
第12章 社会開発と草の根からの人間の安全保障 - カンボジアの事例から -

野田 真里

12 1 はじめに：問題提起

12 1 1 本稿のねらい：草の根からの人間の安全保障に着目する

今日、貧困削減は開発の最重要課題であり、その戦略として経済開発と並んで社会開発の重要性が注目されている。戦後の開発経験において明らかとなったこととして、マクロ経済成長の恩恵は万人にトリクルダウンするのではなく、貧困削減のためには経済成長のみならず貧困を取り巻く多様な要因、とりわけ社会的要因に取り組んでいくことが不可欠である¹。

また、貧困削減を含め、人々の安全は従来国家が守るべきものとされてきたが、途上国においてはこうした「国家による人間の安全保障」の枠組みが必ずしも十分に機能しないことが明らかになってきた。その要因としては、国家の保護機能の相対的低下である。グローバリゼーションの進行により、国家間の垣根が低下し、従来以上にグローバルな政治、経済、社会の変化に人々が直接さらされることによって、開発から取り残された層や、社会的弱者層にとっては脆弱性が増しつつある。また、国家自体の脆弱性がある。途上国の国家は財政基盤やガバナンスが乏しく、こうした貧困層に十分な社会サービスが提供できない、といった点が挙げられる。

では、このようにマクロ経済成長や国家による社会サービスの恩恵にあずかれない、開発から取り残された層や、社会的弱者層の人間の安全をどのように保障していくべきであろうか。無論、マクロ経済

システムの改革（より効率的な経済成長と公正な分配）や、行政システムの改革（ガバナンスや国家による社会サービスの向上）は重要である。だが、こうした経済、政治面における「上から」の取り組みと同様に重要なのは、「民衆の安全保障」（people's security）つまり、民衆のための、民衆自身による「下からの」「草の根からの」取り組みに着目することである。

例えば世界銀行は、貧困削減戦略（Poverty Reduction Strategy）における重要なアプローチとして「コミュニティ主導の開発」（Community Driven Development: CDD）を提唱している。即ち、これまでともすればターゲットとしてしかとらえられてこなかった「貧しい人々を開発プロセスにおける資産・パートナーとして着目し、彼/彼女らのもつ制度や資源を強化する」ものであると述べている²。

即ち、第一に、国家や行政上の枠組みだけにとらわれず、こうした「取り残された」貧困層、社会的弱者自身に注目すること、つまり人間一人一人に注目した安全保障＝人間の安全保障の重要性を認識することが重要である。第二に、貧困や人間の安全保障の欠如（human insecurity）に対して民衆自身はただ手をこまねいているのではない点を看過してはならない。民衆自身やNGO/市民社会の支援による草の根からの貧困削減や人間の安全保障の試みとその社会的文化的要因（socio-cultural factors）を理解することが重要である。第三に、こうした民衆自身による人間の安全保障の営みを尊重しつつ外部

¹ 今日、社会開発の重要性が強調され、「貧富格差是正」が世界の大きな潮流となりつつあるが、最近の動きとしては次のようなものがある。2003年3月、中国が全国人民代表大会で「貧富格差是正」の基本方針を、国策の中心に据えた。2004年10月にローマで開催されたEU憲法条約調印式で、第3条、「EUは均衡のとれた経済成長に基づいて、持続可能な発展を遂げる社会的市場経済（social market economy）を目指す」と宣言した。世銀が「2006年世界開発報告」テーマとして、公平と開発（Equity and Development）を選んだ。2005年1月30日に閉幕した「世界経済フォーラム年次総会（ダボス会議）」で、シラク大統領が最貧国と先進国の所得格差が1980年の1：30から、2005年の1：80に拡大していることを指摘した。

² Dongier, et al. (2003)

者が支援することが、民衆の参加を促し、オーナーシップを高め、より良いパートナーシップを築きながら人間の安全保障を促進するための効果的援助を行う一つの道であり、それを具体的にどのように計画、運営していくかが大きな重要となる。

本稿においては、草の根の民衆のイニシアティブによる社会開発を通じてどのように人間の安全を守ることができるか、またそれを外部者が支援すべきかについて、カンボジアの仏教寺院コミュニティを事例として検討し、最後に国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）が2004年に制定した「環境社会配慮ガイドライン」などを参照しつつ、社会分析・調査（social analysis/social research）との関連で、政策的インプリケーションを検討する。

なお、念のために申し添えておけば、本稿はあくまで人間の安全保障への草の根からの社会開発の取り組みについて、社会的文化的要因やコミュニティの重要性に着目するものであり、ここで取り上げるカンボジアにおける仏教や寺院の役割はその一例であることを強調しておきたい。つまり、本稿は仏教という特定の宗教に関する研究ではないし、またカンボジアの仏教コミュニティを中心とした開発を、草の根の社会開発の「普遍的モデル」として賛美するものでもない。社会的文化的要因というのは言うまでもなくそれぞれの社会に固有のものであり、安易に普遍化できるものではない。

だが同時に強調しておきたいことは、社会的文化的要因や草の根のコミュニティの役割それ自体の社会開発における重要性は普遍性を持つものである。以下に明らかにするように、カンボジアという人間の安全が極度に脅かされた国において、草の根レベルからの人間の安全保障の社会的文化的要因として仏教が重要な役割を果たしており、こうした草の根からの営みに対して、カンボジア政府やドナーは客観的に評価し、注目してもよいのではないかと考

る³。

これまでともすれば見過ごされがちであった社会的文化的要因に対して社会分析・調査を通じて光を当て、内在する社会的資源（社会関係資本）を見いだし、さらに開発プロジェクトや政策に活かしていくことは、人間の安全保障を実現する社会開発にとって重要な課題である。

12 1 2 「社会開発」の概念

最初に検討しておかなければならないのは、「社会開発」（social development）概念そのものの定義についてである。社会開発の概念が意味するところは非常に幅広くまた、歴史的にも変遷がある⁴。例えば、世銀の新社会開発戦略においては、「経済開発が経済の良い変化であるのと同様に」、「社会開発は社会の良い変化である」（positive social change）と定義し、「統合的社会」（inclusive society）、「協調的社会」（cohesive society）、「透明性のある制度」（accountable institution）が重要であると述べている⁵。また、教育、保健などいわゆる社会セクターの開発（development in social sector）、社会インフラの開発（development of social infrastructure）を社会開発とする見解もある⁶。さらに、「人々の社会福祉の増進」（promoting people's social welfare or well-being）が社会開発であるという議論もある⁷。

本稿ではこうした諸定義・議論を念頭に置きつつも、とりあえず社会開発とは、「開発における社会的文化的要因つまり社会規範や社会制度に注目し、それを強化すること」、言い換えれば「社会それ自体が持つ開発の能力が向上すること」（development of social capacity）、「社会それ自体の開発」（development of society）、「社会的能力の強化」とする。本稿では貧困削減と人間の安全保障において、社会的文化的要因や社会制度に着目しつつ、エンパワメントの観点から、リスクを予防

³ 例えば、「国家貧困削減戦略」（National Poverty Reduction Strategy: NPRS）や、「社会経済開発計画」（Socio-economic Development Plan: SEDP）においては、本稿で検討するような社会的文化的要因に配慮したコミュニティ開発については十分に言及されておらず、今後の課題といえよう（CSD（2002）、MOP（1996））。

⁴ 西川（1997）

⁵ World Bank（2004）

⁶ 豊田（1994）

⁷ Midgeley（1995）

(prevention) し、人間の安全への危機が生じたときにとりうる保護・対抗措置 (protection) をとり、そして 貧困を克服するために、社会的能力を活用し促進・強化 (promotion) させる方策についてカンボジアを事例に検討していきたい。

12 2 カンボジアにおける人間の安全保障の欠如：恐怖と欠乏

12 2 1 人間の安全保障の欠如の歴史的経緯

カンボジアにおける人間の安全保障を検討するにあたり、はじめに第2次世界大戦後、カンボジア独立後の歴史的経緯について概観しておこう⁸。

1953 - 70年のシハヌーク王政時代はカンボジアにおいては比較的平穏な時代であった。フランスから独立し「カンボジア王国」の成立後、シハヌークの「綱渡り外交」により平和が保たれ、比較的安定した経済社会状態を保っていた時期といえる。

1970 - 75年のロンノル共和政時代は「外国の思惑によって人間の安全が脅かされた時代」といえる。ベトナム戦争の勃発に伴い、カンボジアを巡る国際情勢が急変する。シハヌーク殿下の外遊中、米国が支持するロンノル将軍のクーデターにより「クメール共和国」が成立した。ロンノル政権は米国のベトナム戦争を支援し、ベトコン掃討のため、空爆を容認した。これが農村部の荒廃を招く一因となり、農村を基盤とするカンボジア共産党 (ポルポト派) が台頭、内戦が勃発した。

