

特集

特集／エンパワーメント再考

開発援助における「社会的準備」とエンパワーメント

池野雅文

●はじめに

開発援助において、「エンパワーメント」とは受益者である現地住民が政治、経済、社会などのあらゆる日常生活の場において、住民自身で意思決定し、参加できる能力を身につけ、既存の社会関係の変容を実現することを意味して用いられることが多い。このエンパワーメントを開発援助の目標にすべきとする言説は有力であり、プロジェクトの目標にエンパワーメントを掲げるドナーもいる。しかしながら、実際にエンパワーメントを達成するための道筋は未だ明らかになっていないとは言えないのではなからうか。

●「下ごしらえ」の必要性

援助供与者（以下、ドナー）が途上国のある地域で開発援助プロジェクトを行おうとする場合、いかに住民ニーズが明確であり、プロジェクト実施必要性・妥当性が明らかであったとしても、住民にプロジェクトを吸収する意欲・能力が十分にないと判断した場合には、ドナーはプロジェクトを

開始することにとめらる覚悟を覚えるだろう。

このような状況に直面したとき、具体的なプロジェクト活動に先駆けて住民がプロジェクトの目的に沿った活動を担えることができるように何らかの「下ごしらえ」的な活動支援が必要ではないかと考えるドナーは多い。特に社会的弱者や貧困住民を対象とした参加型プロジェクトを志向する場合、プロジェクトの初期段階にこのような「下ごしらえ」的な活動を行うことの必要性は高い。

●社会的準備の概念

さて、上述した「下ごしらえ」が開発援助における「社会的準備」(social preparation)である。社会的準備とは、受益者となる住民がドナーの支援を受け、①開発の必要性に気づいて活動意欲を向上させ、②活動の制約要因となる社会的環境を調整し、③開発の目的達成のために必要と認められる場合には住民組織を形成していく、といった一連の活動をさす。

このような社会的準備の活動が適切になされた場合には、ドナーの支援によるプロ

ジェクト終了後も、住民は自らの意思決定と参加によってプロジェクトに継続的・発展的に取り組むことができるようになる。その結果、日常生活のあらゆる場で経済的、社会的、政治的な「力」をつけていきながら、既存の社会関係を変容させていくことすなわち、エンパワーメントを達成していくことが可能となるのである。

●社会的準備の効果

以上のとおり開発援助において社会的準備の活動は、最終的なエンパワーメント獲得に寄与することが期待される。

ところで一つ一つの社会的準備活動をめぐっては、図1のとおりドナーが期待する効果と参加住民が実感する効果の二つの側面がある。開発援助プロジェクトにおいては、ドナーが「開発のプロセスを着実に消化していくこと」を重視する一方、住民は「より速やかな効果を獲得すること」を望むという意識の相異があるために必ずしも両者の効果は一致しないが、「住民参加の場の確保」、「相互間の意思疎通の確立」、「対象地域の人間関係の調整」という三点

図1 社会的準備に関する効果

ドナーが期待する効果	住民が参加して実感できる効果
① 援助効率の促進	① 外部からの新たな技術や知識の取得
② 開発援助の投入資源に対する受益者側の吸収能力の向上	② 住民参加の場の提供
③ 住民参加の場の用意	③ 住民、特に社会的弱者が参加できるようにするまでの手引き
④ ドナーの意図の伝達	④ ドナーとの意見や情報の交換
⑤ 対象地域の固有要因に配慮した人間関係の調整	⑤ 住民ニーズの伝達
⑥ 社会環境、住民ニーズ及び制約要因の把握を含む事業策定のための情報収集	⑥ 対象地域の固有要因に配慮した人間関係の調整

は両者が共有できる効果である。
 このような効果が期待されるので、社会的準備はプロジェクトの初期段階に重点的に行うことが望ましい。

●戦後日本の生活改善運動

戦後、高度経済成長が始まる頃までの日本農村では、女性が独力で農村生活を多角的、科学的に分析検討し、自己啓発すること

とは難しかった。そのような状況下、農林省の生活改善普及事業をはじめとして、農村女性の自主的な生活改善運動を支援するという社会開発が行われていた。

このような社会開発の典型例である生活改善普及事業では、「生活技術の向上」及び「考える農民の育成」という二つの側面から農村生活の改善が目指されていた。この目標を達成するために、生活改良普及員（以下、生改さん）は農村女性の知らない技術や知識を切り売りに伝えるだけでなく、農村社会の固有要因に配慮しながら、農村女性が「自ら考え、自ら理由をみつけ、自ら決定して生活改善を実行する」ように普及活動に取り組み、農村女性のエンパワーメントを図っていたのである。

