

スリランカ国
コミュニティ・アプローチによる
マナー県復旧・復興プロジェクト
総合報告書

別冊

平成 20 年 3 月
(2008 年)

独立行政法人国際協力機構
(JICA)

株式会社エムアンドワイコンサルタント

スリ事

CR(1)

07-007

スリランカ国
コミュニティ・アプローチによる
マナー県復旧・復興プロジェクト
総合報告書

別冊

平成 20 年 3 月
(2008 年)

独立行政法人国際協力機構
(JICA)

株式会社エムアンドワイコンサルタント

別 冊

付録 1 穂坂短期専門家報告書

付録 2 合同調整委員会（JCC）会議議事録

付録 3 事業実施委員会（PIC）会議議事録

MANRECAP「参加型開発」短期専門家報告書

2008年1月
穂坂光彦

1. この報告書は、「参加型開発」担当短期専門家としての今年度作業の知見を中心としつつ、過去4年間を総括する統合報告書である。内容は、(1) MANRECAP 事業のうち参加型開発に関わる側面についての総括と展望、(2) ジャフナ大学と提携した参加型開発ディプロマコース設置の経過と課題、(3) マナーの持続的発展のためのフォローアップへの提言、から成る。

2. 過去4年間にわたり、報告者は毎年4週間 MANRECAP 事業に派遣され、うち2週間は現地で過ごした。その現地作業の時期は以下のとおりであった。

2004年8月29日より9月12日

2005年8月28日より9月11日

2006年8月27日より9月10日

2007年8月05日より8月19日

過去4年における各年の報告書では、以下をそれぞれの焦点とした。

CAP and participatory settlement policies; concept of human security (2004)

Women's Bank; Jaffna University's training proposal (2005)

Sustainability in time of crisis; community-based safety net (2006)

Achievements and limitations of MANRECAP (2007 中間報告書)。

I. マナーでのコミュニティ参加

挑戦した課題

3. 参加型開発の視点から見る限り、本事業の最大の困難は、二つの一見相互に矛盾する課題を同時に遂行しなくてはならないことであった。ひとつは、住民の生活に必須な基礎的インフラを早急に復旧することである。インフラ建設は、単に事業工程上の課題ではなく、「人間の安全保障」を支える社会的条件を整備する必要から、緊急に要請された。もうひとつの課題は、真正な住民参加のプロセスを形成し、そのプロセスを制度化して持続性を高めることであった。これは、しばしば時間をかけた醸成を必要とする。つまり「早急に完成させるべきこと」と「ゆっくり時間をかけるべきこと」の相反する課題があった。しかし本事業が取りうる道は、あれかこれかの二者択一ではなく、インフラ建設プロセスのただ中に、参加型の要素を見だし、「住民のプロセス」を育て上げることであった。この困難への挑戦は、3本柱の参加型開発手法を組み合わせることによって行われた。コミュニティ行動計画(CAP)、コミュニティ運営型復興事業制度(CMR)、女性銀行(WB)である。以下では、これら3つについて順に考察する。

CAP の概念

4. CAP 手法は、住民代表によって行われる一連の構造づけられたワークショップから成る。参加者は、共同して、地区の課題を分析し、改善への行動計画を策定する。また関連当局への交渉戦略もつくる。ワークショップはまた、住民が新しい情報や知識を獲得し、相互の連帯感を高める場でもある。一定のモジュールを持つワークショップが各種用意されていて、地区の開発の進展と住民のニーズに応じて、段階を追って適宜実施

されていく。CAP がスリランカで創始されたのは、「住宅百万戸計画」を掲げた住宅公社(NHDA)によってであり、1985年にコロomboのシャンティ（無権利の貧困居住区）で実施されたのが最初の例である。80年代後半を通じ、NHDA職員は週末ごとに未改善地区を訪れて住民ワークショップを組織し、住民の立てた計画に従って土地の区画割りを手伝い、設計のアドバイスをし、住宅ローンの手続きを助け、女性の組合づくりを支援した。

5. 当時のCAPアプローチは強い政治的支持の下にあり、ワークショップ結果の実現を担保する政策的環境が整い、政府諸機関が貧困層のために働く土壌があった。しかし、上からの強力な政治的コミットメントは、しだいに草の根末端までの党派的政治化をももたらし、住民も行政職員もたえず個別政治家の指示を[仰ぐようになった。90年代始めの政治的激動により政権交代すると、政府職員は方向を見失い、支援的な政策環境は大きく退潮した。その後CAPワークショップはNHDAによっては、あまり実施されなくなった。

6. しかし一方でCAPアプローチは、自治体職員やNGOの手で、環境改善や女性の生計向上などの領域で試みられるようになった。さらにJICA援助事業などにより、農村地域でも実施された。ここから得られた教訓は、CAP手法の広い適用性も、またその政治的限界も、ともに過去の動員型アプローチに発していた、ということである。それは「参加型」ではあるが「上から」導くものであった。住民による開発の鍵は、コミュニティの人びとが、どれだけその方法を「自らのもの」にしうるか、という点にある。

MANRECAP 初期段階でのCAP

7. 本事業開始後半年のうちに、(当時の対象村であった)全9地区でCAPワークショップの最初のサイクルが完了した。そこでまず重要な結果が得られた。第1は、村びとに、おそらく初めての経験として、自らのプライオリティを議論し実施計画に反映させる機会を提供したことである。これが事業初期段階で重要なオーナーシップ意識を醸成したことは、ワークショップにおける真剣で熱心な議論の様子からも見てとれた。第2に、事業側が住民によるCAPを尊重し、本気でそれを実施する姿勢を提示し得たことである。これは事業スタッフと住民との信頼を構築する上で必須の要件であった。

