

# 参加型開発と社会的学習 —発展的継承に向けて—

牧野嶋 千晴

## はじめに

「参加」は開発や貧困削減を考えるうえでのキーワードとしてくり返し強調され、広く受け入れられた。世銀は貧困層への支援における「参加」重視の意義を以下の3点にまとめている。第1に、コミュニティの持つ優先順位や価値観を政策の選択や計画づくりにできるだけ反映させる。第2に、コミュニティや住民参加が彼らに関係する政策や計画の意思決定プロセスや実施状況をモニターする役割を担う。第3に、貧困層の人々が自分たちの生活にもっと影響力をもてるようにする (World Bank 2001: 88)。つまり参加型開発は、草の根レベルの人々が自身の生活に影響するような決定が行われる過程に参加し、意思を表明して影響力と交渉力を高める状況 (エンパワーメント) を生むのが目的である。

参加型開発に対しては、その多くが形骸化し上意下達のトップダウンのままであって、第三世界諸国住民のエンパワーメントにはつながっていないという指摘がよくなされ、近年ではふたたびトップダウン方式が見直されつつある。だが、第三世界の内側から地域の文化的伝統と創意、そしてリアリズムにもとづく開発スタイルを追及するには、住民の主体的な参加によるエンパワーメントが必要不可欠である。

こうした考えにもとづき、本稿では、現在の参加型開発を真に住民のエンパワーメントを目指すものへと発展させ、再評価する視点を見出す。第1章は、参加型開発が生まれた背景と参加型開発に対する批判を分析する。第2章では、批判によって明らかとなった課題を乗り越えるための概念を3人の論者から導き出す。そして第3章では、参加型開発の発展的継承に向けて「行為・実践を通じた社会的学習」プロセスの必要性を述べる。

## 第1章 開発と参加

### 第1節 参加概念の登場

第二次世界大戦後、植民地支配を脱したアジアやアフリカ諸国は、トップダウンの考えにもとづいて政府主導による開発計画を推進した。しかし、1960年代末から1970年代初頭にかけて絶対貧困が減少しないこと、国内格差が拡大したことなど「開発の失敗」が目立つようになると政府介入を取り払おうとする機運が高まった (矢野 2006: 191)。1970年代以降、開発論の分野で正統的地位を占めるようになった新古典派は、R.チェンバースらが提唱した参加型開発による開発援助アプローチを打ち出し、国家介入を否定した。

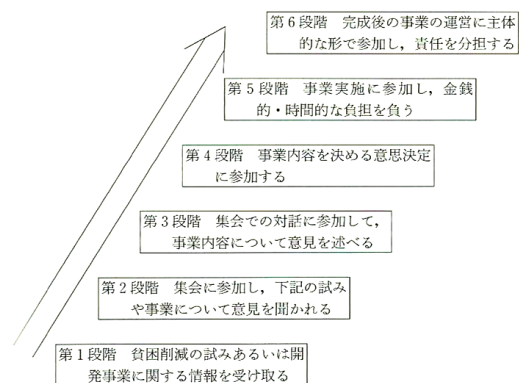
1980年代に入ると、多くの第三世界諸国は債務危機に陥り、貿易自由化や国内規制の緩和、政府介入の排除などを含む構造調整政策を受け入れざるをえない状況に置かれた。その後、

1980年代末から1990年代前半にかけて構造調整政策の成否についての評価が行われたが、世銀自身も大半の第三世界諸国では見るべき成果をあげなかったことを認めている（下村 2009: 43）。

1990年代以降、国連開発計画（UNDP）が精力的な発信活動を開始し、90年に最初の『人間開発報告書』で「人間開発」の概念を提示し、94年の『人間開発報告書』で「人間の安全保障」の概念を提示した<sup>1</sup>。人間中心の視点とともに国際社会では、第三世界諸国の人々の生活条件の改善には「参加」が不可欠であるという認識が強調されるようになった。OECDの開発援助委員会は、1989年に「1990年代の開発協力に関する政策表明」を發表し、今後の開発協力を主導する理念として「参加型開発」を提唱した。それに続いて世銀は、『世界開発報告』2000/2001年版のなかで、貧困削減の過程で重要なのは、貧困層の人々が状況改善のための「機会」を手に入れて、改善のための意思決定に「参加」し、参加を通じて彼らの発言力や交渉力を高める「エンパワーメント」であると述べた。

