Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2025-06-11

参加型開発における住民の主体性 : フィリピン・台風ヨランダ復興プログラムから

太田, 和宏
後藤, 聡美
早瀬, 玖美子
秋山, 鈴明

(Citation)
神戸大学大学院人間発達環境学研究科研究紀要,14(1):117-124

(Issue Date)
2020-09-30

(Resource Type)
departmental bulletin paper

(Version)
Version of Record

(JaLCDOI)
https://doi.org/10.24546/81012461

(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/81012461

神戸大学大学院人間発達環境学研究科研究紀要
第14巻第１号　2020

研究報告

参加型開発における住民の主体性
―フィリピン・台風ヨランダ復興プログラムから―

People's Perspective in Participatory Development: An Analysis of Community Rehabilitation Programs after Typhoon Yolanda in the Philippines

太田　和宏＊　後藤　聡美＊＊　早瀬　玖美子＊＊＊　秋山　鈴明＊＊＊＊
Kazuhiro OTA＊　Satomi GOTO＊＊　Kumiko HAYASE＊＊＊　Suzuka AKIYAMA＊＊＊＊

要約：途上国における参加型開発では住民の主体性を重視して、住民自身が課題を発見し問題を解決することを基本的理念として掲げる。住民の主体性とはいったいどういうものであるのか、またそれはどのように形成されるのか、そもそも住民に固有の主体性なるものが存在するのだろうか。問題の解決を促進するために、住民の主体性を引き出し、それに依拠しようとする外部介入者は、住民の主体性をどのように捉え、またそれにどの様に対処しているのであろうか。実際の開発現場、プログラム実施過程では、こうした重要な問題が明確にされることなく、それぞれの立場の規範が暗黙裡に前提とされ、またそれがすれ違いを起こしていることが多い。開発論議の中でも住民の主体性の内実に関する研究は少なく整理がされていないのが現状である。こうしたことを背景に、小稿では2013年にフィリピンで甚大な被害をもたらした台風ヨランダ後に展開された、フィリピンのカトリック系支援組織Caritas Paloの実践事例とそれに関わる住民の対応と行動様式を検討する中で、住民の主体性の内実について考察する。2016年12月にレイテ州パロ地区において行った現地調査に基づくものである。

キーワード：参加型開発、主体性、フィリピン、台風ヨランダ、カリタス

１．はじめに

途上国のさまざまな開発プロジェクトにおいて、地域住民が主役となり彼ら彼女ら自身が状況把握と課題解決に積極的に関わることでより効果的な結果を引き出せるとする「参加型開発」が多くの場面に導入されている。草の根活動から広まった参加型開発は現在では国際開発政策を主導する世界銀行を含めた主要国際機関においても取り入れられるようになった（斎藤 2002；佐藤 2003）。参加型開発をめぐっては、住民や当事者がプロジェクトの運営を通じて生活状況や環境の改善という結果をもたらしているのか否かについての議論が盛んにおこなわれてきた。住民の積極的な関与により住民自身のエンパワーメントの実現やコミュニティレベルでのガバナンス（統治）改善といった肯定的結果がもたらされたことを評価する議論がある一方（チェンバース 2000；Kyamusugulwa 2013）、住民間にある権力関係を軽視し、コミュニティを越えた国家、国際機関等との関係を視野に入れていないため根本的な問題解決につながらないとの批判的な指摘もある（Cook & Khotari 2001；Mohan & Stokke 2000）。また参加型開発は住民の自立性を促進するかに見えて外部介入者（ファシリテーター）を庇護者（パトロン）として受け入れ行動するパターナリズムを生み、必ずしも期待した自立がもたらされないとするものもある（坂本 2016）。

これらの議論はいずれも住民や当事者が参加型開発に関与する過程で、彼ら彼女らの認識やニーズがいかに表明され実現されるかをめぐって議論されている。つまり住民には潜在的に自身の認識やニーズが存在する、あるいは開発専門家や外部介入者とは異なる認識、状況分析が参加の過程で顕在化するという前提がある。つまり当事者自身の主体性がすでに存在すると想定されている。しかしながら、住民や当事者の主体性がどういった要素によっていかに形成されるのかという点についての詳細な議論はない。

参加過程を通じて社会変革の源泉となる市民意識citizenshipが涵養されるとする分析（Hickey & Mohan 2005）は外部者からもたらされる制度が当事者に受容され変化を生んでいくことを論じ興味深いものの、当事者の社会構造に対する意識や、またその形成過程については触れていない。住民や当事者の認識、要望、行動様式といった主体性はそれほど単純ではなく、また当事者だけでそれを作りあげているわけではない。複雑な社会関係、権力関係の中に放り込まれながら、ある意味、開発ファシリテーターさえその一つの要素として作用しながら、彼らの主体性が形成されているといえる。

小稿ではこうした認識やニーズに関わる住民の主体性がどのようなものであり、またいかに形成されているのかを、フィリピンにおける災害復興支援プロジェクトの実態を検討する中から考察するも

＊神戸大学大学院人間発達環境学研究科教授
＊＊神戸大学大学院人間発達環境学研究科博士課程後期課程
＊＊＊神戸大学大学院人間発達環境学研究科博士課程前期課程
＊＊＊＊神戸大学発達科学部卒業

（2020年３月31日　受付
2020年５月11日　受理）

のである。2013年にフィリピン、ビサヤス地方を襲った巨大台風ヨランダ（英語名ハイエン）はその被害の甚大さから国際的な注目を集め、さまざまな支援救援活動が関与した。小稿ではレイテ州パロ地区（Municipality）においてカトリック系 Caritas Palo（以下カリタス・パロ）が展開した地域住民プロジェクトを通じて、住民の主体性について分析を行っていく。主として住民の意識認識が外部介入者との関係でどのように形成されているのかを、プロジェクトに対する住民の関与姿勢から考察をしていく。

