

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

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	17
.....(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

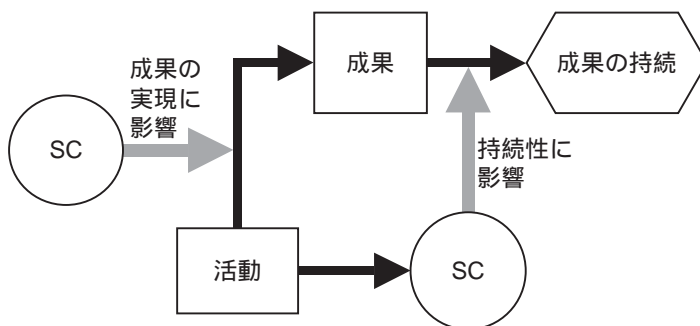
果にはあまり記載されてこなかった。そのため、これらに関する経験や知見は個々のプロジェクトや専門家等に蓄積されてはいたが、組織的には蓄積されておらず、他のプロジェクトにその経験や知見、教訓を活かすことは難しかった。

「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。

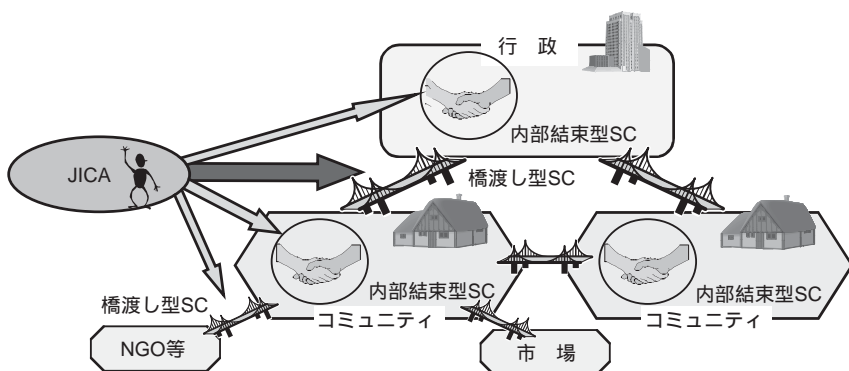
中でも行政とコミュニティのシナジー(協働関係)構築は重要と考えられる。行政が何らかの好意的な行為をコミュニティに対して行えば、コミュニティがこれに応じて何らかの肯定的反応を行う(はじめにコミュニティが働きかけて、行政が反応する、でもよい)。さらに、この肯定的な行動が、相手の次の肯定的な行動を促し、これに応じて一層肯定的な行動が誘発される、というように好ましい相互行為が持続的に繰り返されることを「シナジー関係の構築」と呼ぶ。住民への協力成果の普及や行政サービスの提供、住民組織の活動がプロジェクト終了後も持続するためには、行政とコミュニティのシナジーが構築され、行政とコミュニティがある目的に向かっ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



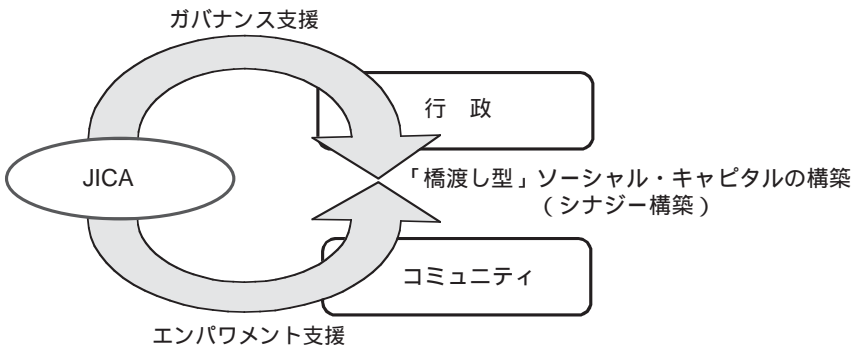
注) SCはSocial Capitalの略

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。

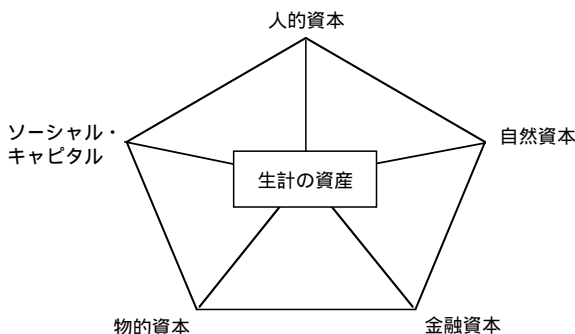
4 . 事例分析の実施

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越え、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、地域の紐帯)
- ・ 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。 	<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。
<ul style="list-style-type: none"> ・ 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。 	
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。

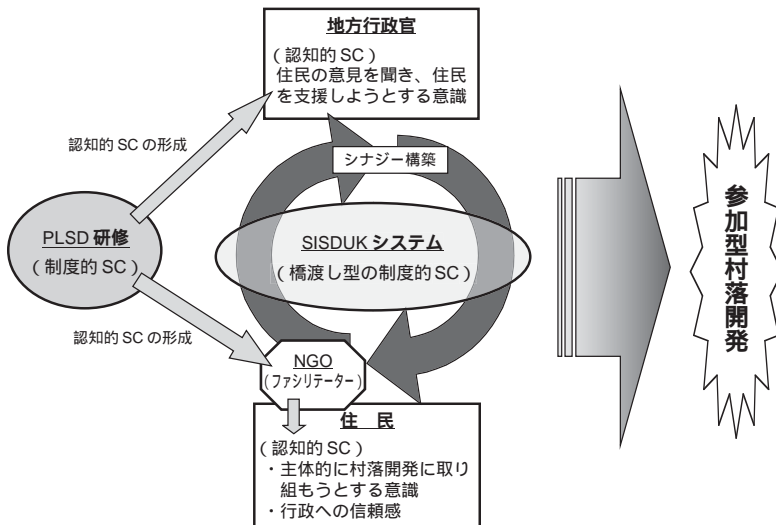
プロジェクトによって形成された研修コース等が持続するためには、先生から生徒への技術や知識の移転のみならず、先生が生徒のニーズを汲み上

