



第4章

市民社会制度

ここで働くためには、私達は相互扶助を
しなければなりません。

私は隣人を助け、隣人は私を助けます。

このようにして、私達は、お互いに助け合うのです。

これが相互扶助なのです。隣人が仕事を終わると、

私のところへ来て、私を助けます。

私も仕事を終わる[と、隣人を助けます]。

こうして私達は隣同士で助け合っているのです。

—メキシコの貧しい男性, Mexico 1995

もしあなたが私と同じくらい貧しく、常に貢献できないので

あれば、参加することはできません。

—トーゴの貧しい女性, Togo 1996

本章では、国家制度・機構から、市民社会制度・機構（訳者注：以下「市民社会組織」と訳す）に焦点を移して検討する。市民社会とは、国によって組織・運営されていない団体・ネットワーク・諸関係を意味している。本書での議論の対象とする市民社会とは、NGOや地域密着型組織（CBO）などの制度・機構から、正式あるいは慣習上のネットワーク、近所付き合いや親戚関係まで、多岐にわたっている。

社会関係資本という概念は、貧しい人々の生活における市民社会組織の役割を理解する際、有用である。広義の社会関係資本とは、人々が集団的な活動をとるための基礎となる規範やネットワークのことである。¹ 国家を含む全ての集団・ネットワーク・組織は、こうした機能を独自の形で持ち合わせている。市民社会は、結社の自由や財務に関する法律の影響下にあるものの、国家の枠組みの外側に存在している。それぞれの社会ごとにどのような市民社会組織があるかが異なり、それぞれの市民社会組織が社会関係資本の一部を形成している。

貧しい人々は、精神的・文化的・経済的な恩恵を得るために、様々な社会的関係に依存している。地域社会の結束が強く、協会などの活動が活発に行われている場合、貧しい人々は政府やNGOに対して働きかけやすい立場にある。本章では、その理由と、貧しい人々の日常生活および危機的状況において、市民社会組織がどのような役割を果たすのかについても検討する。

最近実施されたPPA調査では、協会活動の活発化と経済発展の間には相互関係があることが確認されている。タンザニアのPPA調査の一部として実施された全国調査によると、経済や人口統計上の変数の調整後であっても、様々な集団の構成員別にみると、社会関係資本が充実している地域の所得水準が高いことが判明している（Narayan and Ebbe 1997; Narayan and Pritchett 1999）。また、インドネシアで実施された調査（Grootaert 1999）や、ボリビアで実施された調査（Grootaert and Narayan 2000）では、社会関係資本によりアクセスのある世帯の方が高収入を得ていることや、社会関係資本が大規模地主よりも低収入世帯や小規模地主に対して強い影響を及ぼすことなどが判明している。経済的なインパクトという観点からは、社会関係資本の構成員数が最も強く影響しており、社会関係資本における参加の程度や貢献の内容も重要な要素と考えられている。ウガンダで実施された調査では、社会関係資本と社会的結合の関係性が指摘され（Narayan and Cassidy 1999）、インドで実施された調査では、河川管理と社会関係資本の関係性が指摘された（Krishna and Uphoff 1999）。パナマで実施された社会関係資本に関する調査では、高度の社会関係資本を持つ地域社会は、比較的弱い社会関係資本しか持たない地域に比べて5倍近く、NGOの支援を受ける率が高いと指摘している。農村部や先住民の地域社会における給水システムについては、この傾向が高い。高度の社会関係資本を持つ地域社会では、集団的な活動を組織化しやすいのである。

社会関係資本は、規範・価値観・慣習的なネットワークや、農民グループ・埋葬組合・慣習的な融資組織、近所付き合いにおける相互支援、モスクなどの地域組織といった形で現れる。国家が弱体化・無力化した時、社会関係資本が貧しい人々を貧困から救うための資源となるのではないかと仮定しがちであるが、現実には、そう単純ではない。

PPA調査では、地域密着型組織や地域のネットワークは、貧しい人々にとって重要な資源であり、国家の役割を補完するのではなく、むしろ国家の代役として役割を果たしていると報告されている。貧しい人々のための資金・物資には限りがあり、地域社会の内外の様々な社会集団が連携しなければ、貧しい人々による社会的なネットワークを通じて提供される資金・物資や機会も少なくなる。例えば農村では、PTA、女性団体、種子の買いつけ団体などは、他の同種の団体との交流を持っていないことが多い。このような社会的な制度・機構は、貧しい人々の生活の改善に貢献し、彼らに対する援助を提供している。しかし、連携を促進するための社会関係資本が存在しない場合、慣習的なネットワーク組織、社会規範・法律・資源配分の不平等性を批判したり、貧しい人々の生活向上を支えるために政府と連携を図ることもできない。² 政府が介入することにより、地域に根ざした団体が設立される事例もある。ただしPPA調査によれば、貧しい人々の声をくみ取り、代弁しうる市民社会組織の構築は、まだ実現できていないと指摘している。

PPA調査によれば、貧しい人々の生活における市民社会組織の役割について、次の5点が指摘されている。

▶ **NGOの役割は限られている。**

貧しい人々の生活において、NGOの存在が傑出しているわけではない。NGOは、政府による援助が行き届かない地域に対する基本的なサービスの提供など、特定の地域では非常に評価されている。しかし程度の差こそあれ、NGOには国家制度・機構と同じ欠点がある。初等教育、森林管理、水などの基本サービス提供の分野では、政府の活動を補完することにより、NGO自体の活動が拡大している事例が見受けられる。一方、社会の根底にある構造的・社会的な不平等に焦点を当てたNGO活動の事例は少ない。

▶ **地域密着型組織は、貧しい人々にとって、資金・物資の重要な提供者となっている。**

貧しい人々は、地元の地域密着型組織に対して信頼感を持ち、積極的に投資している。貧しい人々は、自分達の生存と安全のために投資している。それは、地域密着型組織の方が政府の制度・機関よりも効果的だからではなく、貧しい人々は政府の制度・機関に対してアクセスを持たないからである。貧しい人々にとっては、裕福な人々が地域密着型組織に参加した方が

恩恵が拡大するのであるが、逆に、裕福な人々の参加の程度がある段階を超えると、貧しい人々の声が反映されなくなってしまう。また、貧しい人々は、資金・物資を持っていなかったり、参加費用を支払うことができないなどの理由で、地域密着型組織から排除されることもある(第6章参照)。

- ▶ 近所付き合いや親戚のネットワークが貧しい人々に対して経済的・社会的支援を行っている。

これらの慣習的な社会ネットワークは、貧しい人々が地域社会ネットワークに対して何を求めているのかについて理解するための鍵となる。このような慣習的な支援ネットワークに対して長期間にわたって負担がかかると、それ自体が崩壊しかねない。慣習的な支援ネットワークが酷使されると、個人や集団の間での様々な相互扶助的な関係を維持できなくなる。親類関係や地域ネットワークの機能には弾力性があるが、ネットワークに対する負担が高くなった時には、効果的で信頼できる支援システムとしての機能は低下する。そのような状況下では、信頼や結束の範囲はごく近い家族に限られることになり、さらに負担が高くなると、家族の絆さえ崩壊してしまうこともある。

- ▶ 裕福な人々と貧しい人々、男性と女性はそれぞれ異なった組織づくりを行っている。

裕福な人々、権力をもつ人々、エリートの集団・ネットワークは結束が固い。彼らは、様々な地域社会を横断的に連携し、社会・政治・経済的な問題に対して積極的に取り組んでいる。一方、貧しい人々のネットワークは、まとまりがない。貧しい人々のネットワークは、地域社会において、社会運動、儀式、限定された範囲における経済活動、制限された政治活動に携わっている。貧しい人々は、婚姻関係以外に、他の地域社会に住む貧しい人々と交流することはほとんどない。男性のネットワークと女性のネットワークも決定的に異なっている。貧しい男性は、政府、地主、雇用主、企業家との間に、パトロン-クライアント(便益供与者-被益者)という垂直関係に組み込まれている。一方、貧しい女性はそうした関係に参加できず、女性同士の慣習的な社会ネットワークを構築している。

- ▶ 権力の再配分は優先的な課題ではない。

PPA調査では、貧しい人々の交渉力の強化や、家庭・地域社会・政府における権力の不平等の是正を支援する組織が存在していないということが指摘されている。PPA調査では、貧しい人々が会員制の組織について言及することはほとんどない。PPAの調査員は、世界規模で活動し、仕事の素晴らしさでも有名な幾つかの組織について、貧しい人々が彼らの生活において重要な制度・機構として言及することはほとんどないと述べている。それは、

組織が大規模であるにも関わらず、貧しい人々に対して援助が行き届いていないためと思われる。

本章では、これらの点について、NGO、地域密着型組織(CBO)、近所付き合い・親戚のネットワークの3つに分けて詳しく検討していく。最後に、2つの事例、すなわち金融サービス(事例4.1参照)と、インドネシアの地域社会における組織と中央政府の分離(事例4.2参照)について述べていく。

NGOs

NGOのおかげで、この村には栄養失調になる人がいなくなりました。

—マリのシカツソ地区のある農民, Mali 1993

非政府組織(NGO)は、目的、規模、構造、能力の側面で、多様性に富んでいる。NGOには、特定の地域を対象とする小規模の草の根団体から、国家制度・機関に引けを取らないものまで、多岐に渡っている。一般的にNGOは国家や、市場機構を規律する公的なルールや規範から一定の独立性を保ち、市民社会に根ざした活動を行っている面で評価されている。大抵の場合、NGOは自由、信仰心、教育を受ける権利の確保といった活動の核となる理念を掲げて運営している。コーテンが指摘しているように、過去10年の間、開発に携わる人々は、NGOが市民社会の先導者となり、より平等な社会・経済発展の促進のための担い手となることを期待してきた(Korten 1990)。NGOは、政府が役割を果たしていない場合でも、貧しい人々の利益に貢献する外部組織であると考えられている。事実、NGOは貧しい人々への基本的なサービス提供のために中心的な役割を担っている。

しかしPPA調査では、NGOに対する肯定的見解と否定的見解が混在している。肯定的な面に関しては、貧しい人々に対して価値あるサービスを提供している地域に根ざしたNGOの事例が挙げられる。サハラ以南のアフリカ地域では、公的な機関が提供する物資・サービスをNGOが貧しい人々の社会へ届けている事例が紹介されている。また、特に保健・医療や教育の分野において、政府との連携によって、活動を拡大している事例も紹介されている。貧しい人々は、公的機関を信頼していない場合でも、NGOに対しては信頼を寄せているのである。

一方、NGOの活動範囲、実行段階、効率性という面で、様々な問題を指摘している報告もある。東欧や旧ソ連では最近になってNGOが活動を始めたため、この地域で実施されたPPAの報告書ではあまり取り上げられていない。しかし、その他の地域でも、貧しい社会においてNGOだけが突出して記述されているわけ

ではない。さらにいえば、貧困に苦しむ地域に対する支援にあたり、政府機関よりもNGOの方が成功を取めているかどうかは不明である。他の組織と同じように、NGOであっても、非適切な管理・運営、腐敗、謙虚さの欠如、現場での優先課題や権力関係を歪める行為などの問題の発生の可能性を否定できない。NGOが地域に根ざした能力構築の取り組みを行っているといわれているが、PPA調査では、その成功例の報告は少ない。NGOと政府の間が緊張関係にあるということも指摘されており、実際のところ、NGOと政府が相互補完的な関係にあるという事例は稀である。社会の根底に根ざす不平等の解消に取り組むために、貧困に苦しむ人々による組織や社会運動を積極的に支援しているNGOの事例は少ない。貧しい人々の必要とする支援が彼らの生死に関わる事柄であれば、NGOが生存に関わる問題について取り組むこともある。しかし、若干の例外を除いて、根本的な問題である社会的不平等の改善のためにNGOが取り組んだという事例は少ない。

本節では3つの問題点を取り上げる。まず、NGOが実施する様々な支援や、貧しい人々がNGOに対して寄せる信頼などを含め、貧しい地域社会にとっての資源としてのNGOという側面に焦点を当てる。次に、NGOの活動範囲(最も貧しい人々に支援を提供しているかどうかに関わらず)の限界、貧しい人々がNGOとの関係で経験する失望、貧しい人々の自律(self-governance)のための長期的な能力構築の成功例の欠如という側面に焦点を当てる。最後に、分権化が進む中での政府とNGOのパートナーシップの増加と、その根底にある政府とNGOの緊張関係という側面に焦点を当てる。こうしたパートナーシップが、地域に根ざした事業実施と説明責任の改善に幅広く結びついている事例も報告されている。

貧しい地域社会における資源としてのNGO

ベニンでは現在、教会の関連団体が最も存在感と影響力のあるセーフティネットだ。

—ベニンで実施されたPPAの報告書より、Benin 1994

NGOの強みは、現状に対して財政的、技術的、政治的な資源を追加、または、それらに対するアクセスを提供できるということである。特に政府の役割が弱いか存在しない場合、貧しい人々の生活支援を行うという点で、NGOの役割は極めて重要である。例えば、このような支援には、食糧不足時の食糧供給、安全な飲料水供給システムや衛生施設の導入、医療・健康に関する情報の提供、教育施設・地域社会センターの建設などが含まれる。スワジランドのNGOは、教育や保健・医療分野、孤児や貧しい子供達への支援、「HIV感染者、高齢者、ストリートチ

ルドレンを対象にした無償医療」の実施など、活発な活動を繰り返している (Swaziland 1997)。インドのNGOは、眼科キャンプ(眼科医療を無償で行う)、医療キャンプ、獣医キャンプの実施に加えて、次のような活動を行っている。

