる、参加型開発の意義を詳細に検討する数多くの議論が登場する。それはプロジェクトのパフォーマンスを向上させるためにはどのような参加が望ましいかという視点から、「参加」を多元的に分類する議論の登場から始まった。

まず代表的なものとして、コーヘンとアポフによる、農村開発プロジェクトにおける参加型開発の類型化がある [Cohen and Uphoff 1977]。これは開発における「参加」を、「何」への参加か？「誰」の参加か？「どのように」参加するのか？という3次元からのアプローチで分類するものである（図1）。この議論は参加を多次元的にとらえる議論の先駆けであり、後の多くの論者にヒントを与えるものとなった。「何」への参加かという問いは、プロジェクト・サイクルのどの段階で（意思決定（decision making）、遂行（implementation）、利益（benefits）、評価（evaluation））、参加が可能であるかという議論である⁽²⁾。次に、「誰」に関しては、開発プロジェクトにおける当該社会の社会構造、権力構造の理解と、特に女性や社会的弱者の参加の重要性について説くものである。さらに、「どのように」とは、誰がイニシアテ

図1 コーヘンとアポフによる3次元分類



DM=意思決定, I=プロジェクト遂行, B=利益, E=評価

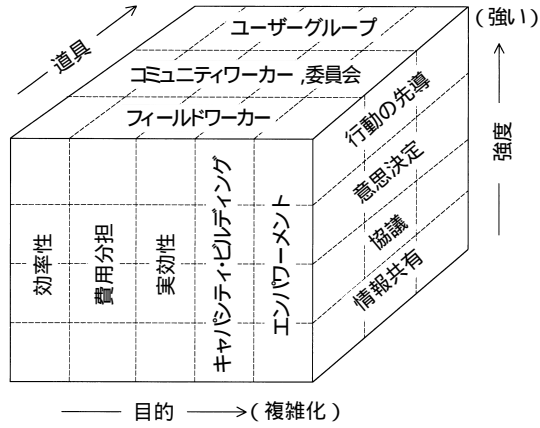
(出所) Cohen and Uphoff (1977: 15)

ィブをとるか(トップ・ダウンかボトム・アップか), どのようなインセンティブによるものか(自発的な, 誘発された, あるいは強制された参加), どのような組織をとおしてのものか, 直接的な参加か間接的な参加か, といったさまざまな形態の参加の可能性についての言及である。

その後, 世銀のワーキングペーパーとして刊行された S. ポール (Paul 1987) による参加型開発の類型化も数多くの文献で参照されている。ポールは, 参加の目的は多様であって然るべきという前提の下に, その目的に合わせたアプローチをとるべきであるという立場をとる。彼は, 開発プロジェクトにおける参加を「目的」(objectives), 「強度」(intensity) および「道具」(instruments) の三つの次元から類型化し, 開発プロジェクトの効果的なあり方を提唱する。ここで「目的」は, 効率性 (efficiency), 費用分担 (cost sharing), 実効性 (effectiveness)³⁾, キャパシティ・ビルディング (capacity building), エンパワーメント (empowerment) の5段階に分けられ, この順で複雑化していく。「強度」のレベルは情報共有 (information sharing), 協議 (consulta-

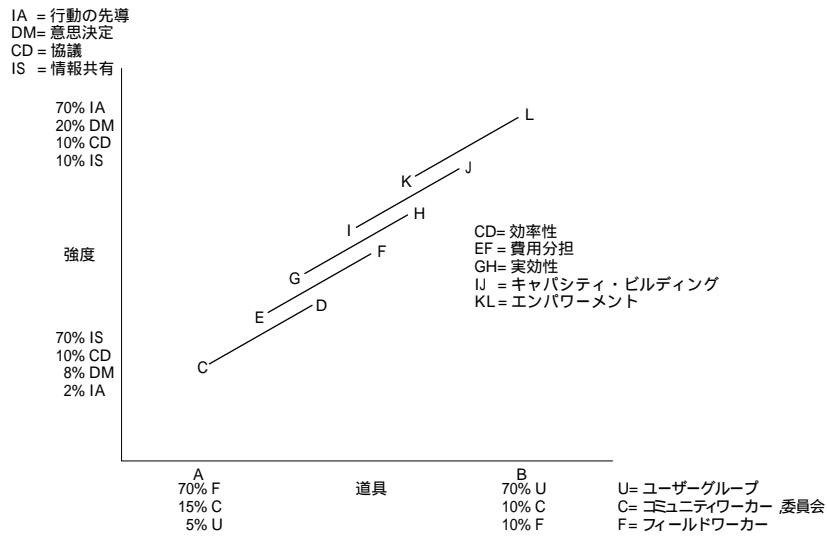
図2 ポールによる3次元分類(1)