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。

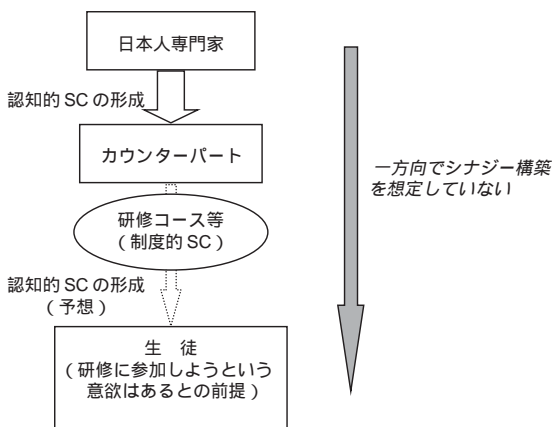
これまでの「センター方式」プロジェクトでは、その設計において、複数の社会集団による「参加」を実現するための具体的な作業内容が明らかにされていない。「タカラル・モデル」では、村落住民と地方行政官という2つの主要な社会集団それぞれに対し、「参入動機」を刺激するメカニズムを構築し、両者の「認知的ソーシャル・キャピタル」を形成し、かつ両者が「協調行動」をとるに至るまでをフォローするSISDUKシステムという「制度的ソーシャル・キャピタル」を形成し、行政と村落住民のシナジー関係を構築しているため、従来の「センター方式」のプロジェクトに比較し、「プロジェクトの自立発展性」についての優位性が明らかだといえる。

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「タカラール・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「タカラール・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、「タカラール・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、また同州のタカラー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。タカラール県においては、今後「タカラール・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、タカラー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.タカラルー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、タカラルー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、タカラルー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)																																
<p>I. 参加型地域開発</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>1-3. 参加型事業を実施する。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>II. 支援システム</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>3-3. 支援システム事業を実施・評価する。</p> <p>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。</p> <p>3-5. レビューを行い、実施要領の更新を行う。</p> <p>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。</p>	<p>日本</p> <p>1. 人材</p> <p>1.1. 長期専門家</p> <p>チーフ・アドバイザー 59M/M</p> <p>業務調整 60M/M</p> <p>参加型開発 68M/M</p> <p>村落開発 97M/M</p> <p>開発と女性 52M/M</p> <p>1.2. 短期専門家 45名</p> <p>(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)</p> <p>2. 研修員受入れ 27名</p> <p>(地域開発計画、参加型開発、村開発行政、社会開発計画、等)</p> <p>3. フィールドオフィサー 5名</p> <p>4. 事務職員 6名</p> <p>秘書 2名</p> <p>運転手 4名</p> <p>5. 機材供与 27.1百万円</p> <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> <p>> ラボ村落活動用機材</p> <p>> 統計処理用機材(コンピュータ、プリンタ等)</p> <p>> 視聴覚用機材(ビデオ、映写機等)</p> <p>車両(四輪自動車、バイク等)</p> <p>> 事務機器(複写機等)</p> <p>6. ローカルコスト負担 98百万円</p> <p>(7,045百万ルピア)</p> <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> <p>7. 調査団訪問・巡回指導</p>	97	98	99	00	01	8	9	4	5	0.6	97	98	99	00	01	¥12M	¥11M	¥17M	¥24M	¥35M	<p>インドネシア</p> <p>1. 人員配置</p> <p>1.1. カウンターパート</p> <p>> Director(中央) 1名</p> <p>> Coordinator(中央) 1名</p> <p>> Manager(地域) 1名</p> <p>> 州カウンターパート(研修) 3名</p> <p>> 県カウンターパート 4名</p> <p>1.2. 現場職員</p> <p>> 県調整チーム 10名程度</p> <p>> 都支援チーム 10名</p> <p>2. 土地建物及び施設供与(電気、水道、電話インフラ含む)</p> <p>2.1. 州事務所</p> <p>2.2. 県事務所</p> <p>3. 運営費負担 1,305百万ルピア</p> <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。 <p>前提条件(Preconditions)</p> <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。

