

特集

特集／エンパワーメント再考

当事者が定義するエンパワーメントへ向けて―東ティモール・コミュニティ・エンパワーメントプロジェクトを事例として

蜂須賀真由美

●はじめに

現在開発援助の文脈で広く使われている「エンパワーメント」という言葉は、その英語の原義においては「権利や権限を与えること」という意味である。その立場に立てば、権利や権限を与える側と与えられる側が存在し、権利や権限を与えられる人々は与える側の対象となる。しかし、近年、特にNGOや草の根の組織においては、エンパワーメント概念は「自ら力をつける」ことを意味して用いられている。そこでは個人ないし集団はエンパワーメントの対象者ではなく、「自ら力をつける主体」として考えられている。

本稿で事例として扱う東ティモールで行われたプロジェクトでは、「エンパワーメント」という名の下、新たな制度が導入された。このプロジェクトが住民に期待したエンパワーメントとは何か、そして住民はそのプロジェクト実施側の意図にどのように対応したのかを考察し、外部者（プロジェクト実施側）が定義するエンパワーメントから当事者（地域に住む人々）自身が定

義するエンパワーメントへの転換について考えてみたい。

●東ティモールの背景について

東ティモールは五世紀にわたり、ポルトガル、日本、そして隣国インドネシアによる支配を受けてきた。インドネシア占領下では、東ティモールはインドネシアの二七番目の州として軍事的・行政的に併合され、その二四年に及ぶ軍事占領下で、人口六九万人（インドネシア侵攻当時）のうち二〇万人が暴力や飢餓の犠牲になったと言われている。その間、東ティモールの人々は地下組織としての独立抵抗運動を展開していた。そしてついに、一九九九年八月三〇日、国連の監視下で、独立かインドネシアへの統合かを問う住民投票が行われ、有権者の七八・八％という圧倒的多数の人々が独立を選択した。

東ティモールでは、住民投票の前から、東ティモールの独立に反対するインドネシア軍とそれに支援された統合派（反独立派）民兵たちが住民への脅迫や拷問、殺害などを激化させていたが、投票結果が発表

されると、それら民兵たちが全国で焦土作戦を展開し始め、多くの人が被害されたり、家を追われ難民や国内避難民となった。また、行政機関の建物の七五％、病院や学校などの社会インフラの八〇％が破壊され、あらゆるレベルの行政システムが機能停止状態に陥ってしまった（参考文献④、p.2）。

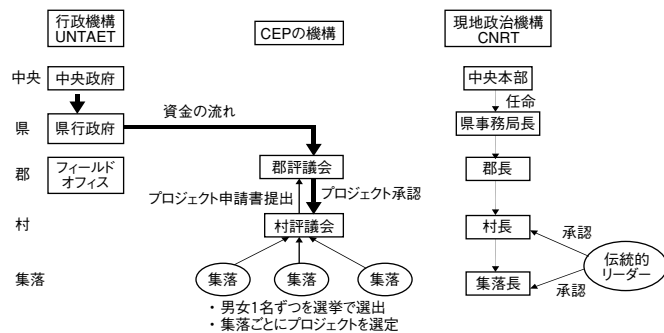
このような事態を受け、国連安保理は同年一〇月二五日、国連東ティモール暫定行政（UNTAET）の設立を決め、国連の下、東ティモールの独立に向けた準備が進められることになった。

東ティモールの国づくりは、このように行政システムや経済的・社会的インフラがほとんど機能しない、いわゆるゼロからの出発となってしまうのである。

●「コミュニティ・エンパワーメントと地方自治」プロジェクトについて

「コミュニティ・エンパワーメントと地方自治（ローカルガバナンス）プロジェクト」（CEP）は、紛争の余波が残る東ティモールで、紛争後の基礎的なニーズの充

図1 CEPと行政・政治機構関係図 (2004年1月現在)



足と行政の空白状態を埋めるためのシステムの構築という二つの目的を達成するために、世界銀行の支援の下、二〇〇〇年三月からUNTAETによって全国規模で実施された。より具体的には、郡や村が、①基本的経済インフラ（生活道路、灌漑、給水施設など）を建設もしくは再建し、②地域の生産・経済活動を支援し、③コミュニティの和解と再建に資するような社会・文化的活動を支援するための能力を強化することによって貧困が削減されることが目指された。プロジェクト名の「コミュニティ・エンパワーメント」は、CEPの活動がコミュニティによってコミュニティのために計画され、決定され、実施されるという原則に基づいている。また、このプロジェクトは、紛争後の復興活動は参加型で透明性があり、説明責任を果たせる制度を強化するという枠組みのなかで行われるべき、という世界銀行の意向を受けたもので、これらは緊急の対応が必要とされる段階が終わった後の東ティモールの開発の基礎となると考えられていた（参考文献④、pp.29）。

それらの目的を達成するための鍵となるのが、村レベル、郡レベルでの評議会の設置であった。それら評議会は、「参加型で透明性があり、説明責任を果たせる制度」を構築するため、選挙によって選ばれることが規定されていた。評議会設置のプロセスとして、まずそれぞれの集落から男女一名ずつが選挙によって選ばれ、彼らが村評

