

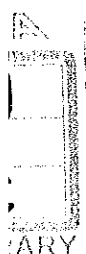
プロジェクトマネージメントにおける 「組織・制度づくり」への配慮

調査研究報告書

平成6年3月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

総研
J R
94-23



JICA LIBRARY



1113794(0)

26435

国際協力事業団

26435

はじめに

開発途上国の自立と持続的発展の意義が叫ばれる中、国際協力における「組織・制度づくり (Institutional Development)」の重要性がますます認識されてきている。経済開発協力機構 (OECD) の開発援助委員会 (DAC) では、1991年に「技術協力における新たな方向づけのための原則」を採択し、その中で「組織・制度づくり」の重要性を再確認し、既に、各ドナーとも取り組みを開始している。国際協力事業団 (JICA) においても、1992年12月に外務省、国際開発高等教育機構と共催で国際シンポジウム「アジアにおける組織・制度づくり」を開催し、「組織・制度づくり」の重要性、ならびにこの分野の経験と教訓をわかち合う必要性を再確認した。

他方で、プロジェクトの運営管理の観点からも、援助プロジェクトが最終的に被援助国に定着し、援助により強化された活動が自国の運営管理のもと持続的発展を遂げられるよう、プロジェクトの立案計画段階からの「組織・制度づくり」への配慮の必要性が強調されてきている。本調査研究は、このような観点から「組織・制度づくり」への配慮とは何か、また、なぜ重要なのかを明かにし、JICA事業に携わる人々に基礎的参考情報を提供することを目的として実施されたものである。

本報告書は、プロジェクトの運営管理における「組織・制度づくり」への配慮という課題をJICAの調査研究としてはじめて取り扱ったものであり、未だその根本的な概念が明確に規定されていない段階においては、まずその議論から始めざるを得なかった。したがって、本調査研究の主査をつとめて頂いた大濱裕日本福祉大学経済学部助教授他、委員会のメンバーの方々には、先駆者としてのご苦勞をお願いする結果となった。心から感謝申しあげる次第である。本調査研究の主眼がJICAの協力事業に携わる人々に「組織・制度づくり」に配慮する重要性を十分に認識してもらうことにあったため、具体的手法についての検討は今後の課題として残されている。また、本報告書の文責は各執筆者にあり、JICAの公式見解を代表したものではないことを申し添えておく。

本報告書が広く関係者に活用されることにより、「組織・制度づくり」への配慮の重要性の理解の促進とともに、今後様々な事例分析等を通じ、JICA事業に適した「組織・制度づくり」の手法確立に向けての議論を深める一助となれば幸いである。

平成6年3月

国際協力事業団
国際協力総合研修所
所長 岩波 和俊

目 次

はじめに

序 章 調査研究の背景と概要	1
第1章 総論	7
1.1 望ましい援助プロジェクトと過去の失敗	9
1.2 「組織・制度づくり」への配慮	11
1.2.1 「組織・制度づくり」とその配慮 —— ブラックボックス の解明とメカニズムづくり	11
1.2.2 プロジェクト対象地域の社会状況及び文化の把握	12
1.2.3 プロジェクト実施にあたってのメカニズムづくり	14
1.3 「組織・制度づくり」に配慮する意義と目的	19
第2章 フィリピン小規模灌漑組織における水利組合の役割	27
2.1 フィリピンの灌漑システム	27
2.2 フィリピンにおける「親分」「子分」関係	29
2.2.1 フィリピン社会の人間関係	29
2.2.2 仲介者の重要性	30
2.2.3 フィリピン社会における「親分」	31
2.2.4 フィリピン社会における集団	33
2.3 フィリピンの小規模灌漑システム(C I S)の成否の組織上の要因	33
2.3.1 成功している灌漑システム	34
2.3.2 不成功な灌漑システム	38
2.4 結び	42
第3章 ガーナ共和国灌漑開発センターの組織づくり	48
3.1 背景	48
3.2 主な情報源	49
3.3 灌漑開発センターの概要	49
3.4 灌漑開発センターの組織づくり	50
3.4.1 政府組織の実態	51
3.4.2 組織づくりの概念	53
3.4.3 センター創設過程で遭遇した諸問題	55
3.4.4 組織づくりの問題点と対応	57

3.5	灌漑開発センターの現況	66
3.5.1	職員の観点	66
3.5.2	自主運営組織	67
3.5.3	課題	68
3.6	教訓	70
第4章	「組織・制度づくり」のために何が必要か	77
4.1	オーダーメイドの組織・制度づくり	79
4.2	「オーダーメイドの組織・制度づくり」に取り組む際の留意点	81
4.2.1	プロジェクトは誰のものか	82
4.2.2	誰のイニシアティブで実施するのか	83
4.2.3	プロジェクト計画の柔軟な変更	83
4.2.4	モニタリングとフィードバック	84
4.3	組織的なバックアップ体制	85
第5章	提言	87
5.1	今後の課題の取り組み	89
5.2	基礎的な調査研究の実施	90
5.3	プロジェクト実施手法の改善	91
5.4	プロジェクト現場での活用	92

序 章

調査研究の背景と概要

序 章 調査研究の背景と概要

背 景

今日、開発をめぐる論議には大きな様変わりが見られる。即ち、「参加型開発」「良い統治」「女性の開発参加」「環境への配慮」「持続性の確保」という新しい要件が、開発を展開する上で不可欠であると認識されるに至っている。こうした認識は、国連をはじめとする国際開発援助機関、政府機関、或は開発NGOsといった様々な機関において共通の関心事となっている。特に、「持続性の確保」は、92年のリオデジャネイロにおける「国連環境開発会議」を契機として重要な達成目標の一つに掲げられ、開発論議におけるキーワードとなるに至っている。

こうした新しい開発論議の背景には、主として従来の開発アプローチへの反省、さらには国際社会の民主化への潮流がある。政府、企業を中心として、国家レベルで経済的生産力の拡大を第一義的に追求してきた近代開発論アプローチは、成長という意味では一定度の成果をおさめることができた。しかし同時に、国際的経済格差や途上国における地域間並びに所得格差の拡大、及び自然環境の地球規模での破壊等の問題にも直面することとなった。また、国民の生活福祉向上を目指した多くの社会開発プログラム/プロジェクトも、短期的な取り組みに終始し、多大な資金・労力の投入にも関わらず、問題を根本的に解決し、均衡のとれた社会発展をもたらすには至らなかった。一方で、近年、旧ソ連、東欧諸国で国家独裁的な支配体制が崩壊したことは、世界的規模での民主化に拍車をかける契機となった。それは同時に、途上国において開発を促進する一要件として民主化が、すなわち、行政機構、政治制度改革整備と並んで、NGOsや住民の開発プロセスへの参加が重要視されるに至ったことを意味している。

先に述べた諸要件や「持続性の確保」という新たな開発目標は普遍的な開発要件・目標である。しかし、実際の論議はその重要性を確認する範囲を越えず、それらを実体化してゆく具体的な方法論・アプローチは未だ模索中というのが今日の一般状況である。そうした実体化への試みとして具体的に提起されてきたものの一つが今回この調査研究で対象とされた「組織・制度づくり」である。

「組織・制度づくり」が意図するところは、突き詰めて言えば、開発目標の効率的・効率的達成とその成果の持続的維持発展に寄与する構造・機能的枠組みを構築することにある。そもそも、経済開発であれ社会開発であれ開発プログラム/プロジェクトが成功裡に達成されるためには、基本要素として「資源、組織、規範」といった3要素が充足されなければならないが、分けても組織は提供された資源を開発目的を達成すべく管理運用する主体として重要である。すなわち、十分かつ適時に提供される「資源」を、必要な能力を備えた「組織」が、適切な「規範」に基づいて管理運用して初めて開発目標は達成される。従って、開発プロセスにおける組織づくりは極めて重要な位置を占めるものである。しかし、言うまでもなく、開発を展開するに当たっては一つの組織のみでなく数多くの組織が連携し共同する中で、必要な資源（物財、資金、サービス、技術、情報、労働）を効率的に提

供補完しあう体制が必要である。個々の組織が資源を管理運用する十分な能力を内在化している事がその前提ではあるが、さらにこれら組織間に協議、共同のシステムが恒常的に存在し機能していることが同様に不可欠の要件となる。この意味で、「組織」とは「ある開発目標の達成にむけて資源を媒介に協議、共同しあう機能主体」であり、「制度」とは「それらの垂直・水平的諸関係を構造的に規定しそこにおける諸組織活動に正当性を賦与する」枠組みであり、両者は一体不可分のものと考えられる。従って、開発能力の形成を伴う「組織・制度づくり」は、「持続性の確保」に対しては不可欠な基本的要件と言っても過言ではない。

これまで多くの開発プログラム／プロジェクトが十分な成果を挙げる事ができなかった根本的原因の一つは、資本・技術・サービスの提供に終始し、それらを適切に管理運用してゆくための能力と規範を備えた組織の形成および制度の整備に十分な配慮をしてこなかったことにあると考えられる。もちろん、組織・制度側面に配慮した開発プログラム／プロジェクトも実施されなかったわけではなかった。しかし、それらも往々にして困難に直面せざるを得なかったのは、「組織・制度づくり」が青写真型のトップ・ダウン計画によって実現できる性格のものではないことを物語っている。すなわち、組織とか制度というものが形成される国・地域というものは、各々の自然環境・文化・伝統・資源賦与状況、そこから規定されてくる経済・政治・社会のあり様によってすぐれて非普遍的な存在である。組織・制度というものはまさにその固有な条件を基盤として形成されてくる同様に非普遍的な機能集団であり構造枠組みである。外部の計画専門家によって導入されたプログラム／プロジェクト組織が、如何に科学的専門性に基づくものであったとしても、またそれが他の国・地域で実証済みのものであったとしても、それが当該国・地域の固有な伝統・経験に基づく組織・制度を無視しては決してそこに定着し、期待された機能を発揮することはない。この意味では、「組織・制度づくり」とは開発対象とされる国あるいは地域の伝統組織・制度の強化ないしはそれらを基礎とした新たな組織・制度の形成、或はそれらの統合という形で展開されることが必要であろう。肝心な点は、開発目標の達成に向けて如何に科学と経験の間に、すなわち、プログラム組織と伝統組織の間に弁証法的な機能・構造統合を実現してゆくかという事である。換言すれば、「組織・制度づくり」に携わる開発計画担当者には、計画に関わる専門知識に加えて、当該国・地域における組織・制度の在り様、その背後にある資源賦与状況ならびに社会的価値行動規範に関する十分な認識、そしてそれらの現実的な統合を実現してゆくための経験的な洞察力と知恵が要求される。一口に言えば、こうした「持続性」を担保してゆくための「組織・制度づくり」とは、規格品を生産してゆく科学的技術（サイエンス）というよりは、まさに素材の特質を生かしながら機能性を追求してゆく職人芸（アート）を必要とする性格のものなのである。

このように「組織・制度づくり」は極めて柔軟かつ機知に富んだ取り組みを必要とするものであり、それは具体的な開発プログラム／プロジェクト展開のプロセスの中で蓄積展開されてゆくことが基本である。また、そうしたプロセスそのものが、実は、従来のものにとって変わる新たな開発パラダイムや諸要件を柔軟に取り込み、より「実効性」並びに「受容性」の高い開発を展開してゆくものである。その意味では、「組織・制度づくり」は開発パラダイムの転換を促進し、持続的かつ自律的な開発能力とシステムを当該国・地

域に内在化してゆく具体的な取り組みに他ならない。

今回の「組織・制度づくり」に関する調査研究は、上記の様な事柄に関する重要性への認識を共有し、これからのJICA開発援助プロジェクトの実施効果を高めてゆくための基本的枠組みを検討提言することを意図するものである。「組織・制度づくり」を直接の調査研究対象としたものとしてはおそらく初めての試みであり、その意味で検討すべき項目・領域および内容の点で不十分な点も多々残されてはいる。しかしながら、総論において展開された基本的認識と枠組み、及び事例研究で紹介されたフィリピン、ガーナの事例は「組織・制度づくり」に関する今後の調査研究への手掛かりを、また現地でプログラムの運営管理に直接携わる派遣専門家が独自の取り組みを試みるための経験的な糸口を提供するものであると言えるであろう。開発における「組織・制度づくり」の重要性に鑑み、この調査研究の成果が今後の各専門分野の方々による発展的共同研究への端緒となることを願うものである。

編集委員会主査
大濱 裕

調査研究の概要

本調査研究の概要は以下のとおりである。

目的：JICA事業に携わる職員、専門家、プロジェクト調整員等を対象にプロジェクトの運営管理における「組織・制度づくり」への配慮とは何か、またなぜ重要なのかを明かにする。

期間：平成5年7月から平成6年3月

調査方法：国内外の関連文献の調査、事例研究（文献調査及びプロジェクトに実際に携わった専門家による分析）、編集委員会での検討、議論。

編集委員会メンバー：

主査

大濱 裕 日本福祉大学経済学部助教授

メンバー

佐藤 寛 アジア経済研究所経済協力調査室主任研究員

Micheline Beaudry CIDA交換職員

山中 光二 JICA国際協力専門員

本田 恵理 JICA企画課職員

角田 字子 JICA医療協力二課職員

小池 誠一 JICA国際協力総合研修所調査研究課職員

菅原 鈴香 JICA国際協力総合研修所調査研究課ジュニア専門員

執筆担当：

序章 大濱 裕

第1章 菅原 鈴香

第2章 角田 字子

第3章 山中 光二

第4章 佐藤 寛

第5章 本田 恵理

第 1 章

總 論

目次

1.1	望ましい援助プロジェクトと過去の失敗	9
1.2	「組織・制度づくり」への配慮	11
1.2.1	「組織・制度づくり」とその配慮 —— ブラックボックスの解明とメカニズムづくり	11
1.2.2	プロジェクト対象地域の社会状況及び文化の把握 —— ブラックボックスの解明	12
1.2.3	プロジェクト実施にあたってのメカニズムづくり	14
1	当該社会に適したプロジェクトのルールづくり	14
2	援助受け入れ側のプロジェクト実施機関の組織強化、または組織づくり	15
3	プロジェクト実施機関と他の関連組織との関係づくり（システムづくり）	17
1.3	「組織・制度づくり」に配慮する意義と目的	19
	参考資料文献リスト	23

図表

図 1.1	望ましいプロジェクトと過去の失敗例	10
図 1.2	「組織・制度づくり」に配慮したプロジェクト	11
図 1.3	「組織・制度づくり」に配慮する意義と目的	19

第1章 総論

従来、援助は、インフラ整備や機材供与、またいわゆるハード面の技術移転が中心となってきた。そのため、過去の援助事業の中には、必要な物資や機材、さらには、ハードの技術面の検討に終始し、援助対象地域の社会、経済、政治状況や事業実施機関の能力を十分検討しないままに、実施された事業も多くある。その結果、援助が期待どりの効果をあげなかった例や、また、便益が一部の人々にしか行き渡らなかった例、さらには、援助終了後、援助で強化された事業の効果があがらなくなった例等が散見される。こうした例は、援助の策定、実施においてハード面ばかりでなく、相手国の政治、社会、経済状況や事業実施能力を検討する重要性を示唆している。（註1）

本稿で扱う「組織・制度づくり」（Institutional Development）（註2）とは、援助プロジェクトの効果を高めるため、上に述べた様に援助受け入れ側の社会状況を把握した上で、実施体制強化を図る一つの方策であり、どのようなプロジェクトにおいても配慮されなければならない普遍的要素である。JICAにおいては、「組織・制度づくり」に配慮したプロジェクトもみられなくはないが、全体として、援助プロジェクトの策定、実施段階で「組織・制度づくり」をもスコープに入れる重要性が十分認識されているとは言えない。こうした認識のもと、本調査研究では、JICAの職員、専門家、プロジェクト調整員等、JICAプロジェクトの計画、実施に携わる人たちを対象に、プロジェクトの運営管理（プロジェクトマネジメント）の観点より、「組織・制度づくり」への配慮とは何か、また、それは、なぜ重要なのかを大枠で捉えてもらうことを目的としている。

第1章の総論では、以下のように議論を進める。まず、「組織・制度づくり」とは何か、さらに、その配慮の重要性を理解するための背景として、1.1で、望ましい援助プロジェクトと過去の失敗を簡単に図式化して説明する。それを踏まえて1.2では、「組織・制度づくり」への配慮とは何かを説明する。次に、1.3で「組織・制度づくり」に配慮する重要性について理解するため、「組織・制度づくり」に配慮する意義と目的を検討する。

なお、本稿では、プロジェクトマネジメントの観点より「組織・制度づくり」へ配慮する重要性を検討するが、途上国で実施されるプロジェクトに話をしぼり、さらに、プロジェクトの中でも特に、住民参加の度合いが高く、地域住民を中心的な直接受益対象者とする、BHN（ベーシックヒューマンニーズ）、農村開発、WID（開発と女性）、貧困対策プロジェクト等を念頭において議論を進めることとする。