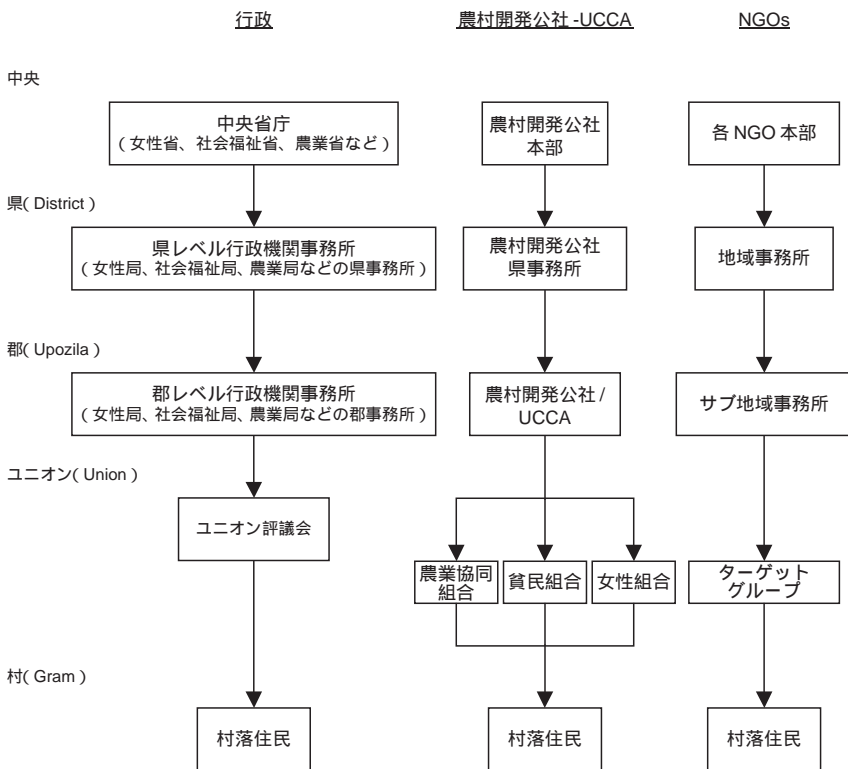
3 - 2 PRDP におけるソーシャル・キャピタルの活用・形成

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)

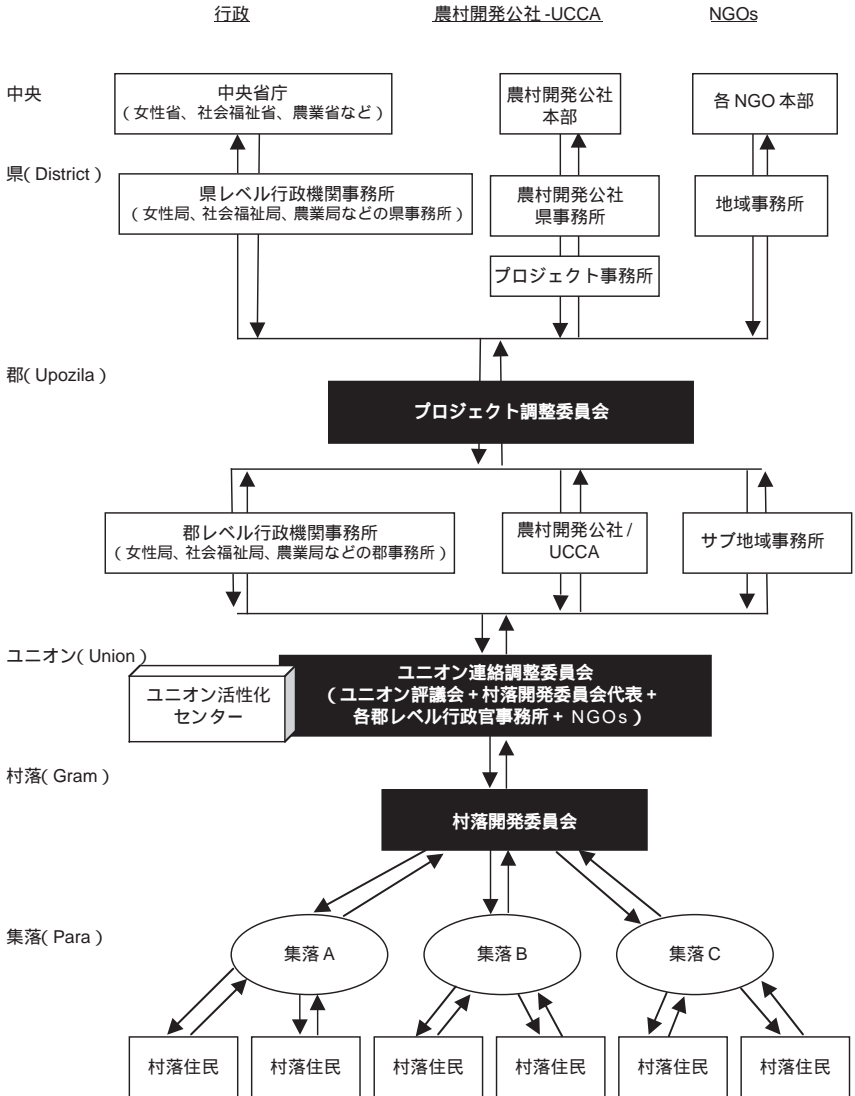
図 1 - 3 バングラデシュにおけるプロジェクト実施前の農村開発の状況



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ないコミュニティ)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> <p>・ <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。</p> <p>・ <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>
<p>コミュニティの機能強化</p> <p>・ <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。</p> <p>・ <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>
<p>行政とコミュニティのシナジー関係の構築</p> <p>・ <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。</p> <p>・ <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。</p>

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 	<ul style="list-style-type: none"> b. 郡オフィスの普及員が派遣され続ける。 c. 適切な予算措置が講じられる。

<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 神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人件費</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な能力育成の重要性』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な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

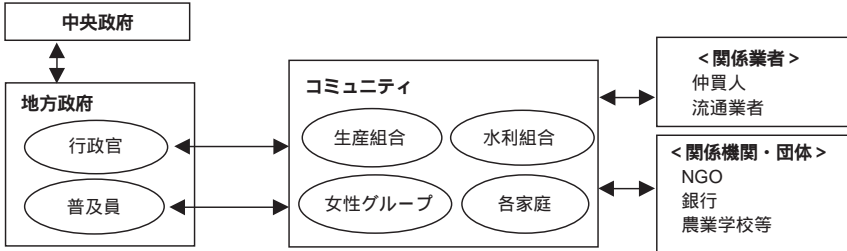
前項では、農業・農村開発における5つの資本の役割や資本間関係について考察したが、本項では農業・農村開発においてどのようなソーシャル・キャピタルが重要となり得るかについて考察する。

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つな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

