参加型開発のプロセス：理解・実践・成果――ネパールの経験から振り返る

カマル･フュヤル（ブルバンチャル大学健康科学研究所講師）

【要　約】

「参加」および「参加型開発」はネパールのみならず世界中で政府および非政府セクターにおいて広く使われている用語である。しかしながら、参加型開発を提唱する個人も組織も「参加」をさまざまに定義している。民衆の参加という考え方は無視することはできない、というのは、それが持続可能な開発にとって主要な要素だからである。本稿は地域参加の重要性をたたえることをめざしたものではない。参加の重要性について今さら主張する必要はない。しかしながら、本稿では最終的に社会変革に貢献するような参加のアプローチの正しいあり方について検討してみたい。本稿によってネパールの経験を分かち合うことができるであろう。

〔キーワード：参加、参加型開発、社会から疎外された人々、社会変革など〕

はじめに

参加型開発という概念は 20 年前から開発ワーカーの関心をひきつけてきたし、多くのドナーがこの言葉を開発の主要な使命として位置づけてきた。また、草の根の人々と共に活動している「参加型開発の活動家」は、真の社会変革を実現するためには開発プロセスにおける民衆の参加が重要であると主張してきた。

諸外国と同様にネパールの国家憲法にも「参加」についての記述がある。第 25 条 4 項には、参加は国家開発の主軸の一つとして定義されている（1991 年ネパール憲法)。これに基づいて地方自治法がネパール社会の変革のために制定された。また、数千に及ぶネパールの NGO が参加型開発を「提唱」し「実践」している。例えば、ネパールのある郡で活動している NGO の 92%が、自団体の紹介パンフレットに「参加」を主要な活動のアプローチとして記している（マクワンプール郡の NGO 紹介、2006 年)。多かれ少なかれ同様の状況がネパールの全 75 郡において見られる。

しかし、参加型開発が広く実践されてきた一方で、社会開発の分野ではますます多くの試練が生じている。貧富の格差が拡大しているのである。数百万人の生活が 10 年前よりも悪化しているのだ。(人間開発報告書 2003 年)

ここに参加型開発について多くの疑問が生じてくる。たくさんの人々が参加型開発の実践と言動には大きな違いがあると言う。また、1960 年代の革命的な民衆運動は社会変革の過程に民衆を参加させるために大いに貢献したが、参加はもはやその時のような急進的な意味を持たないと言われている（Mosse, 2002 年)。ほとんどの開発活動家は、個人であれ組織であれ、既に計画された考えを民衆に押し付け、「参加型開発の概念」の旗を掲げながら上手く丸め込んでしまうのである（表 1 参照)。

表 1：参加信奉者への批判

・ 多くの人は、地域住民と会合を開く時に参加が促進されるものだと考えているが、このような会合ではプロジェクトの管理者が住民に、自分たちが何をしようとしているかを伝えるだけか、反対しないことを前提に意見を聞くだけである。(R.Gomez, 2002 年, P.153) ・ 我々の組織では、自分がどれだけの予算を使えるかという指標によって業績を評価される。私は自分が計画した予算は完全に使い切る必要がある。私が先に割り当てたよりも少ない予算で同質かもっと質の高い仕事ができても、それは評価されない。このことによって、私は開発過程を参加型にしようと努力するより、いつも計画した予算を使い切ることへと駆り立てられてしまう。(ネパールにおける子ども中心の国際 NGO のファシリテーターが、2006 年 9 月のワークショップの中でこの課題について発言した) ・ インドにおける参加型開発の経験は、参加という言葉で表わされる問題がいかに多様であるかを示している。すなわち、政府機関は「参加」を利用して、NGO や地域組織に実施を担わせることで支出を目標値に近づけている。公共事業を行う組織は、管理運営費や維持費を削減する手段として「参加」を見なしている。一方で NGO にとっては、公共事業のパトロンとなり評判をあげることを意味しているとも言える (Mosse,2002 年)

これらの批評はネパールにおける参加型アプローチの適用においても多くの点で当てはまる。ネパールは 59 以上の民族が暮らす多民族国家である (CBS、2001 年)。2300 万人を超える人口のうち約 31%をカス（ブラーマンとチェトリ）が占めており、彼らは 1769 年の国家統一以降、ネパールの中心的な権力の座についてきた。いわゆる低カーストや他の民族は中央権力によって差別されてきた。その上、カス・ネパール語が「国家の」言語として用いられてきたため、母語がネパール語ではなく「国家の」言語が話せない（または正確に話せない）他の多くの民族は、言語支配によって常に社会から疎外されてきたのである。(表 2)

