

---

## 第2章 開発援助とソーシャル・キャピタル

---

プロジェクトに関連する関係者(ステークホルダー、アクター)間の関係性を左右する社会的諸要因を、「ソーシャル・キャピタル」という概念で整理し、共通の土台に並べて比較考量してみることは、プロジェクト・デザインの改善の一プロセスとしては試みる価値のある思考実験だと思われる。ただし、第1章で述べたようにソーシャル・キャピタルといっても様々なものがあるため、本章では特に開発援助においてどのようなソーシャル・キャピタルに着目すべきか、を掘り下げて検討する。

### 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

1 - 2で述べたように、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」としてとらえることが可能である。論者によっては「内部結束型」と「橋渡し型」は相互排他的、すなわち一方が強ければ他方が弱いという指摘もあるが、本調査研究では両者の間に必ずし

もそのようなゼロサム関係はないと考える。

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。

以下、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。

### 2 - 1 - 1 「内部結束型( bonding )」ソーシャル・キャピタル

開発目的の達成のためには、開発の担い手たるアクター( 組織・集団・コミュニティなど )が内部的に結束し、協調して目的に向かって活動することが望ましい。そのためには「内部結束型」ソーシャル・キャピタルが存在することが重要となる。

JICA の多くのプロジェクト方式技術協力( プロ技 )のプロジェクトでは、相手国の行政の中の一部局、支所、付属機関に日本人専門家が派遣されることが多い。その場合、JICA プロジェクトのカウンターパートは、現地行政機関の中間・末端部分であったり、地方行政( 州政府・県政府・郡庁 )、あるいは政府に属する組織( 職業訓練センター、病院、農業普及所など )となる。そのような舞台設定で、直接的に働きかける対象となるのはこうした相手側行政の一部であり、そこでの「内部結束型」ソーシャル・キャピタルの育成・強化が求められることになる。具体的には、

スタッフ間の信頼関係の醸成・強化、  
組織内部の規律( 公務員の副業に関する規範、残業手当、出張手当などへの権利意識、執務時間に関する態度 )の確立と遵守、

他の部局とのコミュニケーションの緊密化、  
 中央政府など上位機関との意志疎通の頻度の増加、  
 外からの援助への依存心の軽減

などがなされるべきソーシャル・キャピタルへの取り組みと考えられよう。

一方、従来、JICAのプロジェクトとしてはあまり例が多くはなかったが、コミュニティを直接的な働きかけ(提供する行政サービスの受益者として、あるいは啓蒙・啓発の対象として)の対象としたプロジェクトの場合(地域展開型、農村開発型などと呼ばれることもある)は、当然のことながら、

コミュニティ内部の信頼関係の醸成・強化、  
 コミュニティ成員間の相互扶助のメカニズム機能の活性化、  
 協調行動の規範の復活・強化、

などがソーシャル・キャピタルへの働きかけとして考えられる。

これまでのJICAプロジェクトでも、組織・制度づくり的なプロジェクトの場合は、育成・強化の対象となる組織・制度の「内部結束型」ソーシャル・キャピタルに注目して、その強化に努めてきたといえるのではないだろうか。もちろん、これまでJICA内で「内部結束型ソーシャル・キャピタル」という言葉が使われたことはないが、例えばスラウェシ貧困対策支援プロジェクトのように「社会の力」などという言葉で同様な概念を把握していたプロジェクトは少なくない。

とりわけ、プロジェクトの一環として建設したセンター・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、カウンターパートや受益住民の側のプロジェクト並びにできあがった構造物や制度に対するオーナーシップとその活用の際してのモラル、そして組織の凝集力が高まることが期待されている。このためには行政(カウンターパート)、コミュニティ(受益住民)双方の内部における「内部結束型」ソーシャル・キャピタルの存在が前提となる。上の例では、  
 、  
 などがこれにあたる。