- ▶ 種子の配布(政府が支給する種子よりも適切で多様な種子を配布する)
- ▶ 河川管理の実施
- ▶ 識字教育の実施
- ▶ 女性団体の設立・支援
- ▶ 所得創出の指導
- ▶ 最も貧しい人々への直接支援

地域によっては、最も影響力のあるNGOが宗教団体に属している事例もある。例えばベナンでは、宗教団体関連のNGOが、貧しい人々に対して、最も目に見える形で幅広くセーフティネットを提供している。「ほとんどの孤児院がカトリック教会のシスターにより運営されている。唯一の全国規模での栄養摂取プログラムはキャスウェル(カトリックによる救援サービス)により運営されている。病人・孤児・貧しい人々を支援する制度・機構を設立したシスターや牧師もいる。コトヌでは、貧しい人々に対して最も強い影響力をもっているのは、カトリック教会であるといえる」(Benin 1994)とのことである。パナマ(Panama 1998)では、調査対象となった地域社会の半数以上で、教会と学校の支援に対して人々が感謝していることが報告されている。ベトナムで実施された調査(Vietnam 1999b)でも、援助を必要としている貧しいカトリック信者は、教会に依存していることが指摘されている。グルジアでは、ロシア正教教会や国際正統派教会慈善事業部が、高齢者・障害者向けの無償の簡易食堂や食糧・薬品の配給を実施している(Georgia 1997)。このような取り組みに対して、地域社会の人々は、「アルメニア人やグルジア人の牧師が配給を行いました、彼らはユダヤ人、ギリシャ人、ロシア人などの少数民族を差別しませんでした」(Georgia 1997)と賞賛している。パキスタン(1993)で実施されたPPA調査の報告書では、「イスラム教の戒律によって、慈善・福祉の精神が伝統として深く浸透している」と指摘している。モスクや聖堂は慈善のための場であると考えられている。また、インドでは、アシュラム(ヒンズー教の修行場)が貧しい人々の避難する場所であると指摘されている。

NGOの活動範囲は地域によって異なるが、NGOが活発に活動している地域では、政府機関よりもNGOの方が高い評価を得ている場合が多い。NGOによる地域社会との幅広い交流が、NGOへの信頼や信用を高めている場合もある。例えば、スワジランドでは、地域住民は外部者を信用しない傾向があり、政府関係者への不信任はさらに強い。地方の貧しい人々は、自分達のニーズへの中央政

府機関の対応をほとんど信頼していない。外部の団体は信頼しないことが多いのだが、地域社会との関係を進めているNGOに対しては信頼を寄せている (Swaziland 1997)。

タイの貧しい人々は、経済危機のなか、政府には幻滅させられたが、NGOの活動によって生活は改善していると語っている。調査対象となった都市部のスラム住民は、不信感と孤立感をあらわにしている。しかし、「スラム住民の問題を解決するためにどのような手段があるかと質問すると、バンコクのスラムの住民は、自分達やNGOが何かできるのかを述べるのだが、政府がとるべき対策についてはほとんど述べられなかった」という (Thailand 1998)。調査対象となった貧しい人々は、これまで政府機関から支援を受けたことはほとんどなく、将来それが改善されて、支援を受けるようになるとは考えられないと述べている。

NGOが貧しい人々に受け入れられる理由は2つに分けられる。第1の理由は、NGOは地域に密着した優先課題への取り組みを展開できるという点である。例えばガーナでは、NGOは、政府機関よりも、地域社会のニーズに対応する事業を展開できると考えられている。保健・医療や教育分野では、NGOの活動に対して感謝の声があがっている。NGOが感謝されているのは、NGOが地域社会の生活向上を支援する専門知識を有していると考えられているからである。ガーナのコマカ村の住民は、「干ばつや不作に備えて穀物を蓄える」ための穀物銀行の設立に対して強い関心を示している (Ghana 1995a)。このような計画においては、政府による支援よりもNGOによる支援の方がはるかに重要で効果的であるという意見が多い (Ghana 1995a)。いくつかの事例では、政府機関よりもNGOの方が可処分資産を多く保有していた。トーゴで実施されたPPAでは、1994年のNGOの予算規模は約40億CFAフランに達しており、政府の地方開発予算を上回っているという (Togo 1996)。マリでは、NGOの団体数は1983年には30団体であったが、1993年には250団体に増加した。NGO団体数増加の背後には財政的動機がある一方で、貧しい人々は、NGOがマリの地域社会において経済的な機会の増大と社会・経済発展に大きく貢献し、社会のセーフティネットとして重要な役割を果たしていると考えている (Mali 1993)。

第2の理由は、政府職員よりも、NGO職員の方が親切に対応してくれると貧しい人々が考えている点である。旧ソ連諸国では、NGO職員は「親切で理解がある」と言われている。ラトビア (Latvia 1998) の貧しい人々は、国内・国際NGOから定期的・持続的な援助を期待しているわけではないが、国内・国際NGOに対して好意的な姿勢を示している。どの団体から援助を受けたかを尋ねると、大規模な家族や1人住まいの人々に対して衣料を支給している救世軍、金銭・衣料・食糧を支給しているセーブ・ザ・チルドレン基金、また教会に所属していれば教会から援

助を受けていると答えている。グルジアでは、国際赤十字や国境なき医師団から定期的に支援を受けている。地元のNGO団体が、人々のニーズに対応した支援を実施している事例もある (Georgia 1997)。

NGOの限界

NGOがガンダス(先住部族)を対象とした支援事業を展開しているが、NGOが進める事業への女性の参加は、非常に限定されている。—インドで実施されたPPAの報告書より, India 1997c

援助に関する情報が提供されることはほとんどない。死後に援助が届くことさえある。

—ウクライナで実施されたPPA報告書より, Ukraine 1996

NGOは、参加型開発を促進するうえで重要な役割を果たしているが、その活動範囲が限られており、貧しい人々の生活の実態に対応していない場合も多い。例えばパナマで実施された社会関係資本に関する調査では、政府から何らかの支援を受けた地域社会は33%に達した一方、NGOからの支援を受けたのは10%にとどまった (Panama 1998)。同様にインドネシアでは、地域社会の7%がNGOからの援助を受けていると推測される。しかし、NGOが活動を展開している地域社会においてですら、NGOの活動や、NGOが支援する事業の失敗例についてあまり知られていない (Indonesia 1999)。インドで行われた調査では、ある地域社会に対して、その地域でのNGOの役割について質問したところ、NGOの活動は活発ではないとしながらも、地域発展・福祉活動に携わる2つの団体名を挙げた。彼らはまた、政府による支援が1番であり、地域発展や福祉へのNGOによる支援はその次に位置づけている (India 1997c)。バングラデッシュでは、NGOの活動が世界で最も充実しているといわれているが、人々がまず思い浮かべるNGOの活動は、小規模融資プログラムである。

トーゴで実施されたPPAでも、NGOによる貢献を評価する一方、最も貧しい地域でNGOが活動を展開していないといったNGO活動の分布のばらつきや、NGOによる支援活動の持続性の欠如が指摘されている。NGOが支援活動を展開している地域でも、調査対象となった農民の半数以上がNGOによる支援活動の存在を知らなかった。プロジェクトが終了したり、その地域で活動する意義がないという理由で、支援活動が途絶えてしまったという事例もある。NGOの活動がそもそも存在しない地域もある (Togo 1996)。スワジランドでは、凶作・干ばつ時には評

働されているが、NGOの活動は「数も少なく信頼性もない」と考えられている (Swaziland 1997)。

NGOが確実な財源を持たず、政府や国際機関に依存している場合、NGOは地域社会を触発するというよりも、契約の受託団体として機能していることが多い。インドの政府職員は、「目標申告制度」(前もって定めた目標達成を促進する制度)が、事業実施や質の高い結果を妨げているのではないかという認識を示している (India 1998d)。セネガルのNGOは、財源の80%を外部に依存しており、ベツプロジェクトを外部のドナー機関からの支援により実施している。NGOの活動が特定地域に集中しており、人々はNGOのことを「地域の参加がほとんどない状態で資金配分を行う仕組み」であると考えている (Senegal 1995)。外部への財政的な依存構造に疑問を感じ、自分達と貧しい人々の財政的独立の実現を最重要課題に掲げるNGOもある (Senegal 1995)。

アルメニアでも、NGOが管理運営する支援事業に関わる問題が指摘されている。NGOによる人道支援の食糧・燃料への資金供出は間違いであり、その資金は雇用創出のために活用されるべきと指摘する人が多い。資金や支援に関する情報も、明らかに不足している。人々の多くが、「特定の人々を対象として事業を実施する方法と、『社会的弱者』と見なされる判断基準に困惑し、否定的な態度をとっている」という。政府機関への不信が広く浸透しており、調査対象となった人々は、外部団体による物資の供給・監視を行う国際機関に対して、最も大きな期待を寄せている (Armenia 1995)。

国家と同じように、NGOによる活動においても、舗装道路付近の住民への援助は実施できるが、そうではない貧しい地域の住民には届かないという傾向がある。ラトビアでは、「調査対象者のほとんどがNGOからの支援を受けていなかった。彼らは大きな都市や町に住んでいて、地方政府から援助を受けていることが多い」という (Latvia 1998)。ケニアで実施されたPPAによると、海岸に面した地域で活動するNGOは2団体しかなく、残りの団体はモンバサに集中していて、そこへの貧しい人々ための交通手段はフェリーしかない。「干ばつ、水不足、ツェツェ蠅による家畜の病気感染、様々な動物による作物の被害に苦しめられている奥地よりも、リゾートホテル、海岸、高速道路の周辺にNGOの活動は集中している」 (Kenya 1996) という。タンザニアのある村長は、「この国では、多くのNGOが活動しています。(テーブルの上に指で円を作り) 彼らは皆、限られた範囲の中で活動しているのです。多くの貧しい人々は無視されています (と言い、村長は腕を広げ、テーブルの残りの部分を指し示した)。どうしてなのか、わかりません」と語っている (Tanzania 1997)。

バングラデシュで実施されたPPA調査では、以下のことが指摘されている。

私達は「貧しい人々に富をもたらす方法」を積極的に探し求めた。しかし、政府もNGOも、これには関心がないようだ。チャーズ(先住民族)が住む地域や、シレットの一部のような遠隔地は、援助対象から外されている。シレットでは、保守的な考え方や、NGOに対する宗教上の不信感により、NGOが支援活動を行う意欲を失っている。貧しい人々がNGOのことを知っているのは、現金融資やトイレ・井戸・住宅供給への貸付などの活動を通じてである。NGOによる事業の80%以上(グラミン銀行を除く)が、このような貸付事業である。この貸付は生産活動のためには少額で、返済期間が短く、担当職員の対応も批判されている。NGOによるその他の活動についてほとんど知られておらず、あったとしてもとても偶発的なものである。例えば、ユスフ・マトバレ・ダンギのNGOは、グループを組織し、職業訓練を提供している。ブルンガでは、ワールドビジョンが学生を支援している。カタバリには教会による病院が建設されている。ある村では、BRAC (Bangladesh Rural Advancement Committee: バングラデシュ地域発展委員会)により学校が建設されたという。ある慈善団体は、政府登録団体として、サリム・ビスワス・タンジで家族計画支援を実施している。

—バングラデシュで実施されたPPAの報告書より, Bangladesh 1996

NGOによる貧しい人々への支援体制の不十分さの要因の1つに、活動範囲が地理的に狭いということが挙げられる。さらに、計画の内容と貧しい人々のニーズが合致していないということも挙げられる。アルメニアでは、NGOが活動対象地域の伝統や現状に精通していないために、予定通りに計画が進行しない場合がある。学校に通う子供達に毎日、牛乳を1杯とたんぱく質の高いビスケットを支給するプログラムが、この問題点を端的に表している。ある学校では、教師が「ビスケットを4、5枚ずつ、または45枚のビスケットを子供達に配ってしまうので、ビスケットを1枚しかもらえなくても、悔しい思いをしなくなった」という。別の学校では、飲料水が不足しているので、粉ミルクから牛乳を作ることができず、子供達に粉ミルクのまま家に持ち帰らせているという(Armenia 1995)。

ザンビアでは、PUSHプログラム(Program Urban Self Help、都市自助プログラム)に多くの国際・国内NGOが参加している。このプログラムは、女性へ食糧配給を通じて、都市インフラストラクチャーの整備を支援することを目的としている。しかし、評価を行ったところ、対象地域の世帯の3%しかこのプログラムの恩恵を受けていないことが明らかになった。これには様々な理由がある。「過酷な肉

体労働によってインフラストラクチャーの整備が進むものの、それは女性に求められる肉体的労力や時間的損失に見合うものではない。女性達は、体が壊れそうだと不満をもらしている」という(Zambia 1994)。

NGOの活動の欠点は様々であるが、PPA調査報告書やNGO活動に関する文献によれば、財源の不確実性と管理運営能力の不足が、NGOの有効性や独立性を阻害していると指摘されている。フォックスによれば、こうした問題には、リーダーの交代、財務管理・計画・モニタリング・評価を効果的に行うシステムに関わる諸問題などが含まれている(Fox 1993)。さらに、正規職員や常設の事務所を持っていないNGOも多い。ボランティアによって運営されているNGOや、会費収入により活動資金をまかなっているNGOもある。新たな資金源を最大限に活用する力も限られている。このような理由により、NGOの事業拡大のためには、長期的な視点に立って、現場経験や管理運営経験の蓄積を支援することが重要と考えられる。

財務、組織、活動範囲に関する問題に加えて、NGOによる侮辱、腐敗、身内びいきなどの事例が報告されている。このような行為により、貧しい人々は、NGOを信用しなくなっている。バングラデシュでは、貸付を行うNGOに対して強い批判が向けられている。生産目的の活動を行うためには貸付額があまりに小額であることに加え、資金回収にあたっての無礼さ、脅し、暴力行為に対して、貧しい人々の不満が集中している。「現場職員の悪質な行為」が指摘されている極端な事例もある(Bangladesh 1996)。貧しい人々は、貸付を行うNGOから脅迫、侮辱、債務不履行者の場合は監禁を受けるなどの苦い経験の結果、井戸や簡易トイレ設置に携わるNGOを好んでいるのである。

