

フィリピン農村社会の組織力

葉山 アツコ

●死屍累々のコミュニティ森 林管理住民組織

なぜ、住民参加型開発援助事業で形成された住民組織の多くが援助事業者撤退後に機能停止に陥るのだろうか。

フィリピンの国土面積の約半分を占める国有林地では、森林再生と保全が重要課題になっている。

約二〇年前にフィリピンは、コミュニティ森林管理、すなわち地域の住民組織が国有林地管理を担うという政策を国家戦略と定めた。国際社会はそれを支援してきた。現在、フィリピン全土に約一八〇〇のコミュニティ森林管理のための住民組織が存在する。おそらくほぼ全てが援助機関の支援によって形成された組織である。住民組織の平均参加世帯数は一八〇世帯、平均管理面積は九〇〇ヘクタールである。

援助事業者撤退後も木材生産を含め持続的に国有林地を管理している住民組織を探し全国各地を訪ねたが、ひとつもみつけないことができなかった。成功例といわれた場所も訪ねたが短期的な成功でしかなかった。一体どこに問題があるのだろうか。既往研究が指摘してきたのは、制度設計の不備、頻繁に変更される伐採政策、資金的・技術的支援不足、インセンティブ欠如、住民の能力不足などである。援助機関は、これら問題

の改善のための支援も行ってきた。それでもうまくいかないのだ。どうも政策や政策を実施する側よりもそれを受け取る側に原因があるのではなからうか。そこで以下の仮説を立ててみた。

フィリピン農村社会の組織力がコミュニティ森林管理のための住民組織に合致していないことが原因

住民組織機能不全化の根本的な原因ではないか。

では、フィリピン農村社会はどのような組織力を有しているのだろうか。

●フィリピン農村社会で機能する住民組織

調査地はミンダナオ島北ダバオ州ニューコレリア町のバラングイ・エル・サルバドル（以下エル・サルバドル村、バラングイはフィリピンの最小行政単位）である。商業伐採跡地に人々が移り住んできた典型的な国有林地内の移住民村である。農村のバラングイは面積が広いため地区（ブロック）に分かれている。エル・サルバドル村は六つの集落を基に六つのブロックに分かれている。最大のブロックは六二世帯のブロック二一、最小は一六世帯のブロック二

である。商業伐採跡地に形成されたバラングイは、同一親族（血縁者、配偶者、配偶者の血縁者など血縁および婚姻関係で結ばれた集団）に属している住民の割合が高い。各集落は離れて立地しているが、村のほぼ全員が親族関係にあり、お互いが顔見知りである。このような村で住民自らが組織した三つの特定目的達成型組織を確認することができた。それらは、葬式のための互助基金組織、結婚披露宴のための互助基金組織、そして祝祭日の食費調達組織である。葬式のための互助基金組織ダヨンは、世帯単位で加入し、加入時に一〇〇ペソ（農業労働者の日当は一五〇ペソ）を払う。全加入世帯からの徴収金は会計係によってプールされ、加入世帯の家族が亡くなった時に全額が遺族に渡される。葬儀前には全加入世帯から一〇〇ペソ相当の米などの物品も徴収され、全て遺族に渡される。葬式終了後に、全加入世帯は新たな一〇〇ペソ徴収のために招集され、全額が再び次の葬式のために会計係にプールされる。二〇〇八年三月時点で、村には四つのダヨンが存在していた。ブロック一、二、六に住む五四世帯、ブロック

三に住む二三世帯、ブロック四に住む二五世帯、そしてブロック五に住む一七世帯がそれぞれダヨンを構成していた。

結婚披露宴のための互助基金組織はガラと呼ばれる。披露宴費用は花婿側が全額負担する。ダヨンは途中退会、再加入は自由だが、ガラは結成時点で構成員が固定される。二〇〇八年三月時点で村には二つのガラがあった。ひとつは加入世帯数二〇のガラで、構成員の居住地はブロック三以外の全てのブロックである。もうひとつはこのガラに倣って形成されたブロック三の一五世帯によって構成されている。いずれのガラも加入世帯の息子の結婚が決まった時点で全加入世帯から一〇〇〇ペソを徴収し、全額を当該世帯に渡す。