1975 - 79年のポルポト派共産党政権時代は、政権の意図はどうか、国家によって人間の安全が脅かされた時代」といってよい。中国の支持を受けた「民主カンボジア」は極端な民族主義的共産主義に基づき、旧体制や伝統的社会文化を否定する「カンボジア0年」政策をとった。この4年間で肅清・虐殺、強制労働、栄養不足、病気などで約170万人が死亡し、カンボジア社会の基盤を根底から破壊することとなった。後にみるように、こうしたポルポト派時代の破壊や虐殺は「負の遺産」として、後世

にもカンボジアにおける人間の安全保障の欠如をもたらすこととなる。

1979 - 91年のヘンサムリン社会主義政権時代は、「国際社会が人間の安全保障の欠如を放置した時代」といえるのではないか。ヘンサムリンはベトナムの支援を得てポルポト派を倒し、「カンボジア人民共和国」を設立した。だが、このヘンサムリン政権は米国の圧力により「ベトナムの傀儡」として、西側諸国および国際社会から承認されなかった一方、反ヘンサムリン派の三派連合政権 (ポルポト派を含む) が国連で議席を得ることとなった。ポルポト派による破壊・虐殺とその後の戦争によって、人間の安全保障が究極的に欠如した状況にあったにもかかわらず、国際社会からの支援を受けられず、NGOの支援や東側からのわずかな援助や取引を除いては文字通り国際社会から孤立し、「国際的な弱いものいじめ」⁹の状況にあった。他方、民衆はこうした外部からの援助がほとんどない状況で自らの力で生活基盤を立て直し始めたのであり、コミュニティ主導の開発 (CDD) による「草の根からの人間の安全保障の黎明期」という見方もできよう。

1991年から現在に至るUNTAC時代およびカンボジア王国時代は「国際社会による人間の安全保障のスタート」の時代といえる。冷戦の終結を受けて1991年のパリ和平協定により、紛争4派が内戦終結に合意した。国連カンボジア暫定統治機構 (United Nations Transitional Authority in Cambodia: UNTAC) による暫定統治を経て、1993年に現在のカンボジアが成立、日本をはじめ国際社会の支援が本格化した時期といえる。

だが、依然として国家の財政基盤やガバナンスが十分でなく、首都プノンペンや観光地シエムリアップなどを除けば、企業セクターも十分に育っていない。他方、政情の安定に伴い民衆自身の努力やNGO / 市民社会の支援が活発化し、「草の根の努力による人間の安全保障が本格化した時期」と見ることができよう。

半面、カンボジアが国際社会に復帰するに伴い、市場経済の浸透による貧富の格差の拡大、売買春・

⁸ Chandler (2000)

⁹ Mysliwiec (1988)

表12 - 1 カンボジアの主な経済・社会指標

人口	1200万人
国土面積	18.1万km ²
1人当たりGNP	260US\$
1人当たりGNP成長率	2.2%
貧困線以下の人口	40.1% (農村) / 21.1% (都市) 36.1 (全体)
5歳未満の死亡率	143 (1,000人当たり)
出生時平均余命	52歳 (男)・55歳 (女)
成人非識字率	43% (男)・80% (女)
初等教育純就学率	100% (男女) ¹⁰

出所：World Bank (2001)

人身売買、HIV/AIDSといった「グローバル化に伴う新たな人間の安全保障の欠如」も生まれつつある点も看過できない。

以上みてきたように、カンボジアにおいては必ずしも国家（自国のみならず他国も含めて）が民衆の安全を守ってきたとは言えない。むしろ、民衆自身が自らの努力によって安全を確保する努力を行ってきた点を看過してはならないといえる。

12 2 2 人間の安全保障の欠如と開発資源のボトルネック

今日においてカンボジアはどのような人間の安全保障上の問題を抱えているのであろうか。表12 - 1の主な経済・社会指標が示すとおり、今日においても最貧国の一つであり、上述のような人間の安全保障の欠如の歴史は今日においても暗い影を落とし続けている。

では、カンボジアの経済社会開発におけるボトルネックはどのようなものであろうか。上述のとおり、ポルポト派時代および内戦を通じてカンボジアは大きな打撃を受けたが、ここでは開発に不可欠な「4つの資本（資源）」の観点から見てみよう¹¹。

天然資源（natural-capital：原材料など）については、爆撃などによる耕地の破壊のほか、残存地雷によって耕作不能な土地が広範囲に存在する。また、森林伐採も激化している。

物的資本（physical capital：インフラ、施設など）については、ポルポト派時代に学校、病院、寺院などの生活インフラが徹底的に破壊され

た。また後の内戦により道路や橋梁などの社会インフラも破壊されるか、未整備のまま放置されてきた。

人的資本（human capital：人材）については、ポルポト派時代に社会のリーダーたる人材を徹底的に弾圧した。旧政権の官僚はもとより教師、技術者、芸術家、僧侶などの多くが弾圧、殺害された。また、人材育成において不可欠な学校や寺などの教育機関は破壊・閉鎖され、教科書をはじめあらゆる書物は焚書政策によって破壊された。

後述する社会関係資本（social capital）即ち、社会をつなぐ人々のネットワークや規範も大きな打撃を受けた¹²。ポルポト派時代の強制移住によって伝統的な農村のコミュニティは解体させられた。民衆が篤く信仰してきた仏教の禁止により、伝統的な社会規範や精神・文化も破壊された。また、民衆は4派に分かれた内戦に巻き込まれた結果、相互不信が残っている。

以上のように、カンボジアの復興・開発にはダメージを受けたこれらの資源の回復、即ち、天然資源、物的資本はもとより、社会の担い手たる人的資本の開発、そして、社会の制度や規範そのもの、即ち社会関係資本の復興・開発が不可欠である。

12 3 開発と社会関係資本

12 3 1 社会関係資本の概念

既に見たとおり、人間の安全保障には「保護」と「能力強化」の双方が重要である。しかし、カンボジアのように、もし国家（政府）がこうした保護や能力強化を十分にはなし得ない場合は、どのようなアクターが人間の安全を保証するのであろうか。民間企業部門がまた十分に発達していない途上国においては、非政府・非営利のアクター、即ち、民衆自身でありNGO / 市民社会の役割が重要である。さらに、民衆自身による人間の安全を守る活動は、その社会がもつ社会規範・制度と深く関係しており、社

¹⁰ カンボジアの現状をみた場合、純就学率が100%というのは疑わしい数字である。ちなみにUNDP（2003）によれば95%となっているが、これも筆者の実感からは疑わしい。

¹¹ Grootaert（1998）

¹² Krishnamurthy（1999）

会分析・調査を通じてこうした社会的要因を理解することが重要である。

近年、貧困削減において世銀などが提唱し注目を集めている概念に「社会関係資本」がある。社会学者パットナムによれば、社会関係資本とは「人々の調和のとれた行動を促進するような、信頼、規範、ネットワーク」と定義される¹³。即ち、社会関係資本とは社会経済発展をもたらす人々の行動を促進するような制度、関係、価値、態度であり、それは社会にある諸々の制度の単なる集まりではなく、人々や諸制度をつなぐ、社会における「糊 (glue)」のようなものであるともいえる¹⁴。

社会関係資本のあり方は国や社会によって多様であるが、本稿で事例として取り上げているカンボジアの場合、特に人口の大半が生活する農村社会においては仏教がコミュニティにおける社会規範・社会制度の中心として機能してきた。カンボジアにおいては仏教が人々の生活の隅々にまで浸透し、その価値観や社会生活に大きな影響を与えており、いわば社会関係資本としての仏教 (Buddhism as a social capital: BSC) として機能しているといえる。したがって、ここでは社会関係資本の概念を用いて、カンボジアの人間の安全保障における社会規範・制度について、コミュニティにおける仏教の役割を中心に分析する。

12 3 2 カンボジアにおける社会関係資本と人間の安全保障：歴史的的背景

カンボジアにおいては、仏教は古来より社会的文化的に大きな影響を果たし、社会関係資本として機能してきた。アンコール王朝の最盛期、ジャヤバルマン7世は篤く仏教に帰依し、仏教に基づく福祉国家建設を目指した。その都の中心にあるバイヨン寺

院にある四面観音像は「クメール(カンボジア民族)の微笑み」として名高く、その4つの顔は仏教の徳目である四無量心(後述)を現している¹⁵。

ポルポト派とそれに続く内戦によって大きな打撃を受けたカンボジアの復興において中心的役割を果たしたのもやはり仏教である。復興の過程でカンボジアの人々がまず着手したのは寺院の復興であった。人々は仏日にはお寺に説法を聞きに行き、寄進を行う。僧侶はコミュニティの知識人として人々のさまざまな相談事に乗り説法をとき、また社会事業を通じて人々の悩み・苦しみを解決する。仏教のさまざまな教えは人々の生活規範となり、寺院はコミュニティにおいて人、物、お金、情報が行き交うセンターとしての役割を果たしてきたのである。また、近年、こうした仏教の社会的文化的な役割に注目し寺院を基盤として社会開発を行うローカルNGOや、仏教本来のあり方に立ち返って人々を苦から解放しようとする開発僧(かいほつそう)¹⁶と呼ばれる僧侶の活動も活発になってきた。

