

## 序 章

### 地域社会をどう捉えるか

—内生的農村開発のための方法論的考察—

重富 真一

要約：

農村開発における住民参加とそのための住民組織化の必要性は、繰り返し主張されてきたところである。ところが参加型開発論はプロジェクト企画者や実践者の姿勢や方法を説くばかりで、開発の主役となるべき住民がどのような仕組みでもって自らを組織化するのかを論じていない。本稿では、参加型開発、住民組織に関わる重要な概念、先行研究について検討をおこないながら、地域社会をシステムとして理解することによって、住民組織化の内生的メカニズムを捉える方法を考察する。

キーワード：

参加型開発 農村開発 コミュニティ 地域社会システム 住民組織

### はじめに

第二次大戦後、発展途上国の開発が国際社会の課題とされて以降、農村開発はその重要テーマであり続けている。そして農村の効果的、効率的、持続的な開発のためには、住民参加が必要とされてきた。ところが参加型開発を論じる研究は、開発プロジェクトを企画し、実践のために農村に入っていく外部者に対して、その姿勢や方法を教示することに終始している。それに学んだ開発実践者は、住民の中に分け入り、地域社会を熟知してから、実践に取りかかる。その結果、すばらしい実践がそこで生まれるかもしれないが、成功例はいつまでたっても点に終わり、面へと広がることがない。

参加型開発のためには住民の組織化が不可欠である。その住民組織化も、住民自身が主導しない限り、持続的なものとはならない。あるプロジェクトに必要な組織を作れば済むのではなく、住民が必要に応じて自らを組織化し、組織のあり方を変え、時にはそれを廃止して、新たなものを生み出すような、そうした仕組みが必要である。いわば住民組織化の内生的メカニズムを見出し、それを起動するように働きかけることが、参加型開発に求め

られている。

地域住民を組織化する仕組みは、その地域社会にあると考えられるが、その仕組みについての研究はきわめて不十分である。コミュニティ開発やコミュニティの重要性が叫ばれていても、地域社会の中にどのような組織化メカニズムがあるのか論じたものはほとんどない。本研究会では、地域社会において住民の社会関係を調整し、必要に応じて住民の組織化に機能するようしくみを地域社会システムと定義して、その実態を捉えようとする。事例として捉えられた地域社会システムを類型化し、同時に地域社会システム把握の方法を提示することで、地域社会を分析する研究者、参加型農村開発に取り組む実践者に、地域を見る視座を提供することを課題としている。

本稿は2年間を予定している研究会の中間報告で、研究会の問題意識と課題接近の方法にかかわる重要な概念や先行研究について検討をするものである。

## 第1節 農村開発

### 1. 農村

本研究を進めていく大前提として、そもそもなぜ農村開発が研究するに足る課題となるのかを多少とも論じておかねばならない。途上国を対象とした開発問題を論じるときに、しばしば指摘されるのは、農村における貧困問題の深刻さである。世界銀行によれば、現代社会のもっとも非道徳的な事柄は貧困が無くならないということであって、世界中で10億もの人口が1日1ドル未満で生活している（World Bank[2003]）。そうした貧困人口の75%が農村に在住しており、生活の質という点でも都市住民より劣悪な状況に置かれているという。

しかし農村の問題は貧困問題、つまり所得の低さや生活水準の低さだけで語り尽くせる問題ではない。貧困線以下の人口がかなり減ったタイの農村を見ていると、豊かになりたいと思って借った金の返済に窮する農家、働き盛りの夫婦が都会に出稼ぎに行くため祖父母や親戚に預けられたままの子どもたち、都会的な生活にあこがれて非行問題を起こす中学生など、村で起きる問題は尽きることがない。

さらに視線を先進国である日本に転ずると、そこにも農村開発の問題が現れている。2009年に総務省は「集落支援員」という制度を始めた。この集落支援員は、過疎化の進んだ集落を回り、住民同士、住民と行政の間に立って、集落の現状、課題、あるべき姿について話し合いを促進する役割を期待されている。その集落支援員の一人は、自分の経験を語る中で、あくまで主役は住民であり、支援員のできることは「刺激」を与えることであって、自分たちで地域の問題を解決できるという意識をもってもらうのが目的だと述べている（図1）。日本においても過疎化で住民の中に自分達を組織化できる

人的資源がなくなってきており、そこではこうした開発ワーカーが外部から入って来ざるをえなくなったのである。このように経済発展の段階が違っていても、農村開発の問題は容易に消失しない。

図1 ある集落支援員が活動の中で意識してきたこと

- 1) あくまでも主役は住民で、支援員はリーダーになってはいけない、労働者にもなってはいけない
- 2) 外から人が来る、ということは単に「刺激」であり、それで地域が変わる・活性化するという「魔法」ではない
- 3) 短期的な視点ではなく、常に長期的な支援で「継続」を考えること
- 4) 自治ができる村を考えている。自治とは行政からも自立した「自治」。まだ自分たちが村づくりを行わなければ何も始まらない、ということに気づいていない。
- 5) この地域が良くなれば、日本が良くなる、という気持ちで頑張っている

(和歌山県高野町杖ヶ藪で支援員)

(出所)「World Cafe」(<http://worldcafe-emanon.blogspot.com/2011/03/20110225.html>)よりダウンロード(2011年12月9日)。

また農村の問題は、農村ごとに異なっている。近くの水資源が沼地しかない村では、沼地の管理が課題になるが、灌漑水路から潤沢に水が供給される村では、水の共同管理は問題にならないかも知れない。市場から遠い村では野菜の販路開拓や中間商人との交渉問題があるだろうが、町場に近い村ではそのようなことはないだろう。近くの工事現場に向かうダンプが通るため村内の道路が壊れるという問題を抱えたあるタイの村では、住民が通行税を取れないか協議していたが、そうしたこともじつにその村特殊な問題である。こうしたことはいずれも農村住民がばらばらに対応しては解決できないか、あるいは効果的効率的ではないという問題であって、そこに地域社会として意識的に問題解決に取り組む意義がでてくる。農村の問題は地域社会ごとに固有な面があるため、その地域の住民自身が、共同で取り組まねば解決できないことがしばしばある。

## 2. 開発

しかし各々の農村社会が抱える問題がそのまま農村開発問題になるわけではない。農村社会の問題は、突き詰めていけば農村に住む住民が抱える問題であって、それらの少なからぬ部分が住民個別の対応によって解決ができる、あるいは解決するしかない問題である。貧困問題は農業収入が上がるとか、副業収入が入るとか、あるいは兼業機会が増えることで、解決するかもしれない。そもそも個別世帯の低所得問題を根本的に解決するのは、個別世帯が経済機会を得ることであろう。そうした経済機会は市場を通じて

得られることが多く、そうした市場機会が農村住民に与えられれば、貧困問題は軽減されるであろう。そのような状況の下では、貧困問題を開発問題として設定する必要は薄れる。あるとすれば、せいぜい市場で勝ち抜くための技能形成といった課題であろう。

農村の問題を開発問題として捉える時、我々は問題への意図的、組織的、外部的な関与をすでに前提としている。つまり問題を放置しておいては、別言すれば各個別経済主体の競争や自発的な協力を任せておいたのでは、問題が解決できない、あるいは問題解決が困難になるという時、しばしば外部者(当事者たる個別経済主体ではない主体)が、ある意図をもって、組織的に(外部者の組織によって、あるいは当事者たる住民を組織化して)、問題解決を図ろうとする。

例えば農村の高金利問題があるとき、農村社会の中には住民が講のような小規模金融組織を作って資金供給をすることがある。それは外部の介入なしに、住民の中から作られるものであるが、そうした自生的な対応だけでは不十分な場合(たとえば講で集められるよりも大きな資金が生活上必要になってきている)、開発という外部からの意図的関与が課題となる。我々が農村開発を研究課題として掲げるのは、農村問題の中にこうした関与の必要なものがあるという前提に立っているからである。

そして農村開発が意図的な関与である以上、関与者には何らかの価値観が前提されている(Yogo[1996:4-5])。農村に小規模金融組織を普及しようという開発プロジェクトの背後には、農村住民に資金があればもっと幸せになれる、という価値判断がある。しかし農村への現金経済の浸透が問題だと見る開発援助者ならば、むしろ市場経済から農民を遠ざけるための介入(例えば自給自足的農村社会の建設)を開発課題とするであろう。開発にはこうした価値観が付きものであり、開発問題に関わる研究者も実践家も自分の価値前提に意識的であるべきだが、本研究はこうした価値前提自体を議論するものではない。

## 第2節 参加型開発

### 1. 参加型開発なるもの

農村開発において、住民の参加が重要であるということは、「開発」が国際社会の課題とされた当初から主張されていたことである。1948年からインドでコミュニティ開発(community development, CD)が試験実施されたとき、すでにそこでは住民参加の手法が用いられていた(Binzwanger-Mukze, de Regt, and Spector[2009:20])。1970年代になるとcommunity participation が世界銀行その他の国際機関によって強く推奨されるようになる(Midgley[1986])。その他、Participatory Rural Apraisal (PRA), Integrated Rural Development (IRD), Area Development Program(ADP), Social Investment Fund(SIF)など、看

板と内容を変えながらも、「参加型」のプロジェクトが実施されてきた。最近では、local and community-driven development(LCDD)が提唱されている (Binzwanger-Mukze, de Regt, and Spector[ibid])。