祝祭日の食費調達組織はソーシオと呼ばれる。資金調達の目的は、フィリピンの重要な祝祭日である balan-gay の守護聖人の祝祭日（フィエスタ）、クリスマス、大晦日・元旦のご馳走代の確保である。最大のご馳走は水牛の肉である。ソーシオの継続期間は一年間である。たとえば、クリスマスのためのソーシオは、ソーシオ・クリスマスと呼ばれ、一年前の一

二月に始まる。発起人が仲間を募り、ソーシオを結成する。構成員全員が同額（通常五〇〇ペソ）を出資し、それを全て貸し出して増やす。ソーシオ構成員に対しては月利一〇％で、非構成員に対しては同一五％で貸し出す。一〇〇〇ペソを非構成員に貸し出した場合、一年後には二八〇〇ペソが返済される。二〇〇八年三月時点で村には一二のソーシオがあった。

最大ソーシオの構成員数は四二名、最小のそれは三名で平均は二名である。同一ソーシオ構成員の多くが同じブロックの住民であった。

balan-gay の住民同士がほとんど同一親族に属し、ほぼ全員が顔見知りであっても、balan-gay 全体の住民が動員される特定目的達成型住民組織は存在しない。日常的に接触するブロック住民全体が動員される住民組織も存在しない。機能している三つの組織から次の二つの特徴を指摘することができる。第一は、全て密な二者関係で結ばれた小規模組織である。組織形成のために動員される社会システムは、二者関係で結ばれたネットワークのみである。密な二者関係のネットワークが制御でき

る人々の規模は小さいが、構成員に関する信用調査や合意形成のためのコストを下げることでできる。第二は、いずれも短期資源プール型組織である。葬式のためのダヨンは、加入世帯から徴収した資金を組織がプールする期間は次の葬式までである。結婚披露宴のためのガラは、加入世帯の息子の結婚が決まった時点で全加入世帯から徴収し、全額を当該世帯に渡すため、組織がプールする資金はゼロである。ソーシオは一年間の組織であり、構成員の出資金を全て貸し出すため組織がプールする資金はゼロである。長期間の資金プールは管理コストを増加させ、資源管理者の逸脱行為、具体的には着服の可能性が高まる。資源プール期間を短くすることは、いくための工夫である。一方で、

これはフィリピン農村社会には住民の行動を長期間制御できる社会システムが存在しないということを示している。以上のことからフィリピン農村社会の組織力とは、密な二者関係で結ばれたネットワークの社会システムに依拠した小規模組織でかつ資源プール期間が短い組織形成であるというこ

とができる。これを踏まえれば、コミュニティ森林管理のための住民組織が機能不全に陥るのは自明である。

コミュニティ森林管理とは、一つの balan-gay あるいは複数の balan-gay をコミュニティとして括り、持続的な国有林地管理と村落開発を目的に長期に渡って多くの住民と資金を管理、制御する制度である。

エル・サルバドル村は一九八〇年代末に援助機関の植林事業対象地となり、多くの住民が各々占有する土地に早成樹を植林した。NGO によって形成された住民組織が村全域に広がる人工林の伐採を計画的に管理することになっていったが、人工林はわずか数年でほぼ伐り尽くされ、住民組織は機能不全に陥った。その直接の原因は、住民組織が住民の行動を制御できなかったことにある。多くの仲買人が参入し、住民組織の資源管理体制は機能しなくなった。さらに多額の収入が住民組織委員長によって着服されていた。住民の行動制御の失敗、プールされていた資金の着服ともに住民組織の機能不全化の典型的な原因である。小規模で資源プール期間の短い組織

形成の組織力の地域社会に、大規模で資源プール期間の長い組織運営は困難である。コミュニティ森林管理のための住民組織が機能不全に陥る根本的な原因は、住民組織がフィリピン農村社会の組織力に合致していないことにある。