12 3 3 アプホフとナラヤンの類型

このようなカンボジアにおける社会関係資本としての仏教(BSC)を分析するにあたり、アプホフおよびナラヤンの類型を参考にしたい。

アプホフによれば、社会関係資本には「構造的」(structural)と「認知的」(cognitive)の2類型、あるいは2側面がある¹⁷。構造的な社会関係資本とは、コミュニティの互惠活動(Mutual Beneficial Community Action: MBCA)に貢献するような、社会組織、村の掟、役割、手続き、ネットワークなどであり、こうした人々のパターン化された行動を積極的に利用することによって、取引コストを削減することができる。また、認知的な社会関係資本とは、コミュニティの互惠活動(MBCA)に貢献するよう

¹³ Putnam (1993)

¹⁴ World Bank (1998)

¹⁵ 王は仏教(当時は大乘仏教)に基づく福祉国家建設のために、各地に寺院を建立し、そこを医療や教育、旅人への宿などの社会サービスのセンターとしたとされる。これは古代インド・マウリヤ朝のアショカ王やわが国における聖徳太子の政策と共通する点が多い。

¹⁶ 筆者は、もっぱら物質的富を追求し経済成長のみを志向する「開発(かいほつ)」に対し、物心両面のバランス、そして経済と社会そして自然のバランスのとれた内発的な発展を仏教用語にちなんで「開発(かいほつ)」と呼んでいる(西川・野田(2001))。なお、開発僧を単に村の中心的な開発ワーカー=「開発援助僧」(development aid monk)としてとらえる見方もあるが、これは社会分析(特に社会規範の分析)を欠く見解であるといえる。

¹⁷ Uphoff (2000)

な精神的なプロセス、思想、規範などの価値観であり、これを積極的に利用することによって、人々が相互に尊敬し、協働・協力を推進することができる。

また、ナラヤンによれば、社会関係資本は「内部結束型 (Bonding)」と「橋渡し型 (Bridging)」の2類型、あるいは2側面がある¹⁸。即ち、内部結束型社会関係資本とは、社会・集団内での結束力を高める機能を果たす一方、橋渡し型社会関係資本は社会・集団間の関係・ネットワークを構築する機能を持っている。

12 4 草の根レベルの社会規範・社会制度と人間の安全保障

12 4 1 社会規範と人間の安全保障：民衆の行動原理とリスクの予防

まず、カンボジアにおける人間の安全保障と社会規範としての仏教について見てみたい。これはアブホフの言う認知的社会資本であり、次の4つの観点から重要である。

コミュニティ主導の開発 (CDD) やその基礎となる民衆の社会活動や社会制度を理解するには、背景となっている規範や道徳に注目する必要がある。ほかの社会から見た場合においては「一見「理解しがたい」と思われる行動や現象も、当事者にとっては理にかなったものであるということは少なくない。こうした行動原理を理解するためには、当事者の社会規範を理解することは不可欠である。

コミュニティ主導の開発 (CDD) には、民衆の間ないし民衆と寺院との信頼やネットワークが重要であり、その精神的絆となっているものが社会規範、即ち、仏教の教えや価値観などである。

社会規範は民衆の行動規範として「 をすべきである」といった形で行動を促進する (promotion) と同時に、「 をしてはいけない」、即ち、民衆や社会にとって害悪となる行動を戒め、リスクを予防する (prevention) 働きを有する。

¹⁸ Narayan (1999)

¹⁹ Kim Teng (2000)

表12 - 2 カンボジア社会開発に重要とされる仏教規範

<p>「七仏通戒偈」 <small>しちぶつうかいげ</small> 諸悪莫作 - 諸々の悪をなすなかれ。 <small>しよあくまくさ</small> 衆善奉行 - 衆の善を奉行せよ、即ち民衆や生きとし生けるものすべてにとってよい行いをなすべし。 <small>しゆぜんぶぎよう</small> 自浄其意 - 自らその心を清めよ。 <small>じじようごい</small> 是諸仏教 - これ諸仏の教えなり <small>ぜしよぶつぎよう</small></p>
<p>「五戒」 <small>ごかい</small> 不殺生戒 = 生き物を殺すなかれ <small>ふせつしよう</small> 不妄語戒 = 嘘をつくなかれ <small>ふちやうご</small> 不偷盗戒 = 物を盗むなかれ <small>ふちゆうとう</small> 不邪淫戒 = 淫らな行いをするなかれ <small>ふじやういん</small></p>

草の根で開発にかかわる民衆や僧侶たち自身が、社会規範としての仏教の教えがコミュニティ主導の開発 (CCD) に不可欠であると考えている。例えば、カンボジアの著名な開発僧 (かいほつそう) であり、ローカルNGO「Santi Sena」の代表であるキムテン師は「民衆を正しく導くためには、正しい教え、即ち、仏教を理解することが基礎となる。仏教の理解なくして開発を行うことは土台をつくらずに家を建てるようなものである」と述べている¹⁹。

では、具体的にカンボジアの民衆や僧侶が重要な社会規範と考えている代表的ないくつかの仏教の価値観 人間観・社会観・自然観 や徳目を見てみよう。

第一に、カンボジア人が最も敬愛する歴史上の王であるジャヤバルマン7世の示した四無量心である。王の建立した都、アンコールトムの中心にあるバイヨン寺院の四面観音像は「慈」、「悲」、「喜」、「捨」を象徴している。慈 (metta) とは生あるものすべてに対する分け隔てのない敬愛の心、悲 (karuna) とは人々の苦しみを自らの苦しみとして共感しそれを取り除こうとする心、「喜」 (mudita) とは人々の喜びに共感し分かち合おうとする心、そして「捨」 (upekkha) とは損得や名声・誹謗などによって揺るがされない、何事にもとらわれない心である。

こうした、四無量心はカンボジアの人々にとって家庭やコミュニティでの生活を営むうえでの重要な規範となっている。例えば、カンボジア人の誰もが

参加する最も重要な仏教行事の「ブチュンバン」(日本の「お盆」に相当する)においてもこの思想がみえてくる。「ブチュンバン」とは「食べ物(コメ)を集め分け合う」の意味であるが、日本でもお盆の際は布施餓鬼、即ち「餓鬼に施す」、食べるに困っている人たちと分かち合う、という趣旨の法要を営む。即ち、自分が生かされていることに感謝して、家族や村人どうして食べ物(ないしは資源)を分かち合うという精神、即ち布施の精神が息づいている。

第二に、また、筆者自身のフィールド調査結果としてカンボジアの寺院にて「社会開発において最も大切な仏教の教えは何か」という問いに対する答えとして、最も多かったのが七仏通戒偈^{しちぶつうかいげ}であった²⁰(表12-2)。これは過去七仏が共通して受持していたとされる戒めの偈文(定型詩)で、現在もカンボジアはもとより日本などほかの仏教国でも共通して読誦される。この偈文は多くのカンボジア人がパーリ語の経文として読誦しているものであり、これが社会行動の規範の基礎となっている。

この七仏通戒偈^{しちぶつうかいげ}の教えを戒律、即ち日常生活指針としてまとめたもの五戒である。五戒とは、仏教徒であれば出家、在家を問わず誰もが守る最も基本的な戒律であると理解されている。

これらの戒律は、日常の読経(パーリ語)で読まれ、僧侶が寺での説教の際にも繰り返し説明する教えである。また、民衆や社会にとって害悪となる行動を戒め、リスクを予防する(prevention)ために、ローカルNGOや開発僧(かいほつそう)が環境保護や麻薬撲滅、HIV/AIDSの予防、地雷廃絶などの運動を行う際にもよく用いる教えである。例えば、カンボジア仏教会大僧正のマハ・ゴサナンダ師は、この五戒、特に不殺生の教えを実践するために「ダンマヤットラ(法の行進)」を行い、内戦後の混乱が続くカンボジアに平和と安定をもたらしたとして、ノーベル平和賞にもノミネートされた²¹。

ここで紹介した価値観や徳目のほかにも、多くの仏教の教えが人々の生活の中で、とりわけ社会開発の実践の中でその行動規範となっていることはいくつまでもない。また、筆者自身の調査においても、寺院の社会活動のなかで最もポピュラーなものとして、こうした徳目を民衆に説くというケースが多かった²²。

以上見てきたように、カンボジアの社会において規範としての仏教は民衆の行動原理およびリスクの予防の両面において重要である。

12 4 2 社会制度と人間の安全保障：開発計画・マネジメントとコミュニティ

では次に、カンボジアにおける人間の安全保障の社会制度としての仏教について検討していきたい。これはアブホフのいう構造的な社会資本である²³。

コミュニティ主導の開発(CDD)あるいは村落開発を行う際、「何をもちその社会のコミュニティとするか」というのは開発計画や開発マネジメントにおいて非常に重要かつ根本的な問題である。とすれば、コミュニティとは「村」、つまり自然村あるいは最小行政単位としての村と同義であると考えられがちである。だが、ここで、コミュニティを「人々が共同生活を営む場」、あるいはアブホフのいう「コミュニティの互惠活動(MBCA)が行われる場」であるとするならば、必ずしも、「村」が即ちコミュニティであるとは限らない。

