

住民組織づくりをこえた開発計画支援のとりくみ

フィリピン・ダバオ医科大学プライマリ・ヘルスケア研究所の実践¹⁾

川中 信

藤女子大学 人間生活学部 人間生活学科

目 次

- 1 はじめに
 - 1.1 実施団体の概略紹介
 - 1.2 参加型調査による住民組織づくり (CO-PAR)
- 2 住民組織づくりの再定義
 - 2.1 コミュニティ・オーガナイズング (CO)
 - 2.2 参加型アクション・リサーチ (PAR)
 - 2.3 組織化に必須の業務 5 項目
 - 2.4 住民参加制度開発の方略として
- 3 CO-PAR における作業プロセス
- 4 持続可能な開発のもう一つの側面
 - 4.1 持続可能な開発とフィリピンの見解
 - 4.2 統合的地区開発 (IAD) の枠組み
 - 4.3 持続可能な統合的地区開発 (SIAD) とは
- 5 持続可能な統合的地区開発 (SIAD)
 - 5.1 地方自治体の NGO 枠の運用
 - 5.2 主な面談と訪問先の範囲
 - 5.3 エンパワーメントと住民参加の具体的成果
 - 5.4 「実質的な利益」に関する具体的成果
 - 5.5 5.9 SIAD の成果「方略」「使命」「構想」を策定と、ニューコレリアの概略
 - 5.10 ニューコレリアの長期計画
- 6 SIAD における作業プロセス
- 7 まとめ

1. はじめに

本稿は、住民組織づくりの手法と実践を発展させながら、行政計画との連携を深める、フィリピンのある NGO のとりくみを考察した。草の根の人々とよばれる貧困層は行政計画にどのようなしくみで参

加できるのか、その制度的・法的な根拠はなにか。そして既成政治のしくみとの連携により「政治的な意思」を形成し「良い統治、ガバナンス」を地域レベルで実践する方法とはなにか。これらをすべて検証することは困難であるが、人々が実務的に作業計画レベルで話をするのを見聞して、理論やコンセプトの議論の段階ではもはやなく、現実の方が「動いている」という状況であると判断した。その実践にかかせない枠組みや手順を整理することで、さらに「生活の質」をあげるためのひとつと自身の取り組みを深く理解し、さらなる実践をとおして現場に返すことが本稿のねらいである。

1.1 実施団体の概略紹介

実施団体である NGO のダバオ医科大学プライマリ・ヘルスケア研究所は、フィリピン・ミンダナオ島の南東にあるダバオ市に拠点を置き、広範囲に活動してきた。市内にチャリティ診療所を設置した 1967 年のカティワラ事業から数えると 35 年の歴史がある。協力機関としてはフィリピン政府をはじめ、国連機関、カナダ、アメリカ、日本などの各国政府や民間団体・NGO などが名を連ねる。

その活動の広がりや名称から想像できる地域保健分野をはるかに越えており、20 の開発事業を、南ミンダナオ (Region XI) における 120 の都市と農村の貧困地域において展開している。1990 年代前半には約 300 地区を支援した。またいままでに住民組織を作る支援や、住民組織強化を支援した協力先は、116 もの住民組織にのぼる。これらは国際的にはコミュニティ組織 (CBOs, Community Based Organizations) と呼ばれ、フィリピンでは人民組織 (POs, People's Organizations) と呼ばれ、法人格を取得する場合は、協同組合などになることが多い。

1) LUZ CANAVE-ANUNG, MAKOTO KAWANAKA: Sustainable Integrated Area Development (SIAD): Beyond the Community Organizing (CO-PAR) by Institute of Primary Health Care (DMSF-IPHC) in the Philippines

1.2 参加型調査と住民組織づくり (CO-PAR)

プライマリ・ヘルスケア研究所の活動の本質は、コミュニティ・オーガナイズイング (CO, Community Organizing) である。そのなかに住民参加型のアクション・リサーチ (Participatory Action Research) を組み込んだことから、CO-PAR (シーオー・パール) と呼ばれる手法を特徴とする。この CO-PAR を使った現場での実践、ソーシャルワーカーや地域保健分野で働く人々のための研修事業と研修施設運営、研修パッケージでもあるマニュアル類の販売を通して、知名度も上がり事業も定着している。

その CO-PAR の中心的な理論的指導者かつ実践者はルース・カナヴェ・アヌン所長である。ルースは実利的な福祉サービス提供のためだけの、参加型手法としてのコミュニティ・オーガナイズイングをどちらかといえば批判的に考える。というよりも、フィリピン社会とグローバリゼーションとに対する社会批判と同時に、スピリチュアルともいべき精神的側面の人間の成長をふくめた「人間開発」を語る希有な存在でもある。

2. 住民組織づくりの再定義

住民組織づくり、あるいは地域住民の組織化の技法を一般的にコミュニティ・オーガナイズイングと呼ぶ。直訳すれば「機能的な地域集団づくり」であり、なんらかの社会的機能を果たそうとする、地域の生活者に根ざした集団を育てることだといえよう。

その社会的機能とは、貧困対策、地域福祉サービス、社会開発、村落開発、コミュニティ・デベロップメントなどの具体的な施策やサービスの実現や獲得をめざす側面から語られることが多い。つまり行政サービスや援助の実現が最大の関心事であり、地域住民の組織はそれらの実施のために必要な条件として整備されればよいことになる。

集団づくりとは、ある場合には、単なる援助の受け皿づくりでしかない。それは援助される側の「主体性」を援助する側やサービス提供側が補完的に期待する、自主的な活動や運動機能づくりである。ボランティア活動や援助対象者とその家族の組織などのグループづくりなどが相当するであろう。しかしこれらも特定のサービスや援助の実現だけが中心課題であるならば、「組織化」はサービス提供を効果的にすすめる手段であるか、要望や陳情をとりまとめるための手段と考えられる。

それでは、外部からの援助や社会開発または福祉の行政予算が新たに獲得できるか、拡充できる見込みがなければ、ことさら住民組織をつくる必要はないのであろうか。ここではコミュニティ・オーガナイズイング (CO) の再定義と、その手法として含まれる参加型アクション・リサーチ (PAR) の具体的な作業内容をみながら、CO-PAR の考え方に従えば、CO とは、サービス提供ではなく、住民参加制度開発の方略であることを明らかにしたい。