具体的には、第一に生改さんは台所改善や食生活改善等のように目に見え、体験して、その良さを知る生活技術の導入で成果をあげ、農村女性の興味や関心を引きつけることから始めた（活動意欲の向上）。第二に、生改さんは個別指導を通して農村生活および農村女性の現況を把握し、農村女性をとりまく社会的な制約を緩和した（社会的環境の調整）。第三に、生改さんは農村女性の中からリーダーを発掘し、仲間同士によるグループづくりを図っていた（住民組織化）。

すなわち、このような生改さんの普及活動が、上述した社会的準備に当たる活動であったといえるであろう。このような社会

的準備をふまえて、農村女性達は様々な生活改善の事業（衣食住の改善、生活の合理化など）に取り組んでいき、最終的には一定のエンパワーメントを達成したのである。以下、生改さんの普及活動のうち、特に社会的準備に関連する活動についてみていこう。

●活動意欲の向上

生改さんの社会的準備の第一の活動として挙げられるのが、農村女性の生活改善に対する活動意欲の向上である。

当時の日本農村では、生活改善に対して必ずしも活動意欲が高い女性ばかりではなかった。特に、生活改善普及事業の初期段階では、明確な目的意識をもたないまま、おつきあいに参加してくる女性も少なくなかったという。

このように活動意欲の低い農村女性に対して、生改さんは生活改善に対する興味や関心を農村女性に抱かせる活動内容をもりこみ、前向きに取り組む意識を醸成させるために農村女性に接した。具体的には、生改さんは、多忙な農村女性との限られた接触機会を足がかりとして、個別に各家庭を訪れ、農村女性と対面で本音の話をするとともに家族の理解や信頼をとりつけ、個人の範囲で改善できることから指導を始める個別訪問型の技術指導を行った。また、生活改善グループ形成の段階においても、生改さんはグループ活動のみならず個別訪問

型の活動も併用し、一人一人の農村女性の活動意欲を高める働きかけを継続的に行っていた。

●社会的環境の調整

生改さんの社会的準備の第二の活動として挙げられるのが、農村女性をとりまく社会的環境の調整という活動である。

当時の日本の農村社会では、生活改善の活動に参加するにあたって「家の制約」(夫や姑の理解不足、限られた余暇や小遣いや等)や「農村社会の制約」(地域指導者層や婦人会などの理解不足、慣習や迷信等)といった社会的な制約条件を拭い切れず、生活改善に対する活動意欲が低く抑えられていた農村女性がいたり、生活改善の活動に参加することさえも容易でない農村女性もいたりした。

このような社会的な制約条件を少しでも緩和するために、生改さんは上述した農村女性への啓発活動を通じて活動意欲を高めるとともに、女性をとりまく家族や地域住民がその活動に対する理解を深め、好意的な印象を抱くように誘導することにも配慮していたのだ。

●住民組織化

生改さんの社会的準備の第三の活動として挙げられるのが、農村女性の「生活改善グループ」への組織化である。

生改さんが農村女性の地位向上や生活改

善に働きかけるにあたり、「農村女性が集落レベルでの政治的な意思決定過程に参加しにくい」、「当該地域の社会的経済的な資源の再配分に影響を及ぼしにくい」といった問題に直面していた。

そこで、生活改善普及事業では、「集団」としての生活改善グループの有効性を最大限活用するために、潜在力のあるグループに対する「濃密指導」という普及手法を用いた。この手法では、生改さんは上述の個別訪問型の活動によって意識を醸成させつつ、七人から一五人ほどのインフォーマルな生活改善グループを「集団思考の場」、「共同活動の場」となるようにして形成していった。つまり一人一人の「個」としての農村女性のエンパワーメントを直接的に目指すのではなく、農村女性「集団」のエンパワーメントを図りつつ、その活動の中で間接的にも「個」としての農村女性のエンパワーメントを目指したと言えよう。

●開発援助における社会的準備の役割

戦後日本農村で行われていた生活改善運動は、今日の開発途上国において問題となっている開発援助の持続性の欠如を克服していたこと、そして持続的な活動の展開によって農村女性のエンパワーメントに成果をあげていたこと、この主な要因は、第一に社会的準備を開発事業の初期段階に明確に位置づけていたこと、第二に社会的準備を担

