

住民参加を促進するための手法の開発

1. 住民の知識と能力を引き出す調査手法の探求

社会林業を計画し実施する過程でとくに重視されてきたのは、地域社会を知るための社会調査の役割であった。地域の社会構造、作業を実行する上での社会単位や組織、参加の動機づけ、慣習的土地制度といった事柄に対する十分な配慮なしにはプロジェクトの成功は望めないことが強く認識されるにつれ、社会調査の役割はますます重視されるようになった。

通例の社会調査は、標準化された調査票による面接調査や住民の代表者を招いたインタビューのようなやり方で行われ、データの集計や分析に多大な時間を費やすのが常であった。しかしこうした調査のあり方に対しては、疑問もなげかけられていた。調査表そのものがプログラムを実行しようとする側の限られた情報の範囲内で作成され、住民が本当に必要と考えるニーズや集落の社会構造の実態がなかなか表にでてこないといった批判や、代表者を招いたインタビューでは権力者や学歴者の意見に偏り社会的弱者の声がなかなか調査者に届かないといった指摘である。また専門家による調査がしばしば学術調査のようなやり方でなされ、必要以上に詳しい情報をもとめたり、客観性を持たせるためのデータの収集や整理に労力を注ぎすぎるといった批判も出された。

こうした専門家と称される人々のビヘイビアを真っ向から非難したのは Robert CHAMBERS (1983) であった。彼の言葉は、援助側あるいはプログラム実行側の姿勢を反省させる上で示唆に富んでいた。同氏は、開発援助を支援する関係者を「rural development tourist」と呼び、これらの人々にはプログラムの対象地を訪れるときに次のような性癖があり、集落の本当の姿、とくに貧困層の実態把握を困難にしていると指摘した^{1),3)}。

○場所的バイアス：アクセスのよいところしか訪問せず、生活条件の厳しい奥地にすむ貧困な人々の実態が視野からはずれてしまう。

○プロジェクトバイアス：評判のよいプロジェクトの視察に偏り、他の地域のことを考えなくなる。

○人々との接触バイアス：貧困な人々より権力者、女性より男性、一部の受益者や活動的な人々と接触することが多く、社会的弱者の実態から遠ざかってしまう。

KATO, Takashi : Social Forestry (2) Tools for Facilitating People's Participation
農林水産省森林総合研究所林業経営部

本稿は、拙稿「社会林業がめざすもの」、国際農林業協力、Vol. 20, No. 10, 1998. 3の
後半部分に加筆したものである。

○季節バイアス：常に条件のよい乾季に訪れるため、食料が乏しく疫病の危険が高まる雨季の実態が理解されない。

○外交儀礼バイアス：援助側の関係者を迎える親切心が貧困層との接触を妨げる。

さらに CHAMBERS は、プログラムの形成、実施過程で住民参加が高まらないのは、こうした外部者こそが問題なのであり、こうした人々が地域社会についてわかっているかのように振る舞うことが問題をさらに増幅させてしまうと指摘する。そして、これを改善するためには住民の知識と能力をプログラムの形成過程の基礎にしなければならないと説く。つまり地域社会がどんな問題を抱えているのかをよく知っているのは住民自身であり、住民が自らの力で問題を分析し、対応策を検討し、行動するのを助けるのが外部者の役目であると主張したのである²⁾。

こうした背景のもとに途上国の専門家から提案され広がり始めたのが迅速農村調査 (Rapid Rural Appraisal : RRA) と呼ばれる調査手法である。上記のようなバイアスを出来るだけ回避し、本当に必要な項目に絞って情報を集め、分析し、解決策を検討することが出来るような調査手法として提案されたものである。またこの手法には、効率よく短時間に調査をすすめ、コストを出来るだけ押さえるといったねらいもこめられていた。1980年代のはじめに提案されたこの手法は改善を重ねながら次第に社会林業を含む農村開発プログラムの調査手法として広がってゆく。その具体的なやり方は、様々な分野の専門家からなるチームが、状況に合わせながら、住民グループに対するインタビューや点数つけのようなやり方を通じて、住民の知識、選好、意見などの必要な情報を引き出し、問題状況の把握や分析に役立てるというものである。調査過程における住民の参加を効率よく組み立てることを主眼とし、目的に照らして必要な情報がある程度の正確さで得られればよく、それ以外は適度に無視するという基本的考えに立っていた⁴⁾。

