

開発援助プロジェクトにおける
社会的能力の活用に向けた基礎研究

平成8年3月



国際協力事業団
国際協力総合研修所

総研
J R
96-30





1127758(9)

開発援助プロジェクトにおける
社会的能力の活用に向けた基礎研究

平成8年3月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

序 文

開発途上国の貧困問題は、我が国の開発援助の主要な課題であり、国際協力事業団においても、貧困問題の解決を支援するための開発援助の手法に関する調査研究を実施してきた。当研修所においても、1989年の「分野別（貧困問題）援助研究会」の実施以来、様々な視点から貧困問題への取り組みをテーマとする調査研究を継続してきた。これらの調査研究を通じて、地域社会に注目した組織・制度形成支援と、社会的能力の把握、育成が、開発援助の効果的な実施や成果の持続発展の必要不可欠な要素であることが指摘された。

本調査研究では、過去の調査研究の成果を受けて、社会的能力を把握、育成、活用するために必要な社会的能力の諸要素の分析枠組み、プロジェクト形成段階での社会的能力の調査手法について具体的な事例を交えながら検討した。

本調査研究の理論的な枠組みの構築および報告書のとりまとめにあたっては、日本福祉大学大濱裕助教授を始めとする研究会メンバーに多大な協力を頂いた。ここに心より感謝申しあげたい。

本報告書が関係各位の参考となり、途上国の貧困問題の解決に向けた開発援助プロジェクトの効果的な実施に資することができれば幸いである。

なお、本報告書に記載された内容は、研究会メンバーの責任のもとに取りまとめられたものであり、国際協力事業団の意見を代表するものではないことを申し添える。

平成8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

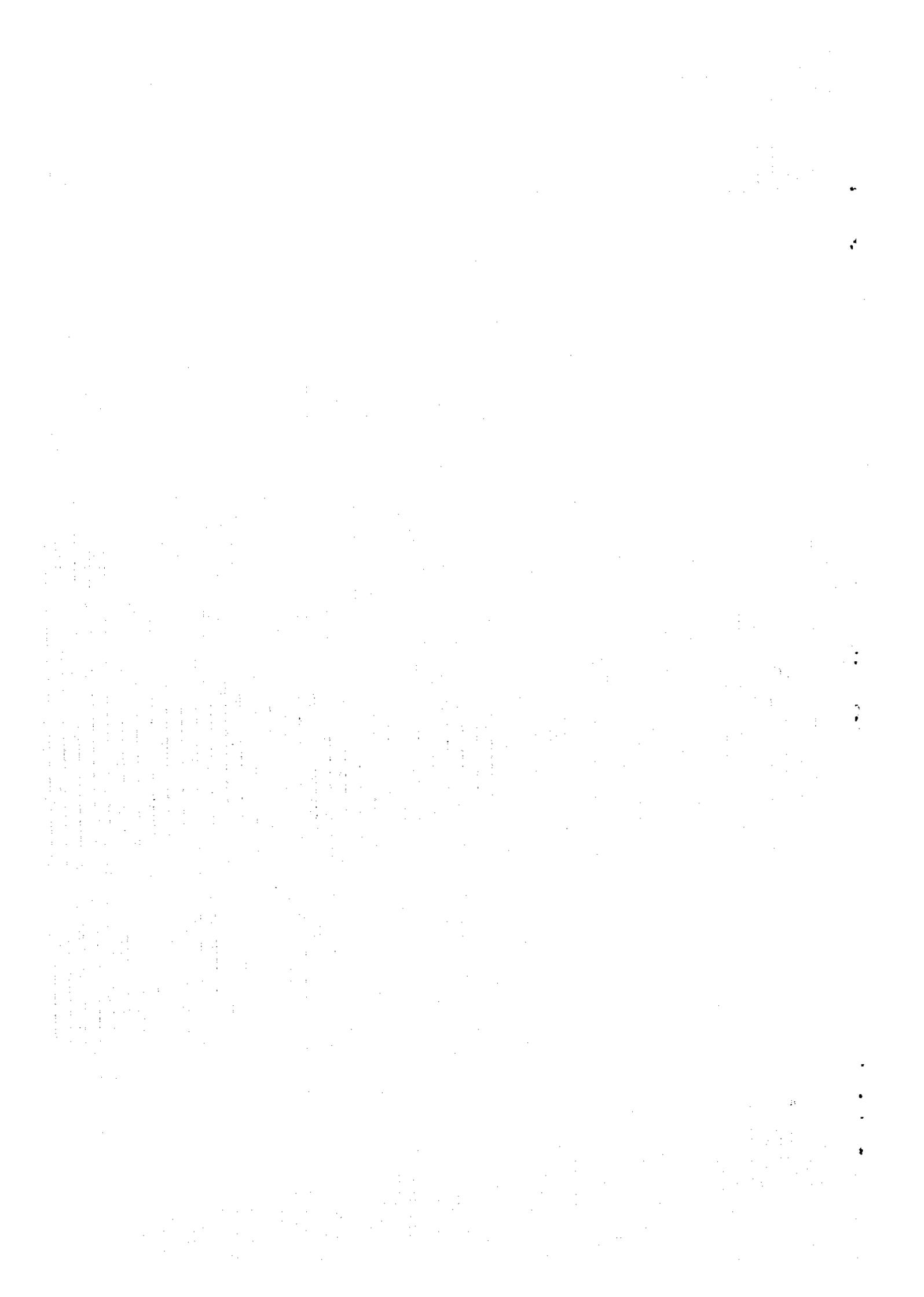
序文	
第1章 調査研究の概要	1
1-1 背景と目的	2
1-1-1 開発援助対象分野の拡大	2
1-1-2 社会的能力の定義とJICAプロジェクトにおける 位置付け	3
1-1-3 本調査研究の目的	4
1-2 実施体制、実施方法及び実施期間	5
1-3 報告書の構成と留意点	6
第2章 援助を実施する側にとっての社会的能力の捉え方	8
2-1 社会的能力をどう捉えるか	9
2-1-1 技術移転と受け皿の課題	9
2-1-2 「社会的能力」の概念	10
2-2 地域の社会経済システムの自立的な変化の過程	11
2-2-1 問題解決能力	11
2-2-2 自己組織力としての社会的能力	12
2-3 資源の運用管理に関わる社会的能力の機能要件	15
2-3-1 目標設定	15
2-3-2 資源の動員	16
2-3-3 資源の運営管理	16
2-3-4 対外交渉能力	17
2-3-5 組織間のリンケージと仲介機能	17
2-4 地域の社会組織の形態	19
2-4-1 社会組織の五つの形態	19
2-4-2 集団的な資源の利用管理	22
第3章 開発援助プロジェクトにおける社会的能力の把握と活用の必要性	27
3-1 プロジェクト受容能力としての社会的能力	28
3-1-1 既存の社会的能力と求められる社会的能力との ギャップの把握	28
3-1-2 社会的能力と開発アプローチ	30
3-2 プロジェクトの持続性、自立性を高めるための社会的能力	33

3-2-1	参加型開発と社会的能力	33
3-2-2	社会的準備	32
3-2-3	資源の動員と運営管理	42
3-3	社会的能力と組織・制度づくり	50
3-3-1	プロジェクト実施にあたってのメカニズムづくり	50
3-3-2	組織間のリンケージの形成	52
第4章	社会的能力に留意したプロジェクト形成過程	56
4-1	プロジェクト形成過程において把握すべき社会的能力	57
4-1-1	組織の分析	57
4-1-2	資源の動員	61
4-1-3	組織リンケージ	62
4-2	社会的能力把握のための分析手法	65
4-2-1	簡易社会調査 (RRA)	65
4-2-2	住民参加型社会調査 (PRA)	66
4-2-3	社会計画調査	69
第5章	JICA事業における社会的能力の配慮	70
5-1	JICA事業と社会的能力の配慮	71
5-1-1	現地事務所の企画能力の強化	71
5-1-2	社会的能力に配慮した調査の実施	71
5-1-3	プロジェクト方式技術協力における社会的能力の配慮	72
5-1-4	開発調査における社会的能力の配慮	72
5-2	プロジェクト形成のプロセスと社会的能力の配慮	73
5-2-1	社会分析と参加者分析	73
5-2-2	ニーズの把握と問題分析	74
5-2-3	プロジェクトの目的の確認と目的分析	74
5-2-4	コンポーネントの選定とプロジェクトの選択	75
5-2-5	プロジェクトの内容の確認	75
5-2-6	活動と投入の選定	75
5-2-7	実施計画の立案	76
5-2-8	PCMの精度の向上と社会的能力の配慮	76
5-3	今後の研究課題	78
5-3-1	社会的能力に配慮した地域社会開発手法の実証的調査研究	78
5-3-2	仲介組織の機能分析と連携手法に関する調査研究	79
参考文献		80

第1章 調査研究の概要

目次

- 1-1 背景と目的
- 1-2 実施体制、実施方法及び実施期間
- 1-3 報告書の構成と留意点



第1章 調査研究の概要

1-1 背景と目的

1-1-1 開発援助対象分野の拡大

本調査研究は1990年に実施された分野別援助研究会「貧困問題」以後、継続的に行われてきた一連の調査研究⁴¹⁾に続くものである。これら一連の調査研究では、JICAの貧困対策プロジェクトをより効率的、効果的に実施し、なおかつ持続性を確保するための要件として、「組織制度づくり⁴²⁾」やプロジェクトを対象とする地域社会の「問題処理能力⁴³⁾」の視点が指摘された。また、貧困対策プロジェクトの効果的実施や持続性の確保のためには、単に不足している資源・サービスを提供するだけでなく、計画立案前に社会調査を実施し、対象地域の状況を詳細に把握するとともに、地域住民の「社会的準備⁴⁴⁾」への支援や計画段階からの住民参加促進等を通じて社会的能力への配慮・育成を図り、対象地域社会において新たな社会的制度・メカニズムの形成を支援していくことの重要性が指摘された。

このような一連の調査研究において「問題処理能力」や「社会的準備」等の言葉により示される地域社会の社会的要素が注目されるに至った背景には、開発援助プロジェクトの内容がその国の経済全体を発展させることを目的とした経済インフラ整備⁴⁵⁾を中心としたものから、地域住民サービスの提供に直接関係するプライマリー・ヘルス・ケアや初等教育そして貧困対策へと拡大していった事実を指摘する必要がある。この結果、開発援助のカウンターパートや関係機関は中央にある政府機関から、州あるいは県または郡の地方

⁴¹⁾ 平成5年度「プロジェクトマネジメントにおける『組織・制度づくり』への配慮」、平成6年度「国際協力における」JICAとNGOの連携に関する基礎研究」、平成6年度「貧困問題：地域社会における社会的能力の重要性」。

⁴²⁾ 貧困対策プロジェクトがその地域に新たに持ち込む生産資材やサービス及び設備を、その地域社会の中でどのように配分し、維持管理していくのか、またその結果として生産される生産物をどのように配分し外部のマーケットに搬出するのが、このような貧困対策プロジェクトが持続的に継続していくために必要不可欠となるそのプロジェクトのための組織や制度を創り出すこと。

⁴³⁾ プロジェクトの実施に伴うコストや便益が村人のある一部に偏って発生した場合、そのコストや便益を地域社会の中で自立的に再分配したり、問題の所在が地域社会の外部に存在する場合（例えばマーケットへのアクセスが外部の業者により独占的に行われている結果、農作物の庭先価格が不当に安かったり、道路状況が良くないためマーケットへのアクセスが難しい等）、その問題に対処するためどのように内部的に組織化を行い、外部との交渉を行うか等の能力。

⁴⁴⁾ プロジェクトの対象村落社会の人々が、当該プロジェクトを自分のものとして受け入れることができるように地域住民の理解を推進すると共に、プロジェクト自体も地域住民のニーズをより反映するように仕立て直すこと。

⁴⁵⁾ 経済インフラストラクチャーを整備し、経済発展を促進することでトリクル・ダウン効果により都市や地域に存在する貧困も解消されるという考え方。

自治体の政府機関の支所となり、また開発援助の直接的受益者は村落住民となる場合が増加した。

道路や橋梁、発電所等の経済インフラや品種改良などの研究プロジェクトの受益者は不特定多数の人々であり、カウンターパートが中央政府機関であるため、プロジェクトの実施体制や維持管理能力等の新しい技術の受容能力は既に自明のこととして技術協力や技術移転を行うことができた。しかしプロジェクトの受益者たる対象が上記のように拡大した結果、今まで所与のものとして特に注目する必要がなかった地域社会の組織や制度そして社会的要素を考慮することがプロジェクトを計画・実施していく上で必要不可欠なものとなったのである。

1-1-2 社会的能力の定義と JICA プロジェクトにおける位置付け

地域社会の社会的要素は、文化的背景も含めると非常に多岐にわたっており、全ての社会的要素について詳細に調べ、正確に把握するにはかなり時間がかかり、このような仕事それ自体が一つのプロジェクトになり得る程手間のかかる仕事である。しかし通常、開発援助プロジェクトの目的は、対象地域の社会的要素全てにわたる詳細な把握ではない。開発援助プロジェクトを形成・計画し、実施して行く実務家として、社会的要素の把握は効果的、持続的プロジェクトを担保するために手段として位置付けるべきであり、目的にはなり得ないものであると理解すべきである。

しかし、ここで誤解してはならないことは、社会的要素の把握を手段として位置付けたとしても、直接的に関係する一部の社会的要素のみを取り上げて他の社会的要素については一切考慮する必要がないということではない。プロジェクトを形成・計画・実施していく段階で、村落地域には外部から様々な新しい資源やサービスそして生産施設などが持ち込まれることになる。この結果、村落社会は様々な経済的社会的影響を被ることになり、当初関係がないと思われていた社会的要素が、プロジェクトの進捗と共に重要な要素となる場合もあるであろう。このため援助をする側としては、変化しつつある村落の社会経済状況を観察し、どのような社会的要素が関係してくるのか常に気配りを怠らないことである。

それでは援助をする側として、社会的要素をどのように把握すべきであろうか。この問題を考える糸口は、村落社会で貧困対策のような援助プロジェクトを実施するには、どのような社会的要素が何故何のために必要となってくるかを、援助する側として明らかにしておくことである。この点について平成6年度の調査研究である「貧困問題とその対策：

地域社会とその社会的能力育成の重要性」では、貧困対策の定義として、「地域住民が自らの生産、生活活動に必要な資源・サービスを調達し、自立的に管理運営して行く能力を育成強化すると共に、それを支えていくための組織・制度を有機的な連関のもとに整備拡充していくプロセス⁴⁶⁾」としている。この貧困対策の定義から把握すべき社会的要素は、「地域社会において住民が自らの生産、生活活動に必要な資源やサービスを調達し、自立的に管理運営して行く能力」と定義できる社会的能力である。本調査研究では社会的能力をこのように定義し、議論を進めて行くこととする。

1-1-3 本調査研究の目的

このように定義された社会的能力を育成（涵養）し、活用することにより、効果的で持続的なプロジェクトを担保するためには、形成、計画、実施それぞれの段階でどのように対象地域の社会的能力を把握していったらよいのであろうか。そのための第一の課題は、どのようにカウンターパートやプロジェクトの受益者、そして地域社会に戦略的に係わって行く必要があるのかを明らかにすることである。ここで「戦略的に係わる」とは、援助する側として対象地域社会に対してどのようなイニシアティブをとろうとしているのかをまず最初に明らかにすると共に、対象地域社会の社会的能力のあり方や社会的経済的開発ニーズを十分把握した上で、当初考えていたイニシアティブの内容を柔軟に修正して行くということである。また、このような目的で援助する側が対象地域社会の社会的能力を把握するためには、地域社会の社会的要素を静的なものとして捉えるのではなく、動的・機能的要素として把握する⁴⁷⁾ことが必要である。このため第二の課題としては、対象地域社会にどのようにアプローチし、どのような視点を持てば機能構造的要素として社会的能力を捉えることができるのかを明らかにすることである。

したがって、本調査研究の目的は、貧困対策プロジェクトを一つの典型的な例として、村落地域を対象とした援助プロジェクトを形成・計画・実施して行く上で必要となってくる社会的能力にはどのようなものがあり、また必要とされる社会的能力を育成（涵養）し活用して行くためには、村落社会のどのような部分に視点をあてアプローチすることができるのかを、今までの類似プロジェクトの事例を分析し整理することで明らかにすることを試みることである。

⁴⁶⁾ 大濱裕「貧困問題とその対策：地域社会とその社会的能力育成の重要性」（国際協力事業団国際協力総合研修所（1995a）『貧困問題とその対策：地域社会とその社会的能力育成の重要性』）、11ページ。

⁴⁷⁾ 社会的要素を動的・機能的要素として把握するとは、ある社会的要素がその村落社会においてどのような状況下で、どのような役割を果たしているのか、また果たすことを期待されているのかを把握すること。例えば婦人組合のような村の組織を想定すると、その組合の村落社会における機能・役割は何か、組合員になるための資格要件や地域的広がり、またその村落社会はその組合が行うべきこととしてどのようなことを正当な行為とみなすのか。

1-2 実施体制、実施方法及び実施期間

1-2-1 実施体制

国際協力専門員、外部有識者より構成される勉強会を設置し、JICAの関係する部署よりオブザーバーとして職員にも参加してもらうことで勉強会を進めた。勉強会のメンバーは次の通りである。

勉強会メンバー：

林 俊行 (主査)	JICA国際協力専門員
大濱 裕	日本福祉大学経済学部助教授
生江 明	社会開発国際調査研究センター代表
赤松 志朗	JICA国際協力専門員
武田 長久	JICA客員国際協力専門員
北林 春美	JICA国際協力総合研修所調査研究課課長代理 (事務局兼務)