以下ではまず台風ヨランダ後のカリタスのプログラムについて概観し、次に住民がカリタスの提供するプログラムにどの様に関与したのかから彼ら彼女らの主体性を考察する。さらに住民がカリタス・パロのプロジェクトを越えたさらに大きな社会構造の中でどのように主体を形成しているのかを検討していく。

２．カリタス・パロ災害後プログラム

2013年11月７日未明東ビサヤス地方に上陸した大型台風ヨランダは、年間20をこえる多くの台風を経験するフィリピンの災害史上においても甚大な被害をもたらした。時速300キロを超える強風でサマールからレイテ、セブ北部を通過しパナイ島へと西進した。５メートルを超える高潮をも引き起こしたことが、サマールやレイテの海岸部での被害を広げた。特にレイテ湾に面したレイテ島北東部のタクロンバン市からパロ、サンロケ、マヨルガにかけての東海岸では高潮による人的物的被害が甚大であった。政府報告によればこの台風により6,201名が命をおとした。400万人の人々の住居が全壊あるいは被害をうけた（DEC 2015）。また漁船、農地、農産物、工場等も大きな被害を受け、多くの住民が生計手段を奪われることになった。

こうした状況の中で国内外から公的援助、民間支援が被災地に集まった。食料、医療サービス提供、避難所整備といった緊急災害支援から、住居再建、災害復興、さらには防災教育・対策等、多岐にわたる支援が各地域の住民に提供されることとなった。

小稿ではカトリック系の NGO カリタス・パロによるヨランダ台風後の住民組織活動に焦点を当てて住民の主体性につき考察する。カリタスは、もともとカトリックの教義とその倫理に基づき1897年にドイツで設立され、社会奉仕活動、慈善活動を開始した。その後、北米やヨーロッパを中心に活動の幅を広げ、1951年にはローマに拠点を置く国際カリタス Caritas Internationalis を創設し、その後アフリカ、アジア、オセアニアなど、各国に支部を組織しながら、緊急支援、住民組織、開発プロジェクト、紛争解決等々多岐にわたる活動を展開している。教会を背景に持つこともあり潤沢な資金源を有し各国で活発な社会活動、組織活動を行っている。そうした巨大な組織体系の中に位置づくカリタス・フィリピン（マニラ）が、台風ヨランダ発災３ヵ月後にパロ大司教区の地域社会への緊急援助と復興を目的として創設したのがカリタス・パロである。

カリタス･パロは台風被災後の人々の生活や状況の変化に応じて、対応の重点を変えてきた[1]。発災後６ヵ月間は、主として食料、水、医薬品、衣類の提供など緊急物資支援と、家族友人を亡くした住民の心理的サポートに当たった。半年が経過した頃から復興を目標として据え、様々な社会プログラムの実践を行ってきた。なお、カリタス・パロはカトリックの教義に基づく活動であり、パロ大司教区の復旧・復興を目的としているものの、住民の信仰がプロテスタントやイスラムであっても、また地域による文化的背景が異なっていたとしても、必要とされる支援を行うことを理念としている。カリタス・パロが災害後の活動に掲げている目標は主に以下の６点である。第一に仮設住宅と衛生設備の提供により被災者の生活再建に寄与すること、第二に衛生インフラの整備と衛生教育を施すことで、住民の健康を促進すること、第三に自然環境と調和的な持続可能な農業を目指しながら農業生産の多様化をはかり住民の生活基盤を安定させること、第四にコミュニティの生計能力を強化しながら現金収入の増加をはかること、第五にコミュニティの自然災害に対する脆弱性を軽減する防災減災をおこなうこと、第六に復興のためのパートナーシップ関係をカリタス救済復興組織 RRU（Relief and Rehabilitation）、地方自治体、地域社会、委員会、非政府組織の間で構築すること、の六点である。

これら６つの目標達成のためにカリタス・パロが地域で実施する具体的プロジェクトは以下の４つである。（１）住居保護プロジェクト、（２）上下水道・衛生プロジェクト、（３）生計再建および食保障プロジェクト（４）防災減災とエコ復興プロジェクトである。これらの内容を概観しておこう。

（１）住宅保護プロジェクト（Shelter & Protection Project）

カリタス・パロは支援対象とするすべてのバランガイで台風によって家屋が崩壊した家庭に住宅 Shelter を無償で提供した。日本での「仮設住宅」のような一時的な避難住宅ではなく、より強度が高く耐久性を備えた快適な住居の提供である。しかし、実際には家屋が崩壊したすべての家庭に住宅が与えられるわけではなく、カリタス・パロの定める基準をもとに対象世帯を選定し、バランガイ集会で合意を得たのちに初めて提供された。カリタス・パロは、家屋被害が半壊ではなく全壊であることのほか、土地所有権を有しているか否かも選定の基準としている。

（２）上下水道・衛生プロジェクト（WASH: Water, Sanitation & Hygiene）

トイレや水道の衛生設備の提供に加えて、子どもを含めたすべての住民に衛生面の重要性の理解を促す衛生教育を施す。水道設備に関しては、バランガイに井戸等の水源が確保されている状態を「レベル１」、バランガイ内の区域ごとに共同の水道がある状態を「レベル２」、各世帯にまで水道を引いている状態を「レベル３」と定めている。2016年12月時点ではどのバランガイもレベル２の状態にあった。衛生教育としては特に手洗いを住民に推奨している。

（３）生計再建・食保障プロジェクト（Livelihood Recovery Food Security Project）

被災住民の生計立て直しを目的として、物的支援や各種組織づくり、金融サービスの提供による支援を行う。被災後の急場しのぎではなくその後の持続的な経済基盤を構築することを目的としている。物的支援としては農民に対して農作物の種苗や家畜を提供する。また、コミュニティ内での持続可能な農業の実現を目指し農業技術の普及や訓練、精米所の設置および運営なども行う。コミュニティ内での協力体制づくりとして、農業従事者、女性、復興住宅所

有者を単位とした組織を作り定期会合を持ち、自主的な事業の決定や運営を行う。例えば農業従事者は、共同利用する農業機械の管理などをする。様々な災害支援による便益者の選定もこうした組織の加入者リストをもとに行われている。