1980年代半ばになると、この RRA の考え方をさらに進めて参加型農村調査 (Participatory Rural Appraisal : PRA) と呼ばれる手法がインドとケニアで提案され、その後世界各地で試みられるようになる。住民参加を、問題状況の把握や分析にとどめず、計画形成に関わる意志決定や結果の評価といったものまで住民の手にゆだねてしまおうとするものである。とくに強調されるのは、影響を受けている人々自身が問題状況を分析し、解決方法を考え自ら行動し、その結果を評価すべきであり、外部者はこの過程を助ける促進者 (facilitator) の役割に徹しなければならないとする点、あるいは分析結果を住民自身が所有することにより自らの責任で判断し行動を開始することができるようになること、さらにこうした過程を通して地域社会の問題解決に向けた能力が高められていく (capacitation) とする点である。こうした PRA の手法としての利点を、A. WATERS-BAYER ら (1994) は次のようにまとめている⁵⁾。

- ・住民の知識や知恵を生かす有効な手段となる。
- ・住民の責任感が強まりプログラムの持続性が高まる。
- ・計画の形成、実行過程が透明になり目的に対する住民の理解が高まる。

◎熱帯林業講座◎

- ・計画を立案し、実行し、評価する住民の能力が高まる。

2. PRA の考え方

では、このPRAの手法とはどのようなものなのか、その考え方と具体的取り組み方について、関連する文献からもう少しみてみよう。

PRAについての一つの定義は、次のようなものである⁴⁾。

「PRAとは、地域住民が自らの生活の状況を分析し、その結果を共有し、自らの活動を計画することを可能とさせる手段である。それは、方法と行動において、部内者(insider)に主導権を渡すことであり、そこでの部外者の役割は、住民が自ら考え行動するプロセスを促進したり、集会の招集者になったりすることである」

SCHÖNHUTHら(1994)によるとPRAは、もっぱらコミュニティの利益と意志決定能力を高めることを目指すボトムアップ式のアプローチであり、コミュニティをベースにした参加型プロジェクトにもっとも適したアプローチであるとしている。さらにこのアプローチは外部者が住民に接する態度や考え方の大きな変化を伴うものであるとして、以下のような点をあげている⁴⁾。

○知識：「我々は知っている」から「彼らが知っている」へ

○参加：「彼らを参加させる」から「彼らが彼ら自身を指揮する」へ

○結果に対する執着：「我々はPRAを行った」から「我々は取り組み、間違い、住民に正された」へ

○手法：「我々チームの手法を使う」から「彼らは彼ら自身で問題を分析し計画を作成することが出来る」へ

○情報の共有：「我々は知識と分析結果を彼らと共有する」から「我々は、彼らが互いに学び、自身で分析できるよう助ける」へ

また、PRAの有効性を早くから認め普及につとめてきたCHAMBERSは、このアプローチの考え方や手法のもっとも重要な点を、「鍵を握る3つの原則」として以下のようにまとめている⁵⁾。

○参加促進：住民がPRAの道具（マッピング、図解、順位づけ、点数つけ、定量化など）を使って問題を分析し、解決法を考え、活動計画を作成し、その結果を自分たちのものにする能力が高まるようよき促進者(facilitator)としての外部者の技能。得られた情報は住民の手に残され、許可が得られた時のみ持ちだされる。

○共有：得られる情報、分析のやり方、現地での経験や食べ物を外部者と住民が分かちあうことにより、開発計画にありがちな情報やアイデアに対する執着が取り払われる。

○姿勢・態度：外部から働きかけようとする者の姿勢や態度は、PRAの方法よりもさらに重要である。自己を批判的に認識し、間違いを容認し、住民と一緒に座り、耳を傾け、学ぶという態度で臨むこと。また、主導権を住民に渡し、彼らが教師であり分析者であるようにすること。それによって、自由で創意に満ちた意見やアイデアが出さ

