

ソーシャル・キャピタルと国際協力

— 持続する成果を目指して —

【事例分析編】

2002年 8月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

総 研

J R

02-20

本報告書の内容は研究会の見解を取りまとめたものであり、国際協力事業団の公式見解によるものではない。

Social Capital の訳語には「社会関係資本」、「社会資本」、「社会的資本」、「人間関係資本」、「関係資本」、「ソーシャル・キャピタル」など様々なものがあるが、定訳はなく、本報告書では読みやすさと誤解の少なさ（「社会資本」というとインフラを指す場合が多い）に配慮して、一般的によく用いられている「ソーシャル・キャピタル」と表記している。また、Bonding Social Capital は「内部結束型ソーシャル・キャピタル」、Bridging Social Capital は「橋渡し型ソーシャル・キャピタル」、Cognitive Social Capital は「認知的ソーシャル・キャピタル」、Structural Social Capital は「制度的ソーシャル・キャピタル」という暫定訳に便宜的に統一しているが、これらはできるだけ内容を分かりやすく表記するための仮訳であり、定訳ではない。

なお、国際協力事業団の事業形態（スキーム）について、2002年度から形態名称の変更があったものがあるが、従来の形態名称と混在すると混乱を招く恐れがあることから、この報告書では従来の形態名称を使用している。

序 文

「ソーシャル・キャピタル(Social Capital: SC)」は信頼や規範、ネットワークといった、目に見えませんが成長や開発にとって有用な資源と考えられるもので、これを経済的資本と同様に計測可能かつ蓄積可能な「資本」として位置づけたものです。規範やネットワークなどが開発に重要な役割を果たすことはよく知られていますが、従来、それらは協力をを行う際の外的な条件と考えられ、明確な働きかけの対象とされることはあまりありませんでした。それを外部からの介入によって変化し得る「資本」としてとらえ、協力の中で明示的に位置づけようとするところにソーシャル・キャピタル論の意義があります。

ソーシャル・キャピタルは開発の成果の発現を促すとともに、その成果の持続に必要なものと考えられ、近年、世界銀行等の他の援助機関においてもソーシャル・キャピタルに対する関心が高まっています。しかしながら、ソーシャル・キャピタルの定義や開発への活用については、いまだ議論が定まっていません。国際協力事業団(Japan International Cooperation Agency: JICA)においても社会開発の重要性は認識されていますが、開発の中でソーシャル・キャピタルを明確に位置づけ、その形成方法や評価手法を明らかにするには至っていません。そのため、各開発課題に対し、どのようなソーシャル・キャピタルに着目したらよいかを調査し、その有効性や形成/強化方法、評価手法を検討することを目的として本調査研究を実施し、ここに報告書を取りまとめました。

報告書はソーシャル・キャピタルの概念を整理し、開発との関係や計測手法をまとめた「総論編」と分野別に実際の協力事例をソーシャル・キャピタルの観点から分析した「事例分析編」からなります。

「総論編」ではソーシャル・キャピタルを巡る議論の変遷を踏まえてソーシャル・キャピタルの考え方を整理し、開発援助で注目すべきソーシャル・キャピタルとして、社会・集団内の結束力を高める「内部結束型(Bonding)」と、社会・集団間の関係・ネットワークを構築する「橋渡し型(Bridging)」のソーシャル・キャピタルを挙げました。特に行政とコミュニティの間に「橋渡し型」ソーシャル・キャピタルを形成し、「シナジー(協働)関係」を築くこ

とが持続的な発展には重要であると報告書では提言しています。また、制度や仕組みなどの「制度的(Structural)」ソーシャル・キャピタルと、規範や価値観などの「認知的(Cognitive)」ソーシャル・キャピタルにも着目しました。「内部結束型」も「橋渡し型」も「制度的」なものと「認知的」なものの双方を含み、これらが関連しあって形成・強化されています。さらに、「総論編」ではソーシャル・キャピタルの計測手法に対する考察や計測を行う際の留意点についても調査しています。

「事例分析編」では、ソーシャル・キャピタルの影響が大きく、ソーシャル・キャピタルを意識的に考える必要があると思われる分野から、地域社会開発、農業、森林保全、プライマリ・ヘルスケア、教育、マイクロファイナンスを選定し、事例分析を行いました。事例分析では、まずその分野における開発課題とソーシャル・キャピタルの関係を概念的に整理し、その枠組みに基づいて具体的な事例を分析しています。

ソーシャル・キャピタルについてはまだ検討が始まったばかりであり、今後、活用・形成や評価の方法、ソーシャル・キャピタルが与える影響について経験を積み重ね、教訓を蓄積していく必要があります。そして、これらを基によりよい開発協力を目指していくことが重要と考えます。

本調査研究の実施及び報告書の取りまとめにあたっては、日本貿易振興会アジア経済研究所経済協力研究部の佐藤寛 主任研究員を座長とする研究会を設置して検討を重ねるとともに、公開研究会では多くの方々から貴重なご意見を頂戴致しました。本調査研究にご尽力いただいた関係者に対し心より感謝申し上げます。

本報告書が、開発の持続可能性と社会的要素の関係性を考えていくための参考となれば幸いです。

平成 14 年 8 月
国際協力事業団
国際協力総合研修所
所長 加藤 圭一

目 次

序 文

目 次	i
総論編目次	ix
委員・タスクフォース一覧	x

開発に影響を与えるソーシャル・キャピタルの活用と形成

(総論編の部分的要約).....	(佐藤寛、足立佳菜子)	1
------------------	-------------	---

第1章 地域社会開発とソーシャル・キャピタル

17

1．地域社会開発における開発課題とソーシャル・キャピタル	(滝村卓司)	17
1 - 1 貧困軽減対策としての地域社会開発		17
1 - 2 貧困の軽減と行政サービスの役割		18
1 - 3 貧困軽減アプローチとソーシャル・キャピタル		19
1 - 3 - 1 ケイパビリティ・アプローチ		19
1 - 3 - 2 セーフティネット・アプローチ		20
1 - 3 - 3 社会的能力アプローチ		21
1 - 3 - 4 Sustainable Livelihoods アプローチ		22
1 - 4 地域社会開発におけるソーシャル・キャピタルの役割 ...		23
1 - 4 - 1 主要アクター		23
1 - 4 - 2 注目すべきソーシャル・キャピタル		24
1 - 5 シナジー構築に向けて		27
1 - 5 - 1 行政へのアプローチ		28
1 - 5 - 2 住民へのアプローチ		28
1 - 5 - 3 NGO へのアプローチ		29
2．インドネシア・スラウェシ貧困対策支援・村落開発プロジェクト におけるソーシャル・キャピタルの活用・形成	(多田知幸)	31
2 - 1 「タカラール・モデル」の概要		32

2 - 1 - 1	プロジェクトの目標としての 「タカラール・モデルの構築」.....	32
2 - 1 - 2	「タカラール・モデル」の中身	32
2 - 2	「タカラール・モデル」におけるソーシャル・キャピタル	36
2 - 2 - 1	村落住民と行政官の意識の変化 (認知的ソーシャル・キャピタルの変容、形成)...	38
2 - 2 - 2	SISDUKシステムの構築(橋渡し型の 制度的ソーシャル・キャピタルの形成).....	41
2 - 2 - 3	地方行政と村落住民のシナジー構築	43
2 - 3	ソーシャル・キャピタルとしての 「タカラール・モデル」に対する評価のあり方	47
2 - 4	今後に向けて	49
付録	インドネシア スラウェシ貧困対策支援・村落開発 プロジェクト PDME	51
3 .	バングラデシュ住民参加型農村開発行政支援計画における ソーシャル・キャピタルの活用・形成	57
3 - 1	PRDPの概要	58
3 - 1 - 1	プロジェクト設立の背景・目的	58
3 - 1 - 2	プロジェクトの活動概要	60
3 - 2	PRDPにおけるソーシャル・キャピタルの活用・形成	61
3 - 2 - 1	行政の機能強化	64
3 - 2 - 2	コミュニティの機能強化	65
3 - 2 - 3	行政と住民のシナジー関係の構築	67
3 - 3	評価の視点	68
付録	バングラデシュ住民参加型農村開発行政支援計画 プロジェクト PDME	70
参考文献	73

第2章 農業・農村開発とソーシャル・キャピタル	77
1 . 農業・農村開発における開発課題とソーシャル・キャピタル(相葉学) 77	
1 - 1 農業・農村開発における課題の構造	77
1 - 2 農業・農村開発におけるソーシャル・キャピタルの役割	80
2 . 灌漑水管理とソーシャル・キャピタル	(飯田次郎) 85
2 - 1 灌漑水管理における課題の構造	85
2 - 2 灌漑水管理におけるソーシャル・キャピタルの役割	87
2 - 3 タイ水管理システム近代化計画における ソーシャル・キャピタルの活用・形成	90
2 - 3 - 1 タイ水管理システム近代化計画の概要	90
2 - 3 - 2 タイ水管理システム近代化計画における ソーシャル・キャピタルの活用・形成	93
2 - 3 - 3 評価の視点	100
2 - 3 - 4 教訓・留意点	101
2 - 4 今後に向けて	103
付録 タイ水管理システム近代化計画プロジェクト PDM(仮訳).....	106
3 . 農業技術普及とソーシャル・キャピタル	(飯田次郎) 110
3 - 1 農業技術普及における課題の構造	110
3 - 1 - 1 途上国の概況	110
3 - 1 - 2 これまでの JICA の技術協力	114
3 - 2 農業技術普及におけるソーシャル・キャピタルの役割 ...	115
3 - 3 ザンビア孤立地域参加型村落開発計画における ソーシャル・キャピタル活用・形成	118
3 - 3 - 1 ザンビア孤立地域参加型村落開発計画の概要	118
3 - 3 - 2 ザンビア孤立地域参加型村落開発計画における ソーシャル・キャピタル活用・形成	120
3 - 3 - 3 評価の視点	126

3 - 3 - 4 教訓・留意点	128
3 - 4 今後に向けて	130
付録 ザンビア孤立地域参加型村落開発計画プロジェクト PDM(仮訳).....	133
4 . 生活改善とソーシャル・キャピタル (飯田次郎)	135
4 - 1 生活改善における課題の構造	135
4 - 2 生活改善におけるソーシャル・キャピタルの役割	137
4 - 3 フィリピン農村生活改善研修強化計画における ソーシャル・キャピタル活用・形成	142
4 - 3 - 1 フィリピン農村生活改善研修強化計画の概要	142
4 - 3 - 2 フィリピン農村生活改善研修強化計画における ソーシャル・キャピタルの活用・形成	144
4 - 3 - 3 評価の視点	150
4 - 3 - 4 教訓・留意点	150
4 - 4 今後に向けて	152
付録 フィリピン農村生活改善研修強化計画プロジェクト PDM(仮訳).....	155
参考文献	158
第3章 森林保全とソーシャル・キャピタル	161
1 . 森林分野における開発課題とソーシャル・キャピタル ..(井上真)	161
1 - 1 森林分野における開発パラダイムの転換	161
1 - 2 森林分野における課題の構造： 森林保全及び生活の視点から	162
1 - 3 森林分野におけるソーシャル・キャピタルの役割	169
2 . ネパール村落振興・森林保全計画プロジェクトにおける ソーシャル・キャピタルの活用・形成(齋藤克郎、睦好絵美子)	173
2 - 1 案件の概要	173
2 - 2 ソーシャル・キャピタルの形成及び活用	176

2 - 2 - 1	ソーシャル・キャピタルの形成	176
2 - 2 - 2	ソーシャル・キャピタルの活用	187
3	JICA 森林分野協力におけるソーシャル・キャピタルに関する 教訓・提言	(齋藤克郎、睦好絵美子) 188
3 - 1	既存のソーシャル・キャピタルの把握	188
3 - 2	ソーシャル・キャピタル形成を損なわない外部者介入の プロセスの選択	189
3 - 3	縦割りの行政組織への対処	189
3 - 4	プロジェクト活動における社会関係強化に関する方針の 明示	190
3 - 5	ソーシャル・キャピタル形成による社会への影響に 対する配慮	191
付録	ネパール村落振興・森林保全計画 / 緑の推進協力計画 プロジェクト PDM	192
参考文献	194

第4章 プライマリ・ヘルスケアとソーシャル・キャピタル

.....	(不破直子)	197
1	プライマリ・ヘルスケアにおける開発課題と ソーシャル・キャピタル	197
1 - 1	プライマリ・ヘルスケア(Primary Health Care: PHC)に おける課題の構造 - PHC の5原則	197
1 - 1 - 1	PHC の概要	197
1 - 1 - 2	PHC の5原則と基本的活動項目	198
1 - 2	PHC におけるソーシャル・キャピタルの役割	203
2	ザンビア・ルサカ市 PHC プロジェクトにおける ソーシャル・キャピタル活用・形成	206
2 - 1	ザンビア・ルサカ市 PHC プロジェクトの概要	206

2 - 1 - 1	ソーシャル・キャピタルの観点からみた プロジェクト	206
2 - 1 - 2	プロジェクトの背景・目的・活動概要	207
2 - 2	ザンビア・ルサカ市PHCプロジェクトにおける ソーシャル・キャピタルの活用・形成	208
2 - 3	ソーシャル・キャピタル形成・活用の評価の視点 - 終了時評価で採用された指標の例	213
2 - 4	教訓・留意点 / 提言	214
付録	ザンビア・ルサカ市プライマリ・ヘルスケア(PHC) プロジェクト PDM(仮訳).....	217
参考文献	219

第5章 教育とソーシャル・キャピタル(結城貴子) 221

1 .	教育分野における開発課題とソーシャル・キャピタル	221
1 - 1	教育分野における課題の構造	221
1 - 2	基礎教育分野におけるソーシャル・キャピタルの役割 ...	225
1 - 2 - 1	各関係者内のソーシャル・キャピタル	226
1 - 2 - 2	関係者間のソーシャル・キャピタル	228
2 .	イエメン基礎教育拡充プロジェクト(Basic Education Expansion Project: BEEP)におけるソーシャル・キャピタル活用・形成	230
2 - 1	BEEP の概要	230
2 - 1 - 1	BEEP の背景、目的、活動と実施期間	230
2 - 2	BEEP におけるソーシャル・キャピタルの活用・形成	231
2 - 2 - 1	実施前にどのようなソーシャル・キャピタル的な ものが主に分析されたのか?	233
2 - 2 - 2	ソーシャル・キャピタル的なものに対しどのような 働きかけがなされたか、なされようとしているか? .	235
2 - 3	評価の視点	240
2 - 4	教訓・留意点	241

3. 今後に向けて	242
付録 イエメン基礎教育拡充プロジェクト ログ・フレーム	245
参考文献	247

第6章 貧困削減におけるマイクロファイナンスと

ソーシャル・キャピタル	(吉田秀美) 251
1. 貧困削減ツールとしてのマイクロファイナンス	
- その課題とソーシャル・キャピタル	251
1 - 1 マイクロファイナンスにおける課題の構造	251
1 - 2 マイクロファイナンスとソーシャル・キャピタルの関係	252
1 - 2 - 1 貧困削減プロセスにおけるマイクロファイナンスと ソーシャル・キャピタル	253
1 - 2 - 2 マイクロファイナンスの制度づくりと ソーシャル・キャピタル	254
1 - 2 - 3 概念整理の具体的活用例	255
1 - 2 - 4 どのようなソーシャル・キャピタルが重要か? ...	257
2. カンボディアのマイクロファイナンス機関 ACLEDA における ソーシャル・キャピタルの形成・活用	260
2 - 1 ACLEDA の概要	261
2 - 2 ACLEDA のスキームと貧困削減効果	263
2 - 3 ACLEDA におけるソーシャル・キャピタルの活用・形成	263
3. カンボディアのコミュニティ統合的プログラム(通称「るしな」 プロジェクト)におけるソーシャル・キャピタルの形成・活用	265
3 - 1 「るしな」プロジェクトの概要	265
3 - 2 「るしな」プロジェクトにおける資産の増大	267
3 - 3 「るしな」プロジェクトにおける ソーシャル・キャピタルの活用・形成	267

4 . スリ・ランカ・マータレーの Women's Saving Banking Society におけるソーシャル・キャピタルの活用・形成	269
4 - 1 プログラムの概要	269
4 - 2 Women's Saving Banking Society の貧困削減効果	270
4 - 3 Women's Saving Banking Society における ソーシャル・キャピタルの活用・形成	271
5 . JICA の貧困削減分野(特にマイクロファイナンス)における 協力へのソーシャル・キャピタル活用 (提言).....	273
5 - 1 金融制度整備支援	273
5 - 2 プロジェクトの一環としてマイクロファイナンス的 要素を採用	274
参考文献	277

総論編 目次

第1章 ソーシャル・キャピタルとは何か

- 1 - 1 なぜ「ソーシャル・キャピタル」か(佐藤寛)
- 1 - 2 ソーシャル・キャピタルとは何か - 議論の変遷 ...(坂田正三)
- 1 - 3 この調査研究におけるソーシャル・キャピタルの
考え方(佐藤寛、足立佳菜子)

第2章 開発援助とソーシャル・キャピタル(佐藤寛、足立佳菜子)

- 2 - 1 開発援助において注目すべきソーシャル・キャピタル
- 2 - 2 JICAにおいて特に着目すべきソーシャル・キャピタル

第3章 ソーシャル・キャピタルの計測手法(加治佐敬、青木祐二)

- 3 - 1 ソーシャル・キャピタルの代表的計測手法とその特徴
- 3 - 2 ソーシャル・キャピタル計測の際の留意点

付録 データ収集方法例

第4章 今後に向けて(佐藤寛、足立佳菜子)

- 4 - 1 ソーシャル・キャピタル活用の方考え方
- 4 - 2 具体的提案
- 4 - 3 留意点
- 4 - 4 開発プロセスを自立的に担う力としての
ソーシャル・キャピタル

参考文献

委員・タスクフォース一覧

座長

佐藤 寛 日本貿易振興会アジア経済研究所経済協力研究部主任研究員

委員

井上 真 東京大学大学院農学生命科学研究科森林科学専攻助教授

加治佐 敬 (財)国際開発高等教育機構 GRIPS/FASID 共同プログラム助教授

坂田 正三 日本貿易振興会アジア経済研究所地域研究第一部研究員

吉田 秀美 (財)国際開発高等教育機構主任

結城 貴子 東京大学先端科学技術研究センター客員助手

齋藤 克郎 JICA 森林・自然環境協力部森林環境協力課課長
(2001年12月まで)

タスクフォース

滝村 卓司 JICA 国内事業部研修業務課職員

多田 知幸 JICA 社会開発協力部社会開発協力第一課課長代理

小野 道子 JICA 社会開発協力部社会開発協力第二課ジュニア専門員

不破直子	JICA 医療協力部医療協力第二課職員
相葉学	JICA 農林水産開発調査部計画課課長代理
飯田次郎	JICA 農業開発協力部畜産園芸課課長代理
睦好絵美子	JICA 森林・自然環境協力部森林環境協力課課長代理(2002年1月から)
足立佳菜子	JICA国際協力総合研修所調査研究二課職員(事務局兼)
青木祐二	監査法人トーマツ

事務局

小幡俊弘	JICA 国際協力総合研修所調査研究二課課長
佐藤和明	JICA 国際協力総合研修所調査研究二課課長代理
井上恵美子	JICA 国際協力総合研修所調査研究二課 (財)日本国際協力センター研究員(2002年4月まで)
銅口泰子	JICA 国際協力総合研修所調査研究二課 (財)日本国際協力センター研究員(2002年4月から)

開発に影響を与えるソーシャル・キャピタルの活用と形成

『ソーシャル・キャピタルと国際協力 総論編』ではソーシャル・キャピタル(Social Capital: SC)を考える意義や議論の変遷、開発援助において着目すべきソーシャル・キャピタル、ソーシャル・キャピタルの計測手法、今後に向けた提案と留意点をまとめた。『事例分析編』では、『総論編』で注目すべきソーシャル・キャピタルとして挙げた内部結束型/橋渡し型や認知的/制度的ソーシャル・キャピタルに着目しつつ、実際の事例を分析し、ある開発目的に対して重要と思われるソーシャル・キャピタルは何か、それに対してどのような働きかけがなされたか、その成果はどうだったか、そこから得られた教訓は何か、を検討した。事例としては、ソーシャル・キャピタルの影響が大きいと思われる地域社会開発、森林保全、農業、プライマリ・ヘルスケア、教育、マイクロファイナンスの各事例を取り上げ、ソーシャル・キャピタルの観点から分析を行った。

具体的な事例分析に移る前に、『総論編』で述べた本調査研究におけるソーシャル・キャピタルの考え方を以下において簡単に整理し、事例分析を考える基礎としたい。

1. ソーシャル・キャピタルを考える意義

(1) ソーシャル・キャピタルと名付ける意義

ソーシャル・キャピタルとは、「信頼」「規範」「ネットワーク」など、ある社会に内在して人々の間の社会関係を規定するものである。「信頼」や「ネットワーク」などは新しい概念ではなく、従来からその存在は認識されていた。しかし、従来はこのような社会的要素は「外部条件」として扱われることが多く、プロジェクトによる働きかけの対象として明確には認識されてこなかった。もちろん、従来からプロジェクトの中で規範形成やネットワーク化に対する働きかけは行われていた。しかし、それらは計画に則ったプロジェクト活動というよりは追加的な目に見えない活動ととらえられ、報告書や評価結

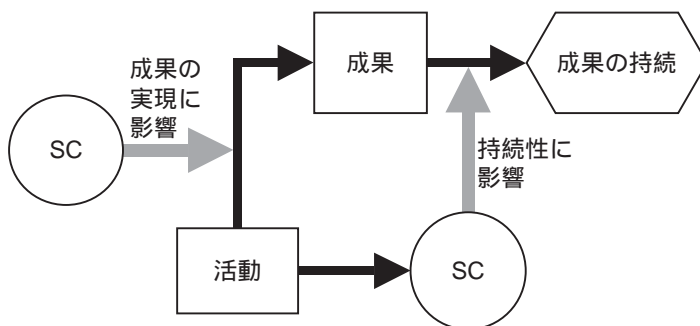
果にはあまり記載されてこなかった。そのため、これらに関する経験や知見は個々のプロジェクトや専門家等に蓄積されてはいたが、組織的には蓄積されておらず、他のプロジェクトにその経験や知見、教訓を活かすことは難しかった。

「信頼」「規範」「ネットワーク」のような社会的要素を単なる初期条件や外部条件ではなく、「ソーシャル・キャピタル(資本)」として「外部からの働きかけが可能」「計測可能」「他との比較可能」なものとして正面からとらえることによって、今まで漠然としていた社会的要素が可視化され、社会的要素間の関係や社会的要素と経済などの他の要素との関係が説明できるようになる可能性がある。また、社会的要素を明示してそれらに対する働きかけやその結果の記録を残すことにより、経験の蓄積が可能になり、他のプロジェクトにその経験を活用することもできるようになる。

(2) 開発プロジェクトにおけるソーシャル・キャピタルの働き

開発プロジェクトにおけるソーシャル・キャピタルの働きとしては、成果の実現を促進することと成果を持続させることが考えられる。例えば「安全な出産の促進」というプロジェクト目標があった場合、周産期保健に関する好ましい規範(妊婦には休養と栄養を与えるべき等)や、妊産婦検診の制度、女性の互助組織などがあれば(もしくは形成することができれば)プロジェクトは成果を上げやすいであろう。また、このような規範や制度、組織が持続すれば「安全な出産」という成果はプロジェクトが終了した後も持続する可能性が高くなる。逆に望ましい規範や制度、組織などがなかったり、プロジェクト成果に対してマイナスのインパクトをもつような規範が存在する場合には(例:女性が自由に検診に行くことをはばむ規範)、プロジェクト目標の達成は難しくなる。このようにソーシャル・キャピタルはプロジェクトの成果を上げ、また持続させるための重要な要素の1つ(すべてではない)と考えられるため、ソーシャル・キャピタルを明示的に認識して働きかけを行い、経験や知見を蓄積し、教訓を学んでいくことが重要となる。

図1 ソーシャル・キャピタルと開発プロジェクト



出所：佐藤寛・足立佳菜子作成

2. ソーシャル・キャピタルの定義

ソーシャル・キャピタルの議論は様々に展開されているところであり、現時点では統一された定義はない。ソーシャル・キャピタルに含まれるものと考えられているものも、制度、役割、ネットワーク、手続き、慣例、規範、価値観、態度など様々であり、議論によって含まれる要素や重視している要素は異なっている。

ソーシャル・キャピタルとは何かを厳密に定義することはこの調査研究の目的ではないし、ソーシャル・キャピタルの構成要素を網羅的に列挙することはそもそも不可能と考えられる。我々が、この調査研究で注目したいのはソーシャル・キャピタルが開発援助プロジェクトの実施にどのような意味をもっているのか、という点である。そこで、この調査研究ではソーシャル・キャピタルを「当該社会・集団内もしくは社会・集団間において、開発目標の達成に向けて必要な何らかの協調行動を起こすことに影響を与える社会的な諸要因」と定義した。ソーシャル・キャピタルの機能は「協調行動」だけではないが、ある社会の開発過程に大きな影響を及ぼす社会的な要因の1つとして「協調行動」をとらえることができ、この問題を考えるときに極めて重要な示唆を与えるのが「ソーシャル・キャピタル」の概念であると考えられる。また、ソーシャル・キャピタルでも開発に大きな影響をもつ（もしくは影響

を受ける 元のとそうではないものがあるが、この調査研究では開発(援助) とソーシャル・キャピタルの関係について検討することを目的としているため、「開発目標の達成に向けて必要な」ソーシャル・キャピタルに焦点を当てることとした。

「開発目標の達成に向けて必要な」ソーシャル・キャピタルはその分野の課題や案件によって当然異なる。また関係者ごとに具体的にソーシャル・キャピタルを考える必要がある(例 : 「規範」といった場合でも行政組織内の規範なのか、住民組織内の規範なのか、また何に関する規範なのか、具体的に検討しなければならない)。そのため、事例分析ではその分野の課題や案件に応じて重要となり得る関係者を検討し、着目すべきソーシャル・キャピタルを具体的に提示して議論を具体化するように努めた。

3 . 開発援助において注目すべきソーシャル・キャピタル

ソーシャル・キャピタルは様々な分類が可能であるが、JICAの開発援助事業との関連では、その機能に着目した分類として、1) 組織・コミュニティ内での協調行動を促す「内部結束型(bonding)」のソーシャル・キャピタルと、2) 組織・コミュニティと関係機関との水平及び垂直のネットワークを構築する「橋渡し型(bridging)」ソーシャル・キャピタルに着目して考えることが特に重要であると思われる。ある開発目的の達成のためには個人がバラバラに行動するよりも主となる機関やグループが目的に対して一致団結して行動すること(内部結束型ソーシャル・キャピタルの形成)が重要である(例 : 水管理のために水管理組合で管理にあたる)。さらに、持続可能な開発のためには、ある組織が孤立した状態で活動するのではなく、関係する機関と良好な関係を構築し、協力し合っていくこと(橋渡し型ソーシャル・キャピタルの形成)が必要となる(例 : 水管理のために農民による水管理組合と行政が適切な役割分担に基づき業務を遂行する)。このいずれもが「開発目的の達成に向けての協調行動」ととらえることが可能である。

また、その「現れ方」に着目した分類としての「制度的(structural)」ソーシャル・キャピタルと「認知的(cognitive)」ソーシャル・キャピタルの分類も有用である。「内部結束型」「橋渡し型」それぞれにおいて、制度や仕組み、ネットワークなどの「制度的」ソーシャル・キャピタルと規範や価値観、信条

などの「認知的」ソーシャル・キャピタルの双方が含まれている。そして「認知的」ソーシャル・キャピタルは「制度的」ソーシャル・キャピタルを機能させ、「制度的」ソーシャル・キャピタルは「認知的」ソーシャル・キャピタルを再生産させるという相互補完関係にあると考えられる。

本研究ではこの「内部結束型」と「橋渡し型」、「制度的」と「認知的」という分類を主たる分析ツールとして、ソーシャル・キャピタルとJICAの開発援助事業との関連を検討していくこととしたい。なお、必要に応じて「マクロ・レベルのソーシャル・キャピタル」と「ミクロ・レベルのソーシャル・キャピタル」という分類を用いることもある。

(1) 内部結束型ソーシャル・キャピタル(bonding social capital)

「内部結束型」ソーシャル・キャピタルとはグループ内の結束を強化するソーシャル・キャピタルである。開発目的の達成のためには、鍵となる組織・集団が協調して目的に向かって活動すること、すなわち「内部結束型」ソーシャル・キャピタルが形成されることが重要となる。

従来も、組織・制度づくり的なJICAプロジェクトの場合は、作り上げようとする組織・制度の内部の「内部結束型」ソーシャル・キャピタルを強化しようとしてきた。とりわけ、プロジェクトの一環として建設したセンターや構造物(灌漑設備など)、制度・システム(灌漑組合など)が、持続的に維持管理されるためには、相手側カウンターパートや受益住民の側のオーナーシップとモラル、そして組織の凝集力が高まることが期待されている。

しかし、「内部結束型」ソーシャル・キャピタルは開発目的に対していつもプラスに働くとは限らない。例えば、コミュニティの中で、悪いとは分かっているもリーダーの意見には逆らわないとか、規則よりも血族の利害を優先するというような考え方が一般的であるところでは制度の適切な運営が損なわれる危険性がある¹。「内部結束型」ソーシャル・キャピタルは、何に対して結束力を高める働きをするのかによって開発に対してポジティブにもネガ

¹ Narayan(1999)は“Bonds and Bridge: Social Capital and Poverty”の中で外部とのつながりが弱い社会集団では、社会階層が固定化し、支配層の権力が強まり、汚職が起りやすくなる、と指摘し、このようなことを防ぐためには外部とのつながりを強化して異なった情報や資源、機会へのアクセスを増加させることが重要と述べている。

タイプにも働き得るのである。そのため、開発援助においては対象社会に存在する「内部結束型」ソーシャル・キャピタルがどのような方向に作用しているのか、調査して対応を検討することが必要となる。

(2) 橋渡し型ソーシャル・キャピタル(bridging social capital)

ある集団や組織の凝集力を高める「内部結束型」ソーシャル・キャピタルに対して、外部の集団や組織との関係を形成するのが「橋渡し型」ソーシャル・キャピタルである。「橋渡し型」ソーシャル・キャピタルは協力成果の普及に重要な役割を果たす。また、外部との関係を強化し、外部の情報や機会へのアクセスを増大させる「橋渡し型」ソーシャル・キャピタルは、組織やコミュニティの強化にも役立つ。さらに、「橋渡し型」ソーシャル・キャピタルは所属するコミュニティの外にも生活の手段を広げられ、コミュニティを客観視していく可能性があるため、「内部結束型」ソーシャル・キャピタルによりそのコミュニティにおける社会階層が固定化したり支配階層が権力を独占することをチェックする機能が強化されるとも考えられる。

「橋渡し型」ソーシャル・キャピタルでも、諸アクター間の関係性の中で、同列・同レベルのアクター間と権力や資金力、技術力が異なるアクター間では関係性やアプローチ、留意点が異なる。そのため、前者を「水平的(horizontal)」ソーシャル・キャピタル、後者を「垂直的(vertical)」ソーシャル・キャピタルと区別して考えることも有効であろう。

「水平的」ソーシャル・キャピタルとしては、コミュニティと他のコミュニティとのつながりや複数の行政機関間の横のネットワークなどが考えられる。このような「水平的」ソーシャル・キャピタルの効用としては、刺激を与え合うことによって相互学習が可能になる、自分たちだけではできなかったことができるようになる(相互補完、効果的な連携)などが考えられる。

「垂直的」ソーシャル・キャピタルとしては、行政とコミュニティの関係、中央行政と地方行政の関係などが考えられる。行政とコミュニティの間の良好な関係が形成されれば、コミュニティは自分たちのニーズを行政に伝え、行政は効果的にコミュニティ活動をサポートできるようになる。また、中央行政と地方行政の関係が築かれると現場のニーズを踏まえた政策策定や政策の意図を理解した上での現場での政策実施が期待できる。政策から実施まで

がスムーズに行われ、また現場のニーズが政策レベルに反映されるためにはこのような「垂直的」ソーシャル・キャピタルが必要といえる。

(3) 制度的ソーシャル・キャピタル(structural social capital)と認知的ソーシャル・キャピタル(cognitive social capital)

「内部結束型」や「橋渡し型」というのはソーシャル・キャピタルが影響を及ぼす対象とチャンネルに着目した分類であるが、ソーシャル・キャピタルに実際にアプローチする際には、そのソーシャル・キャピタルのもつ特徴を把握しておくことが有用である。ソーシャル・キャピタルの特徴に着目した分類としてUphoffは「制度的」ソーシャル・キャピタル(制度や仕組み、ネットワークなど)と「認知的」ソーシャル・キャピタル(規範や価値観、信条など)を区別している²。「制度的」ソーシャル・キャピタルは目に見えやすく、外部からのアプローチもしやすい。一方、「認知的」ソーシャル・キャピタルは目に見えず外部からのアプローチは難しい。Uphoff(2000)は、「制度的」ソーシャル・キャピタルが機能するためには「認知的」ソーシャル・キャピタルが必要であり、一方「認知的」ソーシャル・キャピタルは「制度的」ソーシャル・キャピタルによって強化される、というように両者は補完関係にあると述べている。こうした補完関係を考慮に入れるならば、例えば行政とコミュニティの間の「橋渡し型」ソーシャル・キャピタルを形成しようとする場合には、行政とコミュニティをつなぐ制度や仕組み(法律、組織など)を構築するとともにその制度を機能させるための規範の醸成にも働きかけるように努める必要性が認識されよう。制度などの「制度的」ソーシャル・キャピタルは比較的形成しやすいと考えられるが、それを機能させる規範などの「認知的」ソーシャル・キャピタルの形成は容易ではなく、時間がかかる。この点をよく認識して「制度的」ソーシャル・キャピタルのみならず、それを支える「認知的」ソーシャル・キャピタルの醸成に向けて根気よく働きかけていくことが重要である。

² Uphoff, N. (2000) "Understanding Social Capital: Learning from the Analysis and Experience of Participation" in P. Dasgupta and I. Serageldin (Eds.), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington D.C.; The World Bank.

(4) マクロ(macro) / ミクロ(micro)のソーシャル・キャピタル

このほかに、ソーシャル・キャピタルの機能が及ぶ範囲に焦点を当てて、国家、広域レベルの社会・政治的環境に関するもの(政治制度、法的拘束力、法定システム、政治的自由度など)をマクロレベルのソーシャル・キャピタル、コミュニティや小集団において住民の協調行動を促す組織やネットワーク、規範、価値観などをミクロレベルのソーシャル・キャピタルと区別して考えることも、プロジェクトサイトのみならず地域や国全体へのインパクトまで視野に入れてプロジェクトを検討する際には有用であろう。特に成果を他地域に普及したり、ある方法を制度化して国全体に定着を図ることを目指す場合には、ミクロレベルだけでなくマクロレベルのソーシャル・キャピタルも考慮に入れることが必要となる。

(5) JICA で重視すべきソーシャル・キャピタル

(1)~(4)では開発協力で着目すべきソーシャル・キャピタルについて述べてきたが、これらを踏まえてJICAとして特に重視すべきソーシャル・キャピタルを検討すると、コミュニティと行政、コミュニティ間、行政組織間などの情報・資源の効率的な運用を引き出す「橋渡し型」ソーシャル・キャピタルが重要と考えられる。

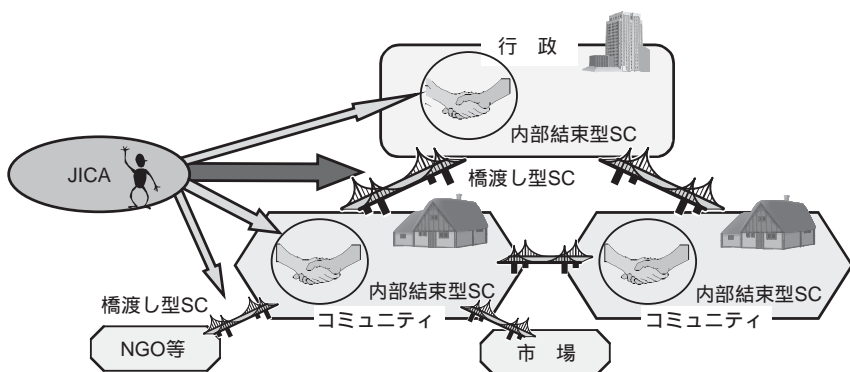
中でも行政とコミュニティのシナジー(協働関係)構築は重要と考えられる。行政が何らかの好意的な行為をコミュニティに対して行えば、コミュニティがこれに応じて何らかの肯定的反応を行う(はじめにコミュニティが働きかけて、行政が反応する、でもよい)。さらに、この肯定的な行動が、相手の次の肯定的な行動を促し、これに応じて一層肯定的な行動が誘発される、というように好ましい相互行為が持続的に繰り返されることを「シナジー関係の構築」と呼ぶ。住民への協力成果の普及や行政サービスの提供、住民組織の活動がプロジェクト終了後も持続するためには、行政とコミュニティのシナジーが構築され、行政とコミュニティがある目的に向かって協調行動をとっていくことが重要である。JICAなどの外部者は「シナジー構築」を促すファシリテーターの役割を果たすことが望まれる。

NGOプロジェクトでは、従来「ボランティア」「ファシリテーター」と呼ばれる外部者が特定の村に張り付き、集中的に資源を投入して「村づくり」を行

うというアプローチが見られた。こうしたアプローチは、外部者と村人の間に一定の信頼関係が構築できれば、確実に変化がもたらされるが、ドナーの撤退のタイミングを計ることが難しく、とすれば人々の間に「援助依存(スポイル)」をもたらし、またプロジェクトの便益が少ない人々の間に嫉妬心(ジェラシー)を呼び起こして、不必要な対立、軋轢を誘発することも少なくなかった。

一方、ODAプロジェクトの場合、特定の地域やコミュニティにだけ集中的に援助資源を投入するというアプローチは「受益者選定の公平性」「効果の裨益性」の観点から取りにくい。従来日本のODAでのアプローチは政府の行政ラインを通じた「上から」の開発の有効性を高めることを目的とした援助が多かった。このようなやり方は広域をカバーするので特定のコミュニティのスポイルやジェラシーは発生しにくい。が、なかなか援助を必要とする末端の村人にまでその成果が及びにくいという弱点が指摘され続けている。特にプロジェクト方式技術協力では、カウンターパートが政府の中・上級役人であることが多く、彼らに対して技術協力を行っても彼らが村人と接しない限り、成果は村人には届かない。協力成果が確実に村人に届くためには、協力のカウンターパートである行政と最終受益者である村人との間の関係づくり(橋渡し型ソーシャル・キャピタル)が必要なのである。

図2 JICAが着目すべきソーシャル・キャピタル

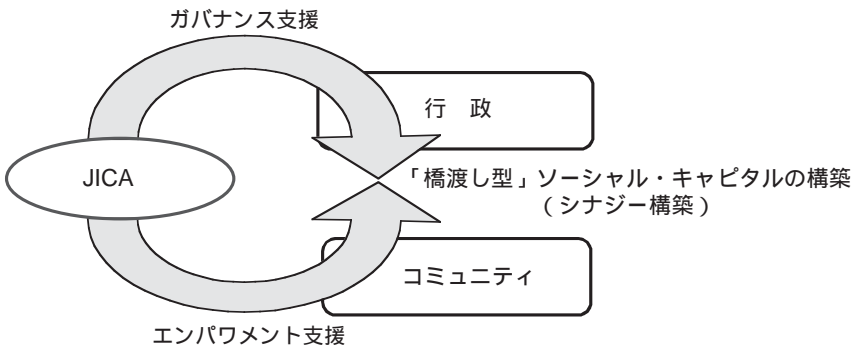


注) SCはSocial Capitalの略
出所:筆者作成

シナジー関係を構築するためには、行政とコミュニティを結ぶ制度や仕組み(制度的ソーシャル・キャピタル)が必要となる。しかし、制度や仕組みを作っただけでは十分ではなく、これらの制度なり仕組みが機能するようになければならない。そのためには制度や仕組みの目的を理解し、その目的に添って行動しようとする規範やお互いに対する信頼(「認知的」ソーシャル・キャピタル)が必要となる。

行政とコミュニティの間で信頼関係を形成していくためには、お互いが相手から「信頼に足るもの」と認識されるように、行政内部及びコミュニティ内部の組織や規範などのソーシャル・キャピタル(内部結束型ソーシャル・キャピタル)にも働きかけていくことが重要である。

図3 シナジー構築への働きかけ



出所：筆者作成

行政とコミュニティ間の「橋渡し」以外の「橋渡し型」ソーシャル・キャピタルも開発には必要である。特に地域社会開発やプライマリ・ヘルスケアなど複数のセクターにおける活動を展開するものでは、行政機関間の連携や、地域のいろいろな組織(住民組織、学校、民間業者、保健所など)の協力が必要になる。このような連携を促進する上で要となるのが、その橋渡し役となるものであり、生活改善の場合は生活改善普及員、プライマリ・ヘルスケアではコミュニティ・ヘルス・ワーカーや保健婦などがこれに当たる。彼らはヨコの連携とタテのつながりの要に位置し、それぞれの間の「橋渡し型」ソ-

シャル・キャピタルの形成を促進する。このような「橋渡し役」となる人材の育成への支援も重要である。

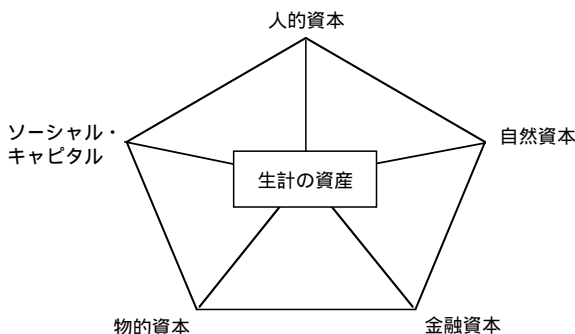
4 . 事例分析の実施

ソーシャル・キャピタルの概念が開発協力を考えるにあたって有用であることが理解されたとしても、次は「ではいったい、どうやって日常業務に取り入れるのか」が問題となる。

すべての援助プロジェクトにとって、同じような重要性をもつ普遍的なソーシャル・キャピタルは存在しない。それぞれのプロジェクトの想定する目的や、状況によって考慮すべき関係者やソーシャル・キャピタルは異なってくる。

事例分析では、ソーシャル・キャピタルが特に重要な役割を果たすと思われる分野ごとに、その分野における開発課題とソーシャル・キャピタルの関係について分析し、課題に対してどのようなソーシャル・キャピタルが影響を与えると考えられるのかを検討した。開発課題におけるソーシャル・キャピタルの役割を分析する際には、主に英国の国際開発庁(Department for International Development: DFID)が持続可能な生計(Sustainable Livelihood)アプローチで用いている5つの資本(人的資本、ソーシャル・キャピタル、自然資本、物的資本、金融資本)の観点を援用して課題の全体像の中でのソー

図4 持続可能な生計アプローチにおける5つの資本



出所：DFID(1999)Sustainable Livelihoods Guidance Sheets, 2.3 Livelihood assets を基に作成

シャル・キャピタルの役割や他の資本との関係を分析している。また、ソーシャル・キャピタルの中では、上記で述べた「内部結束型」のソーシャル・キャピタルと「橋渡し型」のソーシャル・キャピタルを特に意識した上で、開発課題（プロジェクト目標）に対してどの関係者の中のあるいはどの関係者間のどのようなソーシャル・キャピタルに注目すべきなのかを整理した。そして、この概念整理に基づいて実際の協力事例でソーシャル・キャピタルを活用したり形成・強化（マイナスのインパクトをもつものについては減少）したりするためにはどのようなアプローチが取られたのか、その結果はどうだったのか、評価はどのような指標を用いてどのように行われたか、教訓・留意点は何か、等を具体的に分析した。

事例分析の分野としては、行政とコミュニティの関係づくりや組織間連携が特に重要となる分野として、複数のセクターに同時に働きかける地域社会開発、行政とコミュニティが共同で持続可能な資源管理を行う森林保全、農業（行政と農民組織による水管理、農民を最終受益者とした農業技術普及、複数セクターにかかわる生活改善）、住民参加が原則となるプライマリ・ヘルスケア、コミュニティの理解や協力が重要になる基礎教育を分析の対象として取り上げた。また、マイクロファイナンスは分野ではないが、ソーシャル・キャピタル形成のツールとして使われることもあり、また、その成功のためには組織や制度、借りたお金は返すという規範などのソーシャル・キャピタルが重要となる、というようにソーシャル・キャピタルとの関連が密接であることから、事例分析を行った。

ソーシャル・キャピタルと開発との関係は未だ実証されたわけではなく、経験を積み重ねて検証していくことが必要である。また、経験を積み重ねるためにはソーシャル・キャピタルを意識した取り組みを実施していくことが肝要である。今後、このような経験を積み重ねて、ある分野において着目すべきソーシャル・キャピタルやそれらへのアプローチ方法、留意事項などの経験や知見を蓄積し、社会的な要素も組み込んだプロジェクトの計画・実施・評価が実施できるよう努めていくことが望まれる。

5 . 留意点

ソーシャル・キャピタルの概念はより客観的かつ詳細に社会と開発の関係を分析することに役立つ。しかし、ソーシャル・キャピタルの概念を活用する際にはいくつか留意すべき事項もある。以下にそれらを示す。

(1) ソーシャル・キャピタルの具体的提示

その社会の状況やプロジェクトの目的によって着目すべきソーシャル・キャピタルは変わってくるため、目的や状況に応じて働きかけるソーシャル・キャピタルをその都度、具体的に検討する必要がある。ネットワークや規範などのソーシャル・キャピタル的な要素を計測してポイント化し、合算して社会の評価をするというような考え方は適切ではない。あくまでも目的や状況に応じて具体的な要素を検討していくべきである。その際には、「ソーシャル・キャピタル」とひとくくりにするのではなく、「行政とコミュニティの信頼関係づくり」などのように具体的に提示するようにする。そうすることによって、対応策も具体的に検討できるようになるからである。

(2) 介入の影響への配慮

ソーシャル・キャピタルに働きかける際には介入の影響に対する注意深い配慮が必要である。介入の影響としては外部者への依存、既存のソーシャル・キャピタルの消耗、意図しない影響の発生、などが考えられる。

1) 外部者への依存

ドナーなどの外部者がその社会に介入することによって、依存状態を作り出してしまふことが往々にしてある。この調査研究では特に「行政」と「コミュニティ」の「橋渡し型」ソーシャル・キャピタルに着目したが、外部者が「橋渡し役」になってしまふのは外部者がいなくなった後に「橋渡し型」ソーシャル・キャピタルがなくなってしまう危険性がある。ソーシャル・キャピタルは、現地に根付き、地元の資源となることによって成果の持続性を高めるものであるのだから、外部者はこのような依存ができるだけ起きないように配慮する必要がある。ソーシャル・キャピタルを強化・形成しようとする際

には外部者は自身を「橋渡し役」ではなく、「橋渡し」を促進するファシリテーターと考え、外部者がいなくなった後も持続的にそのソーシャル・キャピタルが存在するように考えなければならない。

2) 既存のソーシャル・キャピタルの消耗

ソーシャル・キャピタルに着目し、ソーシャル・キャピタルを効果的に活用しようとすることは必要であるが、アプローチのやり方によっては既存のソーシャル・キャピタルを「すり減らし」てしまう危険性もある。例えば、既存の「相互扶助」の規範を利用して住民にプロジェクト目的のための共同作業をしてもらおうということを繰り返していると、住民は度重なる「タダ働き」に不満を抱き、「相互扶助」の規範が薄れてしまう危険性がある。外部者の不用意な介入によって住民の生活を支えていたソーシャル・キャピタルを損なわないよう、慎重な配慮が必要である。

3) 意図しない影響

ソーシャル・キャピタルに対する働きかけによって、その社会の仕組みや考え方が変わる可能性があり、その変化が思わぬ方面に波及してしまうこともあり得る。例えば、トップダウンが一般的な国において住民の自立的な問題解決能力や意思決定能力が向上するように働きかけた結果、住民と政府との対立が引き起こされる可能性もある。

また、対象集団の中には多数派と少数派、有力者と社会的弱者などが異なる構成員が含まれていることもあり、ソーシャル・キャピタルへの働きかけによって少数派の意見が無視されたり、有力者がさらに有利になるような制度や関係が構築されてより格差が広がるということもあり得る。

ソーシャル・キャピタルの形成・強化に際しては、このような意図しない影響が出てくる可能性もあるため、ソーシャル・キャピタルの形成・強化や変容については、外部から性急に押しつけるのではなく、十分時間をかけ、あるソーシャル・キャピタルの形成・強化や変容の必要性について関係者と十分検討を行った上で、関係者自らが納得し、ソーシャル・キャピタルを形成・強化・変容させていくよう働きかけを行うことが重要である。そしてその際には少数派や社会的弱者の声が無視されないよう、できるだけ配慮する

ことが肝要である。

6．開発プロセスを自立的に担う力としてのソーシャル・キャピタル

開発プロセスには多くの関係者(ステークホルダー、アクター)が関与する。しかしながら、様々な理由によってこのアクター間には意思の疎通がなく、また信頼関係がない場合も少なくない。当事者間ではなかなか交渉ができない問題も、外部者が介入することによってきっかけができ、何度かの試行錯誤ののちに好ましいやりとりが経験されれば、それ以降は互いの働きかけの相乗効果(シナジー効果)で、既存の資源を有効に活用することができるようになることは多い。利害が対立する、あるいはこれまでの歴史的経緯から互いに信頼関係のないアクター間のコミュニケーションを促進し、アクター間のシナジー関係を構築することは、当事者の持たない知識・資金を有している外部ドナーには比較的容易なことである。

ドナーはいずれ去っていく外部者である。このことを強く認識し、現地の人々が開発のプロセスを自立的に担っていける力をつけるような働きかけを伴った協力を実施すべきである。この自立的に発展する社会の力をソーシャル・キャピタルと読み替えることも可能である。ドナーが関与する一定の期間、このソーシャル・キャピタルを強化・育成することを明確に認識することで、プロジェクトの持続可能性が高まることが期待できるのではないだろうか。

ソーシャル・キャピタルは今まで見えにくかった社会的要因を客観的にとらえるのに有効な概念である。ソーシャル・キャピタルの概念を用いて社会的要因を可視化した上で、他の要素との関係やソーシャル・キャピタル間の関係を分析し、開発課題を包括的にとらえ、開発の成果を上げるように取り組むことが重要である。

第1章 地域社会開発とソーシャル・キャピタル

1. 地域社会開発における開発課題とソーシャル・キャピタル

1 - 1 貧困軽減対策としての地域社会開発

従来の地域開発は、その地域に特有な問題の解決を図るべく、特定の問題への対応を目指すプロジェクトを実施するアプローチ、大規模な経済的、社会的インフラストラクチャーの導入により前方・後方の産業連関の形成を図るアプローチ、インフラストラクチャーの建設・整備そのものから経済的・社会的厚生を得ようとするアプローチなどがあった。

その後、トップダウンのアプローチが特に地域社会の貧困層に届かなかったことへの反省から、多くのODAによる活動、NGOを中心とする活動とともに開発をボトムアップの過程としてとらえ、開発プロセスに住民の参加を促そうとする努力が展開されてきた。1990年代の開発援助におけるキーワードは「参加型」であったといえる。

上記のようなプロセスを経て、特に1990年代以降、経済発展と社会開発が車の両輪であるという認識や、貧困が収入向上だけでは対応できない多面的性格 (multi-dimensional issues) を有するという認識が主流となり、現在では適性規模 (appropriate size) で全体的な (holistic) アプローチの重要性が唱えられるようになった。貧困の軽減に対しても、地域社会における社会変化のプロセスの中で、課題の把握、解決策の検討及び採択、解決に向けた参加型の開发行動が取られるべき、という考え方が確立されてきている。

本節では、現代の地域社会開発に共通する課題として貧困軽減・貧困対策を取り上げ、適正規模かつ全体的なアプローチとして、行政と住民とのシナジー関係構築を目指すプロジェクトを、橋渡し型ソーシャル・キャピタルの観点からとらえる。つまり貧困の軽減に資する住民の主体的な開发行動と行政サービスの提供を促し、相互に波及効果を及ぼす社会関係の構築を課題と

して設定するものである。

まず貧困軽減における行政の役割を再確認し、次にソーシャル・キャピタルの観点から、主な貧困対策・軽減アプローチの特徴を簡単に整理する。さらに貧困軽減対策としての地域社会開発プロジェクトの実施/管理上重要であるソーシャル・キャピタルを整理、記述し、シナジー関係構築のための具体的なアプローチを述べることとする。

1 - 2 貧困の軽減と行政サービスの役割

貧困軽減を中心課題とする地域社会開発においては、開発の主体を住民にしておくことは決定的に重要である。しかし同時に、住民の参加型開発活動を促進するためには、行政にも重要な役割があることを忘れてはならない。後述の「社会的能力アプローチ」が重視する「住民が自らの組織を開発の社会的単位として認識する」ことができたとしても、住民だけで多くの開発課題を解決することは困難である。公共性の高い開発課題になればなるほど、他の組織との利害調整や自らの社会内部にはない資源を動員するための費用は高まり、ここに行政サービスを効果的に得る必要が出てくる。

本来、地域行政は住民に適切なサービスを提供するべくあるものともいえるが、途上国の地域社会の現実においては行政サービスと住民のニーズとの間に乖離が起きていることが指摘できる¹。国際協力事業団国際協力総合研修所(1994、1997b)では地方行政と開発のあり方を検討し、この乖離を埋めるために地域行政組織のキャパシティ・ビルディングを強化することの重要性を指摘した。また同時に、住民組織の強化の必要性も指摘している。しかし、ここで重要なのは、両者が、例えばパトロン-クライアント関係のような静態的な相互補完的關係にとどまらず、相互利益のある「ポジティブ・サム型」の相互関係を構築することができるか、という点をさらに検討する必要があるということである。

行政と住民との乖離を埋めるアプローチとして、エヴァンス²の「政府と社

¹ 国際協力事業団国際協力総合研修所(1997b)

² Evance(1996)

会のシナジー構築の理論」が注目される。「シナジー (synergy)とは「1つの組織の機能が他の組織の機能にも波及効果をもたらし、相互の機能が互いに影響しあって、両者にとってより望ましい状態になること」³をいう。辻田 (2001)は、エヴァンスが「政府と市民の間にシナジーを構築するのに必要なのは、市民は公民としての責務に従事することにより政府の機能を強化し、政府は市民にそのための環境を提供するという相互作用である」と主張していることを紹介している。注目すべき点は、コミュニティと地方行政の溝を埋めるためには住民も「公民としての責務」(civic engagement)を果たす必要があり、このことを通してコミュニティが地方行政に有効に働きかけることが可能になるという認識を示したことである。このような責務を伴ったコミュニティからの働きかけにこそ、従来の静態的な関係を変容させ、お互いにとってより望ましい「ポジティブ・サム型の協働関係を構築する可能性が示されているのである。

このようにソーシャル・キャピタルの議論は地域行政サービスと住民のニーズをつなぐ社会関係の構築について有効な論点を与えている。詳しくは、1 - 4において検討することとし、まずソーシャル・キャピタルとの関連で重要な貧困軽減・貧困対策アプローチを簡単に整理しておく。

1 - 3 貧困軽減アプローチとソーシャル・キャピタル

1 - 3 - 1 ケイパビリティ・アプローチ

貧困問題に関しては、セン(Sen)の権原(entitlement)の概念を中軸とするケイパビリティ・アプローチが1970年代から展開されている。ケイパビリティ・アプローチは開発主体を人間個人に求め、人間が本来有している権原に基づき、人間が価値を見いだす状態や行動(センはこれを機能(functioning)と呼んでいる)と、それらの達成可能な選択的集合概念である個人の潜在能力(capability)の効果的な発現が貧困の軽減に有効であるとし、それを保障する環境の整備を目指している点で注目されている⁴。これは後に人間開発と

³ 坂田正三(2002)p.15-16。

⁴ 権原、機能、潜在能力についてはセン(1999)、絵所秀紀(1998)p.57-p.59、原洋之介(2001)p.161-p.179を参照のこと。

いう戦略論としてまとめられ、UNDPの「人間開発報告書」として1990年代を代表する援助理論の1つとされてきた。人間開発報告書は指標として、平均余命、衛生、母子保健、識字率や就学率、学校の数、等を挙げ、それらを保障する制度や施設の整備にも目を向けているが、一方で、オリジナルのセンの議論からやや離れ、対象社会の文化、社会的関係の多様性や、その多様性による影響等は見えにくくなっているとの指摘もある⁵。今後ソーシャル・キャピタルの概念を有効に導入することにより、個人の潜在能力の発現が所属する社会のあり様によって変わってくることを説明する可能性が拓けていると指摘してよいだろう。

1 - 3 - 2 セーフティネット・アプローチ

近年の経済と情報のグローバル化の結果、市場経済化の恩恵を得られない、あるいは経済危機の際に最も悪影響を被りやすい貧困層・社会的弱者層への対策として、セーフティネット構築の必要性が指摘されてきた。行政が市場経済化政策を進めるための補完として、あるいは社会福祉政策等の一環として行政による社会保障制度を早急に整備することが求められている。しかし比較的成本のかかる社会保障整備は実際には形式的なものにとどまることが多く、また、一時的な対処療法として効果が限定的になってしまうことが指摘できる。

しかし、今後さらに進行すると予想される市場経済化に対し、継続的かつ効果的なセーフティネットの構築がますます必要となるだろう。これに対応するには、財源を援助等外部リソースに頼るのではなく、地域社会経済の活性化による自律的なセーフティネット・システムの構築が求められる。この場合、行政サービスを中心とするシステムの構築と併せて、そのコミュニティがもともと有している相互扶助システム等を有効に活用することが必要であろう。ソーシャル・キャピタルは、両者のシステムを有機的に橋渡しする機能をもつと考えられる。

⁵ 例えば、絵所(1998b)p.66-67。

1 - 3 - 3 社会的能力アプローチ

JICAは1996年にそれまでの貧困対策等に関する調査研究の成果として「社会的能力」の概念を打ち出した。これは地域社会開発において、その社会の「資源(自然的、経済的、人的)」、「組織」、「規範」を「開発の3要素」としてとらえ、外部からの変化(開発援助)に応じてこれらを自ら組み替え、管理運営していく自己組織力を、「開発援助プロジェクトにおける社会的能力」と定義したものである⁶。これはJICAが、従来までのプロジェクト実施における社会配慮の枠を越え、その持続可能な実施のためには対象社会の諸要素を積極的に活用しようとしたことの現れであった。すなわち、ここでJICAがソーシャル・キャピタルを萌芽的にとらえた結果ということができるだろう。具体的な地域社会開発プロジェクトにおいては、「資源の効率的な利用・管理」、「住民参加度の増加」「集团的・自律的な行動規範の形成」という姿を社会的能力の強化された状態としてとらえ、その状態に至る過程を通して貧困問題の認識、対応策の検討、解決・軽減のための行動を図ることの重要性が示された。同時に外部組織(市場、行政機構等)との交渉能力も重要な要素として認識されており、貧困軽減を、外部からの影響も含めた対象社会全体の変化の過程を通して達成されるべきものとしてとらえられている⁷。

この概念を基に、次節2.で述べられるインドネシア・スラウェシ貧困対策プロジェクト(以下、スラウェシ貧困対策プロジェクト)においては「参加型地域社会開発計画手法(Participatory Local Social Development Planning: PLSDP)」という地域開発担当官向けの研修モデルが開発され、そこでは必要な知識、技術のほかに、考え方、態度等、アポフ⁸が分類する認知的ソーシャル・キャピタル(cognitive social capital)ともとえられる事柄の修得を目的としている。また住民自身に対するアプローチに関しては住民組織の活用とそれを支える規範の形成を挙げている⁹。

ただし、住民組織は多様であり、自然発生的なものもあれば官製のものもある。対象地域を特定する場合と同様に、プロジェクトはどの住民組織を対

⁶ 国際協力事業団国際協力総合研修所(1996)

⁷ 国際協力事業団国際協力総合研修所(1996)(1997a)

⁸ Uphoff(2000)

⁹ 国際協力事業団社会開発協力部(2000b)

象とするのか、また何が組織形成と維持の機能を果たしているか等、住民組織のダイナミズムを十分に検討する必要がある。また社会的能力アプローチは、複数の集団によって成り立つ社会内部の多様性による影響(後述する内部結束型ソーシャル・キャピタル(bonding social capital)がもつ排他性等)については言及していない。さらに、資源を動員し住民組織が強化されれば自動的に好ましい規範が促され貧困軽減が達成されるという楽観的シナリオが描かれているという印象も払拭できない。

しかしスラウェシ貧困対策プロジェクトではこの社会的能力の概念を基にPRAワークショップ等の各種ワークショップや、住民リーダーに対する国内先進県視察研修、行政担当官に対する研修等、多くの手法が試みられ、事例検討で述べるように一定の成果が見られる。これらの活動が実際に住民の貧困軽減に資するかどうかは、さらに時間をかけて評価していく必要があるが、今後は社会的能力アプローチに関する実証的な研究を進め、どのような具体策が実際の開発現場で有効であるのか(特に住民の主体的参加に役立つのか)、ケーススタディを行いそれらを体系化していくことが望まれる。

1 - 3 - 4 Sustainable Livelihoods **アプローチ**

英国の国際開発庁(Department for International Development: DFID)は1998年から「持続可能な生計(Sustainable Livelihoods)」という概念を開発戦略の中で展開してきた。英国は1997年以降すべてのODAは貧困の解決のために行われるべきであるとして多くの政策提言を行ってきたが、その具体的なアプローチが持続可能な生計アプローチである。これは貧困の軽減を「世帯収入」とほぼ同義であるとみなされてきた「家計の向上」だけで見のではなく、日常活動の「生計の改善」からとらえようとするものである。

DFIDは生計を「人的資本」、「ソーシャル・キャピタル」、「自然資本」、「物的資本」、「金融資本」の5角形で表される総体として把握し、持続可能な生計維持のために5つの資本(あるいは資産)をバランスよく保っていくことが重要であると主張している。貧困状態とはこれらの生計のバランスが歪められた姿であり、外部からのショックに対する脆弱性が高く、また潜在能力の発現を妨げていることを意味しているにとらえた。ソーシャル・キャピタルは明示的に生計維持を構成する5つの資本のうちの1つと位置づけられている。

この持続的生計向上のアプローチは、これまで批判の対象とされてきた「標準的世帯(夫婦と子どもを典型とする)」概念に基づく家計分析の限界を超え、貧困問題を全体的(holistic)にとらえる可能性を示した。また、センらのケイパビリティ・アプローチも踏まえた上で(つまり権原の発現を保障する環境を再生産可能なバランスのとれた5角形の維持、発展にあるとした)貧困の軽減を図ろうと指向している。

1 - 4 地域社会開発におけるソーシャル・キャピタルの役割

次に、貧困の軽減に資する住民の主体的な開発行動と行政サービスの提供を促し、相互に波及効果を及ぼすという地域社会開発の課題に対応するために、どのようなアクターが重要であり、それらにとってどのようなソーシャル・キャピタルがかかわっているかを検討してみよう。

1 - 4 - 1 主要アクター

- ・ 行政(村落開発局、保健局、社会保障局、等)
- ・ 住民(個人、世帯、血縁集団、親族、氏族、一般的住民組織、機能的住民組織、宗教的グループ、生産的グループ、地域的紐帯)
- ・ 地元有力者(地主、商業的元締め、歴史的有力家系)
- ・ 企業(地元企業、国内都市部の企業、外国企業)
- ・ プロジェクト関係者(専門家、明示的カウンターパート、潜在的受益者)
- ・ NGO(ローカル/インターナショナル)
- ・ マーケット(地場のマーケット、都市部のマーケット)

ある典型的な地域社会開発プロジェクトを想定した場合でも少なくとも上記のようなアクターが想定される。プロジェクトが特定のセクターに活動を絞ればさらに詳細なアクターが登場してくるだろう。留意すべき点は、一口に「住民」といっても、社会の内部には様々なグループがあり、構成員も複数のグループに同時に所属しているということである。そして、彼らは場合に応じてそれぞれのグループへのかかわり方を通じて自己を確認するというマルチプル・アイデンティティ(multiple identity)を有するという認識が必要で

ある。

開発プロジェクトを実施する場合はどのグループを対象とするのか、プロジェクトの目的や効果を併せて検討する必要がある。当然プロジェクトにとって都合のよいアクターもあればそうでないアクターもある。また、プロジェクトによって既存のアクターの利害関係等が変化することもあり得ることを念頭に置いておく必要もあるだろう。

本節の趣旨に従い、住民と行政の相互利益的な関係構築を通して貧困の軽減に対処するプロジェクトを想定した場合、住民と行政に加え、NGOが主要なアクターとして役割を果たす。また、マーケットも住民と行政の相互関係に大きな影響を与えると考えられるが、プロジェクトによる直接の投入対象とはなりにくいので、ここでは重要な外部条件として整理しておく。さらにその他のアクターは、場合によってはプロジェクトがコミットするアクターである。

1 - 4 - 2 注目すべきソーシャル・キャピタル

上記のような問題関心に沿って地域社会開発プロジェクトにとって注目すべきソーシャル・キャピタルを整理すれば、当面次の4つになるだろう。

相互互惠的規範(norms of reciprocity)、 内部結束型 / 橋渡し型ソーシャル・キャピタル(bonding / bridging social capital)、 シナジー関係(synergistic relationship)、 認知的 / 制度的ソーシャル・キャピタル(cognitive / structural social capital)である。

第一は相互互惠的規範である。仮に対象社会に相互互惠的な規範やルールがあるとしたら、それを活用するようにプロジェクトはデザインされるべきである。これまでの議論から相互互惠的規範はプロジェクトの実施にかかわる取引費用を低減させることが期待できる。また、既に社会的に確立されている規範を活用できれば、プロジェクト活動の自律発展性もある程度予測することができる。住民(あるいはコミュニティ)の相互互惠的規範はエヴァンスの指摘する「公民としての責務」を育む母体となり得る。また行政が住民に対して相互互惠的な規範を形成することができれば、コミュニティの相互互惠(横のソーシャル・キャピタル)との積極的な協力関係(縦のソーシャル・キャピタル)が構築できる可能性も高くなる。

他方で、その規範がプロジェクト活動と相反するものであったとしたら、プロジェクトはその規範と軋轢を生まないようなエンタリング・ポイントから入り、将来的に別の望ましい規範に変化させるようなアプローチをとる必要があるだろう。滝村(2001)は開発援助プロジェクトにおいて、既に形成されているソーシャル・キャピタルと外部からのソーシャル・キャピタルを有機的に結合させていく再生産過程を「接合的な社会関係資本(articulate social capital)形成」としてとらえ、各社会構成員に対する動機づけを重視すべきことを指摘している。

第二に、社会集団内部の結束力を高める内部結束型ソーシャル・キャピタルである。プロジェクトが対象としているグループに内部結束型ソーシャル・キャピタルがあれば、組織力を強化し、プロジェクト活動の効果を高める手段としてこれを活用する有効性が認められる。バングラデシュ住民参加型農村開発行政支援計画の例(本章の「3. バングラデシュ住民参加型農村開発行政支援計画におけるソーシャル・キャピタルの形成・活用」参照)が示しているように、内部結束型ソーシャル・キャピタルは相互互恵的規範と同様にプロジェクトコストを下げ、効果を高めることが期待できる。また住民が行政にアプローチする場合の社会単位を認識する場合にも、内部結束型ソーシャル・キャピタルは効果的な機能を果たすと考えられる。

しかしながら、この内部結束型ソーシャル・キャピタルに関しては、次に述べる橋渡し型ソーシャル・キャピタルとトレードオフの関係にあるとのナラヤン(Narayan(1999))の先行研究があり、また坂田(2001)が整理しているように「悪い面(downside)をもたらしやすいとも指摘されている。特にプロジェクトの実施が、既存の利害関係に変更を及ぼすようなことが明らかな場合には、注意が必要である。

内部結束型ソーシャル・キャピタルと対概念になっているのが、橋渡し型ソーシャル・キャピタルである。橋渡し型ソーシャル・キャピタルとは「グループ外の他の集団や政府などのフォーマルな制度・組織との連携を強める役割を果たすもの」¹⁰である。前出のナラヤンはウールコックとともに、個人の経済活動においては外部からの情報を持ち込み、雇用の機会等を増やす橋渡し型の方がより重要な役割を果たすとした。社会的能力アプローチにおい

¹⁰ Woolcock(1998) 坂田(2001)p.23より)

ても行政や市場等との交渉能力の重要性が指摘されているが、資源獲得や管理に係る社会の交渉能力がソーシャル・キャピタルとして機能していれば（するようになれば）その社会の社会的能力が強化されたといってもよいだろう。さらに縦の橋渡し型ソーシャル・キャピタルはコミュニティと行政をつなぐシナジー関係構築の前提でもある。

第三に、シナジー関係の構築である。本節では橋渡し型ソーシャル・キャピタルの中で特にお互いに影響を及ぼしポジティブ・サムの関係を築く機能をもつソーシャル・キャピタルをシナジー関係と呼び、特に行政と住民の間の縦の関係に注目する。前出の辻田(2001)によれば「これまでの開発においては、フォーマルな制度(政府)の強化(トップダウン)とコミュニティの組織強化(ボトムアップ)のいずれかに焦点が当たりがちであった。一方が他方に対して働きかけることの相互作用(=政府と市民のシナジー)が、いかに途上国の開発において重要であるか(傍点引用者)という認識が、シナジー論の新しさなのであるとしている。さらにソーシャル・キャピタルの形成について、「エヴァンスはいかなる途上国でもシナジー構築が可能であり、構築されたシナジーにより短期間で社会関係資本(引用者注：=ソーシャル・キャピタル)形成が可能になると主張している」点も注目される。

本節はシナジー論を論ずることが本旨ではないので、詳細は辻田(2001)をはじめとする参考文献等に譲ることとするが、このシナジー関係の構築こそ、行政機構のキャパシティ・ビルディングに長い経験とノウハウをもつJICAの地域社会開発プロジェクトにとって、最も比較優位のあるアプローチであるといってもよいだろう。スラウェシ農村開発プロジェクトは、このシナジー関係の構築に成功した事例であるといえる。また、3.で分析するバングラデシュ住民参加型農村開発行政支援計画(以下、バングラデシュPRDP)も、行政側に重心を置きつつも、スラウェシのアプローチと同様、リーダーや住民の協議の機会を有機的に行政に反映させ、双方の有機的な相乗作用(すなわちシナジー関係の構築)を目指していると整理できる。

最後に、ソーシャル・キャピタルの形成、あるいは再生産過程にかかわってくる認知的/制度的ソーシャル・キャピタルという類型である。アポフ¹¹

¹¹ Uphoff(2000)

はソーシャル・キャピタルの構成要素に着目して認知的と制度的という分類を行った。そして規範や信条等の認知的ソーシャル・キャピタルが制度や人間関係など制度的ソーシャル・キャピタルの成立前提条件であり、同時に認知的ソーシャル・キャピタルは制度的ソーシャル・キャピタルによって具現化され、再生産されていくとした。上述の相互互惠的規範、内部結束型/橋渡し型ソーシャル・キャピタル、シナジー関係すべてに、ソーシャル・キャピタルの構成要素として、この認知的/制度的要素が含まれることに留意すべきである¹²。再生産プロセスに注目すれば、スラウエシの事例は認知的ソーシャル・キャピタルがプロジェクト活動によって醸成され、制度としてできあがった村落開発支援のシステムが制度的ソーシャル・キャピタルとなり、両者が相まって行政官と住民双方による貧困対策支援システムとしての「スラウエシ・モデル」をソーシャル・キャピタルとして再生産している過程を示している。

1 - 5 シナジー構築に向けて

本節の最後に、地域開発プロジェクトにおいてこのようなシナジー関係構築のためにどのようなアプローチが有効であるかを検討する。主要なアクターは行政、住民組織、NGOである。

前述の辻田(2001)は水と衛生分野においてシナジーを構築したパートナーシップの事例として、(1)政府と住民(ブラジル下水処理)、(2)政府と住民の間にNGOが仲介(タンザニアの水と衛生のプロジェクト)、(3)政府を代替したNGOと住民の関係(パキスタン衛生プロジェクト)を紹介している。各事例の中でシナジー関係の構築に成功した理由として、政府と住民、あるいはさらにNGOが「自らの役割分担を果たし、また相手の果たす役割が自分たちにとって必要不可欠であると認識したから」であり「自分たちのできることを相手に提供し、相手に自分たちのできないことを補ってもらう関係にベネフィットを見いだした」からであると指摘している。

¹² 相互互惠的規範は認知的ソーシャル・キャピタルが社会関係の中で独立した特徴を示している形態として整理しておく。人々により執り行われる相互扶助システムがこれの対になる制度的ソーシャル・キャピタルと考えられる。

JICAのプロジェクトの場合、アクターに、どのように相互の役割分担を認識させ、お互いに必要なパートナーであると認識させることができるか。ソーシャル・キャピタルの議論を用いて、実現可能であると思われるアプローチを整理しておく。

1 - 5 - 1 行政へのアプローチ

第一は行政機構のインスティテューション・ビルディングである。これは地域開発担当行政官(多くの場合村落開発、貧困対策等と一致する)の人材育成とともに、行政機構内部での意識改革や信頼の醸成が有効である。行政官の人材育成には各種研修やワークショップを通じた課題把握、解決策の考案、各種マネジメント能力が必要であるが、重要なことは、いかに住民の現実(リアリティ)を把握し、厚生の高い開発プロジェクトとして実現、管理運営していくことができるかという点である。そのためには住民の現実を把握するためのネットワークづくりが不可欠であり、機会あるごとに現場に行き、対象住民と信頼のある人間関係を形成しておくことが必要であろう。

