

キャサリン・H・ラヴェル著

「貧困サイクルの遮断 (Breaking the Cycle of Poverty)」より

和訳本「マネジメント・開発・NGO」(久木田由貴子・久木田純訳) 新評論社

BRAC (Bangladesh Rural Advancement Committee、バングラデシュ農村振興委員会) は民間の非政府組織 (NGO) であり、資金・運営・人事のすべてがバングラデシュ人によって管理される農村開発組織である。

BRACはおそらく世界でもっとも大きな途上国NGOであり、開発に携わる人々の間では広く知られ、尊敬されている組織である。

開発マネジメントの専門家には、「学習する組織」の原型として、また急速かつ効果的に規模を拡大した組織としてよく知られている。

一方、あまり知られていないBRACの活動に、農村の貧しい人々と協力して、世界最大の資金仲介プログラム (マイクロ・クレジット) のひとつを実施していることがある。これらの財政的仲介活動は、最貧困層の農民を組織し、意識化を助け、組織とリーダーシップおよび経済的技術の訓練を提供するというBRACの基本的な制度的仲介プログラムのうえに成立している。

2001年4月現在、スタッフは、常勤2万4709人、非常勤3万4044人、その他139人、合計5万8892人。年間予算1億5200万ドル。活動地域64県 (100%)、460郡 (99%)、5万村以上 (約60%)、370万人を組織、村落組織数10万強、98%は女性。

【基本用語解説】

★学習する組織 Learning organization

ピーター・センゲの「学習する組織」の定義と特徴に沿ってこの本は分析。センゲの定義によれば、「学習する組織とは、創造したいというものを創造する能力を常に強化し、コミュニティに何かをもたらしたいと希望する人々の集まりであり、学習とは、コミュニティが効果的と評価する活動能力を身につけることである」(Senge, 1990)。そしてその不可欠な特徴として、「共通のビジョン」「自己学習」「固定概念の払拭」「チーム学習」「システム思考の推進」の五つを挙げている。

★学習プロセス・アプローチ learning process approach

「学習する組織」という言葉を使ってBRACを紹介したのはデビッド・コーテン」である。コーテンは、1980年の論文で、それまでの開発援助の失敗は先進国の専門家による一方的で時間に縛られた計画、すなわち「青写真」に基づくプロジェクトに依るところが多いとした。大事なのは試行錯誤を大切に、人々と学び、行動によって新しい知識と能力を構築していけるような組織の特徴を身につけることであるとした。最初は「効果性」、次に「効率性」、最後に「規模の拡大」について学習していく。

★グラミン銀行 Grameen Bank

グラミンとはベンガル語で農村。1976年からマイクロ・クレジットを実験開始し、1983年に正式設立。グラミン銀行のメンバーが収入では比較的高いものに対して、BRACのメンバーは全体的なエンパワーメントの度合いが高いという違いが出ている。

★ターゲット方式 targeting strategy

開発活動の対象を「もっとも貧しく虐げられた人たちに絞り込む」こと。バングラデシュの例では、農村部は全体として貧しいが、同時に地主や一部のエリート、官僚あるいは経済的社会的権力を持った人々も存在して中間搾取を行っているために、村全体を対象にすると大多数の村民たちが開発活動の恩恵に浴せないという現状が存在していた。

★貧困層・最貧困層 the poor, poorest of the poor

代表的定義は2つ：一つは1990年の世界銀行の定義

「人間らしい最低限の生活を営むのに必要な年間所得一人当たり370ドルを下回る状態」——経済的視点からの「絶対的貧困」の定義。

二つ目は1997年の国連開発計画（UNDP）の「人間貧困指数」

所得以外の質的社会的側面（識字率、一日の栄養摂取量、社会医療サービスや安全な水へのアクセスなど）に着目。

ジョン・フリードマンの定義、「貧困とは相対的な力の剥奪状態である」

BRACの「開発理論」（指導原則）

1. 意識化

貧しい人々（男女とも）が自分の立場を改善できるようになるためには、運命論を否定し、コミュニティのことや貧困の原因となっている経済的勢力と搾取の構造を分析する枠組みを獲得しなければならない。また特に、行動によって自分の状況をコントロールする方法を学ぶ必要がある。このような枠組みと方法論を身につけることによってのみ、人々のエンパワーメントが実現する。