●住民組織を長期機能させるメカニズム

以上のようにコミュニティ森林管理のための住民組織の機能不全化を考察しながら、ずつと気になっていたことがあった。

フィリピン農村社会には規模が大きく長期資源をプールし続けている住民組織は存在しないのか。じつは存在するのである。フィリピン各地の農村にある貯蓄貸付け協同組合である。規模が大きく、かつ長期資源プール型の住民組織がなぜ存続できているのだろうか。

短期資源プール型の小規模住民組織が利益を拡大させるためには、以下の二つの方法が考えられる。ひとつは、小規模組織のまま短期資源プール型から長期資源プール型への移行である。もう一つは、長期資源プール型へ移行したのちに組織規模の拡大である。

しかし、先に述べたように資源を長期間プールするとすると管理コストが増大し、逸脱行為発生危険が増す。長期資源プール型に移行できた住民組織は増大する管理コストの削減のためにどのような工夫をしているのだろうか。さらに、二者関係で結ばれたネットワークの社会システムでは制御困難な規模の大きな組織が存続するメカニズムは何か。

これらの問いに答えるための調査地は、ルソン島ヌエバ・ヴィスカヤ州ヴィリアヴァルデ町のバランガイ・カブルアン（カブルアン村）と隣接するバランガイ・ナグビティン（ナグビティン村）である。

長期資源プール型の小規模住民組織がカブルアン村にあった。一人の女性が八年前に自ら組織した貯金・貸付け組織である。毎日曜日、午後一時から三時まで全員が一人の会員宅の庭先に集まる。毎回、全員が最低一〇ペソ貯金することを義務づけている。全員の通帳を保管しているリーダーが、それぞれの貯金額を記帳する。その日の貯金額全額をその場で、月利二％で会員に貸し出す。非会員に借りたい人がいれば、同三％で

貸し出す。会員への貯金額の貸し出しは強制である。このようにして組織がプールする現金をたえずゼロにすることで管理コストを抑えている。深刻な返済未払いは発生していないという。銀行は遠方であり交通費が高くつくため利用しない。一二月に一年間の利子を全員で均等割りする。それがクリスマスと新年準備の資金になるため会員全員の楽しみになっている。この組織は典型的な密な二者関係で結ばれた住民組織である。貯金額を全て貸し出すという工夫によって資源管理コストをゼロにし、資源の長期プールを可能にした。

小規模住民組織が長期資源プール型組織へと移行し、さらに組織規模を拡大した住民組織がナグビティン村にあった。三つの貯蓄貸付け協同組合である。それらは約二五年間継続しているヴィリアヴァルデ多目的協同組合（VMP CO）、同様に約二五年間継続しているカパティラン・ダマヤン（「兄弟互助」の意）貯金組合（KADASA）、そして約一〇年間継続しているナグビティン開発協同組合（NADECO）である。最低一〇〇〇ペソの出資金を払

い、融資を受ける資格がある正会員数は、それぞれ一七三、一〇八、二三九名である。会員の居住地は、九つのバランガイで構成されるヴィリアヴァルデ町全域と隣接する町にまで広がっている。各組織とも設立時はナグビティン村（主にプロック一）の住民を中心に構成された、マネージャーを中心とする二者関係で結ばれた組織であった。会員数が地理的拡大とともに増加するにしたがつてマネージャーの知らない人も含まれるようになった。組織の規模拡大は、密な二者関係の社会システムでは会員の行動を制御できないことを意味している。

フィリピンの多くの貯蓄貸付け協同組合が機能停止に陥る最大の理由は貸付金の回収失敗である。密な二者関係で結ばれたマネージャーと会員とは互いに近い関係にあるため、前者は後者の経済的苦境がよくわかる。相手に同情して返済を強く求めることが難しい。それが結果的に貸付金回収を困難にし、経営が破綻する。この問題を回避するためにVMP COが行ったことは、地域外（イロイロ島）からナグビティン村に嫁ぎ、VMP COの職員になってい