2.1 コミュニティ・オーガナイズイング (CO)

ルース・カナヴェ・アヌン IPHC 所長によれば、コミュニティ・オーガナイズイング (CO) の基本 (ABC) にたちかえるべきだという。その基本とは以下の5つの単語に要約される。

- A = awareness-raising (現状認識)
- B = building people's org/coops (住民組織作り)
- C = critical collaboration (批判的連携)
- D = democratization (民主化)
- E = empowerment (エンパワーメント)

筆者のことで補足して解説すれば、CO とは、住民がしかたがないとあきらめてきた、貧困、不正などの「現状」を、みずからのちからで変えることができるのだと「自分たちのちからについて認識を高める」ことから始まる。そのとりくみの長い道のりを続けるには、協同組合などのかたちで、中長期的に経済的にも維持可能な「住民組織」育成をおこなう経済的基盤がないと長続きしないということである。

また住民組織の政治的なちからも重要である。目先の援助や行政予算を実施するために、NGO や行政機関は住民組織との「友好的な協力パートナー関係」を調整しようとするが、実は住民のかかえている課題は、そうした事業レベルで対応可能なものより、はるかに幅広い課題である。たとえば先住民の権利を擁護するとか、農地改革といった課題へのとりくみは、行政窓口への要望を地道に続けるなどといった手法では、実現しそうもない。そのような難問を先送りにして解決をいつまでも引き延ばそうとする政治的な圧力があるので、政府機関との「批判的な連携」のしくみを成熟させて、住民が声をあげていくことができるようにする必要がある。

また連携によって生まれるちからを発揮するには、計画、実施、調査、モニタリング、評価などの段階において、政治的な「民主化」が必要である。この

ように住民組織がみずからの経済的ちからと政治的ちからにねざすことによって、状況を変え、不正をなおすちからをつけることが住民組織の「エンパワーメント」である。

このような認識を背景に、ルースのコミュニティ・オーガナイズングの定義は以下の通りになる。

「変革と解放をもたらす、集団的で、持続可能な、システムチックな参加の過程である。それは住民組織を作るプロセスのことであり、人々の潜在能力(ケーパビリティ)と、もっている資源とを、人々自身にとって意味ある課題と問題意識の解決のために、動員し拡充することによって、現存する抑圧的で搾取的な条件の変化に影響を与えることである」

このような定義から、CO がめざすところは、参加とエンパワーメントであり、実質的に獲得する内容は、改善された生活の質(Q of L)である。COは、問題をいたずらに政治問題化させることや、経済的な利益や目先の福利を追求するだけではなく、人々が訴える「根本的な問題」から逃げずにとりくむべきなのだと理解できよう。

2.2 参加型アクション・リサーチ (PAR)

現状認識するための「調査」に必要なのは、チェンバースのいう「わたしたち専門家」や人々を扇動するアウトサイダーと呼ばれるよそのものではない。ルースはここでも、住民である「人々はある」という確信と経験から、住民参加による社会調査である「参加型アクション・リサーチ」を提案してきた。アクション・リサーチを行動調査や行動研究と翻訳すると、住民行動についての調査のように誤解しかねない。実は極論すれば、時には数字の読み書きにも苦勞するような地域の人々が、社会調査し分析までができるように実地で研修することなのである。そのときに住民が自ら何が問題で、原因はなにかを調べるだけでなく、どのような行動をとるか、外部の支援をどこからとりつけてくるかを定める、自らの「アクション」を決めるための調査という意味で「アクション・リサーチ」と呼ぶのである。

それでは CO-PAR (シーオー・パール) のうち、CO に組み込まれた、「参加型アクション・リサーチ (PAR, Participatory Action Research)」について、再びルースの定義をみよう。

- ・ 教育、調査、そして行動を組み合わせることである。その目的は人々のエンパワーメントであり、そのためには、人々が自らの問題が何であるかを

確定できるようにし、お互いがそれについて教育し、どのように優先順位を決めるか、さらに原因について学び、どこから助けを得るか見つけ、解決策を自分たちで決め、そして行動を起こすことを支援する。

それは、人々によって、人々とともに、人々のために実施される、オルタナティブな社会調査である。

社会調査と参加型アクション・リサーチとの違いについては、社会科学と実践家とのあいだで 20 年来の議論が重ねられてきたのであるが、ここでは両者について象徴的に対照できる事項のみを紹介する。

調査者は、通常はアウトサイダーであるのに対して、PAR ではコミュニティの住民であり、調査することになった自らの問題を抱えている当事者である。

調査方法は、通常は地域の人たちが使わない言語を使っており、コーディングなどのジャーゴンが含まれ、統計手法をつかう。PAR では住民である調査者が調査方法について決めたり、現地に適応させたりし、地元の言語でおこなう。

調査内容は、通常は外部の援助・実施機関の関心事項かバイアスによって確定されるが、PAR ではコミュニティ自身のバイアスが尊重され優先ニーズが確定できる。

調査結果のエンド・ユーザは、通常は外部機関かアウトサイダーである研究者であるが、PAR のエンド・ユーザは調査結果に基づいて何らかの活動を計画しようと言うコミュニティ自身である。

2.3 組織化に必須の業務 5 項目

ここまでコミュニティ・オーガナイズングと参加型アクション・リサーチの考え方をみてきた。両者をまとめて「なにをするのか」といえば、「人々の潜在能力(ケーパビリティ)と、もっている資源とを、アクション・リサーチによる学習と調査をもとにした人々自身にとって意味のある課題と問題意識の解決のために、動員し、拡充することによって、現存する抑圧的で搾取的な条件の変化に影響を与えること」である。これを分解して CO のクリティカル・タスクを整理したのが、つぎの 5 つの業務である。クリティカル・タスクとは、ここでは「現存する抑圧的で搾取的な条件の変化に影響を与えること」を可能にするために不可欠なタスク(作業)のことである。もしそのタスクの質の高さを確保しつつ、与

