地域づくりにおける「参加」概念の検討：

開発社会学の視点から

“Participation” in Local Institutional Development:
A Development Sociological Perspective

北 野 収*

Shu KITANO

I はじめに注1)

「住民参加」は農村開発・地域づくりの様々な場面で、今日最も頻繁に語られる用語の1つである。しかし、その社会科学的意味について議論されることは少ない。様々な研究分野のなかで、参加(participation)概念をこれまで理論・実践の面で取り上げてきたのは、建築・都市計画(農村計画を含む)、普及教育学(技術移転論、営農システム研究を含む)、そして広義の開発社会学(開発行政学(development administration)、開発人類学を含む)注2)の3分野である。

ここで非常に興味深く感じるのは、日本の都市(農村)計画分野で生まれた「まち(村)づくりの手法」と、開発途上国における経験から生まれ「欧米の開発学者が体系化した手法」が、歴史背景や詳細な状況は異なるにも関わらず、酷似している点である注3)。つまり、住民参加という概念には、国や地域、学問分野を超えた普遍的な意味要素が内在していると考えられる。

筆者の専門である開発社会学は「社会学から社会開発を体系づける学問」注4)と定義できる。そこでは、外部者と内部者である住民の関係や相互干渉がプロジェクトという活動や地域社会そのものを構築するという行為者視点(actor-perspectives)からの分析注5)等が行われ、工学、建築学、農業経済学等からなる農村計画分野が見過ごしがちな側面へのアプローチがなされている。本稿の目的は、

地域づくりにおける「参加」概念を開発社会学の立場から検証し、農村計画分野においても共有し得る概念整理と分析的視点につながる知見を提供することにある。

以下の各節では、まず前提として、人間中心の新しい開発パラダイムにおける「内部者」としての地域住民の視点を知ることの必要性(Ⅱ)、筆者の地域づくりの定義とその文脈における「学習」の必要性(Ⅲ)について検討する。そして、これらを踏まえ、本論である「参加」概念の詳細な検討(Ⅳ・Ⅴ)を行う。紙面の制約上、具体的な事例の記述は行っておらず、ひとつの概念的整理と実態把握のためのガイドを記述する形をとっている。

Ⅱ 地域住民と外部者の有するリアリティの相違と問題共有の困難性

1 プロセスを重視した開発論による逆転の発想

地域が発展することとはいかなる概念として理解すればよいのであろうか。1990年代以降、これまでの経済成長という面だけでなく、人間中心の開発という考え方が注目を浴びようになってきた。これは結果中心主義からプロセス重視主義へのパラダイムシフトといえる。潜在能力アプローチで有名なSenは、開発とは「人々が享受するさまざまな本質的自由を増大させるプロセスである」

* 日本大学生物資源科学部 College of Bioresource Sciences, Nihon University

Key Words: 1) 参加, 2) バイアス, 3) リアリティ, 4) 組織・制度づくり, 5) 学習過程アプローチ

と定義している¹⁸⁾。地域開発、地域計画の本来の受益者であるはずの住民が開発・計画のプロセスへ関与することが、その取組みの社会的・経済的な持続可能性を左右し得る要素であることが認識され始めたのである。

筆者は、プロセス重視の開発論として、「開発のプロセスを経験し自ら学習するのは真の開発主体であるべき地域の人々自身である」ことを大前提として、「開発の本来の主体・担い手はその恩恵をこうむるべき地域住民自身であり、地域に暮らし、生産、労働する人々自身であるはずである」ことから、「行政サービス、技術援助・指導、補助事業等は、本来、住民の「開発」活動を支援するためのものであり、開発行為そのものではない」という逆転の発想に基づく視点を提供している⁸⁾注4)。

