
第3章 森林保全とソーシャル・キャピタル

1. 森林分野における開発課題とソーシャル・キャピタル

1-1 森林分野における開発パラダイムの転換

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

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

¹ 永田信・井上真(1998) pp.23-58。

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

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

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

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

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

1-2 森林分野における課題の構造:森林保全及び生活の視点から

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

³ 井上真(1999)pp.15-34。

⁴ チェンバース(1995)p.432。

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

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

(1) 人的資本 (Human Capital) に関する課題

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

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

⁵ DFID (1999)

(2) 自然資本 (Natural Capital) に関する課題

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

(3) 物的資本 (Physical Capital) に関する課題

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

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

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

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

⁶ emic：当事者の主観的な見方

⁷ etic：外部者の客観的な見方

(4) 金融資本 (Financial Capital) に関する課題

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

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

(5) ソーシャル・キャピタル (Social Capital) に関する課題

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

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

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

筆者らのフィールド調査結果¹⁰をソーシャル・キャピタルの文脈で読み替

⁸ 坂田正三 (2001) p6.

⁹ 坂田正三 (2001) p6.

¹⁰ IGES (2001) pp29-49.

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

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

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

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

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

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

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

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

(6) 資本相互の関係

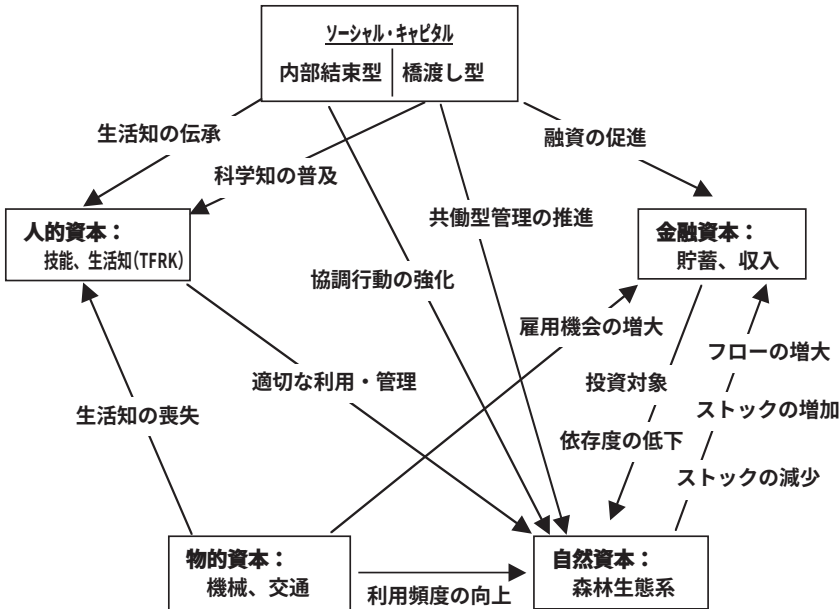
以上で述べた生活の資産を構成する5つの資本は相互に関連している。ここでは、それらの関係性について、森林保全及び生活福祉の向上という2つの目的に対してどのように作用するかという視点で考察する。

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

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

人的資本においては、人々が森林を管理し適切に利用する能力(技術を含

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

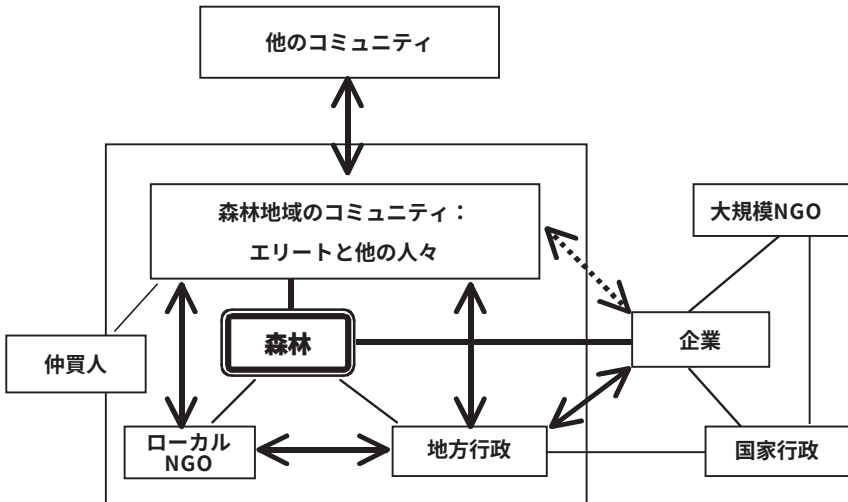


出所：筆者作成

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

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

図3-2 熱帯林をめぐる主要関係者



出所：筆者作成

1-3 森林分野におけるソーシャル・キャピタルの役割

(1) 橋渡し型ソーシャル・キャピタルの役割

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

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

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

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

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

一制度的ソーシャル・キャピタル

- ①特に行政・NGO・企業と森林地域住民との間の人的ネットワーク
- ②村と村をつなぐネットワーク

一認知的ソーシャル・キャピタル

- ①「地域住民は無知であり森林を保全できない」というフォレスター(行政と企業を含む)の認識の転換
- ②「住民を教えることにより、また住民を排除することにより森林は保全できるのだ」というフォレスター(行政と企業を含む)の信条の転換
- ③「林業経営は自分たちの生存を危うくするものである」という住民の認識の転換
- ④行政・NGOと森林地域住民の互いに対する信頼感
- ⑤企業と森林地域住民の互いに対する信頼感

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

(2) 内部結束型ソーシャル・キャピタルの役割

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

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

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

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

¹¹ 井上真(2001) pp213-235.

一制度的ソーシャル・キャピタル

- ①森林利用に関するコミュニティ内のルール
- ②コミュニティ内での意思決定の仕組み
- ③ルールを破った場合の制裁
- ④実施段階での役割分担と権限

一認知的ソーシャル・キャピタル

- ①「森林管理のルールを守らなければならない」という規範
- ②権利とともに義務を伴う健全な個人主義に対する認識
- ③伝統的な知識や知恵の確認及びそれらへの正当な評価

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

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

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

¹² プロジェクト PLA (2000)

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

2-1 案件の概要

(1) 背景・経緯

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

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

(2) 活動概要

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

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

このプロジェクトで実施されたサブ・プロジェクトの内容を前述の1－2

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

¹⁵ 国際協力事業団(1999a)、(1999b)

¹⁶ 名古屋大学(2000)

表3-1 5つの資本に対応するプロジェクト活動

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

出所：国際協力事業団(1999a)、(1999b)を基に筆者作成

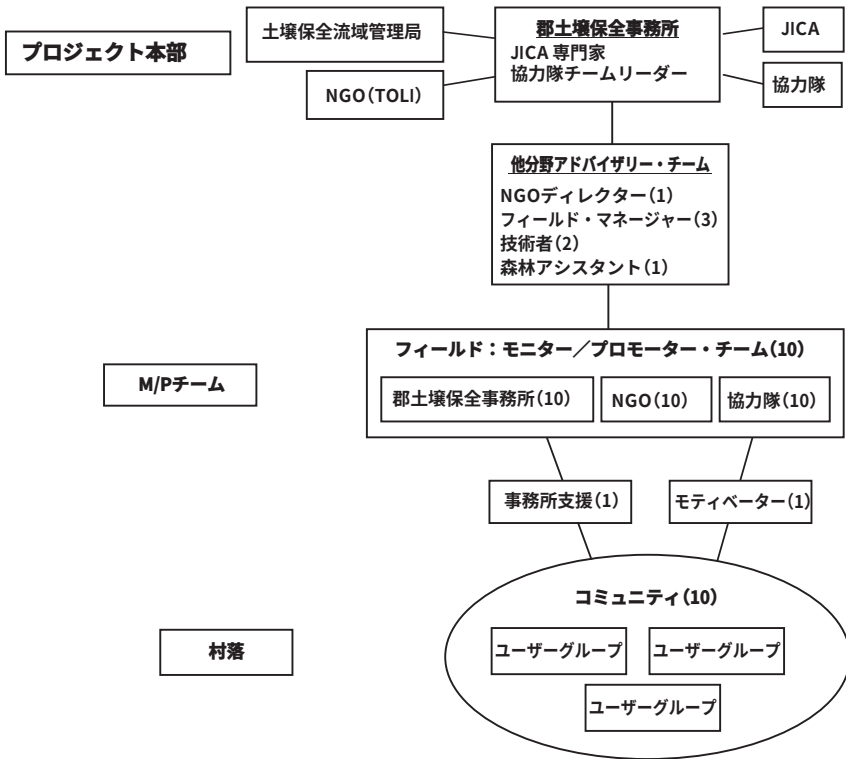
で整理した5つの資本で分類すると、表3-1のように分類される。計画時にこのような分類が意識されたわけではないが、ある程度バランスよく活動が行われたことがわかる。

プロジェクト活動の成果として設定されたのは次の3点であった。

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

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

図 3-3 プロジェクト組織図



出所：プロジェクトの業務資料

2-2 ソーシャル・キャピタルの形成及び活用

2-2-1 ソーシャル・キャピタルの形成

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

る調査(以下、インパクト調査)を行っている(1998年10月～12月に実施¹⁷⁾)。調査の目的は、サブ・プロジェクトを実施した村落と実施していない村落を比較・分析し、プロジェクトの村落振興事業が調査対象村落住民に与えたインパクトを、住民のエンパワメントという観点から評価する、というものである。この調査が、ソーシャル・キャピタル形成の有無とその程度を評価する上での十分に厳密な根拠を提供しているとはいいがたいが、一定の傾向を見るためのデータは提供していると思われる。そもそもソーシャル・キャピタル形成の評価や測定手法はまだ確立していないが、このインパクト調査の結果をやや詳しく見ることで、プロジェクトにおけるソーシャル・キャピタルの形成についての分析を試みたい。

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

(1) インパクト調査結果の概要

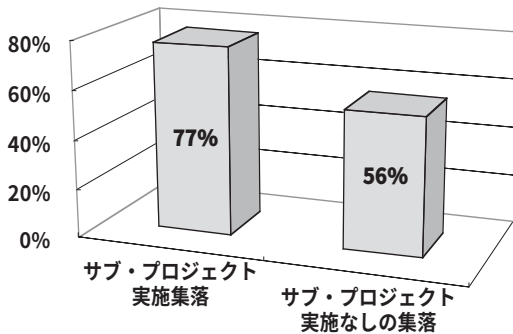
①参加能力について

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

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

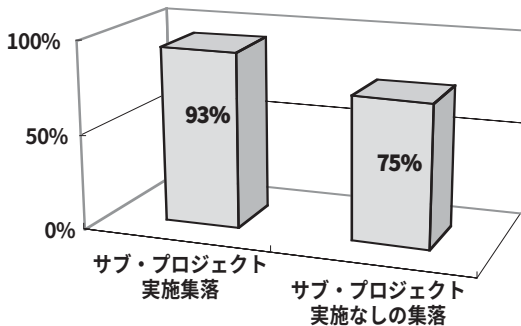
¹⁷ 調査対象者の抽出には、無作為2段階抽出法を適用した。まずサブ・プロジェクトを実施した集落及び実施していない集落をそれぞれ10か所ずつ無作為抽出した。次に、各集落において、開発調査のベースライン調査時(1996年5～6月)の調査対象者の中から、集落の人口比に応じたサンプルを無作為抽出した。これにより、サブ・プロジェクトの実施あり(with)、なし(without)と同時に、サブ・プロジェクトの実施前(before)、実施後(after)の比較が可能となった。サンプル数は、サブ・プロジェクトを実施した集落から319人、実施していない集落から328人、合計647人である。前者のうち、男性は115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

図 3－4 集落内会議への参加状況



出所：国際協力事業団(1999b)を基に筆者作成

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



出所：国際協力事業団(1999b)を基に筆者作成

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

②共同作業能力について

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

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

③森林保全及び村落資源開発に関する意識について

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

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

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

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

表 3-2 サブ・プロジェクト実施のあり、なしによる住民の関心事の変化

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

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

出所：国際協力事業団 (1999b)

表 3-3 サブ・プロジェクト実施のあり、なしによる住民の関心事の変化

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

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

出所：国際協力事業団 (1999b)

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

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

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

④自立能力向上について

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

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

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

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

(2) サブ・プロジェクトの活動及び対応するソーシャル・キャピタル

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

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

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

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

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

注) SCはSocial Capital の略

出所：名古屋大学(2000)を基に筆者作成

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

	内部結束型 SC	橋渡し型 SC
認知的 SC	(調査結果からは評価できなかった)	(調査結果からは評価できなかった)
制度的 SC	・ 村長とその妻がサブ・プロジェクトをワードごとに割り振るなど自発的な事業形成になっていなかった村もあった(従来の意思決定システムが保守された)。 ・ インフラ整備事業プロジェクトのユーザーグループは散発的に形成され、ほとんどの場合事業の終了後解散し、活動を持続していない。 ・ ユーザーグループ同士の相互連携は見られず、コミュニティの共同作業の拡大の兆候は見られなかった。	・ 住民が事業実施や問題解決のために自主的に政府機関にアプローチする事例はなかった。

注) SC は Social Capital の略

出所：名古屋大学(2000)を基に筆者作成

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

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

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

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

注) SC は Social Capital の略

出所：名古屋大学(2000)及び前節 1－3 を基に筆者作成

(3) プロジェクトによるソーシャル・キャピタルの形成

①内部結束型ソーシャル・キャピタルの形成

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

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

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

②橋渡し型ソーシャル・キャピタルの形成

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

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

存在が行政と住民との関係構築を遅らせることになったのではなかろうか。

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

③ソーシャル・キャピタルの形成とプロジェクト目標達成度の関係

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

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

¹⁸ 2002年2月のプロジェクトのフェーズ2中間評価調査結果より。

一部に組み込み、正当に評価する指標や手法を開発する必要がある。

2-2-2 ソーシャル・キャピタルの活用

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

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

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

ていない村もあったことが挙げられる¹⁹。

3．JICA森林分野協力におけるソーシャル・キャピタルに関する 教訓・提言

3－1 既存のソーシャル・キャピタルの把握

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

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

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

¹⁹ 名古屋大学(2000)

3-2 ソーシャル・キャピタル形成を損なわない外部者介入のプロセスの選択

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

3-3 縦割りの行政組織への対処

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

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

3-4 プロジェクト活動における社会関係強化に関する方針の明示

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

3-5 ソーシャル・キャピタル形成による社会への影響に対する配慮

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

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

付録 ネパール村落振興・森林保全計画／緑の推進協力計画プロジェクト PDM

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

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

活動 (Activities)	投入 (Inputs)	
1-1 住民ニーズ把握のガイドラインを作成する。 1-2 ガイドラインに沿った調査手法を作成し、調査を行う。 1-3 女性と貧困層の参加促進に配慮しつつ、住民主体による参加型村落振興計画の作成とその実施を支援する。 1-4 村落振興に必要な投入について検討する。 1-5 投入検討結果に基づいて資機材を投入する。 1-6 村落振興に関連した適切な技術を開発し、適用する。 1-7 村落振興事業実施後のモニタリング手法を開発し、適用する。 1-8 村落振興事業の評価手法を開発し、適用する。 1-9 関連する機関やグループと密接な連携を図る。 2-1 多様な段階での訓練(フィールドレベルのセミナー、ワークショップを含む)を通じ、ネパール政府職員及び現地 NGO 等の能力を高める。 3-1 カスキ郡及びバルパット郡の手法形成から、住民参加型の村落資源開発・保全のポイントを抽出する。 3-2 上記ポイントを活用し、他の山間部地域にも適用可能な村落資源開発・保全手法とする工夫を施す。	ネパール政府側 1. プロジェクト事務所の土地の提供 2. プロジェクト事務所建物・施設の提供 3. カウンターパート ・プロジェクトディレクター(土壌保全局)1名×5年 ・プロジェクトマネージャー(カスキ、バルパット郡土壌保全事務所長)2名×5年 ・土壌保全局職員(約14名) 4. ローカルコスト NGO 側 1. カウンターパート ・ディレクター1名×5年 ・職員 16名×5年 日本側 JICA 1. 長期専門家 4名×5年 2. 短期専門家 数名×5年 3. 予算負担 1) 一般現地業務費 2) 啓蒙普及活動費(NGO委託費を含む) 3) 造林対策費 4) プロジェクト基盤整備費 5) 技術交換費 6) LLDC 特別現地業務費 4. 機材供与 5. 研修員受入れ 青年海外協力隊 1. 協力隊リーダー 1名×5年 2. 協力隊隊員 10名×5年 3. 予算負担 1) 協力隊現地業務費 2) 協力隊特別機材費(NGO委託費を含む) 4. 機材供与 5. 研修員受入れ	a. 政府及びNGOカウンターパートが一定の期間定着する。 b. 中央政府及び地方政府の協力が得られる。 前提条件 (Preconditions) a. 「村落振興・森林保全計画」「緑の推進協力計画」に対して日本政府が当初のコミットメントと支援を継続させる。 b. ネパール政府が当初のコミットメントと支援を継続させる。 c. 多様な社会経済階層の村落住民(男女)が「村落振興・森林保全計画」「緑の推進協力計画」の趣旨を理解し、参加する。

参考文献

(日本語文献)

- 井上真(1999)「森林地域発展論」船越昭治編著『森林・林業・山村問題研究入門』地球社
- (2001)「地域住民・市民を主体とする自然資源の管理」井上真・宮内泰介編『コモンズの社会学：森・川・海の資源共同管理を考える』新曜社
- 国際協力事業団(1995)『ネパール国西部山間部総合流域管理計画調査事前予備・S/W 協議調査報告書』
- (1999a)『ネパール村落振興・森林保全計画／緑の推進協力プロジェクト終了時評価報告書』
- (1999b)『ネパール村落振興・森林保全計画／緑の推進協力プロジェクト終了時評価報告書(別冊)インパクト調査報告書』
- 国際協力事業団青年海外協力隊事務局(1998)『ネパール「緑の推進協力プロジェクト」中間評価調査団報告書』
- 坂田正三(2001)「ソーシャル・キャピタル概念の系譜」『アジアワールド・トレンド』No.67, pp.4-7.
- チェンバース／穂積智夫・甲斐田万智子監訳(1995)『第三世界の農村開発』明石書店
- 財団法人 地球環境戦略研究機関(2001)『森林保全プロジェクト 第1期戦略研究報告書』
- 永田信・井上真(1998)「森林資源と地球環境」竹内和彦・田中学編『生物資源の持続的利用(岩波講座：地球環境学6)』岩波書店
- 名古屋大学大学院国際開発研究科、大学院生命農学研究科、農学国際教育協力研究センター(2000)『平成11年度外部機関による評価調査報告書 ネパール王国の農林水産業におけるJICA技術協力評価(貧困、ジェンダー問題を中心として)』
- ネパール国西部山間部総合流域管理計画調査共同企業体(社団法人日本林業技術協会、国際航業株式会社)(1998)『ネパール国西部山間部総合流域管理計画調査ファイナル・レポート 第1部、第2部、第3部』
- プロジェクト PLA(2000)『続・入門社会開発』国際開発ジャーナル社.