1-2-2 実施方法

社会的能力が開発プロジェクトでどのように活用されているか、事例分析を中心に勉強会を6回開催し報告書としてとりまとめた。報告書の原稿執筆分担は以下の通りであるが、全体的構成や個々の概念的、理論的整理に関しては、大濱日本福祉大学助教授よりコメントをいただき、最終的に報告書を作成した。

第1章 調査研究の概要	林 俊行
第2章 援助を実施する側にとっての社会的能力の捉え方	武田長久
第3章 開発援助プロジェクトにおける社会的能力の把握と活用の必要性	武田長久
第4章 社会的能力に留意したプロジェクト形成過程	武田長久
第5章 JICA事業における社会的能力の配慮	武田長久
BOX 2.1, 2.3, 3.5, 3.6, 3.8, 3.9, 3.10, 3.13	生江 明
BOX 2.2, 2.4, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.7, 3.11, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4	武田長久
BOX 3.12	北林春美

1-2-3 実施期間

平成7年8月から平成8年3月

1-3 報告書の構成と留意点

1-3-1 構成

第2章の「援助を実施する側にとっての社会的能力の捉え方」では、貧困対策事業において地域に持ち込まれる新しい技術や資源をその地域社会が受け入れ、その地域社会のものとするためには、既存の社会・経済システムが新しい技術や資源に応じて変化しなければならないことを指摘し、この社会・経済システムを自律的に変化させる能力がその地域社会の社会的能力であるとし、その構成要素として組織、資源、規範があることを述べ、この3要素を中心に3つの視点に立って社会的能力を分析し把握することを明らかにしている。

第3章の「開発援助プロジェクトにおける社会的能力の把握と活用の必要性」では、開発援助プロジェクトを計画し、実施するに際し社会的能力を把握することがなぜ重要なかを述べ、その社会の社会的能力のあり方によって援助する側のアプローチが異なることを指摘する。そして援助プロジェクトを効果的に実施するために必要とされる地域社会の社会的能力の把握と活用が、プロジェクトの持続性と自立性を高めるために必要不可欠であることを指摘し、そのための手法として参加型開発と社会的準備についていくつかの事例を使用して説明すると共に、その結果として資源の動員と運営管理がどのように成されるかを事例を使用して説明している。また社会的能力の重要な要素である組織に注目し、プロジェクトを実施する上でのメカニズム作りについて説明し、組織間のリンク形成の重要性について事例を使用して示している。

第4章の「社会的能力に留意したプロジェクト形成過程」では、プロジェクト形成の段階で社会的能力として何をどのように把握すべきなのかを、組織の分析、資源の動員そして組織リンクについて明らかにしている。またこのためにどのような分析手法があるのかを、簡易社会調査、住民参加型社会調査そして社会計画調査について概説している。

最終章である第5章の「JICA事業における社会的能力の配慮」では、JICA事業において社会的能力を配慮して援助プロジェクトを計画・実施してゆくためにはどのような

な施策があるのかを提言すると共に、プロジェクト・サイクル・マネジメント(PCM)を例にとり、各々の段階でどのように社会的能力の活用という視点から分析を行うことが出来るのかを概観している。そしてPCM分析の精度を向上させるための手段として、PCMワークショップの前に社会的能力の把握を行うこと、さらにワークショップの後にも不足している情報を得るために社会分析や調査を行うことで次に続くワークショップにおける分析の精度をさらに高め、地域のニーズにより適合したプロジェクト形成を行うことを提言している。また最後に今後の研究課題として「社会的能力に配慮した地域社会開発手法の実証的研究」及び「仲介組織の機能分析と連携手法に関する調査研究」を提言している。

1-3-2 留意点

JICAでは最近援助プロジェクトの質向上のためにPCMを使用することに努めている。しかしPCMは援助プロジェクトの計画・管理を行うための一つの手法であり、PCMを行うことが自動的にプロジェクトデザインの適正化を保証するものではない。PCMを使用する際に決定的に重要な点は、対象社会についてどこまで把握しているかであり、この点対象地域社会に対する理解を深めた上でPCMに取り組むということは重要である。この意味で本調査研究は、対象社会を理解し把握するための切り口として社会的能力に注目し、解説すると共に様々な事例を整理したものであり、対象社会について良く知ることの必要性を喚起する一助になれば幸いである。

第2章 援助を実施する側にとっての社会的能力の捉え方

目次

2-1 社会的能力をどう捉えるか

2-1-1 技術移転と受け皿の課題

2-1-2 「社会的能力」の概念

2-2 地域の社会経済システムの自立的な変化の過程

2-2-1 問題解決能力

2-2-2 自己組織力としての社会的能力

2-3 資源の運用管理に関わる社会的能力の機能要件

2-3-1 目標設定

2-3-2 資源の動員

2-3-3 資源の運営管理

2-3-4 対外交渉能力

2-3-5 組織間のリンケージと仲介機能

2-4 地域の社会組織の形態

2-4-1 社会組織の五つの形態

2-4-2 集団的な資源の利用管理

第2章 援助を実施する側にとっての社会的能力の捉え方

2-1 社会的能力をどう捉えるか

2-1-1 技術移転と受け皿の課題

開発援助事業は、資金や技術等の開発資源を移転することによって当該の開発を促進し、その効果を最大化させようとするものである。しかし、技術の移転が予期したように進まない、移転された技術や資本が活用されず期待されたほど効果を発揮し得ないという多くの事例から、改めてそれらの移転を受けるべく設定された相手側の力量の如何に、注意が払われるようになった。つまり、「受け皿」の課題が多く研究されるようになったのである。そして、それらの研究を通じて明らかにされたことは、技術や資本は比較的短期間に移転することが可能である一方、それらが有効に活用され、期待された開発効果を導くためには資本や技術の運用管理に関わる適切な「マネジメント能力」の有無が検討されねばならない、という点であった。

技術革新の様相は、社会・経済システムと密接に関連した現象である。従って、ある技術の移転は当然のことながら、既存の社会・経済システムに影響を与える一方、移転されようとしている技術を支える社会システムや経済システムが用意されなければ、それらの技術は移転されることはない。また、社会・経済システムが変化の途上にある時、ある種の技術革新が必要に応じて自律的に発生するという様相を広義の技術革新とするならば、開発援助事業における技術移転事業は人工的に形成された極めて狭義の技術革新の試みである。そして開発援助事業で新しい技術を定着させるためには、「受け皿」の社会・経済システムも新しい技術に対応して変化をして行くという広義の意味での技術革新とならなければならない。従って広義の意味での技術革新と、狭義の意味での技術革新の間には自ずとギャップが存在する。当然のことながら、技術移転の試みを真の開発効果とするためには両者のギャップを埋める工夫が重要であるが、その基礎となるのが「受け皿」の社会・経済システムの理解と把握なのである。

例えば、「緑の革命」による事業の成功事例では、新たな稲作技術が導入された結果、資材流通システム、金融システムが同時に整備され、人々の発展意欲、変化への動機が喚起され、どのような形態であれ、それらが有機的に組み合わせられている。一方、「緑の革命」が普及しない事例では、新たな技術への支援システムが形成されない、人々の変化への動機が喚起されないなどの特徴が観察される。

つまり、技術とは水に浮かぶ氷の水面上に突き出た部分のようなものであり、水面下の部分に例えられる社会システムや経済システムと密接に関連して存在する。技術は社会システムや経済システムと共に構造的に成立しているのである。

2-1-2 「受け皿」としての社会的能力

貧困対策として新しい技術を対象地域社会に移転しようとする開発援助事業においては、その対象地域社会が新しい技術を受け入れるべく既存の社会・経済システムを変化させない限り、貧困対策事業は真の開発効果を発揮し得ないということになる。従ってここでいう「社会的能力」の概念は、新しい技術や資本が入ってきたときに、開発援助事業の受け皿となる地域社会が既存の社会・経済システムをどう自律的に変化させて対応してゆくことができるのかを指すものである⁴⁴。

貧困対策事業において地域社会が求められている社会的能力はすでに述べたように「地域社会において住民が自らの生産、生活活動に必要な資源やサービスを調達し自律的に運営管理してゆく能力」であり、地域社会の社会・経済システムはこのような能力を発揮すべく変化することが求められることになる。ここで既存の社会・経済システムを前提として存在する社会的能力を理解し、把握するための要素として「資源、組織、規範」をあげることが出来る。ここでは取り合えず三つの要素を次のように定義する。

「資源」とは、人々が生産活動を行い、地域社会で生活を営む上で必要になってくる全ての財やサービス等を指す。例えば、生産活動を行う上で必要になる資源には土地や資金、労働力や技術・情報等を含めることができる。生活を営む上で必要となる資源は、衣食住に関わる物資や家屋、様々な公共サービスや地縁や血縁を介した人的ネットワークも含めることができる。「組織」とは、資源を利用する際に必要となってくる社会構成員の調整や協力を行うために存在し、特定の目的と役割を持った機能集団である。「規範」とは、社会や組織を構成する構成員の個々の行動様式を何らかの形で規定し、社会や組織の存立を内部から支えている概念である。地域の社会・経済システムは、これら三つの要素がそれぞれどのように存在し、相互にどのように関係し合っているのかにより様々な様相を示

⁴⁴ チェルニアは開発プロジェクトは成長や変化を誘発させるために資金を提供するが、資金や資源の投入がなされたとき、それを補完するために社会、制度面での再編成が必要になるとしている。外部からの資源の投入がなされたとき、地域社会は内部の過程を変化させることにより開発資源を形成し、蓄積していく。資源の形成が徐々に内部で行われた場合は余剰を吸収し利用できるような社会経済的な能力を持つ構造が形成される。しかし、外部から資源のみが投入され、社会組織や制度構造の形態が変わらない場合、投入される資源と受け皿の組織・制度がかみ合わない事態が生じる。人々の経済活動は社会関係の構造に規定されており、技術経済的な活動が既存の社会構造によってどのように規定されていたり、どのように調和しているかを見る必要があるのである。Micael M. Cernea ed., *Putting People First Sociological Variables in Rural Development*, Second Edition, Oxford University Press, 1991, pp. 8-9.

す。特に組織は三つの要素の中でも開発目的を達成するために資源を管理運用する主体として重要であり、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、適切に管理運用して初めて開発目標が達成されることになる¹⁰⁹。

このように社会的能力を要素別に把握すると、既存の社会・経済システムを背景とした社会的能力を把握するための第一の視点は、その地域社会にすでに存在している組織、資源、規範の組み合わせ方を地域社会がどのように自律的に変更することができるかを分析することである。第二の視点として、この3要素の組み替えに際し必要となってくる組織の機能要件を分析することであり、第三の視点としては地域社会において組織がどのような存在の仕方をしているのかを分析することである。

2-2 地域の社会経済システムの自立的な変化

2-2-1 問題解決能力

外部の環境の変化や新しい技術や資本の投入があったときに、地域社会の住民自身が自立的に問題に対処していく能力として、国連は1970年代後半に開発計画手法の研究の中でキャパシテーションという概念で「ひと」や「地域社会」が不測の事態に時々刻々対応していく問題解決能力の強化が必要であると指摘している¹¹⁰。長峰はキャパシテーションを構成する要素として、地域で人手可能な資金や資源をうまく活用すること、適正な技術・民衆が運営管理できる技術、意志決定のための体制や組織づくり、また開発活動に参加するためのルールを提供する制度的な仕組みとしての組織、そして最後に価値観をあげている。開発のための行動の発端は問題が何かを見つけることから始まり、そこからニーズあるいは目標の設定が行われる。そしてそれを達成するための手段の選択が行われ、その結果を得るための行動が実施される。この問題解決の過程において自ら開発過程を管理し、間違いから学び対処していく経験を通して能力が形成されていく¹¹¹。すなわち、問題解決能力は社会学習過程（Social Learning Process）を経て高められていくのである。キャパシテーションとしての問題解決能力は住民の能力形成を行っていく上で重要な概念であり、さらに能力の形成を行うためには、貧困層の力の無さを克服し政治的、社会的な影

¹⁰⁹ 国際協力事業団国際協力総合研修所（1994）「プロジェクトマネジメントにおける「組織・制度づくり」への配慮」、34ページ。

¹¹⁰ 長峰晴夫（1986）「第三世界の地域開発」名古屋大学出版会、162ページ、183-184ページ。

¹¹¹ 川喜田二郎編（1989）「国際技術協力の哲学を求めて」名古屋大学出版会、50-53ページ。

響力をつけることが必要になるというエンパワーメント⁴¹²の議論にもつながっている。

外部環境の変化に対応して問題に対処し解決していく能力として、資源やサービスを調達し、自立して管理運用していく社会的能力が必要となる。そしてその中で問題の認識、目標の設定、手段の選択と活動の実施において中心的な役割を果たすことになるのが組織であり、技術を含めた資源、そしてそれらの運用管理の基礎となる価値感や規範、ルールであると捉えることができる。そして、社会的能力の概念を捉えるにあたっては、地域社会の経済状況や組織を静的なものとして捉えるのではなく、行政や市場、コミュニティ、家庭という地域社会構造の相互関係の中で社会組織がどのように形成され、地域社会の資源の運営管理がどのように機能しているか動的に捉える必要がある⁴¹³。

2-2-2 自己組織力としての社会的能力

地域社会の構造の中で、地域社会が資源、組織、規範という開発において重要となる三つの要素をどのように組み合わせて問題に対処していくかという側面から見てみると、社会的能力の概念はどのように理解することができるのだろうか。

開発は資源の利用の仕方が変化することによって生じ、資源、組織、規範の三つの要素がその目的に応じて最適なバランスを作り出す過程と見ることができる⁴¹⁴。資源とは人々の生活や生産活動を向上させるために必要となる土地や物的・人的資源、資金などである。田畑や森林などを含めた土地やそこからの生産物、建物や施設、機材や機具などの物的資源、労働力や技術などを含めた人的資源、そして情報や資金などが含まれる。

これらの資源を動員して利用していくためには、その運用の主体として組織が必要になり、新しい組織が形成されたり既存の組織が利用されることになる。例えば村落林や入会

⁴¹² エンパワーメントは村落住民がうまく運営できるように技術や能力を向上させることであり、既存の開発の供給システムにおいて発言力や交渉力を持つことと捉えられたり、村落住民が自分たちの開発にとって必要だと確信する行為について決定を行い実施できるようになることと捉えられている（P. オークレー（1993）「国際開発論入門～住民参加による開発の理論と実践～」築地書館、22ページ）。また、フリードマンは貧困を相対的な力の剥奪として捉え、広範な貧困をなくすためには社会的、政治的、心理的エンパワーメントが必要であると論じている。社会的エンパワーメントは情報、知識、技術、社会組織への参加、財的資源など生産の基盤となるものへのアクセス、政治的エンパワーメントは世帯の個々の成員が自らの将来に影響を及ぼすような様々な決定過程に加わることであり、心理的エンパワーメントは個人が潜在力を感じることであり、（ジョン・フリードマン（1995）「市民・政府・NGO：力の剥奪からエンパワーメントへ」新評論、73ページ）

⁴¹³ 大濱裕「貧困問題とその対策：地域社会とその社会的能力育成の重要性」前掲書、10ページ。

⁴¹⁴ John F. Jones and Toshihiro Yogo (1994), *New Training Design for Local Social Development, Vol.1 Development of Training Curriculum*, UNCRD, pp. 18-19、大濱裕「参加型開発プロジェクトにおけるNGOの位置付け及び活動事例分析」（国際協力事業団国際協力総合研修所（1995b）『国際協力におけるJICAとNGOの連携に関する基礎研究』）、12-13ページ。

地などの共有資源を管理する村落会合や農民組合、灌漑水路を運営管理するための水利組合、あるいは寺の寄り合いや教会を中心とした集団、さらには貯蓄組合や協同組合などの組織が存在する。

組織は生産や消費活動において資源をどのように手に入れて利用し、管理するか、特定の機能を果たすために形成されるものであり、そのための規範やルールを作り出すことになる。村落林や入会地の利用に関してのルールが定められ、規則を守らなかった者や義務を果たさないフリーライダーには社会的な制裁がなされる決まりや、寺の清掃や維持管理を輪番性で行うルール、貯蓄組合における融資を受けるための貯金の義務や返済の義務、協同組合の組合費など利益を得るために必要となる物的・資金的貢献などの義務を果たすことなどが挙げられよう。このような集団による活動が、義務を果たしたり、責任を全うするという集団の行動様式として、その成員が従わなければならない規範を成立させていく。一方、地域社会に伝統的に存在する規範や新しいアイデアが組織の形態や資源の利用の仕方を規定する場合もある。例えばインドネシアのゴトンロヨンなどの農作業や労働における相互扶助の伝統が農民組織や協同組合の運営の基礎になったりする場合がある。

地域社会の組織は資源、組織、規範の三つの要素がその地域の状況に応じた組み合わせのもとで機能しているが、外部の環境に変化が生じると組織は資源の利用の仕方の変更や新しい資源の導入、組織形態の変更やメンバーの増減、新しいルールの確立による規範の変更など、それぞれの要素の組み替えを行うことによって組織活動の維持、存続を図ることが求められる。このような外部の変化に対応して資源、組織、規範の要素を組み替えて、新しい内部システムを形成する能力は自己組織力 (Self-Organizing Capability) と呼ばれている⁴¹⁵。したがって社会的能力の概念は、地域社会がおかれている状況の変化に応じて資源やサービスを特定のルールや規範に基づいて利用、管理していく地域社会の自己組織力として理解することができる。

例えば、村に井戸を建設する村落給水プロジェクトを想定してみよう。井戸という新しい資源が入ることにより、それを管理するために住民グループが水管理委員会という新しい組織を作る場合があるだろう。水管理委員会は井戸の共同利用の方法、維持管理の役割分担や家畜を井戸に近づけないなど、新しいルールや規範を形成していく。また、水管理委員会が地域の伝統的な相互扶助の関係や長老会議を基礎としたコンセンサスにより運営される場合があるなど、地域のルールや規範が組織や資源の利用の仕方に影響を及ぼすことも考えられる。このように、新しい資源が地域社会に入ってきたときに、それに対処す

⁴¹⁵ 大濱裕「貧困問題とその対策：地域社会とその社会的能力育成の重要性」前掲書、13ページ。自己組織力はUNCRD地域社会開発の研究の中から出てきた概念で、住民の資源や環境に対する意志決定、運営、管理の能力を示すものである。UNCRD (1994)、前掲書 p. 21.