また、行政機構内部にあっても貧困軽減のための部門横断的なネットワークづくりや、上下の意思疎通を促進するような関係強化が必要である。これらは、多くの組織社会学的、経営学的研究からフォーマルな制度よりもインフォーマルなネットワークの方が生産性が上がることが指摘されている。多くの先進企業が生産性を高めるために「ナレッジ・マネジメント(knowledge management)」の強化を進めているが、同様の理由から途上国の行政機構においても「身の丈にあったナレッジ・マネジメント」の強化が望まれるであろう。その場合の行政組織の生産性を計る規準は「住民に信頼される行政サービスの提供」であろう。本章3. で述べられるバングラデシュPRDPIは地方行政と村落のリンク強化を図る活動の中で「ユニオン連絡調整委員会」を設置し、行政機構における知識、ノウハウの集約化と共有化を図っている。

1 - 5 - 2 住民へのアプローチ

第二は住民へのアプローチである。シナジー関係の構築には、エヴァンスの指摘する「公民としての責務」を住民が果たすことが不可欠であるという点が、理想形ではあるが、同時にクリティカルな点である。ただし「公民とし

ての責務」ということは、エヴァンスも指摘しているとおり、正にその社会に埋め込まれた(embedded)価値観等が反映される形態である。住民にとってどのような責務が意味があるのか、外部者であるプロジェクトは十分注意する必要がある。

具体的なアプローチとしては住民組織の活動強化につながるような動機づけを行うことが指摘できる。相互互恵的な規範を活用することはもちろんだが、既に通時的に形成された規範が定着しており、それがプロジェクト活動と親和的でないときは、住民自身の態度の変化を促す必要がある。その場合、経済的な誘因のみによる一時的な組織化や、外部から強引に新たな規範を注入しようとしても、住民から反発を買い、規範の導入には自ずと限界があるだろう。従って新たなソーシャル・キャピタルとしての規範の形成を期待し、物理的な動機づけと平行して心理的な動機づけを行う必要がある。この点、本章2. で紹介されるスラウェシ貧困対策プロジェクトは住民に対する動機づけを効果的に行った例として注目される。また、3. のバングラデシュPRDPにおいても、村落内の小規模インフラ事業(コモン・インタレスト)を通じて、親族関係を越えたコミュニティのまとまりの意識化を目的とした動機づけを行っている。

1 - 5 - 3 NGOへのアプローチ

NGOは、住民に直接裨益する草の根レベルの活動や小規模参加型プロジェクトに比較優位があると考えられる。また、NGO自身も自らを「ファシリテーター」、「カタリスト」等と称し、住民側に立った活動を意識的に行っている。ここで指摘しておかなければならない点は、地域社会開発にとって重要であるのは、冒頭で指摘したように、トップダウン、ボトムアップのいずれか一方ではなく、双方が役割分担を認識し、相互利益を得られるようなシナジー関係の構築にある、ということである。従ってNGO(ナショナル、インターナショナルを問わない)は、住民のエンパワメントだけでなく、行政のコミットメントを高めるような活動も意識して行う必要がある。また、エヴァンスが指摘するように社会に埋め込まれた「公民としての義務」を伴った住民の行政に対する働きかけを支援することが有効であろう。

既に述べたように辻田(2001)は、シナジー関係の構築においてNGOが政

府と住民の間を仲介した例と行政を代替したNGOの例を紹介している。シナジー構築においてNGOの果たす役割は重要であることが明らかである。しかし、二国間のODAとして実施されるJICA型の地域社会開発プロジェクトにおいては、政府と住民の間を仲介する関係を強化するような役割をNGOが担当するパートナーシップが望ましい。

最近多く見られる業務委託型のJICAプロジェクトとNGOのパートナーシップにおいては、小規模であってもプロジェクトのスコープ全体をNGOに委託するのではなく、地域行政とコミュニティのシナジー関係強化を仲介する機能を果たすプロジェクト部分の一部をNGOが担うことが求められるのではないだろうか。具体的にはプロジェクト実施に際する「社会的準備」(social preparation)支援の活動やエンパワメントのプロセスにおいて住民の公民としての義務を涵養する活動(例えばPRA、ジェンダー・ワークショップ等)が挙げられる。スラウエシ貧困対策プロジェクトでは、住民の小規模開発案件を具体化し、さらに行政側に伝わるようにまとめることを支援するフィールドオフィサーを現地のNGOが担った。これはNGOが仲介役としての役割分担を認め、行政と住民のシナジー関係の構築に寄与したこととして評価できる。

2. インドネシア・スラウェシ貧困対策支援・村落開発プロジェクトにおけるソーシャル・キャピタルの活用・形成

ここで取り上げる事例は、1997年3月から2002年2月まで、インドネシアの南スラウェシ州を舞台に実施された「スラウェシ貧困対策支援・村落開発」プロジェクトである。

このプロジェクトでは、「タカラル・モデル」という名を付した成果品の構築を目指した。「タカラル」とは、プロジェクト実施の「現場」であった南スラウェシ州タカラル県の地名からとったものである。「タカラル・モデル」の厳密な定義はプロジェクトの設計者や「施工担当者」であるプロジェクト専門家の見解等にも配慮しながら慎重に行う必要があるが、試みに要約すれば、貧困村落の住民、村落の開発を担当する行政、地元のNGO、地元の大学(研究機関)など、地域社会の開発に何らかの形で関与するアクター/アクトレスたちによって活用される『開発のために使う社会的装置』であった。さらに敷衍するならば、貧困や低開発の状態にあるとされる村落が抱える各種の経済社会的問題 - それは村人の平均所得が低位にあることや、いわゆる「村おこし」的運動の気運が盛り上がっていないことにとどまらず、おおよそ村落に存在するあらゆる社会的・経済的な矛盾、不条理、不平等などの問題を含む - に対して、その村落の開発に関係する人々・組織が、互いの利害関係を調整しつつ安定的・効率的・効果的にそれぞれのインプットを組み合わせることで開発を達成するための装置であった。

このような「社会的装置」といった造語を用いて説明しなければならないほどに、「タカラル・モデル」の本質を明快に表現することは非常に困難な作業である。本稿の目的は、このような本質論やプロジェクトの定義づけを専ら行うことにはない。本稿の目的は、プロジェクトの成果に対する評価をフェアなものにするとともに、社会開発分野のプロジェクトの設計・実施に携わる人々にとって参考となるような評価分析を行うために、「ソーシャル・キャピタル」の概念を用いて、このプロジェクトの目指してきたもの、このプロジェクトを実施した結果生まれたものを可視化することにある。特に「タカラル・モデル」では、住民や行政官の意識の変化が起こり、SISDUKシステム(詳細は後述)という制度を通じて彼らの間のシナジー関係が構築さ

れ、参加型の村落開発が実施されたと考えられるが、これをPDMをベースに数値化された指標をもって、プロジェクト実施の結果のみを「判定」するだけでは、このプロジェクトが目指し、そして達成した成果を十分に評価することは困難である。そのため、ソーシャル・キャピタルの視点からの分析は、今後の社会開発プロジェクトに対する評価のあり方を議論する上での一助となるものとする¹³。

2 - 1 「タカラール・モデル」の概要

2 - 1 - 1 プロジェクトの目標としての「タカラール・モデルの構築」

このプロジェクトの「プロジェクト目標」は、「南スラウェシ州に適用可能な参加型社会開発モデル(タカラール・モデル)が開発されること」とされ、さらに「上位目標」では「参加型社会開発のための『タカラール・モデル』がスラウェシ(筆者注 - おそらくはスラウェシ島にある南スラウェシ州以外の4つの州のこと)において適用され普及される」となり、さらには「スーパーゴール」において「スラウェシにおいてコミュニティの生活環境が改善される」となる(付録PDM参照)。

このように、このプロジェクトは、プロジェクト名称にある「貧困対策」や「参加型村落開発」をプロジェクトの短期的目標として設定せず、「タカラール・モデル」という開発モデルの策定を目指して実施されたものである。

2 - 1 - 2 「タカラール・モデル」の中身

(1)モデルの設置場所

このプロジェクトは、JICAの「プロジェクト方式技術協力」として、インドネシア内務省、国家開発企画庁(バペナス)、南スラウェシ州政府、タカラール県政府を協力の相手方として実施されたプロジェクトである。日本から派遣された専門家チームは、現地の大学やNGOと連携しつつ、インドネ

¹³ なお、ここでプロジェクトについてソーシャル・キャピタルの概念を用いた分析・記述を行うことは、本研究会のタスクとして執筆者が行うものであり、必ずしもプロジェクト専門家や国内支援委員会等の関係者のコンセンサスを得ているものではないことを最初にお断りしておく。

シアの中央もしくは地方政府の公務員、村落住民の参加に基づく「参加型村落開発システム」のモデル形成を行った。日本人専門家チームは同州の州都マカッサルにあるプロジェクトオフィスに常駐し、同州タカラール県にある4つの村を「ラボ村(実験村)」として、「タカラール・モデル」の構築活動を展開した。

(2) モデルを構成するコンポーネント

「タカラール・モデル」は、次の3つのシステムコンポーネントから形成される。

(ラボ村の)住民が、ファシリテーターの指導に従って、村及び住民の経済社会開発に関する具体的な事業計画を構築・実施できるようになるためのシステム。

住民による経済社会開発活動を行政が財政的、技術的に支援するシステム(SIS-DUK、インドネシア語のSistem Dukungan[「支援システム」と訳す]の略、「シス=ドゥク」と呼ばれている)

上記、のシステム運用に従事する人々(特に地方行政官)に対し知的インプットを行うための人材開発システム(プロジェクトの国内支援委員会の下に設置された「プロジェクト研究会」の一員である大濱裕日本福祉大学助教授が提唱されている参加型地域社会開発(Participatory Local Social Development: PLSD)理論に基づいて作成された研修モジュールを使った研修プログラム)

「タカラール・モデル」は、これら3つのサブシステムが相互に連携し合って機能することにより、モデル全体として稼働するという設計になっている。

(3) 「タカラール・モデル」を動かす人たち

「タカラール・モデル」の稼働には、行政、民間を含め様々な人々・組織が関与している。「タカラール・モデル」に関与する人々とそれぞれの働きは、次のとおりに要約できる。

地元のNGOスタッフ

村の経済社会開発を進めるためには、住民の組織化を支援したり、住民の開発アイデアや要望の取りまとめを行う者の存在が不可欠である。また、村の資源を総動員しても実現できないアイデアに対しては、行政による技術的・財政的支援を得ることが必要となるが、このような支援を得るためにはアイデアを理路整然としたプロポーザルの形にまとめなければならない。しかし、村の開発アイデアを取りまとめることのできる人材、すなわち「ファシリテーター」は、残念ながらまだ村の住民の中にも、また行政官の中にも育成されていない。そこで、「タカラール・モデル」においては地元で良好な活動実績を有するNGOと協力し、このNGOが村に送り込んだスタッフがファシリテーターの役割を果たしている。JICAのプロジェクト実施期間中は、このファシリテーターに必要な経費をプロジェクト予算で負担したが、プロジェクト終了後は行政の負担で引き続きNGOスタッフがファシリテーターとして機能することになっている。

県政府、郡当局の村落開発部局にいる行政官たち

SISDUKシステムを通じて、村落住民による開発事業の実施を支援するのが地方行政官である。ファシリテーターにより取りまとめられたプロポーザルは、SISDUKシステムに基づいて、郡及び県政府の村落開発担当部局の行政官による審査・査定を受ける。その結果「可」とされたアイデアについては、県政府の予算が措置され、アイデア実現のための財政的・技術的サポートが行政から受けられることになる。

地元大学の研究機関

ファシリテーターとして村落住民へ各種支援を行うNGOスタッフには、住民組織化の理論とノウハウや、住民ニーズに対する深い洞察力、さらには住民の発意を導き出すスキルなどが求められる。また行政官たちには、提出されたプロポーザルの中身を審査・査定する上で必要となる知識と技能が求められる。そして、NGOスタッフにも、行政官にも、住民が主体となった地域開発のあり方についての系統だった理論を身につけることが求められる。そこで、プロジェクトでは前述のとおりPLSD理論に基づく研

修モジュールを開発し、このモジュールを使った研修コースが実施されている。このモジュールの開発は、日本人専門家の指導の下、南スラウェシ州にある国立ハサヌディン大学 (UNHAS) の地域開発研究所の研究者たちが行った。UNHAS は、研修コースの運営も行っている。

(4) 「タカラル・モデル」の機能の仕方

タカラル・モデルの稼働の仕方を順を追って説明すると、次のようになる。

村落住民を除く関係者全員が PLSD 理論を修得

ファシリテーター役の NGO スタッフ及び SISDUK システムにおいてプロポーザルの審査・査定を担当する地方行政官が、PLSD 研修コースを受講し、「タカラル・モデル」の中でのそれぞれの役割を果たす上で必要な理論とスキルを身につける。

ファシリテーターが村落に入る

PLSD理論を修得したファシリテーター役のNGOスタッフがラボ村に入り、住民との協議を行ったり、住民の組織化を応援したりする作業を行う。こうした作業を通じて、住民から様々な開発事業のアイデアが生まれることをファシリテーターは誘発する。それらアイデアのうち、行政による財政的・技術的支援を必要とするものについては、住民がSISDUKシステムにおいて定められた様式のプロポーザル(「支援要請書」)を作成する。ファシリテーターは、住民による案件の発掘・形成に助言を行うとともに、プロポーザルの作成を手助けする。なお、こうした行政による支援を要請するにあたっては、事業費の一部を住民が負担することが条件とされており、行政による「丸抱え」を避け、住民によるイニシアティブの存在が重視されている。

行政側に「支援要請書」提出

住民側から行政側の窓口(県の下にある郡役所の担当窓口)に、「支援要請書」が提出される。

行政側が、要請内容を審査・査定する

住民からのプロポーザルである「支援要請書」を受け取った行政側は、まずPLSD理論を修得した「フロントライン・ワーカー」と呼ばれる担当地方行政官を村に派遣し、要請内容の調査・査定を行う。この過程では、住民へのヒヤリングや、協議など、行政と住民の十分なコミュニケーションに時間がかけられる。場合によっては、行政側の助言を受け、事業内容の修正も行われる。

行政側が支援を決定し、事業が実施される

郡レベルでの査定を経た支援要請書は、県政府の担当部局に回付され、最終的に県予算を使つての支援の可否が決定され、可とされたものについては、補助金の支給、資機材の提供、技術者の派遣等の支援が実行される¹⁴。

住民、行政による事業のモニタリング・評価

行政側の支援により実施された事業は、その開始後住民及び行政によって進捗状況がモニタリングされ、事業が完了した後には評価が行われ、結果が住民及び行政にフィードバックされる。また、研修コース内容にも反映される。

2 - 2 「タカラール・モデル」におけるソーシャル・キャピタル

「タカラール・モデル」の構築を目指してこのプロジェクトを実施したことにより、インドネシアのプロジェクトサイト周辺の社会にはどのような変化がもたらされたか。このプロジェクトが「タカラール・モデル」構築のために実施した活動の結果生じたものと筆者が認識している社会的変化は、表1-1のとおり整理することができる。

¹⁴ プロジェクト専門家から得た情報によれば、本システムが本格稼働を開始した2001年1月から2001年9月末までの9か月間に合計25件の支援要請書が提出され、うち12件が採択、12件が審査中、1件が不採択となった。申請のあった事業内容は、小規模起業支援(米菓子製造販売、鶏・アヒル孵化事業、地鶏飼育など)、共同施設整備(農民集会所建設、トイレ整備、簡易水道施設整備)、技術研修(ナマス養殖、裁縫)などであった。

表1 - 1 「タカルール・モデル」に関するソーシャル・キャピタルの形成

村落住民の組織化(内部結束型ソーシャル・キャピタルの形成)	プロジェクト活動
<ul style="list-style-type: none"> ・住民の間に「共通の利益」実現のための組織やグループが形成された。 ・「開発」の必要性について認識を共有する人々が構成されるグループが形成された。 ・グループの中にリーダーが生まれリーダーシップが形成された。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ファシリテーターのNGOが住民の組織化を働きかけた。
村落住民及び行政官の意識の変化(認知的ソーシャル・キャピタルの変容、形成)	プロジェクト活動
<p>(1)村落住民</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ファシリテーターの支援により、村人が何が自分自身にとって必要で村にとっても必要であるかを村人が集まって考えるようになった。 ・ファシリテーターの支援により村人のグループが開発事業案を自ら考案するようになった。 ・グループは自分たちが行おうとする「開発」行為に対する行政による支援を堂々と要請するようになった。 ・グループの構成員はグループの目標達成のために自分の持つ資源を動員することに躊躇しなくなった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・NGOをファシリテーターとして話し合いを重ねた。 ・同様の経済、社会的条件にありながら村人の組織化が進んでいたり住民参加型の開発が行われている他村を訪問し、自分及び自分の村を客観的に見た。
<p>(2)地方行政官</p> <ul style="list-style-type: none"> ・村人の「開発」についての考えやアイデアを尊重しなければならないという考え方をするようになった。 ・村人自身による村の開発を行政が側面から支援すること(村人が主役であること)の必要性について認識できるようになった。 ・自分がよかれと思っていることでも村人にとっては必ずしもよくないことがあると理解できるようになった。 ・村人自身による村の開発を側面から支援するためには、システム・制度の準備に加え、行政サイドにおける人材育成も必要であると認識するようになった。 ・上級の役人、政策決定権者に対して村の状況を説明し理解を得る責任(説明責任)が自分にあると考えるようになった。 ・NGOは村の人々からの信頼を得ており、村の人々との共同作業を企画・実施する能力に長けており、村での開発プロジェクト実施のために不可欠の存在であると認識するようになった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・行政官及びファシリテーターとなるNGOに対して参加型村落開発を目的としたPLSD研修を行った。 ・行政官が参加してSISDUKシステムを構築し、その作業を通じて参加型村落開発における行政官の役割を認識した。 ・本邦での研修により参加型村落開発に関する考え方や実施方法を学んだ。

SISDUKシステムの構築(橋渡し型の制度的ソーシャル・キャピタルの構築)	プロジェクト活動
<ul style="list-style-type: none"> ・ 村人が実施しようとする事業に関して行政による財政的、技術的支援を提供するシステムとしてSISDUKシステムが構築された。 ・ SISDUKシステムがタカラール県において公式に制度化された。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ SISDUKシステムを行政官の参加を得て構築し、制度化・法制化するよう働きかけた。
参加型村落開発にかかわる行政官や関係者を育成するための研修モジュールの構築(制度的ソーシャル・キャピタルの構築)	プロジェクト活動
<ul style="list-style-type: none"> ・ 行政官及びファシリテーターとなる NGO を対象とした PLSD 研修コースを構築した。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 日本人専門家の指導の下、ハサヌディン大学の研究者が研修モジュールの開発・コース運営を行った。

注) プロジェクトでは、「タカラール・モデル」をうまく機能させるために、上記のほかに上級公務員や県知事、地方政治家に対する働きかけも行っているが(上級公務員に対しては地域開発学修士課程への国内留学支援、県知事や地方政治家に対しては日本における研修) 本稿では村落住民と地方行政官に焦点を当てて分析するため、この表には掲載しなかった。

出所：筆者作成

これらの変化は、2つのグループ、すなわち村落住民及び地方行政官の「意識の変化(認知的ソーシャル・キャピタルの変容、形成)と、参加型村落開発を実現させる SISDUK システムの構築(橋渡し型の制度的ソーシャル・キャピタルの形成)の2つに集約される。以下では、これら2つの変化が生まれた過程及びこれら2つがリンクして村落住民と地方行政の間にシナジーが構築された経緯を見ていく。

2 - 2 - 1 村落住民と行政官の意識の変化(認知的ソーシャル・キャピタルの変容、形成)

「タカラール・モデル」の構築を目指して、ラボ村に入った日本人専門家は、まず村落の社会状況調査や住民の意識調査を行った。調査は、ラボ村における各種資源の賦存状況、社会構造、意思決定システム、住民の意識等々、様々な項目について、時間をかけて入念に行われた。こうした調査の中で、専門家チームは何が村落とその住民にとって必要なのか、いわゆる「住民ニーズ」を特定していくが、多くの住民の意識は、「自分の家の屋根が壊れて

いるので修繕してほしい」といった類いの、極めて個人的、家庭的なものであった。

こうした住民の反応は、至極当然のことであり、非難されるべきものではない。実際、近所の村では、各国のNGOが活動していて、自分の家の屋根を直してくれたり、村の施設を整備してくれたり、営農方法を教えてくれたりしていることを知っている住民もいる。「それに引きかえ今度来た日本人たちは、いろいろと調べものばかりしているようだが、いつになったら『何かくれる』のだろうか?」といった、素朴な疑問を有していたとしても不思議ではない。

しかし、調査の結果に基づいて日本人専門家チームが行ったことは、NGOスタッフを「ファシリテーター」として村落に配置し、住民との徹底した対話を行わせたことであった。ファシリテーターであるNGOスタッフは、「日本人専門家たちは、あなた個人に対して施しをするつもりはない」ということを住民に説明するとともに、「本当にあなたが、他者の助けを借りてでも自分でしなければならないこと、自分のしたいことは何か」という問いかけを時間をかけて行った。おのずから住民は、「家の屋根を直すためには、お金が必要で、そのお金を稼ぐ手だてを考え出さなければならない」といったような発想の転換を行うようになる。さらにファシリテーターは、「あなた方の建設的な取り組みを支援するのは行政の仕事であること」を住民に伝えるとともに、「行政が快く助けてくれるような内容の仕事を考えないと、行政の支援は得られない」ことを認識してもらうための対話を続ける。

こうした地道な対話の積み重ねを通じて、住民の間には、自分たちにとって一番必要なものは何であり、その必要なものを手に入れる上で自分に欠けているものは何であるかを熟慮した上で、行政に対し具体的な支援を要請してみようという気持ちが生まれる。さらに住民は、他の住民との連携を模索し始める。なぜならば、個々人の欲求は単独では満たされない場合があり、同様の欲求をもつ他の住民と連携し、個人的ニーズを社会的ニーズに昇華する過程を経なければ、行政の支援は得られないということをファシリテーターから説明されるからである。こうして、個々の住民の意識は、住民間の連携、連帯を志向するよう変化し、住民の組織化が進展することになる。

「タカラール・モデル」の世界で、こうした発想の転換を迫られるのは住民

だけではない。地方行政官もそうである。特にインドネシアの場合、スハルト長期政権の下で、地方行政官は中央の指示に従った内容の開発事業を、中央の指示内容と少しの狂いもなく忠実に実施することが求められてきた。そのため、地方行政官は、地域の住民が抱えている問題が何であり、また地域住民が何を望んでいるかといったようなことよりも「中央からの指示どおりに仕事する」ことを重視していた。また、一方で、外国ドナーからは「地域開発」に関する様々な援助の申し出があり、そうした申し出を受け取っておけばよい、といった認識もあった。

しかし、スハルト政権が崩壊し、地方分権化が急速に進められ、地方の行政官たちは自分たちで地域開発のために何を、どうなすべきかを考えなければならなくなった。しかし、自分たちには具体的なアイデアもないし、新しい行動規範や論理といったものもない。さらに、やってきたJICAのプロジェクト専門家チームというドナーは、「タカラル・モデル」なるものの構築のためにインドネシアに来たのであって、地域住民はもとより、行政官に対する「施し」も一切行わないことを明言する、従来とは大いに異なるアプローチをとるドナーであった。さらにこの「一風変わった」ドナーは、PLSDという一貫した論理をもっており、地方行政官に対してこのPLSD理論を修得する必要性を力説してやまない。

このように、地方行政官は当初大いに戸惑ったのであるが、専門家チームは、特にその上層部に対する説明、説得に時間をかけ、また本邦でのカウンターパート研修を通じて意識改革を図った。上層部の意識が変わると一般行政官たちの意識も変わり始める。その結果、多くの行政官が「中央政府、上層部の方を見ながらムラで仕事をする」のではなく、「住民の顔を見ながら、住民と一緒に仕事をする」方向に思考のベクトルが変化していった。「行政が、住民の意見を聞く」この当たり前のことがかつては行われていなかったが、後には、多くの行政官が頻繁に村落を訪れるようになり、住民との対話を積極的に行うようになった。

以上のように、「タカラル・モデル」においては、ファシリテーターによる村落住民への働きかけ、地方行政官に対するPLSD研修コースの実施、という2つの働きかけによって、村落住民と地方行政官の社会認識は大きく変化した。地域住民は、自分と自分の住んでいる村落の関係、同じ村落に住

む他の住民との関係、村落外部にある市場や、行政といった外部社会と村落の関係についての認識を変化させた。他方、地方行政官も、村落の住民や村落全体が抱える問題と開発の課題、「参加型村落開発」の実現という課題に対処する上での地方行政官の役割といった事柄について、認識を変化させた。このように、村落住民と地方行政官の両者は、それぞれファシリテーターとの対話・共同作業と、PLSD研修という2つのプロジェクトの仕掛けによって、認識を変化させたが、この「変化した認識」は、いわゆる「認知的ソーシャル・キャピタル」の1つと見ることができ、またこれらはプロジェクトによって増加された、あるいは創り出されたものといえる。

2 - 2 - 2 SISDUK システムの構築(橋渡し型の制度的ソーシャル・キャピタルの形成)

住民と行政のそれぞれにおける意識、認識の変化が生じたこと自体は、大いに評価されるべきことではあるが、他方、そうした認識の変化は行動になって現出し、可視的な開発が進展しなければ意義が半減することも事実である。

村落住民にとっては、確かにファシリテーターとの対話によって、例えば、自分の家の屋根をどうすればタダで他人に直してもらえるかを漫然と「期待」して日々を送るよりも、村落にいる仲間と共同して、市場で売れる新しい商品の開発に知恵を使うことの方がよいことは理解できたが、さて、具体的には何が売れるのか、何が作れるのか、元手になるカネはどうするか、新商品製造に必要な機材はどうして調達するか等々、現実を考えなければならない点は数多くある。そして、自分たちが有している資源だけでは開発を実現できないことが次第に明らかになる。

一方、地方行政官も、PLSD研修を受講することによって、住民の参加がなぜ必要なのか、住民の率直な意見をどう解釈・分析するか、多様な住民ニーズにどう優先順位をつけるか等々、「参加型村落開発」の実現という自らに課された仕事に対する見方を大きく変えることができた。いわゆる「パラダイム・シフト」を果たした彼ら/彼女らではあったが、さて具体的にどのような仕事をすればよいのか。地方行政官の考えからして住民にとって好ましいと思う商売のアイデアであっても、そのアイデアを実現させるべく強制

的に資金注入する訳にはいかない。また、施設や機材などの「モノ」を、地方行政官の考えだけで一方的にプレゼントする訳にもいかない。

このように考えるならば、「認知的ソーシャル・キャピタル」を形成した村落住民と地方行政官の間に、住民が考え出した開発アイデアの妥当性について議論し、それぞれが動員することが可能な資源のリストを持ち寄ってそれらの効率的な組み合わせを考え、それぞれの作業内容と守備範囲、責任の所在を明確にしていくという、一連の「対話」を行うための「場」をつくり出すことが必要となる。この「対話のための場」こそが、「住民による経済社会開発活動を行政が財政的・技術的に支援するシステム」すなわち SISDUK システムであった。

SISDUK システムは、村落住民、地方行政官の双方における「変革された意識」に基づく具体的な開発アイデアを目に見える形で実現する上で、非常に大きな効果をもたらした。まず、村落住民にとっては、自分たちの持ち合わせている資源を投入するだけでは充足し得ない開発ニーズについて、行政の支援・資源投入によって充足させる道が開けたことが何よりも大きい。これまでは、周囲の目を気にしながら「懇願」することはあっても、自分たちの考え出したアイデアを実現するために行政が協力してくれる、などということは想像すらできなかったことである。それがこの SISDUK システムにより、公然と自分たちのアイデアを行政に持ち込み、支援を要請できるようになった。やや誇張した表現とすれば、地方開発、地域開発における住民の存在、住民の役割をようやく行政が認めた、という事態に他ならない。

また行政側も、住民が自ら投入を行ってでも実現したいとする開発アイデアとは一体何かという点について、SISDUK システムによって明確な形で掌握できるようになった。インドネシアの行政においては、これまでの中央集権、上意下達という頑なな「手かせ足かせ」が外され、地方分権、ボトムアップという流れが急速に強まりつつある。このような新しい規範、価値基準の中で揺れ動く地域開発担当の行政官にとって、この SISDUK システムは本当に便利なツールとなった。村落住民から提出されるプロポーザルの内容は、ファシリテーターによる一種のコンサルティング・サービスというフィルターを通したものであり、住民のニーズを相当の純度をもって表現しているに違いない。他方、行政官自身も PLSD 理論を学んだ上でこのプロポーザル

の審査を行うのであるから、不純物を混入するどころかさらに純度を高められる可能性が高い。結果的に、より質の高い事業案件の発掘形成が容易に行えることとなり、地域開発行政の効果・効率は大幅に向上することになったのである。

以上のように、SISDUKシステムは村落住民と地方行政官の両者が共同で開発事業案件の発掘・形成、実施を行うやり方を具体化したものといえるが、これをソーシャル・キャピタルの観点から見れば、「参加型村落開発」に向かって並列している行政と住民それぞれの「認知的ソーシャル・キャピタル」を連結する役割を果たしているとはいえないであろうか。「連結」とは、言い換えれば村落住民と地方行政官それぞれの変化した認識に基づく行動様式を、「参加型村落開発」という目標に向かって「同調」させることに他ならない。村落住民と地方行政官は、SISDUKシステムによって提示されたやり方に則って、「参加型村落開発」という目標に向かって「協調行動」をとっているのである。そして、「協調行動」を導き出しているという点に注目すれば、SISDUKシステムは「認知的ソーシャル・キャピタル」を具現化する「制度的ソーシャル・キャピタル」であり、また行政と村落を結ぶ「橋渡し型ソーシャル・キャピタル」であると考えられる。

2 - 2 - 3 地方行政と村落住民のシナジー構築

「タカラール・モデル」は、地方行政官及び村落住民の認識の変化と行動の変化という2つの事象を同時にもたらした。これは、地方行政官及び村落住民の「認知的ソーシャル・キャピタル」とそれを行動に結びつけるSISDUKシステムという「制度的ソーシャル・キャピタル」の双方を形成した成果であり、これらによって「タカラール・モデル」は完全に稼働している状態となる。その結果、「参加型村落開発」に関与する村落住民と地方行政官それぞれの認識を同一方向に導くとともに、両者が連携して具体的な開発事業案件の発掘・形成、実施を行うようになっていく(地方行政と村落住民の間のシナジー関係構築)。

もちろん、従来の開発協力プロジェクトにおいても、ソーシャル・キャピタルの概念は設計者や実施者によって明確には自覚されていなかったものの、同様の発想を有して実施されたものは少なくないはずである。例えば、

JICAがこれまで実施してきたプロジェクト方式技術協力においては、いわゆる「センター方式」プロジェクトと呼ばれるものが数多くあった。

こうしたプロジェクトでは、「技術訓練センター」等の名称が付された場所(以下「センター」)において日本人専門家からカウンターパートに対して「Training of Trainers」、「Training of Teachers」が行われ、日本人専門家が引き上げた後にかつてのカウンターパートが今度は「先生」となり、次なる技術者を「センター」において「生徒」として育成することが想定されていた。

この「センター方式」プロジェクトをソーシャル・キャピタルの概念を用いて考えてみると、まず日本人専門家の働きかけによって移転する技術なり知識の重要性に対する先生の認識が深まる(「認知的ソーシャル・キャピタル」の形成)。次に、先生は生徒に対し同様の「認知的ソーシャル・キャピタル」を形成しようと働きかけ、今度は生徒の「認知的ソーシャル・キャピタル」が形成される、と考えられる。

しかしながら、「タカラール・モデル」では、行政及び村落住民の「認知的ソーシャル・キャピタル」が「参加型村落開発」という目標に向かってそれぞれ独立しながらも並行して形成され、影響を与え合っているのに対して、「センター方式」プロジェクトにおいては、まず先生の側に「認知的ソーシャル・キャピタル」が形成され、先生の側から生徒の側に対する働きかけによって二次的に生徒の側における「認知的ソーシャル・キャピタル」が形成される、という一方向の働きかけが想定されている点で大きく異なる。「センター」における技術や知識の移転システム(研修コース等)は、先生から生徒に「認知的ソーシャル・キャピタル」を「複写」するものが多く、先生と生徒の間にシナジー関係を構築することを意図したものではない。また、生徒は研修に参加して技術なり知識を習得したいという「参入動機」を有していることが半ば前提とされているため、生徒の参入を動機づけるためのメカニズムがプロジェクトにおいて設計されていない場合が多い。そのため、立派な施設、十分な能力を有した先生、日本人専門家の手を借りて開発した教材やカリキュラムが整備されても、肝心の生徒が集まらない、あるいは最初は集まっても持続的に集まらないという現象が生まれることがあり得る。

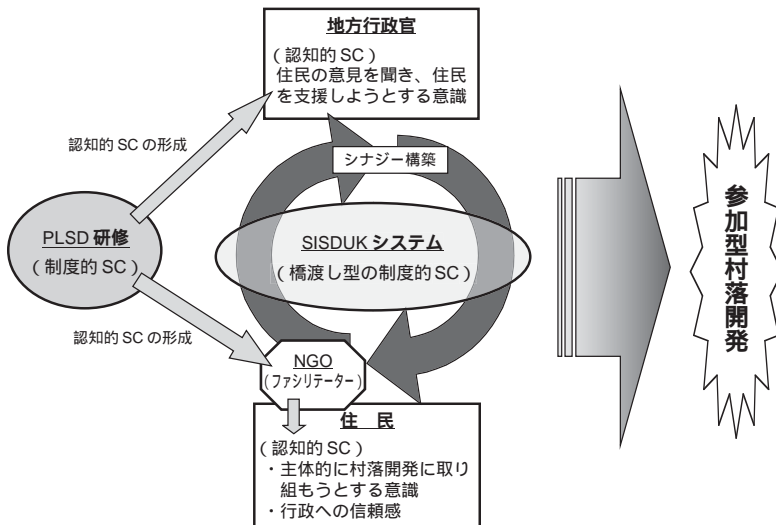
プロジェクトによって形成された研修コース等が持続するためには、先生から生徒への技術や知識の移転のみならず、先生が生徒のニーズを汲み上

げ、ニーズに応じた研修を行うことが必要であり、そのためには生徒のニーズを把握するシステムやニーズに応えることの重要性に対する先生側の認識を育成し、先生と生徒のシナジー関係を構築することが重要となる。

「タカラル・モデル」は、「参加型村落開発」という共通の目標に向かって行政及び村落住民という異なる関係者それぞれに対して「認知的ソーシャル・キャピタル」を形成しようとし、かつその形成のためのメカニズムなり仕掛け(村落住民に対してはファシリテーター、地方行政官にはPLSD研修コース)を用意している。このプロジェクトがもしPLSD研修コースだけを地方行政官向けに実施していたのであれば、従来の「センター方式」プロジェクトと何ら異なる点はなかったであろう。また、ファシリテーターを村落に送り込んで、住民のグループ化や村落開発事業の実施を支援させていただきただけであったとしても、基本的には同じである。おおよそ「開発」という目標を達成するためには、主要な複数の関係者 - 「センター方式」プロジェクトにおける「先生」と「生徒」、あるいは「タカラル・モデル」における地方行政官と村落住民 - をプロジェクトに巻き込み、関係者が共同・連携して開発に従事することが必須である。

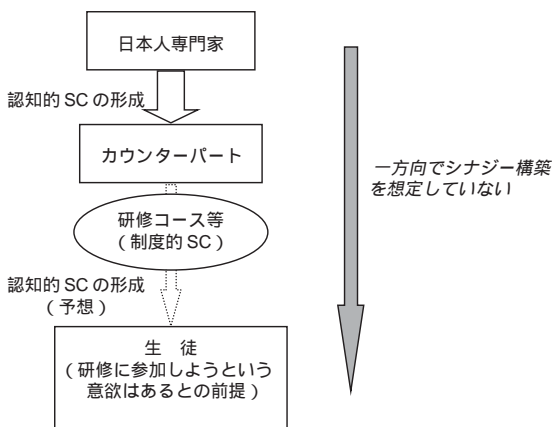
これまでの「センター方式」プロジェクトでは、その設計において、複数の社会集団による「参加」を実現するための具体的な作業内容が明らかにされていない。「タカラル・モデル」では、村落住民と地方行政官という2つの主要な社会集団それぞれに対し、「参入動機」を刺激するメカニズムを構築し、両者の「認知的ソーシャル・キャピタル」を形成し、かつ両者が「協調行動」をとるに至るまでをフォローするSISDUKシステムという「制度的ソーシャル・キャピタル」を形成し、行政と村落住民のシナジー関係を構築しているため、従来の「センター方式」のプロジェクトに比較し、「プロジェクトの自立発展性」についての優位性が明らかだといえる。

図 1 - 1 スラウェシ・プロジェクトにおける主要関係者とソーシャル・キャピタル



注) SC は Social Capital の略。
出所：筆者及び事務局作成

図 1 - 2 従来のセンター方式協力における主要関係者とソーシャル・キャピタル



注) 点線の矢印はプロジェクト終了後に実施されるであろうと想定されるもの。
SC は Social Capital の略。
出所：筆者及び事務局作成

2 - 3 ソーシャル・キャピタルとしての「タカラール・モデル」に対する評価のあり方

このプロジェクトにより構築された成果品たる「タカラール・モデル」が有する価値を、いかに評価すべきであるか。「タカラール・モデル」では住民や行政官の意識の変化が起こり、SISDUKシステムを通じて彼らの間の「シナジー関係」が構築され、参加型の村落開発が実施された。住民の意識の変化は、例えば形成された住民グループや参加者の数、提出された要望数やその中身、行政官の意識の変化は、例えばPLSD研修の参加人数、ミーティングでの意見、SISDUKシステムについては関連する法制度や予算・人員、審査したプロポーザル数や審査に要した期間、シナジーについては採択した案件数や住民が行政から受けた技術的な支援件数などが、評価指標として考えられる(詳しくは付録PDM参照)。しかし、これらの指標からプロジェクトにより形成または強化されたソーシャル・キャピタルの全貌が分かるわけではなく、指標からはソーシャル・キャピタルが形成もしくは強化された成果の一部が何らかの現象として現れたものが見えるに過ぎない。また行政官や住民の意識の変化や彼らの間のシナジーが「村落住民の所得向上」などの指標に対してどのようにインパクトを与えたかを実証することは現段階では難しい。

最近のプロジェクト評価作業においては、PDMにおける価値判断、すなわち「Valuable Indicators」により数量として認識され得る場合にのみプロジェクトの「成果」が存在しているとする考え方が、「幅を効かせて」いる。あたかも、「数値目標を達成しているかどうか」を見ることのみが評価作業の中身であるとするような見方もある。また最近では、仮に数値目標が達成されていても、ドナー側の投入と、達成された数値目標の間に「因果関係」のあることが「立証」されないかぎり、ドナー側の投入としての「プロジェクト」は、成功とはいえない、とする人もいる。そのような考え方をする人たち、いってみれば「判定の辛いアンパイア」たちに対し、「的ソーシャル・キャピタル」が形成されたからとか、「シナジー効果」が得られているから、このプロジェクトは成功であった、といった類の説明をしても、受け入れられる余地はほとんどなからう。

しかしながら、ソーシャル・キャピタルが数値で明確に表せない、ソーシャル・キャピタルと成果の因果関係が立証できない、などの理由により「判定の辛いアンパイア」たちが判定の基準に用いないからといって、ソーシャル・キャピタルが国際協力プロジェクトに携わる人々にとって有用でないのかというと、決してそうではない。プロジェクトの設計や実施にあたり、開発の実現という目標に照らし合わせて、ソーシャル・キャピタルの存在とその果たす役割に注目し、「タカラル・モデル」のような「シナジー関係の構築」を念頭に置くことにより、プロジェクトの効率や効果が向上し、かつ持続性の確保が容易になるのではないかと考えられる。

「シナジー関係」は相乗効果を生み出し、そこから計画にはない新たな成果が生まれることもあるので、PDMのような直線的な原因 - 結果の因果関係ではその成果や機能が十分に説明できないこともあり得る。このようなことを踏まえ、評価者はソーシャル・キャピタル概念をプロジェクトの設計や実施において活用することの重要性を十分理解することが必要であろう。なぜならば、評価者の基本的なタスクは、結果についてのみ判定をすることではなく、ある結果に至るまでのプロセスを検証し、その結果を当該プロジェクトの設計者や実施者にフィードバックすることであると考えられるからである。例えば、「タカラル・モデル」を使って各種の開発事業に取り組んだ村落の場合、「数字で表せる指標」の典型例である「村落住民の所得のドルベースでの変化」が仮にプロジェクトの実施前と実施後において何ら変動がないことのみを理由に、単に「アウト」を宣告すればそれでよいのではない。プロジェクトの評価者には、そのような単純なことだけではなく、「アウト」の判定を下すに至った経緯を明らかにするとともに、アンパイアとして認識したすべての事柄を開示し、判定結果の妥当性を論証する責任がある。そして、その作業こそが正に評価結果の「フィードバック」につながる必須の作業である。このプロジェクトに対する評価は、今後も行われることと思うが、その際には、「数字で表せる指標」のみを根拠として判定を行うばかりではなく、プロセスにまで立ち入った分析を行った上で評価が行われることを期待したい。また、そのためにはソーシャル・キャピタルの概念に基づく分析が不可欠であると強く主張したい。

2 - 4 今後に向けて

以上見てきたように、このプロジェクトで形成された開発モデルである「タカラル・モデル」は、ソーシャル・キャピタルの概念を用いて要約すると、次のようになる。

「村落開発」という命題に取り組むべき社会集団として、村落住民と地方行政官という2つのグループを考え、その両者それぞれに「認知的ソーシャル・キャピタル」を形成するためのメカニズムを開発し、提供した。

の結果、村落住民と地方行政官という2つのグループそれぞれに「認知的ソーシャル・キャピタル」が形成され、それぞれのグループの行動が変化した。

2つのグループそれぞれにおける行動の変化を同調、連結するためのメカニズムである SISDUK システム(「制度的ソーシャル・キャピタル」)を形成した。

2つのグループそれぞれにおける行動の変化が「制度的ソーシャル・キャピタル」によって同調、連結され、2つのグループが連帯して住民が主体となった具体的な開発事業が実施された(シナジー構築)。

「タカラル・モデル」では、村落住民及び地方行政官の「認知的ソーシャル・キャピタル」と、SISDUK システムという「制度的ソーシャル・キャピタル」が形成されており、これらのソーシャル・キャピタルが相互にリンクして、「シナジー効果」をもたらしている。この「シナジー効果」こそが「タカラル・モデル」の本質ともいえ、かつ従来の「センター方式」のプロジェクトに対する「タカラル・モデル」の構造的優位性を担保しているものなのである。

「センター方式」プロジェクトにおいては、カウンターパートである1つの社会集団に対する働きかけに重点が置かれており、それに呼応すべき最終受益者側への働きかけはプロジェクト・スコープ(プロジェクトの活動範囲)には入っていないことが多い。そのため、カウンターパートと最終受益者間の「シナジー関係構築」は期待できず、「プロジェクトのサステナビリティ(持続性)」の確保が難しくなる。

とはいえ、「シナジー効果」を有する「タカラル・モデル」においても、課題が皆無という訳ではない。プロジェクトではファシリテーターとしてNGOを活用したが、NGOがいなくなっても「タカラル・モデル」が機能するのか、また、他地域にこのモデルを普及する際にファシリテーターとなるNGOを確保できるのか、などについては今後の展開を見ていく必要がある。また、「タカラル・モデル」は、少なくともインドネシアの南スラウェシ州においては「全域において適用可能」なモデルとして完成し、また同州のタカラル県においては条例化され、同州の地域・村落開発の方法として公式に認められた。タカラル県においては、今後「タカラル・モデル」が機能し続けるであろうし、それによってPDM - PCMの世界で期待されている「村落住民の所得向上」といった数値目標も達成されるであろう。また、このモデルの採用には特に大きな障害はない（もちろん、日本の援助が得られるというインセンティブはないが）ので、普及は拡大されるはずではある。しかしながら、今後、同州の他県、さらには他州において同様に採用されるためには、タカラル県以外の政策決定権者に対する「モデルの普及」作業が必要となるが、この作業はプロジェクトの活動範囲には含まれていない。これらの政策決定権者たちへの普及・広報はインドネシア側の手に委ねられており、普及・広報に関する具体的な作業計画の策定はプロジェクトには含まれなかった。この点が、今後の最大の課題であるといえるのではないだろうか。

付録 インドネシア スラウェシ貧困対策支援・村落開発プロジェクト PDME

期間：1997年3月1日～2002年2月28日 対象地域：南スラウェシ州タカラール県

対象グループ：スラウェシ州と南タカラール県の村落開発事務所スタッフとタカラール県における4つの実験村の住民

作成者：終了時評価チーム(JICA長期専門家により修正)

作成日：2001年9月4日

プロジェクトの要約 (Narrative Summary)	指 標 (Objectively Verifiable Indicators)	指標の入手手段 (Means of Verification)	外部条件 (Important Assumptions)
スーパーゴール(Super Goal) スラウェシにおける住民の生活状況が改善する。	1. スラウェシにおける住民の平均所得が向上する。 2. スラウェシにおける絶対的貧困層が減少する。	1-2 ・スラウェシ州政府統計 ・中央統計局(BPS)統計	
上位目標(Overall Goal) スラウェシにおいて参加型社会開発のためのタカラール・モデルが普及・応用される。	1. 2007年までに、タカラール・モデルが導入されたスラウェシ島内スラウェシにおいて参加型社会開発のためのタカラール・モデルが普及・応用される。 1-1. 2007年までに各村落で実施された参加型村落開発事業数 1-2. 2007年までに行政支援システム(SISDUKその他)が導入された県の数 1-3. 2007年までにスラウェシ各県で実施されたPLSD研修コース数 1-4. 2007年までにPLSD研修モジュールが開発・適用された県数	1. ・報告書・法令集・データ等の政府資料 ・政府関係者・住民聞き取り ・村落統計 ・現地観察 ・研修報告書 ・研修講師・受講生聞き取り ・モジュール等資料	・インドネシア・スラウェシ州の自然、政治、社会、経済状態が急速に悪化しない。 ・スラウェシで人口の急激な自然増加、社会移動がない。
プロジェクト目標 (Project Purpose) 南スラウェシ州において適用可能な参加型社会開発モデル(タカラール・モデル)が開発される。	1. 2002年までにタカラール県においてタカラール・モデルを制度化した法制の有無 2. 2002年までにモデルが有効だと認知する関係者(政府職員、大学研究者、村人、NGO職員等)の数 2-1. 南スラウェシ州にてモデルが適用でき、その意欲を示す県の数 2-2. モデルの完成度に対する南スラウェシ州関係機関(政府、大学、NGO等)の見解と認識 2-3. 指導・研修を受けたタカラール・モデル適用に関心を持つ者の数・割合	1. ~ 2. ・関係者聞き取り ・事業報告書 ・研修報告書	・南スラウェシ州とスラウェシ他州との間で、各州・県政府の行政能力に大きな差異がない。 ・スラウェシ他州の社会経済環境は南スラウェシ州のものと同様である。 ・スラウェシ州の地方政府(各州、各県)は南スラウェシ州と同様参加型社会開発に高い優先順位を置く。 ・インドネシア・スラウェシ州の行政、政策に急激な変更がない。 ・インドネシア・スラウェシ州の予算が確保される。 ・スラウェシ州各村落住民の自助努力を大幅に低下させる自然、政治、社会、経済環境の激変がない。

<p>成果(Outputs) I. 参加型村落開発 1. 対象ラボ村落の住民が参加型村落開発事業を展開できる。 1-1. 社会経済環境が住民参加にとって有利となる。 1-2. 住民の自発的な活動参加が進められる。 1-3. 住民がその参加活動から便益を得られる。</p>	<p>1-1-1. 2002年までに、タカラール県4ラボ村落でランダム・サンプリングした住民全体のうちプロジェクトの存在を知っている者の割合 1-1-2. 2002年までに、同4ラボ村落で住民が自主的に結成した、または活性化した住民組織数(及び女性が参加している組織の数) 1-1-3. 2002年までにおける、同ラボ村落で同住民組織に参加した住民数の変化(及び男女比) 1-1-4. 2002年までに、結成された住民組織が実施した会合、(下記事業以外の)自主活動の回数、内容 1-2-1. 2002年までに、本参加型事業提案・実施に際して各住民組織が受けたプロジェクト側からの支援回数とその内容(活動紹介、提案支援、視察研修、技術指導等) 1-2-2. 2002年までに、同村落で住民組織が提案した参加型事業数と内容(及び女性が提案した事業数) 1-2-3. 2002年までに、同村落で住民組織が実施した参加型事業数と内容(及び男女が共同参加している事業の数) 1-2-4. 2002年までに、プロジェクトの支援を受けなくても自立的な活動運営ができるようになった住民組織の割合 1-2-5. 2002年時点で、上記活動組織の内今後も同じ活動継続の意志を持つ組織数 1-2-6. 2002年までに、同組織から脱退した住民の数及びその理由 1-3-1. 2002年までに、経済生産活動を実施した住民組織数及び当該活動から新規の収益を得られた組織数 1-3-2. 2002年までに、生活関連活動を実施した住民組織数及び当該活動から新規の便益を得られた組織数 1-3-3. 参加農民から見た、JICA / 村落開発事務所プロジェクトの利点と欠点 1-3-4. 2002年までに、上述組織の活動の影響を受けて自主的に同様な活動を行うようになった / 行いたい他の集団の有無 1-3-5. 上述組織と村落内他集団との対立、葛藤の有無とその背景</p>	<p>1-1. ~ 1-3. ・ラボ村落住民組織事業報告書 ・フィールドオフィサー、住民代表との聞き取り調査 ・事業報告書 ・住民組織が支援システムに提出した提案書一覧表 ・事業実施モニタリング報告書 ・支援システム調査報告書 ・専門家・カウンターパート報告書</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・本プロジェクトにおける日本・インドネシア双方の予算が毎年安定的に計上される。 ・本プロジェクトの実施機関である村落開発事務所の体制が継続的に整っている。 ・州議会、県議会等の支援が得られる。 ・カウンターパート、フィールドオフィサー等プロジェクト関係職員に大幅な交代がない ・参加型事業実施が環境保全その他の公共政策と矛盾しない。
--	--	---	--

<p>成果(Outputs)</p> <p>2.参加型村落開発事業の手法が完成される。</p> <p>2-1.参加型村落開発のための事例、ガイドラインが整備される。</p> <p>II. 支援システム</p> <p>3.タカラル県で住民のニーズに即した参加型村落開発支援のための行政システム(SISDUK)が開発される。</p> <p>3-1. SISDUK 構築のための政策環境が整備される。</p> <p>3-2. SISDUK が法制化される。</p> <p>3-3. SISDUK に必要な資源が配分される。</p> <p>3-4. 関係機関の管理能力強化を通じて、SISDUK が機能になる。</p>	<p>2-1-1. 2002年までに、参加型手法開発のために応用された調査手法</p> <p>2-1-2. 2002年までに、各住民組織が実施したジェンダー分析手法</p> <p>2-1-3. 2002年までに、開発ガイドライン作成のために分析・記録された事業実績・成果及び事業過程の数と内容</p> <p>2-1-4. 2002年までに、開発ガイドライン作成のために参加・関係した機関・個人の数とその役割(提出された意見・知見等)</p> <p>3-1-1. 2002年までに、政策形成のために開かれた協議の数と内容</p> <p>3-1-2. 2002年までに、タカラル県で支援システムを共同支援する関係機関の数及びそれらの任務</p> <p>3-2-1. 2002年までに、支援システム政策形成(県条例化等)に関与した関係機関の数</p> <p>3-2-2. SISDUK のための法令の数と内容</p> <p>3-3-1. 2002年までに、同支援システムに任用された職員の数、職位と職務内容</p> <p>3-3-2. 2002年までに同支援システムに配分される予算額及びカウンターパート機関予算額に対する割合</p> <p>3-4-1. 2002年までに、住民のニーズ把握、参加促進のために行った活動の数と内容(調査、会議等)</p> <p>3-4-2. 2002年までに、タカラル県支援システムが住民提案を審査した件数</p> <p>3-4-3. 2002年までの間で、同支援システムが、各住民事業において審査日(申請受理日)から実施支援日(最終審査)までに要した時間</p> <p>3-4-4. 2002年までに、同支援システムがモニタリングし、技術指導・資源導入等の活動視線を行った住民事業の数(及び女性が参加した事業の数)</p> <p>3-4-5. 2002年までに、支援システム運用・管理能力開発のためにまとめられた運用成果の数</p> <p>3-4-6. 2002年までの、その運用成果を公表し意見を求めた回数及びその内容</p> <p>3-4-7. 同会議等の意見をガイドライン・マニュアルに反映させた数及び内容</p>	<p>2-1.</p> <ul style="list-style-type: none"> ・調査関連プロジェクト報告書 ・事業報告書 ・ワークショップ報告書 ・フィールドオフィサー、住民代表との聞き取り調査 ・ラボ村落開発事業報告書 ・ガイドライン原稿または完成品 <p>3-1. ~ 3-4.</p> <ul style="list-style-type: none"> ・支援システム調査報告書 ・村落開発事務所・県政府報告書 ・カウンターパート等機関予算報告書 ・SISDUK 関連調査報告書 ・ラボ村落住民組織事業報告書 ・カウンターパート、フィールドオフィサー、住民代表他関係者との聞き取り調査 ・支援システム事業報告書 ・実施要綱・県条例・政策文書 	
---	--	--	--

<p>成果(Outputs) III. 参加型研修 4. 南スラウェシ州に適した参加型地域社会開発(PLSD)研修モジュールが完成される。 4-1. PLSD 研修モジュールが開発される。 4-2. 開発モジュールが検討・改善される。 5. PLSD 研修コース実施担当者の運営・管理能力が向上する。 5-1. PLSD 研修講師が養成される。 5-2. PLSD 研修担当者の企画・管理能力が高まる。 IV. その他 6. 参加型村落開発モデルを導入するための基礎的政策環境が整備される。</p>	<p>4-1-1. 2002年までに、モジュール作成に携わった関係機関の数と任務 4-1-2. 2002年までに、参加型地域開発(PLSD)を論理的かつ実践的に取りまとめたモジュールの数と分野 4-1-3. 2002年までに、モジュールに取り入れた南スラウェシ州事例及びデータ式の数と内容 4-2-1. 2002年までに、会議等で作成されたモジュールについて意見を求めた回数及び意見内容 4-2-2. 上記意見のうちモジュール改善に反映させた数及び内容 4-2-3. モジュール作成者のうち、2002年までに各モジュールを完成すると見なす者の数と意見内容 5-1-1. 2002年までに、PLSD 研修実施可能な講師数 5-2-1. 2002年までに、各実施主体者ごとに実施されたPLSD研修の回数 5-2-2. 2002年までに、開発されたモジュールに沿って、タカラール県全体で研修された職員数 5-2-3. 2002年までに、受講者(または読者)のうち、紹介されたモジュールを自らの職務区域で適用したいと考える者の数 5-2-4. 2002年までに研修実施運用成果を分析した実施主体者の数と内容 5-2-5. 2002年までに、運用成果分析を集大成したマニュアル一式の有無 5-2-6. 2002年までに、会議等で完成マニュアルを公表し意見を求めた回数及びその主な内容 5-2-7. 2002年までに、同会議等で集まった意見の中でマニュアルに反映させた数及び内容 6-1. 2002年までに、修士コースに入学及び終了した学生数 6-2. 2002年までに、完成したプロジェクト記録の数 6-3. 2002年までに、村落開発計画のための社会統計分析手法の有無 6-4. 2002年までに、ラボ村落に導入されたIT村落情報システムの有無、実用性 6-5. 2002年までに、参加型社会開発に関する現地国内研修を受講したインドネシア職員数</p>	<p>4-1. ~ 4-2. ・研修モジュール ・各チーム報告書(村落開発事務所、LML、大学) ・カウンターパート、研修実施担当者、参加者等聞き取り ・TOT 報告書 ・教材 5-1. ~ 5-2. ・受講者(読者)等聞き取り調査(アンケート) ・講師、モジュール作成者聞き取り(アンケート) ・TOT 報告書 ・マニュアル(予定) 6-1. ~ 6-5. ・入学・修了記録(大学事務報告) ・プロジェクト記録・報告書 ・県報告書(村落開発事務所) ・大学報告書(UNHAS) ・カウンターパート、大学関係者等聞き取り ・住民、フィールドオフィサー聞き取り</p>	
---	--	--	--

活動(Activities)	投入(Inputs)																																
I. 参加型地域開発 1-1. 参加型開発のための社会経済調査、統計分析を実施する。 1-2. 住民のニーズに即した小規模生活基盤事業等の参加型事業を提案する。 1-3. 参加型事業を実施する。 1-4. 参加型事業実施のため関係機関と村落住民との積極的な協力関係を構築する。 2-1. 参加型開発に関する事例、ガイドラインを取りまとめる。 2-2. 参加型事業にジェンダー視点・女性エンパワメント手法を導入する。 II. 支援システム 3-1. 村落開発資源調査、統計分析、関係者分析等の関連調査を実施する。 3-2. 住民ニーズに即応できる支援システム事業を企画する。 3-3. 支援システム事業を実施・評価する。 3-4. 支援システムの運営・管理に関するマニュアル・実施要綱を作成する。 3-5. レビューを行い、実施要領の更新を行う。 3-6. 支援システム事業運用のための組織体制を構築する。	日本 1. 人材 1.1. 長期専門家 チーフ・アドバイザー 59M/M 業務調整 60M/M 参加型開発 68M/M 村落開発 97M/M 開発と女性 52M/M 1.2. 短期専門家 45名 (社会経済調査、PCM、参加型開発、WID、参加型研修企画、視聴覚教材作成等) 2. 研修員受入れ 27名 (地域開発計画、参加型開発、村開発行政、社会開発計画、等) 3. フィールドオフィサー 5名 4. 事務職員 6名 秘書 2名 運転手 4名 5. 機材供与 27.1百万円 <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr><td>97</td><td>98</td><td>99</td><td>00</td><td>01</td></tr> <tr><td>8</td><td>9</td><td>4</td><td>5</td><td>0.6</td></tr> </table> > ラボ村落活動用機材 > 統計処理用機材(コンピュータ、プリンタ等) > 視聴覚用機材(ビデオ、映写機等) > 車両(四輪自動車、バイク等) > 事務機器(複写機等) 6. ローカルコスト負担 98百万円 (7,045百万ルピア) <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr><td>97</td><td>98</td><td>99</td><td>00</td><td>01</td></tr> <tr><td>¥12M</td><td>¥11M</td><td>¥17M</td><td>¥24M</td><td>¥35M</td></tr> </table> 7. 調査団訪問・巡回指導	97	98	99	00	01	8	9	4	5	0.6	97	98	99	00	01	¥12M	¥11M	¥17M	¥24M	¥35M	インドネシア 1. 人員配置 1.1. カウンターパート > Director(中央) 1名 > Coordinator(中央) 1名 > Manager(地域) 1名 > 州カウンターパート(研修) 3名 > 県カウンターパート 4名 1.2. 現場職員 > 県調整チーム 10名程度 > 都支援チーム 10名 2. 土地建物及び施設供与(電気、水道、電話インフラ含む) 2.1. 州事務所 2.2. 県事務所 3. 運営費負担 1,305百万ルピア <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr><td>97</td><td>98</td><td>99</td><td>00</td><td>01</td></tr> <tr><td>166</td><td>228</td><td>386</td><td>350</td><td>225</td></tr> </table>	97	98	99	00	01	166	228	386	350	225	<ul style="list-style-type: none"> ・暴動、紛争が発生しない。 ・ラボ村落住民のほとんどが移住しない。 ・ラボ村落及びその周辺で市場流通環境等の社会経済環境に大きな変化がない。 ・対象ラボ村落の自然環境が激変しない ・参加職員がプロジェクト活動に専念できる(他の行政事務が急増しない)。 ・住民が参加型村落開発事業に積極的に反応する(反対しない)。 ・研修モジュール開発・コース実施に各機関からの協力を得る。 前提条件(Preconditions) <ul style="list-style-type: none"> ・中央政府がプロジェクトに協力する。 ・州政府はプロジェクトに協力する。 ・県政府はプロジェクトに協力する。 ・対象村落がプロジェクトに協力する。
97	98	99	00	01																													
8	9	4	5	0.6																													
97	98	99	00	01																													
¥12M	¥11M	¥17M	¥24M	¥35M																													
97	98	99	00	01																													
166	228	386	350	225																													

<p>III. 参加型地域社会開発研修 (PLSD)</p> <p>4-1. 南スラウェシ州での研修ニーズ調査等研修コース開発に関わる予備調査を実施する。</p> <p>4-2. 南スラウェシ州に適したPLSD研修モジュールを作成する。</p> <p>4-3. モジュール作成を通じて各対象者ごとの研修実施主体者をOJTを通じて養成する。</p> <p>5-1. PLSD研修に関するTOTを実施する。</p> <p>5-2. PLSD研修を実施・評価する。</p> <p>5-3. PLSD研修実施のためのマニュアル・実施要綱を作成する。</p> <p>IV. その他</p> <p>6-1. 地方政府職員に対するUNHAS修士コース就学への支援を行う。</p> <p>6-2. プロジェクト記録化事業(AV資料(ビデオ)、文書資料(パンフレット)等作成)を行う。</p> <p>6-3. 村落社会統計分析を行う。</p> <p>6-4. 村落情報システムを導入する。</p> <p>6-5. インドネシア職員への現地国内研修を行う。</p>		
--	--	--

3. バングラデシュ住民参加型農村開発行政支援計画におけるソーシャル・キャピタルの活用・形成

地域社会開発におけるソーシャル・キャピタルの活用の第2の事例は、2000年4月に開始され、2004年4月までの4年間の計画でバングラデシュ国タンガイル県にて実施中の「住民参加型農村開発行政支援計画プロジェクト (Participatory Rural Development Project: PRDP、以下、PRDP) である。

このプロジェクトでは、バングラデシュの末端地方行政機関である郡(ウボジラ¹⁵)に対し、地方自治体であるユニオン¹⁶を中軸にする地方行政と村落¹⁷住民のリンクを促進する制度と組織を作り(ユニオン連絡調整委員会、村落委員会) 住民参加による小規模村落インフラ整備事業を実施することで、住民参加型農村開発のモデル(「リンク・モデル」)を確立することを目指している。

本稿では、PRDPを事例として、ソーシャル・キャピタルの観点から地域社会開発プロジェクトを分析することを試みた。地域社会開発においては行政とコミュニティとのシナジー関係の構築が重要であることが¹で述べられているが、本節では、まずPRDPの概要を述べた後、行政、コミュニティ双方に対するソーシャル・キャピタル活用/形成の働きかけ及び行政とコミュニティとのシナジー関係構築がこのプロジェクトにおいてどのように実施されているかを分析した。

なお、本稿は、PRDPに関する既存の文献や各種報告書に基づく文献調査をベースにソーシャル・キャピタルの観点から分析を行った結果の報告であ

¹⁵ 郡は、県の下に位置し、各行政機関の地方局が置かれている人口20万～25万人ほどの行政の末端単位である。植民地時代より、警察署を意味する「タナ(thana) (警察が所管する地域)と呼ばれていたが、1982年に「ウボジラ(upajila)」と改称され、1992年まで使用された。その後、再び「タナ」の名称が使われるようになったが、2000年の政権交代以降、再び「ウボジラ」の名称が用いられるようになった。郡は、10～20のユニオンからなっている(矢嶋吉司(1994)他)。

¹⁶ ユニオンは、10～50の村(グラム:自然発生村で地方選挙の単位として便宜的に区切られた「村:モウザ」とは異なる)から成り、平均して2万5,000人程度の人口を抱える地方自治単位である(矢嶋吉司(1994) 海田能宏(2001)他)。

¹⁷ ここでは、「村落」を「村(グラム)」と同意語ととらえ、血縁、親族関係の結合の強い「集落(パラ)」がいくつかまとまった地理的紐帯、地域社会意識をある程度共有している地域共同体として定義した。

り、必ずしも現在実施中のプロジェクト関係者の意見などを反映するものではないことを留意願いたい。

3 - 1 PRDP の概要

3 - 1 - 1 プロジェクト設立の背景・目的

このプロジェクトは、1986年から1990年まで実施された「農業及び農村開発に関する協力プロジェクト」(Joint Study on Agricultural and Rural Development: JSARD)、さらに1992年から1995年まで実施された「農村開発実験プロジェクト」(Joint Study on Rural Development Experiment: JSRDE)の経験を基に生み出された。各プロジェクトの内容の詳細については、下記の表1-2にまとめた。いずれもJICAの実証的農村開発プロジェクトとして実施され、地方行政と村落の関係を強化する「リンク・モデル」を基盤とする新しい農村開発手法が提案され、PRDPのモデルを構築している。

表1-2 PRDPに至る一連のプロジェクトの流れ

実施年	プロジェクト名	カウンターパート機関	プロジェクト内容
1986～90	農業及び農村開発に関する協力プロジェクト(JSARD)	バングラデシュ農業大学(BAU:農業省の管轄)	バングラデシュ農業大学(BAU:農業省の管轄)
1992～95	農村開発実験プロジェクト(JSRDE)	バングラデシュ農村開発アカデミー(BARD ¹⁸)とバングラデシュ農村開発公社(BRDB ¹⁹ :地方自治、農村開発、農業協同組合の管轄)	全国4県5村における小規模農村開発実験(アクションリサーチ)プロジェクト。農村開発公社がJoint Directorを農村開発実験プロジェクトに出向させ、村レベルでは農村開発公社の農村開発官が調整役を引き受け、実質的な協力機関として参加。
2000.4～2004.4	住民参加型農村開発行政支援計画プロジェクト(PRDP)	バングラデシュ農村開発公社(BRDB)	1県1郡(カリハティ郡:これまでの2度の協力の対象郡)の4ユニオンのみ対象。詳細は本文参照。

出所:各プロジェクト関係資料を基に筆者作成。

¹⁸ コミラ県にある農村開発研究機関。東パキスタン時代から農村開発の主要な担い手として、コミラモデルとよばれる各村の組合(単協)と郡中央協同組合連合会による「Two-tier Cooperatives(二階層農協)」をみ出した。

¹⁹ バングラデシュ農村開発公社(Bangladesh Rural Development Board: BRDB)は、地方自治・農村開発・協同組合省の管轄下であり、村レベルの農業組合、貧民組合、女性組合を組織化している郡中央協同組合の運営指導を行い、単協への職業訓練、小規模融資などを行い、農村開発を担う機関。

バングラデシュの農村開発の一連の流れの中で、農村開発公社に限らず、NGOや他の政府機関の農村開発アプローチは、「訓練と小規模融資」をパッケージ化したターゲット・グループ・アプローチ²⁰に終始した。このアプローチでは、村落全体を巻き込まずに、村落住民にとっては外部者であるNGOや政府機関などにより貧困と定義される個人や世帯に援助が差し伸べられたため、村落住民の自発的な参加意識は醸成されなかったといわれている²¹。農村開発実験プロジェクトでは、ターゲット・グループ・アプローチから、「一村一組織による全員参加」²²を原則とし、村の長老などの在村リーダーたちを委員とする村落委員会を組織し、農村部の伝統的コミュニティの機能を活かした住民参加による公益インフラの整備維持を試みた。同時に、地方行政と村落住民とのリンクを強化するため、農業改良や保健衛生などの郡事務所の普及員たちと村落委員会との定期的な連絡会議をプロジェクト事業として行った²³。それにより、各省庁の郡レベルの部局が個別に行っている保健医療、農業、畜産などの開発事業に、より村びとのニーズを反映させることができるよう働きかけたものである。また、村に最も近い地方自治体であるユニオン評議会の自主財源（住民によるユニオン税の支払い）と国からの補助金で、ユニオンによる集落道路整備事業を行い、全国に広がるユニオン評議会で開催可能なモデルを模索した。

²⁰ バングラデシュは1972年に独立後、欧米NGOを中心とする独立後の復興に向けた緊急救援的アプローチ、1970年代後半から1980年代は、農村開発公社を中心とする政府金融機関を通じた職業訓練（生活改善につながる農業技術や家畜飼育などに関するトレーニング）と小規模融資事業（貧困層が自立できるよう、事業や農業の元手となるクレジットを貸与する）、コミラモデルに基づいた単位協同組合の育成とそれを基盤にした農村開発アプローチが主流となった。NGOも、ショミティ（グループ）方式による識字教育、生活改善のための訓練などを積極的に行った。これらは、村落の特定グループ層に直接アプローチする方法であるが、今日に至るまでバングラデシュの農村開発アプローチの主流となっている。

²¹ 安藤和雄他（1995）、海田能宏（1995）

²² 海田能宏（1995）

²³ この制度は、一般の村びとたちと村落会議、プロジェクトとの距離を縮めるため、村びとがプロジェクトの事業内容の選定と決定により参加しやすいうように、PRDPではパラミーティング（村の中の集落ごとのミーティング）制度を発足させた（後述、安藤和雄（1998）p.207）。

3 - 1 - 2 プロジェクトの活動概要

PRDPでは、上記の既存のプロジェクト・アプローチの成功点を活かして、農業及び農村開発に関する協力プロジェクト及び農村開発実験プロジェクトの対象地域であったタンガイル県カリハティ郡(人口35万人)の4ユニオンを対象に2000年4月から2004年4月まで4年間の予定でプロジェクトを開始した。初めの2年間でナランディア・ユニオン、ショホデプール・ユニオンを対象とし、2002年6月に実施された中間評価調査において、さらなる2ユニオンに拡大することが決められた。

プロジェクトは、農村と農村開発行政機関を結ぶ制度的枠組み(リンク・モデル)がバングラデシュにおける農村開発アプローチとして認められ、このモデルの活用により、農村住民の行政サービスへのアクセスが改善されることを目指している。具体的には、ユニオン活性化センターにおけるユニオン連絡調整委員会(Union Coordination Committee: UCC)と村落委員会(Village Committee: VC)の設立、及び毎月1度の定例開催により、村落住民と開発の担い手である行政、NGO、村落リーダーなどの開発過程への参加を促し、モデルを構築することを目指している。サブコンポーネントとしては、ユニオンや村落での農村開発、行政情報に関する広報掲示板の設置、村落委員会を中心とした小規模村落インフラ整備事業の実施などを通して、村落コミュニティの結束を図ることも行っている(付録PDM参照)。

プロジェクトの実施機関は、従来、加盟組合員への小規模金融と職業訓練サービスの供与を軸としたターゲット・グループ・アプローチをとっていたバングラデシュ農村開発公社である。プロジェクトでは、農村開発公社に対して縦割り地方行政の調整役という新しい機能を与え、活発なNGOの影で行政の不在が指摘されていたバングラデシュの農村開発において、地域住民と行政のリンクを主眼とした新たな住民参加型農村開発モデルの確立を目指している。

既存の農村開発プロジェクトは、図1-3のように、各行政機関に調整がないままに、個別にプログラムが行われており、村落住民にとっては投入資源が見えにくい状況であった。特に、国家やNGO、ドナーによって行われる開発プログラムは、村落を開発プロジェクトの援助の受け皿とするものは少なく、ターゲット・アプローチによって、個人や農業組合などの政府認定の

組合、または、小規模融資を受け入れるためのインフォーマル・グループなどを対象に行われることが多かった。情報や行政サービスの受け皿としての村落が認識されず、村落からの声を基に開発計画が作られるのではないため、開発計画はトップダウンで農村の実情を無視したものとなりがちであった。また、行政職員の業務が個々人の裁量にまかされ、開発プログラムがシステム化されないという問題があった²⁴。

このプロジェクトでは、図1 - 4に見られるようなユニオン活性化センターにおけるユニオン連絡調整委員会や県レベルのプロジェクト調整委員会を機能させ、プロジェクト村落住民が村落開発委員会を通して、自らの生活向上に取り組めるように、サービスを提供する行政にアクセスできるシステム作りを行っている。

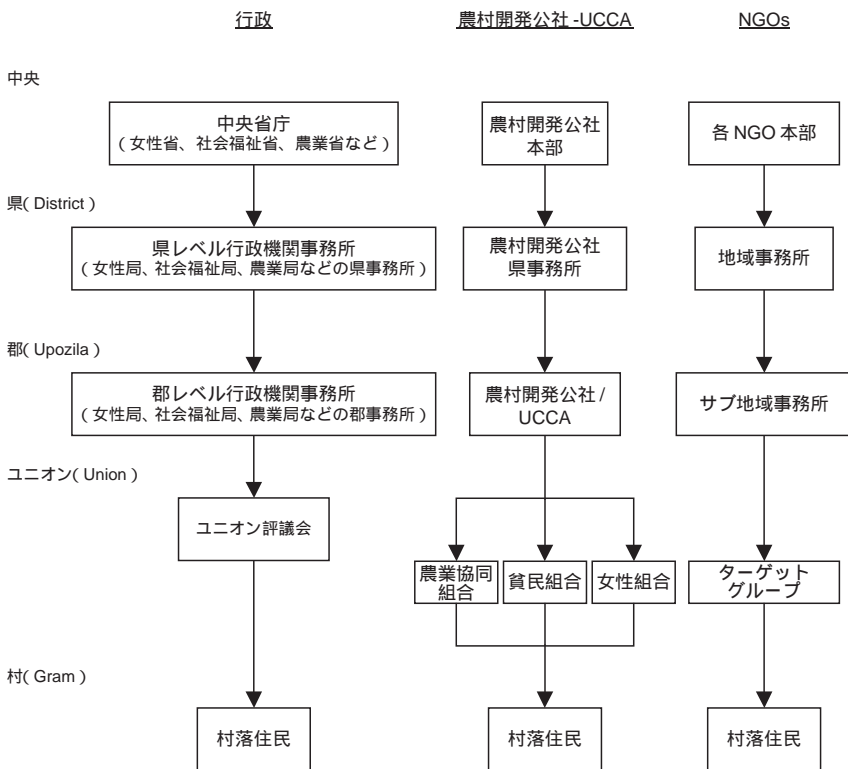
3 - 2 PRDP におけるソーシャル・キャピタルの活用・形成

このプロジェクトにおいては、既存プロジェクトの実施により(表1 - 2参照) 既にソーシャル・キャピタルと考えられる要素がプロジェクト関係者の間で認識されていたことが特筆される。これまでの一連の研究から、農村部における固有の社会組織、制度などのソーシャル・キャピタル(安藤和雄(1995)、(1998)は、上記に地域固有の技術を含め「在地性」と指摘している)を活かした農村開発の重要性が既に認識されており、プロジェクトにポジティブな影響を与えると考えられるソーシャル・キャピタルについては、積極的に活用されている。