(外国語文献)

DFID (1999) *Sustainable Livelihoods Guidance Sheets* DFID

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

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

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

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

第4章 プライマリ・ヘルスケアとソーシャル・キャピタル

1. プライマリ・ヘルスケアにおける開発課題とソーシャル・キャピタル

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

1-1-1 PHCの概要

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

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

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

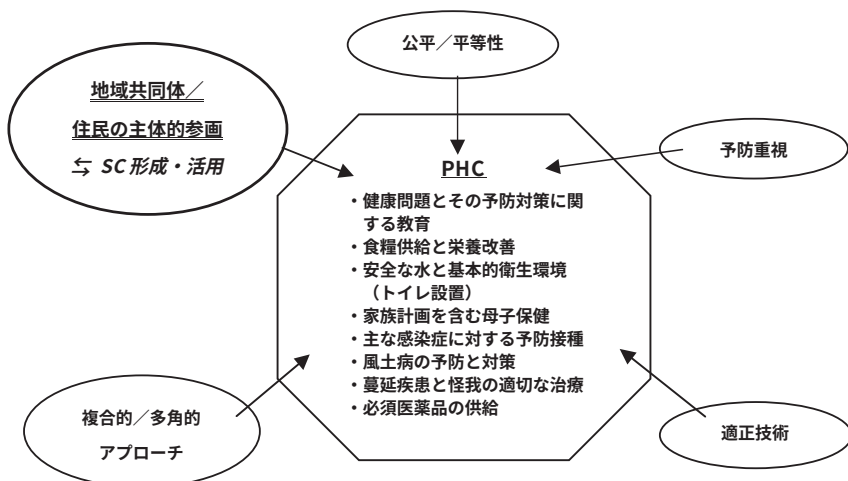
いう多分に社会改革的色彩の濃いものであった。既存の都市型病院システムにPHC要素を追加するのではなく、国家全体として整合性のある保健システム自体の再構築を求めた点などにその側面をみることができる。

1-1-2 PHCの5原則と基本的活動項目

PHCアプローチの根幹として以下の5原則が挙げられている。

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

図4-1 PHCアプローチの構造とソーシャル・キャピタル



注）SC は Social Capital の略

出所：筆者作成

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

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

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

Box4 - 1 PHC の方法論

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b. 垂直的 (Vertical) プロジェクト従事者の統合 (人的資本の拡充)

例：マラリア予防ワーカー、家族計画ワーカー等を多目的ワーカーに統合

c. 経済的な適正技術の導入 (人的資本の拡充)

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

例：IMCI (Integrated Management of Childhood Illness)²

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

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

例：薬剤回転資金、Community Financing

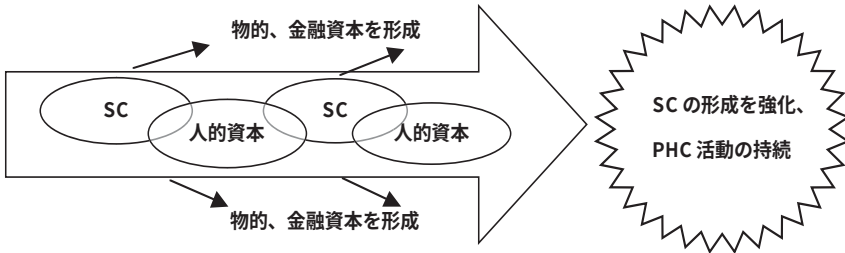
地域組織などの地域資源の活用のためには、地域組織を形成する制度や組織活動を維持・発展させる規範、組織に対する人々の信頼などのソーシャル・キャピタルが必要である。さらに、地域組織の活動を適切にサポートする地域行政の役割が重要であり、地域行政と住民組織との間のネットワークを構築することが求められる。

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

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

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

**図 4-2 PHC におけるソーシャル・キャピタルと他の資本との関係
(イメージ)**



＊ PHC における自然資本の役割はあまり大きくない

注) SC は Social Capital の略

出所：筆者作成

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

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

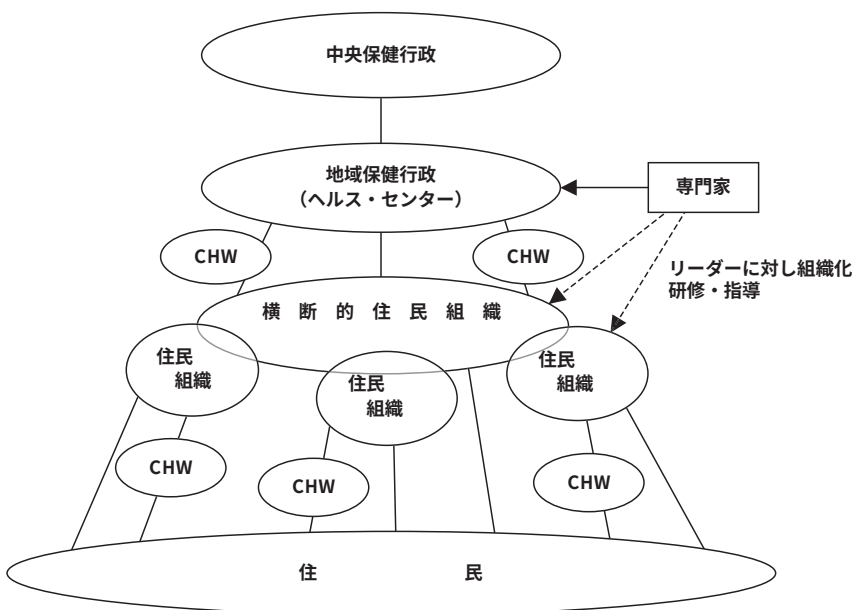
そのため、JICAのPHCプロジェクトにおいても、住民組織、CHWへの介

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

1-2 PHCにおけるソーシャル・キャピタルの役割

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

図4-3 住民によるPHC活動支援の関係者(stakeholders)



注) CHW：コミュニティ・ヘルス・ワーカー

出所：筆者作成

PHC 活動支援の主な関係者は図 4－3 のとおりである。

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

(1) 住民の保健に関する認識（認知的ソーシャル・キャピタル）

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

(2) CHW と住民の間の信頼関係（橋渡し型ソーシャル・キャピタル）

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

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

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

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

守って活動を継続していくことが必要である。

(4) 住民組織間のネットワーク構築(橋渡し型ソーシャル・キャピタル)

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

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

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

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

効果的なPHC活動を地域を越えて展開していくためには地域行政の経験・知見を中央行政が吸い上げ、他地域への普及を図ったり、地域行政間で知識や経験の共有を図って互いに刺激を与えあったりすることが有用である。そのため、中央行政と地域行政のネットワークや地域行政間のネットワークを構築し、知見の共有を進めていくことが求められる。

2. の事例分析では、これらのソーシャル・キャピタルに着目してPHCプロジェクトのソーシャル・キャピタル形成・強化に関する活動や成果、教訓を検討する。

2. ザンビア・ルサカ市PHCプロジェクトにおけるソーシャル・キャピタル活用・形成³

前述のとおり「地域共同体／住民の主体的参画」はPHCの基本原則であるが、これまでのJICAのPHCプロジェクトで地域共同体／住民組織と直接に連携したものはほとんど存在しない。家族計画／母子保健、地域保健など、PHC型アプローチが有効と思われるプロジェクトにおいても、日本人専門家チームの接するカウンターパートは中央レベルの保健省であり、地方部においては地域保健局（行政官、保健医療職業従事者）レベルが技術協力対象となっていた（保健活動の地域展開部分でのみ、地域の住民組織をエントリー・ポイントとする例は多い）。

この理由として以下のようなことが考えられる。

- ・ PHC 活動は、日常生活・習慣の改善に密接に関連した事項が多いため、指導・啓蒙相手は、職業集団と異なり組織化、経済活動が難しい一般住民／家庭の主婦層が対象となる。
- ・ 「村落衛生委員会」「戸管理委員会」のような住民組織について PHC プロジェクトが着目しはじめたのは最近のことであり、彼らを主要カウンターパートとして事業実施、評価に至ったプロジェクトは数少ない。

以上のような背景を踏まえつつ、住民組織のソーシャル・キャピタル形成／活用までスコープに入れた数少ないPHCプロジェクトの1つである「ザンビア・ルサカ市PHCプロジェクト」をソーシャル・キャピタル形成・活用の観点から分析する。

2-1 ザンビア・ルサカ市PHCプロジェクトの概要

2-1-1 ソーシャル・キャピタルの観点からみたプロジェクト

ザンビア・ルサカ市プライマリ・ヘルスケア（PHC）プロジェクトは、農村

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

部に比べて住民の土地定着度が低い都市部で、住民から選ばれた保健活動従事者を養成し、また住民の組織化、既存住民組織の強化等を行うことによりソーシャル・キャピタルを形成することを通じて、住民に直結し、かつ持続性のある PHC 活動を行ったプロジェクトである。このプロジェクトでは CHW や他住民組織などの人的資本とそれを機能させるためのソーシャル・キャピタル、住民に直結した(住民に実施可能な)保健活動実現のための物的資本(住民が日常的に入手可能な物的資源を活用することが求められる)及び金融資本(組織の持続性確保の必須事項)の4つの資本が必要とされた。中でもソーシャル・キャピタルと人的資本が重要であり、この2つが形成されればそれらによって物的資本、金融資本も形成され、プロジェクトの持続性も確保されていくと考えられる。

2-1-2 プロジェクトの背景・目的・活動概要(付録 PDM 参照)

ザンビア・ルサカ市PHCプロジェクトは、増加する都市人口と劣悪な生活環境、経済低迷とHIV/AIDS蔓延などにより悪化の一途をたどるルサカ首都圏で、地域保健体制の改善と医療行政の地方分権化、基礎保健サービス・パッケージ導入等を内容とする保健医療改革政策の実施を支援すべく1997年3月から2002年3月まで実施されたプロジェクト方式技術協力である。

このプロジェクトは、プロジェクト支援国内組織の1つとして住民参加型プロジェクト実施の経験を有する国内NGOであるAMDAを迎え、このプロジェクトのために設立されたAMDAザンビアを現地での活動実施支援機関として連携した。同時に、無償資金協力「ルサカ市周辺地区給水計画」によって給水施設が整備された地区を協力パイロット地区に選定している。

プロジェクト目標は「ルサカ地区における PHC 運営管理システムがZambian Health Reform Policy and Strategic Planに沿った形で改善される」、カウンターパート機関はルサカ地区保健管理局(Lusaka District Health Management Team)である。

目標達成に必要な成果として、

- 1) ルサカ地区レファレル・システムの構築、
- 2) パイロット学校保健活動の実践などと並び、

ソーシャル・キャピタルと直結した部分として、

3) パイロット地区における：

a. **子どもの成長に関する住民参加型のPHC活動(栄養、予防接種等)…**

ボランティアCHW・栄養普及員の養成訓練、CHWによる保健教育・啓蒙活動(小児成長モニタリング、栄養指導及び栄養食の普及、健康教育、健康促進キャンペーン、ヘルス・トーク等の実施

b. **水と環境衛生に関する住民参加型のPHC活動…**環境衛生委員会によるトイレ建設、ゴミ収集、有料公衆トイレ運営、水質モニタリング、コレラ発生時の患者追跡調査等の実施、

が挙げられている。

このプロジェクトでは、人的資本やソーシャル・キャピタル形成・強化に関する活動として、260以上の地区保健管理局、ヘルス・センターの職員及び住民組織メンバーに対してPHCマネジメントに関する研修を実施した。ルサカ市の低所得者居住地区の1つであるパイロット地区(George Compound人口約35,000人)では、住民自身が保健医療問題を解決できるようになるために、保健関連の住民組織(CHW、栄養普及員、ジョージ地区環境保健委員会等)メンバーのトレーニングを行った。また、住民組織メンバーの育成、PHCプログラムの実施運営のためのトレーニングを地区管理局及びヘルス・センター職員に対して行った。

また、物的資本への働きかけとしては、栄養改善のために大豆を導入し、プロジェクト外ではAMDA ザンビアが共同菜園活動を指導した。金融資本に対しては、2001年3月のJICA本部からの運営指導時に住民組織の財政的自立の必要性が確認されたことを受け、住民組織メンバーに対して、プロポーザル作成、プロジェクト運営、財務管理のトレーニングを行っている。プロジェクト活動の一環として貧困女性の収入創出のために洋裁教室も開催している。

2-2 ザンビア・ルサカ市 PHC プロジェクトにおけるソーシャル・キャピタルの活用・形成

このプロジェクトにおいては、特に住民参加型のPHC活動を実施するため

に以下のようなソーシャル・キャピタルが形成・活用された。表4-1はプロジェクトで活用／形成されたソーシャル・キャピタルを整理したものである。

- (1) 住民の保健に関する認識
- (2) CHWなどの保健活動従事者と住民との信頼関係
- (3) 住民組織の強化や、住民組織と住民との信頼関係
- (4) 住民組織間のネットワーク
- (5) 地域保健行政組織と住民組織間のネットワーク

以下では、それぞれのソーシャル・キャピタル形成・活用のために行われた活動を述べる。

(1) 住民の保健に関する認識の向上

プロジェクトによって訓練されたCHWや栄養普及員などの保健活動従事者がヘルス・センターや洋裁教室などで保健教育を行うなど生活環境の改善に関する働きかけを行ったりして、住民の保健に関する認識を向上させ、住民自身が保健に関する問題を解決できるようになることに努めた。栄養問題については日曜日のミサに集まる住民を対象に5歳未満の子どもの身体測定を教会で行い、ヘルス・センターに足を運ばない栄養不良児の早期発見及び保護者の保健知識向上に努めた。また、保健活動従事者は栄養不良児に対する高タンパク補助食品として大豆の普及を図るために対象地区内の世帯を訪問し、訪問を受けた世帯の80%以上は大豆補助食品の利点について正しい知識を得、また10%の世帯は大豆補助食品を利用するようになった。

(2) CHWなどの保健活動従事者と住民との信頼関係構築

このプロジェクトでは、CHWの育成及び住民との信頼関係づくりのために、住民から選ばれたCHWに対する研修を実施するとともに、地区保健管理局及びヘルス・センター職員に対してCHWの育成のためのトレーニングを行った。CHWは経済的自立に問題を残すものの、乳幼児の発育・家族計画等の保健教育など生活に密着した活動への働きかけを行い、住民組織の中心的役割を果たしている。

また、プロジェクトでは栄養普及員に対するトレーニングも実施し、プロ

表4-1 ザンビア・ルサカ市 PHC プロジェクトにおけるソーシャル・キャピタルの形成／強化

プロジェクトに影響を与えるソーシャル・キャピタル	形成、強化状況	備考
(1) 住民の保健に関する認識 (ソーシャル・キャピタル形成・強化のための活動) …プロジェクト養成の CHW が HC 訪問者に保健教育プログラムを実施 …プロジェクト養成の CHW が貧困女性洋裁教室参加者、共同水栓で保健教育プログラムを実施 …プロジェクト養成の CHW が教会で幼児の身体測定を行い、HCを訪れない家庭から栄養不良児を発見 …プロジェクト養成の栄養普及員がクッキングデモンストレーションを実施 …プロジェクト養成の CHW と地区保健委員会主導で住民参加の「社会地図 / Social Map」を作成	強化	
(2) 保健活動従事者と住民との信頼関係 (ソーシャル・キャピタル形成・強化のための活動) …上記 (1) で述べたような保健活動従事者による住民に対する保健活動 …プロジェクト養成の栄養普及員が大豆普及のため「大豆回転資金」創出 …CHW 用、CHW トレーナー用養成訓練マニュアルを作成 …上記マニュアルを使用して CHW 養成のためのトレーナー訓練を実施 …上記マニュアルを使用し、訓練されたトレーナーが CHW の新規養成と再訓練を実施 …既存の住民組織と CHW 強化を目的に、知識・技術向上、組織運営、意欲向上のために、地区保健委員会／CHW 主体で毎月勉強会を開催	形成、強化	既存CHWグループと、新規養成CHWグループ間の能力ギャップ 栄養普及員が回転資金を私的流用(相互チェック不備) ジョージ・コンパウンド(人口約3万人)で養成された CHW 51 名、栄養普及員 28 名
(3) 住民組織内の結束、住民組織と住民との信頼関係 (ソーシャル・キャピタル形成・強化のための活動) …(プロジェクトが)パイロット地区に家庭菜園普及のための住民組織を設置し、農機具購入などの初期投資を実施 …(プロジェクトが) 貧困女性所得創出のための洋裁教室を開設	形成、強化	組織内に女性が多いと識字率低く、男性が多いと女性が発言しにくい住民組織の継続性確保が困難(収入源確保の必要性)

<u>(4) 住民組織間のネットワーク</u> (ソーシャル・キャピタル形成・強化のための活動) …地域住民組織間の連携強化のため各組織代表による PHC 進捗会議をヘルス・センターで隔週開催 …(同上の目的で)6つの組織が集まり実行委員会を組織し、四半期ごとに健康促進キャンペーンを実施 …(同上の目的で)複数の組織が集まり実行委員会を組織し、学校保健キャンペーンを実施	形成、強化	実行委員が資金を不正使用(ヘルス・センターを経由しない資金が管理されなかった、相互チェック不備)
<u>(5) 地域保健行政組織と住民組織間のネットワーク</u> (ソーシャル・キャピタル形成・強化のための活動) …地区保健管理局及びヘルス・センター職員に対し住民組織メンバー育成やPHCプログラム実施運営のための研修を実施 …行政と複数の住民組織メンバーで KOSYU という有料トイレ委員会を設立 …地区保健委員会、地元サッカーチームが共同して地区清掃活動を実施 …ヘルス・センター職員と CHW のミーティングを隔週に実施	形成、強化	行政が予算・人員不足のため住民組織を十分に支援できていない

出所：筆者作成

プロジェクトによって養成された栄養普及員は大豆普及のための「大豆回転資金」を創出したり、クッキング・デモンストレーションを行ったりした。しかし、栄養普及員が回転資金を私的に流用するなどの事件もあり、規範の面でまだ問題を抱えている。

(3) 住民組織の強化や住民組織と住民との信頼関係構築

プロジェクトでは、パイロット地区であるジョージ地区の環境保健委員会(GEHC)などの住民組織メンバーに対して住民自身が保健医療問題を解決できるようになるためのトレーニングを行っている。GEHCは委員会の下部にサブ委員会を組織し、住民に密着した衛生活動を行っている。具体的にはGEHCメンバーの住民はヘルス・センターの環境衛生技師とともに、安全な水に関して戸別訪問による健康教育、モデル・トイレ建設と運営管理、ゴミ収集活動、排水溝整備及び建設、雨季の浅井戸の水質検査、コレラ発生時の患者の追跡調査を行っている。このような活動に導入された参加型手法(Participatory Hygiene and Sanitation Transformation: PHAST)は、住民による問題分析と対策立案に活用された。地区保健局の要請に基づき、この手法を用いて他地区でも環境改善を行うべく、プロジェクトではこの参加型手法のファシリテーターを育成した。

(4) 住民組織間のネットワーク構築

住民組織間のネットワークについては、このプロジェクトでは住民組織間の連携強化のために各組織代表によるPHC活動の進捗に関する打合せを隔週でヘルス・センターにて実施している。また、住民組織が集まって実行委員会を組織し、3か月ごとに健康促進キャンペーンを行ったり、学校保健に関するキャンペーンを行ったりしている。このように住民組織間のネットワークはある程度構築されてきているが、キャンペーン実行委員が資金を不正使用した事件などもあり、規範の面でまだ問題が残される。

(5) 地域保健行政組織と住民組織間のネットワーク構築

地域保健行政と住民組織とのネットワーク構築については、地区保健管理局及びヘルス・センター職員に対して住民組織メンバー育成やPHCプログラ

ム実施運営のためのトレーニングを行い、地域保健行政が効果的に住民組織をサポートできるように働きかけた。

また、地区保健委員会(NHC)は地元サッカーチームと共同して地区清掃活動を行ったり、住民組織やCHWの知識や技術向上、組織運営能力強化や意欲向上のために毎月勉強会を開催したりしている。

しかし、地域保健行政は予算・人員が不足しているため、住民組織を十分に支援できていない面もある。

一方、経済的自立が図られている取り組みもある。行政組織及び複数の住民組織メンバーの代表が集まって“KOSYU”という公衆有料トイレ委員会を設立した。KOSYUの運営に関する事項はすべて委員会によって決定することとし、住民各層の衛生環境改善の自覚を促すことを目的としている。マーケットに建設された有料公衆トイレでは使用者から料金を徴収して運営経費を賄っている。モデル・トイレについては、使用家族が定期料金を支払っている。

トイレに関しては財政的な自立的運営が一部の活動で達成されつつあり、この委員会経済的自立発展性については大きな問題はなく、委員会の活動は着実に今後も他の住民組織のモデルとなり得る。

2-3 ソーシャル・キャピタル形成・活用の評価の視点 —終了時評価で採用された指標の例

- (1) 住民の保健に関する認識
 - ・保健知識を有する住民数、その知識により行動が変容した住民数
- (2) CHWなどの保健活動従事者と住民との信頼関係
 - ・プロジェクト活動中に養成され、PHC活動を行ったCHW数(プロジェクト開始時／終了時で比較)
- (3) 住民組織の強化や住民組織と住民との信頼関係
 - ・プロジェクト活動中に形成された住民組織数(プロジェクト開始時／終了時で比較)
 - ・住民組織のPHC活動指導者数(同)
 - ・住民組織の研修・会議開催回数(同)

