

## 第 3 章

### 「参加型開発」をめぐる手法と理念

#### はじめに

昨今「参加型開発」を標榜するプロジェクトは、統計数字はないものの、国際機関、ODA、NGO を問わず著しい増加をみせていると考えられる。そのなかにおいて、「参加型開発」に対する評価や主張も二つに分かれているようである。

一つは「うまく機能する」というもの [チェンバース 2001 など] である。筆者自身の考えを述べれば、参加型開発が他の開発アプローチと比べてより良く機能するのはあたりまえのことである。なぜなら、もし住民が自分たちでできることを考えて目的を決め、自分たちのタイムフレームのなかで実施するのであれば、他人に強制され（あるいはいわゆるインセンティブでつられ）、他人の設定する（自分たちには確信がない）目的に向かって、他人のタイムフレームに従ってやるよりも、どう考えても条件が有利だからである。もう一つは「うまく機能しない」というものである [Cooke and Kothari 2001 など]。そして確かに参加型を謳ってはいるものの、うまくいっていないケースも枚挙に暇がないようである。

しかし、参加型開発に対する賞賛、あるいは批判を聞いてみると、どうも「参加型開発」として語られているものの中身が異なっている場合が多々あるように思われる。異なるものを「参加型開発」と呼び、比べられないものを比べて、賛否を議論している面があるように思う。まずそのあたりの現状

を整理してみる必要がある。例えば一方が「参加型開発という理念」を論じて「理念が実現されれば開発がうまく機能する」としているのに対して、他方が特定のプロジェクトの目的を達成するためにいわゆる「参加型手法」を導入してもうまくいかず、それををもって「参加型開発はうまくいかない」と言っているのでは、議論はいつまでたってもすれ違ったままである。

本章では参加型開発の理念，参加型手法，そしてさらに参加型ツールについて，その違いやお互いの関係性の理解を試み，私案としての定義を提案する。そして明確化された定義に基づいて議論を整理すれば，「参加型は機能する」「参加型は機能しない」という，一見すると対極にあるかのような意見のどちらもが間違いではないことをご理解いただけることと思う。

また筆者が，参加型と称しながらうまくいかない例が多いことをもって，参加型開発全部を否定的にとらえるケース [Cooke and Kothari 2001 など] が目立つことを最も危惧していることをあらかじめ述べておく。なぜなら筆者自身が参加型開発を実践し，うまく機能している例を目の当たりにしているからである。

## 第1節 開発の主体と参加型の関係

例えば大手の企業による「ゴルフ場開発」といったコンテキストでも用いられているように，開発という言葉の意味する範囲は非常に広い。「参加型開発」の理念を考える前に，まず「開発」という言葉そのものを，開発行為を実施する主体と，その受益者の組合わせという観点から，三つのケースに整理して考えてみよう。

まずゴルフ場開発のような場合においては，開発の実施主体が地域住民から見て外の誰か（この場合は多分企業）であり，かつその目的（この場合はゴルフ場経営から得られる利益）は地域住民にはあまり関係がない。また世界中のあちこちの国で問題になっている，水力発電による電源開発などの多くも，

開発の主体と受益者のいずれもが影響を受ける地域住民とはなっていない。つまり、目的そのものが地域住民の利益を考えたわけではない開発であり、開発行為を行なう主体からは、地域住民はあくまでなんらかの影響を及ぼす外部要因と考えられる開発の形態である。この場合には住民の参加という言葉はまず聞かれることはない。仮に参加という言葉が使われたとしても、せいぜいが説明会への出席であろうか。これが参加型開発になりえないことは誰にでもわかることである。これをケース1とする。

では次にケース1とは対極的な、住民自身が実施主体となって行なう開発行為を考えてみよう。筆者がキリマンジャロ村落林業開発プロジェクト（Kilimanjaro Village Forestry Project：以下、KVFP）にかかわっていたタンザニア・キリマンジャロ州サメ県（Same District）の山中は、未舗装の道路がかなり網の目のように入り込んでいる。筆者は当初てっきり国が作ったものだと思っていたのであるが、実はこうした道路の多くは、外部者があずかり知らぬところで地域住民が自分たちの生活向上のために建設を決定し、建設作業に参加して作り上げたものであった。このケースにおいては、開発行為（道路建設）の目的は明確に地域住民自身の便益であり、開発を行なう主体と利益を得る人たちとは完全に一致している。この開発の形態はまさに主体的な参加と呼ぶにふさわしく、その点には誰も異論を唱えることはないと思われる。これをケース2としよう。

では次に、これらの中間、すなわち外部者が実施主体となり、地域住民の

表1 参加型と言えるか？

|                               | ケース1<br>例：ゴルフ場開発   | ケース2<br>例：タンザニア山中<br>の道路建設 | ケース3                  |
|-------------------------------|--------------------|----------------------------|-----------------------|
| 開発の主体<br>想定された受益者<br>参加型と言えるか | 外部者<br>外部者<br>言えない | 内部者<br>内部者<br>言える          | 外部者 / 内部者<br>内部者<br>？ |

（出所）筆者作成。

利益を目的としてかかわっている場合を考えてみよう。政府や援助団体は多くの場合、こうした形がかかわっており、多くの開発関係者には最もなじみが深い状況であろう。そしてまた参加型開発という言葉の曖昧さが最も問題となってくる、ケース3である。

学校建設の例を考えてみよう。先進国では私立校を除けばほとんど政府や自治体が学校を建設して教育を提供するが、途上国ではケニアのハランベール・スクールのように政府と地域住民が折半していたり、あるいは筆者がかかわっていたタンザニアのように校舎を地域住民が建てるのが政府による教師派遣の条件になっていた<sup>(1)</sup>、といったケースが数多く存在する。学校教育の機会を得る、ということでは住民の利益につながり、住民が裨益者であるが、計画を作ったり実施したりする主体には国によって、また地域によって幅がある。

