

特集にあたって

地域社会は住民組織をどう作り出すか？

— 参加型開発の「歩留まり」を上げるために —

重富 真一

効果的、効率的そして持続的な農村開発のためには、「住民参加」が不可欠とされる。政治的・経済的弱者である住民がプロジェクトの主体になるには、住民どうして問題を共有し、解決方法を提案し、合意を作り、そして成果が出るまで協働しなければならぬ。ようするに組織化が必要なのである。その仕組みは、組織を生み出す母体たる地域社会のなかにあるはずだ。だから「住民参加型」プロジェクトを実施する者は、地域社会の組織メカニズムを知っておかねばならない。では、どうしたらそれを見つけ出せるのか。本特集は、こうした問題意識から行った共同研究プロジェクトの成果を紹介するものである。

● 地域社会によって違う

組織の形

さてまずは、「なぜ地域社会に注目するのか」という話から始めよう。仮に、ある村に住む家族が身内の葬式をしなければならぬようになった、とする。村は町場から遠く、葬儀屋のサービスを頼むことはできないし、行政が助けてくれるわけもない。家族だけで葬式を取り仕切るのは困難なので、その家族は他の家族に協力を頼まねばならない。

そこが日本の村ならば、十数軒

の近隣組が葬式を取り仕切るであろう。誰が何をすべきかについては暗黙の了解があり、また組のメンバーである以上、葬式を出した家族との関係がどうであろうと、葬式の手伝いは義務である。

もしそれがタイの村であったら、様子はすいぶんと違ってくる。葬式をする家族の親戚や知人が、村の内外から集まってきて手伝うだろう。手伝わねばならない人の範囲が決まっているわけではなく、手伝うかどうかは故人やその家族との個人的関係の濃淡によ

る。

このように「葬式の実施」という同じ目的の共同行動が、地域によって全く異なつた現れ方を示す。こうした違いが生じるのは、地域社会ごとに人々を組織する仕組みが違っているからである。

● 農村開発と住民組織研究

現代の途上国農村住民は、葬式に限らずさまざまなニーズ、問題に直面している。それらの問題解決に住民の要求や意見を反映させるためには、住民の組織的関与が

肝要である。

にもかかわらず、地域社会の住民組織化メカニズムについての研究は不十分である。「コミュニティ」が大切と言いつつ、コミュニティのなかにどういう住民組織化の仕組みがあるのか検討されることはほとんどない。もっぱら議論されてきたのは、コミュニティに働きかける側の方法論、政策論である。これらも大切なテーマであるが、働きかけの対象であるコミュニティが働きかけにどう反応するのか、その仕組みを知っておかねばならないだろう。

我々は、葬式を組織するような伝統的な仕組みが、そのまま新たな開発ニーズに適用するというつもりはない。しかし、変化しつつあるとはいっても、地域社会で人々の間に共有されている組織化の仕組みはあるはずである。住民の組織化を働きかけようとする者が、地域社会にある組織化の仕組みを無視して成果を得ることは難しく、その仕組みに則ることなく作られた組織は持続しない。

● 組織のされ方から

地域社会をみる

地域社会の組織化メカニズムを

みつけるために、地域社会をまるごと理解しようとしたら大変な時間とコストがかかり、結果的に開発プロジェクトを点から面へと広げることができないだろう。我々の目的は、あくまで住民組織化の仕組みを地域社会のなかにみつけることなので、より省力的な方法をとることにした。

すなわち、地域社会の組織化メカニズムは、実際の組織過程で現れるのだから、組織の作られ方をよく観察することで、背後にある地域社会の仕組みを捉えるという方法を探ってみた。特定の住民組織に注目し、なぜ、ある形態の組織が、ある方法でもって、ある集団を母体に作られるのか、と設問を立てる。我々はこれを「組織過程アプローチ」と名づけた。

たとえばインドネシア（島上宗子）では、住民グループに低利の資金を提供するプロジェクトにおいて、返済問題が出たときの住民の対応方法に、地方によってはつきりとした違いがみられた。なぜそうした違いが出たのかを検討してみると、そこには行政組織と社会組織のあり方の違いが現れていることがわかった。

ミャンマーでは（岡本郁子）、

政府がコミュニティ林の振興政策を実施したところ、ほとんどの場合、村が事業実施主体となった。なぜ（他の行政単位ではなく）「村」なのかと調べてみると、村が持つ集合行動への動員と管理の仕組みがわかってきた。

ベトナムでは政府が農村の世帯に低利の融資プロジェクトを行っており、その返済率は非常に高い（岩井美佐紀）。それを可能にしている仕組みを検討したところ、融資事業が、行政的機能と社会的機能を併せ持つ組織（女性連合など）によって担われ、しかもその組織が自生的な社会組織である村の調整力に依拠していることがわかった。

このように、住民組織の形や作られ方、運営のされ方には、各々の地域社会固有のメカニズムが反映する。

●地域社会の組織力を捉えることの意味

地域社会にある住民組織化の仕組みを理解するということには、いくつかの政策的な含意がある。

まず、外部者が開発プロジェクトを持ち込むときに、その適切な担い手を把握することができる。た

とえば南インドの村（重富真一）でみられた共同活動は、行政村（パンチャヤット）ではなく、集落（ハビテーション）によって組織されている。ハビテーションは行政単位ではないが、住民の自発的な参加を引き出すとするならば、外部者は開発事業の受け皿としてハビテーションを位置づけねばならない。

また人々の組織原理を理解することで、どのような組織形態、働きかけ方が有効なのかについてヒントを得られる。たとえば葉山アツコによれば、フィリピン農村でみられるほとんどの協同行動が、短期の二者間関係を通じたものだという。そういう協同原理が働いている農村で、コミュニティ林の奨励といった長期的かつ集団的に資源を管理するプロジェクトがうまくいかなかったのは当然であろう。インドでは、受益者の自己負担を条件づける補助金供与が、共同資金を調達するという村の組織行動を促す可能性がある。中国の農村（山田七絵）で個別農家の自発的な組織化を期待するのは難しいが、地域社会のもつ共有資源を契機とする共同事業はうまくいくかも知れない。そのことはすなわ

ち、地域社会のあり方によって、共同事業を担える地域単位と効果の期待できる事業の種類が、ある程度決まってくるということである。

組織過程アプローチは、開発実践者にも意味のある方法である。これによって地域社会システムの類型化ができれば、ワーカーが自分の実践対象地域社会を理解するうえでどの参照モデルになるだろう。ジャワやミャンマーのように村が担い手になる型なのか、フィリピンのように二者間関係が優越する社会なのか、インドや中国のように村レベルでの資源動員・利用に秀でた地域社会なのか。もし参照すべきモデルがなければ、実践者自身が組織過程アプローチを使って地域社会の組織化メカニズムをみつければよい。

このような参照モデルを作り、適用し、評価・再構築するような作業を、実践者と研究者が協力して行えないだろうか。「地域社会の捉え方」を開発実践者が共有できれば、参加型開発の「歩留まり」は多少とも向上すると思うのだが。

（しげとみ しんいち／アジア経済研究所 地域研究センター）