奉仕精神を持たず、創設者の個人的利益の追求のために設立されたNGOが多いという指摘もある。「景気後退の影響を受けてしまい、NGO設立によって財務問題と雇用問題の解決を図ろうとしたNGOの創設者もいた。1992年7月にベニンで開催されたNGOの地域会議で、ある発言者が問題点を次のようにまとめた。『イニシアティブを取ってきたのは、人員削減の対象となった公務員や新卒でも就職口のない人々です…NGOは会員の就職口の1つと捉えている支援団体もあり、収入を得たり、旅行のための手段とみなしています』」(Benin 1994)。

アルメニアでは、救援金は貧しい人々に届けられるのではなく、NGOの利益になっているのではないかと考えている人々が多い。東欧地域の他の国々と同じように、NGOの現地職員は、家族や友人に対して支援物資を届けたり、支援物資を売り払ったり、地元の犯罪組織から圧力を受けて支援物資を別の方法で流用しているのではないかと考えられている(Armenia 1995)。マケドニアの貧しい人々は、人道支援を受けるために、「NGOや人道支援団体によって異なるが、250から400ペンスの会費を払わされている」という(Macedonia 1998)。ある中年男性は、

次のように訴えている。「私は人道支援団体の会員になり、石油、小麦、麺類の配給を受けました。彼らは、私の家族が貧しいので、次に支援物資が輸送されてくる時には、優先的に配給してくれると約束してくれました。そのために会費の支払いを請求されたので、私は借金をして支払いました。次の支援物資は学校用の物資でしたが、私の子供への配給はありませんでした。子供達は今、学校に通っていません」(Macedonia 1998)。

グルジアでは、調査対象者の多くが、支援物資の配給者と腐敗した業者の間に大規模な共謀関係があると感じている。「トビリシのある女性は、赤十字で働く隣人が定期的に赤十字の援助物資を自分のアパートに持ち込んでいるが、そのアパートで物資を転売するために中間業者が救援物資を買い取る現場を目撃したと語った」という(Georgia 1998)。

ウクライナでは、クリミアとチェルノブイリを除き、「慈善事業団体から何か支援を受けたことがあるかという質問は、調査対象者には悪い冗談と解釈される」という(Ukraine 1996)。ウクライナ東部の実態はとくに悪い。貧しい人々は、西側諸国から支援物資が届けられていることは知っているが、そのほとんどが子供服で、実際に着用できるものはほとんどなく、その他にはマーガリン、バターや粉ミルクがあったと語っている。ほとんどの人々が、人道支援は「それが本来届けられるべき人々の手元に届けられていない」と述べている。実際、人道支援物資の箱と同じものが店頭に並んでいる(Ukraine 1996)。また、タタール人の政治組織であるメリジスから支援物資の配給を受けているタタール人も同様の不満を述べている。

宗教団体が援助活動を実施することが多いと指摘されているが、パナマでは、「キリスト教の各宗派が、先住民社会に不和を生じさせることがある。例えば、あるクナ族の島社会では、一部の人々がアッセンブリーズ・オブ・ゴッド(訳者注：教派のひとつ)の認知を拒んでおり、その地域の評議会は教会の激増が社会の細分化を招くとみなし、新しい教派を認めがらない。もし地域社会が分裂すれば、教会組織にもその影響が生じる」(Panama 1998)という。マケドニアの人々は宗教的な慈善団体に対して敬意を払っているが、「ほとんどの人々がイスラム教徒のため、羞恥心から援助を受けようとしな。それ以外の人々は、宗教団体でさえ腐敗し、支援物資が友人の間で分配されていると考えている」(Macedonia 1998)という。グルジアでは、改宗を要求する宗教団体について、その果たす役割に対しては賛否両論がある。調査報告書によると、「あるアゼルバイジャン人の家族は、迷った末にエホバの証人から支援を受けることを決断した。もし家族の誰かがグルジア軍に召集された場合、平和主義の教義を破ることになるので、はじめは躊躇していた。彼らは、家庭内での地位が低い母親と妹が支援物資を使用するという形で、妥協した」という(Georgia 1997)。

NGOの抱える最大の欠点は、NGOが活動を展開しているにも関わらず、地域社会の自動的なガバナンスを実現するための長期的な能力構築を支援できていない場合が多いという点である。これは、NGOの活動意義そのものに対して疑念をもたらしかねない。迅速な事業実施に対する要求が高まるほど、この問題が深刻化するように思われる。ケニアで実施されたPPAの調査報告書によれば、ブジャ地方のNGOは活発に活動しているが、「NGOの支援・設立による組織が、何らかの自立を実現させたという事例はほとんどない。このような組織が発展し、活動範囲が広がった事例もほとんどない。NGOや教会からの支援は、生存のために貧困と闘う人々にとって手助けとなっているが、NGOは既存の組織の自主的な運営能力を強化するための支援を行っていない」という(Kenya 1996)。

NGOと国家のつながり

政策決定にあたって、NGO30団体を招いて意見を求めたとします。

30種類の提案が出され、1つの大喧嘩がはじまるでしょう。

—エルサルバドルの政府高官, El Salvador 1997

NGOは、市民社会、国家、市場の間をつなぐ重要な役割を果たしている。また、このようなつながりにより、説明責任のある、効果的な開発活動が実現される。例えば、インドでは、「政府に準じる機関がNGOと協力して実施する事業の方が、政府だけで実施する事業よりも効果的である」という(India 1997a)。

NGOの参画のための機会を創出するにあたり、政府の地方分権化政策が重要な要素となっている。エルサルバドルでは1991年、教育省の主導により、学校制度の分権化と学校への地域社会の参画促進を通じて、基礎教育のアクセスと質の向上をはかる総合的な教育改革が実施された。この改革は、戦争中の子供の教育ニーズに対応するために、地域社会が組織的に行った活動に端を発している。地域社会が運営するEDUCO (Educación con la Participación de la Comunidad)という教育事業では、新しく開設された幼稚園と小学校の管理運営を保護者と地域組織に委任している。教育分野だけで110団体のNGOが登録されている。その半数が技術訓練事業を実施しており、残り半数は管理運営訓練事業を実施している。「NGOは企業からの補助金により、自らの活動範囲を拡大する能力がある」という(El Salvador 1997)。ニカラグアのNGOは政府の地方分権化政策に積極的に参加し(Nicaragua 1998)、インドのNGOは農業用水建設を州政府と協力して取り組んでいる(India 1997c)。

NGOは国家から独立しているが、NGOの存在意義と将来性は、国家にかかっ

ている。つまりNGO活動に関する法律や、さらに重要なことだが、NGOに対する国家の姿勢にかかっている。国家の姿勢については、NGOと緊密な関係を構築しようと試みる友好的なものから、NGOを全く敵視するものまで多様である。すでに紹介したように、エルサルバドルでは、教育の地方分権化政策を進めるにあたり、NGOと政府の新たな連携が試されている。NGOは政府を「権威主義で無力」と捉えているが、政府はNGOを「不安定で無責任」と評価している。政府職員は、国際NGOに対しても反感を持っている。「彼らはそれぞれ別々の政策実行手段を持ってきます…そして政府は、正反対の行動をする人々の間に立たされるのです」と語っている(El Salvador 1997)。

アルメニアでは地方政府と国際NGOとの間で、しばしば緊張関係と誤解が発生する。NGOは、政府が作成する「社会的に弱い立場にある」家族のリストは正確さに欠き、信頼できる統計は入手不可能であると批判している。NGOは、「援助を必要としている貧しい人々に援助が行き届いていない一方、政府は特定の人々を満足させるために、援助をそれほど必要としない地域へ配慮しようとしている」地域もあると指摘している(Armenia 1995)。

地方政府の職員が、NGOによる直接的な支援活動を妨げることもある。アルメニアのギウムリ(Giumri)で活動するNGOは、地方政府の職員は彼らの活動に協力しなければ妨害しないと述べている。別の地域で活動するNGOは、電力供給の停止や、賃貸契約からの排除など、地方政府の職員が嫌がらせをしていると述べている。低価格の薬局を運営するNGOの代表は、地方政府との間で緊張関係があると話している。この代表によれば、地方政府は、「調整を適切に行うために」その地域における支援活動をすべて管理するべきと考えている。近年、その地域の病院や薬局は、低価格の薬局と比べて売上げが低いので、憤慨しているという(Armenia 1995)。

南アジア、特にバングラデシュでは、過去10年間における活発な活動の結果、政府もNGOの存在を考慮に入れなければならないくらいまでに成長している。バングラデシュの貧しい人々は、グラミン銀行とBRAC(バングラデシュ地域発展委員会)による貸付制度について述べている。BRACに関しては、女子生徒向けの奨学金・教育制度について述べている。BRACによる女子教育事業は、政府の女子教育政策に対して大きな影響力を持っている。バングラデシュとインドにおいて、国内NGOは様々な分野での活躍を通じて名声を得ているが、地方の権力関係に変化をもたらしたり、地方議会や政策決定機関への貧しい人々の参加を実現させたという団体はまだない。

政府が地域社会の組織の管理運営に関与しても、権力を共有しなければ、貧しい人々の政府に対する不信は高まると同時に、その地域社会の組織を破壊し

かねない。イエメンでは、政府が国内NGOの運営に関与する度合いが増えたことで、「地域社会の事業における時間、資金、労働面での地域社会の貢献度が低下している」(Republic of Yemen 1999)という。実際、PPA調査の報告書では、NGOが地方・州・中央政府の説明責任を監視している例よりも、政府とNGOが連携している事例の方が多く紹介されている。

地域密着型組織

イゲデ(Igede)では、世代別の組織がなければ生活できません。政府は私達に見向きもしないからです。

—ナイジェリアのオウオクウ村の村長, Nigeria 1996

過去は未来よりも活力があり、情熱は関心よりも長続きます。だから、先住民の組織は、時を越えて安定しているだけでなく、どの農村・都市の地域社会よりも結束しているのです。

—パナマで実施されたPPA調査の報告書より, Panama 1998

エドワーズとハルメの研究によれば、地域密着型組織は、その構成員を代表し、その構成員の手によって管理運営されている草の根組織である(Edwards and Hulme 1992)。世界各地の貧しい人々は、自分達がこのような組織にかなり依存していると語っている。地域密着型組織は、地域社会にとって重要かつ多様な役割を果たしている。その役割には、労働力の動員、インフラストラクチャーの整備、文化活動、対立の解消、外部との関係処理、緊急援助などが挙げられる。このような組織は、地域の文化に深く根ざしており、慶事、儀式、祭礼などの行事を主催し、人々の生きる喜びや意義の源となっている。貧しい人々は地域密着型組織に対して自分達のものであるという実感と信頼感をもっており、貧しい人々が実際に頼ることのできる唯一の組織なのである。

このような積極的な側面にも関わらず、地域密着型組織が存在するということだけでは、地方の権力構造の変化や開発の恩恵がもたらされない。貧しい人々による組織の能力には制約がある。アップホフ(Uphoff 1986)は、「このような組織は、地域社会の主導により自発的に形成される。しかし、地域社会の組織の個々の事例が素晴らしくても、全体としての成果は取るに足らない」と指摘している。外部からの動機付けによって地域密着型組織が結成されても、その組織が地域社会の利益を持続させるのは難しいことが多い。開発途上国の地域社会で活動する150の組織を調査対象とするエスマンとアップホフによる研究(Esman and Uphoff 1984)

では、すでに基礎文献のひとつに挙げられるようになったが、発展途上国の地域社会で活動する150組織を調査対象とし、農村開発事業の活動に関して点数化による分析を行っている。この研究では、住民主導の組織と、地域社会のリーダー主導の組織の点数が最も高かった(前者が153ポイント、後者が138ポイント)。逆に、最も点数が低かったのは、政府主導による組織(16ポイント)で、政府と地域社会が連携した組織の点数も高くなかった(50ポイント)。しかし、政府やNGOなどの外部機関が事業実施のために組織を作ってしまう場合よりも、地域社会の能力構築を支援する形をとる場合の方が点数は高かった(114ポイント)。

本節は大きく3つに分けられる。第1に、人々の間の絆・橋渡しを支援する組織の役割と、絆や結束力の背景にある文化的なアイデンティティの役割について検討する。また、都市化が集団の結束力にどのような影響を与えているのか、そしてその結束力の基礎が、どのようにして文化的な基盤・価値から職業へ変化したのかについて論じる。ここでは、トンチン保険組合(金の貸借を行う集団)と埋葬組合という2種類の地域密着型組織に焦点を当てる。PPA調査では、組織と組織を結ぶつなぎ役となる団体の欠如が指摘されている。つなぎ役となる組織は、人々の生存と所属感の充足に貢献するが、人々の間に結束や絆がなければ、それが貧困への対策にはなっても、貧しい人々が貧困から脱出する手段とはならない。ここでは、エクアドルにおける現地ネットワークの集合体の事例を紹介する。

第2に、裕福な人々と貧しい人々のネットワークの違いと、エリート層の緊密性がいかに、しばしば地域密着型組織の支配につながるかについて論じる。貧しい人々が地域社会の幅広く参加する組織に属している場合、様々な資源を活用することができるようになるが、その一方で、組織の意志決定がエリートの意向に沿って行われるようになり、貧しい人々の発言機会が少なくなる傾向にある。また、貧しい男性と女性のネットワーク間の違いについても検討する。地域社会における意志決定者のなかに、女性がほとんどいないという状況が続いている。

