



参加の制度と エンパワーメントの要求

－ エチオピアにおける葬儀講活動と社会開発 －

西 真如

1990年代以降、多くのアフリカ諸国で、NGOや住民組織の参加を前提に開発資金を配分する制度が導入された。例えば1996年に設立された「エチオピア社会復興開発基金(ESRDF)」は、世界銀行、UNDPおよびエチオピア政府の出資により、地域住民が提案する小規模な開発プロジェクトに資金を提供している。また日本政府も、途上国で活動するNGOや住民組織に対して、「草の根・人間の安全保障無償資金協力(以下、草の根無償)」による支援を拡大してきた。エチオピア国内で2001～2005年度の5年間に供与された草の根無償は、合計120件以上、総額はほぼ10億円にのぼる。

地域住民の幅広い参加なくして、エチオピアの貧困削減は実現しないという理解は、同国の政府および市民の間に浸透している。住民を単に開発の受益者として捉えるのではなく、社会開発の「主体として」捉え直そうという議論も盛んだ。参加をめぐる議論の焦点のひとつは、同国で活動する無数の住民組織、とりわけ葬儀講(iddir)が、社会開発に果たし得る(とされる)役割である

(Pankhurst[2003])。

他方で参加の制度は、往々にして住民に不本意な負担を強いる結果に終わっているという批判もある。そこで本稿では、エチオピアの首都アジスアベバで活動する葬儀講が、社会開発にどう関与してきたか、いくつかの事例にもとづいて検討したい。

1. 葬儀講活動によって構築される 社会関係

葬儀講は、エチオピアで最も広くおこなわれている住民組織の形態であり、特にアジスアベバでは、数千にのぼる葬儀講が活動していると見られる。会員となるための資格は講によって異なるが、いちばん多いのは近隣の住民が組織するもので、民族や宗教、性別を問わずに参加できるのが特徴である。他方で特定の民族の成員や、同じ地域の出身者で組織する講もあるし、また女性だけが参加できる講もある。

葬儀講の会員は、仲間に死者があれば、葬儀を出すために必要な労働を提供する義務がある。また会員から毎月の会費を徴収し、仲間の死に備えて葬儀資金を積み立てることも、葬儀講の重要な役割である。資金は銀行口座に積み立てられ、会員から選出された数名の役員が、その管理に責任をもつ。筆者が調査した事例では、一般的な規模（会員数180～200名）の葬儀講で、およそ2～4万ブル（27～54万円）の積立金を保有していた。

加えて葬儀講の会員は、毎月の会合に出席することで講の運営に参加しなければならない。積立金の配分や共同労働の手順など、講の仲間にとって重要な取り決めは、すべて毎月の会合での議論にもとづいて決定されるからだ。多くの講では、会合に参加しない会員に対して、罰金や除名処分を含む、厳しい罰則を設けている。全員が参加して、議論を積み重ねることを大切にしているからだろう。アジスアベバの市民にとって葬儀講は、単に埋葬の儀礼を実施する手段ではない。共通の目的を達成するために意見を述べ合い、合意を形成してゆくという、身近な社会実践の場として重要なのである。

2. 葬儀講を社会開発へ動員する試み

葬儀講が管理する資金と労働力を社会開発に動員しようという試みは、1970年代初頭にさかのぼる。当時、アジスアベバ市役所が作成した報告書（Tajebe[n.d.]）には、同市役所の呼びかけに応じて、395の葬儀講が加盟する「葬儀講連盟」が結成されたことや、市内の葬儀講が拠出した資金によって、学校や道路が建設された事例が紹介されている。

ただし政府と葬儀講との関係が、常に良好であったわけではない。例えばアジスアベバでは

2004年10月ごろ、葬儀講が積み立てている資金の20%を、市役所が一律に「接收する」という噂が流布したことがある。噂の根拠となったのは、市内の地区行政委員会（*kebele*）が作成した社会開発の計画書であり、そこには葬儀講を含む住民組織から募るべき寄付の目標額が、詳細に記載されていた。

このとき多くの葬儀講は、積立金の一部を取り崩して会員の間で「山分け」した。筆者の調査では、積立金の約75%を取り崩したと見られる事例もある。政府は葬儀講の協力をとりつけることで、社会開発への「自発的な」住民参加を促すつもりであったが、住民は積立金の「接收」を恐れた。そして葬儀資金を市役所に「横取り」されるくらいなら、目先の必要のために使ってしまうほうがましだと考えたのである。