また、プロジェクトを実施する過程において、バングラデシュの村落住民と行政とをつなぐ制度的なソーシャル・キャピタルとプロジェクト対象地域住民や地域行政官の中に芽生える認知的なソーシャル・キャピタルが形成され、村落住民と行政との間に「シナジー関係」をもたらしていることが着目される。地方行政とコミュニティの関係づくりを通じた農村開発を推進する上では、行政とコミュニティのシナジー関係がプロジェクトにおいて重要な役割を果たすことは、前節1.にて滝村が指摘している。本節では、プロジェ

²⁴ 国際協力事業団(2000)

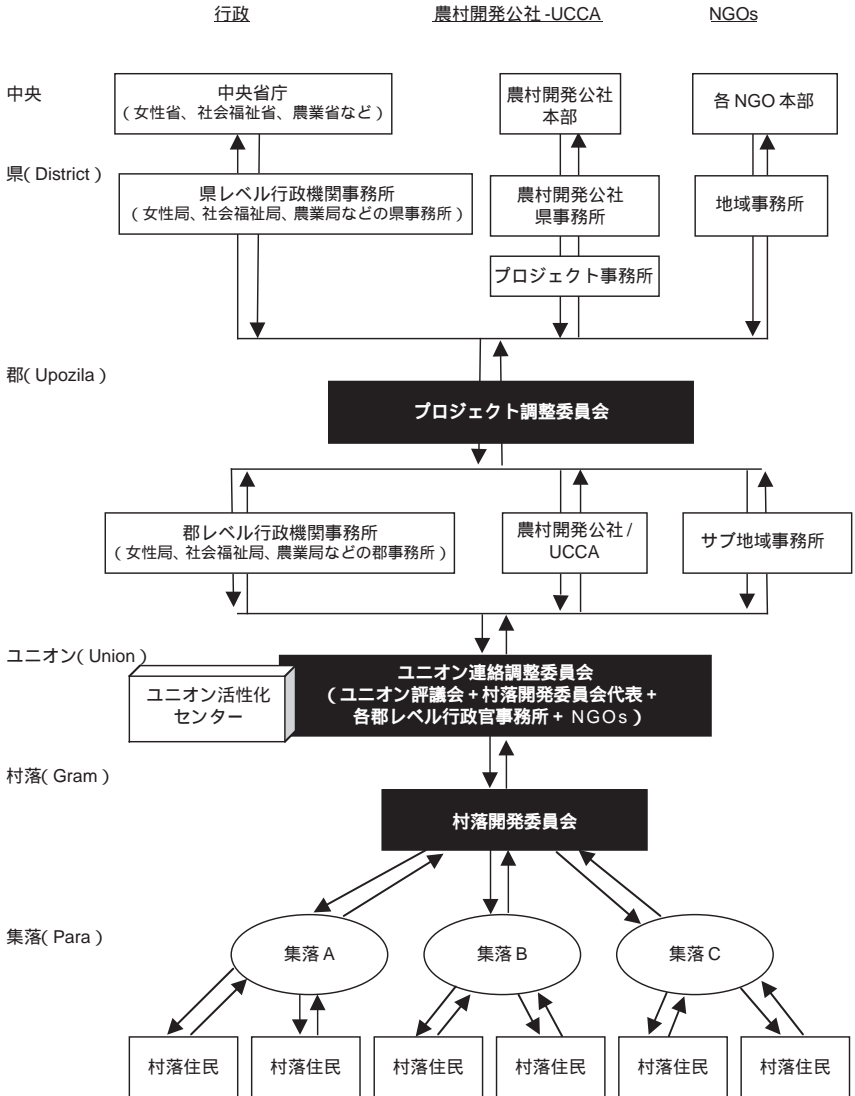
図 1 - 3 バングラデシュにおけるプロジェクト実施前の農村開発の状況



注) UCCAはUpazila Central Cooperative Associations(郡中央協同組合連合会)の略。UCCAは、郡レベルで農業協同組合(KSS)、貧民組合(BSS)女性組合(MBSS)を組織し、農村開発公社の郡事務所の監督下で、各单位協同組合に対して、組合の共同事業に対する出資金と貯金の動員、銀行からのローンの取次ぎ、各種研修プログラム(農業、生活改善、組合運営など)の実施などを行っている(藤田幸一(1995))。

出所: 筆者作成

図 1 - 4 PRDP プロジェクトが目指しているアプローチ



注) はプロジェクトの働きかけにより、形成された組織で、垂直・水平の橋渡しの役割を担う。

出所：筆者作成

クトに関連するソーシャル・キャピタルについて、行政とコミュニティのシナジー関係に重点を置きつつ、行政の機能強化、コミュニティの機能強化、行政とコミュニティの関係構築のそれぞれについて検討を行うこととする。

3 - 2 - 1 行政の機能強化

プロジェクトでは、村落レベルに村落開発委員会、ユニオン・レベルにユニオン連絡調整委員会、郡レベルにプロジェクト調整委員会という、村落・ユニオン・郡をつなぐ行政の縦の仕組み(図1-4参照)が構築されていることは、前節で述べた。この垂直の制度的な橋渡し型ソーシャル・キャピタルが形成されることで、村落レベルで決定されたことがユニオンへ、さらに郡へと伝達されるシステムが構築され、村落住民の意思を行政へ伝達することを促している。また、村落住民が村落開発委員会やユニオン連絡調整委員会という公の場での発言を通し、定期的に行政官に伝達する場が確保されている。

このような垂直的なつながりを構築すると同時に、プロジェクトでは、水平的なソーシャル・キャピタルも形成されている。ユニオン調整委員会には各行政下部機関、NGO、農村開発公社郡事務所が参加し、コミュニケーションを促進している。ユニオン・レベルでは、従来、各省庁の下部機関が独自のターゲット・グループを設定し、調整がなされぬままに個別に活動を行ってきたところを県・郡の各行政機関事務所に水平的なつながりを作り出している。これらは、水平的な制度的・橋渡し型ソーシャル・キャピタルと考えられ、村から郡に至る行政システムの構築という垂直的なソーシャル・キャピタルを、より強固なものにし、また効果的に機能させる役割を果たしている。

また、プロジェクトでは、橋渡し型ソーシャル・キャピタルのみならず、中央政府レベルでの政策への働きかけや郡におけるプロジェクト支援協力体制、農村開発公社職員への研修などを通じて、農村開発公社組織におけるノウハウの蓄積、人材の強化という側面から、農村開発公社の内部結束型ソーシャル・キャピタルを形成・強化しようとしており、行政の機能強化に努めている。

また、村落における行政機能の強化としては、これまで村としてのアイデ

ンティティが希薄であったところに村落開発委員会を形成し、プロジェクトにより提供される行政サービスの受け皿とし、プロジェクト対象地域住民間でのコミュニケーションを促進させている。特に、もともと同一コミュニティ内部の親族関係の強さや相互扶助の規範というバングラデシュに見られる内部結束型ソーシャル・キャピタルとみなされる特色を活かして、プロジェクトでは、村落委員会の前段階として、各パラ(集落)におけるパラ・ミーティングを行い、その結果を村落委員会に反映させている。

3 - 2 - 2 コミュニティの機能強化

プロジェクトでは、行政に働きかけて村落行政システムを作ると同時に、システムを維持し、より持続可能なものとするためにコミュニティへの働きかけも行っている。農村開発実験プロジェクトでは、村の年長者たちによる既存のリーダーシップに基づく集団の意思決定過程というソーシャル・キャピタルを有効に活用して、村の長老(マタボール)たちをはじめとする村落委員会を各村に組織し、住民参加による村落道路整備事業に取り組んだ。

バングラデシュでは、小規模事業から官職まで親戚などの縁故者から雇用する習慣は根強く、ネポティズム(縁故主義)や階級社会制度は、プロジェクトに負の影響を与えかねないソーシャル・キャピタルの1つとなっている。親族関係のつながりが密なゆえに、つまり、内部結束型ソーシャル・キャピタルが強いゆえに、個別の世帯や同一親族の利益を村やユニオンなどの集団の利益よりも優先するような傾向が生じる。プロジェクトでは、村落参加型小規模インフラ整備を事業に取り入れ、親族や血縁関係を越えた村落意識の醸成を図り、村落住民の結束を促すことで、異なる親族間の橋渡し型ソーシャル・キャピタルの形成を図っている²⁵。一般に、バングラデシュにおいては、NGOや政府機関が住民のグループ事業(小規模融資の貸与、養鶏などの小規模事業の実施)を盛んに行っており、村落住民が組織化による共同事業の経験を蓄積していることもプロジェクトにポジティブな影響を与えるソーシャル・キャピタルと考えられる。プロジェクトではカタリスト(触媒

²⁵ このことは、Narayan(1999)の指摘する「内部結束型ソーシャル・キャピタルと橋渡し型ソーシャル・キャピタルがトレードオフの関係にある」という主張とは必ずしも整合していない。

者)としてNGOを活用することは行っていないものの²⁶、このソーシャル・キャピタルを利用して住民による小規模事業を実施し、村落住民同士の横のつながりを強め、村としての結束をより強めている。

村の内部での結束型ソーシャル・キャピタルのみでは、長老の権威や特定個人のリーダーシップが、「権威の閉鎖系コミュニティ(他のコミュニティからの風通しがいいコミュニティ)を生み出し、村落における組織制度が機能しないこと²⁷、長老たちによる強いリーダーシップが時に、女性や貧困層などの弱者排除につながる可能性があることから、第三者の立場からコミュニティに及ぼす影響が村落住民の意識の維持に欠くことができないということ(「借用される権威の習慣²⁸」)が農村開発実験プロジェクトで実証されている。年長者たちによる意思決定の規範が強く機能しているがゆえに、女性や貧困層など意思決定過程に入りにくいグループを意思決定過程から排除してしまう可能性があることも否めない。階級社会(カースト制度のなごり)や女性の発言を軽視するような認識もまた、1つのソーシャル・キャピタルであり、ジェンダーや階級内部の相互扶助の規範が存在する一方で、ジェンダーや階級を超えた橋渡し型ソーシャル・キャピタルの構築が難しい。時に、女性や貧困層は、非識字者である、学歴がないなどの理由で村落委員会などの公の場での発言をしにくい状況がある。プロジェクトでは、既存の長老たちのリーダーシップを尊重しながらも、女性や貧困層も積極的に村落委員とする等の配慮を行っている。

また、バングラデシュでは地方行政のみならず官庁における不正や賄賂の横行から、村落住民の多くが政府に対して不信感を抱いていることが少なくないが、プロジェクトでは、村落住民をエンパワメントし、行政と村の橋渡しをシステム化することで、政府に対する不信感を政府に対する信頼という

²⁶ NGOをカタリストとして、プロジェクトを実施する方法は、ドナーによるいくつかのプロジェクトで行われているが、プロジェクト終了後の自立発展性からかんがみると必ずしも必要なプロセスではない。PRDPでNGOと連携した活動を行わずに、NGO的な発想を取り込み、NGOによってもたらされた既存のソーシャル・キャピタルを用いるという方法も成果達成に向けた1つの方法であるといえる。

²⁷ 安藤和雄(1998)

²⁸ 安藤和雄(1998)によれば、タンガイル県のプロジェクト対象地域周辺では、長老同士の会合に他のバラや村に住む長老が招待され、他のコミュニティの内部対立の調停に入ることがあり、それによって、リーダーシップの公正を保つという。

ソーシャル・キャピタルに変容させようとしている。バングラデシュ社会の特色として、コミュニティ内部における「ロコミ文化」で情報共有がなされる傾向があるところに、掲示板による広報を加え、コミュニティの中での情報伝達経路を確立させ、より制度的なソーシャル・キャピタルとして確立する活動を取り入れている。このことにより、プロジェクトでは、村落委員会やユニオン委員会の議事進捗を村落住民に伝え、地方行政を透明化し、住民の地方行政に対する参加意識を高め、村落住民と行政のリンクを強化しようとしている。

3 - 2 - 3 行政と住民のシナジー関係の構築

上述の垂直、水平的な制度的ソーシャル・キャピタルは、PDMに基づくそれぞれの活動により形成され、プロジェクト対象地域住民と行政との間の信頼関係、すなわち行政と住民のシナジー関係の構築に寄与している。制度的なソーシャル・キャピタルの構築は、行政と村落住民、また村落住民同士の信頼関係など認知的なソーシャル・キャピタルの醸成にもつながる。プロジェクトは2002年現在で2年目であり、制度的なソーシャル・キャピタルが形成されてきている段階で、認知的ソーシャル・キャピタルの形成は、今後期待される効果である。

これらの垂直、水平的な制度的ソーシャル・キャピタル、及び、認知的ソーシャル・キャピタルの蓄積は、プロジェクト終了後も、当該社会が自立的に参加型の農村開発を行っていけるような素地を作り出すであろう。プロジェクトは、リンク・モデルの実証プロセスを通じて、農村開発公社など農村開発事業を実施する政府機関によりリンク・モデルの要素が活用されることを目指している。

シナジー関係を構築する上では、行政や村落住民自身のキャパシティ・ビルディングも重要である。農村開発公社郡事務所の行政官に対する人材育成、ノウハウの蓄積、農村開発公社本部関係者を交えたワークショップの開催などによるプロジェクト支援体制の強化が行われている。また、村落委員会、パラ・ミーティングの決定により村落小規模インフラ事業に取り組み、対象村落の住民が生活向上に対して意欲的に取り組むようになるなど、内部結束型ソーシャル・キャピタルの形成も橋渡し型ソーシャル・キャピタルを

強化し、シナジー関係を確立するためには重要である。

表1 - 3 プロジェクトにより形成されるソーシャル・キャピタル

<p>行政の機能強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>農村開発公社組織の強化(内部結束型ソーシャル・キャピタルの形成)</u> 中央政府レベルでの政策への働きかけや郡におけるプロジェクト支援協力体制、農村開発公社職員へのトレーニングなどを通じて、農村開発公社にノウハウの蓄積、人材育成を実施し、組織力を強化する。 ・ <u>各行政下部機関、NGO、農村開発公社郡オフィスでのコミュニケーション促進(橋渡し型ソーシャル・キャピタルの形成)</u> ユニオン連絡調整会議を設置し、個別に行われてきた郡レベルの開発プログラムを調整するようにする。
<p>コミュニティの機能強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>対象地域住民間の信頼関係構築(橋渡し型ソーシャル・キャピタルの形成)</u> 広報掲示板、村落小規模インフラ事業の実施により、従来インフォーマルに存在した情報伝達網がフォーマル化し、村落住民間のコミュニケーションが活発化して住民官の信頼関係が深まっている。 ・ <u>対象地域住民の自立心の向上(内部結束型の認知的ソーシャル・キャピタルの形成)</u> 村落小規模インフラ事業、村落委員会、集落寄り合い(パラ・ミーティング)によるコミュニティ開発により、対象村落住民の生活向上に対する意識が高まる。
<p>行政とコミュニティのシナジー関係の構築</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>行政とプロジェクト対象住民とのコミュニケーション促進(制度的な橋渡し型ソーシャル・キャピタルの形成)</u> ユニオン連絡調整会議やユニオン活性化センターを設置し、両者のコミュニケーションを活性化する。 ・ <u>行政とプロジェクト対象住民との信頼関係の構築(認知的な橋渡し型ソーシャル・キャピタルの形成)</u> ユニオン連絡調整会議やユニオン活性化センターの設置や、村落委員会により、定期的に行政と住民が対話をもてるようになり、お互いに対する信頼関係が構築される。

出所：筆者作成

3 - 3 評価の視点

このプロジェクトでは、2002年5月に運営指導調査(中間評価調査)が行われ、バングラデシュ国側のTAPR(バングラデシュのプロジェクト計画)とすり合わせて正規PDMを英文で作成し、PDMに基づいた実績評価、及び評価5項目の視点から評価が行われた。今後は、プロジェクト終了時の評価調査が予定されている。また、このプロジェクトでは、特にソーシャル・キャピタルという切り口で事業を行っている訳ではないが、ソーシャル・キャピタル

ルの観点からの評価を加えることにより有益と考えられる点につき、以下3点を挙げる。

まず、このプロジェクトのように「行政と村とのリンク作り」がプロジェクト目標に掲げられている場合には、シナジー関係の構築に着目したプロジェクト評価が有用であると考えられる。つまり、リンクができていないかを、1)行政と住民の双方がお互いを役立つ存在として認識し、各々の役割を認識しているか、2)双方の活動が相乗効果を生んでいるかどうかという点に着目して評価することができる。行政と住民の間のシナジー関係の有無はプロジェクトの自立発展性に大きく影響を与えるため、シナジー関係の有無に関する評価は地域社会開発のプロジェクトには重要と考えられる。

第2に、ソーシャル・キャピタルの形成がプロジェクト目標や成果を達成する手段として位置づけられる場合には、ソーシャル・キャピタルの観点からプロジェクトの評価指標を明確化することができる。例えば、「行政と住民のコミュニケーションの増大」という成果に対しては「ユニオン連絡調整会議に村落開発委員会メンバーが参加した回数」や「ユニオン連絡調整会議の開催数」などがPDMの指標として具体化される。これらの指標は、中間評価時点で作成されたプロジェクトのPDMで既に取り込まれており、PRDPプロジェクトをソーシャル・キャピタルの切り口から評価することが可能であると考えられる。

最後に、プロジェクトの事前評価という点からは、プロジェクトにポジティブもしくはネガティブな影響を与えるソーシャル・キャピタルを事前に分析し、既存のソーシャル・キャピタルを活用、必要な場合には変容させて活用することは、適切なプロジェクトの立案、運営に寄与するという点を指摘したい。本来ポジティブな効果を及ぼし得るソーシャル・キャピタルが、プロジェクトが当該社会におけるソーシャル・キャピタルを無視して行われることで、特定の人々の嫉妬心を発生させてしまう危険性や、既存の社会にある住民同士の信頼関係や地域住民の自立心を損なってしまう危険性があることに留意が必要である。プロジェクトの事前調査では、当該社会におけるニーズの確認とともに、プロジェクトの成功にも失敗にもつながり得るソーシャル・キャピタルの分析を行い、ネガティブな効果の発現を予測し、状況に応じて対応することが肝要である。

付録 バングラデシュ住民参加型農村開発行政支援計画プロジェクト PDME

期間：2000年4月23日～2004年4月22日

日本側実施機関：国際協力事業団(JICA)

対象地域：タンガイル県カリハティ郡

バ側実施機関：バングラデシュ農村開発公社

作成日：2002年6月11日

プロジェクトの要約 (Narrative Summary)	指 標 (Objectively Verifiable Indicators)	指標の入手手段 (Means of Verification)	外部条件 (Important Assumptions)
上位目標(Overall Goal) リンクモデルの活用によって農村住民の行政サービスへのアクセスが改善される。	<ul style="list-style-type: none"> ・普及員が自発的及び村落開発委員会のニーズに基づいて村落を訪問した回数の増加。 ・農村住民の行政サービスに対する認知度が高い。 	<ul style="list-style-type: none"> ・普及員の活動記録 ・農村住民に対するヒアリング調査 	
プロジェクト目標 (Project Purpose) リンクモデル(農村と農村開発行政機関を結ぶ制度的枠組み)がバングラデシュ政府の主要農村開発アプローチの1つとして位置づけられる。	<ul style="list-style-type: none"> ・バングラデシュ政府の農村開発プロジェクトにおいて、リンクモデルの要素が活用される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・政府関係者に対するヒアリング調査 	a. 農村開発公社が農村開発を主管する政府機関として存続する。
成果(Outputs) 1. プロジェクトの運営体制が整備される。 2. ユニオン連絡調整委員会の連絡調整を担う行政官が育成される。 3. ユニオン調整委員会を中心として、ウボジラ・ユニオン・村落間の連携を強化する仕組みが機能する。	<p>いずれもプロジェクト終了までに：</p> <ul style="list-style-type: none"> 1-1 人員・予算・設備が確保されている。 1-2 プロジェクト運営委員会が定期的に開催されている。 1-3 モニタリングが定期的に行われている。 2-1 担当行政官が中心的にユニオン連絡調整委員会を運営している。 2-2 ユニオン開発員の業務マニュアルの内容がわかりやすい。 2-3 ユニオン開発員の業務内容が関係者に十分認知されている。 3-1 ユニオン連絡調整会議出席者の多様性が確保されている。 3-2 ユニオン連絡調整会議が定期的で開催されている。 3-3 新規に活用されたウボジラレベル以上の資金調達の種類・回数 3-4 政府機関から配置された普及員との横断的連携度合いが高い。 3-5 普及員が自発的及び村落開発委員会のニーズに基づいて村落を訪問した回数の増加。 3-6 提供された行政サービスと住民ニーズに適合性がある。 	<ul style="list-style-type: none"> 1-1 プロジェクト活動報告書 1-2 プロジェクト運営委員会議事録/出席者リスト 1-3 モニタリング報告書 2-1 行政機関関係者に対するヒアリング調査 2-2 同上/ユニオン開発員業務マニュアル 2-3 関係者へのヒアリング調査 3-1 ユニオン連絡調整委員会M出席者リスト 3-2 ユニオン連絡調整委員会M議事録 3-3 関係者に対するヒアリング調査/インフラ事業実施記録 3-4 同上 3-5 普及員の活動記録 3-6 行政官と村民に対するヒアリング調査 	<p>b. 郡オフィスの普及員が派遣され続ける。</p> <p>c. 適切な予算措置が講じられる。</p>

<p>4. 村落開発委員会を中心として、農村住民の開発プロセスへの参加を確保する仕組みが機能する。</p> <p>5. リンクモデルの有効性に関する情報が普及される。</p> <p>6. 農村開発公社にユニオン開発員の活動を支援する体制が確立する。</p>	<p>4-1 村落開発委員会の役割・機能に関する住民の理解度が高い。</p> <p>4-2 村落開発委員会が自発的に事業計画を策定している。</p> <p>4-3 建設されたインフラの利用率(村落総人口/利用人口)</p> <p>4-4 建設されたインフラが村落によって適切に維持管理されている。</p> <p>4-5 掲示板の関心度・認知度が高い。</p> <p>4-6 掲示板の利用率が高い(村落総人口/利用人口またはサンプル内比較)</p> <p>4-7 女性のニーズを反映したインフラ事業の割合</p> <p>4-8 受益人口のジェンダー比率</p> <p>5-1 フォーラム・セミナー等の内容と回数</p> <p>5-2 プロジェクト成果報告書の内容と配布状況</p> <p>6-1 リンクモデルを実行する農村開発補助スタッフの能力が高い。</p>	<p>4-1 裨益住民に対するヒアリング調査</p> <p>4-2 同上/村落開発委員会会議事録</p> <p>4-3 同上</p> <p>4-4 同上/現場視察</p> <p>4-5 同上</p> <p>4-6 同上</p> <p>4-7 モニタリング報告書</p> <p>4-8 同上</p> <p>5-1 プロジェクト活動報告書</p> <p>5-2 関係者に対するヒアリング調査/成果報告書</p> <p>6-1 農村開発補助スタッフへのヒアリング調査</p>	
<p>活動(Activities)</p> <p>1-1 カウンターパートとの定例会議を開催する。</p> <p>1-2 プロジェクト・スタッフを教育する。</p> <p>1-3 プロジェクト活動をモニタリングする。</p> <p>1-4 プロジェクト運営委員会を設置する。</p> <p>2-1 ユニオン開発員の業務所掌を明確化する。</p> <p>2-2 ユニオン開発員の業務マニュアルを作成する。</p> <p>2-3 ユニオン開発員を担う農村開発補助スタッフを育成する。</p> <p>3-1 ユニオン活性化センターを建設あるいはその機能を確保する。</p> <p>3-2 ユニオン連絡調整委員会を形成する。</p>	<p style="text-align: center;">投入(Inputs)</p> <p>日本</p> <p>人 材</p> <p>長期専門家</p> <p>農村開発 1名</p> <p>ジェンダーと開発 1名</p> <p>地域社会開発 1名</p> <p>短期専門家</p> <p>農村開発政策 3名</p> <p>農村開発計画・研修 3名</p> <p>農村環境 2名</p> <p>農村社会 2名</p> <p>農村地域計画・普及 1名</p> <p>地方行政 1名</p> <p>農村経済 1名</p> <p>プロジェクトスタッフ</p> <p>PRDP ダック事務所(会計役・タイピスト・雑務)</p> <p>PRDP エレンガ事務所(ユニオン開発員・各種アシスタント・ジェンダー担当など)</p> <p>研修員受入れ 実績 2名</p> <p>機 材 10,145,000 タカ</p> <p>現地業務費</p> <p>バングラデシュ</p> <p>人員の配置</p> <p>カウンターパート 3名</p> <p>他関係機関職員</p> <p>(郡オフィス普及員、ユニオン議会関係者など)</p> <p>施 設</p> <p>事務所・会議室</p> <p>ユニオン活性化センターの土地(2ヶ所)</p> <p>ローカルコスト負担</p> <p>カウンターパートの件費</p> <p>関税</p> <p>事務所の光熱費</p>	<p>d. 教育されたユニオン開発員または農村開発補助スタッフが辞めない。</p> <p>前提条件(Preconditions)</p> <p>・農村住民から反発がない。</p>	

<p>3-3 ユニオン連絡調整委員会 会議を開催して関係者間の 情報共有を図る。 3-4 モニタリングを実施する。 3-5 研修サービスを提供する。</p> <p>4-1 村落開発委員会を形成す る。 4-2 村落開発委員会が村落小 規模インフラ事業の計画 を策定する。 4-3 村落小規模インフラ事業 を実施する。 4-4 掲示板を設置して情報を 公開する。</p> <p>5-1 スタディフォーラムを開 催する。 5-2 PRDP 成果発表のセミ ナーを開催する。 5-3 プロジェクトのホーム ページを開設・運営する。 5-4 リンクモデルの有効性を 報告書にまとめる。</p> <p>6-1 農村開発会社の中で支援 体制を準備する。</p>		
--	--	--

参考文献

(日本語文献)

- 安藤和雄、内田晴雄、ハビブール・ラーマン、アルタフ・ホセイン(1995)『マタボールたちと在地の農村開発 - バングラデシュ、ドッキンチャムリア村におけるアクション・リサーチの記録』『東南アジア研究 33 巻 1 号』
- 安藤和雄(1998)『農村開発における在村リーダーシップとインフラ整備事業の可能性 - バングラデシュ・ドッキンチャムリア村の事例』佐藤寛編『開発援助とバングラデシュ』第 8 章、アジア経済研究所
- 絵所秀紀(1998a)『開発経済学と貧困問題』絵所秀紀・山崎孝治編『開発と貧困 - 貧困の経済分析に向けて』アジア経済研究所
- (1998b)『開発経済学のパラダイム転換と貧困問題』絵所秀紀・山崎孝治編『開発と貧困 - 貧困の経済分析に向けて』アジア経済研究所
- 海田能宏、サレハ・ベゲーム(1995)『バングラデシュ農村開発研究 - バングラデシュ農村開発実験』『東南アジア研究 33 巻 1 号』
- 海田能宏(2001)『現地通信: バングラデシュ住民参加型農村開発行政支援プロジェクト(PRDP)』『東南アジア研究 39 巻 2 号』
- 国際協力事業団(1998)『インドネシア共和国スラウェシ貧困対策支援村落開発計画計画打合せ調査団報告書』国際協力事業団
- (2000)『バングラデシュ人民共和国 住民参加型農村開発計画 プロジェクト形成報告書』国際協力事業団
- 国際協力事業団アジア第二部南西アジア課保管PRDPプロジェクト関係資料
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 調査研究報告書』国際協力事業団
- (1995)『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
- (1996)『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』国際協力事業団
- (1997a)『インドネシア・スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクトと連携した地域社会開発手法の研究』国際協力事業団
- (1997b)『「地域の発展と政府の役割」分野別援助研究会報告書』国際協

力事業団

- 国際協力事業団社会開発協力部 2000a 『インドネシア共和国スラウェシ貧困
対策支援村落開発計画 98 年度研究会報告書』国際協力事業団
----- (2000b 『インドネシア共和国スラウェシ貧困対策支援村落開発計画巡
回指導調査団報告書』国際協力事業団
坂田正三(2001) 『社会関係資本と開発 - 議論の系譜』佐藤寛編『援助と社会関
係資本』アジア経済研究所
----- (2002 『ソーシャル・キャピタルとは何か - 議論の変遷』国際協力事業
団『ソーシャル・キャピタルと国際協力』
セン、アマルティア(1999) 『池本/野上/佐藤訳 『不平等の再検討 - 潜在能力
と自由』岩波書店
滝村卓司(2001) 『社会関係資本と参加型開発プロジェクト』佐藤寛編『援助と
社会関係資本』アジア経済研究所
辻田祐子(2001) 『政府と市民のシナジー』佐藤寛編『援助と社会関係資本』ア
ジア経済研究所
原洋之介(2001) 『現代アジア経済論』岩波書店
パトナム、ロバート(2001) 『河田潤一郎訳 『哲学する民主主義 - 伝統と改
革の市民的構造』NTT 出版
藤田幸一(1995) 『村落公共機能の強化をめざして - バングラデシュ農村開発
の新戦略』『東南アジア研究 33 巻 1 号』
矢嶋吉司(1994) 『バングラデシュ - 農村におけるユニオン評議会の機能と仕
事ぶり』『アジア経済』1994.12
矢嶋吉司、川合明宣、ショボン・クマール・ダスグプタ、マザハール・イス
ラム(1995) 『オストドナ村農村開発顛末記 - 深井戸導入の失敗からの再
出発』『東南アジア研究 33 巻 1 号』
山岸俊男(1998) 『信頼の構造 - ころと社会の進化ゲーム』東京大学出版会
UNDP(1991-2001) 『人間開発報告』

(外国語文献)

- Evance, P. (1996) "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing
the Evidence on Synergy," *World Development*, Vol.24, No.6, pp1119-1132.

DFID (1999) *Sustainable Livelihoods Guidance Sheets* DFID.

Narayan, D. (1999) “Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty,” Poverty Group, PREM, The World Bank.

Uphoff, N. (2000) “Understanding social capital: learning from the analysis and experience of participation”, in Dasgupta, P. and I. Serageldin, *Social Capital- A Multifaceted Perspective* , The World Bank, Washington, D.C.

Woolcock, M. and Narayan, D. (2000) “Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy,” *The World Bank Research Observer*, Vol.15, No. 2.

第2章 農業・農村開発とソーシャル・キャピタル

1. 農業・農村開発における開発課題とソーシャル・キャピタル

1 - 1 農業・農村開発における課題の構造

先進各国及び国際援助機関の発展途上国における農業・農村開発に対する重点課題は、歴史的に何度かの変遷を経て今日に至っている。「灌漑施設などのインフラ整備」に重点を置いた時代、「農村地域の総合開発」、「経済回復をねらったマクロ的政策の改善」に焦点を当てた時代があり、近年は「BHN等の社会面の改善」「食糧自給重視」の流れの中で、特に「貧困緩和」、「環境保全対策」、「女性の地位向上」等を重視している。このように農業・農村開発を進めるにあたって解決すべき重点課題は時代とともに大きく変貌している。

これは過去に実施した開発事業によって解決できなかった問題点の認識により、各援助機関が結果的に開発への考え方を変遷させていったからである。各援助機関共通の認識では、今までの農業・農村開発の援助で解決できなかった問題点として以下の点が挙げられている。

1. 開発しても格差の拡大が解消できなかった。
2. 開発効果の持続性が確保できなかった。
3. 住民ニーズを前提とする開発が少なかった(住民参加、地域の固有の社会・文化的条件、ジェンダーへの配慮が不足していた)。
4. 自然環境を考慮していなかった(持続的な環境・農業という視点が欠如していた)。

今後の農業・農村開発の取り組みは、上記の問題点を克服するアプローチが必要であり、これらの過去の事業から得られた教訓から、その解決の具体的方策を導き出す研究を続けることが不可欠となっている。

このような背景の下、英国開発援助庁(DFID)では環境と調和したより長

期的な生計向上に重点を置く総合的農村開発アプローチ「持続可能な生計向上：Sustainable Livelihoods(以下、SL)」という概念を打ち出した。SLについては第1章で紹介しているので基本的概念の説明は省略するが、SLでは、人々は村落にある有形無形の資源、資産、あるいは個々人の能力といったものを組み合わせて活用し、生計を維持・向上させるとしており、これらの資源等は人的資本、ソーシャル・キャピタル、自然資本、物的資本、金融資本の5つから構成されると想定している。そして、開発活動を、「その村落で不足している資本を充実させるために必要な活動、あるいはその村落にある資本をより効果的に活用するために必要な活動」と位置づけている。このようなSLの考え方は農業・農村開発を考える上で有効であり、ここではSLの考え方に基づいて「農業・農村開発」を「農村における人々の生活改善・向上のための総合的な活動」ととらえることとする。

農業・農村開発プロジェクトにおいて、DFIDの定義に準じて各資本の役割を考えると以下のように説明できる。このような資本を組み合わせることで活用することにより、総合的に生計向上を図るものと考えられる。

人的資本(Human Capital)：様々な生計向上活動を実施するために必要な能力、技術、知識、体力等。

ソーシャル・キャピタル：コミュニティレベルにおいて人々の協調行動を促す役割を担い、人々が農業を営む上で拠り所となる仕組みやそれを支える価値観。ネットワーク、住民組織やこれらへの所属意識、信頼関係等。

自然資本(Natural Capital)：農業等を営むために有益な自然資源であり、例えば、土地、水、野生動植物。

物的資本(Physical Capital)：基礎的な社会・経済インフラ及び人々が生計向上活動を行うために利用できる機材や道具。

金融資本(Financial Capital)：生計向上活動に必要な資金。例えば貯蓄、信用供与、定期的な送金、年金等。貴金属、家畜などが金融資本の役割を果たす場合もある。

各資本の代表的な例を表2 - 1に示す。ただし、これらは対象国や地域の特性、時代によって変わってくるものであり、案件ごとに各資本の内容を検討する必要がある。

表2 - 1 農業・農村開発における5つの資本の代表的な例

人的資本	農業等の生計向上に必要な知識・技術、教育レベル、識字、人々の健康状態、人口、技術等の普及員の数・レベル、行政官の数・レベル
ソーシャル・キャピタル	農村内のネットワーク、農村外へのネットワーク、伝統的組織・非伝統的組織、農業技術普及サービス・職業訓練制度、土地所有制度、互助システム、互助精神、リーダー選出方法、コミュニティの意思決定システム、情報伝達システム、土地の分配システム、規範、価値観
自然資本	水、土地、森林、空気、野生植物・動物、海洋植物・生物、生物多様性
物的資本	灌漑施設、農機具、給水施設、電気などのエネルギー、通信手段、道路・鉄道、交通輸送手段、学校、保健医療施設、集会所
金融資本	世帯レベルの貯金、コミュニティ内の融資、外部融資、副業、出稼ぎ、外部からの送金

出所：DFID(1999)を基に筆者作成。

各資本は相互に関係を保ち、それぞれの資本の質と量に影響を及ぼすため、存在する資本に着目し、その質的向上、量的な変動の方法を解明することが農業・農村開発には有用である。資本相互の関連やどの資本の重要性が高くなるかは課題や国の状況によって異なる。例えば、灌漑プロジェクトの場合には、農民が水利組合に参加して施設の維持管理の意識を向上させたり、水利権の制度化を行うなどのソーシャル・キャピタルの形成・強化が重要となる。このようなソーシャル・キャピタルが物的資本(灌漑施設)の活用につながり、その結果、自然資本(水資源)が有効活用され、農作物の収穫増大がもたらされる、という関係が構築される。

農業技術普及プロジェクトの場合は、技術や知識(人的資本)を高めるためには農業普及員制度や農業技術を農民同士で学ぶグループ活動を活発化させる(ソーシャル・キャピタルの形成・強化)ことが有効である。また、マイクロ・クレジットという金融資本をツールにして農民組織を強化し(内部結束型ソーシャル・キャピタルの強化)、農業普及を推進していくアプローチもある。このように課題に応じて各資本の関係は変わってくるので、対象地域

での農業・農村開発の課題の構造を的確にとらえ、各資本の関係性を考察することが重要である。また、誰がどれだけ資本を活用できるのか、または活用できないのか、という資本へのアクセスの状況を把握し、対象村落に適合した開発課題に取り組むことが必要となる。資本へのアクセスの分析では、個人、住民組織あるいは行政組織等アクターによるアクセス方法の違い、資本の賦存状況、活用状況の変動をとらえることが必要である。

1 - 2 農業・農村開発におけるソーシャル・キャピタルの役割

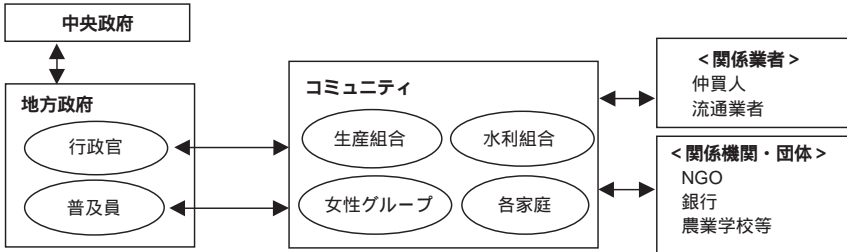
前項では、農業・農村開発における5つの資本の役割や資本間の関係について考察したが、本項では農業・農村開発においてどのようなソーシャル・キャピタルが重要となり得るかについて考察する。

農業・農村開発においては、一般に他の課題よりもアクターやステークホルダー(関係者)が多い。例えば、農業については、農民、地主、仲買人市場関係者のほか、種子、苗、農機具、肥料、農薬、輸送等の業者、農民グループ、女性グループ、農民組合、水利組合、農民銀行、農業普及員、地方行政機関等の様々な関係者が存在する。それらが複雑にかかわって農業という産業が成り立っていることから、農業・農村開発においてはそれらの調整が極めて重要となっており、関係者間のネットワークや信頼関係を築くこと、すなわち橋渡し型ソーシャル・キャピタル(bridging social capital)を形成することが必要となっている。また、良好な関係を築くためにはそれぞれの関係者が信頼に足る規範や態度をもっていなければならない。さらに、組織やグループが効果的に活動を行う上では(例:組合活動)、組織やグループ内の規範や信頼、結束、適切なリーダーシップなどが重要となる。

このように農業・農村開発においては関係者間及び関係者内のソーシャル・キャピタルが重要になるが、誰(もしくはどの組織)が重要な関係者かは具体的な目的や現地の状況によって異なる。そのため、実際には案件ごとに関係者を特定し、関係者間及び関係者内のソーシャル・キャピタルに着目する必要がある。ここでは農業・農村開発において重要となり得るソーシャル・キャピタルを概観するために、一般的に主要な関係者となると考えられるものを図2 - 1に図示し、これに沿って農業・農村開発におけるソーシャ

ル・キャピタルの役割を検討する。

図2 - 1 農業・農村開発活動の関係者とソーシャル・キャピタル



ソーシャル・キャピタルの例

住民組織内の制度、規範、考え方
 コミュニティと地方行政官の関係
 中央政府内の制度、規範、考え方
 コミュニティと関係業者との関係

地方政府内の制度、規範、考え方
 コミュニティと普及員の関係
 中央政府と地方政府の関係

コミュニティと関係機関・団体のネットワーク

出所：筆者及び事務局作成

住民組織内の制度、規範、考え方

各種組合や女性グループなどの住民組織を中心として農業・農村開発活動を行うにあたっては、住民組織内の制度や規範、考え方などが重要となる。例えば農業技術普及を行うためには農民グループに新しい技術を受け入れるという考え方があることが必要である。一般に貧困層は成果が未知のものを試行するだけの余裕がないため、新しい技術や方法の導入に対して消極的であることが多い。そのため、普及においてはその技術ややり方を導入した場合の成果を納得してもらい、新しいやり方を受け入れようという考え方をもってもらうことが重要になる。さらには、主体的に開発や改善に取り組む意識や自覚を育てることが持続的、自立的な農業・農村開発の要となる。

また、組織として決めたことが実行されるためには適切な制度とそれを守るという規範が必要になる。フィリピンのイザベラ州では組合の多くが債務不払いの問題を抱えているが、この要因の1つとしては、組合の内部規定に適切な罰則規定が存在せず、多くの農民が政府から受ける支給は

無償であり、債務を返済しなくても懲罰を受けることはないという認識をもっていることが挙げられる¹。いい換えれば、債務返済に関する制度と規範が十分でないことが債務不払いの要因の1つになっていると考えられる。水管理組合の場合でも組合で灌漑施設の維持管理を行う一方で組合員が水利権を得る制度と水管理の意義を認識し、制度に則って施設の維持管理を行おうとすることが重要になる。

一方、国や地域によっては周囲の仲間との協調を意識するあまり、悪いと分かっているもリーダーや多数派の意見に賛同したり、よいと思っても自分だけでは行動しない場合がある。また組織の規則より血族の利害を優先する場合も少なからずある。周囲との協調や血縁関係は相互扶助の観点から非常に重要であるが、それが行き過ぎると規範の形成や改善活動を妨げることに繋がる場合もあるため、留意が必要である。

地方政府内の制度、規範、考え方

地方行政はその地域における農業・農村開発を担い、コミュニティをサポートする役割をもつ。農業・農村開発においては地方政府がこのような役割を認識し、コミュニティをサポートするのに適した制度を構築することが重要である。国によってはトップダウン型の行政が一般的で住民の要望や意見に耳を傾けるという考えが行政官にあまりないところもあり、このような認識が住民のニーズに合致した農業・農村開発を行うことを困難にしている場合がある。また、住民のニーズや現状を踏まえた適切な制度を構築できていない場合もある。例えば、フィリピンのイザベラ州における組合の債務不払い問題は政府自身が弱体な組織に融資や支援を続けてきたという問題にも起因する。このような問題が起こる背景としては、政府の融資に関する制度が十分でなかった、制度を運用する能力や意識が十分でなかった、ということが考えられる。

コミュニティと地方行政(官)の関係

地方行政がコミュニティを適切にサポートするためには地方行政とコ

¹ 国際協力事業団(2001d)

コミュニティの間に信頼関係があり、コミュニケーションが密に行われることが重要である。そのためにはコミュニティ、行政双方が相手方の信頼に足るような規範や態度をとる必要がある。コミュニティ側が主体的に活動していこうという意欲をもち、制度に従い、自己の役割を果たすように心がける一方、行政側もコミュニティをサポートすることが行政の役割であるとの認識をもって住民のニーズを汲み取り、適切な対応やサポートを行うことによって、シナジーが生まれ、持続的な農業・農村開発が可能になる。

コミュニティと普及員の関係

技術普及や生活改善ではコミュニティと普及員の信頼関係が重要となる。住民は信頼のおけない普及員の指導には従わないからである。また、住民から信頼、感謝されることにより普及員はやりがいを感じるが多いため、コミュニティと普及員の信頼関係を構築することは普及活動の持続に欠かせない。

中央政府内の制度、規範、考え方

地域を超えた農業・農村開発の課題に対処するためには中央政府の役割が重要となる。中央政府は、地方政府の意見に耳を傾け、地域の実情や課題を認識した上で、国として適切な制度を構築し、地方に普及させる役割を担うことが求められる。

また、農業・農村開発はマルチセクショナルな課題であるため、関連する省庁が複数ある場合が多い。このような場合に省庁間の縦割り意識が効果的な農業・農村開発の妨げになることが少なくない。農業・農村開発を効果的、効率的に実施するためには、省庁の縦割り意識を克服し、相互に連携していこうという意識を高めることが大切である。

中央政府と地方政府の関係

中央政府が地域の実情や課題を踏まえて適切な制度を構築するためには中央政府と地方政府のパイプがしっかりしていてコミュニケーションがスムーズに行われる環境が整っていることが重要である。そのためには中央-地方の意見交換、情報交換が行われるフォーマル、インフォーマルな場

を設定したり、コミュニケーションを促す制度を整えたりすることが必要である。

コミュニティと関係業者との関係

農業・農村開発には多様な関係業者(仲買人、流通業者等)が存在し、これらの業者とコミュニティの間の良好な関係を築くことが重要である。フィリピンのイザベラ州では仲買人による強固な米カルテルが存在し、農民は仲買人に対して弱い立場にあり、作物を安く売らざるを得ない状況がある。また、農民は仲買人から借金をしていることが多く、仲買人に対する心理的な負い目から、仲買人の望む作物しか作らなかったり、仲買人との関係を維持するために別の仲買人との関係を築こうとしなかったりすることがある。関係業者との適切な関係は農民の生活レベルの向上のためには重要な要素であり、関係業者と適切な関係を築くためには農民側のエンパワメントを図るとともに、不公正な関係を防止する対策が必要となる。

コミュニティと関係機関・団体のネットワーク

農村において住民はNGOや銀行、学校などから様々なサポートや資源、サービスの供給を受けることが多い。サポートや資源、サービスを提供してくれる機関が多いほど住民は選択肢が広がり特定の機関への依存が少なくなり、自立的に生業を営むことができるようになる。そのため、これらの関係機関・団体とのネットワークが重要となる。

以上、農業・農村開発における一般的な関係者と重要となり得るソーシャル・キャピタルについて簡単に述べたが、主要関係者や重要となるソーシャル・キャピタルは目的やその地域の状況によって変わるので、その都度検討する必要がある。以下では農業・農村開発に関する代表的な協力として、灌漑水管理、農業技術普及、生活改善について事例に基づいて具体的に関係者や着目すべきソーシャル・キャピタルを検討する。

2 . 灌漑水管理とソーシャル・キャピタル

2 - 1 灌漑水管理における課題の構造

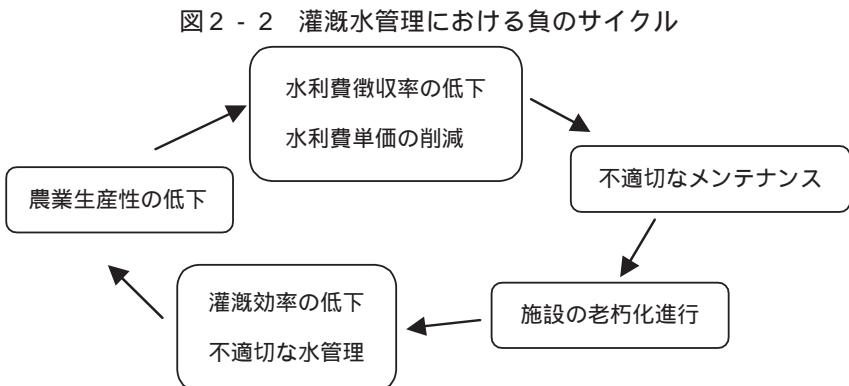
(1) 世界銀行の構造調整

世界銀行の主導により、民営化施策の一環として政府の支出を削減するため、従来、政府が行ってきた灌漑施設の維持管理を受益者である農民組織に移管する「参加型水管理」が導入、推進されてきた。しかし、農民の当事者意識の欠如、水利権が与えられていない、水利費の低徴収に基づく管理経費の不足による不十分な施設管理等の問題があり、進捗は遅れている。このような状況では、いわゆる「負のサイクル」(不適切な維持管理が施設の老朽化を進行させ、不適切な水管理と農業生産性の低下をもたらし、それが水利費徴収率の低下につながる)を加速化することになる(図2 - 2 参照)。

水資源開発が限界に達し、新規の施設建設が困難な状況下では、管理をおろそかにすることは、「負のサイクル」を進行させ、一層のコスト高をもたらすので、政府、農民ともに水管理を実施せざるを得ない情勢にある。

(2) 5つの資本による関係性の分析

英国の国際開発庁(DFID)は、「持続可能な生計(Sustainable Livelihoods:



出所：永代成日出、藤城公久、佐藤政良(1999)p.67

表2 - 2 灌漑水管理における負のサイクルからの脱却に向けての対応

	現 状	望ましい状態	働きかけ
人的資本	<ul style="list-style-type: none"> ・ 灌漑技術者、農民の維持管理に関する技能不足 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 灌漑技術者、農民の技能向上 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 関連研修の実施
ソーシャル・キャピタル	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農民が圃場レベルの施設と水管理を自分のものと認識していない ・ 水管理を灌漑部局が重視していない ・ 灌漑技術者と農民の間に不信感がある ・ 王室灌漑局と農業普及局の連携がない 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 受益者である農民組織が水管理に対する当事者意識をもつ ・ 水管理の重要性を関係者が認識する ・ 技術者が農民の能力を信頼し、責任感をもつ ・ 王室灌漑局と農業普及局が連携して地域営農を振興する 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 組織化へのメリット付与（機械共同利用、農民組織の定款制定） ・ 水利費徴収等の制度整備 ・ 水管理に関する行政と農民組織の役割分担の明確化 ・ 栽培技術指導を強化し、畑作による収入向上を推進
自然資本	<ul style="list-style-type: none"> ・ 新規水源開発の限界 ・ 灌漑用水の不足 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 灌漑効率の向上による効率的水利用 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 用水不足は、適切な維持管理で克服できるとの認識
物的資本	<ul style="list-style-type: none"> ・ 不適切な維持管理により、施設の老朽化が進行 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農民組織による適切な維持管理 ・ 操作及び維持管理しやすい灌漑排水施設の整備 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 圃場レベルの施設と水管理は自分のものと認識の促進 ・ 操作及び維持管理しやすい灌漑排水施設の技術開発
金融資本	<ul style="list-style-type: none"> ・ 政府支出の削減 ・ 水利費の徴収率が低い ため、施設管理コストが不足 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農民支援のための適切な予算措置 ・ 水利費の徴収率の向上 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農民による水管理にかかわる明確な施策立案 ・ 農民の理解促進と水利費を支払わない者への社会的制裁

出所：筆者作成

SL)』の概念の中でソーシャル・キャピタルを含む5つの資本(人的資本、ソーシャル・キャピタル、自然資本、物的資本、金融資本)を提示し、貧困者の生計を多様な視点から検討しようとしている。このように複数の側面から実態を把握しようとする試みは、多様な要素が入り交じっている現実を考える際には有用である。そのため、この5つの資本の観点から灌漑水管理の構造を整理してみる。すると灌漑水管理における負のサイクルは表2 - 2のとおり整理できる。望ましい状態に至るには、行政、農民が共同して課題に対処

していくという認識をもち、インセンティブを高め、各種資本を組み合わせることで現状で最善の努力を行うことが必要と考えられる。

(3) JICA の灌漑開発プロジェクト

これまでの JICA の灌漑開発プロジェクトでは、灌漑技術を政府機関所属の技官に移転することが活動の中心であった。そのため、社会・文化的側面はあまり検討されず、また活動には盛り込まれてこなかった。しかし、プロジェクトの要素には、土木工学技術だけでなく、水管理体制整備、水利費徴収、紛争処理等、ソフトの制度設計が必要で、その機能発現には社会・文化的要因への配慮が不可欠である²。

また、水管理の活動が組み込まれても、これまでは、主として政府の灌漑技術者を対象とする基幹施設に限られてきた。しかし、現在、適地の減少、コスト増大、用地取得を含む環境問題等により新規水源開発は困難であり、また、予算不足により管理が粗放化している。そこで、既存施設の改良や水管理の改善による末端圃場までの効率的な利用が急務であるため、今後は、農民参加による水管理組織の強化が求められている。

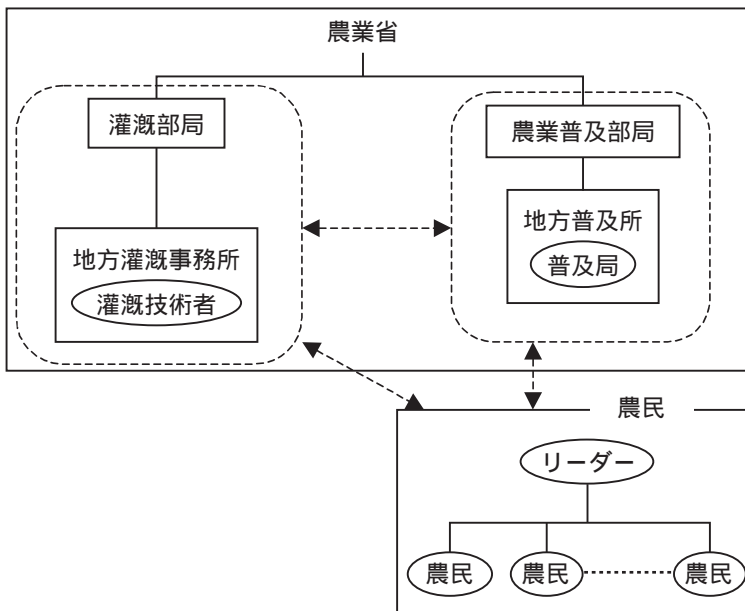
2 - 2 灌漑水管理におけるソーシャル・キャピタルの役割

水管理分野における主要な関係者は、図2 - 3に示すとおりである。また、それぞれの関係者に関連するソーシャル・キャピタルを整理したものが表2 - 3である。

農民や農民組織のレベルでは、農民組織の定款制定、水配分にかかわるローテーションの制度化、水利費不払い者への罰則強化、共同化した農民だけに農業機械を貸し出す制度等によって農民の利己的取水や維持管理に対する無責任な姿勢や、水利組合への参加にメリットを感じない意識が改革され、農民組織によって公平な水管理が実現できるとの自信やオーナーシップをもつことが期待される。このような農民間の協調を大切にす意識が醸成されれば、制度に対する信頼をもたらし、それが一層の制度定着を進めるこ

² 角田宇子(1998)pp63-65

図 2 - 3 水管理分野における主要な関係者



注) 図中 ~ は表 2 - 3 の各関係者に対応する。

出所：筆者作成

とになる。

灌漑部局レベルでは、水利費徴収等に関する法制度整備(ルールづくり)を効果的に行うため、水管理の重要性を認識することが必要である(望ましい価値観づくり)。一方、この制度が機能し始めれば、水管理が円滑に実施され始め、その重要性を一層広く深く認知することにもつながることが期待される。

また、灌漑部局が、農民とのつながりを重視して、その連携(ネットワークづくり)に努めることにより、水管理を分担して行う体制が強化される。また、灌漑部局が、用水配分状況を開示し公平な水管理に努めることにより、農民との信頼関係がさらに強化されることが期待できる。

灌漑部局と普及部局との関係では、双方が縦割り意識を排除して、両部局

表2 - 3 水管理におけるソーシャル・キャピタル

関係者	現 状	望ましい状態	働きかけ
農民	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農民組織による水管理のメリットが感じられない。 ・ 水は無料、水利施設の維持管理は自分たちの仕事ではないという意識。 ・ 下流の農民は、上流優位に不満をもち、水利施設を壊しても水を得ようとする意識。 ・ 地主のように政治力があれば、水利費を支払わなくてもよいという風潮から生まれる農民組織への不信感。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農民組織の意義を認識する。 ・ 水利施設は自分たちの施設であるという当事者意識と、農民組織は、協調関係の構築により公平な水管理を実現できるとの自信を農民の間で醸成。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農民組織参加のメリット(共同化限定の農業機械の貸し出し、営農資金等)を明確化。 ・ 農民組織の定款制定。 ・ 水利費徴収等に関する制度整備。 ・ 水利費不払い者への罰則強化。 ・ 上流と下流配水区への公平な水配分のためのローテーションの制度化。
灌漑部局	<ul style="list-style-type: none"> ・ 天水田や田越し灌漑が歴史的に主流であり、用水路は極めて最近のことなので、水管理という概念の重要性に対する認識不足。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 負のサイクルによる、一層のコスト高を避けるためには水管理が重要との認識をもつ。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 研修により水管理の重要性に対する認識を醸成。
灌漑部局 - 農民	<ul style="list-style-type: none"> ・ 灌漑部局は農民は依存心が強いという認識。 ・ 灌漑部局技術者はエリートであり、教養のない農民よりも良いものをつくれるという自負。 ・ 末端水管理は、農民の役割であり、灌漑部局はできれば関与したくないとの消極的姿勢。 ・ 灌漑部局は不正を行っているとの農民の不信感。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 灌漑部局が、農民から学ぶ意識と、不正のない仕事をするという責任感をもち、信頼関係を構築。 ・ 適切な役割分担に基づき、責任をもって業務遂行する意識。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 灌漑部局、地方灌漑事務所、農民組織との間で水管理にかかわる役割分担を明確化。 ・ 灌漑部局が、用水配分状況を開示し、公平な水管理を徹底。
灌漑部局 - 農業普及部局	<ul style="list-style-type: none"> ・ 灌漑部局は、普及部局とは、活動上の連携する必要はないという、縦割り意識。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 灌漑部局が、普及部局との連携は、地域営農向上に重要と認識。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 灌漑部局が普及部局との連携により、栽培技術指導、営農資金、換金作物の導入を行う。

注) 表中の ~ は図2 - 3の各関係者に対応する。

出所：タイ水管理システム近代化計画派遣・鬼丸元専門家からの資料のほか、国際協力事業団(2001)、永代成日出、藤城公久、佐藤政良(1999)を基に筆者作成。

が共同で農民に対して換金作物の栽培技術指導、機械の共同利用等のサービスに努めることにより、農民に組織化のメリットを認識してもらうことが可能となる。

2 - 3 タイ水管理システム近代化計画におけるソーシャル・キャピタルの活用・形成³

タイ水管理システム近代化計画プロジェクトは水利組合の育成を活動の中で本格的に位置づけた最初の灌漑分野の案件であり、灌漑水管理におけるソーシャル・キャピタルの活用・形成に積極的に取り組んでいる事例である。協力期間は1999年4月から2004年の3月までの5年間であり、2001年8月に中間評価を実施した。現在は組織化への基礎づくりを終えたところである。

2 - 3 - 1 タイ水管理システム近代化計画の概要(付録PDM参照)

(1) 背景、目的

チャオプラヤ川デルタで水需要の8割を占める農業では、乾期の用水が不足し、雨期作の3割しか作付けできない状況にあった。対象地区の営農(作物多様化、作付け率)は、末端水路が未整備のため乾期に灌漑水が圃場まで到達しない、到達したとしても適期に適量が配水されない、末端水路があっても水利組合が弱体で維持管理がなされない、農民の水稻栽培に対する執着心が強い、普及組織による乾期畑作物の啓蒙が弱い等の理由で停滞していた。乾期営農に必要な水資源確保については、新規開発は困難であり、既存施設の改良や水管理の改善による、特に末端圃場レベルの効率的な水利用が急務となっていた。

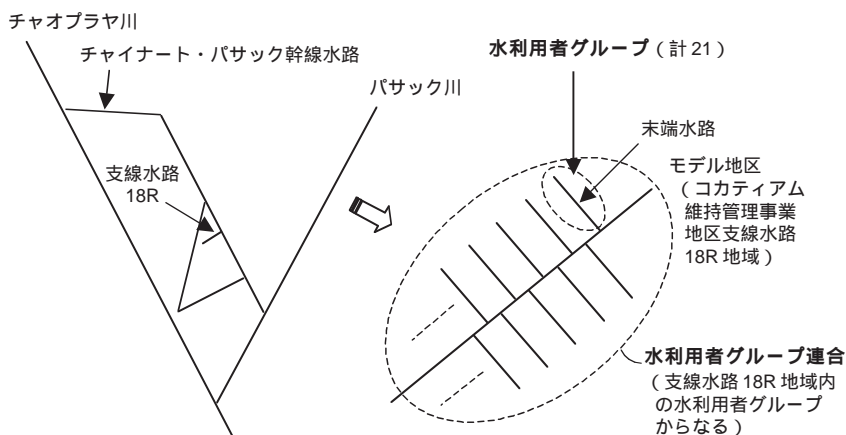
水管理については、幹線・支線用水路の操作及び維持管理は農業・協同組合省王室灌漑局(Royal Irrigation Department: RID)が所管し、3次用水路(末

³ ソーシャル・キャピタルの概念を用いたプロジェクトの分析・記述は、本研究会のタスクとして執筆者が行うものであり、必ずしもすべてのプロジェクト関係者のコンセンサスを得ているものではないことを最初にお断りしておく。

端用水路)の操作及び維持管理は水利組合が実施することになっていた。しかし、水利組合は質・量ともに極めて不十分なものであり、王室灌漑局は組織化をあきらめかけており、農民の意識改革による農民グループの強化が不可欠との日本側の働きかけにも、「できるものならやって見せてほしい」というのが当初の認識だった。

このような背景の下で、農民参加によるオンファームレベルでの水管理技術の向上を含む流域全体の水管理技術の改善(近代化)を目指すプロジェクトが計画された⁴。プロジェクト目標はチャオプラヤ川流域におけるデルタレベル(マクロ)から圃場レベル(ミクロ)までの一連の水管理技術の改善を通じた灌漑効率の向上と、畑作物導入による作物多様化、作付け率向上を推進し、農民の所得向上を図ることである。対象地区で得られた成果に基づき、ガイドラインを作成し、チャオプラヤ・デルタ上流における普及に活用することがこのプロジェクトの最終目標である。図2-4はプロジェクトの位置を示したものである。

図2-4 タイ水管理システム近代化計画プロジェクトの位置



出所：筆者作成

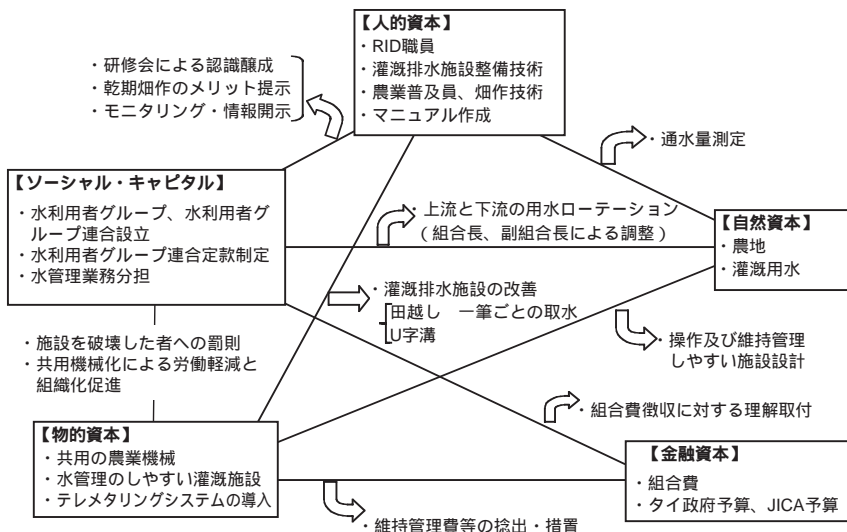
⁴ 前身のプロジェクトとして、灌漑技術センター(1985.4～1990.3。灌漑排水施設の計画、設計、施工にかかわる適正技術の開発)及びフェーズ2(1990.4～1997.3。基幹水路レベルの水管理技術の確立)を実施。

(2)活動概要

プロジェクトでは上記のプロジェクト目標を達成するために、様々な活動を行っている。プロジェクト活動をDFIDのSLアプローチで使われている5つの資本の観点から整理したものが図2-5である。例えば、物的資本への働きかけとしては、灌漑排水施設の開発方法の改善、データコミュニケーションシステムの改善、人的資本への働きかけとしては灌漑排水施設整備技術や畑作技術の調査と普及、水利組合設立・育成に関するマニュアル作成などが行われ、ソーシャル・キャピタルへの働きかけとしては、オンファームレベルでの農民参加型による水管理手法を改善するため、農民のインセンティブを高め、営農活動の活性化と連携した、求心力の強い水利組合を育成することを旨とした活動が実施されている。ソーシャル・キャピタルは他の資本への働きかけがうまく機能するための重要な役割を担っていると思われる。

図2-5 5つの資本に基づくプロジェクト活動の分析

中心戦略：「農民参加による水管理手法の改善」

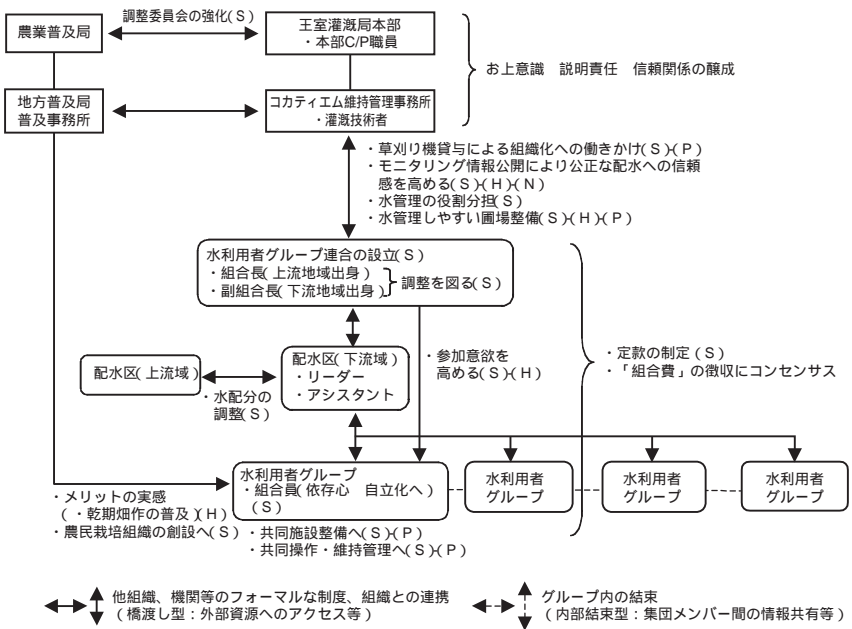


出所：筆者作成

2 - 3 - 2 タイ水管理システム近代化計画におけるソーシャル・キャピタルの活用・形成

図2 - 6はプロジェクトの主要関係者及びプロジェクトの活動を表した図であり、表2 - 4はプロジェクトにおいて活用 / 形成されたソーシャル・キャピタルを整理したものである。本節では主要な関係者ごとにプロジェクトで働きかけたソーシャル・キャピタルと現時点での成果を見ることとする。

図2 - 6 タイ水管理システム近代化計画プロジェクトの構造



注) (H)人的資本、(S)ソーシャル・キャピタル、(N)自然資本、(P)物的資本、(F)金融資本

出所: 筆者作成

表2 - 4 タイ水管理システム近代化計画プロジェクトにおいて
活用 / 形成されたソーシャル・キャピタル

成 果	活用 / 形成された SC	活 動
関係者全体の 水管理に 対する認識 改善	関係者全体の水管理に 対する認識改善 (認知的 SC の形成)	<ul style="list-style-type: none"> 王室灌漑局職員、維持管理事務所職員や農民に水管理の重要性を認識してもらうため、水利組合の設立や育成指導に関するマニュアルを作成し、研修会を実施。 モデル地区内の中核農民と維持管理事務所職員が水利組合の実態を知るための研修旅行を実施。
水利ユーザー グループの 強化	水利ユーザーグループの組織化 (制度的 SC の形成)	<ul style="list-style-type: none"> 圃場内水路ごとの水利ユーザーグループ及び上位組織である水利ユーザーグループ連合(水利ユーザーグループの連合組織)を設立し、グループ間の協力を促進。 組合の定款を総会で議決。「水利費」では農民の理解が得られないので、組合費として徴収。
	水利ユーザーグループ内の 認識改善 (内部結束型の認知的 SC 形成)	<ul style="list-style-type: none"> 水利ユーザーグループ連合主導で組合員参加による小用水路の維持管理を実施。プロジェクトで草刈り機を購入し、連合に貸与することにより、農民が協力して組織化すれば、草刈り機を借りることができ、各人が草刈り鎌で刈るよりも少ない労働力で目的を果たせるという組織化によるメリットを実感してもらう。 組合長が、組合費を払わない人に対しては周りが説得して払うように働きかけるよう促し、農民の間にルール遵守の意識を広めている。 日本人専門家は農民やカウンターパートが自ら判断・決定するよう促し、自立心を育成する。
	上流部と下流部の橋渡し (橋渡し型 SC の形成)	<ul style="list-style-type: none"> 水利ユーザーグループ連合の設立によって上流部の取水による下流部の水不足問題が顕在したが、グループ連合の長は上流部のココティアム村の村議会議長、副組合長は下流部のバンリー村の区長が選出され、内部での調整が期待される。
行政と農民 組織の関係 構築	王室灌漑局と農民間の 信頼関係構築 (橋渡し型 SC の形成)	<ul style="list-style-type: none"> 灌漑用水の通水時期や通水量の情報を王室灌漑局から農民に積極的に開示することにより、王室灌漑局に説明責任を認識させるとともに、役人全般に不信感が強く、依存心の強い農民の自立意識を醸成する。 各集落等からの農民代表がいる場で水配分を決定し、決定どおりに配分されているかをモニターするという方法により、不公正な水配分を抑制し、水管理の信頼を高める。
	維持管理事務所と農民 間の信頼関係構築 (橋渡し型 SC の形成) 末端行政と農民間の役 割分担 (橋渡し型の制度的 SC の形成)	<ul style="list-style-type: none"> モデル地区内の中核農民と維持管理事務所職員は、水利組合の実態を知るため、研修旅行を実施し、信頼関係を醸成。 農民の灌漑用水配分に関する要望は、水利ユーザーグループ、配水区、水利ユーザーグループ連合を経て維持管理事務所に伝えられ、関係者間で役割分担して、水管理を行う。
作物多様化 及び作付け 率向上に関 する普及活 動強化	王室灌漑局と農業普及 局との連携促進 (橋渡し型 SC の形成)	<ul style="list-style-type: none"> 乾期畑作物の作付け拡大のため、営農分野に責任を有する農業普及局との連携を重視し、本部、地方局、出先機関の隠れベルで会議や情報交換を行う。 乾期畑作の経験をもたない農民に、モデル地区にて普及指導を実施。既に農民が自発的に乾期作の技術を教え合うグループを設立している。

注) SC は Social Capital の略

出所: タイ水管理システム近代化計画派遣・鬼丸元専門家の報告等を基に筆者作成。

(1) 関係者全体の乾期灌漑水の重要性に対する認識改善(認知的ソーシャル・キャピタルの形成)

プロジェクトでは、王室灌漑局本部職員や、維持管理(Operation & Maintenance: O&M)事務所職員及び中核農民向けに、水利組合の設立、育成の指導に係るマニュアル⁵を作成し研修会を実施した。営農との結びつきや「何のための節水か」を理解させ、インセンティブを与えたほか、罰則等のルール定着の下地づくりに努めた。また、対象地区内の中核農民と維持管理事務所の王室灌漑局職員は、水利組合の実態を知らないことから、先進地に研修旅行を行った。その結果、相互の交流が活発になり、信頼関係の醸成に寄与した(末端行政と農民との橋渡しを促進)。

(2) 水利用者グループの強化(農民の組織化と認識改善)

1) 水利用者グループ及びグループ連合の設立(制度的ソーシャル・キャピタルの形成)

組合がほとんどない状態から、圃場内水路ごとに21の水利用者グループ(Water Users' Group: WUG)が設立された⁶。これは、この分野の日本人専門家がカウンターパートとともに農民集会を開いて粘り強く農民を説得し、組織化の重要性が農民に認識された成果といえる。

また、数十回にわたる会合を経て、2001年6月に、水利用者グループ連合(Integrated Water Users' Group: IWUG、水利用者グループの連合組織)の設立総会が開催された。水利用者グループだけでなく、水利用者グループ連合をも同時期に設立したのは、支線水路18Rの水配分を決定するためには、水利用者グループ単独では機能せず、必ず他の水利用者グループと連携する必要があるためであり、それには上部組織を機能させ、そこからの働きかけが不

⁵ マニュアルは以下の3種である。日本の土地改良区の概要紹介、日本の土地改良区の歴史的な設立背景とプロジェクト対象地区における水管理組織の機能発現と育成の方向性を示すもの、対象地区における水利組織の役割や施設維持管理の手法、水利組織の管理手法に係る水利組織と王室灌漑局による役割分担等を紹介するもの。

⁶ 水利用者グループは支線水路18Rから分岐する各小用水路ごとに1つ設立され、最も末端の水利組織である。各グループにはリーダーと副リーダーが置かれる。なお、本稿ではグループの構成員を「組合員」と呼ぶこととする。

可欠なためである(上位組織との橋渡し)。

カウンターパートと日本人専門家が原案を作った水利用者グループ連合の定款は、役員会での討議を経て組合員に説明し、総会での議決後に制定された。そこでは、「水は王様からの施しによるものなので無料で当然」ととらえる農民が「水利費」では了解しないので、「組合費」として徴収し(5パーツ/ライ/年、1ライは、0.16ha) 施設の維持管理に当てることで理解を得ている。

2) 水利用者グループ連合内部の認識改善(内部結束型の認知的ソーシャル・キャピタルの形成)

