

貧困撲滅の「最初のフロンティア」としての コミュニティと社会関係資本，信仰基盤組織（FBOs）

—SDGs と人間の安全保障の実現にむけての 新たな開発パートナー

野田 真里[†]

‘First Frontier’ of Poverty Eradication with Community, Social Capital and Faith Based Organizations (FBOs):

New Development Partner toward SDGs and Human Security

Masato Noda

For the achievement of Sustainable Development Goals (SDGs) based on the ideal of ‘Leave no one behind,’ people themselves and each of individual should be focused on the main target of development as Human Security claims. Among SDGs, Goal 1 ‘End poverty in all its forms everywhere’ is the first priority as the preamble of *Transforming Our World: 2030 Agenda for Sustainable Development* shows. For this, community can play the role of ‘First frontier’ of poverty eradication. Active community action is based on the social ties with social capital. Role of religion becomes highlighted as a form of strong social capital, especially related to the development issues of value and ethical matter. As well, Faith Based Organizations (FBOs) also become expected to play a crucial role as ‘New development partner’ to eradicate poverty and achieve SDGs and Human Security in both developing and developed world.

キーワード：貧困撲滅，コミュニティ，コミュニティ主導の開発（CDD），社会関係資本，市民社会，信仰基盤組織（FBOs），持続可能な開発目標（SDGs），人間の安全保障

はじめに

「誰一人残さない」，これはよく知られているとおり，2015年に国連総会で採択された新たな国際社会の開発イニシアティブである，「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030年アジェンダ」（*Transforming Our World: 2030 Agenda for Sustainable Development*. 以下，2030アジェンダ）とこれに含まれる持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）のモットーである。この精神は，人間一人ひとりに焦点を当てて，「恐怖と欠乏からの自由」を目指す，人間の安全保障（Human Security）の理念と，根底において共通するものである。すなわち，「誰一人取り残さない」持続可能な開発をすすめ，とくにSDG目標1「あらゆる場所，あらゆる形態の貧困をおわらせる」

[†] 茨城大学人文社会科学部准教授，早稲田大学アジア太平洋研究センター特別センター員
Associate Professor, College of Humanities and Social Sciences, Ibaraki University; Visiting Fellow Waseda University Institute of Asia-Pacific Studies.

うえで、開発の持続可能性を高めるためには、人間一人ひとりに焦点を当てた開発が不可欠であり、コミュニティは貧困削減の「最初のフロンティア」として重視されてきている。

本稿では、「誰一人取り残さない」持続可能な開発、人間一人ひとりに焦点を当てた「欠乏からの自由」を実現する上で重要となる民衆中心／人間中心の開発（people/human centered development）、民衆参加型開発（peoples participatory development）に着目し、貧困撲滅の「最初のフロンティア」であるコミュニティが主体の開発を分析する。また、そのベースにある「コミュニティの互惠行動」（Mutual Beneficial Community Action: MBCA）を可能にする、人々やコミュニティの絆の軸となる価値規範や社会制度であり、開発に不可欠な資本としての社会関係資本（social capital）について分析する。さらに、「新たな開発パートナー」としての信仰基盤組織（Faith Based Organizations: FBOs）について論じる。

なお、本研究の根底にある問題意識は、貧困削減をはじめとする国際開発はもはや途上国の開発や援助だけに限ったものではない、という点である。「2030 アジェンダ」および SDGs においては途上国のみならず先進国を含む地球社会全体の持続可能な開発、すなわちそのタイトルにあるとおり「我々の世界を変革する」ことを目的としている点が重要である。この点が、途上国開発に焦点を当てた「ミレニアム開発目標」（Millennium Development Goals: MDGs）と大きく異なる点である。もはや国際開発は、「豊かな先進国が貧しい途上国を援助・支援する」といった次元だけでは捉えられないのであり、日本を含む先進国それ自体の、貧困削減をはじめとする持続可能な開発のあり方が問われている。詳細は別稿にゆずるが、日本についていえば、貧困・格差の問題が深刻化していることはすでにすでに広く認識されているところであり、また、日本の地域社会においても SDGs の展開が進められようとしている¹。これは、グローバル化が進展する中で、日本社会とりわけ地域社会が国際化していること、日本の生活それ自体がグローバル経済の中で成立していること、そして繰り返しになるが、貧困をはじめとする日本社会が抱える諸課題が、まさに地球社会全体の課題と共通することによる。

1. 持続可能な開発、人間の安全保障と、貧困撲滅の「最初のフロンティア」としてのコミュニティのエンパワーメント

国際開発の潮流の中で人間中心の開発アプローチが重視されてきており、貧困削減・貧困撲滅はその中心課題である。SDGs を含む「2030 アジェンダ」の前文では、持続可能な開発における貧困撲滅の重要性が強調されている（United Nations, 2015: 3）。

「このアジェンダは、人間、地球及び繁栄のための行動計画である。これはまた、より大きな自由における普遍的な平和の強化を追求するものでもある。我々は、極端な貧困を含む、あらゆる形態と側面の貧困を撲滅することが最大の地球規模の課題であり、持続可能な開発のための不可欠な必要条件であると認識する」。

¹ 日本政府の「持続可能な開発目標（SDGs）推進本部」が2016年12月に発表した「持続可能な開発目標（SDGs）実施指針」においても、地域社会の重要性が強調されている。また、実際に地方自治体等においてもSDGsを施策に活用する事例が生まれつつある。たとえば、筆者がかかわっている茨城県つくば市においては、「つくばSDGsフォーラム」を開催、五十嵐靖市長が日本の自治体初となる「持続可能都市ビジョン」を公表した。（2018年2月19日）。

人間一人ひとりに焦点を当てた「誰一人取り残さない」開発を進める上では、住民やコミュニティが開発主体として重要な役割を果たす。「2030 アジェンダ」においては、第1に、「すべてのステークホルダーの協働的なパートナーシップ」として、「コミュニティとの協働」「コミュニティの能力強化」「コミュニティの参加」等について、随所で述べられている。第2に、マルチステークホルダーの参加と連携が重視されているが、中でも市民社会（Civil Society）として、NGO/NPO はもとより、近年コミュニティ基盤組織（Community Based Organizations: CBOs）や、新たな開発パートナーとしての信仰基盤組織（FBOs）の役割が注目されている。そして、第3に、宗教を含む文化の役割が重視されている。「我々は、世界の自然と文化の多様性を認め、すべての文化・文明は持続可能な開発に貢献するばかりでなく、重要な成功への鍵であると認識する」（ibid.）。