これほどまでに農村開発プロジェクトの企画者達が「参加」にこだわるのは何故だろうか。オークレー[1993:29-30]は次のように参加の意義を整理している。

- ①効率性 (efficiency) : 住民の参加によって無駄が無くなり、開発プロジェクトに提供された資源がより効率的に用いられる。
- ②有効性(effectiveness) : 村落開発の道具としてプロジェクトをより効果的にする。村落住民の意見が入ることで効果のあるプロジェクトとなる。
- ③自立性(self-reliance) : 村落住民は自分の問題を自分で検討し、解決しようとするようになる。
- ④適用範囲(coverage) : プロジェクトの恩恵をうける住民の範囲が広がる。
- ⑤持続性(sustainability) : 外部から持ち込まれたプロジェクトは、支援が減ると続かなくなる傾向がある。参加によって地元住民がプロジェクトへの原動力を維持する。

これに住民のエンパワーメントを付け加えることも可能であろう。つまり住民がプロジェクトに参加することにより、自らの力を自覚し、外部者に対する発言力を強めることが期待できる。

これら参加の効用は、二つの種類に分けることができる。ひとつは参加によってプロジェクトが成功する率が高まる（あるいはプロジェクトのコストが下がる）というものである。オークレーの整理のうち、③を除く項目はすべてこの視点からみた効用である。もうひとつは住民自身に変化をもたらすというもので、オークレーの③やエンパワーメントについての効用がそれにあたる。オークレー[1993]は前者を「手段としての参加」、後者を「目的としての（あるいはプロセスとしての）参加」と言い表している。こうした違いはプロジェクトのあり方自体にも反映する。前者の参加は、プロジェクトの目標により、効率よく到達するために住民の意見や要望あるいは資源を集めるというかぎりで参加である。こういう「参加」は、プロジェクトのために住民を「利用」すること、と同義になりかねない。後者であれば、逆にプロジェクトの実施が手段であって、それに住民が関わることが参加である。この場合の目標は住民の変化であるが、プロジェクトの目に見える効用がない中で住民が参加を続けるのは難しいだろう（オークレー[1993:197]）。また「目的としての参加」も、プロジェクト実施者が住民を対象と見ている点では「手段としての参加」と同じである。上述のような「参加型開発」の定義を巡る議論を見る限り、「開発」の主語はプロジェクト主催者であって、住民ではない。

参加型開発の方法を巡る議論にも同様の特色を見ることができる。参加型開発の方法については、*Putting the Last First* (Chambers[1983]), *Putting People First* (Cernea[1985]), *People First* (Burkey[1993])といった理念的な表現のタイトルで本が出されている。その

中でもロバート・チェンバースの著作は広く読まれて、参加型開発の指針となっている（チェンバース[1995][2007]）。しかしそれは、参加型開発を実施する外部者のための教本とでも言うべきものである（佐藤[2003]）。つまり開発プロジェクトを企画実施する者たちが、心得るべきことがらを縷々書き連ねている。参加型調査（Participatory Rural Appraisal, PRA）に関する議論に紙幅が大きく割かれており、開発プロジェクトの主権者がいかにすれば人々の参加をかちうるができるのかが論じられる。チェンバースの言う「参加型開発」とは「参加型調査」のことなのである。そしてその「参加型調査」とは、外部者の主導で（住民も参加するかも知れないが）おこなわれる調査である。チェンバースに先立って、参加型開発の重要性を主張したコーテンの著名な論文（Korten[1980]）は、参加型開発プロジェクトの成功例を検討して、開発エージェントがプロジェクト実施の中から学ぶことの重要性と必要な学習過程を論じたものである。ここでも学習するのは、プロジェクトの企画者、実施者である。

「参加型」に「自立的」（self-reliant）という形容詞を付けても、開発事業の主語が外部者である点是不会変わらないようだ。自立的参加型開発を副題に掲げた Burkey の著書では、そのために必要な行動として、①外部の媒介者（Change Agents, CA）の役割・特色・必要性、②CA の訓練、③参加型の研究、計画、モニタリング、④住民と一緒に働くための手法、⑤外部機関、外部者との関係をどうするか、⑥資金調達の問題、が論じられている（Burkey[1993:Ch.4-9]）。このように、論題になっているのは開発エージェントやワーカーの手法、彼等の教育、それを支援する行政のあり方である。

このように参加型開発を推進するためにもっぱら検討されてきたことは、参加型開発の企画者・実施者の能力をいかに向上させるかであって、参加の主体であるべき住民のことではない。世界銀行の中であって、開発プロジェクトにおける社会的アプローチの重要性を説き続けてきたチェルネア[1998:18-19]は、参加型開発が声高に叫ばれてきたが、肝心の住民を組織化する知識・方法が分かっていない、と嘆いている。

## 2. 参加型開発の困難

実際、参加型開発の成果はきわめて怪しいものである。インドの CD 自体、成功事例を普及する段階になると、行政によるトップダウン、画一主義の問題に直面し、はやくも 1950 年には失敗であったと評された（Binzwanger-Mukze, de Regt, and Spector[2009]）。CD は途上国 60 カ国に広められたが、1965 年までにはほとんどが失敗した（Korten[1980]）。その後、今日に至るまで参加型開発の看板名が変わってきたのは、先行する参加型開発がかならずしも成功しなかったからでもある。LCDD の提唱も、これまでの失敗を踏まえたものだという（Binzwanger-Mukze, de Regt, and Spector[ibid]）。

それにしても参加型開発はなぜ難しいのだろうか。そもそも、「参加型開発」という

言葉自体に内包された困難があるように思われる。つまり住民参加とりわけ住民の主体的な参加を外部から引き出す、ということの難しさである。

かりにそれがあつプロジェクト地でできたとしても、次に直面する困難は、それを他に普及することである。たとえばオークレー[1993:182,205]は、参加型開発における熱心なワーカーの事例を紹介する。ひとつはフィリピンにおけるコミュニティ組織化担当者の例で、彼女は再居住地域に住み込み、2年間住民と生活を共にすることで、住民リーダーグループの信頼を得ることができて、プロジェクトをスムーズに展開することができた、という。次は、ブラジルのある漁村に入ったワーカーの事例で、彼女は最初の9ヶ月の間を、そこに住むことだけに費やした。彼女は住民を観察し、逆に住民に観察されていた。ある日の午後、一人の女性漁民が彼女に話しかけ、それがきっかけになって女性漁民のグループと話しができるようになった。将来の仕事に欠かせない、友情と信頼ができ始めた。

おそらくオークレーは、これらの事例をワーカーがとるべき望ましき姿勢として紹介したのであろう。たしかに、この2人のワーカーのアプローチは尊敬に値する。しかしこれらの事例で分かることは、ただ単に住むだけで2年間、あるいは9ヶ月が費やされているということである。有能な開発ワーカーが一地域の開発に、(有能であるが故に、であろうが)これだけの時間をかけているという事実が、すでに成功事例の普及の難しさを語っている。参加型開発が点から面へと広がることは、ほとんど不可能ではないかとさえ思われるのである。

参加型開発の普及は、最近の参加型開発プログラムでは最重要課題となっている。LCDD ではプロジェクトの”scale-up” (普及) が課題とされ、それがなかなかできていない理由が次のようにまとめられている (Binswanger-Mkhize, de Regt, and Spector[2009])。

- ① 制度が LCDD に敵対的である。
- ② コストがかかりすぎる。
- ③ 関係者の協力がうまくいかない。
- ④ 地域の文脈に適用できていない。
- ⑤ 普及するためのインフラがない。

ここで参加の主体たるべき地域住民に関わる課題は④だけである。しかもその説明に使われている事例は、マクドナルドが日本やインドでハンバーガーを売るときには、その食文化にあった製品を開発している、という話なのである( *ibid*[47])。「地域の文脈」と言いながらも、農村地域の社会構造や経済構造を把握する視点はだされていない。

住民の側の論理を把握する方法を提示しない限り、結局、優秀なワーカーが、自分で、長い時間をかけて、自分の入つた地域の理解を一からしていくような開発実践にならざるをえない(Yogo[1996])。これではいくら scale-up が重要だと叫んでも、参加型開発プロジェクトを面的に広めていくことは難しい。

### 3. 参加型開発の内生化

「参加型開発」の議論が住民よりも援助機関や開発ワーカーの方法論になっている中で、開発援助機関とは関係なく、住民自身が自らの地域を変えていった事例は数多くある。以下に掲げるのは、日本の明治期における村落レベル協同組合のケースである（和田[1955]）。

群馬県木瀬村野中集落に住む貧農、清水<sup>ともえ</sup>乃衛は、ある日高利貸しから、自分の返す借金の金利が高いのは、借金を踏み倒す者がいて、その分もまじめに払う者の金利に上乘せられているからだ、という話を聞く。乃衛はそれならば皆がまじめに返せば、金利は低くなるはずだと考えて、村の仲間とグループを作り、毎晩、ノルマを決めて縄<sup>な</sup>縄<sup>い</sup>を始めた。昼間の作業で疲れていても、一杯飲んで休みたくても、とにかく決められた量の縄をなつて、それをグループとして売るという目標を立て、そのために働く勤勉さ、規範をメンバーの中に作ろうとしたのである。乃衛は自分のノルマを果たした後、他の会員がノルマを果たしているか確認して回り、場合によっては彼らの縄<sup>な</sup>縄<sup>い</sup>を手伝うまでして、会員の信頼を得た。その後、このグループ、野中協同組合は金肥購入、新技術（塩水選）導入を共同でおこなうなど、活動を広げた。