このような逆転の発想の必要性を明らかにするためには、国家及び地域内部、国際関係における各人の置かれた立場における「リアリティ」の違いから来る問題把握及び共有の困難性の問題（認識論的断絶（epistemological rupture））にまず注目しなくてはならない⁴⁾。ここでいう「リアリティ」とは、人々が個々の立場、おかれた環境・状況に規定されつつ事象を認識したものである¹⁵⁾。例えば、先進国の都市部の住人である人間が、途上国の周辺化された農村に暮らす人々の世界観を理解し、問題意識を共有することは大切なことだが、その実現は難しい⁹⁾。類似の関係性は、日本の農村計画における外部者と内部者のそれにおいても見出すことができる。

2 Chambersの6つのバイアス論

リアリティ共有の困難性に対する有効な説明として、開発（社会）学の分野で度々引用されるのがChambers¹⁾の6つのバイアス論である。Chambersによれば、途上国農村の貧困は、外部者（中央政府、外国人専門家等）に見えない、あるいは、見えにくくなっているという。紙面の制約上、詳細な説明は割愛するが、彼の言う6つのバイアスとは、①場所（立地）、②プロジェクトの有無、③接触する相手、④季節（訪れる時期）、⑤外部への儀礼、⑥訪れる外部者の専門性である。例えば、

舗装道路周辺の住民の声は、道なき遠隔地のそれよりも外部者に届きやすいし、地元エリート層や男性の意見は女性や貧困層のそれよりも外部へ伝わる可能性が高い。一見、単純な小話のようにも聞こえるこの指摘には、以下の3つの大きな示唆が含まれていると筆者は考える。

第1は、「真の開発ニーズ」は外部者には見えにくいのであれば、住民の何らかの参加なしに、外部者^{注5)}だけで開発のプランニングを行うことには著しい不当性があるのではないか、という懸念である。

第2は、地元の問題は地元の人間が一番よく知っているという点である。住民は科学的な知見には乏しいが、永年の経験から地域の環境（社会環境・自然環境の両方）には外部者よりも精通している。地域住民のある種の潜在能力を軽視してはならないと言える。

第3は、それぞれの立場、職業等によって規定される「リアリティ」は、それぞれにおいて、真実であり、同一の事象について、異なった世界観が成立するのは至極当然だという点である。ひとつのコミュニティ、地域社会の内部においても、ジェンダー、社会的地位、技術・資本へのアクセスの程度などによって、異なった「リアリティ」が実は存在している。つまり、「地域」を一つの同質的な集団として捉え、地元行政等が地域の声の代弁者であり、地域に精通した外部の学識者の発言が一番正しいとする既存の思考方法には大きな落とし穴が潜んでいると考えられる。

したがって、「バイアス」の存在と「リアリティ」^{注6)}の多様性を克服し、関係者間で問題を共有するためには、「仕掛け」や「場」の設定が必要となってくる。開発社会学の分野において、参加型開発が重要視されるようになってきた理由の1つはここにある。

Ⅲ 「組織・制度づくり」としての地域づくり

次に、「参加」概念の詳細な検討に入る前に、地域づくりという概念について、開発社会学の立場から筆者なりの定義づけを試みたい。地域づく

りという言葉自体は、日本語特有の曖昧な概念であり、それを英語に翻訳するならば、その文脈に応じた形で意識しなければならない^{注7)}。いわゆる「地域づくり」を横断的に概観して、ひとつ最大公約数的な共通項を見出すことが可能であるとすれば、それは、インスティテューショナル・ディベロップメント (institutional development) としての側面ではないかと考える。これはアメリカの開発行政学の分野で生まれた概念であるが、この用語を輸入した国際協力事業団 (JICA) ^{注8)} は「組織・制度づくり」という訳語を充てていることから、本稿においてもこの訳語を用いる。以下、この「組織・制度づくり」が「参加」概念と密接不可分であることについて説明する。