カンボジアのコミュニティについては、それが十分機能しない(あるいは存在しない)という議論が研究者や開発機関によってなされてきた。例えば、天川(2001)は、カンボジアは「緩やかな構造の社会」(loosely structured society)であり、「カンボジアの農村社会においては「いかなる目的・形態の組織であれ、継続性のある組織がほとんど見られない」としている²⁴。また、筆者がインタビューした

²⁰ 筆者は2004年8～9月に、スヴァイリエン州の全226カ寺のうち、83カ寺を対象に「カンボジアにおける仏教と人間の安全保障：スヴァイリエン州の寺院と社会開発」に関する調査を行った。本調査の結果の詳細については現在分析中であり、まとめ次第刊行する予定である(野田(2005b))。

²¹ マハ・ゴサナンダ(1997)

²² 野田(2005b)

²³ Noda(2000)

²⁴ カンボジアの農村社会に関する古典的研究としてはEbihara(1968)があり、天川(2001)もこの見解を踏襲している。

あるNGOのプロジェクト・マネジャーは「カンボジアの村にはコミュニティというものがなく、NGOなど外部の開発機関が入って人々をオーガナイズしなければ、まとまって行動することはないし、リスクの管理もできない。よって、われわれの活動はまず村で貯蓄グループをつくり、仲間でお金をためることによってリスクを管理し、グループで活動するように促している」と述べていた²⁵。

これらの見解はカンボジア農村社会やコミュニティの現状を正しく認識しているであろうか。確かに、村（自然村Phum）を見た場合には、これらの論者が言うとおり、基本的には核家族で生活しており、コミュニティの互惠活動（MBCA）は乏しい。ただし、田植え、井戸掘りなどは共同で行われているので、まったくないわけではない。

だが重要なのは、実際のところカンボジアにおいては、村やその上位の行政単位である行政村（Khum）は互惠活動（MBCA）としてのコミュニティではないということである。むしろ、互惠活動（MBCA）が営まれているのは、こうした村や行政単位の枠組みを超えた寺院を中心とするネットワーク、即ち寺院教区（Chum Vat）であり、これがこうしたコミュニティにあたるといえる。寺院教区の範囲はまちまちであるが、通常は村より大きく、3～10村にわたることもある。人々がどの寺院に行くかはまったく自由であり、日本の寺院のような固定化された檀家制度は存在しない。したがって、人気のある寺には多くの信者が集まり、必然的に寺院教区も拡大することとなるし、逆もしかりである。

「人気のある寺」とは、端的にいえば、人々にとって精神的物質的にメリットの大きい寺である。徳の高い僧や人望が厚い僧がいる寺には多くの人々が集まり、積徳行為としての寺への寄進が増える。こうした寄進は寺の建物の建立や修復に使われることもあるが、道普請、小学校建設、コミュニティの図

書館の整備、コメ銀行の設立や運営などの社会開発事業にも用いられ、人々の生活を改善することになる。即ち、コミュニティ主導の開発（CDD）のための社会開発機関としての機能を寺院が果たしているのである。

こうした寺のマネジメントは、寺委員会（Kanakamaka Vat）が行っている。寺委員会のメンバーは僧侶やアチャー（achar）と呼ばれる信者総代、村長や小学校の校長先生、そして各村々の代表者からなるが、最も重要かつ民衆から信頼されているメンバーは僧侶である。寺委員会は村や行政村などの行政単位とはまったく別の、非営利のボランティアな民衆組織（people's organisation: PO）である。また、すでに見たように、カンボジアには日本のような固定的な檀家制度がないため、民衆は自分の好きな寺院に自由に行くことができる。これは寺院の立場からすれば「民衆をひきつけるためにいかによりよい社会的文化的サービスを信者に提供するか」という点でいわば自由競争にさらされており、寺の運営に携わる僧侶や寺委員会のマネジメント能力が問われることになる。

こうした点を鑑みた場合、開発計画・開発マネジメントにおいては次の2点が重要となる。第一に、「民衆のコミュニティがいったいどこにどういう形で存在し、機能しているか」を社会分析・調査を通じて明らかにすることがきわめて重要である²⁶。また、第二に、コミュニティのリーダーは誰か、コミュニティのマネジメントを行っている社会組織は何かについて認識することは、コミュニティの社会的能力の強化（empowerment）やキャパシティの向上（capacity development）を適切に行ううえで、きわめて重要である²⁷。

以上見てきたように、開発計画・開発マネジメントにおいて、社会分析・調査を通じた民衆の自発的コミュニティの理解と能力強化（empowerment）

²⁵ 2004年8月、カンボジア・スヴァイリエン州における筆者による聞き取り調査。

²⁶ 例えばカンボジア農村開発省（Ministry of Rural Development）は村落開発委員会（Village Development Committee: VDC）を奨励しているが、筆者自身の調査（野田（2005b））によればVDCについては「知らない」か、せいぜい「聞いたことがある」程度で実際に活動しているというコミュニティは皆無であった。これは、農村開発省が農村の民衆レベルで機能している寺院コミュニティの重要性を十分認識せずに、上から開発計画を立てた結果といえるのではないか。

²⁷ コミュニティリーダーの育成は、ノンフォーマル教育（NFE）の重要な課題である。カンボジアにおいては寺院コミュニティのリーダー、特に僧侶の人材育成は重要であるが、現実には宗教省や農村開発省は十分に取り組んでいない。また、教育青年スポーツ省（Ministry of Education, Youth and Sports: MoEYS）およびドナーは学校教育への支援は熱心であっても、こうしたコミュニティのリーダーを育てるNFEへの支援は十分に行われていない。

はきわめて重要な課題といえる。

12 5 仏教による人間の安全保障: 社会的弱者の保護(protection)とエンパワメント(empowerment)

12 5 1 仏教による社会的弱者の保護(protection): 仏教ソーシャル・セーフティ・ネット

すでに見てきたようにカンボジアの農村においては寺院を中心とする仏教コミュニティは貧困削減のための社会開発、特にコミュニティ主導の開発(CDD)において重要な役割を果たしている。これに加えて、仏教寺院には社会的弱者を保護(protection)する、いわば「仏教ソーシャル・セーフティ・ネット」(Buddhism social safety net)とも呼ぶべき、独自の社会機能もある。

カンボジアの寺院においては基本的に男性であれば誰でも僧侶になる(出家)ことができるし還俗も自由である。かつて、カンボジア人の男子は、生涯一度は出家し、仏道修行を通じて人間修養を行い、読み書きなどの基礎教育も受けた。今日においては、こういう慣習は廃れつつあり、出家するもの多くは、貧困家庭の子どもや戦争孤児など教育の機会に恵まれない社会的弱者が多い。

こうした子どもたちは見習い僧(沙弥)として出家し、寺院コミュニティのなかでベーシックニーズ、即ち基本的な「衣食住」や教育が保証される。食事は托鉢や信者の寄進により戒律で定められた1日2食をとることができる。住居は寺の庫裏(僧侶の住居)に住まうことができる。また、三衣と呼ばれる僧侶としての衣服も信者から寄進される。さらに、寺子屋(仏教学校)で仏教のほか基礎教育についても受けることができる。

加えて、寺院は出家する子ども以外の社会的弱者

にもソーシャル・セーフティ・ネット(SSN)を提供している。カンボジアの農村において、多くの場合、小学校は寺院の境内に建設されており、寺院は社会的弱者の子どもたちへの寄宿舎としての役割を果たしている。子どもたちは必ずしも見習い僧になる必要はなく、寺院で生活しながら小学校に通うことができる。成人であっても寡婦などの社会的弱者は白衣をまとして八戒を守るドンチー(「尼」)として寺で修行をしながら生活することができる²⁸。また、貧困世帯や身寄りのない老人は寺に身を寄せて人生の最後の時間を過ごすものも多い。

以上見てきたように、カンボジアの仏教寺院は社会的弱者の保護(protection)に一定の役割を果たしている²⁹。

12 5 2 仏教による社会的弱者の能力強化(empowerment): 仏教による貧困削減の循環

だが、社会的弱者に対する仏教寺院の機能は単に保護にとどまるだけではない。同時にそれは、社会的弱者を能力強化(empowerment)し、コミュニティの担い手として育成し、貧困削減へと導いていく機能も備えている。

貧困とは経済的な貧困のみならず「社会的な力の剥奪の一形態とみなされるべき」ものである³⁰。フリードマンによれば、能力強化によって獲得される力は、社会的な力、政治的な力、心理的な力の3つの力に分類される³¹。

第一に、「社会的な力」とは情報、知識、技術、社会組織への参加、財的資源など、生産の基盤となるものへアクセスする力である。第二に、「政治的な力」とは、自らの将来に影響を及ぼすようなさまざまな決定過程に加わる力といえる。第三に、「心理的な力」とは、個人が潜在力を感じる力であるといえる。これら3つの力は相互に関連している。