明治32年、農商務省の高官、平田東助が突然この村にやってきた。平田東助は当時、品川弥二郎とともに産業組合法の制定に奔走していた。産業組合はライフアイゼン型の協同組合で、平田らはドイツにおいて興隆しているこの協同組合なるものを、日本にも普及しようとしていた。その平田が野中協同組合のことを耳にし、乃衛に会いに来たのだった。実際に乃衛から話を聞いて、平田は日本にもすでに「産業組合」があった、と感動している。乃衛はむろんこうした産業組合のことなど何も知らない。平田に対して「自分たちは何も知らない。ただ人間らしく生きたいからやったまでだ」という趣旨のことを述べている。

このケースは小説として描かれているので、細部にはフィクションもあるだろう。にもかかわらずこのケースを長々と引用したのは、産業組合普及という開発プロジェクトが始まる前に、住民自身が内容的には同種のプロジェクトをおこなっていた、という事例だからである。この野中協同組合の事例は「参加型開発」と呼べるのだろうか。

村の外から誰も援助に入っていないのであるから、援助機関やワーカーの能力云々を議論することは無意味である。しかし実際に援助機関が目標としている変化が村に起きたのだから、そのメカニズムを知らねばならない。そのためには、村人の中にある自己組織化の仕組みを研究しなければならない。より具体的には、住民自身が地域の問題を特定し、問題とその解決方法を地域社会のなかで提起し、合意形成をはかって、提案を実施し、その結果を評価・反省するというプロセスを繰り返していく仕組みを明らかにせねばならないはずである。

### 第3節 住民組織と住民組織化

#### 1. なぜ住民組織（化）なのか

参加型開発の唱道者は、住民組織がなければ住民参加はできないと論じる（Galjart[1981];オークレー[1993]; Burkey[1993]）。たしかに農村住民が開発プロジェクトに個別に参加する、という状況は、「参加型開発」と呼ぶにふさわしくないし、仮にそう呼んだとしても、プロジェクトの企画実施主体は住民になく、住民は個別に意見を聞かれたり、動員されたりしているだけと言えよう。個々の住民は政治的な力に乏しく、彼らが自らを組織化して初めて、プロジェクト企画・実施に影響力を与える存在になれる。

余語は、開発組織を家計が政府や市場から資源を獲得する場合の媒体として位置づける（Yogo[1996]）。余語はこうした組織が開発組織（開発のための機能組織）であるとす。家計が家計の中だけで資源を満たすことができないとき、市場や国家（政府）から資源を得ようとするが、その際に資源獲得の効率性を高めるために作られるのが開発組織である。

しかし住民組織には市場や国家の代替として機能する側面もある。たとえば農村のある世帯で葬式をおこなわねばならなくなったとしよう。葬式はなかなか家族だけで執り行えるものではない。遺体の処理はもとより、葬儀の様々な儀式や集まりを準備し、参列者を接待しなければならない。都市社会のように市場経済が浸透しているところでは、葬儀屋という葬儀サービスの供給者がいて、葬式に必要なサービスを金で買うことができる。しかし発展途上国の農村では、そうしたサービス供給者を期待できないことが多い。そこで住民は何らかの組織的な対応をしなければならない。日本ならば隣組が葬式の基本的な組織単位になるし、タイでは近しい親族知人が葬式を取り仕切る。

東北タイのトン村（重富[1996]）には、キーペット沼という沼地があり、村人が各自魚をとったり家畜の水場に使ったりしていたのだが、次第に雑草が茂って使えなくなってきた。沼地を清掃したいが、そのような事業を政府に期待していてもいつになるかわからない。そこで村では養魚グループを組織して、そのグループに清掃と沼の管理をさせた。ここでは政府によるサービスを組織が代行している。

このように農村の個別経済（とりあえず世帯を単位として考える）が生活していく上で必要な資源を、市場や国家からのサービスや天然資源を各自採取するという方法では得られないか、得にくい場合があつて、そういうときに住民組織が媒体あるいは代替手段となる。農村の場合、組織は農村住民が資源を獲得する方法としてかなりの比重をもっている。

また農村開発という政策的関与の中で、住民の組織化という方法は重要な位置を占め

てきた。たとえばタイにおいて、農村開発を専門におこなう部局はコミュニティ開発局（CDD, 1958年設置）であり、CDDの実施プログラムの中心をなしているのは、住民組織化であった。1960年代は婦人会や青年会などの組織化、1970年代後半からは貯金組合やライスバンクのような経済組織作りがプロジェクトの中心であった。政府からの資源が投入される場合でも、その受け皿となる住民組織を作るのが、CDDの役割であった。

## 2. 住民組織の分類

住民組織を分析するためには、それをある程度種類分けしておく必要がある。その分け方自体に、住民組織の分析視角が反映する。本研究会の関心事は、住民がどのように自らを組織化するかという点にあるから、住民組織の区分も組織化の仕組みを意識したものになる。

余語は、住民組織を社会組織と開発組織に分ける必要性を強調する(Yogo[1996:7])。ここで社会組織とは、その地縁コミュニティの構造に固有な人々の社会関係を維持するためのものであり、世代を超えて組織経験を蓄積・伝達するものである(Yogo[2000:21-22])。また開発組織とは、コミュニティにおける環境変化に対応するために社会組織の経験から派生的に作られるものである[ibid:22]。余語によれば、社会組織は家計と地域社会の間を媒介するものであって、家計と地域社会とが市場や政府から資源を獲得するときに開発組織を作り出す(必要とする)。つまり組織を作る組織と作られる組織という視点から、こうした区分がなされている。開発組織を機能組織(フォーマル組織)と読み替えれば、この区分は社会学におけるオーソドックスな組織区分と一致する(Blau and Scott[1963])。

この区分は組織をその目的、機能から分類したものと言える。すなわち、特定目的の遂行か、メンバーの関係調整に置くかという違いに注目したものである。筆者はこれにもう一つの視点を付け加える必要があると考えている。それは組織の生成を軸にして、組織が自生的に作られたものか、外生的に(外部者によって)作られたものかという違いである(Shigetomi[2011])。

この二つの軸から住民組織を4つの象限に分けることができる(図2)。組織の生成を軸に加えることで、同じく機能組織でも農村住民が伝統的に作り出してきた協同組織と、「開発」という外部からの関与によって作り出される組織とを区別することができる。たとえばインドネシアには、古くからアリサンと呼ばれる講組織があり、農村住民の小規模な資金需要に応じてきた。そうした伝統的な対応では不十分なほど資金需要が高まったとき、はじめて「開発」の必要性が発生し、開発組織を作るという課題が出てくる。「参加型開発」で課題とするのは、後者の住民組織の形成である。

また同じく構成員の社会関係を調整する組織についても、組織の生成を軸にとると、社会組織だけではなく行政組織が存在することに気づく。住民の自主性や政治的弱者の参加を強調する論者は、しばしばこうした行政組織を無視するか、否定的に捉えるが、外生的に作られた組織にも住民間の調整を図る制度が組み込まれていることが少なくない。たとえば江戸時代の行政村には年貢納付の連帯責任が課されていたため、そこには村人の行為を強制する仕組みが必要だった。この単位が明治以降、村落共同体という社会組織と見なされたのだから、行政村にも社会組織に似た制度が備わることがあるということだ。岩井によれば（本書第2章）、ベトナムのメコンデルタ農村では、行政の末端組織が住民組織化の母体として機能しているケースが見られる。

行政組織を識別しておく利点はもうひとつある。それは行政組織が社会組織に比べて外部から認識しやすいという点である。親族組織のような社会組織は、どのような地理的範囲で、どういう人々がメンバーなのか、なかなか外部者には見えにくい。時間をかけて調査をしなければ、その外形すら掴むことが難しい。これに対して行政組織は、もともと外部によって作られたものだから、外部者にとっては自明の存在であり、地域社会に近づくときの格好の入り口になる。こうした入り口がなければ、地域社会の内部を知ることもしないだろう。

図2 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
組織の生成	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。

このような区分は概念的なものであるから、実際の組織は複数の属性を兼ね備えていたり、時間と共に別カテゴリーに移る場合もある。たとえば講組織は資金の融通という特定目的をもった組織であるが、同時に構成員の親睦（つまり人間関係の維持）という機能を果たすことが多い。あるいは貯金組合のような開発組織の中で、構成員の心情的紐帯が強まり、社会組織的な機能をもつようになることもある(Selznick[1984:16-20])。

またこうした社会的機能を持つようになると、組織は維持自体に意義を見いだすようになり、制度に近くなる。社会関係調整を目的とした組織と制度との境界は、曖昧なものになる (ibid)。

もうひとつ筆者が考えている分類方法は、組織化と組織運営の主体による以下のような分類である。とりわけ地域社会の関与に注目している。

ひとつめのタイプは、私有資源をその所有主体が持ち寄って共同で管理運営するものである (A)。共販組合や貯金組合などがこのタイプの組織である。これには地域社会がその制度と組織を動員して関与する場合 (A-1) と、関与しない場合 (A-2) とがある。前者は、組織設立を村の事業として位置づけ、組織運営の問題を村のリーダーシップや懲罰制度を使って解決するようなタイプである。後者は全くの有志組織であり、出荷組合などにはこうしたタイプのものが多い。

ふたつ目は、地域社会の資源を用いて私的主体に管理運営させるタイプである (B)。村の沼地での養魚事業を私人あるいは有志集団に委託するようなケースである。この場合、地域社会は単なる地主、資産所有者にしか過ぎず、資源利用者の選抜、レントの確保にのみ関与する。