うアクターとして生改さんを投入していたことにあると考えられる。

生改さんはこのような社会的準備のため以下のような個別の目的をもつ活動を行い、それらの個別の活動が連続性をもっていた。

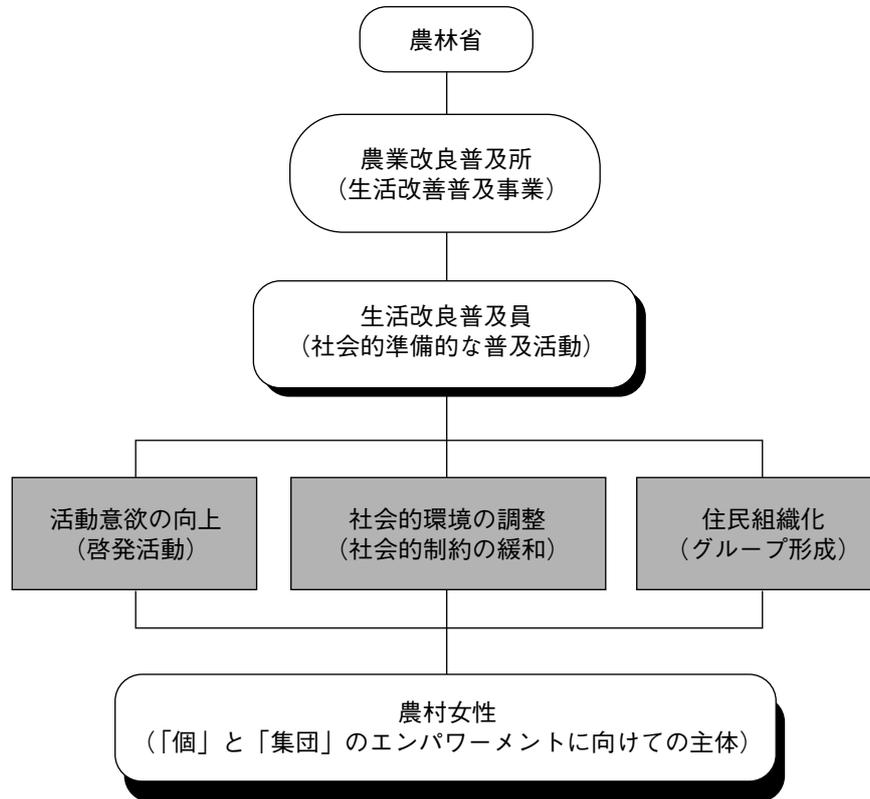
①個別訪問型の活動を通じて農村女性や農家をとりまく社会環境や対象地域の社会構造を捉えていった(生活改善に関する課題の決定に結びついていた)。

②生活改善の活動をとりまく制約要因についても把握していった(その後の生活改善に関する制約要因の調整に結びついていた)。

③上記①及び②で得られた知見をふまえ、視覚的に生活改善に興味や関心をもちやすい実績づくりの活動を行うとともに、農村女性の生活改善に対する啓発活動を行った(農村女性の生活改善に対する意識醸成に結びついていた)。

④上記①及び②で得られた知見をふまえ、集落座談会へ参加したり、講習会を開いたりすることによって、活動対象者以外の住民へも生活改善に対する啓発を行うとともに信頼関係を築いていった(生活改善をとりまく制約要因の調整に結びついていた)。

図2 生活改良普及員の社会的準備的な活動



⑤以上の個別訪問型による活動を中心とした社会的準備の積み重ねの結果として、住民組織化の必要性が農村女性側から自発的に起こると、生活改善グループを形成していった(農村女性の組織化による「集団」としての「力」の達成に結びついていた)。

以上のとおり、戦後日本農村の生活改善運動において生改さんが担った社会的準備では、各活動がそれぞれ個別の目的をもつとともに、「開発過程の連続性」をもたせる機能をも有していたといえよう。その社会的準備の積み重ねの結果として、生活改善をとりまく制約要因が調整され、生活改善活動の円滑な実施およびその持続性の向上が図られ、エンパワーメントに結びついたのである。

換言すれば、生改さんが、社会的準備を担うファシリテーターとして生活改善活動に介入することにより、農村女性をとりまく生活・社会環境の把握から生活改善グループの形成および活動に至る「開発過程の連続性」、そして「農村女性のエンパワーメント達成」に至る過程を農村社会の固有要因に配慮しながら「慎重に手引き」していたことが指摘できよう。

●おわりに

社会的準備の活動はその成果や評価を定

量的に捉えにくく、さらに投入(人材、施設・資機材、資金)も大きくなるため、これまでの開発援助ではその必要性に気づきながらも、実際の開発援助の過程には組み込みにくいものとされたり、単に形式的にプロジェクト活動の一つとして組み込まれりされてきた。しかしながら、参加型アプローチやプロジェクトの持続性を重視する傾向が高まる開発援助の現場では、社会的準備を軽視したためにプロジェクトが頓挫したり、持続性が保てなかったりした経験や教訓から、社会的準備を開発援助の一つの活動として位置づけるプロジェクトが増えている。

一方、戦後日本農村の生活改善運動では、農林省が農村開発における制約要因を認識し、それを乗り越えるために生改さんによって社会的準備の活動が農村女性にむけて行われていた(図2参照)。

ドナーが、「活動意欲の向上」、「社会的環境の調整」、「住民組織化」といった社会的準備の活動を開発援助の過程に明確に位置づけていくことが求められている現在、生改さんによる社会的準備の経験と教訓は、開発途上国における農村女性のエンパワーメント達成を目標に掲げる開発援助にも十分に活かされるであろう。

(いけの まさふみ/コーエイ総合研究所 研究員)