金融サービス支援では、「自助グループ」(SHeG: Self Help Group)と呼ぶ組織に住民を編成し、メンバーは定期的に少額を貯金する。貯蓄が一定額に達したら、その額に応じて低金利での借り入れが可能となる。メンバーはそれを資金源として種苗や家畜などを購入し現金収入につなげ、他方、定期的に少額ずつを返済していく。いわゆるマイクロファイナンスである。バランガイによっては、災害前から女性組織や農民組織は存在していたが、SHeG は災害後にカリタス・パロが地域社会に新しく導入したプロジェクトであった。SHeG の活動において、カリタス・パロ職員はファシリテーターとして組織運営に関わっているのみで、実際の SHeG 運営リーダーや財務係等の執行役員は各グループの加入者全員が参加する集会で住民の中から選出される。前述のように、組織規約や運用細則はカリタス・パロから提示された方針をもとに住民が集会を通じて協議、決定するため、借入金の金利や返済期間などの条件はバランガイによって異なる。住民の自主性を重んじる方針が生かされているといえるだろう。

(4) 防災減災とエコ復興 (Disaster Reduction, and ECO-SYSTEM Rehabilitation)

カリタス・パロが掲げる第五、第六の目標に関連するプロジェクトである。本プロジェクトでは、台風ヨランダ被災後の教訓を生かしつつ、次に起こりうる災害に備えてコミュニティ単位でのハザードマップの作成やリスクマネジメントを行うことを目的としている。バランガイごとに作られ毎年更新されるハザードマップでは、5メートル四方の大きな紙に色ペンや張り紙など様々な工作用具を使ってコミュニティの現状が一瞥できる情報が盛り込まれる。例えば、地図に記載された家はその位置だけでなく、各世帯の家族構成(人数、障がい者や妊婦を含む構成員情報)や家屋の材質などが明瞭に記載される。またヨランダ台風の際にコミュニティのどこまで浸水したのかと同時に避難場所や避難経路が矢印などを使い表示され、住民の行動指針の役割を果たすこととなっている。本プロジェクトは単にボランタリーなメンバーの活動としてなされているだけではなく、バランガイ長を巻き込み、さらに上級行政区のミュニシパリティ長をバランガイに招き、住民の抱える課題や意向を行政ルートに乗せて直接進言する機会も設けており、公的行政機構と融合する形で運営されているところに特徴がある。

カリタス・パロはこうしたプログラムをレイテ州の9つミュニシパリティ、20つのバランガイを対象として実施、展開している。小稿ではカリタス・パロの組織するバランガイのうちダカイ Dacay、カトモン Catmon、サントル Santol、カピス Capiz の4バランガイで2016年12月に行った現地調査、聞き取り情報をもとにした分析である。基本的にはどのバランガイにおいても実施されるプロジェクトは同じであるものの、カリタス・パロは「住民主体」と「ボトムアップ」を組織過程の重要な理念として追求しているため、各プロジェクトに関する運用規約や活動内容は、各バランガイでのバランガイ集会 Barangay Assembly[2] において決定されることになっている。従って、同じプロジェクトであっても、バランガイごとにその運営形態やもたらされる結果が異なることになる。

3. 住民の主体性と外部介入者

参加型開発論にはしばしば期待を込めた住民像が前提にある。住民を開発の主役に据えるといった時、往々にして住民には開発、復興に対する潜在的な意思や要望が存在することを想定している。しかし住民は常に明瞭な意思と具体的要望を持っているのだろうか。実際には、日々の生活を何とか維持し、少しでも先の展望につながりうる生計戦略を追求し、具体的状況の中で負担と利益を天秤にかけ、そのつど選択をする現実主義者ではないだろうか。

本章では、カリタス・パロのプロジェクトに対する地域住民の反応や、住民がいかに外部者の考え方やプランを受容したのか、あるいはどのように実質的に拒絶したのか、また彼らの意識や行動にいかなる変化が見られたのかを検討することを通じて、住民の主体性と外部介入者との関係について考えてみよう。プロジェクトによって、住民がスムーズに順応したものもあれば、住民に馴染まなかったものもあった。

住民による受容　まず住民が外部者であるカリタス・パロの持ち込んだプロジェクトを受容したケースを条件別に考えてみよう。第一に外部介入の時期に関してである。台風被災直後に緊急活動としてもたらされた支援に対して住民はおおむね歓迎をした。甚大な被害を受けて日常生活基盤の大部分を失った状況にあり、衣食住に関わる物資が不足していただけでなく、その後の生活の立て直しの目途もたたず、多くの住民は無気力状態に陥っていた。そのような状況下で国内外から地域に入り始めた支援活動は、住民の復旧・復興への意欲が掻き立てる大きなきっかけになったという[3]。物的支援のみならず、心理面でのサポートが復興活動への原動力になったという。「どんな内容、支援であれ、なんでも歓迎だった」と多くの住民が考え、外部からの支援活動にも積極的に対応した。何もない状態から新しい制度や社会条件を作り直す段階では「どんな支援でもありがたかったし、新しい取り組みに挑戦しようという姿勢が広がっていた」時期であったため[4]、プログラムの受容と運営がスムーズに展開したといえる。このように、外部者の介入が比較的初期の段階に展開された場合、住民は積極的にそれを受容するといえる。

第二にプロジェクトの内容に関わる問題である。支援の時期とならんで大きな要素となるのは、住民にとって支援プロジェクトのメリットが見えやすいかどうか、という点である。例えば、カリタス・パロの物的支援である仮設住宅の提供は、住民に大いに歓迎された。衣食住、生活条件に直接関わるものであり、住民のニーズとしては当然ながら大きく、最重要事項の一つと考えられたからである。さらに加えるとすれば、カリタス・パロは出来合いの住宅を単に持ち込み設置提供しただけではなく、住民の意見を取り入れながら基本設計に若干の変更を加えたというようにデザイン過程にも参加を求めたため、より住民の意欲を引き出し受け入れられやすくしたといえる。