以上の各ケースを開発の主体・受益者、そして参加型と言えるかどうかで整理すると表1のようになる。

筆者の経験したケースでは、KVFPが入っていた複数の村のうち、小学校建設の気運が盛り上がり、村人たちがほとんど独力で小学校を建設するにいたった村がキリンジコ・チニ村（Kirinjiko Chini）とメセラニ村（Meserani）の2カ村あった。このケースではKVFPは機運ができるきっかけを作っただけであり、実施の主体も裨益者も地域住民であるところから、外部者がかかわった形ではあっても、表1を見ればかなりケース2に近い、「参加型開発」の典型例と呼んで差し支えないと考える。

一方、KVFPが初期の頃に実施したコミュニティ苗畑普及プログラムは、苗畑の仕様や規模、運営の目的をKVFPの側が定め、KVFPからの資機材の供与を前提として普及活動を行なった。興味をもつ地域住民が応募して、KVFPの支援を得る、という仕組みで、応募の判断は住民の側が行なうことになっていた。ところがプログラムの発案者が精力的に苗畑をまわり、投入を続けた間は維持されたものの、苗畑の数が増え、訪問の回数が減り、1カ所当たりへの投入も減っていくと、次々に苗畑の活動が不活発になり、KVFP

の終了時には、ほとんどが閉鎖されている、という状況になってしまった。

このプログラムでは「苗畑の受入れを決める」時と「苗畑を止める決断をする」時くらいにしか住民が意思を発言する機会はなく、住民自身の問題把握や計画立案のプロセスを欠くことから、昨今の基準においては参加型とは呼べないであろう。すなわち、外部者が内部者を明確な裨益者として想定し、内部者もかかわっているにもかかわらず、参加型とは呼べない事例である。

話を参加型の成功事例である学校のケースに戻そう。このケースでは実際に学校ができるまでには、KVFP が村での試みを始めてから3年以上が経過していた。KVFP は林業のプロジェクトであり、学校建設はいわば副産物であるから、それが何年かかろうとプロジェクトとしての評価には直接影響はしないし、KVFP が学校建設支援のために払ったコストは微々たるものであった。すなわち、参加型開発によって、コストをかけずに成功しているのである。

ではKVFP が林業プロジェクトではなく、教育のプロジェクトであったならばどうであろうか？ 住民の教育へのアクセス向上がプロジェクトの評価の指標になっているとしたら、はたしてプロジェクトに配属されたメンバーは3年もじっと機が熟すのを待つことができたであろうか？ もしそれができるとしても、その間日本人をはじめとするスタッフを抱えて活動を継続していくためには相当の費用が必要である。つまり、KVFP が微々たる費用でできたことを、教育プロジェクトとして外部から学校建設を目的とした援助が入る場合には、多大な費用を用いて行なわなければならない、というおかしな事態も起こりうるのである。これはまさに、林業を目的としたKVFP のコミュニティ苗畑プログラムが機能しなかったケースと同じパターンになりそうである。

参加型にまつわる悩みの多くは、こうした外部の主体者と内部の主体者が、内部者を受益者と想定して開発行為を行なおうとするときに起きるものようである。上にあげたタンザニアの小学校の例で言えば、外部者が目的としなかったことに住民が自主的な動きを見せて参加型による成果につながって

いる。一方苗畑プログラムなどの例では、外部者が明確に住民のためと考えた目的設定を行なっているにもかかわらず、参加型が成立せず、事業としても失敗に終わったのである。外部者による目的設定というあたりにも、参加型開発をとり巻く議論を解きほぐす鍵があるように思う。

## 第2節 参加のレベルと理念

それでは次に外部者と内部者の関係性を、「参加」のレベルという形で考えてみよう。参加に関しては多くの文献が住民の関与の程度によってのレベル分けを行なっている。開発関係の文献には、外部者主導のケースから外部者の関与を含まないケースまで、非常に複雑な多段階にわたるレベル分けを行なっているものも散見される。しかし筆者は外部者が地域住民のために介入する開発協力の一般的なケースに絞り、とりあえず以下の3レベルに分ければ実用性の上では十分であると考えている<sup>(2)</sup>。これら三つのレベルすべてにおいて「住民参加」という言葉が使用されるが、その意味するところは相当に異なっている。

### 1. 住民の労力提供

外部者が企画を行ない、住民に案を提示して労力提供などによる参加を求めるものである。筆者の本来の専門である林業で例を出せば、プロジェクトが植林計画を作り、住民を説得して植林への参加を求めるものなどがあげられる。学校建設であれば、すでに決定されている建設作業に「あなたたちの学校なんだから」と言って住民の労力提供を求める場合が考えられる。このレベルでは計画主体は外部者であるから、住民の側にとっては実際には「労力分担」場合によっては「抛出」あるいは「動員」とでも呼ぶべきものである。タンザニアの当初の村落林業政策は、政府が立てる植林計画に住民が労

力を提供するという、まさにこのレベルになっていた<sup>(3)</sup>。当初その政策に沿っていた KVFP の例では、コミュニティ苗畑プログラムがこれにあたる。

住民の参加を促すために、いわゆる啓蒙活動や Food for Work Program を導入するようなケースも散見される。そのような活動は、住民の側に自主的に参加するインセンティブが感じられていないのであるから、この「労力提供」レベルに該当すると考えてよいであろう。

## 2. 住民との相談

「住民との相談」レベルは計画段階において、例えば「どのような樹種を導入するか」「どこに学校を作るか」などに関して住民の意見を求めた後に、やはり外部者が計画を作るものである。住民の意見が反映されているとはいえども、イニシアティブは外部者がとっているし、多くの場合植林を行なうことや学校を作ることも外部者が決定しているか、あるいは住民に対して提案を行なっている。