るための組織が形成され、自立的に資源を運用していくためのルールが作り出されるかどうか、地域社会の自己組織力として社会的能力を捉えることができる。

資源の利用や管理の仕方はその資源が持つ特徴とその賦存状況とともに地域社会の慣習や地理的、文化的側面から形成されるルールや規範のあり方、組織原理によって影響を受ける。例えばその一例として、資源の量と資源へのアクセスの違いによって利用管理の仕方にも次のような異なったあり方が想定される。すなわち資源が豊富にあり、誰もがアクセスできる場合は、個人の管理にまかされて組織により運営管理される必要性が少ない。しかし、資源の量が少なくなってくると誰もがアクセスできる共有資源の管理の必要性が生まれ、そこに組織とルールが形成されることになる。また、資源の量が多いがアクセスが限られている場合、例えば少数の地主層と土地無し層が存在する地域社会や灌漑水路の上流と下流により形成される地域社会などの場合は、資源へのアクセスを持たない層が組織を形成して必要となる資源を確保しようとしたり、資源の分配を求めた交渉が行われたりする。そして、資源が少なく地域社会内部でのアクセスも限られる場合は、外部から資源を確保することが必要となり、そのために組織的な交渉が行われることになる。(表2-1)

表2-1：資源の量とアクセスによる資源管理の形態

	誰でもアクセスできる	アクセスが限られる
資源の量が多い	個人による管理	地域社会における資源の分配 持たざる者の組織の形成
資源の量が少ない	共有資源の管理	外部資源の獲得

自己組織力は地域社会の資源賦存状況、住民の組織や協同活動の経験の有無により違いが出てきたり、資源によっては異なる社会領域で形成される¹¹⁶。地域社会で運営管理する必要がある共有資源が存在していたり、過去に協同で活動や運営管理を行った経験があったり、外部からの資源の投入があったりする場合は、そのときの学習過程で得た経験を持つため、協同活動の経験を持たない地域社会よりも外部環境の変化や問題に対応する自己組織力が強いという事ができよう。伝統的な相互扶助のシステムや、血縁や地縁関係による集団が存在している地域では、このような集団が組織的な活動の基盤となる。また、過去の協同活動の失敗の経験を、社会的能力が不十分だったとのみ捉えるのではなく、そ

¹¹⁶ 大濱裕「貧困問題とその対策：地域社会とその社会的能力育成の重要性」前掲書、13ページ。

こから過去の経験を活かして新しい運営の仕方やルールが形成される場合があることも認識する必要がある。また、自己組織力が形成される社会領域は資源によって異なることがある。共有資源を持っていたり、あるいは資源がないために共同で外部から資源を獲得しようとする特定の社会グループなど一つのコミュニティや自然村レベルの中の組織であったり、資源の領域的な広がりによっては、水利組合の連合体のような灌漑施設の上流域と下流域を含むより広い地域で形成される組織である場合もあろう。

このように自己組織力として社会的能力を見た場合、資源の賦存状況や共同管理の経験の有無、組織活動の経験の有無など、地域社会システムの固有の状況によって異なった様相を見せており、社会的能力は地域特殊性を持つ概念であることを示唆している。

2-3 資源の運用管理に関わる社会的能力の機能要件

新しい資源や新しい考え方が入ってきた時に、地域社会の伝統的な資源管理、利用のシステムが活用されたり新しいシステムが形成され、組織と規範のあり方や、資源の動員と利用の仕方に変化が生じる。その過程の中で組織の形成とそのあり方が中心的な役割を果たしている。組織が外部の環境の変化に応じて資源、組織、規範の要素を組み替えていく過程で必要となる機能として目標設定、資源動員、運営管理、対外交渉力が挙げられる⁴¹⁷。

2-3-1 目標設定

目標設定の機能は現状を分析して問題を認識し、ニーズを把握してその充足を図るために何が必要となるか目標を設定することである。そのためには、グループでの議論を通して何が最も緊急なニーズか、どのような資源を管理しているか、協同の活動のためにどのような貢献をしていくことができるかを話し合い、ニーズと住民自身の能力に関する知識を共有し、目標の設定に関してのコンセンサスを形成していく過程が必要になる。その過程において、既存の組織を基にして目標が設定され資源の動員がなされたり、あるいは、その目標を達成する手段として、新しい組織の形成がなされたりする。

目標設定という意思決定の過程では、リーダーだけでなくメンバーの参加が確保されるような制度的枠組みを持つ組織であることが望ましい。そのためには共通の目標に向かって組織の構成員の連帯感を維持するための組織のルールや手続きの確立、良いリーダーの

⁴¹⁷ エスマンとアップホフは地域社会の組織が果たす仕事として、組織内では計画及び目標設定と紛争の解決、資源に関しては資源の動員と管理、サービスに関してはサービスの提供と地元のニーズに合わせるサービスの統合、外部組織との関係では役人の監視と政府への要求を行うことの八つをあげている。Milton J. Esman and Norman T. Uphoff, (1984) *Local Organizations: Intermediaries in Rural Development*, Cornell University Press, pp. 72-73.

存在とその責任を確保するシステムが必要になる。

2-3-2 資源の動員

資源の動員は設定された目標を達成するために必要となる資源やサービスを調達することである。資源には土地や建物、機材などの物的な資源と技術や知識などの人的・知的な資源、労働力や資金などがある。また、資源には組織の内部から調達できるものと外部から調達されるものがある。したがって、組織の中に内部の資源を動員する仕組みや、外部の資源の提供を受け取る仕組みが必要となる。内部の資源の動員には、活動の目的にしたがって、村落林や水源などの共有資源の動員や、資金を出し合うことによる回転基金や肥料や生活物資の共同購入制度の創設、物や労働力の貢献による施設の建設などがある。また、外部からの資源の獲得には、融資の獲得、行政やNGOなどからの援助の獲得、市場とのアクセスを通じた情報や流通サービスの獲得などがあげられる。住民が協同活動に自らの資源を貢献するためには、そのことによって何か利益を得ることができるというインセンティブがあることが前提となる。つまり、住民が協同活動に参加することにより利益を得ることができると確信し、協同活動への信頼感を持っていることが必要になる。

資源の動員においては、内部資源の動員と外部資源の獲得とのバランスをとることが必要になる。住民が内部資源の動員を十分に行っている場合は、活動に対する所有感を持ち、自らのイニシアティブによる自助努力が行われる。しかし、外部資源に大きく依存する場合は外部の機関に従属する関係が生じて自助努力が損なわれる場合がある。したがって、内部資源による貢献を促進するような外部資源を獲得したり、十分な内部資源を動員することによって外部資源の獲得を正当化し増加させていくような、内部資源と外部資源のバランスのとれた組み合わせが必要になる。

2-3-3 資源の運営管理

次に調達された資源の運営管理を行うルールやシステムが必要となる。資源の運営管理の仕方は調達される資源の性質や設定された目標、地域社会において形成された固有のルールや規範により左右される。特に資金の管理や在庫管理などは、会計や財務運営の能力や記録の整備などが必要になり、適正で効率的な運営を行っていくことが求められる。しかし、資金管理や在庫管理をめぐる不正行為や流用などは、組織内の信頼関係を損ない、活動の停滞や組織の崩壊などにつながる恐れがある。したがって、組織としてのルールや規則が明らかになっていることや、手続きやリーダーの責任が明確になっているなど、運営管理の透明性を確保することが必要になる。非効率な運営や不正行為などにより資源の

運営管理がうまくなされていないと資源の動員に悪影響が及ぼされる。逆に、地域社会の問題に対処するために効果的に資源を運営管理できる能力があることは、資源の動員を刺激することにつながるだろう²¹⁸。

このように目標設定、資源動員、運営管理という相互に関連する機能を果たすために新しい組織が形成されたり既存の組織が変容していく。

2-3-4 対外交渉能力

地域社会構造の中で組織が機能していくためには、内部システムとしての組織と、行政や市場、他の地域の組織などにより形成される外部システムとの関係が重要になる。組織が持つ外部システムとの対外交渉能力は、内部では調達できない資源やサービスを確保したり、情報の入手、外部からの援助の獲得などを行い、自らの内部システムにおける資源動員、運営管理能力の補完や強化をもたらすために必要不可欠なものとなる。例えば政府が提供する社会サービスや普及サービスを通しての保健や教育、技術、情報へのアクセス、政府や民間の金融機関の融資へのアクセス、市場が提供する情報や流通システムへのアクセスの確保は外部資源の動員を図るうえで重要な要素となる。

対外交渉能力はこのような資源を提供する外部組織と組織的に交渉し、必要な資源を獲得するために各種の要求を行ったり、協力関係を構築していく能力を指すが、組織として資源の運営管理の能力があり外部資源を活用の実績がどの程度あるかや、リーダーが組織の利益を代表して、あるいは個人的なネットワークを利用して様々なチャンネルを通して外部組織との関係を築いて行くことができるかどうかによって左右される。したがって、対外交渉能力は行政サービスや市場との間の垂直リンクや他の地域の組織との水平リンクという組織のネットワークがどの程度作られているかに反映される。すなわち、地域社会の組織の能力は資源やサービスを管理し配分する機関とのリンクに依存している側面を持っている²¹⁹。

2-3-5 組織間のリンクと仲介機能

内部システムと外部システムとの関係を見るときに、地域社会の組織が行政サービスや市場、他の組織と直接関係している場合もあれば、NGOや地域の協同組合や産業組織などが行政サービスや市場との間を取り持ち、資源やサービス、技術、情報を地域社会に提

²¹⁸ Norman T. Uphoff, (1986), *Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook with Cases*, Kumarian Press, p. 245.

²¹⁹ Esman and Uphoff, (1984), 前掲書, p. 268.

供する仲介組織 (Intermediary Organization) として介在する場合もある。仲介組織は地域社会の組織を支援し、彼らの問題解決の機能がうまく働くのを手助けし、彼らのニーズを社会全体の中に統合していくうえで、カタリスト (媒介者) あるいはファシリテーター (促進者) として機能し、地元組織の開発活動をより大きな社会システムと結びつける仲介の役割を果たしている⁴²⁰。そのような仲介NGOは、地域社会への資源やサービスの投入の経路としてだけでなく、組織化や組織の育成を重視している点から、自己組織力の重要性を認識し地域社会の社会的能力の形成を開発活動の出発点としているものが多い⁴²¹。図2-1は地域社会における組織の関係を示すものである。

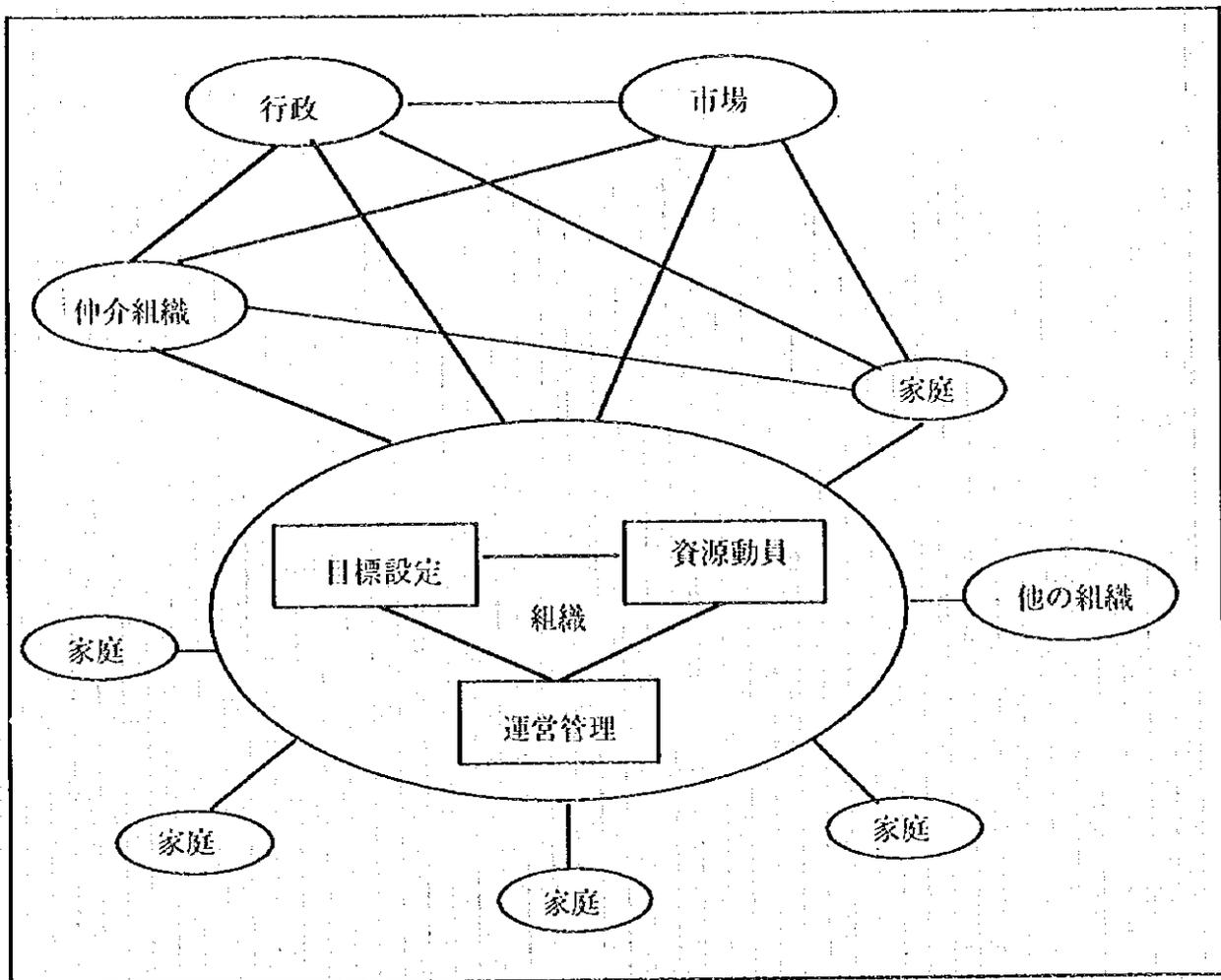
例えば前述の村落給水を想定した事例でこれらの機能がどのように働たらうかを見てみよう。地域の住民グループが水場が遠くにありに水汲みに時間と労力がかかるという問題から、近くにきれいな水を確保したいというニーズを認識し、井戸を建設するという目標が設定されるとする。住民グループはこの目的を達成するために水委員会という新しい組織を結成する。水委員会は住民自身の労働力や資金、地域で入手可能な材料などの内部資源の動員を図る。また、水委員会は対外交渉力により政府や地方行政、NGOなどに働きかけ、外部から資機材や技術などの援助を受け外部資源の利用を図る。そして内部で動員した資源と外部から調達した資源をもとに井戸の建設を実現していくことになる。井戸の建設とともに、完成した井戸の維持管理を行う必要が出てくる。井戸の維持管理が新たな目標として設定され、水委員会は水管理委員会としての機能を果たすようになり、井戸の利用の仕方や維持管理に関するルールや役割分担を決めていくことになる。そして水管理委員会は行政やNGOとの交渉により維持管理のための技術的な支援を確保する役目も果たす。

このように地域の社会的能力は自己組織力を形成する機能的側面から見ると、組織がニーズを把握して目標を設定する機能や、資源動員、運営管理の機能を持ち、対外交渉力を通じて外部システムから資源を動員して自らの資源動員、運営管理能力を補完強化する事によって外部環境の変化や問題に対処していく機能と捉えられる。

⁴²⁰ キャロルは仲介の機能を果たすNGOを草の根支援組織 (Grassroots Support Organization: GSO) とメンバー支援組織 (Membership Support Organization: MSO) の二種類に分類している。草の根支援組織 (GSO) は市民による開発組織で、仲介組織として受益者と政府の末端機関、ドナー、金融機関とを結びつける。また、貧困層を支援する他の組織に間接的なサービスを提供したり、調整やネットワークの機能を果たす。草の根支援組織はファシリテーターとして受益者と異なる階層により運営されており、外部者の組織である。一方、メンバー支援組織 (MSO) は草の根支援組織と同様に地元集団にサービスと外部との結びつきを提供する。メンバー支援組織は、地方の協同組合、労働組合の地域連合体あるいは国レベルの連合体という二次レベル、三次レベルの重層的な組織形態を取り、下部組織のメンバーを代表しメンバーに対し説明義務を持っている。組織のリーダーはメンバーと同じ階層に属し、選挙などの制度で選ばれる。Thomas F. Carroll, (1992), *Intermediary NGOs: the Supporting Link in Grassroots Development*, Kumarian Press, p 11.

⁴²¹ Michael M. Cemea, (1988), *Nongovernment Organizations and Local Development*, World Bank Discussion Papers No. 40, p. 8.