- ・パイロット地区で住民が行う PHC 活動実績(同)
- ・GMP(Growth Monitoring Program:子どもの成長モニタリングプログラム)参加者人数(同)
- (4) 住民組織間のネットワーク
 - ・住民組織間の会議開催回数(プロジェクト開始時／終了時で比較)
- (5) 地域保健行政組織と住民組織間のネットワーク
 - ・地域保健行政組織と住民組織間の会議開催回数(プロジェクト開始時／終了時で比較)
- (6) その他ソーシャル・キャピタルの活用・形成が影響したと考えられるもの
 - ・乳幼児の発育状況(プロジェクト開始時／終了時で比較)
 - ・住民の疾病状況(同)

2-4 教訓・留意点／提言

(1) 住民組織の経済的自立発展性の確保

組織形成時に専属スタッフをプロジェクトが雇用した場合、プロジェクト終了後も活動を担うスタッフが存在し続けるかは定かでない。同様に、CHWもボランティアながら金銭以外のインセンティブを与えられているが、CHWがプロジェクト終了後(外部からの資金援助が絶たれた後)も活動を継続するとは言い切れない。プロジェクトで住民組織の強化を図ったり、CHWと住民との信頼関係を築いたりするなど必要なソーシャル・キャピタルの形成や強化に努めても活動資金が不足すると、形成・強化されたソーシャル・キャピタルが持続しない危険性もある。そのためPHC活動を支える独自の収入創出活動が必要である。

PHC分野の活動内容が日常生活に密着しているプロジェクトほど資金難によって活動が継続できなくなることは切実な問題となるため、ソーシャル・キャピタルの形成・強化を図る場合には活動当初から経済的自立を最重要目標の1つとして掲げるべきである。

(2) 既存の組織やソーシャル・キャピタルを把握することの重要性

PHC活動を効果的に行うために住民組織や行政組織の強化や組織間の関係づくりを行う際には、既存の行政組織、住民組織等について、その活動内容や構成、意思決定のメカニズムなどを十分に把握した上で働きかけることが重要である。住民参加でのPCMワークショップにおいて第一段階で「関係者分析」が行われるが、その各々の主要「関係者」ごとのPDMを策定するに足りるほどの情報と分析なしにはソーシャル・キャピタルを活用したプロジェクト実施は難しい。

また、コミュニティにおいては、プロジェクトに正の影響を及ぼすソーシャル・キャピタルと負の影響を及ぼすソーシャル・キャピタルとが混在することが多いので、プロジェクトに影響を与え得るソーシャル・キャピタルを調査し、活用し得るソーシャル・キャピタルや留意すべきソーシャル・キャピタルをあらかじめ検討することが重要となる。

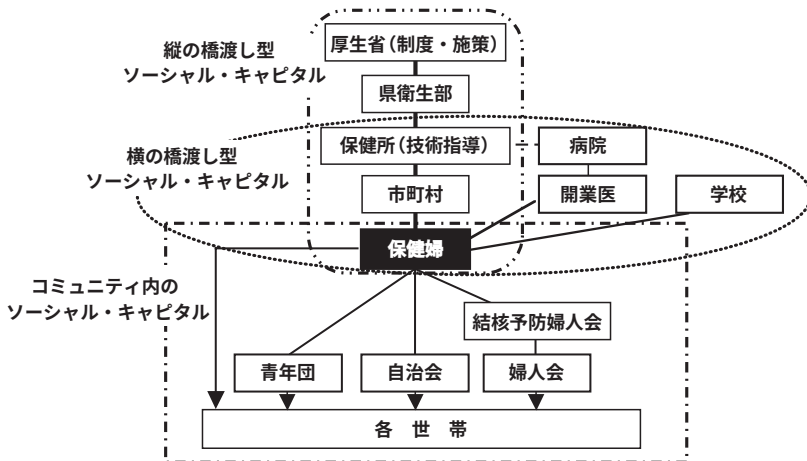
(3) 行政組織間のネットワークづくり

ザンビアのプロジェクトでは、中央行政と地方行政、あるいは地方行政間のネットワークづくりは意識的には活動の中に入れられていなかったが、モデル地区で行ったPHC活動を今後他の地域にも広げていく際にはこのような行政組織間のネットワークも重要となろう。

Box 4－2 日本のPHC活動：保健婦を中心としたソーシャル・キャピタル活用・形成例

PHCにおいては地域のニーズを把握して住民とともに活動するPHCワーカーの役割が重要である。日本の場合、その役割を果たしたのが保健婦である。保健婦は伝染病対策や母子保健対策のために地域に入って健康問題を把握するとともに、婦人会や青年団などの住民組織と協力して地域に根ざした保健活動に取り組んだ。保健婦は行政と住民の接点となり、両者の協力関係を形成するとともに（橋渡し型ソーシャル・キャピタルの形成）、住民が主体的に保健活動を実施できるよう支援を行った（住民組織内のソーシャル・キャピタル形成）。

日本のPHC活動の成功例としては結核対策があるが、そこでも保健婦を中心としたソーシャル・キャピタル形成が重要な役割を果たした。結核対策では、結核予防法（昭和26年改正）で拡充された制度に基づき（制度的ソーシャル・キャピタルの形成）、保健所、市町村、医療機関、保健婦、住民組織が協力して結核検診の促進や健康教育を実施した（橋渡し型ソーシャル・キャピタルの形成、活用）。保健所や市町村の保健婦は協力して地域を巡回し、健康教育や保健指導を実施したり地域のリーダーや住民組織に協力を依頼したりし、住民への知識の普及と意識の向上（住民の認知的ソーシャル・キャピタルの形成）に努めた。また、自主的な住民組織である結核予防婦人会が組織され、結核検診の受診を促進した（住民の認知的ソーシャル・キャピタルの形成促進）。このような活動の結果、結核死亡率は昭和22年に人口10万人当たり187.2人であったのが昭和35年には10万人当たり34.2人まで減少した。



出所：国際協力事業団医療協力部（1998a）を基に作成。

付録 ザンビア・ルサカ市プライマリ・ヘルスケア (PHC) プロジェクト PDM (仮訳)

作成日：2001年3月

プロジェクトの要約 (Narrative Summary)	指 標 (Objectively Verifiable Indicators)	指標の入手手段 (Means of Verification)	外部条件 (Important Assumptions)
上位目標 (Overall Goal) ルサカ地区住民の健康状態が向上する。	ルサカ市における保健指標の改善	保健省の保健報告書、ルサカ市保健 管理局の報告書	ザンビアの経済・政治的安定が続く
プロジェクト目標 (Project Purpose) ルサカ地区におけるプライマリ・ヘルスケア (PHC) 運営体制が、ザンビア国家保健改革及び戦略計画に 沿った形で改善される。	パイロット地区のルサカ市保健管理局スタッ フの能力向上	1. 保健管理局年次報告 2. フォーカス・グループ・ディス カッション	ルサカ市保健管理局の役割及び機能 が維持される
成果 (Outputs) 1. パイロット居住地区において、住民のニーズに応 えた形で地域型 PHC プログラムが改善される。 2. ルサカ地区において異なるレベルの医療機関間の レファレル・システムが効率的に運営される。 3. (パイロット学校において) 学校保健サービスが効 率的に運営される。	1-1 栄養・環境衛生に関する住民参加型保健 活動に関するコミュニティ住民の能力向 上 1-2 パイロット地区における知識・行動の変 容 2-1 レファレルの適正さを測るシステムの存在 2-2 医療機器の信頼性とヘルス・センターの スタッフの技術及び研修を評価するシス テムの存在 3-1 学校保健プログラムにおける学校ヘルス・ コーディネーターの技術・知識の向上 3-2 パイロット校における駆虫プログラムの 実施	1-1 ヘルス・センターのスタッフ及 び JICA 専門家による観察・評 価 1-2 KAP (Knowledge, Attitude and Practice) 調査 2-1 UTH- 保健管理局小児科デー タシステム報告書 2-2 保健管理局医療機器管理報告 書、スタッフ研修・技術評価報 告書 3-1 研修前・後評価、DHMTの学校 保健チームによる報告書、保健 管理局による業績評価 3-2 検便調査	1. ルサカ市保健管理局において、 PHC の活動及びスタッフ研修が 持続的に実施できるような予算が 確保される。 2. 確立されたレファレル・システム が速やかに実施される。

活動 (Activities)	投入 (Input)	カウンターパートが継続してプロジェクトに携わる。
1-a 既存の PHC プログラムの現状調査 1-b 社会経済面も含めたパイロット地区のベースライン調査の実施 1-c パイロット地区での地区ヘルス・スタッフ、住民組織、NGO 及び他ドナーと協同した住民参加型 PHC プログラムの実施 1-d PHC プログラムを実施する地区ヘルス・スタッフの能力強化 1-e ルサカ地区における基礎保健管理情報システムの向上 1-f 上記プログラムの効果のモニタリング・評価 2-a ルサカ市における異なるレベルの医療機関間のレファレル・システムの現状調査 2-b UTHアウトリーチ活動を含めた研修プログラムを通じた地区ヘルス・スタッフの能力強化 2-c ルサカ地区における基礎保健管理情報システムの強化 2-d 関連機関等との共同でのレファレル・システムの改善 3-a 学校保健プログラムの現状調査 3-b ルサカ地区のパイロット学校の選出 3-c 学校保健コーディネーター向けの学校保健ワークショップの開催 3-d 学校保健プログラムのガイドラインの作成 3-e パイロット校における検便や健康診断などの学校保健活動の実施 3-f 学校保健プログラムの効果のモニタリング・評価	日本側 1. 専門家派遣 <長期> リーダー 業務調整 プライマリ・ヘルスケア (環境衛生) 保健計画 公衆衛生 保健教育 <短期> 保健計画 医療機器管理 社会調査 コミュニティ開発 プライマリ・ヘルスケア等 2. 医療機材の供与 3. カウンターパートの本邦研修の実施 ザンビア側 1. カウンターパート配置 プロジェクト・ディレクター プロジェクト・コーディネーター 専門家のカウンターパート 事務員 2. プロジェクトのための土地や施設の提供 3. プロジェクト予算の確保	前提条件 (Preconditions)
		ザンビア政府が保健状況改善のための PHC 政策を維持する

参考文献

(日本語文献)

- 国際協力事業団医療協力部(1996)『ザンビア国ルサカ市プライマリーヘルスケアプロジェクト事前調査団報告書』
- (1997)『ザンビア国ルサカ市プライマリーヘルスケアプロジェクト実施協議調査団報告書』
- (1998a)『JICA プライマリ・ヘルスケア (PHC) の手引き-すこやかな地域社会を目指して-』
- (1998b)『ザンビア国ルサカ市プライマリーヘルスケアプロジェクト計画打ち合わせ調査団報告書』
- (1999)『ザンビア国ルサカ市プライマリーヘルスケアプロジェクト巡回指導調査団報告書』
- (2001a)『ザンビア国ルサカ市プライマリーヘルスケアプロジェクト運営指導調査団報告書』
- (2001b)『ザンビア国ルサカ市プライマリーヘルスケアプロジェクト終了時評価報告書(案)』
- (2001c)『課題別指針 Primary Health Care』
- 近藤麻里(2000)『ルサカ市プライマリーヘルスケアプロジェクト平成12年度NGO連携強化費による現地調査報告書「住民組織に関する自立発展と継続可能性」』国際協力事業団/AMDA
- 妹尾美樹 専門家(1998.7～2001.7 保健教育)総合報告書
- 橋本正巳(1968)『地域保健活動－公衆衛生と行政学の立場から－』医学書院

(参考ホームページ)

- UNICEF ホームページ <http://www.unicef.org/>
- WHO“ Declaration of Alma Ata - Health Promotion (HPR) ”
- <http://www.who.int/hpr/archive/docs/almaata.html>

第5章 教育とソーシャル・キャピタル

1. 教育分野における開発課題とソーシャル・キャピタル

1-1 教育分野における課題の構造

開発戦略及び開発援助において、特に近年、教育は貧困対策及び公平な成長の最も重要な要因の1つとみなされてきた。中でも基礎教育は、万人の基本的権利としてもその地位を高めてきた。1990年にタイのジェムティエンで開催された「万人のための教育世界会議(World Conference on Education for All: WCEFA)」は、EFAが国際的な共通の目標であるという合意を強めることに貢献した。また、1990年代前半の様々な世界会議をもとに設定された「2015年までに達成すべき国際開発目標」でも、教育の重要性は強調されている¹。

教育分野は、大きくフォーマル／ノンフォーマル教育とに分けられ、またそのレベル(例：初等、中等、高等教育)、タイプ(例：普通・職業教育、職業訓練)、対象、及び所轄官庁などにより、サブセクターに分けられる。サブセクター別にみると、ソーシャル・キャピタルについての文献はノンフォーマル教育や生涯学習についてのものが主のようだが、本研究では国際社会及び日本政府にとって開発援助の最重要課題である基礎教育分野、特にフォーマルな基礎教育に焦点を当てる。また、以下の課題の構造、ソーシャル・キャピタルとの関係、プロジェクト事例の分析において、世界銀行の文献や教育分野での活動を主に参考にしている。これは世界銀行が近年、資金力、発言力、実績ともに、教育分野における開発援助に多大な影響力を及ぼ

¹ 国際開発目標は、当初OECDの開発援助委員会(Development Assistance Committee: DAC)によって設定され、次の7大目標を含む。最貧困人口の半減、全児童の初等教育への就学、初等・中等教育における男女格差の排除、幼児・児童死亡率の低下、妊産婦死亡率の低下、必要とするすべての人へ与えられるリプロダクティブ・ヘルス・サービス、そして取り戻された環境資源である。

しているためである²。

基礎教育分野における中心開発目標は、良質の教育、特に初等教育段階の完全普及と男女格差の解消である³。対象国・地域によって、その目標の重要度、そして目標達成に向けた課題、また課題に対する最適な政策に違いがあり得るものの、国際的な経験を基に、典型的な例を挙げることはできるだろう。表5-1は、そうした例を特に国際目標達成の鍵である低所得国を対象に考え⁴、世界銀行による貧困削減戦略ペーパー(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)の資料を基にまとめたものである⁵。ここではまず、3大課題として、「教育サービスの拡大」、「教育の質の改善」、「教育需要の刺激」が挙げられている。さらに、「教育サービスの拡大」のためには低コストでターゲットを絞った学校の拡大といった政策オプションがあり、その実施手段として低コストのデザインや建築資材の調達、コミュニティをベースにした建設などが考えられるというように、各課題別に政策と実施手段のオプションが示されている。

表5-1は、供給者側だけでなく需要者側により立ったアプローチの重要性を表している。「サービスの拡大」のための教師の現地採用や「質の改善」のための地域に根ざした教材の開発など住民の意見や文化をより反映させる政策のみならず、「需要の刺激」ということを大課題として、保護者やコミュニティを学校評議会等に含めるような積極的な参加促進政策を挙げている。これは、地方分権化やコミュニティ参加について、国や地域などの事情を考慮して検討された様々な調査の結果を反映している⁶。世界銀行は、1999年の

² 詳しくは、江原裕美編(2001)を参照。なお、筆者自身は世界銀行での勤務経験を有している。

³ これらは、前述の国際開発目標及び2000年の世界教育フォーラムにて合意された「ダカール行動のための枠組み」における6つの目標を参考に簡潔にまとめたものである。

⁴ World Bank(2002)では、データが利用可能な155の途上国を対象に2015年までの初等教育の完全普及(Universal Primary Completion)の達成可能性を分析し、達成できないリスクにある88か国のうち6割以上がIDA資格国(ほとんどが低所得国)であり、79のIDA資格国の7割がそのリスクをもつとしている。

⁵ 本研究は、教育分野における課題の構造を分析することを目的にしていいため、極めて簡略にまとめている。詳しくは、Aoki, et.al.(2001)、国際協力事業団(2002)を参照。

⁶ 例として、世界銀行も1990年代後半に政治面、コミュニティ・需要側の財政面、法制度面、教員管理について教育の地方分権化の有効性を検討したシリーズを出版している。

表5-1 基礎教育分野における主な課題と政策オプション

政策のオプション	実施手段・方法
1. 供給の拡大	
低コストで注意深く対象を絞った拡大	・ 低コストのデザインや建築資材の調達 ・ コミュニティをベースにした学校建設 ・ 早期の良質の就業前研修(より短期のフォーマル研修、教室でのより実技を重視した研修、遠隔配信を使った研修) ・ 教員の現地採用、教員教師の遠隔地・農村地への配置のためのへのインセンティブ
費用効果を重視した既存校舎の活用	・ 2部制の学校、複式学級 ・ 教員の再配置と効率的なクラスサイズ
民間による教育と資金の増加	・ 民間のプロバイダーに関する簡潔な法的枠組みの形成、認定制度や基礎統計の収集 ・ 費用対効果の高い民間プロバイダーへの補助金
制度運営の強化	・ HIV/AIDSのインパクトに対する計画 ・ スクール・マッピング(その後より洗練された EMIS*) ・ 校長の役割や選出・研修の見直し ・ 教員の欠勤傾向の改善 ・ 学校に対する公平な資金配分(生徒1人当たり)
2. 質の改善	
教授法の改善	・ 生徒の読み書きのスキルの向上と明確な学習目標の強調 ・ 生徒の活発な参加を促す教授法の採用 ・ 科目分野と教授法における専門能力の継続的な改善 ・ 教員ネットワークの形成及びリソース・センターの設置 ・ 教員用マニュアルの改善 ・ 初期の学年における母国語による授業の実施 ・ 授業日数の増加
教材の質の改善	・ 地域に根ざした教材の開発 ・ 低コストの教科書・教材の学校や生徒への時期を得た公平な配布 ・ レリバンスを改善するためのカリキュラムの改訂 ・ 遠隔地教育(例：ラジオ教育)
アカウンタビリティ(説明責任)のための仕組みの強化	・ 学校のモニタリング・報告システムの改善(私学を含む) ・ 生徒の学習達成度の調査 ・ 学校の業務についてのステークホルダー(関係者)のエンパワメント
制度強化	・ 管理機能の強化(計画、予算配分・執行、人事管理) ・ 学校の自治の強化
3. 需要の刺激	
女子の教育の奨励	・ 女子対象の奨学金の支給 ・ 女子の家庭内労働を軽減するための労働節約的技術、水汲み場、保健施設の普及 ・ コミュニティに近い場所への学校の建設と女子用のトイレの設置 ・ 女性教師・女性管理職の雇用促進 ・ 学校の委員会への母親の参画も含む

通学費用の軽減	・ 学費の免除 ・ ターゲット・グループへの教科書や文房具の無料配布 ・ 貧しい世帯、特にエイズ孤児に対する奨学金の支給
保護者やコミュニティに対する教育の魅力を拡大	・ 学校評議会(スクールカウンシル)**への保護者の参加 ・ 学校のカレンダーと地域の経済活動との整合 ・ トイレ、水道、電気などの学校環境の改善 ・ 学校保健や栄養プログラムの実施 ・ 幼児教育プログラムの実施 ・ 青少年・成人向けのノンフォーマル教育の実施 ・ コミュニティ図書館の設置

* EMIS は Education Management Information System (教育管理情報システム) の略。

** スクールカウンシルは、コミュニティや保護者の代表も構成員に含む学校運営についての決定機能をもつ組織。

出所：Aoki, et.al. (2001), pp.27-29.

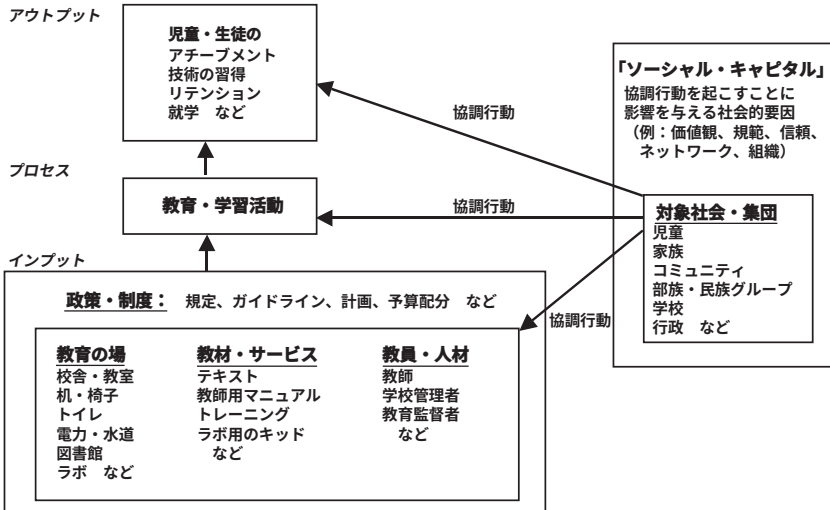
教育分野戦略でも⁷、教育目標達成に向けての行政、NGO、コミュニティなど関係者間のパートナーシップの必要性を掲げている。

このように、本調査研究でいう「当該社会・集団内もしくは社会・集団間において、開発目標の達成にむけて必要な何らかの協調行動を起こすことに影響を与える社会的な諸要因」というソーシャル・キャピタルは、教育分野においてもその重要性が高いと考えられる。いいかえれば、図5-1が示すように、ソーシャル・キャピタルは、様々な関係者の内・間の協調行動に影響を与えながら、教育開発の目的達成にむけた政策とその実施手段の選択に重要な影響を与えるのではないかということである。またソーシャル・キャピタルは、学校における教育・学習過程にも、学校外での活動にも影響を与えながら、教育開発の成果を決める1つの重要な要因になり得るのではないかと考えられるのである⁸。

⁷ World Bank (1999) pp.17-21.