8. しかしその段階で、CAPのプラン内容、およびワークショップのプロセスを分析すると、いくつか技術的限界も指摘しえた。いずれも厳しい時間枠の中で効率よいワークショップを追求する必要から生じていたことであるが、次のような弱点を免れなかった。第1に、全地区を通じて、ワークショップのプロセスも結果も、ともに平準化される傾向があった。各地区固有の問題が十分には議論されず、問題分析フォーマットが一律に適用され、類似した施設の建設が提案されていた。第2に、ワークショップの議論が、自分たちの問題や資源を確認することから出発せず、「足りない施設」を列挙することに注目が集まりがちであった。それゆえ、建設されるインフラ・施設が何故必要であり、どのように自分たち一人ひとりの生活向上に結びついていくか、そのストーリーを描き出すよりも、単にアウトプット指標を掲げることが目的化された。第3は、参加者の「代表性」の問題であった。ワークショップ参加者がより民主的に選出されること、また地区内のさまざまな差異をはらんだ意見(子ども、高齢者、障害者、より貧困な層、等)が表明されるようグループを考えること、参加者が公平に議論できるようカード方式を

導入すること、また様々な情報が透明に村全体に伝達されることなど、さらなる配慮や一定の工夫が必要と思われた。

CAP による成果

9. 2007 年の現地作業では、3ヶ村（ワトゥピタンマドゥ、テーターワディ、サメヤプラム）の「CAP ふりかえりワークショップ」、シャンティプラム村における数度の WRDS 会議、またマンタイウエスト5ヶ村におけるインフォーマルな会合に出席した。住民のエンパワメントは明らかに進展をみせていた。既述のように初期段階では、ワークショップは MANRECAP スタッフによって準備され、指導されていた。村内の、また村同士の諍いが少なからず見てとれた。ワークショップの結果は、JICA が支援してくれそうな各種インフラの言わばショッピングリストとなった。しかし今や、近隣村の住民が話し合っって合同ワークショップを提案し、ワークショップでの発表には、彼らの具体的なニーズ、およびそれに対応する現実的な方策が明確に表現されている。関連政府部局との接触、交渉について、村びと同士で役割分担してあたるなど、つまり「MANRECAP スタッフに対する依存度が以前より明らかに減っている」（ある村落リーダーの発言）。3村合同ワークショップの終了時に、参加していた村の男女が次々に自ら起って、教育を受けず発言もできなかった自分が今や皆の前で、また役人に対して、こうして話ができる、MANRECAP のおかげだ、とスピーチした。出席していた地元のグラマ・ニラダーリも、この光景に深く感銘を受けていた。CAP アプローチが、実践手法としてマナーで有効であったばかりでなく、人びとが自らのものとして、それを生かしていると言えよう。

10. もうひとつの重要なインパクトは、MANRECAP の地元専門スタッフが CAP ワorkshop 手法を身につけ、それにより勤勉かつ効率よく、しかも人びとに寄り添いながら、ファシリテートする優秀なチームが形成されたことである。カバーする領域も、コミュニティの問題分析から技術的な設計の議論まで広い範囲にわたる。もとより、厳しい状況の中で職員の転職率が高いのは避けがたく、さらなる技術的蓄積や広い知識が求められる職員も少なくない。しかし、事業を通じて得られてきた人的資源は、今後の参加型開発の展開の基礎を築く上で、きわめて重要な北東部の資産である。

住民工事契約の概念

11. 前述した困難への挑戦—すなわちインフラ建設のプロセスそのものを参加型にする試み—を果たすべく、CAP は主として、住民と小規模建設工事契約を結ぶ文脈で行われた。この方式は、一般に「住民工事契約制度」と呼ばれてきたが、MANRECAP では「コミュニティ運営型復興事業制度(CMR)」と称した。単に事業側が計画し実施する建設工事を住民に請け負わせる、のではなく、住民が決めたインフラ工事を自分たちで施工する、という理念を、人びとが明確に意識する必要があったからである。

12. 住民工事契約制度の考えは、1986 年にコロomboのシャンティ改善のために NHDA が実施した共同井戸建設の際に始まった。1989 年に住宅百万戸計画が終了するまでに、NHDA はコロombo市内の低所得地区に基礎的なインフラやサービスを導入する 65 の住民工事契約を結んだ。また地方都市でも 28 件の住民工事契約を実施した。工事を当該地区住民組織に請け負わせることで、コスト低下、地区住民の参加意識、雇用創出、技能形成、地区内の財源蓄積、維持管理組織の形成等々の面で、効果が大きいことを示し

た。後に、日本の ODA 事業の一部にも取り入れられた。

13. しかし住民工事契約制度は、その後必ずしも多くの自治体に広がっていかなかった。その理由のひとつは、伝統的な入札方式による民間請負制度に比べ、住民組織による請負工事は技術的に劣るといふ一般的な疑念を払拭できなかったからである。後に D. プレマクマーラ (JICA 長期研修員として日本福祉大学に留学) はその学位論文で、コロンボ市内で実施された住民工事契約事業と民間請負事業とを比較し、費用・時間の効率性において前者は後者に劣らないこと、かつ住民のニーズへの合致や満足度の点では明らかに上回ることを実証した。住民工事契約制度のもうひとつの難点は、政府機関が公開入札を経ないで住民組織と契約することの適法性であった。この点につきスリランカ政府は、やがて何種かの住民組織を特定し、それらに対して住民工事契約の受託資格を法的に認知して制度化した。1990 年代にはこの方式はマハウェリ開発地域へ、さらにタンザニア、カンボジア、ミャンマーなど他国へも広がった。この技術移転にスリランカの技術者が果たした役割は大きい。

MANRECAP 初期段階での CMR

14. CMR のための CAP ワークショップでは、建設事業の設計など技術的な性格が強いため、議論は標準化され、事業スタッフが一方的に仕切るものになりがちであった。そこで、できるだけ文書や図面に頼らず、視覚的に分かりやすい簡単な模型に基づいて議論するなど、専門家的作業の脱神秘化(de-mystification)を図ることが重要と思われた。また初期ワークショップ段階では技術的細部を決定せず、たとえば多目的ホールのような社会的施設は躯体部分のみを第 1 段階で建設し、将来の変化する住民のニーズによって容易に自分たちで拡張できる余地を大きくしておくような、柔軟性に富む設計方針が CMR には必要かもしれない。さらに、住民が複数の技術的選択肢をめぐって、コスト、用途、設計、建設のタイミング、自分たちの資源投入、管理運営方法等の点で、トレードオフを議論できるよう導く必要も認められた。そしてそのためには、事業側が率直に予算措置の可能性・困難性を明示し、技術的アドバイスを与え、議論の「境界条件」をはっきりさせる必要があった。