住民やコミュニティが開発主体としての役割が重視されるようになってきたその背景には、グローバリゼーションの進行にともなう国家・政府の開発における役割の相対化があげられる。貧困削減をはじめ、人々の生活の安心・安全は従来国家が守るべきものとされてきたし、事実、戦後の貧困削減をはじめとする開発のおもな主体は国家・政府であった。だが、近年、途上国においてはこうした「国家による安全保障」（state security）の枠組みが必ずしも十分に機能しないことが明らかとなってきた。その要因としては、主に次の2点が挙げられる。第1に、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、第2に国家自体の脆弱性やその深化がある。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、といった点があげられる。

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与れない、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、①pro-poor growthをはじめマクロ経済成長戦略やそのシステムの改革が重要であり、より効率的な経済成長と公正な分配を行っていく必要がある。さらに、これを可能とするために②行政システムの改革をつうじてガバナンスの向上や国家・政府による社会サービス改善等、つまり「国家・政府を正常に機能させる」営みは重要である。

これらは、開発体制それ自体の民主化、開発ガバナンスの向上に他ならない。従来国家主導の「上からの」開発体制においては、国家が国民の安心・安全を守り、開発の成果を国民に還元することが前提とされてきた。しかし、国家それ自体が正当性（legitimacy）を持たない場合、あるいは正当な国家であっても、一部の特権階層によって握られている「独裁国家」、あるいは国家の統治機能それ自体が欠如した「破綻国家」においては、国家は民衆の生活の安心・安全を守る主体となることは困難なのである。また、「社会的排除」（social exclusion）により取り残された人々、「国民」と認められていないマイノリティは、もとより国家による開発の恩恵に浴することは期待できない。

こうした国家による貧困削減の限界を乗り越える、あるいは補完するうえで重視されてきたのが、人間の安全保障の思想である。グローバル化の中で国家の役割が相対化される中で、経済危機、環境・気候変動、感染症等といった脅威が国民国家の枠を超えて、人々に直接降りかかることとなった。人間の安全保障は、こうした「国家による安全保障」の限界を補完し、国家の下にある「国民」とし

てではなく、人間一人ひとりに焦点を当て、「人間の生にとってかけがえのない中枢部分を守り、すべての人の自由と可能性を実現すること」を目的とする。そして、人間の安全保障の実現のアプローチとしては、脅威に晒される脆弱な人々やコミュニティに対する「保護」(protection)と同時に、こうした人々やコミュニティが脅威に立ち向かっていくためのエンパワーメント (empowerment) が重要であるとされる。こうした経緯から、貧困といった脅威に対抗するためには、民衆やコミュニティが主体となった開発が必要であると考えられるようになってきたのである。

人間の安全保障においては、「恐怖からの自由」つまり貧困削減において、「最初のフロンティア」としてコミュニティや草の根組織の役割が重視される。また、この中で NGOs/市民社会は、人間の安全保障において、国家と人々やコミュニティとの間の媒介者 (intermediator) やコミュニティの活動を活性化させる触媒 (catalyst) としての役割が期待される。すなわち、「人々が自らのために、また、自分以外の人間のために行動する能力」の強化 (empowerment) を通じて、「人々が個人としてのみならず、社会としての潜在能力までも開花せうる」(人間の安全保障委員会 2003: p. 20) ことが重要である。「コミュニティに根ざした人々の活力を生み出す草の根の取り組みは、様々な危機による衝撃を緩和する『最初のフロンティア』として重要である。また、地域社会 (community) においては、国と人々との間にある草の根組織やその他の媒介者 (NGOs/市民社会等—引用者) の能力が重要」となる (ibid., p. 157)。

ここで重要なのは、民衆やコミュニティの主体的参加やエンパワーメントは、貧困削減の取り組みの手段・アプローチであるばかりでなく、それ自体が貧困削減への取り組みであり目的でもある、ということである。「人間開発は人間の能力に対する投資の必要性を強調し、またその能力はすべての人々のために使われる。より大きな参画がここでは重要な役割を果たす。それは人間の能力を最大限に高めるのに役立つのみならず、社会経済発展の水準を引き上げる手段ともなる。だが、人間開発は人間性の充実にも関係している。よって、主体的な参画は民衆の潜在能力をフルに実現し、社会に対する最善の貢献をもたらす。それ故、参画それ自体が目的である」(UNDP 1994: pp. 21-22)。

また、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」ものであり、剥奪された力を取り戻し、あるいは、強化することつまりエンパワーメントが貧困削減にとって重要となる (フリードマン 1995: pp. 71-75)。つまり「エンパワーメントとはより公正な権力の配分、政治的意識の覚醒および社会的弱者の能力の向上である」(ibid.)。エンパワーメント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、相互に関連している。すなわち、第1に「社会的な力」は生活の基盤となる部分であり、情報、知識、技術、社会組織への参加や財源である。これを備えることによって、生産的な富の基盤が手に入れやすくなる。第2に「政治的な力」は、自分の将来に関する決定権をもつことであり、選挙権、発言権、集団的行動の権利などである。そして、第3に「精神的な力」であり、個人の潜在能力の意識化や自信や自尊心 (self-esteem) をもって行動することである。これらの3つの力は相互関係にあり、総合的に民衆の能力を高め、強化していくこととなる。

以上みてきたように、人間の安全保障の観点に立った場合、コミュニティは貧困をはじめとする人々に降りかかる脅威に対抗する「最初のフロンティア」であり、民衆やコミュニティが主体となった開発を進めることが重要である。また、民衆やコミュニティのエンパワーメントを通じて、下から