表 2：カースト／民族の構成

カースト／民族	%
カス	30.89
モンゴル・キラート	23.05
ダリット	7.87
ネワール	5.48
マデシ	31.53
その他	1.19

出典：Neupane,2005 年

宗教では、ヒンズー教、仏教、イスラム教、キラートが多数派である。また、非常に多くの人々がアニミズムに従っている。ネパールは最近までヒンズー王国であり、ヒンズー教の文化を「国家の」宗教文化として押し付けてきた。

基本的にネパール社会には四種類の差別がある。カーストと宗教による差別、性差別、地域差別、経済的階級差別である（表 3 参照)。地方に居住する全人口の約 76%は国家のさまざまなサービスから隔離されている。家父長制の社会構造によって、ほとんどの女性は私生活においてさえ意思決定の権利を

持たない。政府のデータでは、全人口の 38%が貧困線以下の暮らしをしていることが示されている。しかし地域で活動している NGO の多くはこのデータに同意していない。彼らは人口の半分が食べるのにやっとだという。多くのダリット（いわゆる低カーストの人々）や少数民族は経済的な貧困層に陥っている。したがって、貧困層、いわゆる低カースト、ほとんどの女性、辺境地域に住む人々は「参加型開発のプロセス」から大抵排除されているのである。

表 3：主な社会差別

富	カースト	ジェンダー	地域
最富裕	高カースト	男性	
↓			首都
富裕	↓　　↓	↓	↓
↓			市街地
中間	↓　民族集団	↓	↓
↓			村落
貧困	↓　　↓	↓	↓
↓			僻村
最貧困	低カースト	女性	

出典：Phuyal, 2005 年

しかしながら、参加型開発という考えを無視するわけにはいかない。民衆の参加なしには社会の変化は考えられない。NGO がどれほど開発に努力しても実際に民衆に影響がなければ意味がなく、一国に存在する開発組織の数がいくら多くても大衆を動かせなければ意味がない。また、「どの参加型手法を使ったか」はあまり重要ではない。どのようなプロセスを経て行われたかということと、ファシリテーターが参加型開発をどのように見ているかということには大きな違いがある。

参加プロセスを検討するための指標

参加が効果的であったかどうかは、どのようなプロセスを経たかによって決まってくる。次にあげる指標は、参加が適切に行われたかということと参加プロセスを検討するために適用できる（表 4 参照）。

表 4：参加と参加プロセスを検討する指標

	政治的プロセスへの参加	
	↑	
簡潔で地域に根付いたプロセス	←→	社会変革を目標とする
	↓	
	意思決定への参加	

参加とは政治的プロセスである。それは、地域住民、特に社会から疎外された人々が社会に存在する不正を言い表し、分析し、議論できるように支援し励ます過程である。参加型手法は単に地域社会の情報を収集するために用いられるのであり、民衆の参加を促進することはできない。むしろ手法が民衆を

非政治化し、ついには力を剥奪してしまう。もちろん政治とは、何らかの政党に加入することだけを意味するのではなく、社会的課題や個々人を社会に位置づけている権力構造に気づくことをも意味している。政治的に鈍感な「ファシリテーター」は開発のプロセスを促進することはできない。

民衆の声が意思決定に反映されなければならない。単に民衆が議論や会議、計画段階の場に物理的に存在するということだけでは「参加」しているとは言えない。民衆の声が聞かれたかどうか、または意思決定にその声が反映されたか否かによるのである。多くの「参加型会議」は最後に決定事項を承認するために参加者全員の署名を集めて終わるが、全ての参加者の声や要望が決定に反映され得たかどうかを検討することはない。大勢の人が何回もの会議に引きずり出されていても権力者の声しか決定に反映しない、ということがしばしば起こる。大抵の参加型活動には基本的に 4 つの参加の段階が見られる（表 5 参照）。第四段階に示したように、権力のない人々の声は聞かれず決定にも反映されないため、それは参加とは言えないのだ。

表 5：参加の段階

意思決定への参加	・他者の意見を聞き尊重する ・自分の論理を主張し、決定に反映するまであきらめない
↑	
相互作用による参加	・議論への参加 ・自分自身の論理の主張 ・他者の意見を聞く ・物事を批判的に見る
↑	
聞くことによる参加	・その場に参列する ・質問に答えるが、自分からは発言しない ・他者の意見を注意深く聞く
↑	
物理的に出席することによる参加	・他者の意見を注意深く聞くこともできない（躊躇がある） ・他者の顔を見ることさえできない