CMR による成果

15. 2007 年の訪問では、「MANRECAP のインパクトは何か」と質問すると、多くの対象地区住民が、CMR を通じて村民の「団結と連帯」が生まれたこと、と答えた。たとえばシャンティプラムでは、異質な社会的背景をもつ住民で構成されているため、事業実施当初は組織だった行動もなく、住民は相互に孤立した存在であった。しかし、いくつかの CMR 事業 (幼稚園、MPC の販売店、市場施設、村内道路等) を完成させたことで、村びとは自信を深め、たしかな成果を外にも示せるだけの実績を感じるようになった。現在進行中のコミュニティ給水事業は、さらなる大きな一歩である。ここでは WRDS と RDS が協力しあって水道供給公社(NWSDB)からの CMR 契約を獲得し、掘削機操縦技術者をワウニアから呼び寄せ、資材の調達管理や工程監理など、MANRECAP による技術研修に助けられながら、対応してきた。さらにはバス会社と交渉して、村への交通の便を確保しようとしている。こうしたコミュニティ形成過程が、WRDS/RDS の意思決定機構そのものの民主化にも結びついた。

16. 当初は、村落住民や地元政府機関に CMR のメリットや実施可能性を納得させるの

に時間を要した。MANRECAPによる行政担当者との粘り強い交渉、度重なる住民研修、細心の工事準備などの結果、対象村落の人びとは、現金収入の機会を得たのみでなく、村内の共同基金を設け、技術的なまた経営的なスキルを身につけるに至った。

17. マンタイウエストにおいてすら、CMR のインパクトは見てとれた。ガネッシャプラムの若い労働者の一人は、CMR に参加し、必要な技術研修を受けた。その結果、石工として職を立て、政府からバス停留所の施工を請負い、完成させた。その工事から得た利益を使って、日干し煉瓦で自宅を建築中である。シードゥウィナーヤカラムでは、道路や水供給の CMR 工事が実施された。その経験を踏まえて人びとは農地拡張や出荷経路について議論している。マンタイウエストが地域閉鎖されてから、多くの建設工事の進展が阻害されているのは言うまでもないが、それでも CMR は機能して、人びとの生存と自立的開発への数少ない手段のひとつとなってきた。

女性銀行の成立

18. 百万戸時代にNHDAは、スクオッター地域の中から優秀な住民リーダーを選び、このグループに貧困女性組織化の仕事を任せた。かれらは未改善地区を訪ね、自分たちの開発体験を話し、NHDAのプログラムに結びつけていった。組織活動の核心は、女性の互助組合づくりと生計向上目的の融資プログラムの導入であった。そのような活動を一年余続けた後、かれら数人の男女はNHDAからの独立を求めた。住民組織化は、いちいちNHDAに報告するよりも、自分たち自身が責任を持つべき仕事と考えられたのである。やがてかれらは自らの組織をつくり、プラジャ・サハヤカ・セーワヤ (PSS) (「コミュニティ支援者団」の意) と名乗った。同時に、これまでNHDAのもとで進めてきた組合づくりの方法を再検討し、少しずつ規則を変え、1989年に小口融資活動を行う女性大衆組織を発足させた。これは1991年にコロombo県を活動範囲とする貯蓄組合Colombo Women's Thrift and Credit Cooperative Societyとして登録された。当時の会員は3600名であった。

19. その後の急速な全国展開のため、この貧困女性組織は1998年に組合法に基づく「スリランカ女性開発サービス協同組合」(Sri Lanka Women's Development Services Cooperative Society, Ltd)として再登記された。これが通称「女性銀行」である。かつて80年代にPSSメンバーだった女性たちの多くが全国執行委員としてとどまっている。これは、各地の「銀行支店」と呼ばれる女性グループ連合のリーダーたちの中から選ばれる全国理事である。こうした組織展開から得られる教訓は、たとえ「人びとに優しい」政府の下ですら、上からの政治的動員を乗り越えて自ら強靱な共同活動を継続できる自立的組織が不可欠である、ということだ。

女性銀行の展開

20. 女性銀行が発足して数年後、一般融資の借り手の15%もの女性が、月4%という高利にもかかわらず、融資を住宅改善に充てていることが分かった。このことは住宅改良においても、こうしたコミュニティ型の融資システムへの需要が高いことを示していた。女性銀行は直ちに実験的な住宅信用プログラムをつくり、その利子を月2%と定めた。現在では、女性銀行融資額の3割を住宅融資が占める。女性銀行プログラムのさらなる進化は、2000年以來続いているコミュニティ主導型の福祉セイフティネット制度である(詳細は筆者2006年度報告を参照)。現段階では、生命保険(Subhani)、遺族年金

(*Rakhitha*)、医療保険(*Aarogya*)が運用されている。2004年の津波被災に際しては、女性銀行は直ちに特別救援プログラムをつくって犠牲者家族のニーズに応え、被災後に緊急加入した新規会員を適切な監督とアドバイスの下に支援してきた。

21. 最近の女性銀行のさらなる進展の例は、コミュニティ水道事業の実施と管理である。NGOのセワナタが支援して試みられている。スラム地区にある無料の共同水栓を各戸給水に改めることはNWSDBの悲願であるが、なかなか進展しない。そこで当該地区の女性銀行支店がNWSDBと各戸給水事業の住民工事契約を結び、住民を雇用しながら、地区内の配水網を建設する。また地区内の女性銀行メンバーから「管理人」を選び、各戸メーターの検針と集金を行う。NWSDBに対しては徴収した額をまとめて、大口利用者に対する割安料金を地区全体として納入する。納入までの期間は、女性銀行の回転基金として一般融資の原資に利用しうる。

22. 女性銀行が注目されるのは、その組織的持続性である。「外から」でも「上から」でもない、まさに貧困女性みずからが水平的な経験交流を通じて生みだした住民組織連合であることだ。それは相互扶助を再生させているある種の社会運動であり、女性会員同士が互いに語り合う「場」を提供して、それ基盤に地域の運営管理の担い手(*agents*)を生みだしているのである。