⁸ ソーシャル・キャピタルは、教育の目標を達成するために必要な投入であるだけでなく、教育によってもたらされる成果の1つであるという見方もある(Heyneman(1998))。学校で生徒が集団活動を身につけたり、市民教育を受けた生徒が社会における責任を学んだり、また学校がコミュニティ活動の場となったりするなど、教育を通じてその社会のソーシャル・キャピタルが形成され得る。また学校教育は、多様な社会・経済的背景にある児童が同じような公共の学校に就学することで(共通のカリキュラムなど)、社会の連携を促し市民性を強める可能性がある(World Bankソーシャル・キャピタルホームページ)。しかし、本研究では、前者の教育の目的達成のためのソーシャル・キャピタルの役割に焦点を当てている。

図5-1 基礎教育分野における典型的なアウトプットとインプット及び「ソーシャル・キャピタル」との関係



注）インプットの選択、その量、質、直接・間接コストなどは、国や地域またターゲットなどによって変わってくる。

出所：著者作成

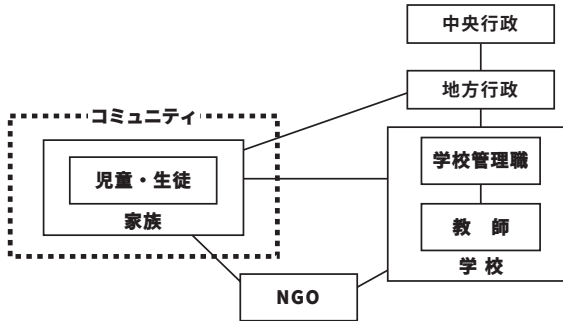
1-2 基礎教育分野におけるソーシャル・キャピタルの役割

基礎教育分野における主な関係者(stakeholders)には、大きく分けると、児童・生徒、家族、コミュニティ、NGO、教師、学校管理職、行政官などのグループが含まれる。また、各関係者グループ内においても様々なサブグループ(または組織)が考えられる。例えば、コミュニティにおいては部族や宗教によるグループ、行政では中央と地方行政というようにである。ソーシャル・キャピタル(規範、価値観、ネットワークなど)は、これらの関係者内もしくは関係者間に存在・形成し得ると考える。以下では、教育の目標達成に影響を与え得るソーシャル・キャピタルについて具体的に検討する⁹⁾(図5-

⁹⁾ 以下の事例の多くはWorld Bankソーシャル・キャピタルホームページからの情報に基づいているが、本研究におけるソーシャル・キャピタルの作業定義に沿う形で、より具体的な検討を試みた。また、事例によっては、参考文献においてソーシャル・キャピタルという用語は使われていない場合もある。

2 参照)。

図 5-2 基礎教育分野における主な関係者とソーシャル・キャピタルの例



重要となり得るソーシャル・キャピタル例

- ・家族やコミュニティの学校教育に対する認識や規範、責任感、役割
- ・家族やコミュニティ、教師や学校管理職の学校教育や学校経営に対するオーナーシップ
- ・家族の子どもの勉強に対する役割
- ・コミュニティと学校の信頼関係や共同関係
- ・コミュニティと学校のネットワーク
- ・コミュニティと行政の間の信頼関係
- ・行政内または行政機関間における信頼感、責任感、ネットワーク
- ・コミュニティ、学校と、外部支援者の信頼関係

出所：著者及び事務局作成

1-2-1 各関係者内のソーシャル・キャピタル

➤ 家族やコミュニティの学校教育や政策に対する価値観・認識：

例えば、ある家族内で「学校教育は子どもにとって必要である」といった学校教育への肯定的な認識や奨励度が高いと、家族のメンバーがより子どもの通学を支援したり、宿題を手伝ったりと¹⁰、生徒の就学、中退の予防¹¹また学習成果の上昇にも貢献し得る。一方、「公立学校は質が悪い」といった否定的な認識が裕福な家庭間で強いと、子どもを公立でなく私立学校に通わせ、

¹⁰ 例えば、Caplan, Choy and Whitmore (1992)。

¹¹ 例えば、Coleman and Hoffer (1987)。

さらに公立学校の質を下げる要因にもなりかねない。また、「学校教育は役に立たない」といった否定的な認識がコミュニティ内に強いとその子どもの学習効果を低くするかもしれない。このように、学校に対する価値観(認知的ソーシャル・キャピタル)は、子どもの就学や教育の質における格差を広めるというマイナス影響も与え得る¹²。

➤ 家族やコミュニティの学校教育や政策への責任感・規範：

例えば、あるコミュニティ内に「自分のコミュニティの子どもを学校に行かせる責任がある」「地域の学校の質を向上する責任がある」といった学校教育への責任感が高いと、学校建設やマネジメントへのコミュニティの参加を高め、教育のアクセスや質の向上にプラスの影響を与え得る。様々なコミュニティの参加を奨励・推進することで、彼らの学校への責任感や学校のアカウンタビリティが高まり、教育の改善に影響し得る¹³。

➤ 家族やコミュニティ、教師や学校管理職の学校や政策へのオーナーシップ：

例えば、あるコミュニティの学校へのオーナーシップが高いと、学校教育への資源配分の増加や教育の質・レリバンスの改善のためのコミュニティの貢献を増やし、生徒の就学や学習成果にプラスの影響を与え得る。PTAや学校評議会にコミュニティの代表を加えたり、学校の経営責任を学校に分権・委譲したり、コミュニティや教師の経営参加の奨励は、彼らの学校へのオーナーシップを高め得る¹⁴。

¹² World Bankソーシャル・キャピタルホームページ“Downside of Social Capital in Education”を参考にした。

¹³ 例えば、World Bank(1995), Sawada(1999), Rugh, Andrea and Heather Bossert(1998)pp.141.

¹⁴ 例えば、Francis(1998)は、ナイジェリアで、PTAや学校委員会や他のグラスルーツな組織などボランティア組織がその地域の学校への就学や出席の奨励及び施設、メンテナンス、セキュリティの改善に役立ったと示している。しかし、こうしたソーシャル・キャピタルにあまり頼りすぎたり、意思決定過程にコミュニティや家族を十分に含めていなかったりすると、彼らは子どもを私立に通わせたり、もしくは学校に全く通わせなかったりしてしまうかもしれないと警告している。

➤ **家族の子どもの勉強に対する役割：**

例えば、家庭内で「親や兄弟姉妹がきまって宿題を手伝う」といった家族の子どもの学習に対する役割が存在し、その存在度がより大きいと、子どもの学習成果にプラスの影響を及ぼし得る¹⁵。

1-2-2 関係者間のソーシャル・キャピタル

➤ **コミュニティと学校や行政の間の信頼感、共同責任感、ルール：**

例えば、ある社会において「学校を改善するには、他と協力すべきである」といった学校や教育政策に対する共同責任感や民主的過程への意識が高いと、各関係者間で意見交換を盛んに行うなど参加型の過程をより進め、教育政策やプロジェクトの効果を高める場合がある¹⁶。一方、関係者間の信頼感が弱いと否定的な影響を及ぼし得る。例えば、コミュニティ参加による教員の現地採用について「住民は教育の複雑さを理解せず個人的政治的な意見に影響されがちだ」という教師のコミュニティへの不信感が強いと、教員の抵抗を引き起こす要因になり、教育の供給を妨げるかもしれない。計画策定時から両者を含めた話し合いを行い、教員の意見を反映した措置をとるなど信頼感やコンセンサスを築くことで、こうした抵抗を防ぐことが考えられるだろう¹⁷。

➤ **コミュニティと学校のネットワーク：**

例えば、「地縁関係」「部族関係」などコミュニティと学校教師の間にネットワークが存在すると、コミュニティが児童の通学を許可したり、教師の学校への出勤率やパフォーマンスを高めたりと、教育目標にプラスの影響を与え

¹⁵ 例えば、White and Kaufman (1997)。

¹⁶ 例えば、Colletta and Perkins (1995)は、コミュニティ参加の成功の前提条件として政治的意思の強さ、主要関係者のコミットメント、制度のキャパシティを挙げ、伝統的及び近代的権力が民主的な意思決定過程に基づく社会において参加型過程はより容易であると指摘している。

¹⁷ Caynor, Cathy (1998) pp.15-19 を参考とした。

る場合が考えられる¹⁸。

➤ 外部支援者とのネットワーク：

途上国においてはNGOなどの外部支援者が基礎教育の実施を支援していることがあり、資源が不足しがちな途上国のコミュニティにおいてはこのような外部支援者とよい関係を築き、協力して基礎教育の実施にあたることが重要である。

これらの例から、価値観や規範といった認知的ソーシャル・キャピタルと制度やネットワークといった制度的ソーシャル・キャピタルは相互に影響し合っていることが分かる。例えば、コミュニティの学校教育に対する肯定的な価値観が高いほど、そのコミュニティの教育に対する役割が大きい場合が多い。また、コミュニティの学校運営上の役割を適度に増加してオーナーシップを高めることで、コミュニティの学校への意識や子どもの教育への責任感がより高まるとも考え得る。同時に、そうした肯定的な認識が強いコミュニティであるほど、PTAの導入など参加促進活動を試みた場合、よりプラスの結果が期待されうる。ただし、コミュニティに期待する役割が適当なものでなく、負担になりすぎた場合などは、コミュニティの学校や行政への不信感が高まるなど、子どもの教育に対する関係者間の協調行動にマイナスの結果を及ぼすという可能性もあるだろう。そのため、教育目標の達成にむけてソーシャル・キャピタルのプラスの影響をより増やし、マイナスの影響を減らすための介入が可能な場合があるものの、その程度や方法については十分な検討が必要である。

¹⁸ 例えば、インドについてWorld Bank(1997)では、女性教師の比率の高い学校ほど学習達成度における男女差が少なく、民族的背景や言語を生徒と共有する教師の方がより効果的であるというように、教師がその性質を生徒とより共有することで効果的になることがしばしばあると指摘している。

2. イエメン基礎教育拡充プロジェクト (Basic Education Expansion Project: BEEP)におけるソーシャル・キャピタル活用・形成¹⁹

2-1 BEEPの概要²⁰

イエメンの教育セクターは、適切な質の基礎教育を全児童に与えることを最重要課題としており、イエメン基礎教育拡充プロジェクト(BEEP)はその達成のために、教育省が実施しているプロジェクトである。教育機会における深刻な男女格差を改善するための政策が、国内外の教訓を基に検討、実施されてきた。BEEPは、その成功の鍵として、教育省のオーナーシップ、地方分権、コミュニティ参加の重要性をプロジェクト形成時から強調してきた。同時に、中央と地方の関係、行政とコミュニティとの関係に着目し、コミュニティの参加促進を教育省の1つの機能とするなど、包括的なキャパシティ・ビルディングを目指してきた。

このように、BEEPは、1.で検討したソーシャル・キャピタルの影響に極めて着目しているといえよう。よって、本節では、まず簡単にBEEPの概要を説明した上で、BEEPという具体的なプロジェクトにおけるソーシャル・キャピタルの活用や評価例、また教訓について検討していく。

2-1-1 BEEPの背景、目的、活動と実施期間

イエメン教育省と世銀は、1997年7月から教育セクターにおける新規プロジェクトの準備を進めていた。しかし、進行中のプロジェクトのパフォーマンスが望ましくないこと、政府の教育支出の効率性が低いことなどから、新規プロジェクトの目的と活動内容の再検討を行った。その結果、1999年7月にイエメン政府と世界銀行は包括的な分析に基づいたイエメン国教育分野支援戦略に合意し、その中でBEEPのコンセプトについても提示した。

BEEPの開発目的は、基礎教育への農村児童の就学を増加させることであ

¹⁹ ソーシャル・キャピタルの概念を用いたプロジェクトの分析・記述は、本研究会の委員として執筆者が行うものであり、必ずしもすべてのプロジェクト関係者のコンセンサスを得ているものではないことを最初にお断りしておく。

²⁰ 付録参照。

る。この開発目的は、次の3つの成果(アウトプット)によって達成すると期待されている。第1の成果は、遠隔農村地域で利用可能な教室数の増加によって、児童、特に女子の低学年への就学機会が増加すること。第2の成果は、学校におけるリソース(教員、備品、教具など)の質の改善で、特に女子とその家族にとって学校が魅力的なものとなり、女子の就学率と通学継続率が高まること。第3の成果は、コミュニティ参加を含む教育マネジメントのキャパシティの強化で、教育予算の効率的・効果的活用を図り、教育機会及び質の改善にむけたプログラムの持続性をより確固たるものにすることである。

BEEPのコンセプトは一見シンプルであるものの、その成果の達成にむけた政策手段と実施体制はイエメンにとって様々な新しい試みを含んでいる。よって、行政の政策実施・吸収能力を考慮しながら、また政策手段そのものの適切性を検討しながら、ゆっくりとターゲット地域を広めていくことにした。まず、BEEPは、女子の就学率が最も低く、かつスクール・マップ・データベースが開発された4つの州(Governorate)で実施されている。イエメンには20州あるが、これらのプロジェクト対象となった4つの州には約20パーセントの学齢人口が居住している。

BEEPの実施期間は、2001年1月から2006年12月の5年間である。投資総額は6,260万ドル相当で、その内訳はIDAが5,600万ドル²¹、政府予算480万ドル、現地のコミュニティが180万ドルとなっている。実施状況に応じ、2003年にもBEEPIIの準備が開始され、基礎教育改革を全国的に実施することが期待されている。

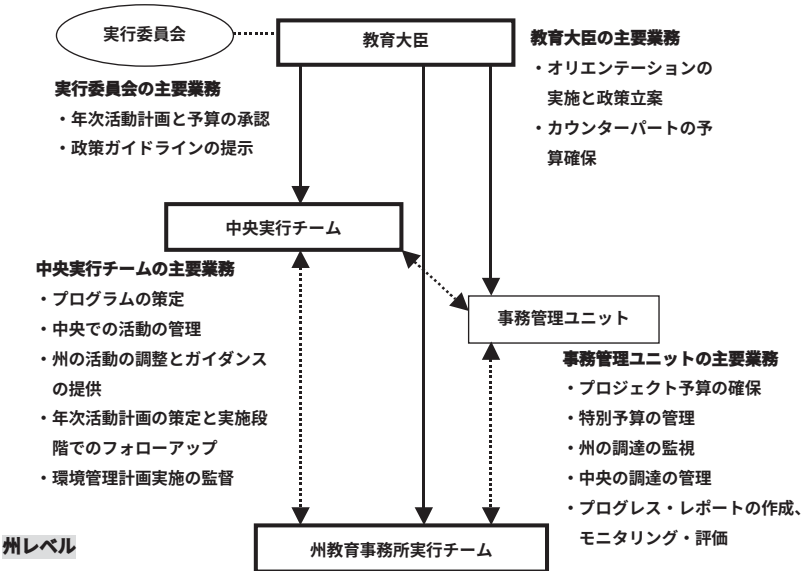
2-2 BEEPにおけるソーシャル・キャピタルの活用・形成

BEEPの開発目的の達成に向けた政策や手段は、様々な方法で検討され、主に効果面、コスト面、実施面においてより適すると判断されたものが選ばれてきた。コミュニティ参加の促進や行政のアカウンタビリティの強化など、ソーシャル・キャピタルが重要な影響を及ぼし得ると考えられる政策は、

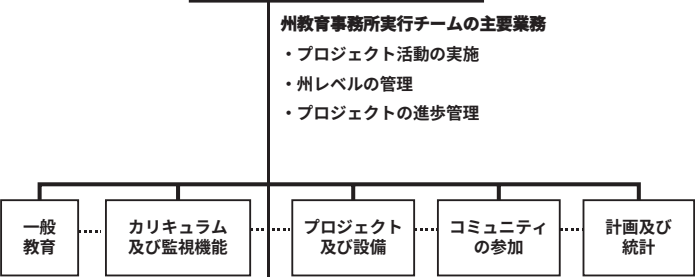
²¹ Grace period: 10年、Years to maturity: 40年、Service charge: 0.75%.

図 5 - 3 BEEP 実施体制図

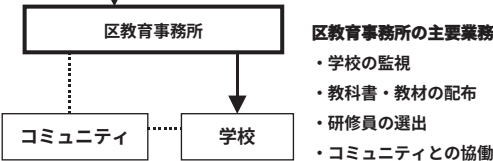
中央レベル



州レベル



区レベル



——→ 監督
.....→ サポート／調整

出所：World Bank (2000) p.12

BEEPにとっても重要であるとプロジェクト・コンセプトの提案段階で既に考えられていた。その上で、具体的なプロジェクト・デザインの作成と調整が行われる中、社会面、制度面、経済面についてのアセスメントがそれぞれの専門家によってなされた。以下、このようなアセスメントによって、実施前にどのようなソーシャル・キャピタル的なものが具体的に分析されたのか、そして、それらに対しどのような働きかけが計画され、実施されているのかということについてみていく。

2-2-1 実施前にどのようなソーシャル・キャピタル的なものが主に分析されたのか？²²

社会面、制度面、経済面についてのアセスメントは、ソーシャル・キャピタル的なものまたはそれと深く関連しているものの分析も含んでおり、またそれらへの対処法についての提案を行っている。中でも、コミュニティや行政のもつ規範や価値観及びコミュニティと行政間や行政と行政の間の信頼関係やネットワークといったソーシャル・キャピタルがプロジェクトに及ぼし得る影響が注目された(表5-2参照)。

社会評価は、「コミュニティの学校教育に対する認識や役割」に注目し、特に女子通学を促進し得る条件と政策手段について検討した。また教育分野におけるコミュニティ参加の経験(特にUNICEF、GTZ²³、SFD²⁴のプログラム)を通じ、他のセクターでの取り組み(水セクターなど)も参考にしながら、教育へのコミュニティの参加をより促進していくための計画を提案した。その際、「コミュニティと行政との間における信頼関係や役割」についても考慮し、例えば学校建設や学校運営時での役割分担についてどのような合意をすることが重要か、実施中のフォローはどうすべきかなどについても検討した。

制度評価は、「教育行政組織内、または財務省など他の行政との間における信頼感・責任感・ネットワーク」、そして「行政官と外部支援者との間にお

²² イエメンの教育分野においてソーシャル・キャピタルという用語が特に使われたことはない。

²³ GTZ: ドイツ開発公社

²⁴ 社会開発基金の略 (Social Fund for Development: SFD)

表 5－2 BEEP の準備段階で重要な影響を与え得ると考えられた
ソーシャル・キャピタルの整理

プロジェクトに影響を与え得るソーシャル・キャピタル例	影響		操作可能性
	ポジ	ネガ	
1 家族やコミュニティ内の学校教育に対する認識や規範 ・ 子ども(女子、男子)にとって基礎教育を受けることは重要である ・ 学校での学習内容の質が悪い、質が低い ・ 女子を通学させるには制限が多い	○	○ ○	B A A
2 家族やコミュニティ内の学校教育への責任感や役割 ・ コミュニティにある学校は自分たちのための学校である ・ 子どものための学校建設には参加し、貢献する ・ 子どものための教育の質の向上には参加し、貢献する	○ ○ ○		A A A
3 コミュニティと学校・行政との間における信頼感や共同責任感 ・ コミュニティと学校及び行政との協力は教育の向上に必要である ・ 学校や地方行政の教育への責任は重い	○ ○		A A
4 コミュニティと行政との間における認識やルール ・ プロジェクト対象地区の選び方は極めて公正である ・ 学校建設サイトはコミュニティの政治力できまる、不公正である ・ コミュニティと行政間の合意や約束事は実行される	○ ○	○	A A A
5 行政内、または異なる行政間における信頼感、責任感、ネットワーク ・ 中央・地方における教育行政の情報交換や意思決定のためのネットワークは部族・血縁・政党によるものが優勢であり、行政組織は機能を果たしていない ・ 自分の部署が参加せずに作成された政策の実施には責任はなく協力しない ・ 教育政策の実施には、他省、地方行政と協力すべきである	○	○ ○ ○	A A B
6 教育行政官と外部支援者との間における信頼感、責任感、役割 ・ 行政官はドナーの支援プロジェクトの実施・成果に対し責任がある ・ 行政官とドナーや・コンサルタントとの協力は必要である	○ ○		A A