同様に住民にとって成果、メリットが可視化されたプログラムとして「生計再建・食保障プロジェクト」が挙げられる。その主要な柱である SHeG は多くの住民によって利用され住民自身によって管

理されていた。経済的にも大きな損害を被り、従来の農業、漁業の立て直しや、新しい取り組みへの挑戦などを考えざるを得なかったため、現金を借り入れ、収入増加につながりうるSheGは比較的容易に受け入れられた。実際、子どもの教育費や農機具購入の必要性がある中で、少額にせよ低金利での借り入れができることは住民にとっても大きなメリットであった。SHeGの活動に、新しいことを始めることの楽しさを見出し、新しい生活戦略視点を形成した住民もいた[5]。外から持ち込まれる支援やプログラムも地域や住民のニーズや要望と合致するものであれば、住民はスムーズに受け入れる。

ただし、住民といってもその実態は一様ではなく、支援をめぐる住民間の格差が実際には生じた。仮設住宅支援は、カリタス・パロの定める基準によって家屋全壊とされた世帯にのみ提供され、一方、半壊と認定された世帯や、物理的には全壊とされても土地所有権のない世帯は支援対象外となった。支援を受けられなかった住民に当然のことながら不満が残った。さらに支援の連鎖をめぐる格差にもつながった。住宅支援を受けた世帯はカリタス・パロの主催する集会に参加し更なる情報を得て他の支援プログラムにも積極的に参加するようになった。他方で、住宅支援を得られなかった世帯住民は、カリタス・パロの集会等にも積極的には参加せず、その他の支援情報についても疎遠になり支援の機会を逃す場合が多く見られた[6]。仮設住宅支援がその後のカリタス・パロによる支援を受ける際のひとつの入り口となっていたとも考えられる。これはカリタス・パロが意図的に行ったことではなく、一つの支援を受けると、物理的にも心理的にも更なる情報や次なる支援に対してより積極的になるという住民の姿勢を表している。

第三に被災後に変化した住民の意識に対応する支援である。カリタス・パロでは生活基盤を奪われた状態から生計立て直しに立ち向かうことへの支援に加えて、防災減災活動にも力を入れた。「防災減災・エコ復興プロジェクト」ではハザードマップ作りを行った。地域の地図上に各家屋の位置と世帯状況、さらには家畜数を描きいれたものである。浸水や土砂災害の恐れのある場所、地域ごとの避難経路なども記載された。その作成にあたってはバランガイ有志が中心となり、全世帯から家族情報を収集のうえ行っている。台風で家族や友人を失った住民にとって、災害への恐怖心が増大したことは言うまでもない。同時に防災に対する住民の関心も高まった。ハザードマップ作りは、そうした住民の意識に合致するプロジェクトであった。カリタス・パロ主催で毎年、近隣のバランガイ対抗のハザードマップ・コンペティションも実施されており、それがハザードマップを定期的に更新しつつ住民が継続的に地域の情報を共有する仕組みともなっている。

住民による取捨選択　次に、地域に支援として導入されながらも、住民に必ずしも浸透しなかった側面とその要因について見ていこう。まず仮設住宅支援についてである。先にみたように、仮設住宅提供はおおむね住民に歓迎された。しかし、住民はカリタス・パロの運営を全面的に受け入れたわけではなかった。

仮設住宅受益住民は自動的に「家屋所有者会」Home Owner Associationに加入することとなっている。毎月の集会への参加と、週５ペソの会費支払いが義務付けられる。集められた会費は、次なる災害のための貯蓄やコミュニティ全体の防災設備、地域活動等への資金として使われる。ところがバランガイCatmonでは、会費を規定通り払っている家屋所有者会メンバーは全構成員のほんの25パーセントだった[7]。仮設住宅をすでに入手してしまっている段階で、家屋所有者会に毎週会費を払うことで、さらに個人的便益がもたらされるわけではない。また次にいつくるか予想できない災害に備えて出費をするという長期リスクヘッジは住民にとってはそれほどメリットに感じられないのである。一方で、同じバランガイCatmonの農民組織Farmers Associationのメンバーは全員、週５ペソの会費を納めている。農民組織では会費を払っていることを条件として、最大2000ペソまでの生計関連融資を受けることができる仕組みがある。家屋所有者協会の場合、住民は生活の現況に立って負担と便益を天秤にかけて、会費を払わない選択をしているわけである。このように直接的利益が認識される場合には住民はルールを順守するが、そうでない場合、あるいはそれが明確でない場合には消極的ながら実質的な拒否行動をとっているといえる。住民は外部支援団体の意図、意向をそのまま受け入れるのではなく、負担や利益、見通しなどを総合的に判断して、取捨選択しているといえる。

精米機支援をめぐっても住民の自主的な判断がみられた。「生計再建・食保障プロジェクト」の一環として、各バランガイに簡易の精米所を設置した。従来住民は収穫したコメを交通費と精米費を自己負担して隣町にまで出かけておこなっていた。プロジェクトではコミュニティの中で精米所を運営することによって、住民の経費負担を軽減することと、地域で精米技術者を養成しながら雇用を増やすということを目的とした。しかしDacayでは住民が新しい精米所を利用しないという状況が起きていた。その要因は次の二点である。第一に精米機設置、精米所建設に関連してバランガイ長が一部経費を横領した、その親族を情実雇用したとのうわさが流れ、他の住民が反発したことである。従来、バランガイでは役員、議員の選挙において対立構造がすでにできており、支援プロジェクトがそうした地域の政治に利用されたという一面を持つ。第二の理由は精米技術の低さである。精米機の使用料は１カバン（約50キロ）あたり30ペソで、隣町での精米機使用料の相場とほぼ同じである。しかし新しく稼働した精米所ではコメが破砕したり、糠が粗く家畜のえさとしても利用できないなど精米の質が非常に悪く、利用者は逆に損をする結果となった。こうしたことことから精米機、精米所は調査時点においては一切使用されていない状況となっていた[8]。