2. 自立性

貧しい村人は、自分の環境を理解することでエンパワーされ、同じグループ内の人々から支援を受けることで強くなり、依存関係がなくても自立が可能になる。誰もが（村人もスタッフも）創造性を発揮する潜在力を持っているが、条件が整い機会があって初めて、その力を発揮できる。保守派からの報復を防止したり、政府のサービスを明確化して拡大したり、インフラを改善するための手助けが必要となるだろう。

3. 住民中心主義・参加

BRACの全てのプログラム・オーガナイザーは、開発が村の貧しい人々のニーズに合ったものでなければならないと押し付けてはならないと教えられる。BRACは支援組織。BRACが実施する村落組織のリーダー訓練（男女とも対象）は、広範な政治的参加を奨励し、自分の組織や政府機関で責任ある役職に就くために必要な情報や手段の獲得を支援することを目的にしている。

4. 持続可能性

BRACは、ドナーからの補助金の有無やその継続の可能性に左右されるような村への対策活動が効果を上げるとは考えていない。自立的な村の開発イニシアティブが継続できるのは、地元で支えることが可能なシステムに基づいているか、あるいは効果的なインフラの改善をとまなう国の支援的な開発ネットワークに連携強いる場合であると考えている。政府や民間企業が必要なサービス制度を持たなかったり設立できそうもない場所でNGOの手によって、自己資金だけで基本的な地域サービスを継続的に提供する新しい制度を作る必要がある、とBRACは考えている。その例としては、グラミン銀行とBRACの新しい銀行プロジェクトが挙げられる。

5. 万能なアプローチはない

BRACの幹部は、雇用（最低限の賃金水準を上回るような農業以外の雇用）を生み出すこと

が人々を貧困から抜け出させるために重要であると確信している。しかし、現実的で継続的に最低限以上の生活を提供する雇用を生み出すことは、技能の向上、技術的サービスの利用可能性、インフラの開発、経済の下位セクターの改善、融資の利用可能性など、いくつかの要因に左右される。

6. 規模の拡大

BRACは、開発のモデルを作ったりそれを立証することが自分たちの仕事であるとは考えていない、また重要であるとも考えていない。経験やシステムの伝達は重要であるが、BRACの基本的な仕事は、できるだけ多くの農村部の貧しい人々に対して、迅速に生活改善の手助けとなる対策活動を行うことである。しかし、すべてのNGOに急速な規模拡大が適しているわけではない。

7. 市場原理と起業家精神

BRACの幹部は、問題がある場合や明らかな搾取を防止する以外は、通常の世界経済活動に干渉しない方針を常に堅持してきた。村人に対する融資にも決して助成を行わない（付随訓練や技術サービス、その他の開発活動は行われる）。融資利用者は経済活動に必要なものすべて自分で購入する。より大きな規模の事業（例えば深管井戸）では、融資利用者は必要な技術サービスを受ける代わりに、BRACの専門家に代金を支払う。市場原理の視点を持つことで、村人とスタッフ双方の自立性とビジネス・マインドが強化されることになる。

8. 女性の重要性

伝統的にバングラデシュの村の女性はほとんど権利を持たず、自分の人生の進み方さえも選択できず、現状を変えるための機会も皆無である。融資プログラムのフィールド・マネージャーは、女性が男性よりもきちんと貯蓄し、融資されたお金に対する責任感も強いと報告している。すべてのBRACのスタッフが、女性の役割変化なしに社会的開発や経済的開発は起こり得ないと確信するようになっている。BRACのフィールド・ワーカーは、村で男性グループよりも先に必ず女性グループを組織化する。プログラムや活動において、女性は平等または優先的に処遇されなければならないというのが、BRACが指導してきた原則の一つである。