出典：phuyal,2005 年

簡潔で地域に根づいたプロセスは、社会的に剥奪され経済的にも貧困に苦しむ疎外された人々が、積極的にプロセスに参加できるように力づけることができる。ファシリテーターの難しい言葉や複雑な手法は、しばしば非識字者や他の疎外された人々を、その場に参列し最後に署名することを除けば、あらゆるプロセスから排除している。したがって、地元のファシリテーターを養成したり彼らとパートナーシップを組んだりすれば、開発組織と地域住民との間によい信頼関係を創り出すことができる。地元ファシリテーターの指導は常により現実的で習慣に沿い、かつコストをかけずに結果を出せる。PRA/PLA 手法のような多くの参加型手法はプロセスを簡潔にするのに役立つ。しかし、ファシリテーターが参加についてどのように考えどのような態度をとるかによって、当然そうした参加型手法の使われ方は変わってくる。

社会変革を目指した参加は、期待通りの結果を導くのに大いに役立つ。多くの参加型の活動はわずかな開発プロジェクトを生み出すだけで終わってしまう。そのような場合は、ファシリテーターが組織から課せられた任務を完遂させることにのみ注意が払われている。このような参加型活動では社会にどんな変化ももたらさない。この点で、組織が「開発」についてどのような展望を持っているかということと同様に、ファシリテーターの見通しが重大な役割を果たすのである。社会変革の手段として「開発」を捉えている開発組織は、社会的に阻害された人々を参加プロセスの最前列に引き出し彼らの声が意思決定に反映するように常に専心している。

住民中心の開発プロセス：事例研究

幾人かの開発ワーカーが参加型開発のプロセスに注目しているのは、阻害された人々を社会変革のための社会開発プロジェクトの主流に導くためである。私は、ネパールの異なる二つの地域において開発プロセスがどのように参加型で行われたのかを示している二つの事例を共有したい。私たちは、このようなアプローチこそ阻害された人々を積極的にプロセスに参加させられるのだと信じている。第一の事例は東ネパールの遠隔地で SPACE という NGO によって導かれたものであり、第二の事例は国際 NGO であるプラン･ネパールの経験から抜粋したものである。私はプラン･ネパールの外部ファシリテーターとして全プロセスに関わり、また SPACE の開発プロセスにも部分的に関わっていた。

SPACE：The Society for Participatory Cultural Education（SPACE）は、ネパールの様々な地域で過去 20 年にわたってコミュニティ開発のために活動してきた NGO である。SPACE は民衆の潜在能力を信じ社会変革を目指して民衆とパートナーシップを組みながら活動しており、開発プロジェクトによる介入の最初の段階から民衆（特に阻害された人々）のリーダーシップを望んでいる。事例１はその活動アプローチを示している。

Plan Nepal：プランは人道主義により子ども中心のコミュニティ開発を行っている国際組織である。特に開発途上国において不利益を被っている集団に属している子どもたちとその家族やコミュニティを支援している。プランがネパールでプログラムを始めたのは 1978 年からであり、現在はネパールの 6 つの郡で活動している。その一つにマクワンプール郡がある。プランは「子ども中心のコミュニティ開発アプローチ」を主要な活動アプローチとしており、全ての開発プロセスに地域住民が積極的に参加することを目指している。事例２はこの点に関するプランの経験を紹介している。

【事例 1】事例研究　住民が開発プロセスを導いた ～参加型計画プロセスの検討

シンドゥリ郡には 55 の村落開発委員会（VDCs）があり、社会変革をめざす NGO の一つである SPACE はそのうち 6 つの VDC で活動している。私たちはその中の 4 つの VDC でノンフォーマル教育（NFE）の教室を開始した。これらの教室を始めた主な目的は、地域の抱える社会問題についてよく知るために NFE 参加者の話を聞き共に話し合うことであった。これらの教室は参加者相互の働きかけによって様々な開発計画を生み出した。一つは Rin Mukti Karyakram である（債務削減プログラムの意味、本稿では以下 DAP という用語を使用する）。この事例研究では、長期間負債を抱え社会から疎外されてきた人々がどのようにこのプログラムを生み出したのかを明らかにしたい。