筆者の経験からすると、実際の開発の現場ではこのレベルが現在最も多いかと思われる。これは例えばプロジェクトの達成度を示す指標に、植林の面積や、建設した学校の数、就学率などの数字が含まれている場合はほとんど該当すると考えてよい<sup>(4)</sup>。すなわち、外部者による、あるいは外部者が納得できる目的設定がワークショップなどで「住民参加で」行なわれた後に、さらに投入としての住民参加が求められているわけである。たとえプロジェクトの目的として「住民自らの生活改善」が謳われていても同じことである。筆者が KVFP にかかわった当初、住民の希望やニーズを聞いてから KVFP が計画を立てる、ということが行なわれていたが、まさにこのレベルに該当すると言える。

### 3. 住民の主導権

このレベルでは植林を行なうかどうか、学校建設を行なうかどうかまで含めて、住民が状況判断や計画の立案・実施の主導権をもつ。住民の側から「植林を行ないたい」という意思が示されないかぎり、外部者が植林の実施を住民に対して強く勧めたり、ましてや啓蒙したりすることはない。住民が「学校を作ろう」と言い出す以前に、学校建設を提案することもない。このレベルでは、外部者が設定する指標は論理的に存在しえない。いつまでに、どこまで進めば満足のいく状況になるかは、すべて住民側の判断するところである。このレベルでの外部者の役割は、話合いの場を設定したり、住民に求められたときに必要な情報を提供したり、といういわゆるファシリテーションにとりあえずは限られる。

KVFP で言えば、小学校が作られた二つの村と KVFP の関係が、まさにこのレベルであったと言える。これらの村では KVFP の働きかけにもかかわらず植林活動はあまり行なわれず、その代わりに小学校を建設することを住民が選んだのである。

表 2 は上記第 1 項から第 3 項までのレベルをまとめたものである。縦軸に

表 2 住民の裨益を目的に外部者がかかわるケースの細分化

|           | 住民と外部者の関係  |                      |            |
|-----------|------------|----------------------|------------|
|           | (1)住民の労力提供 | (2)住民との相談            | (3)住民の主導権  |
| 目的設定の主体   | 外部者        | 住民の情報で外部者            | 住民         |
| 計画作成の主体   | 外部者        | 住民の情報で外部者            | 外部者の手伝いで住民 |
| 作業の主体     | 外部者の指示で住民  | 外部者の指示で住民            | 自発的に住民     |
| 評価の主体     | 外部者        | ケースによる               | 外部者の手伝いで住民 |
| 参加の意味     | 動員・役務提供    | 出席・了承                | 主導性        |
| 参加型と言えるか？ | 言えない       | 言わないほうがよい<br>(筆者の見解) | 言える        |

(出所)筆者作成。



は、下2行を除き、一般的なプロジェクトに見られる各プロセスで、誰が主体となっているかを示してある。下2行はそれぞれのレベルでの「参加」の意味するところを他の言葉で言い換えたもの、およびそれぞれのレベルを「参加型開発」と呼びうるかに関する筆者の見解である。

むろんこのようなはっきりした線引きができるのは、典型的なケースを想定しているからである。実際には筆者がタンザニアで経験したように、一つのプロジェクトに複数のレベルが混在していたり、あるいは中間的な形をとっていたり、ということも普通であろう。

表2のなかの「参加の意味」に注目していただきたい。これは、それぞれのケースで用いられている「参加」という言葉を、他の言葉で置き換えたものである。(1)は物理的な作業への参加であり、言葉を変えれば「動員」あるいは「役務提供」、(2)は外部者への情報提供の機会のみへの参加であり、「出席」あるいは「了承」と呼ぶのが適切であろう。一方(3)は住民の「主導性」と呼ぶことができよう。こうして、参加の意味を特定し、他の言葉で置き換えることにより、幅広い意味で使われている「参加」という言葉が、それぞれのコンテキストで実際には何を意味しているかをある程度浮き彫りにすることが可能である。

さてでは、置き換えた言葉で比較してみても参加型開発の理念に近いと考えられるものはどれであろうか？ (1)~(3)のいずれでも、状況によっては、あるいは言葉の上では住民参加、あるいは参加型開発と呼ばれるケースが存在する。そして、それは日本語の使い方として間違っているわけではない。しかし(3)の住民の「主導性」を意味するケースが最も参加型開発の理念と呼ぶにふさわしい、と誰もが判断されることと思う。そしてこの、単語の使い方としては間違いではない、という点に参加型開発をめぐる議論の上での大きな落とし穴の一つがあるように思われる。なぜなら実態としてコンテキストごとに異なった意味で「参加型」という言葉が使われているからである。

参加型開発の理念は、まさに住民のオーナーシップ、自主性、主体性といった表現と密接に関係しているのであり、本来住民が労力として物理的に

「参加する」(実態は往々にして「動員する」)ことや、住民の置かれている状況を調査したり、住民の同意をとりつけたりするためのワークショップへ「参加する」(実態は「出席する」)ことだけを意味するのではない。これが特定の開発案件・現場において実現可能かどうかは別にして、とりあえず理念は理念として理解しておいていただきたい。

### 第3節 参加型の理念・手法とツール

理念は「事業・計画などの根底にある根本的な考え方」(『広辞苑』第4版)のことである。さてでは、参加型開発の理念は、住民のオーナーシップ、自主性、主体性などである、と理解している開発ワーカーがコミュニティに入っていけば、参加型開発が実施できるのであろうか？ コミュニティに入っていった開発ワーカーはどのように参加型開発をプロモートするのであろうか？ ここで問題になってくるのが、参加型開発にかかわる「手法」の問題である。

手法とは「物を作ったり事を行なったりする際のやり方」(『広辞苑』第4版)である。参加型の開発協力においては、特定のコミュニティの、特定の状況(社会構造、自然環境、生産体系、他のコミュニティや政府などとの関係性など、もろもろを含む)の下において、どのようなアプローチをとったら最も合理的・効果的に住民が開発に取り組むことができるか、というノウハウのことである。