1 地域づくりの定義

「組織・制度づくり」という概念を念頭に置くとすれば、地域づくりは以下のように定義できよう。すなわち、「一定の物的空間を共有する地域社会において、地域の発展（環境、福祉、経済等さまざまな文脈における発展を想定することができる）に対して、地域ぐるみの活動及び議論（community mobilization）の成果を、地域内で有機的に組織・制度化するプロセス」¹⁰⁾こそが「地域づくり」であると考えられる。なお、ここでいう、組織・制度 (institution) とは、公的な法令・政策といったものだけではない。むしろ、地域の歴史・文化・風土によって育まれた価値観、あるいは、外部専門家のファシリテーションによる働きかけやパートナーシップを経て地域住民が経験した意識化の過程から生まれた「インフォーマルな仕組み」も概念的に含んでいる。そして、様々な個人から成る地域住民の多様な関心、アイデア、理想等をひとつの「組織・制度」としてまとめあげるための集団的行動が組織・制度化である¹⁹⁾。結果として、地域づくりから生みだされた「便益とその分配の仕組み (delivery system) も組織・制度化され、やがて地域の公共財 (public goods) となる」¹⁰⁾。この組織・制度に関する理解は「『集合的に評価された目的』のために長い間存続する『規範と行動』の集合体である」という定義に基づいており、組織・制度は、「容器＝

機構」としてのorganization（組織）とは異なるニュアンスを包含した概念である²⁰⁾。

農村開発プロジェクトにおいては、農業者、非農業者、地元有力者、女性、行政、専門家、あるいは消費者としての都市住民など、多種多様な立場の人々のリアリティを可能な限り反映しつつ、地域内において、住民と行政（あるいは企業）のパートナーシップの確立に向けた様々な意思決定、および、人々の主体的な社会学習^{注9)}のプロセスに注目する必要がある^{注10)}。現場での社会再構築ともいえる「組織・制度づくり」において、「参加」概念は密接不可分な関係にあるといえる。

2 Kortenの学習過程アプローチ論

開発行政学のKorten¹²⁾は、学習過程アプローチ論 (learning process approach) というコンセプトを用いて、地域開発プロジェクトにおける社会学習プロセスについて説明している。彼によれば、このプロセスに「3つのE」(effective, efficient, expand) で表される3つの段階があり、各段階において、学習すべき主要な事柄が時系列的に変化するとしている。以下、各段階について、簡潔に説明する。

①効果的に学ぶ (learning to be effective) 段階

ここでは、以下のような事柄に関する学習が行われる。

- 草の根レベルのニーズ汲み上げ、情報収集
- 住民の知識・能力開発
- 意識向上
- 合意形成に向けた議論の積み上げ

この段階では、後のcommunity mobilizationにつながるインフォーマルで自由な相互学習が必要である。それを制限する可能性のある行政の介入は最低限に留めるべきである。逆に、学習を支援するような「場」づくり（勉強会、ワークショップ等）は重要である。この段階では、とりわけ、失敗や試行錯誤には寛容でなくてはならない。

②効率化のために学ぶ (learning to be efficient) 段階

ここでは、以下のような集団的行動の制度・組織化のための学習がなされる。

- 第1段階の検討を注意深く踏まえ、構想の具体化に必要な専門的知見や技術面での支援を実施
 - 行政や関係する諸団体・組織との協力体制・ネットワーク化の確立
 - ③拡大のために学ぶ (learning to expand) 段階
- ここでは、第2段階で形成された地域ぐるみの

プロジェクトとしての取組みについて、

- 地理的・制度的な拡大・一般化
- 地域における有機的なシステムの確立のために学習をしなくてはならない。

これらの段階を、3本の学習曲線を用いて、概念的に示したのが図1である。注意すべきことは、この学習過程を経て確立されたシステムは未来永劫不変なのではなく、内外の状況の変化に応じて

図1 地域開発における3つの学習曲線

Fig. 1 Three learning curves in regional and community development
出典：Korten (1980: 500) 及び北野・竹島 (2004: 14) からの再引用

