

地域社会の組織力と地方行政体

東南アジア農村における小規模金融組織の形成過程を比較して

しげ とみ しん いち
重 富 真 一

はじめに
分析視角
タイ
フィリピン
インドネシア
議 論

はじめに

発展途上国の農村開発において住民の組織化は不可避の課題とされ^(注1)、これまで数多くのプロジェクトが住民組織形成のため、あるいは住民組織形成を前提に実施されてきた。しかし少なからぬ住民組織がプロジェクト実施者の撤退とともに機能しなくなっていることも事実である。こうした現象が示しているのは、「住民組織を作ること」と「組織を作るメカニズムを農村住民の間に作ること」は別ということである。そして、住民の組織化が効果的、効率的、持続的なものとなるために必要なのは、後者の実現である^(注2)。

創造すべきものが「組織自体」ではなく、「組織を作るメカニズム」である以上、検討すべき対象は開発プロジェクトの実行組織（以下、開発組織と称す）ではなく、組織の立脚する社会であろう。本稿では一定地域を単位とした社会に内在する組織形成の制度・機能・能力を

「地域社会の組織力」と呼んで、それが実際の開発組織形成過程でどのように働いているのかを検討する^(注3)。それを通して、(1)「地域社会の組織力」には地域によって違いがあり、(2)その違いは地域にある既存の住民組織、とりわけ人々の社会関係を調整する組織のあり方によって規定されており、またその際⁽³⁾地方行政体の役割を無視してはならないこと、を示したい。

考察の焦点は地域社会の違いにあるから、できるだけ同一の開発組織を用いる方が望ましい。筆者は1999年から2000年にかけて、フィリピン（中南部ルソン）とインドネシア（東中部ジャワ）農村を調査する機会をもち、そこで作られている小規模金融組織が長年のフィールドであるタイ東北部のそれとは形態・形成過程において対照的ともいえる差異を示していることに気づいた^(注4)。そこで開発組織として小規模金融組織をとりあげ、これら3地域における違いを比較検討することで、本稿の課題に接近しよう^(注5)。以下、まず本稿で採用する分析視角の提示をおこない（第 節）、続いてタイ（第 節）、フィリピン（第 節）、インドネシア（第 節）において、地域社会の組織力がどのように小規模金融組織の形態と形成過程を規定しているのかを叙述する。そして第 節において、3地域社会の組織力を比較検討することから、上述の

課題を論じたい。

分析視角

1. なぜ地域社会か

本稿が開発組織の周辺社会に注目するのは、農村における住民組織化が次のような2つの困難をともなうからである。ひとつは「組織」という方法自体にともなう困難である。すなわち市場的な取引と異なり、組織の場合、参加者の利益は人々の協同行動の成果として得られる。したがって、たとえ客観的にみて組織化の経済機会があったとしても、組織参加者の行為を統御できなければ、その機会を実現できない。こうした不確実性は、とりわけ経済的に脆弱な人々の参加を阻害する条件となる。

もうひとつの困難は、農村での組織化が多くは農家という独立の小事業主を対象とした組織化であるという点に由来する。まず各参加者は自己の生産手段をもっているから、組織に不満があれば容易に組織から退出できる。次に参加者の関係が比較的平等であるため、上位下達の命令で行動を縛ることが困難である。このような理由から、農村において住民を組織する場合、組織参加者の行為を組織内部の規則のみによって縛ることが困難なのである^(注6)。

このように農村社会では、組織化の経済機会や組織の経営管理能力からのみ組織形成の論理を説明することはできない。むしろ組織に参加しているか否かにかかわらず人々の行為を統御する仕組みに注目する必要がでてくる [ルーマン 1992, 18-21]。本稿が開発組織の周辺社会に注目する所以である。しかも農村では一般に、近隣の人々による社会関係が重要である。そこ

で本稿では、一定の地理的範囲に居住する人々すべてによって構成される社会を「地域社会」と呼んで、そこに内在する組織形成の仕組みを論じよう。

2. 組織過程の理解

住民組織を作るということは、ひとつの問題解決過程である。したがって人々は状況と問題の理解（問題掌握過程） 問題解決策の策定（計画過程） 問題解決策の実施（実行過程）を繰り返していく。「地域社会の組織力」という場合、これらの諸段階を地域社会が担えるかどうか「地域社会の組織力」を評価する基準となるであろう。

まずここで問題掌握過程とは、住民組織形成の課題を把握し、住民に提示する作為である。単に問題を感じるというだけでなく、それが人々の共通認識となるような形で示す作業を含んでいる。

次に計画過程では、組織のデザインを作りそれを提示する作業がまず必要である。どういった組織を作れば問題の解決につながるのかを考察し、住民に有効な組織の形を示すことである。続いて誰が組織を作るのか（誰を組織化するのか）を想定しなくてはならない。つまり組織化対象者の特定である。組織化の対象者を特定すれば、おのずと誰が発議者として望ましいかもおおそ決まってくるであろう。

最後の実行過程は次のような下位過程を通じて進むであろう。まず組織化の発議がおこなわれねばならない。計画過程で特定された発議者が、実際に住民に組織形成を提案し合意を得るといのがこの段階である。続いて住民を実際に組織に動員しなくてはならない。住民への説明、参加候補者の説得などの作為が必要になる。

そして組織が作られれば、組織構成員の行動を統御する必要がある。さもなければ人々は瞬く間に組織から離脱するであろうし、そもそもそうした統御が期待できなければ組織化過程が進まないであろう。以上の過程では住民の有する諸制度が動員される。たとえば定例集会のような場を利用して発議や合意形成がなされたり、親族関係を利用して勧誘や行為統御がおこなわれる。

以上はいわば組織化の管理過程であるが、組織の成功には資源が必要である。地域社会がどれだけの資源を供給できるかも、地域社会の組織力を構成する。

地域社会の組織力とは上述のような問題解決過程と資源供給を担う能力のことである。

3. 担い手の理解

上述のような組織化過程が地域社会で進んでいくためには、その担い手が必要である。つまり誰が地域社会の諸制度や資源を動員して、問題掌握 計画 実行の過程を押し進めるのかということである。その担い手は個人というよりも、もともと何らかの組織的關係をもった集団の場合が多いであろう。合意形成、動員、統御などを組織的關係のない人々の間で進めるのは容易でないし、組織のデザインや組織化の発議も個人に依存するより、その機能が制度化されている方がスムーズに進むからである。そこで地域社会において開発組織形成以前から存在している住民組織に注目しなくてはならない。

ところが農村開発における住民組織に関する研究の多くは、このような組織の違いを意識していない。既存研究を理論的にリードしてきたのはノーマン・アポフ (Norman Uphoff) であるが、その理論的フレームワークの中にあるの

はもっぱら開発組織である。社会環境条件の分析がなされることはあっても、その要素を羅列して組織パフォーマンスとの相関計数を計測するだけであり、社会構造の分析には至らない [Esman and Uphoff 1984, chapter 4]。住民組織間の関係については開発組織間の縦あるいは横の關係が論じられるのみであって、開発組織とその立脚する社会を形作っている組織との間の關係には言及されないのである [Uphoff, Esman and Krishna 1998, 66-71]。

そうした中で、農村組織には開発組織と社会組織とがあり、それぞれの機能は異なっていることを体系的に論じてきたのは余語トシヒロである [Yogo 2000, 21-22]。余語は社会組織を、地域に固有な人々の社会關係を調整し、組織能力を世代から世代へ蓄積し伝えていく組織、として規定している。そして開発組織の形成はこの社会組織の組織力に規定されると論じる。さらに余語は国家、地縁コミュニティ、市場、家計という4つの主体を頂点とする三角錐を描いて、それらの間を調整するものとして組織を想定し、家計と地縁コミュニティの間に立つものが社会組織で、他のものが開発組織であるとする。余語の議論は開発組織の背後にある社会システムを理論的に明らかにしようとしている点で、他に類をみないものである。しかし余語の三角錐モデルでは、組織と4つの主体との關係は示されても、社会組織と開発組織の關係は直接説明できない。さらに余語は社会組織の中に協同組合店舗など、かなり機能的・合目的な組織をも含めており、それが実際の組織区分をわかりにくくしている。また余語のモデルでは地方行政体は国家の一部であり、コミュニティや社会組織を構成しない。余語は地方行政体を、

国家による資源供給機関の面でもっぱら捉えているように思われる [Yogo 1985, 1-23]。しかし地方行政体の中には余語のいう社会組織の機能を一部担っているものがあるし、現実の地縁コミュニティは地方行政体と渾然一体となっている場合が多い(注7)。