図2-1：地域社会における組織の関係



2-4 地域の社会組織の形態

地域社会の社会的能力として資源の管理運用能力を見るときに、組織が重要な機能を果たしている。したがって管理運用の主体となる組織のあり方を理解することが社会的能力を把握するときの重要な視点となるだろう。

2-4-1 社会組織の五つの形態

地域社会に存在する社会組織は資源動員の形態や組織の様式、利益の配分と余剰の投資の仕方によって次の五つの形態に分けることができる¹²²。

¹²² T. Yogo, Y. Ohama and A. Kumssa, (1994) *Analysis of Local Social Systems in Development, Local and Social Development Programmes, United Nations Center for Regional Development, Mimeo, December 1994, pp. 9-11.*

(1) 相互扶助

相互扶助は個人の資源が個人的な関係の中で伝統的な互酬の原則の基に相互に利用される形態である。友人関係や近隣の家庭との間の人間関係の中で成立する一時的な資源の動員の形態で、作物の植え付けや収穫時に一時的に行われる労働交換などの形がある。地縁や血縁関係による相互扶助の形態や、インドネシアに見られるゴトンロヨンなどの伝統的な相互扶助のシステムがこれにあたる。

(2) 資源の合同

資源の合同は個人の資源をメンバーが共通の目的のために利用するために資源を合同（プール）する形態である。資源の合同ではある程度の組織としての役割が形成されるようになり、資源を出し合いルールに従って利益が共有される。農民による協同労働やスリランカのサルボダヤなどがこの形態にあたる。

(3) 共有資産の利用管理

地域社会に存在する共有資産を管理委員会の設置などを通して共同で利用管理する共有資産の利用管理の形態がある。この形態の活動では余剰は形成されない。委員会のメンバーが選出され、地域社会の合意にしたがって管理に関する責任が与えられ、メンバーは資金や労働などの資源を寄与する。村の寺院や学校の管理、村有林の管理などがこれにあたる。この過程において合意形成の手続きや組織のルールの形成など、組織運営の経験が蓄積されることになる。

(4) ビジネス・マネージメント（余剰形成に向けた集団的な資源の利用管理）

共通の目的に向けて個人の資源を提供し共有化し、それを集団組織的に利用管理する形態で、結果として余剰の形成を伴う。参加構成員の資格、義務、利益・余剰の分配方法、罰則などのルールが明文化されており、活動を通じて得られる利益はメンバーに分配され、余剰は集団組織の基盤の充実ならびに活動の再生産等に充てられる。リーダーやメンバーがそれぞれ特定の役割や責任を果たすことが求められ活動の利益はメンバーのみに分配され、組織的な経験もメンバーのみに蓄積されることになる。協同組合などはこの形態に属する。

(5) 機能組織に基づく自治

地域社会において複数の機能組織がそれぞれの目的を達成するために独自の活動を展開する一方、それらが地域住民を代表する地域組織に統合され住民による自治が展開されている形態である。ここでは、それぞれの活動利益およびアクセスが構成員のみならず地域住民に広く解放され、また余剰の移転が住民の総意によって地域全体の利益に貢献するような社会規範の基で展開されている。また、この自治形態にいたった地域社会においては、通常、様々な形態の社会組織がそれぞれの社会単位およびレベルにおいて存立機能しており、地域の共有資源ならびに個人資源を必要に応じて適切に利用管理するメカニズムと規範が内在化されている。

これらの五つの形態は社会組織が必ずしも段階的に発展しなければならないと言うことではなく、資源や組織のあり方によって異なった形態を取ることを示している。例えば地縁・血縁関係を基礎とした相互扶助のシステムを持つ集団が、資金を出し合って回転基金のシステムを形成したり、肥料の共同購入を行うために組合を組織し、集団的な資源の利用管理を始める場合もある。このような社会組織の形態の変化は、外部環境の様々な変化や行政や市場を通して外部資源が入ってくることを契機として、社会組織が求められる機能や目的に応じて組織や資源、規範の三つの要素を組み替えることによって生じることになる。

地域社会は様々な社会階層から形成され、様々な機能を果たす組織が存在する。BOX 2.1 はラオスの村に存在する社会組織を示す例である。例えばこの中で共有資産を利用管理する社会組織として、村の公有財産を運営管理する村委員会、仏教寺院の維持や行事に関する檀家寄り合い、水路の管理を行う水利組合などが挙げられる。また、米銀行のような集団による資源の利用管理を行っている組織も形成されている。米銀行は米不足の事態に備えるという村のニーズと共にラオス女性連盟という外部からの刺激を受けて村の女性組合によって組織されている。

地域社会の組織が外部からの刺激や環境の変化に対応して目的や資源の利用の仕方によって組織形態を変化させ、問題に対応していく能力が自己組織力であり社会的能力として捉えることができる。したがって、地域社会にどのような組織が存在し、どのような社会的能力を持っているかを把握することは、プロジェクトを計画、実施する上でどのような組織がアクターとして活用できるかを見るときに重要となる。

BOX 2.1：ラオスの住民組織—行政末端組織と住民コミュニティ組織

ラオスでは、村落レベルの行政末端組織として二つの組織がある。一つは公選制の村委員会であり、もう一つはLWU（ラオス女性連盟と言う名称であるが、LWU自身は閣議出席権を持ち、政治行政機構の中で序の位置付けを持っている）である。村委員会は任期3年の村長および1ないし2名の副村長によって構成されており、その仕事は政府からの通達や規則の村人への伝達、村人からの開墾申請を村を代表して行うこと、税の徴収等の行政末端組織としての仕事と住民コミュニティ組織としての、村内部の公共費の徴収・管理、村共有林や学校等の村の公有財産の運営管理、村人同士の利害調整などを行うことなどである。住民協議の場合は、「バスマーン」（村寄り合いの意味）と呼ばれ、小学校などを会場に各家の代表（男性が主だが、いない場合は女性）が出席する。この村委員会の委員選挙の選挙人資格は18歳から60歳までの男女である。学校の建築やその他の村の公共物への拠出金を払えない家は、現金の代わりに薪で支払ったり、労力提供でこれに代えることが許されている。

女性連盟の村の支部である女性組合は、各戸最低1名（複数の場合もある）の女性によって組織されているが、一応ラオス国内の全村にその組織があり、米銀行（ライス・バンク）などの小規模ローン（精米機購入や織物等の原材料購入等を目的とする）、社会福祉と保健衛生（母子保健を含む）、収入向上、農業研修などの多様な活動を展開することになっている。この他にラオ・ルムの村には仏教寺院があり、この維持や行事に協力する「講中」型の組織が存在している。この檀家寄り合いが、村で一番人々を網羅している組織である。ここでは、長老の意見が尊重される。農業関係組織としての協同組合は存在せず、一部に水利組合が存在する。そして小学校の父母の会がある。

人々の社会組織は多様であるが、それぞれの意思決定の仕方やその範囲、拘束力などにおいて多様である。危機管理の組織、安全管理の組織、利益配分の組織、負担配分の組織、あるいはその混在など異なっている。そして危機の管理も直接的に解消するやり方も、分散するやり方もあり、それによって負担の原則や規制の解除の方式も異なる。どのようなタブーを持ち、どのような場合に誰に対して例外を認めるかなどの配慮がなされる場合もある。焼畑の許可は生活の苦しい家族だけが人々の承認の下で与えられる場合もある。そこに我々は地域社会の公共性の原則を明確に見て取れるだろう。

2-4-2 集団的な資源の利用管理

地域社会の共有資産である村落林や池などの利用や、個人が持つ資源を拠出し合い、それを集団的に利用管理して利益や余剰を得る活動がある。それらはともに集団で資源の運用管理を行うために組織が形成される。タイの農村では、BOX 2.2 に示される米銀行に代表されるような村人が私的資源を拠出して共有資源を形成し、集団的に運用管理していく

組織活動が多く見られる。

BOX 2.2：タイの農村の米銀行

タイの農村では、田植え時に食べる米が不足し、米を買うために借金をし、稲刈りが終わると借金を返済するために売り急ぐため、次の年までの米が不足することになり、また借金をしなければならぬという、借金の悪循環に陥っている農民が多く見られる。また、肥料を使って米の収量を上げようとするが、肥料を買う資金がないため商人から高利のつけて買い、米の出来が良くなかったり干ばつなどが起きた際には負債を返済することができず、借金がますますふくれあがることになる。このような農村の負債の問題を解決するために政府やNGOにより奨励された活動が米銀行（Rice Bank）に代表される組織活動である。

米銀行は、村の住民が米を拠出しあい、村の米倉に蓄えて、米不足に陥ったメンバーに低利で貸し出し、借りた人は収穫時に利子分を加えて米を米銀行に返済する制度である。米銀行は会員の拠出したお米の他に、寺に寄進されたお米の一部、共同で行われた稲作の収穫の一部または全部を加えて運営される場合もある。

米銀行と似かよった活動として、水牛銀行がある。これは水牛を持っていない会員が母牛を借り、子牛が生まれたら一頭目は利子として水牛銀行に返し、二頭目を自分のものにするなど、生まれた子牛を確保して、借りている親牛を水牛を持たない次の会員に渡していく制度である。また、肥料の購入に関して肥料購入組合を形成して村人が共同で肥料の購入を行い、商人などから買うよりも安い価格で入手する活動が行われている村もある。このような水牛銀行や肥料購入組合を米銀行と連動させて運営している村も見られる。例えば水牛銀行から借りた水牛の利子を米で支払い米銀行に蓄えていく例や、肥料購入組合の会費を米で支払い米銀行に貯蓄しておく例が見られる。このように米銀行などを中心として村レベルで住民が様々な目的に応じて機能的な組織を形成している例も多い。

出所：ピッターヤ・ウォンクン（1993）「村の衆には借りがある—報徳の開発僧たち—」燦々社、重富真一（1995）「参加型農村開発の組織論—東北タイ農村における住民組織の形成過程—」、【アジア経済】第36巻第2号。

タイの農村における組織活動は政府やNGOの活動に支援されたりしているが、村人自身が成功した村の事例をまねて協同活動を行っている場合もある。そして、村の組織活動の基礎になるものとして、地縁や血縁による集団としてのまとまり、お寺の管理に関わる寄り合いを基礎とした組織や、沼や森などの共有地の管理の経験など、村人の連帯感と共

有資源の管理に関わる経験の蓄積と制度の形成が見られる¹³³⁾。村の共有地の管理では沼や池、林などの利用のルールが定められ、ルールを破った者には罰金や社会的制裁が科せられる制度が作られ、村の組織規範となっている。また、寺の管理や祭りや寄進などに関して村の寄り合いで仕事の役割分担やルールなどの意志決定がなされ、組織的な活動の経験が蓄積されている。その中から、村長や主立ちなどの村のリーダーが現れるようになり、また開発僧に代表されるように僧侶が村の開発に積極的な関わりを持つ例もある¹³⁴⁾。

このように共有資源の運用管理の経験を持つことによって組織が形成されるようになる。そして、そのような組織形成の基礎になるものとして、地縁や血縁関係による集団としてのまとまりや、宗教を中心とした集まりなど連帯感を育む集団の存在があることと、村人が何か共有するものを持っていることがあげられよう。BOX 2.3 は地域社会の社会的能力を見るときに地域社会がどのような資源を共有していて、どのような管理が行われているかを見ることが大切さを示している。また、人々により共有する資源が異なることもあれば、ジェンダーによっては同じ資源でも異なる捉え方と運営管理の方法が存在することを示している。

¹³³⁾ 重富は村の組織を「機能組織」と「基礎組織」の二つに分けて捉えている。村人が抱える経済問題を解決するために、問題ごとに住民組織が形成されているが、これらは特定の機能に特化した組織であることから機能組織と呼ぶことができる。機能組織が形成されるためには、その組織から得られる私的利益のインセンティブとともに、組織への貢献を引き出す連帯意識と反組織的行為を規制する意識からなる規範やそれを生み出す制度が必要となる。このような連帯感と相互の規制力を持ち、合意形成の制度を持つ組織を基礎組織と捉えることができる。基礎組織は特定の実利をもたらす組織ではなく、そこに所属する人々が生活を継続していくために必要となる社会関係の調整をするための組織ということができ、血縁組織や地縁組織がそれにあたる。機能組織は基礎組織の生活の継続のために必要な目標を達成するための組織と見ることができ、基礎組織の構成員の必要性や経済的、政策的環境の変化によって必要な機能組織も変化することになる。したがって問題解決のための機能組織形成を働きかける場合に、その基礎となる住民の基礎組織を認定することが必要になる。そして、そのような基礎組織が存在していない場合、基礎組織を作り出すことから組織化を始める必要がでてくる。(重富真一(1995)「参加型農村開発の組織論—東北タイ農村における住民組織の形成過程—」『アジア経済』第36巻第2号、22-23ページ)

¹³⁴⁾ ビックヤー・ウォンクン(1993)「村の衆には借りがある—報徳の開発僧たち—」燦々社。

BOX 2.3：地域社会分析調査と社会的能力

地域社会（コミュニティ）の調査には様々なアプローチがある。共有林の管理などの主体として住民を束ねまとめる地域社会コミュニティの調査の例で考えてみよう。個々の家計調査の集積からだけではコミュニティ全体が見えるわけでは必ずしもない。地域の小学校を住民自身が自弁で建築している場合、ここには住民独自の学校管理委員会や村の管理委員会（村開発委員会）や寄り合いなど各種（地域、作物別、男女別等々）の住民組織があるものと思われ、調査がさらに必要となる。住民は何かを共有することにおいて地域社会を共有する。寺社などの宗教・文化施設を建立し、その所在地となる森林から維持費を生みだしつつ、その森を守る事例は日本やタイに限らず見ることができる。森林を守ることによって、寺社や学校やそして生活を維持することができるとき、人々は森林を守り育て、そして森林にコミュニティが守られる。この関係のインパクト・サイクルが存在するとき、社会制度（Institution）としての社会林業が成立するものと思われる。こうした地域社会の構造を調査することが、普及事業における基礎調査として重要なものと思われる。普及事業の持続性とは対象となる地域社会の構造へ受容されることにより、地域社会の持続性と一体化するときに果たされるものであるからである。

例えば森林資源とは住民にとってどのような資源であるのかという調査を考えてみよう。それは住民はどのようにその資源保護と管理のルールを持っているかの調査でもある。このことを無視しては、社会林業プロジェクトは住民側ニーズを汲み取れなくなる恐れがあるからである。逆に、住民主導の社会林業プロジェクトが、既にその地域に見い出される場合もあるだろう。そして、女性の捉える森林の資源性と男性の捉えるそれとのあいだには違いが存在する事例が多い。社会的能力とは、こうした自分たちの資源をどう捉え、活用しているかによって、基盤を異にする場合がある。

地域社会の組織の社会的能力として必要になるのが、組織、資源、規範を組み替えて問題に対処していく自己組織力であり、その機能を果たしていくための目標設定、資源の動員、資源の運営管理、対外交渉能力という組織の機能であった。そして、社会組織が持つ同質性や協同活動の経験、組織間のリンケージの形成が社会的能力に関わる要素として指摘された。これらの要素は、BOX 3.4で地域社会の組織が機能する要件として世界銀行が示した、良く機能している組織に共通する五つの特徴とも関連するものである。

BOX 2.4：地域社会の組織が機能する要件

よく機能している地域社会の組織に共通する特徴として次の五つが挙げられる。

1. グループとして切実なニーズや共通の関心事に取り組む

共通の問題を持ち集団で対処しようとする場合、状況を変えるために住民自身が資源を動員したり、外部の支援組織と一緒に活動しようとする。

2. 組織で協同活動をすることから生じる便益がコストを上回る

生産や所得の増加などの経済的な便益、共同で問題を解決する能力の向上を含む社会資本形成 (Social Capital Formation)、知識や技術などの個人的な能力の向上、自信や所属感などの心理面、より大きな権限や紛争の軽減などの政治的な便益がある。

3. 集団が地域の社会組織を基礎として成立している

親戚関係やジェンダー、年齢、カーストなど共通性を持つなど、既存の関係や集団を基礎とした組織が成功しやすい。

4. 集団が活動を運営する能力、指導力、知識、技術を持っている

組織として活動を実施していくのに必要な能力を持ち、誠実で尊敬されたリーダーが存在し、メンバーへの責任を確保する制度がある。

5. 集団がルールや規則を持ち、施行している

メンバーが組織のルールと規則を理解しており、ルールとその施行のメカニズムの決定に参加できる。

出所：World Bank, (1996), *The World Bank Participation Sourcebook*, p. 156.