の貧困削減のための手段・アプローチであると同時に、民衆やコミュニティ自身の能力を開発するという点で、それ自体が貧困削減への取り組みであり目的でもある。

2. コミュニティ主導の開発（CDD）と社会関係資本

コミュニティは、人間の安全保障の観点から、グローバリゼーション下における人々に直接ふりかかる脅威である「欠乏」すなわち、貧困に立ち向かう「最初のフロンティア」として重要である。国家・政府や市場によってのみ貧困をなくすことは極めて困難であり、台頭するセクターである NGOs／市民社会が媒介者・触媒となり、コミュニティや民衆が主体となった開発を推進していくことが重要となってきている。人間中心の開発アプローチが主流化し、コミュニティの役割が注目される中で、世界銀行は「貧困削減戦略」（Poverty Reduction Strategy: PRS）において、より持続的な裾野の広い開発の実現のためコミュニティ主導の開発（Community Driven Development: CDD）を提唱している。コミュニティ主導の開発（CDD）の基本となる思想は、これまでとすれば民衆とりわけ貧困層や社会的弱者は「開発の対象(target)」として捕らえられてこなかったが、こうした民衆を「開発の主体(actor)」つまり「開発プロセスにおける資産・パートナーとして着目し、民衆自身のもつ制度や資源を強化する」ものである。(Dongier et al. 2003: pp. 3-8)。

コミュニティ主導の開発（CDD）が注目されるようになった契機は、世界銀行が貧困層を対象にして行った参加型貧困調査（Participatory Poverty Assessment: PPA）とその成果である『貧困層の声』（*Voices of the Poor*）3部作および、『世界開発報告 2000/01—貧困との闘い』、そして各国のオーナーシップと幅広いステークホルダーの参加による貧困削減戦略（PRS）の策定である²。世界銀行は50か国、4万人を超える貧困層との対話をつうじて参加型貧困調査（PPA）を実施し、『貧困層の声』3部作（Naryan et al. 2000a, 2000b, 2002）を作成するとともに、『世界開発報告書 2000/01—貧困との闘い』を刊行した（World Bank 2001）。これらの研究や開発政策の中で「変革のための戦略」として、開発への取り組みや政府の政策を、貧困層の経験や視点にたって実行することが重要であるとし、コミュニティ主導の開発（CDD）や、NGO/市民社会との連携、社会規範の改善等をあげている（Naryan et al. 2000a: pp. 222-230）。

ここでは貧困削減にむけて3つの重要な論点が示されている。すなわち、第1に、民衆自身の組織をもつことで、政府、商人、NGOs／市民社会との交渉が可能になる、第2に、コミュニティ主導の開発（CDD）プログラムに直接支援をえることで、自らの運命を自分たちで切り開いて行くことが可能になる、そして第3に資金の地元のオーナーシップを持つことで、汚職を防ぐことができ、NGOs／市民社会や政府の民衆に対する透明性を高めることが可能となる。つまり、脆弱性の高い貧困層にとって、彼/女たち自身が主体となって草の根のコミュニティレベルから組織化を行い、あるいは、コミュニティ基盤組織（CBOs）に着目し、これを開発の主体として、これを支援することが貧困削減の方策として考えられている。では、コミュニティ主導の開発（CDD）とはどのような特

² コミュニティ主導の開発（CDD）を巡る国際開発のコンテキストとしては、以下のような批判的な見解も存在する。すなわち、いわゆる「ワシントン・コンセンサス」にもとづき、新自由主義的グローバル化・市場経済化が進行する中で、社会格差の拡大や貧困増大から起こる社会危機をどう食い止めるかが大きな開発アジェンダとなってきた。その中でドナーの「援助疲れ」や途上国政府の財政事情の逼迫もあり、出来るだけ「安上り」に「貧困削減」を計るべくうち出された、というものである。

徴を持つものであろうか。世界銀行は次のように定義している。

コミュニティ主導の開発（CDD）とは、意思決定や資源の利用をコミュニティグループに委ねるものである。こうしたグループは、コミュニティのニーズに応じる外部の支援組織やサービス提供組織と協働して活動するものであり、これには民間企業、NGOs、中央政府機関等が含まれる。コミュニティ主導の開発（CDD）とは社会サービスやインフラストラクチャーを提供し、経済活動や資源マネジメントを組織化し、貧困層をエンパワーし、ガバナンスを改善し、最貧層の安全を強化するための、一つの方法である（*ibid.*, pp. 3-4）。

コミュニティ主導の開発（CDD）の特徴は次のようにまとめることができる。第1に、国家や行政上の枠組みだけにとらわれず、こうした社会的に排除され、取り残された貧困層、社会的弱者自身に注目することである。第2に、貧困や人間の安全保障の欠如に対する民衆自身やNGOs／市民社会の支援による草の根から社会開発運動の試みとその社会的・文化的要因を理解する必要がある。そして、第3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も、民衆の参加を促し、オーナーシップを高め、人間の安全保障を促進するためには、NGOs／市民社会をはじめとする適切な外部の支援とより良いパートナーシップが不可欠であり、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課題となる。

このような民衆参加を促進し、コミュニティ主導の開発（CDD）を実現する上では、コミュニティにおける社会的機能それ自体の開発すなわち、人々の社会関係を強め、コミュニティの復権が不可欠である。世界銀行は、こうした社会を社会として機能させる諸要因を社会関係資本（social capital）として重視している。社会関係資本とは「人々の調和の取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（Putnam 1993: p. 167）。また、社会関係資本は物的資本（physical capital）、金銭的資本（financial capital）、自然資本（natural capital）、人的資本（human capital）と並んで、開発を促進し、貧困削減するうえでの重要な資本であり、また、こうした開発の諸資本・資源を繋ぐものとして注目している。

社会関係資本とは、社会における制度、関係、態度や価値観を含むものであり、人々の相互の関わり合いをつかさどり、経済・社会開発に貢献するものである。社会関係資本は、単に社会に埋め込まれた様々な制度であるばかりではなく、これらを繋ぐ糊（glue）でもある。社会関係資本は社会行動において共有された価値や規範を含み、人間関係、信頼、「市民」の責任としての常識として示されるものであり、これによって単なる個人の集合ではない、社会が形成される。一定の共通となるガバナンスの形態や文化的規範、そして社会的規則なしには、社会が機能することは想像しがたいのである（World Bank 1998: p. 1）。