一般に、貧困層や地域住民の参加には図1のようないくつかの段階があり、参加の度合いが進むにつれて貧困層や住民の主体性が強まり、その結果、貧困削減の効果につながりうるとの基本認識が共有されている（同上: 52-53）。実際、参加型開発は多くの開発プロジェクトにおいて大きな位置を占めており、開発の社会的側面を重視しようという立場からは望ましいことである。しかし、参加型開発に対する評価や主張は2つに分かれている。以下第2節では、参加型開発の全盛期を主導したチェンバースの議論と、それに対する批判を分析する。

図1 「参加」の諸段階



（出所）下村（2001: 53）より転載。

<sup>1</sup> 「人間開発」とは人々の選択肢を拡大するプロセスであり、2つの側面を持つ。第1の側面は、「健康、知識、技能などの改善を通じた人間の潜在能力（capability）を形成すること」であり、第2の側面は、「人々が獲得した潜在能力を使用させる」ことである。このような概念規定は、アマルティア・センの「ケイパビリティ・アプローチ」の考え方にもとづいている（UNDP 1990、下村 2009: 51）。

UNDPは報告書のなかで、「人間の安全保障」をさまざまな「脅威」からの保障として規定し、「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」から構成されるとした。具体的な脅威としては、飢餓、疾病、失業、低所得、環境破壊、犯罪、テロ、政治弾圧、戦争、紛争、伝統的文化の喪失などが挙げられる（UNDP 1994、下村 2009: 51）。

## 第2節 参加型開発に対する批判

チェンバースは、開発に向けた試みが失敗に終わった、あるいは効果を上げなかったケースの多さを指摘し、途上国社会に向き合うときの外部者の姿勢の再考を説いた。専門家たちが自ら築いているリアリティが、地域住民が経験しているリアリティからかけ離れているというチェンバースは、開発における主体的参加型農村調査法（PRA: Participatory Rural Appraisal）を提唱した。彼はPRAを「地域住民自身が自らの生活の知識や状況を共有し、高め、分析し、さらに計画し、モニターし、評価することを可能にする一連のアプローチや方法」（チェンバース2000: 249）と説明している。チェンバースはPRAを用いることによって、途上国の人々が主体的能力を向上させ、専門家と地域住民の力の逆転、すなわち地域住民のエンパワーメントと専門家の脱エンパワーメントを目指したのである。

こうした考えは参加型開発の理論的支柱でもあったが、1990年代以降、住民参加が弱者のエンパワーメントをもたらすというその単純とも思われる議論への反論が生まれてきた。

### (1) 手法と目的の不一致

PRAの問題点を外部者の理解と姿勢の問題としているチェンバースに対して、D.モスは手法そのものに問題があるために、エンパワーメントにはつながらないと指摘する。モスは実際にかかわった西部インドの天水農業生産プロジェクトでのPRAの実践経験を通して、①言語化された情報への大きなバイアス、②PRAの実践のもつ公共性、③多くの有益な知識が簡単には言語として顕在化しないことを問題点として挙げている<sup>2</sup>（Mosse 1994: 512-522）。

### (2) ロジックへの批判

C.レーウィスは、開発プロジェクトへの住民参加の経験がエンパワーメントにつながるというロジックそのものに疑問をもつべきではないかと指摘する。参加の機会がさまざまな関係者に与えられれば、そのなかで既得権を守ろうとする支配層もいれば、この機会を通じて新たに自らの影響力の行使を図ろうとする者もいる。レーウィスは、こうしたやりとりから紛争や対立が生じるのは当たり前であり、途上国の貧しい人々が参加の機会を得さえすれば、すべてが円滑に解決に向かうといった予定調和的な楽観論は退けられるべきであると主張した（Leeuwis 2000: 931-947）。

---

<sup>2</sup> ①は、PRAはコミュニティにいるすべての人に対して等しくアクセス可能な開かれたものではないことを意味する。②についてモスは、PRAでは情報共有のため利害関係者に公開でマッピングやランキングなどを行うが、この活動によって共有された情報がコミュニティ内で固定化し、既存の権力関係を強化する可能性があることを指摘している。③は、共有されている情報だけでなく、個人に関する情報も不可欠であることを意味し、モスはPRAを用いたエンパワーメントアプローチには外部者と地域住民との間に感情的な親密さが必要であることを主張している。詳しくは（Mosse 1994）を参照。