女性銀行のマナーへの導入

23. 女性銀行を通じたマナー女性のエンパワメントは、MANRECAPの最も成功した側面といえるかもしれない。マナーと南部との行き来が不自由でなかった事業初期においては、マハウェリやコロomboの既存の女性銀行グループへの交流訪問が行われた。女性銀行メンバーは多民族集団でもあるので、コロomboからタミル女性グループがマナーを訪問してアドバイスすることもできた。こうして女性銀行のマナーでの組織化が始まった。マナー地域内でも、女性同士の口コミを通じて会員の拡大が進んだ。2006年の治安状況悪化までに、マナーの女性銀行活動では、すでに三つの「地域銀行」(準支店)が成立していた。マナー郡のシャンティプラムとワトウピタンマドゥ、マンタイウエスト郡のパーリアルである。未だ準支店の地位ではあったが、実質的にほとんど成熟段階にあり、事業地域以外にもグループが拡大していた。会員の自信は、さまざまな生計向上のアイデアについての活発な議論からもうかがわれた。ただし、個別融資のみによって雇用が創出される状態ではないので、女性グループを組織しつつ、まず地域に「お金が落ちる」構造をつくり、地域内の資源蓄積と循環を図る必要があった。このゆえにこそ、CMR事業と組み合わせることがきわめて重要であった。

24. 2006年にコロomboからマナーへの移動が困難になってからは、マナーの女性リーダーたちは時に応じてアヌラダプラ等でコロomboからのリーダーと会って、ガイダンスを受けてきた。ただしパーリアルのリーダーは参加できていない。皮肉なことながら、マナーの女性銀行グループ、とくにワトウピタンマドゥの中から優秀なリーダーが台頭したのは、コロomboとの交通通信の困難が背景にあったことも否めない。さらにその後、こうしたマナーの新しいリーダーシップも交代していった。シャンティプラムでも有能なリーダー層が出現し、コロombo本部からはアクセスできなくなったマンタイウエストの貯蓄グループに対する支援を申し出るようになったからである。前述のように、シャンティプラムの女性銀行グループ活動は、自分の地区でのWRDS組織の民主的再編への基礎ともなった。

25. このように、マナーの女性グループはコロンボ地域の支部リーダーとのなんらかの連絡を維持し、助言を得ながらも、自分たちの方法を切り開いてきた。津波被災者向けの特別プログラムにならってマナー帰還難民独自の規約・手続きを策定したのも、ひとつの大きな成果である。マンタイウエストでは村間の移動ができないので、地区をまたぐ準支店活動は停止されているが、シードゥウィナーヤカラムとクーライのそれぞれの女性貯蓄グループは活動を続け、蓄積された貯蓄資金からチリ栽培その他への会員貸付を行っている。2007年にNHDA 県事務所は、その住宅事業において女性銀行との協力を進めるよう、本部理事長から正式な指示を受けたという。

総括的な知見

多様な状況

26. 2007年の現地作業期間には、事業対象の全10村を訪問できた。明らかにこれら村落のニーズはそれぞれ異なる段階のものを示しており、個々の村の現況に即した対応を個別に必要としている。たとえば、マナー郡の住民は自信をつけ、ほとんどの人が今後の有望な所得創出活動に関心があるが、マンタイウエスト郡のいくつかの村(クーライ、パーリアール、ガネッシャプラム)では、計画された建設事業の遅れのために、基礎的インフラや住宅の不備に苦しんでいる。

27. しかしいずれの村でも一様に出会ったのは、住民のMANRECAP/JICAへの感謝の言葉であった。これは、困難な状況にあっても村びとに近いところで生活し、かれらとともに熱心に働いてきた事業スタッフの姿勢のためでもあり、また実際に事業がもたらしたインフラやサービスの便益のゆえでもある。いまやコミュニティに見られるこうしたダイナミズム、とくにマナー郡におけるそれは、実は比較的最近になって形成されたと推察される(もちろんそれに先立つ長い準備期間があつてのことではあるが)。参加型開発の3本柱アプローチによる相乗効果が、ようやく顕在化してきたのであり、その遅れは主として治安問題にあつたことは言うまでもない。

生活の向上

28. ひとくちに言えば、対象村落におけるプラスの変化は、単なる訪問者の目にも明らかである。村々の景観そのものが(ガネッシャプラムとパーリアールを例外として)3年の間にはっきり変化した。宅地が提供されて、各敷地が柵で囲まれ、多くの住居は瓦屋根になった。住宅の増築もそれぞれの手でなされ、敷地内には菜園があり、養鶏も行われている。女性の井戸端会議も散見される。宅地を区分する村内道路が整備され、公民館の前には掲示板が設けられた。村の共有地はさまざまに利用されて、共同基金を生み出している。もちろん、こうした外観の変化だけを見て結論づけるのは楽観に過ぎるであろう。住民は砲撃に備えて、防空壕も設置しなくてはならない。マンタイウエスト郡では、ごく最近発生したIDPのための応急テントも目立つ。戦線の拡大があれば、対象村落の住民も避難を余儀なくされるであろう。それでもなお、MANRECAPは帰還IDPの参加型再定住と生活再建を実現させた、と言ってよいであろう。マナーの前GAは「4年前には誰もが配給食を求めてやってきたが、今は自分の収入で日に三度の食事を摂れるようになっている」と述べたという。

参加型手法の適用性

29. MANRECAPの参加型手法の3つの支柱、つまりCAPワークショップ、CBR、女性

銀行のいずれもが、本来スリランカの人びとの手で作られたものである。MANRECAPは慎重にこれらを学び、革新し、マナーの新しいかつ困難な状況に適用したわけだ。そしてその結果、これらアプローチが、タミル人地域の、しかも武力紛争の影響下にあるところでも、有効であることが示された。この成果の最大の要素のひとつは、参加型アプローチを北部において吸収した新しい人材集団が登場したことである。