(フィールドに接近)



(出所) Paul (1987:8)

図3 ポールによる3次元分類(2)



(出所) Paul (1987:11)

tion), 意思決定 (decision making), 行動の先導 (initiating action) の順に強くなっていく。さらに, プロジェクトにおいて, 現場のフィールドにより近い (ゆえに強力な) 順にユーザーグループ (user groups), コミュニティワーカー (community workers), フィールドワーカー (field workers) という三つの「道具」を使うことができる (図2)。

より具体的には, その「目的」に合わせて, 参加の「強度」と「道具」を効果的に組み合わせることが提案されている。そのロジックを図3に示した。例えばプロジェクトの効率性を向上させることが目的である場合 (図中の線分CD), 参加の「強度」が低く (その70%が情報共有のためのもの), 「道具」もフィールドから遠いものを用いる (その70%がフィールドワーカー) ことが有効である。一方, より複雑な (図中ではより右上) 目的を達成するためには, 高いレベルの参加の強度とより強力な道具が必要である。例えばエンパワーメント (線分KL) を目的とするのであれば, 単に受益者と情報を共有するだけではなく, 彼らにアクションを先導させる必要があり, またフィールドワーカーを配置するだけでなくユーザーグループを使うことが有効である。

2. 「住民の視点」の主張

上述の議論はそのコンテキストを開発プロジェクトの枠内に限定し, 住民の参加をプロジェクトのパフォーマンス向上のために効果的に用いることを論じたものであった。つまり, ドナーやNGO, 政府などプロジェクトを管理する側の立場に立脚して, 参加型開発の有効性を評価するものであった。一方, 同じく1980年代からは, 開発プロジェクトのもう一方のアクターである地域住民の社会・政治的便益を強調する視点から参加型を評価する議論が登場しはじめる。80年代以降のNGOによる活動が, アドボカシー活動や住民組織形成などもその視野に入るようになると [Brohman 1996: 253], このような開発援助プロジェクトの現場での経験を元に, NGOや開発専門家, 研究者などにより住民参加がもたらす政治的・社会的な発言力や機会の増加,

つまりエンパワーメントを重視する議論が形成されてゆくのである [Oakley et al. 1991]。

途上国の住民，特に社会的弱者のエンパワーメントを重視する主張には，住民の参加を手段 (means) としてとらえるのではなく目的 (ends) そのものとしてとらえるべきであるというもの [Oakley and Marsden 1984 ; Conyers 1985 ; Oakley et al. 1991]，「人々を最初に」 [Cernea 1985]，「最後の者を最初に」 [Chambers 1983]，「最初の者を最後に」 [Chambers 1997] といった援助者側の姿勢・哲学の変更が不可欠であるというものなどがある。また，参加そのものをエンパワーメントのための学習プロセスとして重視するべきであり，開発プロジェクトの形成と実行を，従前の「ブループリント・アプローチ」から「プロセス・アプローチ」に変更すべきである [Korten 1980 ; Korten and Klauss 1984] といった提案もなされる。さらに，政府や外部者の介入により誘発あるいは強制された参加を見せかけの (pseudo) 参加と定義し，自発的でボトム・アップ型の参加と区別し，後者こそが真の (authentic) 参加として追求されるべきであるという主張が起こる [Oakley and Marsden 1984 ; Midgley 1986]。

先述のプロジェクト効率の視点からの議論においては，参加はエンパワーメントを含むさまざまな目的のために用いられることを前提とし，それぞれの目的に合わせた参加の形態を整理して考えるというものであった。しかし，この住民の視点を代弁する立場の議論では，参加型開発の一義的な目的はエンパワーメントであるべきという規範的な論調のものが多くなっている。これらエンパワーメント重視の議論が起こる背景には，開発プロジェクトの実践における「参加型手法」，特に事前評価 (appraisal) と計画手法の開発と普及がある。参加型手法によって正確かつ確に把握された住民の一義的なニーズがエンパワーメントであったという主張である。その先駆けとなる農村調査手法は，1970年代にはすでに開発されていた。パオロ・フレイレの『被抑圧者の教育学』 [Freire 1972] の思想に刺激を受け，対話による発見や意識化プロセスを重視した「Participatory Research」や「Participatory Action