参加型開発の「理念」と「手法」の関係は、いささか強引ではあるが、「民主主義の理念」と「選挙や議会」の関係にたとえればわかりやすいかもしれない。自由と平等などの民主主義の理念を前提に、実際の国政においては選挙や議会という手法が用いられている。それと同様に、開発を実現するためには、各種の手法が開発され、利用されているのである。

一方、実際には選挙や議会が存在するだけでは民主主義の理念が生かされ

ているかどうかはわからない。例えばフセイン政権下のイラクにも選挙や議会は存在するが、民主主義の理念が存在すると考える人は少ないであろう。これと同様、参加型手法に分類される手法を用いているからといって、参加型開発の理念に基づいているかどうかは別問題であるので注意が必要である。

さらに「参加型ツール」という言葉もあり、参加型手法と区別されずに使われるケースも実際には多い。しかしここではあえて手法とツールとを分けて考えておく。民主主義の例で言えば、無記名投票や二院制、あるいは多数決などといったそれぞれの要素がツール、これらのツールを特定の目的を実現するために、組み合わせて構成するシステムが手法、と考えておけばよいと思う。

開発の話に戻せば、こうした個々のツールには、住民自身が生活圏や村の様子などを地図に描くマッピング、物事の優先順位を決めるランキング、物事に重みをつけるスコアリング、物事の関係性を視覚化するダイアグラミング、ある地域の横断面を観察して記録するトランセクト、質問表を用いずにインタビューを行なうセミストラクチャード（半構造化）インタビューをはじめ、数多くの種類がある<sup>(5)</sup>。国際協力事業団が採用するPCM（Project Cycle Management）手法<sup>(6)</sup>において実施される「参加型問題分析」や、日本で開発されたKJ法なども一種のツールであろうと筆者は考えている。そしてこうしたツールは住民を含む形で用いられるがゆえに、一般的に「参加型ツール」と呼ばれているのである。

ただしここでも注意が必要なのは、参加型ツールと呼ばれるものは、往々にして参加型開発の理念抜きでも用いられている点である。ここがトリッキーかつ誤解をまねきやすい点である。あくまでツールを用いる場に住民がいること、あるいはツールを用いるワークショップに住民が出席していることを指して、参加型ツールと一般的に呼ばれているのであって、参加型開発の理念に則して用いられるから参加型ツールと呼ばれているわけではない。

すなわち、「(理念としての)参加型開発」「参加型手法」「参加型ツール」などは、同じ「参加型」という冠がついてはいるものの、本来言葉としては

表3 「参加型」がつく言葉のまとめ

| 通 称                    | 「参加型」がつく理由                                   | 概 要                             | 例   |
|------------------------|--|---------------------------------|---|
| 参加型開発<br>(ありがちなパターン)   | 多くの場合外部者が考える目的達成の手段として参加型ツールや手法を用いる          | 多くの場合限定的ではあるが、必ず「計画的に」参加型手法を用いる | 多くのドナー主導型プロジェクト   |
| 参加型開発<br>(理念を尊重するパターン) | 受益者が主体的に開発プロセスをコントロールする                      | 臨機応変であり、参加型手法が用いられるとは限らない(後述)   | PLA, かつての日本の農村生活改善普及                                    |
| 参加型手法                  | 住民の出席を前提としたワークショップなどが組み込まれている。参加型のツールが使われている | 多くの場合開発目的やそのための調査で用いられる         | RRA, PCM 手法, MARP                                       |
| 参加型ツール                 | 少なくとも1人以上の住民が「物理的に」出席して分析などを行なう              | あくまでツールであり、使用の目的は問われない          | PCM 手法における参加型問題分析, KJ法, マッピング, ダイアグラミング, スコアリング, ウォンツ分析 |

(出所) 筆者作成。

それぞれに独立したものだと考えたほうがよいのである。

表3に参加型のつく言葉の関係をまとめる。これら以外にも「参加型アプローチ」と言うように、定義の難しい言葉も多用されている。

つまりツールのレベルで言われる参加は、その場限りで一時的な出席のことなのであり、開発行為の主体が誰であるかには関係がないのである。正確さを期するために言葉の言い換えを行なえば、参加型ツールは、「住民出席型ツール」とでも言えようか。例えば先にあげたマッピング、ランキング、ダイアグラミングなどは、調査手法の一種であるRRA (Rapid Rural Appraisal)<sup>7)</sup>でも用いられているし、参加型開発のアプローチとして認められるPLA (Participatory Learning and Action)<sup>8)</sup>でも用いられている<sup>(9)</sup>。PCM

手法における参加型問題分析も、多くの場合は単に分析作業の場への住民の出席が行なわれるだけにすぎず、つまりはツールのレベルでの参加に限られるため、これだけで参加型の理念に裏打ちされていると考えるには無理があるろう。

RRA は「参加型ツール」(例えば住民自身が自分たちの生活圏の地図を描くマッピングなど)を組み合わせることで全体を構成し、データの収集と分析という目的を実現するがゆえに一つの手法(この場合は調査手法)であると言える。しかしこれは外部者がデータをとるための手段としてのみ用いられる手法であって、住民の主体性の有無には関係がなく、したがって RRA の実施だけをもって参加型開発と呼ぶことはできない。それどころか、調査だけに使われるのであれば、開発とすら呼ぶことはできない。RRA の場合のツールや手法の選択は、データをとる、あるいは分析するための合理性に基づいているのであって、参加型開発の理念に裏打ちされたものではない。

PCM 手法も同様に、いわゆる「参加型問題分析」やログフレームなど、多くのツールを組み合わせることで、プロジェクトの運営管理を合理的に行なうことを目的に構成された手法である、と言えよう。PCM 手法もそれだけでは

表4 RRA, PCM, PLA の違い

|          | RRA                                 | PCM                     | PLA  |
|----------|-------------------------------------|-------------------------|--|
| 採用する理由   | 効率的なデータ収集・分析                        | 効率的なプロジェクト運営            | 住民の主体的参加の実現  |
| 参加型開発の理念 | 調査・分析の手法であって開発の手法とは呼べず、したがって理念とは無関係 | 理念があってもなくても用いることができる    | 理念を哲学として包含している   |
| 使用するツール  | マッピング、スコアリングなどのいわゆる参加型ツール           | 問題分析などで参加型ツールを使用する場合がある | どのようなツールを使うかは理念に照らし合わせた合理性に基づく(一般的には RRA と共通の参加型ツールがイメージされている) |