A：操作可能、BEEPにおいて、コンポーネントや実施体制のデザインにおいて具体的な対応策がとられたもの。

B：操作困難、BEEPにおいての直接的操作は困難、または適切でないが、考慮の上対応したもの。

出所：World Bank (2000)を参考に、筆者作成。

けるプロジェクトに対する認識」に注意して、プロジェクトの実施体制のあり方を検討した。プロジェクトの効果と持続性を高めるために、教育行政の制度に整合した形で、教育省のプロジェクトへの実施責任とオーナーシップを高めるための方法を検討した。ドナーの支援のプロジェクトは、形成過程でも実施でもドナーのスタッフやコンサルタントが主導権を握り、教育省の行政官たちの参加や役割は限られている場合が多く、概してその持続性やプロジェクト対象地域外への波及効果は弱いと指摘されてきたためである。また、地方分権化の動きを踏まえ、プロジェクト実施における中央と地方の役割分担について、教育省制度の見直し案、教育行政官のマネジメント能力やシステム(情報システム、財務システム、給与システム)の分析を基に検討した。

経済評価は、イエメンにおける異なる実施体制(財源、主な担い手、管理責任などを含めた実施体制が異なるということ)による学校建設のコストと女子就学への効果との関連を、コミュニティ参加の形態の違いを考慮した上で比較分析した(費用対効果分析)。その結果、調達システム・手続きが簡略で、コミュニティの参加が建設時また建設後も積極的であるプロジェクトは、実質コストがより低く、建築期間も短く、女子就学への効果性も高いという結果となった。「コミュニティの学校への役割」と「地方分権など行政の簡素化」が教育投資の効果を高める上で重要であると再確認されたのである。

リスク分析では、プロジェクトに対する「コミュニティの参加」や「行政官のコミットメントと協力意識」は、プロジェクトにとって重要で促進すべきものであるが、またこれらは予想どおりにならず、計画された活動が失敗しうるリスクが高いということも指摘している。よって、プロジェクト実施中に、これらについてはより注意深くその状況を検討すること、そのリスクが最小となる方法が機能しているかをチェックすることを提案している。

2-2-2 ソーシャル・キャピタル的なものに対しどのような働きかけがなされたか、なされようとしているか？

プロジェクトに重要な影響を与えうるソーシャル・キャピタル的なものに対し、そのプラスの影響をより引き出し、マイナスの影響を減らすための対応策がとられた。表5-3が示すように、こうした対応策は、プロジェクト・

デザインや実施体制の構造に反映され、実行されている。以下に主な対応例を説明する。

(A) プロジェクト・デザインに反映(政策手段オプションの取捨選択)

BEEPでは「コミュニティと行政の関係」を強める、「行政間の役割分担」を明確にし機能を改善するという、いわばソーシャル・キャピタルに直接働きかけるキャパシティ・ビルディングが、アクセスや質の向上と並ぶ3大目標の1つとされた。そのうち、コミュニティの参加促進については、コミュニティ及び行政側双方に対しコミュニティの教育への参加意識や活動をより促進する活動が、プロジェクト対象州と地区で試験的に実施されている。行政側では、中央と州・教育行政で、コミュニティ参加ユニットの試験的な設立やスタッフのトレーニングなどが行われ、新しい役割を組織化し実践していくための試行錯誤が続いている。教育省は、コミュニティ参加プログラムの実施経験をもつGTZの技術協力を受け、フィールドの経験をより中央行政にも反映する試みを始めている。

行政能力(計画、モニタリング・評価能力)については、教育管理情報システム(Education Management Information System: EMIS)の開発と活用能力の強化を目指した活動が実施されている。中央、州、区における情報交換を制度化し、政策やプロジェクト目標、その実施状況及び達成度について、ワークショップを定期的に開催して議論を深め、「各部署の役割と協同責任感」を強めることが期待されている。

アクセスと質の向上という他の2大目標にも、ソーシャル・キャピタル的なものへの配慮や活用が計画されている。例えば、塀、女子用トイレなどを考慮した学校のデザイン規格の導入やプロジェクト学校への試験的な文房具セットの提供などは、女子の通学に対するマイナスの条件を減らし、女子通学を家族やコミュニティが奨励し得る環境を作ることを目指したもので、「コミュニティの女子教育への認識・規範」に配慮したものと見える。

また、プロジェクトの対象州や区の選定は、「中央・地方の行政間また行政とコミュニティの信頼・協力関係」の重要性を考慮し、透明性の高い方法でなされている。対象地域選定についての不平感が高まると、プロジェクトに対する様々な政治的妨害が予想されたためである。プロジェクト対象区は

表5-3 BEEPに重大な影響を与え得るソーシャル・キャピタル的なものへの対応例

主な対応例	表5-2
(A) プロジェクトのデザインに反映(政策手段と活動内容の選択)	
<u>コミュニティ参加を促進するためコミュニティ及び行政側双方に働きかける</u>	1-4
・学校とコミュニティの定期的会合などを通じ、参加意識や実際の活動を促進する ・中央・州教育行政において、コミュニティ参加促進ユニットの形成と育成を行う ・コミュニティ参加プログラムの参加経験をもつGTZの技術協力を教育省が受ける	
<u>中央、州、区における教育行政間のつながりや役割分担を改善する</u>	5
・教育省の効率的な組織改革を行い、中央・州・区及び各部署の役割を明確にする ・MIS*の開発とその活用能力の強化を行い、情報交換を制度化する ・新たな政策及びその実施のための規定や手続きへについてのワークショップを定期的に開催する	
<u>コミュニティの女子教育への認識・規範を配慮してアクセスと質の向上を向上させる</u>	1
・堀、女子用トイレなどを考慮した学校のデザイン規格を導入 ・学校環境の質の向上を計る(文房具セットの供与など)	
<u>コミュニティの意識や役割を重視したアクセス向上活動の対象地区の選定基準を導入する</u>	1-2
・学校建設へ貢献する意欲や女子の通学へ過度の反発について調べる	
<u>透明性の高いプロジェクト対象地域の選定法を導入する</u>	4
・プロジェクト対象区は教育統計に基づいて選定し、その選定基準指標とデータを公表する ・アクセス向上活動の対象地区は、スクール・マップ・データ分析に基づいて選定し、さらにその地区へのフィールド調査結果に基づき最終決定を行う	
(B) プロジェクトの実施体制に反映	
<u>プロジェクトへの教育行政官のオーナーシップと責任を高める</u>	5-6
・教育省の組織機能と責任に基づいたプロジェクト実施体制とする ・プロジェクト実施マニュアルには目標別の実施手順と責任部署について中央・州・区別に明記する ・教育省と世界銀行との合意文書などはアラビア語に翻訳し、広く配布する	
<u>プロジェクトについて様々なアクター達が意見交換を行う機会を増やす</u>	1-6
・プロジェクトの立ち上げワークショップでは全州の代表者など幅広いアクターたちが参加する ・他プロジェクト(SFD、UNICEF、GTZなど)との情報交換を重視し、会議を定期的に開催する	

* MISはManagement Information Systemの略

出所：World Bank(2000)を参考に、筆者作成。

教育統計を使って選定され、その選定基準指標とデータは公表されてきた。また、プロジェクト区別の学校建設対象地区の数や場所は、スクール・マップ・データ分析を基に検討選定され、さらにその地区へのフィールド調査結果のデータに基づいてプロジェクト運営委員会にて最終決定が毎年行われている。そのデータは必要に応じ報告・公表されている。

さらに、プロジェクト区における学校建設対象地区(通常キャッチメント・エリアと呼ばれる)の選定については、「コミュニティの学校教育への意識や役割」を重視し、できるだけコミュニティを活用することを狙いとしたものを導入した。教育省は、学校建設サイト候補地でフィールド調査を行う際、コミュニティの調査を担当する行政官も含めている(できるかぎり女性を含む)。ただし、コミュニティの貢献度を数値的に設定した最低選定基準を設けたり、その貢献度や自発的意欲の高さを優先順位を決める主な基準とはしていない。あくまでも、その地区の女子が他の地区に比べてどれほど学校へのアクセスに欠如しているのか、逆にいえばどれほどその地区への介入が女子の就学を増加させる可能性があるのかということが最も重要な基準となる。よって、コミュニティ調査の役割は、コミュニティの学校建設へ貢献する意欲やその具体的内容、また女子の通学に対する反発の有無などについて調べながら、その地区周辺の典型的な教育データ(学齢人口、就学数、学校施設・教員など)や建設計画(建設規模・内容、就学見込みなど)の有効性を検討し、コミュニティの選定結果の妥当性に対する意識と選定された地区では建設実施中・実施後についての責任感をなるべく高めようとするものである。

(B) プロジェクト実施体制に反映

プロジェクト実施体制は、「教育行政官のオーナーシップと責任」をより高める方向で形成された。教育省の組織機能に対応してプロジェクト実施体制を決めたが、これは教育省の行政改革案の実施と必要に応じた改訂を試験的に実行するものとなった。プロジェクト実施マニュアルには、目標別の活動計画と実施手順とともに、中央・州・区別に実施責任部署が明記された。また、教育省と世界銀行との合意文などはアラビア語に翻訳して、広く配布し、行政官の責任感・参加意識を高め、決定事項の実行とフォローアップが行いやすいようにした。

近年のイエメンにおける世界銀行支援プロジェクトでは、現地のコンサルタントによる比較的大掛かりなプロジェクト実施ユニット（Project Implementation or Management Unit: PIU/PMU）を設立することが通例になっていた。PIUは、有能な人材を高い給与で雇用しており、限られた期間の投資プロジェクトをよりスムーズに実行するには有効とみられた。しかし、PIUの存在は、行政官達の不平感を募らせ、プロジェクトの効果を高め、また持続性をもたらすために必要な協力が行政官から受けられないなどという問題を招いてきた。よって、BEEPではこうしたPIUを設けず、代わりに、小規模の事務ユニット（Credit Administration Unit: CAU）を中央教育省内に設立し、世界銀行資金に特有な会計、調達などの業務のための少数の指導者・監督者的なコンサルタントのみを配置した。州と区レベルには、特にそうしたユニットも置かず、責任を持たされた行政官がそれぞれの任務に応じたトレーニングを受けている（p.232 図5－3 参照）。

このような省内の人材に頼った実施体制は、省内の組織的また個人の能力などキャパシティの不十分さによってプロジェクトが頓挫するリスクが高いと指摘されてきた²⁵。このようなリスクを減らすために、BEEPではプロジェクト形成時から行政のキャパシティ・ビルディングを進め、また実施1年後に進捗を検討し、責任をもつ部署のキャパシティが非常に不十分な部分については代替案をとるという条件がつけられた。またアクセスの向上のための実施体制は、これまでになく地方行政の責任と権限を増したものであるため、1年目は、1つのプロジェクト州のみでの実施というように、慎重に実行に移された。この結果は予想以上に良好で、ほぼ計画どおりに実施が進んだため²⁶、2年目は全4州において同様の実施体制でアクセス向上の取り組みが始まっている。

²⁵ World Bank(2000)pp.21-22を参照。また教育省と世界銀行との間に交わされた文書には、“ Aide-Memoire/Memorandum of Understanding for BEEP, December 1999, March 2000 ”がある。

²⁶ World Bank Aide-Memoire for BEEP Supervision Mission of December 2001.

2-3 評価の視点

BEEPのモニタリング・評価は、主にプロジェクトのログ・フレームに基づく半期ごとのプログレス・レポート、毎年の実施計画に基づくプログレス・レポート、政策レター²⁷に基づく毎年の政策レビュー結果、そして包括的なプロジェクトの中期評価と終了時評価レポートを通じて行われる。ここでは、2-2で分析したソーシャル・キャピタルへの主な対応例についてどのような評価指標やデータ源が使われるのかということを見ていく。

ログ・フレームには、開発目的、成果、活動内容それぞれについての簡略な要約と評価指標が記載されていて、毎年目標が設定され、半期ごとにその達成状況が報告・説明され、4段階の評価がなされる。ソーシャル・キャピタルへの対応例に関しては、コミュニティの参加促進については、「学校建設に対するコミュニティの貢献についての合意が十分に実行された」、「半数以上のプロジェクトスクールでは、学校のメンテナンスや運営へのコミュニティの参加が活発である」という成果指標が含まれており、サイト訪問の報告内容によって判断される。

政策レビューでは、BEEP対象地域だけでなく、広く基礎教育政策の状況を検討することが意図されている。コミュニティ参加や女子教育への理解を奨励するための政策についても検討されることになっている。指標としては、「学校建設地の調査にコミュニティが参加したか」、「地方の状況に応じたデザイン基準が採用されたか」、「コミュニティのコミットメントに基づく建設地の選定が行われたか」、「コミュニティの建設費への貢献は何パーセント程度か」、「学校運営へのコミュニティの参加を活性化するための活動がどれほど行われたか」などが含まれている。

キャパシティ強化のための政策については、「教育省の各部署の正式な組織機能が決められているか」、「中央・地方行政を結ぶ管理情報システムが機能しているか」、「監督官は定期的に学校訪問しているか」などの評価指標が含まれている。政策レビューは、教育省による様々なデータ、テーマや目標

²⁷ 教育大臣から世界銀行総裁に宛てられた基礎教育における目標と政策についての書状(詳しくは、World Bank (2000) Annex 11 を参照)。

別のコンサルタント(例:コミュニティ参加専門家)による調査レポート、政府やドナーによるセクター調査・研究、及び世界銀行スタッフの調査などに基づいて行われている。

中間期と終了時の評価は、まだ行われていないが、教育省による評価と平行した外部評価が予定されている。

2-4 教訓・留意点

2-3で検討したようなソーシャル・キャピタル的なものが基礎教育プロジェクトに重大な影響を及ぼし得るという認識は、政府もコミュニティもまたドナーも抱いている。ただ、そうしたソーシャル・キャピタルを活用・形成するためのアプローチは、他のキャピタルへの働きかけに比べ、投資する金額よりむしろ人々の意欲や忍耐、さらに時間を多大に必要とする場合が多いと考えうる。よって、短期的なプロジェクトの効果を重視する場合や支払い記録や物質的な成果のみによってプロジェクトを評価する場合には、わずらわしいものになりがちである。

例えば、学校建設のみを目的にしているプロジェクトにおいてコミュニティ内のソーシャル・キャピタルのみが重要とみなされた場合は、現地のコンサルタントらにかなり頼ったデザインもよいかもしれない。彼らは、特定の期間と地区に責任をもつコミュニティの専門家として、プロジェクトの実施機関と契約を結ぶ。教育省が契約元の場合は、教育行政官はコンサルタントに対し監督責任があるが実際にコミュニティへの働きかけにはかかわらない、契約元でない場合は、相談的な役割などかなり間接的な立場にとどまる可能性が高い。いいかえれば、そのプロジェクトでは、行政とコミュニティとの間の信頼関係などのソーシャル・キャピタル的なものには積極的に介入しないことも考えられる。この場合、コンサルタントにかかる経費の高さも、不慣れな行政官が技術・意識面で新しい職務を果たすために必要な経費や時間、さらにコミュニティへの働きかけの効果(貢献度など)との関係で短期的に考えると、決して割高なものではないかもしれない。しかし、教育の総合的改善を目指すプロジェクトやプログラムでは、このような行政を排除したようなやり方は教育行政官の反発やモラルの低下を招くだろうし、学校

建設プロジェクトでもその持続的効果を考えれば、やはり問題は残るだろう。

BEEPの1年目の予想以上に良好な実績をみても、短期的または狭いプロジェクト対象地区における成果のみにとらわれずにプロジェクトをデザインすることが重要と考えられる。また、実施中には、モニタリング・評価基準に基づいてパフォーマンス状況を定期的に審査し、必要に応じてプロジェクト・デザインや実施体制を見直すという柔軟な対応策をとることが、よりよいパフォーマンスを引き出し、リスクを最小化することになるとも考えられる。BEEPも実施2年目は、新たな地方分権制の実施、大臣を含む教育省高官の交代など新しい関係者と関係者間の関係に面しており、これらにいかに対応に応じて適切に対応していけるか、今後も注目すべき点である。

3. 今後に向けて

以上考察してきたように、教育、特に基礎教育分野における開発目標の効率的、効果的、そして持続的達成のためには、ソーシャル・キャピタルを具体的に把握し、適切に対応することは非常に有効と思われる。では、このような教訓を踏まえ、JICA協力の効果をより高めるためには、いったい何をすべきなのか？

・ ソーシャル・キャピタルについての理解を深めることによって、参加型開発や政策形成・行政能力(キャパシティ・ビルディング)へのJICA協力の改善と強化を目指す

日本の開発援助政策も、基礎教育分野の協力において住民参加の促進、学校の運営能力の向上、教育行政能力の強化といったソーシャル・キャピタルと深く関連している課題の重要性を強調している²⁸。しかし、これらの課題は、JICAの教育分野における実際の協力内容や実施体制に十分反映されてき

²⁸ 国際協力事業団ホームページ (<http://www.jica.go.jp/global/education/index.html>) (2002年4月)を参考にした。

ているとは、まだまだいいがたい状況ではなかろうか。さらに、行政とコミュニティとの「橋渡し」的な関係づくりへのJICAの役割は見落とされ、重要な要因としては分析されてこなかったのではなかろうか。今後は、このような点にも適宜考慮しながら、JICA協力の効果を高める必要があるだろう。

まず短期的(ここ1、2年の間)には、既にいわれている「地域社会との連携」や「相手国のオーナーシップの尊重とキャパシティ・ビルディング」²⁹を実際のJICA業務により反映させていくこと、その過程で、本研究で考察したソーシャル・キャピタルという考え方から学べるものを積極的に取り入れていくことが望ましいと思われる。業務の課題・目的、形態、規模、そして進行時期に応じて、ソーシャル・キャピタル的な要素をその調査内容や活動内容に取り入れたり、考慮したりすることが期待される。既に進行中の案件についても、可能な範囲で積極的に対応することが望ましい。

例えば、「インドネシア地域教育開発支援調査」は、教育戦略の立案のために住民と学校及び地方行政に多様な角度から働きかける方策のパイロット・プロジェクトの実施と評価を含んでいる。本格的なプロジェクトへつながり得る可能性を考えても、そのソーシャル・キャピタルとの関連性は非常に高いと思われる。「イエメン小学校建設計画基本設計調査」は、女子の就学率の増加へ貢献するための小学校建設計画の策定であり、ソーシャル・キャピタルとの関連性は高いと思われるため、ソーシャル・キャピタルの分析がなされることが望ましい。ただし、実際にその案件の中でソーシャル・キャピタルに働きかける必要があるとは限らないだろう。

中期的(3～5年間)には、JICAの教育分野の取り組みについてのガイドラインなど資料の策定や改訂を行う場合に、現在実施中または評価中の案件の経験を基に、ソーシャル・キャピタル的なもので重要だが見落とされがちであったものを例示し、今後考慮されるべき分析方法や対応策について検討することが望ましいだろう。例えば「教育分野における開発調査ガイドライン」や「開発課題に対する効果的アプローチ:基礎教育」といった資料の補強や研修・セミナー等の内容に反映するかどうか検討されることが望ましい。

²⁹ 国際協力事業団(2002)の「基礎教育に対する効果的アプローチ」の「3. 今後に向けて」より。

- ・ **国別、地域別の JICA 業務連携及び他の援助機関との連携・協調のさらなる促進により、ソーシャル・キャピタルの分析と活用を包括的に
行い、その効果を検討・評価できる機会を増やす**