BRACの「ターゲット方式」——貧困層の中でも最貧困層を焦点に

<当初の開発プロセス>

遠隔地にある村落に総合的で基本的なサービスを拡大する

必要な教育と訓練を提供する

村の問題を解決する過程で、村全体の協力を強化する

貧しい人を支援するために融資協同組合を形成する

実験の大半はうまくいかなかった。豊かな人と貧しい人の双方が、自分の貢献度に見合った恩恵を受けていないと感じたのである。当初ボランティアでサービス提供を受けた若い男女の高学歴者たちの中には「タウト（tout）」に変貌する者も出てきた。コミュニティ全体としての意識が発展しなかったために、村全体での共同という希望も現実的なものではなくなった。

調査によって村の社会構造の3つの特徴が明らかになった。

「断絶性」「依存性」「不利な立場」

<コミュニティ全体を対象としたアプローチの見直し>

農村部の権力構造と資源の分配には非常に重要な関係がある。

コミュニティ全体を対象としたプログラムでは、利益のほとんどが豊かな人に集中し、非常に貧しい人々を素通りする。

貧困層を対象としたプログラムは、少数の人が権力と資源を握っている農村部の権力構造に対処

するものでなければならない。

農村部の権力構造に対処するためには、貧しい人（そして弱い立場にいる人）のための能力や制度の開発が必要である。

→「ターゲット方式」（1977年）へ

以降、フィールド・スタッフの役割を、モチベーター（動機付けをする人）からプログラム・オーガナイザーに変え、ボランティアを使うのをやめた（保健委員会や親委員会など特定の役割を除く）。

村の最貧困層をターゲットにしたBRACのプログラムは、意識化、連帯感を持った相互扶助集団の組織化、機会を拡大するための技術サービスや財政的サービスの供与などを含み、今日のBRACの中核的アプローチとして続いている。

BRACのプログラム

- (1) 「農村開発プログラム（RDP、Rural Development program）」
最大かつ中心的プログラム。村レベルで最貧困層を男女別に組織化し、意識化やエンパワメント、融資活動により促進される所得獲得活動、さまざまな社会的プログラムの実施などをグループ単位で行う。
- (2) 「農村融資プロジェクト（RCP、Rural Credit Project）」
新たに始めた自立的な銀行。村の集団はこのプロジェクトの下で4年間の融資を受けた後、民間銀行が提供するサービスへと移行する。
- (3) 「保健プログラム」
女性と子供を焦点に予防保健を強化するとともに、政府の農村部保健システムのサービスを改善する。
- (4) 「ノンフォーマル初等教育プログラム（NFPE、Non-Formal Primary Education）」
学校に就学したことがまったくない最貧困層の子どもたちのために企画された初等教育主体のプログラム。

このうち、「保健プログラム」と「初等教育プログラム」は、部分的に「農村開発プログラム」に統合されているが、それ以外は平行して行われる。

かつて途上国の初等教育を調査した人たちは、最貧困層の子どもたちが学校に行かないのは、親が家庭内で子どもの手助けを必要とするからだと主張した。また、親は犠牲を払ってまで子どもに教育を受けさせる必要はないと思っていると信じていた。しかし、学校への就学や出席についての親子の決定に影響を及ぼす重要な変数は、貧困や伝統以外にある。

①適切なカリキュラム、②監督が行き届いた熱心な教師、③適切な暮らす規模、④教育費が安いか無償の学校が近くにあり、子どもが勉強するにふさわしい環境があれば、彼らの教育への態度は明らかに変化する。

BRACの学校でこうした経験を持った子どもと親は、教育の価値を認め、教育の継続のために他を犠牲にすることをいとわなくなる。