組織化の基盤として外生的な組織よりも自生的な組織を重視するのは、参加型開発を重視する論者にはほぼ共通してみられる傾向である [Cernea 1987, 1 ; Kent 1981, 316 ; Uphoff 1985 ; O'uchi and Yogo 1985など]。たとえばブランドとワレンはアフリカ、南アジア、太平洋沿岸諸国から20のケーススタディを集めて、開発の土台となる伝統的組織の重要性を主張している [Blunt and Warren 1996参照]。トップダウン型の開発政策に対する反省から、国家のエージェントである地方行政体に対してはむしろ否定的な見方すらなされることがしばしばであった(注8)。

しかし地方行政体の存在しない地域社会はないから、行政体が人々の組織過程に関わる可能性を排除できない。さらに末端の地方行政体は域内住民の自己統治制度をもつ場合が多い。なぜならば国家が直接選任した代理人を国の隅々まで配置することはコストがかかるうえ、統治のために効果的でもないからである。またこうした自己統治の制度は、住民自身が必要とする集合行動の発議や合意形成にも用いられる。このように、通常地方統治機構の末端をなす行政体は、住民によって運営される組織になっているから、こうした外生的組織も本稿の視野に含めねばならない。

そのために以下のような2つの基準で組織を分類してみたい。ひとつは組織の機能に関する

もので、組織が何らかの特定目的を達成するためのものであるか、構成員の社会関係の維持・調整のためのものかで分類する。これは余語の組織分類に依拠したものである。もうひとつは組織の生成に関わるもので、それが自生的に作られたものであるか、外生的に作られたものであるかによって分類する。そうすると図1のようなマトリックスができる。

まずにはユイのように労働交換という特定目的のため、住民の自発的な組織過程を経て作られるものが相当するであろう。目的達成型の組織は目的が達成されれば当然解消されるものであり、ユイはその典型といえる。には政府やNGOによって指導された開発組織があてはまるであろう。には親族組織や村落共同体が含まれる。これらは、たとえば親族間の紛争を解決するというような、何らかの機能をもつが、紛争が解決したからといって組織が解消されることはない。社会関係を維持していくために断続的に発生する必要性に対応し続ける組織といえよう。こうした自生的関係調整組織を本稿では「社会組織」と呼ぶことにしよう。には住民の統治や自治のための地方行政体があてはま

図1 農村住民組織の分類
組織の機能

| | 組織目的の達成 | 構成員の社会関係調整 |
|-----|--------------------------------|------------------------------|
| 自生的 | 伝統的協同組織 (ユイ, 講など) 趣味愛好会 | 社会組織 (親族組織, 村落共同体, ネットワークなど) |
| 外生的 | 政府・NGOによる開発組織 (貯金組合, グラミン銀行など) | 地方行政体 (総合的統治・自治機能をもつもの) |

(出所) 筆者作成。

る。これは国家の側が地方統治の多様な必要に対応するために作ったものであり、と同様、ある問題が解決したからといって解消されるようなものではない。ただしこうした区分は理念的なものであるから、実際の組織は2つ以上の属性をもっている場合がある。たとえばユイは労働交換を直接的な目的にしているが、同時に住民の社会関係を維持する機能ももっている。同様に政府により作られた開発組織が、その目的よりも構成員の社会関係維持において有効に機能しているという例はよくあることである(注9)。地方行政体の中には、社会組織が国家によって公式化されてできたものが少なくない。

関係調整型組織の重要な特色は、この組織がある特定の目的にだけ機能するのではなく、構成員の必要に応じて調整や合意形成、統御といった機能を提供するということである。したがって特定目的のための開発組織をこれから作ろうというときにも、関係調整型組織にある人々の社会関係が、有効に働く可能性ももっている。図1の区分にしたがって本稿の課題を言い換えると、目的達成型の組織(とりわけ外部がその形成を働きかけるもの)の形成メカニズムを押し進める担い手として、関係調整型の組織(自生的、外生的)を位置づけ、その機能を検討するということになる。

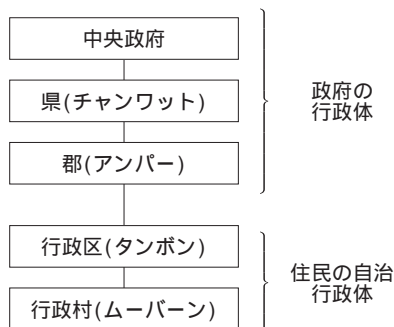
タイ

1. 地域社会の組織構造

(1) 村落レベルの行政制度

図2はタイの地方行政機構を示したものである。農村の自治に直接関わるのはタンボン(行政区)とムーバーン(行政村)であり、それぞ

図2 タイ農村部の地方行政機構



(出所) 筆者作成。

れの規模は1990年の統計で、約1300戸(人口6700人)、140戸(人口750人)である[Statistical Yearbook Thailand, 1990, 92年版]。この数字からムーバーン内では人々の顔見知り関係が成立していることを想像できるだろう。

ムーバーンは行政体として以下のような特色ももっている。ひとつはムーバーンの範囲が住民の自生的な居住形態に基づいて決められたということである。東北部の村はおおむね集村をなしているから、そうした集落が行政村を形作った[Bunnag 1977参照]。人口が増えると集落が複数のムーバーンに分けられるが、ひとつのムーバーン内の住民がおなじ集落の住民であるという関係は変わらない。2つ目の特色は村長が住民の選挙によって選ばれているということである。村長はある程度住民の信任によって選ばれ、それゆえに住民に対してリーダーシップを発揮することができる。3つ目として、行政村としての自治制度の存在を指摘しなくてはならない。行政村にはその公的リーダー(村長)と村長が選任した役員があり、それらが村の公的なリーダーシップをとる。さらに村では毎月村人の寄り合いがおこなわれ、そこで行政上の報告がなされると同時に、村人共通の話題について話し

合いがなされる。このようにムーバーンは住民の自生的な地理的、社会的まとまりを基盤に作られ、かつ行政村としての自治制度を与えられている。

これに対してタンボンは、1994年まで単なる中央政府（その出先の郡事務所）とムーバーンをつなぐ役割しかもたなかった。常勤職員はおらず、村長などムーバーンの代表者が寄り合いによって意思決定をした。その長であるガムナンは、村長の中から住民選挙によって選ばれた。恒常的な予算はなく、政府のプロジェクトもほとんどはタンボンを通して各ムーバーンに配分され、実施主体はムーバーンであった^(注10)。人口規模も大きいから人々の間での顔見知り関係は弱く、タンボンとしての連帯意識もなかった。状況が大きく変化したのは1994年の地方行政法改正によってタンボン自治体（TAO）が作られてからである。TAOは各ムーバーンから選ばれた議員による議会と常勤職員、恒常的予算をもつ自治体になった。しかし今のところTAOの多くはその活動をインフラ建設に集中させている。

(2)社会組織の構造

タイの農村社会には二者関係に依拠したさまざまな協同行動が伝統的に存在していた。それゆえタイの農村社会構造を二者関係の累積と理解する立場がある [水野 1981; Kemp 1987; 重富 1996, 第1章の整理を参照]。たとえば労働力の不足があれば、農家は自分の個人的社会関係を伝えて他農家に労働提供を依頼した。葬儀や結婚などの重要な通過儀礼でも同様の方法で人々の協力を仰いだ^(注11)。双系制の親族構造をもつゆえに、親族も集団ではなく二者関係によって識別される。

しかしそれと同時に集落がひとつの組織体となっていた。それは東北タイにおいて顕著である。まず東北タイの集落には村の守り神が存在し、それを祀る儀式が現在でも毎年おこなわれている。村が干ばつにあつたり、村内でたびたび不幸な事件が起きると、守り神が何らかの理由からその加護を与えなくなっていると理解された。それが村人の行為によるものであれば、その村人に対して村全体の名の下に制裁が加えられることもあった。したがって村人は共通のカミにより守られるもの、その加護に責任をもつものとして、自分たちをひとつの集団として認識していた。この集団を筆者は「自生村」と名付けている。

この自生村ではほかにいくつか村としての集団行動が組織されてきた。そのうちもっとも頻度高くおこなわれるのが、寺に関するものである。東北タイでは集落ごとに寺が造られているが、寺施設の建設と維持、寺行事の運営、および僧侶のサポートのため、人々は集団で資源動員と資源管理をおこなわねばならない。行事は毎年繰り返されるし、施設の建設・維持もある程度の間隔をおきながら実施されるから、それを通して人々は集団行動の経験を蓄積しているのである。ほかに近年になると、自生村がしばしば近くの沼地や林地の共同管理を担うようになった。

東北タイの農村において家族を超える自生的な社会関係、社会集団として一般的に存在するのは、これらの二者関係と自生村だけである。ジャワ農村にある多様な小集団（後述）は、ここではみられない。