ソーシャル・キャピタルへの働きかけは、その結果が出るまで比較的時間を要する場合が多いと考えられる。よって、個々の JICA 事業を単独に扱わず、できるだけ教育分野及び教育分野を含む他のセクター（例：学校普及を含む農村開発プロジェクト）との地理的またはテーマに応じた連携を強め、継続的に成果、教訓、波及効果などについてフォローできるようにすることが必要である。スキームの違いを超えた、目的に応じた情報と経験の共有の上に、新たな活動の計画、実施、そして評価を行うべきである。

さらに、JICA の教育協力の効果を高めるためには、住民と行政、中央と地方、教育行政と他の行政といった複数の関係者内もしくは関係者間のソーシャル・キャピタルについての分析や働きかけを行わねばならないが、このような分析や働きかけを JICA のみで実施することは難しい。JICA の教育協力案件の効果を高めるためには、個別の案件にとらわれずに、国や地域別に教育セクターまたはサブセクターの全体像をとらえ、他の機関との調整・連携を強める必要がある。JICA 内外の連携は近年強まる傾向にあるが、ソーシャル・キャピタルの開発目標達成における重要性からみても、そのさらなる進展が望ましい。

付録 イエメン基礎教育拡充プロジェクト ログ・フレーム

目 標	主な成果・指標	モニタリング・評価	外部条件
CASにおけるセクター目標 1. 貧困削減や社会発展促進に寄与する教育の普及 2. 行政組織の改善	セクター指標 基礎教育における男女の総就学率（Gross enrollment ratio：GER） 教育省における支出プログラムの構造改善	セクター／国家報告書： 教育省（Ministry of Education：MOE）の年次統計報告；国勢調査 年次投資予算報告；公的支出モニタリング	政治的環境は安定が続く
プロジェクト目標 4対象州における小学校の質の向上及び農村部、特に女子の就学率の向上	成果／インパクトの指標 1. 対象州における1～6年次の女子のGERが増加する 2. 対象20区において、1～6年次のGERが30%増加する 3. 対象20区における就学率増加の60%以上を女子が占める	プロジェクト報告書： EMIS（Education Management Information System）及び教育省の年次統計報告 プロジェクトの3年次及び5年次での評価 半期ごとのプロジェクト成果モニタリング報告書 注：1999/2000年度実施の学校調査によってベースラインデータを収集	全体的な就学率の向上によって、対象州内の対象外区にも波及効果をもたらす
各活動の結果 1. 対象地域において、農村部の子ども、特に女子が1～6学年に就学できるための教室の増設	結果の指標 1.1.1 対象地域に約2,100の1～6学年用の教室を増設（約360校の新設学校の建設、及び既存学校約160校における教室増設） 1.1.2 対象地域の学校約160校が修復される 1.1.3 プロジェクトによって新設・修復された全校にトイレが設置されている 1.1.4 合意された学校の立地と建築基準及び手続き方法が対象区で実際に使用される 1.2 日常の学校管理機能が改善され、運営されている	プロジェクト報告書： 州教育省年次統計 教育省半期フォローアップ報告書 成果指標によるプロジェクト半期ごとのモニタリング報告書	政府が適切な資源を教育セクターに配分できるような経済状況である 中央省庁（財務省など）や地方政府のリーダー（州知事など）が財務省の年次教育計画及び予算計画の実施を承認する 州教育省に実施能力がある コミュニティの女子教育への責任意識が高い 研修を受けた教師が農村部にとどまる

2.4 プロジェクト州の小学校における農村部の小学校の質の改善	2.1.1 1～6学年の教師の80%が年に1回、研修に参加している 2.1.2 教育監視官や校長の80%が3週間研修プログラムに参加している 2.1.3 対象4州の学校の80%以上が年に3回以上定期的な監査を受けている 2.1.4 教員配置及び採用計画が適切に実施されている 2.2.1 プロジェクトの全教室(約2,600)に最低限の設備が備わっている 2.2.2 プロジェクトで建設・補修された学校の生徒全員(約90,000人)に最低限の教材が提供される	同上	
3. 対象4州において、教育省及びコミュニティが教育プログラムを効率的・持続的に実施する能力の向上	3.1.1 建設におけるコミュニティの貢献に関する合意が実行されている 3.1.2 プロジェクト対象校の50%が学校運営にコミュニティの積極的参加を得ている 3.2 EMIS/FMIS (Financial Management Information System) のスクールマッピングデータベースを使用することによって、年次教育計画及びフォローアップ報告書の質が向上している 3.3 BEEP 年次活動計画がうまく実施されている	(活動3.で行われる)実施能力改善プログラムのレビュー プロジェクトサイト訪問の報告 教育省半期フォローアップ報告書 進捗報告書	
プロジェクト活動 1. アクセス拡充 1.1 学校建設・教室増設・施設補修 1.2 学校メンテナンス・プログラム 2. 質改善 2.1 教師の技術及び教師配置の改善 2.2 学校への資機材の供給 3. キャパシティ・ビルディング 3.1 コミュニティの参加 3.2 計画、モニタリング及び評価 3.3 プロジェクト管理のサポート	投入：(各活動の予算) 4,360 万ドル 1,120 万ドル 780 万ドル	プロジェクト報告： 月ごとの支出報告及び半年後との実施モニタリング報告： 1. 進捗報告書 2. 財務記録 3. 調達管理報告、半期プロジェクト報告書、年次監査報告書、プロジェクトサイト訪問の報告、予算計画のレビュー	州教育省がアクセス向上活動を適切に実施できる能力をもつ プロジェクトのために新しく教育省で適用される管理体制とアプローチが有効であるとわかる 研修を受けたスタッフが研修成果に見合ったポストに配置される

参考文献

(日本語文献)

江原裕美編(2001)『開発と協力：国際協力と子どもたちの未来』新評論

国際協力事業団(1998)『プロジェクト研究 教育分野における開発調査ガイドライン』

----- (2002)『開発課題に対する効果的アプローチ 基礎教育』

(外国語文献)

Aoki, A. et al. (2001) “Education in Poverty Reduction Strategy Sourcebook” Draft for Comments in June 2001. (<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/chapters/education/educat.htm>)

Bendokat, Regina and Takako Yuki (1998) “Yemen Public Education Expenditure Review” Paper submitted from the Human Development Group, Middle East and North Africa Region, World Bank to the Government of Yemen.

Caplan, Nathan, Marcella Choy and John Whitmore. (1992) “Indochinese Refugee Families and Academic Achievement,” *Scientific American*. 266 (2): 36-45.

Caynor, Cathy (1998) *Decentralization of Education: Teacher Management*. Washington, D.C.: World Bank.

Coleman, James (1988) “Social Capital in the Creation of Human Capital,” *American Journal of Sociology*, 94: S95-S120.

Coleman, James and Thomas Hoffer (1987) *Public and Private High Schools: The Impact of Communities*. New York: Basic Books.

Colletta, N. and Perkins, G. (1995) “Participation in Education and Training Sector”, *SDN Number 1*, February 1995.

Francis, Paul et al. (1998) “Hard Lessons: Primary Schools, Community, and Social Capital in Nigeria,” *World Bank Technical Paper, Africa Region Series*, No. 420. Washington, D.C.: World Bank.

Heyneman, Stephen P. (1998) “From the Party/State to Multi-Ethnic Democracy: Education and its Influence on Social Cohesion in Europe and Central Asia Region,” Paper sponsored by International Child Development Centre, United

- Nations Children's Fund. Florence, Italy.
- IMF, OECD, UN, and World Bank (2000) *A Better World for All*. Washington, D.C.: Communications Development.
- King, Elizabeth et al. "Impact Evaluation of Education Projects Involving Decentralization and Privatization." *Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms 0*. World Bank, Policy Research Department, Washington, DC.
- Lockheed, Marlaine, Regina Bendokat and Takako Yuki (1999) *Yemen Education Sector Assistance Strategy*. Human Development Group, Middle East and North Africa Region. World Bank. Washington, D.C.
- Rugh, Andrea and Heather Bossert. (1998) *Involving Communities: Participation in the Delivery of Education Programs*. Submitted to ABEL Project. Creative Associates International, Inc. Washington, D.C.
- Sawada, Yasuyuki (1999) "Community Participation, Teacher Effort, and Educational Outcome," in *Essays on Schooling and Economic Development: A Micro-Econometric Approach for Rural Pakistan and El Salvador*. 160-201. Stanford University.
- White, M. and Kaufman, G. (1997) "Language usage, social capital, and school completion among immigrants and native-born ethnic groups" *Social Science Quarterly* 78 (2): 385-398.
- World Bank (1995) "Staff Appraisal Report El Salvador Basic Education Modernization Project", *IBRD Report* No. 14129-ES.
- (1997) *Primary Education in India*. World Bank. Washington, D.C.
- (1999) *Education Sector Strategy: 1999*. Human Development Network Series. World Bank. Washington, D.C.
- (2000) *Project Appraisal Document of Republic Yemen Basic Education Expansion Project*.
- (2002) "Education for Dynamic Economies: Action Plan to Accelerate Progress Towards Education for All," Development Committee. DC2002-0005/Rev1 April 9, 2002.

(参考ホームページ)

国際協力事業団「地球規模問題 教育」<http://www.jica.go.jp/global/education/index.html> (2002 年 4 月現在)

World Bank ソーシャル・キャピタル・ホームページ(<http://www.worldbank.org/poverty/scapital/topic/edu1.htm>) (April, 2002)

第6章 貧困削減におけるマイクロファイナンスと ソーシャル・キャピタル

1. 貧困削減ツールとしてのマイクロファイナンス ーその課題とソーシャル・キャピタル

1-1 マイクロファイナンスにおける課題の構造

マイクロファイナンス（主に貧困層・低所得層を対象とする小規模金融）は、多くの援助機関より、貧困削減に欠かせないツールの1つと見なされている¹。

1997年にワシントンで開催された第1回マイクロクレジット・サミットの頃までは、貧困層の収入向上活動に必要な資金を供給するための「マイクロクレジット（＝小口信用貸付）」が重視されていたが、貧困に関する研究が進むにつれ、認識が変化してきた。

すなわち、貧困層はわずかな資産しか持たないため、天候不順や病気などのショックへの対応力が弱く一層の苦境に陥りやすい。こうした場合に、わずかな土地や家畜といったなけなしの生産財を手放さずにすむよう「貯蓄・融資・保険」という金融サービスが利用できればよいのだが、貧困層は一般銀行に相手にされず、割高な高利貸しに頼らざるを得ない。それゆえ、貧困層が必要なときに適正なコストで利用できる小規模な金融サービスを持続的に行う機関が必要なのだが、現状ではまだ不十分である。このような認識の下、主要援助機関は、貸付原資の提供よりもマイクロファイナンス機関の制度能力育成に力点を置くようになってきた。

マイクロファイナンス実施機関のアプローチは以下の2種類に大別される。

¹ マイクロファイナンスの詳細については、岡本・栗野・吉田(1999)を参照。

最小限アプローチ(金融システムアプローチ)

マイクロファイナンスのみを行うもので、世界銀行やUNDP等の援助機関はこのアプローチをとる機関を支持している。より多くの貧困層が金融へのアクセスを得られるようにするためには、マイクロファイナンスに特化した機関が実施する方が効率的で、機関の財務的自立性も確保できるからである。金融制度の確立を重視するので、金融システムアプローチといってもよいだろう。こうした援助機関の意向をうまく反映し、規模拡大に成功してフォーマルな銀行へと変化したのが、ボリヴィアのソリダリオ銀行やカンボディアのACLEDA銀行である。

統合的アプローチ²

マイクロファイナンス以外に技術支援や教育・保健など社会開発プロジェクトも併せて行うもので、このアプローチをとり続けるNGOも少なくない。バングラデシュで活動するシャプラニールもこの範疇に入る。活動目的が社会開発であり、その一環としてマイクロファイナンスを取り入れているNGOにしてみれば、自らの財務的自立性確保のために、マイクロファイナンスに特化してしまえば、ミッションやアイデンティティの喪失につながりかねない。ただし、ワークショップ等での情報交換を通じて、「チャリティとは一線を画して適正金利で貸付を行うべき」といった基本的な考え方は浸透しつつある。

1-2 マイクロファイナンスとソーシャル・キャピタルの関係

マイクロファイナンスの実施者や支援者の目標は、大別すると「世帯・個人の貧困を削減すること」と、「マイクロファイナンスを持続的に提供する制度を確立すること」である。従って、本稿ではこれらの目標とソーシャル・キャピタルとの関係に着目する。

前者の「貧困削減」という目標に関しては、各世帯が貧困を削減していくプ

² 金融システムアプローチに対峙する用語として「貧困貸付アプローチ」があるが、統合的アプローチをとるNGOがすべて貧困貸付アプローチをとるわけではないので、ここでは使用しない。この分類については、栗野・杉原(2001)を参照。

プロセスで活用・形成されるソーシャル・キャピタルが注目されるが、最小限アプローチと統合的アプローチとでこのプロセスのとらえ方が異なる。

また、後者の「持続的な制度確立」には、返済の規範やグループの結束といったソーシャル・キャピタルが重視される。さらに、最小限アプローチの場合は、金融制度の一部門としてマイクロファイナンスを位置づけているため、マイクロファイナンスを成功させるには適切な環境づくり(法整備や金融政策)が重要になる。従って、マクロレベルのソーシャル・キャピタルとの関連も検討していくべきだろう。

1-2-1 貧困削減プロセスにおけるマイクロファイナンスとソーシャル・キャピタル

ここでは、主にDFIDの定義・アプローチを参考にして、貧困削減に果たすマイクロファイナンスの役割を整理する³。

DFIDは、貧困削減を開発援助の主目標に掲げており、そのツールとして「持続的な暮らしのための枠組み(Sustainable Livelihoods Framework)」を提示している⁴。貧困層の資産や稼口手段に影響を与える外的要因を「脆弱性の背景(vulnerability context)」と定義し、人口増などの「長期的変化」、自然災害や病気などの「ショック」、作物価格等の「季節的变化」を挙げている。これに対する貧困削減戦略として、脆弱性の構造・発生プロセスに介入して変化させること(政策変更等)、及び貧困層の資産蓄積を支援することにより貧困層自身の外的変化への対応能力を強化することを提示している。

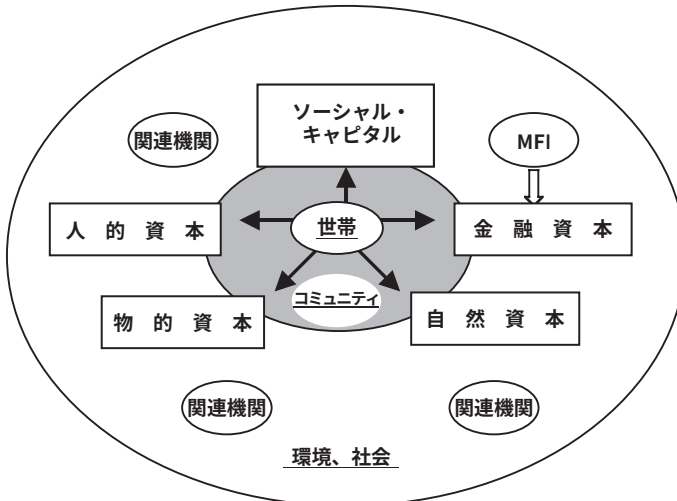
DFIDの定義では、暮らしを支える資産は人的資本、ソーシャル・キャピタル、物的資本、金融資本、自然資本の5つに分類され、相互に関係しており、1つの資産が複数の恩恵をもたらす。例えば、土地は自然資本だが、土地を担保に融資(金融資本)を受けることができる。また、病気の際には、薬を買う資金(金融資本)がなくても、冠婚葬祭等を通じて強化された親族関係(ソーシャル・キャピタル)に頼ったりすることができる。

図6-1で示したように、DFIDは、貧困層の金融資本の強化を支える一手

³ 詳細は本報告書の総論編 pp.16-18 を参照のこと。

⁴ DFID (1999)

図 6-1 暮らしを支える資産 (Livelihood Assets) と
マイクロファイナンス



注) MFIはマイクロファイナンス機関 (Microfinance Institution) を指す。

出所：DFID の Livelihood Assets の定義を参考に筆者作成。

段としてマイクロファイナンスを位置づけている。貧困層への直接的な資金提供は行わず、マイクロファイナンス機関 (Microfinance Institution: MFI) の能力育成という形で支援している。ソーシャル・キャピタル形成をマイクロファイナンス支援の直接的目的としているわけではなく、グループ活動やトレーニングを通じて、間接的に人的資本が増大する、という立場をとる。最小限アプローチを支持しているといえよう。

一方の「統合的アプローチ」をとる団体は、教育や保健分野など人的資本に直接働きかけるプロジェクトや、組合育成活動などソーシャル・キャピタルの形成を重視した活動を行っている。

1-2-2 マイクロファイナンスの制度づくりとソーシャル・キャピタル

マイクロファイナンスは、小規模であるがゆえに人件費やモニタリングのコストが相対的に大きくなる。そこで、既存の信頼関係や規範(=ソーシャル・キャピタル)を前提とするコミュニティ活用型の貸付・貯蓄方法が情報

収集等のコストを削減する。しかも、返済不履行が借り手グループやコミュニティの不利益につながるような貸付方式を採れば、返済率は高くなる。

さらに、マイクロファイナンスの良好なパフォーマンスは、貧困層向け金融への評価を高め、金融制度全体に影響をもたらす。ちなみに米国のシティバンクは、中南米でマイクロファイナンスに参入している。

ノースの言葉を借りるならば、制度と組織は相互作用によって変化する⁵。インフォーマルな制度(規範、ルール)がやがては法律という制度として整備されていくのである。マイクロファイナンスという介入についても、ミクロレベルにおけるソーシャル・キャピタルの形成や活用を、長期的・マクロレベルの制度的変化との関連で評価していく姿勢が必要である。

1-2-3 概念整理の具体的活用例

以上の2つの観点を反映した概念整理の枠組みとして、世界銀行の Social Capital Assessment Tool (SCAT) を援用する⁶。SCATは、ソーシャル・キャピタルをマクロとミクロに分類している。マクロレベルのソーシャル・キャピタルとは組織が活動をする上での制度的コンテキストであり、法制度や政治体制が含まれる。ミクロレベルのソーシャル・キャピタルは、「認知的 (Cognitive) ソーシャル・キャピタル (= 信頼や団結等の価値観、規範)」と「制度的 (Structural) ソーシャル・キャピタル (= 各機関の組織構造や意思決定プロセス等)」とに分類される⁷。

表6-1は、マイクロファイナンスの代表事例であるグラミン銀行とソーシャル・キャピタルの関係を分析した Dowla (2001) の研究を SCAT の概念的枠組みに従ってまとめたものである。

Dowlaによれば、グラミン銀行は、ソーシャル・キャピタルの形成を直接の目的としているわけではない(=最小限アプローチ)が、貧困層(特に女性)に対する貸し出しプロセスは社会的脈絡の中に埋め込まれるべきだとしており、貸付プロセスを確立することが究極的にはメンバーの生活を質的に変化

⁵ ノース (1994) pp.109-120

⁶ Krishna and Shrader (1999)

⁷ 詳細は本報告書の総論編 p.43 参照のこと。

表 6－1 グラミン銀行の形成したソーシャル・キャピタル

SC の分類		SC の具体例
マクロ		・「貧困層には融資を返済できる能力がある」という（借り手に対する）信頼をバングラデシュの農業信用分野に築いた（それ以前は、「貧困層に借金を返済させるのは倫理的に間違っている」という認識だった）。 ・「貧困層を対象とする金融機関が、貧困層を排除せずにサービスを提供できる」という（貸し手に対する）<u>信頼</u>をバングラデシュに築いた（それ以前の政府融資プログラムは富裕層を利するばかりだった）。 ・多数のメンバーが地方選挙に立候補するに至った。
ミクロ	認知的	・融資返済に関する規範の形成（貧困層だからといってチャリティは行わない、債務軽減もしない、期限を守る） ・グループ貸付の規範形成＝社会的担保 ・「16条の決意（子どもを学校に通わせる、ダウリを行わない等という<u>行動規範</u>）」⁸ ・センター・ミーティングへの出席を通じた<u>規範の形成</u>（村の中を歩いてミーティングに行く、親族以外の女性と同席する、現金を扱う等） ・名前を呼ばれる（貧しい女性のアイデンティティを確立） ・女性の資産所有権という規範を形成
	制度的	・透明性と説明責任の確保（メンバーの目前での金銭のやりとり、メンバーによるグラミン銀行株式保有） ・センター・ミーティングを通じた家族親族以外のメンバーとのネットワーク ・社会的・政治的エンパワメント（ネットワークやブランド力を活かして、行政サービス（子どもや家畜の予防接種等）を要求