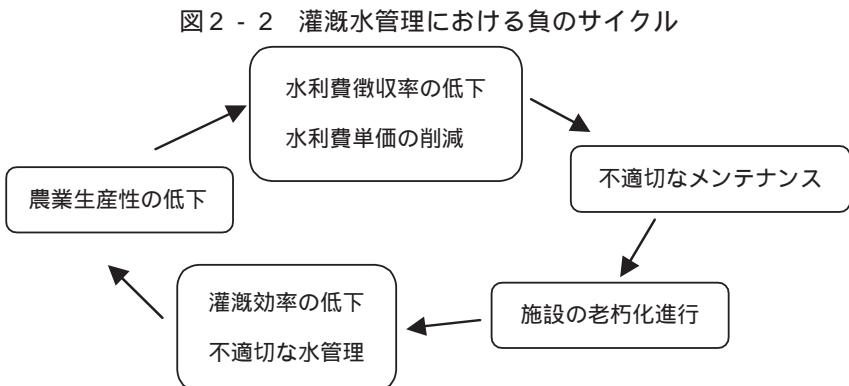
(1) 世界銀行の構造調整

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。

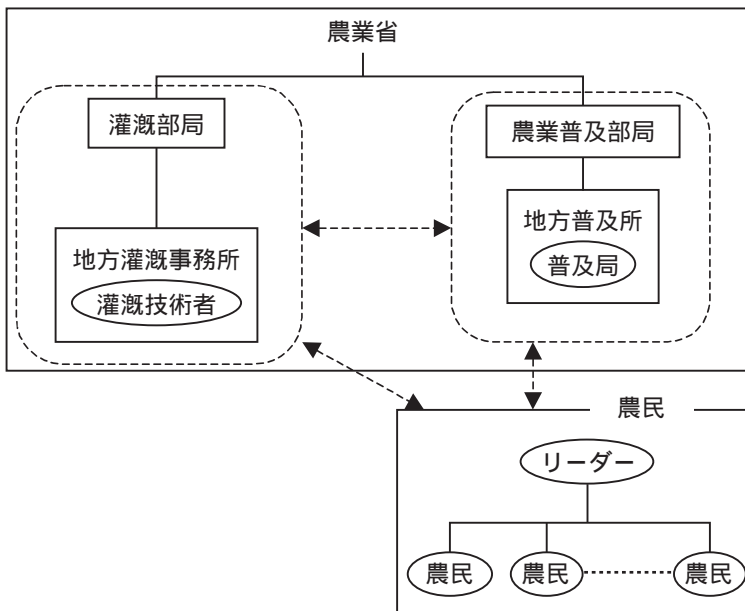
2 - 2 灌漑水管理におけるソーシャル・キャピタルの役割

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。

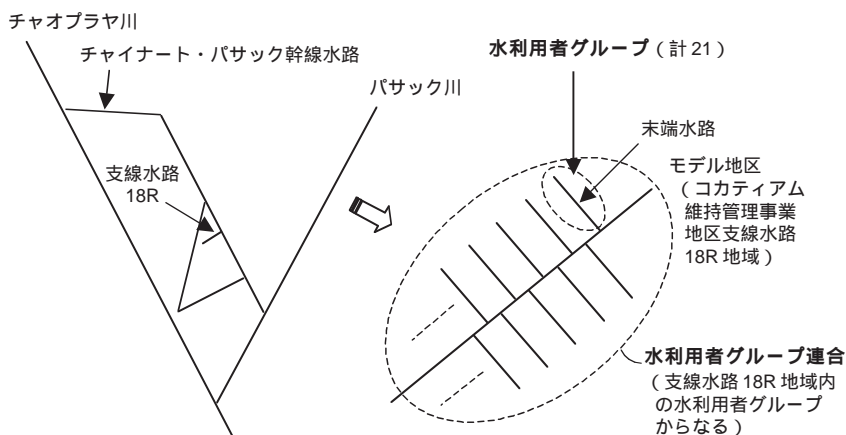
水管理については、幹線・支線用水路の操作及び維持管理は農業・協同組合省王室灌漑局(Royal Irrigation Department: RID)が所管し、3次用水路(末

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

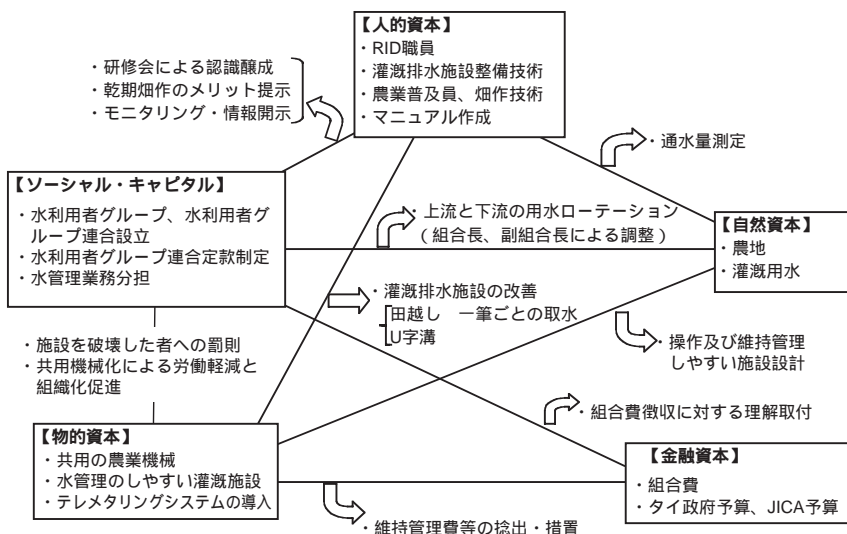
⁴ 前身のプロジェクトとして、灌漑技術センター(1985.4～1990.3。灌漑排水施設の計画、設計、施工にかかわる適正技術の開発)及びフェーズ2(1990.4～1997.3。基幹水路レベルの水管理技術の確立)を実施。