Research」(PAR)といった調査手法である。これらの手法は、住民によるミーティングをとおして、ソシオ・グラム作成、生産における郷土文化(folk culture)の再評価などの活動を行なうものであった[Chambers 1994a: 954]。

1970年代後半、サセックス大学開発研究所(Institute of Development Studies: IDS)により「簡易農村調査手法」(Rapid Rural Appraisal: RRA)が開発される。そしてそれは、85年のタイ・コンケン大学での国際会議、および国際環境・開発研究所(International Institute for Environment and Development: IIED)により行なわれたトレーニングと出版活動によって世界中に広められた[Chambers 1994b]。RRAは、70年代に頻繁に行なわれた人類学者らによる農村社会調査の手法の非効率性への反省から開発されたものである。従来の質問票による農村社会調査では達成できなかった、迅速で正確な情報を収集することを目的に開発されたものであり、農村におけるマッピング、選好ランキング、収穫カレンダーなどを住民の参加により住民自身の手で作成させ、農村住民の生活(livelihood)の状況を把握するという手法である。

さらに、「参加型農村調査手法」(Participatory Rural Appraisal: PRA)がR. チェンバースを中心として開発、普及される。現在広く用いられているPRA手法は、具体的に用いる手法のメニューはRRAと同様のものであるが、農村住民による自らの状況の再認識・学習の重視とプロジェクトの計画への住民の参画・関与を含むという点がRRAと大きく異なる。PRAの目的は「データ収集よりも、ひとつのプロセスをスタートさせること」[Chambers 1994a: 960]であり、「ローカルの人々が彼ら自身の知識生活と環境を共有、増進、分析でき、そして計画、実行できるようになるためのアプローチと手法の一群」[Chambers 1994a: 953]なのである⁽⁴⁾。

3. 「ガバナンス」の強調

主要ドナー国や世銀などの国際機関が唱える参加型開発の議論に大きな変化が起こるのは1980年代後半以降である。それは、参加型開発による開発

プロジェクトが、政府サービスのアカウントビリティ向上、政治環境や制度的能力の向上など、いわゆる「グッド・ガバナンス」(good governance)につながり、ひいては成長をもたらすという主張である。ミクロレベルでの参加とマクロな政治、社会、経済のパフォーマンスとのリンクが論じられはじめるのである。

このような「ガバナンス」の強調は、政府が参加型開発の擁護者であり推進者としての役割を担うことを期待されることとなった、ということも意味する。1980年代の構造調整の時代以降、政府による社会サービス低下のギャップを埋めるために、NGOが参加型開発の実践を担ってきたととらえられてきたが、ここで従前のこの見方に大きな変化が起こったことがわかる [Fleming 1991:37; Brohman 1996:251]。

OECD開発援助委員会(DAC)が1989年に刊行した*Development Co-operation in the 1990s* [OECD 1989]のなかで、90年代における開発戦略と開発援助の中心的課題は、人々の生産エネルギーの刺激や利益の公平な分配と並んで、「人々の広範な参加」であると宣言している。ここで参加型開発は広範な成長(broad-based growth)に不可欠であり、「より民主的な社会、より大きなローカル組織の役割、効率的でアクセスしやすい法的システムを含む人権の尊重、競争的な市場とダイナミックな民間企業」への参加を意味する [OECD 1989:3]。そして、「このDACの新しい参加型開発の強調は、政府をバイパスすることを意味しない。分権化された政府チャネルや政府間援助の一部としての組織の利用を通して参加型開発を促進する開発事業を形成することが重要である」と述べている [OECD 1989:78]。この時点での議論は、参加型による開発事業遂行の前提条件としてグッド・ガバナンスが必要である、というものであった。

しかし、UNDPが*Human Development Report* 1993年版 [UNDP 1993]のメインテーマとして参加型開発を取り上げる頃になると、参加とガバナンスの議論は人々の意思決定への参加がグッド・ガバナンスをもたらす、というものに変節する。同レポートは、意思決定や権力機構への人々の継続的な参