第3に、貧しい人々による組織、NGO、政府機関それぞれの強みを積極的に活用できる新しい連携の構築について検討する。最後に、事例として、インドネシアを取り上げる(事例研究4.2参照)。ここでは、地域社会の組織や人々の能力構築の重要性、地域社会の組織・政府・NGOによる連携の構築にあたっての難しさについて検討する。

絆・橋渡しのための組織

アイデンティティがあって初めて結束力が存在する。

—パナマで実施されたPPA調査の報告書より, Panama 1998

もし、村による支援がなかったら、子供達は飢えて死んでいました。
—アルメニアで実施されたPPA調査の報告書より, Armenia 1995

地域密着型組織が貧しい人々に安心感を与えるのは、貧しい人々がその組織に対して所有感をもち、その組織が自分達にとっての優先課題に対応してくれていると感じるからである。階級、民族、血族、ジェンダー、世代など、先住民族のアイデンティティが、このような組織の基盤となっている。パナマのPPAによると、「歴史的にみれば、先住民族は経済・社会・政治的な困難を克服するための手段として、地域社会の組織を構築した。しかし彼らは、物的資本を持たず、人的資本を構築するための制度的資本へのアクセスがなく、市民としての感覚の基盤となる社会的経験が不足していた。その結果、社会関係資本が彼らにとっての資本となった。先住民族の地域社会では、人々の中の毎日のやり取りを通じて組織化されていて、社会関係資本が本質的な解決策となったのである」(Panama 1998)。

マリで実施された調査は、伝統的な集団は、貧しい人々の生活における重要なセーフティーネットの役割を果たしていると指摘している。それぞれの村には成人男性の集団、女性の集団、若者の集団という3種類のトンと呼ばれる集団がある。トンの目的は、「伝統的文化の継承、地域社会における交流の促進、共同農場や個々の農場における労働力の共有である。組織として得た収入は、祝祭日などに振舞われる肉などの品物の購入にあてられるが、建築材、井戸掘り、森林監査官から科せられる負担金の支払いなど、地域社会のために使われることもある」という(Mali 1993)。

世代別に組織された集団(各世代ごとの儀式を通じて組織の絆が深まる)は、ナイジェリアにも存在する。地域社会の様々な作業を行い、洗練された組織能力を構築している。

オウォクウ村(Dwokwu)の村長は、「政府からの支援はありませんので、イゲデ(Igede)では世代別の集団がなければ生きていけません」と語っている。村長は、「世代別の集団は、自助的な活動に基づいています。世代別の集団は道路建設、貯蓄や貸付を行い、集団に所属する人々のために農地を調達します。世代別の集団は、詳細にわたって組織化されていて、組織の中には代表者の役割を果たす人物も決められています。集団[内での出来事]を記録するために、識字のできる人に書記の仕事が任されています。世代別の集団は、人々の中の交流を促進し、地域社会における法と秩序の維持にも貢献しています。同世代の人々は、地域社会の手本となるこ

とで、会員資格を得るのです。会員はまた、勤勉で良識があり、罪を犯さない人物でなければなりません」と語っている。

—ナイジェリアで実施されたPPA調査の報告書より, Nigeria 1995

都市部と地方の地域社会の間には、大きな違いがある。都市の地域社会は、経済的に恵まれながらも、地域社会の安全の確保や組織力の構築が難しい。セネガルでは、都市部における社会的な結束力は、地方より弱いという点が指摘されている。「経済の変化は社会構造の変化ももたらしている。例えば、セネガル川流域の遊牧民は、自分達の家畜が失われないようにするために、定住生活を始めた。女性は夫が戻ってこない生活に適應するために、積極的に農場で働くようになった。都市部では、従来の社会ネットワークは弱まり、失業者が増加する中で、制度疲労を起こしている。そして、失業者は都市に流入し、親戚を頼りながら、職を見つけようとしている」という(Senegal 1995)。

都市部と地方の両方において、伝統的な生活から利害を基礎とした生活への変化は、地域社会の利益を焦点とした生活から、個人中心の生活への変化を必然的に促している。先住民社会においては、地域社会の利益を優先する集団に属する傾向があるのに対し、都市部では、個人の利益を目的とした集団に属している。PPA調査は、このことを裏付けている。マリの都市部の組織は、仕事、居住地、出生地などが共通している人々で構成されている。同業者の組織では、生産性や収入を伸ばすために情報を交換したり、仕事を分け合うなどしている。例えば、井戸を掘る業者の組織では、失業者に井戸を掘らせ、仕事を分け与えているのである(Mali 1993)。パナマの地方における先住民社会では、歴史・文化の共有がアイデンティティの基盤となっているのに対し、調査対象となった都市部では、仕事・利害の共有がアイデンティティの基盤となっている。パナマで実施されたPPA調査によれば、先住民の世帯の方が、都市部および地方の非先住民世帯と比べると、より多くの組織に所属していることが指摘されている(その割合は、先住民世帯が40%、都市部の先住民世帯28%、地方の先住民世帯30%となっている)。また、先住民の世帯は地域社会の組織に所属していることが多いのに対し、地方の人々は、協同組合に所属していることが多い。協同組合は唯一、都市部の多くの人々が積極的に所属する集団なのである(Panama 1998) (Box 4.1参照)。

精神的な豊かさは、その経済的な側面と別に考える必要がある。都市と地方の地域社会を比較すると、地方の先住民の方が結束が強く、相互支援の仕組みが徹底されていること、経済的な貧困にも関わらず幸せだと感じていることなどが明らかになる。こういった地方では、社会的関係のパターンがはっきりしていて、アイデンティティがより明確である。「貧困は人々の交流、結束、権力の形態に強く

Box 4.1 パナマのクナ族の先住民組織

クナ族の間には、組織と充実した住民ネットワークの長い歴史がある。ある島では、地域社会の人々が毎日集会を開き、月曜日と金曜日には、昔から続いている議会を開催している。毎日開かれる集会では、滑走路・道路の整備、住居の建築、船からの荷卸作業など、地域社会の人々全員に関係する作業について話し合う。別の島では、通常の集会を月1回開催しており、サヒラ(長)が議会に出席したり他の島々を訪問した後、人々に報告するときに特別集会が開催される。小規模の集会はより頻繁に開催されている。女性の集団は道路の清掃を行い、商業や社会問題について話し合うための集会を開催している。家屋建築の集団(*junta de construcción de la casa*)は約8名で構成されているが、3ヶ月に約4棟のペースで家を建てている。思春期に達した女性のために伝統的なお祝い行事を準備するための女性の集団もある。この集団は、お祝い行事を開催する家族を手伝い、祝福するのである。サン・イグナチオ・デ・トゥピレ(San Ignachio de Tupile)という先住民社会は8つの地域組織に分かれて、地域の学校教育、道路整備、栄養、水などの問題を扱っている。

出典：パナマで実施されたPPA調査の報告書より, *Panama 1998*

影響を及ぼしている。都会よりも農村の方が経済的に厳しい環境にありながら、農村では近所の人々なら支援してくれると考えられている。近所同士で、融資、教育、医療処置を提供しあっている」という(Georgia 1997)。一方、メキシコでは、「矛盾しているが、最も貧しいオアハカの人々が、現実の生活に最も不安を抱えていない人々なのである。というのも、彼らのみが、地域の伝統的な相互扶助制度(*tequio, guetza*)を有し、必要に応じて支援してくれるからである」という(Mexico 1995)。同様に、パナマで実施されたPPA調査では、先住民の地域社会における結束がとりわけ強いことが明らかになった。調査によると、「都市部の人々や地方の非先住民よりも、経済的に苦しい立場にある先住民のほうが、自分達が置かれている状況に対して楽観的である」という(Panama 1998)。

地域密着型組織の形態は様々であり、地域社会において貸付を行っている組織もあれば、単純に労働力や食糧を共有する組織もある。ここでは、トンチン保険組合(ロータリー)と埋葬組合という2種類の地域密着型組織の事例を紹介する。

トンチン保険組合による貯蓄の活用

いくつもの組織に所属していたら、どうやって働くのでしょうか。生きていかなければならないのです。しかし、もし組織に属さないのなら、どうやって人生の苦難を乗り越えるのでしょうか。

—タンザニアで実施されたPPAの報告書より, Tanzania 1997

トンチン保険組合はとても興味深い地域密着型組織の事例である。これは西アフリカの国々で見られ、似たような形態の組織は世界中に存在している。Box 4.2では、トンチン保険組合の良い事例を挙げ、その特徴と限界を紹介している。トンチン保険組合は人々の「自発的な力によって」貯蓄を促進させ、貧しい人々の生活を支えるために有効であるようだ。

尊厳ある死:埋葬組合

葬ってもらうのにもお金がかかるのです。

—マケドニア・セルセ村の年老いた年金生活者, Macedonia 1998

埋葬組合は、昔から途上国に存在している。これは、貧しい人々が死亡した時に、その土地の儀式にのっとり丁重で尊厳ある扱いを受けることを非常に重要視していることの証である。慣習的な集団でありながら、埋葬組合は人々にとって重要なセーフティーネットとなっている。葬儀を行うことは、社会における死亡した人の地位を示し、生存者にとっては必要な場合の支援が約束されることになる。埋葬組合はプール金や出資金の活用を通じ、信頼関係や相互扶助関係を強化している。「エクアドルのメランの地域社会には墓地が無いため、埋葬地まで遺体を運搬し、遺族を連れて行くための交通手段を手配しなければならない。そのため費用は10万シュクル(50米ドル)かかり、組合はその半分を支払う」という(Ecuador 1996a)。

エチオピアで実施されたPPAの報告書によると、貧しい人々にとって埋葬組合は全く意味のないものになりつつあるという。「イディル(Idir-Idirs、埋葬組合)は4つの地域で運営されており、その中の2つの地域では、病気やその他、重大な問題にも対応している。しかし、メチエク地域では、正式な組合は存在しないので、

Box 4.2 トンチン保険組合：資金と労働力の共同管理

西アフリカのトンチン保険制度(ロータリー)は、貸付ネットワークと労働力共有システムの両方の機能を有している。トンチン保険組合は5~10人程度で構成されている。組合員それぞれが定期的にお金を出し合い、メンバーが順番にその総額を受け取っていくという仕組みになっている。最初にお金を受け取る人は利息なしで借入れをすることが出来、順序が後の人は、出資金を無利子で取り戻す形となる。出資額と出資・受取の間隔については、月25米ドルから、週に10米ドルと幅がある。これ以外にも、特定の目的のために設立されたトンチン保険組合もある。例えば、ガーナのクガジャジョ(Kugadzadzo)は、保険としての機能を有し、葬式の際にかかる費用を貯蓄する組織である(Ghana 1995a)。裕福な人々は、さらに安全を確保するために、複数のトンチン保険組合に加入している。

トンチン保険組合では、労働力やその資源の共有も行われている。ベニンのトンチン保険組合は「貧しい人々が労働力や農耕器具を共有するだけでなく、食糧(魚のソースなどの高級食品も含まれる)を裕福な農民と共有できるようになっている。この場合、貧しい人々にとってトンチンは、たんぱく質を定期的に得る唯一の手段である。こうした再分配的役割に加えて、労働力を共有するトンチンの場合は、病気などにより、働くことのできなくなった時に対する保険としての役割も有する。この場合、継続的な農業生産と、組合員の生活を保障しているからである。この意味において、トンチンは農作業に従事できなくなった高齢者にとっては重要なものとなっている」という(Benin 1994)。

トンチン保険組合は、貧しい人々が緊急時に頼れる唯一の正式な地方組織、または慣習的な地方組織である。ガーナで実施されたPPA調査の報告によると、組合員の1人が深刻にお金に困ったとき、結束力が強いので、他の組合員は支援を提供するという(Ghana 1995a)。前述のベナンで実施された調査では、「人から借金をすることは決して易しいことではない。よほどの状況でない限り、自尊心のために借金をすることができない。借金をすることで社会的に弱い立場に追い込まれ、更に悪いことに借金返済のために別の借金をしてしまうかもしれない」と指摘されている(Benin 1994)。

埋葬の際には親戚が埋葬費用を2〜3ビル支払うが、これは後で家族が返済しなければならない。コラテ地域でも、組合への参加費が20ビルから100ビルへと値上がりし、かつては薪や草木を売却すれば何とか支払うことができた参加費が、今では支払えなくなってしまった」という(Ethiopia 1998)。都市部では、組合の収入が減りつづけ、維持が難しくなっているという。また、1つの地域で少なくとも1つの組合が存在しているが、組合への参加人数は減り続けているという。

トーゴ、セネガル、ベナンなどの西アフリカ諸国におけるPPA調査の報告書によると、「葬儀は、伝統と社会的な要因のために、豊かな人々にとっての贅沢な出費ではなく、貧しい人々にとっても必然的な出費となっている。葬儀費用と結婚費用が明らかに増大しており、その傾向は下降している国の経済状況に反比例している。村で1番の葬儀を開催するために、通夜の照明のための発電機を借り、料理や酒をふんだんに振る舞い、参列者のための制服を作ることもある。そのため費用をまかなうために家族が借金をすることが多い」という(Benin 1994)。

葬儀の出費が嵩むことへの警戒感と、その出費を少しでも節約する方法に対する関心が、東欧や旧ソ連地域の人々の間で高まっている。病気に苦しむ親族を支援するための治療費と、その死後の葬儀費用という、本来ありえないジレンマに直面することが多い。「深刻な病気のため治療費を支払うか、死後の葬儀費用を支払うかという賭けに出なければならない。ティムールの父親が病気にかかったとき、彼の家族には彼を病院に入れる経済的余裕はなかった。しかし、葬儀の費用は生前の治療費と変わらないほど高額であった。葬式費用の内訳は、死亡証明書に30ラリ、葬儀用に遺体を整えるために100ラリ、棺桶に300ラリ、埋葬に150ラリ、通夜に300ラリが必要だったのである」(Georgia 1997)。それでも貧しい人々にとって、葬儀を盛大に開催することは親族や地域社会における地位の維持・向上につながるるとともに、支援が必要なときに支援へのアクセスを担保するために必要不可欠な出費なのである。