(出所)筆者作成。

また単なるプロジェクト運営手法であって、実際にはPCM手法を採用しているだけでは、参加型開発の理念に則しているとは限らないのである。

一方RRAと同じような参加型のツールを組み合わせる用いることが多いPLAの場合はどうであろうか？どこに違いがあるのでであろうか？PLAの場合「参加型の理念の実現を明示している」という点が大きな違いだと考えられる。PLAの場合、どのようなツールを用いるのか、ツールを組み合わせるどのような手法を構成するのかが、単にその理念を実現するための合理性の問題にしかすぎない。理念があるがゆえにPLAであって、住民参加を促すために、参加型ツールを使うことを指してPLAと呼ぶのではない。RRAの場合は「データ収集のため」、PLAの場合は「住民の主体性実現のため」、そしてPCMの場合は「プロジェクト運営のため」と、一見同じようなツールや手法を用いても、それらを用いる目的はまったく異なっているのである。RRAやPCMは開発以外にも用いることができる手法であるが、PLAはそのなかに参加型開発の理念までも包含している点が大きな違いである。つまりPLAは単なるツールの集まりや手法ではなく、参加型開発の理念と、それを実現するための合理的な手法の組み合わせ、と言うべきもの、あるいは住民参加の哲学を規定したものと考えて差し支えない。

#### 第4節 手段と目的

ツールや手法の定義が明確になったところで、今度は手段と目的に焦点を当てよう。ツールや手法は、本来目的を達成するための手段だからである。

さてあるプロジェクトがPLAの教科書に載っている代表的な参加型ツールを用いた場合、いったい何が起きるのであるだろうか？例えば林業プロジェクトが、植林活動へ住民が「自主的に参加する」ことを目的として、参加型のツールを用いるとどうなるであろうか？何が起きるかを予測することは非常に困難であるが、多くの場合ツールや手法を用いている人が期待してい

たような住民の参加は実現せず、結果として地域住民の無理解を嘆いたり、手法やツールの有効性を非難したり、極端な場合には参加型開発そのものを疑うことになってしまう。

その理由は、参加型開発の理念が理解されておらず、外部者が一方的に目的としている、言わば一方的に住民に期待する形での参加が、手法を駆使すれば実現するという誤解にあるのである。この植林活動への住民の不参加の例が典型であるが、きちんとした理念に基づいた参加型のアプローチをとった場合、住民は自主的な判断で「植林運動に参加しない」場合もあり得るはずである。逆説的ではあるが、住民が植林活動に参加しない、つまりプロジェクトの目的が実現されないほうが、理念から考えれば真の参加型開発であることもありうるのである。理想的な参加型開発で住民が参加するのは、外部者が目的に設定する植林活動ではなく、意思決定のプロセスのはずだからである。

このように住民が自主的な判断で「植林運動に参加しない」場合、プロジェクト目的は達成されず、プロジェクトは失敗とされ、あげくには参加型開発が機能しなかった例とされてしまうケースが多いように思われる。たしかに目的を達成できなかったのであるから「プロジェクトは失敗」という判断は正しい。その一方「参加型開発が機能していない」とは必ずしも言えないことが今までの説明からおわかりになると思う。参加型開発の理念が発現し、参加型の導入としては成功しているがゆえに、外部者が設定する特定の目的をもつプロジェクトとしては失敗している可能性も高いのである。

このように参加型開発の理念に照らし合わせた評価を行なわないかぎり、特定の案件で参加型開発が機能しているかどうかは本来判断はつかないと考えられる。プロジェクトの目的が達成されるかどうかとは別問題だからである。「参加型開発を導入してもうまくいかない」と言っている多くのケースでは、「参加型手法を用いても（外部者が）想定した開発目的が達成されない」というのが、実態であり、正確な表現だと筆者は考えている。

繰り返しになるが、理想的な参加型開発では開発目的の設定も住民が自主

表5 プロジェクトの成否と参加型理念実現の不一致の例

|           | 判 定     | 理 由  |
|-----------|---------|--|
| プロジェクトの成否 | 失敗している  | プロジェクトが意図した植林活動を住民が行わず、プロジェクト目的が達成されなかった             |
| 参加型理念の実現  | 実現されている | プロジェクトのファシリテーションにより、住民が自主的な判断の下に検討し、植林活動を行わないことを決定した |

(出所)筆者作成。

的に行なう。そのために必要な期間も住民のタイムスパンのなかで考えられる。目的やタイムスパンが外部者により設定されている場合、それはすでに参加型の理念に基づいているとは言えないか、あるいは実施の上で受益者および外部者の双方がかなりの妥協を行なう必要があることを意味しているのである。プロジェクトが特定の目的のために特定の参加型手法・ツールを手段として選択した結果の成否や、その合理性は、参加型開発の理念とは異なった次元で判断されるべきである。

## 第5節 理想と現実

さて今まで書いてきたことを読まれて「理想的にはそうかもしれないけど……」と思われた方、あるいは「そうは言っても私のプロジェクトでは木を植える(学校を建てる)ことがすでに決められている」と言われる方も多いのではなかろうか。実を言えば、置かれている状況という意味で、現在の筆者も決して例外ではない。

またドナー・コミュニティ内部や、開発援助研究において「参加型開発」が議論される場合には、多くのケースで外部者が使用する「開発の手法」として「参加型開発」が定義づけられているようである<sup>(10)</sup>。これは一刻も早い援助の質的改善を求められ、その一方で社会的弱者や貧困問題という、難