加は政府の発展と民主主義を促進する，人間開発にとって必須の要素であるとしている。特に開発の利益から排除されている人々，つまり最貧困層，農村居住者，少数民族，宗教的マイノリティ，そして女性の参加の必要性を訴える。さらに，同レポートでは，中央の一部のエリート層からローカル・レベルへの「ガバナンスの分権化」の重要性が述べられている。分権化により，ローカルの政府官僚や政治家が，人々の審査の目に晒されるようになり，政府のサービスを受ける受益者に対してよりアカウンタビリティが向上するからである [UNDP 1993: 65]

世銀は1980年代後半には，先述の Paul (1987) をはじめ，世銀のプロジェクトを対象とした参加型開発の効果に関する研究を行ない，ワーキングペーパーやディスカッションペーパーの形で発表していた。しかし，世銀の開発プログラムの中で住民参加の増加を目指す長期的，具体的な意思を明確に公表するのは，92年2月にワシントン D. C.で行なわれたワークショップからである [Bhatnagar and Williams 1992]。このワークショップでは，「住民の参加も含め，プロジェクト遂行における責任は政府にある」としており，開発プロジェクトのオーナーシップは政府にあることが強調されている [Bhatnagar and Williams 1992: 14]。そして，94年に刊行した *World Bank and Participation* [World Bank 1994] では，開発プロジェクトにおける住民参加の経験がガバナンスの向上に有効であるという論調に変わる。そのロジックは，「参加が増加すると，公的な分野の外にある重要な情報が入手可能になり，その一方で，利害関係者 (stakeholders) の声が政府のアカウンタビリティを高めることを助ける」というものである [World Bank 1994: 3]。これ以降世銀は，政府のガバナンスを特集した97年の『世銀開発報告』 [World Bank 1997] も含め，参加型開発とグッド・ガバナンスを結びつけた議論を数多く展開している⁽⁵⁾。

第3節 参加型開発概念の限界

1. 参加型手法の技術的な問題点

チェンバースをはじめとするエンパワーメント重視の参加型開発論者の主張は、開発援助のあり方を探る上で、援助実施機関に大きな認識の変化をもたらす結果となった。今日、ほとんどの ODA 機関や NGO で実施されているプロジェクトのなかで、参加型のコンポーネントを含んでいないものを探すほうが困難という状況ができあがった。しかし同時に、チェンバースらの主張に対する批判的な意見も 1990 年代から出はじめている。つまり、住民参加が弱者のエンパワーメントをもたらすという議論への実証的、理論的反論である。そのひとつは参加型手法さえ用いれば、エンパワーメントが達成できるわけではない、という批判である。実はチェンバース自身も参加型手法の代表である PRA の普及における五つの「危険」について述べている。それらの危険とは、参加型開発プロジェクトの実践者の問題である。それらをまとめると、儀式尊重主義 (ritualism)、言行不一致 (insincerity)、未経験者の過剰な熱狂 (amateurish over-enthusiasm)、専門分野・専門領域からの敵意、そして安易に小さな NGO だけを対象とする指導である [Chambers 1997]。チェンバースは「誤った実践」の激増、つまりプロセスを無視したトップダウンの手法の流布、外部者の行動様式と態度を改めない小手先の手法の流布を懸念するのである [Chambers 1997: 211; チェンバース 2000: 480]。

チェンバースが、PRA の問題点をその実践者たる外部者の理解と姿勢の問題としているのに対し、その手法そのものに問題があるために、エンパワーメントにはつながらないと指摘しているという点で、D. モス (Mosse 1994) の批判は興味深い。モスは実際に彼がかかわった西部インドの天水農業生産プロジェクトでの PRA の実践の経験をとおして、その問題点を論理的に整理している⁽⁶⁾。彼の主張は、PRA がもたらす情報の一部はその信憑性が疑

わしいというものである。モスが問題にしている最初の点は、言語化された情報への大きなバイアスである。女性や貧困層、身分の低い人たちは彼らの経済的社会的安全を守るため、多くの場合彼らのニーズを口にすることを拒むだろう。コミュニティで発せられる言葉は一部の声が「音消し」(muting)されたものとなりがちであり、外部者の位置づけを「最後」にして、ファシリテーターと名乗らせたところで、この問題の排除は難しい。二つ目の問題は、PRA の実践のもつ公共性 (public nature) である。PRA では情報の共有のために利害関係者に公開でマッピングやランキングなどを行なう。しかしこれらの活動をとおしてコミュニティで「公式化された」情報のなかに潜む、コミュニティ内部の力関係を排除することは難しい。そこでは、有力者の声がコミュニティの公式化された情報として固定化されてしまう可能性がある。三つ目の問題は、多くの有益な知識は日常の慣習や日々の行動のなかに記号化され共有されている場合も多く、簡単には言語として顕在化しないという点である。モスの主張は、共有される公の情報だけではなく、個人に関する情報も必要であるという点である。つまり、参加型手法をとおしたエンパワーメントというアプローチは、他の手法による文化・社会の幅広い研究や観察で補われるべきであるというものである。