前節で見たカンボジアにおける貧困家庭の子ども

²⁸ カンボジアのドンチーはタイのメーチーと同じく、具足戒をうけて正式に得度した比丘尼(女性の比丘)ではないため、「尼」と訳すことに関して違和感も残る。だが、カンボジア社会においてドンチーは一般の在家の女性信者ないし女性修行者(優婆夷)とは異なる存在であり、「出家をしている女性」という意味で、あえて「尼」と訳した。

²⁹ 筆者の知る限りでは関係省庁、例えば女性・退役軍人省(Ministry of Women and Veteran Affairs)などは、寺院が持つこうした伝統的な社会的弱者保護の役割に関心がないように見受けられる。

³⁰ フリードマン(1995)

³¹ *Ibid.*

たちの出家は、まさに力を剥奪されている人々が力を獲得していく過程であるといえる。まず、社会的な力の獲得としては、僧侶として寺で修行することで衣食住などのベーシックニーズが保障され、教育を受ける機会が得られることはすでに見た。基礎教育はこうした子どもたちにより多くの情報に対してアクセスの機会を与えることは言うまでもない。また寺院それ自体がコミュニティの情報の中心であり、多くの村人がさまざまな相談事に寺院に足を運ぶ。さらに、僧が托鉢により自らの足でコミュニティを回り、村の人々の生活ぶりを見聞し、特に困難な家庭や人々の問題を直視することができる。

次に、政治的な力の獲得については、寺院はコミュニティの社会活動の中心でもあり、寺委員会 (Kanakamaka Vat) がその意思決定や運営に携わっている。すでに見たように、僧侶は寺委員会の重要な構成員であり、自らの将来のみならず、コミュニティの将来にかかわる重要な意思決定に携わることになる。

最後の心理的な力の獲得にこそ、仏教による能力強化の最も特徴的な点であるといえる。すでに見たように、寺に預けられる子どもは貧困層や戦争孤児、HIV/AIDS孤児など、社会的に困難な状況にある子どもが多く、彼/彼女らは精神的にも大きな傷を負っている場合が多い。寺院においては、基礎教育とともに、戒律の実践や瞑想を通じて、「心の開発」を行い、これがコミュニティにおける社会活動の基礎となる。また、信者からは見習いとはいえ僧侶として精神的・社会的指導者としての期待がよせられ、コミュニティリーダーとしての自覚が芽生えるようになる。そもそも、「開発」とは仏教に由来する言葉であり、誰もが持つ仏性(潜在力)の開花を仏教では「開発(かいほつ)」という³²。先に紹介した仏教の社会規範の一つである「七仏通戒偈」^{しちぶつつうかいげ}にもあるように、すべての行動の基礎は心であり、心が乱れていればその行動も乱れる。よって、自らの心を整える「心の開発」こそ、社会開発の基礎となると考えられている。

このようにして、社会的弱者として寺に保護され、

見習い僧(沙弥^{しゃみ})となった子どもたちは、寺院での修行を経ることによって能力が強化され、物心両面における寺院コミュニティのリーダーへと成長していく。こうした見習い僧はそのまま成人して正式な僧侶(比丘^{びく})となり、寺にとどまるものもいれば、還俗して村に戻り在家の信者としてリーダーシップを発揮するものもいる。このような、仏教を通じて、社会的弱者を救済しつつ次世代のリーダーを育てるという機能が仏教コミュニティの構造的な社会関係資本として存在するのである。筆者は、この機能をR.ヌルクセの「貧困の悪循環」にならって、「仏教による貧困軽減の好循環(virtue cycle of poverty reduction by Buddhism)」と呼んでいる³³。

12 6 コミュニティから地域へ:草の根からのパートナーシップと人間の安全保障

では、仏教寺院コミュニティにおける草の根の人間の安全保障システムは、「点」として個々のコミュニティに限定されてしまうものであろうか。それとも、より大きな「面」として地域的あるいは国家的な広がりをもちうるものであろうか。

ここでは、ナラヤンの「内部結束型(Bonding)」、社会関係資本と「橋渡し型(Bridging)社会関係資本」の分析視覚に基づいて検討してみる。先に見た仏教の社会分析は、寺院コミュニティ内の分析、即ち内部結束型の社会関係資本に着目したものであった。ここでは寺院コミュニティ間の連携=パートナーシップがどのように図られ、「点」の活動が「面」へと広がっていくかを、「橋渡し型」社会関係資本の観点から、2つのパートナーシップについて検討していきたい。即ち、伝統的な寺院間のパートナーシップと、ローカルの仏教NGOによるパートナーシップである。

12 6 1 伝統的な寺院コミュニティ間のパートナーシップ

カンボジアの寺院コミュニティはそれぞれが孤立

³² 仏教的開発(かいほつ)と社会開発については、西川・野田(2001)を参照。

³³ Noda(2000)

しているわけではなく、いくつかの寺院がネットワークをつくっているケースが多い。カンボジアの寺院はよりよい社会的文化的サービスの提供をめくって一種の「自由競争」の関係にあることはすでに見たが、それは決して敵対的な関係ではない。むしろ限られたリソースを有効に活用し、よりよいサービスを提供するためお互いに協力し合っているのである。仏教行事などの文化事業の際にはお互いにパートナーの寺院どうしが日常的に協力しあっている。

また、寺院が中心となるコミュニティの互惠活動（MBCA）ないしコミュニティ主導の開発（CDD）においても、非常に興味深い協働の形態が見られる。学校建設や道普請など多大な労力や資金を必要とするプロジェクトの場合は寺院が中心となってコミュニティのリソースを動員する。寺院のコミュニティは複数の村にまたがっているため、こうした寺院の活動それ自体が異なる村々の間でのパートナーシップを促進しているとも言える。

さらに興味深いのは寺院コミュニティ相互のパートナーシップである。つまり、一つの寺院コミュニティだけで資源が十分でない場合には、ほかの寺院コミュニティの協力を仰ぐことがある。スヴァイリエン州のある寺院Aのケースで説明してみよう。

寺院Aは寺院B、C、Dとパートナーシップの関係にある。これらの寺院は必ずしも地理的に近いわけではないが、それぞれの住職が同じ仏教学校で学んだことから親密な関係を持つようになった。寺院Aの境内には小学校Aがあり、寺院Bの境内にも小学校Bがある。寺院の境内に小学校があるのはカンボジアの農村ではよく見られる光景である。小学校Aの建設・維持においては寺院Aの信者が資金や労働力を提供した。寺院Bにある小学校Bにも校舎を増設する計画が持ち上がり、寺院Bが支援することになったが十分な資源を動員することが難しかった。そこで、寺院Bは寺院Aに協力を求め、寺院Aは寺院Bにある小学校Bのために、寺院Aの教区にある村々の信者に寄進を呼びかけたのである。

ここで注意すべきは、寺院Aの信者の子どもたちの多くは小学校Aに通っており、寺院Aの信者にとってみれば、寺院Bおよびその境内にある小学校Bは何の利害関係もない存在であるということである。しかも、寺院Aの信者たちは決して学校Bを直接支援しない。あくまで、自分の寺院コミュニティAの活動の一環として、寺院Bの呼びかけに応じて小学校Bを支援しているのである³⁴。

自分の子どもが通っているわけでもない小学校のために寄進をするというのはわれわれの感覚からはなかなか考えにくいことではある。だが、カンボジアにおいてはこれが寺院のネットワークを通じた場合、ごく常識的に行われており、仏教が村々の間のみならず、寺院コミュニティ間の橋渡し型社会資本の役割を果たし、村々の間そして寺院コミュニティの間のネットワークとパートナーシップを促進している。

12 6 2 ローカルNGOによるパートナーシップ

こうした、伝統的な寺院間のパートナーシップをより組織的に促進しているのがローカルの仏教NGOによる活動である。スヴァイリエン州を拠点に活動しているローカルNGO、「Santi Sena」を事例に見てみよう。

スヴァイリエン州はカンボジアの中でも貧困な地域の一つで脆弱性も高い。水資源に乏しく、米作も年1回に限られる。ベトナム国境に位置し内戦やベトナムとの戦争の激戦地としてひどく荒廃した。さらに、ポルポト派時代には多くの住民が「ベトナムのスパイ」嫌疑をかけられるなど、ポルポト派時代には大規模な強制移住をさせられ、コミュニティのつながりが分断された。

Santi Senaは、1994年スヴァイリエン州プレイチュラック寺にて、内戦を逃れ、故郷に戻った住職のニェム・キムテン師（Nhem Kim Teng）によって設立された。Santi Senaは、貧困削減と社会的不正義による犠牲者（社会的弱者）の支援、紛争・