2. 小規模金融組織の形態と形成論理

タイ農村において現在もっとも一般的な小規

模金融組織は貯金組合である。政府も NGO もほぼ例外なく貯金組合の形で小規模金融組織を普及している。かつて政府が20人程度の小集団による信用組合を作らせて融資資金を提供したことがあったが、返済不履行問題がおきて1960年代には消滅した^(注12)。フィリピンで一般的なグラミン銀行型（5人ほどの住民グループに外部機関が資金を提供するもの）の組織は、ここではほとんどみられない。貯金組合の数はコミュニティ開発局（内務省）によって作られたものだけでも、1997年頃で全ムーバーン数の2割近くになる [CDD 1997]。

貯金組合とは会員が毎月定められた額の貯金をしてそれをプールし、相互に低利で融資しあう組織である。融資事業で得た利益は、預金者に利子として配分される。預金利子率はおおむね銀行の定期預金利子率より高くなっている。したがってうまく運営されれば、資金の供給者にとっても利用者にとっても経済的利益が得られる。貸付の際にはとくに担保をとらず、だいたい保証人（別の会員）をつけるだけである^(注13)。集落レベルの組織なので、会員全員が顔見知り関係にあり、そうした密な社会関係のもとで借入者が組織のルールに従うであろうことを前提とした組織運営になっている^(注14)。

組織の平均規模は、統計的に把握できるもの（内務省に登録のもの）についてみると約80名である [CDD 1997]。グラミン銀行よりもかなり大きな規模で作られていることに注目したい。貯金組合の会員はほとんど貧困者であるから、会員1人当たりの提供する資金は少額にならざるをえない。筆者が1990年代前半に村々の貯金組合を調査して回った限り、毎月20パーツずつ貯金するという会員が大半を占めていた。20パー

ツというのは当時でも屋台のうどん2杯分ぐらいであるから、いかに少額か想像できるであろう。会員1人当たりの提供資金が少ない以上、組織としての融資可能額を大きくするためには、会員数を増やさねばならない。こうして貯金組合には会員数を拡大しようというインセンティブが働く。

会員数の増加は、経営管理上のリスクをとまなう。貯金組合は資金の返済についてルールを決めているが、それを守らせる上で法的な権力に守られているわけではないので、基本的には借り手を信頼するしかない。しかし会員数を増やしていけば、組織リーダー（返済を監督する側）と借り手との個人的関係は必ずしも強くない場合が出てくる。そこでそうした二者関係を超えても会員の行動を統御できるシステムが必要になる。

先述のように東北タイの農村住民は自生村を単位としたまとまり意識をもち、また自生村としての集団行動の経験を蓄積してきた。一方、行政村ムーバーンはこの自生村を基盤に作られた。つまり人々のまとまり意識の働く単位に自治制度が与えられたのである。また平均140戸ほどの規模ゆえに、人々は顔見知り関係を保っている。こうして二者関係を超えて存在する村という社会組織が、貯金組合会員の行為を統御する母体となりえたのである。

このような村の属性は開発組織の作られ方にも反映している。政府や NGO はムーバーンのリーダー（だいたい村長）に貯金組合のアイデアを提示する。そして村人の寄り合いでリーダー層がプロジェクト導入を発議し、合意形成をする。組織への参加は個人の意志にまかされるが、会員資格は同じ村の住民に限定されるの

が普通である。リーダーの発議を受け止め、組織を作るに妥当と思える範囲が、タイではほぼ自生村か行政村ムーバーンなのである。会員により貯金組合の役員が選ばれ経営管理が任されるが、村のリーダーが役員になる場合が多いし、そうでなくてもだいたい役員が貯金組合の状況を把握している。こうして貯金組合は「村の事業」として開始され、運営される。

フィリピン

1. 地域社会の組織構造

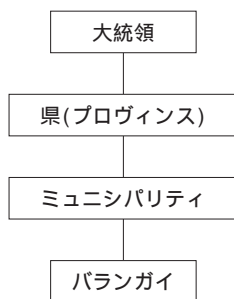
(1)行政村バラングイの特色

フィリピンの地方行政制度（図3）における末端の行政単位はバラングイ（barangay）と呼ばれている。スペインによる植民地化以前に、すでに「バラングイ」と呼ばれる社会単位がルソン島地域にあったとされるが、これは親族関係にある人々の地縁的集まりにすぎない。このバラングイを超える権力はなかったから、スペイン統治下になるまで地方行政機構は存在しなかったのである^(注15)。スペインは農村に散らばっているバラングイを地方の行政中心であり、平均約500戸の規模をもつプエブロ（pueblo）に

集めた [Corpuz 1997, 25]。プエブロの中心部にはプラザ（広場）と教会があり、その周りに統治者達の住居があった。もと「バラングイ」住民が居住するエリアはプエブロ周辺部におかれ、バリオ（barrio）と呼ばれた。各バリオには上位権力によって任命された長がおかれた。こうしてバリオはプエブロの下部行政単位となったのである [Romani and Thomas 1954, 2-3]。ところがバリオの住民は次第に自分の農地の近くに住居を移すようになり、新しい集落を作るようになった。集落には小さな礼拝所（チャペル）が作られ、プエブロにある教会の司祭たちはこうした集落を定期的に訪問するようになった [Corpuz 1997, 56]。こうして地方の行政中心としてプエブロがおかれ、その周辺部の農村地帯にプエブロの下部単位、バリオが散在するという地方行政機構ができあがったのである。現在のムニシパリティ（municipality）はプエブロが、バラングイはバリオが、それぞれ改名されたものである。

ムニシパリティの下部単位でしかなかったバラングイは、その後次第に農村部の統治上、重要な役割を担わされていく。まず1950年代半ばにマグサイサイ政権は反政府組織であるフク団の勢力を削ぐため農村開発政策を強化し、バリオをその担い手とした [Abueva 1969, 13; Po 1980, 31-32]。1955年に政府はバリオ・カウンシル（村落評議会）を設置して、住民による意思決定制度を作ると同時に、バリオ長を公選とした [長坂 1988, 92]。1960年にはバリオ憲章を定め、バリオに法人格を与えるとともに、課税権限も上位行政機関の権限に抵触しない範囲で付与した。バリオの長は1963年からバリオ・キャプテンと呼ばれるようになり、住民の代表

図3 フィリピン農村部の地方行政機構



(出所) 筆者作成。

としての位置づけが強められた [Rocamora and Panganiban 1975, 92-95]。それでもまだ財政基盤が弱く、行政上の意思決定においてもミニシパリティの指揮下におかれる部分が大きかったが、マルコス政権期になってバラングアイの自立性は大きく高まった。マルコスはバラングアイの連合体を作り、その支持をもって自己の政治的判断や地位が大衆的な基盤をもつと主張した [Po 1980, 69]。バラングアイの財政基盤強化のため、税金の一定比率がバラングアイ財政に回るようになり、バラングアイ開発基金も作られた [Wurfel 1988, 130 ; Po 1980, 69]。自治制度面では、住民から選挙で選ばれた議員によるバラングアイ・カウンシルでの合意事項がバラングアイのルールとして自治に用いられるようになった。またバラングアイに司法権の一部も付与された。マルコス政権後も、1991年地方自治法によりバラングアイの立法権が強化されたほか、バラングアイへの予算配分比率が引き上げられた [平石 1998, 123, 130参照]。こうしたバラングアイの権限強化とともに、バラングアイの運営方法について、こと細かく法的裏付けがなされた。バラングアイのリーダー達を対象とした分厚い運営マニュアルが何冊か出版されるほど、バラングアイ行政は形式化、一般化されている [Ortiz 1996 ; Aysan and Abletez 1985 ; Flores and Abletez 1995]。このようなことはタイのムーバーンにはみられない。

(2)社会組織の構造

中部、南部ルソンにおけるバラングアイの平均人口は1995年頃で約2000人、戸数にして320戸であった [1997 Philippine Statistical Yearbook]。タイのムーバーンの2倍以上である。これはバラングアイが一度設置されると、なかなか分割さ

れないためである。タイのムーバーンが1981年から96年に22%増えたのに対し、バラングアイの数はほぼ同時期 (1980年から96年) に5%増加したにすぎない [Philippine Yearbook, 1981年版, 31-32 ; 1997 Philippine Statistical Yearbook ; Statistical Yearbook Thailand, 1976~80, 96年版]。人口が増えてもその領域が変わらないのであるから、中部、南部ルソンでは数千戸のバラングアイも珍しくない。これだけの規模になると、バラングアイ住民全員が顔見知り関係をもつことは不可能である。さらにバラングアイの中にはごく最近までミニシパリティ住民のいわば「出作り小屋」によって構成されていたところもある (注16)。そういうところでは、住民の帰属意識がバラングアイよりもミニシパリティにおかれるのも当然であろう。前述のようなバラングアイ形成の歴史的経緯からすれば、こうしたバラングアイは決して特殊とはいえない。住民相互の社会的規制が働きにくくなれば、統治のための制度に形式化が求められるのも当然であろう。先述したようなバラングアイ行政の特色が現われる所以である。