常に修正されてゆかねばならないという点である。すなわち、組織・制度が進化し続けるための学習は単回路学習 (single-loop learning) ではなく複回路学習 (double-loop learning) でなくてはならない (図2)。単回路学習とは、組織 (地域) を規定する諸要因や計画目標が固定された条件下における限定的な組織学習であるのに対し、複回路学習は、程度の差こそあれ、試行錯誤を所与とし、全てに対してオープン (open-ended) な状態での組織学習である。地域における学習過程は永続的である。

ところで、持続可能性の概念は、①物質的・生態学的なもの、②経済的なもの、③社会・制度的なもの、の3つに大別できる⁷⁾。地域づくりにおける社会学習は、後者③の持続可能性の育成・涵養に対して有効であるとされている。地域づくりに関わった、参加した者全てが、「試行錯誤の過程で相互に学習し、それ

図2 「組織」における単回路及び複回路学習

Fig. 2 Single-loop learning and double-loop learning
資料：Ebrahim and Ortolano (2001: 450, 453)

を自分達の計画・運営・管理に活かしていく自己エンパワーメントのプロセスを体験することにより、自分達の創りだしたプロジェクト（＝組織・制度）に対するオーナーシップ、すなわち、プロジェクトとの一体感や当事者意識を増大」させるからである¹⁹⁾。

一般に、地域の実情及び個々の多様なリアリティを反映した地域づくりは、複雑かつ多岐にわたる内容を網羅しなくてはならず、行政の側や援助機関が事前に詳細な計画・設計をする（これを「青写真アプローチ」という）ことは困難である。Kortenの学習過程アプローチ論の意味することは、地域づくりはオーダーメイドでなくてはならないこと、そして、「最高の結果と手段」は、地域における合意形成と学習プロセスという「実際の経験」を通じてのみ生み出される点にある²⁰⁾。

3 小括

地域づくりを「真の受益者たる地域住民の便益の保障」と「その分配システムの制度・組織化」のプロセスとして捉えたとすれば、いうまでもなく、「参加」の概念は非常に重要な意味を持ち得る。真の開発主体であるべき地域の人々自身の学習なしには、それは成り立たないからである。

IV 「参加」概念の検討

上記の検討を踏まえ、ここでは、「参加」の概念について複数の視点からの分類を試み、より詳細な検討を行い、何のために、誰が、何に参加するのかを考えてみたい。

1 2つの参加概念

何のために「参加」が必要なのであろうか。この問いに関し、Oakleyらは、参加の概念を「手段としての参加」と「目的としての参加」とに大別する。手段としての参加は、事業に住民を参加させているという実績を重視する立場であり、現実的にはこれが実態である場合が多い。これに対し、目的としての参加は、住民が開発の学習プロセスに主体的に参加すること自体を目的とすべきという立場である（これを「エンパワーメントと

しての参加」¹⁶⁾という）。これは、先に述べたプロセス重視の開発論に通じるものであり、開発のオーナーシップは住民自身にあるという発想である。同時に、住民がオーナーシップを持つということは、外部からの援助に何から何まで依存するのではなく、どの範囲まで住民ができるかを見極めるとともに、金銭や労働力の負担などの相応の責任を引き受けるだけの意識改革が求められることになる。

2 参加する人々の範囲（誰が参加するのか）

参加し、学習しなくてはならないのは住民だけではない。一般に、「組織・制度づくり」の学習に参加するのは、住民、地元行政、外部専門家・コンサルタント（場合によっては、企業）等、当該プロジェクトに関わる関係者全てであることが望ましい。ここで、注意しなくてはならないことは、「住民」「行政」「専門家」といった行為者たちはそれぞれが決して同質的なものではなく、行為者間あるいは集団内部においても多様なリアリティが存在するということである。後述するように、いかなる専門的知見が提供されるのかも、もうひとつの重要な視点である。

住民には、地域の政治的状況を反映し、富める者、貧しい者、マイノリティ、女性など、立場と利害の異なる人々が含まれ得る。地元の有力住民の代表だけを集会に呼び、彼等の意見を反映させて何らかの意思決定がなされたとすれば、そこでの「住民参加」は単なる名目上の口実に過ぎなくなる。そして、この種の「参加」が繰り返されれば、一部の人間の利権擁護のため、「青写真」策定のための単回路学習が繰り返されるだけとなる。