1.1 望ましい援助プロジェクトと過去の失敗

援助とは、途上国が必要としているインプット（人材、インフラ、情報、技術等）の一部をドナーが供与あるいは移転することで、途上国の自助努力による発展を助成することである。プロジェクトは援助の一形態であるが、ここではプロジェクトを、一定期間に達成すべき目標を持ち、その目標達成のために必要となるインプットの一部をドナーが供与

し、そうしたインプットを活用して途上国で行われる一連の活動と捉える。(註3)

図1.1 望ましいプロジェクトと過去の失敗例

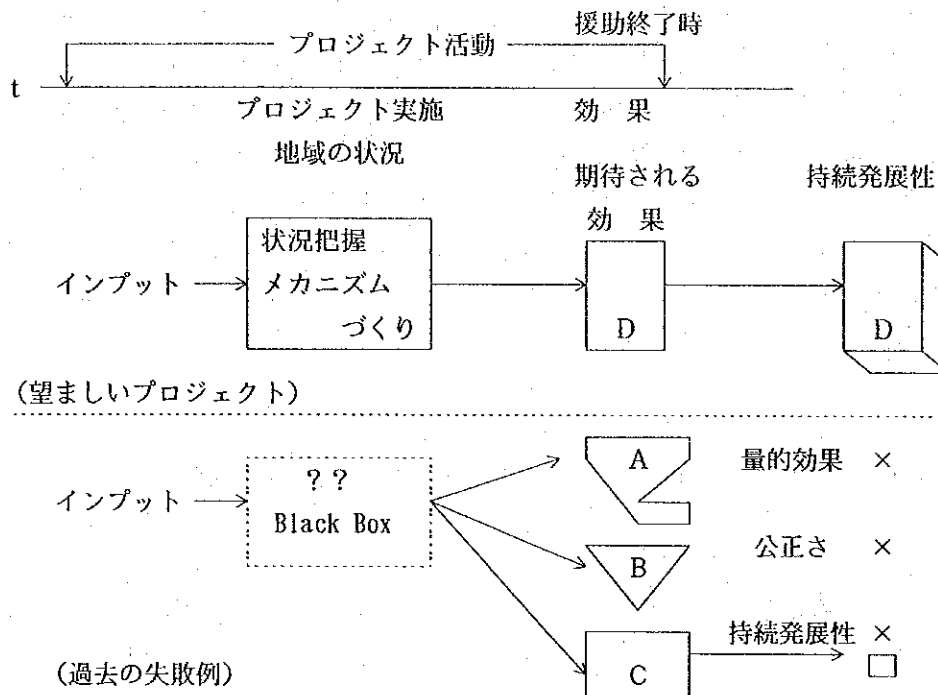


図1.1 Dに示されているように、望ましいプロジェクトとは、ドナーから必要なインプットが供与されることで、一定期間に期待されている効果をあげることができ、また、援助終了後も最低限、その効果が持続されるものである。さらに、プロジェクトの効果が持続されるだけでなく、望ましいプロジェクトの実施を通して、プロジェクトに直接関係する問題に限らず、プロジェクトに関係する組織や人々の問題対処能力を向上させ、援助受け入れ社会の持続的、かつ自律的發展に貢献するものである。

しかし、今までの援助プロジェクトは、このような望ましいものばかりとは言えない。例えば、ワクチンや注射器等、予防接種プロジェクトに必要なインプットが供与されたが、保健センターの職員が男性ばかりのため、母親たちが子供たちを保健センターに連れてこなかった等、文化に対する配慮の欠如から期待された効果があがらなかったプロジェクト(図1.1 A)や、緑の革命を通じて一部の途上国でおこったように、全体量の観点からは期待された効果が上がったが、便益がある階層のみを潤し、より広い層に行き渡らなかった例(図1.1 B)等がある。また、援助プロジェクトで設置されたポンプが、援助終了後、適切な維持管理がなされなかったため機能しなくなったなど、援助終了後に援助の効果が失われてしまった例もある(図1.1 C)。(註4)

こうした過去の失敗には様々な原因が考えられる。原因の中には、援助受け入れ側の問題に起因するものもあるが、援助供与側が反省すべき点として、援助受け入れ側の政治、社会、経済状況及び文化を十分に把握せずに、インプットを供与したということがあげられる。

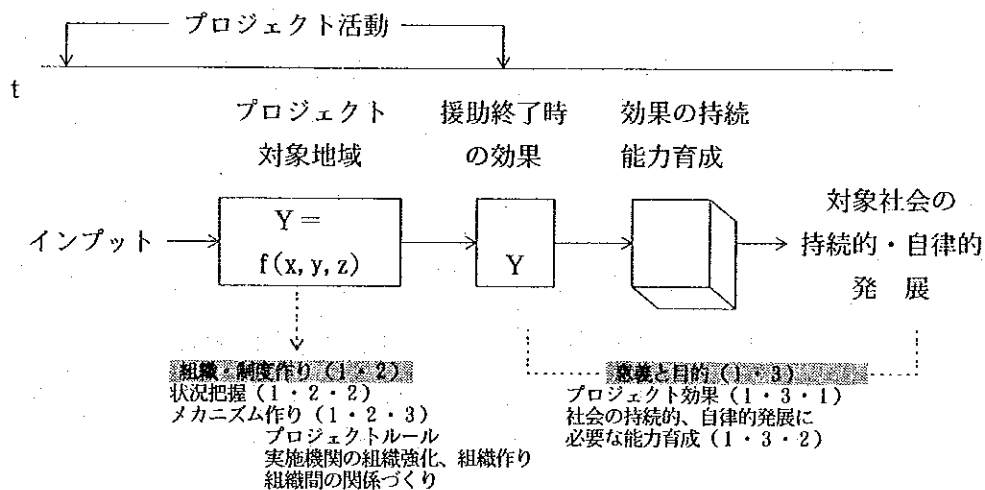
1.2 「組織・制度づくり」への配慮

1.2.1 「組織・制度づくり」とその配慮 — ブラックボックスの解明とメカニズムづくり

「組織・制度づくり」とは、援助の効果を上げるため、1.ブラックボックスであったプロジェクト実施地域の政治、経済、社会状況や文化を把握し、その上で、2.プロジェクトが期待される効果を上げるために必要なメカニズムづくりを行おうというものである（図1.2）。「組織・制度づくり」の観点からのメカニズムづくりは、1).プロジェクト実施にあたってのルールづくり、2).援助受け入れ側のプロジェクト実施機関の組織強化、または、組織づくり、そして3).プロジェクト実施機関と他の関連組織間の関係づくり（システムづくり）を行うことである。

プロジェクトによっては「組織・制度づくり」自体がプロジェクトの目的となる場合もあるが、ここでは、この章の冒頭でも述べたように、「組織・制度づくり」をどのようなプロジェクトにおいても必要な普遍的要素として捉える。プロジェクトの目的がどのようなものであれ、期待された効果を上げるためには、プロジェクト実施地域の状況把握とメカニズムづくり、すなわち、「組織・制度づくり」に配慮しながらプロジェクトの計画、実施を行っていく必要がある。

図1.2 「組織・制度づくり」に配慮したプロジェクト



* () は本稿で扱うセクション

以下、図1.2に沿って「組織・制度づくり」への配慮について説明を加えていくが、この節ではまず、「組織・制度づくり」への配慮とは何かを理解する。そのため、1.2.2でプロジェクト対象地域の社会状況把握について、1.2.3でメカニズム作りについて説明を加える。そして、1.3で「組織・制度づくり」に配慮する意義と目的を検討する。

1.2.2 プロジェクト対象地域の社会状況及び文化の把握 — ブラックボックスの解明

プロジェクトの計画、実施にあたっては、必要となる物資や技術の検討にとどまらず、プロジェクトの成否に影響を与えると思われるプロジェクト実施地域の社会状況そして文化を検討する必要がある。この中には、例えば、カーストの問題、ジェンダー（社会的性差）、貧富の格差、部族問題、汚職の問題等がある（註5）。このように社会状況や文化の問題を把握、検討することは、援助でインプットが供与される前に、プロジェクト実施地域に既に作用しているメカニズムを把握することでもある。プロジェクト実施地域の社会状況や文化は、自然環境や歴史等により、日本とは異なる部分も多く、また、各地域様々である。こうした日本とは異なった状況でプロジェクトが実施された場合、同じインプットが供与されても、日本で予測される結果と全く異なった結果が生じても不思議ではない。日本と異なった状況の中でもプロジェクトから期待される効果が出されるためには、プロジェクト実施地域の状況に適したプロジェクト計画や実施方法等を模索することを通じて、メカニズムづくりが行われなければならない。このようにプロジェクト実施地域に適したメカニズムづくりを行う上で、まず、当該社会の状況そして文化を把握、検討する事が重要である。

プロジェクト実施地域の社会状況を把握するものとして社会調査がある。JICAも近年、こうした社会調査の重要性を認識し、「開発調査事業における社会分析ガイドライン」を作成している（註6）。それによると、社会調査とは、「プロジェクト地元民の人口学的特徴、及び社会組織や社会文化等を分析すること」（p. 8）とされている。そしてその目的は、「プロジェクトの計画内容をプロジェクト地域の社会環境に”適合”させる方法について検討し、その計画内容を改善する方法を見いだすことである。」（p. 8）。プロジェクト対象地域に適したプロジェクト計画や実施方法が模索されるためには、まず、社会調査によりプロジェクト対象地域の社会状況や文化を把握する事が不可欠である。

ここでは、プロジェクト実施地域の社会状況や文化を把握するための社会調査の重要性を指摘するにとどめるが、社会調査の具体的な検討項目や手法に関心のある向きは、上記の社会調査ガイドラインを参照されたい。ただ、社会調査でどのようなことを調べるのか具体的にイメージしてもらうため、その一例を下のBox 1に示す。

Box 1 社会調査調査項目の例 (西中部ルソン開発計画調査-事前調査より)

調査内容

- 1 地域社会の経済/政治/社会/文化/状況
 - 1) 経済
主要生産物
主要生産物にかかわる地域内外の流通販売システム
経済活動に従事する地域内外の社会組織
 - 2) 政治
地域社会の権力者並びにグループ
政治活動に従事する地域内外の社会組織
住民の参加、意志決定のメカニズム
 - 3) 社会
地域住民の人口統計的構成(性、職業、学歴等)
地域住民の基本的ニーズ充足の階層的状況
経済的富/政治的権力の階層間分布
社会活動に従事する社会組織/グループ
地域社会の内外におけるコミュニケーション手段
地域住民の流動性
 - 4) 文化
地域社会に特有な文化的活動
地域社会で遵守される行動価値/規範
地域社会の冠婚葬祭の様式
文化活動に従事する社会組織/グループ
- 2 地域社会の資源付与状況と社会組織
地域社会の主要な諸資源
資源の所有形態とその利用/アクセスの状況
資源管理運用にかかわる住民組織とその運営形態
便益/利益の配分並びに再投資の形態
住民組織の社会/領域的範囲
- 3 開発に対する住民の意識と能力
過去における開発プログラムとその結果
その過程での地域住民の参加形態と方法
開発に関する地域住民の意識及び態度と理由
日常的な生産/生活活動に用いられる技術レベル
住民の問題発見、プログラム計画の技術的レベル
- 4 住民のニーズとその充足活動への参加意志及び条件
住民自身が認識する開発へのニーズ/問題
住民が提起するニーズ充足/問題解決のプログラム
それらを提起するための具体的方法と諸条件/要件
プログラムを実施した際に予想される諸影響と対策
住民のプログラムへの参加共同の意志

調査成果

- 1 住民ニーズに基づいた開発プログラムの策定
- 2 開発プログラムの明確な共同実施体制づくり

2章で取り上げられているフィリピンの小規模灌漑システムの事例は、援助プロジェクトが実施される前にすでに機能していた47の水利組合を分析し、灌漑システムの管理運営の成否の要因をフィリピン文化との関係で明かにしている。このように、ある活動の成否の要因を文化的観点からも明らかにしておくことは、当該社会に適した援助プロジェクトのルールづくりや組織強化の方法を模索する際に重要な役割を果たすであろう。

1.2.3 プロジェクト実施にあたってのメカニズムづくり

プロジェクト実施地域の状況が十分に把握された後、次にしなければならないのは、プロジェクトの実施により期待される効果がだされるように、当該社会に適したメカニズムづくりを行うことである。「組織・制度づくり」の観点からは、1. プロジェクト実施地域に適したプロジェクトのルールづくり、2. 援助受け入れ側のプロジェクト実施機関の組織強化、または組織づくり、3. プロジェクト実施機関と他の関連機関の関係づくり（システムづくり）を通じてメカニズムづくりが行われる。

1. 当該社会に適したプロジェクトのルールづくり

ここでいうプロジェクトのルールとは、プロジェクトの目標を達成するため、プロジェクトの実施及び運営管理に必要となるルールをいう。例えば、プロジェクトの目標を達成するためにどのような物資や技術を誰が（組織を含む）どのように調達するのか、どのような活動を誰がどのようにしていくのか（役割分担）や、プロジェクト実施に伴うコストを誰が負担していくのか、また、プロジェクトから生ずる便益をどのように配分していくのか、さらにはこうしたルールを変更しなければならない時、どのように対処していくのか等を決めるルールである。従って、ここでいうプロジェクトのルールは、目標を達成するために必要となる行動様式をプロジェクトに関わる人々に示すガイドラインである。こうしたプロジェクトのルールは、プロジェクトに関わる様々な組織や人々の合意の下、実施計画書（Plan of Operations）に盛り込まれていくべきものである。勿論、プロジェクトのルールは、様々なレベル—例えば、JICAとカウンターパートの主管省庁レベル、プロジェクト対象地域レベル—で決められ、関係者に受け入れられていかなければならない。プロジェクトのルールは、この節の後半で検討するプロジェクト実施機関の組織のあり様や組織運営の論理を規定するものである。

プロジェクトのルールづくりで重要な事は、物資や技術面の検討にとどまらず、プロジェクト対象地域の政治、経済、社会状況や文化、またそれと関係するが援助受け入れ側の実施機関や関連組織のプロジェクト実施能力を考慮した上で、当該社会に適したプロジェクトのルールづくりを行うことである。さらに、当該社会に適したルールづくりを行うため、プロジェクトの策定、計画段階に限らず、プロジェクトの実施段階を通してルールを見直し、修正していくことである。プロジェクトの目標を達成するのに、日本社会の状況では一番効率的と考えられる方法が考えられたにしても、その方法がその地域の人々に受容され、定着しない限り、援助が終了した後も、プロジェクトがその地域で持続的に運営管理されていくのは難しいだろう。また、プロジェクト対象地域に異なった部族やカースト等に属する人々が混住する場合や貧富の格差が著しい場合、こうした社会状況を考慮し、不利な立場にある人達もプロジェクトに参加できるシステムをプロジェクトの中に盛り込まないと、一部の支配層のみを利用して、援助を最も必要とする人々に便益が行き渡らないなど、プロジェクトの便益配分の面で問題が生じる可能性もあろう。さらに、イスラム圏のように、女性の社会的活動が制限されやすい社会で、女性をも受益者の対象とした

プロジェクトを実施しようとする場合、プロジェクトの実施方法を検討するにあたり文化への配慮が重要となってくるであろう。

このようにプロジェクトの効果を上げるメカニズムづくりの一環として、プロジェクトのルールづくりを行うにあたっては、物資や技術面の検討に留まらず、プロジェクト対象地域の社会、政治、経済状況そして文化を考慮し、当該社会に適したルールを作っていくことが重要となる。この意味で組織・制度づくりに配慮したプロジェクトにおいては、そのやり方において万国共通のものではなく、当該社会の状況をよく理解した上で、そこに適したものがそのつど作り出されて行かなければならないといえるだろう。

2. 援助受け入れ側のプロジェクト実施機関の組織強化、または組織づくり

プロジェクトが期待された効果を上げるためのメカニズムづくりの第二として、プロジェクト実施機関を検討し、必要に応じて組織強化や、新たに組織づくりをする事が重要である。

ここでいう援助受け入れ側のプロジェクト実施機関とは、JICAから派遣された専門家が、プロジェクト活動に携わるにあたって中心的にコンタクトをとる援助受け入れ側の機関のことである。例えば、研究プロジェクトに関わる専門家にとっては、ある大学の研究所である場合もあるだろうし、また、ある地域の農業技術普及プロジェクトに関わる専門家にとっては、農業省の州や郡事務所であったりするであろう。また、全国的なマラリア対策プロジェクトの場合には厚生省の一部署であったり、また、逆に、ある農村の村落開発プロジェクトの場合には、村の地域センターであったりする。