では、開発において社会関係資本にはどのような類型や機能があるのであろうか。第1に、アプホフ（N. Uphoff）は社会関係資本における「構造的」と「認知的」の2類型として論じている（Uphoff 2000: pp. 218-19）。構造的な社会関係資本（structural social capital）とは、コミュニティの互惠活動

(MBCA) に貢献するような、社会組織、村の掟、役割、手続き、ネットワーク等であり、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、認知的社会関係資本 (cognitive social capital) とは、コミュニティの互惠活動に貢献するような精神的なプロセス、思想、規範等々の価値観であり、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、第2に、ナラヤン (D. Narayan) は社会関係資本を「内部結束型」と「橋渡し型」の2類型として論じている (Narayan 1999)。すなわち、内部結束型社会関係資本 (bounding social capital) とは、社会・集団内での結束力を高める機能を果たすものであり、他方、橋渡し型社会関係資本 (bridging social capital) 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とされる。

社会関係資本はコミュニティ主導の開発において主に以下の3つの作用を持つ (Grootaert 1998: pp. 3-7)。すなわち、①コミュニティにおける情報共有を促進し、②コミュニティにおける活動の調和をはかり、そして③コミュニティにおける意思決定と社会サービスへのアクセスにおける意思決定を促進する。さらに、社会関係資本はコミュニティにおいて、親族や隣人、友人との関係そして宗教をつうじた関係は重要なインフォーマルなセフティ・ネット (informal safety net) として機能し、行政によるフォーマルなセフティ・ネットが存在しないあるいは機能しない途上国の農村等においては、民衆の生存そのものにかかわる重要な要素となる。また、コミュニティ内の人々間の信頼は共通の利益のために協働する必要な要素でもある。つまり、社会関係資本はコミュニティ内において価値や規範を共有することで、紛争やめごとを減らすことができ、教育や保健といった社会サービスへのアクセスを向上することが期待されるのである。

3. 国際開発の潮流における文化・宗教

次に、国際開発の潮流における文化・宗教および宗教組織の役割について分析しよう。人間中心の開発アプローチにおいて、コミュニティが貧困削減にむけた社会開発の主体として重要視されている中で、本稿ではとくに社会関係資本としての伝統文化や宗教の役割に注目するものである³。「土着文化とは、経済、社会、政治の生命源でもある。この意味で土着文化は、生活のあらゆる分野において内からの開発の母体となりうるのである」(ヴェルヘルスト 1995: p. 46)。まず、開発における伝統文化としての宗教の重要性について、概観しておこう。

第1に、宗教組織は市民社会の重要な構成要素であり、歴史的にみても社会サービスの担い手やコミュニティの中心として機能してきた。欧米における社会サービスの起源はキリスト教のチャリティであることは言を俟たない。国際協力においても、宗教を基盤とした人道支援や開発協力が実践されてきており、国際協力 NGO の中には宗教的基盤をもつ団体が少なくない。例えば、欧米の大手 NGO である Christian Aid, World Vision 等はキリスト教を背景に持つ。他方、日本をはじめアジア

³ 文化・宗教に着目したオルタナティブな開発 (alternative development) のアプローチからの重要な開発理論としては、内発的發展論がある。内発的發展は「西欧をモデルとした近代化のパラダイム」つまり「支配的パラダイム」に対する対抗モデルの一つであるとされる。そして、内発的發展では「伝統の再創造」が鍵であり、「伝統的なコスモロジー、宗教あるいは信仰の中に、現代の大問題を処理する知恵を発見する」ことが重要とされる (鶴見 1999: pp. 31-33)。

各国における宗教、特に仏教の社会的活動の重要性は再認識されてしかるべきである。仏教が国家の社会福祉政策の柱として取り入れられ、また、草の根の民衆の社会サービス提供機関として機能してきた歴史的な経緯がある。名著『マネジメント』や『非営利組織の経営』で知られる、P. ドラッカー (P. F. Drucker) は、「最古の非営利組織 (NPO) は日本にある。日本の寺は自治的だった。もちろん非営利だった」と述べている (ドラッカー1991)。また、日本の国際協力においても、仏教を基盤とした活動や団体が多く存在する⁴。

第2に、コミュニティ主導の開発 (CDD) における、宗教コミュニティの持つ重要性である。何をもってその社会のコミュニティとするか、コミュニティをコミュニティとして成り立たせる共通の紐帯は何か、という問いは、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。コミュニティとは「その成員がアイデンティティや利害・関心、価値を共有し、また他の成員の尊重し役割を共有する」(Forsyth 2005: p. 102) 集団であり、地縁集団、血縁集団、民族集団、宗教・信仰集団等の様々な集団をさすものである。村落開発においてはともすればコミュニティとは「村」、つまり自然村あるいは行政単位としての村と同義であると無前提に考えられがちであるが、ここで、コミュニティを「人々が共同生活を営む場」、あるいはアプホフのいう「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、「村」がすなわちコミュニティであるとは必ずしも限らないし、地縁や行政区画とは異なる、文化的・宗教的な紐帯によるコミュニティが形成され、それが開発において重要な役割を果たすことが知られている⁵。

第3に、2000年以降の国際開発の潮流の中で注目すべきは、コミュニティ主導の開発 (CDD) や社会規範 (social norm)、価値・倫理 (values and ethics) の重視と、新たな開発パートナーとしての信仰基盤組織 (FBOs) の役割である。世界銀行の『貧困層の声』では、貧困層のネットワークや連携、貧困層の組織が重視されるなかで、宗教の役割が注目されている。また、2000年に世界銀行は「価値・倫理に関する開発対話」(Development Dialogue on Values and Ethics: DVEE) をスタートさせた。これに続いて、「世界信仰開発対話」(World Faith Development Dialogue: WFDD) が発足し、世界銀行のJ. ウォルフエンソン (J. D. Wolfenson) 世界銀行総裁とイギリス国教会のG. ケアリー (G. Carey) カンタベリー大司教が共同議長となって対話を進めた。