(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」

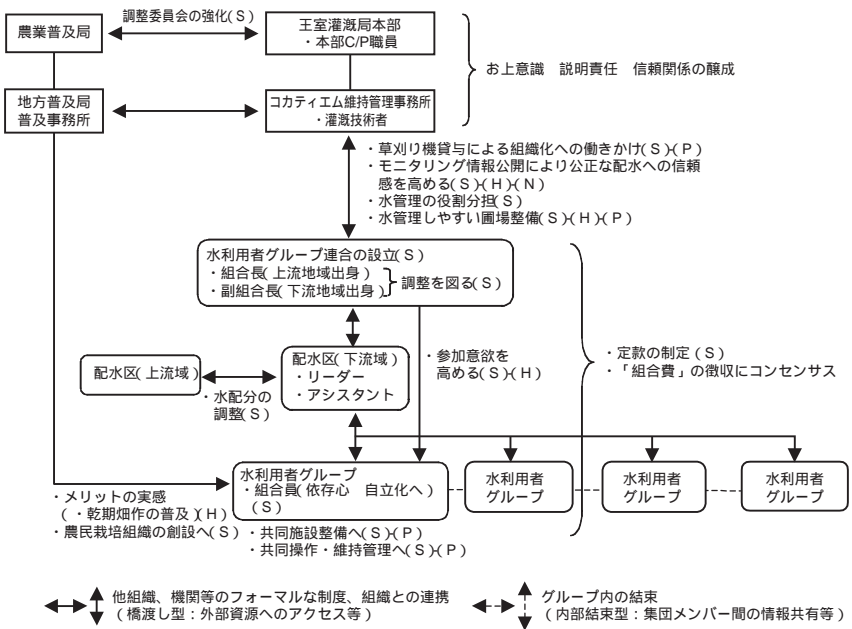


出所：筆者作成

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)	<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。
	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"> 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)

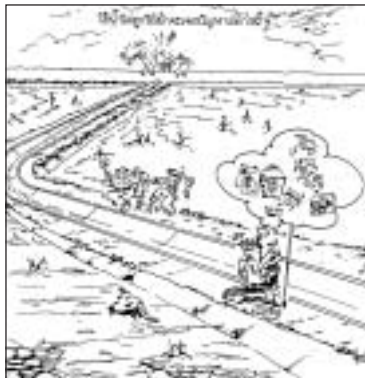
水利用者グループ連合は、水利用者グループの集合体であり、支線水路18R受益地全体を対象区域とする。水利用者グループ連合の役員には地元の顔役が多く、リーダーシップの発揮は可能だが、概してタイ農村では個人主義が強く、日本のような地縁関係による結びつき(ムラを単位とする年貢徴収、村八分等の私的制裁)は弱い様子である。このような中で、組織化のメリットを認識してもらうために、水利用者グループ連合主導で組合員参加による小用水路の維持管理(草刈り、泥上げ)を計画し、一部実施中である。その1つは、プロジェクトで草刈り機を購入し、ココティアム維持管理事務所に供与して、水利用者グループ連合に燃料代等実費のみで貸与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)



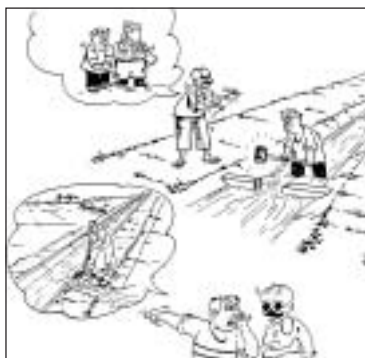
水管理

- ・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、建設用の漬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込む姿勢が弱く、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以上の水利用者グループと1つ以上の水利用者グループ連合を設立し、また王室灌漑局と水利用者グループ連合は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、水利用者グループの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. 水利用者グループの記録</p> <ul style="list-style-type: none"> 水利用者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) 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。

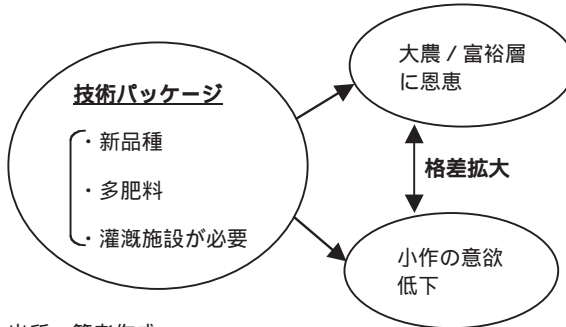
¹⁴ 知識や技術を人から人へ意図的に伝達し、農民の問題解決を支援する普及では、伝える知識や技術はあやふやなものでなく、科学的なものでなければならないことから、研究機関との連携が重要とされる。

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

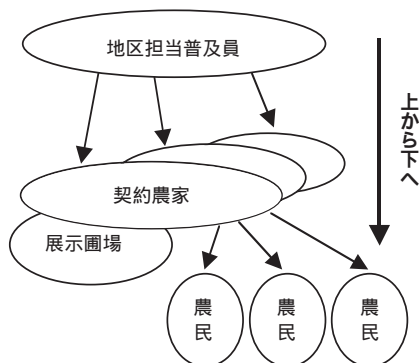
(3) T&V 方式

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



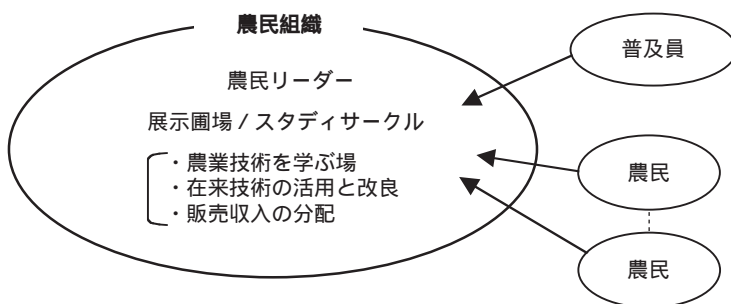
出所：筆者作成

(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人当たりの担当農户数が多い。 	<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、普及員が直接接触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