参加型開発に関しては、さまざまな調査手法やプロジェクト実践手法の組み合わせによって実現されるかのような認識が広まり、それによって本来参加型開発という理念が含意しているはずである地域住民の自発性、自立性が置き去りにされているのではないかという批判が根強い（佐藤 2003: 4）。また、開発援助機関が実施する多くの参加型開発プロジェクトは、形だけの参加にとどまっており、住民のエンパワーメントにはつながらないという批判があとを絶たない。

現状の参加型開発を人々のエンパワーメントにつながるものへと発展させるにあたり、第2章第1節でドナルド・ショーンによる反省的実践家の概念を、第2節では長峯晴夫のキャパシティーショーン概念について扱い、第3節はアルバート・ハーシュマンの示唆に富む議論を紹介し、参加型開発の発展的継承に向けた可能性を見出したい。

## 第2章 発展的継承への視点

### 第1節 反省的実践家の概念

実証科学を基盤として形成された近代の専門家は、「技術的合理性」<sup>3</sup>を基本原理として成立している。この見方によれば専門家の実践は、すでに確立された目的にとって最適な手段を利用可能なものの中から選択する問題の「解決」の過程である。しかし、この問題解決をいくら強調しても、手段の選択、達成する目的、意思決定という問題を設定する過程が無視されている。

技術的合理性は目的に同意することに依存しており、目的が固定し明らかであるならば、行為の決定は手段の問題となる。しかし、目的が交錯し葛藤しているときには解決すべき問題がまだ存在していないことになり、技術の使用によって解決することはできない（ショーン 2001: 56-59）。したがって、複雑性、不確実性、不安定さ、独自性、価値葛藤という現象を抱える現実は、技術的合理性のモデルに適合しないのである。

こうした考えにもとづき、ショーンは「行為の中の省察」を中心概念とした「反省的実践家」と呼ばれる新しい専門家の実践的思考のスタイルを提示している。その実践は、所与の科学技術の適用でもなければ、専門家としての役割の限定でもない。それは、クライアントが抱える複雑で複合的な問題に「状況との対話」にもとづく「行為の中の省察」と呼ばれる特有の「実践的認識」によって対処する実践である<sup>4</sup>。

---

<sup>3</sup> 技術的合理性とは、体系的で標準化された知識を問題に適用するという考え方（ショーン 2001: 23-24）。

<sup>4</sup> 「反省的実践家」は、専門家の専門性とは活動過程における知と省察それ自体にあると考え、思考と活動、理論と実践という二項対立を克服した専門家モデルである（ショーン 2001: 215）。

実践的認識論は、技術的な問題解決を省察的探求というより広い文脈のなかへ位置づけ、「行為の中の省察」が独自の意味において厳密なものになりうることを示し、不確実性と独自性における実践の技法を、科学者の研究の技法と結びつける認識論である（ショーン 2001: 121）。

ショーンは、活動の流れのなかで瞬時に生じては消えてゆく束の間の探求としての思考を「行為の中の省察」と呼び、行為の過程の中の思考に専門家としての実践的思考の特徴を見出している。そして、この行為の中の省察の1つとして「状況との対話」が起こる。ある状況のなかで関わる対象に対し、なんらかの驚きや不確かさを感じることもある。そこでの不確かさを解決すべく新たな状況を形づくりながら、またそれを評価する探求が行われる。状況についての対話ではなく、まさに関わっている状況と対話することによって次の活動がつけられていくのである（強調著者）。

また「行為の中の省察」は、決して遂行される活動中の思考に限定されるものでなく、実践の事後に出来事を振り返る「行為の後の省察」や、実践の事実を対象化して検討する「行為についての省察」を含むものである。したがって、反省的実践家は状況との対話を展開しているだけでなく、それとともに自己との対話を展開しているのである。そして、対処可能な問題へと容易には置き換えることができない問題状況に自分が陥っていることに気づいたとき、実践者は省察を通して、問題を設定する新たなやり方、実践の構造や問題を捉える自らの「枠組み」を発見し、構成することになる。すなわち、「行為の中の省察」は、「枠組みを変えていく」重要な機会となるのである（同上: 76-108）。