³⁴ さらに注意しなければならないのは、寺院と学校がたとえ同じ場所にあったとしても、寺院のコミュニティ（教区）と子どもたちの通学範囲（学区）は必ずしも一致しないという点である。即ち、たとえ寺院Aに親が通っていたとしても、子どもは寺院Aにある小学校Aに通っているとは限らない。これは、カンボジアの農村社会には日本のような固定的な学区制度は事実上存在せず、基本的に保護者が自由に学校を選べることによる。

表12 - 3 人間の安全保障とSanti Senaの活動

「恐怖からの自由」のための活動

- (1) 「法の行進」：1992年、カンボジア仏教会大僧正、マハ・ゴサナンダ師らとともに、「ダンマヤットラ（法の行進）」を組織。総選挙に向けて、平和構築、民族和解、人権擁護に大きな役割を果たした。その後「地雷廃絶」「環境保護」などをテーマに行進を行ってきた。
- (2) 村レベルにおける紛争和解：
住民はもとより、警察、公務員を招いての、社会的不統合・相互不信を緩和し、村レベルでの紛争や暴力をなくすワークショップを開催。コミュニオン選挙に向けての民主教育と公正な選挙の促進を行った。

「欠乏からの自由」のための活動

- (3) 環境マネジメント：植林、森林保護、動物保護区、生物多様性保護、セミナー、環境教育などを実施。
- (4) 農村コミュニティ開発：村にコミュニティ開発委員会を設置、コメ銀行、マイクロファイナンス、井戸、灌漑、農業セミナーなどを実施。
- (5) ノンフォーマル教育：寺院図書館、移動図書館、コンピューター教育、英語教育、女性のための職業訓練などを実施。
- (6) 寺院のネットワーキングとキャパシティ・ディベロップメント：セミナーの開催や各種プロジェクトを通じてスヴァイリエン州全226カ寺がSanti Senaに協力。20カ寺がネットワークの中心メンバーとして活動。

出所：筆者作成。

暴力の削減、人権の向上、助成の能力強化（empowerment）、環境保護をミッションとし、寺院を中心とした草の根からの人間の安全保障の活動を行っている（表12 - 3）。

Santi Senaの活動は社団法人シャンティ国際ボランティア会（SVA）など、日本や欧米の国際NGOの支援を受けつつ着実に根付きつつあるが、中でも重要なのは、こうした活動がSanti Sena一団体の活動にとどまらず、全州的な広がりを持った仏教による人間の安全保障のネットワークとして機能し始めていることである。スヴァイリエン州の寺院は全226カ寺であるが、そのすべてがセミナーやプロジェクトへの参加などを通じてSanti Senaとかがわりを持ち、なかでも20カ寺がネットワークの中心メンバーとして活動している。キムテン師によれば、今後はスヴァイリエン州だけでなく、東部の近隣の州にも活動を広げる予定とのことである。そして、さらには世界のクメール仏教寺院、社会行動仏教者（Socially engaged Buddhist）、NGOなどとグローバルなネットワークを築いていきたいとのことである。

また、東部のスヴァイリエン州だけでなく、西部でもバタンバン州を中心にローカルNGO、Buddhism for Development（BFD）が活発に活動している。BFDはSanti Senaと同様、仏教寺院の活動を中心に据えたNGOで、僧侶であったヘン・モ

ニチェンダ師（Heng Monichenda、現在は還俗）によって設立された。BFDは人間の安全保障のためのさまざまなプロジェクトを行うのみならず、バタンバン州や近隣の州の寺院のネットワーキングやキャパシティ・ディベロップメントの活動を行っている³⁵。

12 7 カンボジアにおける草の根からの人間の安全保障が抱える課題

以上、見てきたようにカンボジアにおける草の根レベルの人間の安全保障において、社会関係資本としての仏教の役割は非常にユニークかつ重要である。社会関係資本としての仏教（BSC）をコミュニティ主導の開発（CDD）の資源として活用し、開発戦略・開発政策に取り込んでいくことは重要であるが、他方で多くの課題も残されている。

第一に、カンボジアにおける仏教を取り巻くさまざまな困難である。具体的にはポルポト政権時代の仏教破壊による人材不足や人材育成機関の未整備、それに伴う僧侶や寺院の社会的地位や機能の低下、近代化に伴う人々の仏教に対する価値観の変化などである³⁶。

第二に、社会関係資本としての仏教（BSC）の要素賦存の地域格差などの問題である。本稿のベースとなっている研究対象地域（スヴァイリエン州など）

³⁵ BFD（1998）

³⁶ 野田（1998）

では有名な開発（かいほつ）僧や仏教をベースとするローカルNGOの活動が活発であり、開発資源としての社会関係資本としての仏教（BSC）が豊富であるが、他方そうでない州や地域もある。また、すでに見たように、カンボジアの仏教寺院は社会的文化的サービス提供機関として競争にさらされているため、寺院の活動が活発な地域（教区）では住民は多くの便益を得られる一方、そうでない地域では得られる便益は少なくなる。

第三に、ジェンダーの問題である。カンボジア仏教はジェンダーの平等性が高いとは言いがたい。まず、社会関係資本としての仏教（BSC）における仏教ソーシャル・セーフティ・ネットの受益者という点では、男性（ないし男子）は、沙弥（^{しゃみ}男性の見習い僧）・比丘（^{びく}男性の僧）といった形で正式に得度できるのに対し、女性（ないし女子）はドンチーといういわば「一段劣った」形でしか出家できない。したがって、ここでは「仏教による貧困軽減の好循環機能」が十分機能せず、女性のリーダーが生まれにくい。また、寺院の運営の問題として、それに携わる僧侶はもちろん男性であり、寺委員会のメンバーも地元の有力者や元僧侶が中心であり、圧倒的に男性が中心である。

以上見てきたように、カンボジアにおける社会関係資本としての仏教（BSC）、より一般的には社会的文化的要因は、開発資源としては重要であると同時に、その活用の際には資源の持続性や公正性の点で十分留意する必要がある。

12 8 まとめと政策的インプリケーション：草の根からの貧困削減と人間の安全保障を促進するために

本稿では、開発における社会的文化的要因の重要性に着目しながら、カンボジアにおける仏教を中心としたコミュニティ主導の開発（CDD）を事例として、社会開発の観点から草の根レベルにおける人間の安全保障を検討してきた。

最後に、これまでの議論をまとめつつ、JICA事業における社会配慮や社会分析・調査との関係において、政策的インプリケーションを検討したい。

12 8 1 まとめ：草の根のイニシアティブに注目した人間の安全保障

今日における開発の最優先課題である貧困削減のためには、経済開発のみならず、貧困を取り巻く多様な要因、とりわけ社会的要因に取り組んでいくこと、即ち、社会開発が不可欠である。人々の安全は従来国家が守るべきものとされてきたが、途上国においてはこうした「国家による人間の安全保障」の枠組みが必ずしも十分に機能するとは限らない。開発から取り残された社会的弱者層の人間の安全を保障していくうえで、「上から」の取り組みと同様に重要なのは、「民衆の安全保障」（people's security）つまり民衆（people）自身による「下からの」「草の根からの」取り組みであるコミュニティ主導の開発（CDD）に着目することである。

その際、コミュニティの果たす役割を正しく認識し、それを活用していくためには、社会的文化的要因に関する分析（社会分析・調査）が不可欠であり、それを資源（社会関係資本）として認識し、コミュニティの社会的能力を強化していく必要がある。その際、現地の社会文化に精通し、民衆の視点に立ち、草の根のコミュニティ開発を支援しているローカルNGOやそれを支援している国際NGOの役割に注目する必要がある。こうした社会的文化的要因の活用は人間安全保障のための「保護」と「能力強化」両方に有益であり、こうしたアプローチをとることにより、民衆やコミュニティのオーナーシップを高め、コミュニティ間あるいはコミュニティと開発機関のパートナーシップを強化し、持続可能な開発を促進する。

例えば、カンボジアにおいては社会関係資本としての仏教（BSC）がコミュニティ主導の開発（CDD）やソーシャル・セーフティ・ネット（SSN）つまり、人間の安全保障のための「保護と能力強化」の両面において重要な役割を果たしている。だがカンボジアでは、こうした社会関係資本の役割が一部のNGOを除き、政府やドナーにまだ十分認識されておらず、今後の積極的活用が望まれる。また、こうした伝統的な文化的社会的資源は有益であると同時にさまざまな課題を抱えるものであり、活用にあたっては十分留意する必要がある。

12 8 2 政策的インプリケーション: 社会的資源の活用のための社会分析・調査

最後に、政策的インプリケーションとして、社会的文化的要因に配慮し、それを資源として活用し「草の根からの社会開発による人間の安全保障」を実践するための社会分析・調査のあり方について、いくつかのサジェスションを行い、本稿の締めくくりとしたい³⁷。

JICAでは開発における社会的要因の重要性に配慮し、従来の「環境ガイドライン」を改訂する形で、2004年4月に「環境社会配慮ガイドライン」³⁸を制定した。また、同年3月に「貧困削減実務マニュアル」³⁹を作成、貧困削減において社会分析・調査を重要な過程として位置づけている。JICAにおける社会調査とは「プロジェクトの計画・変更・実施に根拠を与えるために行われる対象地域の社会状況に関する調査」⁴⁰とも定義される。では、その目的たる「プロジェクトに根拠を与える」とはどういうことであろうか。World Bank (2004) の議論を参考にしつつ、筆者なりにまとめてみたい⁴¹。