三つ目は、地域社会の資源を地域社会が管理運用するタイプである (C)。村がコミュニティ林の管理ルールを決めて、村人の見回りグループを作るようなケース。あるいは筆者の調査村 SP 村で見られたように、村が沼地で養魚事業を行い、村人を動員しながら沼地管理を行う場合(重富[1996])。中国では行政村が村有地を使って直営事業を行うことがあるが、これも同様のタイプである。この場合、住民の動員を伴う場合 (C-1) と伴わない場合(C-2)とがある。伴う場合は上述の共有林や沼地管理のケースで、伴わない場合とは村のリーダーが資源管理を行うようなケースである。

以上述べたようなケースごとに、地域社会に求められる組織力(住民の動員力、管理能力)は異なっている。A-2 の場合、地域社会は全く関与しないから、地域社会としての能力は問題ではない。B の場合、地域社会は資源の貸し手としての能力があればよい。もっとも地域社会の能力が求められるのは、C-1 の場合であろう。地域社会は、共同資源の管理・運用に、構成員の私有資源(労働力や物財)を動員し、また彼等の行動を統御しなければならない。

### 3. 住民組織の失敗

住民組織化という開発手法は、頻繁に用いられるが、同時に失敗するケースも多い。婦人会や青年会はタイのどこの村にも作られたが、そのうち実質的に機能しているものは、数えるほどしかないだろう。貯金組合はかなり成功した方であるが、それでも成功したものよりも失敗した方が多いだろう。筆者の調査村、トン村でも貯金組合やライス

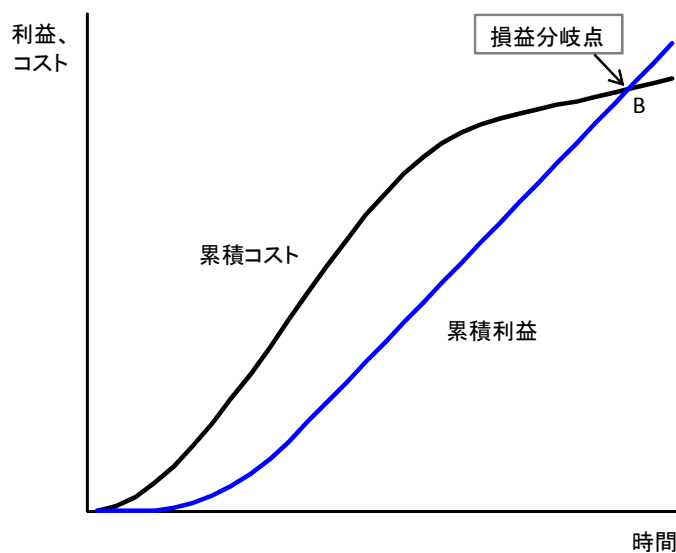
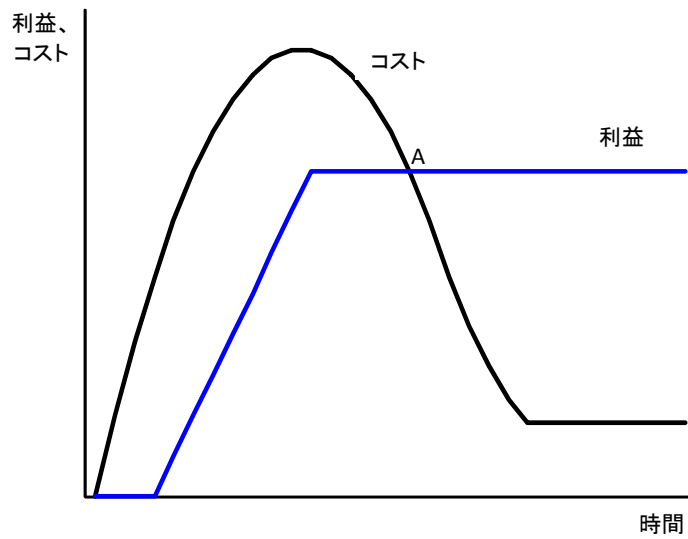
バンクの試みがあったが、いずれも失敗している（重富[1996]）。SP 村は比較的組織化の上手な村であるが、それでも最初に作った貯金組合はすぐ活動を停止した。住民組織化とは、かくも難しい方法である。なぜ難しいのか。

組織化が成功するためには、組織に参加する人々が組織化によるメリットを得られる条件が必要である。つまり組織化によって得られる純利益（利益マイナス費用）が、組織化をしないことによる純利益よりも大きくなければならない。個々人が市場や政府にアクセスして必要な資源が得られ、しかもその方が経済的な純利益が大ききとき、いくら組織化をしても成功しない。たとえ組織ができたとしても持続しない。またコモンズ研究が明らかにしているように、組織的に管理しようとする資源が、そうした管理コストをかけるに足る物理的、生態的な属性を持たなければ、組織化は成功しない。組織化の純利益が組織化しないことの純利益よりも大きいということは、住民組織化の前提条件である（Ostrom[2002]）。

しかし、組織化のメリットがあったとしても、かならずしも組織化は成功しない。我々の研究課題はここから始まる。すなわち、組織化のメリットがあっても組織化が成功しないのはなぜなのか。

ひとつの理由は、組織の不確実性問題にある。組織という取引方法は、市場的な取引に比べて利益が現れるまでに時間がかかる。たとえば貯金組合の場合、はじめは貯金のみを行って資金を積み立て、ある程度の額になってから初めて貸し出すという方法をとれば、貯金をしている期間は構成員に組織化の利益が自覚されない。このように組織化には、時間による損益分岐点のようなものがある。それをグラフにしたが図3である。

図3 組織化の損益分岐点



(出所)筆者作成。

上のグラフは、各時点における組織化のコストと利益を時間の経過とともに描いている。ここでのコストとは組織化によって追加的にかかるコスト、利益とは追加的に得られる利益とする<sup>1</sup>。コストは組織作りの時にもっともかかり、組織が安定すると下がる

<sup>1</sup> 組織化がなされるには、組織化によって得られる純利益が組織化をしないことによる純利益を上回らねばならない。すなわち $(P_0 - C_0) - (P_1 - C_1) > 0$  [ $P_0$ ; 組織活動により得られる利益,  $C_0$ ; 組織活動にかかるコスト,  $P_1$ ; 個別に対応することにより得られる利益,  $C_1$ ; 個別に対応することによりかかるコスト]。左辺を変形すると、 $(P_0 - P_1) - (C_0 - C_1)$ となるので、組織化の追加利益が追加コストを上回れば、組織化の経済的なメリットが生じる。

と仮定する。利益は組織化が始まってしばらくしてから生まれるようになり、組織化の進展とともに増加するが、組織が安定すると一定になると仮定する。下のグラフは、そうしたコストと利益を累積したものである。累積利益が累積コストを上回る点が、損益分岐点（下のグラフのB点）となる。この時まで組織を継続しなければ、投入したコストに見合う利益が得られないことを意味する。

農村における組織化には、さらに固有の困難がある。組織を作る人々は、基本的に小規模事業者（小農）か独立の労働者（日雇い労働者）であり、各々が経済的再生産を果たす手段は、組織から独立しているのが普通である。彼らは組織を離れても生きていけるから、組織に不満があれば容易に退出(exit)してしまう。この点で企業という組織から離れては生存できない労働者とは異なっている。

損益分岐点に達する以前の組織は不安定である。特に各時点でのコストが利益を上回っている段階（上のグラフ、点Aより左側）では、経済的な利益とは別の動機付けが、組織活動の維持に必要である。前述した野中協同組合の事例では、組織として絢う縄が一定量になるまで換金されないため、縄絢うのコストが利益を上回る状況がしばらくは続くのである。ゆえに構成員の中には休みたいという誘惑に駆られる者がでる。それを放置すれば、組織は崩壊するであろう。そこで乃衛は毎日の巡回と、自ら規範を示すという方法で構成員の行為を統御しなければならなかった。一種の強制が必要だったのである。逆に組織化の利益ができる限り早くコストを上回るようにするという方法もある。筆者の調査村 SP 村では、女性たちが新しい貯金組合を作ったとき、集まった貯金をその都度全額貸し出すという方法をとっていた。これはコストと利益の発生タイムラグを最小限にする工夫である。

#### 4. 住民組織と地域環境

農村の地域住民を組織化すること自体に付随する困難の他に、地域の環境との適合問題が生じている場合がある。

JICA（国際協力機構）は、1980年代にタイの東北地方において Toban Project という名前の農村開発プロジェクトを実施した。Toban とは東播のことで、東播磨など瀬戸内海沿岸の溜池灌漑を干ばつ常習地帯の東北タイに導入しようというものであった（南[1988]）。

すなわち、瀬戸内海地方の溜池灌漑では、1個の溜池が数戸の農家によって運用され、各溜池には水利組合が作られている。東北タイは、年降水量が 800-1300mm 程度で、日本の瀬戸内海地方に対応しており、血縁に基づいて数家族程度の団結の強い小グループ

がある。したがって、2戸から数戸に1個の溜池を、天水田境界線上に掘って、そこから配水管でグループ内農家の農地に灌漑する。このように Toban Project は住民の組織化による灌漑事業である。

1989年に、筆者が本プロジェクトの試験実施地、コンケン県バーンファーン郡バーンラオ区を調査したところ、次のような事例に出くわした。溜池の脇に、小さな看板が立てられており、そこに溜池の所有者名が複数書かれていた。溜池を数個で利用するというプロジェクトの趣旨に沿って作られた看板であろう。しかしその看板の名前は、名字がみな同じであった。溜池に案内してくれた所有者の農民によれば、看板上の名前は彼の娘など、親族のものであった。溜池は住民組織化を促した、あるいは住民組織によって管理されていたというよりも、実質的に個人所有のものとなっていた。