参加型手法の限界

30. とはいえ、現在の危機の中では、限界も当然ある。事業スタッフの最低限の安全と自由が確保されなければ、事業の計画どおりの実施はおぼつかない。また村びとがたえず避難脱出を考えている状態では、地域の将来像を議論するワークショップも空しい。この意味では、国レベルでの停戦への希望は、参加型開発への最重要要素である。

31. 自立とは、恒常的な閉鎖や孤立の中で自足することを意味するものではない。逆に、広範な交流通信こそ、持続的な発展を促進するために不可欠である。コロombo地域での女性銀行の過去の経験が示すのは、他のグループとの情報や経験の豊かな交流の機会から組織的に切り離されたグループは、その活動自体を終息させてしまうという事実である。孤立したマンタイウエストでの女性銀行メンバーの健気な努力は賞賛されるべきではあるが、彼女たちと外界とのコミュニケーションや交流の機会が早急に回復されることを願わずにいられない。当面可能な支援として、たとえば、携帯電話の利用、域内のネットワーク緊密化、支店結成による融資基盤の増強、などが考えられる。

32. 参加型開発の核心は、住民と事業者との相互作用により新たな価値を生み出していくプロセスの展開にある。住民の工夫を支えるとともに、そのあらたな工夫に応じて事業者側が対応を変化させていく勇氣が必要である。実際、かつてスリランカ政府は、きわめて柔軟な政策環境を保って貧困住民を支援し、そのことが伝統的な会計システムの殻を破って住民工事契約の制度化にも結びついたのであった。現在の住民工事契約あるいはCMRは、時として、政府や援助機関側の会計手続きのために阻害されることも少なくない。もし政府機関・援助機関が参加型開発を支えようと真剣に思うならば、「コミュニティで住民が実施する」ということの独自の性格について現場から多くを学び、自らを変えていかねばならない。

新たな経済機会

33. マナー郡の村では、MANRECAPが村民をいくつかの小集団に組織化するという方針を実施してきたが、いまではこれらの小集団が、政府が開始した「ガマ・ネグマ」プログラムの中に統合されている。この組織的基盤を通じて、鶏卵生産、堆肥生産、野菜栽培その他の現金収入プログラムへの現場でのMANRECAP技術指導が、成果を見せ始めている。住民はこうした生活好転へのMANRECAPの支援を深く感謝しており、ある村びとは「自分たちの身の回りの資源をどう収入につなげられるかを教えられた」と語っている。さらに人びとは、今後の展望として、生産物の販売戦略や生産流通の企業化について議論を始めている。

34. 長期的には、人びとがコントロールする持続的な経済活動が、マナーの貧困層の生計を支えていこう。たとえばMANRECAPはマナーの女性銀行グループとコロomboのグループとの間での議論を促進し、乾魚、ウッドアップルのジャム、ライム、パーム製品等をマナーからコロomboへ出荷する可能性が検討され始めた。しかし乾魚に関しては、高い市場性が見込めるものの、大規模な魚卸売業者が支配する伝統的なシステムを

乗り越えねばならない。一方で北部漁村地域に漁民組合は活発ではあるが、貧困層をカバーしていない。今後の展望としては、MANRECAP 事業で設置されたシャンティプラムの市場施設と女性銀行を通じた特別融資を基礎として、漁民家族自身がコントロールできる地域市場を広げ、やがてコロンボへの出荷をも取り仕切る全国的な力を備えることが期待される。

紛争下の持続的開発

35. 現地調査では、マナーで活動する NGO や国連機関の代表たちとの意見交換も行ってきた。こうした場で MANRECAP のチームリーダーは、(マンタイウエストの) 孤立した状態が、ある意味では、自立的な開発への機会であることを示唆した。ZOA 代表は、和平が開発の前提要件である、という一般論に疑義を唱えた。この会合の結論のひとつは、緊急救援と開発援助は相補的であり、危機の中で人びとと援助機関との間に培われた信頼が開発にとって不可欠であること、いっぽう地域内の資源に基づく開発が突発的な争乱や災害への住民の抵抗力を高める、ということであった。

36. 事実、過去 4 年間の MANRECAP の活動は、地域に帰還した難民・IDP に自立的発展のための資源基盤を提供してきた、といえるものである。この点で MANRECAP は他の救援機関に対し、持続的な開発活動が緊急救援とどう結びつきうるかという具体例を示した。伝統的なモノ供与型の援助とは異なり、MANRECAP は、たとえば野菜よりも種子や苗を、鶏肉ではなく地元種のヒナを、魚よりも稚魚を、援助したのである。しかもそれら供給にあたって、政府メカニズムがそれなりに存在するところでは可能な限りそれを通じて行い（緊急援助機関は必ずしもそうしない）、存在しないところでは村落コミュニティの中に受け皿組織を作り出すべく研修指導を施した。こうしてマンタイウエストの住民は、2006 年半ばに外からの援助を閉ざされて後も、それまでの資源蓄積と組織基盤をもとになんとか生き延びてきたのである。CMR においても、技術研修で村びとが身につけたスキルと閉門前に搬入されていた資材を基に、住民の手によって工事が続行された。この意味で MANRECAP は、基本的な生産技術を普及させ、コミュニティ内に強靱な組織を培うことが、紛争と救援の文脈でも効果的であることを示したのである。

37. 生態的な持続性については、マナーにおける本事業の環境面での特質を主張し（広報する）可能性を指摘したい。少なくとも潜在的には多くの環境資源が観察される。沿岸湿地やジャイアントタンクの鳥類保護区、風力発電や粘土層下の貯水の可能性、とりわけマンタイウエスト郡での伐採・地下水利用・飲食店衛生への厳格な環境規制などである。MANRECAP としても防風や日除けのための植林を奨励した。ガネッシャプラムその他の地区では、太陽光発電が、MANRECAP による施設のみでなく、住民の家々にもかなり採用されている。既述のように展開されている鶏卵、堆肥などの生計活動や自然農法への関心も、環境や健康への配慮を背景にしている。MANRECAP の経験を「環境持続型の再定住事業」としてモデル化する素地はじゅうぶん存在している。一方それゆえ、地区内の建築でのアスベストの使用は規制し、住宅やインフラの建設に日干し煉瓦、石、牛糞、木材、竹などの地元資材が積極的に活用されるよう、住民への指導の余地がある。

