

平成19年度外務省NGO専門調査員調査・研究報告書

日本のNGOが実施する
参加型開発事業の実態調査

—日本とフィリピンでの調査に基づいて—

特定非営利活動法人 アジア日本相互交流センター
ICAN(アイキャン)

井川 定一

目 次

- 1 受け入れ団体概要
- 2 調査・研究活動内容
 - 2-1 実施期間
 - 2-2 活動目的及び背景
 - (1) 背景(参加型開発を巡る諸議論)
 - (2) 目的
 - 2-3 調査結果
 - (1) 意思決定
 - (2) 人間関係
 - (3) 柔軟性
 - (4) 「事業」という枠組み
 - (5) 住民の事業に参加するNGO
 - 2-4 提言(今後の課題・問題と対処法)
- 参考文献

1、受け入れ団体概要

特定非営利活動法人 アジア日本相互交流センター(通称アイキャン*)は「一人ひとりのできること(ICAN)」を持ち寄ることによって貧困や暴力のない社会の構築に貢献するNGOとして、1994年に設立された。特定の政治信条に立脚せず、多くの個人、市民団体、NGO、企業、学校法人、政府機関と友好的な関係を保ち、運営を行っている。名古屋の日本事務局、フィリピンのマニラ事務所とミンダナオのジェネラルサントス事務所が連携し、「人々の『ために』ではなく、人々と『ともに』」という行動規範のもと、以下の3つのプログラムを実施している。

*以下、アイキャン

(1) ごみ処分場周辺コミュニティでの地域開発プログラム

フィリピン最大のごみ処分場があるパヤタスにおいて健康増進と収入向上を目的として住民と実施している地域開発プログラム(本調査対象事業)

- ① 保健・医療事業
- ② 生計向上事業

(2) 危機的状況にある子ども達と「ともに」行う教育プログラム

- ① フォーマル教育支援事業(学校教育への参加＝通学支援事業)
 - A:ミンダナオ・ジェネラルサントスの子どもたち(通学支援)
 - B:ミンダナオ・ピキットの紛争の影響を受けた子どもたち(学校環境整備向上事業)
 - C:ブスタスに住む路上で暮らしていた子どもたち(通学支援)
 - D:サンイシロの先住民族ドゥマガット族の子どもたち(通学支援)
 - E:ジェネラルサントスの先住民族ブラアン族の子どもたち(給食支援)
- ② ノンフォーマル教育事業(経験共有スペースへの参加)
演劇等を通して子どもたちが自分の置かれている現実を客観的に捉える事業。
- ③ アドボカシー事業(社会への参加)
フィリピンでの「子ども議会(Children's Congress)」の開催等。

*②と③は「子どもの参加」を促進する事業

(3) 相互理解を促進するプログラム

- ① 国際理解教育(開発教育)事業
小学校から大学までの学校機関での出張授業やイベント、講演会を通して、開発事業の経験を共有する事業
- ② フェアトレード事業
「南」の国の生産者と日本に住む人々をつなぐフェアトレードの普及をおこなう事業
- ③ スタディツアー・研修事業
貧困問題の理解促進、及び住民主体の開発の普及を目的とする海外研修事業

2、調査・研究活動内容

2-1、実施期間

平成19年5月1日～平成20年3月31日

(フィリピン共和国での海外調査は平成19年10月28日～12月26日)

2-2、調査背景及び目的

(1) 背景

フィリピンで著名な社会活動家であり、大学の教授でもある Karina C David は1984年、当時の社会や開発に「参加することができない」コミュニティや人々の様子を次のように描写している。

自分たちの力ではどうしようもない社会的な力によって周辺化されているコミュニティが存在する。人びとは、自らが(略)開発の単なる受益者にすぎないと、その運命を受け入れている。そのようなコミュニティや人びとは、生存を脅かし続ける現状にただ反応することしかできず、多くの場合は問題に対して、ただ不平をこぼすことしかできない。結局そのような現状に対して、個人的に適応する道を探ることしかできない。