水利用者グループ連合は、水利用者グループの集合体であり、支線水路18R受益地全体を対象区域とする。水利用者グループ連合の役員には地元の顔役が多く、リーダーシップの発揮は可能だが、概してタイ農村では個人主義が強く、日本のような地縁関係による結びつき(ムラを単位とする年貢徴収、村八分等の私的制裁)は弱い様子である。このような中で、組織化のメリットを認識してもらうために、水利用者グループ連合主導で組合員参加による小用水路の維持管理(草刈り、泥上げ)を計画し、一部実施中である。その1つは、プロジェクトで草刈り機を購入し、ココティアム維持管理事務所に供与して、水利用者グループ連合に燃料代等実費のみで貸与するシステムであり、現在はそのシステムを構築中である。この意図は、農民が協力して組織化しなければ、草刈り機を借りることができず、従来どおり各人が草刈り鎌で刈るしかないが、協力した場合は少ない労働力で目的を果たせるということを経験してもらい、農民組織化のメリットを実感してもらうことにある。

また、組合費徴収に関しては、組合長が「払わない人には、周りが説得して払うように働きかける」として、ルール遵守の意識を農民に広めている。このような働きかけによりフリーライダーが減少することが期待される⁷⁾。

水利用者グループが機能するためには組合員が自立心をもって自分たちで

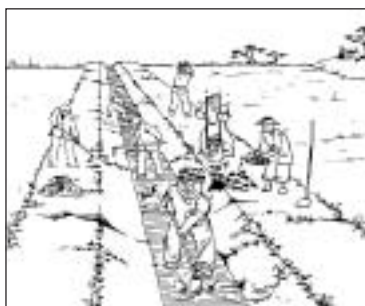
⁷⁾ 水利費の徴収は、1942年施行の灌漑法、1974年施行の圃場整備法で規定されているが、農民の強い反対があり機能してこなかった。

Box2 - 1 水利用者の規範向上を促すマニュアルの例(タイの水管理プロジェクト)



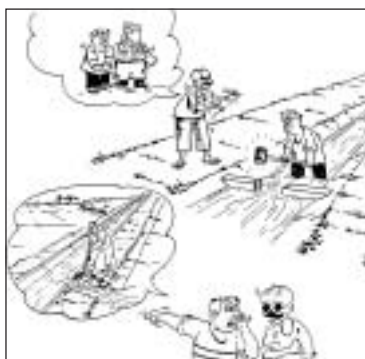
水管理

- ・間違った水の使い方をすると問題が起こります。取り入れ口の上流側の人はいつも水を得られ、下流側の人は水がない、というのは間違っただけのやり方です。



水路の一般的な管理

- ・水路の雑草を取り除き、浅くなった水路の泥上げをします。ただし、もともとつくった水路底より低く掘ってはいけません。水路の水位が下がってしまいます。
- ・土水路を補修します。
- ・水路施設を修理します。



水路の維持管理

政府が水利用者のために灌漑施設を作ります。もし誰かが施設を壊せば法律により罰せられます。水利用者は施設を守り、維持管理しなければなりません。

- ・すべての水利用者は維持管理に携わらなければなりません。
- ・外部の者から施設を守りましょう。
- ・誰かが水路や施設を壊しているのを見たら水路管理者や維持管理事務所知らせましょう。

出所：Khok Kathiam Operation & Maintenance Project(2000)p10, 19, 20

グループを運営していくことが重要である。現在、月に1度開催する役員会には、コカティアム維持管理事務所長や担当課長、王室灌漑局本部担当職員が同席するが、今後は、「自分たちだけで」役員会開催、事務処理・意思決定ができるようになること、「自分たちだけで」組合費を徴収し財政的に自立すること、「自分たちだけで」小用水路レベルの水利施設の操作及び維持管理を行うことが課題である。これまで無報酬でバイクの燃料代も自己負担する役員は、活動の重要性を認識して役員会に出席している。

しかし、組合員の王室灌漑局への依存傾向にはいまだ大きな変化は見られない。そこで、日本人専門家が留意していることは、信頼関係を構築するという姿勢で臨むこと(正確な情報伝達や約束を守る) 検討過程では日本人専門家が導いたとしても農民・カウンターパート自らが判断・決定したという形をとること等である。このような活動を積み重ねて農民の自立心を育成することによる成果の発現が今後期待される。

3) 上流部と下流部の関係改善(橋渡し型ソーシャル・キャピタルの形成)

対象地区の上流と下流部では、行政区分が異なり、人やものの流れなど、地域的なつながりは緊密でない。また、地形条件の違いにより、灌漑排水施設の整備状況や、作付けしている米の種類も異なる(上流は小用水路があり、高生産性の水稻を栽培。下流部は田越し灌漑で浮き稲や深水稻を栽培)。上流部の取水のため、下流部に十分な水が届かない問題は以前から発生していたが、これまでは苦情をいう場がなく潜在している形であった。しかし、水利用者グループ連合の設立によって上下流問題が顕在化した。

水利用者グループ連合の組合長は上流部のコカティアム村の村議会議長、副組合長は下流部のバンリー村の区長を選出しているのは、最大の懸案である上下流問題について両者間で調整される期待を反映している。妥協点としては、上流側の農民の不満が出ない程度に、今よりも多少下流側に有利な水配分を行うということになると想定される。こうして、水利用者グループ連合によって上流部と下流部の利害関係が調整され、両者間の関係が改善されることが期待される。

(3) 行政と農民組織の関係構築

1) 王室灌漑局と農民間の信頼関係構築(橋渡し型ソーシャル・キャピタルの形成)

プロジェクトでは、「お上」的な意識の強く残る王室灌漑局に説明責任を認識してもらうため、灌漑用水の通水時期や通水量の情報を、王室灌漑局から農民に積極的に開示するよう働きかけている。このような情報開示は役人全般に対する不信感が強く、また依存心も強い対象地区の農民の自立意識を育成するためにも有用である。各集落等からの農民代表がいる場で水配分を決定し、決定どおりに配分されているかをモニターするという方法により、政治家の介入等による不公正な水配分を抑制し、水管理の信頼を高めることが期待される。公正な水配分が実現できるとの認識は、農民による水管理の実現に向けて、王室灌漑局と農民の双方に極めて重要な意義をもつものであり、地道な努力の積み重ねが求められよう。

2) 末端行政と農民間の役割分担(橋渡し型の制度的ソーシャル・キャピタル形成)

農民の灌漑用水配分に対する要望は、水利用者グループ、配水区、水利用者グループ連合を経てコカティアム維持管理事務所に伝えられる。取りまとめた要望は、関係者間で合意した役割分担(表2-5参照)に基づき、実現に向けて取り組まれる。王室灌漑局と農民との協調関係に基づき、責任ある業務分担が機能すれば、相互の信頼関係が一層強化されるであろう。

表2-5 水管理に関する役割分担

作 業	支線水路レベル	小用水路レベル
意思決定(灌漑方法の決定)	水利用者グループ連合及び 王室灌漑局	水利用者グループ
操作(用水配分の実施)	王室灌漑局	水利用者グループ
監視(用水配分状態の監視)	水利用者グループ連合	水利用者グループ(農民)

出所：国際協力事業団(2001e)

(4) 王室灌漑局と農業普及局との連携促進(橋渡し型ソーシャル・キャピタルの形成)

乾期畑作物の作付拡大には、営農活動に対する支援体制の強化が必要であることから、営農分野に責任を有する農業・協同組合省農業普及局 (Department of Agricultural Extension: DOAE) との連携を重視している。両部局の連携は初めてだが、本部、地方局、出先機関の各レベルで会議が開かれ、日本人専門家を介さない直接の情報交換も見られるところまで進展している。

乾期畑作の経験をもたない農民に、2001年から対象地区にて普及指導を開始し、大豆等の試験的作付けや、農民栽培組織創設に取り組んでいる。しかし、水利用者グループ連合組合員すべてが乾期畑作に前向きであるわけではないので、当面意欲をもつ組合員のみを対象に、「乾期畑作を普及 志向する農民が増加 栽培組織の構成員が増加 水利用者グループ連合組合員に近づく」という方向で営農活動の活発化を進めている。農民は、自発的に乾期作の技術を教え合うグループを設立し、農業普及局による支援も試行中である。

プロジェクト終了後は、タイ側によりチャオプラヤ・デルタ上流東岸域の他の灌漑地区に普及する予定のため、王室灌漑局と農業普及局の双方が連携活動の意義の認識を深め合い、中央レベルの調整委員会が強化されることが望まれる。

2 - 3 - 3 評価の視点

2 - 3 - 2で取り上げたソーシャル・キャピタルに関する取り組みを評価する際には、例えば以下の評価項目が考えられる。

- ・ 関係者全体の水管理に対する認識改善：作成したマニュアルの種類、研修会開催数、先進地視察の回数、農民の参加率、水管理の重要性を理解した度合い、水管理を自分たちで行うという意識の度合い。
- ・ 水利用者グループ内部の結束：定款制定の有無、総会や役員会の開催回数、組合費集金率、共同作業回数、農民の出席率、王室灌漑局関与の回数、共用農業機械の活用頻度、役員会での議題数と対

応・解決した割合、罰則適用回数、水配分ローテーションの実施回数、施設の操作、維持管理及び監視を行った回数。

- ・王室灌漑局と水利用者グループの関係：業務分担の規定制定の有無、用水に関する情報開示の頻度、農民が維持管理事務所を頼りにする度合い、維持管理事務所が農民から学ぶ姿勢をもつ意識の度合い。
- ・王室灌漑局と農業普及局との連携：情報交換回数、普及員の訪問回数、発足した営農グループ数。

2 - 3 - 4 教訓・留意点

(1) 5つの資本の組み合わせ

図2-5に示したとおり、各種活動は、単一の資本だけではなく必ず複数の資本への働きかけの組み合わせとなっている。例えば、上流と下流の用水ローテーションは、灌漑用水の適正配分のため(自然資本)、水利組合が機能するとともに(ソーシャル・キャピタル)、水量測定が適正に行われて(人的資本)、初めて対応可能なものになり、また、「組合費」と称することで農民の理解を取り付け財政基盤を強化することは、ソーシャル・キャピタルを介した金融資本の強化と考えられる。また、U字溝の導入⁸は、育成途上の農民組織(ソーシャル・キャピタル)、一定レベルにある施工技術(人的資本)、タイ側の予算措置(金融資本)の中で、所与の自然資本の下で、灌漑施設という物的資本を整備する試みであり、まさに5つの全資本が関与していることが分かる。

このように、活動を進めるにあたって、ソーシャル・キャピタルは要になるものであり、資本相互の関係を強化し、「線」や「面」への展開に留意することが重要である。

⁸ 乾期における畑作物導入の実証地であるモデル地区では、U字溝を用いた圃場内用水路を建設した。このような施工は、チャオプラヤ・デルタ内では初めてであった。一般的なものは簡易コンクリートライニングだが、大型コンバインやトラクターの通行によってこわれやすいので、耐久性が課題であり、より堅牢で維持管理も容易なものをタイ側は望んでいた。そこで、その要望を考慮してU字溝を採用した。工事費は50%割高となるが、維持管理費、耐久性、建設用の潰れ地の減少といった総合的観点からはU字溝が優位であり、一筆ごとの取水・排水と併せて、水管理の自由度が高まった。

(2) 弱い資本の強化

上記1)に関連して、協力枠組みを検討するにあたっては、5つの資本のすべてに関与するのではなく、そのうち特に弱い資本や結びつきを取り上げて、それに限ってアプローチする戦略が、コスト面から効率的と考えられる。例えば、金融資本、自然資本、ソーシャル・キャピタルとそれぞれの結びつきが既に一定の力を有する状況にあった場合、灌漑施設という物的資本を整備するとして、仮に灌漑技術者の技術面が弱いことが判明したならば、人的資本である技官の土木技術の能力強化を中心とする協力をデザインすることが効果的な戦略と考えられる⁹。

タイ水管理システム近代化計画の事例では、水管理に関する農民組織についての王室灌漑局の意識づくり、農民の意識づくりへの働きかけから活動を始めた。農民組織というソーシャル・キャピタルは現時点では十分育っていないので、駆け出しのグループに多大な期待をかけず、若干コスト高でも操作及び維持管理しやすいU字溝の導入で施設を造ることにより、農民や水利組合に自信をつけさせ、長い目で見てコスト削減につながることを期待している¹⁰。

このように、対象地区の与えられた条件下でのU字溝の導入は、水利組合を成り立たせる規範や制度を根付かせることと併せて、少ない追加コストで存続が期待できるという意味で適正な技術であるといえ、各資本の強度を事前に確認した上で、弱い資本には配慮した計画を立てることが必要である。

⁹ 角田宇子(2000)では、水利費の徴収率が高く、償還金の支払いも良好なプサオ水利組合が、水路の改修工事を計画した事例を提示している。砂利や役務労働は自前で提供する一方、資金はわが国の草の根無償を用いて、技術は国家灌漑庁の技術者に依頼したが、専門性をもつべき技官が現地踏査を怠ったり、設計上の間違いをしたりするなど、技術力が不足し、阻害要因となった。すなわち、住民の側は、自分たちで資材と労働力を最大限活用する一方、自分たちにノウハウ・アクセスがない技術、資金を外部に頼っても、国家灌漑庁の設計施工能力が住民の求める専門性に十分応えることができなかったというケースである。

¹⁰ 協力当初は、農民参加型による施設整備を計画していたが、王室灌漑局側に取り組む姿勢が弱く、また、農民側にも自分たちが維持管理する施設を建設するという意識が弱かったため、活動として取り組める段階ではないと判断し、水利組合の強化を待つ対応することとされた。今後、農民と王室灌漑局双方の意識の醸成が必要である。

2 - 4 今後に向けて

(1) 水管理分野プロジェクトの協力枠組み

水管理分野プロジェクトの目標、活動、成果として、今後は以下のような記載も検討することが有意義と考えられる¹¹。ここで示すように、「活動」は、各資本単独だけでなく、各資本間の結びつきを強めるようなことを意図的に行うものである。「成果」では、それら活動の結果、重要なソーシャル・キャピタルの発現が期待される。最終的には、それら「成果」の総体として、制度の機能というソーシャル・キャピタルが生み出されることを、「プロジェクト目標」とした。このような協力をPDMに明記するには、日本側、相手国側双方が、その意義を認識する必要があり、そのためコンセンサス形成に時間をかける努力が必要となろう。しかし、少なくともプロジェクトをデザインする段階で、このような操作性を意識することは、今後、極めて重要と考えられる。

(プロジェクト目標)

「農民による水管理を動機づける制度が機能する」(ソーシャル・キャピタル)

(成果)

「灌漑技術者と農民の水管理に関する認識が改善される」(ソーシャル・キャピタル)

「灌漑技術者と農民が協調して活動する」(ソーシャル・キャピタル)

「灌漑担当部局と普及担当部局との連携が構築される」(ソーシャル・キャピタル)

「水利組合内部の結束が強化される」(ソーシャル・キャピタル)

(活動)

「灌漑技術者と農民に対する水管理に関わる研修会を行う」(人的資本 - ソーシャル・キャピタル)

「水利組合の定款を制定する」(ソーシャル・キャピタル)

¹¹ 事例で取り上げたタイ水管理システム近代化計画は既に中間評価を終えているので、ここで示すのは、特定案件に導入すべきものという位置づけでなく将来的な検討事項という意味である。

- 「農業普及員が農民に営農指導を行う」(人的資本)
- 「組合員が共用農業機械を活用する」(物的資本 - ソーシャル・キャピタル)
- 「水配分の情報を組合員に開示する」(人的資本 - ソーシャル・キャピタル)
- 「水管理の容易な灌漑排水施設の整備のための予算を確保する」(ソーシャル・キャピタル - 金融資本)
- 「水管理の容易な灌漑排水施設の整備を行う」(人的資本 - 物的資本)

(2) 資本の変遷に対する留意事項

農民が水管理する伝統的な組織があったタイ北部のムアン・ファイでは、取水堰をコンクリート化したところ、組織は弱体化したという。それは、協力しないと米ができないという事情に基づいて形成された組織でも、コンクリート化という物的資本の変化により、地域にあった各種資本を結びつけ、バランスをとっていた構造自体が変質したためと考えられる。このことから、他の資本の変質によって、築いたソーシャル・キャピタルも転換を余儀なくされることが分かる。従って、ある程度、目標を達成し軌道に乗った構造や資本条件も不変でなく、自らも変わり、また、取り巻く環境や動向からの影響でも変わり得ることを、念頭におく必要がある。

(3) 制度を機能させる「装置」の組み込み

日本では、農民による水管理が長年の慣行となり得た背景としては、江戸時代の村請け制や戦後の土地改良事業といった制度が、農民間の協調を前提とした構造を有していたので、それらが農民の行動や意識を支えたとの見解がある¹²。すなわち、制度づくりの活動が、望ましいソーシャル・キャピタ

¹² 2002年1月31日、筑波大学農林工学系・佐藤政良教授からの聞き取りに基づく。江戸時代の村請け制に基づき、庄屋等を通じてムラを単位に徴税がなされたことから、ムラ全体としての収穫結果が問われるので、ムラ内部でも多少の不均衡はあっても、内部ではできるだけ平等に配水した方が生産性が高くなり、その確保に努力が払われた。これが農民組織による水管理が育った由来とする見解である。また、現行の土地改良法に基づく灌漑排水施設整備のための事業は申請ベースであり、関係農家の2/3以上の同意を必要とする。その際、当該事業の計画の概要は農民が作成することとされており、また、補助金は得られるものの事業費の一部は農民が負担する必要があるため、メリットがなければ多くの農民は同意しない。そこで、一部の農家だけに裨益する計画ではなく、また、施設改修しやすいものが好まれたので、これらが農民の組織化を促したという。

ルを形成し、そのソーシャル・キャピタルが成果をもたらし、持続性も高めた例といえる。いわば日本では、「正のサイクル」が働いたと考えられる。

タイ水管理システム近代化計画の事例の場合には、研修会、情報開示、普及部局との連携による畑作導入、共用農業機械の導入といった工夫により、制度定着に努めている。乾期畑作は初めての活動でもあり、今後も時間と努力を要するものと考えられるが、このような制度を機能させるため、料理の際の隠し味のように、「装置」を活動に組み込む試みは興味深いものである。たとえ、上記(2)で述べたような資本の変質がもたらされたとしても、これら組み込むべき「装置」を変化に合わせて工夫することにより対応が可能と考えられる。

今後、水管理分野にかかわらず技術協力の実施にあたっては、このような、社会経済面で生きて動く「装置」を組み込むべく、知恵を出していくことが一層求められよう。

付録 タイ水管理システム近代化計画プロジェクト PDM(仮訳)

期間：1999年4月1日～2004年3月31日 プロジェクト地域：チャオブラヤ・デルタ、特にココティアム維持管理プロジェクトにおける支線水路18R 地域

対象グループ：農民及び農業協同組合省王室灌漑局と農業協同組合省農業普及局の技術者

作成日：2001年9月5日

プロジェクトの要約 (Narrative Summary)	指 標 (Objectively Verifiable Indicators)	指標の入手手段 (Means of Verification)	外部条件 (Important Assumptions)
上位目標(Overall Goal) 持続可能な農業で農民の収入を増加させる。	農民の農業収入 持続可能な農業システム	評価報告書	作物多様化を促進する政策は変更されない。
プロジェクト目標(Project Purpose) 乾期の灌漑期間に、効率的な灌漑用水利用を通じて、モデル地区(支線水路18R地域)における乾期畑作物の作付面積が拡大され、作物多様化が促進される。	<ul style="list-style-type: none"> ・2004年3月末までに、非水田作物がモデル地区で乾期に35ha以上作付けされる。 ・末端灌漑用水レベルでの毎週の用水配分計画が、チャイナート・バサック幹線水路のために作られ、実行される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・乾期に畑作物が作付けされた面積の調査 ・用水配分計画の報告書 ・末端用水レベルでの用水配分の実際のデータ 	プロジェクトの成果は、モデル地区から、チャオブラヤ・デルタの上流東岸域に普及される。
成果(Outputs) 1. モデル地区において、雨期の米と乾期の畑作物を作るために必要なオンファームレベル灌漑排水施設と末端レベル灌漑施設がモデル的に復旧され、関連したガイドラインが普及する。 2. テレメタリングシステムを使ったチャオブラヤ川流域の水管理手法が策定され、パイロットプロジェクトが実施される。 ・チャオブラヤ・デルタの上流東岸域における主要施設の運営のための意思決定支援システムが開発される。その結果、関連する王室灌漑局事務所と農民は用水配分計画と実績を比べることができる。	1. 2002年9月末までに、モデル地区の水田200ha以上に対する灌漑排水施設が建設される。 ・2003年9月末までに支線水路18R地域の灌漑施設が復旧される。 2. 2001年3月末までに、チャオブラヤ川流域におけるテレメタリングシステムの基礎計画報告書が完成する。 ・2003年9月末までに、テレメタリングシステムのパイロット・プロジェクトは稼働し始める。 ・2003年9月末までに、チャオブラヤ・デルタの上流東岸域における電子化された維持管理データと関連する水データが編集され、ネットワークを通じて毎日開示される。	1. 末端用水路施設の建設記録及び登録台帳 2. テレメタリングシステムの基本設計報告書 ・導入されたテレメタリングシステムの状況 ・データファイル	<ul style="list-style-type: none"> ・作物の価格と市場は安定している。 ・農業用具の値段は安定している。 ・天候は安定している。 ・農民は、決められた畑作物と、それらの栽培/灌漑方法を利用して、乾期畑作物を自分で作付けする。

<p>3. オンファームレベルの灌漑排水施設の維持管理を担う水管理グループが組織され、訓練され、強化される。</p> <ul style="list-style-type: none"> 王室灌漑局と水利用グループは協力して末端圃場レベルの灌漑排水施設を維持管理する。 <p>4. 乾期に作付けすべき畑作物とそれらの作成方法が選択される。</p> <ul style="list-style-type: none"> 営農活動は、農民グループの組織化と強化を通じて促進される。 <p>5. プロジェクト成果を普及するために選ばれた王室灌漑局、農業普及局及び農民グループのリーダーはカウンターパートによる研修とセミナーを通して訓練される。</p>	<p>3. 2003年9月末までに、モデル地区において農民は14以上の水利用グループと1つ以上の水利用グループ連合を設立し、また王室灌漑局と水利用グループ連合は18R地域の灌漑水配分計画を協力して決定する。</p> <ul style="list-style-type: none"> その決定を基に、王室灌漑局は支線水路18Rにおける水門を管理し、水利用グループの80%以上がオンファームレベル灌漑排水施設を維持管理する。 <p>4. 2003年9月末までに、乾期にモデル地区に普及する5種類以上の畑作物と、それらの栽培/灌漑方法が決定される。そしてモデル地区の50人以上の農民に対し普及活動が開始される。</p> <ul style="list-style-type: none"> 2004年3月末までに、モデル地区の農民は営農のために2つ以上の農民グループを設立し、それらに対する支援システムが1つ以上が構築される。 <p>5. 2004年3月末までに、カウンターパートは普及計画に従って王室灌漑局と農業普及局の100人以上のスタッフ及び50人以上の農民グループのリーダーに対し、15以上の講義と5つ以上の発表を行い、参加者の90%以上が研修終了後に修了証を受領する。</p>	<p>3. 水利用グループの記録</p> <ul style="list-style-type: none"> 水利用グループの活動調査 オンファームレベル水管理の活動調査 <p>4. 乾期の作付けバターンの記録</p> <ul style="list-style-type: none"> 乾期の灌漑法の調査 農民グループの活動調査 支援システムの調査 <p>5. カリキュラム、教材及びトピックの評価</p> <ul style="list-style-type: none"> 活動報告書 	
--	--	---	--

活動(Activities)	投入(Input)	
<p>1-1. オンファームレベル灌漑排水施設のオンファーム開発方法の改善</p> <p>1-1-1. 乾期作物を考慮したオンファーム開発方法の計画策定</p> <p>1-1-2. モデル地区における改善されたオンファーム開発方法の検証</p> <p>1-1-3. 将来的に適切なオンファーム開発法の研究</p> <p>1-2. 末端レベル灌漑施設の開発法の改善</p> <p>1-2-1. 既存の灌漑排水施設データの収集</p> <p>1-2-2. 末端用水路の復旧計画策定</p> <p>1-2-3. 適切な維持管理手法の調査</p> <p>2-1. 灌漑排水計画改善と施設運営</p> <p>2-1-1. 現在の状況分析及び効率的な水管理の調査</p> <p>2-1-2. 適切な水資源利用の調査</p> <p>2-2. データコミュニケーションシステムの改善</p> <p>2-2-1. チャオブラヤ川流域のデータコミュニケーションシステムの基本設計</p> <p>2-2-2. テレメタリングシステムの導入</p> <p>2-2-3. R/S と GIS 技術の適用</p> <p>3-1. 水利用者グループの強化</p> <p>3-1-1. 既存の水利用者グループの活動分析</p> <p>3-1-2. モデル地区における水利用者グループの形成</p> <p>3-1-3. モデル地区において形成された水利用者グループの強化</p> <p>3-1-4. 活動結果の整理と普及の開始</p> <p>3-1-5. 王室灌漑局技術者及び農民グループのリーダーに対する水利用者グループ強化に関する研修</p> <p>3-2. オンファームレベルにおける水管理手法の改善</p> <p>3-2-1. オンファーム水管理の現状調査</p> <p>3-2-2. モデル地区におけるオンファーム水管理改善のための手法調査</p> <p>3-2-3. モデル地区における効率的な水管理のためのコカティアム維持管理プロジェクトの技術者に対する指導</p> <p>3-2-4. モデル地区における効率的な水管理のための水利用者グループに対する指導</p> <p>3-2-5. 活動結果の整理と普及の開始</p>	<p>日本側</p> <p>1. 専門家の派遣</p> <p><長期専門家></p> <p>チーフアドバイザー / システム開発調整員 / 研修水管理</p> <p>水利用組織オンファーム施設</p> <p><短期専門家></p> <p>営農</p> <p>データコミュニケーションシステム施設の計画・設計</p> <p>その他必要に応じ派遣</p> <p>2. 機材供与</p> <p>3. カウンターパートの本邦研修</p>	<p>タイ側</p> <p>1. 土地、建物及び設備</p> <p>本部事務所(王室灌漑局) 現地事務所(王室灌漑局コカティアム支部)</p> <p>設備のためのスペース</p> <p>事務所設備</p> <p>必要であれば他の土地、建物及び設備</p> <p>2. カウンターパートとスタッフの配置</p> <p>プロジェクト・ディレクター / 副ディレクター</p> <p>プロジェクト・マネージャー / 副マネージャー</p> <p>カウンターパート</p> <p>行政官</p> <p>本部事務所と現地事務所の支援要員</p> <p>3. JICAから提供される以外の必要な設備</p> <p>4. プロジェクト経費</p> <p>・最低限必要な灌漑水は、モデル地区で確保される。</p> <p>・Ditch と Dike プログラムのための土地はモデル地区に準備される。</p> <p>・王室灌漑局と農業普及局の間の協力が確保される。</p> <p>・カウンターパートは継続的に配置され、活動的に働く。</p> <p>・日・タイ双方からの投入はタイミングよく適切に提供される。</p> <p>前提条件(Preconditions)</p> <p>・農民はプロジェクトを受け入れ、よく協力する。</p>

<p>4-1. 乾期畑作物とその適切な栽培 / 灌漑技術の調査と普及</p> <p>4-1-1. 農家の家計と土地利用状況の現状調査・分析</p> <p>4-1-2. モデル地区における農民の栽培技術の詳細な調査と問題発見</p> <p>4-1-3. 土地準備方法及び乾期畑作物導入計画の調査と作成</p> <p>4-1-4. 普及活動の強化のための助言と指導</p> <p>4-1-5. 普及活動の強化のためのガイドライン作成</p> <p>4-1-6. 乾期畑作物及びそれらの栽培技術の導入、調査、普及</p> <p>4-1-7. それぞれの作物に対して必要な水の調査</p> <p>4-1-8. 灌漑水需要計画の作成</p> <p>4-2. 営農グループ形成・強化とそれらの支援システムの構築・強化</p> <p>4-2-1. 営農グループの形成と強化</p> <p>4-2-2. 農民 / 耕作活動の支援システムの調査及びその問題発見</p> <p>4-2-3. 王室灌漑局と農業普及局が主となった営農支援システムの組織と強化</p> <p>5-1. 王室灌漑局の現場技術者と農業普及局の普及スタッフのための研修の実施</p> <p>5-1-1. 研修コース、カリキュラム及びスケジュールの計画</p> <p>5-1-2. 研修教材の編集</p> <p>5-1-3. 研修コースの実施</p> <p>5-1-4. 評価とモニタリング</p> <p>5-2. セミナーを通じた活動成果の普及</p> <p>5-2-1. セミナプログラム及びスケジュールの計画</p> <p>5-2-2. セミナー資料の編集</p> <p>5-2-3. セミナーの実施</p> <p>5-2-4. 評価とモニタリング</p>		
--	--	--

注) このプロジェクトの討議議事録締結時には上位目標はいつまでに達成されるべきかの基準がなかったため、プロジェクトの上位目標はプロジェクト終了後10～20年以上経った後に達成されるものとして設定された。最近、JICAでは上位目標はプロジェクト終了後3～5年以内に達成されるべきものと考えられるようになっている。そのため、上位目標達成までの期間が討議議事録締結時と比較して短くなっている。このプロジェクトの当初の上位目標はスーパーゴールと位置づけ、新たな上位目標を設定する必要がある。新たな上位目標は以下のとおり。

プロジェクト終了後3～5年以内に達成されるべき目標：チャオブラヤ・デルタの上流東岸域において、効率的な灌漑用水利用を通じて乾期畑作物の作付面積が拡大され、作物多様化が促進される。

指標：プロジェクト終了後、2009年末までに、チャオブラヤ・デルタの上流東岸域において、乾期に200ha以上畑作物が栽培される。

指標の入手手段：乾期に畑作物が作付けされた面積

3．農業技術普及とソーシャル・キャピタル

3 - 1 農業技術普及における課題の構造

3 - 1 - 1 途上国の概況¹³

(1) 農業技術普及活動の一般概況

営農上の課題には、病虫害防除、生産物の低価格、種子・農業資材の高価格、資金確保困難、人手不足等があり、特に途上国の農民にとって問題は深刻である。農業技術普及は、これら課題に対処するためのものであり、農業技術普及員が、担当農家の選定、巡回指導、ニューズレター作成・配布、展示圃の設置、優良技術実践農家の視察、農具貸し出しのほか、複数農家を対象にした組織化や、メディア活用による講習会の開催等を行ってきた。

しかし、途上国における農業技術普及活動では、普及員1人当たりの担当農民数が多く、農家への接触は限られる。これは、道路・通信事情が未整備である上に、移動手段として普及員に貸与されるバイクや自転車は、故障、燃料不足で稼働率が低いことによる。また、活動経費も少ないので、専門技術員等による技術研修は限られ技術情報も少ない。従って、農家における問題解決の指導、普及計画作成を支援する巡回訪問は、天候に左右され訪問の事前通知も困難な現状にある。また、試験研究機関との情報交換は重要¹⁴でありながら、研究員との意思疎通は十分でない。

(2) 緑の革命の反省

このような状況において、普及員は、中央の農業行政で定められた普及事項を農民に伝達することを主任務とされてきた。このような「強制普及」の形態をとるのは、普及員の資質や、農民の知識が十分でないとの認識が背景にあった。強制普及に際しては、種子や肥料が併せて供与されるが、奨励補助

¹³ 全国農業改良普及協会(1990)、(1992)、(2001)を参考に記述。

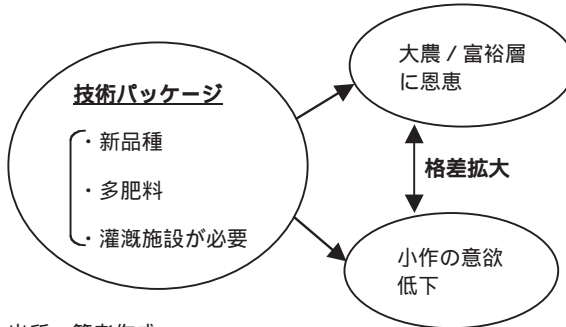
¹⁴ 知識や技術を人から人へ意図的に伝達し、農民の問題解決を支援する普及では、伝える知識や技術はあやふやなものでなく、科学的なものでなければならないことから、研究機関との連携が重要とされる。

がなくなれば定着しないことが多い。確かに技術や知識は必要だが、最終的には農民自身が納得し学習して身につけることに努めることが必要なのである。

また、普及された技術が効果を発揮するためには環境整備が必要な場合がある。いわゆる「緑の革命」では、高収量品種の効果を発揮させるため、水利施設、多肥の投入、病虫害防除が不可欠であったが、実態は天水地域が多く、新品種を受け入れる環境は整っていなかった。また、地主小作制度がある地域では、地主が小作に対して小作料率を超えて増産分を強要することもあり、小作の意欲が低下した。その結果、耕地条件の悪い小農は離農する一方、富農は一層有利な経営を行い、階層分化が拡大した(図2 - 7 参照)。

このような経験を踏まえ、一層の栽培管理を要し投入コストも多い農法でなく、小農にとって技術的、経済的にリスクが小さく受け入れやすい農法が求められてきた。

図2 - 7 緑の革命



出所：筆者作成

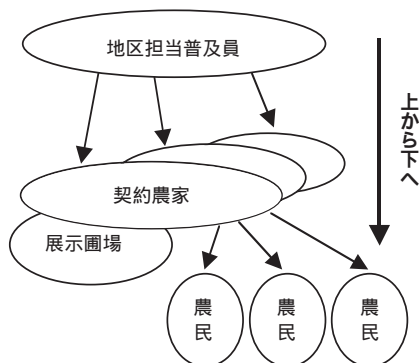
(3) T&V 方式

世界銀行では、こうした農業技術普及制度を改善するため、T&V(Training and Visit)アプローチにより、研修によって情報を備えた普及員が、村落の中核農家を定期的に訪問する方式¹⁵を推進してきた。しかし、中核農家は上か

¹⁵ 研修、普及打合せ、管内の巡回を2週間単位で繰り返す方式。

ら任命されたり、また、組織も農民が自分の意思で参加するのではなく強制加入の形態をとることもあった。さらには、普及員同士の打合せ内容も中央からの指示が主体であった。このようなトップダウンでは、普及員と農民間の溝は埋まらず、また、普及員同士の学び合いもおろそかになりがちで、農民の求める情報が伝わらず、地域特性が考慮されなかった(図2-8参照)。そこで、普及技術には、農民のニーズ、技術・知識レベル、経済レベルに適合した内容が求められていた。

図2-8 T&V(研修と訪問)システム



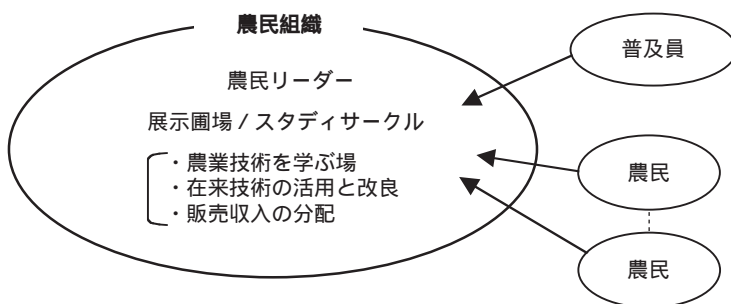
出所：筆者作成

(4) 参加型普及手法の導入

上述のトップダウン型の普及を改めるために、農民参加による「参加型普及手法(Participatory Extension Approach: PEA)」が近年導入されている。PEAでは、研修を受けた普及員は参加型手法を用いて、対象農家グループと共同の栽培実証圃(Field Farmer School: FFS)を設置し、アクションプランを作成する。このように、普及員が地場で成果をあげる優良営農事例を普及素材として、実証展示圃場で普及員と農民がともに学び合うことで、農民の新しい技術に対する抵抗感を薄め、主体的な営農改善が期待できる(図2-9参照)。

以上、述べてきたように、農業技術普及の課題は単に技術的なものだけでなく、複数の課題がからみ合ったものであり、それを5つの資本の側面から整理したものが表2-6である。

図2-9 参加型普及



出所：筆者作成

表2-6 途上国における農業技術普及活動

	現 状	望ましい状態	働きかけ
人的資本	<ul style="list-style-type: none"> 普及内容が農民の実状に合わない。 専門技術員による技術研修は限られ、技術情報が少なく農家の要望に応えられない。 普及員1人当たりの担当農民数が多い。 	<ul style="list-style-type: none"> 農民ニーズ、技術・知識レベル、経済レベルに適合し、地域特性が考慮された技術情報を普及員が提供する。 普及員による普及情報の発掘、発信能力が向上。 	<ul style="list-style-type: none"> 巡回訪問や講習会開催を行う。 試験研究機関やNGOとの連携により技術研修を強化。 普及員同士または農家同士の情報交換を促す。
ソーシャル・キャピタル	<ul style="list-style-type: none"> 農民の新しい技術を異端視する保守性。 増産分は地主が小作料率を超えて徴収。 上位下達の普及方法に対する農民の不信感。 普及員の農民に対する不信感。 研究員の普及員に対する不信感。 	<ul style="list-style-type: none"> 参加型手法により農民自身が技術を納得し学習して身につけ、農家の課題解決能力が高まる。 地主が小作の取り分を認め、意欲向上を促す。 農業技術普及の主体である農民とその技術を尊重する。 研究員と普及員が学び合い協調性を高める。 	<ul style="list-style-type: none"> 地場の優良事例を普及素材として収集し、対象農家グループと共同栽培実証を行う。 小作人に有利な制度に改訂。 参加型普及手法の研修を行う。 専門技術員の強化。
自然資本	<ul style="list-style-type: none"> 耕地条件が悪く天水に頼る地域が多い。 	<ul style="list-style-type: none"> 地域に適した簡易な施設整備が農民参加により実施される。 	<ul style="list-style-type: none"> 農民参加型の施設整備の重要性に対する行政の認識向上を促す。

物的資本	<ul style="list-style-type: none"> ・ 不備な道路・通信、故障が多く燃料不足のバイクや自転車のため、農家への接触が少ない。 ・ 肥料、農薬等の生産資材が不足。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 最小限の維持管理経費が措置される。 ・ 管理が難しくコスト高の農法でなく、小農が技術的、経済的に受け入れやすい持続的農業技術が普及される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 維持管理経費捻出の重要性を行政に働きかける。 ・ 持続的農業技術を興振する。
金融資本	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農民の資金不足。 ・ 普及活動経費が少ない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農民が助成制度を活用して必要資金を確保。 ・ 行政が普及を重視し、予算措置や施策を充実。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 普及員が農民に資金助成制度を紹介。 ・ 行政の普及事業に対する認識向上を促す。

出所：筆者作成

3 - 1 - 2 これまでの JICA の技術協力

従来の日本の農業技術分野における協力では、日本側の専門家が国や県の研究員主体であったこともあり、試験研究レベルにとどまりがちで、農家への普及の試みは、協力期間の後半または次フェーズでなされることが多かった。また、それも本格的な普及ではなく、関係者の研修やモデル農家における実証展示までのものが多かった。

日本で蓄積された技術を基にする技術開発では、現地に適した技術の改善といえども、1年に多くて2回と作期が限られることから、試験場レベルでの実証に終わることが多い。また、現地に適した品種育成は、最低でも10年程度を要し、時間のかかるものである。しかも、その技術普及に際し、多肥等の追加投入や特別の施設が求められ、極めてコスト高となっていた¹⁶。

一方、わが国の「考える農民」をキーコンセプトとした農業技術普及案件も

¹⁶ 従来の協力の背景には、以下の経験則があったと考えられる。すなわち、普及事業の成功度は、新技術の採用率と増産率によって測定され、追加費用の少なくとも2倍以上の収入増が新技術に伴わなければ、急速な普及はできない。そこで、新品種、化学肥料、農薬、農村金融をパッケージで提供する。農民は、新・旧技術を交互に試しながら採用率が高まる。その際、顕在的な増産効果が動機となって農民間に情報伝達と模倣がなされ、普及員が直接接合できる範囲を超えて波及する。率先して技術革新を受け入れるのは、一定度のコストを担える中農の場合が多く、中農以上を対象に、コスト以上の収益をもたらすべく各種補助パッケージを強力的に推進すれば、ある時点で自ずと広く行き渡る、というものである(平野克美(1997)pp.43-45)。

いくつか実施され、普及員の再訓練を主体にした活動を展開してきた¹⁷。ここでは、情報、機材、予算等いくつかの資本を量的に補えば、ある程度の活動が可能との前提に立っていたが、前項で触れた途上国の諸課題に阻まれ、いわば「研修のための研修」に陥りがちで、成果発現には時間を要していた。

3 - 2 農業技術普及におけるソーシャル・キャピタルの役割

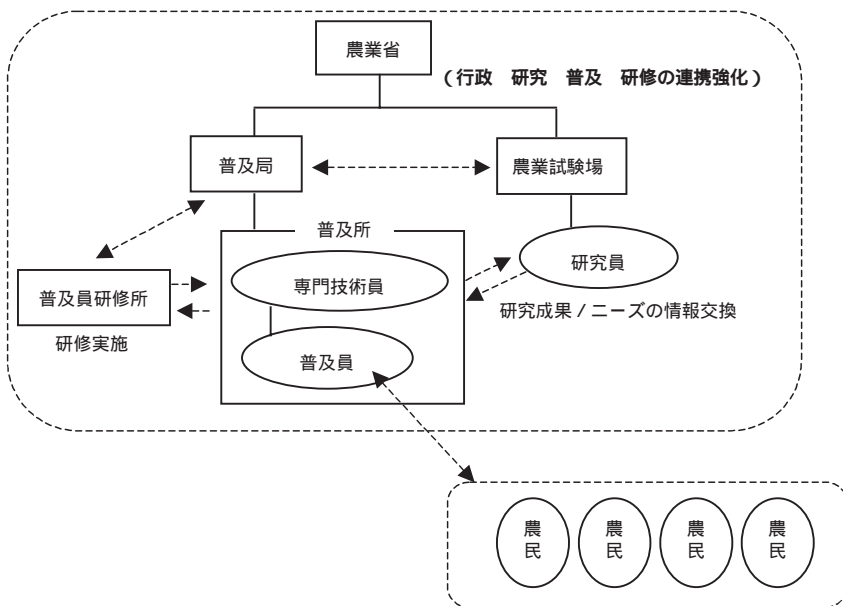
本節では、農業技術普及における主要関係者を整理し、関係者ごとに関係するソーシャル・キャピタルの役割を検討する。農業技術普及における主要関係者を示したものが図2 - 10であり、主要関係者ごとに関連するソーシャル・キャピタルをまとめたものが表2 - 7である。

農民内部のソーシャル・キャピタルでは、認識の改善や内部結束力強化が重要となる。途上国の農民は成果が出るかどうか分からないような未知の技術を試行的に導入するだけの余力がない場合が多く、在来農法への固執や新しい技術に関する研究を異端視する傾向、失敗すると笑い者になるという恐れがあることが多い。逆に技術に対する知識の不足からくる新技術への盲従、解決策を自分で考えるのではなく外部から求める依存心がある場合もある。このような状況から脱却するため、農家圃場での実証展示を行ったり先進的な農家をモデルとした学び合いの場を設定するなどのアプローチが必要となる。

また、普及員内部のソーシャル・キャピタルでは、普及事業に対する認識改善や普及員間の関係づくりが重要となる。普及事業では資金貸付が評価されやすく、時間のかかる技術普及活動は好まれない風潮があるが、科学性をもった普及の重要性や、農民の中で育った伝統農法を尊重する意識を醸成することが重要である。また普及員間でノウハウ等の情報共有を進め、普及事業の質の向上を図ることも必要である。そのためには農民や他の普及員が定

¹⁷ わが国の戦後の農業改良普及制度には、農業者の自発性を活かし、能力を引き出し、それを生産と生活に結びつけるために試験研究等との連携を深めつつ技術情報の提供、助言、診断指導などを行うという指導理念が込められた。また、教育的手法により、自ら考え行動する自主的な農業者を育成することに狙いをおき、これまで農業者を食糧生産の道具と見立てた指導とは根本的に異なるものとして、画期的なこととされた(全国農業改良普及協会(1990) p.362)。

図 2 - 10 農業技術普及の関係者図



注) 図中 ~ は表 2 - 7 の各関係者に対応する

出所：筆者作成

期的に検討会を行うなどして情報共有を促進することが肝要である。

普及員と農民との関係では、普及員が在来農法の意義を認め、それをベースに改善する意識をもつことが有効である。また、普及員は農家が普及員の意見を聞き入れないと感じ、農家は押しつけがましい普及員を頼りにしないという相互不信関係を改めるため、農業技術普及の主体は農家と認識して、研究者を含む三者が協調する関係構築が求められる。そのためには、専門技術員との検討会、農家巡回指導、品評会、試験場との連携強化が必要である。

表2 - 7 農業技術普及に関連するソーシャル・キャピタル

関係者	現 状	望ましい状態	働きかけ
農民	<ul style="list-style-type: none"> ・全戸加入の地縁組織では全員一致が前提で、新技術を受け入れにくい素地。 ・研究会等の新たな動きを異端視する保守性。 ・現地事情を考慮しない上からの技術に対する不信感と経験を積み重ねた伝統農法に対する過度の依存。 ・失敗すると村の笑い者になると恐れ、成功する農民が出るまで待とうとする姿勢。 ・畜力よりも、借りてでも農業機械を使う方が進んでいるという風潮。 	<ul style="list-style-type: none"> ・農民が自発的に組織した活動を尊重する意識をもつ。 ・農民が勉強会で知恵を出し合い、現地の優良技術を改善する姿勢をもつ。 ・農民自身が営農上の問題を認識し、改善のメリットを見つけ、技術的・経営的に可能な技術を自ら選び取る主体性をもつ。 	<ul style="list-style-type: none"> ・地縁、血縁の寄合で対策を協議し抵抗感を減らす。 ・農家展示圃を活用した農民への新技術に関する情報伝達の仕組みづくり。 ・成功事例を示して新技術への不安を取り除き、自分も導入しようという刺激を与える。 ・農業技術の情報通を探し、協力者とすることによって安心感を与える。 ・農民同士で学び合う場を設定する。
普及員	<ul style="list-style-type: none"> ・農民に喜ばれ評価される資金貸付や補助金を重視し、忍耐のいる普及を嫌がる意識。 ・在来農法に対する不信感及び理論に裏打ちされた技術に対する過信。 ・得られたノウハウは、他の普及員には教えず自分のものにするという意識。 	<ul style="list-style-type: none"> ・公的補助は農民自身が活用するという意識をもつ。 ・参加型普及手法に基づき、画一的技術パッケージでなく、農民の伝統農法を徐々に発展させることが重要との認識をもつ。 ・資材や規則でなく、実証性に基づく普及情報を他の普及員と共有する認識をもつ。 	<ul style="list-style-type: none"> ・制度資金等の導入のため、計画づくりを濃密指導。 ・参加型普及手法をガイドラインとして制定。 ・農民の創造性、自主性を伸ばす普及手法について地域ごとで定期検討会を行う。 ・普及員が農家圃場で定期検討会を行う。
普及員と農民	<ul style="list-style-type: none"> ・普及員は、農民はいうことを聞かないと感じる。 ・普及員の巡回頻度が少なく、農民の求める情報を普及員はもっていないので、頼りにされない風潮。 ・農民は、自分で考えるよりも直ちに解決できる手段を求める依存心。 	<ul style="list-style-type: none"> ・農業技術普及の主体は農民であり、農民が信頼する農法には地域適合性があるという認識に基づき、普及員は農民に学ぶ姿勢をもつ。 ・普及員が誠実に農民に対応することにより、農民の意欲が高まり、信頼関係が構築される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・普及員が農民を訪問し、技術ニーズを把握。 ・専門技術員による普及員研修を充実させ、技術能力を高める。 ・展示圃場からの販売収益の分配や、農作物品評会での表彰、先進地域への視察を行う。

研究員	・普及員を技術に未熟な者と見下す意識。	・研究員、普及員、農民が三者一体となって課題解決に努める協調関係が構築される。	・研究との連携を促す専門技術員を育成。 ・試験場やNGOとのネットワークを強化。
-----	---------------------	---	---

注) ~ は、図2 - 10の各関係者に対応する。

出所：二木光国際協力専門員からの聞き取りのほか、全国農業改良普及協会(1992)、安藤和雄(2001)を基に筆者作成。

3 - 3 ザンビア孤立地域参加型村落開発計画におけるソーシャル・キャピタル活用・形成¹⁸

3 - 3 - 1 ザンビア孤立地域参加型村落開発計画の概要(付録PDM参照)

このプロジェクトは、「専門家が手を出すと一時的には成果は出ても、カウンターパート自らによる持続性のある活動はできない」との苦い教訓を基に、ザンビアに派遣されたJICA農業アドバイザー専門家が、CIRDAP¹⁹の手法を導入し案件形成に努めたものである。2002年6月から開始する。活動はこれからの話だが、現在の見通しと先行の活動を紹介したい²⁰。

(1)背景

ザンビアでは、貧困層は、全人口の7割を占め、農村部では8割に達することから、政府は貧困軽減を重点政策とし、構造調整に伴う自由化によって生活が苦しい小農に焦点を当てた農村開発を重視している。

そこで、特に、開発から取り残された「孤立地域」²¹の小農の貧困を削減し、自立的な農村を創出することを目的に、JICA専門家の指導による「参加型持

¹⁸ ソーシャル・キャピタルの概念を用いたプロジェクトの分析・記述は、本研究会のタスクとして執筆者が行うものであり、必ずしもすべてのプロジェクト関係者のコンセンサスを得ているものではないことを最初にお断りしておく。

¹⁹ アジア太平洋総合農業開発センター(Center on Integrated Rural Development for Asia and the Pacific: CIRDAP)。在バングラデシュ)

²⁰ 本件では、アフリカの貧困対策という性格にかんがみ、第1フェーズ5年間、時期フェーズ2年間、計7年間の協力期間を包括的な文書で先方政府と合意している。

²¹ 「孤立地域」とは、農村部の、より困難な環境にある地域であり、交通網の未発達、遠隔な市場、未成熟な農家組織、劣悪な営農環境、希少な市場情報、市場価値の高い農産物選択余地の少なさ、小さいローカル市場、等の特徴を有する。

続的村落開発手法²²(Participatory Approach to Sustainable Village Development: PASViD)の実績を基に、ザンビア政府は、持続的農業技術に関する普及員研修やマイクロプロジェクト実施を内容とするプロジェクトをわが国に要請した。

(2) 目的

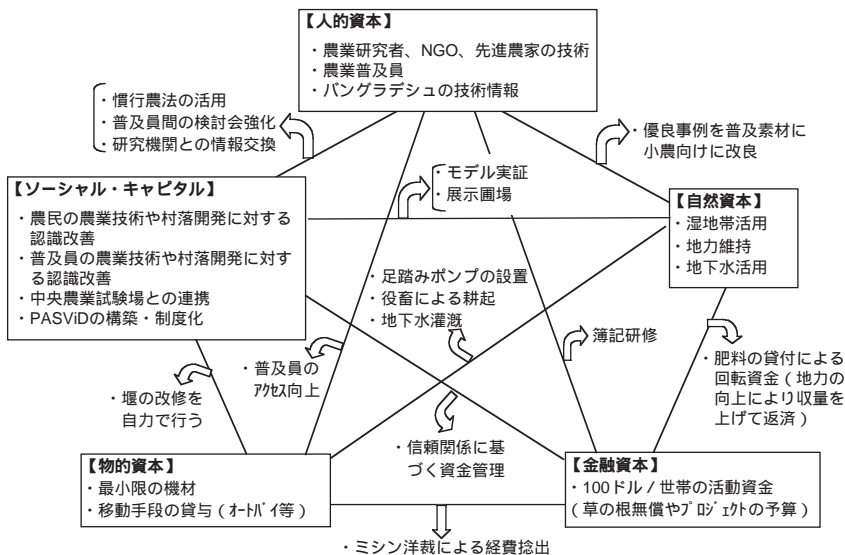
プロジェクトは、「ザンビアの孤立地域の貧困が軽減される」ことをスーパーゴールとしている。ザンビアではメイズ補助金に依存したトップダウンの普及により、農民の自発性が弱まったことから、参加型手法を用いて普及員及び農民が自らの課題を発見し、その解決のため主体的に取り組む能力を強化する「キャパシティ強化」が、時間を要しても成功の鍵と位置づけられる。プロジェクトでは、現状を所与のものとして受入れがちな普及員と小規模農家が「自分たちで変えられる」という自信をもたせることを主眼としており、単に経済指標の向上のみならず、コミュニティの自立等、組織の能力改善を目指している。将来的には、他の孤立地域にも適用可能なモデルを開発すべく実証ノウハウを蓄積して PASViD を確立し、普及するとしている。

(3) 活動概要

孤立地域に適した村落開発モデルを構築するために、プロジェクトでは最低限の資材や移動手段をそろえた上で普及手法の検討会や農家圃場での勉強会の活性化を図るとともに、先進農家視察を含む研修会の充実、既存研究機関等との連携強化などを図る。これらの活動は活用できる様々な資本(人的資本、ソーシャル・キャピタル、自然資本、物的資本、金融資本)を用いて行われている。図2-11はプロジェクトの活動を5つの資本の側面から見たものである。農民や普及員の認識改善はプロジェクトが目指す目的の1つとなっており、また農民と普及員との信頼関係構築はプロジェクトの活動がうまく機能するための重要な要素となっている。

²² 参加型アプローチによる持続型村落開発(PASViD)とは、CIRDAPが開発した手法である。簡易PCMにより、普及員がモデレーターとなり、農民がプロジェクトを決定し、管理運営まで責任をもたせることにより、組織的・技術的な持続性を高める。

図2 - 11 ザンビア孤立地域参加型村落開発計画に関係する5つの資本
 中心戦略：「普及員及び農民の自発性強化を通じた自立的な村落開発」



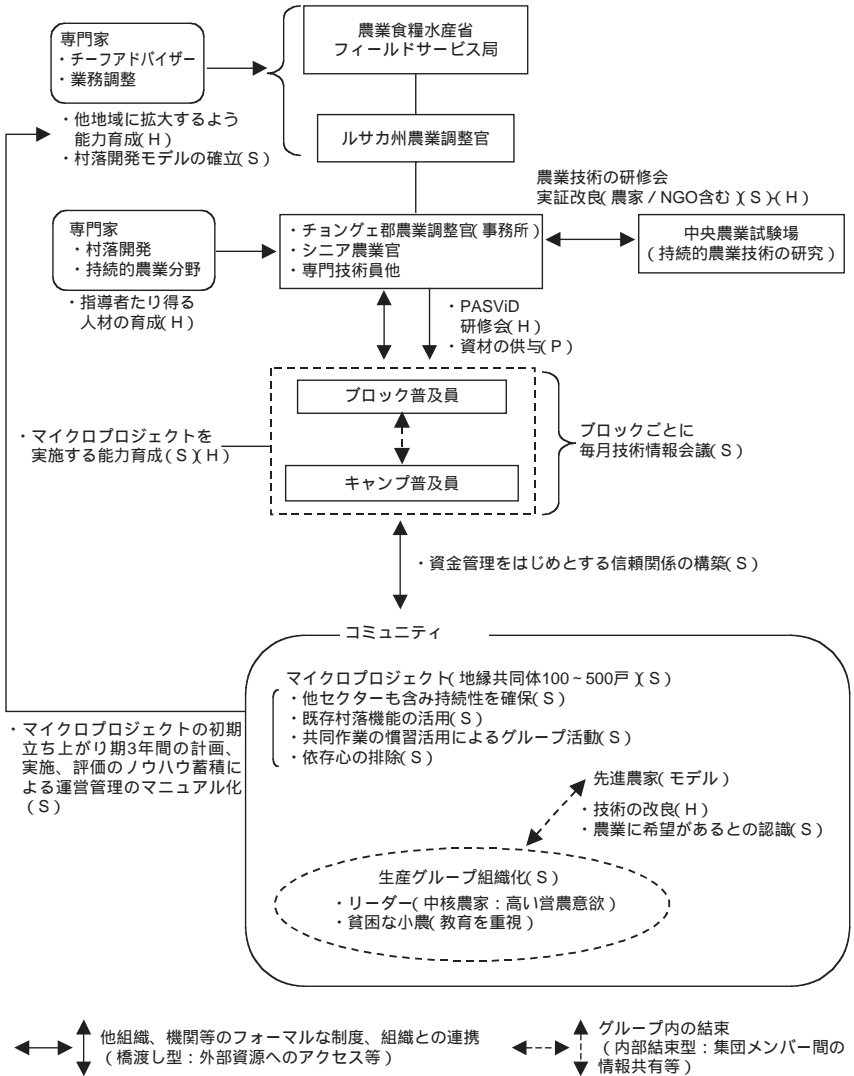
出所：筆者作成

3 - 3 - 2 ザンビア孤立地域参加型村落開発計画におけるソーシャル・キャピタル活用・形成

図2 - 12はプロジェクトの主要関係者及びプロジェクトの活動を表した図であり、表2 - 8はプロジェクトにおいて活用/形成されるであろうソーシャル・キャピタルを整理したものである。本節では、ザンビア孤立地域参加型村落開発計画において重要と思われる主要なソーシャル・キャピタルについて考察する²³。

²³ 記載にあたっては、筆者が2001年9月17日から同年10月2日までに総括として行った、ザンビア共和国・孤立地域参加型村落開発計画(仮称)第2次短期調査を参考にした。

図2 - 12 ザンビア孤立地域参加型村落開発計画の構造



注) (H)人的資本、(S)ソーシャル・キャピタル、(N)自然資本、(P)物的資本、(F)金融資本

出所: 筆者作成

表2 - 8 ザンビア孤立地域参加型村落開発計画プロジェクトにおいて
活用 / 形成されるソーシャル・キャピタル

活用 / 形成される SC	活 動
農民の農業技術や村落開発に関する意識の改善 (認知的 SC の形成)	<ul style="list-style-type: none"> ・メイズ補助金に依存したトップダウンの普及により自発性が弱まった農民に対して、参加型により自らの課題を発見し、その解決のため主体的に取り組む能力を強化。 ・退職後の新規入植者等、農業に希望があるという認識と自信をもち、収益を上げる先進農家をモデルとして、貧困な小農により適した形に在来技術を改良して、伝統的な小農に、「自分にもできる」との認識をもたせる。 ・スタディサークルや農民自身が試験・実証を行う展示圃場を設け、農民同士が学ぶ場を支援。 ・共通の価値観を有し共同活動がとりやすい100～500世帯を単位として既存の村落機能を活用してマイクロプロジェクトを実施。マイクロプロジェクトは生業である農業技術の改良と定着を主軸とするが、住民の主体性を尊重し、住民のニーズを反映するために農業以外の分野や収入向上活動も含める。 ・マイクロプロジェクトによる役畜利用や婦人グループの洋裁では収益を生み出し、「労働により現金収入が得られることが分かった」という認識を住民の間に形成。 ・肥料の無償供与を要望する依存心の強い農民もいる。新しい活動を計画しても、どこに売るか、教師への手当て支払いができない等の不安をもつので、指導が必要。 ・小農の個々の能力は微弱だが、遠隔地ほど、自助・共助の姿勢が社会システムとして強いので、伝統的共同作業のシステムを活かして組織化を促す。
普及員の農業技術や村落開発に関する意識の改善 (認知的 SC の形成)	<ul style="list-style-type: none"> ・「地域農業に対して貢献する使命感」をもつ普及員には、技術情報の研修会に参加させたり普及員同士または農家同士の情報交換を推進し、営農上の問題に対処する能力を育成。 ・普及単位であるブロックごとの技術検討会である月例会議の機能強化により、学び合いを活発化。
農民と普及員間の信頼関係構築 (橋渡し型 SC の形成)	<ul style="list-style-type: none"> ・農民と普及員の学び合いの場を設定する。普及員が頻繁に農民を訪れることができるよう移動手段や活動経費の工面が課題。 ・マイクロプロジェクトの資金管理は、簿記は農民が行い、帳簿は普及員が保管する。
研究機関との連携 (橋渡し型 SC の形成) 「参加型持続的村落開発手法(PASViD)」の制度化及びそれを支える農業省の主体性の確立(制度的 SC 及び認知的 SC の形成)	<ul style="list-style-type: none"> ・中央農業試験場に地力向上に関する普及員研修を依頼。 ・NGO から足踏みポンプ等に関する技術情報を提供してもらう。 ・PASViDは、普及員及び農民の意識改革手法のモデルとして、小農支援の関連政策と併せて、他の孤立地域に拡大するために制度化する。そのためには農業省の主体性と責任感の醸成が不可欠。

注) SC は Social Capital の略

出所: 国際協力事業団(2001g)を基に筆者作成。

(1) 農民の農業技術や村落開発に関する意識の改善(農民内部の認知的ソーシャル・キャピタル)

プロジェクトでは、自給を基本とする、孤立地域で最も一般的な小農(乾期や収穫前は主食であるメイズが不足しがちな農家)をターゲットグループとし、先進農家(新規入植者や退職後の就農者等、拡大意欲をもち技術導入に積極的な農家)をモデルとして、中核農家(慣行農法でも比較的高収量をあげ、グループの中核となることが期待される農家)を中心に、村落機能の活用により、食糧自給を達成することを目指しており、そのためには、農民間の学び合いなどを通じた農民の意識改善が重要となっている。

表2 - 9 プロジェクト対象となる農民(生計水準による分類)

生計水準	カテゴリー	プロジェクト対象	内 容
(1) 自給困難	最貧困層		(3)(2)の技術伝播を経て、波及が期待される農家層。
(2) 自給	貧困層		孤立地域で最も一般的な農家層。自家消費用メイズが不足。
(3) 自給 + 換金作物(少)	中程度	(3a) 下	グループの中核となることが期待される農家層。慣行農法でも比較的高収量な農家。
		(3b) 上	拡大意欲をもち、技術導入に積極的な先進農家。先進事例としての活用が可能(新規入植者、退職後の就農者を含む)。
(4) 換金作物販売	貧困ライン以上	×	有利な条件下にあり、換金作物を主に栽培する農家。

注) プロジェクト対象： 主な対象、 間接的な対象、 × 対象外
出所：筆者作成。

プロジェクトでは、貴重な財産や時間を失うリスクを避ける貧困な小農に対して、活動に参加するメリットを示すため、先進農家が実践している技術成果を実証展示する計画である。ザンビアでは、退職後の新規入植者等、一定度の資金力と意欲があり、不耕起栽培等の有用技術を取り入れ、その意義を理解し、収益を上げる先進農家が見られる。先進農家には、家族労働力のみで依存するものもある。そのため、先進農家を見て伝統的な小農も「農業は、うまくやれば収益が上がり希望がある」「自分にもできる」という認識と

自信をもつことができる。

また、マイクロプロジェクト²⁴の実施により、農民の自発性や村落開発に対するオーナーシップの育成、問題発見・解決能力や組織運営・管理能力の育成も図っている²⁵。マイクロプロジェクトは参加型で活動を決定するので、生業である農業以外の活動も見られる。活動サイトであるチョングエ郡では、1999年から草の根無償資金協力によりパイロット・マイクロプロジェクト4件を実施中である。先行の2件(ムクニヤ及びマリサワ村落)では、伝統的なヘッドマンに接触し協力の程度を勘察して活動グループが選定された。マイクロプロジェクト運営委員長は村長が兼務して定期会合をもっている。役畜利用や婦人グループの学校の制服洋裁等のプロジェクトでは収益が上がり、口座に積み立てている。収益が上がることにより「労働により現金収入が得られることが分かった」と農民の意欲が生まれている。ムクニヤ村落では、多雨で底がすくわれた堰について所管の委員会で修復を協議し自ら修復したり、役畜用口バの扱い方の訓練受講を自ら申し込むなど、自発性が見られる例も出てきた。一方、マリサワ村落では、農民が肥料の無償供与を要望するなど依然として依存心が見られ、自ら問題解決をしようとする姿勢はまだ弱い。

また、農民をグループ化して農民同士が学び合う場をつくり、それによって技術改善や問題を自分たちで解決しようとする姿勢の育成も行っている。例えば、たい肥づくり等を農民同士が学ぶスタディサークルという集まりが既に見られるので、これを核に実証を行う計画である。また、農民の婦人グループが、栽培技術等の問題解決を目的に、参加農家の圃場において自ら試験・実証を行う展示圃場も見られる²⁶。さらに、車両を有する農家を通じて、

²⁴ 共通な価値観を有し共同活動がとりやすい100～500世帯単位で、普及員の監視の下で農民自身が100ドル/世帯の活動資金で運営する。原資はプロジェクトが負担するが、持続性維持のため、活動の収益から管理経費(燃料費、村落開発員の手当含む)を賄うこととされる。なお、資金管理については、簿記は農民が行い、帳簿は普及員が保管している。

²⁵ ある普及員は、農民に「プロジェクトを自分のものだと感じさせる」ため、「よきリーダー、出席率の高い農民がいる村落の選定が最重要」と指摘している。

²⁶ 生産物の販売収益で、ルサカ市内から布を購入し、地場で販売することも副次的に行っており、メリットを示すことで、グループ活動が長続きすると考えられる。

ルサカ市場に共同出荷を行う動きも見られるので、地域単位で農民がまとまることによるメリットを理解してもらうことも可能であろう。生産単位は個々の農家を前提するとしても、村落の構成員全体に裨益する活動として、生産手段である役畜の共同利用や、肥料等資材の共同購入、緑肥作物の育苗、種子生産が既に見られる。従って、比較的営農に熱心な中核農家を中心に、部会を構成していくことも1つの方向性であろう。そのためには、「共同化はコストを下げる」との認識をもってもらうべく、実例を示して農民に納得してもらうことが必要である。また、小農の個々の能力は微弱だが、それゆえに互助システムが機能しているところも多い²⁷。農民の結束強化を図る上では、このような互助システムも活用できる可能性がある。

(2) 普及員の農業技術や村落開発に関する意識の改善(普及員の認知的ソーシャル・キャピタル)

ザンビアの普及員は農業短期大学を卒業しており、「地域農業に対して貢献するという使命感」をもっている。そのため、NGO等の関連機関と連携し、技術情報の研修会を行ったり、地域の優良事例を普及素材として普及員や農家の間で情報交換を推進することにより、普及員の営農上の問題に対処する能力及び意識の向上が図れると考えられる。プロジェクトでは普及員に対して参加型手法や持続的な農業の事例についての研修を実施する予定である。

また、州 - 郡 - ブロック - キャンプといった各普及単位間の伝達経路はおおむね機能し、普及単位であるブロックごとの技術検討会である月例会議も設けられている。しかし、移手段、活動経費の逼迫等により、十分機能していないため、末端普及員は不満をもっているようである。そこで、農家に伝える技術や普及方針等について助言を行い、ブロック月例会議の運営強化を行うことで、普及員同士の結束強化を図ることが望まれる。

²⁷ 対象地域では、老いた寡婦がエイズで両親が死亡した孤児を養子として引き取り、数匹の鶏を販売して学費を捻出する事例も見られた。これは、弱者でも将来の人的資本の育成に投資を行う「互助機能」が生きていることを端的に示すものである。

(3) 農民と普及員間の信頼関係構築(橋渡し型ソーシャル・キャピタルの形成)

プロジェクトでは、普及員の指導の下で各村落でマイクロプロジェクトを実施する予定である。農民の意欲や自主性を引き出し、農民の活動を普及員が効果的にサポートするためには農民と普及員間の信頼関係の構築が不可欠である。そのためには農民と普及員の学び合いの場を設定することが有用である。また、普及員が頻繁に農民を訪れることができるよう移動手段や活動経費を工面することが必要である。

(4) 研究機関との連携(研究機関との橋渡し型ソーシャル・キャピタルの形成)

現地に適した技術を活用するためには、新たな技術開発でなく、現地の中央農業試験場やNGO等がもっている既に普及可能な技術を改善することが重要であり、農業試験場との関係づくりが求められる。既に、普及員研修において地力向上に関する講義と実習を中央農業試験場に依頼したり、足踏みポンプ等の技術情報の提供をNGOから受けるなどの協力関係が築かれつつある。

(5) 「参加型持続的村落開発手法(PASViD)」の制度化に向けて(制度的ソーシャル・キャピタル及び農業省の認知的ソーシャル・キャピタルの形成)

小農の農業生産性を高める持続的農業技術を取り込み、マイクロプロジェクトのモニタリング・評価の手法や、研修教材を取りまとめの上、他の孤立地域にも適用可能なノウハウを蓄積して、PASViDのモデルを確立することがプロジェクト目標である。ザンビア農業省は、ドナーの意向に左右されやすく主体性が弱い傾向があるので、「PASViDは自分たちの制度であり、これを普及員及び農民の意識改革モデルとして、小農支援の関連政策と併せて他地域に拡大する」という農業省のオーナーシップと責任感を醸成することが不可欠である。

3 - 3 - 3 評価の視点

農業技術普及活動は、農民を対象に、相手の興味を誘い行動を喚起し、農民がそれに取り組む姿勢を促すことである。その成果は、農業技術に対する

農家の「知識」、「技能」、「態度」の変化として表され²⁸、その評価においては、知的(知識、理解、問題解決思考)、技能実践的(技能、作品、実践習慣)、態度関心的(態度、関心意欲)の3つの側面から、以下のような段階的な基準で変化を把握することが有効とされる。

- ・ 知識面：単に知る 記憶する 理解を深め他にも応用する それを使って問題解決思考ができる
- ・ 技能面：技能が使える 技能を活用して生産量や品質を変える 技能実践が習慣化する
- ・ 態度面：興味を示す 取り組む さらに強い関心と意欲をもって取り組む

これらのどの側面においても、農民の自分で考え、改善しようとする意識や新しいものを取り入れようとする態度(認知的ソーシャル・キャピタル)が重要であり、このようなソーシャル・キャピタルを育成・強化するためには3-3-2で挙げたような普及員等の関係者との関係や関係者の認識や関連する制度が重要となる。3-3-2で取り上げたソーシャル・キャピタルに対する評価項目は以下のようなものが考えられる。

- ・ 農民の意識の向上：働けば収入が増えるという認識の度合い、農業を主軸に農村生活全般にわたる発展を自らが行うとの認識の度合い、他の農民との協力がメリットをもたらすとの認識、新たに始めたグループ活動数
- ・ 普及員の意識の向上：農民とともに活動することの重要性に対する認識の度合い、掘り起こしたリーダー数、研修会・ワークショップ開催数、マイクロプロジェクトの課題解決への自信の度合い、他の普及員へのノウハウ伝授の頻度、普及サービス内容への自信の度合い、勉強会への出席率
- ・ 農民と普及員の信頼関係：普及員に対する農民の信頼感の度合い、農国会合への参加率、農民へのアドバイス実施数、マイクロプロジェクト実施数
- ・ 研究機関との連携：共同で行った検討会の開催数、研修講師等で協力し

²⁸ 全国農業改良普及協会(1990)p.410.

た研究員数、研究機関等から導入した技術情報数、共同で取り組んだ農民の技術的課題数、育成された専門技術員数、研究員に対する普及員や農民の信頼感の度合い

- ・ 農業省の意識向上及び制度改善：プロジェクトの意義の認識度合い、小農支援政策(農協育成等)の企画立案の活性化程度、獲得したファンド数、制度が波及した地域数、農業技術普及制度の改善措置の程度

3 - 3 - 4 教訓・留意点

(1) 関係者の認識づくりの大切さ

成果発現を急ぐあまり、安易にマイクロプロジェクトの実施をあせることは、それ自体が目的化し、「何のために行うか」という基本方針を見失う恐れがある。よって、活動の前半は、実態調査、ノウハウ蓄積、関係者の研修にあてることにより、自発的な活動の下地づくりに努め、その後に、農民によるマイクロプロジェクトによって能力育成発現を狙うというステップを踏むことが重要と考える。「調査 + ノウハウ蓄積 + 研修 体制づくり × マイクロプロジェクト 能力育成の集大成」という、基本項目の順序とバランスを失わないよう留意が必要である。

(2) 「成果」のとらえ方

ザンビアの事例では、貧困軽減をスーパーゴールとしているが、ザンビアの経済・社会統計上に成果を反映させていくことは容易ではないと思われる。むしろ、普及員や農家が「技術導入や農業生産にポジティブな認識をもつ」という内的な変化に注目することが重要と思われる。

バングラデシュのタンガイル県を対象に活動した経験を基に、農民が受け入れる技術のあり方を考察した事例では²⁹、「導入技術の定着に一喜一憂する

²⁹ 安藤和雄(2001)では、対象村に流れ込むホテイアオイをせきとめるため、緑肥作物(アフリカン・ドンチャー)の導入を振興し、かなり普及したが、その後、湛水深さが減少してホテイアオイが減少したこと、緑肥作物の根の始末が困難なこと等から、緑肥作物の導入は下火になった事例が報告されている。また、田打ち車という除草機は、移植に手間のかかる並木植えが必要なことから、農家の求める声は強くなかったが、稲株の間に埋め込むボール状の化学肥料の普及に伴い、その施肥には並木植えが都合が良かったことから、田打ち車の普及が復活した事例もある。

こと」は無意味であり、「大切なのは技術導入を試みることの必要性を農家が主体的に納得しているかどうか」であり、「農家が自覚できる経験こそが、技術改良の源となる」と整理している³⁰。

ザンビアの場合も、農民や普及員の個々人の認識から始まって、自ら動くという主体性の認識が村落に備わり、それが機能することを成果として強調すべきであろう。このような「村落の内発的な発展」は、わが国の農業改良普及の理念である「考える農業者」育成とも一致するものである。

(3)「技術」のとらえ方

ザンビアの事例では、農民にとって技術的にも経済的にも受け入れられる適正な技術が容易には提供できず、多くの努力の積み重ねが今後必要となるであろう。それは、実際の営農では、各地域や農家の条件によって「適正さ」の観点が異なり、一律の定番は存在しないと考えられるからである。たしかに、農薬や肥料の投入はコストはかかるが、労働の軽減にはなり、余裕のある農家が環境配慮も行い、長期の使用は地力を減退させるという限界を認識した上で受け入れるならば、使用を止めさせることは困難である。つまり、1つの技術(人的資本)には、それを有効たらしめる他の資本との関係が不可欠であり、地域や農家の各資本の所有状況によって、多様な組み合わせがあり得るのである。

ザンビアのプロジェクトでは、普及員は、可能な技術をそろえてメリットを実証した上で、農民に選択させるとともに、農民自らが問題解決できるよう働きかけることが最善の策といえる。

(4)技術を軸とする行政を介したアプローチの有効性

ザンビアのプロジェクトでは、農業技術普及と担当部局の体制強化も重要な課題であるが、このように行政の技術者をカウンターパートとして、主として「技術」面から行政施策の実現に取り組む形は、JICAの伝統的なアプローチといえる。行政は硬直性を有しがちで、技術のみに特化した協力は袋小路に陥ることもあるが、ソーシャル・キャピタルに配慮して、それら弊害を避

³⁰ 安藤和雄(2001)pp.15-18.