2. 概念の前提に対する疑問

チェンバース自身の指摘もモスの批判も、その主張するところは、手法と目的との不一致の問題である。一方、開発プロジェクトへの住民参加の経験がエンパワーメントにつながるというロジックそのものに疑問をもつべきではないかと指摘しているのは、農村におけるコミュニケーションを研究する Leeuwis (2000) である。その分析によると、参加型と呼ばれる開発プロジェクトにはさまざまなものがあるが、それらの多くは同じフォーマットに則ったものであるという。すなわち、(1)PRA などの手法を用いて調査をし、その結果を翻訳し意思決定を行なうというフェーズ(計画 意思決定フェー

ズ)と、(2)そこで決めた意思決定を忠実に執行するフェーズがあり、そして、最後に(3)評価フェーズにおいて住民がプロジェクトの経験から「社会的学習」を行なうという段階分けが存在する。これは、計画(planning)、意思決定(decision-making)、社会的学習(social learning)という活動をとおして「社会的変化」は達成される(あるいは達成されるべき)という参加型開発論者のもつ社会観がその前提にあるからであるという。

Leeuwisはこれを「計画 意思決定 社会学習モデル」と呼んでいるが、このモデルこそが参加型開発の言説の論理的あるいは実証的な裏づけのない前提であるという。この「計画 意思決定 社会学習モデル」の問題点は、まず第1に「民主的な」意思決定プロセスについての幻想である。参加型開発論者の間では、すべての関係する利害関係者がなんらかの形で参加することが重要であるという信念が存在する。すべての利害関係者が共通の理解にいたったとき、社会的な進歩ができるというのが、この根底にある仮定である。しかし、上述のモスが指摘するように、PRAで得られる情報には歪みが存在するばかりでなく、公開で行なわれるランキングなどの活動をとおして決められた将来の行動に対する意思決定は、強者の意思に「民主的な」意思の地位を与え、その結果は弱者にとっての社会的シンポにつながるどころか、コミュニティ内の力関係の現状(status quo)を固定化しかねない。

次にLeeuwisが疑問をもつのは、利害関係者間のオープンなコミュニケーションによる情報の共有によって、異なるメンバーの利害をめぐる争いが克服され、コミュニティ内で問題への解決策となる資源が発見され、新たな知識が生み出されるという前提である。(そのため、ファシリテーターの役割はこのようなコミュニケーションをサポートすることであり、組織をつくらせることが有効な手法であるとされる)しかしLeeuwisは、利害関係者間で知識の共有が成されていなかったことが争いの原因なのだろうか? コミュニケーションの結果として、彼らの行為が個人の利害よりも集合的利害を優先するものへと移るのだろうか? という疑問を呈する。そして、Leeuwisが目にするのは、途上国農村の社会生活は個人・集団間の日々の交渉から成り立つ

ており、双方の力関係や交換条件によって相互の行為が規定されるという現実である。重要なことは、戦略的行動をとるさまざまな個人・集団をいかに交渉の場につかせ、当事者間で解決させるかであり、情報をオープンにすればみんなが協調行動をとるだろうというナイーブな前提を捨てることである。そのためには交渉のテーブルにのせるイシューを複数にして、双方が win-win の状況になるような工夫が必要であるが、オープンなコミュニケーションは、時にはその機会を奪いかねない。

さらに、「社会的学習」をとおした利害関係者個々の認識の変化こそが、行為の変化と争いの解決の前提条件であるという前提も問題である。プロジェクトの評価をとおした社会的学習の経験よりも、プロジェクトの枠を越えた日々の交渉や競争の結果として人々は行為を変えるという前提に立って考えるべきである。開発プロジェクトは日々の社会的生活の単なる一部分にすぎず、「社会的イベント、つまり異なる利害をもつ、異なるグループ間の争いの舞台のひとつ」[Leeuwis 2000: 938] である。社会生活のなかでは、プロジェクトへの参加の経験ではなく、自らをとりまく経済的・社会的、あるいは制度変化のほうが、個人の認識と行為の変化をもたらす場合が多いはずである、というのが Leeuwis の主張である。