しいテーマとの取組みを求められている援助機関の置かれた状況を考えれば、故なきこととは言えない。そうしたニーズは確実に存在するし、また援助機関がそれぞれ一定の制約・枠組みの下で援助の実施を行なわざるを得ない以上、そのなかで、有効かつ合理的な手法を求めるのもまた当然であるといえる。

しかし現実がそうであるからといって、「理想像」と「現実像」の乖離は把握しておく必要がある。参加型開発の理念の実現をどのように institutionalize していくか、という点は、参加型開発にかかわる大きなテーマである。

例えば国際協力事業団は現在 PCM 手法を用いたプロジェクトの形成やマネージメントを行なっている。このなかでは先に述べたように参加型のワークショップが実施され、プロジェクト目的や活動などが設定される。しかしながら、例えば対象となっている地域住民が、プロジェクトの途中でプロジェクトの目的や活動を変更する、という自由は認められていない。すなわち PCM 手法を用いたプロジェクトへの住民参加は、分析ツールのレベルでの参加、あるいはその後の労力として、つまりは「プロジェクトが目的を達成するための手段としての住民参加」であり、プロジェクトのオーナーシップをもった参加ではありえない。したがって、PCM 手法を用いて実施されているようなプロジェクトを「参加型プロジェクト」と呼ぶには相当の無理があるのである。真に参加型プロジェクトと呼ぶのであれば、受益者が PDM を他のステークホルダーと相談の上で自由に変更できることが最低条件であろう。

筆者がタンザニアのプロジェクトで経験した自力で小学校を作ってしまった二つの村や、プロジェクト PLA (2000:81-201) に登場する参加型開発の成功ストーリー(筆者らの創作)のように、PLA を用いて外部者がファシリテーターとしてコミュニティに入る、という「絵に描いたような」参加型開発のあり方もたしかに実在する<sup>(11)</sup>。むしろそうした世界各地での実例のなかでの経験が、しだいに PLA というアプローチの形に整理されてきたと言えると思う<sup>(12)</sup>。しかし、チェンバースが述べている理想的な状況は、制約

の多い援助機関の場合には、実際には実現がかなり困難なのである。そのような場合にはきっぱり「参加型」という冠は落として、「植林プロジェクト」「学校建設プロジェクト」という公共事業型のプロジェクトと割りきるほうがよほど合理的であろう。参加型の理念に基づいていさえすれば、そのほうが、以下に述べる「参加型手法を使わない参加型」のケースのように、うまくいく場合もあるのである。

## 第6節 参加型手法を使わない参加型

KVFPでは、PLAを用いた参加型開発の試みと平行して、従来型の林業技術普及の手法を工夫することにより<sup>(13)</sup>、植林用の苗畑の普及にも成果をあげることができた。この手法は一見すると古典的な普及手法であるT&V<sup>(14)</sup>に近いものであった。

T&VとKVFPで採用した手法との大きな違いは、前者は特定の技術パッケージを確実に普及させる、という外部者が設定した目的が存在しているのに対し、後者は参加型開発の理念にのっとり、外部者であるプロジェクトが期待する目標値も設けなければ、自身が地域の住民である普及エージェントに対しても、ノルマやすべき活動を規定しない、という思いきったものであった点である。

この普及手法を試行した結果、外部からのインセンティブや、物理的な支援をほとんど受けることなく、数百カ所において住民によって自主的に苗畑が作られたのである。これは参加型手法と呼ばれているものではなくとも、適切な手法を用いることによって、住民が本来もっていたニーズやインセンティブを行動につなげる引き金が引かれ、住民の自主性がうまく発現されたのであろう。

住民が主体的に考え、行動を決め、実施しているという意味において、このケースは参加型開発の理念に沿ったものになっている。このように、いわ

表6 T&amp;V と KVFP 方式の比較

| 普及手法                               | T&V                                     | KVFP 方式                            |
|------------------------------------|---|------------------------------------|
| 普及要員<br>普及要員の役割<br>普及の方法<br>普及のノルマ | 外部からの普及員<br>技術の普及<br>農民に教えに行く<br>外部者が設定 | 内部の農民<br>自らの実践<br>近所の人が聞きに来る<br>ない |

(出所)筆者作成。

ゆる参加型ツールをまったく使うこともなく、時代遅れに見える普及手法に近いものを用いても、住民の自主的な活動につなげることが状況によっては可能なのである。

このケースでは、ワークショップを開くなど、外部者と共有する場・時間において積極的に住民が意思決定を行なう場を設定することはしていないものの、住民が自分自身で意思決定をする余地を残した手法であったのが功を奏したのだと筆者は考えている。むしろ「参加型手法」にとらわれている人たちは、住民にとってはワークショップなどに「参加(出席)していない時間」のほうがはるかに長く、その長い時間のなかでコミュニケーションがはかられ、意思決定がされている可能性のほうがはるかに高いことを忘れていたのではなかろうか。「参加型手法」で求められる参加は、外部者にとっては住民との唯一の接点であったとしても、住民にとっては所詮時間軸のなかでは点にしかすぎないのである。

むしろ参加型のワークショップなどが開催されればそれなりの機能を果たすのであるが、一方ワークショップもなく、住民が問題分析をすることもせず、というアプローチをとっても、住民が参加することは現実にある。要は「自主的に判断して決める」ということができるかどうか参加型開発における第1のポイントであって、住民が物事を決めるのにワークショップなどを行なう参加型手法を用いるかどうかは、二義的な問題だと考えることができるのである。

KVFP では小学校建設の事例のように PLA を用いてうまくいっているケ

ースもあれば、このような一見参加型には見えない普及の手法を用いてうまくいっているケースもあった。「ではどちらが優れているのか？」という質問がきそうであるが、この二つを比べることには意味はない。その理由は二つの手法によって実現されたことは内容的に違いがあり、この二つはむしろ補完関係にあると考えたほうがよいからである。