行政も同様である。中央と地方、地方行政の内部部局においても、異なる関心と対立が存在する。専門家については、一般に、当該プロジェクトに直結した分野の技術者のことを専門家と呼ぶことが多い。例えば、かんがいプロジェクトであれば農業土木工学、稲作であれば作物学、農業経営であれば農業経済学の専門家である。しかし、上述したChambersの専門家のバイアスの罠にはまらないためには、別種の専門家の存在が有用である。

それは、参加と学習の「場」を設定し、それを促進する黒子役としてのファシリテーター、オーガナイザー達である。

上述のKortenが学習過程アプローチ論を構築したのは、米国の援助機関の専門家として、1970年代に、フィリピンのかんがいプロジェクトに関わったためだという¹³⁾。従来の発想であれば、当然、農業土木技術者が全ての設計・実施・運営計画をするわけであるが、このプロジェクトでは、当時としては珍しく、社会科学系の専門家を導入し、土木系の専門家と共同で仕事をさせた。さらに、コミュニティ・オーガナイザーとしての訓練を受けた現地人を、末端の現場に滞在させ、住民の話し合いの積みあげを行った。その結果、末端の水路はコンクリート張りではなく、住民自らが労力を提供し、管理運営する方式が採択された。結果的に、これにより利用者の愛着心・オーナーシップが高まり、管理運営面での持続性が向上したという¹²⁾。

無論、こうした役割（ファシリテーター、オーガナイザー）は技術者であっても果たすことができる。実際、日本の都市計画・農村計画学の場合、こうした研究は建築・農業工学系の機関でなされる場合が多い。また、日本の農山村部においては、役場や農協等の職員の資質が高いことから、彼らが実質的にコミュニティのオーガナイザー、ファシリテーターとして機能している場合もある。

3 プロジェクト・サイクルと参加（何に参加するのか）

事業内容がハード、ソフトであるにかかわらず、一般に、地域づくりのプロジェクト・サイクルは「問題発掘⇄ニーズ・アセスメント⇄プランニング⇄実施⇄運営⇄評価⇄フィードバック⇄改善又は次の取組み」といった、流れとなるものと考えられる。無論、参加型農業研究などでは、この他に試験研究、普及教育といった、段階が存在するであろう。住民参加は、このプロジェクト・サイクルのどの部分に住民は参加をするのか、あるいは、全てに参加する（参加的要素が取り入れられている）のか、といった観点からも分類が可能である。

表1は、この「何に参加するのか」という観点から、地域開発における住民の参加の度合いを7つの段階に分類したものである。1～3が「参加型」ではないことは疑いの余地がないが、これらは、現時点における開発プロジェクトの主流な形態である。問題は、一種の擬似的参加が発生する4の「物質的インセンティブのための参加」である。ODAプロジェクトにおいて、外国人の専門家が撤退した後、事業が停止してしまうケースも発生する。これは、適正な技術移転がなされていなかっただけでなく、この物質的インセンティブによる擬似的参加の問題も関係すると思われる。いずれにせよ、何らかの住民参加がみられたとしても、「問題発掘⇄ニーズ・アセスメント⇄プランニング」及び「評価⇄フィードバック」以降のサイクルに「参加」が発生することはない。

5の「機能的参加」は、現在、最も一般的にみられる参加型開発プロジェクトである。プロジェクトの主要な意思決定が外部の専門家によって行われた後、住民が参加するが、組織化等の課程で限定的ながら「学習」が発生する。やがて、それが地元へ何らかの組織・制度化（institutionalizing）され定着・持続可能化すれば、プロジェクト及びその便益のオーナーシップは住民側にあるという点で、これは参加型だといえる。6の「相互作用の参加」は、プロジェクト・サイクルのより広範な領域にまで「参加」の余地が広がったものであり、「学習」の度合いも、質・量の双方で増加する。7の「自主的な動機による参加」は、現実的には理想論であるが、究極の「内発的發展」である。ここでは、もはや「（外部者が持ち込んだ）プロジェクトに住民が参加する」のではなく、「（住民自身の）地域づくりに外部者が必要に応じて参加する」といった逆転の構図が成立する。この意味において、もはや「参加型」という言葉を使う必要すらない。