(出所) 筆者作成。

議会を構成する。さらにそれぞれの村評議会から男女各一名ずつが選挙によって選ばれ、郡評議会を構成する（図1参照）。

村評議会の委員になるためには、①一八歳以上であること、②その集落の居住者であること、③伝統的もしくは地域のリーダーではないこと、④評議会の仕事のために十分な時間を割けること、という条件を満たすことが要求された（参考文献③）。それに従えば、地域の政治リーダーである現役の村長・集落長および、東ティモールの伝統的社会的なかで儀式に関する権限や地域の政治リーダーを承認する権限をもっており、また、地域の紛争解決の役割を担っている伝統的リーダーたちは、村評議会に立候補できないことになっている。この条件は、これまでコミュニティで発言の機会をあまりもたなかった人々、すなわち政治リーダーでも伝統的リーダーでもない若者や女性にその機会を与えるという意図に基づくものであった。

各集落で選挙が行われ村評議会の委員が選出されると、住民参加の話し合いをとって集落ごとに自分たちが必要としているプロジェクトが決められた。その後、村評議会プロジェクト案についてさらに話し合いが進められ、最終的に選ばれたプロジェクト案が郡評議会に提出された。二〇〇〇年三月に行われた最初の資金提供のサイクルでは、当時の東ティモールの緊急状況を反映して、生活道路や給水施設などの社

会インフラの再建や、家やコミュニティホールの修復、農機具や種子・家畜の購入などに資金が使われることが多かった（参考文献①、Annex2.7）。

●エンパワーメントプロジェクト側の意図

CEPは具体的な社会インフラなどの支援をおとした貧困削減と、民主的な意思決定や手続きの透明性、コミュニティへの説明責任が果たせること、ジェンダーの平等が確保されること、コミュニティの参加と貢献という理念に基づいた制度の構築を目的としていた。CEPにおける「コミュニティ・エンパワーメント」とは、コミュニティがそのような新しい原理に基づいた制度を理解し、実践する能力を身につけることであった。そして、その具体的な方法が村評議会の設置であり、政治的・伝統的リーダーの村評議会からの排除であり、村評議会における女性のクォーター制であり、プロジェクトを決める際の住民の参加であった。東ティモールの伝統的な意思決定のシステムでは、伝統的リーダーである年配の男性や村長・集落長などの政治リーダーが集まり、コンセンサスによって物事を決定する。伝統的な慣習に基づくシステムを残してきた東ティモールの農村住民にとって、CEPによって導入された政治的・伝統的リーダーの排除や女性の意思決定への参加などの制度はかなり急進的なものであ

つたと想像できる。

●住民の意識

では、住民はCEPをどのように受けとめたのであろうか。多くの住民は、CEPによって社会インフラの再建が行われるなど目に見える成果があったことについて非常に肯定的にとらえている。特に給水設備や家の修復など、紛争後の生活を再建するためにすぐに役立つものを入手できたことに対する評価は高い。また、CEPがもち込んだ、住民全員が参加する話し合いをとおして物事を決め、自分たちの代表を選挙で選ぶという「民主的なシステム」についても、理解の度合いに程度差はあるにせよ、概して好意的に受け入れられている。女性の参加についても概ね理解は得られており、すべての村が村評議会の男女比五〇％という基準を遵守している（参考文献①、p.9）。

それでは、どのように好意的に受け入れられている新しい原理が実際にどのように適用されたのかをもう少し詳しくみてみたい。まず、このプロジェクトの核となる村評議会について集落の代表がどのように選ばれたかをみると、伝統的リーダーや村長・集落長は村評議会の委員にはなれないが、実質的には、評議会の委員の選出を行ったり、プロジェクトを事前に決定するなど、村評議会に深く関わっていた。また、当時UNTAETは設立されたばかりであり、行政機構がかるうじて機能していたのは郡

レベルまでであった。それ以下の村レベル、集落レベルでは、一九九八年に設立された、独立抵抗運動を母体とする東ティモール人による政治組織・ティモール民族抵抗評議会（CNRRT）が行政の実権を握っていた。インドネシア占領時代、CNRRTは、独立抵抗運動を支えるために、インドネシアの行政システムとは別に村や集落に独自の統治システムを確立しており、村代表や集落代表を任命していた。一九九九年八月の住民投票後、CNRRTはいち早く中央から集落に至るまで、その統治システムを再建した。CNRRTに対する人々の信任は厚く、CEPの村評議会委員の人選においても、CNRRTが村長や集落長、伝統的リーダーとともに大きな影響力をもっていた（参考文献①、p.10）。CEPの村評議会に選ばれた委員は教育を受けており、過去に外部のプロジェクトや独立抵抗運動に関わったことがある人が多かったが、比較的若く、村の住民の信任を勝ち取るほどの実力はなかった。彼らは伝統的リーダーや政治リーダー（CNRRTや村長・集落長）に認められて初めて村の代表とみなされた。つまり、村評議会という新しい制度は、既存の権力者に認められることによってその正当性を保っていたのである。