Leeuwis と同様の問題提起として最後に筆者がつけ加えたいのは、既存の議論における参加とエンパワーメントのプロセスに対する論理的裏づけの欠如である。「目的としての参加」という議論は、参加がどのようなメカニズムでエンパワーメントを導くのか、さらにエンパワーメントがどのように途上国住民の生活の質の向上につながるのか、というプロセスを見えなくしてしまう。なぜプロジェクトへの参加がプロジェクトと一見関係のない住民の政治的な発言機会の向上につながるのでしょうか。Chambers (1997) では、PRA の実践をとおして地図や模型が作成でき、計画立案ができ、自分たちの研究の管理と実践ができるなどといった、プロジェクトの枠内で住民の資源、意思決定のコントロールが増すことを指して「エンパワーされた」と評価している [Chambers 1997: 206 ; チェンバース 2000: 465]。エンパワーメン

トに対するこの見方は、非常に狭いものであるといえる。コミュニティやプロジェクトを越えた、途上国住民をとりまく日々の社会的生活の大部分を構成する政治・社会的、マクロ経済的、物理的環境の存在を捨象して、エンパワーメントは議論できない。参加とエンパワーメントの仕組みは、少なくとも「計画 意思決定 社会学習モデル」の参加型論者が考えるより複雑な過程を含んでいると考えるべきであろう。

参加型開発が、どのようなプロセスを経て途上国貧困層の生活の質の向上につながるのかという命題に対しては、近年イギリス国際開発省（DFID）が提唱する「Sustainable Livelihood」アプローチ（SL アプローチ）は一つのヒントを与えてくれる⁽⁷⁾。SL アプローチは、参加型開発プロジェクトの実践をとおして得られた、途上国の貧困の実態に関する知識をもとに開発されたものであり、参加型開発の概念の普及と手法の洗練をもたらした新たな開発戦略といえるだろう。しかし、このアプローチの有効性については、今後検討の余地がある。少なくとも、多様な途上国の現状を画一的なフォーマットで分析するやり方には疑問が残る。この概念が浸透すると、開発援助の実践のなかでどのように使われてくるのか、そしてその実践の経験が参加型開発の議論に新たな一石を投じるのか、注目していきたい。

おわりに

本章では、参加型開発に関するできるだけ多くの立場からのアプローチを紹介してきた。本稿を通じて、一部の参加型開発論者、特に「真の参加」を唱える論者たちに対しては批判的な姿勢を貫いた。しかし本稿は、住民参加が重要であるという原則に異論を唱えるものではない。外部者の「意識改革」、外部組織の「文化パラダイムの転換」[プロジェクトPLA 2000:295]は出発点かもしれないが、そのことの過度な強調に筆者は違和感を覚えるのである。「住民から学ぶ」から「住民とともに学ぶ」に変わったところで、その学ん

だことをどう活かすかの論理的枠組みがなければ、結局その知識を行動に移す際に「外部者のリアリティ」を優先させることになってしまうだろう。

今日、ドナーや NGO、プロジェクトの地域住民、そのなかでも直接の受益者とそうでない者等々、多様なアクターがそれぞれの目的のために、さまざまな意図をもって開発の実践に関わっている。しかし、理念先行の硬直化した参加型開発の議論のなかでは、その一義的な目的は「エンパワーメント」であるべきであるとされ、それ以外の目的はその具体的なニーズや実現可能性に関わらず、低いプライオリティづけがなされる。エンパワーメントへのニーズは住民がエンパワーされた結果としての発現ではなく、あくまでも援助側によるプライオリティづけの結果というパラドックスである。また、参加型開発という用語がこれだけ開発事業の現場で浸透した現在、これらのアクターたちがさまざまな政治的・経済的意図を参加型開発やエンパワーメントという言葉に潜り込ませ、援助がもたらす資源をめぐる新たなせめぎあいが起こったとしても不思議ではない。そして、結局多くの場合そのせめぎあいの勝者は開発事業を必要とする最貧困層ではない、という皮肉を生むのではないだろうか。