ショーンの功績は、アカデミックな研究により正当化されてきた専門家の知に対し、これまで非科学的なものと考えられてきた実践のなかに埋め込まれた知、実践者自身が生み出すインフォーマルな知を正統化し、その有用性を明らかにしたことである（同上: 217）。以下第2節では、ショーンに続いて現実における実践の重要性を訴える長峯の議論を概観する。

## 第2節 キャパシテーション概念

低開発国をめぐる、第二次世界大戦後 1960 年代までにしきりに行われた議論は、二者択一的な議論であった<sup>5</sup>。しかし実際には、いかに貧困な国家といえども、ほとんどすべての国の経済や社会は、複雑な構造と歴史的背景をもっており、「A か B か」によって政策が決定されるほどことは単純ではなく、「A も B も」必要なのが第三世界諸国の現実である（長峯 1985: 11）。

しかし、開発計画を策定する専門家たちは、トップダウン過程とボトムアップ過程のどちらも必要であると考えたよりも、いずれが重要なのかという思考に支配され、二項対立的な議論に集中してしまう。これに対して長峯は、計画過程における「正論型」計画モデルと「やりくり型」計画モデルの2つを紹介し、双方の必要性について言及している<sup>6</sup>。

<sup>5</sup> たとえば、工業と農業という2大生産部門のうちいずれに開発投資の重点を置くべきか、あるいは政府による公共投資と市場メカニズムを基盤とする民間部門の投資・生産活動のうち、いずれに経済成長の主導的役割を期待すべきかなどである（長峯 1985: 10）。

<sup>6</sup> 計画とは一般に、①解決されるべき問題把握のための現状分析、②それらの問題を解決していく基本方針の決定、③目標達成のための手段の決定と設計、④手段の実施、⑤その結果達成された結果の評価、という発展の過程に関してあらかじめ意図的に設計を行うことである。このよう

さらに長峯は、国連傘下の各機関によって提唱推進されてきたさまざまな開発方式のなかでも「統合計画方式」に注目し、開発計画手法の改善のために追及されるべき核心的な課題を、「キャパシテーション概念」に見出している<sup>7</sup>。開発推進のために重要なのは、在来の技法によって将来を予測したり、マスタープランを描くことよりも、「ひと」ないしは「地域社会」が不測の事態に時々刻々対応していく問題解決能力、すなわちキャパシテーションを強化することである（同上: 184）。

長峯は住民の意欲的な開発事業への参加体験を通じて行われる「学習の蓄積」こそ、キャパシテーションに向けての最も基礎的な過程であると考えているが、同じようにハーシュマンも開発の現場における試行錯誤体験の蓄積の必要性を訴える。

### 第3節 行為・実践を通じた社会的学習

ハーシュマンは、『開発計画の診断』のなかで世銀の融資を受けた11のプロジェクトに注目し、それぞれの開発プロジェクトに固有の構造的特性とプロジェクトが実施される国・地域に固有の構造的特性との相互関係を明らかにしようとした。以下では、重要な概念に注目しながらハーシュマンの開発プロジェクトに関する議論をみていく。

#### (1) 不確実性

ハーシュマンは、予想外の困難にぶつかる性向を「不確実性」という言葉で表す。不確実性は開発計画に影響を与える。そのため、開発計画の立案・実施の手順を大きく変えざるを得ないが、ハーシュマンはR&Dプロセスの分析に有益な視点を見出している。

R&Dに関する意思決定の仕方は、以下のようなものである。すなわち、所望の生産物の特性をあまり厳格に規定することは避けるべきであり、各構成要素間の調整も厳格に規定しない。また複数の代替手段が存在する場合、どれか1つを費用－便益分析により選び出すのではなく、いくつかの手法を実際に試したうえで、真の最善の手法を決定するというものである。こうしたR&D戦略の基本原則は、正確な予定表、構成諸要素間の事前調整、目的と手段との全面的整合性などとは、真っ向から対立する。しかし、すべての手法に付きまとう「不確実性」に対しては、R&Dの基本的スタンスの方がより柔軟に対応できる。不確実性、もしくは困難を極小化する

---

な計画のあり方を、長峯は「正論型」モデルと呼ぶ（長峯 1985: 78）。

「やりくり型」モデルは、問題を一気に根本的な解決に持ち込むのではなく、漸進的な解決策を積み上げることによって、問題の解決に至ることができる、という考えにもとづいている（長峯 1985: 78, 80）。

