

参加型開発を通じた権力の再強化に関する研究
A Study of the Consolidation of Power through Participatory Development

2010年3月31日修了予定
国際協力学専攻 指導教員：堀田昌英准教授
47-086772 岩下優海

キーワード；参加型開発、権力の再強化、インドネシア、タカラール・モデル

1. 研究の背景

社会開発事業の実施では、既存の権力関係が障害となりうる¹。その一方で、参加型開発は、その本来の参加の目的に適っているもの限定して考えると、既存の権力関係を覆すことで弱者の生活改善を行うことが最大の目的であると言える²。このような場合、村落開発プロジェクトにおいては村人に対するエンパワーメントが重要な要素となる。

エンパワーメントは、途上国の人々自身の主体的な発展への努力を尊重しようとするものであり、最終的な目的として、理念的には社会関係の変革が意図されている³。すなわち、弱者へのエンパワーメントは、強者からの権力委譲を含むものである。

なお、本研究では権力を「地域内の共益的利益や個人的利益の分配に対する影響力」と定義する。

2. 本研究の研究手法と問い

しかし、前述のように既存の権力関係は障害として機能するケースがあり、開発の現場には参加の阻害要因であるとの見方もある⁴。そこで、ある政策に関する地域権力構造を詳細に検討することで、権力関係が政策にどのような影響を及ぼすのかを明らかにしたい。

¹ 佐藤寛 『援助にあたって考慮すべき固有要因』、佐藤寛編「援助と社会の固有要因」アジア経済研究所、1995、pp.21-39

² フリードマン 1995

³ 佐藤寛 『援助におけるエンパワーメント概念の含意』、佐藤寛編 「援助とエンパワーメント—能力開発と社会環境変化の組み合わせ」アジア経済研究所 2005、pp.3-24

⁴ オークレー、ピーター 「『国際開発論』入門—住民参加による開発の理論と実践」 築地書館、1993

そのため、本研究では地域権力構造研究を援用し、事例研究を行う。また、それらは各研究対象地において「誰が権力保持者なのか」という関心を共有している。そこで、本研究もまた、研修対象地であるインドネシア共和国南スラウェシ州タカラール県のある政策を中心に、「権力者は誰なのか」を明らかにすることを目的として設定した。

また、それを明らかにするための問いとして、

1. 対象事例での権力構造は、エリート論と多元論のどちらに該当するのか
2. 誰が権力保持者なのか
3. 保持者の保持する権力が、政策にどのような影響を与えているのか

の3点を設定した。

3. 先行研究⁵

地域権力研究は、多数存在する権力論の中でも、実証的な側面への関心が強い分野である。中心的な問いとして、「政策過程において、誰が権力保持者か」を置いており、その立場は主に二つに分かれる。一つは、ハンター・ミルズらを中心とした権力エリート論の一派である。彼らは声価法という手法を用い、権力を保持しているのは、ごく一部のエリート層のみであると主張する。対するダールらを中心とした権力多元論の立場は、争点法を用い、権力保持者はそれぞれの政策ごとに変化し、権力保持者はエリートに限定されないと主張する。

4. 対象事例

本研究では、インドネシア共和国南スラウェシ州タカラール県で、(独)国際協力機構(JICA)が

⁵ 盛山 2000

1997年から2002年にかけて実施した「スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクト」と、それに引き続いて行われている参加型開発政策(Sistem Dukungan Terpadu Pemberdayaan Masyarakat Desa Lokal: SISDUK)を対象に、地域権力構造を明らかにしながら、権力が地域開発政策においてどのように機能しているかを検討した。

調査は、2009年8月の3週間の現地滞在中に、インタビューを中心に実施した。インタビュー対象は、行政関係者・住民グループ代表・NGO関係者などである。

5. 主な調査結果

まず、SISDUKの実施体制が変化していたことが挙げられる。JICAがプロジェクトとして実施していた当時に、参加型開発政策モデルとして形成されたタカラール・モデルは、その実効性を高めるために、SISDUKだけでなく、NGOとの連携・PLSD研修という3つを合わせて実施するものだった。しかし、現在政策として残されているのはSISDUKのみであり、住民の参加およびエンパワーメントが形式的なものに限られている。

また、1997年以前は行われることのなかった、地域の意見を反映することが前提になっている政策が行われていた。そのため、住民グループのなかには、この政策をはじめとして、県知事の政策を肯定的にとらえる意見が見られた。しかし、このような状況を、県知事の直接選挙対策ではないかとする意見も聞かれた。

住民グループの反応は上記のものだけでなく、対象地域に流入している開発プロジェクトを選択的に実施している例も見られた。また、NGO関係者の意見として、SISDUKは以前では存在しなかった「参加」を伴った政策であるため、実施上の問題が存在するものの、「参加」そのものを肯定的にとらえるものがあつた。

実施上の問題として挙げられるのは、SISDUKによって実施される事業の決定に際して、村長の許可が必要になるという点である。この制度のため、村長の意見・意向が案件の決定に大きくかわることが可能となる。

6. 結論

今回の調査から言えることは以下である。

まず、現在SISDUKを通じて行政機関が行っているのは、直接選挙対策やイメージアップを見込んだ住民懐柔の取り組みである。それと同時に、実施案件の決定にあたって村長や行政機関の許可を必要とし、実施可能な案件が限定される体制である点も指摘できる。それはすなわち、参加型開発を通じて強者が自らの権力をさらに強める行為である。このような意味で、権力エリート論が主張するように、実際の決定権は、エリートに集中しているように見受けられる。

だがその一方で、住民やNGOといった弱者側も、その体制のなかで自らの利益を大きくするために戦略的に行動している。また、いくつかの援助事業を自らの利益になるように選別したり部分的に利用する等の行為を実施する者も存在する。このような意味において、権力多元論が主張するように、様々な主体がそれぞれの争点のなかで権力を握っていると見ることも可能である。

しかしながら、これらの動きの根本には、本来実施されるべき研修体制を欠いた政策の設定がある。そのため、タカラール県で起こっている事象は、参加型開発を利用した行政の権力の再強化である側面が強いと判断することができる。

7. 主要参考文献

- ① アンダーソン、ベネディクト 「言葉と権力：インドネシアの政治文化探求」、日本エディタースクール出版部、1995
- ② コーンウォール、アンドレア 『変容のための空間？—開発への参加における権力と差異』、サミュエル・ヒッキイ、ジャイルズ・モハン編著 「変容する参加型開発—『専制』を超えて」、明石書店、2008、pp.97-120
- ③ 盛山和夫 「権力」 東京大学出版会、2000
- ④ フリードマン、ジョン 「市民・政府・NGO—『力の剥奪』からエンパワーメントへ」 新評論、1995
- ⑤ 国際協力事業団社会開発協力部 「インドネシア共和国スラウェシ貧困対策支援村落開発計画長期調査員報告書」、国際協力事業団社会開発協力部、1996