注）SC は Social Capital の略

出所：Dowla (2001) を基に筆者作成。

させるのだと考えている。確かに、表6－1でまとめたように、ミクロレベルでの貸し出しプロセスという制度的ソーシャル・キャピタルと認知的ソーシャル・キャピタルとは相互に影響を与えあって形成されてきたと思われる。そして、グラミン銀行に代表される成功例の影響で、国内のみならず世界中でマイクロファイナンスが実施されるようになった。さらにこの流れを受けて、援助機関では、マイクロファイナンスを持続的な制度とするために、実施国の法整備の方向性についても提言している。正にミクロレベルのソーシャル・キャピタルの蓄積がマクロレベルの認識にも影響を与えたといえよう。

⁸ 「この決意は形ばかりで、メンバーは実際にはダウリ等が続けている」との指摘もある。

1-2-4 どのようなソーシャル・キャピタルが重要か？

次に、マイクロファイナンスの実施にあたっては、どのようなソーシャル・キャピタルが重要になるのかを具体的にみていく。

1-1で述べたように、最小限アプローチと統合的アプローチとでは、その目的も方法も異なるので、重視されるソーシャル・キャピタルとその役割も異なってくる。「最小限アプローチ」においては金融機関としての制度の持続性を重視するため、融資や貯蓄サービスを効率的かつ低コストで提供する上でソーシャル・キャピタルが重要である。「統合的アプローチ」においては、マイクロファイナンス機関としての持続性よりも、貧困層の能力育成を重視し、彼らを組織化することで(=ソーシャル・キャピタルを形成)、金融資本のみならず、人的資本や物的資本の形成を図ろうとするものである。

p.258の図6-2は、それぞれのアプローチでどのソーシャル・キャピタルが重視されているかを示したものである。

図6-2のSC①は、**グループやコミュニティ内部のソーシャル・キャピタル**である。これにはメンバーの共有する規範や信頼関係という「認知的ソーシャル・キャピタル」と、グループの結束を高める「制度的ソーシャル・キャピタル」が含まれる。このソーシャル・キャピタルは、統合的アプローチが最も重視するソーシャル・キャピタルであり、例えば、シャプラニールの「ショミティ(組合)」づくりはグループの結束や「協力する」という価値観の形成そのものが正にプロジェクト目標となっている。このアプローチをとる機関の多くは、マイクロファイナンスを目標達成の手段の1つと位置づける。このソーシャル・キャピタルが強化されれば、教育や保健など様々な社会開発のプロジェクトを実施していくことができるからである。

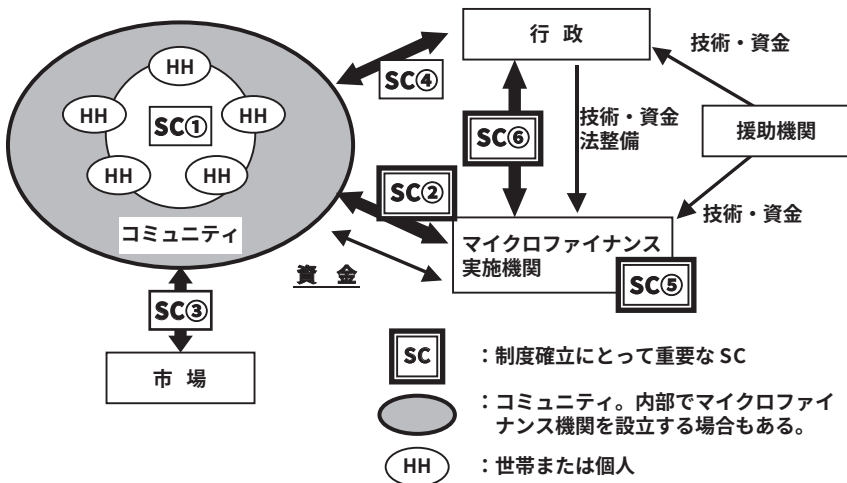
一方の最小限アプローチにとっては、グループの結束や規範が、高い返済率を維持したり、コスト削減につながるという観点から重要である。

SC②は、**グループと外部機関であるマイクロファイナンス機関とをつなぐ、橋渡し型・制度的ソーシャル・キャピタル**である。外部から融資資金を投入する場合はもちろん重要だが、コミュニティ内で貯蓄・貸付活動を行う場合にも、持続的な金融制度づくりのためには、外部からのアドバイスやフォーマルな金融機関との協力が欠かせない。

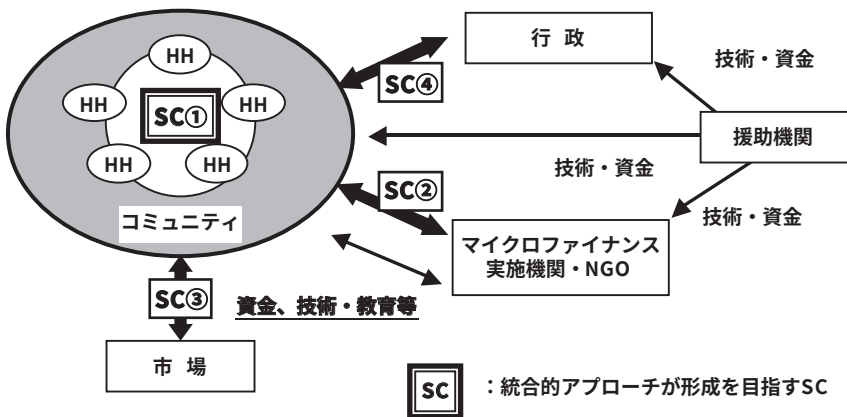
SC③は**グループや各世帯と市場とをつなぐ橋渡し型・制度的ソーシャル・**

図6-2 マイクロファイナンス実施体制において注目される
ソーシャル・キャピタル

1) 最小限アプローチの場合(主として金融機関の制度確立を重視)



2) 統合的アプローチの場合(主として社会開発・住民組織づくりを重視)



注) SC は Social Capital の略

出所：筆者作成。

表6-2 マイクロファイナンス実施体制において注目される
ソーシャル・キャピタル

	ソーシャル・キャピタルの 機能	1) 最小限アプローチ	2) 統合的アプローチ
		MFIへの直接的効果	社会開発への直接的効果
SC ①	グループ内の結束を高める (構造的・内部結束型)	融資・貯蓄のコスト削減	様々な活動の基盤となる組織
	融資返済の規範・相互信頼 (認知的・内部結束型)	返済率向上	社会開発活動促進
SC ②	MFIとのつながり(制度的・橋渡し型)	金融資本へのアクセス	金融資本や教育(人的資本強化手段)へのアクセス
SC ③	貧困層が経済活動に参加 (制度的・橋渡し型)	返済率向上	—
SC ④	貧困層が行政への発言力を 高める(制度的・橋渡し型)	—	行政サービスの要求
SC ⑤	MFI内の人材育成・活用制 度(制度的・内部結束型)	MFIの能力強化	—
	貧困層志向(認知的)	ミッションの維持	—
SC ⑥	MFIの支援・監督・法整備 (マクロ)	制度を持続させる環境づく り	—

注) SCはSocial Capital、MFIはMicrofinance Institutionの略。

出所：筆者作成。

キャピタルである。具体的には、貧困層が金融へのアクセスを得て、また技術や自信を身に付けて経済活動に参加できるようになることである。これが、融資返済率を高めることにもつながる。

SC ④は行政とグループをつなぐ橋渡し型・制度的ソーシャル・キャピタルである。マイクロファイナンスの活動を通じて、貧困層が社会的能力を高め、行政機関への発言力を増加させる。通常、統合的アプローチでより重視される。

SC ⑤は、マイクロファイナンス機関内部の結束を高める内部結束型・制度的ソーシャル・キャピタルと、機関内部の規範という認知的ソーシャル・キャピタルを含む。機関の持続性を重視する最小限アプローチでは、財務的自立性を図りつつ、職員のモラルや貧困層志向を維持する組織カルチャーとしてのソーシャル・キャピタルが重要となる。統合的アプローチの場合、プ

プロジェクトの主体はコミュニティや貧困層であり、NGOなど実施機関は、コミットメントが前提であるので、注目されることは少ない。

SC⑥は、マイクロファイナンス機関と行政をつなぐ橋渡し型・制度的ソーシャル・キャピタルである。また次節の事例でみるように、個々の機関と行政との良好な関係という機能だけでなく、法整備といったマクロレベルの制度と、マイクロファイナンス機関のパフォーマンスが相互作用している例もみられる。

このように最小限アプローチと統合的アプローチでは、同じソーシャル・キャピタルでもその活用目的も重視される機能も大きく異なる。

ただ、どちらにも共通しているのは、援助機関(二国間、多国間)が、直接的に住民に対して働きかけるといった事例は多くない。行政(中央・地方政府)が住民に直接融資を行うことも、金融の観点からは評価されない。行政の役目は環境整備、後方支援で、あくまでも実施の主体はマイクロファイナンス機関(政府系金融機関も含む)やNGO、そして住民自身である。

以下の事例では、カンボディアの2つのマイクロファイナンス(主要援助機関に支援されたカンボディア人による最小限アプローチ、日本のNGOによる統合的アプローチ)を取り上げ、ソーシャル・キャピタルの形成に注目する。さらにJOCVによるスリ・ランカのマイクロファイナンスを既存のソーシャル・キャピタル活用例(最小限アプローチの初期段階)として取り上げる。

2. カンボディアのマイクロファイナンス機関ACLEDAにおけるソーシャル・キャピタルの形成・活用⁹

カンボディアは、1976～79年のクメールルージュ政権下で知識人や宗教者の虐殺、恐怖政治による相互信頼の喪失、コミュニティの崩壊、その後の10年を越える内戦を経験した。その間に伝統的な村落協同体内のソーシャル・キャピタルも、国家のあらゆる制度も破壊され、ゼロあるいはマイナスからの再建を進めている。このような国においては、限られた資源を利用し

⁹ ソーシャル・キャピタルの概念を用いたプロジェクトの分析・記述は、本研究会の委員として執筆者が行うものであり、必ずしもすべてのプロジェクト関係者のコンセンサスを得ているものではないことを最初にお断りしておく。

つつ、新たなソーシャル・キャピタルを形成していくことが重要である。

1991年のパリ和平協定後に急速に拡大した海外からの復興開発援助はあらゆる分野にわたる。日本を含め海外 NGO が ODA に先行して活動を開始し、今日に至るまで様々な活動を行っている。一方で、政府の人材・政策実施能力は限られており、民間が先行する活動を政府が追認するといった現象も生じている。

マイクロファイナンスについても、1990年代前半から多くの団体が取り組み、連絡協議会を設立し、時には政府に助言を行ったりしてきた。本節で取り上げる ACLEDA (The Association of Cambodian Local Economic Development Agencies) はこうした活動の中心的存在であり、2000年に制定された農村小規模融資銀行令に基づき、最初にライセンスを取得した。ACLEDA は最小限アプローチをとり、財務的自立を前面に掲げるマイクロファイナンス機関である。

一方で、農村の総合的開発の一環としてマイクロファイナンスを実施する団体もある。次節で取り上げる「るしな」プロジェクトもその1つである。クメールルージュ政権下での仏教弾圧や内戦時代の大量難民流出で崩壊した伝統的村落共同体の復興を活動の目的としており、現金だけでなく米銀行や牛銀行も活動に取り入れている。

両者の活動が掲げる中心的目標は異なり、前節で既に示したように期待されるソーシャル・キャピタルの機能も異なるが、どちらもカンボディアの復興には欠かせないものであろう。

2-1 ACLEDA の概要

(1) ACLEDA の背景・目的¹⁰

ACLEDA の母体は、UNDP が資金を拠出して ILO が実施した「零細事業・インフォーマルセクター推進プロジェクト」(1992～95年)である。このプロジェクトの下、9つの州で LEDAs (Local Economic Development Agencies) が設立され、これらが連合して、1993年に NGO の ACLEDA が結成された。その後、UNDP、ILO、USAID、世界銀行等からの支援を受けて急速に成長し、

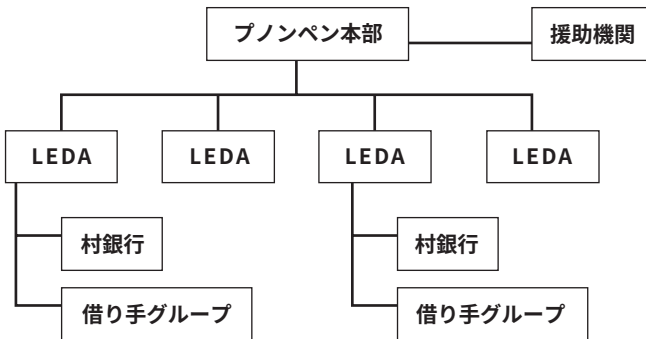
¹⁰ 吉田(1996)、ACLEDA(2000)

2001年2月には政府認可銀行に転換した。

小規模の事業による経済活動の推進を通じて、貧困層の生活を向上させることを目指す。特に女性や難民、障害者を重視しており、顧客の70%は女性。ビジネスの経営指導、融資、村銀行の設立等の活動を行う。

(2) 活動概要

図6-3 ACLEDAの組織形態



出所：筆者作成。

1) マイクロビジネス貸付

村銀行を設立し、村からスタッフを選出してトレーニングを行う。

3～10人でグループをつくり、連帯補償貸付。3～12か月の返済期間。融資規模は最大\$400。2001年11月現在、顧客数は65,072名、担当スタッフ数は181名。

2) スモールビジネス貸付

担保による個別貸付。融資規模は\$300～4,000。3)とあわせて、顧客数15,892名、担当スタッフ数は72名。

3) 小規模事業貸付

担保による個別貸付。\$4,000～70,000。

2-2 ACLEDAのスキームと貧困削減効果

ILOの報告ではプロジェクト実施期間の1995年末までにACLEDAは1万

人の顧客に融資を行い、所得向上に貢献した(零細事業者で平均45%、小企業で平均65%向上)¹¹。

ACLEDAは金融サービスの提供に特化しているためか、ソーシャル・キャピタルやその他の資産の変化などに関する調査報告は入手できなかった。

2-3 ACLEDAにおけるソーシャル・キャピタルの活用・形成

ACLEDAは活動開始当初、統合的アプローチを実施していたが、1995年には金融サービスに特化する方向に転換した。従って、資金貸付に関しては帳簿の付け方など資金管理方法についての指導に時間をかけるが、個々のビジネスに関する技術指導(縫製技術など)は行わない。

p.259表6-2で整理したソーシャル・キャピタルがどのように活用・形成されたかをみていく。

まず、1)のマイクロビジネス貸付においては、SC①のグループ内の結束や相互信頼のソーシャル・キャピタルが重要である。村出身をスタッフとして雇用し、その指導の下で融資利用希望者はグループを形成し研修を受ける。担保の代わりにグループ連帯責任制を採用して返済の規範を形成する(SC①)。ここでソーシャル・キャピタルは、マイクロファイナンス機関のコスト削減・返済確保に役立ち、資金規模が小さい利用者の融資へのアクセスを容易にしている。ただし、このマイクロビジネス貸付は土地や家屋などの担保を要求しないスキームであるがゆえに、スタッフによる借り手の見極めが推奨されている¹²。これらの担保を持たない者が返済を履行しない場合の社会的・経済的コストが比較的低いゆえに、夜逃げや返済不履行が起こりやすいと考えられる¹³。

2)のスモールビジネス貸付や3)の小規模事業貸付は担保貸付を行うため、

¹¹ <http://www.ilo.org/public.english/employment/emframe/practice/policy/acleda.htm>(2001年11月閲覧)

¹² CheamTeang (2000)

¹³ この点、隣国ヴィエトナムでは、農村から都市への労働移動を抑制する社会(農村の強固な互助システムが残っている一方で、都市への流入者に対するフォーマルな社会保障は整っていない)であるため、村落内のソーシャル・キャピタルを活用したマイクロファイナンスのスキームは容易だと考えられる。吉田(2001)を参照のこと。

1)に比べると、SC①の活用は少なく、通常の銀行業務に近い。

むしろ、NGOから銀行へと転換したACLEDAのような機関にとって、より重要なのは、機関内部の価値規範や結束(SC⑤)、顧客とのつながり(SC②)、行政との協力(SC⑥)であろう。

まず、ACLEDAは有能な人材を抱え、高いモチベーションで活動している。中心的スタッフは難民キャンプからの帰還者で、内戦中に国内にとどまっていた者に比べて欧米援助機関と接する機会が多く、英語やマネジメントの研修を既に受けていた。こうした人材が長期にわたってコミットしてきたのは、ACLEDAの組織構造と関係している。ACLEDAの母体となったILOのプロジェクトは、当初から機関としての持続性(組織面、経営面、技術面、金融面)に主眼をおいていた。このため早くからカンボディア人スタッフが主体となり経営戦略を立てたため、「給料の高い国際機関に雇われている」という姿勢ではなく、より主体的なコミットメントが生まれ(SC⑤)、持続的な制度づくりへと転換していったと考えられる。

顧客とのつながり(SC②)については、貧困層志向という初期のミッションを維持するため、NGOとしてのACLEDAも残し、銀行の株式の45%をNGOが保持している。

また、マイクロファイナンスに関する政府・NGO連絡協議会等を通じて、行政との協力関係(SC⑥)も築いてきた。さらに、カンボディアの農村金融セクターに目をやると、いわゆる一般銀行がプノンペンに集中する状況の中で、地方にネットワークを広げしかもフォーマルな銀行へと転換したACLEDAの意義は大きい(マクロレベルのソーシャル・キャピタルへの貢献)。

ところで、図6-3には記載しなかったが、ACLEDAは外部援助機関とも多くのつながりをもっている(制度的・橋渡し型ソーシャル・キャピタル)。ILOやUNDPのほか、最小限アプローチを推進するUSAIDの支援も受けており、米国とのつながりも深い。1997年前後に幹部の多くがハーバード大学の民間企業育成のための金融機関(Financial Institution for Private Enterprise Development)幹部コースを修了している。

また、銀行設立後、IFCの日本基金を受けてスタンダード・チャータード銀行の元重役を経営陣に招き、預金業務やその他通常銀行業務の強化を図っ

表6-3 ACLEDAが形成・活用・変容できた／できなかった
ソーシャル・キャピタル

		ソーシャル・キャピタル	形成・活用 ・変容	○できた ×できなかった
マクロ		貧困層を対象とするマイクロファイナンス でも銀行として成り立つという認識	形成	○
		地域商業銀行の確立	形成	○
ミクロ (ACLEDA 組織内)	認知的	民主的・効率的な組織運営の規範	活用	○
		貧困層へのコミットメント	活用・維持	○
		貧困層との信頼関係	形成	○
	制度的	LEDA間のネットワーク	形成	○
		金融期間としての組織運営能力	形成	○

出所：筆者作成。

ている。現在は、支店網を駆使して海外からカンボディアの地方支店へのインターネットによる送金手続き等も取り扱っている。このように ACLEDA は、人材や組織の成長を通じて外部から信頼を受けており（橋渡し型ソーシャル・キャピタル）、これを生かして、一方的依存とは異なる関係を築きつつある。

3. カンボディアのコミュニティ統合的プログラム(通称「るしな」プロジェクト)におけるソーシャル・キャピタルの形成・活用¹⁴

3-1 「るしな」プロジェクトの概要¹⁵

(1) 「るしな」プロジェクトの背景・目的

「るしな・こみゅにけーしょん・やばねしあ(以下、「るしな」)」の日本人代表者が1993年12月に設立した民間支援団体である。1991年のパリ和平協定後、国連の支援により難民がカンボディア国内に帰還したが、新たに支給さ

¹⁴ ソーシャル・キャピタルの概念を用いたプロジェクトの分析・記述は、本研究会の委員として執筆者が行うものであり、必ずしもすべてのプロジェクト関係者のコンセンサスを得ているものではないことを最初にお断りしておく。

¹⁵ <http://lcj.press.ne.jp/index.shtml> (2001年11月閲覧)

れた土地で生活をゼロから築いていくのは非常に困難だった。そこで「るしな」は、帰還難民が多く海外からの援助が少ない北西部バットンバン州で、1994年に活動を開始した。

「るしな」は、農村コミュニティを核とした村人の参加型開発プログラムであり、様々な貸付プロジェクト(金銭、米銀行・牛銀行など)を取り入れて、農村の生活改善を目指している。また、寺院(僧侶・檀家)や協同組合を核として荒廃したカンボディアの農村共同体の自立を標榜している。