えられた活動期間内に完成できなければ、コミュニティ・オーガナイズングとは名ばかりで、些末なグループ活動の連続でしかなく、将来的に「持続可能」な成果を残すほど重要な変化に影響を与えることができない。

- (ア) 地区診断 Community Diagnosis
- (イ) 地域の社会的動員 Community Mobilization
- (ウ) 資源の動員 Resource Mobilization
- (エ) リーダー発掘とグループづくり Leader - identification and Group formation
- (オ) 価値観と原則への立脚 Value / Principles - Grounding

以下、それぞれについて順に見ていく。

- (ア) 地区診断 Community Diagnosis :

「覚醒」や「意識化」をはかる段階である。「現状分析」そのものもおこなわれるのだが、人々とともに実施することによって、地区診断が実施準備のための単なる手続きとして負担を増やすのではなく、「意識化」のためのツールになるように確実に実践する必要がある。なお意識化という用語には、consciousness-raising という言葉が使われている。これはブラジルの教育学者であるパウロ・フレイレが使った conscientization と同様であろうが、「良心の覚醒」「善悪の自覚」(フレイレ『被抑圧者の教育学』解説より)といった、現実の社会を直視するための住民自身の価値観を問いなおす作業も含む。

- (イ) 地域の社会的動員 Community Mobilization :

人々が自らにとって意味のある課題に取り組むために、人々を「持続可能」なレベルに組織化する。つまり野のススキのように急に大きくなり急速に枯れていく組織をつくってしまうことや、その場限りの便宜的な「動員」ではない。ここで行われる主な活動は次の3つである。(1) コミュニティによる計画づくり：問題の確認、目標設定、(2) 組織機能の強化：帳簿管理、作業分析と役割分担、方針決定や経理などのシステムの導入とマネジメント、(3) グループ・アセスメント：グループの成長と組織強化に関する、指標を住民とともに作る支援である。こうした経営計画と組織強化に関する支援が、CO のクリティカル・タスクとして必須だといえる。

- (ウ) 資源の動員 Resource Mobilization :

活動目的の達成に向けて、システムチェックにひと(技術や行政)・もの(資材や機材)・かね(予算)のそれぞれについて、必要なものを確認し、選択

し、入手し、きちんと活用することである。とかく外部からの物資や援助金があればなにかを達成できると考えがちであるが、地区内はもちろん行政の中にある資源を前提にすべきである。さらに、それらを事業の目的達成に向けて、的確に動かすことができるマネジメントが、組織化をすすめる作業の大きな課題である。これはプロジェクト・マネジメントそのものへの支援が、CO にとってクリティカル・タスクとして必須だということである。

- (エ) リーダー発掘とグループづくり Leader - identification and Group formation :

コミュニティ・オーガナイズングでは、リーダーシップの機会が複数の人々に分配され、住民組織のなかで世代交代が可能なかたちの、リーダーシップの育成が必須である。特定の人や「特権的な貧困層」による組織のコントロールや意思決定の独占に留意する。ここで行われる主な活動は次の3つである。(1) ソシオグラムと性格分析、(2) OJT、(3) オーナーシップ研修などである。

- (オ) 価値観と原則への立脚 Value / Principles - Grounding :

組織としての「権力」を正当に行使するように注意する。「活動」が人々を分裂させないように、人々が「まとまる」ための基礎とし、事業が最終目的となってしまうないように、「社会変革の手段」となるように考えていく支援が必要である。つまり住民組織として「まとまる」ための価値観と原則と、住民組織をつくった理由とを、日頃から見直す作業への支援が、CO にとって組織化のクリティカル・タスクとして必須である。

2.4 住民参加制度開発の方略として

CO-PAR から、コミュニティ・オーガナイズングを再定義するとすれば、オルタナティブな社会調査をとおして、現状認識、住民組織作り、行政との批判的連携、民主化、エンパワーメントを行うことである。これらを実践していること自体が驚きであるが、さらに具体的なクリティカル・タスクの作業内容の詳細をみて、CO 業務の幅広さと奥行きにショックを受けたのは筆者だけだろうか。ルースの指摘するCOのクリティカル・タスクから、象徴的な支援業務のみを拾いなおしてみた。地区診断とは「意識化」支援であり、地域の社会的動員とは「経営計画と組織強化」支援であり、資源の動員とは「プロ

ジェクト・マネジメント」支援であり、リーダー発掘とグループづくりとは「民主的なリーダーシップ育成」支援であり、価値観と原則への立脚とは目先の援助やサービス提供に終始する CO ではなく、根本的な「社会変革を求めている人々の願いやちからにたちかえる」支援である。これらの業務にも相当な難易度の高い支援業務を要求していることがよく分かる。そして CO のやり方によっては、行政や援助機関に従属するかたちの住民参加制度ではなく、住民が組織的に、経済的・政治的なちからをつけて、社会開発を担っていく制度を視野に入れた方略であることが明らかになった。

3. CO-PAR における作業プロセス

次に、CO-PAR の 5 フェーズを紹介する。人々がすでに「知っていて他の人々と分かち合えるもの」に基づいている点で、非常に強い参加型の手法で動くことになる。CO が果たすべき役割は、ファシリテータや触媒役と呼ばれるもので、講師や専門家の役割ではないので、情報提供などは最低限にする。ある場面では研修を担当し、別の場面では「動員」という直接介入を求められることもある。しかしコミュニティは、自分たちで決定し、自らのペースの開発を支配することができ、CO-PAR のフェーズを経ることによって学習することになる。コミュニティの人々が一貫して、主演者であり、自ら計画した変化の主語なのである。

3.1 地区診断フェーズ

A. 調査前

1. 地域にとけ込む
2. 予備的な社会調査
3. リーダー発見
4. コミュニティとの協議
 - コミュニティを調査する集団的意思決定
 - ローカル調査委員会の設置

B. 調査フェーズ

1. ローカル調査委員会の研修会 I (調査方法)
2. 実際の調査
3. ローカル調査委員会の研修会 II (分析方法)
4. コミュニティとの協議
 - 調査結果の報告
 - ローカル計画委員会の設置