II. ワウニアでの人材養成機会

背景と先例

38. 北東部のキャパシティ開発は、紛争後の農村再建、特に制度的な持続性を備えた参加型開発への、最大の課題である。本事業の目標のひとつである「アウトプット4」にも、コミュニティ開発に関わる政府職員を系統的に育成強化し、参加型開発アプローチを支援する能力を身につけさせること、と記されている。すでに実務経験を積んでいる中堅政府職員を参加型開発に導くのにおそらく最善の方法は、かれらが実際に貧困コミュニティで働き、また NGO 職員等とも意見を交わしつつ、理論的にも「地域ガバナンス」の新しい概念に接して自己の経験を再編成する適切な機会を与えることであろう。しかもこうした機会への参加が一定の社会的認知を得られ、参加者のこの分野でのキャリア開発に結びつくものであることが、運営上も看過できないポイントとなる。それゆえ、MANRECAP の参加型アプローチの経験に基づいて、北東部の大学にディプロマコースを設置する具体的な提案がなされた。

39. このような観点から有益な示唆を与えるのは、ペラデニヤ大学の生涯教育センター (Centre for Continuing Education and Extension: CCEE) で実施されている「参加型居住・コミュニティ開発」ディプロマ・コース (学部レベル、週末講義) である。これは実は、報告者が 10 年前に国連人間居住センター (UNCHS: 現 UN-Habitat) のスリランカ住民参加事業アドバイザーであったときに、国連の技術的財政的支援により開始されたものである。同コースの現コーディネーターを訪問したところ、設置時の計画どおり、自治体職員や援助団体地元職員を対象に独立採算で維持されていることを、確認できた。しかし同様のコースのタミル語での開設というニーズは満たされていないということであった。

政策レベルの支持

40. 北東部の大学機関にタミル語による正式な研修コースを設置する、というアイデアは、2005 年 8 月 17 日の PIC で積極的に取り上げられ、その後スリランカ側から極めて強い意欲が示されるものとなった。05 年 9 月、北東州 (当時) 長官はこれを全面的に支持し、「草の根レベルにあっても、また政府諸機関にあっても、新しい着想に満ちたリーダーシップの養成が緊急に求められる」と述べ、具体的にはジャフナ大学ワウニア校地にディプロマ型研修コースを設置することを強く促した。さらに北東部全体からの需要を受けとめるために、イースタン大学トリンコマレー校地にも副次的なコースを設置して多様なアクセスを確保するとともに、既存政府機関の知的資源を最大限に動員することを示唆した。またマンナー県長官 (当時) は、これまでのコミュニティ組織化が NGO による社会的動員に領導されていたために持続化しえなかったことに鑑み、このコースが人々を真に動機付けて自立的な発展に結びつけうる参加型アプローチの深化と普及の場となることを求めた。

41. 続いて同月に LTTE/PDS 幹部に面会したところ、このような研修コースこそ強く求められている、という見解を得た。かれらの見るところ、北東部の民衆は、マクロな政策枠組みによって、また民族抗争によって、さらに津波被害によって、周縁化され続けている。村落組織も分断化・形骸化されており、復興開発への統合的な主体となりえていない。これを克服するには、村・郡・県の各レベルに「開発フォーラム」なる多部門

調整機構を設置する必要がある。この文脈で、北東部での人材養成プログラムは強く期待される、ということであり、ワウニアに続き、キリノッチやムラティヴでもサテライト的なコースを開設し、研修スタッフには大学のみでなく市民社会諸組織を動員するよう、要請があった。

42. これらを受けて、当時のジャフナ大学学長(Vice Chancellor)と会見した。まずジャフナ大学は、その法人計画において「コミュニティへの関わり」を明記しており、草の根レベルでの実践的研修に関心も経験もある、ということであった。今回の参加型開発研修の趣旨は、したがって歓迎すべきものであるが、大学側の制度からしてどのようなタイプのコースが適切であるか、検討課題が示された。その上で、学長はワウニア校地の経営学部(Faculty of Business Studies)学部長を本件のコーディネーターに指名した。ワウニア校地を訪ねたところ、経営学部長(当時)は、対象者のニーズに見合った有益なコースにすることが大切であると主張し、カリキュラム策定・認可も含め具体的な準備に入る決意が示された。

43. 一方、日本福祉大学は、世界各地の社会開発研究教育の突出した拠点との連携の一環として、ジャフナ大学との提携や参加型開発人材養成への教育協力に関心を示した。これは MANRECAP 事業を大学との協力関係を通じながら推進することにもつながる。本事業終了後におけるキャパシティ開発の持続性を担保する上でも重要である。その後 2006 年 3 月、日本福祉大学は、ジャフナ大学経営学部長を名古屋に招聘し、両学ともに「社会開発相互教育ネットワーク」のメンバーに名を連ねた。また MANRECAP と協力しながら、当コース立ち上げの資金的援助を行った。

具体的な提案内容

44. 2006 年を通じ、ワウニア校地ではディプロマコース開設準備が進行した。治安悪化によって若干の遅れは生じたものの、以下の内容が各方面の合意をみた。

目的:

住民と接する第一線の政府職員、中堅コミュニティ開発ワーカー、NGO 職員、住民リーダーらを対象に、住民参加型の地域復興・開発・運営に関わる理論と手法を、実践的に、かつタミル語で学ぶ機会を提供する。アカデミックな機関による専門教育として一定の社会的認知を得られる性格のものとする。

構成:

学部レベルの 2 年間にわたる週末コースとし、初年度は講義、討論、ワークショップ、発表報告などのコースワークを中心に、次年度はプロジェクト現場に従事しながら教員による指導を得られるものとする。研修スタッフは、大学はもとより、政府関連諸機関、NGO、援助機関、MANRECAP その他のプロジェクトから動員し、実践的経験が最大限に共有されることを目指す。

入学:

応募資格は、グラマ・ニラダーリ級の地方行政職員や、コミュニティ志向の若いフィールドワーカーをともに念頭において、いずれのタイプの人材も迎えることができるようなものにする。毎年 30 名を入学定員とする。