葬儀という社会的な義務を怠った場合、これ以上に無い恥ずかしい思いをし、疎外感を味わうことになる。「グルジアで、ノダルの母親が死亡した。彼が葬儀の日程を決めた直後に、近所に住む人の母親も同様に亡くなり、ノダルの家族と同じ日に葬儀を開催することを決めた。すると、近所の人はノダルに葬儀の行列と埋葬について[日程を早めるよう]頼み込んできた。その人は棺桶のための費用200米ドルを支払えないため、遺体を見せるためだけの棺桶を借りた。遺族は棺桶の代わりに母親をセロファンに包んで埋葬するつもりだった。その人は、ノダルの家族が開催する葬儀に参列した人々が、それよりもずっと質素な葬儀について人々がどう思うかが心配だったのだ」という(Georgia 1997)。

社会的連帯、経済的負担、個人の自尊心が入り混じっていることを指摘する

PPA調査もある。「葬儀が、地域の結束力を高めるために重要な行事であることに変わりはない。葬儀にあたって豪華な料理を出し、死者を適切に弔うことで、家族の面目を保たなければならない。葬儀の参列者がお金や食事を持参するが、それでも突然の死は、低・中所得の世帯にとっては経済的に大きな痛手であり、借金を背負わなければならない」という(Armenia 1995)。

橋渡しとなる機関の欠如

飢えて食料を持たない人が、どうやったら他の飢えた人を救えるのでしょうか。

—パキスタンで実施されたPPA調査の報告書より, Pakistan 1996

地域に根ざした組織やネットワークを貧困削減のために活用するには、横断的な結びつきの形態、絆や組織間での結びつきの程度、地域組織と政府の相互依存性や補完性の程度についての理解が必要となる。社会は、社会的集団によって形成されており、それぞれの社会的集団において人々が交流し、価値観や資源を共有し、信頼し合っている。つまり、絆があるのである。力の配分が不平等である場合、社会的集団ごとに機会や富へのアクセスの程度に格差が生じる。ある社会的集団が、別の地域社会での類似の社会的集団との関係を持っていない場合、様々な問題に対して変化を起こすために組織化することや社会的な運動を起こすことは期待できない。ある社会的集団が別の社会的集団とのつながりを持たない場合、より力のある集団であればアクセスできるような資源に対して、その集団はアクセスすることができなくなる。上記2つのケースの場合とも、各集団では結びつけるための社会関係資本が欠如している。

PPAの調査結果を分析すると、貧しい人々の組織は短期的な生活保障ニーズを充足する方が、貧しい人々に対する排除の仕組みに対する変革を推し進めるよりも得意であることが解るといえる。というのは、限られた資源が、毎日の生活で発生する緊急事態や、重圧・衝撃に対処するために失われていくことが主な理由である。慣習的な組織、ネットワーク、自助の伝統は、政府やその他の機関による大規模な活動・資源とうまく連携されていない。

多くの国々には、地域社会において集団的に活動する伝統がある。例えば、南アジアのスワジャ(Swadya)、インドネシアのゴトン・ロヨン(gotong royong)、ケニアのハランビーなどである。ケニアの貧しい人々にとって、ハランビー(harambee)は、生活に必要な補助システムとしての役割を果たしていた。しかし、極度のインフレーションと政府の機能不全のなかで、ハランビーの伝統的な役割が活用され過ぎた。貧しい人々はうんざりし、「今はハランビーに頼り過ぎています。もう十分です」と

Box 4.3 エクアドルにおける先住民ネットワークの連合体

ネットワークを構築するためには、じっくりと育成する必要がある。長期にわたるプロセスである。エクアドルの先住民社会などの地方・農村の人々は、血縁または伝統的儀式に基づく親戚関係によって支えられた。相互扶助と労働の共有の伝統がある。過去20年の間、地域社会における組織の能力は強まり、代表の選出や共通利害に基づき地方・中央の組織との結びつきを強めている。また草の根のレベルでは、組合 (*unions*) が約20の地域社会をひとつの郡 (*canton*) にまとめている。このような組織は、州単位で活動する1つの連合に属している。州の連合が国レベルのネットワークを形成する。これにより、地域社会における組織が、国レベルの組織と直接に連絡できる。このような、例えば1993年の「キトーの行進」に見られる組織力は、今では先住民組織はガバナンスに関する様々な議論や、地方・中央における政策決定過程の一翼を担っている。先住民組織は、新農業法の制定や地方・農村におけるバイリンガル教育の確立にあたって重要な役割を果たし、地方政府や中央政府へ積極的に参加している。先住民組織による彼ら自身のためのこのような取り組みは、20年以上にわたって、外部から幅広く継続的な支援を得ているのである。

出典：Ecuador 1996a

語っている(Kenya 1996)。PPA調査によると、農村部だけでハランビーが30万以上もあり、そのほとんどに対して、外部からの技術・資金援助が届いていない。「貧しい人々が水、農業、家畜、教育、医療や、収入を得るための様々な活動のために投資をしたにも関わらず、本来の目的を達成しなかったというハランビーの事例が多く報告されている。教科書がない学校、医薬品がない病院、出荷される前に死んでしまう鶏、育たない綿花などは、何の役にも立たない」という(Kenya 1996)。

もちろん、例外もある。注目すべき例を挙げよう。エクアドルでは、先住民による組織の間のネットワークが政府と連携するまでに発展していて、現在では地方政府および中央政府による政策決定に携わっている³ (Box 4.3参照)。インドのラ

ジャスタンで活動するNGOは、様々な女性団体による連合組織をつくり、地域の市場での女性の交渉能力の向上を支援している。このNGOは、原料の大量調達や資金貸付を女性達のために行い、女性の企業家に対して市場に関する知識を提供している(India 1997a)。

ネットワーク間の違い

様々なネットワークの違いを明確にしたうえで調査を行ったPPAはそれほど多くない。しかし裕福な人々と貧しい人々のネットワークの違いや、男性と女性のネットワークの違いを指摘しているPPA調査もある。

裕福な人々のネットワークと貧しい人々のネットワーク

集団農場の地主は、今も昔も、まるで王様のように振舞っています。
法律に従うこともなく、好きなことを好きなきにするのです。
—モルドバで実施されたPPAの報告書より, Moldova 1997

裕福な人々のネットワークと貧しい人々のネットワークの間には、2つの重要な違いがある。第1に、裕福な人々は常に外部との強いつながりがあり、当然より多くの資源を持ち、組織化や動員のために外部者からの支援・調整は必要としていない。第2に、裕福な人々は権力者とのつながりがあるために、他のグループにとって脅威とならない限り、彼らの活動が権力者から阻害されることはない。例えば、初等教育ではなく高等教育に対する支援を増加したり、大企業に対する減税、産業用水や電気の使用料の値下げを提案しても、論争はまきおこらない。

一方、貧しい人々は、外部からの長期的な支援がなければ、自分達の地域社会の範囲を越えて、ネットワーク構築、連合体の設立、様々な動員など、組織化をはかることはない。貧しい人々による運動は、権力者にとって脅威となることもあり、その結果として、市民社会や平等な社会のための活動・変革が規制されることもある。農地の私有化をはかろうとするモルドバの農民が抑圧を受けている事例(Moldova 1997)は農民が直面する抵抗を顕著に表している(Box 4.4)。

インドで実施されたPPA調査では、同じ地域内であっても、裕福な人々の団結力と貧しい人の団結力の間には格差があることが指摘されている。例えばマディア・プラデッシュ州では、高いカーストに位置する人々の団結力が強く、カーストの低い人々は定期的に職を求めて季節によって出稼ぎに出ることも災いし、彼らの団結力は弱い(India 1998c)。

社会的に弱い立場にある組織は、集団としてのつながりはあるが、組織化の度

Box 4.4 モルドバのセフル地区、マンタにある 「鉄のように硬い(タリフェロ)」農民協会

ピルリタの農民の願いである土地の私有化にあたっては、様々な障害があった。教師、共同農場で働く農民、年金生活者などの79世帯の人々は、ある教師を代表者として、私有地化に向けた活動を始めた。その団体には、「鉄のように硬い」という意味のタリフェロという名称がつけられた。共同農場の経営者とのこの代表者との第1回目の話し合いで、経営者は土地改革の実施を約束した。しかし、実際に与えられたのはわずかな土地で、しかも生産の見込めない、古くてやせ細った土地であった。その上、経営者はこの団体の活動に反対しはじめた。タリフェロの構成員は、タリフェロを農業組合として正式に登録するために、必要な書類をすべて提出した。しかし1995年に法律が改正され、土地以外の資産を与えられた場合のみ組合登録が可能であると定められた。税部署は、彼らが未登録団体であるにもかかわらず、まるで組合としての割り当て収入があるかのように納税を要求した。集団農場の経営者は、様々な方法でタリフェロを妨害し続けた。農器具の借用を拒否し、中古の農機具の購入を強要したのである。タリフェロの代表者は、「集団農場の経営者は、今も昔も、まるで王様のように振舞っています。法律にも従わず、好きなときに好きなことをするのです」と語っている。

出典：Moldova 1997

合いが活動によって異なる。祝祭や儀式などの社会的な交流にあたっては、集団としてのつながりが最も顕著に表れている。しかし、このようなつながりが、仕事に関する協力へと変化を遂げることはない。弱い協力、又は数家族間のみの協力の例はいくつか見られる。例えば、ライガルにおいては、チャマル(指定カースト、つまりカースト制の枠外のヒンズー教徒)の家族が「死んだ動物の毛皮を売って得た利益を皆で分け合っている」という(India 1998)。季節移動労働者で構成される組合もあるが、構成員が絶えず入れ替わるため、組織自体がとても不安定である。貧しい人々の間では、地域社会内で利用できる貸付の金額には限りがない。

ある。チャマルとバソド(指定カースト)の人々の間では、家計のために利用できる貸付の金額は50ルピーから100ルピーまでで、男性より女性が借り手となる場合が多い。また、「地主に対して貧しい人々が団結することはまずない」(India 1998c)という。これは、貧しい人々が地主に対して完全に従属していることを考えれば当然である。移動労働者が増加し、生活手段が変化する中で、こういった従属関係も変わり始めている。それでも、複数の地域社会がカースト間による大きな組織を結成することは少ない。結成されたとしても、それは裕福な人々の利害が貧しい人々の利害と一致した場合、例えば堤防が決壊した場合などに限られている。しかも、修復のために一時的に組織が結成されても、修復完了次第、すぐにその組織は解消されてしまう。

一方、裕福なカーストの間の組織の団結力は強い。この協力関係は「村の枠を超えており、常時見られることである。社会的に弱い立場の人々の組織では、カースト内及びカースト間の団結力は、村の内部あるいはパンチャヤット(インドの選挙選出制村会)内に限って存在し、通常、何らか1つの問題に関するもので、対象となる問題が存在する限り、このような協力関係が存在する」という(India 1998d)。

貧しい人々の社会的なネットワークと裕福な人々の社会的なネットワークの間の違いを通じて、政府による手続き上の介入だけでは変化が起こらないかについて理解することができる。

エリート在台頭

地域社会の組織は地域社会の声には耳を傾けない。裕福な人々を助けるだけだ。

—グアテマラで実施されたPPA調査の報告書より, Guatemala 1994a

PPA調査では、エリートが貧しい人々の生活向上に貢献しているというよりも、地域社会の組織運営の主導権を握ってしまうという事例の方が多く紹介されている。これは、裕福な人々の結束力が強く、貧しい人々の活動が細分化していく傾向が強いことを考慮すると、当然の結果と言える。いくつかのPPAは、地域密着型組織の実績について、貧しい地域社会に対する便益の度合いに関し、注意深い評価を行っている。インドのラジャスタンの協同組合本部のデータを分析したPPA調査報告書では、協同組合が活動対象として登録する地域に偏向があることが指摘されている。これには農業多目的組合、第1次農業共同組合、農業地灌漑組合、油脂種子育成組合、消費者組合、農業組合などが含まれている。調査報告によると、これらの組合では誰でも会員として参加することができるが、実際に組合を管理・運営しているのは、中規模または大規模な農業を行う農民である。

「調査報告書では、このような組合が多くの場合、裕福な人々に利益を与え、最も貧しい人々の要望には応えていないと結論づけている」という(India 1997a)。ナイジェリアでも同じような状況が見られる。「このような組合の欠点は、地域社会には助けを必要としている人々が組合員以外にも多く広がっているにも関わらず、組合員の利益のみを守る傾向にあるということだ」という(Nigeria 1996)。グアテマラの貧しい人々は「このような地域組織は、地域社会の声には耳を傾けません。裕福な人々を助けているだけです」(Guatemala 1994a)と言う。カメルーンで実施されたPPA調査報告書では、裕福な人々の方が地域密着型組織を活用することができる」と指摘している。

地域社会には当然のように結束力があるという考えが広まっている。しかし、カメルーンの地域組織と協力した経験をもつ人々によれば、社会的な緊張関係(ねたみ、迷信、個人的な権力闘争など)が地域内であつれきを生じさせていて、組織における協力関係は自動的に発生しないと指摘されている。地域組織は、資金・物資や時間的に余裕のある裕福な人々に支配されている。多くの資源、とりわけ時間を組織の活動に費やすことのできる人々により支配されている。貧しい人々が構成する小規模な組織は、自分達のニーズに焦点を当てているが、必要とする支援や物資に対してのアクセスを持たない場合が多い。女性が家庭に拘束されている場合は、女性による組織への参加も制限されている。