また、そのようなコミュニティは、自分たちの生活を規定する構造を全く理解することもできず、人びとは世代を超えて、永遠に自分たちの生活はこのようなものだとして無力感に囚われ、受け入れている。しばしば、現実の問題があるということ認識することさえできず、自分たちの生活の質を左右する決定や政策に関わる権利を享受できない人々がそこにいる。¹

「参加型開発」は、他の開発専門用語と同様に、関係者間での具体的な定義の共有なしに何を表すものではない。ある一定の文脈において「参加」や「開発」が意味するものを具体的に確認することによって、哲学や行動規範、又は手段としての「参加型開発」が形付けられる。

ある文脈において参加型開発における「参加」とは「主要なステークホルダーが自分たちに影響を及ぼしている開発の主導権や意思決定、資源への影響力を強め、分かち

¹ Karina C David, 1984

合うプロセス」²となり、また別の文脈で「参加」とは、「広い社会の中で、経済力や政治力と関連するものであり、単に活動に加わることを意味するのではなく、農村の人々が自分たちを組織し、その組織によって自分たちのニーズを特定し、計画を分かち合い、実施し、参加型の活動を評価するプロセス」³と定義される。また、他の文脈においては「伝統的な開発アプローチに長年無視され、排除され、出し抜かれてきた貧しい人々や力の弱い人々がエンパワメントによって、社会の不公正や不公平を解決していく(プロセス)」⁴とされ、その定義は一様ではない。

そもそも「開発の歴史」という文脈において、開発における「参加」の重要性が指摘されたのは少なくとも半世紀前であるとされている。1948年英国植民地局による「アフリカ行政に関するケンブリッジ会議」では、「地域開発とは人々が自分たちの生活向上のために行動するエージェントとなるための大衆教育である」とし、1955年に国連は「農村開発とはコミュニティの積極的な参加を伴い、コミュニティ全体の経済・社会的進歩のためのコンディションを作るプロセス」と定義している。しかし当時の地域、農村開発における「参加」の必要性を巡る議論の背景には、「近代化」の理論に基づく農村の荒廃に対する処方箋的役割と「第三世界」における共産主義の拡大を防ぐために、「民主主義を移植」する目的を持つものであった。上位下達(top-down)で、外部専門家中心、住民を「受け身」の「受益者」として見る「開発援助政策」に影響を与えるまでには、更に30年の年月を必要とすることになる。

しかしながら、コミュニティの生活向上のために、人々が意思決定を行い、力を合せ行動することは、「開発の歴史」が始まる遥か昔から存在していたものである。例えば、フィリピンにおいては、「バヤニハン」(bayanihan)と呼ばれる相互扶助システムがあり、これがあある文脈においては農業生産の拡大、また他の文脈においては侵略に対する抵抗、そしてまたある時には自らの影響力を拡大する原動力となっていた。この歴史観点から一連の「参加」の議論を捉える人々にとっては、もともとあった相互扶助システムにおいて、人々やコミュニティは、「人々が成長する、コミュニティが発展する」といった自動詞としての「デベロップメント」(Development)の主人公であったものが、植民地化や「開発の歴史」の中で「デベロップメント」が他動詞として使われ、参加が阻害されてきた。そして、昨今の「参加」の重要性を見直す議論は自動詞としての「デベロップメント」を取り戻すプロセスと捉えられている。

² Tandon and Cordeiro (1998)

³ FAO (1982)

⁴ Oscar P. Ferrer (2005)

長年続く参加型のアプローチにおける議論として、参加とは開発事業において住民の参加を促進させることにより、住民の事業へのオーナーシップを高め、効率性や持続性を向上する「手段(means)」であるのか、それともそれ自体がエンパワメントの為の「目的(ends)」となりえるのか、というものが存在する。また、これに関連して、「参加」を開発事業の準備や計画、実施、モニタリングや評価等の事業の枠組みの中で捉えるのか、それとも権利と捉え、社会への参加を促進し、強固な市民社会を作っていくプロセスとみるのか等、参加型開発を巡る議論は、現在も尽きることがない。⁵