<sup>7</sup> 統合計画方式は「国連開発第2の10年 UNDD-II」が掲げた総合的な開発目標に呼応している。すなわち、単なる経済成長のみでなく、広範囲な社会・経済的諸目標の達成をうたう以上、それに対応して操作可能な計画方式が求められたのである。1974年に国連本部が提出した『開発のための分析と計画のための統合方式について』という報告書は、意図的に強化すべき重要な目標の1つとして、キャパシテーション概念に焦点を当てている（長峯 1985: 156, 162）。

ることよりも、不確実性の最適化を図ることの方が望ましい方法なのである（ハーシュマン 1973: 114-129）。

## (2) 特性受容と特性形成

ハーシュマンによれば、計画が直面する様々な障害は社会の構造的諸特性に起因するものであるから、計画立案にあたり立案者はそれら諸特性を計画実施の途中でも不変と考えられるものと、計画の進行とともに変化すると考えられるものとに区別し、その上で立案することでジレンマ<sup>8</sup>から逃れることができるという。ハーシュマンは、「特性受容」と「特性形成」という対概念を用いて開発プロジェクトと当該社会の特性の相互作用を分析している。

特性受容とは、当該社会の現存するいくつかの特性を当面は変化しないものと想定したうえで、開発プロジェクトを策定することを意味する。地域の現状をとりあえず受け入れるという点で特性受容の計画は現実的であるが、すべての面で特性受容的な計画は生産物を増加させること以外には地域の環境をそっくり温存しがちであり、低開発状況を打破する変革の拠点となる可能性はほとんどない。

特性形成とは、プロジェクトを遂行するために当該社会の既存の特性を変えたり、新しい特性をつくりだしていくことを意味する。特性形成における危険は、その計画がうまく機能をするために必要な望ましい特性がなかなか形成されない場合に現れるが、多くの特性は仕事と並行して徐々に習得されるものであると考え、この学習過程における費用を計画のなかに見込んでおくことができれば、特性形成の危険を小さくすることができる（矢野 2004: 220）。

特性形成はそれほど容易ではないが、ハーシュマンはこの問題を許容性の欠如（拘束性の存在）<sup>9</sup>をもって乗り越えようとする。許容性が存在（拘束性の欠如）する場合は、漸進的学習を通じて変化が引き起こされる可能性があり、また許容性が欠如（拘束性の存在）している場合は、新しい価値観や行動様式に非連続的にコミットすることによって変化が生まれる可能性がある（ハーシュマン 1973: 202-208）。

---

<sup>8</sup> 計画のデザインにおけるジレンマは以下のことを意味する。すなわち、もし計画に伴う諸障害を克服不能なものと考えて、計画実施をためらうならば、社会はいつまでも発展のチャンスを掴み得ないであろう。とはいえ、発生すべき諸障害を克服可能と考えて、ある計画に着手したとしても、もし障害が克服できなかつたならば、その計画はみじめに失敗せざるを得ない（ハーシュマン 1973: 295）。

<sup>9</sup> ハーシュマンは、政策立案者や担当者の自由裁量の余地がかなり存在するような特性を「許容性」と呼び、計画の構造が許容性を厳しく制限している、あるいはその余地を少しも残さない特性を「拘束性」と呼んでいる。許容性が存在しないことによって、判断基準の明確化、無駄の防止、意思決定の促進といったことが可能となる。しかし、許容性が存在することが、時には、合理的な意思決定の仕方、あるいは、外来の経済移行モデルを自国の実情に適合させる仕方を学ぶ機会を提供する（ハーシュマン 1973: 188-189）。

### (3) 副次効果

これまでの副次効果に関する議論は、ある計画の実施が、直接的生産物（アウトプット）の他に、間接的効果（アウトプット）をも生み出すという観点から論じられてきた。しかし、それはプロジェクト自体を成功に導くためにどうしても形成ないし排除されねばならぬ特性でもある。すなわち、副次効果はプロジェクトの主目的・主効果を実現させるために必要不可欠なインプットなのである。