最後に、住民の生活習慣に関わる問題である。地域住民の健康衛生状況の改善を目的として導入された「上下水道・衛生プロジェクト」(WASH) をみてみよう。水道設備整備、トイレの設置と並んで、住民への衛生教育も重要な柱であった。単純に食事をする前に手を洗うことを習慣づけようというものである。農村部では食事は直接手で取ることが習慣となっているため、不衛生な状態であれば下痢や感染症等を引き起こす確率が高い。排泄時に素手を使い水で流すことが習慣づいているため、特に手洗いは重要である。そこでカリタス・パロは石鹸を使った手洗いの習慣を住民に定着させることに取り組んだ。スタッフが講習会を開いたり各所に手洗い促進のポスターを貼りだすものの、コミュニティの多くの住民、特に子供たちは手をしっかり洗わずに食事をする習慣は変わっていない。住民らは必ずしも手洗い教育を積極的に受け入れているわけではなかっ

た。カリタス・パロのスタッフも手洗い習慣の住民への浸透には想像以上の時間がかかっている、という。

この事例は異なる文化や習慣を持つ住民に対し外から新しい価値観や手法を持ち込み定着させようとしたことに特徴がある。手洗い習慣は必ずしも住民自身が実践しているわけではなく、特に目に見えない細菌などに対する防疫意識があるわけでもない。そこに科学的な衛生知識に基づく習慣を持ち込んだわけである。先に見たマイクロファイナンス、SHeG も同様に外部から新しく持ち込まれた価値観、制度であるが、SHeG の場合はお金を借りられるという直接的で明確なメリットが利用者にも認識できる。それに対して手洗いは、それによって病気にならない、健康状態を保てる、という客観的効果がありつつも、それが目に見える形で明示的にもたらされるわけではないし、手洗いと健康の直接的因果関係を住民自身が認識することは難しい。それゆえ、手洗いを積極的に実践することへの動機も弱くなる。住民にメリットがあるとして外から持ち込まれたプロジェクトであっても、彼らの価値と異なっており、さらに直接の利益が認識しにくい内容や取り組みであれば、住民は必ずしも、それらを積極的に受容するとは限らず、場合によっては実質的な拒否につながるといえる。

住民の主体性　以上、住民がカリタス・パロによるプロジェクトを受容したケースと、実質的に拒否した例を見てきた。ここで住民の主体性について整理してみよう。

参加型開発の文脈で住民の主体性が語られるとき、そこには開発実践にあたかも積極的に参加し、自らの要望を表現あるいは主張する住民が存在するかのように前提されている。チェンバースが提言した参加型開発では、解決すべき問題点もその解決方法も住民自身の中に潜在的に存在しており、それを具体的な形で引き出し、プロジェクトの計画段階から実行に至るまでの過程で住民が主導することを想定している。しかし、これまでみてきたカリタス・パロの実践では、参加型開発論の語る住民像とは異なる。

カリタス・パロは支援組織者として明確なビジョンとミッションを持った上で、具体的な復興支援活動を展開してきた。住民の要望やニーズにこたえる形で介入し、また一方で団体のビジョンのもと住民の意識・行動に明確な変化を引きおこそうとする意図をもって介入した場合もある。つまり、住民の要望やニーズと外部者であるカリタス・パロのビジョンは初めから必ずしも一致しているわけではないことが想定されている。そういう中でカリタス・パロの語る「住民主体」とは、プログラムの執行にあたって住民の理解と合意を得ているということがまず大前提にある。ここで合意というのは、カリタス・パロの考案したプロジェクトや運営方式を受容するという具体的な態度で示されることを意味する。その上で、個々のプロジェクトの具体的な執行方法や内容、例えば組織の会費の額などは住民集会で住民自身に決定するように指導をし、運営における主導性（オーナーシップ）が定着するよう活動を展開していた。一方の住民は、復興の展望や生活戦略などの明確なビジョンを持ち合わせているわけではなく、外部からもたらされる支援やプロジェクトに付随する負担と利益を天秤にかけて、選択あるいは拒否した。

さらに、住民と一括りにされがちな集団は、それぞれのバランガイで見られたように一枚岩ではない。カリタス・パロのプロジェクトに積極的に関わる住民もいれば、消極的な住民、さらには、関わらないことを積極的に選択する住民もいる。住民主体という時にはどの「住民」を指しているのかを明確にしなければ、現実と乖離した認識が独り歩きをしかねない。

参加型開発では積極的にプロジェクトに参加する住民の姿勢が前提となっている。確かに SHeG の事例では、外部から持ち込まれたマイクロファイナンスの手法を住民自らが受容し運営、活用するという積極的な姿勢が見られた。しかし一方で、住宅所有者会への会費を払わない事例や、設置された精米施設を利用しない事例のように、住民自身の判断にもとづきルールを順守しなかったり、プロジェクトに対して消極的な態度をとることもある。「外部からの支援を受け入れない」という姿勢も、実質的には住民自身の主体的な行動選択であるが、プロジェクトを実施する外部者にとってみると、それは肯定的には評価されない。プロジェクトに積極的に参加しない住民は、支援やプログラムの理念を十分理解していない存在であり、参加型開発から取り残されたあるいは排除された存在と見なされて克服の対象とされる。

外部者が住民の主体性を語るとき、それは往々にして、住民自身の価値観に基づく判断や行動ではなく、外部者の持ち込む価値観や方法に対する受容や順応を想定しているといえるだろう。

さらに、住民の主体性は一貫したものとして最初から存在するものではなく、常に外部者や外部の価値観との関わりの中で形成されている点にも注意を要する。実際、被災直後は無気力状態に陥っていた住民が、支援団体が関わるようになってから復興への活力と動機を見出していったように、カリタス・パロのとの関係性の中で、住民の主体性は変化していった。具体的な条件に応じて、また時の経過に応じでその主体性は変化する。