こうした実施機関は、プロジェクトをルールに沿って運営する上でも、また実際ルールに沿ってプロジェクトが実施されているかをモニターする上でも重要な役割を果たす。また、状況の変化に応じてプロジェクトルールを変更したり、またプロジェクト活動に関する一連の経験をプールし、将来の活動に役立てるためにも必要なものである。

しかし、様々な制約を抱える途上国において、実施機関がプロジェクトの運営管理に必要な資金、人材や設備そして能力を全て兼ね揃えているとは想像しがたい。そのため、まず、プロジェクト実施機関の現状を把握し、プロジェクトを実施していく上でどのような点が問題となるのかを明かにする必要がある。そして、その上で、補強しなければならない点を明らかにし、実施機関のプロジェクトの管理運営能力を向上させるための組織強化の活動 (Institutional Strengthening)が、プロジェクト計画に反映されなければならない。また、強化する点があまにも多く、コスト面からプロジェクトを中心的に運営管理していく組織を新たに創設した方がいいと判断される場合には、組織づくり (Institutional Building)を行うことが検討されなければならない。しかし、様々な問題があっても既存の組織は既に、当該社会で何らかの機能を果たしてきたという実績を持っており、その意味では、まず、組織強化が試みられるべきであり、新しく、組織を創設

することには慎重に取り組む必要がある。

このように、実施機関の評価、さらには、評価結果に基づく組織強化、あるいは、組織づくりがプロジェクト計画に盛り込まれていないと、例えば、実施機関の資金不足のために、プロジェクトが運営されていかないと、組織がある社会グループに大きく影響されているにも関わらず、そうした現状を把握せずにプロジェクトを実施したため、プロジェクトへの参加や便益配分の点で問題が生じる等の結果を招きかねない。実施機関の検討、それに伴う組織強化や組織づくりは、プロジェクトの効果をあげるために不可欠のものである。(註7)

実施機関についての詳細な検討事項を議論することはここでは避けるが、いくつかの検討項目の例を下のBox 2に示す。

Box 2 実施機関の検討項目の例

- 1) プロジェクトの目的と実施機関の目的および活動に整合性があるか。
- 2) 実施機関とターゲットグループの関係はどのようなものか。
 - a) 実施機関とターゲットグループの間に対立関係はないか。
 - b) 実施機関はターゲットグループの状況をよく把握しているか、また、彼らの問題を理解することに積極的か。
 - c) ターゲットグループの人々の間で実施機関はどう受け取られているか。
- 3) 実施機関の資金、人材、設備等はプロジェクト実施にあたって十分かつ適切か。
 - a) プロジェクト実施にあたって、実施機関の予算は十分か。
 - b) プロジェクト実施に必要な予算は、継続的に確保できるか。
 - c) プロジェクト実施に必要な設備が適切かつ十分に確保されているか、また、確保される可能性があるか。
 - d) プロジェクト実施において実施機関が担わなければならない任務を遂行するのに必要な技術や能力を備えた人材がいるか。
 - e) 実施機関のスタッフの志気はどうか。
- 4) 実施機関の構造はプロジェクト実施に適したものか。
 - a) 現在の組織図はどのようなものか。
 - b) プロジェクト実施にあたり必要な任務を果たす部署はあるか、またどの部署か。
 - c) 部署間の命令系統はどのようなものか、また、それはプロジェクト実施に適したものか。
 - d) プロジェクトに関わってくる部署間の役割分担は明確か。
- 5) 実施機関のマネジメント能力や運営論理はプロジェクト実施に適したものか。
 - a) 実施機関の目的は明確か、スタッフに目的に関する共通認識があるか。
 - b) プロジェクト実施にあたり実施機関が担っていく任務を積極的に押し進めていくリーダーシップが存在するか。
 - c) 意志決定のプロセスはどうなっているのか。
 - d) 部署間のコミュニケーション、情報の流れはスムーズか。
 - e) 部署間の調整は誰がどのように行っているのか。
 - f) 運営の論理はどのようなものか。
 - g) マネージメントに影響している文化的、社会的要因等(人間関係を含む)があるか(例、部族優遇主義、女性の登用の制限)。

第3章のガーナの事例は、組織づくりの例である。新しく創設された灌漑研究センターの低い業務効率の原因を組織を取り巻く社会環境の中で、不備な設備、低い給与といった物的業務環境、未熟な管理体制、不明確な職務内容、部族優遇主義等、マネジメントや組織運営の論理から捉え、業務効率をあげるべくどのような対策がたてられていったかが記述されている。

3. プロジェクト実施機関と他の関連組織との関係づくり（システムづくり）

プロジェクトが期待される効果をあげるためには、プロジェクト実施地域に適したプロジェクトのルールづくりがなされ、プロジェクト実施機関の組織強化、あるいは組織づくりがなされるだけでは十分でない。プロジェクトの実施には、実施機関に限らず、実施機関の上部組織や下部組織、また、他のパートナー組織等、多くの組織が関わってくる。実施機関が強化されたとしても、他の関連組織との間に望ましい役割分担や関係づくりがなされていないと、プロジェクトに必要な物資や情報がスムーズに流れない等、プロジェクト実施に支障をきたすこととなる。また、プロジェクト実施期間中もプロジェクトを取りまく環境は常に変化しており、プロジェクトに必要な物資や技術、また、プロジェクトのルール、そして、プロジェクト実施機関の機能や構造もそれに応じて変化していかねばならないだろう。プロジェクト活動が持続的に発展していくためには、状況の変化を迅速にキャッチし、そうした変化をプロジェクトにフィードバックすることにより、必要な資源を継続的に調達し、必要に応じてプロジェクトのルールや実施機関の機能や構造等を変更していくことが必要となる。勿論、実施機関に状況の変化に対応していく能力が形成されていなければならないが、状況によっては実施機関だけでは対応できない場合も多々あるであろう。こうした時、状況が変化してもプロジェクト活動が持続的に展開されていくため、他の関連組織との間に望ましい協力関係、補完関係が作られていることが必要である（システムづくり）。こうしたシステムづくりには、プロジェクトに関わってくる組織の把握、組織間での役割分担や調整、また、各組織が期待されている役割を担っていくために、どのような関係がその組織と実施機関との間に必要かを把握し、望ましい関係を作っていくこと、そして、組織間の調整等が含まれる。

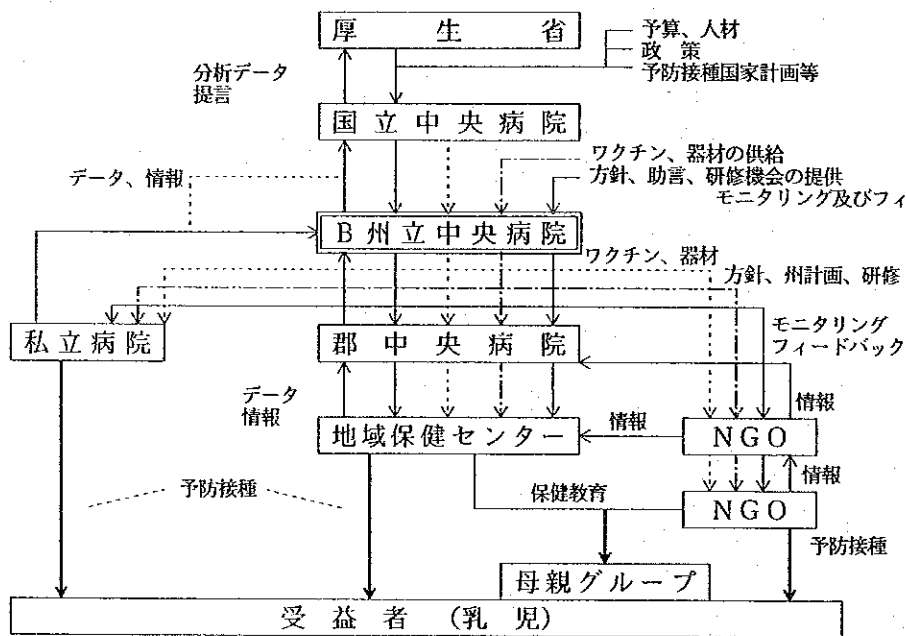
実施機関と他の関連組織との関係強化や関係作りを行っていくためには、先ずプロジェクトに関係してくる組織を把握する必要がある。こうした組織の中には、実施機関が属している省庁や実施機関の下部組織、また、プロジェクト実施地域に存在している組織や、ターゲットグループで構成されている組織等、活動のスコープが全国レベル、地方レベル、地域レベルのものから村の特定の社会集団等様々なものがある。また、行政区分に沿った政府機関や地方行政機関、また、農民組合や漁業組合等、組織図や組織の目的、運営方法、規約等が明文化されているフォーマルな組織だけでなく、隣組や村の母親グループ等拘束性が比較的緩やかで、必要に応じて活動を行うインフォーマルなものがある。また、様々なレベルの行政機関等公的セクターの組織もあれば、また、利潤追求を目的とする民間セクターの組織、さらに、NGO等、利潤追求を一義的目的としない非政府組織もある。

このようにプロジェクト活動に関連してくるであろう組織を把握したあと、プロジェクト活動が持続的に行われ、発展していくために、各組織が負わなければならない主要な役割を検討する必要がある。そして、そうした役割を各組織が担っていくため、実施機関との間にどのような関係が必要なのか、また、組織間にどのような物資や人材、情報等が流れる必要があるかを把握し、そうした物資や情報が望ましい形で提供される仕組み作りを考えなければならない。プロジェクト効果をあげるための第三のメカニズムづくりは、このように組織間の関係作りを通じてシステム作りをすることである。

Box 3 予防接種プロジェクトにおけるシステム作りの例

ある専門家が、予防接種プロジェクトを計画、実施するために途上国Aの州立病院に派遣された。この場合の実施機関はB州立中央病院である。プロジェクトの目的はY州の乳児の予防接種率をx%からy%に5年間で高め、疾病率を下げることである。

プロジェクトが効果を上げるためには、実施機関である州立病院に十分な予算や人材、設備等が確保され、また、予防接種プロジェクトを運営管理していくために必要な部署の配置や研修等でマネジメント能力が向上するなど、一機関の組織強化が行われるだけでは不十分である。厚生省や国立中央病院から必要なワクチンや器材、予防接種に関する国の政策、方針やアドバイスが継続的にまた、必要な時に迅速に供給されることが必要である。また、実施機関であるB州立中央病院は、州の予防接種活動を統括していく責任を持っているので、下部組織である郡中央病院や地域保健センター、さらには、他に予防接種を行っている私立病院やNGO等に必要な物資や情報、助言、研修の機会を提供していかなければならない。また、こうした上から下への動きだけでなく、プロジェクトが効果をあげているかを知るためには、下部組織やパートナーである他の組織から予防接種を受けている乳児の人数や予防接種率、疾病発生に関するデータや情報が実施機関さらには上部機関に流れていく必要がある。さらにこうして提供されたデータや情報は、予防接種活動をより効果的なものとするため、プロジェクトの実施方針の変更や、使用ワクチンの規制の改善、あるいは、あらたな研修の実施等を促進する土台を提供する。こうして、組織間に必要な物資や情報が常に流れるシステムが出来ると、問題に迅速に対処する能力を向上させ、プロジェクトの持続的発展性が高められることとなる。

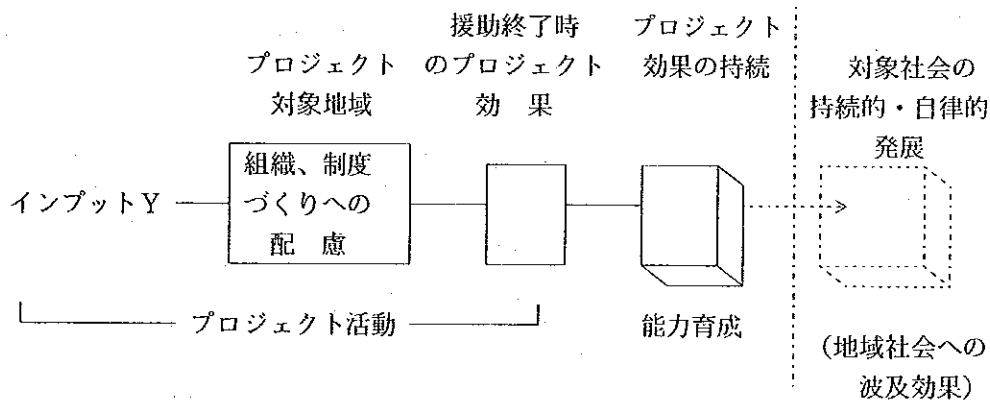


このようにプロジェクトを実施するにあたり、実施機関と他の関連組織との間にどのような関係が確立される必要があるか、また、どのような物資や情報が定期的に流れる必要があるかが検討され、現状が把握されなければならない。例えば、プロジェクト効果を知るために必要な情報は、下部組織から定期的に実施機関に提供されているか、もしそうでないなら、なぜなのか（たとえば、地域センターに情報収集のシステムがない等）を検討する必要がある。

このように、今ある組織間の関係を把握した上で、補強しなければならない点を明かにし、そうした点に関しプロジェクトでどのような対策がたてられるのか検討されなければならない。

以上「組織・制度づくり」への配慮とは何かを説明してきた。勿論、従来への援助においても、プロジェクトのルール作りは行われていた。しかし、多くの場合、ルールづくりにあたって、資金や機材、ハード面の技術の検討ばかりが強調され、援助受け入れ側の社会状況の検討が十分でなかった等の限界があった。また、援助受け入れ側の組織強化やシステム作りの視点を盛り込んで実施されたプロジェクトもないわけではないが、全体として、援助受け入れ側のプロジェクトの実施機関の問題や組織間の関係作りは、援助受け入れ側の問題として捉えられる傾向が強かったと言えるだろう。このように、「組織・制度づくり」への配慮とは、今まで援助受け入れ側だけで対処すべきと考えられてきた領域にも、積極的に協力していくことを示している。それは、自助努力の重要性を十分認識しつつも、様々な制約を抱える途上国にとって、自助努力だけで実施機関の強化や新たな組織づくり、また組織間に望ましい関係づくりを行うことが難しいということを反映している。また同時に、「組織・制度づくり」へ配慮することは、援助により供与されるインプットの内容にも変化があることを示している。即ち、資金や機材、さらには、ハード面の技術等のインプットは勿論のこと、期待された効果をあげるためのメカニズムづくりにあたって必要な情報、知的支援、組織運営のマネジメント手法等、ソフト面でのインプットも重視されるようになってきたことを意味している。

④ 3 「組織・制度づくり」に配慮する意義と目的



「組織・制度づくり」に配慮する第一の意義は、プロジェクトの観点からは、すでに1.2でも度々触れたように、プロジェクトの実行可能性、公正さ、プロジェクトへの住民の参加度、そしてプロジェクト効果の持続発展性を含めたプロジェクトの効果を高めることである。

しかし「組織・制度づくり」に配慮する重要性は、プロジェクトの効果をあげるということにとどまらない。プロジェクトの計画、実施において「組織・制度づくり」に配慮する第二の意義は、援助受け入れ社会の持続的かつ自律的發展に必要な能力の向上に寄与することにある。「組織・制度作り」に配慮したプロジェクトを実施することで、組織強化や組織間の望ましい関係が強化され、プロジェクトに関連する問題や状況の変化に対処する能力が向上していく。プロジェクト実施地域に適したプロジェクトルールがつくられ、また、状況の変化にプロジェクトが対処していくためには、プロジェクト実施機関や他のプロジェクトに関わる人々が試行錯誤を重ねていくことが必要となるが、こうした試行錯

誤を通じて、プロジェクトに関係する人々の問題や状況への対処能力がさらに高められる。また、試行錯誤を通じて得られた経験が実施機関その他の関連組織に有益な情報として蓄積されることにより、将来、同様の活動が行われる際に、有効に活用され、より効果的な活動が行われていく。こうした一連の効果は、プロジェクト効果をあげるに留まらず、プロジェクト対象地域に蓄積され、地域住民の状況を判断する能力や問題対処能力を高め、当該社会の自律的かつ持続的発展に貢献していく。

このように、「組織・制度づくり」に配慮したプロジェクトの実施を通じ、プロジェクト実施機関、さらには、プロジェクト実施地域の人々の状況や問題対処能力を高め、当該地域の人々がプロジェクト活動に限らず、他のニーズを満たすため次の活動に着手する可能性を高める。プロジェクトの計画、実施に「組織・制度づくり」が配慮されていくことは、単に個々のプロジェクトの効果を高めることに留まらず、援助受け入れ地域の問題対処能力を高める (Capacity-building) という波及効果を持ち、即ち、それは、その社会の持続的、かつ自律的発展 (Sustainable development) の可能性をより高めていくと言えるだろう。

以上、「組織・制度づくり」に配慮するとは何か、また何故重要なのかを簡単に説明してきた。本章に続く2章、3章は、本総論で検討したいいくつかの点を具体的な事例を通して理解してもらうことを目的としている。