東北タイにおいて、非親族の世帯が共有財を管理するという事は、非常に稀なことである。それが土地に関わる場合、まず不可能と言ってよいだろう。実際、プロジェクトに参加した研究者は、住民が溜池の私的利用を要求したこと、公共の溜池はだれも責任を持って管理しないこと、溜池を得た農家は溜池周辺に植えた野菜が盗まれるのを恐れて、溜池のところで寝泊まりしていることなどを報告している (Prapant[1987])。溜池を得た親族は、確かに灌漑の利益を得たであろうが、そのような農家は水田の一部を溜池に変える面積的余裕のある農家である。比較的規模の大きな農家がさらに溜池で潤い、村内の経済格差が拡大した可能性がある。

フィリピン農村で小規模金融組織作りにとりくむ NGO, CARD (Center for Agriculture and Rural Development) は当初、土地なし農民を組織してメンバー45人ほどのアソシエーションを作り、そこに資金を融資していた。資金を元手に、メンバーが小規模な経済活動をおこない、所得を向上させようというのである。ところが8ヶ月ほどやってみたところ、メンバーの返済率が悪いことが明らかになる。アソシエーションのリーダーが返済を催促しても、なかなか回収ができなかった。ちょうどその頃(1989年頃)、CARDのリーダーが、バングラデシュのグラミン銀行の実践を視察する機会を得る。周知のようにグラミン銀行の住民組織は1グループあたり5人程度の小集団である。帰国後、この方法を試験実施したところ、資金の回収率はほぼ100%であった。それからCARDは、グラミン銀行型の小規模金融組織を普及するようになった。CARDのリーダーによれば、グラミン方式が成功したのは、グループを小規模にしたことで、メンバーの行動をよりきめ細かく把握し、対応が迅速にできることにあるという。実際に1万ペソ借りた人がマニラに行ってしまったという事件が起きたとき、グループのメンバーはその人がどこに行ったかすぐ突き止めて、貸付金を回収した。このようなことは、グループメンバーが互いに近い関係にあり、情報を共有しているために可能であった。

これらの事例を見ると、同じ住民組織でも地域社会が異なればその成否に違いが生じるし、逆にある地域社会に適した住民組織の形があるように思われる。ところが、発展

途上国における農村開発のための住民組織をもっとも包括的、実証的に研究したエズマンとアポフは、住民組織が環境の影響を受けるという証拠が得られなかったとしている (Esman and Uphoff[1984])。彼等の研究は、48 カ国から 150 もの住民組織をサンプルにとって、①組織の構造、②組織の機能、③組織の環境条件のそれぞれが④組織の成果 (パフォーマンス) に影響しているかどうかを検証したものである。①～③が説明変数、④が被説明変数である。それぞれの変数に複数の指標がとられ、各ケースには指標ごとに 5 段階の点数が付けられる。その点数を使って説明変数と被説明変数の相関を重回帰分析で求めている。

我々の関心は、組織の環境条件とパフォーマンスの相関である。彼等が環境条件とした指標は、物理的経済的条件 (topography, resource endowment, infrastructure, economic diversification, income level, income distribution pattern), 社会的条件 (settlement pattern, social heterogeneity, social stratification, sex discrimination, social discrimination, literacy), 政治・行政的条件 (partisanship, group patterns, community norms, societal norms, political support, administrative support) である (ibid[105-106])。そしてどの指標も組織パフォーマンスとの相関は、低いか認められなかった。これらのうち社会的条件と政治・行政条件のうち地域社会に関わる指標についてのみ、計算結果を説明すると以下ようになる (ibid[116-122, 298-301])。

- **Settlement pattern** : 村落の形状から点数を配分 (集村 5 点, 線状村 3 点, 散村 1 点) したが、パフォーマンスとの相関は見られなかった。
- **Social heterogeneity** : 民族, カースト, 宗教などの社会的属性から、多様性の度合いを点数化した。しかしせいぜい言えるのは、住民組織成功の決定的な阻害要因ではない、ということぐらいである。
- **Social stratification** : 社会階層間の移動や格差の大きさから点数化した。相関関係は得られなかった。階層差が大きくて組織が成功しているケースと、逆に階層差が小さいので組織が成功しているという両方のケースが報告されている。
- **Sex discrimination** と **Social discrimination** : 女性に対する差別, 特定社会集団への差別が強いかわいから点数化。関係が無いとは言えないだろうが、その証拠は見つけられなかった。
- **Literacy** : 識字率から点数化。重要な相関は見られなかった。
- **Group patterns** : 社会組織のあり方を生得的か個人的かで **caste, tribe, family, patron-client, associational/voluntaristic** に分けて点数化した。しかし相関は認められなかった。
- **Community norms** と **Societal norms** : 住民参加を広く、平等に受け入れているかで点数を付けた。相関は正であったが強くない。

このように環境要因と組織パフォーマンスの間にはっきりとした相関が見られなかった理由を、エズマンとアポフは以下のように説明している (ibid[125-126])。

①環境要素の地域内での関係は複雑で、ここで用いた統計モデルではつかむことができない。

②変数が線形ではないため、他の手法が必要。

③説明変数が両方向に（つまりプラスにもマイナスにも）作用する。

④環境が悪いとむしろ人は頑張るので成功する。

理由の③④は、要するに環境要因は説明変数にはならないと主張しているに等しい。

①②のような問題があるならば、方法を変えればよいのであって、環境と組織の関係を分析する方法を間違っただけのことである。

いうまでもなく、相関の有無と実際の因果関係の有無とは別の問題である。エズマンとアポフも相関分析の結果から因果関係がないとまでは主張していない。筆者は環境要因をいくつかの要素に分解してばらばらに組織パフォーマンスとの相関を見るという方法自体に問題があると考えた。ある説明変数 A が被説明変数とプラスにもマイナスにも相関する、ということは、考慮されていない説明変数 X（潜伏変数）があるからではないだろうか。その潜伏変数 X のあり方によって、A がプラスにもマイナスにも作用するということが起きているように思う。X が 1 の時、A は組織パフォーマンスに肯定的に作用するが、X が 2 の時は逆に作用するという場合、A と組織パフォーマンスの相関は現れないだろう。いわば X は A が作用する際の文脈として働いている。この文脈を特定しない限り、変数ごとの相関を出しても有効な結果は得られないということであろう。

潜伏係数の存在は、住民組織化の実践をする場合でも重要な問題になる。仮にある変数が組織パフォーマンスにプラスに働くかマイナスに働くかが、潜伏係数によって変わってくるとすると、その潜伏係数の状況が把握できていなければ、住民組織化への働きかけ（開発実践）は、逆の効果をもたらすことすらありえる。開発実践者にとっては、個々の説明変数と被説明変数との相関が分かっているとしても、自分の実践対象となる地域でその説明変数と被説明変数が統計的な結果通りに作用するかどうかは分からない。むしろある説明変数が他のどのような地域的文脈のもとで、どう作用するのか、という形で、説明変数と住民組織化の関係を提示しなければ、実践者の使える理論にはならないであろう。

## 5. 組織メカニズムの内生化

住民の組織化は必要である。しかし放っておいても組織はできない。そこで外部からの働きかけが必要なのだが、これまでの「参加型開発論」は、その働きかけ方ばかり論じてきた。住民の側が組織を作り出すメカニズム、論理を明らかにしなければならない。

まず、誰が組織を作るのか、という発問が必要である。この場合でも、単にひとつの

組織を作るだけでなく、住民の必要に応じて組織を作り、変え、あるいは壊す（いわゆるスクラップ・アンド・ビルド）をするのが誰かを考えねばならない。それが把握できれば、組織化を持続的におこなう、つまり組織化を内生化するための担い手がわかる。

それは優れた個人（リーダー）かもしれない。しかし優秀な個人リーダーの存在は、偶然的な要素に依存する面が大きい。そのような要素に期待することは、住民組織化の意識的な普及を放棄するに等しい。組織化の成功をそうしたリーダーの存在に帰すことは、社会科学的な探求を放棄するに等しい。

農村社会の場合、新たな組織を作るときに、組織化を呼びかける人、呼びかけられる人の間に、なんらの社会関係がないということは想定しにくい。前述の組織分類で言えば、何らかの社会組織や行政組織の構成員だったり、社会的なネットワークの中に入っている場合が普通である。たとえ個人が組織化を呼びかけるにしても、すでに何らかの組織的な背景をもって呼びかける場合が多いのである。あるいはそうした組織的な背景のもとに組織化を呼びかけるリーダーが現れる。先述のように、余語は社会組織が開発組織を生み出すという理解を示していたし、都市におけるコミュニティの住民組織化能力を論じた Chaskin 等も、組織が新組織を孵卵する(*incubating*)と述べて、その元となる組織を母体組織 (*host organization*) と呼んでいる(Chaskin et al.[2001:83])。このように、新しい組織を生み出すのは何らかの集団であり、その集団を特定することが、組織化の内生メカニズムを把握する第一歩である。