4. 新たな開発パートナーとしての信仰基盤組織 (FBOs) : 開発における価値・倫理

次に、人間一人ひとりに焦点をあてた、「誰一人取り残さない」貧困削減にむけた新たな開発パートナーとしての信仰基盤組織 (FBOs) について分析しよう。世界銀行は貧困削減戦略の中で、貧困層の声に耳を傾け、貧困層に寄り添った開発アプローチを重視しておける。その中で、市民社会組織 (CSOs) の一員として、NGOs と並んで、コミュニティ基盤組織 (CBOs) や宗教組織を、政府組織よりも信頼が高いものとして重視している。

⁴ 例えば、国際協力 NGO としては、(公社) シャンティ国際ボランティア会 (SVA) は曹洞宗難民救済会議 (JSRC) を起源とする。超宗派による団体としては (特活) アーユス=仏教国際協力ネットワークがある。また、ネットワーク組織として、仏教 NGO ネットワーク (BNN) がある。

⁵ 例えば、カンボジアの農村においては、仏教寺院を核とする宗教コミュニティが貧困削減の最初のフロンティアとして重要な役割を果たしている。仏教はコミュニティの紐帯となる社会関係資本であり、仏教寺院、住民組織である寺委員会、および仏教系 NGO 等は、宗教基盤組織 (FBOs) として重要な開発主体である。詳細は Noda 2007, 野田 2007a を参照。

貧困撲滅の「最初のフロンティア」としてのコミュニティと社会関係資本，信仰基盤組織（FBOs）

一般的にいえることとして，国家，市民社会，民間セクターの組織が貧困層の生活において重視されるようになる中で，市民社会組織は国家の組織と比べてより効果的なものとなってきており，とりわけ民衆自身のインフォーマルあるいはフォーマルなコミュニティ基盤組織（CBOs）はもとより，NGO，宗教組織，地元のリーダー，血縁や親族関係が重要となってきている

(Narayan et al. 2000b: p. 189)

世界銀行は「開発における価値・倫理の対話（DVEE）」に続いて，「世界信仰開発対話」（WFDD）が発足した。共同議長を務めた，世界銀行の J. ウォルフエンソン（J. D. Wolfenson）世界銀行総裁とイギリス国教会の G. ケアリー（G. Carey）カンタベリー大司教は，開発における宗教の重要性について①精神的な開発，②コミュニティにおける社会サービス，③社会の結束性（社会関係資本）の観点から，次のように述べている。

精神的進歩と物質的進歩は相伴うものである。…多くの開発途上国においては，宗教指導者が貧困層に寄り添いそして最も信頼される代弁者となっている。信仰コミュニティは保健サービス，教育，そして社会的弱者や障害者のための保護施設を提供している。精神的な絆は，民族差別や資源をめぐる紛争，そして暴力によって分断されることもあるが，それは様々な社会の中で最も強い絆である。

(Belshaw, D. and Calderisi, R. 2001: vii)

こうした開発における価値・倫理や信仰基盤組織（FBOs）への注目は，国連等の他の多国間援助機関やアメリカ，イギリス等の二国間援助機関にも広がってきた。国連では 2008 年に国連人口基金（UNFPA）が「人口と開発における信仰基盤組織（FBOs）グローバルフォーラム」をイスタンブールで開催する等，信仰基盤組織（FBOs）との連携を強化している（UNFPA 2008）。この会議は宗教と国連の本格的な連携への取り組みと位置づけられ，世界各国から約 160 の宗教指導者や信仰基盤組織（FBOs）が参加し，国連機関からは世界保健機関（WHO），国際労働機関（ILO），国連人間居住会議（UN-HABITAT），国連エイズ合同計画（UNAIDS），国連経済社会局（UNDESA），国連開発計画（UNDP）および国連児童基金（UNICEF）の代表が参加した。国連と宗教・信仰基盤組織（FBO）との連携強化の重点分野として，「家族計画，女性への暴力，女性のエンパワーメント，HIV エイズ，青少年，移民」といった，1994 年の国連人口開発会議（ICPD）を機に重要課題となっているが確認・提唱された。

また，二国間援助においても，宗教・信仰基盤組織（FBOs）との連携は深まりつつある。アメリカにおいては 2002 年大統領令 13280 号にもとづき，国際開発援助庁（USAID）では「信仰基盤コミュニティ・イニシアティブセンター（Center for Faith-Based and Community Initiatives : CFBCI）が設置された（Presidential Documents 2002）。また，イギリスでは 2012 年に国際開発省（DFID）が「信仰パートナーシップイニシアティブ原則」（Faith Partnership Principles）を発表し，地球規模の貧困との闘いにむけた，信仰基盤組織（FBOs）との効果的な協働のありかたを提示している（DFID 2012）。

次に，国際開発における新たなパートナーとしての宗教・信仰基盤組織（FBO）の機能について検

討しよう。貧困削減において、宗教や信仰基盤組織（FBOs）はどのような課題に取り組み、どのような役割を果たすことが期待されているのであろうか、また、市民社会組織（CBOs）の中でも、宗教にもとづく信仰基盤組織（FBOs）は、宗教にもとづかない世俗の（secular）NGOsに対して、どのような違いを持っているのであろうか。以下、分析していこう

第1に、世界銀行は「開発における価値・倫理対話（DVEE）」の主要テーマとして、以下の3点をあげている（World Bank 2009）。すなわち、第1に「信仰基盤組織（FBOs）によるサービス提供」である。信仰基盤組織（FBOs）は開発途上国における教育、保健、社会的保護等のサービスにおいて実効性のある役割を果たしている。こうした社会サービスは、政府や民間部門と比べても、より良い形で貧困層をターゲットとし、より高い品質でコスト効率も高いと考えられる。第2に、「信仰、認識（perception）と行動様式（behavior）」である。信仰は個人や世帯、そして組織の認識のあり方や行動規範に影響を与えるものであり、これは国についてもあてはまる。特に信仰の役割が重要なのは、生計や人間開発に関する行動様式、そして、信仰と紛争・暴力とのかかわりである。そして、第3に「倫理（分配およびガバナンス）」である。開発政策における倫理に関する問題つまり、貧困層に効率的にサービスを提供し、汚職等のない開発を進めるうえで、宗教や信仰基盤組織（FBOs）は重要な役割を果たすと期待されている。