先述のように各バラングアイにはチャペルがある。人々はそのチャペルをバラングアイのチャペルと認識しているし、村の守護聖人 (Patron Saint) を祀るお祭り (フィエスタ) を村としておこなう。村のリーダーはチャペルの建設・維持や祭りのための資金集め、人の動員などをおこなう。こうした点はタイのムーバーンにおける寺と類似している。しかしチャペルには司祭が常駐していないから、住民の資源動員が年一度のフィエスタのとき以外あまりない。各バラングアイに守護聖人があるとされるものの、東北タイの村のようにそれによって村全体が守られ

ていることを確認するような儀式はない。

バランガイには村としての共有資源が乏しい。主なものはバランガイホール（集会所）、保健所、保育所、多目的広場であろうが、これらは一部の住民だけで維持管理が可能である。村人全体の動員や行動統御が必要となる共有資源はみあたらない。

こうしてみるとバランガイを単位とする社会的紐帯はきわめて脆弱といわざるをえない。しかしフィリピン農村住民の協同的社会関係は別の形態をとって現われる。いくつかの研究が緊密な二者関係や小グループにおける協同活動の存在を指摘している [Valsan 1970, 214; Hayami and Kikuchi 2000, 168-169]。アブエバによると、フィリピン人の「コミュニティ」とは個人的で非組織的なものであり、人々の帰属意識はまず家族、親族、近隣にある [Abueva 1969, 470]。またホカノは、家族を超えたところでは、近隣のみが社会的単位といえるが、この「近隣」も地理的な単位というよりも緊密な二者関係を示すものとみなしている [Jocano 1988, 11, 93]。こうした二者関係でつながれたネットワークが、この地域の社会組織を形作っている。

2. 小規模金融組織の形態と形成論理

Philippine Coalition for Microfinance Standards (PCMS)^(注17)がおこなったアンケート調査によると、小規模金融事業をおこなう NGO の大多数が少人数のグループを受け皿にして融資をおこなっている。このアンケートは1997年に国内の小規模金融事業をもつ NGO をほぼ網羅する形でおこなわれ、223組織から回答を得た [Dingcong and Joyas 1998; Agabin 1998]。住民組織当たりの会員数で組織数分布をみると、半数が10人未満のグループであった。PCMC

はさらに36の活発な NGO について追加調査をおこない、そのうちの18がグラミン銀行型の方式をとっていることを明らかにした [Agabin 1998, 35]。グラミン銀行とは、援助機関が住民に5人ほどの小グループを作らせ、そこに融資資金を提供するものである。融資は個人を対象にしたものであるが、小グループのメンバーは返済について共同責任を負い、資金提供機関の現地ワーカーが毎週、返済と組織運営状況の監督に訪れる。

フィリピンの NGO が、当初からグラミン銀行を小規模金融組織の形態として採用していたわけではない。たとえばCenter for Agricultural and Rural Development (CARD) は、1987年からバランガイごとに農業労働者の組合を作って資金融資をするプロジェクトを開始した。ひとつの組合が約45名ほどで、そこにCARDが資金を提供したのである。ところが8カ月ほど実施したところで、返済不履行問題に直面した。会員数が多すぎて、会員の行為統御ができなかったのである。ちょうどそのころバングラデシュでグラミン銀行を視察する機会を得て（1988年）、CARDはグラミン銀行型の普及へと転換したのだった^(注18)。

一方、政府もかつて（マルコス政権期）、バランガイ単位で貯金組合型協同組織、サマハン・ナヨン (Samahan Nayon) を作らせたが、定着させることができなかった [Po 1980, 84]。逆に現在活動している協同組合（信用事業をおこなうもの）はその8割が50人未満の小組織であるから^(注19)、外部からの資金に依拠するところが大きいと想像される^(注20)。

このようにフィリピン農村では、組織参加者の資源（資金）を共同で利用する資源プール型

の小規模金融組織は一般的でなく、外部者からの資金に依拠した形（資源受け皿型）が支配的である。大人数の組織を形成しにくいゆえに、こうした形をとらざるをえないのである。さらに同じ資源受け皿型の中でも、NGOはグラミン銀行型のものがより組織としての安定度が高いと判断していた。CARDの経験が示しているように、5人ほどの少人数であれば全員がお互いに緊密な二者関係をもっているため、メンバーの行為統御が可能なのである。前述したように、フィリピン農村において家族を超えた社会組織は二者関係のネットワークであり、それを母体とする場合、グラミン銀行型は適合的な小規模金融組織であった。

こうした地域社会の特色は住民組織の形成方法にも現われる。グラミン銀行型の住民組織は通常次のような過程で組織される。NGOはまずバランガイ・キャプテン（村長）を訪問し、プロジェクトを説明するための集会の開催を依頼する。集会ではNGOがプロジェクトの説明をおこない、住民へ参加を呼びかける。参加希望者は5人ほどでグループを作り、NGOは希望者が参加資格を満たしているかを審査する^(注21)。資格ありとなればNGOが訓練を施した後、融資申込書を審査してから資金の供給を始める。この過程で村長の役割は集会を呼びかけることぐらいである。逆にNGOが人々を直接に組織している。このようにフィリピンでは、住民組織化の過程においてバランガイがほとんど「バイパス」されてしまう。先述のようにバランガイは行政村としての形式的制度を整えているが、住民はそれを社会単位としたアイデンティティをもっていない。こうした状況をふまえたNGOの戦略が上述のような組織化過

程に現われているのであろう。同様の方法はPRRMのような農村開発NGOも採用している^(注22)。

インドネシア

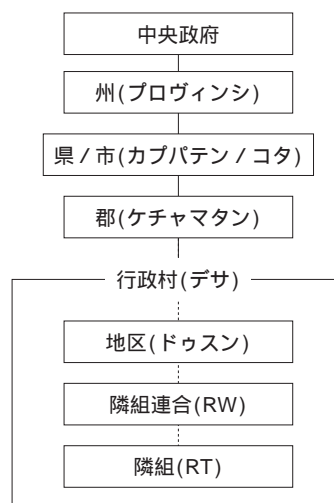
1. 地域社会の組織構造

(1) デサの行政機構

インドネシア農村の行政機構は図4のようになっている。このうちデサ（行政村）が農村住民による自治のための単位であり、住民を代表する公的な機関（自治体）である。ドゥスン、RW、RTといった単位は、デサの下位区分と位置づけられている。

ジャワにおけるデサの人口規模はかなり大きい。1995年の平均で、約1100戸、4600人となっているが [Statistical Yearbook of Indonesia, 1995, 98年版], 2000戸を超えるデサも珍しくない。ドゥスンですら一般に200戸以上であり、400戸を超えるものも少なくない。RWもドゥ

図4 インドネシア農村部の地方行政機構



(出所) 筆者作成。

スンと同じ規模である（しばしば同じ区域に指定される）。これに対して RT はおおむね40戸ほどの近隣集団によって構成される。こうしてみるとデサはタイの行政村（ムーバーン）よりもはるかに大きく、人口規模としてはむしろ行政区（タンボン）に近いといえよう。ドゥスンですらムーバーンよりも大きいのである。

デサの長は住民の選挙によって選ばれるが、その前に候補者は政府によってスクリーニングされる。政府にとって望ましくない候補者は排除される仕組みになっており、実際シラーによると、1979年から81年の間におこなわれた40のデサ長選挙で、候補者の40%が政府によって被選挙資格なしとされていた。さらに現職のデサ長が政府によって解任されたケースもみられた [Schiller 1996, 174, 182]。一方、ドゥスンの長はデサ長が政府に推薦し、政府が任命する。RT の長は区画内の住民により選ばれている。

デサには意思決定の委員会（LMD）がある。LMD はドゥスン長と他の地域組織のリーダーによって構成され、ドゥスン長はもとより他の委員もすべてデサ長により任命された人物である。したがって一般の住民が少なくともその代表を通してデサ行政の意思決定に意見を表明する仕組みがなかった。政策実施面ではデサ書記局および LKMD という機関がおかれている。デサ書記局はデサ長の補佐機関であり、LKMD はデサ行政の分野ごとに作られる委員会である。この委員会の委員も、1998年まではデサ長が任命していた。他方、デサの下部単位には制度化された共同的意思決定の場がない。それぞれの長が、必要に応じて住民を集めて会合を開くという形になっている。

デサはかなりの自己資金をもつ行政体である。

ジャワのデサはその収入の7割を自分で確保している。それらはデサの共有地からあがる地代や種々の手数料によって構成される [加納 1987 参照]。土地の他にもデサは保健所、デサ事務所などの資産を所有している。これに対してデサの下部単位は、共同墓地がしばしばドゥスンに所属するのを除くと、こうした資産や予算はほとんどない。