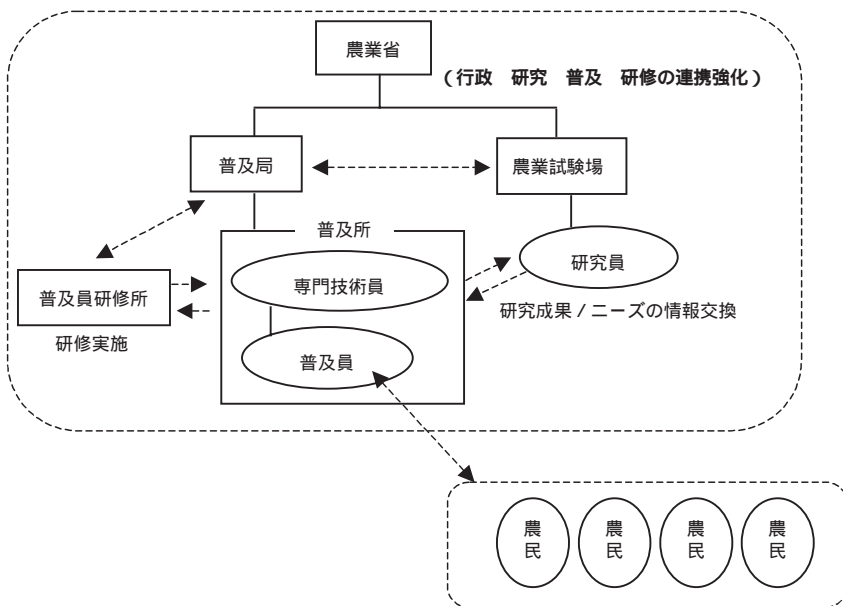
本節では、農業技術普及における主要関係者を整理し、関係者ごとに關係するソーシャル・キャピタルの役割を検討する。農業技術普及における主要関係者を示したものが図2 - 10であり、主要関係者ごとに關連するソーシャル・キャピタルをまとめたものが表2 - 7である。

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、研究員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

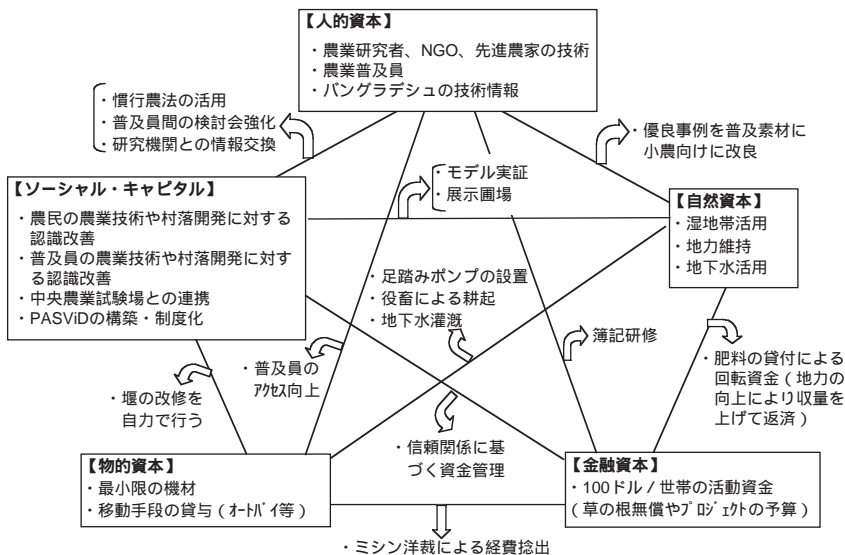
プロジェクトは、「ザンビアの孤立地域の貧困が軽減される」ことをスーパーゴールとしている。ザンビアではメイズ補助金に依存したトップダウンの普及により、農民の自発性が弱まったことから、参加型手法を用いて普及員及び農民が自らの課題を発見し、その解決のため主体的に取り組む能力を強化する「キャパシティ強化」が、時間を要しても成功の鍵と位置づけられる。プロジェクトでは、現状を所与のものとして受入れがちな普及員と小規模農家が「自分たちで変えられる」という自信をもたせることを主眼としており、単に経済指標の向上のみならず、コミュニティの自立等、組織の能力改善を目指している。将来的には、他の孤立地域にも適用可能な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