アジスアベバ市民のこの行動を、社会開発に対する「意識の低さ」のせいにすることは易しい。また逆に政府に対する「不信の表明」という側面に注目することもできる。しかし一連の動きは、葬儀講活動の持続性という意味でも、深刻な問題をはらんでいる。葬儀講の活動はその性質上、長期にわたって継続することが期待され、実際に30年以上にわたって持続的に活動している講が少なくない。ところが葬儀講の積立金は、仲間うちで死者が相次いだり、あるいは不正な使い込みなどが原因で、短期間のうちに枯渇してしまうことがある。

問題は、積立金を失った葬儀講が多くの場合、解散に追い込まれることだ。つまり積立金の取り崩しという事態は、その理由が何であれ、講の組織そのものが失われるリスクを増大させる。別の言い方をすれば、アジスアベバ市役所は、葬儀講という社会関係資本を開発に動員しようとして、社会関係そのものを食いつぶす危険を作り出して



しまった(市役所はその後、住民組織の参加を求める計画の実施を断念した)。参加の促進が、必ずしも住民のエンパワーメントを保証するわけではないという問題を、この事例はやや極端なカタチで示している。

3．住民組織が主導する社会開発

もちろんエチオピアでは、社会開発を目的とした活動に、葬儀講が積極的に協力している例もある。以下ではその顕著な事例として、アジスアベバの葬儀講の協力を得て、農村に高等学校を建設しているエジャ開発委員会の経験を紹介したい。

エジャ開発委員会は、それ自体が一種の住民組織であり、もともとはグラゲ道路建設協会(1988年にグラゲ自助開発協会と改称)という団体の下部組織として結成された。グラゲ道路建設協会とは、1962年に設立され、南部諸民族州グラゲ県の農村(アジスアベバから南西へ約150キロメートル)において、今日までに450キロメートルを超える道路網と、数十の小中学校および高等学校の建設を支援してきた団体であり、同国で最も成功した住民組織だと見なされている。

グラゲ道路建設協会の活動を支えてきたのは、グラゲ県からアジスアベバに移住した人びと(グラゲ移住民)である。1960年代のエチオピア南部の農村は、現在のグラゲ県も含めて、貴族制度と結びついた収奪的な大土地所有制のもとに置かれていた。貴族は主に北部の出身で、エチオピア皇帝を頂点とする支配階層を形成していた(この体制は、1974年の軍事革命によって貴族制が廃止されるまで続いた)。このような社会のあり方に反発したグラゲ移住民が、自ら資金を出し合い、故郷の村に道路や学校を建設する目的で、グラゲ道路建設協会を設立したのである。同協会の活動は、帝

国支配下のエチオピアで、都市から農村への再配分の仕組みを形成しようとした、最初の試みのひとつとして捉えることができる^{†1}。

グラゲ道路建設協会(グラゲ自助開発協会)は現在も活動を続けており、グラゲ県内にある八つの郡に、それぞれ開発委員会を設置している。これら委員会は、教育やHIV/AIDS予防などの分野で、独自の活動を展開している。そのひとつが、グラゲ県エジャ郡で活動するエジャ開発委員会である。

4．エジャ開発委員会の活動と葬儀講

エジャ開発委員会は、1995年から10年がかりで高等学校の建設に取り組んできた。同委員会が2002年までに調達した建設費は243万ブル(3280万円)で、そのうち54%は草の根無償の供与による。残りは住民からの寄付によるものだが、興味深いのは、総建設費の20%に当たる49万ブル(660万円)以上を、葬儀講から調達していることだ。エジャ開発委員会はこれまでに、高等学校のほかにも保健所の建設など、複数の事業を実施している。これまで同委員会に対して資金を提供したことのある葬儀講は、17を数える。いずれもアジスアベバ市内で生活する、エジャ郡の出身者が組織した葬儀講である。

エジャ開発委員会は、高校建設など個別の事業ごとに、必要な資金の提供を各葬儀講に要請する。それぞれの講では、全会員が出席する会合で、この要請への対応について議論する。そして開発目的の資金提供について合意が得られれば、講の役員が会員から寄付を徴収する。これらの手順を踏