次に必要なのは、組織を作るといふ集合行動に、何が動員されるかを明らかにすることである。抽象的なレベルで言えば、それは資源と制度である。資源については多言を要さないであろう。労働交換のグループであれば労働力が、貯金組合や協同組合であれば資金が動員されねばならない。一方の制度は、資源を組織へと動員するための手段となる。制度には人々の行動を律する規範意識や文化がある。連帯意識、我々意識のようなものもこれに含まれる。次に違反者、逸脱者への懲罰制度がある。具体的な罰則が定められている場合もあろうし、ゴシップや近所づきあいの疎遠化といったように、その程度ははっきりと定められてはいないが、人々の間で妥当とみなされている懲罰もある。最後に、パターン化され当然視された行動も制度のひとつと考えられる。社会学的新制度論が主張するように、人々は目的に対してあらゆる可能な手段を検討した上である手段を選択するというよりは、置かれた環境に対してパターン化された反応をする場合がある (Meyer & Rowan [1991])。そうした当然視された(*taken-for-granted*)行為も制度のひとつであって、それがあれば、人々は合意形成を一から始めなくても済むので、組織化のコストが節約される<sup>2</sup>。

---

<sup>2</sup> 宮本常一は、周防大島の村で子供が行方不明になったときの村人の対応を以下のように叙述している (宮本[1984:102-103])。(子供が見つかって、捜しに行った人達が帰ってきたときにわかったのだが)「A は山畑の小屋へ、B は池や川のほとりを、C はこど

組織化の主語と道具立てが明らかになれば、最後に必要なのは実際の組織化がどのようなプロセスで進むのかを明らかにすることである。前述したエズマンとアポフの研究にしても、後述するコモンズ論にしても、説明変数になりそうな要素を挙げてその各々について組織化との関係を論じるだけでは、各要素がどのように関与して組織化にまで結びつくのかが明らかでない。誰が(who), 何を (what), どのように(how)組み立てるのかまで論じなければ、住民組織化の内生メカニズムにはたどり着けない。いわば、組織過程論アプローチ(organizing process approach)が必要である。

## 第4節 地域社会

### 1. なぜ「地域社会」なのか

前節の最後に、組織形成メカニズムの内生化が必要だと論じた。その内生化をどこでおこなえばよいのか。筆者は地域社会に注目する。理由は次の通りである。

まず地域社会は外部者にとって、その存在、外形が明らかな存在である（顕示性）。集落にせよ行政村にせよ、地縁的な単位というのは、外部者にもその存在はすぐわかるし、その構成員の範囲も明らかである。親族集団のようなものは、誰が構成員なのか、よく調べなければわからない。それを調べるだけでもかなりの時間がかかってしまう。開発という営みが何らか外部からの働きかけを前提としている以上、外部者にとって容易に捉えられることが大切なのである。言い方を変えれば、地域社会は受け皿装置(receiving mechanism)としての優位性をもっているということである（オークレー[1993:184]）。

もうひとつの理由は、地域社会が住民全員を構成員としている点である（網羅性）。住民はすべてどこかの地域社会に属しているから、地域社会を対象にすればすべての住民を対象に含むことができる。しかしこのことすなわち、開発プロジェクトの利益がすべての住民に届くことを意味するわけではない。むしろ地域社会をプロジェクトの受け皿とすることについて繰り返されてきた批判は、地域社会の有力者によってプロジェクトの利益が独占されてしまい、地域社会内の弱者（本来、プロジェクトのターゲットとなるべき層）に利益が届かないということであった（Burkey[1993:43], Setty[1994:31-36]）。

---

もの友だちの家を、Dは隣部落へという風に、こどもの行きはしないかと思われるところへ、それぞれさがしにいつてくれている。これは指揮官があつて、手わけしてそうしてもらつたのでもなければ申しあわせてそうつたのでもない。（中略）あとで気がついて見ると実に計画的に捜査がなされている。」組織的活動の繰り返しにより行動がパターン化され、指揮や業務分担にかかるコストを払わずに人々が組織行動していることがよくわかる。

外生的に作られた地域社会単位だけでなく、自生的なそれすらも、伝統的な権力関係、社会関係によって下層住民の参加が阻害されるという議論はしばしば聞かれる。

筆者は、こうした問題があったとしても、地域社会の住民組織化メカニズムを明らかにする必要があると考える。その中に下層住民を排除する仕組みがあったとすれば、それを含めて人々の組織化や動員の仕組みを把握しない限り、逆に言えば、下層を排除しないような働きかけの仕方も見いだすことはできないだろう。

三つ目の理由は、地域社会単位には何らかの意思決定主体とその制度が備えられていることが多く、住民組織を持続的にスクラップ・アンド・ビルドする主語になり得るということである（主体性）。フォーマルな地域単位であればかならず住民の代表者が置かれるし、インフォーマルなものであっても住民の合意形成をはかる何らかの仕組みがあることが多い。ここでもその合意形成が、住民各階層の総意を形作るものとは限らないが、その仕組みを把握しない限り住民参加の糸口すらつかめないであろう。

## 2. 地域社会のとらえ方

地域社会を英訳すれば、community あるいは local community になるだろう。コミュニティという言葉が農村開発や地域開発の文脈で使われるときには、以下の二通りがある。

ひとつは単なる場所、地理的範囲として使われる場合である（地縁単位論）。その場合、そこに何らかの社会的な機能や意味を持たせることはない。community development と言っても、community の範囲はかなり広い町だったり、外生的に作られた行政区画だったりすることがあって、その場合は community という言葉の中にまとめ意識や顔見知り関係のようなものを含意していない。そしてこの用法が用いられる場合、community の範囲内の社会的機能を検討する動機に乏しいのが常である。

もうひとつの用法は、コミュニティを何らかの社会関係とみなすものである（社会単位論）。特定の心情的な関係で結びついた人々の集団を想定しており、地縁的な関係にはかならずしもこだわらない。この場合は、ある対象を「コミュニティ」と呼んだときから、そこには連帯意識や我々意識、共同性、協同精神の存在が前提されてしまい、対象が実際に持つ機能を実証しようとする動機がなくなっている。

人々の間に連帯意識、協同精神はあるだろうが、問題なのはどういう範囲で、どういう場面で、それが働くのか、ということである。それを明らかにしないかぎり、「コミュニティ」はブラックボックスのままにおかれる。コミュニティがあるから組織化がうまくいった、という説明しかできないことになる。

地縁単位論も社会単位論も、コミュニティを丸ごと捉えようとする点では一致する。これに対して、コミュニティを要素に分解して捉えようとする立場がある（要素還元論）。筆者の見るところ、コモンズ研究にそれが顕著である。コモンズ研究者は、どのような

条件があればコモンズ利用者がコモンズを組織的に管理できるのかという問題意識を強く持ってきた。そしてその条件について、かなりの共通理解が作られている(Ostrom[2002], Agrawal[2002])。地域社会と関わる条件としては、住民の集団が小さいこと、お互いが顔見知り関係にあること、利用者がお互いに信頼関係を持ち、相互利益で結ばれていること、管理ルールと罰則が理解されていること、利用者が最低限の組織的能力を持っていること、などが出されている。Ostrom[2002]は、こうした地域社会的な条件の他、資源の物理的な条件、資源利用者の属性などからコモンズの組織的管理のコストと利益を計算し、利益がコストを上回るときに組織的管理が作られるという。理論的にはその通りであろうが、実際にそうした数多くの条件を利益—コストの計算に組み込むなどということは不可能である。また各条件が組織化のどの局面でどのように効くのかを検討しなければ、実際の組織化に役立てることができない。

以上のように、「コミュニティ」を地縁的な単位と見る立場も、社会的な単位と見る立場も、コミュニティの内実を探ろうとはしない。特に後者の立場では、「コミュニティ」が特定の社会関係を前提するものとして使われるため、この言葉を使うと地域社会の多様性を捉えることができなくなる。そこで筆者はなるべく「コミュニティ」という言葉を避けて、社会関係についての予断を排除した「地域社会」(local society)という言葉を用いる。そのうえで、地域社会にどのような社会的な機能があるのかを見つけていく。しかし要素還元主義的な方法をとっても、地域社会の住民組織化メカニズムは明らかにならない。筆者は、地域社会をシステムとして捉えようと思う。

ここで社会システムとは、ルーマン[1992]の言うように、「全体という枠内における部分間の相互依存関係」であり、あるいはパーソンズの言う「複数の人間の社会的相互行為の状態と過程を指示する概念」(直井[1974])である。いずれも主体や要素が個々ばらばらに存在するのではなく、相互に関連しあっているという前提にたっており、本稿も地域社会システムを定義するに当たって、同様の立場に立つ。

### 3. 地域社会をシステムとして捉える

コミュニティ概念の有効性に疑問を投げかけ、代わりに地域社会システム(local social system)という概念を最初に打ち出したのは Margaret Stacey[1969]である。Stacey は社会システムを「社会のすべての局面をカバーする制度が相互に関連しているそのセット」と定義し、社会システムが、ある地理的な範囲に存在する場合、それを地域社会システムと呼んだ[ibid:140]。そして地域社会システムに関する 31 の命題を掲げているが、それらは地域社会システムが存立する条件や変化する原因、地域社会システムにおける社会関係のあり方、地域社会外のシステムとの関係などを論じたものである。いわば地域社会システムという概念の補足説明であって、地域社会システムの機能や実態、類型化

など、それ自体の中身に関わる議論はなされていない。地域社会にある制度とその制度間のリンクに着目した点は高く評価できるが、どのような制度がどう関連しあい、どのような機能を果たすのかという点にまで議論が及んでいない。