5. 学んだことの振り返り

3.2 コミュニティ計画フェーズ

1. ローカル計画委員会の研修会
 - 活動計画と事業提案書を複数作成
2. コミュニティ協議
3. 事業提案書のとりまとめと最終化
4. 学んだことの振り返り

3.3 実施・モニタリング・評価フェーズ

1. 活動計画／予算承認された事業の実施
2. モニタリング・評価体制の設置

3.4 組織づくりおよび組織強化フェーズ

1. コミュニティづくり
2. 組織づくり
3. 住民組織の存続

3.5 前提条件

1. 組織化の作業前に対象地域を選定する。
2. 事前の「基礎作業 (ground working)」を徹底する。主な活動、たとえば研修会やコミュニティ協議の前に、コミュニティ・オーガナイザーが「基礎作業」を実施する。地域をまわり、ひとりひとり個別に何かをするようにやる気を引き出し、たとえばある活動そのものや、会合で特定の質問をすることなどといった行動をひきだす。その目的は主なリーダーとメンバーの意向を形成しておくことである。
3. CO-PAR のプロセスについて、組織化を担当する団体から、地方自治体 (州、ムニシパリティやバラングイ) に、表敬訪問と事業の紹介が終わっていること。

ここではこれ以上の研修モジュールや作業方法について取り上げるのが目的ではないので割愛する。しかし必要期間やマニュアルの分量を提示しておくことで全体の作業量の目安としたい。

CO-PAR に必要な期間は目的に応じて変わる。CO-PAR の採用を検討する組織の中間管理職対象ならば 10 日間ぐらいの研修期間が必要であるし、インドネシアの大学修士課程と提携して数ヶ月の実習を含めた養成を実施したこともある。それぞれのモジュールは 2 時間から 2 日間ぐらいでできるものもあるが、住民組織にとっては実際の活動にとりくむ

3～5年のプロセスである。

マニュアルも分量が多く、1992年版では258ページだった。その後完成した第3版は、第2版と併読するようになっており、実質的な分量が増えた。住民の「主体的参加による学習と行動 (PLA, Participatory Learning and Action)」ツールと呼ばれつつある「主体的参加型農村調査法、PRA (Participatory Rural Appraisal) ツールもさらに多く紹介されるようになった。なお IPHC では、PRA を Participatory Rapid Appraisal (参加型速成調査法) と呼ぶこともある。第3版の内容は、各フェーズをとおして合計 39 セッション、および比較的独立してどのフェーズでも実施可能なモジュールが 15 個、参考資料が 18 も付いて 377 ページもの分量となった。

4. 持続可能な開発のもう一つの側面

ここで、債務返済とグローバリゼーションの荒波というメガトレンドの中で、フィリピンにとっての「持続可能な開発」とはなにかを NGO の主張から概観する。さらにマクロな状況の変化として地方税収と行政の地方分権の制度改革である、地方自治法 (Local Government Code) の実施に対応した「持続可能な統合的地区開発 (SIAD)」の背景を整理した。なお国際協力事業団『参加型開発と良い統治』分野別援助研究会報告書によると、「持続可能な開発」が登場した背景は次の通りである。

貧困層の多くは環境破壊に苦しめられており、貧困と環境破壊が相互に関連しあう問題であることが認識されるようになった。このことから、地球社会に生きる将来の世代への継承のための資源、環境保全と、人的資源開発、BHN の充足等を内容とする「持続可能な開発」の考え方が提唱された。これは国連総会決議に基づいて設立された「環境と開発に関する世界委員会」が 1987 年にとりまとめた Our Common Future (ブルントラント報告書、邦訳『地球の未来を守るために』) で示されたもの。(以上、『参加型開発と良い統治』分野別援助研究会報告書 1995 年 3 月、国際協力事業団 p.5 および注 9 から引用)。このような背景から一般的に「持続可能な開発」については、「環境と開発の調和」が中心的な課題のように考えられているのではないかと。しかしフィリピンなど開発途上国での「持続可能な開発」についての理解はかなり異なるようだ。

4.1 持続可能な開発とフィリピンの見解

フィリピンの NGO が作成した資料に、たとえ「経済成長」があっても、「まちがった開発」ならば、「持続可能な開発」ではないことを、庶民の相乗りバス「ジブニー」の 4 輪にたとえて表現したものがあつた。行き先表示は「持続不可能な開発」行きとなっている。以下は、国連開発計画 (UNDP) 人間開発報告書 1996 およびフィリピン・アジェンダ 21 セクション 1.2 をもとに再構成されたものである。

民の声が無いのは、経済成長があつても、政治構造が不平等で、腐敗し、政治的な意思がなく、政治権力者のひいきと王国が横行するからである。

仕事が無くまた生活が苦しいのは、経済成長があつても、農業政策と成長戦略がずさんに計画され、巨大な対外債務と一部の人々にしか利益をもたらさない自由化が放置されるからである。

未来が無いのは、経済成長があつても、環境劣化があり、生物の多様性が奪われ、天然資源を管理する権利が奪われるからである。

ルーツのない根無し草となってしまうのは、文化的な多様性と価値が失われ、生産と消費が過剰になり、物質主義的な態度におおわれるからである。

確かにこのような「まちがった開発」では一時的な経済成長があつても、「持続可能な開発」であるはずがない。フィリピン・アジェンダ 21 セクション 1.3 では、「持続可能な開発の本質は、堅実な経済、責任と信頼のある統治、社会的な結束、そしてエコロジーの調和であり、生命を維持させるプロセスである」と訴える。また「持続可能な開発」には、「市民社会」と「企業」、そして民主的な統治 (ガバナンス) と人権を保障する「政府」の 3 つキーアクターがそれぞれの役割を果たすことが重要だとする。

このような背景からみると後述する「持続可能な統合的地区開発 (SIAD)」の取り組みがめざすものが明らかになる。住民組織と行政機能を寄せ集めて、ベーシックニーズや貧困対策といった古いラベルを貼り変えただけで、並べているようにしか見えないかもしれない。しかし「持続可能な開発」に取り組むこととは、キーアクターが力をあわせて、経済、民主的な統治、社会的な結束にとりくむことである。