日本でおこなわれてきた参加型開発の議論は、「南」の政府機関や「北」の政府系援助機関、南のNGOや国際NGO、住民組織(People's Organization, Community Based Organization)や教育機関等が実施する開発事業、そしてもちろん日本国内における参加型開発業例等、幅広い文脈が基礎となっている。一方、その中で日本のNGOが国外で実施する参加型開発事例の共有や課題に対する検討は、十分に進んでこなかった。

日本のNGOを取り巻く環境は刻々と変化している。その数はここ10年で大幅に増え、また事業規模も市民社会の拡大、そして企業や行政とのより強固なパートナーシップにより拡大している。そしてこれに伴い事業地の人々、賛同者、資金や労働の提供者、そして様々なステークホルダーに対しての多方向の高いアカウンタビリティが求められている。このような状況下において、日本のNGOが実施する参加型開発事業はどのように独自性を持ち、また普遍性を持ちうるのか、調査を深めていく必要がある。

上記のような背景に立って、次のような目的で調査を行う。

(2) 目的

日本のNGOが参加型開発を実施する際に直面してきた経験を整理し、受入れ団体、及び日本のNGOにおける参加を促進することを目的として調査活動を実施する。調査対象は、日本のNGOである特定非営利活動法人アジア日本相互交流センター・ICAN(アイキャン)が住民参加型で実施しているフィリピン共和国パヤタスごみ処分場周辺コミュニティでの医療・生計向上事業、及びアイキャンの組織運営を中心に、一部参考になるであろうフィリピンのローカルNGOや大学が実施している参加型開発事業を含める。

⁵ 参加のタイプやレベルの議論では、「参加のはしご」(ladder of participation)が有名である。例えば、プレティ(Pretty 1995、西川 2002 に引用)によるものでは、参加は①受動的な参加 ②情報提供を通じた参加 ③相談による参加 ④物質的インセンティブのための参加 ⑤機能的参加 ⑥相互作用の参加 ⑦自主的な動機による参加と7段階に分けられる。

尚、本調査は日本のNGOが実施する参加型開発事業の一部を紐解き、参加型開発の文脈で経験を共有するものであって、該当事業の評価でも、日本のNGOの参加型開発の傾向一般の調査を意図するものではないことを断わっておく。

2—3 調査結果

上記の1年間の調査活動の中から、以下に5点に絞って調査結果を報告する。

(1) 意思決定

参加型開発において、「住民に指示棒を渡すこと("handing over the stick")」、そして外部者はファシリテーターに徹し、「彼・彼女たちに決めさせること("let them decide")」が重要であるという議論がある。これは開発事業において旧来の上意下達(top-down)式に実施される事業ではなく、事業の「意思決定権」を住民に持たせるものを意味し、「人間中心の開発」(People Centered Development)を実施するための、住民と外部者の関係の「あるべき姿」を端的に表現している。これに対してアイキャンの場合、以下の特徴が見られた。

① 意思決定の制約

アイキャンの事業はコミュニティ内外の多くのステークホルダー(住民、アイキャンスタッフ、会員、政府系援助機関等)によって形成されている。このような状態で、上記のように住民が事業のあらゆる段階で意思決定権を持つということは、住民がコミュニティレベルで影響力を持つのみならず、実施団体であるアイキャン、会員、政府系援助機関等委託・助成団体等の中で意思決定の影響力を持つ必要性を意味する。

アイキャンのパヤタス事業において、住民を中心に事業サイクルが回っていたとしても、実際には特定非営利活動法人であれ、政府系援助機関であれ、組織構造は事実上上位下達(top-down)的に作られており、事業についての最終決定を住民たちが持つことは制度上難しい。事実、コミュニティ外のステークホルダーの多くは住民から物理的、精神的、文化的に距離のある場所に存在し、住民は直接的にこれらのステークホルダーとの調整をすることさえ困難である。結局、住民を含むステークホルダーの意思を汲み取り事業の舵取りをしているのは、すべてのステークホルダーとの調整が可能であるアイキャンスタッフとなっており、「指示棒」は事業地でのみ住民のものとなっている。