「内部結束型」ソーシャル・キャピタルは集団が一致団結して行動するために促進的な役割を果たすが、そうした行動が開発目的に対していつもプラスに働くとは限らず、マイナスに働くこともある。例えば、コミュニティの中で、悪いとは分かっている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(「内部結束型」ソーシャル・キャピタル)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。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。「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ティブ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 - 1 - 2 「橋渡し型(bridging)」ソーシャル・キャピタル

ある組織・集団・コミュニティの凝集力を高める「内部結束型」ソーシャル・キャピタルに対して、外部の組織・集団・コミュニティ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・キャピタルはプロジェクト目標達成のために重要な働きをするのだが、JICAプロジェクトではこれまでこの働きをあまり明示的に認識してこなかった。

例えば、カウンターパート機関が「サービス提供・普及(保健医療、教育、農業普及など)を使命とする組織である場合には、これら機関がその対象となる人々にどれほど効果的にサービスを提供することができるか、人々がどれほど容易にこうしたサービスを楽しむことができるのか(アクセスがあるのか)を決めるのは、

その組織がどの程度の独自の権限(予算執行の権限を含む)を有しているか、

これまでの歴史の中で培われた行政と人々との間の信頼関係、庶民の役人(役人を畏怖しているか、嫌っているか、軽視しているかなど)

役人の庶民(親身になって考えているか、蔑視しているか、頻りに村を訪問するかなど)

村人が行政のサービス情報をどこから入手するのか、などの諸要因である。このうち、また2-1-1で例示したなどは「橋渡し型」ソーシャル・キャピタルと考えることができる。このような「橋渡し型」ソーシャル・キャピタルはカウンターパートに移転した技術など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・集団・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・キャピタルが強ければ、村人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、既存エリートを頂点とする「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。(『事例分析編』の第1章で取り上げている「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」においては、集合村(ユニオン)レベルに各省庁の末端行政官(農業普及員、養殖漁業普及員、家畜指導員、ヘルス・ワーカー、家族計画普及員など)を月に1回集合させることで、こうした水平的橋渡し型ソーシャル・キャピタルの醸成を試みている)。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。例えば、新しいやり方を導入してうまくいっている他のコミュニティを視察させることにより、コミュニティに大きなインパクトを与えることができる(『事例分析編』第1章で取り上げた「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」ではプロジェクト経

費で村人を他の先進村にスタディ・ツアーに連れて行くことで、新たな村人の活動を誘発した)。類似の環境にあるところの成功例を見ることにより「自分たちでもできそうだ」という感触を得ることができるため、コミュニティ同士のつながりは、上から技術を教えてもらうのとは違ったインパクトを与える場合がある(これは普及の手法としての「Farmer to farmer」手法にもつながる)。また、生活改善や貧困削減など、複数のセクターにまたがる課題に対しては関係する行政機関が多く、これらの機関が目的達成のために連携し、相互に補完し合うことが重要となる(『事例分析編』第2章で紹介している戦後日本の生活改善運動は、農林省、厚生省、文部省などが個別に行ったプログラムを村人のレベルで橋渡しして相乗効果を高めた例と考えることができる)。

「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「垂直的橋渡し型」ソーシャル・キャピタルが必要といえる(スラウェシ貧困対策、バングラデシュ農村開発はいずれもこの相互相乗効果(=シナジー関係)を形成することを目的としている)。

### 2 - 1 - 3 「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

「内部結束型」や「橋渡し型」というのはソーシャル・キャピタルの機能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(現れ方)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 (2000) 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。「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



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。しかし、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。これは「組織・制度づくり」のプロジェクトにおいて「資源・組織・規範」の重要性を指摘した「社会的能力」活用アプローチ<sup>34</sup>ともつながる考え方である。

#### 2 - 1 - 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ったりすることを目指すモデル・アプローチ/パイロット・アプローチをとる場合には、対象地域に固有なミクロレベルのソーシャル・キャピタルだけでなくより広い範囲に妥当するマクロレベルのソーシャル・キャピタルを考慮する

<sup>34</sup> 国際協力事業団国際協力総合研修所(1995)(1996)