4.2 統合的地区開発 (IAD) の枠組み

統合的地区開発 (Integrated Area Development) の特徴としては、フィリピンにおいて統合的地区開

発全国委員会 (NACIAD) が 1986 にまとめて以来の蓄積がある。ほかの農村開発アプローチと異なるところを列挙すると、以下のとおりである。

- (ア) 地理的まとまり (Defined Geographical Unit)
- (イ) 複数分野の事業 (multi-sectoral in operation)
- (ウ) 空間的な統合 (Spatial Integration)
- (エ) 草の根の参加 (Grassroots participation)
- (オ) 政治的なとりくみ (Political commitment)
- (カ) 組織的な統合 (Organizational Integration)

この IAD の 6 つのアプローチや特徴について、NACIAD に基づいて以下に解説する。

(ア) 地理的なまとまり :

定義された地理的単位。IAD が対象とする面的な広がり、村、町や州などの行政単位に限定されない。国際協力事業団フィリピン国別援助研究会報告書によると、フィリピンの地方自治体は 4 つの階層から構成されており、国家統計調整局 (NSCB) の調査によると 1998 年末時点で、78 の州 (Province)、83 の市、1,525 の町 (Municipalities)、41,940 のバラングイ (Barangay) がある。(フィリピン国別援助研究会報告書 (第 3 次)、国際協力事業団 1999 年 3 月 p.23 注 46 による)。こうした行政区分だけではなく、河川流域、分水界、沿岸、島嶼など、資源環境やエコ・システムの管理にも応じた、IAD が対象とする地理的な範囲の定義に留意する。

(イ) 複数分野の事業 :

貧困が多面的な性質をもつので、ひとつの地区においても、それぞれのシステムが計画や事業を統合的に実施し、より大きな影響を与えることを狙う。

(ウ) 空間的な統合 :

いわゆる農村開発と呼ばないのは、農村が市場となる町や都市部のマーケットに効果的にリンクするように、IAD の対象地区を設定するからである。つまり農村と都市を空間的な統合して、農民が、ぎりぎりの生活のための生産活動ではなく、マーケティング活動ができるように狙う。

(エ) 草の根の参加 :

人々のニーズと願いを開発政策に反映させることだけでなく、人々と政府が責任を共有し、さらに貧困層が生産と社会過程に参加できるように目指す。

(オ) 政治的なとりくみ :

既存の地方行政の制度と機能の中で IAD が効果を発揮できるように、必要な限り最も高いレベルの政治レベルでのとりくみが必要である。

(カ) 組織的な統合 ;

以前は様々な組織をこえたネットワーク型の組織体や特別な調整権限を持った上部構造を考えたこともあった。しかし SIAD では、「組織的な統合」に代えて、住民参加制度でもある「良い統治」が使われるようになった。

4.3 持続可能な統合的地区開発 (SIAD) とは

再びダバオ医科大学のとりくみに論をもどす。コミュニティ・オーガナイズングとは、住民組織強化をはかり、「意識化」支援、「経営計画と組織強化」支援、「プロジェクト・マネジメント」支援、「民主的なリーダーシップ育成」支援、「価値観への立脚」支援など、住民が組織的に、経済的・政治的なちからをつけて、社会開発を担っていく住民参加制度を視野に入れた方略であった。しかし住民組織の代表を地方議会に当選させた例や、住民組織と行政との具体的な課題についての交渉例などをのぞけば、どのように住民参加制度を作っていくのか、「持続可能な統合的地区開発 (SIAD)」を訪問するまで長いこと筆者には不明確であった。

SIAD (シアド) では、環境問題と直結する「持続可能な開発」の議論は必ずしも登場しない。それは前出の通り、グローバリゼーションに対抗する人間開発や貧困対策といった、バランスのとれた開発のありかたを問題にしているからである。その地区でのとりくみや役場においては、環境問題はほかの問題と同様に、分野別の「実質的な利益」を獲得する課題の一つであるという位置付けなのである。このような問題意識を背景に、SIAD とは IPHC においては、以下のように説明される。

○ SIAD とは、貧困撲滅と分配の正義の実現を指向する成長戦略であり、マルチ・ディシプリナリのアプローチかつマルチ・セクターの取り組みをと おして、地方の人々の活発な参加とともに「持続可能」でバランスのとれた開発を目指す。

○ SIAD とは、様々な事業・プロジェクトを一括して実施することであり、サービスとベネフィットを所与の地区において相互補完させる。

そして SIAD は、統合的地区開発 (IAD) の枠組みをふまえて、(ア) 草の根の参加、(イ) 複数分野のとりくみ、(ウ) 地理的なまとまり、(エ) 空間的な

統合、(オ) 政治的なとりくみ、(カ) 良い統治、といった IAD と同様の特徴をもつ。ただし IAD でいう「組織的な統合」という項目は、SIAD では、その部分が「良い統治」に置き換わったのである。

5. 持続可能な統合的地区開発 (SIAD)

草の根の人々とよばれる貧困層は、行政計画にどのようなしくみで参加しているのか、その制度的・法的な根拠はなにか。そして既成政治のしくみとの連携により「政治的な意思」を形成し、「良い統治、ガバナンス」を地区で実践する方法とはなにか。

5.1 地方自治体の NGO 枠の運用

実は地方自治法に参加制度が規定されているので、これを運用しているのである。地方自治法で規定する地方自治体には、地方議会である「サングニヤン・バランガイ(SB)」とは別に、行政の各階層において地方開発委員会(Local Development Council)が設けられており、そこに NGO が参加できると規定されているのである。地方開発委員会 (LDC) は、バランガイ (村) とムニシパリティ (町) という異なったレベルの地方自治体において、バランガイ開発委員会 (BDC) とムニシパル開発委員会 (MDC) という名称でそれぞれに設置されている。

バランガイ開発委員会 (BDC) には、バランガイ・キャプテン (村長)、サングニヤン・バランガイ (SB)、国会議員の代理、NGO 代表は全委員の4分の1をより少なくならない規定である。

ムニシパリティ (町) と呼ばれる地方自治体においては、ムニシパル開発委員会 (MDC) が設置され、メイヤー (町長)、すべてのバランガイ・キャプテン (村長)、国会議員の代理、そして NGO 代表は全委員の4分の1をより少なくならないことと、バランガイと同様に規定されている。