第一に、プロジェクトそのものの必要性 (needs) に関する社会調査である。即ち、当該プロジェクトが受益者にとって必要か、また必要性に対してどのように応えるかを検討し、プロジェクトの必要性を根拠付ける社会調査である。

第二に、プロジェクトにおける制約要因 (constraint) に関する社会調査である。即ち、当該プロジェクトにおいて、社会的文化的にどのような制約要因があるかを見極め、その制約の中で、あるいは制約をプロジェクトに取り込むことによってリスクを軽減しプロジェクトの妥当性を根拠付ける社会調査である。

第三に、プロジェクトの影響 (impact) に関する社会調査である。即ち、当該プロジェクトが受益者

を含む利害関係者にとってどのような正または負の影響を与えるかを検討し、特に負の影響に対してはそれを少なくするための配慮をすることによって、プロジェクトを行うことに問題がないという根拠を与える社会調査である。第二と第三は類似しているが、前者はプロジェクト以前の制約要因、後者はプロジェクト実施後の影響と考えることができる。

第四に、プロジェクトの担い手たる主体 (actor) やそれを取り巻く機会 (opportunity)、資源 (resource) に関する調査である。即ち、当該プロジェクトを推進するうえで誰がその主体になりうるか、また、どのような社会的文化的資源が活用可能かについて検討し、プロジェクトのオーナーシップと持続性を高め、より効率的なものとするための根拠を与える社会調査である。

これらの点についてJICAの「貧困削減実務マニュアル」(以下、マニュアル)によれば、貧困削減案件においては、一般案件の事前評価調査に加えて、社会分析および組織・アクター分析を行うとしている。社会分析の主な目的として、事業のターゲットグループと事業によって影響を受ける人々、事業の効果と正負のインパクト、貧困層のニーズを挙げている。また、組織・アクター分析においては、プロジェクト運営主体や貧困層を取り巻く組織・アクターの組織的能力や適性を把握することとなっている。

(1) 開発における社会的費用から社会的資源へ

まず提案したいのは、社会分析・調査を開発における「社会的資源」活用のための調査としてさらに積極的に位置づけることである。社会的要因を配慮が必要な「費用」という認識をもちつつも、さらに進んで、持続的開発を推進し、人間の安全保障を実現するための「資源」としてとらえ、活用するという認識を持つことが重要ではないだろうか。

³⁷ 本稿では開発における社会的文化的要因の重要性を強調するものの、社会調査・分析それ自体を目的とした研究ではないので詳しくは今後の課題として別の機会に譲る点、ご了解されたい。

³⁸ JICA (2004b)

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ 上田ほか (2004)

⁴¹ World Bank (2004) は、社会分析の目的は「社会的影響、機会および制約」を分析することであり、これを通じて「社会統合、能力向上、安全」という戦略的目標を達し、ひいては公正で持続可能な開発という社会開発のゴールの達成を通じて貧困削減を実現するものととらえている。また、そのエントリーポイントとして、社会的多様性とジェンダー、制度、規範および行動様式、利害関係者、参加、社会的リスクの5つの側面からの分析を挙げている。

「環境社会配慮ガイドライン」(以下、ガイドライン)は持続可能な開発を実現するために、環境費用と並んで社会費用を内部化し、それを可能とする社会と制度の枠組みが不可欠であると指摘している点で画期的である(1.1)。だが、ガイドラインの基本的性格は「社会費用」という概念に端的に表されているように、開発プロジェクトを実施する際に、悪影響を及ぼさないように注意しなければならない点を示すものである。即ち、ガイドラインの基本方針に「JICAは相手国政府の開発目的に資するプロジェクトが環境や地域社会に与える影響を回避または最小化し、受け入れることができないような影響をもたらすことがないよう」にする(1.4)とあるように、いわばネガティブチェック的な性格のものであるといえる。

筆者はこのガイドラインの基本姿勢を支持する一方で、さらに一步踏み込んだ、いわば積極的でポジティブな社会的文化的要因の認識と活用をするべきであると考え。この点、「マニュアル」の組織・アクター分析において配慮されていることと思うが、今回事例として取り上げた「カンボジアにおける仏教」のような、開発の主体・組織としてもすれば看過あるいは無視されがちなケースもあるので、あえて強調しておきたい。

(2) 「声なき民衆」の声を聞く: 人間の安全を守れない国家と取り残された社会的弱者

人間の安全保障の視点とはいってもなく、人間一人ひとりに注目した安全保障に注目することである。だが、国家は民衆の安全を守れるとは限らず、むしろ場合によっては国家それ自体が民衆、特に社会的弱者の安全を脅かすこともある。特に国家自体が破綻し機能しなかったり、非民主的な独裁政権であったりした場合には大きな問題である。ガイドラインにおいては「環境社会配慮を機能させるためには、民主的な意思決定が不可欠である」とし、そのために「基本的人権の尊重に加えて、ステークホルダーの参加、情報の透明性や説明責任および効率性が確保されることが重要」(1.1)と述べられている。さらに、「そのほか(政府機関以外 - 引用者)のステークホルダーも真摯な発言を行う責任が求められる」(1.1)とある。

だが、社会的弱者とは、国家や行政上の枠組みからも取り残されてしまったステークホルダーであり、こうした民主的意思決定に参加しようにも、参加できない「声なき民衆」(voiceless people)であることが多く、彼/彼女らに「真摯な発言を行う責任」を求めるのは酷である。

もっとも社会配慮が必要な社会的弱者にとって有効な形でガイドラインを機能させるためには、こうした「声なき人々」を迫害から保護する(Protection)と同時に、意思表明を可能とするための能力強化(empowerment)が重要である。と同時に、ガバナンスを向上させ、彼/彼女らが、声を発することのできる社会的環境整備(enabling)を行う必要があり、NGO/市民社会との協力が重要である。

社会調査・分析においては、人間の安全保障が最も求められる「声なき民衆」の声を聞く努力をすること、そしてこうした人々が声を発することができるようにすることが同時に求められる。

(3) 当該国政府自身の社会分析・調査能力の向上: 国家の開発計画と民衆の開発実践のずれをなくす

ガイドラインによれば「女性、先住民、障害者、マイノリティなど社会的弱い立場にあるものの人権については、特に配慮する」(2.7.1)とあり、この点はいくら強調してもしすぎることはない。だが、国家によるマイノリティの弾圧など政治的意図によりこうした社会的弱者への配慮をしない場合もある。あるいは国家、ドナーの「上から」の視点と民衆の「下から」の視点では、社会状況の把握や理解が異なり、国家やドナーが草の根民衆の生活や社会文化を十分理解しなかったり、場合によってはドナーのバイアスによって国家が作成した貧困削減戦略や開発計画が民衆のニーズや開発実践とずれていたりする場合もある。

ガイドラインに「協力事業によって相手国政府による適切な環境社会配慮の確保を支援」(1.4)とあり、ドナーのみならず、当該国政府自らが貧困削減の観点から公正で適切な社会分析・調査を行うように支援していく必要がある。

(4) NGO / 市民社会組織や研究者などのパートナーシップ：多様で多角的視野に立つ調査と支援

社会調査・分析には、質問票によるアンケート調査、インタビュー調査、参加型農村調査（PRA）、参与観察などさまざまな手法が用いられ、それらに要する期間やコストもさまざまである。だが、調査内容が個人や家計の貧困状況などネガティブで人前にさらしたくないもの、人間関係・社会における力関係といったセンシティブなもの、そして規範・価値観といったインビジブルなものになればなるほど、なかなか「本音」を語ってもらえず、短期間の調査でそれを正しく把握することは困難となる。

こうした調査対象の側の問題だけではなく、調査主体の問題も大きい。「一過性の調査では、調査者の中に、調査地域や貧困層を取り巻くコンテキストについての知識やその中の生活経験のストックが乏しいが故に、ある場面において得られた情報をそのまま鵜のみにしたり、あるいはそれを貧困層が生活するコンテキストの中で読み解くことができない⁴²」。さらに、こうした調査が困難な社会的文化的要因が開発プロジェクトにおいて決定的な要因となることは少なくない。

だが、現実の開発援助プロジェクトの過程においては、社会調査・分析の過程において長期間フィールドに入り、民衆とりわけ社会的弱者と親密な人間関係を築くことは非常に困難である。また、既に見たように、国家と民衆あるいはドナーの社会状況に対する認識がずれることもあり、こうした問題を解決するにはより多角的な視野に立つことが重要である。

こうした困難で地道な社会調査・分析を行うには、JICAの派遣専門家や青年海外協力隊（Japan Overseas Cooperation Volunteers: JOCV）といった内部リソースはもちろん、現地の社会状況に精通したローカルコンサルタントや研究者、そしてローカルNGO、国際NGO、住民組織（PO）など市民社