ことも必要となる。

例えば、『事例分析編』の第2章で取り上げたフィリピン農村生活改善研修強化計画プロジェクト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い、普及員のやる気や責任感、住民のオーナーシップを高め、また関連機関との連携も図った(マイクロレベルの認知的ソーシャル・キャピタル及び制度的ソーシャル・キャピタルの形成)。プロジェクト実施機関である農業省研修局はパイロット活動の成果を踏まえ、生活改善の研修プログラムを構築し、国の制度とすることにより予算と人員を確保し、研修を全国で実施する計画を策定した。また、マイクロファイナンスでは、グラミン銀行の成功の一因として透明な融資手続きやメンバーによるグラミン銀行の株式保有、融資返済に関する規範の形成などのマイクロレベルの制度的ソーシャル・キャピタル及び認知的ソーシャル・キャピタルの形成・蓄積が確認され、このようなマイクロレベルのソーシャル・キャピタルの蓄積によって「貧困層には融資の返済能力がある」という認識が国内外に広まることとなった。現在ではドナーもマイクロファイナンスの法整備に向けて協力を実施するに至っている。

これらはマイ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ソーシャル・キャピタルにも影響を与えた例であり、マクロレベルに影響を及ぼすことにより、成果の普及や持続を確保する仕組みづくりを促したものと考えられる。

## 2 - 2 JICA において特に着目すべきソーシャル・キャピタル

### 2 - 2 - 1 行政とコミュニティのシナジー構築

JICAは従来、行政のキャパシティ・ビルディングを中心に協力を行ってきたが、今後はこれを踏まえて、さらに行政とコミュニティの関係づくり(橋渡し型ソーシャル・キャピタルの形成・強化、シナジー関係の構築)を明確に意識したプロジェクト・デザインにまで踏み込んでいくべきではないだろうか。

もちろん社会開発的には、内部の結束力を高めるソーシャル・キャピタル

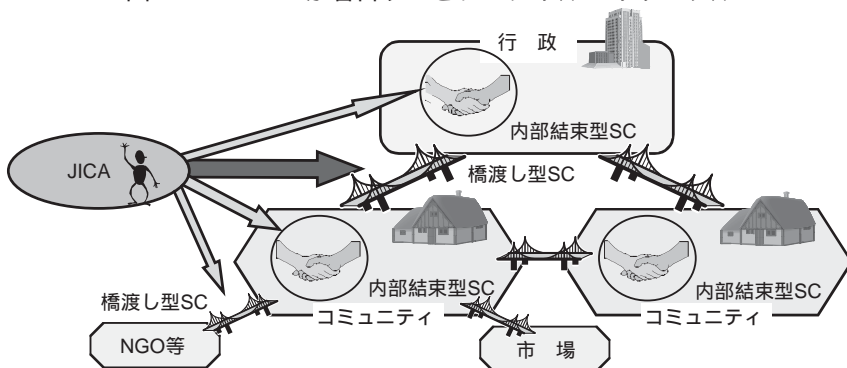


(内部結束型ソーシャル・キャピタル)も、コミュニティを対象とした案件では重要視すべきである。しかしODAプロジェクトの場合、特定の地域、コミュニティを働きかけの対象として選定し、その地域にだけ集中的に援助資源を投入するというアプローチは、「受益者選定の公平性」「効果の裨益性」の観点からとりにくい。もちろん「モデル村落」「パイロット地域」などの形で働きかけることは可能だが( JICA では過去数年間に試みられたこうしたプロジェクトを「地域展開型」と呼んでいる )、その成果の他の地域での再現性( レプリカビリティ )が生み出されない限り、特定地域への集中的コミットメントは正当化されにくい。従って、ODAプロジェクト、特にJICAプロジェクトの場合は、「公平性」「広域性」「普及性」を念頭に置きつつ、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・キャピタルの機能に注目した働きかけを強化し、それによってより広い国民層に成果を普及していくという方向が考えられてよい。