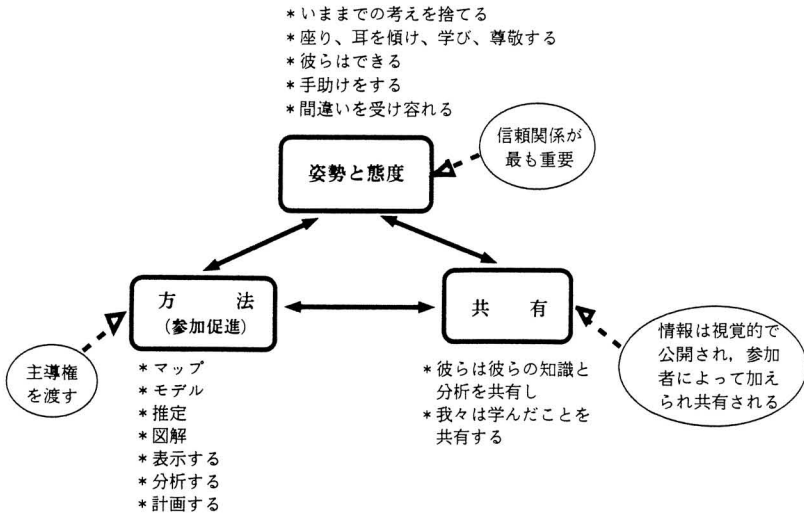


図 1 PRAの3つの柱⁴⁾

れ、住民にやれば出来るという自信が生まれる。

では、このPRAの手法は、実際の計画立案や実行の過程でどのように適用されているのか。定型的なものは勿論無いが、その特徴的な部分をWATERS-BAYERらのレポートから示すと以下のようである⁵⁾。

(1) 計画形成の各段階と住民の参加

プログラムの計画形成から評価に至る過程は、通常、次の7つの段階に分けられるが、最初の①と②を除き、住民の知識や意見が重視されるすべての局面においてPRAの手法を適用する事ができる。

- ① プログラムの対象地と住民グループの明確化
- ② 二次的情報の再検討および現地調査の準備
- ③ 受益者と想定される住民との信頼関係の醸成
- ④ データの収集と分析
- ⑤ 問題や解決策の検討および具体的活動計画の作成と合意
- ⑥ 活動計画の実行および進捗状況のモニタリング
- ⑦ プログラムの評価および新たな計画の作成

(2) データの収集と分析の方法

データの収集方法は通常、①キーインフォーマント(異なった社会階層やグループ)との非公式な対話、②住民グループによるディスカッション、③グループや個人に対する緩やかに仕組まれたインタビュー、④視覚化するためのマッピング、順位づけ、点数

◎熱帯林業講座◎

つけ、簡単な図解、等からなる。どのようなグループのまとまりでディスカッションやインタビューを行うかは、状況に応じて選択される。グループ内で関心が異なる場合にはさらに小さなグループに分かれて、ディスカッションやインタビューが行われる。それにより、従来表にでてこなかった人々の声、とくに社会的弱者（土地なし貧困農民、少数民族、女性、低カースト、など）の意見を反映させることが可能となる。また、出来るだけゲーム的な要素を含んだ視覚に訴えるやり方を多く取り入れることにより、字が読めなくても多くの住民が参加でき、得られた結果を皆が共有することができるようになる。

3. PRA の課題

外部者のバイアスを排し、住民自身が何が問題かを考え行動することを目指す PRA の手法は、いまでは住民参加型の開発援助プロジェクトに広く取り入れられるようになり、その有効性が確かめられつつあるところとなっている。またこの手法は、いまではさらに多様で弾力的なやり方が考案されつつあるといわれ、適用される領域もさらに拡大し、先進国の地域社会開発などにおいても住民参加を促進させるための手法として導入されはじめています。