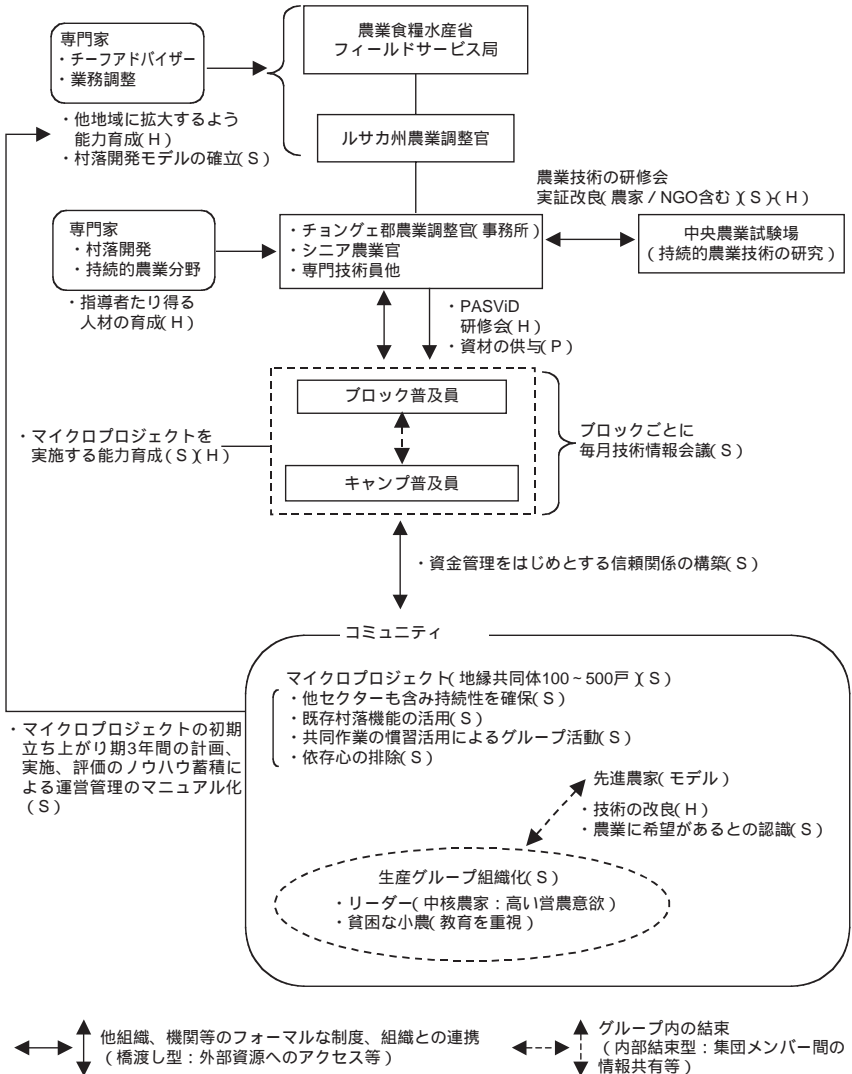
出所：筆者作成

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れば希望がある」「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案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、移動手段、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>		

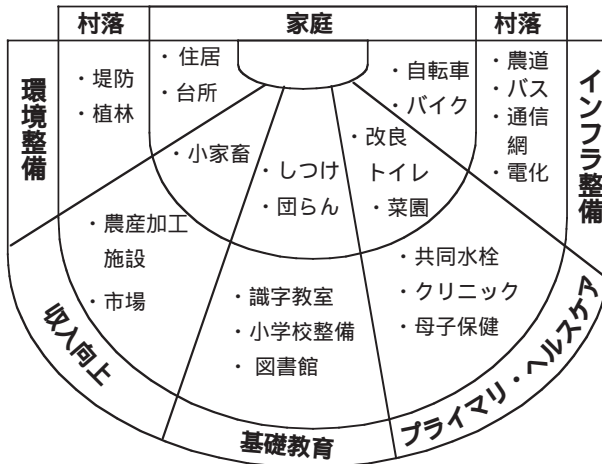
4 . 生活改善とソーシャル・キャピタル

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(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

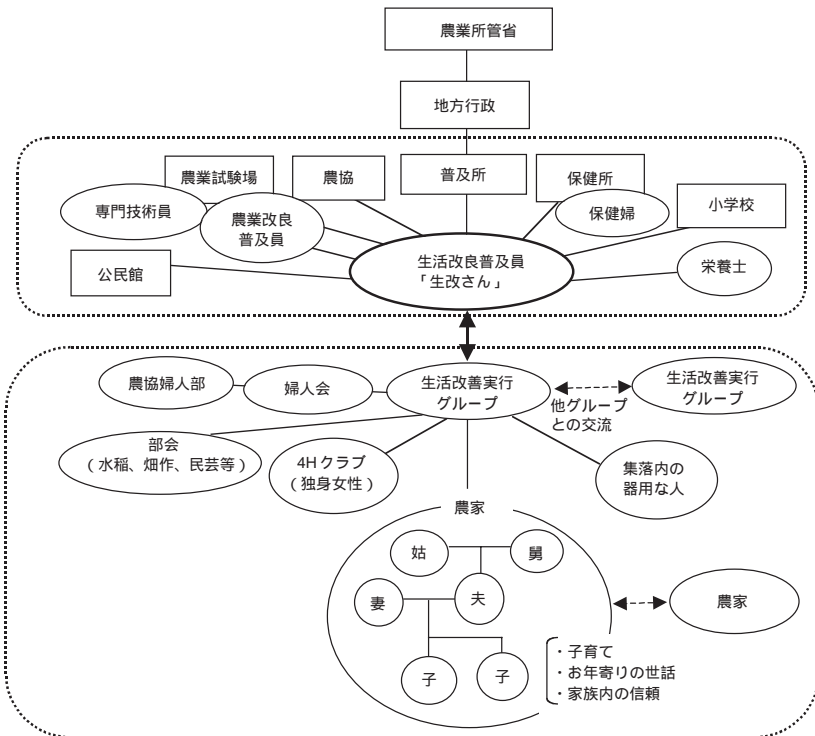
課 題	人的資本	ソーシャル・キャピタル	自然資本	物的資本	金融資本
食糧の確保	・栽培技術の向上による収量の増加	・食糧の貸し借り	・降雨量と雨期の期間による	・穀物貯蔵庫の設置	・食糧を市場で購入
収入獲得	・技術普及研修を受け、新たな栽培技術を導入 ・識字能力を向上させ、よい職に就く	・投入材の共同購入、生産物の共同販売	・農牧業、その他の副業の基盤とする	・役畜、トラクターの活用により市場への輸送を行う	・種子、農薬、肥料等を購入し農業生産性を上げる
生活の質(安全な水、医療、教育等)	・技術者、教員、ヘルスワーカーの育成	・住民組織による栄養改善	・薬草の利用	・深井戸、ヘルスポス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