けることに努めれば、「技術を担う行政面の強化」という協力手法は、偏りのないバランスのとれた対応として有効と考えられる。

有機農業の先進県といわれるわが国の山形県では、有志で始めた活動が行政である市役所を動かし、10年をかけて、地域全体として有機物資源の循環利用実現に至った事例がある(通称「レインボープラン」)³¹。この事例は、現在、わが国の地方において、「生ゴミの堆肥化」をキーとして末端行政を動かし、「地域資本の回復」を図ったものとして、ザンビアのプロジェクトが目指すべき1つのモデルを示すものといえよう。

3 - 4 今後に向けて

(1) 農業技術普及分野プロジェクトの協力枠組み

これまでの考察を基に、今後、農業技術普及分野のプロジェクトで、考えられる目標、成果、活動を検討すると以下のとおりである。研修会、巡回指導、技術情報収集、実証展示といったオーソドックスな活動を経て制度化を図り、普及員という人的資本や、普及局内部や関連機関との協調といったソーシャル・キャピタルを強めることにより、最終的には農民の意識改善というソーシャル・キャピタルの形成を主眼とするものである。

(プロジェクト目標)

「村落が必要な農業技術を主体的に導入し、改良する認識を有する。」

(ソーシャル・キャピタル)

(成果)

「普及員が農業技術普及に対する積極性をもつ。(ソーシャル・キャピタル)

³¹ 山形県南部の長井市内から排出される家庭生ゴミを分別しプラントで堆肥化することで環境負荷を軽減するもの。生産された堆肥は、農民グループが購入し、生産した有機農産物を地域に供給する(レインボープラン推進協議会著、大野和興編 2001)。家畜糞尿の悪臭や広域廃棄物処理施設の設置場所、ゴミ処理の経費削減に悩んでいた市役所に、農家有志が提案したことが発端となった。「農薬を使わないのは無理」、「苦勞しても消費者が買わない」という農民側の課題克服に努め、「市役所に熱意をもってしゃべっても意見を活かさない」、「せっかく生ゴミを出しても野菜を見たことがない」という市民の意識を変え、分別を習慣化する生ゴミ分別モデル事業を実施し、「プランに協力したいという意識」を醸成した。その結果、市と市内の関係者が出席する推進協議会が設置され、「都市化に遅れた地域でない故郷に対する市民の誇り」や「市民の役に立つ行政の誇りや使命感」が醸成されるに至った。

「農民自らが営農上の課題を認識し、問題解決の自信をもつ。(ソーシャル・キャピタル)

「普及部局と研究機関との連携が強化される。(ソーシャル・キャピタル)

「普及本局と末端普及との連携が強化される。(ソーシャル・キャピタル)

(活動)

「普及員に対する研修を行う。(人的資本)

「普及員が巡回し、農民に自らの課題を掘り起こさせる。(人的資本 - ソーシャル・キャピタル)

「普及員が研究機関等から課題解決に必要な情報を収集する。(人的資本 - ソーシャル・キャピタル)

「農民同士が改良技術を学び合う農家圃場を設置する。(自然資本 - 人的資本 - ソーシャル・キャピタル)

「普及部局がモデル普及手法を制度化する。(ソーシャル・キャピタル)

(2) わが国の農業技術手法の活用

わが国の農業改良普及活動では、普及により「考え方、態度」を他人や他の集団に伝え変化をもたらし、知識・技術だけでなくビジョンや課題解決・実践力を高めることが期待された。そのため、相手の理解できるレベルを超えていたり、興味関心のないものでは期待した効果は得られないので、相手のレベルとニーズに合わせる必要があるとされている。このように、農業技術普及は単なる行政施策でなく、成人を対象に行動を起こさせるものと位置づけられている。

成人は、学びたいという願望、はっきりした目標をもち、自ら努力し学習によって満足を得たときに最もよく学ぶことから、日々の暮らしに埋没しがちな農民に問題意識をもたせ、農民が問題に「注目」するところから始まり、「興味」、「願望・意欲」、「確信」、「行動」に至るまで、主体である農民のやる気を引き出し、行動を誘うために、面接手法や、議論を運び農民に結論を出させる進行方法などの各種手法がわが国の農業改良普及活動では工夫されてきた。

これらの手法には、「いかに効果的に学び、自らを変えていけるか」という点で、農業にとどまらず、途上国でのカウンターパートに対する技術移転一

般にも応用できるものがあり、今後、成果重視の協力が求められる中で検討の価値が高いと思われる。

付録 ザンビア孤立地域参加型村落開発計画プロジェクト PDM(仮訳)

対象グループ：チョングエ郡における普及員と農民 対象地域：チョングエ郡 期間：7年間 作成日 2002年2月25日

プロジェクトの要約 (Narrative Summary)	指 標 (Objectively Verifiable Indicators)	指標の入手手段 (Means of Verification)	外部条件 (Important Assumptions)
スーパーゴール(Super Goal) ザンビアの孤立地域の貧困を削減する。	1. コミュニティの収入増加 2. 栄養状態の改善	生計モニタリング調査(中央統計事務所)	
上位目標(Overall Goal) プロジェクトによって構築された村落開発のモデルアプローチが知られ、貧困削減活動が他の地域にも適応されるようになる。	1. 実施されたマイクロプロジェクト数 2. 農業生産の増加 3. 農民の収入の増加 4. 農業多様化の増加 5. 住民による継続的な生産活動の数 6. 公共施設(学校、衛生施設、公共ホール)の改善状態 7. 健康状態の改善	ベースライン調査 フォローアップ調査 モニタリング調査 評価調査 他の関連した調査	1. マイクロプロジェクトの予算が継続的に割り当てられる 2. 望ましい気候が続く 3. 安定したマクロ経済環境 4. 孤立地域の村落開発を支援するという政府の公約
プロジェクト目標(Project Purpose) 普及員と対象孤立村落農民の能力強化を通じて持続的村落開発のモデルを確立する。	1. 農業政策とセクタープログラムへのモデルアプローチの包含 2. 対象村の生活状況の改善 3. 普及員及び農民の能力強化 3-1 マイクロプロジェクト運営状況 3-2 住民が活動に参加する頻度 3-3 今後のマイクロプロジェクトの計画数 3-4 地域活動数	終了時評価調査 マイクロプロジェクトのモニタリング 他の関連調査	
成果(Outputs) (初年度から5年目) 1. 対象孤立村落における小規模農家の社会・経済環境と営農形態が明らかになる。 2. 対象孤立村落における小規模農家向け持続的農業の取り組みが確認され展示される。 3. 普及員がマイクロプロジェクトを実施するために、参加型手法と持続的農業の取り組みを習得する。 4. 参加型手法が普及員と農民に活用され、小規模農家向け農業の取り組みが展示、適応される。 (6年目、及び7年目) 5. 参加型持続的村落開発手法(PASVID)が孤立地域開発のためのモデルとして確立する。	1-1 ニーズの分類 2-1 認識された持続的農業実体の数 2-2 普及活動における把握された農業実体の利用 2-3 マイクロプロジェクトの把握された農業実体の利用 3-1 研修コースの参加者数 4-1 活動計画のパフォーマンス 4-2 マイクロプロジェクトの実施数 5-1 PASVIDは全国レベルに組み込まれる孤立地域開発計画を立案	ベースライン調査 成功事例の調査 マイクロプロジェクトの適用 四半期報告書 マイクロプロジェクトのモニタリング 中間及び終了時評価調査	1. チョングエ郡において PASVID が継続的に適応される。

<p>活動(Activities) (初年度から5年目まで)</p> <p>1. ベースライン調査 1-1 対象村における営農形態及び社会状況の調査</p> <p>2. 対象孤立村落における小規模農家向け持続的農業の取り組みの選択と展示 2-1 対象村及び農業研究機関における農業の取り組みの優良事例の調査 2-2 対象村における実証と展示</p> <p>3. 普及員を対象とした参加型手法及び持続的農業の取り組みに関する研修の実施 3-1 研修カリキュラムの構築 3-2 研修コースの実施</p> <p>4. 普及員による村開発のためのフェーズ1マイクロプロジェクトの指導 4-1 フェーズ1マイクロプロジェクトの実施のための住民選抜 4-2 フェーズ1マイクロプロジェクトの活動計画の企画 4-3 フェーズ1マイクロプロジェクトの実施</p> <p>(6年目、及び7年目)</p> <p>5. PASViDの構築 5-1 パイロットマイクロプロジェクトのモニタリングと助言 5-2 フェーズ1マイクロプロジェクトの評価 5-3 PASViDの適応可能性の審査 5-4 マニュアルの修正 5-5 国レベルでPASViDモデルを使った孤立地域開発の普及のための問題と解決法の検討</p>	<p>投入(Input)</p> <p>日本側</p> <p>1. 長期専門家の派遣 チーフアドバイザー 調整員 村落開発 持続的農業</p> <p>2. 短期専門家の派遣 小規模灌漑 畜産 農業普及 その他必要に応じ派遣</p> <p>3. 日本及び第三国における研修へのザンビア人の受入れ</p> <p>4. マイクロプロジェクトのための予算割り当て</p> <p>5. 機材供与</p>	<p>ザンビア側</p> <p>1. カウンターパートの配置 企画・協力局長(プロジェクト・ディレクター) フィールドサービス局長(プロジェクト・マネージャー) フィールドサービス局副局長(農業普及)、(プロジェクト副マネージャー) 研究サービス局長 州農業調整員 フィールドサービスシニア調整員 シニア農業行政官 専門技術員 普及員</p> <p>2. 事務員 運転手、農場スタッフ、事務員</p> <p>3. プロジェクトに必要な土地、建物、設備</p> <p>4. 現地業務費の予算割り当て</p>
<p>前提条件(Preconditions)</p> <p>1. 地域及びキャンプにおける農業普及員のレベルが維持される。 2. 対象地域における法律と規律が維持される。</p>		
<p>1. 研修を受けた普及員が仕事を継続する。</p>		

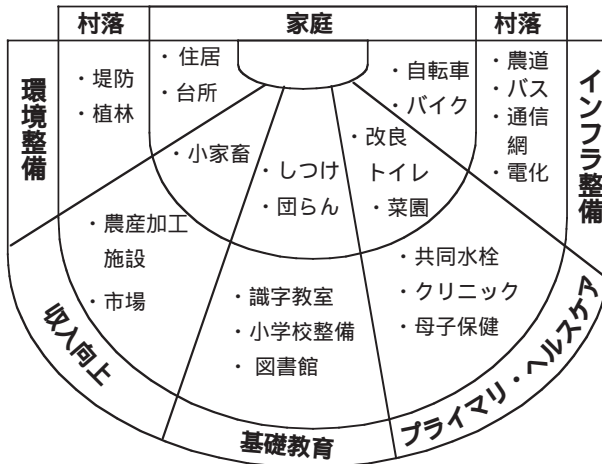
4 . 生活改善とソーシャル・キャピタル

4 - 1 生活改善における課題の構造

(1)生活改善とは - 生活環境の改善とエンパワメント

途上国の農民の暮らしには、食糧難による飢え、人力による農作業、女性の重労働、乳幼児の栄養不足、不合理なしきたりなど、課題が山積していることが多い。農村の生活改善のためには農業のみならず様々な課題の解決に向けて取り組む必要がある。こうした中で、農民の生活全般の向上に向けてグループ活動により、主に女性にアプローチし、環境衛生、健康だけでなく、意識面にも改善をもたらすものが生活改善である。農民の生活は、生活用水、燃料、健康・栄養、家政、食物・調理、家計簿、各種生活用具、農林水産業など幅広い。従って、生活改善の対象も多岐にわたり(図2 - 13参照)その課題を把握し生活をよりよくするための知識や技術を高め実践し、生活環境の改善を図るとともに、自ら課題を把握し改善していく能力を養成することが求められる。

図2 - 13 生活改善の対象範囲



出所：国際農林業協力協会(2001)を基に筆者作成

(2) 農村の生活の現状

途上国の農村の状況は多様で一般化はできないが、ここでは主にアフリカの農村の状況をみることにより、農村がいかに様々な課題を抱えているかを概観する³²。

農民の暮らしは、降水量の不足といった自然条件に左右されるほか、労働過重、栄養不足、水不足など様々な課題があり、家父長制や迷信等が生活改善の取り組みを妨げることもある。

自給自足的な農民の暮らしに最も大きな影響を与えるものは、天候、土壌、水資源、地形等、地域の自然条件である。天水に依存している耕地が多いため、降雨量が少ないと食糧危機に陥ることもある³³。また、肉、野菜類を食べる機会は少なく栄養不足となる。手掘りの浅井戸による給水は質・量ともに不十分で、雨水、湧水、河川水は、乾期の不足、細菌等による汚染、水運びの困難を伴う。

住居、通信・交通インフラ等の状況については、移動や輸送手段は人力が自転車であり、農道は未舗装で雨期には住居と耕地間の往復も容易ではない。学校や保健施設はあっても整備は不十分であり、電気や通信手段がないところも珍しくない。使用する農具は簡易な手作業用のものが多い。

活動に必要な資金は極めて限られている。担保を持たない小農は、公的金融にアクセスできず、また、出資金を拠出できないので貯蓄信用グループのメンバーになれないこともある。そのため、必要な現金収入を補う手段は、家畜の売却、手工芸等の副業や乾期の出稼ぎである。

このような困難な状況にあるため、農村では、親兄弟や親類間での相互扶助、金銭の貸与等個人レベルのネットワークがあることが多い。

以上のように農村の生活に関する課題は多岐にわたる。具体的な課題は地域によって異なるが、多様な課題がからみ合っており、農民は生活のために持てる資本を最大限活用しているという状況は共通する。表2 - 10は、農村

³² 佐藤寛、安藤和雄編(2001)及び国際協力事業団(2001a)、(2001b)を参考に記述。

³³ 営農は、降雨の量、期間、利用可能な耕地(傾斜度、土質)、標高、気温等の自然条件に規定される。土地生産性の低下も大きな制限要因であり、休耕しないため土壌肥沃度は低下していく。食糧の量の面では収穫前2～3か月間は食糧不足に陥り、必要最小限は確保できるが栄養面は対処できず、雨期には疾病流行と食糧不足が重なり、体力のない乳幼児は死亡することもある。

において生活のためにどのように様々な資本が活用されているかについてアフリカの例をまとめたものである。この表からは、例えば、食糧の確保において、降雨量が不足し自然資本生産が落ちても、豊かな農家に食糧を譲ってもらい(ソーシャル・キャピタル)など、ある資本の不足を他の資本によって代替していることが分かる。

表2 - 10 農村における生活のための5つの資本の活用

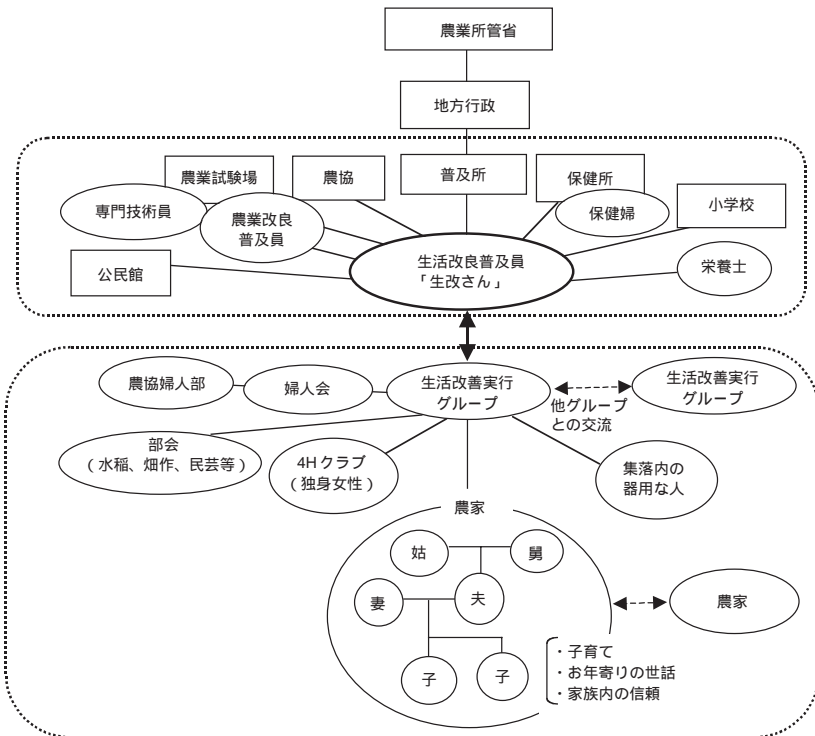
課 題	人的資本	ソーシャル・キャピタル	自然資本	物的資本	金融資本
食糧の確保	・栽培技術の向上による収量の増加	・食糧の貸し借り	・降雨量と雨期の期間による	・穀物貯蔵庫の設置	・食糧を市場で購入
収入獲得	・技術普及研修を受け、新たな栽培技術を導入 ・識字能力を向上させ、よい職に就く	・投入材の共同購入、生産物の共同販売	・農牧業、その他の副業の基盤とする	・役畜、トラクターの活用により市場への輸送を行う	・種子、農薬、肥料等を購入し農業生産性を上げる
生活の質(安全な水、医療、教育等)	・技術者、教員、ヘルスワーカーの育成	・住民組織による栄養改善	・薬草の利用	・深井戸、ヘルスポスト、小学校の整備	・医療費、教育費の支払い

出所：国際協力事業団(2001a) (2001b)を基に筆者作成。

4 - 2 生活改善におけるソーシャル・キャピタルの役割

本節では、農村における生活改善に関する主要関係者を整理し、関係者ごとに関係するソーシャル・キャピタルの役割を検討する。生活改善における主要関係者を示したものが図2 - 14であり、主要関係者ごとに関連するソーシャル・キャピタルをまとめたものが表2 - 11である。

図2 - 14 生活改善運動の構造(日本の事例)



「生改さん」

- ・問題を引き出すため、感覚をとぎすます
 - ・選択肢をたくさん出し場を設定
 - ・リーダーの掘り起こしと育成
- ↓
- ・専門技術員等、各専門家の技能を引き出し対応
 - ・施策の流れを認識
- ↓
- ・今、苦労していることが後世の中に大きな力を発揮できる人間になると勇気づけ

- お金を使わず豊かに暮らす
- ・(衣): 改良作業衣の着用
- ・(食): 栄養改善、食品加工(みそづくり、保存食)
共同加工実験所(パン焼き)、ヤギ飼育等
- ・(住): 台所、トイレ、かまど改善等
- ・(家庭管理): 家計簿の記帳(月賦取りが2回きても、たまされなくなる。夫が東京で出稼ぎで得た収入を説明できるように使いたい)、蚊やハエの駆除、卵貯金(女性の自由になるお金)、共同炊事、共同託児所(農繁期)等

注) 図中 ~ は表2 - 11の各関係者に対応する。

出所: 佐藤寛、安藤和雄編(2001)を参考に筆者作成

表2 - 11 生活改善に関連するソーシャル・キャピタル

関係者	現 状	望ましい状態	働きかけ
農民	<ul style="list-style-type: none"> ・1人では発言しづらい、行政に対してはものをいいにくい、という意識。 ・生活改善に参加することに家族(特に夫や舅)の理解が得られない。 ・補助金なしではメリットはなく、これまで十分やらされてきたという意識。 ・補助金によるものは自分たちのものという意識が弱く、維持管理の動機づけが弱い。 ・苦勞しても成果が出ないとやる気をなくす。 	<ul style="list-style-type: none"> ・生活改善グループの仲間で知恵を出し合い、グループの声とすることで、人を動かす。行政にも要望をいえる自信をつける。 ・農民が、生存確保、快適な暮らし、人の手助けのために自発的に取り組む。 ・家族(特に夫や舅)が生活改善を理解し協力する。 ・自分名義で借金し、自分の裁量で改善し、責任をもって運営管理する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・既存の住民組織の活用や生活改善グループづくり。 ・各人の考えを尊重する集団思考を導入し、また司会や記録係をメンバーが順番に受け持ち組織の運営能力を育成する。 ・視察旅行により改善への意識を形成。 ・表彰やマスコミで広報。 ・家族に配慮した活動を工夫する(料理講習会で土産をもたせる等)。 ・生活改善資金、積立貯金の導入。
普及員	<ul style="list-style-type: none"> ・生活改善は、生産に関係しない優先度の低い仕事というひけめをもつ。 	<ul style="list-style-type: none"> ・農民の生活向上意欲を掘り起こし、それに応える使命感。 	<ul style="list-style-type: none"> ・普及員研修を充実させ、生活改善の意義を納得させるとともに、手法の科学性、理論性を強化する。
普及員 - 農民	<ul style="list-style-type: none"> ・普及員は農民はいうことを聞かないと不信感をもつ。 ・農民は普及員は自分たちのニーズを分かっているといないと不信感をもつ。 	<ul style="list-style-type: none"> ・普及員は農民の課題解決能力を信頼する。 ・普及員が農民から尊敬され慕われる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・普及員対象の研修会を強化。 ・普及員が農民を頻繁に訪れ、農民のニーズにあった情報を提供するとともに、励ます。
普及員 - 他の機関	<ul style="list-style-type: none"> ・予算、技能、施設がなく思うように活動できない。 ・健康保健、栄養面の要望も強い。 ・親が忙しく子どもの様子を把握していない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・地方政府からの予算確保や公民館等からの施設借用、試験場研究員等による指導がなされる。 ・家族計画の知識習得や共同炊事により農民の労働が軽減される。 ・小学校と協力して親子ともに意識が変わる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・地方政府に予算化を働きかける。 ・公民館や保健所等との協力関係を強化。 ・小学校教員に子どもの実状を親に伝えるように頼む。

<p>農業行政</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 経済が向上すれば生活はよくなるので、生活の対策は不要との認識。 ・ 農民の慣習を根本的に改めないと、生活改善できないという認識。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 行政は農民の自主性を重んじサポートするのが役割との認識。 ・ 農民と接する普及員をサポートすることが重要との意識。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 生活改善を支える規定や制度の整備。 ・ 下からの積み上げによる意思決定や、地域のニーズに合致した生活改善手法のノウハウを蓄積。
-------------	---	--	--

注)表中 ~ は図2 - 14の各関係者に対応する。

出所：国際農林業協力協会(2001)を参考に筆者作成。

農村における生活改善のためには、関係者の生活改善に対する意識を育てるとともに、農村にある様々な資本やネットワークを活用することが求められる。農民レベルでは、自分たちの課題を自分たちで把握し、改善策を考えるという主体性が重要となる。特に女性は、家事などの生活の重要な部分を担っているにもかかわらず、家庭やコミュニティ内で男性に比べて発言力が弱く、主体性をもちにくい場合が多い。そのため、生活改善に女性の参加を促すためには女性を組織化するか既存の住民組織をベースとして女性の声をまとめやすくしたり、農業改良普及員を通じて夫や舅などにも働きかけて男性の理解を得ることが重要である。また、効果のあがっている地域を視察して刺激を受け、意識を高めることも有用である。

生活改善を推進する普及員(日本では生活改良普及員)は農民の主体性を尊重しつつ、農村の関係者同士を結びつけ、農民がもっていない外部の情報・技術を提示する役割を担う³⁴。生活改良普及員は、地縁、血縁による互助組

³⁴ 日本における生活改善普及事業は、農業改良助長法に基づき1948年から開始された。占領軍の政策により農村民主化が進められ、農地改革、農業改良に加えて、婦人の地位向上、青少年対策を含む生活改善が課題となった。これまでの「物に対する農政」から「農民(人)を主体とする農政」へと転換し、「考える農業者」の育成を目指すと同時に、農林行政の中で初めて生活を対象にした施策として画期的とされた。当時の農村は深刻な食糧不足で、農産物の増産に懸命であったので、時間と労力の無駄を省く生活改善も意欲に満ちていた。その基本理念は、対象は人であり、農業者の意識を変え自分自身の生き方をより良く向上させることができる諸能力を養成すること、衣食住・家庭管理・家族関係をより良くする上での知識や技術を高め実践すること、生活(生活様式、生き方)は時代に左右されるが、その都度課題の必要性を整理すること、とされた。生活改良普及員は、行政の後押しを得て「教室を持たない、年齢を問わない、期限のない教育の仕事」として農民の暮らしの改善に取り組み、「生改さん」と呼ばれ農民から慕われ尊敬される存在であった。

織や既存の婦人グループを通じて働きかけ、多くの人が信頼するリーダーを発掘・育成する。そして育成されたリーダーを軸に生活改善グループを形成して、グループ活動に対する指導・助言を行うほか、他のグループとの交流を設け、学び合いの機会も設定する。また、多様な課題に対応するため、農業試験場や農業普及員、保健婦等、地域の人材に根回しを行い、関係者との連携を深め、「農民の生活改善のためには関係者が連携すべき」という関係者の認識を育てる。さらに、市町村等の地方政府による助成事業（金融資本）の斡旋や、コミュニティ施設の活用等（物的資本）、所管地域の各種資本を有効活用したり、生活改善に必要なサービスを提供する制度の整備を推進する。このような活動を実施するためには普及員は生活改善の意義について十分理解し、使命感をもって臨むことが求められる。そのためには研修を通じて生活改善の意義を理解するとともに生活改善に役立つ手法を学んだり、普及員間で情報交換を行ったりすることが有効である。

農民と普及員の信頼関係は生活改善を進めていく上で非常に重要である。生活改善では農民が自分で自分の生活を改善しようとするのを普及員が効果的にサポートするという関係にあるが、両者間に信頼関係がなければ農民は普及員の助言を受け入れないであろう。両者間で信頼関係を構築するためには、普及員はできるだけ農民を訪れ、彼らのニーズを把握し、一緒に考えることが重要である。そうすることによって農民から喜ばれ、それが普及員のやる気や使命感にもつながる。

普及員と他機関との関係では、保健行政の家族計画や共同炊事事業との連携や、公民館、農協、小学校等との協力、役所からの予算獲得のための働きかけ等があり、これら機関の支援を得ることで、予算や施設の対応等、ニーズがありながら実現できなかった課題への対処が可能となる。

農業行政レベルでは、経済最優先の考え方の是正や農民の慣習は変えにくいという悲観論を改め、生活改善関連の制度整備や「下から積み上げる意志決定手法」の研鑽に努めることにより、農民の自主性を重んずる意識や農民を動かす普及員を育成する意識を市町村を含む行政に浸透させることが肝要である。

4 - 3 フィリピン農村生活改善研修強化計画におけるソーシャル・キャピタル活用・形成³⁵

4 - 3 - 1 フィリピン農村生活改善研修強化計画の概要(付録PDM参照)

このプロジェクトは、生活改善に焦点を当てたJICAで初めての案件だが、活動の狙いは生活改善そのものでなく、その研修プログラム開発体制を強化するものである。協力期間は1996年6月から2001年6月までの5年間で、協力の前半はパイロット活動、後半はその経験を踏まえた制度化を行い、先方実施機関の熱意もあって、5年間で当初目標を達成した。

(1)背景、目的

フィリピンでは、農業セクターは就業人口の4割を占め総人口の6割は農村に居住するが、その生活水準は低い状態にとどまっていた。農村部においては、女性が、家事労働、農業生産、社会活動を担う重要な役割をもっていることから、農村女性を対象として地域特産物の生産及び加工により農村生活向上を図るプロジェクトが、農業省農業研修局(Agricultural Training Institute: ATI)を実施機関としてフィリピン政府からわが国に要請された。

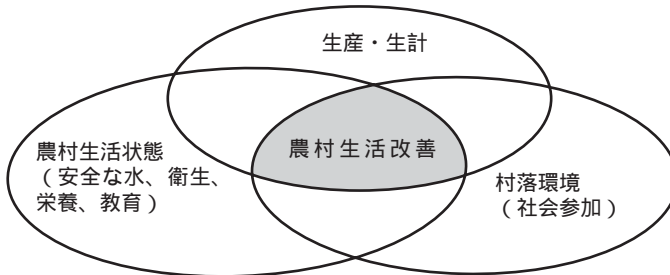
事前調査段階では、フィリピンにおける従来の農業普及研修カリキュラムでは農業生産性、所得向上という経済的側面が強調されていたが、農業生産だけでなく、労働、栄養、生活環境の質的な視点を加えた総合的な改善運動が重要であるとの認識で双方が合意した。また、普及事業が地方自治体に移管されたので³⁶、地方自治体との連携により、より生活向上に結びつく「研修手法」の確立が求められていた。そこで、住民参加によりそのニーズを反映したパイロット農村生活改善及び関連研修に主眼をおき、「農村生活改善に関するモデル研修プログラムが策定され、効率的、効果的な研修が継続実施される体制を整備する」ことを目標にプロジェクトを開始した³⁷。

³⁵ ソーシャル・キャピタルの概念を用いたプロジェクトの分析・記述は、本研究会のタスクとして執筆者が行うものであり、必ずしもすべてのプロジェクト関係者のコンセンサスを得ているものではないことを最初にお断りしておく。

³⁶ 農業研修局は1991年までは農民研修及び農業普及を所管。地方分権化法施行以降は、普及事業は地方自治体に移管され、農業研修局は研修事業に特化(普及員と地方自治体職員対象)。しかし、地方自治体による普及実施体制は弱いとされていた。

フィリピン側は生活改善運動を持続的にするには住民のインセンティブを高めることが重要だとし、その手段として収入向上活動を重視していた。そこで、農村生活改善を「収入向上に加えて、健康、労働条件、農家経営、居住環境等の改善を通じて生活の質を高めること」と定義し、これらの相乗効果で、生活の質を高めるという概念整理をした(図2 - 15 参照)。

図2 - 15 プロジェクトにおける農村生活改善の考え方



出所：農業省農業研修局，JICA(2001)を基に筆者作成

(2)活動概要

プロジェクトでは、34ある農業研修局所管地方研修センターのうち1つをモデルセンターとして農村生活改善研修のパイロット活動³⁸を行い、また、パイロット活動に応じたモデル研修プログラムを開発し、その結果を踏まえて「農村生活改善研修マニュアル」案を作成した。プロジェクトの後半2年間では農村生活改善研修マニュアル案に基づき農業研修局は地方政府と連携して3つの地方センターで研修プログラムの適用を開始した。この結果を反映させて2001年に研修マニュアルの最終版を作成し、農業研修局は研修プログラムを制度化し、大学、研究機関や地方政府、NGOなどの関係機関とのネットワークを強化した。

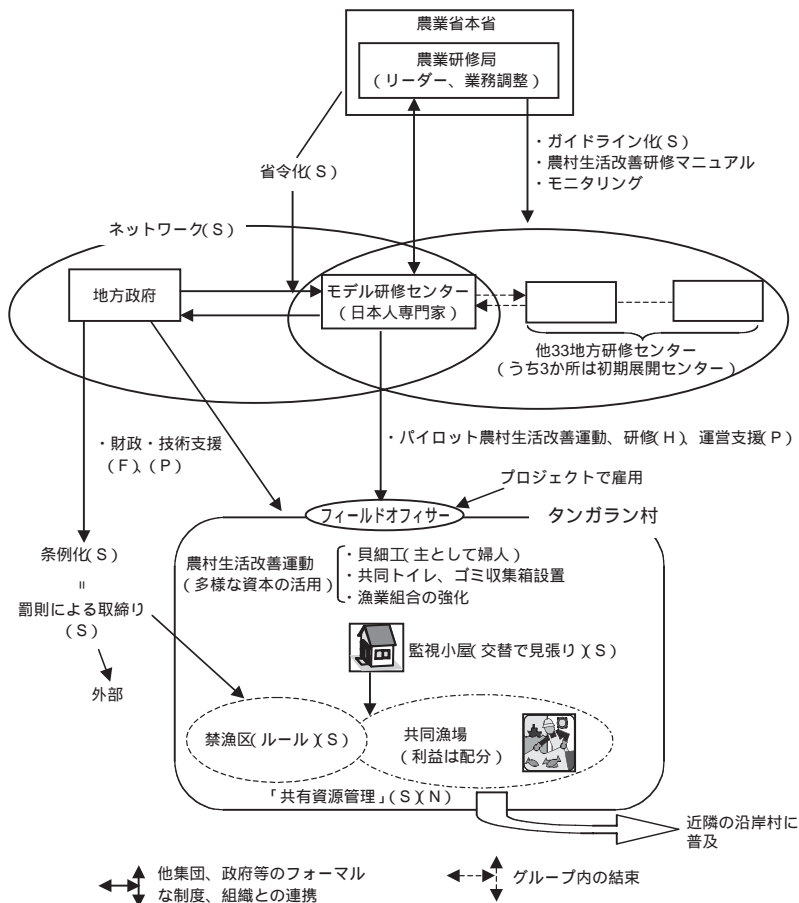
³⁷ 要請時は農村女性を対象としたプロジェクトであったが、フィリピンでは女性の地位は必ずしも低くないので、女性だけでなく地域住民を対象にしたプロジェクトとした。

³⁸ パイロット活動は5か村で以下の活動を実施。タンガラン村(禁漁区設置による資源回復、共同トイレとゴミ収集箱の設置による環境美化、漁業組合の組織強化等)、バゲンバヤン村(窒素固定作物の栽培指導による傾斜地保全、共同水栓設置等)、サン・イシドロ村(家庭菜園による栄養・家計改善、稲作肥料とトラクター回転資金プログラムによる米の生産技術強化等)、カナプナパン村及びカナンカン村(特産物であるウビ芋の生産、加工、販売活動による生計向上、栄養・環境改善、種芋生産等)。

4 - 3 - 2 フィリピン農村生活改善研修強化計画におけるソーシャル・キャピタルの活用・形成

図2 - 16はプロジェクトの主要関係者の関連を示した図である。本節では主要な関係者ごとにプロジェクトで活用・形成されたソーシャル・キャピタルについてみることにする。

図2 - 16 フィリピン農村生活改善研修強化計画の主要関係者図



注) (H)人的資本、(S)ソーシャル・キャピタル、(N)自然資本、(P)物的資本、(F)金融資本

出所：筆者作成

(1) 住民の自主性育成、組織強化(認知的ソーシャル・キャピタルの育成、内部結束型ソーシャル・キャピタルの強化)

プロジェクトでは住民の自主性を重視した生活改善運動のパイロット活動をいくつか実施した。パイロット活動では、住民と普及員を対象として研修を行い、また村でのパイロット活動をサポートするために協力の前半では主に大卒のフィールドオフィサーをプロジェクトで雇用し活動の監理を行った³⁹。しかし、協力期間の後半では、住民に対して「JICAの支援はいつかは終わるもの」としつつこいほどいい続け、日本人専門家が現場に行くことも控え、既存の普及員を通じてグループから報告を受ける形をとった。これらにより、住民に「自分達が担う意識」が醸成された。

次にパイロット活動の対象村の1つタンガラン村の漁業資源管理における住民の自主性育成、組織化の例を紹介する。タンガラン村では、運動開始にあたって、計画策定のためのワークショップを開催し、さらに演劇ワークショップで演劇や歌を通じて問題の所在・原因を考え、取り組むテーマを選定した。また、ヴィジョンングで将来の姿を明確にし分担を決めて動機づけをした。これらへの参加者選定も村議会に委ねた結果、当事者意識が強まったと考えられる。また、地域点検を行い、地図を描いてもらい、問題を意識化した⁴⁰。

このようなワークショップを経て、タンガラン村では漁民多目的組合を基に沿岸漁業を振興することになった。まず、プロジェクト側の働きかけで漁民多目的組合を協同組合開発省に登録し規約を制定した。沿岸漁業振興のために、プロジェクトで魚礁のコンクリートを提供する一方、施工は住民の役務提供で行い、住民に「自分たちのことはできるだけ自分たちでやる」との意識をもってもらうようにした。組合員になると漁具を借りて魚礁内に入漁できるというメリットを付与し、「組合加入の意識」を高めた。組合では、共同漁獲・販売するが、利益は出資に応じて配分されるので、自分の利益にもつ

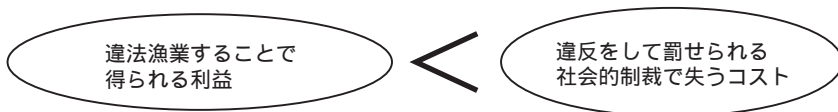
³⁹ 初期の活動では、住民の依存心に対する配慮をしなかったため、支援を終えるときに動揺した住民グループもあったという。

⁴⁰ 地域を見て回る際には、ココナツの殻を植木鉢に活用等、各庭先でいろいろな工夫があることを発見したり、好きなところで用をたす習慣も写真に撮ったり絵に描き、「あそこは汚いので、トイレを1つ設けたらいい」という発言などにつながった。

ながら、自分も出資していることから元をとろうと必死になるとともに、組合員の「組織に貢献する意識」も形成された。これが組合の結束をさらに強化したと考えられる。

タンガラン村が属するクラリン町議会では、農業研修局からの働きかけもあり、適切な漁業資源管理のため禁漁区と緩衝区の設置を条例化した。緩衝区の外側には定置網を設置し、共同で漁業資源を管理した結果、予想以上に魚が増えた。違法漁業者の取り締まりには、自警団を形成し監視小屋を設置し当番制で監視した結果、内部の違反者は減った。自警団の効果として、内部関係者の間には、「違法漁業することで得られる利益よりも、違反をしてみつかって罰せられる社会的制裁で失うコストの方が高い」という認識が生まれた、と考えられる。その認識が持続する限りは、住民はルールを守るものと考えられる(図2 - 17 参照)。

図2 - 17 罰則が効果を発現する場合



出所：谷口元専門家からの聞き取りを基に筆者作成

このタンガラン村での禁漁区設置による資源回復の成功をみて、同様の手法が近隣の沿岸村にも普及した。

なお、同条例には外部の違法者への罰則も定められたが、見つけても逃げられてしまうので、プロジェクトはパトロール船を供与した。あまりに外部者による違法漁が頻繁化するとフリーライダーが得をすることになるので、外部の違法者に対する制裁も内部者がルールを守ろうとする認識を高める上では重要である。

(2) 普及員の認識向上(認知的ソーシャル・キャピタルの形成)

プロジェクトでは、協力期間の前半3年間では、住民参加型ニーズ調査に基づくパイロット農村生活改善運動を行うための研修を住民と普及員対象に行った。また、後半の2年間は生活改善運動のモニタリングのためのフィー

ルドオフィサーは雇用せず、既存普及員の通常業務の一環と位置づけた。当初普及員は、新たな仕事が増えて乗り気ではなかったが、研修に参加してもらって動機づけ、やがて「自分が行くと住民が集まり感謝される」という体験を初めてするに至った。その結果、給与は増えないがやり甲斐が得られ、給与を上回るインセンティブとして、「住民に感謝される活動ができる満足感」がもたらされた。

(3) 住民と普及員の信頼関係(橋渡し型ソーシャル・キャピタルの形成)

協力期間の後半ではフィールドオフィサーを介さず、普及員を活用したプログラムを実施した。町役場から離れた村では、生活改善の要望をまとめ町役場に嘆願書を提出しても無視されることも多く、要望を伝えるチャンネルがない状態であった。しかし、普及員が直接村に足を運ぶことで、村の問題に気づく一方、住民から相談を受けるようになり、普及員が住民の要望を吸い上げ、町役場に伝える橋渡し役として機能し始めた。こうして、「普及員が自分たちとともに仕事をしてくれる存在である」という信頼感が住民の間に形成された。

(4) 農業研修局の自主性、責任感の向上(認知的ソーシャル・キャピタルの形成)

プロジェクトでは農業研修局のオーナーシップを重視し、パイロット活動の対象地区の選定などは農業研修局の意見を尊重した。例えば、タンガランの沿岸漁民居住地区は他村落に比べて劣悪な環境にあり、パイロットとしては不適と日本側は考えた。しかし、農業研修局側は、「より条件の悪い村こそがチャレンジング」と実施を主張した。最終的には農業研修局、町村行政と同村住民の自主性に委ねたことが当事者意識の醸成を促したと考えられる⁴¹。

協力期間の後半2年間では、農業研修局が、村落開発プロジェクトと普及を担う地方政府と連携することが生活改善運動の推進に最も重要であるとの

⁴¹ わが国の生活改善においても、農家が抱える問題の対応策は農家自身が最もよく考えているので、現地にある資本をうまく使い、日頃から相手の考えていることと合致した活動を軌道に乗せれば、低コストで持続的な活動が可能となるとされる。

認識の下、農村生活改善研修マニュアル第1稿に基づき、3地方研修センター⁴²を初期展開センターと位置づけ、研修プログラムの適用を開始した。日本の協力終了以降も、総合的な生活改善を意図した研修プログラムを根づかせるため、農業研修局はこのアプローチを実施ガイドラインとして制度化した⁴³。これは、「各方面への働きかけを行った以上、成功させねばならないという責任感」を農業研修局がもち続けたことに負うところが大きい。その結果、研修未実施の30センターに、毎年3センターずつフィリピン側で予算を確保し、2009年までに全体をカバーする計画⁴⁴を立てた。さらに、フィリピン人は、「人から見られることでやる気を起こす気質」があるので、プロジェクト側の働きかけで日本大使館及びJICA事務所によるモニタリング定例会議を開催することとした。

(5) 農業研修局と他機関の関係(橋渡し型の制度的ソーシャル・キャピタルの形成)

フィリピンでは上部からの指示で動くという傾向があるため、農業研修局側が主体となって研修プログラムを省令化し、プライド、真剣味をもたせるとともに予算と人員を担保した。これにより、各州の協力姿勢が強まり、農業研修局との横のネットワークが強化された。

表2 - 12はプロジェクトで活用/形成されたソーシャル・キャピタルを整理したものである。

⁴² 3か所の活動は以下のとおり。アンティク(苗生産管理及び有機菜園を通じた生活改善)、ブトアン(集会所の建設、魚礁の設置、マングロープの育苗と植林、海草生育、農村生活改善クラブによる家庭菜園、農産加工等)、アルバイ(野菜生産、総合病虫害防除、食品加工)。

⁴³ 初期展開地区での活動をフィードバックし、2001年に農村生活改善研修マニュアル最終版を完成。生活改善の概念、準備作業(ニーズ調査、計画立案)、研修の組み立て方(ファシリテーション含む)、参加型モニタリング、評価手順、関連機関との連携手法(覚書締結、役割分担)等を集大成した。

⁴⁴ 実施協議調査時、既にこのプロジェクトは、農業省農業研修局研修強化計画12年間の事業の一部を支援するものと位置づけ、フィリピン側が協力終了後も継続した予算を獲得するため、「プロジェクト持続性強化のため終了後の予算措置」を図る旨の提言をミニッツに明記している。

表2 - 12 フィリピン農村生活改善研修強化計画プロジェクトにおいて活用/形成されたソーシャル・キャピタル

活用/形成された SC	活 動
住民の自主性、組織力	<ul style="list-style-type: none"> ・ 住民参加型の農村生活改善運動に関する研修を住民に対して行った。 ・ 住民参加型で村の問題を把握し、改善のための活動選定してもらった。 ・ プロジェクトですべて負担するのではなく、住民にもできるだけ負担してもらった。 ・ タンガラン村の漁民多目的組合を協同組合開発省に登録し、規約を制定した。 ・ 組合員になることのメリットを付与し、「組合への加入の意識」を形成した。 ・ 住民にプロジェクトによる支援はいつか終わるものといい続けた。
普及員の生活改善運動に対する認識、責任感	<ul style="list-style-type: none"> ・ 研修により普及員に使命感を醸成した。 ・ フィールドオフィサーを雇用せずに普及員の通常業務として生活改善活動のモニタリングを実施し、住民に感謝されることにより満足感を得た。 ・ 日本人専門家は現場出張を控え、普及員を通じて報告を受けるようにした。
住民と普及員の信頼関係	<ul style="list-style-type: none"> ・ 住民、普及員双方に対して生活改善運動に関する研修を実施し、双方の知識と意識を高めた。 ・ 普及員が通常業務として生活改善活動をモニタリングすることにより、住民との関係を深めた。
農業研修局の自主性、責任感	<ul style="list-style-type: none"> ・ 対象地区選定を委ねた。 ・ 生活改善活動のアプローチをガイドラインとして制度化し、毎年3センターずつフィリピン側で予算を確保していく計画を立てた。 ・ フィリピン人の「人から見られることでやる気を起こす気質」に着目し、日本大使館及び JICA 事務所によるモニタリング定例会議を開催するようにした。
農業研修局と他機関の関係	<ul style="list-style-type: none"> ・ フィリピン側の「上部からの指示で動く意識」に着目し、研修プログラムを省令化し、予算と人員を確保するとともに各州の「プライド、真剣味」を形成した。

注) SC は Social Capital の略

出所: フィリピン農村生活改善研修強化計画プロジェクトに派遣された佐藤、谷口、大島元専門家からの聞き取りを基に筆者作成

4 - 3 - 3 評価の視点

上記で取り上げたソーシャル・キャピタルに関しては、以下の評価項目が考えられる。

- ・ 農民の認識向上：自ら把握した課題数、家族の協力程度、自分の要望を自信をもって発言する意識の度合い、オーナーシップをもつ活動数
- ・ 農民の組織化・組織力：形成されたグループ数、専門家の指示なしに対応した活動数、参加した組合員率、制定した規約、罰則により減少した違反数、積立貯金額、共同販売した金額、グループに参加する意欲・貢献する意識の度合い、規約や罰則を遵守する意識の度合い
- ・ 普及員の認識、責任感：研修会の開催回数、科学的な手法の理解度、農民との話し合いの実績、宿泊研修の開催数、視察旅行の実施回数、働きかけた既存組織の数、育成したリーダーの数、濃密な指導を実施した数、作成したマニュアル数
- ・ 農業行政の意識：生活改善に対する重要性の認識の度合い、生活改善運動に対する人員や予算の配置、生活改善運動に関して制定されたガイドラインや規則、モニタリング会議の開催数
- ・ 関連機関との連携：施設借用等に協力した機関数、他の生活改善運動のグループとの交流回数、協力してくれた専門家数、市町村から助成された予算額、連携に合意した機関数

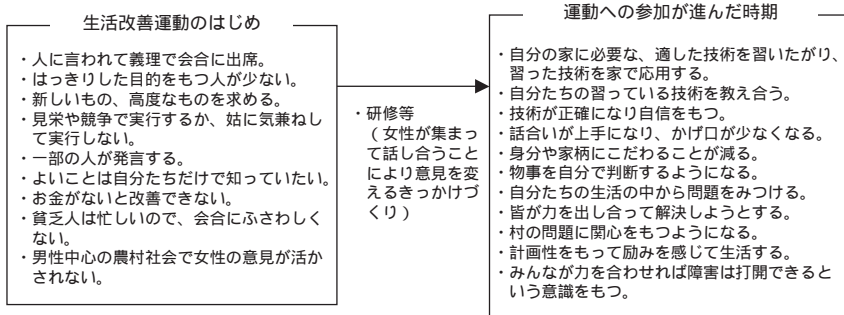
また、生活改善活動では、特にその初期は目に見える成果が少ないこともあり、図2 - 18のように農民の考え方や行動に焦点を当てて変化をとらえることも有効と考えられる。

4 - 3 - 4 教訓・留意点

(1) ソーシャル・キャピタルの事前把握

フィリピンの事例では、先方の実施機関である、フィリピン農業省農業研修局は生活改善の重要性を認識し、職員は参加型手法の技能も有し意欲も高かった。また、具体的な地域のプロジェクトを所管する地方政府でも、それ

図2 - 18 生活改善運動による態度の変容



出所：佐藤寛、安藤和雄編(2001)、吉田豊(1992)を基に筆者作成

なりの予算措置がなされていた。一般的に女性も大変活動的である。このようにフィリピンでは、生活改善実施にあたって関係者の基本的な意識の土台は形成され、協力実施にあたっての「お膳立て」はある程度整っていたと考えられる。今後協力実施にあたっては、関連するソーシャル・キャピタルの程度を事前に把握した上で、制度化を図るなど必要な強化策をとることが有効である。

(2) ソーシャル・キャピタルの意義の存続

わが国愛知県の七郷一色村では、昭和20年代は、小学校や栄養士、技師の支援を得て、地域の資本を有効に活用し、家族一人一人や地域の力が高まり、生活改善運動の総理大臣賞を受賞するほど生活改善運動が盛んであった⁴⁵。しかし、経済成長に伴う消費材の増加、生活の都市化、働き手の村か

⁴⁵ 山村である七郷一色村では、山あいの傾斜地の田畑が多く、労力は平地の数倍かかるが収量は少ない。薪が不足し、徒歩でしか通れない急坂での水汲みは「嫁立かせ」といわれた。台所側は日も差さずナメクジが多かった。偏った食事のため若い嫁達は気兼ねと過労から栄養失調になり母乳も出にくかった。そこで婦人会では、みじめな暮らしをよくするため、最も困っている台所の実態についての話し合い活動を開始した。資金調達は、実験用のウサギを飼育し共同販売して売上を積み立てたり、林道整備により薪を市場に持ち込み、その売上を積み立てた。台所改善は設計を専門技師に依頼し、改良かまどにより薪の使用量が1/4に減少した結果、薪集め時間の節約になり、子どもの勉強も見られるようになった。明るくなった台所で衛生観念も向上した。小学校の先生が社会科の授業を通じて児童に生活改善を教えるなど重要な役割を果たし、栄養士による料理講習会、成人のための社会学級などの活動を行い、1953年には総理大臣賞を受賞した(国際農業協力協会(2001)、吉田豊(1992)pp.166～167)。

らの流出が進み過疎化が進行したことで、この運動は昭和30年代後半から下火になった⁴⁶。これは、より簡便で安価な灯油コンロや電気等が導入され、生活改善のかなりの部分が達成されたことによる。行動・価値感の変革に時間を要する生活改善活動でも、各種資本の変化によりその構造自体は変質し得ることが示される。

このことから、10年以上の期間では、関係者の努力や能力を超える大きな時代の流れや変化があり得ることを認識することが求められる。しかし、「生活改善は心の改善」という、愛知県・一色におけるリーダーの言葉に示されるように、形成されたソーシャル・キャピタルは関係者の中に残るものであり、それは別の場面でも広く活かされるものと考えられる。

4 - 4 今後に向けて

(1) 生活改善分野プロジェクトのあり方

これまでの考察を通じて、今後、生活改善分野プロジェクトの目標、活動、成果として考えられるものは以下のとおりである。各種地域の資本を活用する意識というソーシャル・キャピタルが持続することを「プロジェクト目標」とし、「成果」も連携の構築等、ソーシャル・キャピタルが柱となる。それを達成するための「活動」としては、研修会開催のほか、リーダーや支援者の掘り起こし、グループづくり、地域資本の活用等、関係性を強化するソーシャル・キャピタルの形成・強化が中心になると考えられる。

人的資本の強化は重要な活動項目であるが、それを活かす他の資本とのつながりが弱いと、せっかくの育成した能力も発揮されず「宝の持ち腐れ」となる。そこで、各資本ごとの強化だけでなく、それらをつなぐソーシャル・キャピタルを強化することは、結果として目標達成に結びつくものと考えられる。

(プロジェクト目標)

「農民グループが地域の資本を活用し、生活を自ら改善しようとする意

⁴⁶ 村の最後の1軒に電気が引かれた後は薪と炭が売れなくなり、ランプで生活していた頃に盛んだった、共同で共有林の下枝を伐って売って資金を積み立てる活動は縮小した。また、県の補助を受けてバン焼き場等を造ったが、あまり使われなかったという。

識が持続する。(ソーシャル・キャピタル)

(成果)

「農民が生活上の課題と将来構想を意識化できるようになる。(人的資本 - ソーシャル・キャピタル)

「地域の支援機関との連携が構築される。(ソーシャル・キャピタル)

「グループ内部の結束が強化される。(ソーシャル・キャピタル)

(活動)

「農民に対する集落点検等の研修を行う。(人的資本)

「地域リーダーや関連機関の支援者を掘り起こす。(ソーシャル・キャピタル)

「リーダーを通じたグループを形成する。(人的資本 - ソーシャル・キャピタル)

「グループが地域の資本を把握し、結びつけ、活用する。(ソーシャル・キャピタル)

(2) わが国の生活改善運動の再評価

わが国における戦後の生活改善運動には、以下のような特徴が見られる。すなわち、当事者として最もよく考えている農民自身を主役に立て、集落点検活動⁴⁷のように、言葉があまりいらず目で見たとを主体とするので、経済活動には参加しない年寄りや子どもも自然に活動に参画する枠組みをもち、農協関係者や小学校の教員といった、地域の平凡ではあるが中堅的な人材を活かす庶民性を有し、「得をする(必要な知識、技術が身につく)、認められる(家族や地域から)、楽しい(友達、仲間と共に助け合える)」という動機づけに取り組む、等である。

近年わが国における女性起業においても、漬物等、農村女性の得意な農産加工に対して、生活改良普及員が節目に適切な情報提供を行うことでグループ内部の結束が高まり、自立的発展も可能となる例がある。最初のきっ

⁴⁷ 集落点検活動とは生活上の課題を発見し、その対策を立てる手法である。実地視察や各世帯の聞き取りを基に集落の現況を地図に落とし、集落をそのまま放置していたら将来どうなるかという予測をし問題点を話し合う。その上で集落の理想のヴィジョンを立て活動計画をつくり、計画に基づき活動を実践する。

かけはコンクール等への出品で始まり、人の目に触れ評価されることで発展し、保健所の検査も受け、商品づくりのアドバイザーを企業から招いて勉強会を行うに至るものもある⁴⁸。

このように、わが国の生活改善運動には、一般庶民の日々の営みを対象に多様な配慮がなされている点で大変興味深いものがある。これまでの技術協力では、あまり触れられてこなかったものを多分に含むこともあり、わが国の経験・知見を活かして幅広い国民の参加を得つつ途上国援助を行っていく必要性が高まっている中で、このような経験に注目することも有益であろう。

⁴⁸ 国際協力事業団(1998a)pp.74 ~ 85 にその一例が示されている。

付録 フィリピン農村生活改善研修強化計画プロジェクト PDM(仮訳)

作成日 : 1999 年 4 月

プロジェクトの要約 (Narrative Summary)	指 標 (Objectively Verifiable Indicators)	指標の入手手段 (Means of Verification)	外部条件 (Important Assumptions)
<p>上位目標(Overall Goal) 農民、漁民、女性、若者及び普及機関は、農業研修局から効率的で効果的な研修サービスを提供される。農業研修局は、女性の参加に特に配慮しつつ、人的資源開発のための活動を通じて地方における生活の質的向上を図る。</p>	<p>・農村生活改善研修プログラムを基にした研修を実施する農業研修局の研修センター数が増加する。</p>	<p>a. 政府機関の統計 b. 農業研修局の文書</p>	<p>・農業と地域開発に関する国家政策は急激には変化しない。 ・地域人口の急激な移動は起こらない。 ・農業研修局の組織構造は安定している。</p>
<p>プロジェクト目標(Project Purpose) 農村生活改善の研修プログラムの最終版が作成され、農業研修局で制度化される。</p>	<p>・農村生活改善の研修プログラムの最終版が作成され、農業研修局のすべての研修センターに配布される。 ・農業研修局スタッフの大多数は、プログラム実施を通じて研修を受けている。</p>	<p>農業研修局の記録と文書</p>	<p>・農業と地域開発への国政策は急激に変化しない。 ・農業研修局の予算はプログラムを実施するために継続的に配分される。 ・訓練されたスタッフは農業研修局で働き続ける。</p>
<p>成果(Outputs)</p> <p>(1) 農村部における農業・農外生産活動と家庭内・地域社会内における生活活動のバランスを考慮しつつ、また農村部のジェンダー面に配慮して地域住民のニーズを反映した農村生活改善活動が実施される。</p> <p>(2) パイロット農村生活改善活動に基づいて、モデルセンターにおいて農村生活改善研修プログラムが策定される。</p> <p>(3) 農業研修局が農村生活改善研修プログラムを初期展開センターにおいて実施できるようになる。</p>	<p>(1) モデルセンターのパイロット活動における参加者と受益者の数が増加する。</p> <p>(2) ・活動に関連した研修コースの参加者数が増加する。 ・農村生活改善マニュアルが作成される。 ・パイロット農村生活改善活動を基に研修コースが開発される。 ・モデルセンターによって開発された研修コースが他の地域で実施される数が増加する。</p> <p>(3) ・初期展開サイトを担当する農業研修局職員と研修センター職員が農村生活改善研修プログラムを受講する。 ・3つの研修センターにおいて初期展開が実施される。 ・普及センターの状況に基づいて、さらなる研修コースが開発される。</p>	<p>(1) プロジェクト関連文書モニタリング用紙</p> <p>(2) 農村生活改善マニュアル</p> <p>(3) プロジェクト関連文書</p>	<p>・農業研修局の人事は十分にプロジェクト成果の修正と適用を考えたものになっている。 ・研修センターの農業研修局ネットワークはその機能を維持する。 ・カウンターパート機関の関心と能力は持続する。</p>

<p>成果(Outputs) (4) モデルセンターや初期展開地区において、プログラムが効果的に実施されるために、農業研修局及び他の機関との協力関係が強化される。</p>	<p>(4) ・協力する可能性のある他の機関の調査報告書が作成される。 ・モデルセンターと普及センターにおいて農業研修局と共同でコースを実施する機関数が増加する。 ・モデルセンターと普及センターにおいて他機関と共同で実施する研修コース/セミナー数が増加する。 ・地方自治体からの支援が増加する。</p>	<p>(4) プロジェクト関連文書 手続き及び人事に関する地方自治体の記録</p>	
<p>活動(Activities) (1) モデルセンターはパイロット地区において参加型手法を用いて農村生活改善活動を実施する。 a) 農村部における農業・農外生産活動と家庭内・地域社会内における生活活動に関する参加型調査とデータ収集 a-1 パイロット地区の選抜 a-2 ベースライン調査 a-3 課題調査 b) パイロット地区における農村生活改善の参加型活動 b-1 農村生活改善活動の計画と準備 b-2 農村生活改善活動の実施支援 b-3 農村生活改善活動のモニタリング、文書化、分析 (2) モデルセンターにおける上記(1)に挙げられた活動を基にした農村生活改善研修プログラムの形成、実施及び評価 a) 農村生活改善活動に関連する研修プログラムの形成、実施及び評価 a-1 上記(1)b-3から得られた分析結果の研修プログラム開発への統合 a-2 研修プログラムの実施と評価 b) 農村生活改善マニュアルの開発 b-1 新しく開発された研修プログラムの計画、モニタリング、評価手法の審査 b-2 農村生活改善マニュアルの開発</p>	<p>投入(Input) 日本側 (1) 長期専門家 a) チームリーダー / 組織強化 b) 調整員 c) 人的資源開発 d) 農村生活改善 e) コミュニティ開発 f) 研修開発 (2) 短期専門家 必要に応じ派遣 (3) 機材供与 a) 現地調査・分析に必要な機材 b) 研修に必要な機材 c) 必要な資料 d) その他プロジェクト活動に必要なもの (4) 研修 日本でのカウンターパート研修(1年に2～3人)</p>	<p>フィリピン側 (1) カウンターパート a) プロジェクト・ディレクター b) プロジェクト・マネージャー c) 現場監督 d) 専門家のカウンターパート e) プロジェクト活動を支援する事務、技術スタッフ (2) 土地、建物、施設 日本人専門家用の事務所、会議室、研修室、宿泊施設等 (3) 運営費 給料、維持費、交換部品、交通、家、燃料、電気等のプロジェクトのための運営費 (4) その他 合同調整委員会 / 運営委員会の設置と運営</p>	<p>・地域生活向上の研修コースに出席するための地域の人々のための社会妨害はない。 ・プロジェクト活動に加わる権威者と組織がお互い対立しない。</p> <p>前提条件(Preconditions) ・パイロット地区の人々はパイロット活動に協力的である。 ・カウンターパートは、農業研修局とモデルセンターからそれぞれ日本人専門家に配置される。 ・プロジェクトの実施のための運営費及び維持費がある。 ・農業研修局は農業分野の研修を担う機関であり続ける。</p>

<p>活動(Activities)</p> <p>(3) 他地域の研修センターへのプログラムの拡大のために農業研修局は上記2(b)の修正及びその試行的実施を行う。</p> <p>a) 上記(1)(2)の活動成果の分析と編集</p> <p>a-1 上記(1)(2)の活動のモニタリング、文書化、分析</p> <p>a-2 ワークショップの計画と実施</p> <p>b) 普及センターにおける農村生活改善研修プログラムの修正、初期展開、評価</p> <p>b-1 初期展開のためのセンターの選択</p> <p>b-2 上記(2)に述べられた農村生活改善マニュアルの修正</p> <p>b-3 展開センターにおける農村生活改善の修正研修プログラムの実施</p> <p>b-4 初期展開のモニタリングと評価</p> <p>c) 農業研修局と研修センター双方の職員研修を計画・実施し、持続的な職員研修を保証するために農村生活改善研修プログラムを組織化する</p> <p>c-1 職員研修プログラムの計画と形成</p> <p>c-2 職員研修プログラムの実施</p> <p>(4) 試験研究機関、地方自治体、NGO等と農業研修局との役割分担を明らかにし、連携強化を図る。</p> <p>a) 農業研修・普及に関する機関の調査</p> <p>a-1 他の国内機関、学究機関、NGO、地方自治体の農村生活改善に関連する政策や研修プログラムの調査</p> <p>a-2 農業研修局研修センターの調査</p> <p>a-3 農業普及サービスに関する調査</p> <p>b) 農業研修・普及に関する機関との合同研修活動の形成と実施</p> <p>b-1 合同研修活動の計画</p> <p>b-2 合同研修活動の実施とモニタリング</p>		
--	--	--

参考文献

(日本語文献)

安藤和雄(2001)『「在地技術の展開」- バングラデシュ・D村の事例に学ぶ - 』

『国際農林業協力』第24巻第7号、社団法人国際農林業協力協会

角田宇子(1998)『開発プロジェクトと地元の「制度」: フィリピン灌漑プロ

ジェクトの事例から』『国際開発研究』第7巻第2号、国際開発学会

----- (2000) 『住民参加型事業における住民組織 - フィリピン・ボホール州

小規模灌漑プロジェクトの事例から - 』『国際関係紀要』第9巻第1、2号

合併号、亜細亜大学国際関係研究所

国際協力事業団(1995)『フィリピン共和国・農村婦人地域特産物生産加工促

進計画事前調査団報告書』

----- (1996a) 『フィリピン共和国・農村婦人地域特産物生産加工促進計画長

期調査員報告書』

----- (1996b) 『フィリピン共和国・農村生活改善研修強化計画実施協議調査

団報告書』

----- (1997) 『タイ持続的農業開発のための灌漑排水システム管理の近代化

事前調査報告書』

----- (1998a) 『農村生活改善のための女性に配慮した普及活動検討事業～エ

ンパワーメントを重視した農業・農村開発の新しい進め方～』

----- (1998b) 『タイ王国持続的農業開発のための灌漑排水システム管理の近

代化短期調査報告書』

----- (1998c) 『フィリピン共和国・農村生活改善研修強化計画計画打合せ調

査団報告書』

----- (1999a) 『農村社会調査手法の研究報告書(理論編、実施要領、実務

編)』

----- (1999b) 『タイ王国水管理システム近代化計画実施協議調査団報告書』

----- (2000) 『フィリピン農村生活改善研修強化計画運営指導調査団報告書』

----- (2001a) 『プロジェクト研究 アフリカ農村開発手法の作成 第2年次報

告書 本編アフリカ農村開発手法 - 生計型について - 』

----- (2001b) 『プロジェクト研究 アフリカ農村開発手法の作成 第2年次報

- 告書 別冊東アフリカ現地調査報告書(ウガンダ、エチオピア、ケニア)』
- 『(2001c) プロジェクト研究 アフリカ農村開発手法の作成 第3年次報告書 本編 アフリカ農村開発手法ガイドライン』
- 『(2001d) フィリピン共和国イザベラ州農地改革地域開発計画調査ファイナルレポート』
- 『(2001e) タイ王国水管理システム近代化計画運営指導(中間評価)調査団報告書』
- 『(2001f) ザンビア共和国・孤立地域農業農村開発計画(仮称)第1次短期調査報告書』
- 『(2001g) ザンビア共和国・孤立地域参加型村落開発計画(仮称)第2次短期調査報告書』
- 『(2002) フィリピン農村生活改善研修強化計画終了時評価調査報告書』
- 国際農業協力協会(2001)『「農村生活改善協力のあり方に関する研究」検討会、平成13年度第1回検討会の記録(概要)』及び『同第2回検討会の記録』
- 佐藤寛、安藤和雄編(2001)『戦後日本の生活改善運動と途上国の農村開発 研究基礎資料(1)』国際協力事業団
- 全国農業改良普及協会(1990)『熱帯稲作アジア版 - 基礎編』
- 『(1992) アジア・畑作技術指導マニュアル - 基本編 - 』
- 『(2001) 開発途上国における農業技術普及と専門家のための手引き』
- タイ水管理システム近代化計画の各日本人専門家の報告書
- 永代成日出、藤城公久、佐藤政良(1999)『東南アジアにおける参加型水管理の現状と課題』『農業土木学会誌』第67巻第3号
- 永代成日出、佐藤政良(2000)『中南米地域における参加型水管理の現状と課題』『農業土木学会誌』第68巻第12号
- 平野克美(1997)『農業援助におけるエクステンション・サービス - 「緑の革命」とローカル・レベルの行政 - 』佐藤寛編『援助の実施と現地行政』アジア経済研究所
- 吉田豊(1992)『経済開発と生活改善 - 幸せの中に生きる - 』筑波書房
- レインボープラン推進協議会著、大野和興編(2001)『台所と農業をつなぐ』創

森社

(外国語文献)

ATI, JICA (2001) *Training Services Enhancement for Rural Life Improvement:
Program Implementation Manual*

DFID (1999) *Sustainable Livelihoods Guidance Sheets* DFID

Khok Kathiam Operation & Maintenance Project (2000) *Guideline for the Farmers,
The Irrigation Water Management*

第3章 森林保全とソーシャル・キャピタル

1. 森林分野における開発課題とソーシャル・キャピタル

1 - 1 森林分野における開発パラダイムの転換

多くの熱帯諸国では、植民地時代から森林行政当局が森林をしっかりと管理しようとするほど、慣行的利用を継続したい地域住民たちと対立した。フォレスタ―(森林官、林業技術者)は樹木のことばかり考え、地域住民のことは考慮しないばかりか邪魔者扱いした。結局、この現象は伝統的林業(=木材生産を主目的とする産業的林業)による持続的森林経営の失敗として認識されるにいった¹。

新たな戦略として1970年代後半に政策理念として登場したのが社会林業(social forestry)である。社会林業とは、地域住民の生活福祉の維持・向上を目的とする参加型の林業活動の総称である²。現在では、この社会林業が、

¹ 永田信・井上真(1998)pp.23-58。

² 社会林業に類似する用語としてコミュニティ林業(community forestry)がある。当初コミュニティ林業は地域開発のための林業関連活動に地域住民が関与する状況をさす用語として、つまり社会林業と類似する概念として用いられていた(FAO(1978))。しかし、次第に南アジアや東南アジア諸国で実施されたトップダウン型の社会林業プロジェクトへの対抗概念としてコミュニティ林業が定義されるようになった。つまり、コミュニティ(人々の集団)が主体のボトムアップ型の森林管理・利用のしくみを指す用語として使用されるようになったのである。しかし、アフリカ諸国をはじめとして集団単位ではなく個人(あるいは世帯)単位による植林活動などが重要な意味をもつケースでは、農家林業(farm forestry)という用語が用いられてきた。その意味で、個人が実施する農家林業やコミユナルな集団による森林管理を含む包括的な用語(umbrella term)として定義するならば(Shepherd, Gill ed(1992))、現在でも社会林業と言う用語は有効な概念であるといえる。とはいえ、社会林業という用語にかなり手垢が付いてしまったことは事実である。従って、不要かつ不毛な誤解を避けるために、むしろ参加型森林管理(participatory forest management)あるいは共働型森林管理(collaborative forest management)という用語を使用する方が望ましいのかも知れない。いずれの用語を使用する場合でも、重要なのは使用する用語そのものではなくて、その実態である。

フォレスターの存在意義をかけて、具体的な政策手段(コミュニティ林業や農家林業など)を伴って実施されつつある。住民のニーズを把握し、人々のエンパワメントの手助けを通して森林を保全することがフォレスターの役割となったのである。

しかし、現実には、熱帯各地で実施された社会林業プロジェクトの多くは失敗に終わっている。それは、地域住民の緊急なニーズが森林・林業部門以外(例えば上水道の建設など)にあることが多いためである。また、失敗例として典型的なのは、苗畑造成による苗木の無料配布である。この方法は、プロジェクト継続中しか実施できないという点で持続的ではなく、また住民のエンパワメントとは逆効果でむしろスポイルしてしまう可能性が大きい。モデル造林地の造成も、住民が自分たちで実施できそうにない技術と資金が導入されがちで、内発的な発展へとつながりにくい³。

一方、成功例を見ると、林業部門への協力だけではなく、耕種農業・畜産・養魚など現金収入源の確保策、診療所・学校などインフラ整備、また組織化への協力が組み込まれている。ここに至って、フォレスターは森林保全という最終目標をもちつつも、地域開発のファシリテーター(facilitator、側面支援者)あるいはカタリスト(catalist、触媒者)としての役割⁴を期待されるようになったのである。

このようなパラダイム転換は、森林・林業分野においてもソーシャル・キャピタルの把握とその有効な活用が重要であることを示している。

1 - 2 森林分野における課題の構造: 森林保全及び生活の視点から

森林・林業分野の開発において「森か、それとも人々の暮らしか?」という問いかけはかなり本質をついている。「人々の暮らしは森林保全のための手段に過ぎない(森 > 人々の暮らし)」という言説は、森林は森林居住者(森林地域に住む人々、 forest dwellers)のためではなく一般市民あるいは人類のために存在すべきであるという前提にたっている。逆に、「人々の暮らしがよく

³ 井上真(1999)pp.15-34。

⁴ チェンバース(1995)p.432。

なれば森林はどうなってもよい(森<人々の暮らし)」という言説は、森林居住者たちの生活が長期的な視点からすれば森林の存在に依存していることを見逃している。従って、「森林は第一義的には森林地域に住む人々の暮らしのためにあり、それがひいては人類全体のためになる」という考えに基づき、「森も人々の暮らしとともに大切である(森=人々の暮らし)」という前提で議論することが求められる。すなわち、地域住民の懐柔策として参加型森林管理を実施するのではなく、また森林保全の手段として人々の生活福祉の維持・向上に目を向けるのではなく、人々の生活福祉の維持・向上それ自体を森林保全(あるいは持続的森林管理)と同時に達成されるべき目標として位置づけることが求められているのである。

このような目的を達成するためには、人々の生活全体とその変化を総合的に把握し、それを森林保全と矛盾しないかたちで維持・向上させる方策を実施することが必要となる。そこで、ここでは「生活の資産(Livelihood Assets)」⁵を構成する5つの資本及びその相互関連について考察することを通して、森林保全及び人々の生活の視点から浮かび上がってくる課題を確認する。

(1) 人的資本(Human Capital)に関する課題

森林居住者たちは森林生態系に関する様々な知識を有している。これらの知識は「科学知」ではなく、いわゆる「生活知」であり、国連では“TFRK(Traditional Forest Related Knowledge)”と呼ばれている。これまでの森林・林業プロジェクトでは、もっぱら伐採、集材、種子の採取、苗木の育成、植栽方法などの林業技術の移転を実施してきた。しかし、そのような近代的技術が必ずしも現地に適し、また現地の社会に受容されることに成功したわけではない。生活知を無視して科学知を押しつけるやりかたには限界があるのである。

一方で、TFRKは森林生態系の劣化や人々の生活様式の変化等によりかなりの速度で失われつつある。次世代へ伝承される可能性も低い。そこで、1)現存するTFRKの把握、2)それらの保全方法の検討、3)「生活知」と「科学知」との融合による持続的森林管理技術の開発・普及、などが課題となる。

⁵ DFID(1999)

(2) 自然資本(Natural Capital)に関する課題

森林生態系そのものが自然資本である。現在でも熱帯地域の森林は減少と劣化を続けている。そこで、1)残されている森林の保全・保護、2)劣化した森林の再生、3)荒廃した土地の緑化、等が課題となる。その際に注意すべきことは、森林居住者にとって重要な森(エミック⁶)とフォレスターにとって重要な森(エティック⁷)は、必ずしも一致しないことである。

(3) 物的資本(Physical Capital)に関する課題

森林居住者たちの交通手段は河川(カヌー、船)か道路(バスなど)であり、市場へのアクセスは概してよくない。従って、種々の情報へのアクセスも悪い。生活用水は河川水か井戸水である。実際にフィールドワークで体験した実感からすると、河川の場合はまずは問題ないが、井戸の場合は涸れることがあり問題である。水質については煮沸するので問題はない。エネルギーは薪が主体であるが、徐々に交通のアクセスのよいところから灯油へと転換されてきている。

森林居住者たちにとって最大のインパクトとなるのは道路(一般道及び林道)の建設である。道路の開設によって、1)まずは交通手段が河川から道路へと転換し、2)しばらくすると集落が川沿いから道路沿いへ移転し、3)やがてコミュニティ内部の社会関係が変化する。これにより、4)市場へのアクセスは改善されるが、5)同時に貧困が顕在化し、6)コミュニティ内での貧富の差も明確になる。

従って、人々の生活の視点で見ると、どのようにして市場経済への統合による負の影響を軽減するのが課題となる。

一方で、これまでの森林関連プロジェクトにおいては、林道とともに林業機械が主要な物的資本への投資であった。しかし、林業機械(特に大型機械)はもっぱらフォレスターが使用するものであり、人々の生活とは切り離されていた。

⁶ emic : 当事者の主観的な見方

⁷ etic : 外部者の客観的な見方

(4) 金融資本(Financial Capital)に関する課題

豊かな森林生態系が存在する場所では、森林生態系それ自体が人々にとって重要なストックである。森は「貧者にとっての外套」であり、スーパーマーケットであり、銀行であり、駆け込み寺である。しかし、そのような森林は大幅に減少してしまった。従って、現在の多くの森林居住者たちが利用可能なストックは、ブタ、牛、ニワトリ、金製品などとなっている。一方で、現金のフローとなるのは、伐採現場などにおける賃労働及び木材や非木材新林産物の販売である。

従って、ストックとしての豊かな多様性を有する森林生態系を再生することが最も本質的で重要な課題である。

(5) ソーシャル・キャピタル(Social Capital)に関する課題

本研究会においてソーシャル・キャピタルは「当該社会・集団において、開発目標の達成に向けて必要な何らかの協調行動を起こすことに影響を与える社会的な諸要因」と定義される。ここでは、森林地域の生活において着目すべきソーシャル・キャピタルの概要把握を試みたい。

(5-A) 内部結束型ソーシャル・キャピタル(Bonding Social Capital)の課題

「内部結束型ソーシャル・キャピタル」は、グループ内の結束を強化させるソーシャル・キャピタルのことである⁸。この事例として挙げられるのは、コミュニティによる土地や森林の共同管理制度である。これをより具体的に理解するためには、「制度的ソーシャル・キャピタル(structural social capital)」と「認知的ソーシャル・キャピタル(cognitive social capital)」という概念を活用することが有効である。前者はネットワークや社会組織に関連した要素であり、具体的にはネットワーク構造、組織内の役割やルールなどを指す⁹。後者は個人の心理的な過程とその結果としての態度に関係する要素であり、具体的には規範、価値観、信条などを指す。

筆者らのフィールド調査結果¹⁰をソーシャル・キャピタルの文脈で読み替

⁸ 坂田正三(2001)p6.