デサという単位で住民の必要に基づいた集合行動が組織される機会はほとんど見受けられない。道普請や夜警（ronda）のような共同活動はだいたいドゥスンや RT で組織される。住民間の紛争もドゥスン長が調停することが多いようだ。ただし土地に関する紛争はデサ長がおこなう。デサに司法権限は与えられていないが、デサ内の秩序や治安を乱すものに対してインフォーマルな制裁を加えたケースも報告されている^(注23)。

(2) 社会組織の構造

岸によると、植民地期におけるジャワのデサは住民の自生的な集落と一致していた [岸 1967 参照]。それは村のカミを祀り、共有地を有する共同体であった。しかし19世紀末から20世紀の初頭において、植民地政府はデサを統合して行政村としてのデサを新たに作った。1906年の「地元民自治に関する布告」によって、もとのデサがもっていた資産は新たな行政村デサに移管したのである。したがって現在あるデサは、自生村としての起源をもっていない。加納は中部ジャワにおける1846年に記録されたデサのデータと1987年に現存するそれを比較して、1846年には人口規模100人のデサが1987年には5倍になっていることを明らかにした [加納 1990参照]。また加納は1860年代中部ジャワの2カ村に関す

る土地調査の記録から、村内の土地がすべて村の所有地であったとしている。ジェイやブーンガートも指摘するように、かつて村には村の草分けを祀る社や村祭りがあり、村としての単位意識があった [Jay 1969, 292, 323 ; Boomgaard 1991, 295]。また村の草分けの子孫がその村のリーダーとなっていた [加納 1990, 90 ; Boomgaard 1991, 291参照]。

このように我々意識、共有資源、リーダーをもった当時のデサは、植民地政府の統合により消失した。加納によると現在のドゥスンがほぼ当時のデサに一致するが、ドゥスン自体がかなりの人口規模になった今、当時のデサにあった自生村としての性格は失われてしまっているという [加納 1990参照]。つまり現在自生村と領域的に一致する、あるいは自生村としての側面を同時に有するような行政単位は、ジャワ農村に存在しないのである。

村落のような地理的に区分される組織とは別に、ジャワ農村には人々の個人的結びつきによって形成される組織が数多く存在する。筆者の調査村でもコーランの音読、喜捨活動 (zakat)、伝統舞踊などのグループがあった。これら以外にも水野は識字学習、墓地の維持管理、歌謡、スポーツ、モスクの管理などのグループを指摘している [水野 1998参照]。さらにアリサン (arisan) やシムパン・ピンジャム (simpan-pinjam) のような小規模金融のためのグループはごく一般的にみられる。こうした住民組織の豊かさは、タイ、フィリピンにはみられない。

これらの組織はそれぞれ趣味や金融など特定の目的をもっているが、同時に社会関係の維持という機能を備えている。たとえばアリサンは通常10~30人ほどのメンバーが毎月の会合で定

められた額の資金を差し出し、それをひとりが受け取るというかたちで相互金融をおこなうものである。資金をだれが受け取るかは会合でのくじ引きで決められるから、高金利社会であることを考慮すると、先にくじを引き当てた者がより多くの利益をえることになる。経済的な面だけでみるならば、いつ資金を得られるか予測できず、かつ先に融資を受けたものが後から融資を受けたものと同じコスト負担をしているということは、不効率であり不公平である。しかしアリサンでは、くじ引きがひとつの娯楽として理解され、会合によって社会関係を維持する場となっているのである。シムパン・ピンジャムの場合も、会員が貯金した資金をイスラム断食明けのお祭りのために使うなど、住民の社会関係維持機能を含んでいる^(注24)。

2. 小規模金融組織の形態と形成論理

ジャワ農村において小規模金融事業に積極的に取り組んでいる NGO は、20~30人規模の小規模金融組織を奨励している。たとえばピナ・スワダヤ (Bina Swadaya) はインドネシアで最大級の農村開発 NGO であるが、1988年から自助グループ (Self-help group : SHG) と呼ばれる住民組織を作り融資資金を提供してきた^(注25)。ピナ・スワダヤによるとインドネシア農村にはアリサンやシムパン・ピンジャムなどたくさんの自生的住民組織があるので、プロジェクト対象地域でこれら自生的組織をリストアップし、そこから15~25人規模で、かつ事業を受ける能力があると思われる組織を選抜して SHG に育てていくのだそうである^(注26)。2000年10月時点で約3000の SHG があり、そのうちの半分ほどに融資資金の提供をしている。

もうひとつの活動的な農村開発 NGO である

ピナ・デサ (Bina Desa) も同様の戦略を採っている。この NGO は1970年代から小規模金融組織を農村住民の間に作ってきたが、そこでも20~25人の小集団を作らせ、それに資金提供をしている。そのさいピナ・デサはマジョリスタクリム (Majolistaklim) のようなイスラム教の会合を利用して組織を作ってきた。こうしたグループをやはりピナ・デサは自助グループと呼んでいる。ピナ・デサが小規模な住民組織を奨励するのは、人数が多くなると住民組織の運営が不安定になること、またスハルト政権下で政府の介入を招く危険があったことなどが理由である。

実際ピナ・デサのプロジェクト地で SHG の調査をしてみると (2000年10月)、こうした組織規模維持の原理が働いていることがわかる。たとえば東ジャワのデサ・ジャムバンガンでは、25名の SHG がピナ・デサから融資を受けてトラクターと耕耘機を購入し、賃耕サービスをおこなっていた。その事業が成功しているため加入希望者が多いのであるが、組織管理が難しくなるので認めていないという。中部ジャワのデサ・ケタパンでは38名のジャスミン花栽培グループがあり、ピナ・デサから融資資金を受けていた。このグループにも加入希望者が多いが、資金だけを目当てにしているものがほとんどなので入れていないという。同じく中部ジャワのデサ・ウジュンネゴロでは、かつて104人までになった SHG が融資資金の配分を巡る内部対立から分裂し、48名になった^(注27)。

このように NGO がとった組織形態は20~30人の小規模集団 (SHG) を単位として、そこに資金を提供するというものである。フィリピンのグラミン銀行型の5人よりも大きく、タイの

貯金組合の80人より小さい。参加者自身の資金だけで融資活動をやるには小さすぎるから、外部 (NGO) の資金供与に依存するが、5人という小規模でなくても集団としてメンバーの行為統御が可能である。また SHG を形成する際に NGO はデサをバイパスし、自ら住民の自生的組織を「選抜」している。農村の行政体が機能していないという点ではフィリピンと同様であるが、既存の住民組織に依拠できるという点では異なっている。言い換えると、ジャワ農村の地域社会は、20~30人規模の小規模組織を作る高い能力がありながら、それを開発組織形成に結びつける機能を有していないのである。

その理由はデサにおける行政制度の特色から理解することができる。デサには資源と意思決定の制度を有しているが、その人口規模が大きく自生的コミュニティの基盤をもたないため、人々のまとまり意識を動員することが難しい。デサの下部単位はより人々の顔見知り関係を作りやすいが、そこには社会単位としての集団的意思決定の制度が付与されていない。ドゥスンが自生的なコミュニティとしての起源をもつが、人口規模が大きくなりドゥスンとしての資源もデサに移管されて久しい。ドゥスンの長はデサ長により任命されるから、ドゥスン住民の代表としての性格が弱まらざるをえない。これらに比べると RT は40戸程度で住民相互の顔見知り関係が密であり、人々の連帯意識を動員しやすい条件がある。しかしジャワ農村では RT と同程度の規模の小集団が RT の領域を超えて作られているため、RT を住民組織化の基盤として積極的に位置づける理由に乏しかったのであろう。

図5 組織過程と地域の組織力比較

| 組織化過程 | | タイ | フィリピン | インドネシア |
|-------|-------------------|----|-------|--------|
| 問題掌握 | 組織化課題の発見と提示 | | | |
| 計画 | 組織のデザインと提示 | | | |
| | 組織対象者（発議者）の特定 | | | |
| 実行 | 発議：組織化の発議と合意形成 | | | |
| | 動員：組織への参加呼びかけ，勧誘 | | | |
| | 統御：組織参加者の行為規制 | | | |
| 資源確保 | 組織化，組織活動に必要な資源の確保 | | | |

（出所）筆者作成。

（注）網掛け部分は地域社会が主に担っている部分。

議 論

1. 地域社会の組織力比較

地域社会が小規模金融組織という開発組織の形成過程に関与する程度は3つの地域で異なっていた。図5では住民組織化過程を課題ごとに分けて、地域社会によって担われているところを網掛けにしてある。