これらの NGO 規定は住民組織そのものを含めていないので、SIAD では住民組織、女性組織、先住民組織などのセクターからの代表も含めて、「拡大ムニシパル開発委員会 (EMDC)」を設置している。活用方法によっては単なる形式的な参加になってしまうのは当然のこととしても、この点が「持続可能な開発」を保証するひとつの仕掛けであろう。

5.2 主な面談と訪問先の範囲

SIAD (シアド) は日本の NGO である CCWA が

支援して、エリア・マネジメントの名称で現場プロジェクト関係者への研修や導入を図ってきた経緯がある。具体的な事業としては、フィリピン・ミンダナオ島北東部にある南スリガオ州サンミゲル市を中心に実施している「スピード・フォー・スリガオ・センター」事業によって 1996 年以來、取り組みがすすめられてきた。同地域では環境資源省との協力があり、より「持続可能な開発」のイメージに近い分野も扱っているようである。しかし時間的な制約によって残念ながら、南スリガオ州を訪問することができなかったため、ここでは別の日本の NGO であるアジア保健研修財団が支援している、北ダバオ州ニューコレリアの SIAD を、IPHC のルース所長の案内で訪問したので、それを報告する。

主な面談相手は、メイヤー (町長)、ムニシパル開発委員会の委員、たとえば2人のバランガイ・キャプテン、そして3人のローカル・コミュニティ・オーガナイザー (LCO)、筆頭行政官である。そしてバランガイ・パトロセーニョに移動して、バランガイ・スタッフ、パトロセーニョ農民多目的協同組合の役員、そして IPHC のルース以外のコミュニティ・オーガナイザー2人からも聞き取りができた。

ニューコレリアは行政区分としては、ムニシパリティ (町) と呼ばれる地方自治体であり、行政の最末端であるバランガイ (村) という地方自治体を 20 か村も含んでいる。ムニシパリティの中心集落 (ここだけは小さな町) を通り過ぎれば、ムニシパリティの中心であるバランガイ・ポブラシオンといえどもふつうの農村である。またバランガイは村と訳せるが、地名の一部ともなっていることがあるので、ムニシパリティという行政単位とともに、バランガイも翻訳せずにそのまま使用した。

5.3 エンパワーメントと住民参加の具体的成果

プロセスを重視する SIAD は以下のエンパワーメントと住民参加に関する具体的な成果をあげた。成果自体は非常に長いリストとなったが、その中の業務は4つに別れている。(1) 意識化 (CCCR = Collective, Critical, Creative, Conscious Raising)、(2) 組織強化 (OD = Organizational Development)、(3) 連携とアドボカシー (CBAW = Coalition Building and Advocacy Work)、(4) ジェンダーとバイアス対策 (OGOBB = Overcoming Gender and Other Biases) である。

- バランガイ開発委員会 (BDC) の構成委員

を拡大し、女性などセクター別代表者を含めて、拡大バランガイ開発委員会 (EBDC)を設置した。

- バランガイ開発計画 (BDP) がそれぞれのバランガイの EBDC によって計画策定され、その計画に基づいて年間投資計画 (AIP)が作成された。
- セクター計画は、それぞれのセクターについて、地方自治体、民間企業、そして市民社会のセクターを代表する人々によって準備された。
- ニューコレリアのムニシパリティ全体のビジョン (構想)、ミッション (使命)、ゴール (目標)、スローガンなどが、拡大ムニシパル開発委員会 (EMDC) によって形成され、ムニシパリティを構成する各バランガイで確認され、効力を持った。
- ムニシパル開発計画が、構成する 20 のバランガイが計画したバランガイ開発計画 (BDP) に基づいて策定された。
- テクニカル・ワーキング・グループ (TWG) の活発な参加。
- 給与負担増をムニシパリティの予算から実現して、SIAD 協力予算からの臨時雇用も含めて、5人のローカル・コミュニティ・オーガナイザー (LCO) を配置。
- コミュニティに根ざした開発 (CBD) 研修を1か月間に渡って実施。その卒業生 23人を輩出 (団体・機関5人、バランガイ・キャプテン4人、バランガイ・スタッフ4人、LCO4人、住民組織3人)。
- コミュニティ・オーガナイジングに関して LCO とテクニカル・ワーキング・グループ (TWG) が、3日間の研修を受けた。
- バランガイ・モニタリング・チーム (BMT) を組織し、各バランガイにつき6人の BMT チームを配置した。
- 組織強化ワークショップを、サマバコ協同組合と、バランガイ保健員 (BHW) たちのムニシパル連合組織とを対象に実施した。
- プライマリ・ヘルスケア研修実施。
- チーム・ビルディング研修を、ムニシパリティの職員、バランガイ・キャプテン、各省庁責任者を対象に実施した。
- 「持続可能な農業」の実践に関して、農業省スタッフと作業チームが、ドンボスコ・

マキララを体験訪問した。

5.4 「実質的な利益」に関する具体的成果

実質的な利益をあげることが期待される主な分野は、農業、生計向上、保健、教育、治安、福祉、環境、農地改革、良い統治、インフラストラクチャー、市民登録の 11 分野である。そのうち具体的な成果をあげたのは、以下の通りである。

- 生計向上： (1) 貧困対策融資事業に 250 人が登録し、2001 年7月現在で、うち 151 人が生業資金、改築、学費のために融資を受けた。250 人の内訳は、バランガイ・ポブラシオンで 169 人、デルピラーで7人、サンホセで 30 人、サンロケで 44 人。(2) また収穫後支援を貧困層 (Minimum Basic Needs 基準値以下) のインフォーマル・セクターの人々に供与。
- 農業： (1) 丘陵地農民の野菜生産、(2) 低地農民の米作融資を実施した。
- 保健： (1) バランガイ・リムバーンでの飲料水事業に 25 万ペソを投資、(2) 保健省に対して飲料水事業をバランガイ・マクグムおよびスアウォン対象に要請、(3) 名古屋の歯科医による歯科調査実施。
- 住民組織強化： バランガイ・パトロセーニョにおける丘陵地災害復興と住民組織強化 (パトロセーニョ農民多目的協同組合) のために 49,999 ペソ支援した。(2) 外部資金を得るために要請書を、バランガイ・マムビンとリムバーンの農産物マーケティング、およびバランガイ・カビディアナンのとうもろこし製粉機のために提出した。
- 教育： バランガイ・パトロセーニョの小学生に教育援助した。