第3章 開発援助プロジェクトにおける社会的能力の把握と活用の必要性

目次

3-1 プロジェクト受容能力としての社会的能力

3-1-1 既存の社会的能力と求められる社会的能力とのギャップの把握

3-1-2 社会的能力と開発アプローチ

3-2 プロジェクトの持続性、自立性を高めるための社会的能力

3-2-1 参加型開発と社会的能力

3-2-2 社会的準備

3-2-3 資源の動員と運営管理

3-3 社会的能力と組織・制度づくり

3-3-1 プロジェクト実施にあたってのメカニズムづくり

3-3-2 組織間のリンケージの形成

第3章 開発援助プロジェクトにおける社会的能力の把握と活用の必要性

地域社会が外部環境の変化に応じて資源、組織、規範を組み替える自己組織力を社会的能力として捉えた。そして社会的能力の機能要素として組織形成とその組織が持つ目標設定、資源動員、運営管理、対外交渉力が挙げられた。地域社会構造を動的に捉えて自己組織力とそれを構成する機能要素を分析することは地域社会の既存の社会的能力を把握する上で重要な作業となる。それでは開発援助プロジェクトにおいて社会的能力の把握とその活用がなぜ必要になるのであろうか。ここでは社会的能力の把握と活用の必要性をプロジェクトの受容能力の把握、プロジェクトの自立性・持続性の確保、組織・制度作りの促進の三つの側面から事例も紹介しながら見ていくこととする。

3-1 プロジェクト受容能力としての社会的能力

地域社会の構造の中で社会組織が外部システムとどのような関係を持ち、どのような社会的能力を持っているのかを把握することは、援助という外部からの資源の投入があったときに地域社会が新しい資源をどのように受容する事ができるかを測るための指標となる。すなわち、開発援助プロジェクトの計画立案を行うときに、地域社会のプロジェクト受容能力として社会的能力を把握することが必要になるのである。

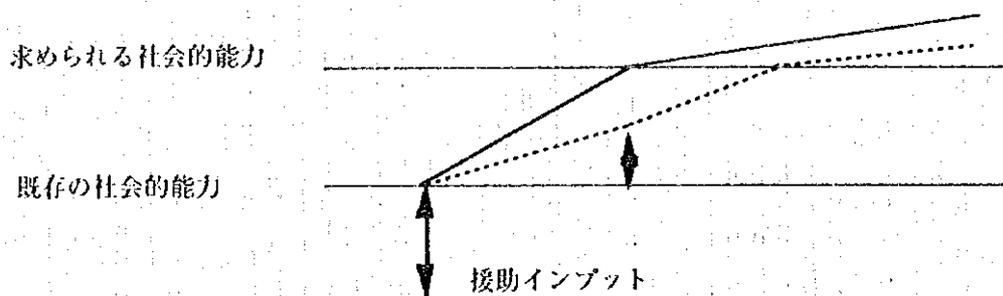
3-1-1 既存の社会的能力と求められる社会的能力とのギャップの把握

外部から援助を行う場合、対象となる地域の経済・社会状況を調査して、まずニーズを把握した上でプロジェクトの形成が行われることになる。したがってプロジェクトの形成過程で経済分析とともに社会分析を実施することが必要になる。社会分析はプロジェクト地元民の人口学的特徴、および社会組織や社会文化などを分析することであり、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、プロジェクトがもたらすリスクや悪影響を少なくして、その計画内容を改善する方法を見出すことを目的としている⁴³⁵。すなわち、対象地域社会の既存の社会的能力を把握して、プロジェクトを実施するにあたって求められる社会的能力とのギャップを確認することにより、プロジェクトの目的やインプット、アプローチなどの計画内容を策定していくことが必要になるのである。

⁴³⁵ 国際協力事業団社会開発調査部（1992）「開発調査事業における社会分析ガイドライン策定研究（プロジェクト研究）最終報告書本編：社会分析ガイドライン」、8ページ

図3-1は地域社会が持つ既存の社会的能力の把握をもとに、プロジェクトが目標とする活動を実施していくために求められる社会的能力とのギャップを把握して、既存の社会的能力を活用し、さらに求められる社会的能力を育成するために必要となるインプットとしての援助の実施を示す概念図である。実線は援助による社会的能力の育成により一定期間後に地域社会が求められるレベルの社会的能力を持つようになり、さらに自らの学習経験を通して社会的能力のレベルが高くなっていくことを示している。点線は最初に援助によるインプットの投入が行われたが社会的能力の育成が十分ではないため、求められる社会的能力に到達するために追加の援助インプットが必要になる例を示している。

図3-1：社会的能力のギャップと援助インプット



地域社会にどのような組織が存在してどのような機能を果たしているのか、どのような資源（物的・人的資源、資金、技術）がありどのように使われているのか、どのような規範やルールが存在するのかを把握しておくことは、プロジェクトを立案する過程で、既存の組織や地域の資源をプロジェクトにどのように活用できるかをデザインする際に必要になる。プロジェクトの実施にあたり既存の組織が求められる機能を果たしていくことができるのか、またそのためにはどのような訓練やインプットが必要になるのか、それとも新しい組織の形成が必要になるのかを判断するとき、地域社会にどのような受容能力があるのかその社会的能力を把握しておくことが重要になるのである。すなわち地域社会が外部からの資源を受け入れて効果的に利用できる受け入れのメカニズムを、資源、組織や規範を組み替える自己組織力によって提供していけるかどうかを見ることが必要となり、共有資源の管理の経験や、機能組織の存在など、協同活動の経験や組織的な基盤があるかどうか、受け皿の能力を確認していかなければならない²⁶。そして、プロジェクトの形成、立案の過程で、社会的能力を把握した上でそれを活用しながら、社会的能力に合わせたプ

²⁶ アジア開発銀行は対象となる地域社会の受容能力を把握するときに、1) 対象地域の社会的な結合能力、2) 自助の精神、3) 地域社会の組織の存在と強さ、4) 対象住民と実施機関との関係、5) 対象住民や彼らのリーダーの知識と技術、のレベルを見ることが必要であるとしている。同質的な社会で、融資や資金管理に関する良い経験を持ち、活動的な地元の組織があり、政府機関と良い関係を持っていて、新しい技術を取り入れることに積極的な地域社会は、プロジェクトの受容能力のレベルが高いと言うことができる。Asian Development Bank, (1991), *Guidelines for Social Analysis of Development Projects*, pp. 16-17.

プロジェクトの計画を立てていくことが求められてくるのである。

例えば村落給水の想定事例で見ると、住民グループが労働力や資材の提供など内部資源の動員がどの程度できるかによって、外部からの援助で井戸の建設にどの程度の資機材を投入するべきかが判断される。また、住民グループの組織化の程度や維持管理能力の度合いによって井戸の建設方法や採用する技術も異なってくるだろう。例えば維持管理能力が高い場合はポンプの設置を行い、弱い場合はバケツ方式を採用することも考えられる。地域の伝統的な組織として住民組織が存在したり、公共施設の運営管理の経験がある場合は、彼らの社会的能力を活用して地元の労働力と資機材を活用した井戸の建設方法が取られたり、住民主導による技術の選択や運営管理が行われ、外部からの援助は追加的な資機材の供与や技術的支援にとどまる場合がある。また、逆に社会的能力が弱い場合、外部からの援助により井戸の建設が行われ、井戸の運営管理のための組織化への支援や、衛生教育などのコンポーネントが必要になるなど、援助により投入される資源の量も多くなる。

3-1-2 社会的能力と開発アプローチ

社会的能力のレベルによって援助の受容能力も異なってくるが、それに応じて援助を実施する形態も変化していくことが求められる。援助の形態の変化を次の三つの側面から見てみよう。

(1) 変化のイニシアティブと外部からの援助の形態

第一は、地域社会にどのような社会的能力があり、変化へのイニシアティブがどこから来るかにより、外部からの援助は補助 (Assistance)、促進 (Facilitation)、奨励

(Promotion) の三つの異なった形態を取る点になる点である⁴²⁾。地元組織がニーズと問題を把握し、対処するための計画を立て、外部からどのような援助が必要か決める能力がある場合、外部からの援助は補助的な援助形態をとることになる。外部機関は地元集団やコミュニティから技術的助言、資金、訓練など指定された援助の要求を受けることになる。一方、地元組織の規模が小さく、経験も少なく、活動のイニシアティブをとることが少ない場合、能力形成と特定のニーズや問題に対処するために外部機関がより大きな役割を果たすことが適切となり、促進的な援助形態がとられる。ここでは目的や方法の決定が外部機関と地元レベルにより協力して行われるため柔軟性のある協調的な援助の形態がとられる。そして、外部機関が緊急のニーズや問題に対処しようとするが地元組織が発展していない場合や活動がなされていない場合、プログラムの目的を進めるために既存の組織を

⁴²⁾ Uphoff, (1986)、前掲書、pp. 188-192.

強化、再適応させ、新しい能力の形成を行うことになる。この場合の援助形態はより積極的な奨励の形をとる。外部機関のイニシアティブで組織化が図られ、資機材の投入、トレーニングの実施などにより組織活動の強化が行われる。BOX 3.1は外部からの援助が地域社会の組織の能力によって三つの形態をとることを示している。

BOX 3.1：地域社会の組織の能力と外部からの援助の形態

開発のイニシアティブ	地域社会の既存の組織の能力	
	強い	弱い
内部	・補助 (Assistance)	
共有	促進 (Facilitation)
外部	奨励 (Promotion)

出所：Norman T. Uphoff, (1986) *Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook with Cases*, Kumarian Press, p. 189.

どのような形態が適切かは問題の内容と既存の組織能力の程度による。三つの形態はそれぞれ排他的なものではなく連続的なものであり、同時に存在することもある。また、外部からの援助も時を経ることにより変化し、対処する問題に応じて地元組織の能力も強化され、援助の形態も変化していく事になる。例えば、バングラデシュ農村開発振興委員会 (BRAC) は、初期の頃は奨励的な形式で救援活動を行っていたが、経験を積むにしたがって村落住民の参加を助長して地元組織の形成を促進するように変化していった。地域社会の組織が活動の経験を通して社会的能力を蓄積して行くにしたがって、BRACの役割は地元組織のイニシアティブを支援する補助的な形式へと転換していった。地域社会の問題の内容と社会的能力の度合いにより援助の形式は変化し、様々な組み合わせをとることになる。

(2) 外部からの開発アプローチ

第三に地域社会への外部からの開発アプローチをその直接的に働きかける開発要素という点から分類すると、資源補完アプローチ (Resource Supplement Approach)、組織アプローチ (Organizational Approach)、運動アプローチ (Movement Approach)、そしてそれらを

統合したアプローチ (Integrated Approach) の四つのアプローチを挙げる事ができる¹¹²⁸。資源補完アプローチは家庭やコミュニティが必要とする生活の手段や資源を補完するものである。組織アプローチは、協同組合の形成など求められる資源の利用の形態を実現するために組織や組織活動を創設したり強化、向上を行うものである。運動アプローチは、環境保護の促進のための教育プログラムなど、生活状態の改善に関して人々の意識を向上させたり規範を形成しようとするものである。統合アプローチは以上の三つのアプローチの内、いずれか二つを、または全てを組み合わせたもので組織の創設・強化と資源の提供を含むものである。地域社会がおかれている社会的環境はそれぞれ異なっており、資源の賦存状況やそれを管理する組織形成の状況など、地域社会の社会的能力の状況を把握してどのような開発アプローチをとるか考慮することが必要になる。

(3) 技術対応と社会対応

第三に、援助プロジェクトの立案において、設定された問題を解決するためのアプローチは、技術対応アプローチと社会対応アプローチの二つの側面に分ける事ができる。例えば植林地が周辺住民による薪取りや家畜の放牧のために荒らされ幼木が育たないと言う問題に対して、技術対応アプローチでは植林地を鉄条網で囲むことが挙げられ、社会対応アプローチでは住民の自治管理組織に管理をまかせ、相互監視と自主規制のルールによって効果を上げようとするなど、異なる対応の仕方が出てくる。技術対応は目的に対する手段の普遍性を前提として、ある技術が一つの地域で成功すれば、そのやり方を他の地域でも適用できるという考え方に立脚している。これに対して、社会対応はそれぞれの地域の文化、社会、政治、経済、歴史、地理的要因などを背景として構成される地域独自の固有要因を重視する対応で、社会的側面に主眼のあるプロジェクトや地域社会レベル、BHNを対象としたプロジェクトに必要とされる。社会対応は多くの場合意識化を含む教育と住民の組織化、社会構造の変革までも視野に入れる必要があるとされる¹¹²⁹。

技術対応アプローチと社会対応アプローチは相互に相反するものではなく、補完的なものである。技術対応により灌漑施設の建設や技術の移転が行われても、その運営管理や維持管理を持続的なものにしていくためには水利組合などの組織の形成と強化が必要となり、社会対応の側面を必要とする。また、農業協同組合の組織化を目的とする社会対応のアプ

¹¹²⁸ John F. Jones and Toshihiro Yogo, (1994)、前掲書、pp. 19-20.

¹¹²⁹ 佐藤寛編 (1995) 「援助と社会の固有要因」アジア経済研究所、10-11ページ。佐藤は援助に影響を与える社会の固有要因として以下の要因を挙げている。開発援助をとりまく概念として、発展感、開発感、被援助感。コミュニティの内部状況として、資源配分状況、リーダーシップのあり方、知識と技術の独占状況、コミュニティの不均一性、相互扶助のシステム、価値と規範の源泉。コミュニティをとりまく状況として、権力と行政のあり方、外部社会へのアクセス、周辺社会との利害対立。そして生活様式や宗教などの文化に関わる諸要因 (38-39ページ)。

ローチでも農業技術の普及など技術対応の側面が含まれないと効果が現れない場合もある。社会的能力が高い地域社会においては技術対応により供与された施設や技術をうまく運営管理していくことができるかもしれない。また、地域社会が受け入れやすい適正技術を導入することも社会対応の側面に配慮した技術対応アプローチといえるだろう。しかし、社会的能力が弱い場合は社会対応アプローチの比重が大きくなってこよう。このように問題のあり方や地域社会の社会的能力によって技術対応と社会対応の側面をどのように組み合わせしていくかを考慮する必要があり、そのためにも社会的能力を把握した上で開発アプローチを選択していくことが求められるのである。

3-2 プロジェクトの持続性、自立性を高めるための社会的能力

地域社会の自己組織力や組織機能の向上は、問題解決能力の向上につながり、プロジェクトの受容能力を高めることにもつながる。そして、地域社会における組織化や組織の資源管理運用能力はプロジェクトの持続性、自立性を高めるための重要な要素になる。組織の形成や協同活動への労働や資金、物的資源などの貢献と活動の運営への参加は、その活動への地域住民の所有感と責任感を醸成することになり、持続的な開発活動が実施される可能性が高くなる。

3-2-1 参加型開発と社会的能力

住民や地域社会が受動的な立場に置かれる政府主導による開発アプローチが社会的、経済的な格差を解消できず、開発そのものの効果と持続性を損なってきたとの反省から、参加型開発の重要性が認識されてきた。参加は開発の目的および手段として必要となり、参加の質を高めることによって開発の持続性および自立性が高められる。参加の質は地域住民のBHNが充たされ、地域社会における住民参加のための意識化、組織化、それらの組織の資源管理、運用能力、自己管理能力、対外交渉能力等といった社会的能力が育っていくことを通じて高められていく。住民の意識化、組織化並びに能力の育成が展開されていく一連の過程を地域社会における参加のプロセスと呼ぶことができる⁴³⁾。開発援助プロジェクトの形成、計画、実施の段階で、開発の持続性、自立性を高めていくためには、社会的能力を参加のプロセスを通じて涵養していくことが必要になるのである。

地域の社会組織の中で住民は目標設定などの意志決定過程や資源の動員、運営管理に主体的に参加することを通じて活動を継続的に維持管理していく技術、知識、経験を得ていく。このような参加を通じた経験からなる社会学習過程を経て社会的能力の向上が図られ

⁴³⁾ 国際協力事業団 (1995) 「参加型開発と良い統治分野別援助研究会報告書」、24ページ。

るが、地域社会に存在する社会的能力が発達していない場合、例えば資源の運営管理を行うための組織化がなされていないなかったり、組織の果たす機能が弱い場合、外部から参加型のアプローチにより社会的能力の育成を図ることが求められる。

3-2-2 社会的準備

参加型アプローチの一つの手法として、外部から供与される資源を住民が主体的に管理運用していくための規範および組織の形成を目指す社会的準備 (Social Preparation) のプロセスを挙げるができる。社会的準備は住民自らの生産、生活に関わる問題状況を客観的に把握し、その原因を社会構造との関連において認識し、その解決に向けて自助努力に基づく集団的な対応の必要性への認識を喚起していく意識化 (Conscientization)⁴³¹を通して、住民組織の形成を図っていくプロセスである⁴³²。社会的準備の過程では、小農グループや土地無し農民、女性グループなどの小規模なグループでの議論を通して自らが置かれている状況や問題の分析が行われる。このプロセスにより組織化や資源の運営管理に関して住民の経験的な能力育成が行われ社会的能力の涵養がなされることになる。このような社会的準備のプロセスはNGOなどの仲介組織によりなされていることが多く、プロジェクトの実施において連携協力していくことが必要となる。

(1) 意識化と組織形成

社会的準備の過程として住民の意識化と組織の形成がある。意識化とは自分たちが置かれている環境を分析して、何が問題なのかを把握し、それを解決するためにはどのような活動を行うことができるのか、協同活動を始める契機となる。社会的準備の過程で意識化を通じた組織の形成は様々な形をとることがあるが、その過程でNGOなどの仲介組織がファシリテーターやカタリストとして外部から働きかけ、地域住民の意識化と組織化が行われる例が多く見られる。BOX 3.2 はフレイレの識字教育を通じた意識化の手法をもとに

⁴³¹ 意識化 (Conscientization) は、パウロ・フレイレの識字教育の方法論と実践から生まれてきたもので、批判的自覚の覚醒を意味する。すなわち、現状を厳格に維持しようとする外部の支配により周縁化され、抑圧され、従属化されている貧しい村落住民は、意識化の教育プロセスを経ることによって、なぜ貧しいのか自分たち自身に関わる現実を説明し、自らが置かれている社会を構造化することにより、現実を受動的に受け入れることをやめ、それを批判的に検討してその矛盾を分析するように変化する。住民の批判的能力が発展するにつれ、住民は受動的な開発の対象ではなく、自分たち自身が開発の主役として行動することとなる。エンパワメントにおいて、意識化の目的は、村落住民が積極的に関与するために必要とされる分析的な技術と行動指向的な技術を身につけさせ、彼らの力を付けることと捉えられている (オークレー (1993) 前掲書、192-195ページ)。

⁴³² 国際協力事業団国際協力総合研修所 (1995) 前掲書、13ページ。アジア開発銀行によると社会的準備は投資前の段階で地域社会の受容能力を強化するために、地域社会が開発活動に参加するのに必要となる自信や希望、動機を持たせることを目的として、地域社会の開発ニーズに適した組織の形成を支援することが含まれる。社会的準備は柔軟な対応ができる政府機関であれば実施できるが、実際には経験のあるNGOに委託されることが多い。Asian Development Bank (1991)、前掲書、p 36。