会も含めた外部リソースの活用による多角的な視野に立った多様なアクターとの連携を通じての多角的な調査が不可欠である。特にNGO / 市民社会組織は国家とは違った角度による、草の根の視点に立ってプロジェクトを行っており、その知見はきわめて重要といえる。

例えば、外務省の「日本NGO支援無償」においては、現行スキームでは事前調査に対する助成がない。また基本的に単年度主義であるため、じっくり事前に社会分析・調査をしたうえでプロジェクトの立案や実施に取り組むことが困難である。一般にNGOは財政基盤が脆弱であり、かつ社会調査・分析に対する助成金などはリソースが限られているため、外務省、JICAなど、公的機関とのパートナーシップにおける事業こそ、こうした長期的視野に立った社会分析・調査への助成が望まれる。また人間の安全保障の観点に立った場合、政府機関では実施が困難な僻地やマイノリティの地域などの社会的文化的複雑な要因が絡み合っている地域にこそNGO / 市民社会の協力を得て、脆弱な人々に対する支援を行っていくことがODAの効率化につながる⁴³。そのためにはNGO / 市民社会組織が社会分析・調査に積極的に参画でき、それが具体的なプロジェクトへとつながるような制度の整備が望まれる。さらに、社会的文化的要因を調査するだけではなく、社会的能力それ自体を強化するための「社会的ソフト」への協力やそれに取り組むNGO / 市民社会への支援も求められる⁴⁴。

以上、検討してきたように、人間の安全保障においては、社会開発の観点に立ち、社会的文化的要因に配慮し、さらには民衆自身による草の根からの営みを尊重しつつそれを社会的資源として活用し支援することが重要である。これが、民衆の参加を促し、オーナーシップを高め、より良いパートナーシップを築きながら人間の安全保障を促進するための効果的援助を行う一つの道であるといえる。

⁴² 菅原（2005）

⁴³ 野田ほか（2005）

⁴⁴ 人間の安全保障におけるNGOとODAの連携は重要な課題である。筆者が副座長を務めるNGO外務省定期協議において、「日本NGO支援無償」に対し11の提言を行い、これらの点について改善するように働きかけている。

参考文献

- 天川直子 (2001) 『農村開発』 『カンボディア国別援助研究会報告書』 第7節、国際協力事業団国際協力総合研修所
- 上田直子・桑島京子・鈴木修一・山下優子・佐藤寛(2004) 『JICAにおける社会調査の位置づけとその変遷』 『第15回国際開発学会全国大会報告論文集』 国際開発学会
- 国際協力機構 (JICA) (2004a) 『貧困削減実務マニュアル』
—— (2004b) 『環境社会配慮ガイドライン』
- 国際協力事業団 (JICA) 国際協力総合研修所 (2002) 『ソーシャル・キャピタルと国際協力 - 持続する成果を目指して - 【総論編】および【事例分析編】』
- 佐藤寛編 (2001) 『援助と社会関係資本』 アジア経済研究所
—— (2003) 『参加型開発の再検討』 アジア経済研究所
- 菅原鈴香 (2005) 『貧困解消に向けての社会調査の重要性、可能性と困難性』 国際協力機構国際協力総合研修所、客員研究員報告書
- 豊田俊雄編 (1994) 『開発と社会』 アジア経済研究所
- 西川潤編 (1997) 『社会開発』 有斐閣
- 西川潤・野田真里 (2001) 『^{かいほつ} 仏教・開発・NGO』 新評論
- 野田真里 (1998) 『内発的発展と宗教』 川田順造他編 『岩波講座開発と文化7 - 人類の未来と開発』 岩波書店
—— ・他 (2005a) 『平成16年度NGO・外務省合同評価 - 「日本NGO支援無償資金協力」スキームの評価最終報告書』
—— (2005b) 『カンボジアにおける仏教と人間の安全保障：スヴァイリエン州における寺院と社会開発にかんする調査 (仮)』 (文部科学省科学研究費および庭野平和財団助成、近刊)
- フリードマン、ジョン (1995) (斉藤千宏、雨森孝悦訳) 『市民・政府・NGO-力の剥奪からエンパワーメントへ』 新評論
- マハ・ゴサナンダ (馬籠久美子・野田真里訳) (1997) 『微笑みの祈り - 智慧と慈悲の瞑想』 春秋社
- モニチェンダ、ヘン (野田真里訳・構成) (1996) 『カンボジアの文化に根ざした人間開発』 『シャンティ』 第146巻1号、曹洞宗国際ボランティア会 (SVA)
- ミシリエビッチ、エバ (栗野鳳監訳) (1998) 『NGOが見たカンブチア』 連合出版
- Buddhism for Development (BFD) (1998) *Rural Integrated Community Development Program: Battambang and Banteaymeanchey, Cambodia, Annual Report.*
- Bourdieu, P. (1986) "The Form of Capital," in Richardson, J., ed., *Handbook of Theory and Research for Sociology of Education*, Westport, CT: Greenwood Press.
- Chandler, D. (2000) *A History of Cambodia*, 3rd edition, Chiang Mai: Silkworm Books.
- Coleman, J. (2000) 'Social Capital in the Creation of Human Capital,' reprinted in Dasgupta, P. and Serageldin, I., *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Washington, D.C.: The World Bank, originally in *The American Journal of Sociology* 94 (Supplement).
- Council for Social Development (CSD), Kingdom of Cambodia (2002) *National Poverty Reduction Strategy (NPRS)*.
- De Berry, J. (1999) *Exploring the concept of community: implication for NGO management*, CVO International Working Paper. 8. Centre for Civil Society (ex CVO), London School of Economics.
- Donginer, P. et al. (2003) 'Community Driven Development' in *Poverty Reduction Strategy Source Book*, Chapter 9, World Bank.
- Ebihara, M. (1968) *Svay: a Khmer village in Cambodia*, Ph. D Dissertation, Colombia University.
- Grootaert, C. (1998) "Social Capital: The Missing Link?," *Social Capital Initiative Working Paper No.3*, World Bank.
- Kim Teng, N. (2000) personal interview with the director of Santi Sena, Svay Rien, Cambodia, 5 April.
- Krishnamurthy, V. (1999) *The Impact of Armed Conflict on Social Capital: A Study of Two Villages in Cambodia*, Study conducted for the World Bank by Social Service of Cambodia.
- Krishna, A. (2000) "Creating and Harnessing Social Capital," in Dasgupta, P. and Serageldin, I., *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Washington, D.C.: World Bank.
- Midgeley, J. (1995) *Social Development: The Development Perspective in Social Welfare*, London: Sage.
- Ministry of Planning (MOP), Kingdom of Cambodia (1996) *Socio-economic Development Plan*.
- Murray, O. (1996) *Angkor Life*, San Francisco: Bua Luang Books.
- Mysliwiec, E. (1988) *Punishing the Poor: The International Isolation of Kampuchea*, Oxford: Oxfam.
- Narayan, D. (1999) *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*, Poverty Group, PREM, World Bank.
- Narayan and Pritchett (1997) *Cents and Sociability: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania*, Environment Department and Policy Research Department, Washington, D.C.: World Bank.
- Noda, M. (2000) "How is 'social capital' useful in the analysis of organized community action? - A case of Buddhist community in Cambodia," MSc in Management of NGO dissertation. London School of Economic and Political Science.
- Putnam, M. (1995) *Making Democracy Work*, Princeton University Press.

- Serageldin, I. and Grootaert, C. (2000) "Defining Social Capital: an integrating view," in Dasgupta, P. and Serageldin, I., *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Washington, D.C.: World Bank.
- UNDP (2003) *Human Development Report 2003*, Oxford University Press (横田洋三・秋月弘子監修 『人間開発報告書2003: ミレニアム開発目標 (MDGs) 達成に向けて』 国際協力出版会).
- Uphoff, N. (2000) "Understanding Social Capital: Learning from the Analysis and Experience of Participation," in Dasgupta, P. and Serageldin, I., *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Washington, D.C.: World Bank.
- Working Group on Social Organization in Cambodia (1999) *Conference on the Meaning of Community in Cambodia*, vol. 1-2, Phnom Penh.
- World Bank (1992) *Cambodia: Agenda for Rehabilitation and Reconstruction*, Washington D.C.
- (1998) *The Initiative of Defining, Monitoring and Measuring Social Capital: Overview and Program Description*, Social Capital Initiative Working Paper No.1.
- (2000) Social Capital for Development
<http://www.worldbank.org/poverty/scapital/>
- (2001) *World Development Report 2000/01: Attacking Poverty*, Oxford University Press (西川潤監訳 『世界開発報告2000/01: 貧困との闘い』 シュプリンガー・フェアラーク東京).
- (2003) *Social Analysis Sourcebook: Incorporating Social Dimensions into Bank-Support Projects*, Washington D. C.: World Bank.
- (2004) *Social Development in World Bank Operations: Results and Way Forward (Discussion Draft)*, Washington D. C.: World Bank.