5.5 SIAD の成果「主な方略」を策定

活動的な人的資源開発

活力があり適切な官僚制度

労働集約的、統合的、「持続可能な農業」の生産地域が管理できる範囲の悪影響のないツーリズム
パートナーシップの強化

水資源の合理的な開発と管理

米、家畜、野菜、その他の農産物の振興
分水界の保護と回復

5.6 SIAD の成果「目標」を策定

エコロジカルな環境

参加型で、そして信頼できると統治

エンパワーされ、そして生産的な人々

効率的で効果的な社会サービスを確実に提供

「持続可能な農業」と関連産業育成

5.7 SIAD の成果「使命」を策定

わたしたちニューコレリアの人々は、生活の質(Q of L)の改善に、自分たち自身で積極的に関わります。その方法として、

ホーリスティックな人的資源開発を達成し、

地方自治にマルチ・セクターの参加を確実にし、

エコロジカルな環境を維持し、

「持続可能」で、「適正な農業技術」を採用し、

効率的で効果的な社会サービスを確実に提供し、

男女にとって機会と資源が平等なアクセスを提供します。

5.8 SIAD の成果「構想」を策定

私たちが構想しているのは、神を愛し、幸福で、健康で、エンパワーされ、そして生産的な「人々」が、平和と進歩のある「コミュニティ」に住み、ここでは「男女」の尊厳が高められ、「環境」はよくバランスがとれ、人々を中心とした「統治」には、道徳的な高潔さと透明性があり、確固たる政治的意思を伴う状態になる（というのがニューコレリアの将来構想です）。

5.9 ニューコレリアの概略

面積：32,148 ha

うち森林面積：11,165 ha

バランガイ数：20

人口(2000)：48,000人

設置：1967年6月18日

収入区分：4th class

主な収入源：農業人口が70%

貧困線以下の世帯数：65%

主な農産物：米、とうもろこし、ココナツ、バナナ、コーヒー

活性化したバランガイの数：17か村

小学校の数：32校

高校の数：4校

バランガイ保健所の数：14か所

協同組合(住民組織)の数：43団体

5.10 SIAD の成果「ニューコレリアの長期計画」

ここまでニューコレリアの具体的な成果を見ることから始めて、長期経営計画にとって基礎的な「構想(vision)」「使命(mission)」「目標(goals)」「方略(strategies)」といったVMGSをそのまま取り上げた。実はこれらはニューコレリアの長期10カ年計画づくりの成果品の一部である。全体計画そのものは「ムニシパル包括的開発計画(MCDP)」と呼ばれる。これに基づいて年間計画が策定されていくのが原則である。したがってSIADによる成果のひとつは、住民組織と政治・行政が一体となった、「構想主導の長期経営計画」の策定なのである。

6. SIAD における作業プロセス

具体的な作業については、特別な仕組みがあるわけでは無い。簡略化して列挙すれば、地方自治体にSIADについてオリエンテーション、現状分析、現実的な構想づくり、課題解決する案件の確認と優先順位づけ、計画・事業・活動(PPA, Program・Project・Action)の選択と予算化、実施、モニタリングとインパクト評価である。以下に、SIADにおける作業プロセスによって、地方自治体と政治、行政計画、予算、住民参加が、どのレベルでどのように相互に機能しているのか、住民組織とどのように連携していくのかがわかる。

6.1 地方自治体へのオリエンテーション

- 地方自治体の長への面会
- パートナー合意
- SIAD オリエンテーションと協議
- バランガイ・レベルへのSIAD オリエンテーションと協議

6.2 現状分析

- バランガイの1次データ収集。ミニマム・ベーシック・ニーズ(MBN)、PRAとマッピング、農産物別プロファイル、人的・社会的資源データ
- バランガイの2次データ収集。既存の地図、土地利用計画、バランガイ情報、行政機関/NGO/住民組織からのデータ。

6.3 地方自治体の経営分析と戦略計画づくり

- 現状分析
- VMGS の形成
- プログラム・プロジェクトの確認
- 地方自治体の改革（拡大開発委員会設置）

6.4 バランガイ開発計画づくり

- SWOT 分析、開発指標マトリックス、戦略オプションと重点対象地区、PPA の確認と優先順位づけ
- バランガイ横断のデータと計画の整合性、分析、地方自治体・NGO・住民組織の間で統合や調整を必要とする分野の確認。セクターごとに作成したセクター計画を統合。

6.5 コミュニティ協議

- バランガイの現状分析、バランガイ開発計画（BDP）、年間投資計画（AIP）の妥当性の確認と最終化作業。

6.6 バランガイ開発計画（BDP）の承認

- 計画の修正、最終化、承認を、バランガイ開発委員会（BDC）とバランガイ委員会（BC）においておこない、BDP をムニシパル開発委員会（MDC）に提出する。

6.7 ムニシパル包括的開発計画（MCDP）の承認

- ムニシパリティの VMGS の検討と承認
- 目標と方略の決定
- 計画・事業・活動（PPA）と地図の最終化
- 地方自治体の SIAD 体制の見直しと承認
- 財政負担、費用計算、時間枠
- 地方議会（SB）への提出と、コミュニティ協議または公聴会
- 地方議会と自治体の長による修正、承認

6.8 年間投資計画（AIP）の承認

- 予算計画。国の委託業務、自由財源の算出、国内歳入割当（IRA）のうち 20% の SIAD への配分、予算提案のとりまとめ、収支

出見込みと決算。

- AIP と予算に関するコミュニティ協議とモニタリング・評価チームの設置。
- BDC と MDC による AIP の改訂、精査。
- AIP をバランガイから州レベルにいたる地方議会 BC/SB/SP に提出し承認を得る。

6.9 政府機関、NGO と住民組織、法的措置

- MCDP/BDP を地方開発委員会（RDC）、国家経済開発庁（NEDA）、国家開発委員会（NDC）、および関連政府機関や団体に提出する。
- NGO や住民組織とともに、資源の動員と調整を行い実施に向けて動く。
- 地方議会での決議など事業計画にむけて必要な手続きをとる。