2章のフィリピンの事例は、プロジェクト実施前にプロジェクト対象地域の組織及び文化を検討する重要性を示している。事例では、47の小規模灌漑システムを調べ、管理運営の成否の要因が、技術的側面だけでなく、水利組合の組織面にあることを明かにしている。事例では、一般にフィリピン人は抽象的な組織に対する忠誠心はそれ程高くないが、成功している水利組合においては、恩を媒介としたリーダー・子分というフィリピン固有の人間関係が、組合の運営に反映されていること、かつ、組合員の属性に高い同質性がみられることが指摘されている。このことは、プロジェクト実施にあたり、単に技術面だけでなく、組織面を検討することの重要性を指摘している。特に、地域に適した組織運営の論理がどのようなものかを見いだすため、プロジェクト活動に関係する組織の中で、現在うまく運営されている組織の運営論理はどのようなものであるのか把握する重要性を示している。

3章のガーナの事例は、JICAの専門家が灌漑センター設立、すなわち、組織づくり (Institution Building) に携わった例である。センター設立のため、敷地の確保や建物の改善等、物理的に体制を整えることにとどまらず、非効率的な業務の原因を探り、試行錯誤しながら業務の効率性をあげるべく諸々の問題に対処した苦勞が描かれている。設立にあたり、組織内部の問題に限らず、組織を取り巻くガーナの文化、社会、経済状況や、さらには、JICA専門家が関わった灌漑開発センターと関連組織である灌漑開発公社やガーナ政府農業省との関係も検討された。また、実際の組織づくりにあたっては、全職員による職員会議の開催等、参加型のマネジメント方式をとり、また、専門家と現地の職

員が試行錯誤を重ねながら問題に対処していったことが記述されている。現在も、灌漑センターには解決されていかなければならない問題が山積みされており、必ずしも成功例とは言いきれないところもあるが、日本から派遣された専門家が現地の人達とともに組織づくりや組織の運営に携わっていったことで、現地の人々の組織運営能力が高まり、ひいてはプロジェクト自体の持続性を高めることにつながったのは明かであろう。

総論では、「組織・制度」づくりへの配慮とは何か、また、なぜ重要なのかを理解する事を目的としていたため、検討項目についての詳細な議論はしていない。また、実施機関の問題点を明かにしても、実際、どのように組織強化やシステムづくりがなされるのか、さらに、現在のJICAの体制や途上国への内政干渉との観点から、一専門家の立場でどこまで関わるべきなのか、また、関わる事が出来るのか等、実際、「組織・制度づくり」の視点を現場のプロジェクトに反映していくために検討しなければならない課題や方法論については触れていない。こうした点については、最後の提言のところでも多少なりとも議論がなされているが、実施体制の見直しを含めた今後の調査研究の大きな課題であろう。

註

- 1 こうした反省は、援助国の会合であるDAC（開発援助委員会）でもしばしば議題として取り上げられており、1991年に採択された「技術協力原則」においても、「組織・制度づくり」（“Institutional Development”）の重要性が指摘されている。
- 2 “Institutional Development” は、「規範づくり」、「ルールづくり」、「組織づくり」、「制度づくり」等多様に訳されているが、ここでは、JICAの定訳に従い、「組織・制度づくり」を訳として使う。しかし、Institutional Development の概念としては、1・2の説明にあるとおり、ルール（Rule）づくり、組織（Organization）づくり、及びシステムとしての制度（Institution）づくりを含むものである。
- 3 ここでは、プロジェクトをJICAというプロジェクト方式技術協力（プロ技）より広範な概念として扱っている。JICAのプロ技は、専門家派遣、研修員の受け入れ、機材供与のパッケージとして捉えられているが、ここではプロジェクトを本稿に説明したように捉えるため、JICAの事業形態では開発調査、専門家派遣、研修員の受け入れを除いた部分のプロジェクト方式技術協力、無償全てがプロジェクトとして捉えられる。
- 4 こうした事例については、後の参考文献であげた M. Cernea及び N. Uphoffを参照。
- 5 途上国においては、人々が属しているカースト（特に南アジア）、ジェンダー、階級、部族（特にアフリカ）等により物資や情報に対するアクセスとコントロールの程度が著しく違う場合が多く、こうした社会状況への配慮はプロジェクトの成否に大きな影響を及ぼす場合が多い。
- 6 国際協力事業団社会開発調査部「開発調査事業における社会分析ガイドライン策定研究、最終報告書、本編：社会分析ガイドライン」、1992年9月
- 7 JICAのプロジェクトで「組織・制度づくり」にある程度配慮している例として、後に参考文献であげる「プロジェクトリーダー会議資料」を参照。

参考文献

- 外務省、国際協力事業団、国際開発高等教育機構、「国際シンポジウム－技術協力の経験を分かち合う－アジアにおける組織・制度づくり」、1992年12月17日－18日
- 国際開発センター、「セクター別援助指針策定の為の基礎調査－参加型開発」、1993年3月
- 国際協力事業団社会開発調査部、「開発調査事業における社会分析ガイドライン策定研究、最終報告書、本編：社会開発ガイドライン」、1992年9月
- 国際協力事業団社会開発調査部、「フィリピン国西中部ルソン開発計画調査、事前調査報告書」、1993年7月
- 国際協力事業団、「平成5年度プロジェクトリーダー会議用資料」、1994年2月
- 長峰晴夫、「第三世界の地域開発－その思想と方法」、名古屋大学出版会、1985年8月
- 渡辺龍也他、「途上国における貧困問題解決にむけた参画型開発の研究」、平成4年度開発援助研究研究成果報告書、1992年3月
- Cernia, M. M. ed., Putting People First - Sociological Variables in Rural Development, World Bank Publication, Oxford University Press, October 1985
- CIDA, "Institutional Development's Contribution to Sustainable Development", Social and Human Resource Development Division, April 1993
- CIDA, "CIDA Support of Capacity Development: A Synthesis", May 1993
- Dorcet, P., "Institutional Development - Definition and Key Features", CIDA, May 1992
- Goldsmith, A. A., "Institutions and Planned Socio-economic Change: Four Approaches", Public Administration Review, Nov.-Dec. 1992, Vol. 52 No. 6
- Israel, A., Institutional Development - Incentives to Performance, World Bank publication, The Johns Hopkins University Press, October 1987
- Uphoff, N., Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook with Cases, Kumarian Press Library of Management for Development, 1986

USAID, "Effective Institutional Building - A Guide for Project Designers and Project Managers Based on Lessons Learned for the AID Portfolio", AID Program Evaluation Discussion Paper No.11, March 1982

Yogo, T and Ohama, Y., 'A Conceptual Sketch on the Self-organizing Capabilities and Endogenous Development Mechanism of Local Communities', a discussion note, 1993

第 2 章

事 例 1

フィリピン小規模灌漑組織における水利組合の役割

第2章 フィリピン小規模灌漑組織における水利組合の役割 角田 宇子

目 次

2.1	フィリピンの灌漑システム	27
2.2	フィリピンにおける「親分」「子分」関係	29
2.2.1	フィリピン社会の人間関係	29
2.2.2	仲介者の重要性	30
2.2.3	フィリピン社会における「親分」	31
2.2.4	フィリピン社会における集団	33
2.3	フィリピンの小規模灌漑システム(CIS)の成否の組織上の要因	33
2.3.1	成功している灌漑システム	34
1	技術的な問題がない灌漑システム	
2	技術的な問題がありながら成功している灌漑システム	
(1)	CIS(小規模灌漑システム)内部の問題解決	
(2)	効果的な水利組合の組織の条件	
(3)	効果的な水利組合の水利組合長の条件	
2.3.2	不成功な灌漑システム	38
1	供給水量が年々減少している灌漑システム	
2	技術的な問題があって不成功な灌漑システム	
(1)	技術的な問題がもたらすCIS(小規模灌漑システム)の問題	
(2)	リーダーシップの問題による水利組合の機能の低下	
(3)	水利組合の組合員の非同質性がもたらす水利組合の機能の低下	
2.4	結び	42
	参考資料文献リスト	44

図表

図 2.1	NIA(国家水利庁)の参加型アプローチによる CISの水利組合(I-A)組織のモデル図	28
図 2.2	フィリピンにおける「親分」と「子分」の関係モデル	32

第2章 フィリピン小規模灌漑組織における水利組合の役割

2.1 フィリピンの灌漑システム

フィリピンでは、灌漑システムは一般的に2つに大別される。小規模灌漑システム (Communal Irrigation System: CIS) と国営灌漑システム (National Irrigation System: NIS) の2つである。前者の灌漑面積は約 1,000ヘクタール以下であり、現地の農民によって所有、管理されている。一方、後者のNISは主に 1,000ヘクタール以上を灌漑し、国家水利庁 (National Irrigation Administration: NIA) を通じて、政府により所有、管理されている。(NIAはフィリピンの食料増産計画に基づき、灌漑システムの建設を所管している政府機関である。) NIS (国営灌漑システム) は政府機関によって管理されているが、時には利用者と政府機関の合同で管理されている場合もある。CIS (小規模灌漑システム) とNIS (国営灌漑システム) の灌漑面積はフィリピン全国の灌漑面積のそれぞれ半分ずつである。本章では、このうち、CIS (小規模灌漑システム) における水利組合 (Irrigators' Association: IA) のあり方について述べることにしたい。

フィリピンのCIS (小規模灌漑システム) の歴史は古く、古いものはスペイン占領時代にさかのぼるといわれる。フィリピンの気候は大きく雨季と乾季に別れ、乾季に十分な灌漑用水を得ることは二期作を可能とすることであり、米作を中心とするフィリピン農業にとって重要なことであった。伝統的なCISは地元の地主や有力農民、村長などが中心となって灌漑システムを利用する農民の共同作業によって建設されたケースが多く、現地の材料 (木材、竹、草、土、岩など) を用いて、ブラッシュ・ダム (brush dam: 竹などで作られた簡便なせき止め式ダム)、頭首工、取水工、用水路などが建設されている。近年では、NIA (国家水利庁) の援助を受けて新たに建設、改修されたCIS (小規模灌漑システム) も多い。この場合新しいCISではコンクリート・ダムやコンクリート製の用水路から成り立っているものもあるが、建設資金の不足のため、用水路は伝統的な土水路のままであるものが多い。

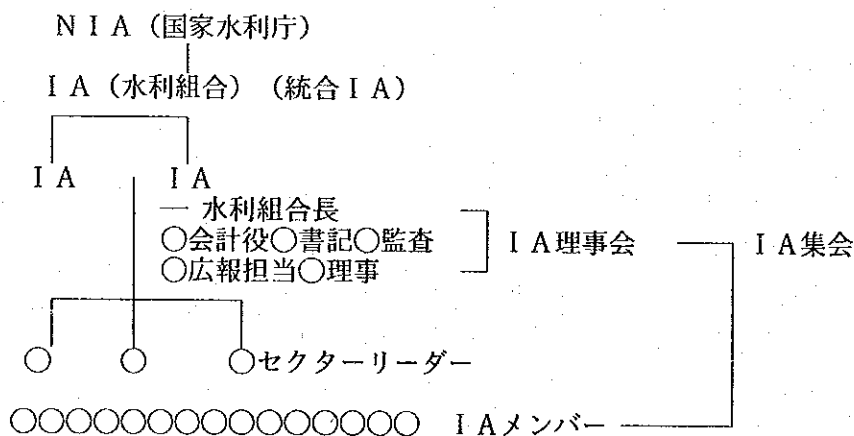
NIA (国家水利庁) が援助を行う場合、NIAはCIS (小規模灌漑システム) の受益者からなる水利組合 (IA) を作らせ、建設工事が完了した時点で、IAにCISの運営をゆだねる方式を採用している。この水利組合 (IA) の組織形態は、NIA (国家水利庁) が成功している伝統的なCIS (小規模灌漑システム) の組織をモデルとして1970年代に開発したものである。NIAが新たに建設、改修したCISでは、計画段階から受益者農民 (自作、小作耕作者) を参加させ、NIAの契約職員である村落開発員 (ファシリテーター) を通じ、受益者を水利組合 (IA) に加入させて組織化を図るという参加型アプローチを採用している。IAの組織化を担当する村落開発員は、「ほとんどがコミュニティ開発 (村落開発) や社会活動など応用社会科学を専攻した者で、その3分の2は女性だった。農民とともに生活し、農民が灌漑システムの維持や拡張、また組合強化などの問題について話し合うのを奨励した。しかし (村落開発員は) 農民に代わって意思決定や

作業を行うことは決してなかった。」(斉藤、1993) この期間を通じ、村落開発員は水利組合の中でリーダーシップ研修を行い、組合員の中でリーダーとなるべき人材の育成に勤め、リーダーシップの強化に努めた。村落開発員が「農村社会にとけこみ、組合の組織化を支援し、農民が自分たちの灌漑システムのレイアウトやデザインに参加できるようにするためには、(村落開発員は) 灌漑設備建設開始の8～9か月前に現場に入る必要があった。」(同上) 「参加型事業の開発以前は、灌漑設備の建設が終了すると同時にNIAは(水利) 組合への支援を終えていたが、やがて建設後の課題が重視されるようになり、1983年中頃には公共灌漑システム建設終了後の運営や資金管理を支援するため、研修やマニュアル作成を行うようになった。こうしてNIAスタッフは建設終了後2回目の収穫まで農民とコンタクトを保ち、システム運営や維持に取り組む農民の奮闘を目の当たりにすることとなった。」(同上)

NIAの水利組合(IA)のモデルでは、水利組合長(IA president)、会計役(treasurer)、書記(secretary)、監査役、広報担当、理事からなるIA理事会(Board of Directors)を設置し、運営の責任者としている。CISの規模が大きく、いくつかのセクターに別れている場合には、セクターごとにセクターリーダーをおくこともある。CISの維持管理のため、IAメンバーは水利費(Irrigation Service Fee)を支払う。また、NIAに対し、建設工事費の一部を償還費として支払うことになっている。また、用水路の補修などの維持管理作業はIAメンバー全員による共同作業(group work)によって行われ、出席できないメンバーは罰金を支払うこととなっている。

水利組合(IA)の運営方針はIAメンバー全員からなる定期IA集会で決定され、また、民主的な運営を期するため、IA理事会は毎年選挙で改選されねばならない、としている。しかし、実際には、この方式は必ずしも実施されているわけではなく、後述するように、同一人物が水利組合長を勤め続けている場合も多い。

図2.1 NIA(国家水利庁)の参加型アプローチによるCISの水利組合(IA)組織のモデル図



近代的な灌漑システムでは、台風などによる施設の損傷は少ないため、灌漑システムの維持管理作業は少なくすむが、伝統的な灌漑システムでは定期的な用水路の補修、草取りなどに加え、台風などによるダム、用水路の決壊、漏水に対処するための維持管理作業が頻繁に行われる必要があり、C I Sの大半は後者のケースに当たる。

2.2 フィリピンの社会構造における「親分」「子分」関係

C I S（小規模灌漑システム）の成否は必ずしも、技術的な理由だけによるものではなく、灌漑システムの水利組織のあり方が影響していると思われるケースも存在している。（技術的には問題がありながら、灌漑システムとしては成功している、といえるC I Sと不成功であるC I Sの両者が存在している。）このため、C I Sの成否の要因となっている組織の側面を考察する必要がある。組織の成否に関してはその地域社会のあり方、政治、経済状況が大きくかわるものであるが、この中で特に重要な要因の一つであると思われるリーダーシップについて述べることにしたい。このため、まず、フィリピンの社会における人間関係、特に「親分」(‘lider’)の機能について述べることにする。

2.2.1 フィリピン社会の人間関係

伝統的なフィリピン社会における個人と他の個人との関係は、フォーマルな組織（例：親族組織）によって結びつけられている永続的な関係よりも、ある個人と他の個人との間の互恵的な関係の方が強く作用する。ある個人は「依怙最良」(favoritism)によって作り上げられたネットワークによって他の個人と結びついているといえる。彼のネットワークに属する者は彼の親しい間柄である「同盟者」であり、それらは 1. 親族 2. *compadre* (カトリックによる儀礼的親族) 3. 隣人 4. 友人からなりたっている。

儀礼的親族関係(*compadrazgo*)は子供の実親と名づけ親(*god-parent*)との間の関係である。フィリピン社会では、自分の子供が洗礼を受ける時に友人などの親しい人物に子供の名づけ親となってもらう。これにより、その人物は彼の*compadre* (儀礼的親族)となり、その後の両者の関係は一層親密になる。儀礼的親族関係は上下関係の間(地主-小作、雇用主-従業員等)にも成立し、下位の者にとって、上層階層への移行手段や、農村から都市への移住手段となり、伝統的なフィリピン社会においてはエリートと下層階級をつなぐ手段でもあった。エリートにとっては、下位の者の*compadre*となることは社会的義務であり、名誉なことであるととらえられていた。すなわち、エリートは下位の者に金銭や仕事の斡旋などの便宜を図ることにより、下位の者の忠誠と名誉を得るのである。