第2に、貧困削減における宗教や信仰基盤組織（FBOs）の役割についてみよう。世界銀行の参加型貧困調査（PPA）において明らかになったことは、貧困とは、様々な側面を持ちそれが相互に関連する多面的な現象であり、物質的貧困のみならず精神的貧困への取り組みが重要である、ということである（Narayan 2000a: pp. 26-64）。物質的貧困（あるいは豊かさ）とは、食料、住居、土地やその他の資産であり、雇用もこれに関連している。他方、精神的貧困（あるいは豊かさ）とは、無力で発言力がないこと、社会的連帯の欠如や社会的排除による疎外感や絶望感、恥辱感であり、文化的・社会的規範や社会関係と関連している。信仰基盤組織（FBOs）は、貧困層に対してサービス提供者として物質的貧困への取り組みを行うのみならず、社会的規範を示し社会的関係を構築する存在として、精神的貧困への取り組みを行ううえで、重要な役割を果たすことができる。特に、貧困層にとっては、精神的な豊かさは物質的な豊かさを実現するうえで非常に重要であり、コミュニティや信仰基盤組織（FBOs）への「文化的な帰属意識や連帯といった社会規範を持続させることができれば、貧困層は非人間的な状況の下でも、自身の人間性を信じ続けることができる」（*ibid.*, p. 7）のであり、これが貧困層の自尊心（self-esteem）やエンパワーメントそして、貧困削減への基盤となるからである。

では、信仰基盤組織（FBOs）は開発パートナーとして、物質的貧困および精神的貧困に対して、どのように取り組むことができるのであろうか（DFID 2012: pp. 1-5）。すでにみたように、『貧困層の声』の調査によれば、開発途上国において宗教リーダーや信仰基盤組織は民衆から最も信頼を集めている存在であり、貧困削減において次のような役割を果たすことができる。すなわち、①「社会サービスや人道支援の提供」であり、とくに脆弱国家（fragile state）等において公的なサービス提供が十分機能しない状況においては、重要な役割を果たすことができる。②「エンパワーメントとアカウンタビリティ」であり、貧困層に力をつけ、彼／彼女たちの生活に影響を及ぼす意思決定においてその声に耳を傾けさせるようにすることができる。③「国家や社会における平和構築や回復力（resil-

ience) の構築」であり、紛争の軽減に資することができる。④「信念や行動様式の変革」であり、宗教はその信者に決定的な影響を与えることができる。そして⑤「開発や地球規模課題のアドボカシーへの支援の構築」であり、信仰基盤組織（FBOs）はグローバルなネットワークをもつ組織として、国内および国際的な行動の連携を作り出すことができるのである⁶。

そして、第3に、市民社会組織（CSOs）の構成員の観点から、信仰基盤組織（FBOs）の、世俗のNGOsと比較した際の長所については以下の通りまとめることができる（Davis et al. 2010）。すなわち、信仰基盤組織は①精神的・道徳的な価値観を提供することができる、②世俗的な開発言説に疎い信者を開発へと導くことができる、③農村地域において広範で信頼をえている強固な組織構造をもつ、④貧困層にとって身近な存在であり、彼/女たちのニーズに対応できる、⑤国内では、政府を含めて良好なネットワークをもち尊敬を集めており、また⑥国際的にも良好なネットワークをもつ、⑦NGOsと比べてドナーの資金への依存度がひくい、そして⑧鍵となる開発分野におけるキャパシティや専門性を有するものである。

最後に、国際開発政策における宗教や信仰基盤組織（FBOs）との連携への国内政策の影響についてみておこう。本研究は、ドナーの対外援助政策を主たる分析対象とするものではないが、主流派の開発アプローチにおけるコミュニティや信仰基盤組織（FBO）との連携の強化は、世界銀行や国連等の国際開発潮流のみならず、二国間援助政策においては、国内政策とも関係をしており、その背景を理解する必要がある。アメリカ共和党政権のブッシュ大統領（G. W. Bush, 2001-09）は「思いやりの保守主義」（compassionate conservatism）をスローガンとし、その柱の一つとして、「信仰基盤コミュニティ・イニシアティブ（Faith Base and Community Initiative: FBCI）」を打ち出し、2001年に大統領令13119号にもとづき大統領府（White House）にFBCI オフィスを開設した（Presidential Documents 2001）。また、2008年には大統領府から『慈悲のイノベーション』が刊行され、信仰基盤コミュニティ・イニシアティブの総括がなされた。また、こうしたコミュニティや宗教との連携強化の姿勢は民主党政権のオバマ大統領（B. Obama, 2009-17）の「信仰基盤・隣人パートナーシップ」(Faith Base and Neighbors Partnership Initiative) にも引き継がれ、大統領府に関連各省の調整機関として「信仰基盤・隣人パートナーシップ」オフィスを開設、政府と非営利組織（世俗組織および信仰基盤組織）との連携が強化されてきた。

こうした、世界銀行等の多国間援助やアメリカ等の二国間援助における、コミュニティや信仰基盤組織（FBOs）の重視の姿勢については、「新自由主義」（neo liberalism）や新保守主義（neo conservatism）の政策の一環である、という評価も存在する。すなわち、グローバル化の進展の負の側面として、国内外での貧困・格差の問題が深刻化するなかで、小さな政府を指向して民間の役割を増大する中で、コミュニティやNGOs/市民社会、そして宗教の役割を強調している、という見方である。筆者は、こうした近年の新保守主義・新自由主義の台頭とコミュニティや宗教の重視を関連づける議論については、否定はしないものの、他方でやや一面的な見方であるとの違和感をぬぐえない。第1

⁶ 地球規模課題における宗教の取り組みの代表的な事例として、開発途上国の債務問題に取り組む国際連帯運動であるジュビリー2000（Jubilee 2000）においては、宗教組織はNGO等の他の市民社会組織とともに、重要な役割を果たした。また、ミレニアム開発目標（MDGs）の実現にむけて、宗教組織は世界銀行等の開発機関と連携し、「開発と宗教組織のミレニアムチャレンジ」として取り組んでいる（World Bank 2008）。