⁹ 坂田正三(2001)p6.

¹⁰ IGES(2001)pp29-49.

えると、下記のようなケースで内部結束型ソーシャル・キャピタルの減少が見られたことになる。

- 1) 外部からの開発に対する賛否によって内部が分裂した場合
- 2) コミュニティのエリートが外部アクター(国家行政や企業)の利益を優先させた場合
- 3) 森からの現金収入を優先させるグループが出現した場合
- 4) 慣習的な森林管理方式の持続性に疑問がある場合
- 5) 人々の間で意見や経験を交換する習慣がない場合
- 6) 世帯間のつながりが弱く、協調行動の経験がほとんどない場合

いずれにせよ、森林居住者たちのコミュニティ内部の紐帯が次第に弱体化していることは否めない。そして共同森林管理のルールを守らないなど制度的ソーシャル・キャピタルの減少は、認知的ソーシャル・キャピタルの減少、すなわち価値観の変化(利己主義化、規範の軽視) と密接に関連している。このような内部結束型ソーシャル・キャピタルの減少は人々の生活における相互扶助の関係を弱体化させると同時に、協調行動としての共同森林管理を崩壊させる。協調行動が見られない場合にはそれを構築し、弱体化した場合にはそれを再生させることが、人々の生活及び森林保全という目的を達成するために不可欠な課題として確認されるのである。

(5-B) 橋渡し型ソーシャル・キャピタル(Bridging Social Capital)の課題

「橋渡し型ソーシャル・キャピタル」は、他の集団・フォーマルな制度・組織との連携を強める役割を果たすソーシャル・キャピタルのことである。森林分野においては、森林地域住民と比べて圧倒的な政治力を有する伐採企業や植林企業への対抗という視点から、森林居住者たちのコミュニティと行政との共働(synergy) 及びファシリテートの役割を果たすNGOとの共働がきわめて重要な役割を果たす。つまり、「行政やNGOとの信頼関係」及び「人的ネットワークの構築」といった制度的ソーシャル・キャピタルの形成が不可欠なのである。

しかし、フォレスターたちはいわゆる「Foresters 'syndrome(森林官症候群)」(= 樹木を愛し、人々を嫌う)と形容されるように、森林居住者たちとの信頼関係を築く努力をしなかった。むしろ、人々を森林管理にとっての障害と位

置づけ、もっぱら人々を取り締まることしか頭になかったのである。そのため、森林居住者たちにとってフォレスターたちは自分たちの生活を脅かす敵となってしまった。現在に至るまでその傾向は根強く残っている。従って、人々の生活及び森林保全に対して負の働きをもつこのような認知的ソーシャル・キャピタルをいかにして減少させるかが課題となる。

さらに、他の村とのネットワーク構築も重要な課題である。1つの村での試みはいわば点である。この点を線に、さらに面へと拡大するためには行政やNGOを通してだけでなく、村と村とが直接交流することも効果的である。つまり、「村同士をつなぐネットワーク」という制度的橋渡し型ソーシャル・キャピタルを形成するためには具体的に何をなすべきかなどが今後の課題である。

(6) 資本相互の関係

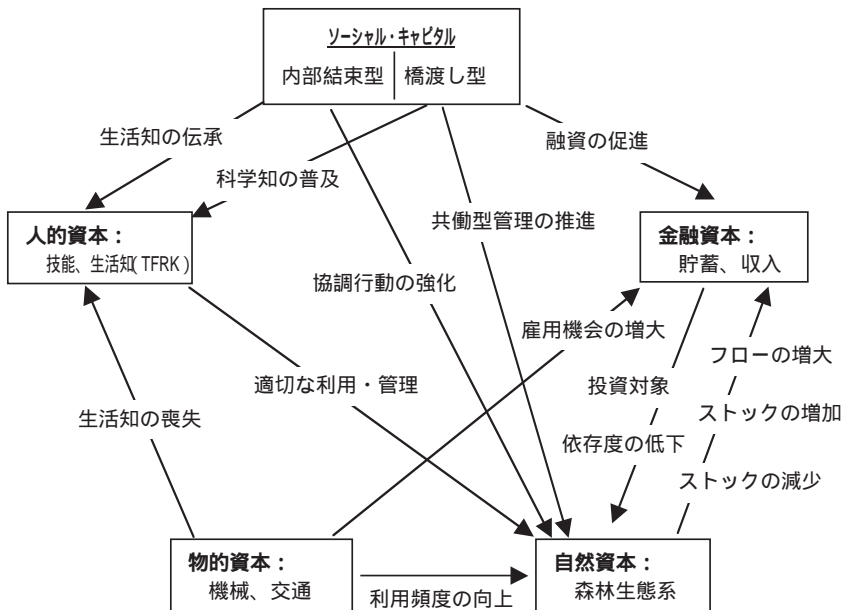
以上で述べた生活の資産を構成する5つの資本は相互に関連している。ここでは、それらの関係性について、森林保全及び生活福祉の向上という2つの目的に対してどのように作用するかという視点で考察する。

図3 - 1は森林地域の人々の生活(livelihood)を構成する5つの資本の相互関連を、それぞれの資本の増加の影響に絞って示したものである。

まずはソーシャル・キャピタルからの影響をみてみよう。内部結束型ソーシャル・キャピタルが増大すれば生活知や伝統的森林関連知識(Traditional Forest Related Knowledge: TFRK)を子孫に伝承しやすくなり、またコミュニティによる協調行動による共同森林管理が強化される。橋渡し型ソーシャル・キャピタルが増大すれば、森林地域の人々への科学知(近代科学技術)の普及や資金の貸し付けがスムーズになり、また政府や企業などとの共働(collaboration)による森林管理が促進される。このように、ソーシャル・キャピタルが増加すると、人々の生活福祉が向上し、同時に森林保全にもプラスに作用することが期待される。また、ソーシャル・キャピタルは活用されればされるほど強化される可能性があるので、森林保全及び生活福祉の維持・向上という目的を達成するための資本として意識的に活用されれば、「ソーシャル・キャピタルの増加スパイラル」が発生することも期待できよう。

人的資本においては、人々が森林を管理し適切に利用する能力(技術を含

図3 - 1 森林地域における生活の資産を構成する5つの資本の相互関係
(ある資本の増大による他の資本への影響)

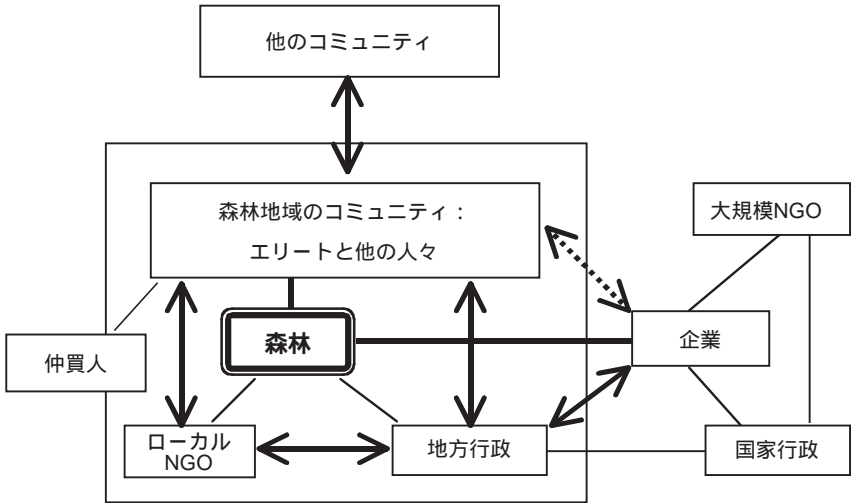


出所：筆者作成

む)が向上すれば森林生態系が保全される。金融資本においては、人々の所得が増えれば森林への依存度が低下するが、同時に森林は投資の対象となる。物的資本においては、交通の便がよくなれば町へのアクセスが向上して雇用機会が増え、同時に森林を頻繁に利用することもできるようになる。しかし、林業機械が導入されるとTFRKなど人々の生活知が喪失する可能性が高まる。

自然資本を増加させれば、雇用機会も森林産物の販売も増える(フローの増大)。一方で、自然資本の増加が森林生態系の多様性の増加を伴うならばストックとしての金融資本が増えるが、そうでなければ(人工林の造成など)ストックは減少する。

図3 - 2 熱帯林をめぐる主要関係者



出所：筆者作成

1 - 3 森林分野におけるソーシャル・キャピタルの役割

(1) 橋渡し型ソーシャル・キャピタルの役割

まずは、熱帯地域の森林に関係している典型的アクターとそれらが重視する利害を整理すると次のようになる。

- 1) 森林地域住民：エリートは利潤、貧者は生活の安定
- 2) 企業：利潤
- 3) 行政：持続性、税収
- 4) NGO：民主性、森林保全

このような関係者(stakeholder)のうち、既に述べたような理由(1 - 1を参照)により、森林管理の主体として企業とともに重視されるようになってきたのは森林地域住民である。従って、図3 - 2の太線で示すように「森林地域住民と地方行政」及び「森林地域住民とローカルNGO」、「ローカルNGOと地方行政」との間の共働が森林の持続的管理のため特に重要となる。また、これまで対立しやすかった「森林地域住民と企業」との関係も、共働の方向へ

と導くための信頼関係を醸成することが必要である(点線表示)。もちろん、森林地域のコミュニティを構成する人々は一様ではなく、一枚岩でもない。コミュニティのメンバーの中に、企業の支配下にある仲買人がいたり、ローカルNGOのスタッフがいたり、実に多様である。しかし、地域社会の多様性はまさに地域に根ざしているため、一般化して図示することは困難である。

次に、橋渡し型ソーシャル・キャピタルを具体的に確認してみよう。今後増加させることが必要な橋渡し型ソーシャル・キャピタルは次のとおりである。

- 制度的ソーシャル・キャピタル

特に行政・NGO・企業と森林地域住民との間の人的ネットワーク
村と村をつなぐネットワーク

- 認知的ソーシャル・キャピタル

「地域住民は無知であり森林を保全できない」というフォレスター
(行政と企業を含む)の認識の転換

「住民を教えることにより、また住民を排除することにより森林
は保全できるのだ」というフォレスター(行政と企業を含む)の信
念の転換

「林業経営は自分たちの生存を危うくするものである」という住民
の認識の転換

行政・NGOと森林地域住民の互いに対する信頼感

企業と森林地域住民の互いに対する信頼感

このような橋渡し型ソーシャル・キャピタルがこれまで希薄だったのは、前述のとおり、トップダウン型の国家森林政策の下で蔓延してしまったフォレスターズ・シンドロームによるところが大きい。従って、政策レベルで森林地域住民による森林管理を認めるような法制度へと改革すること、そして現場レベルでフォレスターズ・シンドロームを克服することが、橋渡し型ソーシャル・キャピタルを形成し増加させるための第一歩となる。すなわち、行政の意識改革と企業の譲歩が不可欠なのである。

(2) 内部結束型ソーシャル・キャピタルの役割

地域社会による慣習的な土地や森林の管理制度は、内部結束型ソーシャル・キャピタルの典型例である。ここではインドネシア共和国カリマンタンのバハウ(Bahau)・ダヤック人のM村の事例を簡単に紹介しよう¹¹。

M村の領域は、Tana Uma(居住地)、Tana Lepuun(焼畑や居住地の跡地で果樹園等になっている場所)、Tana Pata(墓地)、Tana Mawaq(慣習保全林)、Tana Berahar(慣習利用林)などに類型化されている。また、生活の基盤である焼畑(Lumaq)の用地は植生に応じて、Be'eq(放棄直後)、Sepitang UK(下草が多い2~3年の小さな叢林)、Sepitan Ayaq(下草が少ない大きな叢林、山刀で伐採可能な太さ)、Kaharah UK(下草がない小さな二次林、斧で伐採可能な太股の太さ)、Kaharah Ayaq(大きな二次林)、Tu'ar(原生林)と分けられている。通常は、Sepitang AyaqかKaharah Ukの伐採利用により焼畑用地の循環が成り立っている。興味深いのは、Tana Berahan(慣習利用林)とTana Mawaq(慣習保全林)の違いである。前者は、村人たちが木材及び非木材森林産物を自由に採集利用するための森である。日本でいうところの個別的共同利用がなされている入会林である。外部者が利用する場合には、村から許可を得て対価を支払う必要がある。これに対して、後者は慣習法長の指揮の下で長老会議などによって必要と判断された場合を除いて利用できない森である。こちらは団体直轄利用の入会林であると解釈される。

この事例から具体的なソーシャル・キャピタルが抽出される。制度的ソーシャル・キャピタルとしては「森林利用に関するコミュニティ内のルール」及び「長老会議が意思決定するという仕組み」が、認知的ソーシャル・キャピタルとしては「そのようなルールを守らなければならないという規範」が挙げられる。

ここで挙げた事例のみならず、東南アジアでは森林管理にかかわる様々な内部結束型ソーシャル・キャピタルが存在する。それらのすべてをカバーすることは容易でないが、現時点で考えられる範囲で持続的森林管理のために増加させるべき内部結束型ソーシャル・キャピタルをまとめると次のようになる。

¹¹ 井上真(2001)pp213-235.

- 制度的ソーシャル・キャピタル

森林利用に関するコミュニティ内のルール

コミュニティ内での意思決定の仕組み

ルールを破った場合の制裁

実施段階での役割分担と権限

- 認知的ソーシャル・キャピタル

「森林管理のルールを守らなければならない」という規範

権利とともに義務を伴う健全な個人主義に対する認識

伝統的な知識や知恵の確認及びそれらへの正当な評価

このような内部結束型ソーシャル・キャピタルを増加させるための第一歩は、生活の中に共同森林管理を位置づけ、コミュニティ内で協議を繰り返すことであろう。協議の繰り返しを通して「開発賛成派と反対派」、「村落のエリートと他の人々」、「親族集団を越える世帯と世帯」との間で共同森林管理への合意を形成する可能性を高めるのが正当なやりかたであろう。

しかし、一方で上記のような内部結束型ソーシャル・キャピタルが存在しないコミュニティも存在する。例えば、開拓地の周辺の森林が道路の開通などによってアクセスが容易になると、開拓地の人々のみならず外部の人々も先を争って木材や非木材森林産物を伐採する。こうして森林資源がオープン・アクセス化する過程で急速に森林は劣化し、しまいには消失してしまう。

結局、内部結束型ソーシャル・キャピタルが存在する場合はそれを維持・増加させるプロセスを、また存在しない場合はそれを形成するプロセスを外部アクターがファシリテートすることが極めて重要な行為となる。具体的には既存の制度や組織（フォーマルとインフォーマル）を確認し、それぞれの制度や組織の機能特性を森林管理との関連で把握し、キーパーソンとの議論を通して適宜それらと協力する、などである。しかし、あくまでも地域住民が主体となって進めるのが好ましく、「参加による学習と行動（Participatory Action & Learning: PLA）」¹²の理念に基づいた協力が望ましい。

¹² プロジェクトPLA(2000)

2. ネパール村落振興・森林保全計画プロジェクトにおけるソーシャル・キャピタルの活用・形成¹³

2 - 1 案件の概要

(1) 背景・経緯

JICAは1991年～1994年にプロジェクト方式技術協力「ネパール林業普及計画」を実施し、西部開発地域において社会林業に関する住民レベルのニーズとその充足度合いについてのフィールド調査を実施した。この調査の結果、山間部地域の環境保全を進めていくためには、その地域が抱えている様々な問題を包括的に把握しつつ村落振興を進めていくことが必須であり、特定の分野/セクターのみの支援では、山間部地域が抱える貧困と環境劣化の悪循環を断ち切ることは困難であるということ、また、これまで各国が実施してきたトップダウン方式の協力は必ずしも大きな成果を上げておらず、住民のニーズに基づいた、住民の手による事業実施に対する協力が有効であることが判明した。そして、多様な住民のニーズに基づき、分野横断的・包括的な村落振興事業を住民の参画を得ながら実施することによって、対象村落の生活改善と村落住民のエンパワメントを達成し、それがひいては地域全体の環境保全につながっていくであろうことが示された。このような経緯の下、ネパール政府は上記調査結果の重要性を認識し、西部開発地域の中山間部地域に位置するカスキ郡及びパルバット郡における村落振興を通じた森林/流域管理にかかる協力をわが国に要請してきた。要請は、流域管理計画策定にかかる開発調査、モデル的村落振興と流域保全にかかるプロジェクト方式技術協力及び対象村落における村落振興事業促進にかかる青年海外協力隊チーム派遣の3件が提出され、わが国はこれらを同時に実施することにより最大の効果が期待できるとして、「パッケージ協力」との位置づけで3件まとめた採択を決めた。

¹³ ソーシャル・キャピタルの概念を用いたプロジェクトの分析・記述は、本研究会のタスクとして執筆者が行うものであり、必ずしもすべてのプロジェクト関係者のコンセンサスを得ているものではないことを最初にお断りしておく。

(2)活動概要

「ネパール村落振興・森林保全計画」は1994年7月から5年間にわたり、カスキ郡・パルバット郡の山間部において、「住民のイニシアティブと努力を促進しつつ女性と貧困層に配慮した村落の生活水準向上のためのモデル村落振興事業の展開を通じ、自然環境と土地生産力が向上し、特に森林その他自然資源の減少が緩和され、住民による村落資源の開発・保全体制が充実する」ことを目的に実施された¹⁴。主な活動は「森林保全・流域管理」、「村落基盤・収入向上」、「能力向上」の3分野で、ワード単位での小規模な事業(以下、サブ・プロジェクトという)が協力期間中に860件実施され、能力向上のトレーニングなどに参加した人数は延べ6,500人にのぼった。

このプロジェクトの終了時評価では、対象地域の住民がその村落資源を公正かつ持続的な形で開発・保全することに対する意識を高めたことが評価された¹⁵。また、ネパールには伝統的な共同資源管理システムを維持する民族もあるが、このプロジェクトの対象地域においては、村単位での事業実施とユーザーグループの形成はほとんどの参加住民にとって初めての組織化及び事業の自主的な計画・運営経験であったとされる。地域社会の能力向上の観点から見れば、このプロジェクトによって得られた最大の効果は、ユーザーグループが村落振興事業のため、労働参加、グループ基金の設立と運営、収益の分配、予算管理等に関し、内部ルールを作り、それに従ってグループを運営する組織的管理運営能力が形成・蓄積された経験であるといっても過言ではない¹⁶。このプロジェクトでは「住民の主体的な森林保全・村落振興活動」を最も重視し、特に村落の内部結束型ソーシャル・キャピタルの認識面、制度面に働きかけたことにより、住民の村落開発と自然資源に対する意識向上や組織的活動経験の蓄積につながったといえよう。

このプロジェクトで実施されたサブ・プロジェクトの内容を前述の1 - 2

¹⁴ 1つの村に10ワードがあり、事業は13村の100以上のワードが対象となった。本プロジェクトの貧困軽減へのインパクトを調査した名古屋大学の報告では、貧困層の能力向上の観点から貧困削減へのインパクトを測る項目に注目し、1)資源・資産、2)資本、3)技術、4)意思決定能力、5)組織、6)インフラ、7)ジェンダー、に関して詳細な聞き取り調査(サブ・プロジェクト参加31世帯、非参加世帯27世帯)を行った。

¹⁵ 国際協力事業団(1999a)、(1999b)

¹⁶ 名古屋大学(2000)

表3 - 1 5つの資本に対応するプロジェクト活動

5つの資本	内 容	プロジェクトでの分類	各資本の増加に関するサブ・プロジェクト
人的資本	技能、教育	能力向上	トレーニング、スタディツアー、成人識字教室
ソーシャル・キャピタル	内部結束、橋渡し	特になし	サブ・プロジェクト実施のためのユーザグループの形成・活動や能力向上などが影響
自然資本	森林生態系	森林・流域保全	植林、ガリ防止、水源地保全
物的資本	機械、交通	村落基盤整備	歩道整備、水道整備、灌漑水路改修、トイレ建設、学校改修、
金融資本	貯蓄、収入	収入向上	家畜飼育、野菜・果樹栽培、養蜂

出所：国際協力事業団(1999a) (1999b)を基に筆者作成

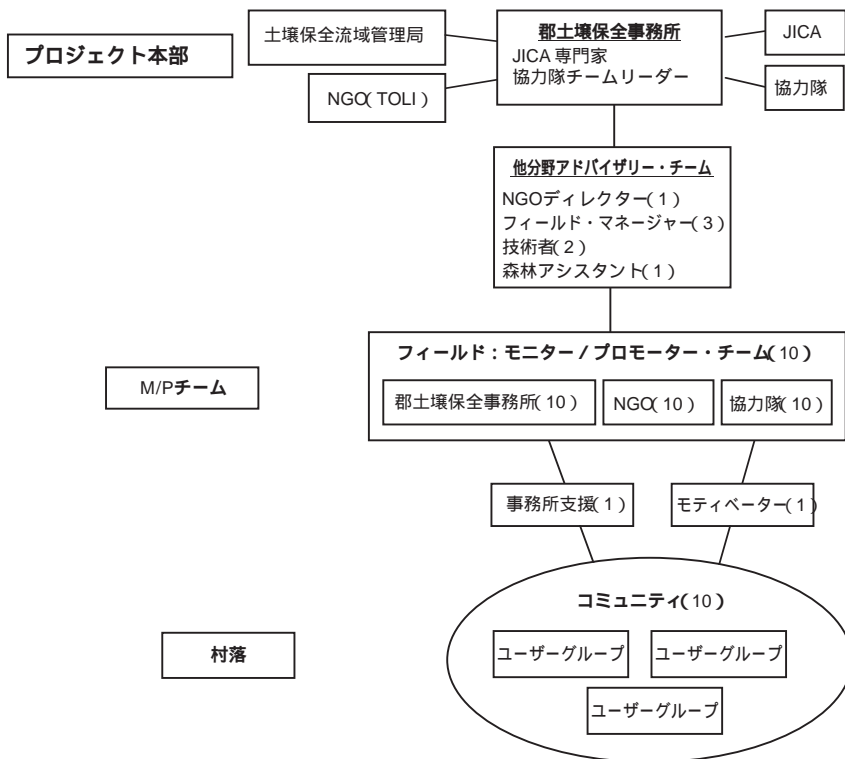
で整理した5つの資本で分類すると、表3 - 1のように分類される。計画時にこのような分類が意識されたわけではないが、ある程度バランスよく活動が行われたことがわかる。

プロジェクト活動の成果として設定されたのは次の3点であった。

- 成果1. カスキ郡及びバルパット郡における住民男女の主体的な村落振興活動を通じて、村落資源開発・保全のためのモデルが確立される。
- 成果2. 村落資源開発・保全の手法と技術がネパール政府職員及び現地 NGO に移転される。
- 成果3. ネパールの他の山間部地域にも適用し得る村落資源開発・保全のための手法が提案される。

実施体制としては、森林土壌保全省土壌保全流域管理局を実施機関として、長期専門家がプロジェクト本部(ボカラ市)に勤務し、全体の事業進捗管理、サブ・プロジェクトの実施契約管理、技術面での指導・助言等を行った。また、対象村落においては、協力隊員、カウンターパート、NGOスタッフによって構成されるM/Pチーム(Monitor/Promoter Team)が村落に居住して村落振興・参加型開発の促進を行った。

図3-3 プロジェクト組織図



出所：プロジェクトの業務資料

2-2 ソーシャル・キャピタルの形成及び活用

2-2-1 ソーシャル・キャピタルの形成

ソーシャル・キャピタルの形成を検討する際には、プロジェクトによる介入のあり・なし、あるいは、介入の前・後での違いや変化を見ることが必要である。過去の森林分野のプロジェクトではこのような調査が行われた事例は少ないが、幸い、このプロジェクトにおいては、終了時評価の際に、プロジェクト活動が対象地域住民のエンパワメントに及ぼしたインパクトに関する

る調査(以下、インパクト調査)を行っている(1998年10月～12月に実施¹⁷)。調査の目的は、サブ・プロジェクトを実施した村落と実施していない村落を比較・分析し、プロジェクトの村落振興事業が調査対象村落住民に与えたインパクトを、住民のエンパワメントという観点から評価する、というものである。この調査が、ソーシャル・キャピタル形成の有無とその程度を評価する上で十分に厳密な根拠を提供しているとはいえないが、一定の傾向を見るためのデータは提供していると思われる。そもそもソーシャル・キャピタル形成の評価や測定手法はまだ確立していないが、このインパクト調査の結果をやや詳しく見ることで、プロジェクトにおけるソーシャル・キャピタルの形成についての分析を試みたい。

このインパクト調査においては、住民のエンパワメントの達成度を次の4段階に分けて考察している。すなわち、住民がサブ・プロジェクトに参加し(参加能力向上)、協力してそれを実施する(共同作業能力向上)ことにより、村落資源開発及び保全の重要性を学び(村落資源開発・保全意識向上)、住民自らが村落資源開発及び保全事業を実施できるようになる(自立能力向上)と仮定した。

(1) インパクト調査結果の概要

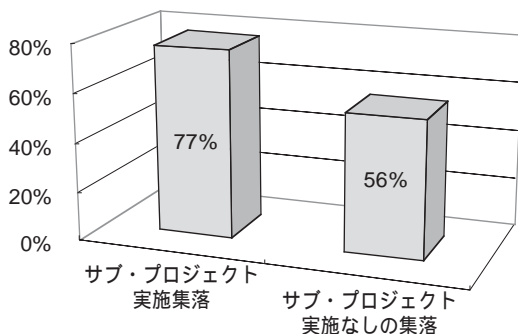
参加能力について

参加能力については、集落内会議への参加状況、男性から見た女性の会議での発言能力とリーダーシップ、他のカーストから見た職業カーストの会議での発言能力とリーダーシップ、会議議事録に対する理解度等について分析した。

サブ・プロジェクトの実施あり、なしで結果に差異が認められた項目について図3 - 4及び図3 - 5に示す。サブ・プロジェクトが実施された集

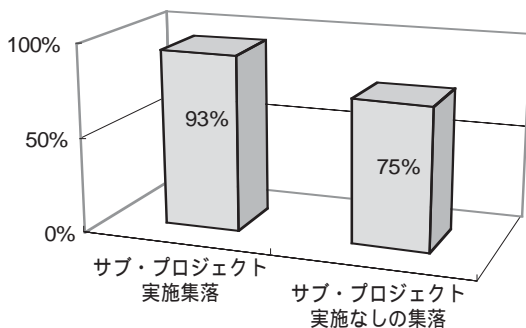
¹⁷ 調査対象者の抽出には、無作為2段階抽出法を適用した。まずサブ・プロジェクトを実施した集落及び実施していない集落をそれぞれ10か所ずつ無作為抽出した。次に、各集落において、開発調査のベースライン調査時(1996年5～6月)の調査対象者の中から、集落の人口比に応じたサンプルを無作為抽出した。これにより、サブ・プロジェクトの実施あり(with)、なし(without)と同時に、サブ・プロジェクトの実施前(before)、実施後(after)の比較が可能となった。サンプル数は、サブ・プロジェクトを実施した集落から319人、実施していない集落から328人、合計647人である。前者のうち、男性は115人、女性は204人であり、後者のうち、男性は125人、女性は203人であった。

図3 - 4 集落内会議への参加状況



出所：国際協力事業団(1999b)を基に筆者作成

図3 - 5 女性が会議で積極的に発言する能力はあるか？
(男性に対する質問)



出所：国際協力事業団(1999b)を基に筆者作成

落での集落内会議への参加は77%(実施なし集落では56%)、女性が会議で積極的に発言する能力はあるかという男性への質問に対し、「ある」と答えた男性の割合は93%(同75%)という結果となった。サブ・プロジェクトを実施した村落の方が、会議への参加度合いが高い、また男性による女性の発言能力への評価が高いという結果になっており、サブ・プロジェクトの活動がソーシャル・キャピタルの形成の一助となったことがうかがえる。

共同作業能力について

インパクト調査では、村落開発のための共同作業への参加については、作業への参加状況、作業実施規則の遵守状況、費用分担に対する理解度等について分析したが、サブ・プロジェクト実施のあり、なしで、顕著な差異は見られなかった。全般的に、共同作業への参加に肯定的な反応が多い。一部の項目に関しては、職業カースト及び女性において、サブ・プロジェクト実施のあり、なしによる差異「あり」の場合に意識が高いが見られたが、その差はわずかであった。

一方、名古屋大学(2000年)によるインタビュー調査の結果では、定性的なデータから共同作業能力について実施前よりも向上したことを示す結果が認められている。

森林保全及び村落資源開発に関する意識について

この項目では、森林保全に対する意識及び住民の関心事の変化(before and after)を見た。森林保全に対する意識はサブ・プロジェクトの実施あり、なしで顕著な差異は見られず、植林等における無償労働の提供についても同様であり、建前の回答に過ぎない可能性はあるものの、森林保全の重要性については広く住民に認識されているものと思われた。

他方、関心事の変化を見ると、興味深い結果が得られた。住民の関心事項28項目について、開発調査のベースライン調査実施時(1996年5~6月)とこのインパクト調査時(1998年10月~12月)とで比較し、関心事がどのように変化したかについて、サブ・プロジェクト実施のあり、なしに分けて分析した。関心事の大きさをスコア化(0~100)し、サブ・プロジェクトを実施した場合のスコアの増加と実施しない場合のスコアの増加を比較し、前者がより大きくなった関心事項を並び替えたものが表3-2である。

また、サブ・プロジェクトを実施した集落において関心が低下し、それがさらに実施していない集落における関心の低下より大きかった項目を並び替えた結果が表3-3である。

表3-2によると、村落開発に関する会議(1位)、賃労働の機会(2位)が上位にあり(太字部分)、村落開発への参加に関連のある項目に対する関心が、サブ・プロジェクトを実施した場合の方が実施しない場合より大き

表3 - 2 サブ・プロジェクト実施のあり、なしによる住民の関心事の変化

住民の関心事	サブ・プロジェクト 実施ありの村			サブ・プロジェクト 実施なしの村			実施ありと 実施なしの 差
	現在	実施前	差	現在	実施前	差	
	a	b	c=a-b	d	e	f=d-e	
村落開発に関する会議	74.9	69.3	5.6	75.3	77.2	-1.9	7.5
賃労働の機会	58.4	54.5	3.9	57.6	61.0	-3.4	7.3
映画鑑賞	47.9	46.9	1.0	47.2	52.8	-5.6	6.6
洪水	73.8	68.0	5.8	67.6	67.3	0.3	5.5
通信手段	84.3	83.9	0.4	79.8	83.9	-4.1	4.5
地滑りと土壌浸食	78.9	69.0	9.9	76.6	71.1	5.5	4.4
政治に関する話し合い	50.3	46.9	3.4	50.1	49.7	0.4	3.0
家族計画	52.8	49.4	3.4	53.3	51.0	2.3	1.1

注) 太字はサブ・プロジェクトを実施した場合の関心度の増加が、サブ・プロジェクトを実施しなかった場合の増加より特に大きいもの

出所：国際協力事業団(1999b)

表3 - 3 サブ・プロジェクト実施のあり、なしによる住民の関心事の変化

住民の関心事	サブ・プロジェクト 実施ありの村			サブ・プロジェクト 実施なしの村			実施ありと 実施なしの 差
	現在	実施前	差	現在	実施前	差	
	a	b	c=a-b	d	e	f=d-e	
歩道	65.0	74.5	-9.5	71.6	73.3	-1.7	-7.8
飲料水の確保	64.5	77.0	-12.5	69.1	75.0	-5.9	-6.6
薪の確保	71.7	83.1	-11.4	73.1	79.6	-6.5	-4.9
食糧の確保	79.4	86.7	-7.3	87.6	90.1	-2.5	-4.8
飼料の確保	67.9	81.2	-8.7	90.2	95.0	-4.8	-3.9
現金収入	85.8	94.5	-8.7	90.2	95.0	-4.8	-3.9
テラスの維持管理	70.2	70.8	-0.6	70.4	68.2	2.2	-2.8
森林資源	75.2	83.3	-8.1	75.4	81.4	-6.0	-2.1
灌漑施設	76.5	87.8	-11.3	76.8	86.9	-10.1	-1.2
穀物生産性	78.3	84.7	-6.4	80.1	86.0	-5.9	-0.5

注) 太字はサブ・プロジェクトを実施した場合の関心度の低下が、サブ・プロジェクトを実施しなかった場合の低下より特に大きいもの

出所：国際協力事業団(1999b)

く増加していることを示している。他方、表3 - 3を見ると、歩道(1位)、飲料水(2位)、薪(3位)、食料(4位)、飼料(5位)、現金収入(6位)、テラスの維持管理(7位)等が上位を占め(太字部分)、サブ・プロジェクトを実施した集落において、実施しない集落より開発ニーズがより大きく低下した(開発ニーズが充足された)と見ることができる。ただし、サブ・プロジェクトの実施が、食糧や現金収入などのニーズの低下にどの程度効果があったかは疑わしい面もあり、「村の環境・インフラが改善した」という印象に引きずられた可能性(ハロー効果)は否定できない。

また、表3 - 2においては、洪水(4位)、地滑り・浸食(6位)に対する関心がサブ・プロジェクトを実施した集落においてより大きく増加している(太字部分)が、このことはこれらの災害がサブ・プロジェクトの実施によっても軽減はされてはいないものの、住民の関心をより強く引き起こすことにはなったことを示していると推察できる。

以上より、森林保全についての意識はサブ・プロジェクトの実施にかかわらず高いが、洪水・地滑りや村落開発についての会議についての意識はサブ・プロジェクト実施村落のほうが高いことがわかった。意識の高さは認知的なソーシャル・キャピタルの形成を示すといえる。

自立能力向上について

インパクト調査では自立能力向上を見るために、外部への関心の増大がその指標となるとの想定に基づき、村落開発に関するラジオニュースへの興味について質問したほか、村落開発にかかる資金的・技術的支援を誰に求めるかについての意識等について調査を行った。

多くの質問において、サブ・プロジェクト実施のあり、なし及び実施前、実施後で、顕著な差は認められなかった。このことは、調査時点であるプロジェクト開始後4年3～5か月の時点では、自立能力の向上について十分な効果の発現に到っていなかったことが想定される。

なお、村落開発の資金を誰に求めるかという質問に対しては、サブ・プロジェクトを実施した場合は、政府機関が77.1%、外国援助機関が16.0%であったのに対し、サブ・プロジェクトを実施しない場合は、政府機関が83.8%、外国援助機関が7.0%となっている。サブ・プロジェクトを実施し

た結果、資源の入手先に関する選択肢が多様化したと見るか、単に依存先として(JICAのような)援助機関の存在が新たに実感されたと見るのかについては、今回の調査の結果からは判断できない。

(2) サブ・プロジェクトの活動及び対応するソーシャル・キャピタル

サブ・プロジェクトの実施によって形成された代表的なソーシャル・キャピタルの事例を整理すると表3 - 4 に表される。

また、サブ・プロジェクトの実施によって変化しなかったと考えられるソーシャル・キャピタルは表3 - 5 のような例が見られた。

このようなネガティブな結果については短期間に同じ地域で多くの小規模ユーザーグループが形成され、組織能力の醸成の時間が十分でない間にプロジェクトが終了してしまったことが1つの原因と考えられる。また、既存の地域社会の階層関係や意思決定の仕組みはプロジェクトの介入によって簡単に変化するようなものではないこともいえよう。

表3 - 4 サブ・プロジェクトによって強化・形成された
ソーシャル・キャピタル(ポジティブな事例)

	内部結束型 SC	橋渡し型 SC
認知的 SC の増加	・能力向上のトレーニングや識字教室の参加を通じて、村落開発の会議に参加することや女性が会議で発言することを重要だと意識するようになった。	・村同士の情報交換(スタディツアー)を通じて、他の村のトイレ建設の成功例を見て競争意識が生じた。その結果、自分の村でのニーズの掘り起こし、住民の組織化と参加意欲の増大が生じた。
制度的 SC の増加	・識字教室終了後、ユーザーグループが組織として持続し、メンバーの女性たちが自主的に他の活動(グループミーティング、グループ貯蓄、ジャガイモ栽培)を始めた。 ・サブ・プロジェクトによる労賃を自主的にグループで貯蓄し基金にしたグループがあった。	・協力隊員、NGO、土壤保全局職員の3者が村に常駐してファシリテーターとして、サブ・プロジェクトの実施に関する問題解決や住民間の意見の対立の調整においてきめ細かい対応してきたことが事業実施とユーザーグループの形成に貢献した。

注) SC は Social Capital の略

出所 : 名古屋大学(2000)を基に筆者作成

表3 - 5 サブ・プロジェクトによって変化しなかった
ソーシャル・キャピタル(ネガティブな事例)

	内部結束型 SC	橋渡し型 SC
認知的 SC	(調査結果からは評価できなかった)	(調査結果からは評価できなかった)
制度的 SC	<ul style="list-style-type: none"> ・ 村長とその妻がサブ・プロジェクトをワードごとに割り振るなど自発的な事業形成になっていなかった村もあった(従来の意思決定システムが保守された)。 ・ インフラ整備事業プロジェクトのユーザーグループは散発的に形成され、ほとんどの場合事業の終了後解散し、活動を持続していない。 ・ ユーザーグループ同士の相互連携は見られず、コミュニティの共同作業の拡大の兆候は見られなかった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 住民が事業実施や問題解決のために自主的に政府機関にアプローチする事例はなかった。

注) SC は Social Capital の略

出所: 名古屋大学(2000)を基に筆者作成

前述の1 - 3で述べた住民と行政の協働による森林保全のために増加させるべきソーシャル・キャピタルを、このプロジェクトで取り組まれた活動とともに表3 - 6に整理した。

このネパールのプロジェクトサイトは、前節1 - 3で紹介されたようなインドネシアの伝統的な部族社会とは異なり、また企業や国家に収奪されるほど豊かな森林資源がない地域であることから、慣習的な森林保全方法や伝統的組織がなく、また企業や国家とのコンフリクトもそれほどなかったと考えられる。そのため、このプロジェクトのサブ・プロジェクト活動では村落内部での新たなソーシャル・キャピタルの形成と森林・流域保全を含む資源管理への意識向上に働きかけた。また、行政と村落住民の信頼関係についてはサブ・プロジェクトの実施にとって良くも悪くもあまり関係がなかったため、特に働きかけが行われなかったようである。その違いが、表3 - 6の各項目で必要なソーシャル・キャピタルとプロジェクトの活動の差となって現れていると考えられる。

表3 - 6 森林保全に必要なソーシャル・キャピタルと
対応するプロジェクトの活動

	内部結束型の SC(地域社会内部)	橋渡し型の SC(対外部)
認知的な SC	<u>必要な SC :</u> ・ 森林管理の規則を遵守する価値観 ・ 権利と義務を伴う個人主義への認識 ・ 伝統的な知識や知恵の認識と正当な評価	<u>必要な SC :</u> ・ 森林官が住民の知識や住民の役割をポジティブに評価すること ・ 住民が持続的な林業経営や森林官の役割をポジティブに評価すること
	<u>プロジェクトでの活動 :</u> ・ サブ・プロジェクト実施のための能力向上活動によるトレーニングや識字教室を通じた意識の変化。 ・ ルールに従ってグループを運営し、サブ・プロジェクトを実施する組織的管理運営の経験	<u>プロジェクトでの活動 :</u> (調査結果からは評価できなかった)
制度的な SC	<u>必要な SC :</u> ・ コミュニティ内の意思決定の仕組み ・ 森林利用に関するコミュニティ内の規則 ・ 規則を破った場合の制裁 ・ 実施段階での役割分担と権限	<u>必要な SC :</u> ・ 住民と行政、企業、NGO 等とのネットワーク ・ 村と村の定期的な情報交換などのネットワーク
	<u>プロジェクトでの活動 :</u> ・ ユーザーグループの労働参加、グループ基金の設立と運営、収益の分配、予算管理等に関する内部ルールの作成と遵守	<u>プロジェクトでの活動 :</u> ・ スタディツアーによる村同士の交流 ・ 常駐あるいは巡回によるファシリテーター(協力隊員、NGO、政府職員)の村での活動

注) SC は Social Capital の略

出所: 名古屋大学(2000)及び前節 1 - 3 を基に筆者作成

(3) プロジェクトによるソーシャル・キャピタルの形成

内部結束型ソーシャル・キャピタルの形成

以上(1)(2)の分析に見られるように、プロジェクトを実施した結果、特に「内部結束型ソーシャル・キャピタル」の形成が顕著であったと判断される。集落内会議への参加状況の向上や女性の発言能力に対する評価の高まりがその裏付けとなっている。村落開発全般に対する関心の高まりも、同様である。

プロジェクトでは、住民ニーズを住民自らが確認し、住民の発意と計画策定に基づいたサブ・プロジェクトを実施するという、参加型開発のアプローチを徹底して導入した。その際、サブ・プロジェクトへの投入に上限を設けるとともに(3年間で20万ルピー)、地元資材や非熟練労働の提供などの住民負担を義務付け、プロジェクトへの依存心の排除やオーナーシップの醸成に配慮した。この結果、女性を含む住民が、集落の開発と環境保全について積極的に発言し、関与し、実施する能力が身についたものと思われる。

この点に関しては、青年海外協力隊員が対象村落に住み込んで、カウンターパートとNGOスタッフとともに、現場で参加型アプローチを確実に導入したことの功績が大きい。ともすれば集落内の既存の権力や利害関係によって住民主体のアプローチが制約されかねない状況において、外国人である協力隊員が住民参加の原則を堅持することに果たした役割は大きかったと思われる。この結果、参加型開発の事例が積み上がり、住民自身が自信をもつと同時にカウンターパートやNGOスタッフに参加型開発にかかる知見を習得していくこととなった。

橋渡し型ソーシャル・キャピタルの形成

他方、他の集団、特に行政機関との連携を深め、これらを村落開発の手段として活用する基盤となる「橋渡し型ソーシャル・キャピタル」については、明確な形成が認められなかった。これは前述のとおり、調査時点ではプロジェクトの効果が発現するに到っていなかったことが理由として考えられるほか、プロジェクトのデザインが、住民の能力向上自体に重点を置いており、住民サイドから行政へのアプローチ能力が十分に強化されなかったためとも考えられる。

付け加えれば、さらに詳細な検証が必要とは思われるが、協力隊員やNGOスタッフ住民と行政との橋渡し機能を結果的に代替していたがゆえに、住民と行政との関連が十分強化されなかったとの分析が可能であろう。ネパール側カウンターパートに配置の遅れや人数不足があり、これを協力隊員やNGOスタッフという外部者が補っていたという傾向は否定できない。協力隊員やNGOスタッフの活動が適切であったがゆえに、その

存在が行政と住民との関係構築を遅らせることになったのではなかろうか。

プロジェクトは1999年7月からフェーズ2に移行したが、2000年3月にフェーズ1対象地域のプロジェクト現地事務所がマオイストに襲撃されるという事件が発生した。プロジェクト関係者の安全対策上、協力隊の「緑の推進協力プロジェクト」は中止され、サイトに配属されていた協力隊員は全員引き上げとなった。同時に、専門家及びJICAに雇用されていたNGOスタッフもプロジェクト・サイトへの立ち入りが禁止された。その結果、JICAの安全配慮義務の対象外であるネパール側カウンターパートのみが現地の活動を担う唯一の主体となった。現在、住民と行政サイドが直接に接触する機会が増加しており、双方の関係づくりが進展している¹⁸。

ソーシャル・キャピタルの形成とプロジェクト目標達成度の関係

プロジェクト目標である「住民のイニシアティブと努力を促進しつつ女性と貧困層に配慮した村落の生活水準向上のためのモデル村落振興事業の展開を通じ、自然環境と土地生産力が向上し、特に森林その他自然資源の減少が緩和され、住民による村落資源の開発・保全体制が充実する」の達成度については、終了時評価報告書は「対象地域の住民が、その村落資源を公正かつ持続的な形で開発・保全することに対する意識を高めた」という意味でプロジェクト目標の達成に貢献したとしている。すなわち、「村落資源の開発・保全体制の充実」について、住民の意識レベルでの改善が見られたとしており、ソーシャル・キャピタルの形成がプロジェクト目標の達成に貢献したと言って差し支えなからう。しかしながら、「自然環境と土地生産力の向上」や「森林その他自然資源減少の緩和」については、サブ・プロジェクトの実施による直接的な成果以外に顕著な実績は見られず、引き続き取り組みが必要となっている。

ソーシャル・キャピタルの形成はプロジェクト目標達成の手段であると同時に、それ自体が住民の社会的能力の向上をも意味する。社会開発系のプロジェクトにおいては、ソーシャル・キャピタルの形成をプロジェクト目標の

¹⁸ 2002年2月のプロジェクトのフェーズ2中間評価調査結果より。

一部に組み込み、正當に評価する指標や手法を開発する必要がある。

2 - 2 - 2 ソーシャル・キャピタルの活用

このプロジェクトのベースライン調査を行った「ネパール国西部山間部総合流域管理計画調査」によると、ジェンダー、カースト、学歴差などによるソーシャル・キャピタルに関係するものとして以下のような記述がある。

- 1) 男性は女性より、村落活動への参加経験が多い。
- 2) 男性は女性より、森林の土壌及び水保全機能を重視している。
- 3) 女性は男性より、森林の資源(薪、飼料、落ち葉)供給機能を重視している。
- 4) 職業カーストは他のカーストより、食糧に対する関心が高い。
- 5) 職業カーストは他のカーストより、森林の土壌及び水保全機能に対する認識が低い。
- 6) 学歴の高い人は低い人より、森林の土壌及び水保全機能を重視している。
- 7) 学歴の低い人は高い人より、森林の資源(薪、飼料、落ち葉)供給機能を重視している。

このプロジェクトに関し、集落における意思決定メカニズムや住民間のネットワークがどのように存在・機能していたかについての調査結果はないが、以上のような社会条件の中でソーシャル・キャピタルのポジティブな活用につながったケースがある。例えば、サブ・プロジェクト実施のためのユーザーグループ形成により休眠状態であった伝統的女性組織「アムサムハ」(母親クラブ)が再活性化した。また、別の例ではプロジェクト開始の4年前に結成された女性組織が月例会議、グループ基金、夫の賭博や暴力に対する抗議行動などの活動をしていた。この組織のメンバーがサブ・プロジェクトによる支援を希望しアヒル飼育を行った。女性が発言権を持ち村の意思決定メカニズムに反映させることができたからこそ実施できたといえる。ソーシャル・キャピタルのネガティブな活用の例としては、村落開発委員会の委員長でもある村長がサブ・プロジェクトを各ワードに「割り振り」、村長自身と妻が5つのサブ・プロジェクトにかかわるなど、「機会の均等」が実現され

ていない村もあったことが挙げられる¹⁹。

3 . JICA森林分野協力におけるソーシャル・キャピタルに関する 教訓・提言

3 - 1 既存のソーシャル・キャピタルの把握

ネパールの事例に見られるように、プロジェクト開始前の調査段階において、「プロジェクトが解決すべき課題」については比較的人念な調査・検討が行われるが、積極的に活用すべき既存の資源・資本についてはあまり意識されていない。その結果、評価時においても、プロジェクトが解決した課題や形成したソーシャル・キャピタルについては記述できるが、プロジェクトの目標達成のためにどのようなソーシャル・キャピタルが活用されたかについては、ほとんど分析不可能となっている。

森林分野における協力においては、1 - 2(5)に述べられているように、住民が森林をどのように認識し、どのようなルールの下で活用しているのかについて正しく知ることが極めて重要である。この点の正確な把握があって、初めて介入のあり方について検討するべきではないだろうか。

現在 JICA がプロジェクト運営管理の手法として採用している PCM 手法は、「問題解決型」の計画策定ツールであり、「問題分析」から出発してプロジェクトを形成していく。ここにおいて、対象住民の「問題」は把握できても、資源や資本(内部結束型ソーシャル・キャピタル)については必ずしも正確に把握できない。また、行政機能強化・組織制度づくりの観点から、実施機関の組織分析についてはプロジェクト形成段階の調査に組み入れられるようになっているが、住民との関連(橋渡し型ソーシャル・キャピタル)についての調査・分析はまだ十分ではない。まず、与件としてのソーシャル・キャピタルの存在について、PRAなども行いつつ、正確に把握する必要があると思われる。

¹⁹ 名古屋大学(2000)

3 - 2 ソーシャル・キャピタル形成を損なわない外部者介入のプロセスの選択

2 - 2 - 1(3)で述べたとおり、このプロジェクトにおいては青年海外協力隊員とNGOスタッフが果たした役割には二面性が見られた。参加型開発のファシリテーターとしてのポジティブな側面と、行政の役割を肩代わりしたというネガティブな側面である。しかし、ネガティブな側面を排除するために、当初から協力隊員の配置を行わなかったとすると、プロジェクトは現在のように順調な成果を上げてはいなかったであろう。協力隊員による参加型開発のファシリテーションによって、住民が経験を積み、自信を付け、成功事例を創出することができたのである。一方、協力隊員はあくまでも一時的な介入者に過ぎず、プロジェクトの持続性を考えるといずれかの時点で行政の末端である普及職員とコミュニティ側による「業務の引継ぎ」が行われなければならない。最終的には地元の人材により開発事業が実施され、行政と地域住民との「橋渡し」的なソーシャル・キャピタルと地域住民の参加による「内部結束」的なソーシャル・キャピタルがバランスよく有効に機能することが理想である。従って、協力事業の計画段階において、そこに向けてのプロセス、特に援助人材の投入と引き上げのタイミングについては適切な戦略が求められる。この点について、JICAにはさらなる事例の蓄積を通じたノウハウの構築が必要であろう。

3 - 3 縦割りの行政組織への対処

住民と行政との関係を強化するときには考慮しなければならない点として、関係する行政機関同士の連携の必要性があげられる。特に森林コミュニティの開発や資源管理には、森林省、土地管理省、農業省といった中央官庁の出先機関、地方自治体が関係するほか、流域管理やダムが関連すれば公共事業省、不法伐採の取り締まりなどでは警察とも関係が必要となる。また、現在実施中のマレーシアサバ州における自然保護区管理を目的としたプロジェクトでは、経済企画省、観光・環境省、サバ州政府(州経済企画庁、土地登録局、森林局、公園管理局、野生動物局、科学技術局)、サバ大学といった広

範な組織が関係機関とされており、住民との関係強化を図るためには大変な調整が必要となる。また、フィリピン、インドネシアなど地方分権化が推進されている国では、中央政府の出先機関と地方自治体の間で役割分担に関する法的取極めと実態の差に関する現場の混乱も多く見られる。こういった行政組織同士の情報交換や連携は非常に非効率であることが多く、住民は何らかの行動をとりたくても交通手段も十分でないところでは複数の機関と連絡をとることさえも不可能に近い。近年、森林分野においてもドナーによる協力は「ガバナンスの向上」が中心となりつつあるが、森林保全や自然保護に関しては、橋渡し型ソーシャル・キャピタルの向上につながる行政機関間の関係強化が課題であることは間違いない。

3 - 4 プロジェクト活動における社会関係強化に関する方針の明示

このプロジェクトのフェーズ2では、住民が組織を形成し共同の資源を持続的にまた公平に管理・利用していく能力の向上をプロジェクトの成果として掲げ、ソーシャル・キャピタルの形成をより一層明示的にした方針(key concept)に基づき活動を行っている。その方針とは、住民参加型アプローチ、総合的村落資源管理、エンパワメント、社会・ジェンダー配慮、地方自治体との協力、現場指向型アプローチ、NGO/住民組織との連携である。住民グループを含むプロジェクト関係者に配布されているオペレーショナル・ガイドライン(英語・ネパール語併記)では、女性・貧困層・職業カーストの参加、地方自治体から住民組織にいたる組織の連携の重要性などが強調され、さらに郡、村、ワードレベルの関係各組織の役割、住民組織の形成と管理のための方法などが丁寧に説明されている。このようなオペレーショナル・ガイドラインは、社会関係の強化や組織化のための明示的な規定を示すことにより、縦(郡政府から村まで)にも面的にも広範なプロジェクト関係者の共通認識の醸成、ソーシャル・キャピタルの形成に役立つと考えられる。これまでのプロジェクト・マニュアルでは技術的な事項が中心となり、このような「社会関係のあり方」については含めてこなかったが、このガイドラインの内容や活用方法は他のプロジェクトにおいても参考になれる。

3 - 5 ソーシャル・キャピタル形成による社会への影響に対する配慮

ソーシャル・キャピタルの形成にあたっては、その影響についても十分な配慮が必要と思われる。ソーシャル・キャピタルを「当該社会・集団において、開発目標の達成のための活動に影響を与える社会的・集団的な諸要因」と定義する場合、特定の開発目標達成のために形成されるソーシャル・キャピタルが、当該社会にとって常に望ましい方向に機能するとは限らない。時限的に設定される「プロジェクト目標」達成のために、選択的・意図的にソーシャル・キャピタルを形成する以上は、その影響についてもあらかじめ配慮をしておく必要がある。

例えば、ミャンマーにおいては、政府が制定した共有林設置及び利用に関する制度(森林局長令“Community Forestry Instructions”)の普及促進のため、森林局職員の訓練に関するプロジェクト方式技術協力(ミャンマー乾燥地共有林普及・訓練計画)を開始したが、共有林の造成や利用計画の策定を住民自身が行う以上、住民による資源管理能力や利害調整能力、さらには意思決定・問題解決能力の向上が不可欠となってくる。しかしながら、住民のこれらの能力を強化することは、森林分野以外においても住民が問題の所在を認識し、それを解決する能力を身につけることにほかならず、これまでトップダウンの政策実施が一般的であったミャンマーの政治状況と対立する状況を生じかねない。その是非はともかく、ソーシャル・キャピタルの形成がその社会に与える影響についてはあらかじめ十分検討しておくことが必要である。

付録 ネパール村落振興・森林保全計画／緑の推進協力計画プロジェクト PDM

作成年月日：1998年10月14日 1. 協力期間：5年間(1994年7月16日～1999年7月15日) 2. 作成方法：JICA本部及びプロジェクトとの間の協議により作成 3. 日本側実施機関：JICA 4. 相手国側実施機関：森林土壌保全省土壌保全流域管理局 5. プロジェクト対象地域：カスキ郡南部及びバルバット郡 6. ターゲットグループ：対象地域の村落住民

プロジェクトの要約 (Narrative Summary)	指 標 (Objectively Verifiable Indicators)	指標の入手段 (Means of Verification)	外部条件 (Important Assumptions)
上位目標(Overall Goal) ネパール山間部の村落資源(森林資源、人的資源を含む)の開発と保全を通じ、自然環境が向上する。	1. ネパール山間部の森林資源の減少の緩和 2. ネパール山間部の土地生産力の向上 3. ネパール山間部の住民男女のエンパワメント向上	1. ネパール山間部に関する政府関連統計 2. ネパール山間部に関する政府関連統計 3. ネパール山間部における学術的な住民調査(1999年以降)	a. ネパール政府が住民参加型の森林保全政策の変更をしない。 b. ネパールの政府、経済、社会状況が極端に変化しない。
プロジェクト目標(Project Purpose) ネパール国カスキ郡及びバルバット郡の山間部において、住民の主体的なイニシアティブと努力による村落の生活水準向上のための、女性と貧困に配慮したモデル村落振興(村落資源開発・保全及び村落開発)事業の展開を通じ、自然環境と土地生産力が向上し、特に森林その他自然資源の減少が緩和され、住民による村落資源の開発・保全体制が充実する。	1. カスキ郡及びバルバット郡の山間部における森林保全状況の変化 2. カスキ郡及びバルバット郡の山間部における土地の保全状況の変化 3. カスキ、バルバット郡における住民男女のエンパワメント達成度	1. カスキ郡及びバルバット郡のプロジェクト対象地域における森林保全の変化傾向に関する比較調査 2. カスキ郡及びバルバット郡のプロジェクト対象地域における各種調査資料 3. 女性と貧困層を対象に含めたプロジェクトのインパクト調査	a. ネパール政府が新しく開発されたモデルを評価し、他の山間地域にも普及する努力を継続する。 b. カスキ郡及びバルバット郡における政治、経済、社会、自然状況が極端に変化しない。
成果(Outputs) 1. ネパール国カスキ郡及びバルバット郡の山間部において、住民男女の主体的な村落振興活動を通じて、村落資源開発・保全のためのモデルが確立され、村落資源開発・保全及び村落開発事業が活性化される。 2. 村落資源開発・保全の手法と技術がネパール政府職員及び現地 NGO 等に転移される。 3. ネパールの他の山間部地域にも適用し得る村落資源開発・保全のための手法が提案される。	1-1 オペレーショナル・ガイドラインの完成度(適用可能性) 1-2 カスキ郡及びバルバット郡の村落振興事業数とその内容 2-1 訓練、セミナー、ワークショップの実施数及びその質の向上 2-2 ネパール政府職員及び現地 NGO が中心となり計画・実施した事業数とその内容 3-1 村落資源開発・保全のための手法にかかわる事例の数と内容	1-1 村落振興事業のインパクト調査、M/Pチーム月例報告書、専門家四半期・総会報告書、各種プロジェクト報告書 1-2 村落振興事業のモニタリングシート、インパクト調査 2-1 専門家四半期・総会報告書、各種プロジェクト報告書 2-2 事業申請書・報告書 3-1 事業実施の事例集、各種報告書	a. 中央政府及び地方政府の協力が得られる。

活動(Activities)	投入(Inputs)	
<p>1-1 住民ニーズ把握のガイドラインを作成する。</p> <p>1-2 ガイドラインに沿った調査手法を作成し、調査を行う。</p> <p>1-3 女性と貧困層の参加促進に配慮しつつ、住民主体による参加型村落振興計画の作成とその実施を支援する。</p> <p>1-4 村落振興に必要な投入について検討する。</p> <p>1-5 投入検討結果に基づいて資機材を投入する。</p> <p>1-6 村落振興に関連した適切な技術を開発し、適用する。</p> <p>1-7 村落振興事業実施後のモニタリング手法を開発し、適用する。</p> <p>1-8 村落振興事業の評価手法を開発し、適用する。</p> <p>1-9 関連する機関やグループと密接な連携を図る。</p> <p>2-1 多様な段階での訓練(フィールドレベルのセミナー、ワークショップを含む)を通じ、ネパール政府職員及び現地 NGO 等の能力を高める。</p> <p>3-1 カスキ郡及びバルパット郡の手法形成から、住民参加型の村落資源開発・保全のポイントを抽出する。</p> <p>3-2 上記ポイントを活用し、他の山間部地域にも適用可能な村落資源開発・保全手法とする工夫を施す。</p>	<p>ネパール政府側</p> <p>1. プロジェクト事務所(土地の提供)</p> <p>2. プロジェクト事務所建物・施設の提供</p> <p>3. カウンターパート</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ プロジェクトディレクター(土壌保全局)1名×5年 ・ プロジェクトマネージャー(カスキ、バルパット郡土壌保全事務所長)2名×5年 ・ 土壌保全局職員(約14名) <p>4. ローカルコスト</p> <p>NGO 側</p> <p>1. カウンターパート</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ ディレクター1名×5年 ・ 職員16名×5年 <p>日本側</p> <p>JICA</p> <p>1. 長期専門家 4名×5年</p> <p>2. 短期専門家 数名×5年</p> <p>3. 予算負担</p> <ul style="list-style-type: none"> 1) 一般現地業務費 2) 啓蒙普及活動費(NGO委託費を含む) 3) 造林対策費 4) プロジェクト基盤整備費 5) 技術交換費 6) LLDC 特別現地業務費 <p>4. 機材供与</p> <p>5. 研修員受入れ</p> <p>青年海外協力隊</p> <p>1. 協力隊リーダー 1名×5年</p> <p>2. 協力隊隊員 10名×5年</p> <p>3. 予算負担</p> <ul style="list-style-type: none"> 1) 協力隊現地業務費 2) 協力隊特別機材費(NGO委託費を含む) <p>4. 機材供与</p> <p>5. 研修員受入れ</p>	<p>a. 政府及びNGOカウンターパートが一定の期間定着する。</p> <p>b. 中央政府及び地方政府の協力が得られる。</p> <p>前提条件(Preconditions)</p> <p>a. 「村落振興・森林保全計画」の「緑の推進協力計画」に対して日本政府が当初のコミットメントと支援を継続させる。</p> <p>b. ネパール政府が当初のコミットメントと支援を継続させる。</p> <p>c. 多様な社会経済階層の村落住民(男女)が「村落振興・森林保全計画」の「緑の推進協力計画」の趣旨を理解し、参加する。</p>

参考文献

(日本語文献)

井上真(1999)『森林地域発展論』船越昭治編著『森林・林業・山村問題研究入門』地球社

----(2001)『地域住民・市民を主体とする自然資源の管理』井上真・宮内泰介編『コモンズの社会学：森・川・海の資源共同管理を考える』新曜社

国際協力事業団(1995)『ネパール国西部山間部総合流域管理計画調査事前予備・S/W協議調査報告書』

-----(1999a)『ネパール村落振興・森林保全計画／緑の推進協力プロジェクト終了時評価報告書』

-----(1999b)『ネパール村落振興・森林保全計画／緑の推進協力プロジェクト終了時評価報告書(別冊)インパクト調査報告書』

国際協力事業団青年海外協力隊事務局(1998)『ネパール「緑の推進協力プロジェクト」中間評価調査団報告書』

坂田正三(2001)『ソーシャル・キャピタル概念の系譜』『アジア研ワールド・トレンド』No.67, pp.4-7.