ある個人とその「同盟者」は、対等な関係においては、「恩」(‘*utang na loob*’)を与えられたら、後で「恩」を返す、という互恵的な関係によって結びついており、「恩」を返し続けるかぎり、両者の関係は存続するが、一方が「恩」を返さなくなった時にその関係は切れてしまう。すなわち、この同盟関係は一定不変のものではなく、また一人の個人はいくつもの同盟関係を異なる個人とそれぞれ結んでいるのである。

上下関係においては、就職の斡旋や、無料の医療サービス等、返すことができない「恩」、また返すことが期待されていない「恩」が存在するが、この場合には下位の者は恒常的に「恩人」に対し「恩の借金」を背負ったことになり、忠誠を誓う必要がある。「恩」をかえせない（忠誠を誓えない）者はcompadreでなくなり、関係が切れてしまう。

伝統的なフィリピン社会の価値観においては「恩」を守る、ということは最も大切なことであり、「恩」を無視することは「恥」(hiya)とされる。このため、「恩」を返さない、ということは「恩知らず」('walang utang na loob')、さらには「恥知らず」('walang hiya')にあたり、個人に対する最大の侮辱の言葉になる。このため、伝統的なフィリピンの人間関係においては、個人は自分が与えられた「恩」を返すため、尽力し、それによって、「恩人」との人間関係が続いていくのである。

2.2.2 仲介者の重要性

フィリピン社会においては、ある個人Aが他の個人Bに対し頼み事がある場合、もしBがAに「恩」(utang na loob)があるならば、Aは直接Bに対し、前の「恩」を返すために、今回の頼みごとを実行してもらうよう要求することができる。しかし、もしBがAに対し「恩」が何も無い場合には、AはBに対し直接コンタクトすることは「恥」(hiya)に当たり、Bに頼むことはできない。このため、Aは、Bに「恩」を与えた者で、かつ自分に「恩」の借りがあるCという人物を仲介者にたてる。

Aはまず果物等の贈り物を用意し、Cと共にBの家を訪問する。(贈り物なしに手ぶらで訪問することはhiyaに当たる。)世間話の後、CはBに対し用件を言い、もしBがCに対し強い借りがあるならば、BはすぐにAの頼みごとを承諾する。これにより、AはCに対し、またCはBに対し新たに「恩」の借りができることになる。

A → C → B

仲介者は何重にも重なることもあるが、間に入る仲介者の数が多くなるほど、実際の問題を解決する効力は弱まっていく。

このようにフィリピン社会の人間関係の中心となるものは、フォーマルな社会組織ではなく、個人の好みと努力によって作り上げていくものである。下位の者にとっては、上層階層と関係を持っている有力者とcompadreの関係を持つことは大切なことといえる。この有力者は下位の者に財力によって金銭、物資などを与えるほか、更に上層の有力者への仲介者として機能することにより、病院の斡旋、就職の斡旋、法的問題の仲裁等の便宜を図ってくれる。これらの「恩」に対し、下位の者はこの有力者に協力することによって「恩」を返そうとする。協力しないことは「恥」(hiya)に当たる。また、この関係は個人的、感情的なものである。有力者の近づきやすさ、寛大さといったパーソナリティが関係の成立の大事な要因となっている。

2.2.3 フィリピン社会における「親分」

フィリピンにおける「親分」（タガログ語で'lider'）とは、上記のように自分に忠誠を誓う同盟者を私的な「子分」として大勢抱えている人物である（註1）。「親分」（'lider'）の同盟者は親族、compadre、隣人、友人からなり、彼に「恩」を負っている者である。これら「子分」は、恥（hiya）を避けるため、「親分」に「恩」を返す必要があり、「親分」の指示に従うのである。フィリピンの組織の「親分」は、組織の長という役職につくことでリーダーシップを確立するのではなく、各々の「子分」に便宜を与える代わりに忠誠を得るといった私的な関係を一人一人の「子分」と作り上げていくことでリーダーシップを確立するのである。

「親分」が「子分」に与える便益には次のようなものがある。1.都市の医療サービスへのアクセス。（「親分」は有力者への仲介者として斡旋を行う。）2.就職の斡旋。（同上。）3.裁判の仲裁。4.「子分」同士の紛争の解決。5.宴会、祭りなどに食物を贈る。6.食事に招く。7.宴会を主催する。8.お金、米を貸す。このうち、1、2、3の便益については、「子分」には返せない「恩」であるだけにより大切な「恩」とされる。「親分」は「子分」を服従させるため、新しい友人を作り、「恩」を与え続けることによって「子分」との絆を強めていく。「子分」の側にとって「親分」に従うのは、その「親分」が好きであるという理由と、「親分」に「恩」があるという道義上の理由によっている。このため「親分」から便益が得られなくなった時に、その個人はもはや「親分」の「子分」ではなくなる。つまり、フィリピンの「親分」のリーダーシップというものは絶対的、恒久的なものではなく、常に「親分」の側の努力が要求される、不安定なものである。

フィリピン社会における強い「親分」とは、大勢の「子分」をもつ人物であるが、強い「親分」になる条件としては、まず多くの「子分」に物質的な便益を与えられるだけの財力を持っていることが挙げられる。「親分」は「子分」に便益を与え続けなければならないが、「子分」からは経済的便益を得ることはできない。このため「親分」になるためには経済的リスクが伴う。

第二に、「親分」は自分のパトロンであるcompadre（儀礼的親族）をコミュニティの外に持っている必要がある。このパトロンは、医療サービスや就職の斡旋ができるだけの権力を持つ有力者（政治家、政府の役人など）である。「親分」がバランガイ・キャプテン（村長）である場合、彼は自分のパトロン政治家に新しい公共プロジェクト（灌漑開発プロジェクトなど）を自分のバランガイ（村）に導入することを依頼する。

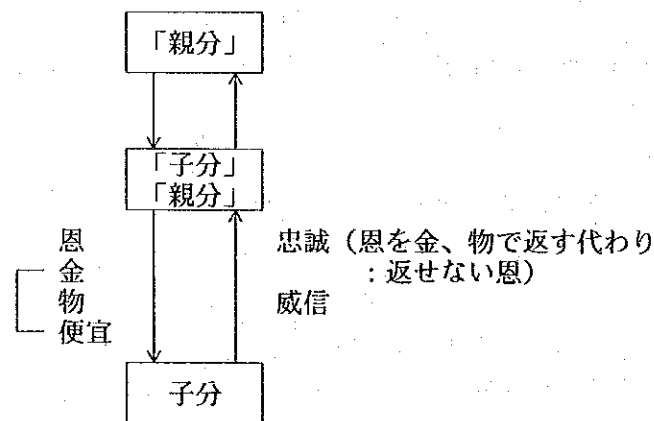
「親分」は政治家などの有力者と洗礼式や結婚式を通じてcompadre関係を結ぶ。政治家にとっては、村のリーダーである「親分」（'lider'）と関係を持つことはまとまった選挙基盤という利益を得ることとなり、この関係は双方にとって互恵的なものである。選挙の前になると政治家は自分の「子分」である「親分」に金を渡し、「親分」の「子分」に配らせることもある。

「親分」は、より上層階層にある政府役人や有力者との関係によって、「子分」に便益を与える。この便益を得るため、有力な「親分」には「子分」でない者まで近づいていくのである。

第三に、「親分」は尊敬され、信頼される人物である必要がある。「親分」が村長である場合、彼は村の秩序を守り、紛争を解決するために村の規則を「子分」に守らせるだけの「厳しさ」を持つ必要があり、「規則を守らない者に対しては、制裁を加える」という警告もする。しかし、実際に規律違反があった場合にはそれに対し情状酌量してやる寛大さも兼ね備えていなければならない。なぜなら、「親分」が余り厳し過ぎると「子分」は離反するからである。つまり「親分」は権威によって「子分」を支配することはできず、監督するのみである。

「子分」は「親分」に「恩」があるから「親分」が支援を要求する場合、それに従う義務がある。この場合の「支援」とは、選挙で「親分」のパトロン政治家に投票すること、共同作業（村の祭り、建設工事など）に参加すること、「子分」の誰かを援助すること、「子分」の誰かとの争いをやめること、などである。「親分」は「子分」の「支援」が必要になると、「恩」を回収すべく、間接的に「子分」に頼みに行く。しかし、「子分」の支援を得るには、まず尊敬を勝ち得ることが大事であるため、「子分」に適切な便益を与えることができるよう、「親分」は「子分」の個人情報の収集に勤め、「子分」との私的関係を確固たるものにすべく努力するのである。

図2.2 フィリピンにおける「親分」と「子分」の関係モデル



- * 便宜：病院の斡旋、就職の斡旋、仲裁等
- * 仲裁：より有力な人物（「親分」の「親分」）への便宜依頼

2.2.4 フィリピン社会における集団

フィリピン社会における集団はフォーマルな組織というよりは「親分」の個人的財産である色合いが強い。「親分」にとっては、多くの「子分」の「恩」を与えることが彼の社会的プレステージを高めることになる。このため、「親分」は自分に威信を与えることになる新しいグループ（市長室、灌漑組合の理事会など）を作り上げることに熱心になる。「子分」はこの活動に参加することが要求される。しかし、財政的な負担は一切「親分」が負わなければならない。このため財力がないと新しいグループの「親分」になることはできない。また活動にかかる実務も「親分」が一人で行う。ほかのメンバーは精神的な支援を行うだけである。

このため、フィリピンのグループ活動ははじめだけは盛んで、その後急速に衰退することが多い。「親分」は2～3年で病気や、「同じ人間がずっと「親分」を勤めるのは民主的ではない」などという理由を挙げて、引退したがる。それは、2～3年の活動によって十分威信を高めることができるので、その後は手を引きたがるのである。

一般にフィリピン社会においては、抽象的な「組織」に対する忠誠心というものは余り育たない。それは、集団が「親分」と各メンバーとの個人的な関係や、各メンバー間の個人的のヨコの結びつきによって成り立っているからである。

伝統的なフィリピンの農村では、稲刈りや田植え、家の新築、施設の改修工事などで共同作業（*bayanihan*）が行われるが、これも主催者と参加者の個人的な「恩」の貸し借り関係によって成り立っている。主催者は自分に「恩」の借りがある親戚、隣人、友人に協力を求める。参加者は「恩」を返すため、無償で共同作業に参加する。また、これにより、主催者は参加者に対し新たに「恩」の借りを作ることになる。このため、今度は自分が他の者の主催する共同作業に参加する。

しかし、近年では、農村部への貨幣経済の導入によって、この伝統的共同作業はすたれつつある。村民の多くが村の外に仕事を持つようになると、*bayanihan* の「恩」の貸しを次の*bayanihan* で返してもらうより、契約を結び現金を報酬としてもらう方が好まれるようになる。これは農村の生活においても現金の必要性が増していることも要因となっている。

2.3 フィリピンの小規模灌漑システム（C I S）の成否の組織上の要因

フィリピンのC I S（小規模灌漑システム）はまったく伝統的な建設方式によって作られたシステムと、政府の支援や個人の出資により、一部近代的な建設方式（コンクリート式のダムなど）を含んだシステムからなっているといえるが、それぞれの場合に「成功している灌漑システム」と「不成功な灌漑システム」が存在している。以下にRomana De Los Reyes が収集したフィリピンの47のC I Sのケースを取り上げ、その中で成功してい

る灌漑システムと不成功な灌漑システムについて、特にその組織のあり方についてみてゆきたい。なお、この47ケースはフィリピンのIlocos Sur、Mountain、Batangas、Quezon、Albay、Antique、Iloilo、Davao del Norte、Davao del Surの各州から収集されたものであり、全く伝統的なシステムとNIA（国家水利庁）の援助を受けた一部近代的なシステムの両方を含んでいる。

2.3.1 成功している灌漑システム

1 技術的な問題がない灌漑システム

技術的に問題がない灌漑システムとは年間（雨季・乾季）を通じて水量が豊富かつシステムの維持管理が容易であるシステムである。

フィリピンの47のケースにおいて成功している灌漑システムとは、まず、技術的な問題が無いシステム、すなわち雨季、乾季を通じ一年間中十分に水があり、システムの維持管理が容易で少なくともすむシステムである。このようなシステムにおいては、水配分のルールがなくとも、システムの受益者（農民）は必要なだけ自由に取水することができる。また、システムの損傷が少ないため、個人または小グループの作業により、維持管理が可能である。つまり、水不足、施設の損傷などの技術的な問題が無いシステムにおいては、受益者がひとつのグループとして動く必要がなく、かつ灌漑システムの中に争いも生じないといえる。

2 技術的な問題がありながら成功している灌漑システム

技術的に問題がありながら成功している灌漑システム（灌漑システムの内部で問題が解決されている灌漑システム）とは：

- a) 乾季の水不足、台風などによる灌漑システムの損傷が生じるものの、
 1. 公平な水配分
 2. 共同作業による維持管理
 3. 受益者間の対立の解決
 4. 外部との折衝

がなされている灌漑システムである。

このためには、CIS（小規模灌漑システム）の中に強力な水利組合長と彼に協力的な組合員からなる水利組合（IA）があり、これが良く機能している必要がある。

- b) 水利組合が効果的に機能するためには、
 1. 水利組合員は水利組合長の私的な「子分」である
 2. 農村共同体が経済、政治、文化的に同質である
 3. 村落に一つの水利組合だけが存在する
- c) また水利組合長の条件としては、
 1. 水利組合長は水管理の技術的知識を持つ
 2. 水利組合長は組合員（＝「子分」）に経済的・社会的「恩」を作ることができる
 3. 水利組合長は組合員（＝「子分」）に便宜を与えられるだけの経済力を持つ
 4. 水利組合長は社会的地位を通じて、外部の政治家、政府機関関係者と「子分」の関係を作り、その関係を利用して灌漑プロジェクトを導入することができる
 5. 水利組合長は公平に「子分」に便宜を与えられる構成で尊敬されるパーソナリティーを持つことが挙げられる。

(1) C I S (小規模灌漑システム) 内部の問題解決

しかし、47のC I Sのケースの大半は技術的問題から解放されてはいない。この場合、灌漑システムが成功するためには、受益者がひとつのグループとなって水不足、システムの損傷に対処する必要がある。

このような灌漑システムとは具体的には、乾季に水不足が生じ、台風などによりシステムの損傷が生じるものの、(1) C I Sの内部の管理、調整がうまくなされている、すなわち、1.受益者間に公平に水配分が行われている、2.受益者の共同作業によってシステムが維持管理されている、3.水争い、共同作業の欠席、水利費の不払いなどによって生じる受益者間の対立が調停、解決される、(2) 外部との折衝が旨く行われている、すなわち、4.外部の政府機関から灌漑プロジェクトが導入される、5. C I Sと外部との争い（ほかのC I Sとの水配分など）が解決される灌漑システムということができる。

このためには受益者を調整するルールと争いを解決するルールが受益者の中に必要となってくる。すなわち、技術的問題を持ちながらも成功した灌漑システムであるためにはC I S (小規模灌漑システム) の中に問題を解決する水利組合 (I A) が存在し、それが良く機能していることが必要である。そのためには水利組合に強力な水利組合長と彼に協力的な組合員が存在していることが必要である。

まず、公平な配水を行うためには、乾季に水不足が生じた時に、水利組合は配水ローテーションを組むなど、水配分のルールを決めなければならない。このルールを各組合員に適用するためには、強いリーダーシップと水利組合長に協力的な組合員が必要である。

また、灌漑システムの維持管理については、維持管理が比較的容易であり、頻度も少ない場合には、個人 (ダム所有者、ダム管理人、水利組合長) や小グループが維持管理作業を行うことで十分である。しかしこのようなケースは余り多くない。

多くの場合、C I S (小規模灌漑システム) の設備は伝統的な、技術的に不十分な施設であることが多いため、洪水などによって灌漑システムに大きなダメージが生じる。このため、定期的、不定期的な組合員全員による共同作業によって改修を行うことが必要となってくる。水利組合長が組合員を組織するが、これには彼に協力的な組合員が不可欠である。組合員が来るのは、各自が水利組合長に「恩」がある「子分」であるため、来る必要がある。来ないと、これは「恥」 ('hiya') となり、欠席者は罰金や、社会的制裁 (嘲笑など) を受けることになる。

受益者間の争いは盗水、水利費の不払い、共同作業の欠席などによって引き起こされる。この争いは水利組合長が仲裁者として入り、解決する必要がある。この仲裁は当事者双方が水利組合長である「親分」に「恩」があると成功しやすい。(組合員は「親分」に日頃の「恩」を返すため、「相手と和解するように」、という「親分」の依頼に従わなければ