私たち（SPACE のためにこの地域で活動しているファシリテーター全員）は、当初 DAP について何らの考えも持ちあわせていなかった。NFE 参加者はすべてマジ（Majhi）であり（彼らの状況については表 6 を参照)、川魚の枯渇、洪水を引き起こす大雨、季節病とそれによる死、土地不足や負債など、彼らを苦しめてきた様々な課題について話し合った。住民にこれらの課題の優先順位を尋ねると、彼らは最優先に負債問題をあげた。話し合いから、私たちはこの地域に暮らす農民の 80%以上が地主に借金をしていることが分かってきた。NFE の参加者全員が負債を抱えていたのだ。

表 6：マジ（Majhi）の人々について

- 社会から疎外されている少数民族の一つであり、川魚の漁をすることで知られている。
- 小さな土地を持ち、そこで一年に約 2～3 か月分の食糧を自給できる。
- マジの人々の大半は文字の読み書きができず、子どもたちは学校に行っても途中で脱落してしまい小学校を卒業できる者はほとんどいない。

私たちはまず NFE の参加者同士で負債のもたらす影響について話し合った。農民が多額の負債を抱えていると、地主の農場での作業におわれるため自分の農地に取り組むことができない。また、彼らは地主やその子どもたちから様々な形での嫌がらせを受けざるを得ない。利子は年に最高で 75%と非常に高い。これは、借金の利子を返済するためだけに収穫の 60%以上を支払わなければならないことを意味する。こうして農民たちは年ごとに貧困の悪循環に陥っていく。参加者が発言したその他の影響については表 7 を参照。

表 7：負債の影響

- 借金の利子を返すためだけに、自分の農産物の 60%以上を毎年地主に渡さなければならなかった。
- 借金を抱えている農民は、自分の農地で働く前に地主の農場に働きに行かなければならなかった。
- 借金を抱えていることで精神的に落胆した。
- 負債を継承した若者たちは自分の楽しみや関心分野から離れていった。

問題分析を促進するために、多様な参加型の手法が使用された。ファシリテーターは、グループの中で文字の読み書きができない人たちでも理解できるように単純で分かりやすい方法を用いようとした。また彼らは常に様々な技術や例を用いて、プロセスを単純で分かりやすいものにすることに注意を払った。問題分析が終わると、参加者はみな、もし負債から解放されなければ、誰一人自分の状況を改善できず、村が社会的にも経済的にも発展することはないだろうという結論に至った。こうして農民は、債務から自分たちを解放しようと決意し、どうすれば問題を解決できるかを考え始めた。このようにして「債務削減プログラム」は農民自身によって開発されたのである。それぞれのグループが様々に計画を作成し、以下のような意見が出された。

- プログラムの方針は農民自身によって作られるべきであり、SPACE のファシリテーターはプロセスを促進するだけにする。
- 問題に気づかせるために、負債のある農民の全員が話し合いに参加する。
- できるだけ 6～9 人の小規模な農民グループを作る。グループは彼ら自身が決める。
- SPACE は農民が地主に借金を返せるように、一人当たり 4000 ルピーを上限に用立てる。グループが

借金を支払い、メンバーを負債から解放する。この金は単に無償で渡すのではなく、無利子のローンとしてグループに提供される。

- 最後にグループで貯蓄プログラムを開始する。メンバーは米を集め倉庫に貯蔵する。農民たちがより高い価格で売ることができるように、季節外れになったら販売できるようにする。また、グループではプログラム期間の 2 年間に貯蓄し、他の負債農民を助け借金から解放するために使用する。こうすることで、このプログラムは「債務削減プロセス」を拡大し続けるのである。

農民は DAP を効果的に実行するために幾つかの規則を設けた。これらの規則は最終決定される前に様々なグループで話し合われた。

- このプログラムに参加するためには、負債のある農民は誰でもグループに所属しなければならない。
- グループは月単位の貯蓄活動を開始しなければならない。
- 全てのメンバーはグループによって下された決定を受け入れるべきである。
- メンバーはグループと SPACE によって組織された他の DAP 関連の活動に参加すべきである。
- 負債に関するどんな決定も個人的に下すことはできない。何事もグループ会議にかけて話し合う必要がある。

農民たちは DAP の活動をするうちに、プロセスを効果的に進めるためには最初の段階で SPACE からの支援が必要だと気づいた。主に期待されたのはプロセスを促進するための支援であった。グループでは SPACE に期待することを互いに出し合い、話し合って提案をした（表 8 参照）。