チェンバース／穂積智夫・甲斐田万智子監訳(1995)『第三世界の農村開発』明石書店

財団法人 地球環境戦略研究機関(2001)『森林保全プロジェクト 第1期戦略研究報告書』

永田信・井上真(1998)『森林資源と地球環境』竹内和彦・田中学編『生物資源の持続的利用(岩波講座：地球環境学6)』岩波書店

名古屋大学大学院国際開発研究科、大学院生命農学研究科、農学国際教育協力研究センター(2000)『平成11年度外部機関による評価調査報告書 ネパール王国の農林水産業におけるJICA技術協力評価(貧困、ジェンダー問題を中心として)』

ネパール国西部山間部総合流域管理計画調査共同企業体(社団法人日本林業技術協会、国際航業株式会社)『1998年ネパール国西部山間部総合流域管理計画調査ファイナル・レポート 第1部、第2部、第3部』

プロジェクトPLA(2000)『続・入門社会開発』国際開発ジャーナル社。

(外国語文献)

DFID (1999) *Sustainable Livelihoods Guidance Sheets* DFID

FAO (1978) *Reappraisal of forestry education and training needs in the Asia/Far East Region*. FAO Advisory Committee on Forestry Education

His Majesty's Government of Nepal and Japan International Cooperation Agency (2001) *Operational Guideline Version. 3 Community Development and Forest/Watershed Conservation Project II*

IGES (2001) *Report of the First Phase Strategic Research: forest conservation institute for global environmental strategies, especially in Research on participatory forest management* (written by Makoto Inoue)

Shepherd, Gill ed. (1992) *Forest Policies, Forest Politics*. Overseas Development Institute

第4章 プライマリ・ヘルスケアとソーシャル・キャピタル

1. プライマリ・ヘルスケアにおける開発課題とソーシャル・キャピタル

1 - 1 プライマリ・ヘルスケア(Primary Health Care: PHC)における課題の構造 - PHC の5原則

1 - 1 - 1 PHCの概要

1978年のWHO/UNICEF「アルマアタ宣言」が発表したPHCアプローチは、都市部より地方部での、そして職業医療者による高度/高価な治療行為より地域住民による経済的かつ公平な衛生活動を通して疾病の予防普及と健康促進を重視する、現代の途上国保健サービスの根幹をなすアプローチと理解されている。同宣言ではPHCについて以下のように示されている。

“ プライマリ・ヘルスケアとは本質的ヘルスケアである。地域で実践可能であり、科学的根拠に基づいた、社会的に受け入れられる方法により、地域のすべての人が利用でき、自立、自決の精神で参加することによって、その地域及び国で開発のそれぞれの段階に応じて維持できる技術に基づくケアである。PHCは国家保健制度の中で重要な位置を占めるとともに、地域の全体的社会経済開発にも中心的役割を果たす。またPHCは、個人、家族、地域が国家保健制度と最初に触れる段階であり、人が生活をし、働く場にできるだけ近くに提供されるものであり、継続的ヘルスケアの第一の要素である。”

「アルマアタ宣言」は保健サービスを指し示したもののだが、PHCアプローチは保健セクター内のみにとどまらず、当時の社会状況を反映して健康・保健面での平等達成のために貧困撲滅や根本的な社会・政治構造改善を求めると

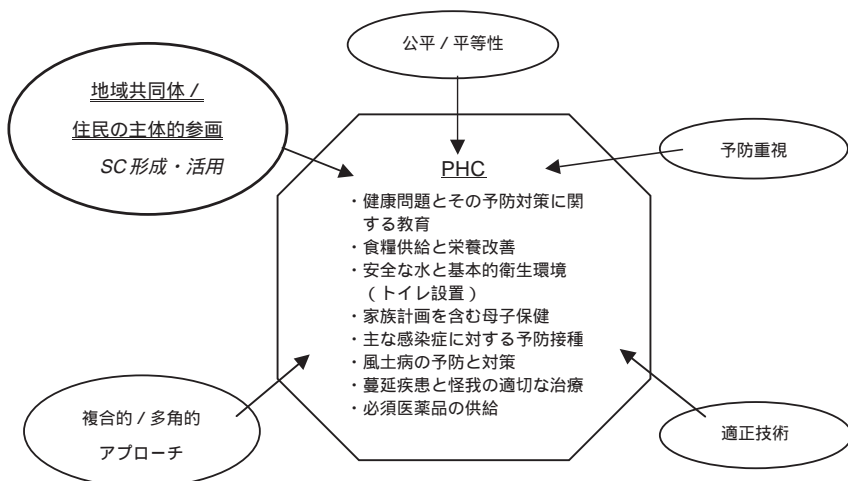
いう多分に社会改革的色彩の濃いものであった。既存の都市型病院システムにPHC要素を追加するのではなく、国家全体として整合性のある保健システム自体の再構築を求めた点などにその側面をみることができる。

1 - 1 - 2 PHCの5原則と基本的活動項目

PHCアプローチの根幹として以下の5原則が挙げられている。

- (1) 公平 / 平等性...ヘルスケアはそれを必要とするすべての人間にとって入手可能かつ適正であり、無視される集団があってはならない。
- (2) 地域共同体 / 住民の主体的参加...受益者としての存在だけではなく、計画・意思決定者として、また実施過程においても地域共同体の主体的参画が不可欠。
意思決定、事業実施については組織化された地域住民共同体の存在が必須であり、組織化された地域共同体が機能するためには組織の規範や外部組織とのネットワークなどが必要である。
つまり、PHCでは、この原則部分で既に規範やネットワークといったソーシャル・キャピタルの存在が不可欠といえる。
- (3) 予防重視...治療より予防普及・健康促進活動を重視。経済性の観点からも重要
- (4) 適正技術...ヘルスケアに用いられる資機材及び手法、技術はひろく受容された適正なものでなければならない(例：ORS: Oral Rehydration Solution 経口補水液)。
- (5) 複数の分野からの複合的 / 多角的アプローチの必要性...人間の衛生状態は水供給、教育等多岐にわたる要因と複合的に関係しているため、それら保健以外の社会的側面からのアプローチも必要である。

図4-1 PHCアプローチの構造とソーシャル・キャピタル



注) SCはSocial Capitalの略

出所：筆者作成

また、「アルマアタ宣言」では、PHCアプローチ基本活動項目として以下の8つの活動を提言している。

- (1) 健康問題とその予防対策に関する教育
- (2) 食糧供給と栄養改善
- (3) 安全な水と基本的衛生環境(トイレ設置)
- (4) 家族計画を含む母子保健
- (5) 主な感染症に対する予防接種
- (6) 風土病の予防と対策
- (7) 蔓延疾患と怪我の適切な治療
- (8) 必須医薬品の供給

この8項目のような保健サービス活動は従来から保健医療の枠内で取り組まれていたが、PHCのより重要な点は、これら保健サービスを地域の中で実施していく際の公平性と地域共同体の主体的参画を原則として打ち出したこ

Box4 - 1 PHCの方法論

「アルマアタ宣言」後、その実践においてPHCの様々な方法論が議論された。その代表的なものが包括的 / 選択的 / 縦断的アプローチである。

選択的PHCアプローチ(Selective PHC)とは、PHCの適用範囲が広範に過ぎるとして、例えば疫学的に優先度の高い特定疾病を選択してその対策を講じるものである。これは特定疾病に対して資源の集中的かつ最大限の活用が可能であることは長所としても、逆にその疾病関係者のみしかその恩恵に与られないこと等が問題とされ、前述の8コンポーネントをすべて含む包括的PHC(Comprehensive PHC/住民参加により適正技術で地域全体の健康促進を目指す)が提起された。

また、縦断的PHC(Vertical PHC)は、特定疾患に対して中央の国家/保健政策立案者レベルから末端の検査技師/ヘルス・ポスト・レベルまで垂直に個別対策プログラム(下痢症、マラリア対策など)をとるものである。これはアルマアタ宣言以前から広く進められていたアプローチであり、またこの縦断アプローチの有効性への批判がアルマアタ宣言の背景にあったのだが、これもまた選択的PHC同様地域全体の健康増進には直結しないと考えられたことから、包括的PHC(ここではHorizontal PHC)が提起されている。

現在ではこの包括的 / 選択的 / 縦断的アプローチの議論は盛んではない。限りある資源を有効活用するためには選択的アプローチが有効な場合も多く、また中央から末端までの組織体制を整備する縦断的アプローチもPHCの効率的実施には欠かせない。そのため、現在ではいずれかの方法論1つを選択するのではなく、各々の地域の需要に応じてこれらの3つのアプローチの要素を複合的に内包する地域固有のPHCアプローチを形成、適用していべきものと考えられている。

とにある。そして、地域共同体の主体的参画には組織内の規範や行政などの外部組織とのネットワークなどが必要であり、PHCでは1970年代時点で既に規範やネットワークといったソーシャル・キャピタル活用の可能性が注目されていたことがうかがわれる。

上記のPHCの5原則に基づき、8つのコンポーネントを実施するにあたり、PHC分野では一般的に下記のようなアプローチが取られている。

- a. 各種地域資源の活用(人的資本、ソーシャル・キャピタル、自然資源の活用・強化)

例：・人材... Village/Community Health Worker(CHW)Volunteer、伝統的治療者 / 助産婦 等

- ・地域組織... Village Health Committee
- ・治療資源... 伝統的薬草 等

b. 垂直的(Vertical)プロジェクト従事者の統合(人的資本の拡充)

例：マラリア予防ワーカー、家族計画ワーカー等を多目的ワーカーに統合

c. 経済的な適正技術の導入(人的資本の拡充)

例：GOBI+FFF¹、EPI(Expanded Programs of Immunization 予防接種拡大計画)

例：IMCI(Integrated Management of Childhood Illness)²

d. 一次保健施設(ヘルス・ポスト、ヘルス・センター)の拡充、基礎的医療資機材の充足(物的資本の拡充)

e. 地域住民の資金負担の制度化 / 公平化と効果最大化(金融資本、ソーシャル・キャピタルの拡充)

例：薬剤回転資金、Community Financing

地域組織などの地域資源の活用のためには、地域組織を形成する制度や組織活動を維持・発展させる規範、組織に対する人々の信頼などのソーシャル・キャピタルが必要である。さらに、地域組織の活動を適切にサポートする地域行政の役割が重要であり、地域行政と住民組織との間のネットワークを構築することが求められる。

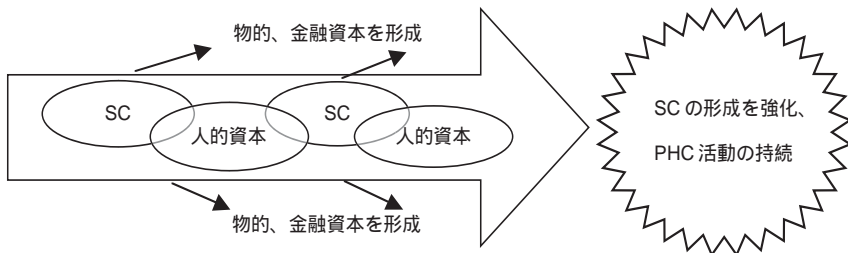
また、PHC活動においては住民に対して働きかけを行うCHWなどの地域の人材が重要な役割を果たす。そのためCHWの育成を図ることが重要となるが、住民の信頼を得たCHW等によって提供される保健活動(保健情報伝達、予防接種、成長モニタリング、栄養普及等)は、外部からの介入によるものと比して住民のニーズにより即した内容となり、効果が出やすいことから、CHWの個人的能力(人的資本)だけでなく、CHWと住民の間の信頼関係(ソーシャル・キャピタル)を築くことが重要となる。

¹ UNICEF 提唱のGOBI(成長モニタリング(Growth Monitoring)、経口補水塩(ORS: Oral Rehydration Solution)、母乳栄養(Breast Feeding)、予防接種(Immunization))+FFF(Food supplement、Family Planning、Female Education)

² 途上国の5歳以下の小児の死因の70%が下痢症、肺炎、麻疹、マラリア、栄養失調の5疾患及びこれらの組み合わせであることから、個別の疾病対策ではなく、地域既存の資源を活用して小児疾病に総合的に対処する戦略。

図4-2 PHCにおけるソーシャル・キャピタルと他の資本との関係

(イメージ)



* PHCにおける自然資本の役割はあまり大きくない

注) SCはSocial Capitalの略

出所：筆者作成

また、PHC活動の効果最大化と持続性確保のためには保健施設や基礎的医療資機材、栄養を確保するための食物などの物的資本や保健活動資金などの金融資本の重要性が高い。ソーシャル・キャピタルや人的資本が順調に形成され機能すれば、それら機能の成果としてこのような物的資本と金融資本が派生的に発生していく場合もあり(例：住民組織が住民ニーズを反映した活動をすることにより、住民に直結した資源の特定や収入創出活動が実現する)。物的資本や金融資本の充実のためにもソーシャル・キャピタルや人的資本は重要といえる。また、地域住民の資金負担制度についても制度が機能するためには制度そのものだけでなく、その制度を守る規範(ソーシャル・キャピタル)が不可欠である。

このようにPHC分野においては、施設や資機材などの物的資本や保健活動資金などの金融資本の拡充のためにも人的資本やソーシャル・キャピタルは重要な役割を果たし、また組織や制度を機能させるソーシャル・キャピタルは人的資本の拡充を促進するものと考えられる。さらに、住民組織が主体となった保健活動(健康教育等)は、外部主導の保健活動に比べ、プロジェクト終了後に外部からの投入がなくなった後も持続性(経済的・組織的持続性)も確保しやすい。

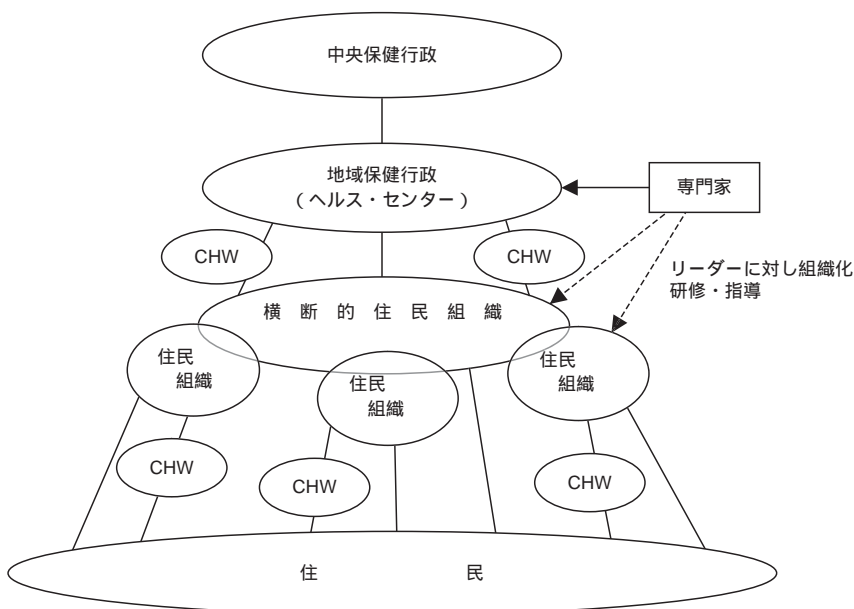
そのため、JICAのPHCプロジェクトにおいても、住民組織、CHWへの介

入を通じた地域住民の組織化による保健予防・衛生活動促進を活動成果の1つとすることがある。現時点では、PHC分野に限定した場合のJICAプロジェクトにおいては、こうした住民の組織化による保健予防・衛生活動に必要なソーシャル・キャピタルは、「活用」すべき「手段」というよりも、その「形成」が「目標」「成果」と考えられる。

1 - 2 PHC におけるソーシャル・キャピタルの役割

PHC分野で重要となるソーシャル・キャピタルを検討するにあたっては、まずPHC活動の主な関係者(stakeholders)を洗い出し、関係者内もしくは関係者間のソーシャル・キャピタルを見ていくことが必要である。住民による

図4 - 3 住民によるPHC活動支援の関係者(stakeholders)



注) CHW : コミュニティ・ヘルス・ワーカー

出所 : 筆者作成

PHC 活動支援の主な関係者は図 4 - 3 のとおりである。

知識の普及や住民活動の適切なサポートのためには、中央保健行政 - 地域保健行政 - 住民組織やCHW - 住民といった縦の関係(橋渡し型ソーシャル・キャピタル)が機能することが重要である。また、住民がPHC活動を行う上ではバラバラに活動するよりも住民組織間で連携して活動を行う方が効率的、効果的であり、そのため住民組織間の横の関係(橋渡し型ソーシャル・キャピタル)が重要となる。これらの関係者内及び関係者間のソーシャル・キャピタルで特に重要となるソーシャル・キャピタルについて以下に概説する。

(1) 住民の保健に関する認識(認知的ソーシャル・キャピタル)

PHCでは住民が主体となって保健活動に参加することにより、住民の保健に関する認識の向上を図り、その行動を変容させることが重要である。

(2) CHW と住民の間の信頼関係(橋渡し型ソーシャル・キャピタル)

PHCは住民の日常生活や習慣に密着した活動であるため、信頼できる人からの助言でなければ住民に受け入れられることは難しい。そのため、CHWと住民の間の信頼関係は非常に重要であり、CHWは隣人に信頼され、かつ最低限の教育を受けた(識字者である)住民になることが多い。

(3) 住民組織内の規範や住民との信頼関係(内部結束型ソーシャル・キャピタル、橋渡し型ソーシャル・キャピタル)

PHCに対する新しい知識を村落レベルに普及するにあたっては、女性グループをはじめとする各種の住民組織を活用すると、情報が受け入れられやすくなる。逆に外部からの情報をコミュニティや女性グループが拒絶する場合には個人にもその情報は受け入れられないことが多い。そのため、コミュニティ内や住民組織内でPHCに関する認識を高めることが重要となる。

また、住民が地区衛生委員会等の住民組織に主体的に参加してPHC活動を担っていくためには、住民の信頼する人が組織のメンバーとして選出され、組織が期待される活動をきちんと行うことが重要となる。つまり住民と住民組織の信頼関係があり、住民組織が住民からの信頼に応えるように規範を

守って活動を継続していくことが必要である。

(4) 住民組織間のネットワーク構築(橋渡し型ソーシャル・キャピタル)

複数の住民組織がある場合、各組織がバラバラに活動するよりも組織間の調整を行って効果的に連携しつつ活動を行うことが望ましい。組織間の調整を行うために高次の住民組織が存在する場合がある。このような高次の住民組織は個別の住民組織の代表者から構成されることが多く、高次の住民組織を通じて住民組織間のネットワークが形成されることが期待される。

(5) 地域保健行政組織と住民組織のネットワーク構築(橋渡し型ソーシャル・キャピタル)

住民組織の活動が持続的かつ効果的に行われるためには住民組織をサポートする地域の保健行政組織(ヘルス・センター)とのネットワークを構築することが重要である。地域保健行政はPHCにかかわる複数の住民組織を取りまとめ、住民組織間の活動の調整を行ったり、組織メンバーの研修・訓練や情報提供などの支援を行ったりする。そのため、地域保健行政と各住民組織の間の連絡体制や信頼関係を築き、地域保健行政が住民組織に適切なサポートを行えるようにすることが重要である。なお、JICAの支援は地域保健行政を通して行われることが多く、地域保健行政はJICA専門家との接触面となる。

(6) 中央行政と地域行政間、及び地域行政間のネットワーク構築(橋渡し型ソーシャル・キャピタル)

効果的なPHC活動を地域を越えて展開していくためには地域行政の経験・知見を中央行政が吸い上げ、他地域への普及を図ったり、地域行政間で知識や経験の共有を図って互いに刺激を与えあったりすることが有用である。そのため、中央行政と地域行政のネットワークや地域行政間のネットワークを構築し、知見の共有を進めていくことが求められる。

2. の事例分析では、これらのソーシャル・キャピタルに着目してPHCプロジェクトのソーシャル・キャピタル形成・強化に関する活動や成果、教訓を検討する。

2. ザンビア・ルサカ市PHCプロジェクトにおけるソーシャル・キャピタル活用・形成³

前述のとおり「地域共同体 / 住民の主体的参画」はPHCの基本原則であるが、これまでのJICAのPHCプロジェクトで地域共同体 / 住民組織と直接に連携したものはほとんど存在しない。家族計画 / 母子保健、地域保健など、PHC型アプローチが有効と思われるプロジェクトにおいても、日本人専門家チームの接するカウンターパートは中央レベルの保健省であり、地方部においては地域保健局(行政官、保健医療職業従事者)レベルが技術協力対象となっていた(保健活動の地域展開部分でのみ、地域の住民組織をエントリー・ポイントとする例は多い)。

この理由として以下のようなことが考えられる。

- ・ PHC活動は、日常生活・習慣の改善に密接に関連した事項が多いため、指導・啓蒙相手は、職業集団と異なり組織化、経済活動が難しい一般住民 / 家庭の主婦層が対象となる。
- ・ 「村落衛生委員会」「井戸管理委員会」のような住民組織についてPHCプロジェクトが着目しはじめたのは最近のことであり、彼らを主要カウンターパートとして事業実施、評価に至ったプロジェクトは数少ない。

以上のような背景を踏まえつつ、住民組織のソーシャル・キャピタル形成 / 活用までスコープに入れた数少ないPHCプロジェクトの1つである「ザンビア・ルサカ市PHCプロジェクト」をソーシャル・キャピタル形成・活用の観点から分析する。

2 - 1 ザンビア・ルサカ市PHCプロジェクトの概要

2 - 1 - 1 ソーシャル・キャピタルの観点からみたプロジェクト

ザンビア・ルサカ市プライマリ・ヘルスケア(PHC)プロジェクトは、農村

³ ソーシャル・キャピタルの概念を用いたプロジェクトの分析・記述は、本研究会のタスクとして執筆者が行うものであり、必ずしもすべてのプロジェクト関係者のコンセンサスを得ているものではないことを最初にお断りしておく。

部に比べて住民の土地定着度が低い都市部で、住民から選ばれた保健活動従事者を養成し、また住民の組織化、既存住民組織の強化等を行うことによりソーシャル・キャピタルを形成することを通じて、住民に直結し、かつ持続性のある PHC 活動を行ったプロジェクトである。このプロジェクトでは CHW や他住民組織などの人的資本とそれを機能させるためのソーシャル・キャピタル、住民に直結した(住民に実施可能な)保健活動実現のための物的資本(住民が日常的に入手可能な物的資源を活用することが求められる)及び金融資本(組織の持続性確保の必須事項)の4つの資本が必要とされた。中でもソーシャル・キャピタルと人的資本が重要であり、この2つが形成されればそれらによって物的資本、金融資本も形成され、プロジェクトの持続性も確保されていくと考えられる。

2 - 1 - 2 プロジェクトの背景・目的・活動概要(付録 PDM 参照)

ザンビア・ルサカ市 PHC プロジェクトは、増加する都市人口と劣悪な生活環境、経済低迷と HIV/AIDS 蔓延などにより悪化の一途をたどるルサカ首都圏で、地域保健体制の改善と医療行政の地方分権化、基礎保健サービス・パッケージ導入等を内容とする保健医療改革政策の実施を支援すべく 1997 年 3 月から 2002 年 3 月まで実施されたプロジェクト方式技術協力である。

このプロジェクトは、プロジェクト支援国内組織の1つとして住民参加型プロジェクト実施の経験を有する国内 NGO である AMDA を迎え、このプロジェクトのために設立された AMDA ザンビアを現地での活動実施支援機関として連携した。同時に、無償資金協力「ルサカ市周辺地区給水計画」によって給水施設が整備された地区を協力パイロット地区に選定している。

プロジェクト目標は「ルサカ地区における PHC 運営管理システムが Zambian Health Reform Policy and Strategic Plan に沿った形で改善される」、カウンターパート機関はルサカ地区保健管理局(Lusaka District Health Management Team)である。

目標達成に必要な成果として、

- 1) ルサカ地区レファレル・システムの構築、
- 2) パイロット学校保健活動の実践などと並び、

ソーシャル・キャピタルと直結した部分として、

3) パイロット地区における：

- a. 子どもの成長に関する住民参加型のPHC活動(栄養、予防接種等)...ボランティアCHW・栄養普及員の養成訓練、CHWによる保健教育・啓蒙活動、小児成長モニタリング、栄養指導及び栄養食の普及、健康教育、健康促進キャンペーン、ヘルス・トーク等の実施
- b. 水と環境衛生に関する住民参加型のPHC活動...環境衛生委員会によるトイレ建設、ゴミ収集、有料公衆トイレ運営、水質モニタリング、コレラ発生時の患者追跡調査等の実施、

が挙げられている。

このプロジェクトでは、人的資本やソーシャル・キャピタル形成・強化に関する活動として、260以上の地区保健管理局、ヘルス・センターの職員及び住民組織メンバーに対してPHCマネジメントに関する研修を実施した。ルサカ市の低所得者居住地区の1つであるパイロット地区(George Compound人口約35,000人)では、住民自身が保健医療問題を解決できるようになるために、保健関連の住民組織(CHW、栄養普及員、ジョージ地区環境保健委員会等)メンバーのトレーニングを行った。また、住民組織メンバーの育成、PHCプログラムの実施運営のためのトレーニングを地区管理局及びヘルス・センター職員に対して行った。

また、物的資本への働きかけとしては、栄養改善のために大豆を導入し、プロジェクト外ではAMDA ザンビアが共同菜園活動を指導した。金融資本に対しては、2001年3月のJICA本部からの運営指導時に住民組織の財政的自立の必要性が確認されたことを受け、住民組織メンバーに対して、プロポーザル作成、プロジェクト運営、財務管理のトレーニングを行っている。プロジェクト活動の一環として貧困女性の収入創出のために洋裁教室も開催している。

2 - 2 ザンビア・ルサカ市 PHC プロジェクトにおけるソーシャル・キャピタルの活用・形成

このプロジェクトにおいては、特に住民参加型のPHC活動を実施するため

に以下のようなソーシャル・キャピタルが形成・活用された。表4-1はプロジェクトで活用/形成されたソーシャル・キャピタルを整理したものである。

- (1) 住民の保健に関する認識
- (2) CHWなどの保健活動従事者と住民との信頼関係
- (3) 住民組織の強化や、住民組織と住民との信頼関係
- (4) 住民組織間のネットワーク
- (5) 地域保健行政組織と住民組織間のネットワーク

以下では、それぞれのソーシャル・キャピタル形成・活用のために行われた活動を述べる。

(1) 住民の保健に関する認識の向上

プロジェクトによって訓練されたCHWや栄養普及員などの保健活動従事者がヘルス・センターや洋裁教室などで保健教育を行うなど生活環境の改善に関する働きかけを行ったりして、住民の保健に関する認識を向上させ、住民自身が保健に関する問題を解決できるようになることに努めた。栄養問題については日曜日のミサに集まる住民を対象に5歳未満の子どもの身体測定を教会で行い、ヘルス・センターに足を運ばない栄養不良児の早期発見及び保護者の保健知識向上に努めた。また、保健活動従事者は栄養不良児に対する高タンパク補助食品として大豆の普及を図るために対象地区内の世帯を訪問し、訪問を受けた世帯の80%以上は大豆補助食品の利点について正しい知識を得、また10%の世帯は大豆補助食品を利用するようになった。

(2) CHWなどの保健活動従事者と住民との信頼関係構築

このプロジェクトでは、CHWの育成及び住民との信頼関係づくりのために、住民から選ばれたCHWに対する研修を実施するとともに、地区保健管理局及びヘルス・センター職員に対してCHWの育成のためのトレーニングを行った。CHWは経済的自立に問題を残すものの、乳幼児の発育・家族計画等の保健教育など生活に密着した活動への働きかけを行い、住民組織の中心的役割を果たしている。

また、プロジェクトでは栄養普及員に対するトレーニングも実施し、プロ

表4 - 1 ザンビア・ルサカ市 PHC プロジェクトにおけるソーシャル・キャピタルの形成 / 強化

プロジェクトに影響を与えるソーシャル・キャピタル	形成、強化状況	備考
<p>(1) 住民の保健に関する認識 (ソーシャル・キャピタル形成・強化のための活動) ...プロジェクト養成のCHWがHC訪問者に保健教育プログラムを実施 ...プロジェクト養成のCHWが貧困女性洋裁教室参加者、共同水栓で保健教育プログラムを実施 ...プロジェクト養成のCHWが教会で幼児の身体測定を行い、HCを訪れない家庭から栄養不良児を発見 ...プロジェクト養成の栄養普及員がクッキングデモンストレーションを実施 ...プロジェクト養成のCHWと地区保健委員会主導で住民参加の「社会地図/Social Map」を作成</p>	<p>強化</p>	
<p>(2) 保健活動従事者と住民との信頼関係 (ソーシャル・キャピタル形成・強化のための活動) ...上記(1)で述べたような保健活動従事者による住民に対する保健活動 ...プロジェクト養成の栄養普及員が大豆普及のため「大豆回転資金」創出 ...CHW用、CHWトレーナー用養成訓練マニュアルを作成 ...上記マニュアルを使用してCHW養成のためのトレーナー訓練を実施 ...上記マニュアルを使用し、訓練されたトレーナーがCHWの新規養成と再訓練を実施 ...既存の住民組織とCHW強化を目的に、知識・技術向上、組織運営、意欲向上のために、地区保健委員会 / CHW 主体で毎月勉強会を開催</p>	<p>形成、強化</p>	<p>既存CHWグループと、新規養成CHWグループ間の能力ギャップ 栄養普及員が回転資金を私的流用(相互チェック不備) ジョージ・コンパウンド(人口約3万人)で養成されたCHW 51名、栄養普及員 28名</p>
<p>(3) 住民組織内の結束、住民組織と住民との信頼関係 (ソーシャル・キャピタル形成・強化のための活動) ...(プロジェクトが)パイロット地区に家庭菜園普及のための住民組織を設置し、農機具購入などの初期投資を実施 ...(プロジェクトが)貧困女性所得創出のための洋裁教室を開設</p>	<p>形成、強化</p>	<p>組織内に女性が多いと識字率低く、男性が多いと女性が発言しにくい住民組織の継続性確保が困難(収入源確保の必要性)</p>

<p>(4)住民組織間のネットワーク (ソーシャル・キャピタル形成・強化のための活動) ...地域住民組織間の連携強化のため各組織代表によるPHC進捗会議をヘルス・センターで隔週開催 ...(同上の目的で)6つの組織が集まり実行委員会を組織し、四半期ごとに健康促進キャンペーンを実施 ...(同上の目的で)複数の組織が集まり実行委員会を組織し、学校保健キャンペーンを実施</p>	形成、強化	実行委員が資金を不正使用(ヘルス・センターを経由しない資金が管理されなかった、相互チェック不備)
<p>(5)地域保健行政組織と住民組織間のネットワーク (ソーシャル・キャピタル形成・強化のための活動) ...地区保健管理局及びヘルス・センター職員に対し住民組織メンバー育成やPHCプログラム実施運営のための研修を実施 ...行政と複数の住民組織メンバーでKOSYUという有料トイレ委員会を設立 ...地区保健委員会、地元サッカーチームが共同して地区清掃活動を実施 ...ヘルス・センター職員とCHWのミーティングを隔週に実施</p>	形成、強化	行政が予算・人員不足のため住民組織を十分に支援できていない

出所：筆者作成

プロジェクトによって養成された栄養普及員は大豆普及のための「大豆回転資金」を創出したり、クッキング・デモンストレーションを行ったりした。しかし、栄養普及員が回転資金を私的に流用するなどの事件もあり、規範の面でまだ問題を抱えている。

(3) 住民組織の強化や住民組織と住民との信頼関係構築

プロジェクトでは、パイロット地区であるジョージ地区の環境保健委員会（GEHC）などの住民組織メンバーに対して住民自身が保健医療問題を解決できるようになるためのトレーニングを行っている。GEHCは委員会の下部にサブ委員会を組織し、住民に密着した衛生活動を行っている。具体的にはGEHCメンバーの住民はヘルス・センターの環境衛生技師とともに、安全な水に関して戸別訪問による健康教育、モデル・トイレ建設と運営管理、ゴミ収集活動、排水溝整備及び建設、雨季の浅井戸の水質検査、コレラ発生時の患者の追跡調査を行っている。このような活動に導入された参加型手法（Participatory Hygiene and Sanitation Transformation: PHAST）は、住民による問題分析と対策立案に活用された。地区保健局の要請に基づき、この手法を用いて他地区でも環境改善を行うべく、プロジェクトではこの参加型手法のファシリテーターを育成した。

(4) 住民組織間のネットワーク構築

住民組織間のネットワークについては、このプロジェクトでは住民組織間の連携強化のために各組織代表によるPHC活動の進捗に関する打合せを隔週でヘルス・センターにて実施している。また、住民組織が集まって実行委員会を組織し、3か月ごとに健康促進キャンペーンを行ったり、学校保健に関するキャンペーンを行ったりしている。このように住民組織間のネットワークはある程度構築されてきているが、キャンペーン実行委員が資金を不正使用した事件などもあり、規範の面でまだ問題が残される。

(5) 地域保健行政組織と住民組織間のネットワーク構築

地域保健行政と住民組織とのネットワーク構築については、地区保健管理局及びヘルス・センター職員に対して住民組織メンバー育成やPHCプログラ

ム実施運営のためのトレーニングを行い、地域保健行政が効果的に住民組織をサポートできるように働きかけた。

また、地区保健委員会(NHC)は地元サッカーチームと共同して地区清掃活動を行ったり、住民組織やCHWの知識や技術向上、組織運営能力強化や意欲向上のために毎月勉強会を開催したりしている。

しかし、地域保健行政は予算・人員が不足しているため、住民組織を十分に支援できていない面もある。

一方、経済的自立が図られている取り組みもある。行政組織及び複数の住民組織メンバーの代表が集まって“KOSYU”という公衆有料トイレ委員会を設立した。KOSYUの運営に関する事項はすべて委員会によって決定することとし、住民各層の衛生環境改善の自覚を促すことを目的としている。マーケットに建設された有料公衆トイレでは使用者から料金を徴収して運営経費を賄っている。モデル・トイレについては、使用家族が定期料金を支払っている。

トイレに関しては財政的な自立的運営が一部の活動で達成されつつあり、この委員会経済的自立発展性については大きな問題はなく、委員会の活動は着実に今後も他の住民組織のモデルとなり得る。

2 - 3 ソーシャル・キャピタル形成・活用の評価の視点 - 終了時評価で採用された指標の例

- (1) 住民の保健に関する認識
 - ・保健知識を有する住民数、その知識により行動が変容した住民数
- (2) CHWなどの保健活動従事者と住民との信頼関係
 - ・プロジェクト活動中に養成され、PHC活動を行ったCHW数(プロジェクト開始時/終了時で比較)
- (3) 住民組織の強化や住民組織と住民との信頼関係
 - ・プロジェクト活動中に形成された住民組織数(プロジェクト開始時/終了時で比較)
 - ・住民組織のPHC活動指導者数(同)
 - ・住民組織の研修・会議開催回数(同)

- ・パイロット地区で住民が行うPHC活動実績(同)
- ・GMP(Growth Monitoring Program:子どもの成長モニタリングプログラム)参加者人数(同)
- (4) 住民組織間のネットワーク
 - ・住民組織間の会議開催回数(プロジェクト開始時/終了時で比較)
- (5) 地域保健行政組織と住民組織間のネットワーク
 - ・地域保健行政組織と住民組織間の会議開催回数(プロジェクト開始時/終了時で比較)
- (6) その他ソーシャル・キャピタルの活用・形成が影響したと考えられるもの
 - ・乳幼児の発育状況(プロジェクト開始時/終了時で比較)
 - ・住民の疾病状況(同)

2 - 4 教訓・留意点/提言

(1) 住民組織の経済的自立発展性の確保

組織形成時に専属スタッフをプロジェクトが雇用した場合、プロジェクト終了後も活動を担うスタッフが存在し続けるかは定かでない。同様に、CHWもボランティアながら金銭以外のインセンティブを与えられているが、CHWがプロジェクト終了後(外部からの資金援助が絶たれた後)も活動を継続するとは言い切れない。プロジェクトで住民組織の強化を図ったり、CHWと住民との信頼関係を築いたりするなど必要なソーシャル・キャピタルの形成や強化に努めても活動資金が不足すると、形成・強化されたソーシャル・キャピタルが持続しない危険性もある。そのためPHC活動を支える独自の収入創出活動が必要である。

PHC分野の活動内容が日常生活に密着しているプロジェクトほど資金難によって活動が継続できなくなることは切実な問題となるため、ソーシャル・キャピタルの形成・強化を図る場合には活動当初から経済的自立を最重要目標の1つとして掲げるべきである。

(2) 既存の組織やソーシャル・キャピタルを把握することの重要性

PHC活動を効果的に行うために住民組織や行政組織の強化や組織間の関係づくりを行う際には、既存の行政組織、住民組織等について、その活動内容や構成、意思決定のメカニズムなどを十分に把握した上で働きかけることが重要である。住民参加でのPCMワークショップにおいて第一段階で「関係者分析」が行われるが、その各々の主要「関係者」ごとのPDMを策定するに足りるほどの情報と分析なしにはソーシャル・キャピタルを活用したプロジェクト実施は難しい。

また、コミュニティにおいては、プロジェクトに正の影響を及ぼすソーシャル・キャピタルと負の影響を及ぼすソーシャル・キャピタルとが混在することが多いので、プロジェクトに影響を与え得るソーシャル・キャピタルを調査し、活用し得るソーシャル・キャピタルや留意すべきソーシャル・キャピタルをあらかじめ検討することが重要となる。

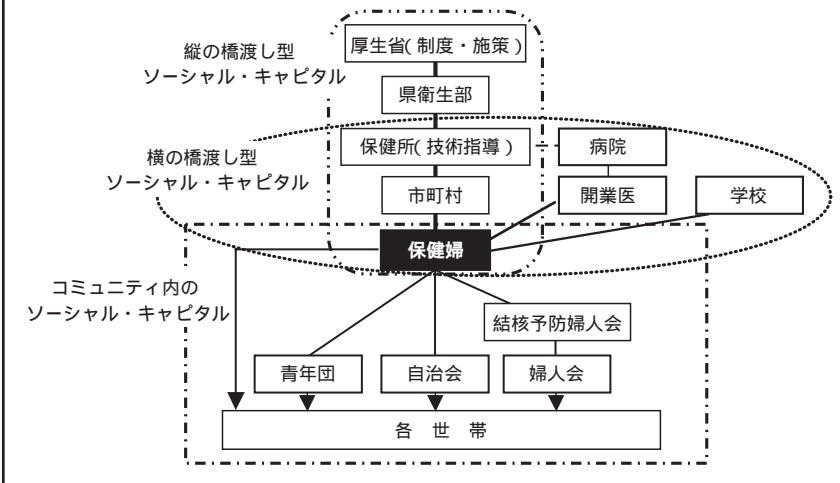
(3) 行政組織間のネットワークづくり

ザンビアのプロジェクトでは、中央行政と地方行政、あるいは地方行政間のネットワークづくりは意識的には活動の中に入れられていなかったが、モデル地区で行ったPHC活動を今後他の地域にも広げていく際にはこのような行政組織間のネットワークも重要となる。

Box 4 - 2 日本のPHC活動：保健婦を中心としたソーシャル・キャピタル活用・形成例

PHCにおいては地域のニーズを把握して住民とともに活動するPHCワーカーの役割が重要である。日本の場合、その役割を果たしたのが保健婦である。保健婦は伝染病対策や母子保健対策のために地域に入って健康問題を把握するとともに、婦人会や青年団などの住民組織と協力して地域に根ざした保健活動に取り組んだ。保健婦は行政と住民の接点となり、両者の協力関係を形成するとともに(橋渡し型ソーシャル・キャピタルの形成)、住民が主体的に保健活動を実施できるよう支援を行った(住民組織内のソーシャル・キャピタル形成)。

日本のPHC活動の成功例としては結核対策があるが、そこでも保健婦を中心としたソーシャル・キャピタル形成が重要な役割を果たした。結核対策では、結核予防法(昭和26年改正)で拡充された制度に基づき(制度的ソーシャル・キャピタルの形成)、保健所、市町村、医療機関、保健婦、住民組織が協力して結核検診の促進や健康教育を実施した(橋渡し型ソーシャル・キャピタルの形成、活用)、保健所や市町村の保健婦は協力して地域を巡回し、健康教育や保健指導を実施したり地域のリーダーや住民組織に協力を依頼したりし、住民への知識の普及と意識の向上(住民の認知的ソーシャル・キャピタルの形成)に努めた。また、自主的な住民組織である結核予防婦人会が組織され、結核検診の受診を促進した(住民の認知的ソーシャル・キャピタルの形成促進)。このような活動の結果、結核死亡率は昭和22年に人口10万人当たり187.2人であったのが昭和35年には10万人当たり34.2人まで減少した。



出所：国際協力事業団医療協力部(1998a)を基に作成。

付録 ザンビア・ルサカ市プライマリ・ヘルスケア(PHC)プロジェクト PDM(仮訳)

作成日：2001年3月

プロジェクトの要約 (Narrative Summary)	指 標 (Objectively Verifiable Indicators)	指標の入手手段 (Means of Verification)	外部条件 (Important Assumptions)
上位目標(Overall Goal) ルサカ地区住民の健康状態が向上する。	ルサカ市における保健指標の改善	保健省の保健報告書、ルサカ市保健管理局の報告書	ザンビアの経済・政治的安定が続く
プロジェクト目標(Project Purpose) ルサカ地区におけるプライマリ・ヘルスケア(PHC)運営体制が、ザンビア国家保健改革及び戦略計画に沿った形で改善される。	パイロット地区のルサカ市保健管理局スタッフの能力向上	1. 保健管理局年次報告 2. フォーカス・グループ・ディスカッション	ルサカ市保健管理局の役割及び機能が維持される
成果(Outputs) 1. パイロット居住地区において、住民のニーズに応えた形で地域型 PHC プログラムが改善される。 2. ルサカ地区において異なるレベルの医療機関間のレファレル・システムが効率的に運営される。 3. (パイロット学校において) 学校保健サービスが効率的に運営される。	1-1 栄養・環境衛生に関する住民参加型保健活動に関するコミュニティ住民の能力向上 1-2 パイロット地区における知識・行動の変容 2-1 レファレルの適正さを測るシステムの存在 2-2 医療機器の信頼性とヘルス・センターのスタッフの技術及び研修を評価するシステムの存在 3-1 学校保健プログラムにおける学校ヘルス・コーディネーターの技術・知識の向上 3-2 パイロット校における駆虫プログラムの実施	1-1 ヘルス・センターのスタッフ及び JICA 専門家による観察・評価 1-2 KAP(Knowledge, Attitude and Practice)調査 2-1 UTH- 保健管理局小児科データシステム報告書 2-2 保健管理局医療機器管理報告書、スタッフ研修・技術評価報告書 3-1 研修前・後評価、DHMTの学校保健チームによる報告書、保健管理局による業績評価 3-2 検便調査	1. ルサカ市保健管理局において、PHCの活動及びスタッフ研修が持続的に実施できるような予算が確保される。 2. 確立されたレファレル・システムが速やかに実施される。

<p>活動(Activities)</p> <p>1-a 既存のPHCプログラムの現状調査</p> <p>1-b 社会経済面も含めたパイロット地区のベースライン調査の実施</p> <p>1-c パイロット地区での地区ヘルス・スタッフ、住民組織、NGO及び他ドナーと協同した住民参加型PHCプログラムの実施</p> <p>1-d PHCプログラムを実施する地区ヘルス・スタッフの能力強化</p> <p>1-e ルサカ地区における基礎保健管理情報システムの向上</p> <p>1-f 上記プログラムの効果のモニタリング・評価</p> <p>2-a ルサカ市における異なるレベルの医療機関間のレファレル・システムの現状調査</p> <p>2-b UTHアウトリーチ活動を含めた研修プログラムを通じた地区ヘルス・スタッフの能力強化</p> <p>2-c ルサカ地区における基礎保健管理情報システムの強化</p> <p>2-d 関連機関等との共同でのレファレル・システムの改善</p> <p>3-a 学校保健プログラムの現状調査</p> <p>3-b ルサカ地区のパイロット学校の選出</p> <p>3-c 学校保健コーディネーター向けの学校保健ワークショップの開催</p> <p>3-d 学校保健プログラムのガイドラインの作成</p> <p>3-e パイロット校における検便や健康診断などの学校保健活動の実施</p> <p>3-f 学校保健プログラムの効果のモニタリング・評価</p>	<p>投入(Input)</p> <p>日本側</p> <p>1. 専門家派遣</p> <p><長期></p> <p>リーダー</p> <p>業務調整</p> <p>プライマリ・ヘルスケア(環境衛生)</p> <p>保健計画</p> <p>公衆衛生</p> <p>保健教育</p> <p><短期></p> <p>保健計画</p> <p>医療機器管理</p> <p>社会調査</p> <p>コミュニティ開発</p> <p>プライマリ・ヘルスケア等</p> <p>2. 医療機材の供与</p> <p>3. カウンターパートの本邦研修の実施</p> <p>ザンビア側</p> <p>1. カウンターパート配置</p> <p>プロジェクト・ディレクター</p> <p>プロジェクト・コーディネーター</p> <p>専門家のカウンターパート</p> <p>事務員</p> <p>2. プロジェクトのための土地や施設の提供</p> <p>3. プロジェクト予算の確保</p>	<p>カウンターパートが継続してプロジェクトに携わる。</p> <p>前置条件(Preconditions)</p> <p>ザンビア政府が保健状況改善のためのPHC政策を維持する</p>
---	--	--

参考文献

(日本語文献)

- 国際協力事業団医療協力部(1996)『ザンビア国ルサカ市プライマリーヘルスケアプロジェクト事前調査団報告書』
- (1997)『ザンビア国ルサカ市プライマリーヘルスケアプロジェクト実施協議調査団報告書』
- (1998a)『JICA プライマリ・ヘルスケア(PHC)の手引き -すこやかな地域社会を目指して-』
- (1998b)『ザンビア国ルサカ市プライマリーヘルスケアプロジェクト計画打ち合わせ調査団報告書』
- (1999)『ザンビア国ルサカ市プライマリーヘルスケアプロジェクト巡回指導調査団報告書』
- (2001a)『ザンビア国ルサカ市プライマリーヘルスケアプロジェクト運営指導調査団報告書』
- (2001b)『ザンビア国ルサカ市プライマリーヘルスケアプロジェクト終了時評価報告書(案)』
- (2001c)『課題別指針 Primary Health Care』
- 近藤麻里(2000)『ルサカ市プライマリーヘルスケアプロジェクト平成12年度NGO連携強化費による現地調査報告書「住民組織に関する自立発展と継続可能性」』国際協力事業団/AMDA
- 妹尾美樹 専門家(1998.7 ~ 2001.7 保健教育)総合報告書
- 橋本正巳(1968)『地域保健活動 - 公衆衛生と行政学の立場から - 』医学書院

(参考ホームページ)

UNICEF ホームページ <http://www.unicef.org/>

WHO“ Declaration of Alma Ata - Health Promotion(HPR)”

<http://www.who.int/hpr/archive/docs/almaata.html>

第5章 教育とソーシャル・キャピタル

1．教育分野における開発課題とソーシャル・キャピタル

1 - 1 教育分野における課題の構造

開発戦略及び開発援助において、特に近年、教育は貧困対策及び公平な成長の最も重要な要因の1つとみなされてきた。中でも基礎教育は、万人の基本的権利としてもその地位を高めてきた。1990年にタイのジェムティエンで開催された「万人のための教育世界会議 (World Conference on Education for All: WCEFA)」は、EFAが国際的な共通の目標であるという合意を強めることに貢献した。また、1990年代前半の様々な世界会議をもとに設定された「2015年までに達成すべき国際開発目標」でも、教育の重要性は強調されている¹。

教育分野は、大きくフォーマル/ノンフォーマル教育とに分けられ、またそのレベル(例：初等、中等、高等教育)、タイプ(例：普通・職業教育、職業訓練)、対象、及び所轄官庁などにより、サブセクターに分けられる。サブセクター別にみると、ソーシャル・キャピタルについての文献はノンフォーマル教育や生涯学習についてのものが主のようだが、本研究では国際社会及び日本政府にとって開発援助の最重要課題である基礎教育分野、特にフォーマルな基礎教育に焦点を当てる。また、以下の課題の構造、ソーシャル・キャピタルとの関係、プロジェクト事例の分析において、世界銀行の文献や教育分野での活動を主に参考にしている。これは世界銀行が近年、資金力、発言力、実績ともに、教育分野における開発援助に多大な影響力を及ぼ

¹ 国際開発目標は、当初OECDの開発援助委員会 (Development Assistance Committee: DAC) によって設定され、次の7大目標を含む。最貧困人口の半減、全児童の初等教育への就学、初等・中等教育における男女格差の排除、幼児・児童死亡率の低下、妊産婦死亡率の低下、必要とするすべての人へ与えられるリプロダクティブ・ヘルス・サービス、そして取り戻された環境資源である。

しているためである²。

基礎教育分野における中心開発目標は、良質の教育、特に初等教育段階の完全普及と男女格差の解消である³。対象国・地域によって、その目標の重要度、そして目標達成に向けた課題、また課題に対する最適な政策に違いがあり得るものの、国際的な経験を基に、典型的な例を挙げることはできるだろう。表5-1は、そうした例を特に国際目標達成の鍵である低所得国を対象に考え⁴、世界銀行による貧困削減戦略ペーパー(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)の資料を基にまとめたものである⁵。ここではまず、3大課題として、「教育サービスの拡大」、「教育の質の改善」、「教育需要の刺激」が挙げられている。さらに、「教育サービスの拡大」のためには低コストでターゲットを絞った学校の拡大といった政策オプションがあり、その実施手段として低コストのデザインや建築資材の調達、コミュニティをベースにした建設などが考えられるというように、各課題別に政策と実施手段のオプションが示されている。

表5-1は、供給者側だけでなく需要者側により立ったアプローチの重要性を表している。「サービスの拡大」のための教師の現地採用や「質の改善」のための地域に根ざした教材の開発など住民の意見や文化をより反映させる政策のみならず、「需要の刺激」ということを大課題として、保護者やコミュニティを学校評議会等に含めるような積極的な参加促進政策を挙げている。これは、地方分権化やコミュニティ参加について、国や地域などの事情を考慮して検討された様々な調査の結果を反映している⁶。世界銀行は、1999年の

² 詳しくは、江原裕美編(2001)を参照。なお、筆者自身は世界銀行での勤務経験を有している。

³ これらは、前述の国際開発目標及び2000年の世界教育フォーラムにて合意された「ダカール行動のための枠組み」における6つの目標を参考に簡潔にまとめたものである。

⁴ World Bank(2002)では、データが利用可能な155の途上国を対象に2015年までの初等教育の完全普及(Universal Primary Completion)の達成可能性を分析し、達成できないリスクにある88か国のうち6割以上がIDA資格国(ほとんどが低所得国)であり、79のIDA資格国の7割がそのリスクをもつとしている。

⁵ 本研究は、教育分野における課題の構造を分析することを目的にしていいため、極めて簡略にまとめている。詳しくは、Aoki, et.al.(2001)、国際協力事業団(2002)を参照。

⁶ 例として、世界銀行も1990年代後半に政治面、コミュニティ・需要側の財政面、法制度面、教員管理について教育の地方分権化の有効性を検討したシリーズを出版している。

表5 - 1 基礎教育分野における主な課題と政策オプション

政策のオプション	実施手段・方法
1. 供給の拡大 低コストで注意深く対象を絞った拡大	<ul style="list-style-type: none"> ・低コストのデザインや建築資材の調達 ・コミュニティをベースにした学校建設 ・早期の良質の就業前研修(より短期のフォーマル研修、教室でのより実技を重視した研修、遠隔配信を使った研修) ・教員の現地採用、教員教師の遠隔地・農村地への配置のためのへのインセンティブ
費用効果を重視した既存校舎の活用	<ul style="list-style-type: none"> ・2部制の学校、複式学級 ・教員の再配置と効率的なクラスサイズ
民間による教育と資金の増加	<ul style="list-style-type: none"> ・民間のプロバイダーに関する簡潔な法的枠組みの形成、認定制度や基礎統計の収集 ・費用対効果の高い民間プロバイダーへの補助金
制度運営の強化	<ul style="list-style-type: none"> ・HIV/AIDSのインパクトに対する計画 ・スクール・マッピング(その後より洗練されたEMIS*) ・校長の役割や選出・研修の見直し ・教員の欠勤傾向の改善 ・学校に対する公平な資金配分(生徒1人当たり)
2. 質の改善 教授法の改善	<ul style="list-style-type: none"> ・生徒の読み書きのスキルの向上と明確な学習目標の強調 ・生徒の活発な参加を促す教授法の採用 ・科目分野と教授法における専門能力の継続的な改善 ・教員ネットワークの形成及びリソース・センターの設置 ・教員用マニュアルの改善 ・初期の学年における母国語による授業の実施 ・授業日数の増加
教材の質の改善	<ul style="list-style-type: none"> ・地域に根ざした教材の開発 ・低コストの教科書・教材の学校や生徒への時期を得た公平な配布 ・レリバンスを改善するためのカリキュラムの改訂 ・遠隔地教育(例:ラジオ教育)
アカウントビリティ(説明責任)のための仕組みの強化	<ul style="list-style-type: none"> ・学校のモニタリング・報告システムの改善(私学を含む) ・生徒の学習達成度の調査 ・学校の業務についてのステークホルダー(関係者)のエンパワメント
制度強化	<ul style="list-style-type: none"> ・管理機能の強化(計画、予算配分・執行、人事管理) ・学校の自治の強化
3. 需要の刺激 女子の教育の奨励	<ul style="list-style-type: none"> ・女子対象の奨学金の支給 ・女子の家庭内労働を軽減するための労働節約的技術、水汲み場、保健施設の普及 ・コミュニティに近い場所への学校の建設と女子用のトイレの設置 ・女性教師・女性管理職の雇用促進 ・学校の委員会への母親の参画も含む

通学費用の軽減	<ul style="list-style-type: none"> ・ 学費の免除 ・ ターゲット・グループへの教科書や文房具の無料配布 ・ 貧しい世帯、特にエイズ孤児に対する奨学金の支給
保護者やコミュニティに対する教育の魅力の拡大	<ul style="list-style-type: none"> ・ 学校評議会(スクールカウンシル)**への保護者の参加 ・ 学校のカレンダーと地域の経済活動との整合 ・ トイレ、水道、電気などの学校環境の改善 ・ 学校保健や栄養プログラムの実施 ・ 幼児教育プログラムの実施 ・ 青少年・成人向けのノンフォーマル教育の実施 ・ コミュニティ図書館の設置

* EMIS は Education Management Information System(教育管理情報システム)の略。

** スクールカウンシルは、コミュニティや保護者の代表も構成員を含む学校運営についての決定機能をもつ組織。

出所：Aoki, et.al. (2001), pp.27-29.

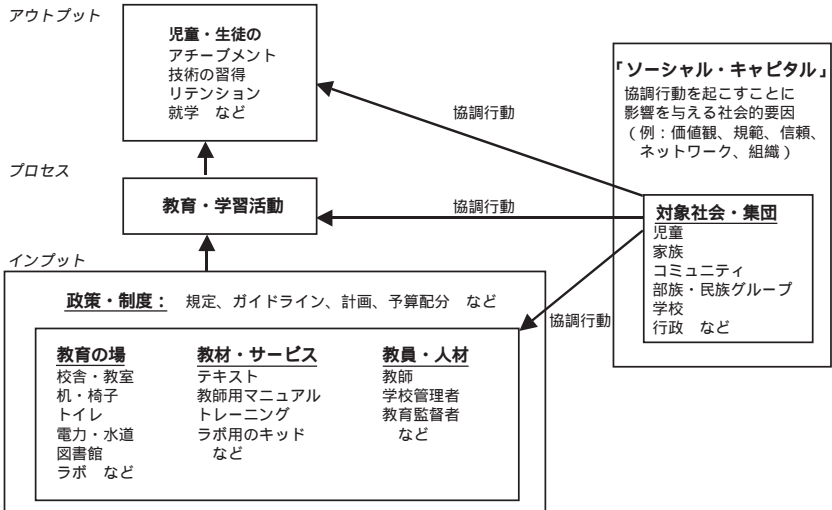
教育分野戦略でも⁷、教育目標達成に向けての行政、NGO、コミュニティなど関係者間のパートナーシップの必要性を掲げている。

このように、本調査研究でいう「当該社会・集団内もしくは社会・集団間において、開発目標の達成にむけて必要な何らかの協調行動を起こすことに影響を与える社会的な諸要因」というソーシャル・キャピタルは、教育分野においてもその重要性が高いと考えられる。いいかえれば、図5 - 1が示すように、ソーシャル・キャピタルは、様々な関係者の内・間の協調行動に影響を与えながら、教育開発の目的達成にむけた政策とその実施手段の選択に重要な影響を与えるのではないかということである。またソーシャル・キャピタルは、学校における教育・学習過程にも、学校外での活動にも影響を与えながら、教育開発の成果を決める1つの重要な要因になり得るのではないかと考えられるのである⁸。

⁷ World Bank (1999) pp.17-21.

⁸ ソーシャル・キャピタルは、教育の目標を達成するために必要な投入であるだけでなく、教育によってもたらされる成果の1つであるという見方もある(Heynema(1998))。学校で生徒が集団活動を身につけたり、市民教育を受けた生徒が社会における責任を学んだり、また学校がコミュニティ活動の場となったりするなど、教育を通じてその社会のソーシャル・キャピタルが形成され得る。また学校教育は、多様な社会・経済的背景にある児童が同じような公共の学校に就学することで(共通のカリキュラムなど)、社会の連携を促し市民性を強める可能性がある(World Bankソーシャル・キャピタルホームページ)。しかし、本研究では、前者の教育の目的達成のためのソーシャル・キャピタルの役割に焦点を当てている。

図5 - 1 基礎教育分野における典型的なアウトプットとインプット及び「ソーシャル・キャピタル」との関係



注) インプットの選択、その量、質、直接・間接コストなどは、国や地域またターゲットなどによって変わってくる。

出所：著者作成

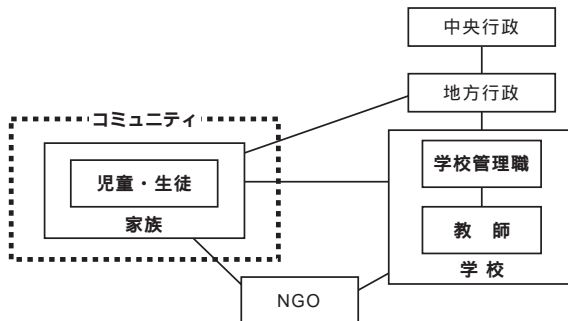
1 - 2 基礎教育分野におけるソーシャル・キャピタルの役割

基礎教育分野における主な関係者(stakeholders)には、大きく分けると、児童・生徒、家族、コミュニティ、NGO、教師、学校管理職、行政官などのグループが含まれる。また、各関係者グループ内においても様々なサブグループ(または組織)が考えられる。例えば、コミュニティにおいては部族や宗教によるグループ、行政では中央と地方行政というようにである。ソーシャル・キャピタル(規範、価値観、ネットワークなど)は、これらの関係者内もしくは関係者間に存在・形成し得ると考える。以下では、教育の目標達成に影響を与え得るソーシャル・キャピタルについて具体的に検討する(図5 -

⁹ 以下の事例の多くはWorld Bankソーシャル・キャピタルホームページからの情報に基づいているが、本研究におけるソーシャル・キャピタルの作業定義に沿う形で、より具体的な検討を試みた。また、事例によっては、参考文献においてソーシャル・キャピタルという用語は使われていない場合もある。

2 参照 。

図 5 - 2 基礎教育分野における主な関係者とソーシャル・キャピタルの例



重要となり得るソーシャル・キャピタル例

- ・ 家族やコミュニティの学校教育に対する認識や規範、責任感、役割
- ・ 家族やコミュニティ、教師や学校管理職の学校教育や学校経営に対するオーナーシップ
- ・ 家族の子どもの勉強に対する役割
- ・ コミュニティと学校の信頼関係や共同関係
- ・ コミュニティと学校のネットワーク
- ・ コミュニティと行政の間の信頼関係
- ・ 行政内または行政機関間における信頼感、責任感、ネットワーク
- ・ コミュニティ、学校と、外部支援者の信頼関係

出所：著者及び事務局作成

1 - 2 - 1 各関係者内のソーシャル・キャピタル

➤ 家族やコミュニティの学校教育や政策に対する価値観・認識：

例えば、ある家族内で「学校教育は子どもにとって必要である」といった学校教育への肯定的な認識や奨励度が高いと、家族のメンバーがより子どもの通学を支援したり、宿題を手伝ったりと¹⁰、生徒の就学、中退の予防¹¹また学習成果の上昇にも貢献し得る。一方、「公立学校は質が悪い」といった否定的な認識が裕福な家庭間で強いと、子どもを公立でなく私立学校に通わせ、

¹⁰ 例えば、Caplan, Choy and Whitmore(1992)。

¹¹ 例えば、Coleman and Hoffer(1987)。

さらに公立学校の質を下げる要因にもなりかねない。また、「学校教育は役に立たない」といった否定的な認識がコミュニティ内に強いとその子どもの学習効果を低くするかもしれない。このように、学校に対する価値観(認知的ソーシャル・キャピタル)は、子どもの就学や教育の質における格差を広めるというマイナス影響も与え得る¹²。

➤ **家族やコミュニティの学校教育や政策への責任感・規範：**

例えば、あるコミュニティ内に「自分のコミュニティの子どもを学校に行かせる責任がある」「地域の学校の質を向上する責任がある」といった学校教育への責任感が高いと、学校建設やマネジメントへのコミュニティの参加を高め、教育のアクセスや質の向上にプラスの影響を与え得る。様々なコミュニティの参加を奨励・推進することで、彼らの学校への責任感や学校のアカウンタビリティが高まり、教育の改善に影響し得る¹³。

➤ **家族やコミュニティ、教師や学校管理職の学校や政策へのオーナーシップ：**

例えば、あるコミュニティの学校へのオーナーシップが高いと、学校教育への資源配分の増加や教育の質・レリバンスの改善のためのコミュニティの貢献を増やし、生徒の就学や学習成果にプラスの影響を与え得る。PTAや学校評議会にコミュニティの代表を加えたり、学校の経営責任を学校に分権・委譲したり、コミュニティや教師の経営参加の奨励は、彼らの学校へのオーナーシップを高め得る¹⁴。

¹² World Bankソーシャル・キャピタルホームページ“Downside of Social Capital in Education”を参考にした。

¹³ 例えば、World Bank(1995)、Sawada(1999)、Rugh, Andrea and Heather Bossert(1998) pp.141.

¹⁴ 例えば、Francis(1998)は、ナイジェリアで、PTAや学校委員会や他のグラスルーツな組織などボランティア組織がその地域の学校への就学や出席の奨励及び施設、メンテナンス、セキュリティの改善に役立ったと示している。しかし、こうしたソーシャル・キャピタルにあまり頼りすぎたり、意思決定過程にコミュニティや家族を十分に含めていなかったりすると、彼らは子どもを私立に通わせたり、もしくは学校に全く通わせなかったりしてしまうかもしれないと警告している。

➤ **家族の子どもの勉強に対する役割：**

例えば、家庭内で「親や兄弟姉妹がきまって宿題を手伝う」といった家族の子どもの学習に対する役割が存在し、その存在度がより大きいと、子どもの学習成果にプラスの影響を及ぼし得る¹⁵。

1 - 2 - 2 **関係者間のソーシャル・キャピタル**

➤ **コミュニティと学校や行政の間の信頼感、共同責任感、ルール：**

例えば、ある社会において「学校を改善するには、他と協力すべきである」といった学校や教育政策に対する共同責任感や民主的過程への意識が高いと、各関係者間で意見交換を盛んに行うなど参加型の過程をより進め、教育政策やプロジェクトの効果性を高める場合がある¹⁶。一方、関係者間の信頼感が弱いと否定的な影響を及ぼし得る。例えば、コミュニティ参加による教員の現地採用について「住民は教育の複雑さを理解せず個人的政治的な意見に影響されがちだ」という教師のコミュニティへの不信感が強いと、教員の抵抗を引き起こす要因になり、教育の供給を妨げるかもしれない。計画策定時から両者を含めた話し合いを行い、教員の意見を反映した措置をとるなど信頼感やコンセンサスを築くことで、こうした抵抗を防ぐことが考えられるだろう¹⁷。

➤ **コミュニティと学校のネットワーク：**

例えば、「地縁関係」「部族関係」などコミュニティと学校教師の間にネットワークが存在すると、コミュニティが児童の通学を許可したり、教師の学校への出勤率やパフォーマンスを高めたりと、教育目標にプラスの影響を与え

¹⁵ 例えば、White and Kaufman(1997)。

¹⁶ 例えば、Colletta and Perkins(1995)は、コミュニティ参加の成功の前提条件として政治的意思の強さ、主要関係者のコミットメント、制度のキャパシティを挙げ、伝統的及び近代的権力が民主的な意思決定過程に基づく社会において参加型過程はより容易であると指摘している。

¹⁷ Caynor, Cathy(1998)pp.15-19 を参考とした。

る場合が考えられる¹⁸。

➤ **外部支援者とのネットワーク：**

途上国においてはNGOなどの外部支援者が基礎教育の実施を支援していることがあり、資源が不足しがちな途上国のコミュニティにおいてはこのような外部支援者とよい関係を築き、協力して基礎教育の実施にあたることが重要である。

これらの例から、価値観や規範といった認知的ソーシャル・キャピタルと制度やネットワークといった制度的ソーシャル・キャピタルは相互に影響し合っていることが分かる。例えば、コミュニティの学校教育に対する肯定的な価値観が高いほど、そのコミュニティの教育に対する役割が大きい場合が多い。また、コミュニティの学校運営上の役割を適度に増加してオーナーシップを高めることで、コミュニティの学校への意識や子どもの教育への責任感がより高まるとも考え得る。同時に、そうした肯定的な認識が強いコミュニティであるほど、PTAの導入など参加促進活動を試みた場合、よりプラスの結果が期待されうる。ただし、コミュニティに期待する役割が適当なものではなく、負担になりすぎた場合などは、コミュニティの学校や行政への不信感が高まるなど、子どもの教育に対する関係者間の協調行動にマイナスの結果を及ぼすという可能性もあるだろう。そのため、教育目標の達成にむけてソーシャル・キャピタルのプラスの影響をより増やし、マイナスの影響を減らすための介入が可能な場合があるものの、その程度や方法については十分な検討が必要である。

¹⁸ 例えば、インドについてWorld Bank(1997)では、女性教師の比率の高い学校ほど学習達成度における男女差が少ないし、民族的背景や言語を生徒と共有する教師の方がより効果的であるというように、教師がその性質を生徒とより共有することで効果的になることがしばしばあると指摘している。

2. イエメン基礎教育拡充プロジェクト(Basic Education Expansion Project: BEEP)におけるソーシャル・キャピタル活用・形成¹⁹

2-1 BEEPの概要²⁰

イエメンの教育セクターは、適切な質の基礎教育を全児童に与えることを最重要課題としており、イエメン基礎教育拡充プロジェクト(BEEP)はその達成のために、教育省が実施しているプロジェクトである。教育機会における深刻な男女格差を改善するための政策が、国内外の教訓を基に検討、実施されてきた。BEEPは、その成功の鍵として、教育省のオーナーシップ、地方分権、コミュニティ参加の重要性をプロジェクト形成時から強調してきた。同時に、中央と地方の関係、行政とコミュニティとの関係に着目し、コミュニティの参加促進を教育省の1つの機能とするなど、包括的なキャパシティ・ビルディングを目指してきた。

このように、BEEPは、1.で検討したソーシャル・キャピタルの影響に極めて着目しているといえよう。よって、本節では、まず簡単にBEEPの概要を説明した上で、BEEPという具体的なプロジェクトにおけるソーシャル・キャピタルの活用や評価例、また教訓について検討していく。

2-1-1 BEEPの背景、目的、活動と実施期間

イエメン教育省と世銀は、1997年7月から教育セクターにおける新規プロジェクトの準備を進めていた。しかし、進行中のプロジェクトのパフォーマンスが望ましくないこと、政府の教育支出の効率性が低いことなどから、新規プロジェクトの目的と活動内容の再検討を行った。その結果、1999年7月にイエメン政府と世界銀行は包括的な分析に基づいたイエメン国教育分野支援戦略に合意し、その中でBEEPのコンセプトについても提示した。

BEEPの開発目的は、基礎教育への農村児童の就学を増加させることであ

¹⁹ ソーシャル・キャピタルの概念を用いたプロジェクトの分析・記述は、本研究会の委員として執筆者が行うものであり、必ずしもすべてのプロジェクト関係者のコンセンサスを得ているものではないことを最初にお断りしておく。

²⁰ 付録参照。

る。この開発目的は、次の3つの成果(アウトプット)によって達成すると期待されている。第1の成果は、遠隔農村地域で利用可能な教室数の増加によって、児童、特に女子の低学年への就学機会が増加すること。第2の成果は、学校におけるリソース(教員、備品、教具など)の質の改善で、特に女子とその家族にとって学校が魅力的なものとなり、女子の就学率と通学継続率が高まること。第3の成果は、コミュニティ参加を含む教育マネジメントのキャパシティの強化で、教育予算の効率的・効果的活用を図り、教育機会及び質の改善にむけたプログラムの持続性をより確固たるものにするのである。

BEEPのコンセプトは一見シンプルであるものの、その成果の達成にむけた政策手段と実施体制はイエメンにとって様々な新しい試みを含んでいる。よって、行政の政策実施・吸収能力を考慮しながら、また政策手段そのものの適切性を検討しながら、ゆっくりとターゲット地域を広めていくことにした。まず、BEEPIは、女子の就学率が最も低く、かつスクール・マップ・データベースが開発された4つの州(Governorate)で実施されている。イエメンには20州あるが、これらのプロジェクト対象となった4つの州には約20パーセントの学齢人口が居住している。

BEEPの実施期間は、2001年1月から2006年12月の5年間である。投資総額は6,260万ドル相当で、その内訳はIDAが5,600万ドル²¹、政府予算480万ドル、現地のコミュニティが180万ドルとなっている。実施状況に応じ、2003年にもBEEPIIの準備が開始され、基礎教育改革を全国的に実施することが期待されている。

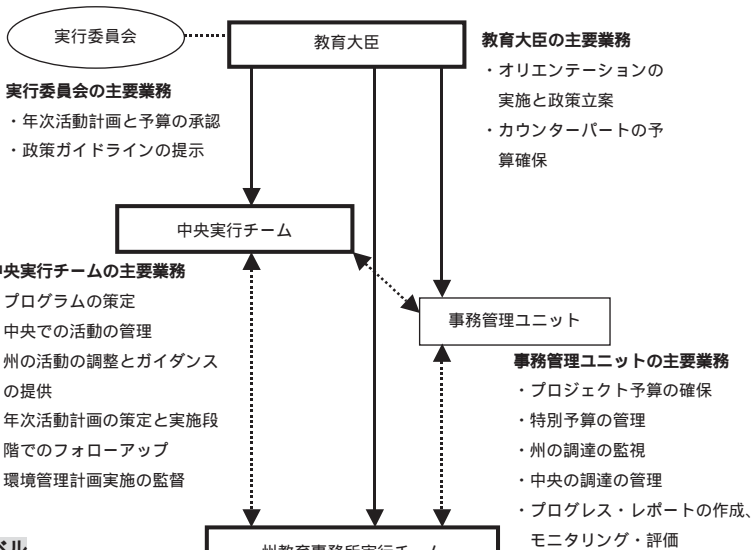
2 - 2 BEEPにおけるソーシャル・キャピタルの活用・形成

BEEPの開発目的の達成に向けた政策や手段は、様々な方法で検討され、主に効果面、コスト面、実施面においてより適すると判断されたものが選ばれてきた。コミュニティ参加の促進や行政のアカウントビリティの強化など、ソーシャル・キャピタルが重要な影響を及ぼし得ると考えられる政策は、

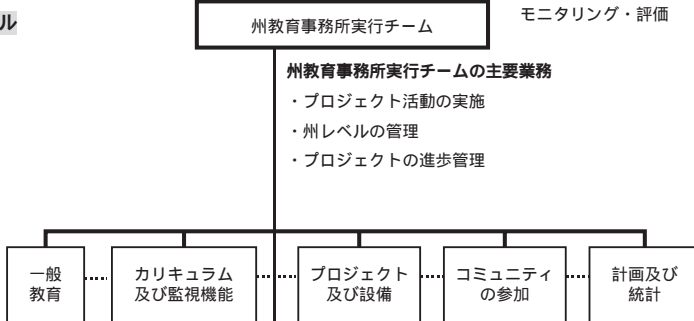
²¹ Grace period: 10年、Years to maturity: 40年、Service charge: 0.75%.

図5 - 3 BEEP 実施体制図

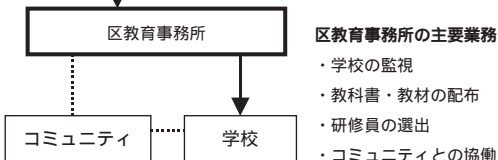
中央レベル



州レベル



区レベル



————▶ 監督
▶ サポート / 調整

出所：World Bank (2000) p.12

BEEPにとっても重要であるとプロジェクト・コンセプトの提案段階で既に考えられていた。その上で、具体的なプロジェクト・デザインの作成と調整が行われる中、社会面、制度面、経済面についてのアセスメントがそれぞれの専門家によってなされた。以下、このようなアセスメントによって、実施前にどのようなソーシャル・キャピタル的なものが具体的に分析されたのか、そして、それらに対しどのような働きかけが計画され、実施されているのかということについてみていく。

2 - 2 - 1 実施前にどのようなソーシャル・キャピタル的なものが主に分析されたのか？²²

社会面、制度面、経済面についてのアセスメントは、ソーシャル・キャピタル的なものまたはそれと深く関連しているものの分析も含んでおり、またそれらへの対処法についての提案を行っている。中でも、コミュニティや行政のもつ規範や価値観及びコミュニティと行政間や行政と行政の間の信頼関係やネットワークといったソーシャル・キャピタルがプロジェクトに及ぼし得る影響が注目された(表5 - 2参照)。

社会評価は、「コミュニティの学校教育に対する認識や役割」に注目し、特に女子通学を促進し得る条件と政策手段について検討した。また教育分野におけるコミュニティ参加の経験(特にUNICEF、GTZ²³、SFD²⁴のプログラム)を通じ、他のセクターでの取り組み(水セクターなど)も参考にしながら、教育へのコミュニティの参加をより促進していくための計画を提案した。その際、「コミュニティと行政との間における信頼関係や役割」についても考慮し、例えば学校建設や学校運営時での役割分担についてどのような合意をすることが重要か、実施中のフォローはどうすべきかなどについても検討した。

制度評価は、「教育行政組織内、または財務省など他の行政との間における信頼感・責任感・ネットワーク」、そして「行政官と外部支援者との間にお

²² イエメンの教育分野においてソーシャル・キャピタルという用語が特に使われたことはない。

²³ GTZ: ドイツ開発公社

²⁴ 社会開発基金の略 (Social Fund for Development: SFD)

表5 - 2 BEEPの準備段階で重要な影響を与え得ると考えられた
ソーシャル・キャピタルの整理

プロジェクトに影響を与え得るソーシャル・キャピタル例	影響		操作可能性
	ポジ	ネガ	
1 <u>家族やコミュニティ内の学校教育に対する認識や規範</u> ・子ども(女子、男子)にとって基礎教育を受けることは重要である ・学校での学習内容の質が悪い、質が低い ・女子を通学させるには制限が多い			B A A
2 <u>家族やコミュニティ内の学校教育への責任感や役割</u> ・コミュニティにある学校は自分たちのための学校である ・子どものための学校建設には参加し、貢献する ・子どものための教育の質の向上には参加し、貢献する			A A A
3 <u>コミュニティと学校・行政との間における信頼感や共同責任感</u> ・コミュニティと学校及び行政との協力は教育の向上に必要である ・学校や地方行政の教育への責任は重い			A A
4 <u>コミュニティと行政との間における認識やルール</u> ・プロジェクト対象地区の選び方は極めて公正である ・学校建設サイトはコミュニティの政治力できまる、不公正である ・コミュニティと行政間の合意や約束事は実行される			A A A
5 <u>行政内、または異なる行政間における信頼感、責任感、ネットワーク</u> ・中央・地方における教育行政の情報交換や意思決定のためのネットワークは部族・血縁・政党によるものが優勢であり、行政組織は機能を果たしていない ・自分の部署が参加せずに作成された政策の実施には責任はなく協力しない ・教育政策の実施には、他省、地方行政と協力すべきである			A A B
6 <u>教育行政官と外部支援者との間における信頼感、責任感、役割</u> ・行政官はドナーの支援プロジェクトの実施・成果に対し責任がある ・行政官とドナーや・コンサルタントとの協力は必要である			A A

A：操作可能、BEEPにおいて、コンポーネントや実施体制のデザインにおいて具体的な対応策がとられたもの。

B：操作困難、BEEPにおいての直接的操作は困難、または適切でないが、考慮の上対応したもの。

出所：World Bank (2000)を参考に、筆者作成。

けるプロジェクトに対する認識」に注意して、プロジェクトの実施体制のあり方を検討した。プロジェクトの効果と持続性を高めるために、教育行政の制度に整合した形で、教育省のプロジェクトへの実施責任とオーナーシップを高めるための方法を検討した。ドナーの支援のプロジェクトは、形成過程でも実施でもドナーのスタッフやコンサルタントが主導権を握り、教育省の行政官たちの参加や役割は限られている場合が多く、概してその持続性やプロジェクト対象地域外への波及効果は弱いと指摘されてきたためである。また、地方分権化の動きを踏まえ、プロジェクト実施における中央と地方の役割分担について、教育省制度の見直し案、教育行政官のマネジメント能力やシステム(情報システム、財務システム、給与システム)の分析を基に検討した。

経済評価は、イエメンにおける異なる実施体制(財源、主な担い手、管理責任などを含めた実施体制が異なるということ)による学校建設のコストと女子就学への効果との関連を、コミュニティ参加の形態の違いを考慮した上で比較分析した(費用対効果分析)。その結果、調達システム・手続きが簡略で、コミュニティの参加が建設時また建設後も積極的であるプロジェクトは、実質コストがより低く、建築期間も短く、女子就学への効果性も高いという結果となった。「コミュニティの学校への役割」と「地方分権など行政の簡素化」が教育投資の効果を高める上で重要であると再確認されたのである。

リスク分析では、プロジェクトに対する「コミュニティの参加」や「行政官のコミットメントと協力意識」は、プロジェクトにとって重要で促進すべきものであるが、またこれらは予想どおりにならず、計画された活動が失敗しうるリスクが高いということも指摘している。よって、プロジェクト実施中に、これらについてはより注意深くその状況を検討すること、そのリスクが最小となる方法が機能しているかをチェックすることを提案している。

2 - 2 - 2 ソーシャル・キャピタル的なものに対しどのような働きかけがなされたか、なされようとしているか？

プロジェクトに重要な影響を与えうるソーシャル・キャピタル的なものに対し、そのプラスの影響をより引き出し、マイナスの影響を減らすための対応策がとられた。表5-3が示すように、こうした対応策は、プロジェクト・

デザインや実施体制の構造に反映され、実行されている。以下に主な対応例を説明する。

(A)プロジェクト・デザインに反映(政策手段オプションの取捨選択)

BEEPでは「コミュニティと行政の関係」を強める、「行政間の役割分担」を明確にし機能を改善するという、いわばソーシャル・キャピタルに直接働きかけるキャパシティ・ビルディングが、アクセスや質の向上と並ぶ3大目標の1つとされた。そのうち、コミュニティの参加促進については、コミュニティ及び行政側双方に対しコミュニティの教育への参加意識や活動をより促進する活動が、プロジェクト対象州と地区で試験的に実施されている。行政側では、中央と州・教育行政で、コミュニティ参加ユニットの試験的な設立やスタッフのトレーニングなどが行われ、新しい役割を組織化し実践していくための試行錯誤が続いている。教育省は、コミュニティ参加プログラムの実施経験をもつGTZの技術協力を受け、フィールドの経験をより中央行政にも反映する試みを始めている。

行政能力(計画、モニタリング・評価能力)については、教育管理情報システム(Education Management Information System: EMIS)の開発と活用能力の強化を目指した活動が実施されている。中央、州、区における情報交換を制度化し、政策やプロジェクト目標、その実施状況及び達成度について、ワークショップを定期的で開催して議論を深め、「各部署の役割と協同責任感」を強めることが期待されている。

アクセスと質の向上という他の2大目標にも、ソーシャル・キャピタル的なものへの配慮や活用が計画されている。例えば、塀、女子用トイレなどを考慮した学校のデザイン規格の導入やプロジェクト学校への試験的な文房具セットの提供などは、女子の通学に対するマイナスの条件を減らし、女子通学を家族やコミュニティが奨励し得る環境を作ることを目指したもので、「コミュニティの女子教育への認識・規範」に配慮したものと見える。

また、プロジェクトの対象州や区の選定は、「中央・地方の行政間また行政とコミュニティの信頼・協力関係」の重要性を考慮し、透明性の高い方法でなされている。対象地域選定についての不平感が高まると、プロジェクトに対する様々な政治的妨害が予想されたためである。プロジェクト対象区は

表5 - 3 BEEP に重大な影響を与え得るソーシャル・キャピタル的なものへの対応例

主な対応例	表5 - 2
(A)プロジェクトのデザインに反映(政策手段と活動内容の選択)	
<u>コミュニティ参加を促進するためコミュニティ及び行政側双方に働きかける</u>	1-4
<ul style="list-style-type: none"> ・ 学校とコミュニティの定期的会合などを通じ、参加意識や実際の活動を促進する ・ 中央・州教育行政において、コミュニティ参加促進ユニットの形成と育成を行う ・ コミュニティ参加プログラムの参加経験をもつGTZの技術協力を教育省が受ける 	
<u>中央、州、区における教育行政間のつながりや役割分担を改善する</u>	5
<ul style="list-style-type: none"> ・ 教育省の効率的な組織改革を行い、中央・州・区及び各部署の役割を明確にする ・ MIS*の開発とその活用能力の強化を行い、情報交換を制度化する ・ 新たな政策及びその実施のための規定や手続きへについてのワークショップを定期的に開催する 	
<u>コミュニティの女子教育への認識・規範を配慮してアクセスと質の向上を向上させる</u>	1
<ul style="list-style-type: none"> ・ 塀、女子用トイレなどを考慮した学校のデザイン規格を導入 ・ 学校環境の質の向上を計る(文房具セットの供与など) 	
<u>コミュニティの意識や役割を重視したアクセス向上活動の対象地区の選定基準を導入する</u>	1-2
<ul style="list-style-type: none"> ・ 学校建設へ貢献する意欲や女子の通学へ過度の反発について調べる 	
<u>透明性の高いプロジェクト対象地域の選定法を導入する</u>	4
<ul style="list-style-type: none"> ・ プロジェクト対象区は教育統計に基づいて選定し、その選定基準指標とデータを公表する ・ アクセス向上活動の対象地区は、スクール・マップ・データ分析に基づいて選定し、さらにその地区へのフィールド調査結果に基づき最終決定を行う 	
(B)プロジェクトの実施体制に反映	
<u>プロジェクトへの教育行政官のオーナーシップと責任を高める</u>	5-6
<ul style="list-style-type: none"> ・ 教育省の組織機能と責任に基づいたプロジェクト実施体制とする ・ プロジェクト実施マニュアルには目標別の実施手順と責任部署について中央・州・区別に明記する ・ 教育省と世界銀行との合意文書などはアラビア語に翻訳し、広く配布する 	
<u>プロジェクトについて様々なアクター達が意見交換を行う機会を増やす</u>	1-6
<ul style="list-style-type: none"> ・ プロジェクトの立ち上げワークショップでは全州の代表者など幅広いアクターたちが参加する ・ 他プロジェクト(SFD、UNICEF、GTZなど)との情報交換を重視し、会議を定期的に開催する 	

* MISは Management Information System の略

出所：World Bank(2000)を参考に、筆者作成。

教育統計を使って選定され、その選定基準指標とデータは公表されてきた。また、プロジェクト区別の学校建設対象地区の数や場所は、スクール・マップ・データ分析を基に検討選定され、さらにその地区へのフィールド調査結果のデータに基づいてプロジェクト運営委員会にて最終決定が毎年行われている。そのデータは必要に応じ報告・公表されている。

さらに、プロジェクト区における学校建設対象地区(通常キャッチメント・エリアと呼ばれる)の選定については、「コミュニティの学校教育への意識や役割」を重視し、できるだけコミュニティを活用することを狙いとしたものを導入した。教育省は、学校建設サイト候補地でフィールド調査を行う際、コミュニティの調査を担当する行政官も含めている(できるかぎり女性を含む)。ただし、コミュニティの貢献度を数値的に設定した最低選定基準を設けたり、その貢献度や自発的意欲の高さを優先順位を決める主な基準とはしていない。あくまでも、その地区の女子が他の地区に比べてどれほど学校へのアクセスに欠如しているのか、逆にいえばどれほどその地区への介入が女子の就学を増加させる可能性があるのかということが最も重要な基準となる。よって、コミュニティ調査の役割は、コミュニティの学校建設へ貢献する意欲やその具体的内容、また女子の通学に対する反発の有無などについて調べながら、その地区周辺の典型的な教育データ(学齢人口、就学数、学校施設・教員など)や建設計画(建設規模・内容、就学見込みなど)の有効性を検討し、コミュニティの選定結果の妥当性に対する意識と選定された地区では建設実施中・実施後についての責任感をなるべく高めようとするところである。

(B)プロジェクト実施体制に反映

プロジェクト実施体制は、「教育行政官のオーナーシップと責任」をより高める方向で形成された。教育省の組織機能に対応してプロジェクト実施体制を決めたが、これは教育省の行政改革案の実施と必要に応じた改訂を試験的に実行するものとなった。プロジェクト実施マニュアルには、目標別の活動計画と実施手順とともに、中央・州・区別に実施責任部署が明記された。また、教育省と世界銀行との合意文などはアラビア語に翻訳して、広く配布し、行政官の責任感・参加意識を高め、決定事項の実行とフォローアップが行いやすいようにした。

近年のイエメンにおける世界銀行支援プロジェクトでは、現地のコンサルタントによる比較的大掛かりなプロジェクト実施ユニット(Project Implementation or Management Unit: PIU/PMU)を設立することが通例になっていた。PIUは、有能な人材を高い給与で雇用しており、限られた期間の投資プロジェクトをよりスムーズに実行するには有効とみられた。しかし、PIUの存在は、行政官達の不平感を募らせ、プロジェクトの効果を高め、また持続性をもたらすために必要な協力が行政官から受けられないなどという問題を招いてきた。よって、BEEPではこうしたPIUを設けず、代わりに、小規模の事務ユニット(Credit Administration Unit: CAU)を中央教育省内に設立し、世界銀行資金に特有な会計、調達などの業務のための少数の指導者・監督者的なコンサルタントのみを配置した。州と区レベルには、特にそうしたユニットも置かず、責任を持たされた行政官がそれぞれの任務に応じたトレーニングを受けている(p.232 図5 - 3 参照)。

このような省内の人材に頼った実施体制は、省内の組織的また個人の能力などキャパシティの不十分さによってプロジェクトが頓挫するリスクが高いと指摘されてきた²⁵。このようなリスクを減らすために、BEEPではプロジェクト形成時から行政のキャパシティ・ビルディングを進め、また実施1年後に進捗を検討し、責任をもつ部署のキャパシティが非常に不十分な部分については代替案をとるという条件がつけられた。またアクセスの向上のための実施体制は、これまでになく地方行政の責任と権限を増したものであるため、1年目は、1つのプロジェクト州のみでの実施というように、慎重に実行に移された。この結果は予想以上に良好で、ほぼ計画どおりに実施が進んだため²⁶、2年目は全4州において同様の実施体制でアクセス向上の取り組みが始まっている。

²⁵ World Bank(2000)pp.21-22を参照。また教育省と世界銀行との間に交わされた文書には、“ Aide-Memoire/Memorandum of Understanding for BEEP, December 1999, March 2000 ”がある。

²⁶ World Bank Aide-Memoire for BEEP Supervision Mission of December 2001.