これとは独自に、余語トシヒロが1980年代から、「地域社会システム」を農村地域開発のキー概念として構想してきた。余語は、個人が生活の再生産に必要な資源を獲得するための取引・場として家庭、地域社会、市場、行政の4つを措定し、それらの相互作用として地域社会システムを定義する(Yogo[1996])。余語モデルの優れた点は、4つの取引・場間の調整をするために住民組織が作られると想定することで、住民組織化の仕組みをモデルの中にも含み込ませている点である。しかも前述したように、家庭と地域社会の間にできる組織が社会組織であり、家庭・地域社会と市場、行政の間にできる組織が開発組織であると論じて、システム要素の相互関係を特徴付け、その社会的意味を論じている。

Staceyは制度の相互作用、余語は資源獲得の場の相互作用に注目して地域社会を捉えようとしている。つまり地域社会の中の諸要素をばらばらに考察するのではなく、相互に関連したものとして捉えると言うことである。余語の場合は、単に「関連している」「相互作用がある」というだけではなく、その関連の仕方、相互作用の仕方を把握しようとしている。筆者も、地域社会にある要素の相互作用の仕方から、地域社会を特徴付ける立場に立つ。

しかしStaceyや余語の言う地域社会システムには、地域住民の経済活動、政治活動、社会活動すべてが含まれる。余語のモデルでとくに明らかなように、市場的な取引も、行政(政府)との交渉も、システムに含まれている。これは非常に包括的な枠組みであって、住民組織化に関係するあらゆる要素を射程に入れられるメリットはあるが、逆に考慮すべき変数が増えて、説明したい現象と変数の関係が特定しにくくなってしまいうデメリットもある。本研究会の問題関心は、地域社会の中にある住民組織化の内生化メカニズムにあるから、地域社会システムを地域社会にある住民の社会関係調整システムとして理解しておきたい。余語のモデルで言えば、4つの場のうち地域社会のみに絞って、その内部のシステムを地域社会システムと呼ぶことにする。

ではその地域社会内部のシステムとは、何を意味するか。筆者は、資源と制度を有した地縁的なまとまりを持つ社会組織や行政組織が、複数重なり合って存在しているような状況を想定している。ここで資源とは、地域として共有している資源のことである。そして制度とは、規範(文化)、構成員コントロールの仕組み(ルールとその強制方法)、集合行動のパターン(経験蓄積)のことである。

たとえばタイの農村には、自生的な集落があり、そこには共同の土地や守護神があって、それらを維持する制度がある。また仏教寺院を支える人々の集団がある。さらに行政村という地縁単位があり、そこにも資源と制度がある。これらは別々に存在するので

はなく、地理的には重なり合って存在している。地方によって各々の単位がもつ資源・制度には違いがあって、しかも構成員範囲の重なり方が異なっていて、ほぼ全面的に重なるところもあれば、かなりのずれをもっているところもある。こうした違いが、地域社会システムを異なるものとしている（重富[1996]）。

#### 4. なぜ地域社会システムなのか

筆者は、住民組織化の内生メカニズムを作る場として、地域社会に注目し、しかもそれをシステムとして捉えようとしている。このような方法をとるのは、地域社会によって組織化のあり方が異なるという事実があるからである。

筆者はかつて農村の小規模金融組織の現れ方を、フィリピン、タイ、インドネシアで比較したことがある（Shigetomi[2004]）。小規模金融組織は農村住民が低利の資金を得ることを目的としている。同じ目的をもつ組織でありながら、上記3国の小規模金融組織は異なった形態をとり、その作られ方にも違いが見られた。フィリピン（中南部ルソン）では5人ほどの小グループを作らせてそこにNGOが資金を提供するというグラミン銀行タイプの小規模金融組織が成功していた。タイ（東北地方）では村レベルで会員を募って作る貯金組合が一般的で、会員数は平均では80人ほど、100人を超えることもしばしばであった。インドネシア（中東部ジャワ）では、30人ほどのグループにNGOが融資するタイプと、行政村が主催する銀行型の組織があった。銀行型の場合、デサ住民であれば顧客として融資を受けることが可能であった。低利の融資をするという組織目的は同じなのだから、以上のような違いをもたらしたのは組織の立地する場の違いであろう。

実際、調べてみると、タイでは行政村の範囲で人々のまとまり意識を動員でき、寺を中心とした組織経験も蓄積されていて、しかも合意形成の制度もあるので、村を基盤とした会員募集と組織運営が可能であった。それが比較的会員数の多い小規模金融組織を作り、かつ維持できた理由であった。インドネシアでは、ドゥスンと呼ばれる行政組織において人々のまとまり意識と組織経験があったので、NGOはそこを基盤としたグループを作って、そこに資金を提供するという方法をとったのであった。またデサという行政村は、住民の管理が制度化され、また村長に住民コントロールの権威があるので、それを基盤とすれば村人個人に貸し付ける形の金融組織が存続し得た。フィリピンの場合は、行政村（バランガイ）レベルに住民のまとまり意識が乏しく、共有資源もないので、行政村を基盤にした組織化が難しかった。そこで二者間関係の密な住民をグループ化するという方法を、NGOはとる必要があった。その答えがグラミン銀行である。ここで行政村は村人とNGOをつなぐ役割を果たしたに過ぎない。

小規模金融組織の場合、資源＝資金は個別経済あるいは外部者から提供されるもので

あって地域社会のものではないが、その管理のために動員される地域社会の制度が、地域によって異なっている。同じく協同精神と言っても、それが働く範囲や関係は地域によって異なっているから、組織の作られる範囲も形態も違ってくる。タイやインドネシアのように、まとめ意識の働く範囲と組織経験の働く範囲が重なれば、それぞれの機能が連動して働き、それが組織化につながっている。フィリピンの場合のように、組織を呼びかけるときには行政村が、人々の行為を統御するときには二者間の社会関係が機能したのだから、組織化のプロセスごとに地域社会の諸要素の作用も違っている。これらの事実は、地域社会の要素をばらばらにして、その各々と組織化という説明変数の関係を論じても、理解できない。

同じ国の中でも、地域社会が異なれば住民組織化の仕組みも異なる。本書第4章（島上論文）によれば、インドネシア政府による資金貸与プログラムで受け皿となった住民組織の返済問題が生じたとき、地域社会がどう対応するかについて、地域によって違った類型が見出された。

資源動員のあり方についても、地域社会のシステムを意識させる事例がある。筆者がインド、アンドラプラディッシュ州で調査した村は、酒の独占的販売をする業者からコミッションをとり、それを元手に村内のインフラ整備をおこなっていた（Venkateswarlu[2011]）。業者にコミッションを強要するため、村は村民に酒購入のボイコットを強制した。酒の販売が自由化され、コミッションが取れなくなると、今度は村内の共有地に商店や市場のインフラを作り、それを使う商人から賃料をとった。この村には、外部者から資源を調達するための合意形成と住民管理の仕組みがある。本書第6章（佐藤論文）でも、村で商品の売買をする業者から一種の税をとり、それを村のコンファンドに入れる仕組みの存在が指摘されている。

一方、筆者が中国、江西省で調査した村では、その中にある集落（村民小組）が、溜池の利用権を入札で最高額の地代を提示した村民に貸し出していた。入札者は溜池で養魚事業をおこなうと同時に、溜池を管理する。この村には溜池という共有資源（土地）を運用する仕組みがある。こうした村による資源運用は、本書第1章（山田論文）でも詳細に論じられている。

ミャンマーで実施されたコミュニティ・フォレストリー事業では、プロジェクト企画者の意図した村落区（複数村を含む）ではなく、個々の村がプロジェクト母体となっていることがわかった（本書第5章、岡本論文）。村という単位に、何らかの共同的資源管理機構が存在していることを伺わせる現象である。

これらの事例から分かることは、地域社会によって共同的な資源動員の仕方が異なっており、それは地域社会の資源管理と構成員管理の仕組みや能力と関わっているということ、そうした仕組み・能力はある特定の地域社会単位に備わっている可能性があることである。

地域社会によって住民組織化のあり方に違いが生じるのは、一般に組織（あるいは組織活動）というものが、社会システムの一部だからである。ルーマン[1992]によれば、組織（公式組織）において、なぜ逸脱行為、違反が生じるのかを知るためには、その外にある社会システムを見なければ分からない。組織成員の役割とは別に社会システム内にも役割や行動期待があるのであって、組織成員の行動はそうした社会システムの構成員としての行動と緊張関係をもち、後者から影響を受ける。したがって地域社会に作られた公式組織（開発組織）だけを観察しても、その組織がどのように動くかは把握しきれないのである。

## 5. 地域社会システムの見つけ方

地域社会システムを捉える、と言っても、システムというものは普段、目に見えない。見えるのはシステムを構成する要素である。たとえば行政村の役員会や村の集会・祭り、村の共有地や共有資金、親族組織や村の構成員など。要素還元主義的なアプローチが、村の大きさや住民構成、集会への住民出席率、faction（派閥）の存在などに注目して、それと住民組織化との関連を見ようとするのは、こうした要素が捉えやすいからである。

これに対して、システムが見えるのは、それが作用したときである。住民組織化という集合行動が起きたとき、その起き方から背後にあるシステムを見つけ出すしかない。先述の小規模金融組織の事例を振り返ってみよう。タイ、フィリピン、インドネシアの農村で作られた小規模金融組織に形態的な違い、その作られ方の違いがあったのは、住民を組織化する地域社会の仕組みに違いがあったからであると述べた。地域社会システムの特色が分かったのは、小規模金融組織が実際に作られ、その形態や作られ方が事後的に把握できたからである。各国の農村には様々な制度、資源、組織があって、それらをひとつひとつ調べていても、何がどのように住民組織化プロセスに動員されるのかは明らかにならないであろう。現実の因果関係としては、地域社会システムが住民組織化のあり方を規定するのであるが、研究の方法としては、住民組織化のあり方から地域社会システムを明らかにするという方向で考察を進める。