また、プロジェクトに直接利益を見出した住民は、カリタス・パロを信頼に足る外部者として認識し、さらなる積極的な生活態度と活動姿勢を形成していった。外部とのかかわりに応じて住民の中にも違いが生じてくる点にも留意する必要があるだろう。

4．住民と外部環境

前章では住民の主体性を支援組織カリタス・パロという外部者との関係で検討してきた。しかし住民は単にプロジェクト支援者との関係のみで、生活姿勢や価値観を形成しているわけではない。むしろそれ以上に、日常的な社会関係やさまざまな情報にさらされる中で、それを形成しまた体現している。本章では、住民をとりまくそうした外部環境としての市場経済や政治構造との関係で、住民の主体形成のありかたを検討してみよう。さらに意図的な関与をする外部支援者が、地域住民を規定するそれら市場経済や政治関係に対しどのように対峙しているのについても考察する。

住民と市場経済　パロ地区の住民の生活基盤は様々である。沿海部に住む住民の多くは漁業を生業とする。しかし台風によって所有していた小型漁船が流失、あるいは大きな損害を被ったので、多くが漁業をあきらめ、日雇い工、大工、農機具修理工に転職した（Catmon）。国内外に出稼ぎに行っている身内からの仕送りに頼る者もあった（Santol）。農業に従事していた大多数の住民は農業を再開するよりほかの手段はなかった。農民のほとんどは小作農であり

所有地を持たなかった（Capiz）。米作を中心とする生活に余裕はなく、自己消費以上の余剰分は市場に出荷して貨幣に替える。農業投入財や農業用機械の購入や、子供の教育費に現金収入はかかせない（Catmon）。

しかし余剰米を販売する程度で十分な収入を得ることはできず、まとまった現金を必要とする際には家畜を出荷する。例えば、San Pedro では、99％の世帯で豚を飼育している。来訪者のもてなしや、バランガイのフェスタなどの催しでは必ずレチョン（豚の丸焼き）を供する。それ以上に家計の苦しい時、急の入用のできたときに豚を売って現金化する。各世帯で子豚を育て大きくしてから出荷する。専業としての養豚はなく、ほとんどの世帯が数頭程度の豚を飼育する。豚の出荷頻度は限られているため、安定的に満足しうる生活を支える収入源とはいえない。

Catmon の住民は、自家消費用に米以外の野菜栽培を共同で進めている。それは野菜摂取が軽視される傾向のある住民の生活習慣の中で、栄養バランスに留意し健康を増進する目的で始められたカリタス・パロ主導のプロジェクトである。しかし、住民は収穫した野菜を、より喫緊の出費に充てるため市場に出荷してしまう[9]。その結果、栄養改善につながらないばかりか、自宅の食卓に上る野菜をわざわざ市場で購入しなければならず、さらに現金を必要とする。日用品の購入、教育費ばかりか精米にも経費がかかり、住民は常に現金の必要性に迫られている。多くの住民は「５－６」（ファイブシックス）とか「インド人」Bombay と呼ぶ高い金利を付けるインフォーマル金貸し業に借金をしている[10]。このように漁村であろうが、山間部の農村であろうが住民の生活は市場や貨幣経済とは切っても切れない関係にある。

現金収入なしには、住民は生活ができないため、現金収入や借入に直結する SheG や農業者組織には積極的に関与し、逆に会費を払っても経済的な見返りのすぐさま見込めない家屋所有者会の会費支払いなどには非協力的な態度を示す。それだけ貨幣価値やコスト・パフォーマンス考量に対して敏感だといえる。外部から持ち込まれるプロジェクトもこうした住民の経済意識と合致するか否かが大きな要素となる。

地域の政治関係　市場経済と並んで住民の意識や行動を規定するものにバランガイ内の政治環境がある。今回対象とした４つのバランガイは150世帯前後、人口にして500人前後の規模であり大きくはないが、そこにはそれぞれの村内政治が必ずある。バランガイで権限を握る行政ポスト、バランガイ長は４年に１度の選挙でえらばれる。村内の重要事項は村人全員に参加資格のあるバランガイ集会 Assembly で協議決定される。年に２回ほど開かれるが、緊急課題があればその都度招集される。住民にとって政治的決定がなされる、最も身近な機会と言える。

とはいえバランガイでの決定過程や行政の在り方は、それぞれの条件によって異なる。Dacay ではバランガイ長が他の地域に比較してより強力な権限を行使している。単に行政上与えられた権限と資源を利用しているだけでなく、インフォーマルな支持層を牛耳って活用し、資源配分においてより強い権限を行使する。一般住民は「バランガイ長の決定に異を唱えれば村八分になる恐れがあるので、みな発言を控える」状態にある[11]。また、逆に Capiz ではバランガイ長は調整的な役割に徹してバランガイ集会などでもあまり発言することがなく、リーダーシップをあまりとっていない[12]。

カリタス・パロのプログラムはすべてバランガイ単位でなされ、バランガイ長を窓口として執行されるため、こうした政治関係がプログラム運営にも直接反映することになる。カリタス・パロのスタッフはまずバランガイ長と接触し被害実態情報の収集や住民のニーズ把握、さらにプログラムの提案を行う。バランガイ長の了承を得た上で、住民全員の参加するバランガイ集会にて、各プロジェクトの説明を行い、合意を取る。このようにプロジェクトは住民を一人一人組織するところから始めたのではなく、バランガイの行政機構を前提として開始されたので、住民は、カリタス・パロという組織やその活動内容に対する特段の理解がなくとも参加が可能であった。さらに言えばプロジェクトに対する積極的な参加意志がなくとも、なんらかの恩恵を受けられるのではないかという期待から、とりあえず集会の名簿に名前を連ね、プロジェクトに参加したという住民は少なくない。こうした住民の中途半端な姿勢は組織側であるカリタス・パロの悩みの種でもあった。既存の政治機構の中で実質的な動員をかけられ、同時に一定の権力関係の中で行動を制約される住民は、可能な限り対立を表面化させず、高いリスクを避けながらも、最大限の実利を獲得する行動をとっているといえる。政治的側面における住民の主体性は既存の行政制度、権力関係の中で現状に変更を加えることなく、外部者のもたらすプロジェクトに関係しつつ利益を得るという計算に裏打ちされたものだといえるだろう。