した、バングラデシュ農村復興委員会（BRAC）の住民組織化活動の事例である。

BOX 3.2 : バングラデシュ農村復興委員会（BRAC）の住民組織化活動

バングラデシュのNGOであるバングラデシュ農村復興委員会（Bangladesh Rural Advancement Committee: BRAC）は、過去の活動を振り返り、農村の権力関係と資源の配分状況は相関関係にあり、コミュニティ全体を対象としたプロジェクトでは、豊かな者に利益を与えるだけで最も貧しい人々には利益が届かないことを認識した。そして貧しい人々を対象にしたプログラムは、農村の権力構造に対処することが必要であり、そのためには貧しい者の能力と組織を開発しなければならないという認識に至った。BRACは1977年から村の中の最も貧しい階層、女性や土地無し層を対象に絞ったアプローチを開始した。このアプローチは意識化の過程を通して連帯感を持った相互扶助のグループを組織化し、グループの活動の機会を広げるために技術や資金的支援を行うものであった。

BRACの農村開発プログラムでは、まず最初にプログラム・オーガナイザーが村に入り、個々の家庭を訪問調査して対象となる家庭を把握する。次にオーガナイザーは各家庭の男女と彼らの関心は何か話をし、彼らの関心事が組織によってどのように対処していけるかを議論する。個人や小さなグループでの議論を通して、まず最初に女性のグループを組織してその後男性のグループを組織する。グループが形成されると個々のメンバーは毎月2～3タカの貯金を行うことになる。

グループが形成されて最初に行う協同活動は機能識字教育（Functional Education）を受けることである。これは参加型の手法で、自分たちの問題を議論し、反省し、分析することを奨励するもので、意識化と意識向上のための30回の授業と識字と算数の30回の授業からなっている。この授業は村人の政治意識を発展させたり、彼らが自分たちが置かれている環境や可能性を理解することを目的としている。この授業は、多くの貧しい村人にとって彼らが置かれている環境に関する分析や議論、従属関係の分析、彼らの生活の中の制約と可能性に関して初めて議論する場となり、このような意識化の過程で得られた参加型の学習経験を通してグループの連帯感、横のつながりが強化され、協同活動の有効性が認識されるようになる。また、このコースの中で特に能力があり積極的に関わっている村人がグループのメンバーとオーガナイザーにより選ばれ、BRACの訓練センターでリーダーシップやグループでの参加の技術を学び、更なる意識化の活動に参加する。

グループはやがて自分たちが貯蓄した貯金を使って小規模な生計向上活動を始めるようになり、グループの自信と連帯感が高まってくるにしたがってより難しい活動が行われるようになる。村の組織が形成され、機能識字教育のクラスを終了し、連帯感が強まり、協同活動への自信を持つようになって、グループ貯蓄が軌道に乗るようになると、5から7人の小さなグループが作られ小規模融資のプログラムが導入されるようになる。

出所：Catherine H. Lovell, (1992), *Breaking the Cycle of Poverty: the BRAC Strategy*, Kumarian Press, pp. 33-41.

BRACの事例は貧困層にターゲットを絞り、同質的な小規模のグループを男性と女性別に形成し、意識化を識字教育と組み合わせた機能識字教育を通して、村の社会構造と村人が置かれている立場を分析するもので、グループの連帯感を深め協同活動を開始する契機を与えている。グループで貯金したお金で生計向上活動を協同で行うなど、村人の連帯感が強まり、組織として協同活動を行うことにより、貧しい人達でもグループであれば何かができると自信を深めていくことになる。意識化と組織形成の過程では人々が自信を持つこと、協同活動を実施すれば何か結果を得ることができるという組織活動に対する自信や信頼が必要となる。協同活動に対する自信がなければ、自らリスクを負って活動に貢献して参加しようとする気にはならないからである。したがって、外部から働きかけるときは意識化と共に実際に協同活動を行って何か利益が得られたり、何かができるという自信が持てるような結果を出して、協同活動への参加のインセンティブを提供することが重要になるだろう。

住民が自分たちにも何かができるという自信を持つことが協同活動を実施するときの重要な要素となるが、BOX 3.3のペルーの事例は、技術を理解することから自分たちの活動に自信を持つようになった例である。

この事例では、プロジェクトの実施の過程で、アグロフォレストリーや土壌保全など有機農法に関するアクションリサーチを農民と一緒に実施することによって、農民が技術の根拠を理解するとともに、彼らの知識や伝統的技術の再評価が行われ、誇りと自信を持つようになった。これは農民の意識向上につながる社会的準備のプロセスの一つと捉えることができる。さらに小規模のグループの形成と、参加型手法により活動の形成、運営、分析、評価をプロモーターと農民が一緒になって行う、学習過程アプローチがとられたことにより農民の組織活動が強化され社会的能力の涵養が図られている。農民の協同活動の経験はコミュニティの連帯感を深めていき、ミンガと呼ばれるインカ伝統の共同作業がより多く行われるようになった。その結果、自分たちでも何かができると自信を持つようになり、グループ相互間の水平的な訓練や、情報交換、リンケージを通して、他のコミュニティが実施している活動を試みたりコピーすることによって様々な活動が展開されている。

BOX 3.3 : ペルーのアグロフォレストリーと有機農法のプロジェクト

ペルーの北部シエラ地方の中山間丘陵地帯は土壌の浸食が激しく貧しいインディオの農民が多く住んでいる。1985年からペルーのNGOがこの地域でアグロフォレストリーと生態学的な有機農法の開発プロジェクトを開始した。プロジェクトは土壌と水の保全、生物的農薬、在来種の植林と有機農法の普及を優先し、技術的な試験と生産方法、商業化、灌漑の促進などに関して小農地域の農業生態のアクションリサーチを実施した。アクションリサーチは地域における固有の知識、伝統的技術の再認識、再評価を促した。

プロジェクトを始めるにあたって、初期の段階ではNGOが資材と技術を提供し、コミュニティは労働を提供することを明確にし、活動計画の合意書を結んだ。農民はNGOの技術者との対話を通して、活動の形成や運営、分析、評価の過程に参加することになっている。それぞれのコミュニティで6人一組の農民グループが20組形成され、農民はそれぞれ0.3haの土地を提供し、3年ごとに1haの土地の保全と有機農法の実践を行った。各グループはNGOとグループを結ぶプロモーターを選出し、NGO共同の訓練施設で畜産、農業生態学、養蜂、保健の訓練を受けることになる。農民グループは、学校建設や給水、保健などアグロフォレストリー以外の要求も出してきたが、NGOはこれらの要求にも応えていき、それによって農民からの信頼を得ることができた。プロジェクトは農民の作物や土壌、生産能力に応じて特別のプログラムを計画するとともに、貧しい農民には無償資金（30%）、生産能力のある農民にはローン（70%）を提供し、農民グループの活動を支援した。

プロジェクトの実施の過程で農民は手を入れた土地とそうでない土地との違いに気づき、植生が土壌の浸食を防ぎ、地力を回復し生産性を高めることを理解するようになった。特にどの技術がどのような働きをするのかその根拠を理解できるようになり、資源や伝統的技術の再評価が行われ、農民は自分たちの持つ知識や伝統的な技術に誇りを持つようになった。8年間の活動の中で給水や、トイレ建設、畜産、酪農、アグロフォレストリー、土壌保全などの様々な活動が実施されたが、それは様々な農民グループが他の土地の保全状況や他のコミュニティの活動を見てその活動を試したりコピーすることにより活動が広がっていった結果でもある。また、農民が組織の形成と共同活動の経験を積んでいくことにより、インカの伝統として残っているミンガと呼ばれるコミュニティの共同作業が、プロジェクトが開始された年が年間25日だったのに比べて最近では年間60日に増えるなど、コミュニティの連帯感も強化されてきている。さらに、多くのプロモーターが訓練を受け510名のメンバーからなるプロモーターの組合も形成された。

出所：Otto Flores-Saenz, "Promoting Participatory Rural Development in Peru: Towards a New Partnership in Agricultural Research and Extension", in Hartmut Schneider ed., (1995), *Participatory Development from Advocacy to Action*, OECD, pp. 197-206.

(2) 参加型評価

社会的準備のプロセスは、プロジェクトを開始する前に、あるいはプロジェクトの第一段階の活動として行われることが多い。しかし、プロジェクトが実施された後でも、プロジェクトがうまく行かなかったり、失敗に終わっても、その活動を振り返って過去の経験を活かし、新しい活動が生まれてくる場合がある。過去のプロジェクトの経験とその反省が社会的準備のプロセスとなる場合があるのである。BOX 3.4のマダガスカル事例は、参加型評価を行うことによって住民の意識化が図られ協同活動を行う組織が形成されていた例である。

BOX 3.4 : マダガスカルにおけるアグロフォレストリーの事例

マダガスカル村落植林援助プロジェクト (Project d'Appui au Reboisement Villageois: PARV) は、丘陵地域の分散したコミュニティを援助し、彼らの土地に植林を行い、空いている政府の土地を開拓した農民やコミュニティにその土地の所有権を供与するプロジェクトで、1984年から1989年にかけて実施された。プロジェクトは、村落の既存の権力構造のもとにコミュニティ植林委員会を設立し、農民を普及員として雇い技術者との連携を図るとともに、植林に対する環境の整備を行った。5年間のプロジェクトで農民は植林とアグロフォレストリーの高いレベルの技術を習得した。しかし、組織の自律的な運営能力が低いため、プロジェクトの持続性が問題点となった。コミュニティ植林委員会は植林活動を指揮する経験を蓄積することができなかった。農民のイニシアティブは低く、植林に農民の動員が行われたが、土地所有権、林業の生産性など具体的な利益を十分に提供できなかったため農民の期待を満足させるものではなかった。

このようなプロジェクトの結果を受けて、州政府やNGOが中心となって農民グループの能力強化の必要性が認識され、植林がコミュニティの中で優先度の高いものとなるように、コミュニティにおいてプロジェクトの参加型の反省と評価を行った。参加型評価は、プロジェクトチームによる自己評価を行うとともに、多様なグループの意見を聞くために、農民による自己評価が10人程の小規模グループでの議論を通して行われ、活動を振り返って反省と評価が行われた。次に農民グループの代表が代表者会議に参加し会議を行い、最後に農民代表と他のアクターを交えた評価の会議が行われた。農民による分析は、彼らがおかれている現状、問題点、熱望しているものを把握することに役立つものであった。

自己評価の分析過程の中からプロジェクトの新しい方向が設定され、農民による森林開発プログラム (Programme de Foresterie et Development Paysans: FDA) が新しいプロジェクトとして計画された。新しいプロジェクトでは、農民が丘陵地の保全、生産活動を自ら組織できるような技術や方法の試験、訓練、普及を調整するためのセンターの設立、情報交換、農民組織の設立と強化を図るための自己反省を行う場としての集会所の提供が行われ、州政府やNGO、農民組織によるセンターの共同管理がなされた。そこでは、アグロフォレストリーや植林活動が農民による参加型の試みとして行われ、参加型評価と反省のプロセスと平行して活動が実施されるために研究と普及が一体化された。また、農民による試みの結果は、農民グループの間で情報と経験の交換を通して共有された。

小規模グループによる評価の過程で、彼らのおかれている状況と問題の把握が行われたが、このプロセスで農民が共同活動を行うためのグループの形成がなされるようになり、農民グループは土着の活動、地元資源の動員による活動を始めるようになった。FDPは農民グループの活動を支援するためのクレジットプログラムとして基金を設立した。やがて基金は農民グループの連合体により管理されるようになり、農民の発言力が強くなった。

プロジェクトは住民が主体として責任を持つ森林の開発やアグロフォレストリー開発活動を他の地域に拡大するため、新しい地域の社会・組織制度環境を調べるための予備調査、ならびに土地利用調査を実施した。調査の内容は、既存の農民組織の確認と分析、組織化、コミュニケーションネットワーク、技術の普及にかかわる経済・社会・政治要因の抽出、地域で活動する支援組織の確認であった。これらの情報はアグロフォレストリーに関心を持ち、資源の共同管理ができるレベルにある草の根組織との接触を図る時に重要な役割を果たすことになる。

出所：Philippe de Rham and Bernard Lecomte, "Promoting Local and Regional Control over Development: A Participatory Approach in Madagascar", in Hartmut Schneider ed., (1995), *Participatory Development from Advocacy to Action*, OECD, pp. 127-140.

プロジェクトはPARVというこれまでの活動を小規模の農民グループの参加型評価、活動の反省を行うミーティングを行うことによって農民が置かれている現状や問題、ニーズの把握を行う意識化のプロセスを提供している。それにより共同の認識が生まれ、協同活動を行うためのグループ形成がなされる社会的準備のプロセスが生じている。小規模の農民グループの形成、農民グループの連合体や組合の設立など農民組織の形成が進み、農民相互間の水平的な情報交換、トレーニングがなされるようになった。また、クレジット基金の運営やセンターの運営に関わりマネジメントの能力を高めるようになった。農民は組織活動によりアグロフォレストリーや植林活動の技術、方法の実験・普及を通して資源管理の能力を高めていった。プロジェクトはこの過程で活動の前面に出ず、ファシリテーターとしての役割を果たし、NGOなどのサービスを提供する仲介組織の支援を得て農民組織のイニシアティブを引きだしている。

(3) 組織の形成

住民の組織化やその強化を促す要素としては、住民を活気づけるための対話と情報の提供、実際に何かを実施することから得る学習経験、住民が感じるニーズに応える訓練をできる限り既に訓練を受けた住民を通して実施すること、そして望ましい変化をもたらす最も効果的な方法を見つけたり試したりする参加型のアクションリサーチの実施などが挙げられる²³³。

BRACは村人との対話を通して組織化を行い、機能識字教育のコースを通して対話を深め、村人自身による問題分析を行っていった。また、ペルーやマダガスカルの事例でも住民との対話を通してアクションリサーチを実施したり、参加型評価を行っている。いずれの事例もグループによる協同作業を実施することによって組織活動の学習経験を積み、組織活動に関する自信を深めていっている。住民との対話を通しての組織化はJICAの事業においても実施されている例がある。例えばインドネシア国南東スラウェシ州農業農村総合開発計画のプロジェクト方式技術協力でも、農民の組織化を図るために対象となる村に集会所を建設し農民との対話や研修を実施している。

グループが協同活動を実施しようとするときは、彼らの責任において行われることになる。したがって、グループの活動がうまく実施されるかどうかは、グループのメンバーが心理的、物質的に活動を実施する準備がなされているか、次の五つの条件に左右される。第一は個人やグループが自信を持っているかである。グループが自分たちの資源とアイデアを用いて活動を計画し、実施していくためには自信が必要になり、自立性を高めるための前提条件となる。グループが最初の協同活動の後も協同で活動するかどうかは自信の表れを示す例となる。第二は相互の信頼があるかどうかである。グループメンバーからリーダーが責任を委任されていたり、民主的なリーダーがいるかどうかである。第三は目的に関して合意ができていることである。第四は活動の所有感を持たせるようなグループへの帰属意識を持ち、仕事を分担するかどうかである。第五は協同活動を実施するために必要となる知識と技術を持っているかである²³⁴。

このように組織活動に関するメンバーの自信と連帯感、ならびの活動への積極的な関与(Commitment)は組織形成の重要な条件となる。住民がこのような自信を築いていくためには、自分たちが抱えている問題は何かを理解した上で、ペルーの例のように自分たちが

²³³ Hurtmunt Schneider ed., (1995), *Participatory Development From Advocacy to Action*, OECD, p. 41.

²³⁴ Schneider ed., (1995), 前掲書, p. 42.