—カメルーンで実施されたPPA調査報告書より, Cameroon 1995

インド、タンザニア、ベネズエラなど、多くの国々においては、地域密着型組織が政党に支配されている場合もある。ベネズエラでは、政党が地域密着型組織の活動に対して決定的な影響を及ぼしている。ある調査対象者は、「地域社会の組織は、町内会を通じて運営されています。ベネズエラでは町内会は政党活動に参加しています。町内会の代表者はCOPEI(「独立選挙政治組織委員会」)の構成員でもあります。私は町内会の一員ですが、同時にCOPEIの一員でもあります。必要があれば市役所へ行き、話を聞いてもらうのですが、もし政党に所属していなければ、とりあってももらえないでしょう」と語っている(Venezuela 1998)。

政府が行動を起こさない場合は、地域社会が行動を起こすこともある。ベネズエラの地域社会のなかには、政府の対応を待ちきれずに、自分達で行動を起こしたという事例もある。「私達は、すべて自らの資金を使って梯子をかけ、下水道工事を行い、道路を作りました。自分達で準備し、自分達で支払うのです。ただし

電気代は支払っていません。盗電しているのです。公園を作ったときには、自分達で準備して、必要な物を自分達で購入しました」と述べている地域社会もある (Venezuela 1998)。ナイジェリアでは、都市部のエリートが、農村の地域社会へ資金・物資を届けるのにあたって重要な役割を果たしている。都市部や外国で活躍する「エリートになった息子達」が、貧困削減への鍵を握っている。農村地域に自律型の組織を立ち上げているのは彼らである。貧しい人々は、強力な主導者なしには開発を進めることはできないと感じている (Nigeria 1996)。

女性のネットワーク

死者が男性なら5日間、女性なら4日間、私達は哀悼の意を表すために遺体のそばに付き添い続けるのです。

—タンザニアのキゴマ州にて, Tanzania 1997

借金をする時は、借金のことを誰にも話さない人だけに頼むことができます。友達や親戚などです。ときには宝石などの高価なものを質に入れることもあります。

—トーゴで実施されたPPA調査報告書より, Togo 1996

女性と男性の社会的地位は異なっている。そのことが、公的、また慣習的な制度・機構に対する女性と男性のアクセスの大きな違いを生じさせている。貧しい人々の生活において最も重要な制度・機構には、たいていジェンダー格差がある。こうした格差をそのままにするのではなく、対処していかないと、開発において女性が不利な立場に追い込まれる。

女性が所有権や土地相続権が承認されていなかったり、収入が多くても家族の長として認められない場合が多い。女性が就職するためには夫、父親、兄弟などの男性の家族・親戚に許可をとらなければならない場合も多い。政府関係者や地域社会の代表者との接触がほとんどない場合もある。⁴このような男女間の社会的地位の格差は、社会規範、日常生活でのやりとり、死者の弔いなどにも反映されている。アクセスの偏りと、強力な社会ネットワークからの阻害の結果、女性は女性同士の慣習的な社会支援の仕組みにかなり投資している。

多くの場合、女性は結婚すると、自分の村から離れ、夫の村で夫の家に嫁ぐことが習慣となっている。自分の社会的ネットワークから離れたうえに、夫の社会的ネットワークや公的な制度・機構から阻害された状況で、若い女性達は、結婚にあたって同じようにその村にやってきた女性達と交流を持つようになる。家庭では、嫁と姑の地位に歴然とした差があり、嫁は世代交代で自らが姑となるまで部外者として扱われる。このような伝統が色濃く残っている地域では、外部者のネッ

Box 4.5 社会関係資本を活用して収入を得る ケニアの女性団体

キスムのオンボ女性グループ 所得の拡大を目的として1983年に発足した団体。構成員は同じ血族に属している。活動は、縄作りや裕福な人々の農地の草刈りなどから始めた。活動の幅を広げるため、近所の人から池を2つ借りて魚を放流し、魚のえさを購入し、育てた魚を地元の市場で売り始めた。魚を大量に飼育したが、池に囲いを設けなかったために、魚泥棒の被害に遭い、収穫が激減したために活動中止に追い込まれた。現在、この団体は籠を作り、重症の病人を病院へ輸送する事業を展開している。収入が得られると、構成員に対して、小規模な商売や行商活動を目的とした少額の貸付を行っている。

ニャミラ女性グループ ムチェンワ(会員80名、そのうち6名が男性)とオモテメ女性団体(会員47名、そのうち男性5名)が共同で、それぞれ入会金20シリングで設立した。入会への関心が高く、入会金はたちまち、それぞれ500、200シリングにまでそれぞれ跳ね上がった。現在、団体の目的は商業用地、賃貸用の家、製粉機、様々な家庭用品の購入である。オモテメ女性団体は、会員用に20棟の住宅を建設した。メネニャ女性団体などの諸団体は、会費は1人あたり20シリングで、土地を借りて野菜を育て、それを中学校に販売しており、野菜販売による少額の利益を使って家庭用品を購入した。別の団体は鶏の生産を始めたが、病気が発生して大量の鶏が死んでしまい、養鶏が中止に追い込まれた。現在、私立病院を基盤とする家畜飼育指導グループがこの団体にウサギの飼育に関し助言を行っている。

マンデラ マンデラは、半砂漠地帯で、調査対象のなかでは最も過酷な地域であり、市場や町の中心から離れているにも関わらず、マンデラの女性は団体を結成し、活動を展開している。全住民が貧困または極貧状況にあるアルダ・カラチャ村で7年前に1つの女性団体が発足し、助けを必要とする人々を支援する為にハランビーを広め、貧しい人々に対して教育費の援助を行った。現在、団体の会員は30名に達している。資金・物資の面では制約が多いものの、貧しくて、団体の活動に参加・貢献できない人々に対する支援を行っている。

出典：Kenya 1996

トワークとそうでない者のネットワークが別々に成立する。部外者として生きるためには、同じような境遇にある女性と交流をもち、心情面での結束、社会的支援、主婦としての責任を果たすための経済支援を相互に行う慣習的な社会的ネットワークを形成するのである。

女性による慣習的なネットワークは、援助や情報も提供する。女性の間のネットワークが問題解決のための手段としての役割をもつこともある。南アフリカの「パテンシにおける女性の討論グループは、夫から見捨てられた女性が頼るネットワークは、女性のための社会的支援であると述べている。この団体によれば、女性が家庭から逃げ出した場合、未婚の女性であれば、年配の女性のところに助言を求めて行くという。このような状況は誰に生じてもおかしくないので、女性達は皆、大変親切であると説明する。逃げ出した女性に対しては、ランド(南アフリカ共和国の通貨)や野菜を提供する。未婚の母親達は、近所の人や親戚から借金をしていると述べている」という(South Africa 1998)。インドで実施されたPPA報告書では、インドのマヒラ・マンダル(*mahila mandals*)という女性団体を組織することは女性のエンパワーメントと権利意識の向上の手段であったと紹介されている(India 1997a)。

ほとんどのPPA調査報告書で、女性団体や女性のネットワークについて述べている。このような団体はサハラ以南のアフリカ地域に特に多く見られる。アフリカ東部で実施されたPPA調査では、女性団体の事例が詳しく紹介されている。例えば、女性は限られた資源と技術しか持たないにもかかわらず、勇ましく、粘り強く生きてると報告されている。ケニアとタンザニアでは、農村部の女性団体のほとんどが、技術・財務の知識や資源との接点が断たれている。ケニアには2万3000以上もの登録団体がある。ハランビーや社会福祉の伝統があるものの、これらの団体は経済的には苦しい立場に置かれている。社会福祉を主要な活動として挙げた団体は、登録団体の2%にも達しない(Kenya 1996)。Box 4.5はケニアにおける女性団体の事例を紹介している。

女性の慣習的ネットワークや組織のなかには、厳しい経済的衝撃のために活動ができなくなる団体もある。トーゴで実施されたPPA調査によれば、経済危機の後、「自分のことだけで精一杯」との理由で、貧しい地域におけるトンチン保険組合への参加者が激減したという。ベナンでも、1994年1月の通貨切り下げにより、社会的に立場の弱い人々の間でのトンチン保険組合への参加者が従来の60%まで減ってしまったという(Togo 1996)。

男性のネットワーク

貧しい男性のネットワークは、女性のネットワークとは対称的に、女性よりも男性

の方が社会的に立場が高いことや、彼らの雇用関係に基づいて形成されている。それ以外では、男性の飲酒の習慣に関して述べられているくらいで、PPA調査においては、男性のネットワークに関する記述は多くない(第6章参照)。⁵ 貧しい男性の雇用は、垂直的なパトロン-クライアント(便益供与者-被益者)の関係に組み込まれることが多い。賃金労働においては、厳しい市場と機械化の進展のために貧しい人々の雇用機会が失われているが、このような垂直的關係が多く見られる。このような状況では、労働者が団体を結成し、良い条件を求めて交渉することはほとんどない。

例えばインドでは、貧しい人々は、雇用主でもあり、資金が必要な時の借金提供者でもある裕福な地主との間で、多面的な依存関係に組み込まれている。借金の見返りとして1年間の労働を約束する「ハーリ」と呼ばれる制度が、借金をするための一般的な方法である。貧しい人々は6000ルピー(年間約180米ドル)ほどで地主の下で働くが、借金を返済できなかった場合には、4500ルピーまで下がることもある。男性は、垂直的なつながりを通じて資金・物資へのアクセスを獲得するが、そのつながりが彼らの精神的な支えにはならない。パキスタンのある老人は、昔は地主が自分の名前を覚え、尊重してくれたが、今ではろくに名前も覚えてくれないと嘆いていた(Pakistan 1993)。

社会ネットワークにおけるジェンダー間の格差は、男性にとっても女性にとっても大きな負担となっている。女性は生産目的のネットワークから隔離されており、男性は精神的なよりどころとなる慣習的な組織を欠いている。貧しい男女ともに、社会的な疎外感を抱いていることに加え、権力関係を根底から変える変革のためのネットワークとのつながりが欠如している。男性は、地域社会における自らの地位を守るのがやっつである。アルメニアのPPAでは、「名誉のために、妻や子供を養うために十分な収入を得て、自分達の豊かさを示すことで地域社会における家族の地位を維持しなければならない」としている(Armenia1995)。

地域社会の意思決定における女性の不参加

地域社会で男性の地位は、私達よりも高いのです。

—エルサルバドルで実施されたPPA調査の報告書より, El Salvador 1997

マヤ文明は男性社会なのです。

—グアテマラで実施されたPPA報告書より, Guatemala 1997a

「開発における女性(women in development)」という言い方がされているにも関わらず、女性が地域社会における意思決定へ参画するためには多くの制約がある。イエメン共和国で実施されたPPA調査では、「女性は話し合いの場に参加してい

ない。参加すると時間がかかるが、女性の労働量は多く、暇がないからだ。夫が都市部や灌漑地域の農場に出稼ぎに行ったときには、特にそうである」と指摘されている。女性は、自分達の自由時間を、何も得るものが無い話し合いに参加するために使うのではなく、副収入のための労働や識字学習にあてることを好んでいるようである(Republic of Yemen 1998)。エルサルバドルでも、男性が新しい教育運営委員会を占めている。1992年には、運営委員会の委員長の78%が男性であった。この現状に対して2つの説明が考えられる。「第1に、男性は知名度が高く代表者に選ばれやすい。第2に、女性は家事労働のために、管理運営に携わったり、そのための訓練を受けるための時間がない」(El Salvador 1997)。グアテマラの女性は、地域の会合に参加できないため、女性だけの委員会を設立した(Guatemala 1997a)。

インドのオリッサでは、女性がパンチャヤット(Panchayats、カースト制に基づく地域の会合)に参加しない。「女性は自らの意見を述べることは許されない。もめごとに巻き込まれた場合でも、同じカーストの他の女性からの支援を得ることもできない。なぜなら、女性はカースト構成員のための紛争解決会議に参加することが禁止されているからだ」という(India 1998a)。このことは、女性が社会的に弱い立場に追い込まれる一因となっている。

南アフリカのある地域で会合が開かれた際、女性が会合への参加を要求した。「最初、男性は女性が地域社会のニーズを理解していないとして女性の退出を求めたのであるが、女性は粘り強く参加を主張しつづけ、最終的に参加を認められた」(South Africa 1998)。

ベトナムで実施されたPPA調査の報告書では、女性が重要な役割を担っていた農作業中心の伝統的な生活様式の変化に伴い、地域社会における共同作業への女性の参加は減退したと指摘している。「社会の変化とともに、新しい社会システムが作り上げられると、男性が地域組織や地方政府の意志決定をまるで共産党やコミューン委員会のように独占した」という(Vietnam 1999a)。

新しいパートナーシップの構築

町長が、警察官の同伴で、公開討論会を開いた。討論会は、参加者それぞれが問題を説明することから始まる。全ての人々がその場で意見を言う資格がある。行政側が意見をまとめ、「意見のネットワーク化」をはかる。町長の補佐が司会を担当する。

—グアテマラで実施されたPPA調査の報告書より, Guatemala 1997a

貧しい人々にとって、地域社会の伝統や習慣は、NGOや政府との連携によりガバナンスや事業実施のための組織を形成する基礎となる。グアテマラでは、34年間の紛争に終止符を打った1996年12月の平和合意に伴い、政府の各レベルにおいて、コンセンサス方式による先住民の意思決定手法が取り入れられた(Guatemala 1997a)。PPA調査では、地域密着型の取り組みを紹介しているが、そのなかでも最も成功した地域密着型組織の事例では、成功の要因を3点挙げている(Guatemala 1997a)。第1に、地域社会の優先事項に対応することである。第2に、プロジェクトを担当する省庁と交渉することである。そして第3に、地方政府、グアテマラ政府またはNGO、地域社会の間の3者間のパートナーシップを構築することである。このような過程を通じ、その地域密着型組織は、彼ら自身の診療所、学校、農業支援活動、貸付制度を作り上げた。この組織は、1975年に活動をはじめて以来、18の地域に活動を広げている。