二次的利益は、たとえ実現したとしても、それを評価することは困難であり、しかしだからといっても実現しなければかなり大きい、しかも漠然としているどころかきわめてはっきりした損害をもたらす。副次効果が留意されなければならないのは、それ自体がしばしば計画のデザイン、成否の内容そのものに他ならないからである。また特性形成の議論でも出てきたように、プロジェクトの成功のための条件はしばしば徐々に現れてくるものである。したがって間接効果を探求することは、計画の成功に必要な若干の基本的条件を自力で識別する手段として推奨されるものであり、低開発地域では副次効果に着目したうえ、迂回的問題解決、便乗的問題解決の方途を探ることが必要である（同上: 245-262）。

一国の発展に重大な影響を与えるのは、「その国が何をしたか、あるいは何をした結果、何がどうなったか、という関係」（同上: 8、強調原著者）、つまり実践的行為を通じた学習のプロセスとその帰結である。副次効果の分析に典型的なように、発展のための前提条件、必要不可欠な投入物など、発展プロセスの途中、ないしはその結果満たされ、生み出されるものであると指摘するとき、明らかにハーシュマンは「学習」ということを頭に思い描いている（矢野 2004: 232）。「行為・実践を通じての社会的学習」はショーンのいう技術的合理性、あるいは厳密に単純化されたモデルには馴染まない。これこそ、ハーシュマンが一貫して主張していることである。

## 第3章 参加型開発の再評価

これまで国際援助実施機関は、住民の主体的参加によるエンパワーメントを目指してきたが、実際には、参加が道具的に外部者あるいは上位にいる人から適用され、変わらない支配的関係を覆い隠すものになってしまっている。こうしたなかで、参加型開発を真に住民のエンパワーメントにつながるよう発展させるためには、「行為・実践を通じた社会的学習」プロセスを現実の開発計画に具体的に適用することが必要である。

現実是不確実性を抱えおり、特に第三世界諸国ではプロジェクト成功のための前提条件を欠いていることが多い。このような環境では、技術的合理性モデルよりも R&D の基本的スタンスの方がより柔軟に状況対応できるであろう。目的の達成に向けて1つの最善の方法を前もって決めてしまうよりも、継起的意志決定を許す、より実験的な接近法を採ることで不確実性の緩和、



あるいは最適化を図ることができ、さらに新しい情報の入手とともに手段と目的をしばしば再考・修正する重要な機会を生み出すことができるからである。

参加型開発に試行錯誤過程を組み込むことができれば、第三世界諸国の民衆と政府は自らの価値観、資源、技術、制度、情報からなる開発推進能力にしたがって判断と行動をくり返し、成功や失敗体験を通じて自らの開発能力を高めていく。第三世界諸国においては、過程の持続性が各種の要因により阻害されるため、それらを取り除き、特に民衆の自主的な開発推進努力を下支えすることが必要であるが、「実践の中の知」や「行為・実践を通じた学習」を開発プロジェクトに適用することによって、人々のエンパワーメントにつながる「学習」が促され、結果的に持続的過程のなかでキャパシテートされた社会が育成されていくことにつながるのではないだろうか。

#### <日本語参考文献>

佐藤寛編（2003）『参加型開発の再検討』アジア経済研究所。

下村恭民ほか（2009）『国際協力—その新しい潮流（新版）』有斐閣。

シヨーン、ドナルド、A（2001）（佐藤学訳）『専門家の知恵—反省的実践家は行為をしながら考える』ゆみる出版。

チェンバース、ロバート（2000）（白鳥清志・野田直人監訳）『参加型開発と国際協力—変わるのはわたしたち』明石ライブラリー。

長峯晴夫（1985）『第三世界の地域開発—その思想と方法』名古屋大学出版会。

ハーシュマン、A. O.（1973）（麻田四郎・所哲也訳）『開発計画の診断』巖松堂出版。

矢野修一（2004）『可能性の政治経済学—ハーシュマン研究序説』ミネルヴァ書房。

矢野修一（2006）「開発経済学の基本理念」本山美彦編（2006）『世界経済論』ミネルヴァ書房。

#### <外国語参考文献>

Leeuwis, C. (2000) “Reconceptualizing Participation for Sustainable Rural Development : Towards a Negotiation Approach.”, *Development and Change* Vol.31.

Mosse, D. (1994) “Authority, Gender and Knowledge : Theoretical Reflections on the Practice of Participatory Rural Appraisal.” *Development and Change* Vol.25.

UNDP (1990) *Human Development Report*.

UNDP (1994) *Human Development Report*.

World Bank (2001) *World Development Report 2000/2001*, New York: Oxford University Press.