タイのケースでは、外部機関（政府やNGO）が小規模金融組織を作るという組織化課題と貯金組合という組織デザインを提示したが、ムーバーンのリーダーがそれを受け止めると、彼らが組織化の対象者を定め、人々に発議し、合意形成をし、参加者を募った。組織構成員の行為統御は住民相互の社会的圧力やリーダーによっておこなわれる。そして組織の資源である資金は参加住民自身が提供しあった。このようにタイでは問題掌握と計画過程の一部以外、地域社会が組織化過程を担っている。

これに対してフィリピンのケースでは、問題掌握、計画過程はもとより、組織形成の発議や参加への呼びかけまで外部機関（NGO）がおこなっていた。資金も外部機関によって提供され

た。地域社会が担っているのはメンバーの社会的ネットワークによる行為統御だけである。

インドネシアのケースでは、外部機関（NGO）が組織化のアイデアを出すほか、地域社会にある小集団の中から組織化の対象を選抜するまでおこなっていた。あとは小集団のリーダーがメンバーに組織化を発議し、動員や行為の統御をおこなう。資源はフィリピンの場合と同様、外部機関が提供した。

2. 地域社会の組織的構成と組織力

ではなぜ3地域社会でその組織力が異なっていたのであろうか。

タイではムーバーンが地域社会の組織力を担っていた。ムーバーンにはリーダー（発議主体）があり、住民の合意形成をおこなうための制度（村の寄り合い）がある。またムーバーンは自生村がもつ人々のまとまり意識を組織化過程に動員できる。ムーバーンの単位でまとまり意識があるために、それが組織化の単位となることを人々は当然と認識し、また相互の行為統御もその範囲でならば作用しやすいと認識する。ムーバーンは平均140戸ほどの大きな（とはいえ人々の顔見知り関係が維持できる程度の）社会単位であるから、比較的大きな集団で小規模金融組織

を作ることができた。個々の住民は貧困ゆえにわずかの資金しか提供できなくても、人数が多く、かつその統御が可能ならばプール型の小規模金融組織が機能する。このようにタイではムーバーンが組織化の担い手となることで、組織化過程の多くを地域社会が担い、また資源面でも自立することができた。

フィリピンの地域社会では、二者関係に依拠したもの以外に自生的組織を見出すことができなかつた。二者関係あるいはネットワークによって結ばれた人々は、集団としての意思をもつわけではないので、それ自身が組織化の発議主体になりえないし、合意形成の制度も存在しない。組織化の発議は個人によりなされ、ネットワークは道具として動員や統御に用いられる。したがって外部機関は発議の担い手となりうる個人を探し当てねばならない。さらにグラミン銀行の場合、組織参加者の動員まで外部機関がおこなっていた。問題は、ネットワークが地域社会の側の担い手、という点にあるのではなく、ネットワークを動員する主体や制度が地域社会に見い出せない、ということにある。フィリピンの場合、ネットワーク以外で関係調整機能をもつ組織は行政村バランガイであった。そこには合意形成のフォーマルな制度が存在しているが、しばしば規模が大きすぎ、またその形成の歴史的経緯からも、住民のまとまり意識に依拠することができなかつた。その結果、バランガイが NGO に代わって組織化の発議・動員主体になれなかつた。

インドネシアのケースでは、地域社会の側で組織化の担い手となったのは自生的小集団であった。フィリピンと異なり、既存の集団が小規模金融組織形成の発議・動員・統御を担うことが

できた。しかし小集団にのみ依拠するがゆえに、資源確保と組織化の計画や対象小集団の選抜は、外部機関に依存していた。ジャワ農村には地方行政体としてデサとその下部単位（ドゥスン、RT）が存在している。デサは資源を有し、統治のためのリーダーとスタッフをもっているが、住民の合意形成をはかる制度がない。またきわめて大きな社会単位なので、人々のまとまり意識がない。デサの下部単位は人々のまとまり意識をより動員しやすいであろうが、合意形成をはかる制度が用意されておらず、また資源も保有しない。人々の豊かな組織能力を開発組織に結びつける担い手が欠如しているのである。

このように地域社会にどのような関係調整型組織が存在するかによって、開発組織の形成過程をどの程度地域社会が担えるかも決まっている。

3. 地方行政体の役割と行政改革課題

本稿の事例でみる限り、タイと他の二地域が異なるのは、組織形成の担い手が前者では地方行政体なのに対し、後者では小規模な自生的組織（小集団やネットワーク）だったという点である。では地方行政体が担い手ということの意味は何であろうか。

地域住民の組織化ニーズは人によって異なり、かつ環境に応じて移り変わる。そうした多様性と変化に対応して開発組織をデザインし、組織化過程を実際に開始する主体が地域社会に必要である。そうした主体になれるのは、ある程度広い範囲の住民を構成員としてもち、同じ組織化ニーズをもった人々を組織化に十分な数だけ見出すことができる単位である。

次にこうした対応をおこなうには、組織化過程を進めるための制度が必要である。地方行政

体には、通常、組織化の発議や合意形成をおこなうための制度（フォーマルなリーダー、会合、任務分担など）があるから、組織化過程を開始するコストが少なくなる。

さらに地方行政体は公式組織であるから、外部機関からすれば顕示的に存在する住民組織である。したがって地域社会に分け入って組織化の母体となる社会集団を探し出す必要がなくなり、一箇所あたりの資源や情報普及のコストが少なくなる。そのことは組織化のアイデアをより多くの場所で実践できるということでもある。

このように地方行政体には、(1)住民の要求の多様性や変化に対する対応可能性があり、(2)発議・合意形成の制度が備えられていることが多く、(3)外部機関に対して顕示的、という特色がある^(注28)。タイの場合でみると、ムーバーンは、それ自体が開発組織になるわけではなく、人々の需要（ここでは小規模金融への需要）に対応して人々の組織化を促すという間接的・媒介的役割を果たしていた。また村長や村役員会（発議の主体と制度）、村寄り合い（合意形成の制度）が備えられていた。この国で貯金組合がかなりの普及をみたひとつの理由は、組織形成の担い手が政府ですら（つまり NGO のように農村に分け入るような作業をしなくても）認識できる単位、ムーバーンだからである。

逆に、小集団が組織化の母体となる場合は、構成員が少人数に特定されるため、多様なニーズへの対応性が大きく限定される。ネットワークはニーズによって連帯するメンバーを変えうる柔軟性をもっているが、それ自体に組織化ニーズを把握したり組織化を発議する機能はない。またいずれも外部には顕示的ではないから、NGO はプロジェクト地の社会経済状況を事前

に調べるなど多くのコストを払わねばならなかった。

しかしムーバーンの組織力はそれが地方行政体であったということだけで、もたらされたのではなかった。ムーバーンの発議や合意形成努力が人々に「当然のもの」として受け止められたのは、ムーバーンが自生村のまとまり意識を動員できたからである。つまり地方行政機構と社会組織の組み合わせ方が、地方行政体のもつ属性を有効化したといえる。一方フィリピンやインドネシアの問題は、ネットワークや小集団が組織化の母体となっていること自体ではなく、それらを組織化過程に動員する主体と制度が地域社会の中にないということである。このことから地域社会の組織力は、地方行政体と社会組織の組み合わせによっても決まることがわかる。

さらに地方行政体はしばしば地域内で重層的に存在していることに注意しなくてはならない。タイではタンボンとムーバーンがあり、インドネシアではデサの下にドゥスンや RT があった。それらは大きさ、保有する資源、意思決定の制度、自生的組織との関係の点で異なった特色をもっている。地域住民が動員できる地方行政体の機能は、これら複数行政体の組み合わせによっても決まるのである。

したがって、もし既存の組織構成に問題があるならば、その改革課題が浮かび上がる。たとえばタイでは組織化の問題掌握過程や組織デザイン過程を地域社会が担えていなかった。140戸ほどのムーバーンではそれに必要な人材が必ずしも確保できないからである。また貯金組合の資金規模もムーバーンの大きさによって制約されていた。こうした限界はタンボンがこれま

で住民組織化過程に関与してこなかったことによる。タンボンが資金、専従スタッフ、政策決定制度をもったいま、それを住民組織化過程へも動員する必要がある(注29)。

フィリピンのケースでは、住民間のネットワークに働きかける能力をもった組織を地域社会に作る事が課題となる。その点で示唆的なのは、農村開発 NGO の PRRM が採用している方法である。PRRM はプロジェクト対象村の住民が強く必要としている課題についてのグループを作り、それが次第に活動のテーマを広げていくという方法で、住民の多様な要求に応える組織化を試みていた。さらに PRRM は住民グループにコミュニティ開発計画策定に参加するなど balan gai 行政に関与するよう勧めている(注30)。社会組織としてネットワーク以外に依拠するものがみあたらない地域社会では、このように開発組織を関係調整型組織に転化していくという方法が考えられるのである。開発組織やその連合体が balan gai に代わって開発組織形成の問題掌握や計画過程を担う機関として制度化されれば、それは市民社会組織が地方行政機能の一部を構成するものといえよう(注31)。