② 権限委譲の有効性

事業地では住民中心のボトムアップアプローチをとりつつ、事業を構成する実施団体やステークホルダーがトップダウン的な組織文化を持ち、住民の参加を制限しているのは、アイキャンのみならず、多くの組織に見られる共通した課題でもあるだろう。

アイキャンの場合、そのような制限を認めつつも、上記の参加の制限(limitation)をもたらず構造を柔軟に運用することによって、事業を住民中心に動かしていこうとしている。具体的には、長年の事業・組織運営の中で、結果的に海外事務所が事業実施機関でありつつ、資金調達や広報、渉外、予算作成等の機能が強化されたことが挙げられる。これによりコミュニティ内で住民とアイキャンのスタッフが話し合うコミュニティ会議に、事実上事業に関する多くの分野において権限委譲(devolution)がなされている。このように、海外事務所に事業についての意思決定の権限をもたせることにより、上記①の組織的な参加の制限が最小化され、住民とアイキャンスタッフが参加するコミュニティ会議での決定が、事業全体に反映される仕組みとなっている。これには行政の中央から地方への権限委譲のプロセスと共通する要素がある。

(2) 人間関係

① 信頼関係が規定する力関係

通常、事業サイクルのすべてを住民とNGOスタッフがともに実施すると、住民とNGOスタッフの間には大きな力や文化の差があり、NGOスタッフの声が大きくなる危険性があると言われる。そこで参加型開発の議論では、「外部者は後ろに下がり、住民を前にすること」が重要であるとされる。アイキャンでは、住民とスタッフ間の力関係に敏感になりつつ、信頼関係の構築を重視することによって、そのような「役職」で規定された力関係を克服している様子がみられた。

住民たちにとって、アイキャンのスタッフは、単に仕事で現れる外部者ではなく、心を通わせられる友人として捉えられている。ただ親しくなり甘えの関係に陥るのでないある程度の緊張関係を伴った信頼関係の構築が、アイキャンの事業地では見られる。また、アイキャンの事務所で新しいスタッフが採用される際も、団体の責任者だけで雇用を判断することはなく、候補者達が事業地での活動に参加し、その後に住民と既存のスタッフの意見を元に採用が決まる。採用後も住民の評価が、スタッフの雇用や配置を左右する。すなわち一般的に、「開発ワーカーを選ばずただ受容するだけ」になりがちな住民は、アイキャン事業地においては「人的リソースの吟味・選択への参加者」となりえている。

このように住民たちとの信頼関係の構築を重視する方針が徹底している。住民の一人は以下のように、現在アイキャンの医療スタッフとして働いているMの採用時を振り返る。

あの時はたくさん候補者がいて、私たちが色々な質問をしたのよ。それを聞いてY(アイキャンスタッフ)がM(スタッフ)を採用することにしたのよ。だって私たちがどんな人と一緒に働きたいのか、っていうのが大切でしょ。⁶

実際にアイキャンの事業において、力関係を規定しているものは信頼関係である。「NGOスタッフ」という「役職」を意識して、「指示棒(stick)」を住民に渡して見物するのではなく、住民とスタッフがお互いに持ち替えながら意思を示していく。その為、まず役職を超えた信頼関係を構築することを重視している。スタッフは住民たちと時には同じ母親や妻として、また友人として接し、活動外の一見無駄のようにも見える時間を過ごす。このような人間関係を日々築いた上で、コミュニティ会議が行われ、住民とスタッフが混ざって、評価や計画がおこなわれ、問題解決が図られる。そして、この場で住民とアイキャン、そしてステークホルダーの制限や可能性を明らかにしながら会議を進行していくことにより、コミュニティでの流れを重視した事業運営が事業地から可能となっている。

③ スタッフの資質と開発観

上記のような住民の活動・生活に参加しながらの事業を作りだすことを可能にしているのは、スタッフの資質や開発観によるものが大きいことが、アイキャンの場合にみてとれる。スタッフは、住民たちを「貧困層である彼ら・彼女ら」「仕事上付き合う受益者層」としてはみていない。「日々ともに悩み、事業を作り上げる仲間」として自らと住民たちの関係を捉え、一人ひとりと対等な人間関係を築く人間性、知識、知恵、経験を持ちえている。そしてこれらが、「仕事」を超えたライフワークとしての高いコミットメントを生み出し、事業の質に大きく影響している。