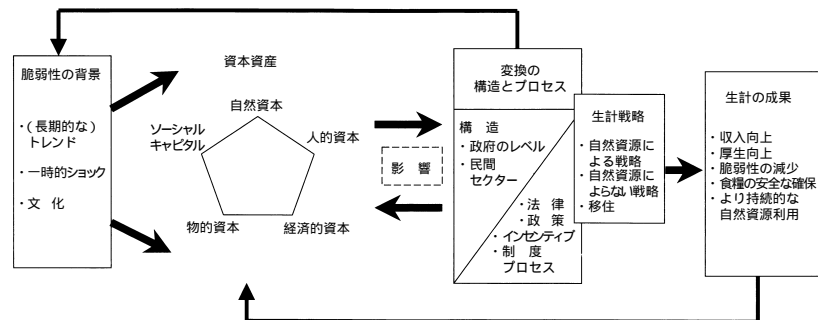
注(1) 本章の第1節および第2節は、国際協力銀行（JBIC）開発金融研究所の研究プロジェクト『参加型開発アプローチの費用便益 概念整理と推計の枠組み』[国際協力銀行 2003]における筆者の研究成果の一部を大幅に加筆修正したものである。参加型開発概念の歴史の変遷に関する研究機会を提供してくれた国際協力銀行に感謝の意を表したい。

(2) その後のプロジェクトサイクルと参加については、Oakley and Marsden (1984:21), Cernea (1985), Paul (1987) などがある。

(3) ポールは「効率性」(efficiency) をコストの無駄がないこと、「実効性」(effectiveness) をプロジェクトの目的が達成される度合い、と定義している [Paul 1987:3]

(4) この他にも「参加型調査」調査手法として、Rapid Appraisal of Agricultural Knowledge Systems(RAAKS) Participatory Technology Development(PTD) Farmer Participatory Research(FPR)などが開発されている[Leeuwis 2000]

- (5) 詳しくは、世銀「参加型開発ホームページ」<http://www.worldbank.org/participation/>(2002年11月閲覧時点)を参照。
- (6) チェンバースはモスのこの事例を、「PRAが否定された唯一の事例である」と語ったという [Rew 1997:99]
- (7) SLアプローチとは、貧困の根絶は世帯収入の向上のみで達成されるものではなく、日常生活の「生計」改善をとおして行なわれるものであるという、開発における基本的考え方である。生計のための資産 (assets) は、「物的資本」「経済的資本 (financial capital)」「自然資本」「人的資本」「ソーシャルキャピタル (social capital)」の五つの資本の組み合わせからなると考える。そして、これらの資本の組み合わせと総量にどのような変化が起こるか、そして何がその要因となるかを探ることで、例えばどのような人々が貧困から「脱出」できるのかを検討することができる。さらに、この五つの資源は、「構造」(structure: 組織, さまざまなレベルの政府, 民間セクター)と「プロセス」(process: 法律, 政策, インセンティブ, 制度)をとおして「生計戦略」(自然資本をベースにしたものとそうでないもの)に変換される。この構造と手続きはまた、農村貧困層の(家計での対応能力を超えた)「脆弱性」をもたらす要因(トレンド(長期的なもの),(短期的)ショック, 文化)も規定する。そしてこの戦略の行使により、単なる収入向上ではなく、福祉の向上, 脆弱性の減少, 食料の安全確保, より持続的な自然資源の使用といった持続可能な生計のための成果が得られるのである [Carney 1998; Ellis 2000]



(出所) Carney (1998:5)

参考文献

日本語文献

- 国際協力銀行 2003. 『参加型開発アプローチの費用便益 概念整理と推計の枠組み』JBICI Research Paper No.22 国際協力銀行開発金融研究所 .
 プロジェクトPLA 編 2000. 『続・入門社会開発 PLA：住民主体の学習と行動による開発』国際開発ジャーナル社 .