以上は、参考としての概念上の分類、便宜的なプロトタイプである。現実にはこのように単純に割り切れないケースもあると思われる。

表1 地域開発における参加の度合い
Table 1 Classification of participation by the degree of people's involvement

参加の度合い	参加内容・システムの実態	プロジェクトサイクルにおける 住民の関与の有無と度合						「参加型」と 言えるか	備考
		ニーズ 把握	計画	実施	運営	評価	フィード バック		
1. 受動的参加 (passive participation)	事業内容・計画が住民に周知される。 外部実施者からの一方的説明が行われ、 住民側からの反応をフィードバックする システムがない。情報は外部専門家 にのみ共有される。							No	「参加」の要素は限りなく ゼロに近い。
2. 情報提供を通じた参加 (participation in information giving)	住民は外部専門家のアンケートやイン タビューに答える形で参加する。住民 は手法の開発策定に関与することはない。 また調査結果を周知されたり正確 さの確認を求められたりする機会を持 たない。	△						No	「参加」は名目的なレベ ルにとどまっている。
3. 相談による参加 (participation by consultation)	住民は外部専門家に相談を受ける形で 参加する。外部専門家が、問題とその 解決法を定義し、場合によって、住民 の応答を見ながらその内容を修正する。 相談の過程において、意思決定に住民 が関わることは無い。	○						No	同上
4. 物質的インセンティブ のための参加 (participation for material incentive)	住民は、金銭・食料その他の物質的イ ンセンティブ（報酬）を受けることを 期待して資源（労働力・時間など）を 提供する。このような開発過程を参加 型と呼ぶことが多いが、物質的インセ ンティブが継続しない（例えば外部か らの援助）と、事業は継続しない。		△	○	△			No	報酬には補助金、ODA も含まれる。現実には 最も多いと思われる擬似 参加形態。考えようよ つては、「参加」でなく 「動員」となる恐れ。
5. 機能的参加 (functional participation)	住民は、既定の目的達成のためにグル ープ形成を行い参加する。一般にこの ような参加は、プロジェクトの主要な 意思決定が行われた行われた後で、実 施を促進するために行われる。このよ うな組織は、外部のファシリテーター によって、推進されることが多いが、 後に自立することも可能である。	△ / ○	△	○	○	△ / ○	△ / ○	Yes	最も、一般的な「住民参 加型」プロジェクト。
6. 相互作用的参加 (interactive participation)	地域における新しい行動や、新しい組 織の設立、既存組織の強化につながる 分析を住民と専門家が合同で行う。作 業（分析）において、住民が意思決定 に深く関わり、したがって、地域の組 織や習慣を維持する考え方を主張する 機会が与えられる。	△ / ○	○	○	○	○	○	Yes	上記5よりも参加するプ ロジェクトサイクル段階 が多く、学習する度合い も高い。
7. 自主的な動機による参 加 (self-mobilization)	地域のシステムや状況を変化させるた めに、外部の組織とは関係なく地域の 住民がイニシアティブを持って行動す る。必要な資源や技術を調達するため に外部の機関と接触するが、資源がど うに使われるかに関する意思決定の 主体は住民が持ちつづける。	◎	◎	◎	◎	◎	◎	No	究極の「内発的发展」、 もはや「参加型」と銘打 つ必要はない。理想論で あり、現実には減多にな い。