市場経済・政治関係とカリタス・パロ　住民の主体性を考える時に市場経済や政治関係が大きな外部の規定要因となっていることを見てきた。ではこれらと組織者であるカリタス・パロはいかなる関係にあるのか、どのように関与したのかについて、住民の主体形成の観点から考察してみよう。

まず市場経済との関係で見てみよう。現金収入を前提とする住民の生活実態に即して、カリタス・パロは SHeG などの生計プロジェクトを実施した。それは住民自身のニーズにも合致したものであり、多くの住民が積極的に運営参加している。一方、カリタス・パロは明示的に理念化しているわけではないものの、市場経済に支えられる住民の生活を守りつつ、他方で市場経済に翻弄されない住民の生活基盤の構築をも同時に試みている。それは農業組織を通じた野菜栽培の促進に表れている。健康増進と並んで現金支出をおさえるため自給用の野菜づくりを奨励した。無駄な出費を少なくして、市場取り引きから可能な限り独立した自給システムを作ろうとしたのである。しかし組織者であるカリタス・パロ自体にも市場経済と住民生活に関する明確な戦略があるわけでもないため、現金に翻弄される住民の行動に対して積極的な介入をすることはできず、住民が自家用に栽培した野菜を収穫と同時に市場に出荷する行動を規制できないでいる。住民の生産者、消費者としての主体性は必ずしも明確ではなく、市場の提供する条件に順応するプレーヤーとして発揮されているにすぎない。そうした意味ではカリタス・パロも市場経済の文脈に取り込まれながら組織活動を行っているといえるだろう。

地域の政治関係に対してカリタス・パロはどのような姿勢であっ

ただろうか。前に述べたように、全プロジェクトはバランガイという行政機構を前提として実施された。カリタス・パロは各バランガイに担当スタッフ１～２人を派遣する。彼ら彼女らはまずバランガイ長にアクセスし関係を築く。スタッフの中には当該バランガイ出身の者もおり、住民とすでに十分密な関係があった事例もある。いずれにせよ既存の行政機構やバランガイにすでにある政治的関係を前提として、それにメスを加えるのではなく、むしろそれに則った形でプロジェクトを遂行している。外部プロジェクトは財源､物資、さらには外部組織との関係という新しい資源を持ち込むことになるため、基本的にはバランガイにおける既存の政治構造を強化することにつながる。権威的な政治関係があればそれが強化され、逆により合議的な慣習の根づいている地域では新しい資源をもとに新しい協力関係が発展をする。住民の側からすれば従来の政治構造の中で恩恵にあずかっていた者はカリタス・パロの介入によりさらなる便益を被ることになり、災害前から排除されていた住民はカリタス・パロの支援プログラムが持ち込まれてもやはり排除されるか、少なくとも十分な恩恵にはあずかれない立場に置かれた。

Catmon では精米所の設置運営をめぐってトラブルが生じていた。精米機の設置や精米施設の建設の際に雇用されたのは全てバランガイ長の親族親戚、縁故者であった。バランガイの住民間では、精米所建設・運営に関連する支援金の一部がバランガイ長によって着服されたという噂も広まった。しかし、日ごろからバランガイ長は周辺支持層を固め制度的権威に加えインフォーマルな支配力を行使しているため、不満を持つ住民もそれを告発できない。こうした村内の分裂は、選挙時の候補争いが発端で、選挙後もその対立構造は陰に陽に表れ、バランガイ住民を二分している状態である。フィリピンの地方政治にあるボス支配構造である（Sidel 1999）。

カリタス・パロのスタッフはこうしたバランガイの政治関係について無知なわけではない。しかしプログラムの執行はバランガイ長を通じて行われるため、結果として現状を強化する役割を果たしている。批判的な住民は、カリタス・パロのプログラムにが、バランガイ長の意向ではなく、バランガイ集会やその他のインフォーマルな対話で上がる住民の声を組み込むことを望んでいた[13]。

以上のように、外部からもたらされる物資、財源、支援は、地域社会の既存の政治的対立や権力構造をより強化することに繋がる。さらに政治的関係に排除される人々が、支援を要しているのか否かとは関係なく、置き去りにされてしまう可能性を示している。社会構造の転換や、権力関係の変革を明確に掲げるのではなく、非政治的なスタンスや慈善活動の一環として関与する活動が往々にして直面する現実だといえる。

５．まとめ

これまでカリタス・パロによる台風ヨランダ後の復興支援プログラムの実施過程における住民の主体性の在り方について検討してきた。最後に外部組織者カリタス・パロの住民主体性の捉え方、および住民自身の主体性の実態について整理をしておこう。

カリタス・パロはプログラムの執行・運営にあたり、住民の主体性を強調し、住民の要望の実現、住民の自主的行動を補完することを理念として掲げている。しかし実際に行われているのは定式化されたプログラムに対してバランガイ集会等で住民の合意を得て、住民の中から選ばれたメンバーに運営を任せるというものであった。住民の「合意」の実態は、異論がないので反対する理由もないという程度の判断であり、必ずしも積極的な意思に基づいているとは言えない。むしろ内容や理念を理解するか否かよりも、プログラムに参加することによって得られるであろう義務と便益を考量し合意するというのが実態である。それゆえ、そこに実質的な利得が見出し得なければ、関わりは消極的になる。住民なりの合理性に基づいた行動といえる。カリタス・パロはそうした住民の自主判断に基づく行動に踏み込むことはしない。そうした意味では、住民の主体性を掲げるカリタス・パロは、住民自身の価値観や判断を尊重しそれに依拠したプログラム運営をしているのでは必ずしもなく、組織自体の掲げるプログラムあるいはその理念に同意をして積極的な姿勢を示すかどうかという点に「主体性」を見出しているものといえる。