6.10 実施・モニタリング・評価

- 計画・事業・活動（PPA）の実施とモニタリング
- PPA の年次評価
- SIAD のインパクト（影響）評価

7. まとめ

本稿の冒頭で、参加型アクション・リサーチによる住民組織づくり(CO-PAR)を見ることを通して、住民組織づくりの再定義を考えてきた。CO-PAR は「意識化」の手法であり、「社会変革」をめざす性格を強く持っていることが特徴であった。しかしその柔軟で応用可能な手法ゆえに、ムニシパリティとバランガイという地方自治体の中において、地方自治体や住民組織の分析、計画能力の育成に、今まで以上に継続的に取り組んでいる。またその「根本的な課題」から逃げない IPHC としての使命や手法の特徴ゆえに、地方自治法の枠組みの中で活動を展開しても、地方政治や行政に呑み込まれずに、住民参加制度開発の方略として、オルタナティブな「持続可能な開発」への取り組みを発展させてきた。

その計画手法は、パイロット的な事業が進行中の、「持続可能な統合的地区開発（SIAD）」という新しい名称をもつが、その中に CO-PAR で培った実務的な手法が生かされているのは言うまでもない。またバランガイ・ニューコレリアにおける聞き取りと資料から、成果に関して、エンパワーメントと住民参

加の具体的成果、「実質的な利益」に関する具体的成果、そしてムニシパリティとしての長期計画(MCDP)に関しては、「構想」「使命」「方略」といった戦略的な経営計画を策定できたという成果を見た。そしてSIADにおける作業プロセスの確認によって、政治、行政計画、予算、住民参加がどのレベルでどのように相互に機能しているのかも見た。これらの成果とその作業プロセスから判断して、「持続可能な統合的開発(SIAD)」が、貧困と分配の問題に対して、ムニシパリティ以下のレベルで、マルチ・セクターの統合的な計画と事業を推進できていることが確認できたといえよう。

引用・参考文献

- 1) Canave-Anung, Luz (originally prepared for CARAM-Chiang Mai, April 2001), Community organizing, Davao Medical School Foundation – Institute of Primary Health Care (DMSF-IPHC), Philippines.
- 2) Canave-Anung, Luz (1992), produced by Mindanao Training Resource Center – Institute of Primary Health Care, Davao Medical School Foundation, Training Package on Community Organizing – Participatory Action Research, first edition, April 1992, Philippines.
- 3) Canave-Anung, Luz (1996), produced by Mindanao Training Resource Center – Institute of Primary Health Care, Davao Medical School Foundation, Training Package on Community Organizing – Participatory Action Research, second edition, February 1996, Philippines.
- 4) Mindanao Training Resource Center – Institute of Primary Health Care, Davao Medical School Foundation, Community Based Development Management, Philippines.
- 5) Accelerated Area Development Program - I (AADP-I) (1992), Experiences of People's Organizations in Participatory Development, Institute of Primary Health Care, Davao Medical School Foundation, Philippines.
- 6) Macapagal, Juanta and Nayal, Gloria (1994), Participatory Development from the Perspective of the Community, Canada-Asia Partnership Program (Philippines), Institute of Primary Health Care, Davao Medical School Foundation, Philippines.
- 7) Canada-Asia Partnership (CAP-Philippines) (1994), Participatory Development: Lessons from Selected Philippine Cases, Institute of Primary Health Care, Davao Medical School Foundation, Philippines.
- 8) Freedman, Jim, ed., Canave-Anung, Luz et al (1994), Development from Within: Essays on Organizing Communities for Self-Sufficiency, Institute of Primary Health Care, Davao Medical School Foundation, Philippines.
- 9) Mindanao Training Resource Center (1995), Manual on Community Value, Institute of Primary Health Care, Davao Medical School Foundation, Philippines.
- 10) 2nd Annual POs Forum March 31-April 2, 1995: POs Moving forward to the Year 2000, Institute of Primary Health Care, Davao Medical School Foundation, Philippines.
- 11) パウロ・フレイレ (1970)『被抑圧者の教育学』 亜紀書房、1981年所収の伊藤周「解説」から。
- 12)『参加型開発と良い統治』分野別援助研究会報告書1995年3月、国際協力事業団。
- 13)『フィリピン』国別援助研究会報告書(第3次) 国際協力事業団1999年3月、国際協力事業団。
- 14) ロバート・チェンバース(野田直人・白鳥清志監訳):『参加型開発と国際協力-変わるのはわたしたち』、明石書店、2000年6月。
- 15) 以下は、IPHCでの説明資料とバランガイ・ニューコレリアの役場の資料である。
 - (ア) Luz Canave-Anung (2001), ABC's of CO, DMSF-IPHC, Davao, Philippines.
 - (イ) Municipality of New Corella (2001), Brief Profile, Concrete Results of Sustainable Integrated Area Development (SIAD) and others, Davao del Norte, Philippines.
 - (ウ) Municipality of New Corella (2001), SIAD PROCESS (Flow of Activities), Davao del Norte, Philippines.

本稿を書くきっかけとなったのは藤女子大学留学

生委員会が実施したフィリピンにおける地域福祉と国際家政にかかる留学協定校調査によるところが大きい。筆者が1994年～2000年に所属した社会福祉法人基督教児童福祉会国際精神里親運動部(CCWA)の社会開発の経験と理念から学び、国際協力事業団(JICA)派遣のフィリピン経済開発庁(NEDA)貧困対策専門家として、1991年にダバオを訪問して以来、プライマリ・ヘルスケア研究所(IPHC)の実践と理念の一部を書き留めることは、長年の願いであった。しかし広範囲におよぶ活動のほんの一部分を本稿にとりまとめるまでに多大な時間を費やしてしまった。フィリピンで私に教示してくださった多くの実践者と村のひとびとの苦労を思い起こしつつ、特にいまやIPHC全体の重責をも担うルース・カナヴェ・アヌン所長の指導と翻訳許可に感謝します。そしてあらためて関係団体に感謝申し上げます。