一方NGOプロジェクト(それをODAで支援する北欧系の援助機関を含めて)では、従来「ボランティア」「ファシリテーター」と呼ばれる人(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」を行い、その結果人々の気づき(Awareness)をもたらし、村人の力づけ(エンパワメント)を達成する、というシナリオがしばしば見られた。これは、JICAでも青年海外協力隊派遣による協力に通じるアプローチといえよう。こうした「エンパワメント」アプローチは、よそ者と村人の間に一定の信頼関係が構築できれば、人々の態度に確実に変化がもたらされ、先進国にいる支援者に目に見える成果を報告しやすいという意味で効率的である。しかしながら、ドナーの撤退のタイミングを計ることが難しく、ともすれば人々の間に「援助依存(スポイル)」をもたらし、また周辺のコミュニティや同一コミュニティ内部でも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(こうした反省を踏まえて、近年は特に大手国際NGOでは、村への直接介入を控えて、国全体の政策に影響力を行使しようとする「アドボカシー」アプローチに移行するものが見られる)。

これに対して特に日本のアプローチは政府対政府の協力関係であることが

図2 - 1 JICA が着目すべきソーシャル・キャピタル



注) SCは Social Capital の略

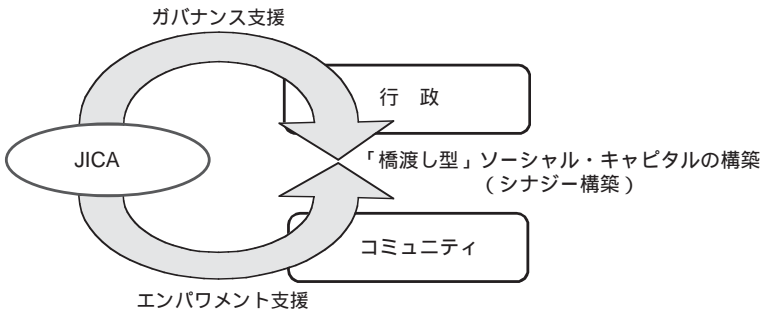
出所：筆者作成

ら、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ための援助が多かった。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だが、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、彼らにいかんが技術協力をしても彼らが村人と接しない限りは、成果が村人に届かない。この意味でも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関係づくり(橋渡し型ソーシャル・キャピタルの醸成)が必要なのである。

もちろん、行政とコミュニティの間の良好な関係を形成していくためには、行政内部、コミュニティ内部のそれぞれ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)がしっかりしていることが前提となる。行政とコミュニティの良好な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ソーシャル・キャピタルにも働きかけていくことも重要なのである。

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。これで1つの相互行為サイ

図2 - 2 「橋渡し型」ソーシャル・キャピタル形成への働きかけ



出所：筆者作成

クルは完結する(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、相手の次の行政の肯定的な行動のきっかけになって次の行動が起こり、これに応じて一層肯定的な行動が誘発される、という好循環に入ることが理想的である。こうして相乗効果生まれ、協働関係(シナジー)が成立するという事は、そこに橋渡し型ソーシャル・キャピタルが存在している、と考えることができよう。この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」と呼ぶならば、これを我々の援助介入の目的として設定することは可能であろう。いい換えれば、「シナジー構築」のファシリテーターになることがJICAなどの外部者が果たすべき重要な役割と考えられるのではないだろうか。

シナジー関係が成立するためには、単に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)をつくるだけでは十分ではなく、その制度なり仕組みが機能するようにしなければならない。そのためには制度や仕組みの目的を理解し、その目的に沿って行動しようとする規範(認知的ソーシャル・キャピタル)が必要なのである。これまでは、「組織・制度づくり」のプロジェクトを通して制度や組織などの「制度的ソーシャル・キャピタル」をつくっても、それを機能させる「認知的ソーシャル・キャピタル」が伴わないために、期待した成果が生まれにくいことへのもどかしさを味わってきたプロジェクトは少なくないと思われる。

このような反省を踏まえるならば、今後JICAがとり得る方策が見えてくる。

それは、

主たるカウンターパートを現地行政とし、「公平性」「広域性」を確保しつつ、こうした行政がそのサービスをきちんと村人に届けるための能力を高めること（これは単に制度的ソーシャル・キャピタルを強化するばかりではなく、役人のモラル・責任感などの認知的ソーシャル・キャピタルにも働きかけることを意味する）