東ティモール社会の伝統のなかにはない、男女比五〇％ずつという評議会の設置も、CNRRTの強力な後押しがあつて初めて可能となった（参考文献①、Annex 1.9）。CE

Pが村評議会の委員の半数を女性とし、その結果、プロジェクトという限定された枠内ではあるが意思決定の場に参加できたことは、女性がこれまでになく新しい経験をすることの意味している。それが可能になったのも、やはり政治的・伝統的リーダーたちに認められたからなのである。人口の流動の少ない、非常に閉鎖的な社会のなかでは、村長や伝統的リーダーたちに正当性を与えられることによって、意思決定の場への参加が認められるのである。そして、彼ら既存の権力者たちが認めたということが、村の住民が新しい制度を受け入れる条件となる。村人にとってみると、評議会の委員の地位というのは、CEPというプロジェクトの実施者という純粋に機能的なものであり、それゆえ、伝統的リーダーが担っている紛争解決と政治的意思決定という役割との衝突もなく、両立が可能なのである。

●エンパワメントを定義するのは誰か

CEPによって導入された新しい制度は、既存の力関係に取り込まれる形で地域住民に受け入れられており、CEPが意図していた民主的な意思決定や手続きの透明性、コミュニティへの説明責任、ジェンダー平等、コミュニティの参加と貢献などは、東ティモールの人々が受け入れやすい形に翻訳されていた。そのように、プロジェクト

側の意図と人々の受容のしかたに違いが生じるのは、援助をする側が様々な期待を込めて実施するエンパワーメントを旨とした活動と、人々が必要としている「力」(パワー)が必ずしも一致していないからではないだろうか。なぜそのずれは生じるのか。エンパワーメントの定義について忘れてはならないのは、多くの場合、それを定義しているのはエンパワーする側である、ということである。参考文献②によると、東ティモールでは若年層であっても伝統的な価値観を捨てて近代化すべきという人はおらず、伝統的な価値観と近代的な価値観の両立を模索しているという。そのような現実を知らずに外部者が「何がエンパワーメントか」を規定する限りそのずれは生じるように思われる。

ただ、上述したように既存のシステムに取り込まれた形になったプロジェクトであるが、人々の心理に何の影響も与えなかったわけではない。CEPでは女性の関わりは消極的な場合が多いことが報告されているが、女性の評議会委員のなかには、最初是非自発的な参加だったものが、「もっとトレーニングを受けたい」という声も出るほど自発的な参加に変ってきた人もいた。これは、いままで意思決定の場に参加することのなかった女性が機会を与えられることによって徐々に心理的な力を獲得していく過程ととらえることができるのではないだろうか。しかし、このような経験や心理

的な力が既存の力関係の変革にまでつながるためには、女性自身がどのような力が必要かを自ら当事者として定義することが重要となる。たとえば、東ティモールでは家庭内暴力が大きな社会問題となっているが、男女の力関係などセンシティブな問題については、伝統的な紛争解決のシステムの下では、女性に不利な決定が下されやすいという。このような問題を女性自身がどのように認識し、状況をどのように変えていきたいと願うのか。エンパワーメントを「よりよい生活を営むために、社会的、経済的、政治的、文化的に自己決定権を獲得する過程」と捉えると、自己決定権を獲得するためには、自分が置かれた状況を認識し、ニーズを把握し、問題を解決するための資源と能力を有することが必要となる。つまり、エンパワーメントとは、自分にはどのような力が必要かを決めるといってきわめて能動的な過程なのである。

●おわりに

東ティモールの人々は、自分たちが置かれた外国からの支配という抑圧状況をくつがえすため、長い闘闘ってきた。そして、住民投票でまさに命をかけて政治的自己決定権を行使したのである。その過程をみていると、しばしば社会的、経済的、政治的、心理的などと分類されるエンパワーメントの発現には決まった順序はなく、その時々で当事者が最も必要と認識したものが最初

に来ると言える。なぜなら、東ティモールの多くの人は、社会的また経済的エンパワーメントのプロセスを経ないまま、住民投票に至るまでの間、欠乏状態に耐えながらも、心理的、政治的に力を獲得していったからである。どのような力がほしいのか、その力を行使してどのような社会を築きたいのか、それを当事者である地域社会の人々が決めること、つまり対象者から主体になることがエンパワーメントのプロセスの第一歩なのではないだろうか。外部者に求められているのは、エンパワーメントとは何かを定義することではなく、当事者が定義したエンパワーメントを支えるような柔軟で一過性ではない支援だと思ふ。

(はちすか まゆみ／(株) エムアンドワイ・コンサルタント)

《参考文献》

- ① CEP, East Timor Community Empowerment and Local Governance Project, "Independent Review 2003," Draft Report, November 2003.
- ② Ospina, Sofi and Tanja Hohe, "Traditional Power Structures and the Community Empowerment and Local Governance Project," Final Report, DfID-UNTAFT, World Bank, September 2001.
- ③ UNTAFT, Regulation No.2000/13.
- ④ World Bank, "Project Appraisal Document," Report No. 20312 TP, May 15, 2000.