KVFPがPLAを用いた村で起きたことには、先にあげた小学校建設のほか、村の造林地での植林や、村の診療施設に貯水槽を設置する、といったことがあった。これらはすべてPLAのワークショップを実施したレベルと同じ、村レベルでの開発行為である。一方農民普及エージェントによる普及手法を用いた結果は、多くが個人かあるいは小規模なグループによる苗畑の設置と植林であり、村単位での活動が触発されたのは、あるにはあったがむしろ例外に属するものであった。どちらも住民の主体性を重視したアプローチの仕方であるが、対象として想定される社会のなかの単位は異なっている<sup>(15)</sup>し、実現された開発行為の内容も異なっているのである。表7にこの二つのアプローチの相違点を示す。

それではこの二つの共通点は何であろうか？ 言うまでもないことであるが、参加型開発の理念を生かしている点である。用いられた手法はまったく異なっているし、その結果起きてきた現象や結果もまったく異なっているのであるが、それは異なった状況に対応するために、異なった手法を合理的に選び、補完的に用いているのにすぎないのである。言い換えれば、理念がきちんと把握されていれば、一見参加型には見えないものも含めて、手法を合

表7 タンザニアでの異なった参加型の成功例

|         | PLA             | 農民普及エージェントによる普及手法 |
|---------|-----------------|-------------------|
| 住民活動の単位 | 村レベル            | 個人から家族、グループ、村まで多様 |
| 住民活動の内容 | 苗畑、貯水槽、学校建設など多様 | 苗畑・植林のみ           |

(出所)筆者作成。

理的に選択することが可能になってくるのである。

ここから学べることは、単に参加型開発は、参加型手法を導入しなくても実現できる、という点だけではない。一般的には参加型手法を導入すれば参加型開発が実現できる、という理解がされている場合が多いように思われるが、筆者はこうした経験をとおして逆の考え方をしている。参加型手法を導入したからといって、参加型開発の実現が自動的に保証されるわけではない。そして参加型開発の理念さえしっかりしていれば、手法の選択は合理性に基づくものであり、必ずしも参加型手法として知られているものを用いる必要はないのである。

## 第7節 計算外の参加

目的に合わせた参加型手法を用いても住民は反応しないケースが多々あるのは周知のとおりである。一方当初手法を用いるときには意図していなかった部分で、住民が積極的に自分たちで活動を始めてしまっている例もよくみられる。プロジェクト目的外の学校ができてしまった KVFP の例のほか、筆者が現在勤務するセネガルのプロジェクトにもみられることでは、村を超えた自主的なスポーツ大会の開催や、青年たちが森林保護を訴える劇を上演

表8 参加型手法の有無と住民の参加

|         |                      | 外部者が参加型手法を |      |
|---------|----------------------|------------|------|
|         |                      | 用いる        | 用いない |
| 住民が主体的に | 何にも参加しない             | A          | B    |
|         | 外部者が意図したことに参加する      | C          | D    |
|         | 外部者が意図していなかったことへ参加する | E          | F    |

(出所) 筆者作成。

した例などがあげられる。これなどは、プロジェクトが計算していた以外のことを住民が自主的に企画し、参加してしまっているわけであるが、住民が自発的に主導権をもって行なっている、理想的な参加と考えてよいものである。

以上のような実際に起きている現象をマトリックスに落とすと表8のようになると思われる。参加型手法の有無と、住民の反応は、観察からこのように2×3、つまりは6通りの組み合わせとしてまとめることができる。むしろかなりの単純化がなされていることは言うまでもない。

このうち従来からよく議論になっているのは、「参加型手法を用いる」とことと住民が「参加する」および「参加しない」との組み合わせ、つまり表8のなかのAとCのマスに限られていたのではなかろうか。経験から導き出された表8のマトリックスは、参加型開発の議論のためには、参加型手法の使用を前提とし、外部者の目的実現のみを指標としたAとCだけではなく、AからFまでを合わせて検討しなくては不十分であることを示唆している。例えばなんらかのインフラ建設の結果として、あるいはマイクロクレジット制度の導入により住民活動が活性化する事例は数多い。それらの多くもD、Fに該当するものとして、参加型開発のコンテキストで検討する必要があるのではなかろうか。

筆者はこうしたケースにおいて、参加型手法が不在であっても、参加型の理念がなんらかの形で生かされていると考えている。しかし残念ながら現在筆者は自分の経験以外をこのマトリックスでまとめる作業を行なっておらず、また自分の経験の十分な分析を行なったとも言えない状況である。したがってこれ以上本稿でこのマトリックスに踏み込むことは避ける。

## 結論と提案

参加型の基本はその理念にある。住民の主體的な意思決定への参加を欠く

表9 参加型の言葉の定義と理念との関係

| 定義する言葉 | 定義のポイント                                    | 参加型開発の理念との関係 | 付随する主な動詞 |
|--------|--|--------------|----------|
| 参加型開発  | 住民の主体性を重んじる開発の理念                           | 理念そのもの       | 基づく      |
| 参加型手法  | 少なくとも参加型ツールを一つは含む、ある特定の目的達成のための手段として選ばれる手法 | 理念の有無とは関係がない | 採用する     |
| 参加型ツール | 対象の住民が出席の下に使われるツール                         | 理念の有無とは関係がない | 用いる      |

(出所) 筆者作成。

ものは、筆者の考えでは本来「参加型開発」とは呼ばないほうがよい。一方現実には、外部者が設定する目的を達成するために住民参加を謳うケースが非常に多い。この場合に導入されるのが、各種の手法であるが、どのような手法を用いようとも、参加型の理念を欠くのであれば、それは本来的な参加型開発とはなりえない。そして外部者が設定した目的が、外部者が想定する期間内に達成されない場合、問題なのは手法だけなのではない。「外部者による目的設定・時間設定」があれば、すでにそれは「理念に基づいた参加型開発」とは呼べないのである。目的や時間の設定を住民参加のワークショップ(この場合の参加は「出席」の意味)などで決めていても同じことである。参加型の理念にあてはめれば、オーナーである住民は目的や時間を、実際に活動が開始されてからでも変更する自由を有しているはずであるから。