ならない。) 仲裁に入ることにより、利益を得た側に対し、水利組合長は新しい「恩」を着せることができ、彼の水利組合の中の威信と権力を増すことができる。

また、外部との折衝については、「親分」である水利組合長はNIA(国家水利庁)やDLG(Department of Local Government: 自治省)、DPWH(Department of Public Works and Highways: 公共事業省)などの政府機関から援助を得て、CIS(小規模灌漑システム)の開発、改修工事を導入することができる必要がある。このためには、水利組合長は政府関係者や政治家と「子分」関係(compadrazgo)を持っていることが必要である。政治家は水利組合長と彼の「子分」である組合員の票を期待して、新しいプロジェクトの導入を助けるのである。

(2) 効果的な水利組合の組織の条件

このように、水利組合の運営を成功させるためには強力な水利組合長と彼に忠実な組合員の存在が不可欠であるが、このような水利組合とはどのような組織であろうか。

まず、組合員についていえば、全員が「親分」である水利組合長の「子分」であることが挙げられる。組合員は水利組合長に「恩」の借りがあるので「恩」を返すために彼の指示に従うのである。水利組合長は「恩」の貸し借り関係を通じて、自分に協力的な「子分」である組合員を従えているので、組合の運営を円滑に行うことができる。

また、農村共同体が経済、政治、文化的に同質であることは、水利組合の運営成功の大きな要因である。なぜなら、組合員全員が稲作専門農家である場合、それぞれの組合員は多くの時間と労力を灌漑システムの維持管理に注ぐからである。また、貨幣経済が浸透しておらず、農業の機械化も進んでいない農村共同体においては、組合員間の相互扶助が大きな役割を占め、共同の灌漑システム維持管理作業のほかにも、田植え、稲刈りなどでの無償の共同作業(bayanihan)が営農上不可欠である。このため、水利組合長や他の組合員との「恩」の貸し借り関係が緊密になり、組合員は水利組合の活動に協力的になるからである。

更に、村落にひとつの水利組合だけが存在し、一村の水田耕作者全員がすべて同じ水利組合のメンバーである場合、水利組合長やほかの組合員との「恩」の貸し借り関係は他の生活活動全般に広がるため、より緊密なものとなり、水利組合の活動や規範に対し一層協力的になる。

(3) 効果的な水利組合の水利組合長の条件

また、成功している水利組合の水利組合長(=「親分」)の条件としては、水管理の技術的知識、経験を有していることは当然である。それに加え、組合員に多くの「恩」を作れる人物であることがある。水利組合長が村長(地域のリーダー)でもあると、「親分」

と組合員間の「恩」の貸し借り関係は灌漑活動以外の生活活動全般に広がるため、より緊密なものとなり、「親分」は一層組合員の管理が容易となる。

すなわち、水利組合長として「親分」は、1.各組合員に配水ローテーションなどによって水を公平に配分することができる。ローテーションのスケジュールは組合員との話し合いにより調整しながら「親分」が決定する。また実際のローテーションがうまく行われるよう、「親分」は現場で監督を行う。つまり、「親分」の努力によって組合員は灌漑用水を得ることができ、「親分」に「恩」の借りを作ることになる。

また「親分」は共同作業や水利組合集会で組合員のために宴会をひらき、食料を提供する。組合員はその便益を享受することで「恩」を受ける。更に「親分」は組合員間の争いを調停するが、これにより、組合員は「親分」の仲裁者としての役割に「恩」の借りを作る。また「親分」は外部の有力者との儀礼的親族関係(compadrazgo)を用いて灌漑プロジェクトを導入したり、他のC I Sとの水配分などの外部との問題を解決することにより、組合員に「恩」を売ることができる。

更に水利組合長が共同体のリーダー(村長)でもある場合には、上記の「恩」に加えて、1.組合員と儀礼的親族関係(compadrazgo)を結び、儀礼(洗礼式、結婚式、葬式)の時に金銭、食料を送る。2.共同体の祭りに宴会をひらく。3.農業費、医療費、学校の月謝など必要な金を貸す。4.貧しい「子分」に米を与える。5.外部の有力者との関係を利用し、「子分」のために医療サービス、就職の斡旋を行う。6.法的仲裁を行う。などの「恩」を売ることにより、組合員の協力を得ることが可能になる。組合員は水利組合長から受けた「恩」を返すために、協力することが義務となる。すなわち、水利組合が組織する共同作業、水利組合集会への参加、水利費、違反に対する罰金の支払い、水利組合が決めた配水ローテーションの遵守、違反(盗水など)をしない、またはやめることなど、水利組合の規則に従うことが義務となるのである。

このような「恩」を組合員に与えるため「親分」である水利組合長は水管理の技術的な能力に加え、1.経済力があること、2.社会的地位を持っていること、3.寛大で公正なパーソナリティの持ち主であること、を求められる。

まず、経済力を持っているために、水利組合長は往々にして大地主、時にはC I S(小規模灌漑システム)の最大の土地所有者であることが多い。(これは経済力ばかりでなく、最大の土地所有者にとってC I Sの成否は重要なことであるので、他の組合員はこの人物が「親分」になることを期待するのである。)また、他の場合、水利組合長は共同体に不可欠な事業を独占している者(精米業、米商人)であることもある。

社会的に重要な地位を占める者として、水利組合長は村長の他、共同体の旧家の一員や、C I Sのダム所有者、地主の小作管理人などが勤めているケースが多い。これらの人物は、組合員が容易に尊敬できる人、というだけでなく、その社会的地位により、政府役人や政

治家などの有力者とcompadreの関係を結ぶことができる。

更に、水利組合長のパーソナリティとしては、寛大で近づきやすい性格であるために、「子分」がものを頼みやすい人であることが必要である。しかし一方で、組合員に警告を与えるだけの厳しさを持ち、同時に違反者に対しては叱責するだけ、または罰金を減額するなどの情状的量する寛容さを持たねばならない。更に組合員に対し均等な水配分をするような正直で公正な人物であることが要求される。また、「子分」である組合員の個人情報を知っていること、灌漑システム管理の技術的知識を十分持っていることも必要である。

水利組合長と組合員の関係は個人的なつながりであるため、そこには依怙最良が存在する。成功しているC I S（小規模灌漑システム）においては、その依怙最良は組合員とC I Sの外の非組合員に対する水利組合長の異なる態度として現れてくる。すなわち、水利組合長は水利組合員には水を与えるが、非組合員には水を与えない。このため、水利組合員は水利組合長の「子分」となるが、非組合員は決して「子分」にならない。

一方、不成功なC I Sでは、水利組合員の中に水利組合長の「子分」と「子分」でない者が混じっているため、「親分」は自分の「子分」にのみ水を与え、「子分」でない者に水を与えないという行動をとる。このため、「子分」だけが水利費を水利組合長に払ったり、共同作業に参加するが、他の者は参加しない、という状況が生まれ、水利組合員の間で争いが生じ、C I Sの運営自体がうまく行われなくなるのである。

2.3.2 不成功な灌漑システム

では、47のケースにおいて不成功なC I S（小規模灌漑システム）とはどのようなシステムであろうか。

1 供給水量が年々減少している灌漑システム

年々供給水量が減少している灌漑システムにおいては、安定した水配分を行うことは不可能とってよい。

まず、ダム、用水路の漏水や、水源である湧水の水量の減少などにより、供給水量が年々減少している灌漑システムがあげられる。このようなシステムでは、水争いが年々増加するため、C I Sの受益者からなる水利組合は毎年配水ルールを変える必要があるばかりでなく、一部の組合員は灌漑システムから出ていったり、栽培作物を変えるなど、組合のメンバーシップや営農システムを変える必要が生じ、安定した灌漑システムであり続けることは不可能である。このようなC I Sにおいては水配分をめぐる争いは年々激化し、組合員間の関係は常に不安定である。このため水利組合長がどんなに強力な力をもっていても、組合員間の調整は不可能とってよい。

2 技術的問題があって不成功な灌漑システム

技術的な問題があって不成功な灌漑システム（問題が灌漑システムの中で解決されていない灌漑システム）とは：

- a) 水不足、施設の損傷があって、
 - 1. 不公平な水配分
 - 2. 維持管理の共同作業が不十分のため、施設の維持管理が不十分
 - 3. 受益者間の争いが調停・解決されない
 - 4. 外部との折衝がうまく行われないという問題を抱えた灌漑システムである。
これは以下のような要因により水利組合の機能が弱いためである。
- b) 水利組合の機能が弱い要因・リーダーシップの問題
 - 1. 水利組合長が組合員の信用を得ていない
 - 2. 実際の指導者が不在
 - 3. 人為的に作られた水利組合であるため、水利組合長がリーダーシップを確立できない（組合員が水利組合長の「子分」でない）
- c) 水利組合の機能が弱い要因・組合員の問題＝組合員が同質で無い
 - 1. 対立する2つ以上のグループが存在
 - 2. 組合員が農業以外の副収入を持つため、水利組合への参加が低い
 - 3. 村落内に複数の水利組合が存在し地域リーダーと水利組合長が一致しないなどが挙げられる。

(1) 技術的な問題がもたらすC I S（小規模灌漑システム）の問題

水不足、灌漑システムの施設の損傷など技術的な問題があって、それが灌漑システムの受益者内部で解決されない場合、C I Sは以下のような問題を生じ、灌漑システムとして成功したものとはならない。

- 1. 受益者間に公平な水配分ができない。（特に下流の受益者に水不足が生じる。）
- 2. システム維持管理のための共同作業が行われない、または参加者が少ないために、システムの維持管理が不十分である。（これによって、灌漑システムのダムや用水路に漏水が生じ、全体の供給水量の減少を招き、水不足が激化する。）
- 3. 上記1、2.から水争い、共同作業への欠席、水利費の不払いなどによって生じる受益者間の対立が生じ、それが調停、解決されないままになる。（時には裁判ぎたになるケースもある。）
- 4. 外部との折衝がうまく行われず、新規プロジェクトが導入できないため、灌漑システムの改修ができない。または部外者との水争いが調停されない。

これはC I Sの受益者によって作られている水利組合の機能が弱く、組合員を調停し、まとめることができないために、技術的な問題が放置された状態になっているものである。

(2) リーダーシップの問題による水利組合の機能の低下

このようなC I S（小規模灌漑システム）には、良い「親分」である水利組合長がいない、または「親分」に協力的な良い「子分」である組合員がいないため、水利組合の機能が弱い、という組織上の問題が存在している。

まず、リーダーシップについて言えば、水利組合長が組合の資金を自分のために使うというような不正を行うなど、組合員の信用を得ておらず、尊敬できる人物で無い、ということが挙げられる。このような「親分」に対しては、組合員は「恩」の借りが無い、それどころか、裏切られた、と感じるため、水利組合長の命令に従わず、協力もしないため、C I Sの運営は成功できない。

また、水利組合に実際の「親分」が存在していない、という場合もある。これは、前の「親分」が死亡したり、引退した後、経済力、政治力、人格を備えた人物が他に存在していない、という場合や、「親分」となる資格のある者がいて選挙で選ばれたが、経済的負担を嫌がったり、扱いにくい組合員が多いため、水利組合長に就任したくないため、辞退する、という場合がある。このため、便宜上水利組合長の地位にある者は、配水ローテーション、共同作業、紛争の解決などの調整を行うことができず、C I Sの運営はうまく行われぬ。

また、C I Sと水利組合がN I A（国家水利庁）をはじめとする政府機関などの外部の者によって新しく人為的に作られた（新たな灌漑開発プロジェクトや、伝統的なC I Sの統合プロジェクト等）ものであるため、水利組合長は、実際の「親分」ではなく、リーダーシップを確立していない、という場合もある。新たに組織された水利組合では、必ずしも組合員は全員水利組合長と「恩」の貸し借り関係があるとは限らないので、組合員は水利組合長に従う義務を感じない。また、水利組合長も組合員のなかの自分の「子分」にのみ水を与える、という便宜を図ったりするため、水利組合の内部で紛争が生じる要因となり、C I Sの運営に支障が出ることとなる。

(3) 水利組合の組合員の非同質性がもたらす水利組合の機能の低下

組合員の問題についていえば、組合員が同質でないため、全ての組合員が水利組合長の「子分」ではない、ということが挙げられる。すなわち、いかに水利組合長が「親分」としての資質を備えた人物であっても、自分の「子分」以外の組合員をコントロールできない、という問題があるため、C I S（小規模灌漑システム）の運営がうまくいかないのである。

これにはまず、C I Sの受益者の中に2つ以上の対立するグループが存在している場合がある。例えば、複数の民族、複数の村（地域集団）、C I Sの所有者の小作農とそれ以外の農民、旧家と新参者などである。（新参者は共同体の新しいメンバーで、親族やcompadreが共同体の中にいないため、「恩」の貸し借り関係がなく、相互扶助を行うという社会的義務観が薄い。このため、盗水をする、水利費を払わないなど水利組合のルールを破ることも恐れない。）ここでは、水利組合長は自分の属するグループの組合員はしたがえることができ、水も与えるが、それ以外のグループに対しては水を与えず、また協力させることもできない、という状況が生じる。このため、例えばC I Sが複数の村落にまたがっている場合、上流の村で水を取水し、下流の村には水が不足するという状況になる

が、水利組合長はこの状況を解決できない、という問題が生じる。

また、農村の経済状況が自給自足経済から貨幣経済に変化したため、農業だけでは、現金収入を十分に得ることは困難であるため、水利組合員の多くが農業以外の副収入（政府役人、小売業、漁業、精米業、警備員、都市への出稼ぎなど）を持つようになった場合が挙げられる。この場合、各々の組合員は、忙しくて共同作業や水利組合集会などの水利組合の活動に参加できない、また農業の家計に占める相対的地位の低下にともない、水利組合活動への関心が低くなる、という状況になる。組合員は水をもらうという「恩」を活動に出席することで返せないで、代わりに罰金を払う方を選ぶようになる。このため、C I Sの維持管理体制については、かつてのように組合員の無償の共同作業で行うのではなく、組合員が金を出資して、人夫を雇い管理させるような形態に変わりつつあるC I Sもある。貨幣経済の農村への浸透によって、伝統的な相互扶助の価値観が薄れ、資本主義的、個人主義的な新しい価値観が広まってきており、これは、組合員の稲作への依存度の低下と、関心の分散化に伴う水利組合長と組合員間の「恩」の貸し借り関係の希薄化を助長することになっている。

また、同一村落内にいくつものC I S（小規模灌漑システム）と水利組合が存在している場合にも、水利組合長が組合員をコントロールするのは容易ではない。水利組合長は地域のリーダーと一致していないため、組合員との「恩」の貸し借り関係は強化されない。その上、組合員にとっては、往々にして、水利組合員との関係よりも別の水利組合の組合員である隣人との関係の方が強いため、水利組合のルールを破っても、他の生活活動に支障を生じない、ということが起こりうる。すなわち、彼は盗水をして、通常働く社会的制裁（米、金銭を貸すことを拒否するなど）が機能せず、相変わらず、自分のcompadreや友人である隣人から米、金銭を借りる、などの相互扶助を受けることができるのである。

つまり、水利組合長と水利組合員との関係が経済、社会、政治的關係と重なっていない場合、水利組合の活動のみで、水利組合長が組合員を協力させるのは容易ではない。組合員に取っては、水利組合とはまったく別の利害関係を他に持っているため、水利組合長に対する「恩」より、他の「親分」（村長、雇用主など）に対する「恩」の方が大きいと感じると、組合員は大きい「恩」の方を優先することとなり、結果として、水利組合の活動が軽んじられてしまい、水利組合長に対して協力的でなくなる。このため、水利費の不払い、共同作業や集会への欠席、罰金の不払い、盗水などをおかし、C I Sの運営は水利組合長の資質にかかわらず、困難なものになってしまうのである。

以上述べたように、フィリピンの47のケースにおいては、C I Sが成功するためには、1.十分な用水量と維持管理が保たれる技術的に成功した灌漑システムであるか、2.技術的には不十分でも、強い「リーダーシップ」と「親分」に協力的な「子分」である組合員からなる水利組合があって、公平な水配分、共同作業による維持管理作業、平和的紛争解決がされている灌漑システムであることが必要といえる。

2.4 結び

この事例から言えることとして、新たな灌漑プロジェクトを計画する場合には、その対象地域の受益者や周辺の農民がどのような伝統的な水利組織を構成しているか、前もって把握しておく必要があるといえよう。すでに土着の社会構造に合致する適切な水利組織が存在し、公平かつ公正な水配分、問題解決がなされている場合、既存の組織形態に添った形で灌漑プロジェクトの組織を作ることは、プロジェクトの成否に重要な影響を及ぼす、といえるだろう。

この場合、フィリピンの47のケースにおいては、特に本章で述べたようなリーダーシップのパターンが重要な要因の一つと思われたが、リーダーシップのパターンもその地域の経済、政治、社会構造によって異なることは言うまでもない。