持っているあるいは学んだ技術がなぜ有効なのかを理解したり、組織的な協同活動を行うことが有効であると感じる必要がある。したがって、協同活動により何か具体的な結果や利益を比較的短時間で目に見える形で出すことが組織活動に対する信頼につながり、継続的な参加と自助努力が行われる基礎となる。しかし、その過程は試行錯誤であったり、失敗を乗り越えていく学習の過程を経ることが必要な場合もある。組織化の過程には、地域社会が抱えている問題や状況に応じていろいろな対応の過程がでてくるだろう。BOX 3.5 は開発の速度は人々が担うことができる人々の速度で測ることも必要になることを示している。

BOX 3.5：インドネシアの村のプロジェクト

インドネシアのバンドン工科大学の環境調査センター（CER-ITB）は村落の開発調査を長年やってきた。そこで彼等が学んだ経験は面白い。CER-ITBはフィールド調査やプロジェクトを開始するときに、行政ルートを使わないでアプローチすることを手法としている。それは、これまでの経験から、コミュニティ開発は資源の外部投入を優先するのではなく、コミュニティの組織づくりから始めて、人々自身が開発イニシアチブを取ることを重視すれば、人々の力はゆっくりだが、発展して行くものであるという経験的認識があるためであるという。中部ジャワ島チガル地域における長年の経験は、村の様々な問題を村人たちが解決するために集まり、そしてルールを作り出すやり方をCER-ITBの開発モデルないしは理念とすることの大事さだった。状況に合わせながら全員の合意を得るまで続けていく、言わば、合意型意思決定をコミュニティ形成の核と捉える行き方は、トップダウン型の政府の開発理論とは大きく異なるものである。

一方、政府から村への行政指示に関する村の意思決定は、多数決方式で行われる。つまり、人々はいくつもの決定方式を使い分けながら、対応しようとしている。そしてバンドン工科大学の経験は、人々の能力は人々の速度で測らなければ見えないということだった。

開発プロジェクトの多くは、その開発利益の大きさを示すことで成果を表そうとするか、その意義を主張する。その利益の大きさがそれに付随する負担や負荷をまかなって余りあることを示そうとするかのように。しかし、インドネシアCER-ITBが示してくれたように、人々の開発や変化の適正速度、適正規模は人々が担うことの出来るものであることで、健全で、持続的な適正值を見い出すことが出来る。援助の多くは、人々の負担能力の不足している部分をサポートする。そのことで適正規模や適正速度が変化する。それが人々の自己管理能力を破壊するものであるのか、そうでないのか、が問われる。外部とのリンケージは人々のこの負担能力の向上に寄与するものであることを目指しているか、その危険性を分散させるものである。

一方、グループの連帯感と同質的な小規模グループの場合に強くなる。そこでは地縁、

血縁などの関係や、部族や宗教、社会階層などに関する同質性が連帯感を強める基礎となる。また、協同活動により何らかの結果を得ることによりグループの結束はより一層強くなるだろう。BOX 3.6 は過去の協同活動の経験の蓄積が社会的能力として反映されている事例である。

BOX 3.6：ラオスのお寺奨学金

ラオスの北部に位置するウドムサイ県は山々に囲まれた森林地域である。そのある村では、お寺の寄り合いがある決定をした。その村から離れたところにはかない中学、高校へ通いたいという向学心のある子供たちが入学できるよう、それらの学校のある町に寄宿舍となる家を作ることにしたのである。村中でお金を集め、労力を提供した。なぜお寺がそうしたことを決める場なのだろうか。答えは簡単であった。このお寺だって、村人みんなで建てたのだから、それが答えだった。

3-2-3 資源の動員と運営管理

(1) 資源の動員と組織

地域社会の開発において地元にある内部資源を動員することは、地域社会の組織が活動への関与を深めることにより、活動の所有感を持ったり、活動の継続性が確保されることが期待できる。また、地元の資源を動員することにより政府の資源が節約されより広い地域に資源を配分することができるようになる。BOX3.7 はボトムアップの計画手法を用いて住民のニーズを計画の立案に反映させ、地元資源の動員を図って開発プロジェクトを実施しようとした事例である。しかし、このプロジェクトでは参加型の計画手法が用いられたのだが、社会的能力の活用をうまく図ることができなかった。それは、資源の動員を図って自立的に運営管理していくための組織の形成、強化の側面がプロジェクトに組み込まれていなかったことによる。受け皿となる地域社会の社会的能力の育成の側面が十分ではなかったのである。

BOX 3.7: メキシコの村落総合開発プログラム

P I D E R (Programa Integral para el Desarrollo Rural) は、メキシコの最も貧しい地域を対象として、村落コミュニティのニーズに合った小規模プロジェクトを実施するための投資を行う村落開発プログラムである。プログラムは1975年から1988年まで三期にわたって世界銀行の援助を受けて実施された。P I D E Rは企画・予算省の中に位置して、プログラムを実施する他の省庁や技術機関に資金を流す調整機関としての機能を果たしていた。対象となる小規模プロジェクトは小規模灌漑や農産物加工などの生産プロジェクト、倉庫や農村道路の建設などの経済支援プロジェクト、学校や保健所、上下水道の建設などの社会インフラプロジェクトに分けられる。

P I D E Rは農民自身が持つ利用可能な地元資源やニーズなどを配慮して彼らがプロジェクトの実施に関与するように、受益者が投資計画の立案に参加するボトムアップの計画アプローチを確立することを目的として、参加型計画の概念枠組みとして以下の5点をあげている。1) コミュニティ開発は地元資源の動員などコミュニティの努力と政府の資源をあわせて実施する。2) 地域の計画立案で受益者自身のニーズの把握がカギとなる。3) コミュニティの社会構造の診断により地域の社会階層とサブグループの経済的優先度を把握し、投資の優先度に反映する。4) 村落レベルの計画はより広い地域レベルの計画と統合し強化すべきものである。5) 多様な農民グループのニーズを満たす最も良い投資の組み合わせを考える。このような概念枠組みの中から現地のコミュニティの事前評価、予備プログラムの策定、最終プログラムの策定という三段階の参加型計画立案の手法が形成された。

コミュニティの事前評価では、小地域における人口、インフラストラクチャー、資源に関するデータの収集、過去のプログラムの評価、プログラムに適したコミュニティの選定とそのニーズの診断、地元グループとの会合、投資案の選択などの現地調査が行われる。P I D E Rのチームは、現地調査で村の社会グループや地形などの物理的特徴を把握するとともに、調査の目的を住民に知らせた。また、現地当局や地元組織のリーダーなどの情報提供者を通してニーズや優先度の調査を行った。村の会合では、特定の話題に関しては個別のグループ、共通の関心に関しては全体で話し合いが行われ、収集したデータを整理して提示し、融資や技術援助などの生産支援サービス、教育や保健などの社会サービスに関する報告を行い、提案されたプロジェクトについてコメントし住民の意見を求めた。これにより計画立案者と地域住民が一緒に情報を共有し、ニーズを把握し、開発アプローチと優先度を定義する機会を得ている。コミュニティ診断と住民との協議をもとにP I D E Rと省庁の職員が予備プログラムを策定し、技術的、経済的評価を行って投資計画の最終プログラムが策定される。P I D E Rのアプローチでは分析された問題や解決策がコミュニティに提示され意見が求められたが、意思決定にコミュニティが参加する余地はなく決定は外部でなされた。また、コミュニティを集団に組織化することを奨励しなかったため、プロジェクトの実施や維持・運用における受益者の所有感の感覚が少なく、コミュニティによる施設や設備の管理運営の促進が十分なされなかった。

出所: Michael M. Cernea, (1992), *The Building Blocks of Participation: Testing Bottom-up Planning*, World Bank Discussion Papers No. 166. オークレー (1993) 前掲書、130-140ページ。

P I D E Rは住民のニーズをもとに住民のイニシアティブで地元資源を動員して小規模開発プロジェクトを形成することを目指し、計画立案過程への住民の参加を重視して参加型計画手法を開発した。この手法で計画立案者がコミュニティとの会合を持つことにより住民の意見が計画立案に反映される余地がある。しかし、P I D E Rの手法ではニーズの把握や問題認識をもとにした住民の組織化や組織強化を奨励していなかった。したがってP I D E Rはプロジェクトを継続的に実施し運営していくための参加の基礎となる組織の重要性、プロジェクトの実施における地域の社会的能力の活用と育成の必要性を見落としていたのである。住民の組織化が同時に行われていれば、プロジェクトの実施においても積極的な参加と地元資源の動員を確保することができ、プロジェクトの運営や維持管理など継続的な活動が確保される可能性が高まったであろう。投資計画の策定など計画立案過程への参加は重視されたが実施とモニタリングへの参加は見過ごされ、ようやく中間評価の段階でその必要性が認識されている。

地域社会の内部資源の動員や組織化など、社会的能力に配慮することなく外部から資源の投入が行われた場合、受け入れうる地域社会にとってその資源は自分たちのものであるという所有感を持ちにくい。したがって住民は自分のものではない資源の管理は十分には行わない。外部資源の投入量が多く、内部資源の動員が少ない場合、外部資源への依存が大きくなり、住民のイニシアティブが失われて自助努力が薄れてしまう結果をもたらすことが多く見られる。BOX 3.8はそのような失敗の例である。しかし、住民が自らニーズを確認し目標を設定して彼らのイニシアティブで活動を開始したとき、内部の資源の動員がなされ、組織化が行われるようになる。社会的能力を配慮するということは地域社会のイニシアティブを尊重していくことにもつながっている。

BOX 3.8：フィリピンの灌漑管理組合

ルソン島北部アブラ州で地元のカソリック系NGOがドイツのNGO支援の下に行なって失敗した灌漑プロジェクトがある。失敗とは、壊れたら誰も面倒を見なくなった灌漑プロジェクトを指す。人々にとってその灌漑施設は自分たちのものではなく、そのNGOのものである、という位置付けであったからだという。工費も何もそのNGO持ちであったからだ。

プロジェクトの評価が難しいのは、こうした失敗プロジェクトの何年後かを見るのが、重要なものであることを知っていても、なかなか調査することは出来ないのが通例であるからである。そして、こうした例の中に、我々が学ぶべき事例が隠されている。

放置されてから5年後に、灌漑の恩恵に与らなかつた奥の村の人々が動き出した。灌漑を実現するためには、他の村を通らねばならない。隣村との交渉が続いた。人足として労賃を出してくれるなら、用水路の通過を認めてもよいということになった。今、その通過場所になった村人は、水路の補修や掃除、水路の延長工事などで忙しい。ところが誰も工賃を貰っていない。何故なら、今やその村の人々も新しい灌漑用水組合のメンバーとなっているからである。

(2) 運営管理のルール

共有資源の運用管理には組織の規範、ルールが必要になる。小規模のグループによる連帯責任、グループの仲間の中に働く規制意識 (Peer Pressure) により組織運営のルールを確立したのがグラミン銀行のグループ融資制度である。このグループ融資の方法は世界各地の小規模金融制度のモデルとなっている。BOX 3.9 はグラミンバンクの事例である。

グラミン銀行に参加する女性は、グループの仲間には責任を負わなければならないとともに、毎月定額を貯金するなどグラミン銀行のルールに従わなければならない。そして彼女たちは自分が返済できる額しか借りることはない。それは「自分たちが出来ることに人々は責任は持てるし、決定することも出来る」が、逆に「自分たちに出来ないことに責任は持てないし、まして自分たちで決定していないことには責任は持てない」ということに関連している。すなわち開発の主体となるものが自分たちができる活動の規模と速度を決定できる場合は、自ら責任を持って関与することができるということである。

BOX 3.9：バングラデシュのグラミン銀行

世界に良く知られているグラミン銀行の特徴は、安全管理にある。安全とは借り手が負債に追われないことである。女性たちがその意味で、優れたメンバーであり、理事会12人のうち9人が村の女性たちである。その理由は、もし自分が借金を返せなかったら、仲間が返済しなければならなくなるというシステムの中に見い出すことが出来る。借り手は、仲間たちに自分の計画を話す、その度に間違いなく、無理無く返済できる額が浮かび上がってくる。そしてもう一つは、借りたお金を何に使うのかという点に現われる。市場に買い物に行くことも、売りに行くことも困難なバングラデシュのイスラム社会の女性たちは、物を仕入れて売りさばく道よりは、物を作り、農畜産物を生み出すことに行くしか良い方法は無かったし、事実そうした。自由にあちこち行ける男たちは？勿論商売への投資である。そして、ゆっくりと借りる金額を伸ばして行くことが社会的信用につながって行った。何と云っても、市中銀行と同じ利息を払ってきたのだから。

識字率も低く、商売もしたことの無い女たちに金を貸したら、食事代に化けるだけさと多くの人がかつては考えた。さらに次のような点も見えてきた。女性たちはその収入を家族全体のために使うということだ。子供たちが学校へ行き始め、健康／栄養状態が良くなった。さらに地域経済も改善された。男たちが既存のパイの分取りに精を出すころ、女性たちは地域の生産の底上げとなる生産・製造面に投資していたからである。こうして、収入の社会的インパクトも、ジェンダーの観点から見ると、その流れの方向や流れ方の違いとして存在することも見えてきたのである。

グラミン銀行の創立者M.ユヌスはその融資条件として、融資を受ける人々自身による判断を重視した。それは「自分たちが出来ることに人々は責任は持てるし、決定することも出来る」ことであり、逆にそれは「自分たちに出来ないことに責任は持てないし、まして自分たちで決定していないことには責任は持てない」ことを意味する。開発の適正規模や速度とは、開発主体にとって自らのコントロールが可能なことの必須条件と言えるであろう。自立とは、Self-managementを意味することになる。そして、開発プロジェクト／開発援助プロジェクトの多くは地域住民当事者たちのコントロールの外側に存在する。あるいは、あるジェンダーは内側に、他のジェンダーは外側に存在する。

地域社会の住民自らのイニシアチブにより始められた活動は、ゆっくりであっても継続的に活動が実施され、そのルールも形成されていく。BOX 3.11 は、地域社会の寄り合いの中で合意を形成していくという伝統的な意思決定の方法が活動の運営とルールの形成に反映されている例である。

BOX 3.10：インドネシアの小規模クレジット組合

インドネシアで、外部プロジェクトのまったく入っていない村を訪ねた。どこからの指導も受けず、その村は自分たちでお金を出し合って、村の小規模クレジット組合を作っている。組合の規則はまだ全部でき上がってはいない。なぜなら、「全員の合意によって決めるのが筋だが、色々あってね」と組合長をやっている小学校の校長は語ってくれた。それでも村の組合員は毎週積立金を持ってくるし、お金の貸出しも、返済も滞りなくやっており、基本的には問題はないという。さらに町で共同購入を行い、小さな店もやっている。村の商店とぶつからないよう仕入れ品目を変えることで、商店と合意も取っている。おまけにその商店主も今では組合員になっている。何か問題があると、その度に寄り合いが開かれ、ルールが出来て行くのだという。最近では、別の村からも組合に参加したいという人も来て、どうしたら良いか相談しているところだという。トラブルの上にコミュニティは造り上げられて行くものであるという。

(3) リーダーの責任とメンバーによる管理

資源の運用管理とそれを行うや組織の運営には組織規範やルールとともに、リーダーの存在が重要になる。既存の社会構造を基礎として組織が形成された場合、階層的な社会ではリーダーの選出に権力関係が反映され、地域社会のエリート層が選出されて、貧しい者に便益は配分されないことが生じる。BOX 3.2 で見たようにBRACは最も貧しい人々を対象にして小規模の同質的な集団の組織化を図るなど、エリート層の支配を避けるアプローチが取られた。しかし、BOX 2.2 で見たように、タイの農村のように比較的と同質的な社会では既存の社会組織のリーダーが組織活動を起こすときにイニシアチブを発揮したり、村の開発活動に積極的に関与する例が見られる。それは同質性ととともに、共有する資源の管理などの経験を通して地域社会に規範やルールが存在していることから来るものだろう。これに対して社会が階層化していて、地域社会の資源が共有されている部分が少なく、一部のエリート層に独占されている場合、共有資源の管理経験から生じる地域社会の規範形成が表れにくいのではないだろうか。したがって、同質的な貧しい人々を組織化して貯蓄プログラムなどを導入し、共有資産の運営管理、協同活動の経験を蓄積していくことが必要となるのであろう。

組織の運営において共有資源を運営管理するとき、特に資金管理や在庫管理などの会計や簿記がしっかりしていないと、リーダーによる資金の流用や汚職が生じる危険性がある。タイの農村で見られる米銀行は、一般にお金ではなく米を通して貸し付けや返済を行うために資金管理の問題はあまり生じていない。しかし、米を備蓄するための米倉の維持管理が必要になったり、集めた米を現金化して管理している米銀行もあり、在庫管理や会計、資金管理の能力が求められることになる。一方、リーダーの汚職を防ぐ方法として、委員

会形式を取って複数のリーダーが共同責任を持つ形式がある。また、リーダーやスタッフの任期を限定して交代制で組織の運営を行うシステムがある。この方法は権限あるいは情報や外部とのコンタクトへのアクセスが個人に独占されることをなくすとともに、リーダーとしての経験を持った人材を組織の中に数多く増やすという利点も持っている¹³⁵。

リーダーの組織活動への責任を監視するためには、メンバーが組織運営や意思決定に積極的に関わられるような会議などのシステムを整えておくことも必要になる。また、リーダーだけでなく多くのメンバーも組織運営や会計などのトレーニングを受けることが必要となる。BOX 3.11 は、リーダーとスタッフの交代制で組織を運営し、組織の運営にメンバーの参加を確保しているボリビアのカカオ生産者協同組合連合の事例である。

BOX 3.11 : ボリビアのカカオ生産者組合連合 (El Ceibo)

エルセイボ (Central Regional de Cooperativas Agropecuarias Industriales, El Ceibo) は、ボリビアのアルトベニ地方の農民によって構成される35のカカオ生産者組合の連合組織で、カカオの集荷、加工 (発酵・乾燥、ココアやチョコレート製造)、マーケティング、農業技術普及の活動を行っている。1973年からカリタスやCRS (Catholic Relief Service) などのNGO、米州基金 (IAF) やスイスからの技術支援、資金援助を受けて加工施設の建設、運営面の強化を図ってきた。

エルセイボはリーダーの特権化、硬直化を防ぐためにリーダーとスタッフのポストの交代制をとっている。エルセイボの代表と評議会のメンバーも含め、多くのポストの任期は一年間である。特に代表のポストは次期代表に選出されてから約半年間を現代表の補佐役として働き、経験を積む期間を設けて次の一年間の任期に備えている。また、評議会のメンバーは農業や運搬、加工工場や輸出業務、財務・会計、発酵・乾燥施設の管理などの業務をそれぞれ分担して責任を負っている。リーダーとスタッフの交代制により基礎組合とエルセイボのコミュニケーションが強化されるとともに、財務や会計などのトレーニングと業務を通じたOJTにより、組織の運営や活動に参加した経験を持つ人材の数が増加して、基礎組合の運営能力の強化も図られた。

一方、組合のメンバーがエルセイボの運営に直接関与する機会として、総会が年3回開かれる。各組合は組合の役員と男女のメンバー各1名の計3名の代表を送り、エルセイボの運営方針に関して3-4日かけて行われる議論に参加する。総会での議論は報告書にまとめられて傘下の組合に送られ、議論がなされるなど情報が共有されている。また、総会で十分な議論ができなかった問題に関しては、その解決のために各組合の代表者の参加によるセミナーを開催している。

出所 : Kevin Healy, (1988) "A Recipe for Sweet success: Campesino Consensus and Self-reliance," *Grassroots Development*, Vol.12 No.1, Inter-American Foundation.

¹³⁵ Uphoff, (1986), 前掲書, p. 203.