④ アイデンティティ

アイキャンとは、前述したように日本のNGOの名称であるが、事業地においては、参加する母親や子ども達から「私たちはアイキャン」という発言が頻繁に聞かれる。国籍や人種、経済的地位を超えて、一人ひとりの「できること(ICAN)」を集めて活動を進めていくというアイキャンの理念が活動を通して、住民のアイデンティティに影響を及ぼしており、このアイデンティティが組織化において機能している。

⁶ パヤタス住民Vさん 2007年12月17日 インタビューより

(3) 柔軟性

参加型開発を徹底しようとするほど、様々な局面での柔軟性が必要となる。事業地の人びとが主体となる活動とは、コミュニティの生活リズムにあった活動に他ならない。アイキャンでは、できる限りこのリズムを尊重しつつ、その他のステークホルダーに対する必要を満たすために、以下のような柔軟性をもって事業をすすめている。

① 異文化

参加型事業においてファシリテーターの役割が重視されてきたことはすでに述べたが、事業が様々なステークホルダーによって成立している場合、事業地のみならず、異なる現実を見ているステークホルダー間のファシリテーションが重要な要素となる。とくに文化を超えてステークホルダーが存在する場合、ファシリテーターが異文化間のずれを管理(manage)する必要がある。

アイキャンでは、パヤタス事業地の文化をもとに事業を運営し、事業スタッフが他ステークホルダーに解説する役割を果たしている。日本から来たスタッフやボランティア、訪問者は、事業地の言葉、服装をはじめとする習慣に適應するように求められる。日本では考えられないフィリピンでの習慣も、あらかじめ見越した上で予算が作られている。

② 時間

当然のことではあるが、事業地コミュニティの時間の流れと、資金提供団体・提供者との時間の流れは異なる。コミュニティ会議で計画が出されてから、資金が充てられるまで時間差がある。実際、外務省の日本NGO連携無償資金協力や独立行政法人国際協力機構(JICA)の草の根技術協力事業等の大型補助金、委託事業の実施も、コミュニティ会議での計画時からは時間差はあるものの、採択までの期間、事業のスピードを調節し、事業地で説明を繰り返しながら、柔軟に実施されている。ただ、資金提供団体の単年度主義決算は、事業地において住民主体、コミュニティのリズムに合わせた事業運営という方向性の逆の形となっており、コミュニティの人々に外部者との力関係を感じさせる一面となっている。

③ 計画

活動は事業地において参加型で作られた具体的な年間計画に基づき、特定非営利

活動法人法に基づき総会で承認を受けて実施することができる。特にアイキャンは一定レベルのアカウントビリティを保つために、事業計画と予算を会員とかなり細かく共有している。この為、年度内に活動を変えることは困難な状態となっており、結果的に柔軟性を低下させている。

これを克服する為、アイキャンでは活動の下に副活動(sub-activities)を作っている。例えば年度内に「妻が活動に参加するため夫の理解が必要である」と、ミーティングのようなフォーマルの場、又は一見すると無駄話とも思えるインフォーマルの場で明らかになれば、それを促進するために、栄養改善活動(feeding)を行いながら、ジェンダー教育を取り入れるなど、柔軟に副活動を活用し、住民の参加コストを下げ、参加利益を向上させている。

④ コミュニケーションツール

アイキャンは事業地で参加型モニタリング評価(PME)、そしてそれに基づく参加型計画(PP)を実施するにあたり、参加型ツールを使用している。(この参加型ツールとは、固定化された一般的な「参加型ツール」ではなく、模造紙等を使用したシンプルなものである。)その後、参加型ツールを使用して出た結果をアイキャンのスタッフが各ステークホルダーから求められるツール、例えばログフレームに「翻訳」し、アカウントビリティを果たしている。因果関係を主軸とするログフレームは、論理性を重視する近代教育を受けたものには理解しやすいが、それをそのままコミュニティに持ち込むことはしない。逆に、言うまでもないがワークショップの模造紙を他のステークホルダーにそのまま渡すことはない。このように、柔軟性をもってそれぞれに求められる様々なツールを活用している。