また、この47のケース以外の地域社会においては、その社会独自の重要な要因（リーダーシップ以外の）が、組織運営の成否に影響を及ぼすことが当然あり得るのであり、プロジェクト開始前の人類学者、社会学者等による社会調査で何がその社会における重要要因であるのか見だし、対応を図ることが必要となってくるといえよう。（註2）想定される要因の例には次のようなものが考えられる。伝統的な社会集団に関わる要因としては、民族、宗教、父系（母系）親族集団、階層、性差、年齢集団等等。更に近代化により新しく生じた組織としては、政党、派閥、企業組織、労働組合等々がある。大事なことは、対象となる組織の構成員がどのような関係によって結びつき、それぞれどのような利害を得ているのかを、社会調査を通じて把握することといえよう。

註

- 1 ここで言う「親分」（'lider'）は村落の長などの公的な地位に就いている者ではなく、あくまで自分の個人的な「子分」たちの「ボス」である者を指している。特に選挙の際には、候補者は、自分の「子分」たちを政治家の票田として用意してくれる者を、有権者の村人の「取りまとめ役」、「親分」という意味で村の'lider' とよぶ。フィリピン社会における「親分」「子分」関係は伝統的な日本社会に見られるような恒久的で強い「親分」－「子分」関係とは異なり、もっと緩やかな関係である。「子分」は何人もの「親分」を持つことができ、ある「親分」から経済的・社会的便益を得られなくなったと判断した場合には他の「親分」のもとについていく。「親分」の側も「子分」が自分に追従の形で恩を返さない場合にはその「子分」を切り捨てていく。また、両者の結びつきは社会的上下関係（例：エリートと追従者、地主と小作、村長と村民）によって成り立つことが多いが、個人の好き嫌いによって左右されるため、

「親分」として求められる資質として寛容さ、近づきやすさといった個人の性格が重要な要素となる。両者の関係は流動的なものであるだけに、「親分」の側は「子分」から好かれ、「子分」を引きつけておけるよう常に努力することが求められる。

- 2 社会調査とは、一般的には人類学や社会学における調査として、特定の研究対象地域の社会状況全般を調査するものである。調査内容は多岐にわたり、社会構造、対象地域の人間関係・社会組織（家族、親族、社会階層など）、政治（対象地域における意思決定の方法、法律、規範）の他、言語、婚姻形態（集団の再生産の方法）、経済活動（生産活動、消費活動（衣食住））、信仰（呪術、宗教、思想など）、芸術など人間の社会文化活動をすべて調査するものである。

開発プロジェクトの計画においては、上記のすべてを網羅する社会調査を実施することは時間的、経済的に困難なため、USAIDなどの援助機関では、3週間から6か月程度の短期間でプロジェクトの立案に必要な情報を収集する短期社会分析手法（Rapid Rural Appraisal: RRA）が用いられている。人類学固有の聞き取り調査、観察、踏査などの手法を活用することにより得られた情報は、精度及び信頼性が高いが長時間を必要とする。一方、統計資料の活用、アンケート調査の実施、現地住民の知識の利用、簡易指標の活用（例：家屋の作りは貧富の程度を示す）、現地の調査助手、政府役人、現地人類学者の活用等を取り入れた調査は、短期間で実施できるが、データの信憑性に疑問が残る場合も多い。RRAはこうした双方の調査手法の長所を取り入れた折衷的手法である。

短期間で実施するため、RRAは対象地域に精通した、熟練の社会、人類学者等が実施する必要がある。また短期間の調査であるため、先入観にとらわれ実態を見落としたり、過って解釈する危険性がある。また現地のエリートや多数派の意見のみを聞き、少数派や反対者の意見を見過ごす恐れもある。これらに対処するため、援助機関では援助機関と第三者によるプロジェクトの監査と評価を行い、随時軌道修正を行っている。

参考文献

齊藤千佳、「農民がつくり、動かす小規模灌漑—フィリピン国家灌漑庁が組織化を促進—」、国際開発ジャーナルNo. 435号、1993年5月

Hollnsteiner, M., 'The Dynamics of Power in a Philippine Municipality', 1963

Kakuta, I., 'The Problems in the Management of CISS (Communal Irrigation Systems) in the Philippines' Master's thesis for the Department of Anthropology, Boston University Graduate School, 1991

de Los Reyes, R., '47 Communal Gravity Systems, Organization Profiles', 1980

第 3 章

事 例 2

ガーナ共和国灌漑開発センターの組織づくり

目 次

要約	
3.1 背景	48
3.2 本報告書の主な情報源	49
3.3 灌漑開発センターの概要	49
3.4 灌漑開発センターの組織づくり	50
3.4.1 政府組織の実態	51
3.4.2 組織づくりの概念	53
3.4.3 センター創設過程で遭遇した諸問題	55
3.4.4 組織づくりの問題点と対応	57
3.5 灌漑開発センターの現況	66
3.5.1 職員の観点	66
3.5.2 自主運営組織	67
3.5.3 課題	68
3.6 教訓	70
参考資料文献リスト	71
付録 1 灌漑開発センターへの協力活動の概要	72
付録 2 灌漑開発公社の組織	73
付録 3 組織づくりに対する職員の意見（英文）	74

図表

図 3.1 灌漑開発センターの組織機構	50
図 3.2 業務効率の阻害要因とその因果関係	52
図 3.3 灌漑開発センター組織づくりの概念	54
図 3.4 灌漑開発センター建物の改修作業の流れと問題点	56
図 3.5 灌漑開発センターの自主運営組織	68
表 3.1 灌漑開発センターの職員配置（1992年5月）	50
表 3.2 灌漑開発センター組織づくりの問題点と対応	57
表 3.3 灌漑開発センターの業務効率	66
表 3.4 灌漑開発センターにおける業務効率の改善案（アンケート結果）	67

要 約

この事例は、ガーナ共和国に派遣された専門家が、配属先である灌漑開発公社で研究機関（灌漑開発センター）の設立を提案し、その構想から創設、初代所長として管理運営にあたった四年間（1988--1992）の体験を組織づくりの観点から記録、分析したものである。

(1) 灌漑開発センターの概要

本センターは首都アクラ東方20kmの公社所有アシャマン灌漑農場に1991年3月11日設立された。内訳：1992年度予算約千3百万セディ（邦貨約4百万円）、敷地約2ヘクタール、建物1,063㎡（未修復を含む）、機材供与約6千5百万円、総職員数30名（現地研究員7名、専門家1名、協力隊員3名他）、研究室数5（農業環境、稲作、園芸、土壌、農業機械-水管理は1994年新設予定）。JICAのミニプロが1993年1月に開始され現在に至っている。

(2) 組織づくり

組織づくりを、創立構想から自立発展性の確立に至る一連の活動と捉え、センター組織づくりで体験した問題と対応を、当地公務員の業務効率を阻害する次の四つの要因別に記録した。業務環境（例：未熟な管理体制、無責任・無規律、不備な設備）、待遇（低い給与）、生活環境（劣悪な生活）及び心理状態（低い労働倫理）。

(3) 現況

センターは所長及び自主運営組織により、公社より効率的に運営されているが、まだ改善すべき点が多く残されている。計画・目標設定、研修機会の向上、研究計画の関連機関との調整、給与・手当の向上及び職員宿泊施設の確保がその例である。本センターの当国及び公社組織上での位置づけも残された課題の一つである。

教訓として、専門家の基本姿勢を取り上げ、相手の立場、職員参加、計画の固執と柔軟性及び目的の確立を強調した。

第3章 ガーナ共和国灌漑開発センターの組織づくり

3.1 背景

ガーナ共和国は独立（1957年）後、農業部門では国営大規模農場と機械化を重点にした政策をとり、農産物は工業化達成の資金源とされた。しかし、非効率な生産や国営部門の肥大化により1980年代初頭には経済危機に陥り、1983年よりIMFに沿った構造調整政策が実施された。これに伴い、1987年より公務員の大幅削減が始まり、灌漑農業分野では、既存の灌漑施設の修復や小規模灌漑農業の開発に重点が置かれている。

1988年8月、著者は丁度この基本方針の転換期に灌漑開発公社（以下公社、付録2）の本部に着任した。公社は1977年に設立され本部は首都アクラにある。農業省の監督の基に灌漑農業用地を開発し、その管理・運営にあっている。職員（734名、1993年9月；年度末には441名に削減の予定）は灌漑開発に必要な各種調査、ダム及び用排水路等の設計・施工、その後の灌漑事業（水稻栽培が主）管理・運営や農業普及を行っている。現在、全国に約20の灌漑事業を持ち、その灌漑農地の総面積は約8,000haである。過去に開発された灌漑農地は開発経費が高く（例、1975-1985年の灌漑農地1ヘクタール当たり開発経費は1-5万ドル：The World Bank, 1986）、それにも拘らず生産性も低く経済効率が悪かった。この事実を踏まえ、現在は農民参加の小規模灌漑農場（灌漑農地面積50-150ヘクタール、1ヘクタール当たり開発経費約3千ドル以下）の開発、既存灌漑施設の修復、管理・運営の改善及び農民に対する技術指導に力を入れている。公社に対する我が国からの援助としては食料増産援助（1986年度、3億円）とアスチュアレ灌漑施設修復計画の調査団派遣（1988年）がある。

著者のカウンターパートは公社副総裁（農業担当）のアフラム氏であり、専門家の業務は灌漑事業の管理や農業技術指導であった。着任当初、首都アクラにあるカーテンも掛かっていない簡素な執務室で将来の構想を練った。公社本部には壊れ掛かったコピー機一台あるだけで、電話も機能しない時が多い。全国に散在する灌漑事業に行くだけでも大変な時間と労力が掛かる。当国には、灌漑農業技術の研究・開発に必要な施設も無く、技術や情報の蓄積も体系的に行われていなかった。灌漑開発センターの創設理由は、今後、全国規模で灌漑事業を管理していくには、先ず技術の開発や蓄積ができる体制の構築が第一であり、その一環として公社直属の研究所が必要と考えたからである。幸い、センターの新設を提案し、合意が得られたのでこれを実行に移した。この間着任から約一ヶ月を要した。

センター設立に当たっては随分思い悩む事が多かった。しかし、規模や場所については、限られた予算や候補地を探すにつれ、自然と決まっていた。この時、公社の優秀な職員二人と一緒に働く事となり、設立準備も本格的になった。この様にして創設された本センターは著者（初代所長）の個性を強く反映している。それはアフラム（カウンターパート）副総裁がその設立構想や運営の方途を全てJICA専門家に任せてくれたからである。

3.2 本報告書の主な情報源

本報告書を作成するに当たり、聞き取り調査及びアンケート調査を実施した。聞き取り調査：灌漑開発センターのSamuel Akagbor副所長とFelix Fynn園芸部長の2名（研修のため在日中）に平成5年8月13日及び14日の2日間に互り聞き取り調査を行った。又、幾つかの課題については自由討論形式で両氏から情報の抽出に当たった。S. Akagbor副所長はセンター創設に最初の段階から拘っており、F. Fynn氏も灌漑開発公社職員として長く勤務しており、貴重な情報を得ることができた。アンケート調査：平成5年11月から平成6年1月にかけて、灌漑開発公社職員（3名：内返答1名）、灌漑開発センター職員（8名：返答5名）及び青年海外協力隊隊員（2名：返答2名）を対象にアンケート調査を実施した。アンケートは生活環境、業務環境、業務態度、業務効率、心理状態及び待遇の各区分について行った。同時に論文形式で灌漑開発センターの創立と組織強化につき1頁以内で執筆を依頼した。本報告書は、この調査結果と著者が国際協力事業団の派遣専門家として4年間所属したガーナ共和国の灌漑開発公社での活動経験及び業務報告書を基に作成されている。

3.3 灌漑開発センターの概要

沿革

本センター（図3.1、表3.1及び付録1）は1989年8月創設の構想案が練られ、同年9月単独機材（5千万円）の申請、翌年1月公社の灌漑事業の一つであるアシャマン灌漑農場（首都アクラ東方20km、ガーナ政府により1968年完成、推定総土地面積300ha、水田150ha）の一部がその敷地として選ばれた。その後、公社の予算により長年放置された建物11棟の改修、送電・上下水道工事、道路の補修、造園等が行われ、1991年3月11日開所した。その後も、人材の募集、組織作り、新規予算の申請、研究基本方針・職員の手引き作成等により組織強化が続けられている。1993年1月にはミニプロ・ミニッツ（3年間の技術協力）が署名され、今後もその活動の支援が続けられる予定である。

事業目的及び運営

所属母体である灌漑開発公社が全国規模で開発・管理運営する灌漑事業を支援する。

- (a) 研究開発 灌漑農業分野で、環境保全を考慮した研究開発、適正技術の蓄積を行う。
- (b) 農業普及 農民、農業普及員、灌漑事業の監督者等に対し普及活動を行う。
- (c) モデル灌漑農場 アシャマン灌漑農場をモデル灌漑農場として開発する

センターの事業は所長が運営するが、職員の多くは本来の研究等の業務以外の管理運営業務を兼務している。従って、センターの運営は職員全員で行われている。例えば、土地・建物、機材、敷地にはそれぞれ職員が1名ずつ割り当てられており、これらを総括する所有財管理職がある。その他のセンター業務も同様に組織されている（図3.5）。

予算及び施設

予算は1992年度予算約千3百万セディ（邦貨約4百万円）であった。敷地約2haに改修済みの建物7棟（計722㎡）がある。設備は2度の単独機材供与（6千5百万円）による車両、稲作機械及び各種農業実験機器があり、付属施設としては、測候所、苗木畑、実験果樹園（開発中）、稲実験圃場、植林実験圃場及びアシャマン灌漑農場（モデル灌漑事業）がある。

図3.1 灌漑開発センターの組織機構

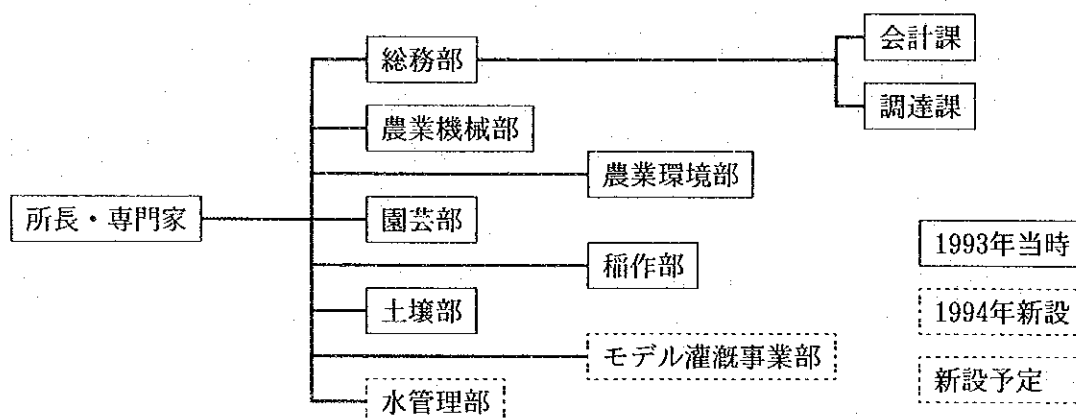


表3.1 灌漑開発センターの職員配置（1992年5月）

部局	研究員	技官	準技官	助手	補助員	計	事業内容
事務局	0	0	2	6	2	10	センターの事務管理
農業機械部	1	0	1	0	1	3	稲作機械の改善・開発、研修
農業環境部	1	0	1	0	1	3	環境保全、植林
園芸部	1	1	0	0	1	3	果樹、野菜園芸
稲作部	1	0	1	0	1	3	稲栽培
土壌部	3	1	0	0	0	4	土壌肥料、土壌物理、土壌分析
JICA(JOCV)	4	0	0	0	0	4	専門家1名、協力隊員3名
計	11	2	5	6	6	30	

3.4 灌漑開発センターの組織づくり

公社職員の生産性は低く活力に欠けている。それは、この国の公務員が非効率的である（図3.2）と同様に、低い待遇や劣悪な生活・業務環境等による悪循環に起因している（聞き取り調査）。その例として次の物が挙げられる。i) 年次基本計画及び達成目標が無い。ii) 組織全体が効率よく機能していない。（例、予算消化、資機材の調達に極端に遅い）。iii) 給与が他の機関と比べて低く、志気の低下を招いている。この様な状況で、センターを創設し、公社組織の機能状態を体験する事になった。その体験を以下に記すと

共に、若干の分析を試みた。

3.4.1 政府組織の実態

ガーナの日常生活で公務員と接して常々感じる事は、その非能率な仕事振りである。例えば、投函した手紙が何時配達されるのか分からないし、道路の補修も何年も行われぬ。この様な非効率は何故起こるのか、S. Akagbor氏及び F. Fynn氏の聞き取り調査を参考にしつつ、その原因と思われる物を分析・列記し、若干の解説を加えたのが以下の考察である。