(4) トレーニングとワークショップ

住民の組織化がなされても、資源の運営管理の機能が十分果たすことができない場合も多い。したがって外部からのトレーニングやワークショップを通じて、リーダーや多くのメンバーにマネージメントや技術に関する知識や経験を得る機会を与えるなど、運営管理能力の向上を図ることが持続的な組織活動を支えるために必要である。特に資金管理の不備や不正使用などによってメンバーの信頼が失われ、組織が崩壊していくようなことにならないように、簿記や会計、在庫管理などの運営管理面でのトレーニングは重要である。BOX 3.11のエルセイボの例のように、会計などのトレーニングや業務を通してのトレーニングが行われ、組織としての運営管理能力の向上が図ることが求められる。

また、研修の一つの形態として、他の地域で運営管理がうまくなされている組織へのスタディツアーを行って、成功事例から学んだり、ワークショップを開いて同じ活動を行っている別の組織の経験を学んだり情報の交換を行うことも有効である。また、これにより他の組織とのリンケージや協力関係が生まれ、地域のネットワークが形成される。BOX3.3とBOX 3.4で示したペルーとマダガスカル事例でも成功した村の経験をまねたり、組織間で情報の交換を行ったり、水平的なネットワークを通じた運営管理面での学習の過程が生じている。地域社会の社会的能力を育成していくためには、このような資源の運営管理面でのトレーニングに関して援助を行っていくことが必要になろう。

これまで示してきた社会的準備や資源の動員と運営管理などのプロセスから、社会的能力の涵養がどのようなプロセスを通して行っていくか、想定した事例として取り上げている村落給水の例でそのパターンを示してみよう。飲料水の確保が難しく保健衛生状態が良くないにも関わらず村レベルや地域レベルでの集団的な対応がなされていない場合があるとす。このような場合、外部からの働きかけによる社会的準備のプロセスとして、対象地域社会で女性や青年、長老などの小グループで、現状の分析と飲料水の問題に関する話し合いを持つ。その中で遠い水場への水汲み作業が女性にとって重労働になっている問題や水に関連した保健衛生の問題の把握が促進される。そこから近くにきれいな水を確保するというニーズが認識され、その解決を図るための集団的な対応として井戸を建設することが目標として設定され、そのために水委員会が女性を含む住民グループの中で形成されるケースが考えられる。また、住民が井戸の建設計画の初期の段階から関わることにより、事業を実施していくために必要な目標の設定や計画立案などの意思決定、資源の動員や運営管理への参加を通してマネージメントや維持管理の知識と技術を身につける経験的な学習が行われる。そのような組織活動の経験を積むことによって彼らの社会的能力が強化され開発活動の持続性、自立性が高められることにつながることになる。

3-3 社会的能力と組織・制度づくり

社会的能力を捉えるときに地域社会の問題解決能力として、外部環境の変化に対応して資源、組織、規範を組み替えていく自己組織力の側面に着目し、組織の機能要素として目標設定、資源動員、運営管理、対外交渉力を取り上げた。これらの分析視点は、住民組織や村の組織などの地域社会の組織がその構造の中でどのような社会的能力を持っているかを理解する視点としてだけではなく、一般的に組織が外部のシステムとの関係の中で必要となる機能を見るときにも有効な視点となる。すなわち一般的に組織が持つ社会的能力として捉えることができるのである。したがって、援助対象地域に存在する組織や住民グループだけでなく、援助受け入れ側の実施機関や関係機関などの行政組織が持つ社会的能力を分析することも必要になる。その意味では社会的能力の視点は組織・制度づくりを考えるとときに重要な要素となる。そして、社会的能力は、組織間のリンケージによって外部のシステムと結びついた形でプロジェクトの実施システムを形成していくときに必要な視点となるだろう。

3-3-1 プロジェクト実施にあたってのメカニズムづくり

組織・制度づくりの観点から、プロジェクト実施地域の状況を把握したうえで、プロジェクト実施にあたってのメカニズムづくりで必要なこととして、第一に実施地域に適したプロジェクトのルールづくり、第二に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、第三にプロジェクト実施機関と他の関連機関との関係づくり（システムづくり）の三つの側面が指摘されている⁴³⁶。社会的能力の視点からの分析はこの三つの側面に密接に関連するものである。

第一のプロジェクトの実施や運営管理に必要なルールづくりにあたっては、投入される資源や技術の性質とともに、対象地域社会に伝統的に存在する規範やルールの把握、そして関係する組織が持つ社会的能力を分析することが求められる。特にプロジェクトの実施にあたってどの組織がどのような資源を調達、動員、運営管理することができるかを把握しておくことは、プロジェクトのデザインを考える上で重要な要素となる。

第二のプロジェクト実施機関の組織強化を行うためには、その組織が持つ社会的能力、特に運営管理能力に関わる組織機能を把握することから始めなければならない。すなわち組織としてどのような目標が設定され、その機能を果たすための物的、人的、技術的、資金的資源があるかどうか、運営管理能力が十分かどうかを分析することが必要になる。こ

⁴³⁶ 国際協力事業団国際協力総合研修所（1994）、「プロジェクトマネジメントにおける「組織・制度づくり」への配慮」、14ページ。

これらの分析を通して組織の社会的能力を把握し、プロジェクトを実施して行くにあたって求められる社会的能力とのギャップを埋めるために、資機材等の物的援助や専門家やアドバイザーによる技術的支援やマネジメント能力の向上などをどう組み合わせ、どのような援助によるインプットが必要となるかが明らかになってこよう。

第三のプロジェクト実施機関と他の関連組織との関係づくり、いわゆるシステムづくりに関しては、プロジェクトに関係してくる組織の社会的能力の把握が必要となる。実施機関の他に関係する行政機関、地方行政機関、協同組合や農民組合、民間の産業組織、NGO、対象地域の住民組織などの社会的能力を分析し、プロジェクトに関連する物的、人的、技術的、資金的な資源がどの組織に存在しどのように運営管理されているかを把握することが必要である。そしてそれらの組織間関係、いわゆる垂直的・水平的リンケージの中で、どの組織のどのような資源と運営管理能力がプロジェクトに活用できるかを分析し、組織間関係づくりを通じた実施システムの形成を図っていくことが求められよう。このようにプロジェクトに関わる組織や地域社会の社会的能力を把握したうえで、プロジェクトの形成・計画段階からそれらを活用し、また育成向上させていくようにデザインすることが、組織・制度づくりを促進し、プロジェクトの持続性を高めることにもつながるであろう。

想定した事例として取り上げている村落給水の例で、社会的能力の把握とその活用が組織・制度づくりにどう関連するかを見てみよう。まず、プロジェクトの実施機関となる行政組織に給水プロジェクトを実施するのに必要となる人材、権限、機能、予算があり、掘削機やポンプなどの資機材の調達やプロジェクトの管理、調整ができるかどうかを把握する必要がある。また、他の関係省庁がどのような機能と権限、関連する資源を持っていて、実施機関とどのような協力、調整を図っていかなければならないかを把握する必要がある。さらに、地域の住民組織がどのように形成されており、給水プロジェクトにどのような内部資源を動員して貢献することができるのか、また、地域で活動しているNGOや協同組合などがどのような資源や技術サービスを提供することができるのか、関係する組織の社会的能力を把握することが必要となる。このような社会的能力の分析により、実施機関の実施能力を高めるために必要となる機材の供与や技術的援助の内容が決められる。また、実施機関と他の政府機関やNGOなどとの協力関係の構築により、衛生教育や技術支援のシステムを形成したり、住民グループが井戸の建設や村落レベルでの維持管理にどのような貢献をすべきか、関係する組織間の役割分担の枠組みが設定される。このように関係機関の間のネットワークと協力関係の構築により、プロジェクト実施のシステムが形成されることになる。このようにプロジェクトの実施システムのデザインを行うときには、関係する組織の社会的能力を把握し、活用していくことが必要になるのである。

3-3-2 組織間のリンケージの形成

組織間のリンケージの形成はプロジェクト実施のシステムづくりを行う場合に必要な要素である。組織間のリンケージは地域社会にとって外部資源を利用するために必要なチャネルになると同時に、援助を実施する側にとっては地域社会への資源やサービスの投入経路として活用することができる。資源やサービスの投入経路としては行政サービスや市場が考えられるが、NGOや協同組合の連合体が仲介組織として地域社会への資源投入の仲介を行う形態も多く見られる。このような仲介組織は、資源の仲介だけでなく、地域社会の組織強化など社会的能力の育成に関しても重要な役割を果たしている。特に地域社会に資源が不足している場合、外部の組織とのリンケージを形成して外部資源を活用することが重要になる。したがって、外部資源を動員して開発活動を運営する社会的能力が求められる。

(1) 仲介組織の活用

地域社会において内部資源の動員を図って開発活動を行うとき、必ずしも住民自身の力だけで組織的な活動が開始されるわけではなく、彼らのイニシアティブを尊重しながらも、外部からの支援が必要となる例が多い。そのようなボトムアップの開発を起こしていくために外部からのトップダウンのイニシアティブにより支援がなされる例を「支援された自助努力 (Assisted Self-Reliance)」と呼ぶことができる²³⁷。特に内部資源だけでは活動が行えず、外部資源を活用する必要のある活動はなおさらである。外部からの支援は政府の行政機関が直接行う場合もあるが、NGOやエルセイボのような協同組合の連合体が仲介組織として、地域の組織に資源や技術、サービスの提供を行う例が見られる。特に、NGOはBRACの例に見られるように地域社会において意識化を通じた組織化という社会的準備の段階から関与していることが多い。

BOX 3.12 は JICA がフィリピンで実施している家族計画・母子保健プロジェクトの事例で、村での薬品保険組合の設立を NGO と連携して支援している。NGO は組合の組織化や活動に関する研修を行い組合の社会的能力の涵養を図るとともに、薬品購入に関し市場との仲介も行っている。また、村の薬品保険組合は連合体を組織するようになり、その連合体が仲介の機能を果たすようになってきたり、組合同士の水平リンケージを通し他の村への協力が行われる例が見られるようになっている。

²³⁷ Esman and Uphoff, (1984)、前掲書、p. 258.

BOX 3.12: フィリピンのバランガイ薬品保険組合 (drug insurance scheme)

フィリピンの農村では、公的保健サービスの最前線は3~4村落ごとに一カ所設置されているバランガイ・ヘルスステーションである。バランガイ・ヘルスステーションには有資格の助産婦が1名駐在して、母子保健・家族計画、健康教育、疾病予防活動などの基礎的保健サービスを提供している。各村落(バランガイ)では、バランガイ・ヘルスワーカーが数名指名され、それぞれの村落内の住民への広報・普及活動やヘルス・ステーションの助産婦との連絡等の役割を担っている。1993年に保健行政の地方分権化が実行に移されて以来、バランガイ・ヘルスステーションは保健省直轄から地方自治体の管轄へと移管され、人材の配置、予算措置も各地方政府の責任のもとに行われることになった。しかし、移管を受けた州政府、市・町(municipality)政府とも保健予算は十分でなく、バランガイ・ヘルスステーションにおいても基礎的医薬品の供給は十分ではない。バランガイ・レベルでは、軽微な傷病のための薬品を商う小売店もなく、住民はバスに乗って最寄りの市街まで出かけなければならない。

JICAの協力によって1992年から実施されている家族計画・母子保健プロジェクトでは、首都マニラの北方約100kmに位置するターラック州において母子保健を中心とする保健サービスの強化と人員の能力向上のための研修・訓練を実施している。プロジェクト開始後に実施されたバランガイの住民とヘルス・ステーション助産婦に対する聞き取り調査において、住民の医薬品に対するニーズが極めて高いことが判明した。この調査の結果をもとに、プロジェクトでは、ターラック州内の10のパイロット・バランガイを選定し、村落薬品保険組合(drug insurance)活動を支援することにした。

この薬品保険組合においては、従来から保健活動のリーダーとして住民の中心となって活動してきたバランガイ・ヘルスワーカーを中心に、家族を単位とする任意の会員制度をとることとした。各会員は一定の会費を支払い、これを回転資金の原資とする。組合は、この資金で薬品を購入して会員に市価よりも安価に提供する。薬品の販売によって得られた売り上げは、次回の購入に充てる。

プロジェクトが支援を決定した10のバランガイは、州内の異なる地域に位置するが、基本的にこの薬品保険組合の設置について住民の意欲が表明され、ヘルス・ステーションの助産婦からの技術的な支援が期待される村落が選ばれた。JICA専門家とフィリピン州政府のカウンターパートは、各村落のリーダー(ヘルスワーカー、村長等)、ヘルス・ステーションの助産婦との事前の話し合いを行って実施の意思を確認するとともに、各村落が組合設立・運営に必要な知識、運営管理技術等を調査した。この調査の結果に基づいて、首都マニラに本拠を置くNGOに協力の依頼が行われた。このNGOは、プロジェクトからの依頼に基づき、JICA専門家やカウンターパートに協力して組合の設立に関する組織化、薬品の購入と販売、経理事務等に関する研修を住民に対して行った。組合設立当初の研修の費用はプロジェクトが負担した。

薬品は各組合からの直接の要請に基づいて、NGOがマニラで卸売価格で購入し、宅配便で組合に送付する。組合は、薬品の購入価格にNGOの手数料と運賃を上乗せした料金をNGOに送金し、各組合の運営委員会で決定された価格で会員に販売する。非会員には若干割高の価格を設定している。販売所は通常バランガイ・ヘルスワーカーの自宅に設置され、バランガイ・ヘルスワーカーが経理を担当する。

ヘルス・ステーションの助産婦は、薬品の選択や適正な使用方法について組合員に助言するとともに、組合加入を促し、日々の運営についてヘルスワーカーの相談に乗る。プロジェクト担当者とNGOは定期的に各組合を訪問して、活動をモニタリングするとともに、技術的な助言・指導を行っている。

実施後約1年間を経た時点では、各組合とも非常に高い組織率（40%～90%）を達成し、会員の満足度も高いものとなっている。運営管理の面では、各組合の自主性が尊重され、小売価格は各村落で決定されている。利益をあげることも低い価格で会員に薬品を提供しようとする傾向が強いが、欠損を出している組合は1組合だけで、他は着実に資金を回転させ、なかには資金規模を増大させている組合もある。これは、NGOの仲介による購入方法によって大幅な節約が可能になり、従来町の薬局で購入していた薬品の市価（交通費を除く）に比較してきわめて安価で販売しても利益をあげることが可能となったからである。

ただし、各村落ごとの運営の状況を比較すると、バランガイ・ヘルスワーカーによって経理事務能力は一様でない。また、過去に子豚の共同飼育等の経験を有する村落とそうでない村落では、住民の組織率や活動への関心の度合いが異なっている。過去に共同飼育活動や共同水道設置などの活動経験のある村落では運営の状況がより良好と考えられる。このような状況のもとでは、現在プロジェクトが行っている定期的なモニタリング、モラルサポートと技術支援が活動の持続性においてきわめて重要な要素となっている。この村落薬品保険組合を他の村落に拡大していくためには、既存村落への継続的支援・モニタリングに加えて、新規に設置される組合への支援を行うための人的・資金的資源の調達が必要となっている。

最近では、パイロット・バランガイでの成功を知った近隣の村落から、同様の組合設置への援助の希望がでてきている。外部からの援助のみにたよっては、これらの希望に応じて組合数を拡大することは不可能である。そこで、パイロット・バランガイ10村ではヘルスワーカーを中心にしたバランガイ薬品保険組合連合体を組織し、成功を取めた組合から新規に組合を設置する村への技術協力を実施し始めている。

（2）ネットワークによる外部資源の活用

地域社会に利用できる内部資源がない場合は外部資源を活用することが必要になる。そのためには外部のどのような資源にアクセスすることが必要か、地域社会のニーズを把握

する必要がある。さらに、地域社会が必要とする資源が外部のどこにあるか、そこへのアクセスがすでに確保されているか、なければどのようにアクセスを確保できるかを検討する必要がある。ここでは外部資源に関する情報と人的ネットワーク、対外交渉力が重要な要素となるだろう。BOX 3.13 はカンボジアの郡立病院が医薬品など必要な資源が不足しているため、外部の医療ネットワークを動員して地域医療を実施している事例である。

BOX 3.13：カンボジアのコミュニティ・プライマリー・ヘルス・ケア・プロジェクト

タケオ県タケオ市の東にあるトリアン郡立病院には外国からの医療援助が入っていなかった。薬は不足し、もしくは無かった。そのことがこの14の村（クム＝行政村）をカバーする地域医療レベルを下げることにはならなかった。逆に、海外援助も受けている他の地域と比較して極めて優れた地域ぐるみの予防医学体制を組み立てることになった。それは何故であろうか？

この村には母子保健を担当するヘルスワーカー、村人の健康相談／病気相談にのるヘルスワーカーがこまめに、そして、定期的に村中を巡回した。そして地域のヘルス定期会合で、事例の報告と対応が検討された。重症になる前に行うべき処置が検討された。在宅患者のケア以外に、スイス赤十字が支援しているタケオ県立病院やプノンペンの国立病院などに早めに行くことが薦められる場合もあった。自分たちの郡立病院では対応できない場合は、適確な治療や施薬、検査が可能な医療機関へ行くことが積極的に検討され、実施されたのである。人々の症歴などを記録した村人のカルテを完備させていたことは、こうした患者紹介を迅速なものにした。人々の郡立病院への信頼は高く、薬が無くなると患者の来なくなる他の郡立病院とは異なり、いつもこの郡立病院には患者が沢山やってくる。

自分たちに何が出来て、何が出来ないかを知っているという意味で、この郡立病院はプロである。そして、その社会的役割を果たすことを通じて、この医療機関は地域の人々にとって無くてはならない公共機関となってきた。その理由を、この郡立病院院長である看護師のネアン氏は以下のように述べる。「我々は、十分なそして必要な医薬品が不足していることを出発点に考えました。我々の目的と課題は健康な地域社会を守り維持することですから」。この村では、内部に資源が無い場合、地域を外部資源に接続することで問題状況の発生をクリアしているのである。