た女性を貸付金回収係に任命したことである。地域の人々との関係が薄い彼女は、未返済者宅に回収に向いた際に事務的に話を進めることができる。彼女は返済者宅に長居しないようにと指導されている。それは、未返済者宅でスナックや飲み物を振る舞われ、相手から経済的苦境を泣きつかれば相手への同情心から貸付金回収が困難になるからである。

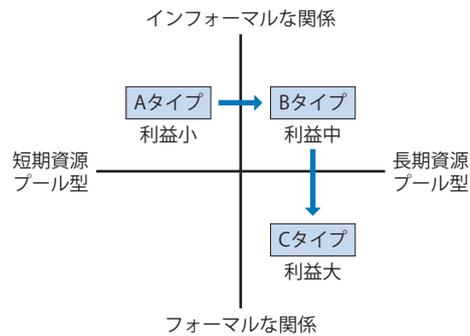
以前、VMPCOはお互いを良く知るマネージャーが直接未返済者に話をしていたが、うまくいかなかった。未返済者対策の変化は、密な二者関係の社会システムに依拠した関係から組織の規則に則った関係への移行を意味する。このようなインフォーマルな関係である前者からフォーマルな関係である後者への移行を「組織の形式化」と呼ぼう。二者関係で結ばれたネットワーク以外に人々の行動を制御する社会システムが存在しないフィリピン農村社会では、組織規模を拡大させていくためには組織の形式化が必要なのである。NADECOはVMPCOの未返済者対策に倣い、地域になじみの薄い職員を貸付金回収担当者に任命している。この二つの協同組

合は組織の形式化に取り組んでいる最中であるが、KADASAはそのような対策を立てずにきたため、深刻な貸付金未回収問題を抱えている。二〇一二年に貸し出し業務停止に追い込まれた。KADASAが今後組織を維持できるか、あるいは他の多くの貯蓄貸付協同組合同様に機能不全に陥るかどうかは組織の形式化を進めることができるかにかかっている。

●外部者に求められる視点

図はフィリピン農村社会の住民組織を構成員間の関係性と資源プール期間の二つの軸で整理したものである。関係性の軸は、インフォーマルな関係（二者関係で結

図 フィリピン農村社会の住民組織の類型化



(出所) 筆者作成。

ばれたネットワークの社会システムに依拠した関係」とフォーマルな関係（組織の規則に則った関係）を対置させる。資源プール期間の軸は、短期資源プール期間と長期資源プール期間を対置させる。フィリピン農村社会において機能する典型的な住民組織は、インフォーマルな関係に基づいた短期資源プール型の住民組織（Aタイプ）である。組織の利益はAタイプ、インフォーマルな関係に基づいた長期資源プール型（Bタイプ）、そしてフォーマルな関係に基づいた長期資源プール型（Cタイプ）へと移行するにしたがって拡大する。ただし、管理コストも相応に大きくなるため、それを削減するための工夫が求められる。

さらに組織の規模を大きくするためには組織の形式化が避けて通れない。タイプの移行は容易ではない。逸脱行為発生の危険が増加するうえに、組織利益の拡大が構成員に認識されるまでに時間がかかるからである。AタイプからBタイプ、さらにCタイプへの移行がいかに困難を示す数字がある。協同組合として登録された約七万のうち活動中三割、活動停止三割、解散二割、

そして取り消し二割であった。登録協同組合の三割しか機能していないのだ。さらに活動中の協同組合を、農村を基盤とする協同組合と都市を基盤とするそれとに分ける作業を行ったところ、前者の平均規模は八〇名弱（うち正会員数は推定五〇名弱）、後者のそれは三五〇名であった。つまり、農村型協同組合のほとんどがBタイプに留まっており、組織の形式化は進んでいないことが示唆される。

外部者が地域社会で住民を組織する際、いかに住民を組織するかに重点が置かれ、地域社会の組織力を見る視点には乏しかった。援助事業者による住民組織化の努力にも関わらず、援助事業者撤退後に住民組織が機能不全に陥るのは、地域社会の組織力に合致しない組織形成がなされたことが根本的原因なのである。

（はやま あつこ／久留米大学経済学部准教授）