そこで第1点目として、私案であるが、言葉の定義を明確にすることを提案したい。まず「参加型開発」であるが、開発援助を行なう場合のある種の「理念」を意味することとする。すなわち、地域住民の自主性・主体性や、住民自らが開発行為の目的や活動を決めたり変えたりする権利と責任を負うことを意味する。「参加型ツール」は、住民が「出席」する形で用いられる各種のツール群を意味する。使用の目的や組み合わせは問わない。次に「参加型手法」は、「参加型ツール」を少なくとも一つは含み、特定の目的を実現するための手段として体系化された「ツールの組み合わせ」を意味する。手法

を採用する目的は問わないし、また参加型開発の理念が意識されているかどうかも問われない。

さてこうして整理してから現実の開発援助案件での「参加型」という言葉の使われ方を見てみれば、「参加型を採用する」という言葉に象徴されるように、実際には「参加型」が開発の理念ではなく、手法あるいはツールのレベルを意味していることが大部分であることがわかると思う。なぜなら理念は「基づく」ものであって「採用する」ものではないからであるし、理念を変え、またその変化を institutionalize していくことは、特定の手法を採用するよりもはるかに難しく、時間がかかることだからである。

筆者は参加型開発は「採用する」ところからではなく「捨てる」ところから始めるべきだと考えている。「参加型を採用」するだけでは、理念のレベルの変化があるのかどうかはわからない。うまくいかなかったからと、それまでの手法に変えて「参加型手法を採用」したところで、それまでうまくいかなかった理由が手法になればそれまでである。つまり極論ではあるが、「参加型を『採用』しているうちは再び失敗する可能性が高い」と言うこともできるのである。参加型開発、すなわち住民の主体性に基づく開発の実現は、「採用」から始まるのではなく、理念のレベルで見直しを行なって、問題があれば「古い理念を捨てる」ことから始めるべきだと考えるが、いかがであろうか。

注(1) タンザニアで地域住民に校舎建設を求めるのは、明文化されたルールではなく、そうしたくても、国の財政危機のため公共事業として建てることのできない、というのが実態のようである。

(2) 野田(2000:106-107)とは多少言葉の違いがある。

(3) ミャンマーで軍事政権が各村に植林作業を割り振っている例などは、民主化団体から「強制労働」のレッテルを貼られていると聞いている。つまり、いささか極端な例ではあるが、参加を求める主体(この場合は政府)が「参加型」と呼んでいることを、立場が違う人たち(この場合は民主化団体)が「強制労働」とすら呼びうる可能性が、このレベルにはあるのである。



- (4) 外部者がプロジェクトという形を提案する段階で、すでにこのレベルになっているという指摘もされている。島津(2000)を参照。
- (5) 英語では相当数の文献があるが、日本語の代表的ガイドとして宗像(2000)があげられる。
- (6) PCMは一般名詞であるが、ここで言う「PCM手法」は日本で開発された特定のプロジェクト計画・モニタリング・評価手法を示す。
- (7) 「迅速型農村調査法」あるいは「速成農村調査法」という日本語訳があるが、RRAと略称を用いるのが一般的である。
- (8) チェンバース(2001)では「主体的参加による学習と行動」と訳してある。一般的にはPRA(Participatory Rural Appraisal)という呼び名が定着しているが、PRAという名称だと評価・調査手法であるという誤解を受けやすく、また文献によっては独自の定義を行なっているものも見られる。このため本稿では定義がチェンバースらのグループによって明確にされているPLAという名称を用いる。
- (9) RRAとPLAの違いは勝間(2000)に整理されている。
- (10) 例えばドイツの援助機関GTZは、有名な目的指向型開発の代表的方法論であるZOPPを参加型手法で代替する可能性について検討をしている。そして、その検討をまとめた報告書Reiner(1996)の副題によく現れている。
- (11) イギリスのIIEDが発行する『PLA Notes』誌に多くの実例が掲載されている。
- (12) ときおり誤解があるようだが、PLAはネーミングはともかく、決してチェンバースの発明ではない。PLAの起源についてはChambers(1997)を参照。
- (13) 具体的には「村人自身で植林に興味をもつボランティアを選んでもらう」「選ばれた人たちを普及のためのエージェントとして訓練する」「訓練した人たちに自分のための植林をしてもらう」というものであった。
- (14) Training & Visitの略。かつて世銀などが推し進めた農業の普及手法。各地で失敗したと言われている[チェンバース 2001:175-177]
- (15) この点の議論に関しては、野田[2000]に詳述してある。

### 参考文献

#### 日本語文献

- 勝間 靖 2000「アプローチとしてのPLA」プロジェクトPLA編『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。
- 島津英世 2000「PCM手法とPLAはどう違うのか」プロジェクトPLA編『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。

- ル社 .
- チェンバース, ロバート 2001 「良い参加は社会を変える」『JICA フロンティア』  
No.21 .
- 野田直人 2000 『開発フィールドワーカー』築地書館 .
- 2001 『社会林業：理論と実践』(熱帯林造成技術テキスト No.12) 財  
団法人国際緑化推進センター .
- 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 .
- 宗像 朗 2000 「PLA の基本的な考え方と基本的なツール」プロジェクトPLA 編  
『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

- Carmen, R. 1996. *Humanizing the Landscape : An Excursion into Radical Thinking and Practice*. London : Zed Books.
- Chambers, R. 1997. *Whose Reality Counts? Putting the First Last*. London : Intermediate Technology Publications. (野田直人, 白鳥清志監訳 2000 『参加型開発と国際協力 変わるのはわたしたち』明石書店)
- Cooke, B. and U. Kothari eds. 2001. *Participation : The New Tyranny?*. London : Zed Books.
- Reiner, F. ed. 1996. *ZOPP Marries PRA? Participatory Learning and Action – A Challenge for our Services and Institutions*. Eschborn : GTZ.