(4) 「事業」という枠組み

事業を、アイキャンやコミュニティ外のステークホルダーからみた場合、ひとつの「まとまり」をなして、設定された目標を達成するためのものであるが、住民にとって、その事業は彼ら・彼女らの生活(の一部)そのものである。住民から見た事業と、外部者からの事業の認識は異なり、事業の進捗は、住民たちの事業外の生活と密接に結びついている。アイキャンのスタッフは、アイキャンの事業の枠組みと、住民たちの生活空間を出入りしながら、住民の生活のリズムを崩さず、ともに事業を形作っている。

(5) 住民の活動に参加するNGO

アイキャンの参加型開発は、住民の参加を促進しているのではなく、住民の活動にアイキャンが参加しているものと言える。参加型開発の議論の中には、外部からもちこまれた事業に、いかに住民が参加できるかという視点で、「参加」が語られてきたことも多かったが、アイキャンの参加型開発には、「参加」の主体にパラダイムシフトがみられる。参加するのは住民ではなく、外部者であるNGOであり、住民以外のステークホルダーであった。もともとそこにいた住民たちの日常に、いかにさりげなくNGOが参加して「事業」をともに作り上げていけるか。そしてその過程で、いかにともに悩んで、学び、成長することができるのか。アイキャンの挑戦はそのようなものであった。

2-4 提言(今後の課題・問題と対処法)

参加型開発を主流化するためのアイキャンへの提言は以下の通りである。またこれは多くの参加型開発を行う日本のNGOに対しても、共通する部分があると認識している。

- ① コミュニティの多様性や複雑性、時間の流れを重視するために、予算や計画等より柔軟にする一方、決算や報告におけるアカウンタビリティを高めることが大切である。
- ② 事業費内訳は参加型で予算編成を行う等、予算もコミュニティ会議で決めることができると、より理念に近づくことが可能となる。
- ③ 海外事務所が様々な機能を持ち権限委譲が進むと、事業地での意思決定が反映される事業運営になる一方、そこで実施すべき業務が格段に増加する。この副作用を抑える体制強化が必要である。そしてこれが、学習する機会や内省する時間的、精神的余裕をもたらすと期待される。
- ④ 活動の中で得た経験を団体内外で更に共有し、そこから得られた教訓の文章化と分析の習慣化をおこなう必要がある。それにより、日本のNGO界においても、参加型開発の普及に努める必要がある。
- ⑤ 上記のような参加型開発の事業運営は各スタッフの個人の知識や経験、倫理観に基づいているところが多い。参加型開発における個人や組織の倫理規定作成、ビジョンの共有化を進め、一貫した開発哲学に基づく安定的な組織力を強化する必要がある。

- ⑥ 住民も含めた様々なステークホルダー間の異文化の調整を個人で行う精神的負担はとても大きい。組織として異文化に対応できるシステム作りが望まれる。
- ⑦ スタッフへの投資として、参加型開発の事例訪問や事業地住民によるスタッフ教育の機会を増加することも有効であろう。

参考文献

- Chambers, R., (1997), *Whose realities counts? Putting the first last*, IT Publications, London
- Luna, Emmanuel M., Ferrer, Ferrer Oscar P., Tan, Marion J., de la Cruz, Leonore P., Bawagan, Aleli B. and Bariata-Magcuro, Thema (2005), *Introduction to Community Development*, College of Social Work and Community Development, University of the Philippines
- Oakley, P., (1990), *Evaluating Social Development Projects*, OXFAM, London, U.K.
- Phuyal, Kamal (2007), *Community Participation: a brief introduction*, Nepal
- Pretty, J. et al (1996), *Participatory Learning and Action: A Trainer's Guide*, IIED, London, U.K.

西川 芳昭(2002)地域文化開発論、九州大学出版会

ロバートチェンバース著 野田直人監訳(2005)開発の思想と行動 「責任ある豊かさ」のために、明石ライブラリー