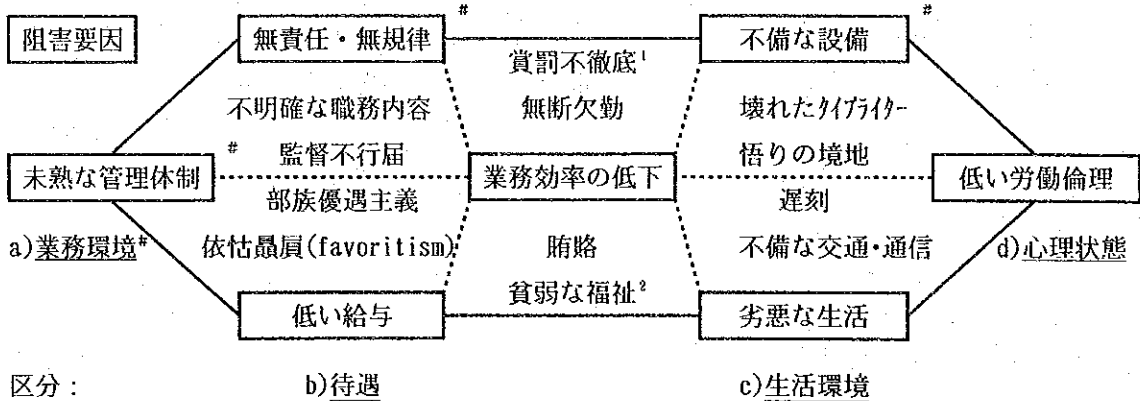
1. 現状分析

首都アクラで暮らし始めすぐに、ここでの生活は大変だと感じた。道路は穴が開いたまま補修されず荒れ放題、自動車も走るのが不思議と思われる代物が多かった。着任後、最初の問題は家主との交渉であった。前借家人の電気、水道、電話代6ヶ月以上の滞納分を引き継いで支払えとの事である。家主が譲らず、結局、断水等为了避免のため全て支払った。その後、住んでみて分かったのだ、電話は一度支払うと半年間請求書が来なかった。最初は気になりこちらから本部に金額を問い合わせに行く始末である。水道も記録計が故障したまま、我家だけ4年間基本料金だけ支払う事となった。4年後家を明け渡すときは、元通り全て6ヶ月分を滞納して出たが、家主は全く意に介さずおおらかであった。要するに、何事も成るように成ると云う事だ。しかし、滞在4（1991）年目頃から、道路の補修もされるようになり、中央帯には草花や木も植えられ首都らしくなった。買い物も電気製品等欲しい物がかなり揃うようになり、その急激な変化には目を見張る物があった。（この改善は、1991年当国で催された非同盟国会議の為の都市の美化や構造調整による経済の向上等によると思われる。）

ガーナの公務員は一般的に仕事が遅く規律がない。非能率な事務処理は公務員全般に見られる事であり、「どうしてか」とガーナ人に聞けば、「政府の仕事だから-Government」（親方日の丸）と答えてくる。公務員はやる気がなく、責任感もない。組織づくりには致命的な態度である。公務員が非効率的であるのは、ガーナ国民も良く知っている。何故非効率なのか、挙げられた原因の整理、図式化を試みた（図3.2）。

図3.2 業務効率の阻害要因とその因果関係

公務員は能力が有りながら仕事の効率が悪い、やる気がない。何故そうなのか。給料が低い、上司が働かない等の理由はそれなりに説得力がある。業務効率はこのような阻害要因により低下する。



¹ 欠勤に対する罰則も実行されない事が多い。

² 職員に対する住宅購入の補助は国営銀行、関税局、電力公社が他の組織より良く不平等感がある。

2. ガーナ社会に固有の要因

部族主義 部族主義は存在し、かなり巧妙に行われている。組織の長がある部族の出身者であれば、その下の次長、重要部門の責任者も同じ部族で占められる事が起こる。特に賄賂の根源となる会計課への同部族、無資格者の登用は致命的であり、組織の機能が著しく損なわれる。同一組織の上層部に異なる部族の者がいれば、当然職員住宅間や車両の貸与等で不平等が生じる。

雇用・任免 部族主義や依怙臆員により、同部族、友人、縁者が雇用される時がある。従って、雇用も必ずしも公募されず行われる場合がある。無資格者の任用もまま見受けられる。上層部の者はこうした重要部門の越権により組織を自由に操る事ができる。

3. 組織・体制上の要因

給与 給与上の問題は色々ある。その例としては、低い給料、政府内の異なった組織での給与の相違、手当等の特典が一部の特定の公務員に片寄って当てがわれる等がある。公務員の給料は典型的な例で云えば、大学卒35才で推定月額約50ドルである。この額は家族5名が必要とされる生活費月額 200ドル（内訳家賃60ドル、食費60ドル、教育費20ドル、雑費30ドル、その他30ドル計 200ドル）に対して 150ドルの赤字である。この赤字分は共稼ぎや他の収入に頼っているのが現状である。組織の長である理事長、総裁では月給約 120

ドルであるが、住宅、その他種々の手当がある。1992年7月より給与体系の整理統合が実施され、今までの高官用住宅、車両貸与等が見直されている。これにより給与以外の特典や、異なった組織間での給与差が少なくなる予定である。又、公務員の給料は民間に比べて一般に低いと言われている。

政府住宅 各種政府住宅（一戸建を含む）の多く退役員人、恩給生活者により占められており、明け渡しが行われていない。明け渡しを強要する者は、同情的でないといわれ批判される。従って、政府の住宅は常に不足気味である。

公用車 公用車は個人に貸与される場合が多く、この車両は通勤、私用にも使われる。従って、車両の貸与は公務員の特典でもあり、その貸与が不合理に行われ問題となっている。現在、給与体系見直しの一環として、個人貸与の公用車は職員に売却処分との予定である。

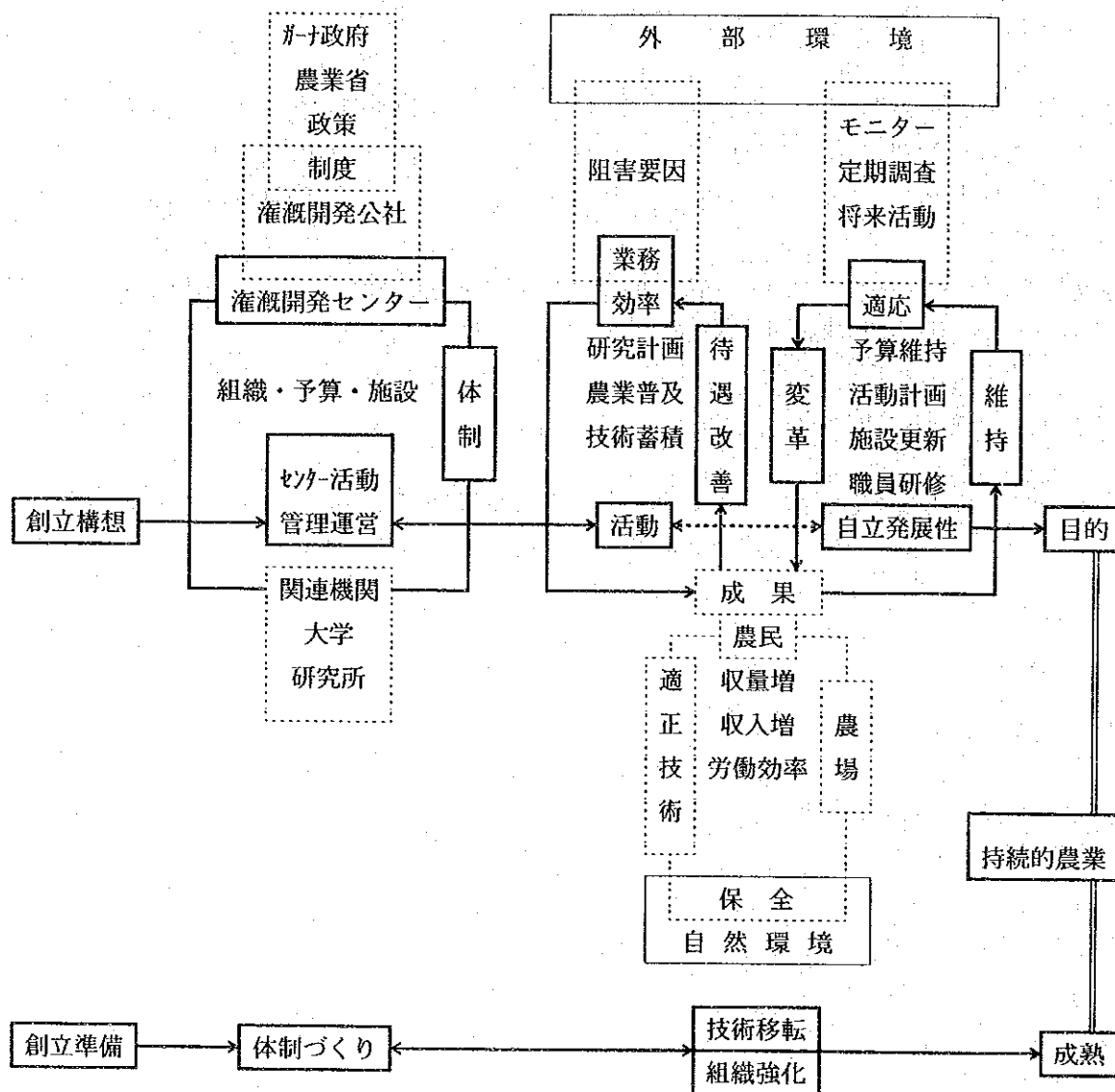
調達 資機材の調達は、中間業者が介在して行われるが曖昧であり、横領・賄賂の根源と思われる。これには勿論、調達管理部や会計課その他が絡んでいると考えられる。

3.4.2 組織づくりの概念

センターの組織づくりを記述するに当たり、その経験から組織づくりの概念を流れ図に表し、組織づくりに於ける業務効率の位置づけを試みた（図3.3）。

図3.3 灌漑開発センター組織づくりの概念

ここでは、組織づくりを創立構想から自立発展性の確立に至るまでの一連の活動と捉えている。この組織には資産として、有形の施設や無形の管理、研究技術、蓄積すべき知識・情報等が挙げられる。体制づくりは勿論、管理、研究技術の移転（蓄積）は組織づくり活動である。高度な技術や機材の導入に伴い、組織の管理運営技術の移転も必要となる。



3.4.3 センター創設過程で遭遇した諸問題

このセンターは、公社が土地、建物、資金を出し、JICAが機材を提供する形で創立された。現地にある物を利用し、少ない予算で創意、工夫を凝らして徐々に準備し、その段階で多くの失敗も経験した。ここではその創設過程で生じた諸問題を記述する。

場所の選定

研究所の設立に当たって最初にした事はその場所を選ぶことだった。公社の灌漑プロジェクト数カ所を視察し、アシャマン灌漑プロジェクトを選んだ。理由は首都アクラから20 km（車で40分）と近く、貯水池（満水時 150ha）があり、費用が掛からない自然落差による重力灌漑を行っているからだ。小規模（水田 155ha）であり、管理しやすい点も長所である。偶然、ここには改修できる建物があった。研究所の規模については色々考えたが、結局予算も限られており、あるものでしか出来ないの自然とその内容が決まってきた。その点予算のない研究所作りは楽だ。これだけ自由に研究機関の場所を選定させて貰えたのは、カウンターパートの著者への信頼や、今後日本からの機材供与への期待だったと思われる。

手作りの研究施設

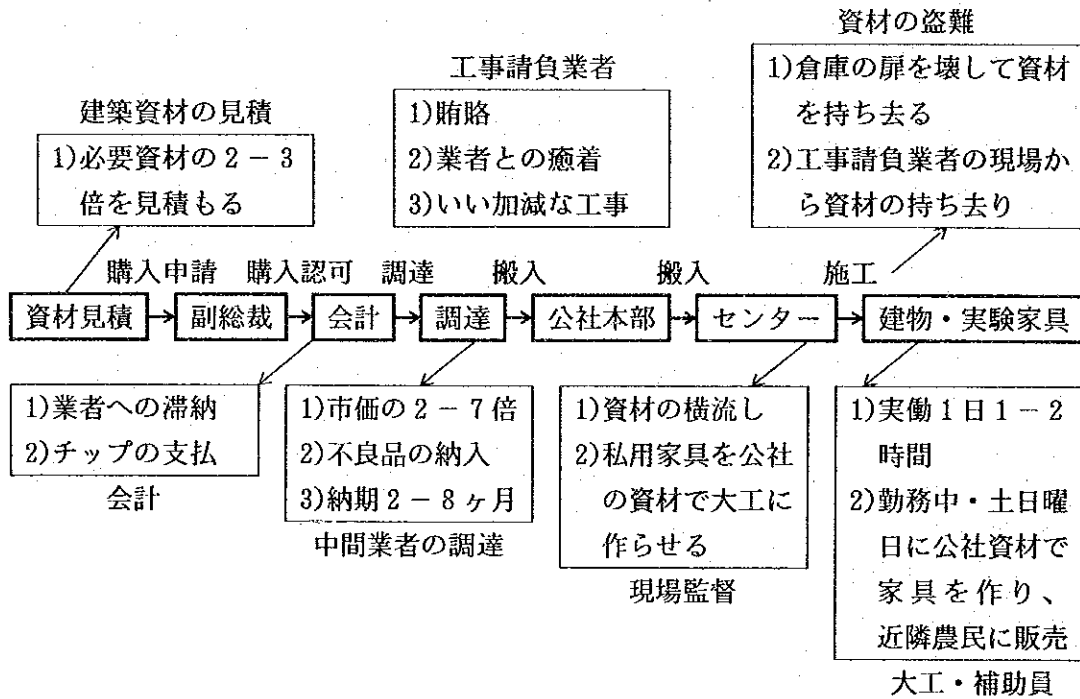
公社の予算で機材以外の施設を賄わねばならず、また実験室用の実験家具などは注文品となるのでかなりの手間暇が掛かる。カーテン等は妻が自宅で作ったり、実験家具も自分で設計して注文するなど随分家庭的な仕上げとなった。予算も時期や金額が殆どの場合不明同然の状態であり、予定は有って無い様なものだった。一応計画に沿って建物の改修や実験家具の調達を行うが、注文してから仕上がり迄に早くて一ヶ月以上遅い物は6ヶ月以上と忍耐の連続である。機材の設置も殆ど青年海外協力隊員や職員が助け合って行った。何時始まって、何時終わったか記録のしようがない場合が多い。

建物の改修

約20年間放置され屋根の抜け落ちた建物（1,063㎡）11棟の内8棟までを公社の予算で約3年半掛けて一つ一つ改修した。公社の建築専門の職員が古い設計図を基に資材の見積りを行い、改築工事の監督を行うのだが、この過程でありとあらゆる問題が持ち上がり、結局著者が立ち入る事になった。建物の内装、配電、配管、内装工事、大工や左官の監督、家具の設計・設置、送電等全てが予定通り進行しなかった。問題は資材、設計、作業等の工事の全ての段階で起こった。これほど物事が進まないのは、初めての経験であり、想像もしなかった。例えば、資材に関する問題としては図3.4に記してある。問題の多くは複雑であり、その全貌を理解するには時間が掛かった。

図3.4 灌漑開発センター建物の改修作業の流れと問題点

当センターが位置するアシャマンは十数年前まではガーナ切っの泥棒の町として名を馳せ、公社総裁は当初ここにセンターを創立する事に反対した。資材の量、価格の見積に標準は無く、ばらつきが激しい。その上、職員の資材の量の見積が何故か倍以上の事が多かった。資材だけに限っても、問題はありとあらゆる場所、方法で起きた。センター公社には左官や大工職員がいるため、工事の外注はしにくく、建築資材を購入して公社の現場監督が管理する。工事は遅く、多くの問題を抱えている。灌漑開発公社が機能しにくい例として興味深い。



機材

当センターは新設のため全ての実験用の機材は単独及び機材機材の供与（総額約6千5百万円）により調達された。本来、建物があり人材も整ってから機材の注文、設置があるのだが、この場合は、全てがちぐはぐになった。公社には、日本同様予算年度に合わせて申請するのだが、これは認可されても予算が公社に届くのに半年、その後延々とやり取りが有り、実際に使えるのは認可された額の数分の一といった具合である。しかし、日本からの機材は申請が認可されると必ず、申請分の機材、予算が送られてくるので随分と助かった。結局、本邦から送られてくる機材が決め手となり、建物の改修が進んだ。機材が二ヶ月位外に保管された時期もあった。これらの機材を引き取り、協力隊員や他の多くの方に協力して戴きながらも、設置を終了した。コンピュータ、原子吸光光度計、コピー等もありかなり時間も掛かった。