同時に村人が行政に適切にアクセスできるような制度的枠組みづくりを相手国政府に働きかける（これも単に「制度的」ソーシャル・キャピタルだけではなく、実態が機能するような「認知的」ソーシャル・キャピタルの育成・強化が含まれる）

そして、

実際に村人が行政にアクセスし、行政がこれに呼応するような習慣を誘導する（『事例分析編』スラウェシ貧困対策プロジェクト、バングラデシュ農村開発プロジェクトなどを参照）

また可能であればパイロット的なアプローチとして

村のレベルでの「問題発見・課題設定・開発計画作成」能力を高め、行政がこれに対応できるような環境を整備する、

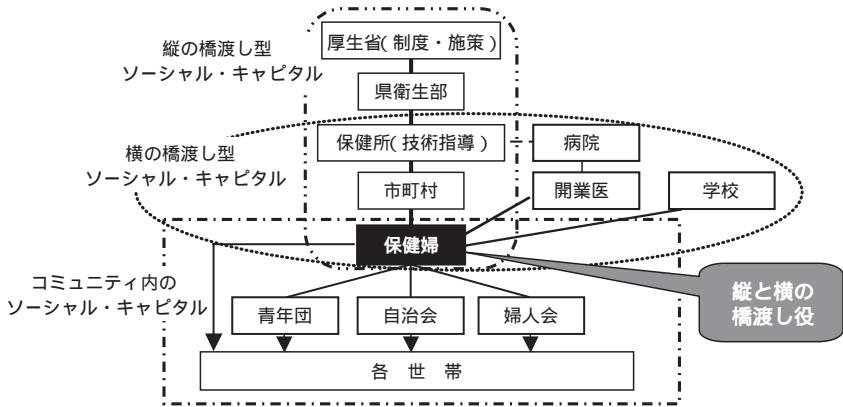
といったことが考えられよう。

なお、行政機関と一口にいても、中央省庁、地方自治体、中央省庁の地方出先機関、他省庁の関連機関など様々であり、行政にアプローチする際には、どの行政機関を中心にアプローチするのかを国の状況及びプロジェクト目的に合わせて検討すべきである。特に、地方分権化が進んでいる国と中央集権が強い国では行政のあり方に大きな違いがみられる。また、協力実施中に地方分権化によってカウンターパートとなる行政機関が変わってしまう、というケースもある。そのため、変化し得る状況に目配りしつつ、協力する対象を検討する必要がある。

## 2 - 2 - 2 横の「橋渡し型」ソーシャル・キャピタルの形成

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が重要となるものでは、複数セクターの行政機関間の連携や、地域のいろいろな組織の協力が必要になる。例えば、生活改善では収入向上を図るための

図2 - 3 縦と横の橋渡し型ソーシャル・キャピタル(保健の例)



出所：国際協力事業団医療協力部(1998)p.12を基に作成

農業の活性化(例：新しい換金作物の栽培や小規模な家畜飼育)や零細企業の振興(例：食品加工や手工芸品の作成・販売)、衛生や栄養面の指導、識字教育や啓蒙活動など、住民のニーズに合わせて様々な活動を行うため、関連の行政機関や組織の協力が欠かせない。また、プライマリ・ヘルスケアでは保健、公衆衛生、栄養などに関する活動を住民組織を通じて実施することが多く、住民組織間の連携が重要となる。栄養改善のために栄養価の高い作物を栽培するなど農業関係の組織や人との協力も必要になる。また学校における保健教育も重要となるため学校を巻き込んだ活動も必要になる。

そして、このような横の連携を形成する上で重要となるのが、その橋渡し役となるものであり、戦後日本の生活改善の場合は生活改善普及員がこの機能を果たし、途上国のプライマリ・ヘルスケアプロジェクトではコミュニティ・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」ソーシャル・キャピタルの形成の鍵を握る。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。