出典：門平・西川（2002：59）に筆者が加筆・修正。

注：1）日本国内の場合、地元行政、農協等が外部専門家に含まれるか、住民と外部を繋ぐ「介在・中間」組織と理解するかは議論を要するところである。

2）住民の関与の度合いは、△が受動的関与、○が協力的関与、◎が主体的関与を表すが、これはあくまで概念的目安に過ぎない。

3）「参加型」といえるかは、絶対的な良し悪しを示すためのものではない。こうした区分は開発プロセスにおいて、常に変化し続けるものである。したがって、Yes/Noはあくまでも目安に過ぎない。

4 見過ごしてはならない視点（誰が参加していないのか）

最後に、誰が参加していないか、参加できていないか、その理由は何かについて、検討すること、外部者にとっては、重要な仕事である。殊に、途上国の農村においては、ジェンダー、民族、宗教、貧富の差等の事情により、参加できない人の意見を把握する努力が求められる。日本の農山村においても、このような問題は存在しているのか、筆者としては興味がある点である。

V 参加の便益と費用

ここでは動機づけという面から、参加の便益（benefit）と費用（cost）について、理念的なレベルで考えてみる。

1 参加における便益

開発・発展の目的は、住民が学習するプロセスを経験することそのものであるとすれば、この学習経験すること自体が便益であると考えられる。これに付随して、次のような便益も考えられる。

第1に、「バイアス」「リアリティ」の克服又は弊害の減少である。これは、ひいては、地域における社会的公正（equity）の醸成につながる。

第2に、住民の参加を通じプロジェクトへのオーナーシップの醸成がなされることで、取組みの組織・制度面における持続可能性（institutional sustainability）が増大する。これが地域に定着すれば、その仕組みは、地域における公共財を形成することになり、さらに、大きな便益を生み出す。この過程で、住民自身が意識改革を経験し、潜在的な能力の開発がなされ、結果として彼らのエンパワーメントが達成されるならば、これが参加による究極的な便益であるといえよう。

2 参加における費用

実際の参加型開発は上記のようなバラ色の便益が直ちに確認されることは少なく、以下に述べる費用の面が現実の障害として認識されることが多いであろう。

第1に、参加型開発は莫大な労力と時間を要する。多様な人々の話し合いの積み上げを何らかの形のある方向に導くには、数年、あるいは、十数年といった長期間を要する。一方、人々は得てして、目に見える結果を短期間に求めがちであるし、予算の単年度主義が長期化する取組みに馴染まない場合もある。

第2に、学習過程アプローチにおいては、最終的な取組みの方向性が修正されることも想定され、方向性が必ずしも外部者（行政、援助機関）の思惑と合致しない可能性がある。そして、それが政府側、援助機関側への批判とつながる恐れもある。例えば、日本が開発協力の分野で欧米の援助機関に比べて参加型開発への取組みが遅れたのは、援助実施体制の縦割りによる弊害等の問題のみならず、被援助国の政策への内政干渉の恐れという外交面での躊躇要因があったものと考えられる。

第3に、参加型開発自体の問題ではないが、「参加」が地域開発における一種の流行となった今日、「参加型」であることを謳うことにより、政治的な口実、道具として利用されるリスクがある。同時に、住民側が参加する権利面のみを主張し、自らの責任を省みなければ、その要求は絵に描いた餅に終り、住民、行政・援助機関の双方に不信だけが残る可能性もあることも指摘されている¹¹⁾。

VI むすびにかえて

以上、開発社会学の知見を拠る所に、地域づくりにおける住民参加という命題に関して、概念的な整理を行った。これにより、今日、内外のあらゆる農村開発、地域づくり等の文脈で語られている「参加」という概念は、単に「住民の声をプロジェクトに反映させる」以上の意味合いを有することを示すことができたと考える。これらは、日本、欧米、途上国を問わず共有できる普遍的なメッセージではなからうか。「参加」は、持続可能な発展に必要な要素と言えるだろう。

しかしながら、地域づくりの現場における「参加」の実態はきれいごとだけすまされないものがあることを忘れてはならない。なぜならば、磯辺