に、グローバリゼーションの深化と新保守主義・新自由主義の台頭の同時性である。確かにアメリカにおいては、両者は軌を一にするが、イギリスにおいては事情が異なる。イギリスにおいては労働党政権がブレア首相 (T. Blair, 1997-2007) およびブラウン首相 (G. Brown, 2007-10) による社会民主主義の刷新としての「第三の道」(The Third Way) 政策がとられる中で、NGOs/市民社会との連携やコミュニティの役割が重視された。政府はNGOs/市民社会の対等なパートナーとし、その協働原則として、「協約 (Compact)」が締結された。第2に、政権交代にもかかわらず、こうした政策が継続されている点である。アメリカにおいてはオバマ民主党政権でも、「信仰基盤・隣人パートナーシップ」政策がとられていることはすでにみた。他方、イギリスにおいては、保守党政権のキャメロン首相 (D. Cameron, 2010-16) のもつで、「大きな社会」(Big Society) を政策の柱として掲げる中で、引き続きコミュニティやNGOs/市民社会、そして宗教の役割を強調してきた。

アメリカやイギリスにおいては、宗教はコミュニティにおける貧困削減や社会福祉に重要な役割を果たしてきた。産業革命以降の急速な社会変化の中で、経済成長から取り残された貧困層に社会福祉サービスを提供したのは、教会や社会福祉団体であった。グローバル化の進展により、その負の側面としての貧困・格差の問題が深刻化する中で、先進国および開発途上国において、国家や民間セクターによる開発モデルは限界を迎えており、その中で、コミュニティやNGOs/市民社会の役割が改めて注目されており、宗教や信仰基盤組織 (FBOs) の社会的役割が復権する中で、新たな開発パートナーとして重視されるようになってきたと考えられよう。

おわりに

以上見てきたとおり、貧困撲滅を最優先課題とするSDGsの実現において、「誰一人取り残さない」持続可能な開発が中心課題である。人間一人ひとりに焦点を当てた「欠乏からの自由」を実現する上で、貧困撲滅の「最初のフロンティア」であるコミュニティは開発の主体として重要である。グローバル化の進展によって、人々とくに貧困層へ「恐怖と欠乏」の様々な脅威が直接降りかかり、国家による安全保障の基盤が揺らぐ中で、人間一人ひとりに焦点をあてた人間の安全保障がこれを補うものとして重視されるようになっており、脆弱な人々やコミュニティの能力を強化するエンパワーメントが鍵となる。

また、こうしたコミュニティの開発活動のベースには、人々やコミュニティの絆の軸となる価値規範や社会制度つまり、社会関係資本が蓄積し、機能していることが肝要である。社会関係資本は物的資本、天然資源、人的資源とならぶ、開発において不可欠な資本・資源であり、また、開発の諸資本・資源を結び付ける紐帯としての役割を果たす。社会関係資本は人々を繋ぐ社会制度やネットワークおよび人々の行動様式の基盤となる社会規範として、コミュニティの互惠活動 (MBCA) を推進する。

社会関係資本として注目をするべきものに、文化・宗教がある。また、その担い手として、市民社会組織 (CSOs) のサブカテゴリーとして、信仰基盤組織 (FBOs) の役割が新たな開発パートナーとして注目されてきた。貧困とは、様々な側面を持ちそれが相互に関連する多面的な現象であり、経済的社会的貧困のみならず価値・倫理にも注目した貧困撲滅への取り組みつまり、物質的開発とともに精神的な開発が重要である。世界銀行においては、信仰基盤組織 (FBOs) は新たな開発パートナーとしてその必要性が認識されてきている。世界銀行が実施した参加型貧困調査 (PPA) とその成果を

まとめた『貧困層の声』においては、開発途上国において宗教の役割が非常に重要であり、信仰基盤組織（FBOs）への信頼が高いことが示されている。世界銀行では、「価値・倫理における開発対話」（DVEE）や「世界信仰開発対話」（WFDD）を発足し、宗教の役割を開発における貧困層へのサービス提供、人々や家庭の開発に関する価値と行動様式、そして開発における分配やガバナンス等の倫理において重視している。こうした開発における宗教の役割は、国連等の他の多国間援助機関やアメリカ USAID やイギリス DFID 等においても重視されるようになってきた。

最後に、本稿の問題意識を踏まえた今後の研究射程について述べておこう。第1に、世界銀行や USAID, DFID 等において、開発における宗教や信仰基盤組織（FBOs）の役割が重視されていることとなり、日本の国際開発においては、政府、実施機関、NGOs／市民社会をとわず、適切に認識されてるとはいえない。今後、人間一人ひとりに焦点をあてた SDGs の実現において、この分野での研究、政策そして現場での実践をさらに進めていく必要がある。

第2に SDGs の実現においては、人間一人ひとりに焦点をあてた「誰一人取り残さない」貧困撲滅は、途上国の課題だけではなく、日本等の先進国を含む地球社会全体の課題である。もはや国際開発は「豊かな先進国が貧しい途上国を援助・支援する」といった次元だけではなく、地球社会全体を持続可能なものにする、「我々の社会を変革する」段階に来ている。その意味において、本稿で論じた、貧困撲滅の「最初のフロンティア」であるコミュニティの役割や、これにかかる社会関係資本や宗教・信仰基盤組織（FBOs）の果たす機能についても、途上国開発の文脈においてだけではなく、先進国の持続可能な開発においても今後さらに検討されるべき課題であろう。本稿でみたとおり、すでにアメリカにおいては国内政策における「信仰基盤コミュニティ・イニシアティブ」等の国内政策がとられており、その延長線上に二国間・多国間援助における開発と宗教・信仰基盤組織（FBOs）の取り組みがあると考えられる。こうした観点は、日本国内における貧困撲滅をはじめとする SDGs の実現においてももっと着目されてしかるべきであろう⁷。