講義・演習科目：

1 学年は 2 学期から成り、各学期は 15 週間である。各科目はモジュール的に配置されて、それぞれ単位が与えられる。主要な科目は以下である。

スリランカの社会経済開発の歩み
スリランカの政治行政制度
ジェンダーと開発
コミュニティ開発の社会学
地方行政と農村地域のガバナンス
北東部の復旧・再建
開発のための法的枠組み
環境と開発
貧困と所得創出
地域組織(CBO)のマネジメント
コミュニティ開発のための情報技術
参加型農村調査(PRA)とプロジェクト策定演習
事業会計
プロジェクトドキュメンテーションと開発コミュニケーション
コミュニティ行動計画(CAP)ワークショップと住民によるインフラ整備・維持
プロジェクト報告
英語研修

財源：

持続性を保つため、参加者の支払う授業料(Rs.20,000)により運営される。授業料は参加者を送り出す機関・団体が出資、または政府の研修予算を充てることが期待される。ただし、研修器材、教室の整備、教材作成、広報、準備活動等の初期投資には、一定の援助が必要である。

実施

45. 上記の方針に基づき、2007 年はじめにコース案内が主要タミル語新聞に掲載された。ヌワラエリヤやアヌラダプラからの応募者を含め、計 105 人の出願があった。応募資格のある者すべてが受験する機会を与えられたが、試験合格者の約半数が入学を断念した。不安定な政情の下での移動の困難のためと思われる。この結果、入学登録者は 25 名にとどまった。そこでコース案内がさらに NGO 諸団体に直接送付され、MANRECAP からもマナーで活動している NGO や国際援助機関等 17 団体に対して応募を勧誘した。最終的には、50 名が入学することになった（マナーから 13 名、その他は地元ワウニアから）。入学者の大半は NGO 所属であり、政府機関や銀行出身者も含まれるが、主たる狙いであったグラマ・ニラダーリ職の参加はなかった。

46. 2007 年 8 月 3 日、ジャフナ大学で「コミュニティ開発・運営」ディプロマーコースが開設され、式典には MANRECAP 代表も列席した。翌月末には、コース最初の現地視察が MANRECAP 事業地で実施され、受講生は CMR 方式による水道工事現場を見学した。ジャフナ大学によれば、将来的にこのコースを ICT 型通信制による「コミュニティ開発」学位課程に統合する可能性もあるという。

今後への示唆

47. 経済的に制約がある受講生、とくに地元の小規模 NGO からの参加者等については、資金的援助が必要であろう。少額の奨学金制度を設け、コース運営主体が入学当初に数人の候補を選定しておき、1 学期ないし 1 年間の学業態度を評価して「問題なし」とされれば、奨学生に授業料を返還するという方法が考えられる。

48. 政府機関は職員の研修予算を用意している。今後は郡長官や各 GA に資金要請して、グラマ・ニラダーリ等のコース参加を促進できよう。いずれにせよ、コース案内をより広い範囲に告知し、また個別の資金要請を支援する役割が必要である。

49. 関連図書の実態についても、支援が求められている。ワウニア校地の図書館には、コミュニティ参加に関連した理論的実践的な文献や視聴覚教材、特にタミル語のものは、きわめて不足している。MANRECAP による出版物の多くはすでにワウニア校地に寄贈されている。日本福祉大学も長期貸出しとして一連の文献を送付している。

50. 本コースに対するマナー地域 NGO 諸団体の関心は強い。コースの趣旨が草の根志向の中堅ワーカーに役立つ内容であると同時に、アカデミックな認知も与えられるからである。本コースは組織的にも、北東部で活動している NGO 諸団体と連携をとることが重要であろう。これら NGO の代表は、リゾース・パーソンとしてコースの講義を担当したり、ワークショップのパネル討論に参加して、有用な経験や知見を受講生に伝えることができる。また彼ら自身もそのような機会を利用して、多様な分野の受講者と交流することができよう。NGO にはまた、2 年目の後期に行われるプロジェクト研修実施に際して、受講生を活動現場に受け入れてもらうこともできよう。マナーで既に組織されているような NGO 連絡会議は、そのネットワークを活用して、コースについての情報を傘下団体に伝えたり、受講者とともにイベントを企画したりすることも可能であろう。グラマ・ニラダーリ級政府職員は、たとえ受講生でなくとも、ワウニアでの週末授業に招いて議論をともにさせることで、かれらの意識化を促進できると思われる。

III. 提言

残された課題

51. 最後に訪問した対象村落の住民および関連政府機関や LTTE 行政当局のすべてが、この事業の継続を強く期待している。これらの期待は、事業への心情と感謝からばかりでなく、現にいくつかの対象村落では計画された事業そのものが完了しておらず、あるいは新たに始まった収入向上活動が何らかの外部支援を必要としているからでもある。対象村落によっては、追加的なインフラ整備が住民の生活改善にとって必須と考えられる場合もある。さらに、事業対象に選ばれなかったが同様の支援を必要としている村も少なくないわけで、MANRECAP のような事業を求める声は高い。たしかに、未だ脆弱な段階にある村々への保護やアドボカシーを提供するなんらかの外的支援のメカニズムが必要である、ということは否定し得ない。

MANRECAP の記録集

52. MANRECAP プロジェクトのフォローアップとして、その貴重な経験を取りまとめ、

広く活用されるようにすべきである。このような記録に際しては、3つのレベルを設定することが望ましい。第1は、紛争地域において持続的開発を追求する際に考慮しておくべきポイントの概説である。資材調達、スタッフ管理、スケジュール管理といった活動を進める上で、どのようにして治安上の危機を分析し対処していったか。どのような事態で、いずれの関連機関に、なぜ、いかにして接触し、交渉したか。危機状況下では何を、なぜ優先したか。そして危険度の高い状況下にある IDP を支援する際の重要検討事項は何であったか。これらに関するとりまとめである。第2は、スリランカ北東部における農村開発の実際についての技術的ガイドラインである。ここでは、CAP ワークショップの手順や CMR の法的制度的基礎に始まり、地元資源を用いた堆肥の作り方や蓆編機の調達法まで、広範囲なトピックをとりまとめる。第3の記録は、現場ワーカーが実際にこうしたガイドラインを適用する際の手引きとなる、豊富な事例集である。具体的な開発状況への MANRECAP スタッフによる介入とそれに対する反応を記述する。本事業の経験は、今後の開発支援や平和構築のためのかけがえのない財産であり、散逸させてはならないものである。