具体的には次のような点に注目する。

### ① 開発組織の形と作り方

- ・開発組織の形：開発組織の構成員はどのような地理的、社会的範囲に分布しているか。組織目的が達成できるようにどのような工夫が組織運営になされているか。会員の行動を律するための工夫、制度など。
- ・組織の作り方：組織化の提案を誰が（どのような社会集団を背景にした人々が）、誰に（どのような地理的、社会的範囲の人々に）、どのような場で、呼びかけたか。組織の失敗が起きそうになったとき、誰が、どのような制度を使って、どのように問題を

解決したか。

## ②地域社会が共有する資源の賦存状況，調達，保有主体，管理・運用

- ・共有資源の賦存状況と保有主体：地域社会の中にどのような共有資源があるか。土地，施設，資金の形でどのような資源があって，どのような社会単位，社会集団がそれを保有しているか。これはシステムを見つけていくための前提となる情報である。
- ・調達源と調達方法：調達源が地域社会の構成員か，外部者の私有資源か，あるいは地域内の公共的な資源かによって，その調達の仕組みが異なる。人々が調達の時にどのような仕組みを動員したのかを見ることで，地域内にある制度とその働きを知ることができる。
- ・管理運用の担い手，管理運用の意思決定方法，管理運用方法，受益者の範囲：資源の管理と運用は誰が，どのような合意形成過程を踏んで，おこなうのか。資源の管理運用の際にはどのような方法をとるのか。単に資源を誰かに貸し出すのか，地域住民が共同的に運用するのか，その際，地域住民の貢献を求めるのか，など。また資源の運用による利益は，どういう使われ方をするのか。運用利益を別の組織活動に用いるような利益移転がおきるのか。

以上の事柄は，そのままフィールド調査における調査項目となるであろう。

## 第5節 おわりに—理論から実践へ—

本研究会の到達目標は，住民組織化の内生メカニズムを明らかにすること，およびそのメカニズムを見いだす方法を提示することである。我々は，住民組織化の内生メカニズムは地域社会システムのあり方によって決まると考え，住民組織化のあり方を観察することから地域社会システムの特徴を見いだそうとしている。その結果，ある村の地域社会システムが見つかったとしても，それはその村のシステムであって，他の村には当てはまらないのではないか。

本研究会では各国ごとに2～3の事例調査をもとに論じているから，それがその国の農村地域社会システムを代表するものと主張することはできない。我々が目指しているのは，個別事例から類型を作っていくことである。そのためには個別事例の示す特色を抽象化していかなばならない。その作業は2年目の課題となる。

もしそうした類型化ができれば，類型は新たな地域社会システムを見つける上での道具となるであろう。こうした類型があれば，それを新たな事例に当てはめてみることで，うまく当てはまるどころ，当てはまらないところがわかり，新たな事例の位置づけが容易になる。また，事例分析の中で，地域社会システムを見いだすためのアプローチを示すことができれば，これから地域社会を分析する研究者にひとつの方法的指針を与える

だろう。

地域社会システムの類型化とその見だし方をセットにして提示ができれば、それは参加型農村開発の企画・実施のためにも有意義な情報を提供することになるだろう。地域社会の組織化メカニズムを理解することなく、「コミュニティ」に任せればうまくいくかのような幻想をもって「参加型プロジェクト」を行うと、惨憺たる結果を招く。本書第3章（葉山論文）が、フィリピンのコミュニティ管理型森林政策の事例で、それを示している。

これまで参加型農村開発の実践者は、住民が自ら参加する（そのために自らを組織する）仕組みについて教えられることが余りに少なかった。彼等が農村に足を踏み入れたとき、その地域をつかみ取るために使える道具を提示することも、本研究会が狙いとするところである。

## 参考文献

### 【日本語文献】

- オークレー, P (勝間靖, 齊藤千佳訳) [1993] 『「国際開発論」入門』 築地書館。
- 佐藤寛[2003]「参加型開発の『再検討』」(佐藤寛編『参加型開発の再検討』アジア経済研究所, 3-36 ページ)。
- 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。
- チェルネア, マイケル・M[1998]「社会学の知識と開発プロジェクト」(マイケル・M・チェルネア編, 開発援助と人類学勉強会訳『開発は誰のために—援助の社会学・人類学—』日本林業技術協会, 1-28 ページ)。
- チェンバース, ロバート (穂積智夫, 甲斐田万智子監訳) [1995]『第三世界の農村開発: 貧困の解決—私たちにできること』明石書店。
- \_\_\_\_\_ (野田直人監訳) [2007]『開発の思想と行動—「責任ある豊かさ」のために』明石書店。
- 直井優[1974]「社会体系の構造と過程」(青井和夫編『社会学講座 第1巻 理論社会学』東京大学出版会, 137-188 ページ)。
- 南勲[1988]「溜池による東北タイ小規模総合農村開発」(『国際協力研究』第4巻1号:81-95)。
- 宮本常一[1984]『忘れられた日本人』岩波書店。
- ルーマン, ニクラス (沢谷豊, 関口光春, 長谷川幸一訳) [1992]『公式組織の機能とその派生的問題』(上巻), 新泉社。
- 和田傳[1955]『日本農人傳 巻五』家の光協会。

【外国語文献】

- Agrawal, Arun[2002] "Common resources and institutional sustainability," in Elinor Ostrom et al. eds., *The Drama of the Commons*, Washington, D.C.: National Academy Press, pp.41-85.
- Binswanger-Mkhize, Hans P., Jacomina P. de Regt, and Stephen Spector, eds., [2009] *Scaling up local & community driven development (LCDD): A real world guide to its theory and practice*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Blau, Peter M. and W.Richard Scott [1963] *Formal Organizations: A Comparative Approach*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Burkey, Stan [1993] *People First: A Guide to Self-Reliant Participatory Rural Development*, London and New Jersey: Zed Books.
- Cernea, Michael M. [1985] *Putting People First: Sociological Variables in Rural Development*, New York: Oxford University Press.
- Chambers, Robert [1983] *Rural development: Putting the Last First*, Harlow: Longman Scientific & Technical.
- Chaskin, Robert J., Prudence Brown, Sudhir Venkatesh, Avis Vidal [2001] *Building Community Capacity*, New York: Aldine de Gruyter.
- Esman, Milton J. and Norman T. Uphoff [1984] *Local Organizations: Intermediaries in Rural Development*, Ithaca: Cornell University Press.
- Korten, David C. [1980] "Community organization and rural development: A learning process approach," *Public Administration Review*, Vol.40, No.5, pp. 480-511.
- Galjart, Benno [1981] "Participatory development projects: Some reasons from research," *Sociologia Ruralis (Journal of the European Society for Rural Sociology)*, Vol.2, No.2, pp.142-159.
- Meyer, John W. and Brian Rowan [1991] "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony," in Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago and London: The University of Chicago Press, pp. 41-62.
- Midgley, James [1986] "Community participation: History, concepts and controversies," in James Midgley (with Anthony Hall, Margaret Hardiman and Dhanpaul Narine), *Community Participation, Social Development, and the State*, London and New York: Methuen, pp.13-44.
- Ostrom, Elinor [2002] "Common-pool resources and institutions: Toward a revised theory," in Bruce L. Gardner and Gordon C. Rausser eds., *Handbook of Agricultural Economics, Volume 2A: Agriculture and its External Linkages*, Amsterdam: Elsevier,

pp.1315-1339.

- Prapant Svetanant [1987] "The model of integrated small-scale rural development by Tameike in Northeast Thailand: An experimental case at pilot village No.1 in Khon Kaen province," in The Joint Research Team (Chulalongkorn University, Kyoto University and Royal Irrigation Department) ed., "Integrated Small-scale Rural Development by a Ponds-system in Northeast Thailand in Comparison with Toban Area in Japan (Final Report)," Bangkok: Chulalongkorn University, pp.300-332.
- Selznick, Philip [1984] *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Setty, E Desingu [1994] *Participatory Rural Development in Asia: A Critical Analysis*, New Delhi: Inter-India Publications.
- Shigetomi, Shinichi [2004] "Rural organizations and development: The social background for collective action," in Takamasa Akiyama and Donald F. Larson eds., *The Dynamics of Rural Development in Indonesia, the Philippines and Thailand*, Canberra: Asia Pacific Press, pp.123-161.
- \_\_\_\_\_ [2011] "Organizational Capability of Local Societies in Rural Development," *Social Development Issues*, Vol.33, No.1, pp.24-31.
- Stacey, Margaret [1969] "The myth of community studies," *The British Journal of Sociology*, Vol.20, No.2, pp .134-147.
- Venkateswarlu, Akina [2011] *The Role of Village Panchayats and Village Development Councils in Rural Development*, Delhi: Abhijeet Publications.
- Yogo, Toshihiro [1996] "An analytical framework of local social systems in development," Discussion Paper No.49, Nagoya: Graduate School of International Development, Nagoya University.
- \_\_\_\_\_ [2000] "Local communities in development process- An analytical framework," in Asian Productivity Organization (APO) ,ed., *Local Social Development*, Tokyo: APO, pp.17-30
- WorldBank [2003] *Reaching the Rural Poor: A Renewed Strategy for Rural Development*, Washington, D.C.: World Bank.