表 8：グループが SPACE から期待すること

- （DAP の）考え方を普及することによって、農民グループの形成を助けること。
- 地主に借金を返済するために、メンバー１人当たり 4000 ルピーの資金的支援をすること。
- グループが銀行口座を開く場合、署名人の一人として参加すること。
- グループに依頼された場合は総会に参加すること。
- DAP の実施を支える他の活動を行うこと。

これらの意見はまず SPACE の地方スタッフと共有された。私たちは一連のスタッフ会議を行った後、DAP の成功のためには住民の提案が重要であることに気づき、彼らの提案を受けいれることにした。本来私たちは住民に債務削減運動について完全なリーダーシップをとってほしいと考えていた。しかし、農民の提案を考慮した後、私たちはある程度の資金的支援をしながら彼らの活動を促すというプロセスで実行することに同意した。

債務削減プログラムはこのように、農民との話し合いや相互のやりとり、規則の設定、および地域の農民に DAP の考えを普及することなどの一連の予備的な活動の末に、開始されたのである。農民は DAP を単なるプログラムではなく、運動として捉えたのだ。

参加プロセスの重要性：主に学んだこと

- 外部のファシリテーターは、どのようなプログラムにおいても農民に指示したり先導したりすべきではない。但し、農民が自分たちの生活に影響する問題について気づき話し合えるように助けるべ

きである。

- 問題分析、特に原因と結果の分析は住民が問題を的確に捉えるために非常に重要である。但し、文字の読み書きも出来ず教育を受ける機会のなかった人々であっても容易に理解できるように、分析プロセスは単純で実際的なものでなければならない。
- 様々な参加型の手法は農民が活発に参加するよう促すために用いることができる。これらの手法は地域に受けいれられ、文化的に理解できるものでなければならない。
- 私たちは、住民が多くの考えを持っていることが分かった。彼らはただその考えを引き出すために助けを必要としている。
- 住民は、彼らが生み出したプログラムに対してオーナーシップを感じている。そのようなプログラムは社会を変えることができる。

出所：ラム・ダンゴル（Ram Dangol）、地域団体：なぜ＆どのように？（ネパール語名称）、カトマンズ、SPACE、1999 年。ダンゴル氏は以前、地域コーディネーターとして SPACE で働いており、このプログラムの開始当初から関わってきた。

シンドゥリ郡で債務削減プログラムが始められたのは 1997 年である。このプログラムに励まされて貧しい農民は自分達の負債の状態について考え分析し、その状況の改善計画をたてることができた。またさらにこの動きは、同郡における開発活動家たちの間に「債務問題」への関心を引き起こした。この地域で続けて行われた「債務削減計画プロセス」は下記の 4 つの主な指標によって検討できる。

政治的プロセスとしての参加

- ファシリテーターは「負債の状態」を当初から一部の集団が抱える問題としてだけでなく社会問題として捉えていた。
- ファシリテーターは負債問題を既存の社会構造と関連させながら農民と対話した。
- ファシリテーターと農民の双方が、この活動を単なるプロジェクトではなく運動として捉えた。

住民の声が意思決定に反映されなければならない

- 農民との一連の相互活動は、彼らがこの問題に気づくために彼らと共に組織された。
- 計画プロセスは、負債を抱えている農民の全てが状況を理解し、変化を起こす準備ができた後にのみ開始された。
- 農民はプロセスを実行するための決定をすべて彼ら自身で下した。
- 農民は援助組織が何を支援すべきかを議論し決定した。

簡潔で地域に根付いたプロセスは社会から疎外された人々を力づける

- ファシリテーターは地域独自の文化的背景に配慮した。彼らは、最初に地域に溶け込むために農民たちと共に時間を過ごした。
- 外部のファシリテーターは、最初に地元のファシリテーターを用意してプロセスを開始した。
- 地元のファシリテーターがプロセスを先導し、単純で簡単に理解できるものにした。
- 住民とのパートナーシップによって、住民はプロセスに積極的に参加できた。

参加は社会変革を目指す

- ファシリテーターは単にプロジェクトを実施するのではなく、社会変革に寄与することを目標とした。このことは活動開始当初から地域の農民と話し合った。
- 農民は変革の必要に気づいてからのみ、プロセスに参加しようとした。