リソース・プール

53. MANRECAP の下で働いた、あるいは連携して活動してきたリソースパーソンたちがチームを作り、将来も北東部の参加型開発の活動をしていくための支援機構を考えるべきであろう。1980年代後半から95年まで国連 HABITAT は NHDA を支援し、CAP アプローチを地方都市自治体や NGO の間に普及させたのであるが、その事業の最終段階で、約70名のリソースパーソンが集まり「参加型開発のための CAP リソースパーソン連合」(CAPRES)を設立した。いずれも CAP 技法を身につけ、あるいはそれに強い関心を持つ、NHDA 職員や自治体職員、研究者、NGO 活動家、住民リーダーらであった。連合は、HABITAT からの初期活動資金を得て、1995年3月に正式に発足した。独立した組織として様々な CAP 実施機関に対して技術的サポートを与える専門家ネットワークであるとされた。専属のスタッフはいないが、機関間・プロジェクト間の協力の枠組みの中で、暫時活動した。現在は目立った活動をしていないが、この CAPRES 経験を通じて、少なからぬ地方自治体職員や住民リーダーが CAP を自分のものにしていったのは明らかである。こうした仕組みが、MANRECAP の参加型開発経験の蓄積場所として機能しうるかもしれない。

54. マナーにおけるこうした連合体を、仮に Community Action and Participatory Learning Alliance in the North East (CAPLANE)と呼んでおこう。もちろん適切なタミル語で命名されれば、はるかに良い。CAPLANE とワウニアのディプロマコースの受講生・同窓生組織とは合体して活動できよう。さらに、たとえばマナーの「人道援助団体コンソシアム」に集う人々のような経験あるフィールドワーカーの参加も募っていけば、CAPLANE は、東北地域の参加型開発の進展を促す、村落住民、NGO 諸団体、地方政府職員らの相互交流のフォーラムとしても機能するだろう。そうなると、MANRECAP 対象村落の開発は、経験交流のための地域資源の貯蔵室として、すなわちアルコール漬けの標本でなく絶えず発展していく生きた教材として、活用できるし、CAPLANE によるモニタリングもなされる。

55. CAPLANE の主機能は「人材バンク」である。さまざまなプロジェクトやグループにリソースパーソンを送り、CAP ワークショップを組織したり、CMR の技術指導をしたり、女性銀行の活動についてアドバイスしたり、所得向上活動に技術援助したりする。

適切な謝金レベルが規定化され、組織として次第に独立採算できることが期待される。CAPLANE の中心メンバーは、その事務局として、あるいは「リソース・ユニット」として会社組織を構成する。リソース・ユニットは、コミュニティビジネスに従事し、マナー村落の所得創出活動を経営的に支えるのである。

56. ワトゥピタンマドゥで人々は、南部地域への視察研修あるいは交流訪問（CMR、農民組織のマネジメント、女性銀行など）が、きわめて有益だったと、発言していた。同様に、ワウニアのディプロマコースは、ペラデニヤでの類似コースと有意義な交流ができるはずである。マナーの女性銀行グループは、ゴールの津波被災地を訪れるのが望ましい。そこでは被災後、タミル語を話す漁民家族たちが女性銀行に加わり、特別救援プログラムの下で生活を再建してきたのである。いまの紛争状況が一日も早く改善され、北部と南部の自由な人的交流が実現することを願ってやまない。そうなれば「経験の共有」がマナーでのフォローアップ活動の主体となろう。上記のリソース・ユニットは経験交流の媒介者となり、サービス提供者でなく、技術的アドバイスとネットワーキングのためのリソース・センターとしての役割を果たすようになろう。

コミュニティの意欲を支える資金援助

57. 日本市民の海外協力は、一方的・一時的な寄付行為に終わりがちである。しかもその過程で「かわいそうだから施す」という不平等な心理関係を生む。しかし日本市民がスリランカ東部の回転基金に出資し、その「配当」を受け取りつつ、難民再定住地の住宅や生活改善に基金がどう生かされていくのかを観察し学ぶ機会をつくれまいだろうか。それは（形式的には）対等のビジネスパートナーとして、しかも「顔の見える」、新しい国際協力の道を開くであろう。市民協力から始まるこうした回転基金に、援助機関も関心を示して参加するかもしれない。

58. こうした基金をNorth-East Peace and Development Fund (NEPDEP)と呼んでおこう。これはそれ自体独立した基金として、女性銀行の東部グループか、CAPLANEリソースユニットか、あるいは両者の共同で運営されるのがよい。NEPDEPは回転基金として、地元の女性銀行の増資目的に、あるいはCAPLANEリソースユニットの新規事業の立ち上げに、さらにはCAPLANEによる研修事業の補助金など、多用に融資・供与される。もちろんスリランカ国民のNEPDEPへの「投資」も呼びかけたい。そうすることで、スリランカ南部から北部への見学旅行、市民による基金共同モニタリング、そして日本での開発教育活動にも結びつき、市民レベルでの平和構築と新たな理解を促すであろう。

謝辞

59. 最後に、MANRECAP 事業のチーフアドバイザーはじめ現職員・元職員のみなさん、M&Y コンサルタントおよび JICA スリランカ事務所の方々、さらにマナーの住民や当局に対して、過去4年間の作業において助力と導きを得たことを感謝したい。危機的な状況の中で細心の注意を払って進められているプロジェクト監理を間近に見ることは、まことに得がたい経験であった。事業スタッフと村々の住民の間には、たしかな信頼関係が築かれた。ワトゥピタンマドゥのある女性は「私達は家族のよう。税所さんはお父さん」と述べていた。困難な状況に耐えつつも真摯に明るく活動している MANRECAP スタッフと住民の姿は、私に大きな学びと勇気を与えるものであった。