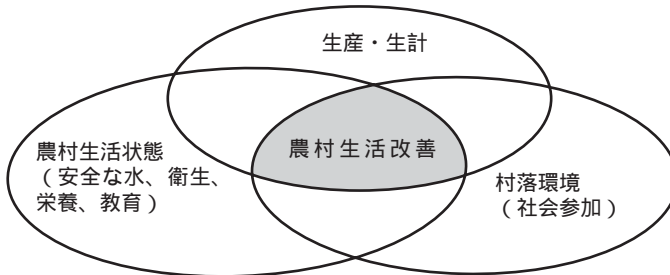
事前調査段階では、フィリピンにおける従来の農業普及研修カリキュラムでは農業生産性、所得向上という経済的側面が強調されていたが、農業生産だけでなく、労働、栄養、生活環境の質的な視点を加えた総合的な改善運動が重要であるとの認識で双方が合意した。また、普及事業が地方自治体に移管されたので³⁶、地方自治体との連携により、より生活向上に結びつく「研修手法」の確立が求められていた。そこで、住民参加によりそのニーズを反映したパイロット農村生活改善及び関連研修に主眼をおき、「農村生活改善に関するモデル研修プログラムが策定され、効率的、効果的な研修が継続実施される体制を整備する」ことを目標にプロジェクトを開始し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

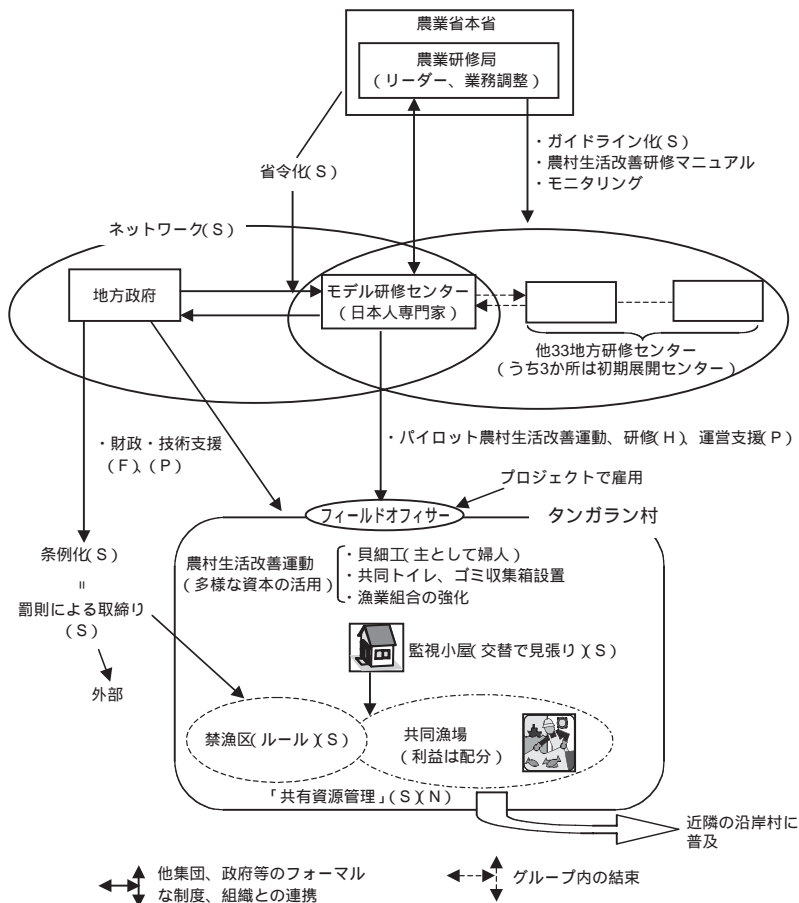
³⁷ 要請時は農村女性を対象としたプロジェクトであったが、フィリピンでは女性の地位は必ずしも低くないので、女性だけでなく地域住民を対象にしたプロジェクトとした。

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

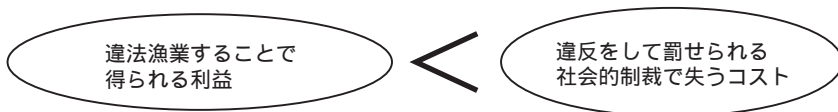
³⁹ 初期の活動では、住民の依存心に対する配慮をしなかったため、支援を終えるときに動揺した住民グループもあったという。

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

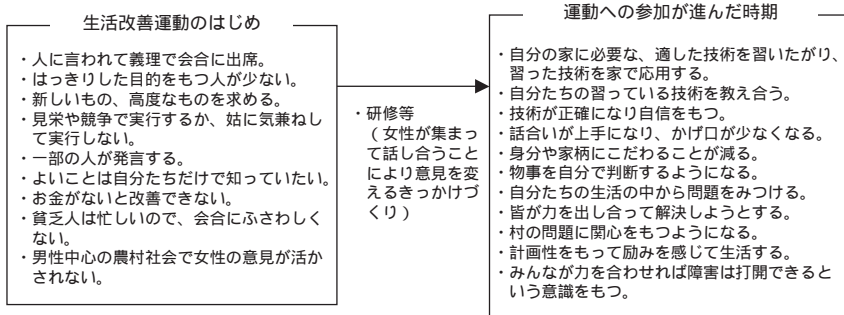
また、生活改善活動では、特にその初期は目に見える成果が少ないこともあり、図2 - 18のように農民の考え方や行動に焦点を当てて変化をとらえることも有効と考えられる。

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ものを主体とするので、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>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>投入(Input) 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*