外国語文献

- Bhatnagar, B. and A. Williams eds. 1992. *Participatory Development and the World Bank : Potential Directions for Change*. World Bank Discussion Papers No.183, Washington, D. C. : The World Bank.
- Brohman, J. 1996. *Popular Development : Rethinking the Theory and Practice of Development*. Oxford : Blackwell Publishers.
- Brokensha, D. and P. Hodge 1969. *Community Development : An Interpretation*. San Francisco : Chandler Publishing.
- Carney, D. ed. 1998. *Sustainable Rural Livelihoods : What Contribution Can We Make?*. London : Department for International Development.
- Cernea, M. ed. 1985. *Putting People First : Sociological Variables in Rural Development*. New York : Oxford University Press.
- Chambers, R. 1983. *Rural Development : Putting the Last First*. London : Longman.
- 1994a. “The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal.” *World Development* Vol.22, No.7 : 953 969.
- 1994b. “Participatory Rural Appraisal (PRA) : Analysis of Experience.” *World Development* Vol.22, No.9 : 1253 1268.
- 1997. *Whose Reality Counts? : Putting the First Last*. London : Intermediate Technology Publications. (チェンバース , ロバート 2000 . 『参加型開発と国際協力 変わるのはわたしたち』(野田直人・白鳥清志監訳) 明石書店)
- Chenery, H. et al. 1974. *Redistribution with Growth*. London : Oxford University Press.
- Cohen, J. and N. Uphoff 1977. *Rural Development Participation : Concepts and Measures for Project Design, Implementation and Evaluation*. Ithaca, New York : Rural Development Committee, Cornell University.
- Conyers, D. 1985. “Rural Regional Planning : Towards an Operational Theory.” *Progress in Planning* Vol.23 : 3 66.
- Cornia, G. et al. 1987. *Adjustment with a Human Face : Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. Oxford : Clarendon Press.

- Ellis, F. 2000. *Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries*. Oxford : Oxford University Press.
- Fleming, S. 1991. "Between the Household : Researching Community Organization and Networks." *IDS Bulletin* Vol.22 : 37 43.
- Freire, P. 1972. *Pedagogy of the Oppressed*. Harmondsworth : Penguin Books.
- Hall, A. 1986. "Community Participation and Rural Development." in Midgley, J. et al., *Community Participation, Social Development and the State*. London and New York : Methuen.
- Holdcroft, L. 1984. "The Rise and Fall of Community Development, 1950 65: A Critical Assessment." in Eicher, C. and J. Staatz eds., *Agricultural Development in the Third World*. Baltimore and London : Johns Hopkins University Press.
- Korten, D. 1980. "Community Organization and Rural Development : A Learning Process Approach." *Public Administration Review* Sep Oct : 493 503.
- Korten, D. and R. Klauss eds. 1984. *People-Centered Development : Contributions toward Theory and Planning Framework*. West Hartford : Kumarian.
- Leeuwis, C. 2000. "Reconceptualizing Participation for Sustainable Rural Development : Towards a Negotiation Approach." *Development and Change* Vol.31 : 931 959.
- Mayo, M. 1975. "Community Development : a Radical Alternative?" in Bailey, R. and M. Bake eds., *Radical Social Work*. New York : Pantheon Books.
- Meister, A. 1972. "Characteristics of Community Development and Rural Animation in Africa." *International Review of Community Development* No.27 28 : 75 132.
- Midgley, J. 1986. "Community Participation : History, Concepts and Controversies." in Midgley, J. et al., *Community Participation, Social Development and the State*. London and New York : Methuen.
- Moser, C. 1989. "Community Participation in Urban Projects in the Third World." *Progress in Planning* Vol.32 : 71 133.
- Mosse, D. 1994. "Authority, Gender and Knowledge : Theoretical Reflections on the Practice of Participatory Rural Appraisal." *Development and Change* Vol.25 : 497 526.
- Oakley, P. et al. 1991. *Projects with People : The Practice of Participation in Rural Development*. Geneva : International Labour Office.
- Oakley, P. and D. Marsden 1984. *Approaches to Participation in Rural Development*. Geneva : International Labour Office.
- OECD 1989. *Development Co-operation in the 1990s*. Paris : OECD.
- Paul, S. 1987. *Community Participation in Development Projects : The World Bank Experience*. World Bank Discussion Papers No.6. Washington, D.C. : The World

- Bank.
- Rew, A. 1997. "The Donors' Discourse : Official Social Development Knowledge in the 1980s." in Grillo, R. and R. Stirrat eds., *Discourses of Development : Anthropological Perspectives*. Oxford : Berg.
- Stiefel, M. and M. Wolfe 1994. *A Voice for the Excluded : Popular Participation in Development, Utopia or Necessity?*. London and New York : Zed Books.
- Streeten, P. et al. 1981. *First Things First : Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*. New York : Oxford University Press.
- UNDP 1993. *Human Development Report 1993*. New York : Oxford University Press.
- United Nations 1971. *Popular Participation in Development*. New York.
- 1975. *Popular Participation in Decision Making for Development*. New York.
- World Bank 1994. *The World Bank and Participation*. Washington, D.C. : The World Bank.
- 1997. *World Development Report 1997 : The State in a Changing World*. New York : Oxford University Press.