しかしそもそも住民に固有の主体性が存在するとするのもある種の幻想である。住民自身が、外部介入者とは異なる確固とした価値観や行動様式を有しているわけではない。常にもたらされる新しい情報や機会に対して、生活戦略上それが自らにとって有効であるか否かを是々非々で判断をしている。住民の主体性は常に変容する。その点でいえば、カリタス・パロの持ち込む運営手法や価値観も住民の新しい主体性を形成するひとつの要素として作用していると捉えられる。それゆえ、カリタス・パロが住民の主体性を軽視しているとか、それとずれているとはいえず、むしろ主体性形成の一要素として作用しているといえるだろう。

主体性は住民を取り巻くさらに大きくより強力な社会関係によって規定されている。小稿ではその社会関係を市場経済、政治関係から検討した。住民の生活戦略は市場での経済的取引や現金収入に大きく依存をする。市場での利益の獲得、現金収入の確保は生計を営む上で死活的な問題である。しかし一方で、住民の生活は、労働報酬や販売利益の獲得だけでなく、必需品への出費などを通じて市場の動きにより大きく左右され、また消費文化の浸透とも相俟って翻弄されることにもなる。こうした市場の論理に巻き込まれる中で住民は生活戦略を立て判断をして、それが主体性として形成されていくことになる。一方政治関係については、住民は常にある種の政治構造、権力関係の中に放り込まれ生活をしている。そうした状況の中で、恩恵を被る者と、排除される者、対立する者が共存している。住民は政治的立場により、意見表明と利害実現を積極的に行う者もあれば、逆に、更なる抑圧やハラスメントを恐れて直截な表現や行動を控える者もある。小さな地域コミュニティといえどもそこには必ず政治権力関係があり、構成員がすべて調和的、協力的に行動しているとは限らないし、経済的社会的資源の配分も決して平等ではない。こうした中、現在の生活条件や政治関係に立ち入ることをせず、現状を追認する形で外部支援者が介入すれば、従来の生活条件、政治関係を強化することにつながる。

住民の主体性は常に異なる価値観、新しい機会と出会い衝突と受容を繰り返しながら､変化をしていく。長期にわたり蓄積された｢固有」の主体性があるとしてもそれは不変ではありえず、絶えず改編されていく。住民の主体性に幻想を描くことなく、また大きな社会関係の文脈の中に位置付けながらそれをとらえていく視点が重要であろう。

（付記）　小稿は2016年12月に国際社会環境論演習を中心とする調査グループで行ったレイテ州パロ地区における現地調査に基づく成果の一部である。調査には神永周輔、佐原麻衣、高木悠輔、後藤聡美、秋山鈴明、秋田雅樹、池田岳大、加藤佑実、成冨律子、野口英佑、林詩織、早瀬玖美子、古川文美子（助教）が参加した。調査にあたってはAllan Cledera サン・ベーダ大学講師、Caritas Palo スタッフほか、現地の多くの方々に多大な協力をいただいた。記して御礼申し上げたい。

【参考文献】

斎藤文彦他編著（2002）『参加型開発―貧しい人々が主役となる開発へ向けて』日本評論社

阪本真司（2016）「参加型開発のアイロニー―途上国開発論の再検討」『理論と動態』第９号

佐藤寛編（2003）『参加型開発の再検討』経済協力シリーズ　アジア経済研究所

Cooke, Bill and Kothari, Uma eds., 2001, *Participation: The New Tyranny*, Zed Book

Disaster Emergency Committee (DEC), 2015, *Philippines Typhoon Facts and Figures 05/03/2015* (https://www.dec.org.uk/articles/facts-and-figures)

Hickey, Sam, Mohan, Giles, 2005, Relocating Participation within a Radical Politics of Development, *Development and Change*, Vol.36 No.2

Kyamusugulwa, Patrick Milabyo, 2013, Participatory Development and Reconstruction: a literature review, *Third World Quarterly*, Vol 34, No.7

Mohan, Giles, Stokke, Kristian, 2000, Participatory development and empowerment: the dangers of localism, *Third World Quarterly*, Vol 21, No.2

RGAP-RRU/Caritas Palo, n.d., *Our Mission*, Power Point Data

Sidel, John, 1999, *Capital, Coercion, and Crime: Bossism in the Philippines*, Stanford University Press

【註】

1　Caritas Palo 救援復興チーム RRU によるブリーフィング、およびパワーポイント資料 “Our Mission”。2016年12月16日。

2　Barangay Meeting は1991年地方自治法第397条および第398条に定められた公的意思決定機関であり15歳以上の住民に参加資格が与えられる。

3　Dacay の住民 D.T. からの聞き取り、2016年12月19日。

4　Santol の Barangay Captain A からの聞き取り、2016年12月18日。

5　Santol 住民 M.Q. からの聞き取り、2016年12月18日。

6　Santol 住民 R.M からの聞き取り、2016年12月18日。強制ではないものの活動参加要件として教会ミサへの参加があったため他宗派である N.M. は参加をやめたという。同様の発言は Catmon 住民からも聞かれた（12月18日）。カリタス・パロは宗派を問わない支援活動を理念として謳うが、実際には宗派による障壁が一部住民にあったのも事実である。

7　Catmon 2016年12月16日、17日に行った家屋所有者会代表への聞き取り調査。

8　Dacay 住民 R.P. への聞き取り、2016年12月18日。

9　Catmon での住民グループ討論での情報、2016年12月19日。

10　「５－６」は５を借りて６返すことから来た俗語であり、Bombay は村々を回る高利貸の多くがインド人であることから来た俗語である。

11　Dacay 住民 J.V. への聞き取り、2016年12月18日。

12　Capiz 組織担当の Caritas Palo スタッフ R への聞き取り、2016年12月18日。

13　特に政治陣営の対立が鮮明な Dacay では同様の不満の声がよく聞かれた。