CHAMBERS によると、このように PRA が世界各地に急速に広まって行ったのは、次のような 3 つの発見があったからだと言っている⁴⁾。

○「彼らはできる」ということ。貧しく文字が読めない人々も含め、住民は問題を分析し、解決策を考えるうえで、外部の専門家よりも大きな能力を持っている。

○マッピングや点数つけ、因果関係の図解といった、わかりやすく「視覚化」したやり方が、自主的参加を促がす上で効果的である。

○参加型アプローチで重要なことは、手法よりも部外者の行動、態度、価値観、信念である。

この発見に至るまでには、社会林業も含めた援助プログラムにおける農村調査のやり方に対する批判と反省、そして住民の知識と行動こそが計画形成や実行過程の中心に据えられるべきであるとする、援助側の考え方の大きな変化があったことはいままでもない。

確かに、PRA の手法は形式ばらず自由に変更しながら進められる (open-ended) というすぐれた特質を持ち、住民参加を不可欠の要素とする社会林業においても、住民自身が考え行動する能力を高める有効な手段となりうるものである。とくに、これまでの開発プログラムにおいて、しばしば見過ごされてきた社会的弱者と呼ばれる、貧困層や少数民族、女性といった発言力の弱い人々の実態に目を向け、直面する問題がどのようなものであるのか、どのような解決法があるのかを共に考えプログラムに組み込んでゆく、有力な手段と見ることが出来る。この手法によって、社会的弱者の軽視、切り捨てといった従来の社会林業に向けられていた批判に少しでも応える道が開けてくることが期待される。しかし、状況に合わせて自由に変えられるこの PRA の手法にも、運用を誤

ると落とし穴が待ち受けているともいわれる。たとえば、領域や規模が大きくなれば、先を急ぐあまり、いつの間にかルーチンワーク的になったり、住民とともに考えることを忘れ、またも押しつけになってしまうおそれが多分にあるといったことも指摘されている。また、グループ間やグループ内部で対立が生じた場合の介入の難しさも、相変わらず問題として残される。こうした問題が克服され、地域社会が自分自身で問題を解決する能力を高める（capacitation）ことにつながるまでには、さらなる経験の積み重ねが必要とされよう。

いずれにしても多くのすぐれた点を持つ PRA だが、開発手法として途上国に根付くようになるまでにはまだ大きな課題が残されている。先にみたように、PRA がうまくいくか否かは、チームを組む専門家の資質に大きくかかってくる。社会林業が、外からの働きかけが続く間の名目的参加ではなく、住民自身の学習過程として自主的に取り組まれていくためには、促進者としての専門家の役割は不可欠である。それだけに、真摯な態度で住民に接し、住民の知識に学び、共に考え、自己を批判的に見ながら行動できるような専門家の養成が急がれるところとなっている。

【参考・引用文献】 1) CHAMBERS, Robert (1983) Rural Development : Putting the Last First, Longman Scientific & Technical, England, 246 pp. 2) CHAMBERS, Robert and Irene GUIJT (1995) PRA-five years later : Where are we now?, Forests, Trees and People Newsletter, No. 26/27 : 4~14. 3) 清家政信 (1989) サハラ砂漠以南アフリカの農村開発援助と住民参加, 国際協力研究, 5 (1) : 29~39 4) SCHÖNHUTH, Michael and Uwe KIEVELTITZ (1994) Participatory Learning Approaches : Rapid Rural Appraisal, Participatory Appraisal, An introductory guide, GTZ, Eschborn, 183 pp. 5) WATERS-BAYER, A. and Wolfgang BAYER (1994) Planning with Pastoralists : PRA and more, A review of methods focused on Africa, Division 422 Working Paper, GTZ, Eschborn, 153 pp. 6) 山本 渉 (1994) 熱帯林保全と住民参加型開発—住民参加型の社会林業プロジェクトの推進のために—, 国際協力研究 10 (2) : 69~76