パナマ政府は、地域社会でのプロジェクト実施のために、各地区に対して2万5000米ドルずつ割り当てる地域投資事業を開始した。理論上は、地域社会の代表者がそれぞれの地域組織と話し合いの日程を組み、資金拠出の対象プロジェクトを発掘する。生活の組織化が進んでいる農村地域では、システムが計画通りに機能していることが報告されている。調査員が訪れたある地域では、同じ地区に属する近隣の小さな村落へ続く道路の建設が決定された。「町全体が話し合いに参加しました。男も女も参加しました。そして全ての人々がそのプロジェクトに同意したのです。私達が利己的ではないことを賞賛してくれた外部者もいました」という。別の町の人々は、救急車の購入と、近隣の村々との協力による訪問医療の組織化のために資金を利用することを決定したという(Panama 1998)

ナイジェリアでは、地方政府が世代別の組織と協力し、市場の計画と管理運営を行っている。オプサの市場は、世代別の組織によって建設されたと言える。地方政府が市場の計画を行い、世代別の組織に区画を割り当て、彼らが店舗を作って市場営業日の使用料金を徴収している。そして、彼らは年間の賃貸料を地方政府に支払うのである(Nigeria 1995)。

効果的なパートナーシップのためには、単なる手続き上の改正だけではなく、外部の支援団体を含む全ての関係者が、自分達のことを専門家ではなく、学習者として捉えるようになるといった考え方の変革が必要となる。エルサルバドルでは、地方分権化された教育戦略について論じられているが、教育省の副大臣は、「銀行団は、多くのコンサルタントをエルサルバドルに送り込んだが、彼らと協力するのは難しいです。最初に来た者が我々に、ある方法で事を進めるようにアドバイスします。私達はそうにするが、次に来た者は全て変えてしまうのです。どの訪問団にも、新しい考えをもった新しいコンサルタントがいますが、彼らはこれま

で何が行われてきたかについて知りません。コンサルタントは、往々にして彼らの前に来た人々が以前、どのような提案をしたのか読んでいません」(El Salvador 1997)という。

地域主導による事業においては、意思決定と資源配分に関する権限が地域社会の組織に与えられている。このような事業は、地域の優先事項への対処や、地域社会の組織能力の構築のための重要な手段である。調査対象となったほとんどの国々の貧しい人々は、自分達にとってこれらのプログラムが本当に有益かどうか確かめるために、政府のプログラムに参加し、監視できる新しい方法が必要だと指摘している。ベトナムの貧しい人々は、貸付の重要性や貸付機関の腐敗について語る時、地域社会における監視システムの導入を示唆した。すなわち、貧しい人々が自分達で組織を結成し、組織が受け取った金額、貸付をうけた人、返済期間などについて皆に情報が行き渡るようにする会計係または「出納係」を任命し、融資プログラムを実施する。出納役は、手続きに関する情報を広める。手続きの明確化をはかるだけでなく、「指導者が彼らの家族にのみ資金を提供することができないように」事業を監視する地域社会システムを構築することも期待されているという(Vietnam 1999a)。ベナン(Benin 1994)のある地域では、地域社会に根ざした健康管理システムが始められた。このシステムでは、3ヶ月に1回の村の集会で取り上げられる村人の健康事情に関する情報収集に地域社会が参加している。村の委員会が、この集会における決定事項の履行を監視している。例えば、ズー地域においては、250の社会衛生委員会があり、ポンプ修理、公衆衛生、保健教育の実行・監視を行っている。

インドにおける地方分権化の実験的な事例としては、村レベルでのグラム・サバスへの意思決定権限の委譲や、パンチャヤットの指導者の3分の1を女性から選出することを定めた憲法改正などが挙げられる。これらの事例は、貧しい人々、政府、NGOの間で新しいパートナーシップの枠組みを示している。法律の改正だけでは、必ずしも社会の変革がもたらされるとは限らない。しかし、そのことにより女性が指導者として進出し、貧しい人々に対して責任のある政府を実現するために、市民社会が政府とのパートナーシップを構築し活動する可能性を提供している。貧しい男性や女性が自らを組織化し、動員し、情報共有をはかるための支援がなければ、政治的な変化により新しい可能性が生まれたとしても、それが現実化されないであろう。ジェインの研究によれば、ある地域では、女性が自らのリーダーシップの役割について主張し、村議会から融資を受けている事業の形態を大きく変更したところもあるという(Jain 1996)。その一方で、ビハール地域やウター・プラデッシュ地域では、変化が生じるには時間がかかるという(India 1998b)。インドで実施されたPPA調査では、次のように指摘されている。

デビは、女性に割り当てられている村長 (pradhan) の職に選ばれたが、村民はいつも、彼女の夫グラブを村長と呼んでいる。選挙の結果が判明し、花輪をかけられて祝福されたのは彼だった。そして、彼がデビの代わりにパンチャヤットの会議に出席し、彼女は家にとどまっている。デビは名目上の村長であって、彼女の選挙は、彼女あるいは女性全般に対して何ら権限を与えるものではなかった。他の村でも、指定カースト出身の男性達が指定カーストに与えられた役職に選ばれるのだが、彼らより裕福でカーストの高い支配者にコントロールされた。しかし、指定カーストの村長が高位カーストによる権力乱用を抑制し、権力の均衡関係を変化させたという事例もある。このように分析結果は多様であるが、女性や指定カーストの台頭が権力関係の変化を保証するものではないということがわかる。貧しい人々と権限のない人々の代表者に割り当てられた役職が実質的に機能するように、地域社会において説明責任のある、幅広いシステムを構築することが必要であろう。

—インドで実施されたPPA調査の報告書より, India 1998b

本章の最後に挙げられているインドネシアの事例(事例研究4.2参照)では、集团的行動を起こす地域社会の能力、また政府が実施する事業と地域社会の能力を組み合わせることの難しさが詳細に示されている。この調査の結果は、ケチャマタン開発事業の策定にあたって活用された。この事業は、地域社会の能力の形成と、政府による現行の事業において明らかになった問題点の克服に取り組んでいる。資金は地域社会の提案に応じて、直接ケチャマタンから地域社会へ拠出されている。そのメカニズムは、情報の入手を可能とすることと、独立した監視役としてNGOやジャーナリストを育成することを通じて、あらゆるレベルにおける決定や資源の使用に関する透明性と説明責任の明確化がなされるように策定されている。

近隣や親族のネットワーク

トーゴ人は援助のあてをどこに求めているのでしょうか。それは家族です。一族全体です。

—トーゴで実施されたPPA調査の報告書より, Togo 1996

(自然に定住する)同じ集団で生活する人々は、生産活動においてお互いに協力して助け合っているだけでなく、誕生日、祝い事、結

婚式、葬儀、宗教儀式などの家族行事や、応急手当、病気などの社会生活においても、互いに助け合っている。家族間の借金では、利子がつくことはほとんどない。

—中国で実施されたPPA調査の報告書より, China 1997

貧しい人々にとって、近隣や親戚のネットワークは、集団や組織を超えて、極めて重要な役割を果たしている。困難や危機的な状況において、家族の次に重要な防御線として機能する。このようなネットワークにおける相互の義務感は大変強いので、ますます信頼できる防御線となる。地域社会の全体が、近隣、一族、拡大家族が共有する人的・物的資源に依存している。貧しい人々は、生活のために友人や近所から借金して収支を合わせ、便宜を相互にはかり、様々な方法で社会的ネットワークの資源を活用していると語っている。

しかし、支援をもとめて友人や近所に依存するのは限界があり、負担が生じることも明らかである。問題となるのは、これらのネットワークが利用できる外部の資源をほとんど有していないということと、ネットワークの他の構成員も、同じように苦しい状況下にある場合が多いということである。例えば干ばつのような危機的状況や、地域社会全体の社会的立場を弱めるような抑圧が生じた際、それぞれの人に行き届く資源の量は減少する。そのため「保険」は名目的なものにすぎなくなる。

相互扶助関係における負荷と限界

外国で稼いだ金を使って、売りに出すための穀物を収穫期前に購入するのは、私にとって意味のないことです。なぜなら、穀物を結局のところ親戚に無料であげなければならなくなるからです。

—マリのある農民, Mali 1993

家族のネットワークは、問題に対処するための仕組みとしては非常に重要であり、相互の強い義務感によって危機を乗り越えることが可能となるが、それが起業や貯蓄を妨げているのも事実である。サハラ以南のアフリカ地域では、親族の強い義務感が、個人の財を蓄える動機を阻害している事例が多い。その上、ネットワークが小規模かつ同質の場合には、ネットワークの構成員が抱えている問題が他の構成員にも及ぶことになりうる。資源が限られているなかで、ネットワークの全構成員が影響を受けると、親族間のつながりが助力にならない場合もある。「遠く離れた村では、誰もが収穫期の前になると食糧が不足することが珍しくない。だから近所の子供に無料で食事を振舞うことは誰もできなくなる」という(Togo 1996)。

パキスタンで実施されたPPA調査の報告書は、次のように結論付けている。地域社会における相互関係は、個人的な緊急事態にあたって支援を行う一方で、長期的な保障という観点からみると、不安定な基盤である。必要な際、あるいは危機的な状況の際には、第1に、近親者に頼る。「近親者のネットワークが不適切であったり、対応できない場合には、ピラデリ(親族ネットワーク)やクォム(カーストのネットワーク)に支援を求める。親族や地域社会は、子供、妊婦、老人、病弱な被扶養者に対する責任を深刻に受けとめる。しかし、失業率が高い状況においては、最も貧しい世帯の手に負えなくなることが多い」という(Pakistan 1996)。

結論

制度上の万能薬は存在しない。貧しい人々の慣習的なネットワークや結束力は、貧しい人々にとっての生存の意義を与え、アイデンティティのよりどころとなり、危機的な状況において支援が行われる。しかし、このようなネットワークが持つ資源は限られている。地域密着型組織は、地域社会のニーズに対応するが、組織が大きくなるにつれて裕福な人々に支配され、貧しい人々を排除する場合もある。また、ほとんどの地域密着型組織では、女性を意思決定過程から排除している。NGOの活動は、それほど広範囲にわたるものではない。NGOは基本的な生活支援を行っているが、貧しい人々に対する説明責任という点での業績はそれほど優れたものではない。地域社会の能力や根本的な権力・正義に関する問題に対処できているNGOは少ない。迅速な事業実施をもとめる政府や国際援助機関からの圧力が、不安定で短期的な融資と相まって、NGOがその活動対象地域の貧しい地域社会との効果的な協力を行うための能力を阻害している場合もあるようだ。

貧しい人々が直面する問題に対して、制度上の解決方法が1つではないということは明らかである。貧しい人々による組織の価値・長所を、NGOの地域組織化の技術や、政府が持つ様々な資源と融合できるような制度の策定は、それぞれの機関の限界を考えれば、新たな急務である。外部者、つまりNGO、政府、民間セクター、国際機関にとっての大きな課題は、貧しい人々が組織を作り、優先度の高いニーズに応じて資源を活用し、地域社会や国家のガバナンスに参加する能力を支援することである。多くの政府は、地方分権化されたガバナンスを導入している。新しい仕組みが貧しい人々のエンパワメントを支援する一方で、持続的な変化に向けて、貧しい人々の能力構築と、地域社会の間の協力を促進するための長期的なコミットメントが求められるであろう。

貧しい地域社会では、多かれ少なかれジェンダー格差が存在している。このよ

うな社会的亀裂に関する理解に立脚していない地域社会の組織化戦略のもとでは、女性が地域社会において一層排除される恐れがある。政府と市民社会との間のパートナーシップの成功例も多い。ここでの課題とは、貧しい人々への対応の迅速さと説明責任を失うことなく、パートナーシップを通じて小さな成果を拡大していくことができるかどうかである。対応が迅速であるということは、地域社会の予定・計画や需要への対応の柔軟性、地域社会の自律のための能力構築に対する支援も求められる。しかし原則は明確であり、地域社会主導による大規模事業では、過去の誤りを減らすため、現場経験が十分蓄積されている。

人間は誰でも尊重されることを望んでいる。構造的な変化のためには組織化と時間が必要だが、考え方や行動を変えることは個々人次第である。NGO、宗教団体、地域密着型組織、地方のエリート、地方公務員、国内・国際援助機関をはじめ、私達は皆、世界中の貧しい男性や女性と接するとき、自分達の行動に対する説明責任を明確に果たすべきである。

事例研究4.1 金融サービス

私達は何も所有していないので、貸付を受けることができないのです。

—ベネズエラで実施されたPPA調査の報告書より, Venezuela 1998b

有能な成人にとって、労働は借金返済のための最終手段である。

—インドで実施されたPPA調査の報告書より, India 1998d

PPA調査の対象となった貧しい人々にとって、公的な金融部門と関わりを持つことは、選択肢に入っていない。小規模融資に関するサミットの推計によれば、1997年において、925の金融機関が世界中の1260万の貧しい世帯に対して融資を行っていると言われている。小規模融資に関する活動が展開されているにもかかわらず、世界中における5億の最貧困世帯のなかで、金融機関から小規模融資を受けている世帯はわずか2~5%であるとも言われている(UNDP 1997)。PPA調査では、慣習的な取り組みによる貸付について述べられていることが多い。インフォーマル・セクターから貸付を得ようとすると、かなり高い金利を支払わなければならない。例えばインドでは年率36~120%(India 1997a)、トーゴでは年率360%(Togo 1996)の金利が課されている事例が紹介されている。慣習的な貸付は、必要な時にすぐ借りることができ、利便性が良いため、貧しい人々にとっての唯一の選択肢となっている。この事例研究では、多くのPPA調査で取り上げられている2つのテーマ、すなわち貸付へのアクセスと債務・貧困の悪循環について論じる。