^{†1} グラゲ道路建設協会の活動について、より詳細な記述は西[2006]を参照。

んだ上で、葬儀講ごとに集められた開発資金が、エジャ開発委員会に納められる。ここで重要なのは(前述のアジスアベバ市役所の計画とは違って)葬儀講の積立金には決して手を付けないという、暗黙の約束があることだ。葬儀講の役員は、開発目的の寄付と葬儀目的の会費とを、明確に区別して各会員から徴収する。

葬儀講を通じた資金集めは、実際には決して効率が良いとは言えない。葬儀講が資金提供を決定しても、実際に寄付が集まるまで、何年も待たされる場合もあるが、かといって目の前にある積立金を流用することはできない。しかしエジャ開発委員会にとっては、葬儀講の提供する資金が、必ずしも重要なのではない。葬儀講が委員会に提供するの、活動資金だけではないからだ。

エチオピアの開発NGOは近年、参加型開発資金を活用することで、質の高いサービスを住民に提供できるようになった。他方で開発NGOの多くは、地域社会の中に明確な支持基盤を持たず、住民との関係が脆弱であることが指摘されている(Horn Consult[2003])。結果として開発NGOのプロジェクトは、住民よりも援助機関の意向を反映したものになりやすい。多くの開発NGOが、住民の要求を明確に提示できないことも、その一因となっている。

これに対してエジャ開発委員会は、住民の支持を背景に、援助機関との交渉を有利に進めることができる。委員会を支持する17の葬儀講のうち、参加者の数を確認できた八つの講だけで、3800名を超える会員がいるからだ。エジャ開発委員会は活動の資金とともに、活動への支持を、葬儀講から調達しているのである。

5. 参加制度とエンパワメント

開発政策としての参加制度の確立は、地域住民にとっても望ましいことである。例えばエジャ開発委員会の最近の活動は、草の根無償の供与によって促進されてきた。ただし参加の促進が、政府や援助機関の意向を住民に押しつける結果に終わることも少なくない。開発に参加しようとする住民組織やNGOにとって、援助機関との交渉を有利に進められるかどうかは、ときに死活的な問題である。

エンパワメントは結局のところ制度ではなく、現場の専門家や地域住民の「意識」の問題だと理解することもできる。ただし地域住民の「意識を高める」という名目で、彼らに不本意な負担を強いたり、特定のプログラムの失敗が住民の「意識の低さ」のせいとされる傾向があることも見逃せない。結果的に「意識」の言説は、参加の制度とともに、開発資金の配分を受けようとする住民に対して、不当なコンディショナリティを課すものとして機能する場合がある。

込み入った参加の制度や、意識向上のための複雑なプログラムが、必ずしも地域住民のエンパワメントを保証しないとすれば、開発資金を民主的に配分するプロセスは、どのようにして実現されるのだろうか。この問題を考えるに当たって、私たちはエジャ開発委員会の経験から、多くのことを学べるように思われる。彼らは葬儀講を、単に社会開発の道具と見なすのではなく、社会開発の活動に対する、地域住民の支持と合意が形成される場として認識しているからだ。エジャ開発委員会は、(葬儀講という)地域社会の伝統にもとづきながら、民主的な合意形成を実現する努力を続けてきたと言ってもよい。参加型開発資金の配分に当たって重要なのは、このような合意形成の努



力を正當に評価することで、地域住民の要求を、社会開発の実施に反映してゆくことではないだろうか。

【参考文献】

西真如 [2006] 「対抗的な公共性を創出する住民組織の活動：エチオピアのグラゲ道路建設協会と葬儀講の事例から」(博士論文) 京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科。

Horn Consult [2003] *Constituency Building : Diagnostic Survey on Ethiopian NGOs (Prepared for CRDA and Oxfam GB)* Addis Abeba : Horn Consult.

Pankhurst, Alula (ed.) [2003] *Iddirs : Participation and Development*, Addis Abeba : ACORD Ethiopia.

Tajebe Beyebe [n.d.] *Eddirna Alemaw (Burial Associations and their Objectives)* Addis Abeba : St. George Printing Press.

(にし・まこと /
京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科)