【事例 2】事例研究　地域から始まった村落開発計画 ～計画プロセスの検討

「開発プロセスは住民中心でなければならない、あるいは、住民は開発プロセスの中心にいなければならない。地域住民、しかもできるだけ社会から疎外されている人々が積極的に参加し、プロセス全体を率いるべきである。」この信念によって私たちは、マクワンプール郡（★01）のチトラン VDC で、初めから住民の積極的な参加による社会開発プロセスを始めることになった。私たちはどのような考えや行動指針も外部から押し付けようとはせず、ただプロセスを促進することを試みた。 私たちはみな、真の社会変革のためには住民の参加が重要であることを信じている。しかし、住民にとってこの用語は親しみがなかったため「住民中心の開発プロセス」と名づけると、彼らはよく理解してくれた。その後、私たちは下記のようなプロセスで進めた（詳細なプロセスは表 9 を参照）。

表 9：参加プロセス

準備、住民の中への参入　　→
状況分析：リソース、機会、社会問題等　　→
参加型計画：女性、子供、貧困層、男性等と共に　　→
資源管理：地域資源と外部者とのパートナーシップ　　→
詳細な改善計画の準備

準備と参入：私たちは地域のチーム/スタッフたちと話し合って、まず初めに住民と信頼関係を築き、彼らの中に入り込むことに決めた。こうして私たちは、若者や子どもたち、女性たち、地方組織など、住民たちに自己紹介をしながら約 2 か月間を過ごした。さらに私たちは、地方自治体（VDC★02）とも話し合い、私たちの考えと住民中心の開発プロセスについて共有した。VDC と住民が私たちの考えを受け入れると、私たちは社会開発のために協力関係を作らないかと呼びかけた。

この VDC は私たちに、最初の段階から（地元のファシリテーターを通じて）住民がプロセスをリードできるように、地元ファシリテーターと共に活動することを提案してきた。私たちはこの提案を受け入れ、地元のボランティア・ファシリテーターが VDC の各ワード；区（★03）から一人ずつ選ばれた。

状況把握実習：地元ファシリテーターを対象に「住民中心の開発：何を、なぜ、どのように」に関する 10 日間のトレーニング・プログラムが実施された。参加型開発の考え方が徹底的に議論され、また、教室や地域において参加型の手法や技術の実習が行われた。地元ファシリテーターは、住民中心の開発プロセスをそれぞれの地域でどのように継続するかについての詳細な行動計画を準備してから、各自の地域に戻って行った。

初めに、私たちは、地元ファシリテーターが参加型で状況把握の実習を行う手伝いをした。これらの実習は、利用可能な地域資源（自然環境、人材、社会的、経済的、物的資源）や、村にある様々な既存の機会、人々の生活に影響する社会問題を明らかにすることに焦点をあてて行われた。多様な参加型手法は、女性や子どもたち、身体障がい者、貧困層などの社会から疎外された人々がプロセスに積極的に参加できるよう促すために用いられた。このようにして、住民が集い、自分たちの状況を分析し、報告書を作成し、さらにその報告書を広く地域の他の住民たちや組織と共有した。

参加型計画：現状について話し合った後、地元ファシリテーターは、住民たちと共に参加型計画を開始した。このプロセスでは、「問題」に注目するのではなく、むしろ利用可能な資源と既存の機会を見つけ出すことに焦点をあてた。そのため、この計画アプローチは「参加・肯定型計画アプローチ」(Phuyal、2006 年）と命名された。最初に村ごとに、女性、子ども、男性、ダリットの集団、教師およびソーシャル・ワーカー、地域の政治指導者を別々に分けて計画作りを行った。 その後、すべてのグループが共に集い、それぞれの計画を共有し、あらゆる意見を統合して一つの「ワード・レベルの計画」に発展させた。すべてのワードが同様に計画をたて、その計画をより多くの人々と共有した。コミュニティが作成した計画の主要な分野については表 10 を参照のこと。

表 10：計画の主要分野

１．農業開発：野菜栽培、灌漑、家畜
２．すべての子どもに教育を
３．すべての世帯に安全な水を
４．女性の識字とエンパワーメント
５．すべての世帯に保健サービスの保障を
６．貧困の削減

資源管理：参加型開発のプロセスでは、地域開発のために外部から資源を持ち込んだり、外部資源に依存することは決してない。したがって、地元ファシリテーターは第一に、地域資源の発掘とそれをよりよく利用するための計画の作成に専念した。第二に、住民は村落開発のために政府から入る VDC の年間予算をどのようにしたら適切に利用できるかを議論した。第三に、住民は作成された計画を実行するための個人的な見解を出し合った。このようにして、住民は自分たちの作った計画を実行するために（労働力の提供を含めて）494419 ルピーを捻出した。この金額は、政府から拠出される一 VDC あたりの年間予算にほぼ匹敵する（★04)。