インドネシアの場合では、住民の高い小集団形成能力を引き出す機能が地方行政体に求められる。幸いインドネシアでは、デサ以下にはドゥスンや RT などがあって重層的な構造になっている。そこで自生的小集団の状況をよりよく把握できる単位に自立的な合意形成の制度(リーダーの選出を含む)を付与するというような方法が考えられる。さらにインドネシアの場合、デサがタイのタンボンにほぼ匹敵する規模をもち、組織化の問題掌握・計画過程を担える人材を求めることが可能で、かつかなりの自己資源

を有している。そうしたデサの能力をデサの下位にある地方行政体や自生的な組織形成能力と結びつけられるような改革が必要であろう。

以上述べてきたように、地域社会には自生的、外生的な関係調整組織が重層的に存在しており、個々の組織の属性と、それらの組み合わせが地域社会の組織力を形作っている。それを理解することで当該地域に適合的な開発組織の形や形成方法が定まると同時に、地域社会の組織構成自体に求められる変革課題もみえてくるであろう。

(注1) もっとも体系的に論じているものとして、Esman and Uphoff (1984), Yogo (2000, 17-30) がある。

(注2) 効果的とは、誰がどういう問題を抱えているかを的確に把握でき、それへ対処するうえで効果的な組織化を企画できるということ。効率的とは外部機関が組織化過程の進行に深く関与する必要がなくなり、投入する資源も少なくてすむということ。そして持続的とは、単にある開発組織が長く存在するということではなく、必要に応じて組織を再編する過程が続くという意味である。これらに加えて、住民が自分たちで問題を解決しているという意識をもち、実際にその能力を形成・蓄積することができるという主体性の形成も、組織メカニズムの内在化がもたらす効果といえる。

(注3) 同様の問題意識は余語トシヒロによって早くから提示されていた。余語は“self-organizing capability”,あるいは“local societies”の“organizational capability”と呼んでいる[Yogo 2000, 19]。

(注4) 以下本稿では簡略化のため単にタイ、フィリピン、インドネシアとのみ記すが、これらの国の特定の地域を想定していることをことわっておく。なおこの調査結果について詳しくは、Shigetomi (forthcoming) を参照されたい。

(注5) 調査時期の制約から、本稿の議論は2000年までの小規模金融組織と地域社会の状況を前提にしている。その後インドネシアなどでは地方行政改

革が実施され、現在の状況は本稿の議論とは異なっている可能性がある。

(注6) 以上は小農社会を想定した議論である。

(注7) たとえば日本のムラ(村落共同体)は、江戸時代の行政村でもあった。共同体としての属性——たとえば連帯意識など——は、行政村としての活動(たとえば納税の共同責任)により形成された側面ももつてであろう。行政村が国家の出先機関の面をもつと同時に、住民を代表する面をもつことは、多くの国でみられることである。

(注8) Oaklay and Marsden (1984, 24), FAO (1979, 24), Chopra, Kaidekodi and Murty (1990, 19) を参照。こうした伝統社会組織重視に対してチェルニアは疑問を投げかけている [Cernea 1993, 11-13]。

(注9) 島上の興味深い報告 [島上 2001] を参照。

(注10) ククリット・プラモート政権時のタンボンプロジェクトはその例外であるが、結局住民の参加を引き出すことはできなかった [重富 1996, 第5章参照]。

(注11) これら二者関係にもとづく協同について詳しくは、重富 (1996, 第3章) を参照。

(注12) 信用組合と貯金組合の歴史的展開について、詳しくは、重富 (1998) 参照。

(注13) ただし規模が大きくなった貯金組合では、ときに1件当たりの融資額も大きくなり、その場合、土地を担保にするところもある。

(注14) そのため組織を作ればばらばら、預金のみおこなう、あるいは預金額以上貸し出さないなどの方法をとって、会員が組織規律に沿った行動をとるかどうかが確認するといった段階を踏むところもある。

(注15) スペイン統治以前のバランガイと当時の統治形態については、Jocano (1998, 155-156, 170; 1975, 163) および Corpuz (1997) を参照。

(注16) 2000年9月、ケソン県コミュニティ・タヤパス (Municipality Tayabas), バランガイ・ダブダブ (Barangay Dapdap) での聞き取り。10年ほど前まで、ほとんどの住民はコミュニティに住み、作業の間のみこのバランガイの家で寝泊まりし

た。現在もコミュニティに家をもつ人が多数いる。

(注17) これは小規模金融組織の設立活動をしている NGO を評価し、その情報(もっぱら資金提供者か)に提供するための NGO である。

(注18) フィリピンでいち早くグラミン銀行型の組織を始めたのは CARD や Ahon Sa Hiras (ASHI) であり、いずれも1988年のバングラデシュ視察旅行に参加している。

(注19) 協同組合奨励局 (Cooperatives Development Authority) の協同組合名簿 (2000年6月時点のもの) にあるルソン地域の協同組合から、信用事業をおこない、実際の活動があり、かつメンバーが1人以上のものを取り出して、筆者が計算した。

(注20) 筆者が2000年にバンバンガ県で活動する NGO (SACOP) の普及した協同組合を調査した限りでは、協同組合の活動資金はほとんど外部機関の寄付や融資金によっていた。それゆえメンバーが多くなると、1人当たりの取り分が減少し、かつ組織が不安定化するので、会員数を抑えるインセンティブが働いていた。

(注21) 貧困者であること、組織のルールを守れることなど、NGO はそれぞれの基準をもっている。

(注22) Philippine Rural Reconstruction Movement (PRRM) は、フィリピンでもっとも長い活動経験をもつ農村開発 NGO のひとつである。PRRM はプロジェクトを実施する際、まず自分のワーカーを村に居住させ、住民の直面する問題について住民が共通認識をもつように働きかける。その上で課題ごとに組織を作る。開発組織形成の母体集団がないために、NGO がひとつひとつの組織形成に関わらねばならないのである。ただし唯一の例外がイフガオ族の村のケースで、そこでは村長を中心とした連帯意識が強いため、村長に直接的な住民組織化を任せられているという。PRRM によると、村長は3年で任期が切れるのでプロジェクトの継続性が確保しにくい、バランガイを使うと地方政治家の政治活動の一部と誤解される危険があるといった理由から、バランガイを「バイパス」する方針をとっているという。こうして PRRM はバランガイを住民組織化の母体にな

るものとは認識していない(2000年9月, マニラ, PRRM 事務所にて聞き取り)。

(注23) 既婚の女性と密通を働いた男を住民が袋叩きにし, 女性とその夫に対してはデサからの立ち退きを強制した [水野 1998, 239]。このようにデサが秩序維持の単位になっている。

(注24) これらの伝統的小規模金融については, Bouman and Moll (1992, 215), 水野 (1999, 212-213), 島上 (2001), Kawagoe, Ohkama and Bagyo (1992) などに詳しい。

(注25) ピナ・スワダヤのこうした事業については, Seibel and Parhusip (1992, 244) が触れている。

(注26) ピナ・スワダヤでの聞き取り(ジャカルタ, 2000年10月)。

(注27) デサ・ジャムバンガンはガウィー郡(Ngawi District), 他の2村はいずれもパタン郡(Batang District) に属する。

(注28) 社会組織にはこうした機能を果たすものが存在しない, と主張するつもりはない。たとえば日本のムラは自生的な組織であるが, リーダーと合意形成の制度をもち, 域内住民の組織形成の基盤になっている。ワレン(Warren)等が紹介するアフリカと同郷者組織は, 規模が大きく, リーダーと意思決定制度を有し, 自治的な機能を果たしているように思われる [McNulty and Lawrence 1996]。しかしこうした社会組織がどこにでも存在するわけではない。

(注29) タイで有名な貯金組合のひとつ, クローンピア貯金組合は, ムーバーンの貯金組合がタンボンレベルの連合組織を作ったことで, 広い範囲から新リーダーを探すことができ, かつ連合組織で資金がプールされるのでひとりの会員が借りられる資金制約を大幅に緩和することができた [重富 1998参照]。

(注30) PRRM での聞き取り(2000年9月, マニラ)。

(注31) アメリカのコミュニティ開発では, 地方行政体から公認された民間非営利組織が開発の計画策定を担うことが多い。アメリカでは分野ごとにそれを担当する地方行政体(地域の範囲)が異なっており, ある地域を総合的に開発する計画策定を担うものが行政の側にないためである。