(2) 実施期間

第1期：1994～2004年 「るしな」及びコミュニティ協同組合ネットワーク(CCN)

第2期：2004年以降 CCNが中心となって活動する予定

プロジェクト資金管理のために、代表1名、会計1名、書記1名が役員となる。加入世帯の70%以上が出席する会議で選出される。村長は問題が生じた際に解決するための顧問として選任される。また、10～15世帯当たり2名のグループ代表をおく。

(3) 活動概要

<農村貸付>

協同組合設立 (Community Cooperative: CC)

村人全世帯が加入できるコミュニティ協同組合を設立。

この協同組合に、CCN(実質的には「るしな」)がプロジェクト資金を貸与し、肥料銀行や米銀行、小額資金貸付、牛銀行などを行う。各貸付スキームの利率、貸付返済期限等は村人の会合で決定し、貸付利子収入は協同組合にプールされる。

<その他の活動>

農業普及事業、プライマリ・ヘルスケア事業、仏教的な社会教育、貯蓄推進教育、社会的弱者・貧しい女性・身寄りのない老人・孤児への援助、トンレサップ湖周辺の生態系調査、カンボディア農村の伝統的暮らし・活動の調査・記録、環境保全、人権擁護

(4) 投入と成果

- ・スタッフ：るしな：日本人1名、カンボディア人4名、実験農場スタッフ7人
- ・費用：郵政省国際ボランティア貯金、日本のNGOの寄付から
- ・成果：2002年現在、54のコミュニティで各々100～250世帯が参加

3-2 「るしな」プロジェクトにおける資産の増大

「るしな」は、統合的アプローチをとるので、以下のような活動が成果として報告されている。

表6-4 個別世帯・共同体における暮らしを守る資産の増大

	個別世帯	コミュニティ
金融資本	貸付資金へのアクセス	プロジェクトの利子収入による資金増加は3年間で平均15万円
ソーシャル・キャピタル	相互扶助の規範(表6-5参照)	相互扶助の規範(表6-5参照)
人的資本	保健へのアクセス	ドラッグポスト
物的資本	耕作牛へのアクセス 収穫時期前の米へのアクセス 井戸へのアクセス	井戸
自然資本	?	実験農場における環境保全型農業技術

出所：筆者作成。

3-3 「るしな」プロジェクトにおけるソーシャル・キャピタルの活用・形成

コミュニティ協同組合ネットワーク(CCN)の定款では、仏教理念を前面に掲げ、精神的・社会的・物質的發展を標榜している。正にソーシャル・キャピタルの形成が活動の主目的とあって良いだろう。図6-2で示したソーシャル・キャピタルのうち、コミュニティ内部の信頼や規範(SC①)の育成が中心である。

「るしな」プロジェクトでは、協同組合を金融機関に転換させることは想定していない。貸付による利子流入は、コミュニティの道路整備などの基金と

して使われるので、回転基金ととらえた方がよいだろう。日本からの支援金
がコミュニティ協同組合に貸与されるので、これが協同組合の設立のインセ
ンティブとなっていると考えられる。貸与された資金をコミュニティ自身が
オーナーシップをもって維持管理し、村人への貸出利率も自主的に決定でき
る。基金を増加させるためには、ある程度の利子収入が必要で、増えた基金
は村に還元されるため、村人の返済インセンティブは高まる。貸付活動がコ
ミュニティ内部の規範を醸成し、自主管理能力を育成しているといえよう。

2002年3月現在で、54のコミュニティ協同組合のうち、貸付活動が赤字に
なっているのは、わずか8組合(15%)で、全コミュニティの平均収益率は39
%である(コミュニティに残っている種籾もしくは現金で、学校・道路建設・
冠婚葬祭への寄付などで使用した分は含まない)。

一方、行政との関係にかかる農村では、行政自体の能力が低く、共同体が
行政に頼ることはできない。NGO関係者は、むしろ援助プロジェクトが行政
関係者に政治的に利用されないよう、その影響力を慎重に排除することに注
意を傾けている。「るしな」プロジェクトも、行政との積極的な連携は目指し
ていない。

市場とのつながり(SC③)も、あまり重視されていない。クレジットはあ
くまでも、住民の厚生水準を高めることが目的であって、経済活動の行き過
ぎが相互扶助などの価値観を歪めることがあってはならないと考えられてい
る。従って、ここで掲げられたソーシャル・キャピタルは、世界銀行が定義
するような「プロジェクトのコスト削減、効率化」目的には役立たないかもし
れない。

外部マイクロファイナンス機関との連携(SC②)は、この場合、「るしな」
プロジェクトとのつながりである。これは、日本人代表が長期にわたり現地
に在住してコミットするという方法で保たれている。日本人代表も現地のレ
ベルに合わせた生活をしているため、一般のODAプロジェクトに比べて、費
用はかなり安くすんでいるといえよう。今後も現地でのコミットが続くと思
われるので、「急に外国人が帰国して、資金が入らなくなったとたんに活動
停止」というシナリオは、起こり得ないだろう。特に、既に収益を上げてい
るコミュニティ協同組合は、外からの資金に依存する必要はない。

ただし、「持てるものが施すのは当然」というカンボディアの伝統的価値観

表6-5 「るしな」プロジェクトが形成・活用・変容できた／できなかったソーシャル・キャピタル

		ソーシャル・キャピタル	形成・活用 ・変容	○できた ×できなかった
マクロ		プロジェクト目標として設定せず	—	—
ミクロ (コミュニ ティ)	認知的	誠実・寛容・連帯などの価値観(仏教の影響)	活用	○
		拝金主義	変容	?
		外部者への依存	変容	?
	制度的	協同組合の民主的な決定プロセス	形成	○
		行政(村長)との連携	活用	○
		行政(高レベル)との連携	形成	?
		政治家による政治目的利用	変容	○
		コミュニティ間のネットワーク	形成	○

出所：筆者作成。

は依然として残っている。日本人代表が村落の会合などに参加すると、僧侶などからも「～が無いから支援してほしい」といわれる場合も多く、金銭面での他力本願の態度はそう簡単には排除できていないようである。

従って、政治家の介入や多額の援助流入などがあった場合、外国人の存在抜きでコミュニティが外部からの大きな圧力を跳ね返して、これまで自主管理してきた協同組合を維持しつづけることができるのかどうかは疑問である。

いずれにせよ、長期的な視点に立った取り組みが重要であろう。

4. スリ・ランカ・マータレーの Women's Saving Banking Society におけるソーシャル・キャピタルの活用・形成¹⁶

4-1 プログラムの概要¹⁷

本件は、青年海外協力隊員による地域開発活動の一環として実施されたマ

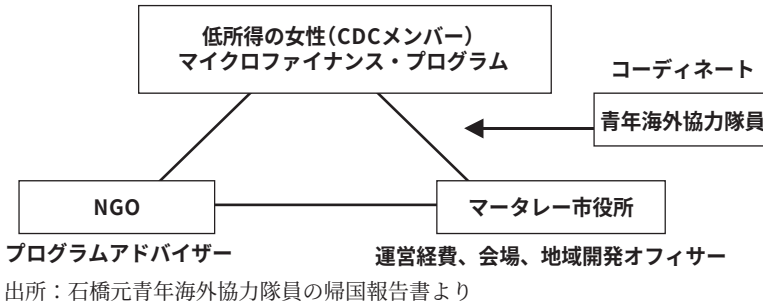
¹⁶ ソーシャル・キャピタルの概念を用いたプロジェクトの分析・記述は、本研究会の委員として執筆者が行うものであり、必ずしもすべてのプロジェクト関係者のコンセンサスを得ているものではないことを最初にお断りしておく。

¹⁷ 石橋元青年海外協力隊員の報告書と聴き取りによる。

マイクロファイナンス・プログラムである。青年海外協力隊員がマータレー市役所との協力で、既存の住民組織(Community Development Council: CDC)のリーダー達を集め、地域開発NGOのファシリテーションで開催したワークショップにおいて、「小口融資制度」へのニーズが認識された結果、CDCのリーダーが中心となり、青年海外協力隊員やNGO、行政機関(市役所)が支援する形で活動が開始した。

- 2000年 1月 プログラム実施の合意形成
- 2月 定款作成(既存の貯蓄グループのリーダーが経験を基に草案作成)
- 3月 プログラムの普及開始(貯蓄グループ形成)
普及活動継続、女性銀行やNGO訪問
- 6月 第1回グループリーダー会議にて Women's Saving Banking Society の名称決定、以後毎月リーダー会議開催
- 2001年 3月 一周年記念祭(青年海外協力隊員交代後も継続)

図 6-4 プログラムの組織形態



4-2 Women's Saving Banking Society の貧困削減効果

設立間もない組織ではあるが、メンバーの女性たちは貯蓄を習慣化し、融資へのアクセスを得た。融資の用途は、教育費、家の修繕費、病気の治療費等である。

4-3 Women's Saving Banking Society におけるソーシャル・キャピタルの活用・形成

このプログラムはまだ始まったばかりだが、女性たち自身の貯蓄・貸付のニーズから活動が始まり、今後の組織強化(中央銀行設立)を目指していることから、信用組合のような組織(最小限アプローチ)に発展していく可能性がある。

短期間でこのように組織基盤が整ったのは、既存のソーシャル・キャピタルが豊富で、これを活用したからである。スリ・ランカでは地域開発活動が盛んで、マイクロファイナンスも数多く実施されている。マイクロファイナンスという用語は知らなくても、「貯蓄活動」という単語は知られている。また、識字率も高いので、自主的な資金運営を行いやすい。

プロジェクト地域に限ってみても、ソーシャル・キャピタルや人的資本、金融資本等の資源が既に存在し、これを有効に活用することができたのである。マータレー市役所管轄地域には、低所得者を中心に生活向上を目的として形成された住民組織(CDC)が存在する。10年ほど前に UNICEF のプログラムの中で形成されたもので、毎月1回ミーティングを開き、地域の問題や行事などについて話し合っている(SC①内部結束型ソーシャル・キャピタルの存在)。この中には、既に自分たちのグループだけで貯蓄活動を続けているグループもあった(SC①内部結束型・認知型ソーシャル・キャピタルの存在)。この貯蓄グループをもつCDCのリーダーには資質があり、またマイクロファイナンスの研修でインドに行った経験をもっていた(人的資本の存在)。

また、CDCのミーティングには市役所から地域開発オフィサーが(Community Development Officer: CDO)が参加し、市役所と住民との橋渡し役となっている(SC④橋渡し型ソーシャル・キャピタルの存在)。従って、マイクロファイナンスの活動開始にあたっては、市役所による運営経費や会場、CDOの支援、NGO(SEWANATHA)によるアドバイスを受けることができた(既存の資源の活用)。

当初は、グループ内で貯蓄・融資が完結する方法(グループのメンバーの貯金をメンバーに融資する)のみだったが、より高額のニーズに応えるため、

グループ間で資金を運用するため中央銀行の設立準備中である。

このように地域内の金融資本や人的資本を活用し、足りない技術や資源は、既存の橋渡し型ソーシャル・キャピタルを活用して、市役所や NGO から引き出してきた結果、外部者への依存という負のソーシャル・キャピタルを変容することができた。また、自信を高めた女性たちが、他の活動にも関与していく可能性もあり、地域のソーシャル・キャピタルが強化されたといえるだろう。

こうしたプログラム形成過程で、コーディネーターに徹した青年海外協力隊員の功績は大きい。

表 6－6 Women's Saving Banking Society で形成・活用・変容できた／できなかったソーシャル・キャピタル

		ソーシャル・キャピタル	形成・活用・変容	○できた ×できなかった
マクロ		マイクロファイナンスへの認知（用語は知らなくとも「貯蓄活動」という単語は知られている）	活用	○
		マイクロファイナンスが数多く実施されている社会状況	活用	○
		識字率の高さ	活用	○
		活発な地域開発活動	活用	
ミクロ	認知的	貯蓄活動習慣	形成	○
		外部者への依存	変容	○
		自主的活動への自信	形成	○
	制度的	CDC の存在	活用	○
		グループ貯蓄活動経験のある CDC の存在	活用	○
		リーダーの存在（長い活動経験、資質）	活用	○
		市役所との協力関係	活用・強化	○
		外部 NGO との協力関係	活用	○
		青年海外協力隊員との協力関係	活用	○

出所：筆者作成。

5. JICAの貧困削減分野(特にマイクロファイナンス)における協力へのソーシャル・キャピタル活用 (提言)

マイクロファイナンスの本質は、貧困層に金融資本へのアクセスを提供することである。従ってソーシャル・キャピタルは、その目的達成のために活用され、あるいは形成されていくものである。

冒頭で述べたように、多くの援助機関が最小限アプローチを支持しているのは、「マイクロファイナンスの制度」確立を通じ、貧困層の金融資本のアクセス改善を目指しているためである。

一方、ソーシャル・キャピタルの形成を第一目標に掲げ、マイクロファイナンスをツールとして利用するのであれば、規模の大きいODAの場合は特に、金融の本質を損なわないような配慮が必要である。

現時点のJICAのスキームにおいては、明確にマイクロファイナンス支援を掲げているプロジェクトはないものの、様々な分野でマイクロファイナンスに関連する取り組みは行われているようである。これらについて、以下のような協力のあり方が考えられる。

5-1 金融制度整備支援

現在、金融改革支援や中小企業振興支援などの目的で銀行出身者やマイクロファイナンス研究者が専門家として派遣され、中央銀行や政府系金融機関でアドバイザーを務めているようである。今後、途上国への理解と金融業務の経験とを兼ね備えた人材をさらに発掘し、マイクロファイナンス制度を持続させる環境づくりなどを通じて、長期的にマクロレベルのソーシャル・キャピタル形成を支援していくことが望まれる。冒頭でも述べたように、マイクロファイナンスを、金融システムにおける1つのスキームと位置づけるのが、主要援助機関の潮流であるので、個別プロジェクトがこの潮流と齟齬を生むことがないような配慮が必要だからである。

5-2 プロジェクトの一環としてマイクロファイナンス的要素を採用

灌漑プロジェクトにおける水利組合、農村生活改善のための貯蓄・貸付活動、農業技術普及のための融資、ヘルス・センター維持のための回転資金、保健プロジェクトの一環としての牛銀行などは、すべて広義のマイクロファイナンスととらえることもできよう。この場合、最小限アプローチほど明示的に「金融機関としての財務的自立」が目標として設定されないため、実施・運用主体の行動規範を維持する工夫が必要になる。すなわち、「資金は外部からもらえるから返済不要」というような「負のソーシャル・キャピタル」が形成されることのないよう、配慮が必要なのである。

(1) ソーシャル・キャピタル形成を目的とする場合

地域開発プロジェクトは、地域住民自身が開発を進めていく能力の育成（ソーシャル・キャピタルの形成）を目指す、この中でマイクロファイナンスを活動に取り入れることがある。小口の資金需要（消費、小規模事業への投資）を持つ住民自身からの要望で始まることもしばしばある。

この場合、資金需要の規模にもよるが、できるだけ地域内の資金・資源を動員するべきである。具体的には、貯蓄グループを形成してプールした資金で貸付を行う、足りない資金は複数グループ間のネットワークを活用して融通しあう、管理運営者も地域内の人材を活用する、などの方法である。これにより住民のオーナーシップが高まり、融資返済という規範形成が容易になる。スリ・ランカの事例でみるように、外部者は活動のファシリテーターに徹する方法が望ましい。

しかし、カンボディアの農村のように、収穫期前に村全体が困窮するような地域では、外部から資金・資源を投入もやむを得ない。ただし、依存体質を生むような大規模な投入ではなく、「るしな」プロジェクトのように、不正を防ぎ、自意識の育成を促進する小規模な投入が望ましい。この際、外部者がソーシャル・キャピタルの形成のファシリテーターになり得る。「るしな」プロジェクトでは、日本人主体の NGO だが、現地の NGO でも、青年海外協力隊員でもよいだろう。

いずれにせよ、きめ細かなケアの伴わない資金投入だけでのマイクロファイナンス支援は不要である。

(2) プロジェクトの効果や持続性を高めることを目的とする場合

ヘルス・センターの回転基金、農業技術普及のための融資などがこれにあたる。今後のJICAのプロジェクトの中でマイクロファイナンス的要素が取り入れられるのは、この形態が最も多いだろう。現在のスキームにおいては当然の傾向となりつつあるが、規模の大きいプロジェクトに金融的要素を取り入れるには、過去の経験を踏まえた周到な配慮が必要だということを、まず明記しておきたい。

農業振興などのプロジェクトの1要素としてのクレジット（農業組合を通じた信用貸付など）の歴史は古く、実はそのパフォーマンスの悪さへの反省から、マイクロファイナンスが評価されるようになったのである。すなわち、政策実施のための低利融資は、誰にとっても魅力的なので富裕層が借りてしまい貧困層には結局いきわたらないこと、しばしば政治目的に利用されて債務削減が繰り返されるため融資返済率が低いこと、などが批判されたのである。

これらへの反省を踏まえ、さらに革新的な方法を取り入れて、パフォーマンスを向上させた政府系農業金融機関がある。インドネシアの庶民銀行（Bank Rakyat Indonesia）がその一例で、支店ごとに独立採算性を取り入れ職員の待遇向上に力を入れたこと、融資審査に地域の有力者の意見を参考にしたこと（「借り手の返済が滞ると、融資を承認した有力者の面子がつぶれる」という価値観＝ソーシャル・キャピタルを利用）などが評価され、「成功したマイクロファイナンス機関」として引き合いに出されている。もちろん、この成功は小規模とはいえ経済活動の活発な世帯の需要に支えられていることはいうまでもない。

さて、JICAのプロジェクトにおいては、プロジェクトの効果や持続性を高める配慮で、外部資金の投入による「信用貸付」や「住民管理による回転基金」が増えていくだろう。しかし、「マイクロファイナンス的だからうまくいくだろう」という楽観論に陥ってはならない。地域特有の社会的特徴に着目し、プロジェクトに対しては、どのソーシャル・キャピタルがプラスまたはマイ

ナスの影響をもたらすのかを見極めて、それらを活用あるいは排除していくために、マイクロファイナンスが培ってきた様々な制度的工夫を取り入れていくべきだろう。

例えば、ヴェトナム(北部)は、階層格差が少なく地域コミュニティ内の内部結束型ソーシャル・キャピタルが強い一方で、国家の金融制度への信頼というマクロレベルの認知的ソーシャル・キャピタルは弱い。従って、内部結束型ソーシャル・キャピタルを活用して、プロジェクトのパフォーマンスを高め、これを積み重ねてマクロレベルのソーシャル・キャピタル形成につなげるという戦略が考えられる。

南アジアのように地域内の階層間格差が著しく(負のソーシャル・キャピタル)、その是正が重要な要素となる地域では、富裕層のみを利することのないような制度的工夫が必要であろう。

参考文献

(日本語文献)

- 岡本真理子・粟野晴子・吉田秀美編(1999)『マイクロファイナンス読本』明石書店
- ダグラス・C・ノース、竹下公視訳(1994)『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房
- 吉田秀美(1996)「グラミン銀行の経験の移転可能性について」『開発援助研究』96/3-1
- (2001)「社会関係資本とマイクロファイナンスーヴィエトナムを事例に」佐藤寛編『援助と社会関係資本』アジア経済研究所

(外国語文献)

- ACLEDA BANK (2000) *Annual Report*, ACLEDA BANK Limited.
- Cheam Teang (2000) *ACLEDA Microfinance Institution*, presented at the Regional Workshop on Microfinance for East Asia and the Pacific, Manila.
- Dowla, Asif (2001) "Building Social Capital by Grameen Bank," *Grameen Dialogue* 48.
- Krishna, A. and Shrader, E. (1999) *Social Capital Assessment Tool*, Washington D.C.; The World Bank.
- Nandasiri, Gamage (2000) *Guidelines for Formation of Women's Help Groups and Community Banks*, Sri Lanka Women's Developmental Services Cooperative Society (Women's Bank) Limited.
- Prins, Hendrik (1996) *Rural credit review: Cambodia*, Asian Development Bank.

(参考ホームページ)

- 世界銀行 <http://poverty.worldbank.org>
- 「るしな」プロジェクト <http://lcj.press.ne.jp/index.shtml>
- ACLEDA <http://www.acledabank.com.kh/default.asp>