会議の共有とパートナーシップ：VDC の総会には各世帯から最低一人が代表として参加した。VDC は郡政府の役人と、その郡で活動している NGO や国際 NGO を招待した。会議では初めに、開発計画と村人たちの見解とを共有した。村人たちは自分たちで作った数多くの開発計画は外部からの支援なしに実行できると宣言した。次に、彼らは郡政府の役人に資金的かつ精神的な支援を要請した。政府の様々な部署から来た役人たちは、それぞれ個別の開発行動のために村人と共に活動することを引き受けた。次に、村人たちは NGO を招待し、村の開発のために村人とパートナーシップを築くことを求めた。このようにして、完全な開発計画がコミュニティ自身によって作られたのである。

結論：参加型プロセスの重要性（私たちの経験から）

1. 私たちは経験から、住民は自分たちの状況分析やよりよい未来のための計画作りに際しては、（もしも外部者より優れていないとすれば）外部者と同程度に能力があると感じた。彼らは考え始めるためにわずかな支援を必要としているに過ぎない。ファシリテーターが彼らを支える必要があるーこれこそ今回私たちが試みたことである。しかし、もしも私たちが有能な地元ファシリテーターによって住民自身がプロセスを継続する手助けができたなら、さらによかったであろう。
2. 私たちは、住民自身が状況評価や計画プロセスをリードする時、彼らは自分たちが作成した開発計画に対して確かなオーナーシップを持つということを経験した。そうすれば、彼らはより深く係わろうとするのである。
3. 今回、住民は、貧しい人でさえ、彼らが作った計画を実行するために多額の資金や労働力を提供した。以前、私たちが計画プロセスをリードしていた時は、住民は常に外部者からより多くを引き出そうとしていた。実際に彼らはニーズを作り出すことに慣れていた。今回私たちは、住民が外部から資源を要求しようとしていると感じたことは一度もなかった。
4. 私たちは、住民によって作成された開発計画はより現実的であり、文化的背景に基づいていると感じた。彼らは自分たちの計画を正当化するために十分な論理を持っている。
5. 地域から始まったプロセスはより肯定的である。「有力者」と「無力者」が同席して話し合いを行っても、衝突することなく、社会的に阻害された人々の利益となるように意見を一致した。

出典：Juju Maharjan and Kamal Phuyal, People-Centred Development Process: Five-Year Plan of Chitlang VDC, Plan Nepal, Makawanpur, 2006. ジュジュ・バイ・マハルジャン氏はプラン・ネパールのプログラム・マネージャーであり、チトラン VDC で行われた参加型計画プロセスに係わっていた。

プラン･ネパールは 2004 年にチトラン VDC の住民たちとパートナーシップを組んで活動を開始した。プランは地元のファシリテーターが最初から住民のリーダーシップによって開発プロセスを進められるように VDC を支援した。チトランにおけるプロセスは、4 つの主要な指標を用いると下記のように検討できる。

政治的プロセスとしての参加

- ファシリテーターは、住民が既存の社会構造を分析し社会問題を探求することを支援した。
- 住民は既存の社会問題について、その原因と結果の双方を分析しながら話し合った。
- すべての段階で、ファシリテーターは社会的に阻害された人々が「なぜ、私たちは阻害されているのか？」と自分たちの状況を分析できるように促した。
- 住民はすべての政党（地方政党）と政府機関に、彼らの開発プロセスのパートナーとして参加してほしいと要請した。

住民の声が意思決定に反映されなければならない

- ファシリテーターは、女性や子ども、ダリットなどが発言しやすく開発計画の決定ができるように、様々な集団を分けて話し合いや活動を行った。
- 誰にも阻害された人々の声が弱められないように、住民によって決定されたことはすべて文書に記

され多くの人々と共有された。

- 地元のファシリテーターはプロセスの最初に厳しい「行動規範」を設けた。「誰も他者の意見を拒絶してはならない。誰もどのような考えも押し付けてはならない。」この規範は阻害された人々が自由に発言するのに役立ち、彼らの声を意思決定に反映することができた。

簡潔で地域に根ざしたプロセスは社会から疎外された人々を力づける

- ファシリテーターは単純な手法を用いて、住民が積極的に参加できるように促した。
- 多様な参加型手法がプロセスを簡単で楽しめるものにするために用いられた。
- 目に見えるプロセスが人々に活動の流れを理解させ、参加を促すのに役立った。
- 参加型のプロセスが階級構造を妨げた。