文献リスト

日本語文献

- 加納啓良 1987. 「インドネシアの政治体制と行政機構」
萩原宜之・村嶋英治編『アセアン諸国の政治体制』
アジア経済研究所。
—— 1990. 「ジャワ村落史の検証」『東洋文化研究所
紀要』111号。
岸幸一 1967. 「ジャワの村落組織についての覚え書き
——デサとカルラハンについて——」『東洋文化』
43号。
重富真一 1996. 『タイ農村の開発と住民組織』アジア
経済研究所。
—— 1998. 「農村協同組合の存立条件——信用協同
組合に見るタイと日本の経験——」加納啓良編
『東南アジア農村発展の主体と組織——近代日本と
の比較から——』アジア経済研究所。
島上もと子 2001. 「ジャワ農村における住民組織のイン
ボリューション——スハルト政権下の『村落開
発』の一側面——」『東南アジア研究』第38巻第4
号。
長坂格 1988. 「フィリピンにおけるバランガイの形成
——フィリピン地域社会研究の一視点——」『社会
学雑誌』15号(3月)。
平石正美 1998. 「フィリピン」森田朗編『アジアの地
方制度』東京大学出版会。
水野浩一 1981. 『タイ農村の社会組織』創文社。
水野広祐 1998. 「インドネシアにおける村落行政組織
と住民組織——西ジャワ, プリアンガン高地農村
の事例——」加納啓良編『東南アジア農村発展の
主体と組織——近代日本との比較から——』アジ
ア経済研究所。
—— 1999. 『インドネシアの地場産業——アジア経
済再生の道とは何か?——』京都大学出版会。
ルーマン, ニクラス 1992. (沢谷豊・関口光春・長谷
川幸一訳)『公式組織の機能とその派生的問題』
(上巻) 新泉社。

外国語文献

- Abueva, Jose V. 1969. "Local Government, Com-

- munity Development, and Political Stability." In *Foundations and Dynamics of Filipino Government and Politics*. eds. J. V. Abueva and Raul P. de Guzman. Manila: Bookmark.
- Agabin, Melza H. 1998. *Philippine Microfinance NGOs: At the Crossroads?* Makati: Developing Standards for Microfinance Project.
- Ayson, F. and J. Abletez 1985. *Barangay: Its Operation & Organization*. Navotas: National Book Store.
- Blunt, Peter and D. Michael Warren eds. 1996. *Indigenous Organizations and Development*. London: Intermediate Technology Publication.
- Boomgaard, Peter 1991. "The Javanese Village as a Cheshire Cat: The Java Debate against a European and Latin America Background." *Journal of Peasant Studies* 18(2).
- Bouman, F. J. A. and H. A. J. Moll 1992. "Informal Finance in Indonesia." In *Informal Finance in Low-income Countries*. eds. Dale W. Adams and Delbert A. Fitchett. Boulder, San Francisco and Oxford: Westview Press.
- Bunnag, Tej 1977. *The Provincial Administration of Siam 1892-1915*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- CDD (Krom kan phatthana chumchon) [コミュニティ開発局] 1997. *Klum omsap phua kan phalit:kho thet ching, khomun, kho sananae* [生産のための貯金組合: 事実, データ及び政策提言]. Bangkok: CDD.
- Cernea, Michael 1987. "Farmer Organizations and Institution Building for Sustainable Development." *Regional Development Dialogue* Vol.8, No.2 (Summer).
- 1993. "The Sociologist's Approach to Sustainable Development." *Finance & Development* (December).
- Chopra, Kanchan, Gopal K. Kaidekodi and M. N. Murty 1990. *Participatory Development: People and Common Property Resources*. New Delhi: Sage Publications.
- Corpuz, O. D. 1997. *An Economic History of the Philippines*. Quezon City: University of the Philippines.
- Dingcong, Clarence G. and Lalaine M. Joyas 1998. *Profile of Philippine Microfinance NGOs: A Nationwide Survey*. Makati: Coalition for Microfinance Standards.
- Esman, Milton J. and Norman T. Uphoff 1984. *Local Organizations: Intermediaries in Rural Development*. Ithaca: Cornell University Press.
- FAO (Food and Agricultural Organization) 1979. *Participation of the Poor in Rural Organization*. Rome: FAO.
- Flores, Casino O. and Jose P. Abletez 1995. *Barangay: Its Government & Management*. Revised edition. Manila.
- Hayami, Yujiro and Masao Kikuchi 2000. *A Rice Village Saga: Three Decades of Green Revolution in the Philippines*. London and Boston, Massachusetts: MacMillan Press and Barnes & Noble.
- Jay, Robert 1969. *Javanese Villagers: Social Relations in Rural Modjokuto*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Jocano, F. Landa 1975. *Philippine Prehistory: An Anthropological Overview of the Beginnings of Filipino Society and Culture*. Quezon: University of the Philippines.
- 1988. *Social Organization in Three Philippine Villages: An Exploration in Rural Anthropology*. Manila: Centro Escolar University.
- 1998. *Filipino Prehistory: Rediscovering Precolonial Heritage*. Manila: Punlad Research House.
- Kawagoe, Toshihiko, Kunio Ohkama and Al Sri Bagyo 1992. "Collective Actions and Rural Organizations in a Peasant Economy in Indonesia." *Developing Economies* Vol.30, No.3.
- Kemp, Jeremy H. 1987. *Seductive Mirage: The Search for the Village Community in Southeast Asia*. Amsterdam: Centre for Asian Studies Am-

- sterdam.
- Kent, George 1981. "Community-based Development Planning." *World Planning Review* Vol.3, No.3.
- McNulty, Michael L. and Mark F. Lawrence 1996. "Hometown Associations: Balancing Local and Extralocal Interests in Nigerian Communities." In *Indigenous Organizations and Development*. eds. Peter Blunt and D. Michael Warren. London: Intermediate Technology Publication.
- Oaklay, Peter and D. Marsden 1984. *Approaches to Participation in Rural Development*. Geneva: International Labour Office.
- Ortiz, Juanito S. 1996. *The Barangay of the Philippines, 1996 Edition*. Quezon City: Hiyas Press.
- O'uchi, Minoru and Toshihiro Yogo 1985. "The Role of Social Organizational Resources in Local-Level Development and Management: Synthesis and Conclusions." *Regional Development Dialogue* Vol.6, No.1 (Spring).
- Philippine Statistical Yearbook*. Various versions. Makati: NSCB (National Statistical Coordination Board).
- Philippine Yearbook*. Various versions. Manila: NSCO (National Census and Statistical Office).
- Po, Blondie 1980. "Rural Organizations and Rural Development: A Documentary Study." In *Rural Organizations in the Philippines*. ed. Marie S. Fernandez. Manila: Institute of Philippine Culture, Ateneo de Manila University.
- Rocamora, J. Eliseo and Corazon Conti Panganiban 1975. *Rural Development Strategies: The Philippine Case*. Manila: Ateneo de Manila University.
- Romani, John H. and M. Ladd Thomas 1954. *A Survey of Local Government in the Philippines*. Institute of Public Administration. Manila: University of the Philippines.
- Schiller, Jim 1996. *Developing Jepara: State and Society in New Order Indonesia*. Clayton: Monash Asia Institute.
- Seibel, Hans Dieter and Uben Parhusip 1992. "Linking Formal and Informal Finance: An Indonesian Example." In *Informal Finance in Low-income Countries*. eds. Dale W. Adams and Delbert A. Fitchett. Boulder, San Francisco and Oxford: Westview Press.
- Shigetomi, Shinichi forthcoming. "Rural Organizations and Development: The Social Background for Collective Action." In *The Dynamics of Rural Development in East Asia*. eds. Takamasa Akiyama and Donald Larson. Washington, D. C.: World Bank.
- Statistical Yearbook of Indonesia*. Various versions. Jakarta: BPS (Badan Pusat Statistik).
- Statistical Yearbook Thailand*. Various versions. Bangkok: NSO (National Statistical Office).
- Uphoff, Norman 1985. "The Role of Village Management Traditions and Institutions in Local Development." *Regional Development Dialogue* Vol.6, No.1 (Spring).
- Uphoff, Norman, Milton J. Esmar and Anirudh Krishna 1998. *Reason of Success: Learning from Instructive Experiences in Rural Development*. West Hartford: Kumarian Press.
- Valsan, E. H. 1970. *Community Development Programs and Rural Local Development: Comparative Case Studies of India and the Philippines*. New York: Praeger Publications.
- Wurfel, David 1988. *Filipino Politics: Development and Decay*. Ithaca: Cornell University Press.
- Yogo, Toshihiro 1985. "An Overview of Regional Development Approaches and a Hypothesis on the Formation of Endogenous Receiving Mechanisms in the Local Community: A Conceptual Framework." *Regional Development Dialogue* Vol.6, No.1 (Spring).
- 2000. "Local Communities in Development Process: An Analytical Framework." In *Local Social Development*. ed. Asian Productivity Organization (APO). Tokyo: APO.

(アジア経済研究所在バークレイ海外調査員)