参考文献

（英文文献）

- Belshaw, D. and Calderisi, R., ed. (2001), *Faith in Development—Partnership between the World Bank and the Churches of Africa*, World Bank and Regnum Books International.
- Clark, J. (1995), *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations*, London: Earthscan.
- Dasgupta, P. and I. Serageldin (2000), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, World Bank.
- Davis, C., A. Jegede, R. Leurs, A. Sunmola and U. Ukiwo (2010), *Are Faith-Based Organizations Distinctive?— A Comparative Study of Selected Religious and Secular Non-Governmental Organizations in Nigeria*, Religious and Development Research Programme (RaD), Working Paper No. 56, University of Birmingham.
- Department for International Development (DFID) (2012), *Faith Partnership Principles- Working Effectively with Faith Group to Fight Global Poverty*.
- Donginer, P. et al. (2003), 'Community Driven Development,' *Poverty Reduction Strategy Source Book*, Chapter 9, World Bank.
- Edwards, M. (2004), *Civil Society*, Cambridge: Polity Press.

⁷ 本稿で論じたとおり、日本の仏教寺院すなわち、信仰基盤組織（FBOs）はドロッカーが評すとおり、コミュニティに根ざした NPO として歴史的に重要な役割を果たしてきた。また、今日においても多くの寺院が貧困、子ども、自殺予防、防災等々において重要な役割を果たしていることは、改めて正当に評価されてしかるべきである。たとえば、東日本大震災とそれともなう福島第一原発事故では、多くの人々が故郷を追われ、避難生活を余儀なくされた。その中で、仏教寺院が避難先の人々の心の癒しやコミュニティ形成に重要な役割を果たしていること、また、避難先から郷里にもどり、コミュニティを復興する上でその中心的な機能を担っていることを忘れてはならない。

- Forsyth, T. ed. (2005), *Encyclopedia of International Development*, Routledge.
- Grootaert, C. (1998), *Social Capital; The Missing Link?*, Social Capital Initiative Working Paper No. 3, World Bank.
- Marshall K., and M. Van Saanen. (2007), *Development and Faith— Where Mind Hear and Soul Work Together*, World Bank.
- Marshall K., and R. Marsh (2007), *Millennium Challenges for Development and Faith Institutions*, World Bank.
- Midgley, J. (1995), *Social Development: The Development Perspective in Social Welfare*, London: Sage.
- Narayan, D. (1999), *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*, Poverty Group, PREM, World Bank.
- Narayan, D. with R. Patel, K. Schafft, A. Rademacher and S. Koch-Schulte (2000a), *Can Anyone Hear Us? Voice of the Poor*, New York: Oxford University Press.
- Narayan, D., R. Chambers, M. K. Shah and P. Petesch (2000b), *Crying Out for Change: Voices of the Poor*, New York: Oxford University Press.
- Narayan, D. (2001), *Voices of the Poor: Can you Hear Us?*, World Bank.
- Narayan, D. and P. Petesch ed. (2002), *From Many Lands: Voices of the Poor*, New York: Oxford University Press.
- Noda, M. (2007), 'Democratizing Community Development and Buddhism in Cambodia,' *Asia-Pacific Forum*, Vol. 36, pp. 248–267.
- Presidential Documents 77145 (US) (2002), *Executive Order 13280: Responsibilities of the -Department of Agriculture and the Agency for International Development with Respect to Faith-Based and Community Initiatives*.
- Presidential Documents 8499 (US) (2001), *Executive Order 13199: Establishment of White House Office of Faith-Based and Community Initiatives*.
- Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton University Press.
- Sulak Sivaraksa (2009), *The Wisdom of Sustainability: Buddhist Economics for the 21st Century*, Souvenir Press.
- United Nations (2015), *Transforming Our World: 2030 Agenda for Sustainable Development (A/RES/70/1)*.
- United Nations Development Programme (UNDP), (1994), *Human Development Report 1994*, Oxford University Press.
- UNDP (1994), *Human Development Report 2002-Oxford University Press*.
- UNDP (2002), *Human Development Report 2002-Oxford University Press*.
- UNDP (2003), *Human Development Report 2002-Oxford University Press*.
- UNDP (2003), *Human Development Report 2003*, Oxford University Press.
- UNFPA (2008), *Global Forum of Faith-Based Organizations on Population and Development: Summary Report*.
- 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*, World Bank.
- White House (2008), *Innovation in Compassion: The Faith-Based and Community Initiative- A Final Report to the Armies of Compassion*.
- World Bank (1998), *The Initiative of Defining, Monitoring and Measuring Social Capital: Overview and Program Description*, Social Capital Initiative Working Paper No. 1.
- World Bank (2001), *World Development Report 2000/01*, Oxford University Press
- World Bank (2009), *Development Dialogue on Value and Ethic Strategy Note for 2009 & 2010*.

(和文文献)

- フリードマン, J. (1995) 『市民・政府・NGO—力の剥奪からエンパワーメントへ』新評論.
- ヴェルヘルスト, T. (1995) 『文化・開発・NGO—ルーツなくしては人も花も生きられない』(片岡幸彦監訳) 新評論.
- 人間の安全保障委員会 (2003) 『安全保障の今日的課題』朝日新聞社.
- 鶴見和子 (1999) 『コレクション鶴見和子曼荼羅IX・環の巻—内発的発展によるパラダイム転換』藤原書店.
- 人間の安全保障委員会 (2003) 『安全保障の今日的課題』朝日新聞社.
- 野田真里 (2007a) 「カンボジアにおける民衆主体のコミュニティ発展とガバナンス」, 所収: 所収: 西川潤編 『東アジアの社会運動と民主化』明石書店, pp. 276–306.
- 野田真里 (2007b) 「社会開発と草の根からの人間安全保障」, 所収: 絵所秀紀監修 『人間安の全保障』国際協力出版会, pp. 159–179.
- 野田真里 (2017) 「持続可能な開発・SDGs にむけた人間中心の開発と NGO/市民社会」 『アジア太平洋討究』 No. 28, pp. 197–210.
- ドラッカー, P. (1991) 『非営利組織の経営—原理と実践』ダイヤモンド社, 1991年 『非営利組織の経営—原理と実践』ダイヤモンド社.