参加は社会変革を目指す

- ファシリテーターは住民参加の意義や重要性について十分な時間をかけて話し合った。
- 住民は単に「プロジェクト」を進めるためではなく、社会の変革を目指して考え計画するために、参加するのだと確信していた。
- したがって住民は、成功への変化を期待して、資金面、精神面、物質面において貢献した。
- 住民は、政府や非政府部門などすべての開発関係者に、変革プロセスにおいて彼らとパートナーシップを組むように訴えた。

結論

住民は地域開発の主人公である。彼らの積極的な参加なしにはどんな社会の変化も想像できない。さらに、住民だけが、自分たちの状況を分析しよりよい未来のために計画をたてる達人であり、その権限を持つため、住民こそが開発プロセスのリーダーシップをとるべきである。

それが彼らの権利であると同時に責任でもある。もしも外部者が「あらかじめ設計された開発計画」を住民に押し付けたら、それは彼らの人権を侵害することになる。しかしもちろん、外部者はプロセスを促すことはできるし、促すべきである。

ファシリテーターの役割は、社会変革に貢献できるように、開発プロセスを参加型で住民中心のものにすることで、その成功を大きく決定付ける。ファシリテーターが開発をどのように認識しているかで大きな違いが生じる。ファシリテーターの態度や知識、技術は、本質的に開発プロセスの効果を決定付ける重要な役割を果たす。したがって、私は、真の社会変革を効果的にもたらすために、ファシリテーターは表 11 に示したように多様な能力を持つべきだと考える。

表 11：ファシリテーターの質

態度	知識	技術
・ 肯定的な考え方 ・ 民衆の考えを尊重する ・ 民衆の能力を信じる ・ 社会変革に献身している ・ 地域文化を尊重する ・ 心を開き、柔軟性がある ・ 学ぶ意欲が高い ・ 柔軟性があり感受性が高い など	・ 社会的な権力構造 ・ 開発に関する包括的な理解 ・ 参加と参加型アプローチ ・ 住民中心の開発 ・ ファシリテーション・プロセス ・ 衝突の統制 ・ 社会についての広い知識　など	・ 聴く技術 ・ コミュニケーションの技術 ・ 人を動かす技術 ・ 社会分析 ・ 参加型手法の使用 ・ 交渉力 ・ 衝突の統制 ・ 効果的なボディ・ランゲージ ・ リーダーシップ　など

出典：Phuyal, Introduction to participatory approach, 2005

【註】

★01- マクワンプールはネパールの郡の一つであり、カトマンズの南に位置する。

★02- VDC とは、villlage development committee（村落開発委員会）であり、ネパールの最小行政区である。

★03- 各 VDC は 9 つのワード（区）から成る。

★04- 各 VDC は中央政府から年に 50 万ネパール・ルピーを与えられる。

参考文献

Centre Bureau of Statistics (CBS) 2001, Kathmandu.

Constitution of Nepal, Kathmandu, 1991

Dangol,R., Community Organization; why and how? (In Nepali language) , SPACE, Kathmandu, 1999.

Gornez,R., Facilitating Participatory Action Research: Looking into the Future withOrlando Fals Borda, in White S. (ed.) The Art of Facilitating Participation, Sage Publications, New Delhi, 1999.

Maharjan J, and Phuyal, K., People-Centred Development Process: Five-year Plan ofChitlang VDC, Plan Nepal, Makawanpur, Plan Nepal, 2006

Mosse,D., 'People's Knowledge', Participation and Patronage: Operation and Representations in Rural Development, in Kothari U. and Bill Cooke (ed.) Participation: The New Tyranny?, Zed Books, London, 2002.

Neupane,G., Nepalko Jatiya Prasna (Ethnic issues Nepal) , Centre for Development Studies, Kathmandu, 2005.

NGO Federation Nepal, District NGO Profile of Makawanpur, Kathmandu, 2006.

Phuyal,K., An lntroduction to Participatory Approach, Kathmandu, 2005.

Phuyal,K., A brief introduction: Participatory Appreciative Planning Approach, Kathmandu, 2006.

UNDP, Human Development Report, Kathmandu, 2003.

原題は次のとおりである。

Kamal PHUYAL, *Participatory Development Process: understanding, practices and outcomes - Reflection from Nepal's experience,* 『共生社会への課題－人の移動と参加型開発』(平和コミュニティ研究第 3 号) 唯学書房, 2007 年, 45-67 頁。

翻訳　磯野昌子（立教大学兼任講師）