信用貸付の利用しやすさ

グアテマラでは、地域社会のネットワークが、公的な貸付サービスに代わるものと捉えられている。「都市の周辺部では、食糧の掛売りの条件が限定されており、店員がその家族を良く知っていた場合にのみ掛売りが行われた。家族や友人は、緊急の医療費のためのお金を相互に貸し合った。卸売り業者は、インフォーマルセクターで売却される予定の品物にのみ掛売りを行った。地方ガバナンス委員会は、すず製の被覆用材などの建設材料に対して信用貸付を行った」という (Guatemala 1994b)。同様に、インドで実施されたPPA調査では、以下のように結論付けている。

社会の経済的下層部の人々は、主に消費者金融を利用して、公的な信用貸付機関とは全く関連性がない。投資金を借りる時でさえも、手続きの煩雑性や必要条件を満たすことができなかつたりするため、貧しい人々は公的な信用貸付機関を利用することができない。他の地域と同じようにここでも、2種類の金融業者がある。第1に、商人による金融業者、第2に、地主による金融業者である。地主による金融業者が村の政治あるいはジャンパド (Janpad) 政治に積極的に関与していて、金貸し業と政治活動を一体化することにより、様々な決定に影響を及ぼすこともある。現在進められている開発事業では、金融業者の役割や活動に影響を与えておらず、したがって、金融業者は利害関係者ではない。しかし、(提案されているように) 農村部の小規模融資に取り組もうとすると、彼らは、直ちに利害対立者となる。金融業者が非公式な業者で、合法と違法の狭間で活動しているので、その活動に影響を及ぼすような試みに対しては、それを阻止するためにあらゆる手段が用いられる。

—インドで実施されたPPA調査の報告書より, India 1998c

マダガスカルでは、聞き取り調査の対象となった貧しい人々のうち、公的な信用貸付機関を利用していると答えたのは10%以下で、全農業活動のうち98%が自己資金によってまかなわれていた。ほとんどの場合、お金の貸し手は親戚や友人であり、彼らは短期的な貸付を現金もしくは現物で提供している。これらの貸付の大部分は無利子であるという (Madagascar 1994)。

スワジランドでは、公的な貸付機関によるサービスが存在しないのではなく、それについての情報が効果的に行き渡っていないことが原因となって、あまり利

用されていない。「PPA調査の対象者には、銀行や金融業者からの借入について述べる男性や、回転信用による貸付制度について述べる女性もいた。しかし彼らには、公的な貯蓄や信用貸付に関する知識・経験はほとんどなかった。調査対象者によるグループ討論では、どのような選択肢があるかについての話し合いはほとんどなく、その代わり、伝統的に行われている世帯間での食糧の貸し借りについて話し合った。融資を返済できるほどの生産がなかったために、農業共同組合や信用貸付に参加できなくなった男性が多かった」という(Swaziland 1997)。

東欧や旧ソ連邦における状況も同様である。モルドバの貧しい人々は、銀行に対して深い不信感を抱いている(Moldova 1997)。ウクライナでは、他の国でも見られるように、信用貸付を利用できないために親族のネットワークに依存している事例が紹介されている。ウクライナのPPAは、「苦境に陥った家族は、友人や近所の人々が、彼らの家計の収支が合うように支援していることが多い。借金は慣習の一部になっている。給与なしで働いている人が多いことや、小さな子供を持つ母親は働くべきでないと考えられていることなどから、借金に対する恥辱心はほとんどない。しかし、彼らは、お金をめぐって関係が悪化するのを避けるために借金をしないようにし、借金はできるだけ早く返済しようとしている」と述べている(Ukraine 1996)。

債務の悪循環

信用貸付がほとんどなく、貧困が悪化している場合、金融業者は巨大な権力を握り、極端に搾取的になる。Box 4.6では、貧しい人々が陥る「債務と融資の悪循環の複雑性」について、インドの事例を踏まえて紹介している。

多くの場合、債務の悪循環は、収入を得るために季節ごとに出稼ぎに出ることと密接に関連している。南アフリカでは、取り残された女性が、夫からの不規則な仕送りだけで生活しなければならないという困難な状況が生まれている(South Africa 1998)。インドでは、村人の多くが借金返済、農業損失による不足分の充当、結婚、祭礼、儀式のための多額の出費などを賄うために、州を離れて都市部へと移動する。村を離れて就く様々な仕事による収入は、彼らの苦労を考慮すると割に合わず、病気、家庭崩壊、借金の増加などの危険性も伴っている(India 1998a)。

事例研究4.2 インドネシア—地域社会の能力と村の統治

人々は、自分自身が影響力を行使できるとは思っていない。人々は、村長を選挙で選んだにも関わらず、奇妙なことに、自分達が村長の

権力の源泉であるという意識は持っていない。

—インドネシアで実施されたPPA調査報告書より, Indonesia 1998

Box 4.6 インドにおける借金と信用貸付の循環

「私の家族は6人で、毎日1マナ (mana) の量の米を必要としています。しかし、私は多くの借金を抱えているため、消費を制限するほか方法はありません」と、ビムラジは言う。彼は、15年前に結婚し、先祖代々住んでいたヌアパダ村から、義理の家族が住む村へと移った。ビムラジは、彼の家計について語る時、小声になる。「私は土地をもっていないので、賃金労働者として働き、1ヶ月に最大400ルピーを稼ぎます。夜になると、飼っている牛からとった牛乳1リットルを売りに行きます。これは毎月108～150ルピーになり、6ヶ月間続きます。私の妻も働きに出ていて、1ヶ月に200～250ルピーを稼ぎます。義理の母は村の学校で給食を作っていて、100ルピーを稼ぎます。義理の兄はケシングの精米工場に働いていて、毎月200ルピーを仕送りしてくれます。私は、お米を買うのに少なくとも800ルピーは使います。毎週、野菜と塩にかかる出費は約25ルピーで、灯油、食用油、息子の教育費に200ルピーかかります。だから、1ヶ月にせいぜい50ルピーしか貯金できません。私は、ヌアパラのバダから、1エーカーの土地を抵当に置いて、4000ルピーを借金しています。その土地をすぐに取り戻すことができるとは思っていません。義理の母は、穀物銀行から2000ルピーのカリフ融資を受けています。私は国立銀行から1200ルピーを借金していて、まだ返済していません。でも、私の名義で2400ルピー借りたことになっているのに、どうして1200ルピーしか借りることができないのかわかりません。さらに、私は5年前の義理の妹の結婚式のためにマハジャン(金融業者)から5ポンドの米を借りており、それも返さなければなりません。ヌアパラの私の父の家での生活は今よりもはるかによかったです。少なくとも借金の重圧で悩むことはありませんでした」という。彼が今後、息子や娘に教育を受けさせることができるかどうか定かではない。

出典: India 1998a

「地域社会に集団的な行動を起こす能力はあるのか」という質問に対する答えは、質問する相手によって異なる。インドネシアのジャンビ州、中央ジャワ州、東ヌサ・トゥンガラ州の48村落を対象に行われた大規模な調査では、この質問について、地域社会の組織、集団的行動計画、村の行政に関する詳細な質的情報に基づいた量的データ分析を行った(Indonesia 1998, 1999)。⁶ この事例研究では、このデータ分析に関して以下の3点の質問を設定した。第1に、地域社会主導型プロジェクトと政府主導型プロジェクトの間に違いはあるのか。第2に、組織の能力が及ぼす影響とはどのようなものか。そして最後に、地域社会の能力と政府による事業との間にどのような関係があるのかという質問である。地域社会の能力については、情報・サービスへの貧しい人々のアクセスがあるかどうかを確認するための重要な要因であるため、この事例研究では、政府の活動による影響を含む、地域社会の能力に関連する要因の解明を試みる。また、この研究では、政府主導と地域社会主導のプログラムの比較を行う。

地域社会の能力とは、地域社会の抱える問題を解決するために、人々を動員し、集団的行動を起こすことができる力のことである。インドネシアの地域社会の組織は、融資や基本インフラストラクチャーの整備に主な焦点を当てつつ、幅広い活動を展開している。全ての地域社会開発事業のうち、53%が政府主導、38%が地域社会主導、7%がNGO主導、2%が民間セクター主導による事業であった。表4.1に見られるように、地域社会主導型プロジェクトは、どの側面についても、政府主導型プロジェクトよりもパフォーマンスが良い。

地域社会主導型プロジェクトのほとんどは、地域社会における下部社会、つまり小村落や近隣世帯のレベルで実行されている。これらは、職業や他のアイデンティティよりも、むしろ地理的な近さにより組織化されている。女性は政府のプロジェクトよりも、地域社会のプロジェクト、主に融資計画に参加している。貧しい世帯は排除されていないが、意思決定にはあまり積極的に参画していない。村で最も優れた組織は地域社会主導の組織である。彼らは複合的な活動を展開し、彼ら自身の指導者を選出し、他の組織と協力し、基金を設立・運用し、そして最も重要なことは、地域社会における争いを調停・解決する活動を行っているのである。最も活発な組織の3分の1は10年以上前から存在している。

加えて、高い組織的能力を有する(1~5ポイントで評価/1が低く、5が高い)村では、非常に多くの数の地域社会プロジェクトが実行されていて、その活動内容の幅も広い。このような村では、地域社会内や地域社会間の組織と協力し、効果的な地方政府を擁して、集団的活動に参加する世帯の割合が非常に高いのである(表4.2参照)。データから因果関係を導きだすことはできないが、この強い関連性は注目に値する。

表 4.1 地域社会プロジェクトと政府プロジェクトの比較

項目	地域社会主導	政府主導
プロジェクト数	319	411
プロジェクト主導者	38%	53%
受益者への到達度	83%	67%
完全な利用	85%	51%
維持の良さ	74%	37%
女性の不参加	29%	54%

表 4.2 村による村政府の平均パフォーマンス・スコア

パフォーマンス	高能力	低能力
村首長の質	3.49	2.44
村の計画	3.24	2.73
村政府の対応	3.51	2.52

注：村の組織能力に関するスコアは1(低)から5(高)の範囲。48ヶ村を対象。

組織の能力にかかわらず変化しないと思われる要因がある。組織の能力は、政府プロジェクトへの地域社会の参加には影響を及ぼしていない。その能力は、政府や地域社会のプロジェクトの結果の質を保証しているものでもない。組織の能力は、リーダーシップ、迅速な対応と説明責任のある指導者、複数のレベルにおける調停プロセス、結合力のある伝統的ガバナンス、村を越えた連携などと関連していると思われる。

地域社会のイニシアティブや制度・機構と、政府のプログラムや制度・機構の間の関係が分断されている。地域社会のイニシアティブや制度・機構は、地域の能力の基礎となるものだが、政府の資源や意思決定とつながっていない。調査を行った村では、政府からの資金を受けている地域社会プロジェクトは、わずか12%しかない。政府からの資金を受けた地域社会の組織はなく、何らかの政府援助を受けているのは2%に過ぎない。地域社会における組織の能力は、政府が実施する事業の質に何の影響も及ぼしていない。このことは重要で、高い組織能力を有する村には、有能な村長がいるのであるが、中央政府が実施する事業は、村長が語った知識や優先項目を考慮に入れていないということを示唆している。

調査対象となった村々では、地域社会のプロジェクトよりも政府プロジェクトの方が多かった。これは、地域社会に知識を持っておらず、外部の能力を必要としているという仮定がなされていることを意味している。政府はプロジェクトやサービスを実施するにあたって、地域社会や村の行政に対して説明責任を負っていない

い。政府プロジェクトの高い失敗率、政府資金の明らかな運用ミス、任期が8年間にも及ぶ村長選挙の不正実行などは、説明責任に対する動機が低いということの意味している。村々は、外部から入ってくるボトムアップ方式による村の計画づくりのための毎年の補助金も含め、財政的資源を管理できていない。また、地元業者よりも外部の契約者に恩恵がもたらされる形になっている。政府主導のプロジェクトの不規則性に関する村の行政からの苦情に対し政府は無責任である。これらの障害にもかかわらず、村長が説明責任を持ち、迅速に対応し、革新的で、開発資源を村に行き届くよう管理運営を行っている事例もある。

注記

1. 社会関係資本の定義及び作用については、Woolcock 1998及びPortes 1998を参照。また、様々な文脈において詳細に実証的な調査を行ったものに関しては、Putnam et al. 1993, Tendler 1997, and Grootaert 1999を参照。政策の実施結果に関する議論に関しては、Edwards and Foley 1997、社会関係資本に関する最近の調査に関しては、Dasgupta and Serageldin 1999を参照。

2. 組織内の連帯と組織間の結びつき、(NGOと国家との間における)補完性、代替性の議論については、Narayan 1999参照。

3. 他には、Bebbington and Perreault 1999を参照。

4. 詳細に関する議論については、Narayan and Shaf 2000参照。この論文は、男女の公的および慣習上の組織や政策への関わり合いについての相違点について、経験的な実証を提供している。

5. NUD*IST データベースを用いたコンピューター検索の結果、66の女性の集団についての言及、6つの男性の集団についての言及部分を指し示した。

6. 事例研究は、Chandrakirana (1999)と、Evers (1998)の2つの報告書に基づいている。これら2つの報告書は、世界銀行ジャカルタ事務所のスコット・グッゲンハイムによる地方レベルにおける制度調査の一部である。