2 - 3 評価の視点

BEEPのモニタリング・評価は、主にプロジェクトのログ・フレームに基づく半期ごとのプログレス・レポート、毎年の実施計画に基づくプログレス・レポート、政策レター²⁷に基づく毎年の政策レビュー結果、そして包括的なプロジェクトの中期評価と終了時評価レポートを通じて行われる。ここでは、2 - 2で分析したソーシャル・キャピタルへの主な対応例についてどのような評価指標やデータ源が使われるのかということを見ていく。

ログ・フレームには、開発目的、成果、活動内容それぞれについての簡略な要約と評価指標が記載されていて、毎年目標が設定され、半期ごとにその達成状況が報告・説明され、4段階の評価がなされる。ソーシャル・キャピタルへの対応例に関しては、コミュニティの参加促進については、「学校建設に対するコミュニティの貢献についての合意が十分に実行された」、「半数以上のプロジェクトスクールでは、学校のメンテナンスや運営へのコミュニティの参加が活発である」という成果指標が含まれており、サイト訪問の報告内容によって判断される。

政策レビューでは、BEEP対象地域だけでなく、広く基礎教育政策の状況を検討することが意図されている。コミュニティ参加や女子教育への理解を奨励するための政策についても検討されることになっている。指標としては、「学校建設地の調査にコミュニティが参加したか」、「地方の状況に応じたデザイン基準が採用されたか」、「コミュニティのコミットメントに基づく建設地の選定が行われたか」、「コミュニティの建設費への貢献は何パーセント程度か」、「学校運営へのコミュニティの参加を活性化するための活動がどれほど行われたか」などが含まれている。

キャパシティ強化のための政策については、「教育省の各部署の正式な組織機能が決められているか」、「中央・地方行政を結ぶ管理情報システムが機能しているか」、「監督官は定期的に学校訪問しているか」などの評価指標が含まれている。政策レビューは、教育省による様々なデータ、テーマや目標

²⁷ 教育大臣から世界銀行総裁に宛てられた基礎教育における目標と政策についての書状（詳しくは、World Bank(2000)Annex 11を参照）。

別のコンサルタント(例:コミュニティ参加専門家)による調査レポート、政府やドナーによるセクター調査・研究、及び世界銀行スタッフの調査などに基づいて行われている。

中間期と終了時の評価は、まだ行われていないが、教育省による評価と平行した外部評価が予定されている。

2 - 4 教訓・留意点

2 - 3で検討したようなソーシャル・キャピタル的なものが基礎教育プロジェクトに重大な影響を及ぼし得るという認識は、政府もコミュニティもまたドナーも抱いている。ただ、そうしたソーシャル・キャピタルを活用・形成するためのアプローチは、他のキャピタルへの働きかけに比べ、投資する金額よりむしろ人々の意欲や忍耐、さらに時間を多大に必要とする場合が多いと考えうる。よって、短期的なプロジェクトの効果を重視する場合や支払い記録や物質的な成果のみによってプロジェクトを評価する場合には、わずらわしいものになりがちである。

例えば、学校建設のみを目的にしているプロジェクトにおいてコミュニティ内のソーシャル・キャピタルのみが重要とみなされた場合は、現地のコンサルタントらにかなり頼ったデザインもよいかもかもしれない。彼らは、特定の期間と地区に責任をもつコミュニティの専門家として、プロジェクトの実施機関と契約を結ぶ。教育省が契約元の場合は、教育行政官はコンサルタントに対し監督責任があるが実際にコミュニティへの働きかけにはかかわらない、契約元でない場合は、相談的な役割などかなり間接的な立場にとどまる可能性が高い。いいかえれば、そのプロジェクトでは、行政とコミュニティとの間の信頼関係などのソーシャル・キャピタル的なものには積極的に介入しないことも考えられる。この場合、コンサルタントにかかる経費の高さも、不慣れな行政官が技術・意識面で新しい職務を果たすために必要な経費や時間、さらにコミュニティへの働きかけの効果(貢献度など)との関係で短期的に考えると、決して割高なものではないかもしれない。しかし、教育の総合的改善を目指すプロジェクトやプログラムでは、このような行政を排除したようなやり方は教育行政官の反発やモラルの低下を招くだろうし、学校

建設プロジェクトでもその持続的効果を考えれば、やはり問題は残るだろう。

BEEPの1年目の予想以上に良好な実績をみても、短期的または狭いプロジェクト対象地区における成果のみにとらわれずにプロジェクトをデザインすることが重要と考えられる。また、実施中には、モニタリング・評価基準に基づいてパフォーマンス状況を定期的に審査し、必要に応じてプロジェクト・デザインや実施体制を見直すという柔軟な対応策をとることが、よりよいパフォーマンスを引き出し、リスクを最小化することになるとも考えられる。BEEPも実施2年目は、新たな地方分権制の実施、大臣を含む教育省高官の交代など新しい関係者と関係者間の関係に面しており、これらにいかに対応に応じて適切に対応していけるか、今後も注目すべき点である。

3. 今後に向けて

以上考察してきたように、教育、特に基礎教育分野における開発目標の効率的、効果的、そして持続的達成のためには、ソーシャル・キャピタルを具体的に把握し、適切に対応することは非常に有効と思われる。では、このような教訓を踏まえ、JICA協力の効果をより高めるためには、いったい何をなすべきなのか？

- ・ ソーシャル・キャピタルについての理解を深めることによって、参加型開発や政策形成・行政能力(キャパシティ・ビルディング)へのJICA協力の改善と強化を目指す

日本の開発援助政策も、基礎教育分野の協力において住民参加の促進、学校の運営能力の向上、教育行政能力の強化といったソーシャル・キャピタルと深く関連している課題の重要性を強調している²⁸。しかし、これらの課題は、JICAの教育分野における実際の協力内容や実施体制に十分反映されてき

²⁸ 国際協力事業団ホームページ(<http://www.jica.go.jp/global/education/index.html>)(2002年4月)を参考にした。

ているとは、まだまだいいがたい状況ではなからうか。さらに、行政とコミュニティとの「橋渡し」的な関係づくりへのJICAの役割は見落とされ、重要な要因としては分析されてこなかったのではなからうか。今後は、このような点にも適宜考慮しながら、JICA協力の効果を高める必要があるだろう。

まず短期的(ここ1、2年の間)には、既にいわれている「地域社会との連携」や「相手国のオーナーシップの尊重とキャパシティ・ビルディング」²⁹を実際のJICA業務により反映させていくこと、その過程で、本研究で考察したソーシャル・キャピタルという考え方から学べるものを積極的に取り入れていくことが望ましいと思われる。業務の課題・目的、形態、規模、そして進行時期に応じて、ソーシャル・キャピタル的な要素をその調査内容や活動内容に取り入れたり、考慮したりすることが期待される。既に進行中の案件についても、可能な範囲で積極的に対応することが望ましい。

例えば、「インドネシア地域教育開発支援調査」は、教育戦略の立案のために住民と学校及び地方行政に多様な角度から働きかける方策のパイロット・プロジェクトの実施と評価を含んでいる。本格的なプロジェクトへつながり得る可能性を考えても、そのソーシャル・キャピタルとの関連性は非常に高いと思われる。「イエメン小学校建設計画基本設計調査」は、女子の就学率の増加へ貢献するための小学校建設計画の策定であり、ソーシャル・キャピタルとの関連性は高いと思われるため、ソーシャル・キャピタルの分析がなされることが望ましい。ただし、実際にその案件の中でソーシャル・キャピタルに働きかける必要があるとは限らないだろう。

中期的(3～5年間)には、JICAの教育分野の取り組みについてのガイドラインなど資料の策定や改訂を行う場合に、現在実施中または評価中の案件の経験を基に、ソーシャル・キャピタル的なもので重要だが見落とされがちであったものを例示し、今後考慮されるべき分析方法や対応策について検討することが望ましいだろう。例えば「教育分野における開発調査ガイドライン」や「開発課題に対する効果的アプローチ:基礎教育」といった資料の補強や研修・セミナー等の内容に反映するかどうか検討されることが望ましい。

²⁹ 国際協力事業団(2002)の「基礎教育に対する効果的アプローチ」の「3. 今後に向けて」より。

- ・ 国別、地域別の JICA 業務連携及び他の援助機関との連携・協調のさらなる促進により、ソーシャル・キャピタルの分析と活用を包括的に
行い、その効果を検討・評価できる機会を増やす

ソーシャル・キャピタルへの働きかけは、その結果が出るまで比較的時間を要する場合が多いと考えられる。よって、個々の JICA 事業を単独に扱わず、できるだけ教育分野及び教育分野を含む他のセクター(例：学校普及を含む農村開発プロジェクト)との地理的またはテーマに応じた連携を強め、継続的に成果、教訓、波及効果などについてフォローできるようにすることが必要である。スキームの違いを超えた、目的に応じた情報と経験の共有の上に、新たな活動の計画、実施、そして評価を行うべきである。

さらに、JICAの教育協力の効果を高めるためには、住民と行政、中央と地方、教育行政と他の行政といった複数の関係者内もしくは関係者間のソーシャル・キャピタルについての分析や働きかけを行わねばならないが、このような分析や働きかけを JICA のみで実施することは難しい。JICA の教育協力案件の効果を高めるためには、個別の案件にとらわれずに、国や地域別に教育セクターまたはサブセクターの全体像をとらえ、他の機関との調整・連携を強める必要がある。JICA 内外の連携は近年強まる傾向にあるが、ソーシャル・キャピタルの開発目標達成における重要性からみても、そのさらなる進展が望ましい。

付録 イエメン基礎教育拡充プロジェクト ログ・フレーム

目 標	主な成果・指標	モニタリング・評価	外部条件
CASにおけるセクター目標 1. 貧困削減や社会発展促進に寄与する教育の普及 2. 行政組織の改善	セクター指標 基礎教育における男女の総就学率(Gross enrollment ratio : GER) 教育省における支出プログラムの構造改善	セクター/国家報告書: 教育省(Ministry of Education : MOE)の年次統計報告; 国勢調査年次投資予算報告; 公的支出モニタリング	政治的環境は安定が続く
プロジェクト目標 4対象州における小学校の質の向上及び農村部、特に女子の就学率の向上	成果/インパクトの指標 1. 対象州における1～6年次の女子のGERが増加する 2. 対象20区において、1～6年次のGERが30%増加する 3. 対象20区における就学率増加の60%以上を女子が占める	プロジェクト報告書: EMIS(Education Management Information System)及び教育省の年次統計報告 プロジェクトの3年次及び5年次での評価 半期ごとのプロジェクト成果モニタリング報告書 注: 1999/2000年度実施の学校調査によってベースラインデータを収集	全体的な就学率の向上によって、対象州内の対象外区にも波及効果をもたらす
各活動の結果 1. 対象地域において、農村部の子ども、特に女子が1～6学年に就学できるための教室の増設	結果の指標 1.1.1 対象地域に約2,100の1～6学年用の教室を増設(約360校の新設学校の建設、及び既存学校約160校における教室増設)	プロジェクト報告書: 州教育省年次統計	政府が適切な資源を教育セクターに配分できるような経済状況である
	1.1.2 対象地域の学校約160校が修復される	教育省半期フォローアップ報告書	中央省庁(財務省など)や地方政府のリーダー(州知事など)が財務省の年次教育計画及び予算計画の実施を承認する
	1.1.3 プロジェクトによって新設・修復された全校にトイレが設置されている	成果指標によるプロジェクト半期ごとのモニタリング報告書	州教育省に実施能力がある
	1.1.4 合意された学校の立地と建築基準及び手続き方法が対象区で実際に使用される		コミュニティの女子教育への責任意識が高い
	1.2 日常の学校管理機能が改善され、運営されている		研修を受けた教師が農村部にとどまる

<p>2.4 プロジェクト州の小学校における農村部の小学校の質の改善</p>	<p>2.1.1 1-6学年の教師の80%が年に1回、研修に参加している 2.1.2 教育監視官や校長の80%が3週間研修プログラムに参加している 2.1.3 対象4州の学校の80%以上が年に3回以上定期的な監査を受けている 2.1.4 教員配置及び採用計画が適切に実施されている 2.2.1 プロジェクトの全教室(約2,600)に最低限の設備が備わっている 2.2.2 プロジェクトで建設・補修された学校の生徒全員(約90,000人)に最低限の教材が提供される</p>	<p>同上</p>	
<p>3. 対象4州において、教育省及びコミュニティが教育プログラムを効率的・持続的に実施する能力の向上</p>	<p>3.1.1 建設におけるコミュニティの貢献に関する合意が実行されている 3.1.2 プロジェクト対象校の50%が学校運営にコミュニティの積極的参加を得ている 3.2 EMIS/FMIS(Financial Management Information System)のスクールマッピングデータベースを使用することによって、年次教育計画及びフォローアップ報告書の質が向上している 3.3 BEEP 年次活動計画がうまく実施されている</p>	<p>(活動3.で行われる)実施能力改善プログラムのレビュー プロジェクトサイト訪問の報告 教育省半期フォローアップ報告書 進捗報告書</p>	
<p>プロジェクト活動 1. アクセス拡充 1.1 学校建設・教室増設・施設補修 1.2 学校メンテナンス・プログラム 2. 質改善 2.1 教師の技術及び教師配置の改善 2.2 学校への資機材の供給 3. キャパシティ・ビルディング 3.1 コミュニティの参加 3.2 計画、モニタリング及び評価 3.3 プロジェクト管理のサポート</p>	<p>投入:(各活動の予算) 4,360 万ドル 1,120 万ドル 780 万ドル</p>	<p>プロジェクト報告: 月ごとの支出報告及び半年後との実施モニタリング報告: 1. 進捗報告書 2. 財務記録 3. 調達管理報告、半期プロジェクト報告書、年次監査報告書、プロジェクトサイト訪問の報告、予算計画のレビュー</p>	<p>州教育省がアクセス向上活動を適切に実施できる能力をもつ プロジェクトのために新しく教育省で適用される管理体制とアプローチが有効であるとわかる 研修を受けたスタッフが研修成果に見合ったポストに配置される</p>

参考文献

(日本語文献)

江原裕美編(2001)『開発と協力：国際協力と子どもたちの未来』新評論
国際協力事業団(1998)『プロジェクト研究 教育分野における開発調査ガイドライン』

----- (2002)『開発課題に対する効果的アプローチ 基礎教育』

(外国語文献)

Aoki, A. et al. (2001) “Education in Poverty Reduction Strategy Sourcebook” Draft for Comments in June 2001. (<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/chapters/education/educat.htm>)

Bendokat, Regina and Takako Yuki (1998) “Yemen Public Education Expenditure Review” Paper submitted from the Human Development Group, Middle East and North Africa Region, World Bank to the Government of Yemen.

Caplan, Nathan, Marcella Choy and John Whitmore. (1992) “Indochinese Refugee Families and Academic Achievement,” *Scientific American*. 266 (2): 36-45.

Caynor, Cathy (1998) *Decentralization of Education: Teacher Management*. Washington, D.C.: World Bank.

Coleman, James (1988) “Social Capital in the Creation of Human Capital,” *American Journal of Sociology*, 94: S95-S120.

Coleman, James and Thomas Hoffer (1987) *Public and Private High Schools: The Impact of Communities*. New York: Basic Books.

Colletta, N. and Perkins, G. (1995) “Participation in Education and Training Sector”, *SDN Number 1*, February 1995.

Francis, Paul et al. (1998) “Hard Lessons: Primary Schools, Community, and Social Capital in Nigeria,” *World Bank Technical Paper, Africa Region Series*, No. 420. Washington, D.C.: World Bank.

Heyneman, Stephen P. (1998) “From the Party/State to Multi-Ethnic Democracy: Education and its Influence on Social Cohesion in Europe and Central Asia Region,” Paper sponsored by International Child Development Centre, United

- Nations Children's Fund. Florence, Italy.
- IMF, OECD, UN, and World Bank (2000) *A Better World for All*. Washington, D.C.: Communications Development.
- King, Elizabeth et al. "Impact Evaluation of Education Projects Involving Decentralization and Privatization." *Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms 0*. World Bank, Policy Research Department, Washington, DC.
- Lockheed, Marlaine, Regina Bendokat and Takako Yuki (1999) *Yemen Education Sector Assistance Strategy*. Human Development Group, Middle East and North Africa Region. World Bank. Washington, D.C.
- Rugh, Andrea and Heather Bossert. (1998) *Involving Communities: Participation in the Delivery of Education Programs*. Submitted to ABEL Project. Creative Associates International, Inc. Washington, D.C.
- Sawada, Yasuyuki (1999) "Community Participation, Teacher Effort, and Educational Outcome," in *Essays on Schooling and Economic Development: A Micro-Econometric Approach for Rural Pakistan and El Salvador*. 160-201. Stanford University.
- White, M. and Kaufman, G. (1997) "Language usage, social capital, and school completion among immigrants and native-born ethnic groups" *Social Science Quarterly* 78 (2): 385-398.
- World Bank (1995) "Staff Appraisal Report El Salvador Basic Education Modernization Project", *IBRD Report* No. 14129-ES.
- (1997) *Primary Education in India*. World Bank. Washington, D.C.
- (1999) *Education Sector Strategy: 1999*. Human Development Network Series. World Bank. Washington, D.C.
- (2000) *Project Appraisal Document of Republic Yemen Basic Education Expansion Project*.
- (2002) "Education for Dynamic Economies: Action Plan to Accelerate Progress Towards Education for All," Development Committee. DC2002-0005/Rev1 April 9, 2002.

(参考ホームページ)

国際協力事業団「地球規模問題 教育」<http://www.jica.go.jp/global/education/index.html>(2002年4月現在)

World Bankソーシャル・キャピタル・ホームページ(<http://www.worldbank.org/poverty/scapital/topic/edu1.htm>) (April, 2002)

第6章 貧困削減におけるマイクロファイナンスと ソーシャル・キャピタル

1．貧困削減ツールとしてのマイクロファイナンス - その課題とソーシャル・キャピタル

1 - 1 マイクロファイナンスにおける課題の構造

マイクロファイナンス(主に貧困層・低所得層を対象とする小規模金融)は、多くの援助機関より、貧困削減に欠かせないツールの1つと見なされている¹。

1997年にワシントンで開催された第1回マイクロクレジット・サミットの頃までは、貧困層の収入向上活動に必要な資金を供給するための「マイクロクレジット(=小口信用貸付)」が重視されていたが、貧困に関する研究が進むにつれ、認識が変化してきた。

すなわち、貧困層はわずかな資産しか持たないため、天候不順や病気などのショックへの対応力が弱く一層の苦境に陥りやすい。こうした場合に、わずかな土地や家畜といったなけなしの生産財を手放さずにすむよう「貯蓄・融資・保険」という金融サービスが利用できればよいのだが、貧困層は一般銀行に相手にされず、割高な高利貸しに頼らざるを得ない。それゆえ、貧困層が必要なときに適正なコストで利用できる小規模な金融サービスを持続的に行う機関が必要なのだが、現状ではまだ不十分である。このような認識の下、主要援助機関は、貸付原資の提供よりもマイクロファイナンス機関の制度能力育成に力点を置くようになってきた。

マイクロファイナンス実施機関のアプローチは以下の2種類に大別される。

¹ マイクロファイナンスの詳細については、岡本・粟野・吉田(1999)を参照。

最小限アプローチ(金融システムアプローチ)

マイクロファイナンスのみを行うもので、世界銀行やUNDP等の援助機関はこのアプローチをとる機関を支持している。より多くの貧困層が金融へのアクセスを得られるようにするためには、マイクロファイナンスに特化した機関が実施する方が効率的で、機関の財務的自立性も確保できるからである。金融制度の確立を重視するので、金融システムアプローチといってもよいだろう。こうした援助機関の意向をうまく反映し、規模拡大に成功してフォーマルな銀行へと変化したのが、ボリビアのソリダリオ銀行やカンボディアのACLEDA銀行である。

統合的アプローチ²

マイクロファイナンス以外に技術支援や教育・保健など社会開発プロジェクトも併せて行うもので、このアプローチをとり続けるNGOも少なくない。バングラデシュで活動するシャプラニールもこの範疇に入る。活動目的が社会開発であり、その一環としてマイクロファイナンスを取り入れているNGOにしてみれば、自らの財務的自立性確保のために、マイクロファイナンスに特化してしまえば、ミッションやアイデンティティの喪失につながりかねない。ただし、ワークショップ等での情報交換を通じて、「チャリティとは一線を画して適正金利で貸付を行うべき」といった基本的な考え方は浸透しつつある。

1 - 2 マイクロファイナンスとソーシャル・キャピタルの関係

マイクロファイナンスの実施者や支援者の目標は、大別すると「世帯・個人の貧困を削減すること」と、「マイクロファイナンスを持続的に提供する制度を確立すること」である。従って、本稿ではこれらの目標とソーシャル・キャピタルとの関係に着目する。

前者の「貧困削減」という目標に関しては、各世帯が貧困を削減していくプ

² 金融システムアプローチに対峙する用語として「貧困貸付アプローチ」があるが、統合的アプローチをとるNGOがすべて貧困貸付アプローチをとるわけではないので、ここでは使用しない。この分類については、栗野・杉原(2001)を参照。

プロセスで活用・形成されるソーシャル・キャピタルが注目されるが、最小限アプローチと統合的アプローチとでこのプロセスのとらえ方が異なる。

また、後者の「持続的な制度確立」には、返済の規範やグループの結束といったソーシャル・キャピタルが重視される。さらに、最小限アプローチの場合は、金融制度の一部門としてマイクロファイナンスを位置づけているため、マイクロファイナンスを成功させるには適切な環境づくり(法整備や金融政策)が重要になる。従って、マクロレベルのソーシャル・キャピタルとの関連も検討していくべきだろう。

1 - 2 - 1 貧困削減プロセスにおけるマイクロファイナンスとソーシャル・キャピタル

ここでは、主にDFIDの定義・アプローチを参考にして、貧困削減に果たすマイクロファイナンスの役割を整理する³。

DFIDは、貧困削減を開発援助の主目標に掲げており、そのツールとして「持続的な暮らしのための枠組み(Sustainable Livelihoods Framework)」を提示している⁴。貧困層の資産や稼口手段に影響を与える外的要因を「脆弱性の背景(vulnerability context)」と定義し、人口増などの「長期的変化」、自然災害や病気などの「ショック」、作物価格等の「季節的变化」を挙げている。これに対する貧困削減戦略として、脆弱性の構造・発生プロセスに介入して変化させること(政策変更等)及び貧困層の資産蓄積を支援することにより貧困層自身の外的変化への対応能力を強化することを提示している。

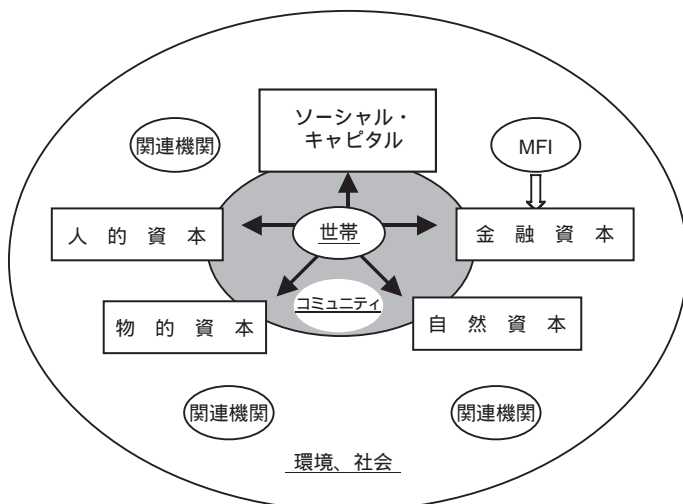
DFIDの定義では、暮らしを支える資産は人的資本、ソーシャル・キャピタル、物的資本、金融資本、自然資本の5つに分類され、相互に関係しており、1つの資産が複数の恩恵をもたらす。例えば、土地は自然資本だが、土地を担保に融資(金融資本)を受けることができる。また、病気の際には、薬を買う資金(金融資本)がなくても、冠婚葬祭等を通じて強化された親族関係(ソーシャル・キャピタル)に頼ったりすることができる。

図6-1で示したように、DFIDは、貧困層の金融資本の強化を支える一手

³ 詳細は本報告書の総論編 pp.16-18 を参照のこと。

⁴ DFID(1999)

図6 - 1 暮らしを支える資産(Livelihood Assets)と
マイクロファイナンス



注) MFIはマイクロファイナンス機関(Microfinance Institution)を指す。
出所: DFID の Livelihood Assets の定義を参考に筆者作成。

段としてマイクロファイナンスを位置づけている。貧困層への直接的な資金提供は行わず、マイクロファイナンス機関(Microfinance Institution: MFI)の能力育成という形で支援している。ソーシャル・キャピタル形成をマイクロファイナンス支援の直接的目的としているわけではなく、グループ活動やトレーニングを通じて、間接的に人的資本が増大する、という立場をとる。最小限アプローチを支持しているといえよう。

一方の「統合的アプローチ」をとる団体は、教育や保健分野など人的資本に直接働きかけるプロジェクトや、組合育成活動などソーシャル・キャピタルの形成を重視した活動を行っている。

1 - 2 - 2 マイクロファイナンスの制度づくりとソーシャル・キャピタル

マイクロファイナンスは、小規模であるがゆえに人件費やモニタリングのコストが相対的に大きくなる。そこで、既存の信頼関係や規範(= ソーシャル・キャピタル)を前提とするコミュニティ活用型の貸付・貯蓄方法が情報

収集等のコストを削減する。しかも、返済不履行が借り手グループやコミュニティの不利益につながるような貸付方式を採れば、返済率は高くなる。

さらに、マイクロファイナンスの良好なパフォーマンスは、貧困層向け金融への評価を高め、金融制度全体に影響をもたらす。ちなみに米国のシティバンクは、中南米でマイクロファイナンスに参入している。

ノースの言葉を借りるならば、制度と組織は相互作用によって変化する⁵。インフォーマルな制度(規範、ルール)がやがては法律という制度として整備されていくのである。マイクロファイナンスという介入についても、ミクロレベルにおけるソーシャル・キャピタルの形成や活用を、長期的・マクロレベルの制度的変化との関連で評価していく姿勢が必要である。

1 - 2 - 3 概念整理の具体的活用例

以上の2つの観点を反映した概念整理の枠組みとして、世界銀行の Social Capital Assessment Tool(SCAT)を援用する⁶。SCATは、ソーシャル・キャピタルをマクロとミクロに分類している。マクロレベルのソーシャル・キャピタルとは組織が活動をする上での制度的コンテキストであり、法制度や政治体制が含まれる。ミクロレベルのソーシャル・キャピタルは、「認知的(Cognitive)ソーシャル・キャピタル(=信頼や団結等の価値観、規範)」と「制度的(Structural)ソーシャル・キャピタル(=各機関の組織構造や意思決定プロセス等)」とに分類される⁷。

表6-1は、マイクロファイナンスの代表事例であるグラミン銀行とソーシャル・キャピタルの関係を分析したDowla(2001)の研究をSCATの概念的枠組みに従ってまとめたものである。

Dowlaによれば、グラミン銀行は、ソーシャル・キャピタルの形成を直接の目的としているわけではない(=最小限アプローチ)が、貧困層(特に女性)に対する貸し出しプロセスは社会的脈絡の中に埋め込まれるべきだとしており、貸付プロセスを確立することが究極的にはメンバーの生活を質的に変化

⁵ ノース(1994)pp.109-120

⁶ Krishna and Shrader(1999)

⁷ 詳細は本報告書の総論編 p.43 参照のこと。

表6 - 1 グラミン銀行の形成したソーシャル・キャピタル

SCの分類	SCの具体例
マクロ	<ul style="list-style-type: none"> ・「貧困層には融資を返済できる能力がある」という(借手に対する)信頼をバングラデシュの農業信用分野に築いた(それ以前は、「貧困層に借金を返済させるのは倫理的に間違っている」という認識だった)。 ・「貧困層を対象とする金融機関が、貧困層を排除せずにサービスを提供できる」という(貸し手に対する)信頼をバングラデシュに築いた(それ以前の政府融資プログラムは富裕層を利するばかりだった)。 ・多数のメンバーが地方選挙に立候補するに至った。
ミクロ	<p>認知的</p> <ul style="list-style-type: none"> ・融資返済に関する規範の形成(貧困層だからといってチャリティは行わない、債務軽減もしない、期限を守る) ・グループ貸付の規範形成 = 社会的担保 ・「16条の決意(子どもを学校に通わせる、ダウリを行わない等という行動規範)」⁸ ・センター・ミーティングへの出席を通じた規範の形成(村の中を歩いてミーティングに行く、親族以外の女性と同席する、現金を扱う等) ・名前を呼ばれる(貧しい女性のアイデンティティを確立) ・女性の資産所有権という規範を形成
	<p>制度的</p> <ul style="list-style-type: none"> ・透明性と説明責任の確保(メンバーの目前で金銭のやりとり、メンバーによるグラミン銀行株式保有) ・センター・ミーティングを通じた家族親族以外のメンバーとのネットワーク ・社会的・政治的エンパワメント(ネットワークやブランド力を活かして、行政サービス(子どもや家畜の予防接種等)を要求

注) SCはSocial Capitalの略

出所: Dowl(2001)を基に筆者作成。

させるのだと考えている。確かに、表6 - 1でまとめたように、ミクロレベルでの貸し出しプロセスという制度的ソーシャル・キャピタルと認知的ソーシャル・キャピタルとは相互に影響を与えあって形成されてきたと思われる。そして、グラミン銀行に代表される成功例の影響で、国内のみならず世界中でマイクロファイナンスが実施されるようになった。さらにこの流れを受けて、援助機関では、マイクロファイナンスを持続的な制度とするために、実施国の法整備の方向性についても提言している。正にミクロレベルのソーシャル・キャピタルの蓄積がマクロレベルの認識にも影響を与えたといえよう。

⁸ 「この決意は形ばかりで、メンバーは実際にはダウリ等を続けている」との指摘もある。

1 - 2 - 4 どのようなソーシャル・キャピタルが重要か？

次に、マイクロファイナンスの実施にあたっては、どのようなソーシャル・キャピタルが重要になるのかを具体的にみていく。

1 - 1 で述べたように、最小限アプローチと統合的アプローチとでは、その目的も方法も異なるので、重視されるソーシャル・キャピタルとその役割も異なってくる。「最小限アプローチ」においては金融機関としての制度の持続性を重視するため、融資や貯蓄サービスを効率的かつ低コストで提供する上でソーシャル・キャピタルが重要である。「統合的アプローチ」においては、マイクロファイナンス機関としての持続性よりも、貧困層の能力育成を重視し、彼らを組織化することで(=ソーシャル・キャピタルを形成)金融資本のみならず、人的資本や物的資本の形成を図ろうとするものである。

p.258の図6 - 2は、それぞれのアプローチでどのソーシャル・キャピタルが重視されているかを示したものである。

図6 - 2のSC は、グループやコミュニティ内部のソーシャル・キャピタルである。これにはメンバーの共有する規範や信頼関係という「認知的ソーシャル・キャピタル」と、グループの結束を高める「制度的ソーシャル・キャピタル」が含まれる。このソーシャル・キャピタルは、統合的アプローチが最も重視するソーシャル・キャピタルであり、例えば、シャプラニールの「シヨミティ(組合)」づくりはグループの結束や「協力する」という価値観の形成そのものが正にプロジェクト目標となっている。このアプローチをとる機関の多くは、マイクロファイナンスを目標達成の手段の1つと位置づける。このソーシャル・キャピタルが強化されれば、教育や保健など様々な社会開発のプロジェクトを実施していくことができるからである。

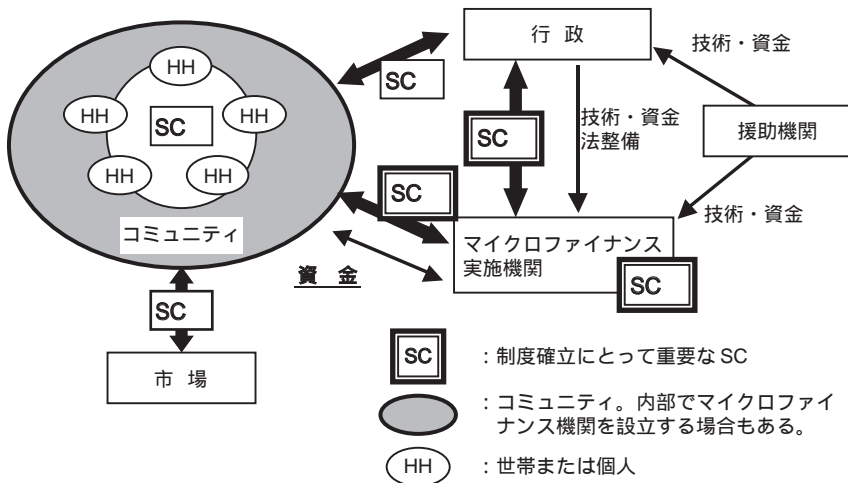
一方の最小限アプローチにとっては、グループの結束や規範が、高い返済率を維持したり、コスト削減につながるという観点から重要である。

SC は、グループと外部機関であるマイクロファイナンス機関とをつなぐ、橋渡し型・制度的ソーシャル・キャピタルである。外部から融資資金を投入する場合はもちろん重要だが、コミュニティ内で貯蓄・貸付活動を行う場合にも、持続的な金融制度づくりのためには、外部からのアドバイスやフォーマルな金融機関との協力が欠かせない。

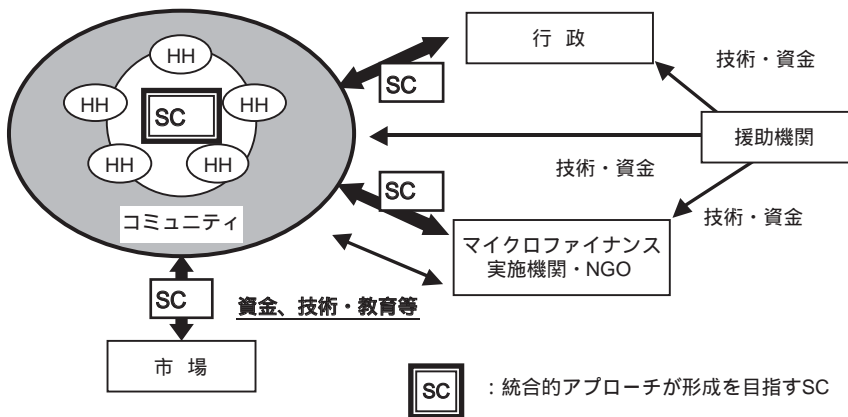
SC はグループや各世帯と市場とをつなぐ橋渡し型・制度的ソーシャル・

図6-2 マイクロファイナンス実施体制において注目されるソーシャル・キャピタル

1) 最小限アプローチの場合(主として金融機関の制度確立を重視)



2) 統合的アプローチの場合(主として社会開発・住民組織づくりを重視)



注) SCはSocial Capitalの略

出所: 筆者作成。

表6-2 マイクロファイナンス実施体制において注目される
ソーシャル・キャピタル

	ソーシャル・キャピタルの機能	1)最小限アプローチ	2)統合的アプローチ
		MFIへの直接的効果	社会開発への直接的効果
SC	グループ内の結束を高める (構造的・内部結束型)	融資・貯蓄のコスト削減	様々な活動の基盤となる組織
	融資返済の規範・相互信頼 (認知的・内部結束型)	返済率向上	社会開発活動促進
SC	MFIとのつながり(制度的・橋渡し型)	金融資本へのアクセス	金融資本や教育(人的資本強化手段)へのアクセス
SC	貧困層が経済活動に参加 (制度的・橋渡し型)	返済率向上	
SC	貧困層が行政への発言力を高める (制度的・橋渡し型)		行政サービスの要求
SC	MFI内の人材育成・活用制度 (制度的・内部結束型)	MFIの能力強化	
	貧困層志向(認知的)	ミッションの維持	
SC	MFIの支援・監督・法整備 (マクロ)	制度を持続させる環境づくり	

注) SCはSocial Capital、MFIはMicrofinance Institutionの略。

出所：筆者作成。

キャピタルである。具体的には、貧困層が金融へのアクセスを得て、また技術や自信を身に付けて経済活動に参加できるようになることである。これが、融資返済率を高めることにもつながる。

SCは行政とグループをつなぐ橋渡し型・制度的ソーシャル・キャピタルである。マイクロファイナンスの活動を通じて、貧困層が社会的能力を高め、行政機関への発言力を増加させる。通常、統合的アプローチでより重視される。

SCは、マイクロファイナンス機関内部の結束を高める内部結束型・制度的ソーシャル・キャピタルと、機関内部の規範という認知的ソーシャル・キャピタルを含む。機関の持続性を重視する最小限アプローチでは、財務的自立性を図りつつ、職員のモラルや貧困層志向を維持する組織カルチャーとしてのソーシャル・キャピタルが重要となる。統合的アプローチの場合、プ

プロジェクトの主体はコミュニティや貧困層であり、NGOなど実施機関は、コミットメントが前提であるので、注目されることは少ない。

SC は、マイクロファイナンス機関と行政とをつなぐ橋渡し型・制度的ソーシャル・キャピタルである。また次節の事例でみるように、個々の機関と行政との良好な関係という機能だけでなく、法整備といったマクロレベルの制度と、マイクロファイナンス機関のパフォーマンスが相互作用している例もみられる。

このように最小限アプローチと統合的アプローチでは、同じソーシャル・キャピタルでもその活用目的も重視される機能も大きく異なる。

ただ、どちらにも共通しているのは、援助機関(二国間、多国間)が、直接的に住民に対して働きかけるといった事例は多くない。行政(中央・地方政府)が住民に直接融資を行うことも、金融の観点からは評価されない。行政の役目は環境整備、後方支援で、あくまでも実施の主体はマイクロファイナンス機関(政府系金融機関も含む)やNGO、そして住民自身である。

以下の事例では、カンボディアの2つのマイクロファイナンス(主要援助機関に支援されたカンボディア人による最小限アプローチ、日本のNGOによる統合的アプローチ)を取り上げ、ソーシャル・キャピタルの形成に注目する。さらにJOCVによるスリ・ランカのマイクロファイナンスを既存のソーシャル・キャピタル活用例(最小限アプローチの初期段階)として取り上げる。

2. カンボディアのマイクロファイナンス機関ACLEDAにおけるソーシャル・キャピタルの形成・活用⁹

カンボディアは、1976～79年のクメールルージュ政権下で知識人や宗教者の虐殺、恐怖政治による相互信頼の喪失、コミュニティの崩壊、その後の10年を越える内戦を経験した。その間に伝統的な村落協体内のソーシャル・キャピタルも、国家のあらゆる制度も破壊され、ゼロあるいはマイナスからの再建を進めている。このような国においては、限られた資源を利用し

⁹ ソーシャル・キャピタルの概念を用いたプロジェクトの分析・記述は、本研究会の委員として執筆者が行うものであり、必ずしもすべてのプロジェクト関係者のコンセンサスを得ているものではないことを最初にお断りしておく。

つつ、新たなソーシャル・キャピタルを形成していくことが重要である。

1991年のパリ和平協定後に急速に拡大した海外からの復興開発援助はあらゆる分野にわたる。日本を含め海外 NGO が ODA に先行して活動を開始し、今日に至るまで様々な活動を行っている。一方で、政府の人材・政策実施能力は限られており、民間が先行する活動を政府が追認するといった現象も生じている。

マイクロファイナンスについても、1990年代前半から多くの団体が取り組み、連絡協議会を設立し、時には政府に助言を行ったりしてきた。本節で取り上げる ACLEDA(The Association of Cambodian Local Economic Development Agencies)はこうした活動の中心的存在であり、2000年に制定された農村小規模融資銀行令に基づき、最初にライセンスを取得した。ACLEDAは最小限アプローチをとり、財務的自立を前面に掲げるマイクロファイナンス機関である。

一方で、農村の総合的開発の一環としてマイクロファイナンスを実施する団体もある。次節で取り上げる「るしな」プロジェクトもその1つである。クメールルージュ政権下での仏教弾圧や内戦時代の大量難民流出で崩壊した伝統的村落共同体の復興を活動の目的としており、現金だけでなく米銀行や牛銀行も活動に取り入れている。

両者の活動が掲げる中心的目標は異なり、前節で既に示したように期待されるソーシャル・キャピタルの機能も異なるが、どちらもカンボディアの復興には欠かせないものであろう。

2 - 1 ACLEDA の概要

(1) ACLEDA の背景・目的¹⁰

ACLEDA の母体は、UNDP が資金を拠出して ILO が実施した「零細事業・インフォーマルセクター推進プロジェクト(1992~95年)」である。このプロジェクトの下、9つの州で LEDAs(Local Economic Development Agencies)が設立され、これらが連合して、1993年に NGO の ACLEDA が結成された。その後、UNDP、ILO、USAID、世界銀行等からの支援を受けて急速に成長し、

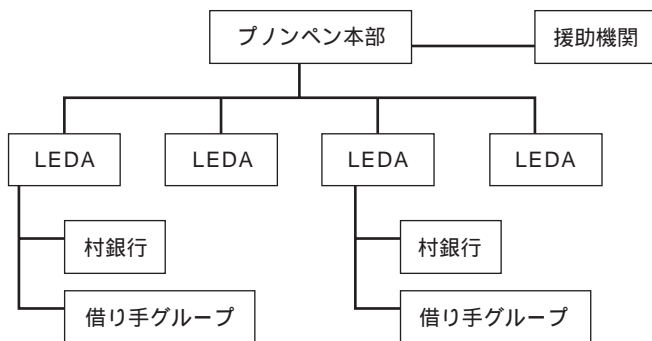
¹⁰ 吉田(1996)、ACLEDA(2000)

2001年2月には政府認可銀行に転換した。

小規模の事業による経済活動の推進を通じて、貧困層の生活を向上させることを目指す。特に女性や難民、障害者を重視しており、顧客の70%は女性。ビジネスの経営指導、融資、村銀行の設立等の活動を行う。

(2)活動概要

図6-3 ACLEDAの組織形態



出所：筆者作成。

1) マイクロビジネス貸付

村銀行を設立し、村からスタッフを選出してトレーニングを行う。

3～10人でグループをつくり、連帯補償貸付。3～12か月の返済期間。融資規模は最大\$400。2001年11月現在、顧客数は65,072名、担当スタッフ数は181名。

2) スモールビジネス貸付

担保による個別貸付。融資規模は\$300～4,000。3)とあわせて、顧客数15,892名、担当スタッフ数は72名。

3) 小規模事業貸付

担保による個別貸付。\$4,000～70,000。

2-2 ACLEDAのスキームと貧困削減効果

ILOの報告ではプロジェクト実施期間の1995年末までにACLEDAは1万

人の顧客に融資を行い、所得向上に貢献した(零細事業者で平均45%、小企業で平均 65%向上)¹¹。

ACLEDAは金融サービスの提供に特化しているためか、ソーシャル・キャピタルやその他の資産の変化などに関する調査報告は入手できなかった。

2 - 3 ACLEDA におけるソーシャル・キャピタルの活用・形成

ACLEDA は活動開始当初、統合的アプローチを実施していたが、1995 年には金融サービスに特化する方向に転換した。従って、資金貸付に関しては帳簿の付け方など資金管理方法についての指導に時間をかけるが、個々のビジネスに関する技術指導(縫製技術など)は行わない。

p.259表6 - 2で整理したソーシャル・キャピタルがどのように活用・形成されたかをみていく。

まず、1)のマイクロビジネス貸付においては、SC のグループ内の結束や相互信頼のソーシャル・キャピタルが重要である。村出身をスタッフとして雇用し、その指導の下で融資利用希望者はグループを形成し研修を受ける。担保の代わりにグループ連帯責任制を採用して返済の規範を形成する(SC)。ここでソーシャル・キャピタルは、マイクロファイナンス機関のコスト削減・返済確保に役立ち、資金規模が小さい利用者の融資へのアクセスを容易にしている。ただし、このマイクロビジネス貸付は土地や家屋などの担保を要求しないスキームであるがゆえに、スタッフによる借り手の見極めが推奨されている¹²。これらの担保を持たない者が返済を履行しない場合の社会的・経済的コストが比較的低いゆえに、夜逃げや返済不履行が起りやすいと考えられる¹³。

2)のsmallビジネス貸付や3)の小規模事業貸付は担保貸付を行うため、

¹¹ <http://www.ilo.org/public.english/employment/emframe/practice/policy/acleda.htm>(2001年11月閲覧)

¹² CheamTeang(2000)

¹³ この点、隣国ヴェトナムでは、農村から都市への労働移動を抑制する社会(農村の強固な互助システムが残っている一方で、都市への流入者に対するフォーマルな社会保障は整っていない)であるため、村落内のソーシャル・キャピタルを活用したマイクロファイナンスのスキームは容易だと考えられる。吉田(2001)を参照のこと。

1)に比べると、SC の活用は少なく、通常の銀行業務に近い。

むしろ、NGOから銀行へと転換したACLEDAのような機関にとって、より重要なのは、機関内部の価値規範や結束(SC)、顧客とのつながり(SC)、行政との協力(SC)であろう。

まず、ACLEDAは有能な人材を抱え、高いモチベーションで活動している。中心的スタッフは難民キャンプからの帰還者で、内戦中に国内にとどまっていた者に比べて欧米援助機関と接する機会が多く、英語やマネジメントの研修を既に受けていた。こうした人材が長期にわたってコミットしてきたのは、ACLEDAの組織構造と関係している。ACLEDAの母体となったILOのプロジェクトは、当初から機関としての持続性(組織面、経営面、技術面、金融面)に主眼をおいていた。このため早くからカンボディア人スタッフが主体となり経営戦略を立てたため、「給料の高い国際機関に雇われている」という姿勢ではなく、より主体的なコミットメントが生まれ(SC)、持続的な制度づくりへと転換していったと考えられる。

顧客とのつながり(SC)については、貧困層志向という初期のミッションを維持するため、NGOとしてのACLEDAも残し、銀行の株式の45%をNGOが保持している。

また、マイクロファイナンスに関する政府・NGO連絡協議会等を通じて、行政との協力関係(SC)も築いてきた。さらに、カンボディアの農村金融セクターに目をやると、いわゆる一般銀行がブノンベンに集中する状況の中で、地方にネットワークを広げしかもフォーマルな銀行へと転換したACLEDAの意義は大きい(マクロレベルのソーシャル・キャピタルへの貢献)。

ところで、図6-3には記載しなかったが、ACLEDAは外部援助機関とも多くのつながりをもっている(制度的・橋渡し型ソーシャル・キャピタル)。ILOやUNDPのほか、最小限アプローチを推進するUSAIDの支援も受けており、米国とのつながりも深い。1997年前後に幹部の多くがハーバード大学の民間企業育成のための金融機関(Financial Institution for Private Enterprise Development)幹部コースを修了している。

また、銀行設立後、IFCの日本基金を受けてスタンダード・チャータード銀行の元重役を経営陣に招き、預金業務やその他通常銀行業務の強化を図っ

表6-3 ACLEDAが形成・活用・変容できた/できなかった
ソーシャル・キャピタル

		ソーシャル・キャピタル	形成・活用 ・変容	できた ×できなかった
マクロ		貧困層を対象とするマイクロファイナンスでも銀行として成り立つという認識	形成	
		地域商業銀行の確立	形成	
ミクロ (ACLEDA 組織内)	認知的	民主的・効率的な組織運営の規範	活用	
		貧困層へのコミットメント	活用・維持	
	制度的	貧困層との信頼関係	形成	
		LEDA間のネットワーク	形成	
		金融期間としての組織運営能力	形成	

出所：筆者作成。

ている。現在は、支店網を駆使して海外からカンボディアの地方支店へのインターネットによる送金手続き等も取り扱っている。このように ACLEDA は、人材や組織の成長を通じて外部から信頼を受けており(橋渡し型ソーシャル・キャピタル) これを生かして、一方的依存とは異なる関係を築きつつある。

3. カンボディアのコミュニティ統合的プログラム(通称「るしな」プロジェクト)におけるソーシャル・キャピタルの形成・活用¹⁴

3-1 「るしな」プロジェクトの概要¹⁵

(1)「るしな」プロジェクトの背景・目的

「るしな・こみゅにけーしょん・やぼねしあ(以下、「るしな」)」の日本人代表者が1993年12月に設立した民間支援団体である。1991年のパリ和平協定後、国連の支援により難民がカンボディア国内に帰還したが、新たに支給さ

¹⁴ ソーシャル・キャピタルの概念を用いたプロジェクトの分析・記述は、本研究会の委員として執筆者が行うものであり、必ずしもすべてのプロジェクト関係者のコンセンサスを得ているものではないことを最初にお断りしておく。

¹⁵ <http://lcy.press.ne.jp/index.shtml>(2001年11月閲覧)

れた土地で生活をゼロから築いていくのは非常に困難だった。そこで「るしな」は、帰還難民が多く海外からの援助が少ない北西部バットアンバン州で、1994年に活動を開始した。

「るしな」は、農村コミュニティを核とした村人の参加型開発プログラムであり、様々な貸付プロジェクト(金銭、米銀行・牛銀行など)を取り入れて、農村の生活改善を目指している。また、寺院(僧侶・檀家)や協同組合を核として荒廃したカンボディアの農村共同体の自立を標榜している。

(2) 実施期間

第1期：1994～2004年「るしな」及びコミュニティ協同組合ネットワーク(CCN)

第2期：2004年以降 CCNが中心となって活動する予定

プロジェクト資金管理のために、代表1名、会計1名、書記1名が役員となる。加入世帯の70%以上が出席する会議で選出される。村長は問題が生じた際に解決するための顧問として選任される。また、10～15世帯当たり2名のグループ代表をおく。

(3) 活動概要

< 農村貸付 >

協同組合設立(Community Cooperative: CC)

村人全世帯が加入できるコミュニティ協同組合を設立。

この協同組合に、CCN(実質的には「るしな」)がプロジェクト資金を貸与し、肥料銀行や米銀行、小額資金貸付、牛銀行などを行う。各貸付スキームの利率、貸付返済期限等は村人の会合で決定し、貸付利子収入は協同組合にプールされる。

< その他の活動 >

農業普及事業、プライマリ・ヘルスケア事業、仏教的な社会教育、貯蓄推進教育、社会的弱者・貧しい女性・身寄りのない老人・孤児への援助、トンレサップ湖周辺の生態系調査、カンボディア農村の伝統的暮らし・活動の調査・記録、環境保全、人権擁護

(4) 投入と成果

- ・ スタッフ：るしな：日本人1名、カンボディア人4名、実験農場スタッフ7人
- ・ 費用：郵政省国際ボランティア貯金、日本のNGOの寄付から
- ・ 成果：2002年現在、54のコミュニティで各々100～250世帯が参加

3 - 2 「るしな」プロジェクトにおける資産の増大

「るしな」は、統合的アプローチをとるので、以下のような活動が成果として報告されている。

表6 - 4 個別世帯・共同体における暮らしを守る資産の増大

	個別世帯	コミュニティ
金融資本	貸付資金へのアクセス	プロジェクトの利子収入による資金増加は3年間で平均15万円
ソーシャル・キャピタル	相互扶助の規範(表6 - 5参照)	相互扶助の規範(表6 - 5参照)
人的資本	保健へのアクセス	ドラッグポスト
物的資本	耕作牛へのアクセス 収穫時期前の米へのアクセス 井戸へのアクセス	井戸
自然資本	?	実験農場における環境保全型農業技術

出所：筆者作成。

3 - 3 「るしな」プロジェクトにおけるソーシャル・キャピタルの活用・形成

コミュニティ協同組合ネットワーク(CCN)の定款では、仏教理念を前面に掲げ、精神的・社会的・物質的發展を標榜している。正にソーシャル・キャピタルの形成が活動の主目的とあって良いだろう。図6 - 2で示したソーシャル・キャピタルのうち、コミュニティ内部の信頼や規範(SC)の育成が中心である。

「るしな」プロジェクトでは、協同組合を金融機関に転換させることは想定していない。貸付による利子流入は、コミュニティの道路整備などの基金と

して使われるので、回転基金ととらえた方がよいだろう。日本からの支援金
がコミュニティ協同組合に貸与されるので、これが協同組合の設立のインセ
ンティブとなっていると考えられる。貸与された資金をコミュニティ自身が
オーナーシップをもって維持管理し、村人への貸出利率も自主的に決定可
る。基金を増加させるためには、ある程度の利子収入が必要で、増えた基金
は村に還元されるため、村人の返済インセンティブは高まる。貸付活動がコ
ミュニティ内部の規範を醸成し、自主管理能力を育成しているといえよう。

2002年3月現在で、54のコミュニティ協同組合のうち、貸付活動が赤字に
なっているのは、わずか8組合(15%)で、全コミュニティの平均収益率は39
%である(コミュニティに残っている種籾もしくは現金で、学校・道路建設・
冠婚葬祭への寄付などで使用した分は含まない)。

一方、行政との関係にかかる農村では、行政自体の能力が低く、共同体が
行政に頼ることはできない。NGO関係者は、むしろ援助プロジェクトが行政
関係者に政治的に利用されないよう、その影響力を慎重に排除することに注
意を傾けている。「るしな」プロジェクトも、行政との積極的な連携は目指し
ていない。

市場とのつながり(SC)も、あまり重視されていない。クレジットはあ
くまでも、住民の厚生水準を高めることが目的であって、経済活動の行き過
ぎが相互扶助などの価値観を歪めることがあってはならないと考えられてい
る。従って、ここで掲げられたソーシャル・キャピタルは、世界銀行が定義
するような「プロジェクトのコスト削減、効率化」目的には役立たないかもし
れない。

外部マイクロファイナンス機関との連携(SC)は、この場合、「るしな」
プロジェクトとのつながりである。これは、日本人代表が長期にわたり現地
に在住してコミットするという方法で保たれている。日本人代表も現地のレ
ベルに合わせた生活をしているため、一般のODAプロジェクトに比べて、費
用はかなり安くすんでいるといえよう。今後も現地でのコミットが続くと思
われるので、「急に外国人が帰国して、資金が入らなくなったとたんに活動
停止」というシナリオは、起こり得ないだろう。特に、既に収益を上げてい
るコミュニティ協同組合は、外からの資金に依存する必要はない。

ただし、「持てるものが施すのは当然」というカンボディアの伝統的価値観

表6-5 「るしな」プロジェクトが形成・活用・変容できた / できなかったソーシャル・キャピタル

		ソーシャル・キャピタル	形成・活用 ・変容	できた ×できなかった
マクロ		プロジェクト目標として設定せず		
ミクロ (コミュニ ティ)	認知的	誠実・寛容・連帯などの価値観(仏教の影響)	活用	
		拝金主義	変容	?
		外部者への依存	変容	?
	制度的	協同組合の民主的な決定プロセス	形成	
		行政(村長)との連携	活用	
		行政(高レベル)との連携	形成	?
		政治家による政治目的利用	変容	
		コミュニティ間のネットワーク	形成	

出所：筆者作成。

は依然として残っている。日本人代表が村落の会合などに出席すると、僧侶などからも「～が無いから支援してほしい」といわれる場合も多く、金銭面での他力本願の態度はそう簡単には排除できていないようである。

従って、政治家の介入や多額の援助流入などがあった場合、外国人の存在抜きでコミュニティが外部からの大きな圧力を跳ね返して、これまで自主管理してきた協同組合を維持しつづけることができるのかどうかは疑問である。

いずれにせよ、長期的な視点に立った取り組みが重要であろう。

4. スリ・ランカ・マータレーの Women's Saving Banking Society におけるソーシャル・キャピタルの活用・形成¹⁶

4-1 プログラムの概要¹⁷

本件は、青年海外協力隊員による地域開発活動の一環として実施されたマ

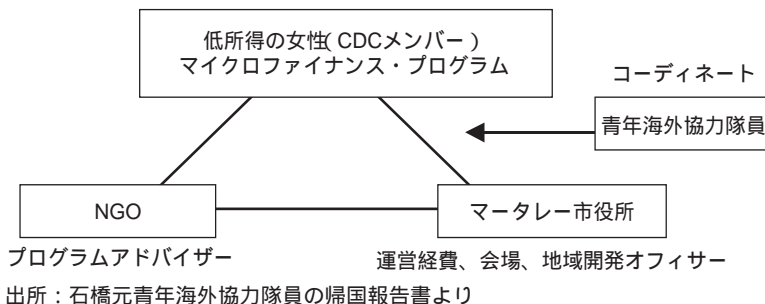
¹⁶ ソーシャル・キャピタルの概念を用いたプロジェクトの分析・記述は、本研究会の委員として執筆者が行うものであり、必ずしもすべてのプロジェクト関係者のコンセンサスを得ているものではないことを最初にお断りしておく。

¹⁷ 石橋元青年海外協力隊員の報告書と聴き取りによる。

マイクロファイナンス・プログラムである。青年海外協力隊員がマータレー市役所との協力で、既存の住民組織（Community Development Council: CDC）のリーダー達を集め、地域開発NGOのファシリテーションで開催したワークショップにおいて、「小口融資制度」へのニーズが認識された結果、CDCのリーダーが中心となり、青年海外協力隊員やNGO、行政機関（市役所）が支援する形で活動が開始した。

- 2000年 1月 プログラム実施の合意形成
- 2月 定款作成（既存の貯蓄グループのリーダーが経験を基に草案作成）
- 3月 プログラムの普及開始（貯蓄グループ形成）
普及活動継続、女性銀行やNGO訪問
- 6月 第1回グループリーダー会議にてWomen's Saving Banking Societyの名称決定、以後毎月リーダー会議開催
- 2001年 3月 一周年記念祭（青年海外協力隊員交代後も継続）

図6-4 プログラムの組織形態



4-2 Women's Saving Banking Society の貧困削減効果

設立間もない組織ではあるが、メンバーの女性たちは貯蓄を習慣化し、融資へのアクセスを得た。融資の用途は、教育費、家の修繕費、病気の治療費等である。

4 - 3 Women's Saving Banking Society におけるソーシャル・キャピタルの活用・形成

このプログラムはまだ始まったばかりだが、女性たち自身の貯蓄・貸付のニーズから活動が始まり、今後の組織強化(中央銀行設立)を目指していることから、信用組合のような組織(最小限アプローチ)に発展していく可能性がある。

短期間でこのように組織基盤が整ったのは、既存のソーシャル・キャピタルが豊富で、これを活用したからである。スリ・ランカでは地域開発活動が盛んで、マイクロファイナンスも数多く実施されている。マイクロファイナンスという用語は知らなくても、「貯蓄活動」という単語は知られている。また、識字率も高いので、自主的な資金運営を行いやすい。

プロジェクト地域に限ってみても、ソーシャル・キャピタルや人的資本、金融資本等の資源が既に存在し、これを有効に活用することができたのである。マータレー市役所管轄地域には、低所得者を中心に生活向上を目的として形成された住民組織(CDC)が存在する。10年ほど前にUNICEFのプログラムの中で形成されたもので、毎月1回ミーティングを開き、地域の問題や行事などについて話し合っている(SC 内部結束型ソーシャル・キャピタルの存在)。この中には、既に自分たちのグループだけで貯蓄活動を続けているグループもあった(SC 内部結束型・認知型ソーシャル・キャピタルの存在)。この貯蓄グループをもつCDCのリーダーには資質があり、またマイクロファイナンスの研修でインドに行った経験をもっていた(人的資本の存在)。

また、CDCのミーティングには市役所から地域開発オフィサーが(Community Development Officer: CDO)が参加し、市役所と住民との橋渡し役となっている(SC 橋渡し型ソーシャル・キャピタルの存在)。従って、マイクロファイナンスの活動開始にあたっては、市役所による運営経費や会場、CDOの支援、NGO(SEWANATHA)によるアドバイスを受けることができた(既存の資源の活用)。

当初は、グループ内で貯蓄・融資が完結する方法(グループのメンバーの貯金をメンバーに融資する)のみだったが、より高額のニーズに応えるため、

グループ間で資金を運用するため中央銀行の設立準備中である。

このように地域内の金融資本や人的資本を活用し、足りない技術や資源は、既存の橋渡し型ソーシャル・キャピタルを活用して、市役所やNGOから引き出してきた結果、外部者への依存という負のソーシャル・キャピタルを変容することができた。また、自信を高めた女性たちが、他の活動にも関与していく可能性もあり、地域のソーシャル・キャピタルが強化されたといえるだろう。

こうしたプログラム形成過程で、コーディネーターに徹した青年海外協力隊員の功績は大きい。

表6 - 6 Women's Saving Banking Society で形成・活用・変容できた / できなかったソーシャル・キャピタル

		ソーシャル・キャピタル	形成・活用・変容	できた x できなかった
マクロ		マイクロファイナンスへの認知(用語は知らなくとも「貯蓄活動」という単語は知られている)	活用	
		マイクロファイナンスが数多く実施されている社会状況	活用	
		識字率の高さ	活用	
		活発な地域開発活動	活用	
ミクロ	認知的	貯蓄活動習慣	形成	
		外部者への依存	変容	
		自主的活動への自信	形成	
	制度的	CDC の存在	活用	
		グループ貯蓄活動経験のある CDC の存在	活用	
		リーダーの存在(長い活動経験、資質)	活用	
		市役所との協力関係	活用・強化	
		外部 NGO との協力関係	活用	
	青年海外協力隊員との協力関係	活用		

出所：筆者作成。

5 . JICAの貧困削減分野(特にマイクロファイナンス)における協力へのソーシャル・キャピタル活用 (提言)

マイクロファイナンスの本質は、貧困層に金融資本へのアクセスを提供することである。従ってソーシャル・キャピタルは、その目的達成のために活用され、あるいは形成されていくものである。

冒頭で述べたように、多くの援助機関が最小限アプローチを支持しているのは、「マイクロファイナンスの制度」確立を通じ、貧困層の金融資本のアクセス改善を目指しているためである。

一方、ソーシャル・キャピタルの形成を第一目標に掲げ、マイクロファイナンスをツールとして利用するのであれば、規模の大きいODAの場合は特に、金融の本質を損なわないような配慮が必要である。

現時点のJICAのスキームにおいては、明確にマイクロファイナンス支援を掲げているプロジェクトはないものの、様々な分野でマイクロファイナンスに関連する取り組みは行われているようである。これらについて、以下のような協力のあり方が考えられる。

5 - 1 金融制度整備支援

現在、金融改革支援や中小企業振興支援などの目的で銀行出身者やマイクロファイナンス研究者が専門家として派遣され、中央銀行や政府系金融機関でアドバイザーを務めているようである。今後、途上国への理解と金融業務の経験とを兼ね備えた人材をさらに発掘し、マイクロファイナンス制度を持続させる環境づくりなどを通じて、長期的にマクロレベルのソーシャル・キャピタル形成を支援していくことが望まれる。冒頭でも述べたように、マイクロファイナンスを、金融システムにおける1つのスキームと位置づけるのが、主要援助機関の潮流であるので、個別プロジェクトがこの潮流と齟齬を生むことがないような配慮が必要だからである。

5 - 2 プロジェクトの一環としてマイクロファイナンス的要素を採用

灌漑プロジェクトにおける水利組合、農村生活改善のための貯蓄・貸付活動、農業技術普及のための融資、ヘルス・センター維持のための回転資金、保健プロジェクトの一環としての牛銀行などは、すべて広義のマイクロファイナンスととらえることもできよう。この場合、最小限アプローチほど明示的に「金融機関としての財務的自立」が目標として設定されないため、実施・運用主体の行動規範を維持する工夫が必要になる。すなわち、「資金は外部からもらえるから返済不要」というような「負のソーシャル・キャピタル」が形成されることのないよう、配慮が必要なのである。

(1) ソーシャル・キャピタル形成を目的とする場合

地域開発プロジェクトは、地域住民自身が開発を進めていく能力の育成(ソーシャル・キャピタルの形成)を目指す。この中でマイクロファイナンスを活動に取り入れることがある。小口の資金需要(消費、小規模事業への投資)を持つ住民自身からの要望で始まることもしばしばある。

この場合、資金需要の規模にもよるが、できるだけ地域内の資金・資源を動員するべきである。具体的には、貯蓄グループを形成してプールした資金で貸付を行う、足りない資金は複数グループ間のネットワークを活用して融通しあう、管理運営者も地域内の人材を活用する、などの方法である。これにより住民のオーナーシップが高まり、融資返済という規範形成が容易になる。スリ・ランカの事例でみるように、外部者は活動のファシリテーターに徹する方法が望ましい。

しかし、カンボディアの農村のように、収穫期前に村全体が困窮するような地域では、外部から資金・資源を投入もやむを得ない。ただし、依存体質を生むような大規模な投入ではなく、「るしな」プロジェクトのように、不正を防ぎ、自立意識の育成を促進する小規模な投入が望ましい。この際、外部者がソーシャル・キャピタルの形成のファシリテーターになり得る。「るしな」プロジェクトでは、日本人主体のNGOだが、現地のNGOでも、青年海外協力隊員でもよいだろう。

いずれにせよ、きめ細かなケアの伴わない資金投入だけでのマイクロファイナンス支援は不要である。

(2) プロジェクトの効果や持続性を高めることを目的とする場合

ヘルス・センターの回転基金、農業技術普及のための融資などがこれにあたる。今後のJICAのプロジェクトの中でマイクロファイナンス的要素が取り入れられるのは、この形態が最も多いだろう。現在のスキームにおいては当然の傾向となりつつあるが、規模の大きいプロジェクトに金融的要素を取り入れるには、過去の経験を踏まえた周到な配慮が必要だということを、まず明記しておきたい。

農業振興などのプロジェクトの1要素としてのクレジット(農業組合を通じた信用貸付など)の歴史は古く、実はそのパフォーマンスの悪さへの反省から、マイクロファイナンスが評価されるようになったのである。すなわち、政策実施のための低利融資は、誰にとっても魅力的なので富裕層が借りてしまい貧困層には結局いきわたらないこと、しばしば政治目的に利用されて債務削減が繰り返されるため融資返済率が低いこと、などが批判されたのである。

これらへの反省を踏まえ、さらに革新的な方法を取り入れて、パフォーマンスを向上させた政府系農業金融機関がある。インドネシアの庶民銀行(Bank Rakyat Indonesia)がその一例で、支店ごとに独立採算性を取り入れ職員の待遇向上に力を入れたこと、融資審査に地域の有力者の意見を参考にしたこと(「借り手の返済が滞ると、融資を承認した有力者の面子がつぶれる」という価値観=ソーシャル・キャピタルを利用)などが評価され、「成功したマイクロファイナンス機関」として引き合いに出されている。もちろん、この成功は小規模とはいえ経済活動の活発な世帯の需要に支えられていることはいうまでもない。

さて、JICAのプロジェクトにおいては、プロジェクトの効果や持続性を高める配慮で、外部資金の投入による「信用貸付」や「住民管理による回転基金」が増えていこう。しかし、「マイクロファイナンス的だからうまくいこう」という楽観論に陥ってはならない。地域特有の社会的特徴に着目し、プロジェクトに対しては、どのソーシャル・キャピタルがプラスまたはマイ

ナスの影響をもたらすのかを見極めて、それらを活用あるいは排除していくために、マイクロファイナンスが培ってきた様々な制度的工夫を取り入れていくべきだろう。

例えば、ヴィエトナム(北部)は、階層格差が少なく地域コミュニティ内の内部結束型ソーシャル・キャピタルが強い一方で、国家の金融制度への信頼というマクロレベルの認知的ソーシャル・キャピタルは弱い。従って、内部結束型ソーシャル・キャピタルを活用して、プロジェクトのパフォーマンスを高め、これを積み重ねてマクロレベルのソーシャル・キャピタル形成につなげるという戦略が考えられる。

南アジアのように地域内の階層間格差が著しく(負のソーシャル・キャピタル) その是正が重要な要素となる地域では、富裕層のみを利することのないような制度的工夫が必要であろう。

参考文献

(日本語文献)

- 岡本真理子・栗野晴子・吉田秀美編(1999)『マイクロファイナンス読本』明石書店
- ダグラス・C・ノース、竹下公視訳(1994)『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房
- 吉田秀美(1996)『グラミン銀行の経験の移転可能性について』『開発援助研究』96/3-1
- (2001)『社会関係資本とマイクロファイナンス - ヴィエトナムを事例に』佐藤寛編『援助と社会関係資本』アジア経済研究所

(外国語文献)

- ACLEDA BANK (2000) *Annual Report*, ACLEDA BANK Limited.
- Cheam Teang (2000) *ACLEDA Microfinance Institution*, presented at the Regional Workshop on Microfinance for East Asia and the Pacific, Manila.
- Dowla, Asif (2001) "Building Social Capital by Grameen Bank," *Grameen Dialogue* 48.
- Krishna, A. and Shrader, E. (1999) *Social Capital Assessment Tool*, Washington D.C.; The World Bank.
- Nandasiri, Gamage (2000) *Guidelines for Formation of Women's Help Groups and Community Banks*, Sri Lanka Women's Developmental Services Cooperative Society (Women's Bank) Limited.
- Prins, Hendrik (1996) *Rural credit review: Cambodia*, Asian Development Bank.

(参考ホームページ)

- 世界銀行 <http://poverty.worldbank.org>
- 「るしな」プロジェクト <http://lcj.press.ne.jp/index.shtml>
- ACLEDA <http://www.acledabank.com.kh/default.asp>