
第1章 地域社会開発とソーシャル・キャピタル

1. 地域社会開発における開発課題とソーシャル・キャピタル

1 - 1 貧困軽減対策としての地域社会開発

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

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

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

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

して設定するものである。

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

1 - 2 貧困の軽減と行政サービスの役割

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

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

行政と住民との乖離を埋めるアプローチとして、エヴァンス²の「政府と社

¹ 国際協力事業団国際協力総合研修所(1997b)

² Evance(1996)

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

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

1 - 3 貧困軽減アプローチとソーシャル・キャピタル

1 - 3 - 1 ケイパビリティ・アプローチ

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

³ 坂田正三(2002)p.15-16。

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

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

1 - 3 - 2 セーフティネット・アプローチ

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

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

⁵ 例えば、絵所(1998b)p.66-67。

1 - 3 - 3 社会的能力アプローチ

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

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

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

⁶ 国際協力事業団国際協力総合研修所(1996)

⁷ 国際協力事業団国際協力総合研修所(1996)(1997a)

⁸ Uphoff(2000)

⁹ 国際協力事業団社会開発協力部(2000b)

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

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

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

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

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

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

1 - 4 地域社会開発におけるソーシャル・キャピタルの役割

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

1 - 4 - 1 主要アクター

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

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

ある。

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

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

1 - 4 - 2 注目すべきソーシャル・キャピタル

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰ Woolcock(1998) 坂田(2001)p.23より)

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

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

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

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

¹¹ Uphoff(2000)

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

1 - 5 シナジー構築に向けて

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

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

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

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

1 - 5 - 1 行政へのアプローチ

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

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

1 - 5 - 2 住民へのアプローチ

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

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

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

1 - 5 - 3 NGOへのアプローチ

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

既に述べたように辻田(2001)は、シナジー関係の構築においてNGOが政

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

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

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

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

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

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

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

2 - 1 「タカラール・モデル」の概要

2 - 1 - 1 プロジェクトの目標としての「タカラール・モデルの構築」

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

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

2 - 1 - 2 「タカラール・モデル」の中身

(1)モデルの設置場所

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

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

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

(2) モデルを構成するコンポーネント

「タカラール・モデル」は、次の3つのシステムコンポーネントから形成される。

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

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

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

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

(3) 「タカラール・モデル」を動かす人たち

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

地元のNGOスタッフ

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

県政府、郡当局の村落開発部局にいる行政官たち

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

地元大学の研究機関

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

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

(4)「タカラル・モデル」の機能の仕方

タカラル・モデルの稼働の仕方を順を追って説明すると、次のようになる。

村落住民を除く関係者全員がPLSD理論を修得

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

ファシリテーターが村落に入る

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

行政側に「支援要請書」提出

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

行政側が、要請内容を審査・査定する

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

行政側が支援を決定し、事業が実施される

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

住民、行政による事業のモニタリング・評価

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

2 - 2 「タカラール・モデル」におけるソーシャル・キャピタル

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

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

表1 - 1 「タカルール・モデル」に関するソーシャル・キャピタルの形成

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

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

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

出所：筆者作成

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

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

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

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

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

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

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

「タカラール・モデル」の世界で、こうした発想の転換を迫られるのは住民

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 - 2 - 3 地方行政と村落住民のシナジー構築

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

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

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

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

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

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

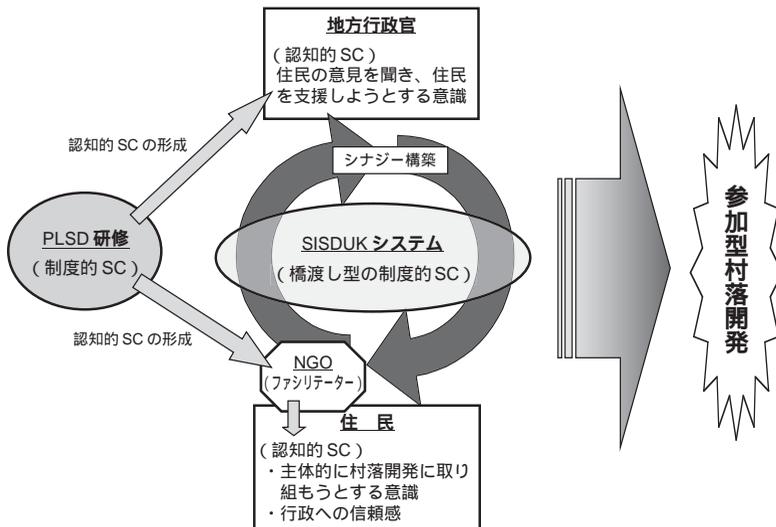
プロジェクトによって形成された研修コース等が持続するためには、先生から生徒への技術や知識の移転のみならず、先生が生徒のニーズを汲み上

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

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

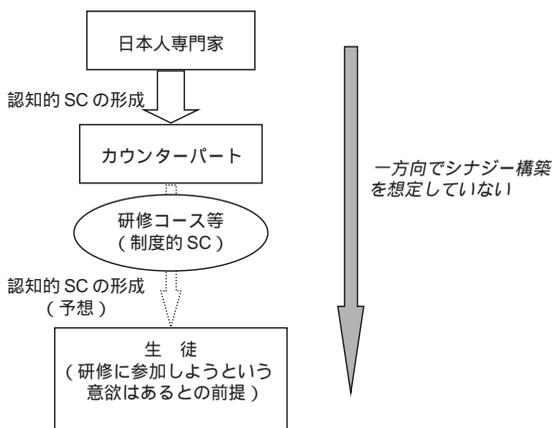
これまでの「センター方式」プロジェクトでは、その設計において、複数の社会集団による「参加」を実現するための具体的な作業内容が明らかにされていない。「タカラル・モデル」では、村落住民と地方行政官という2つの主要な社会集団それぞれに対し、「参入動機」を刺激するメカニズムを構築し、両者の「認知的ソーシャル・キャピタル」を形成し、かつ両者が「協調行動」をとるに至るまでをフォローするSISDUKシステムという「制度的ソーシャル・キャピタル」を形成し、行政と村落住民のシナジー関係を構築しているため、従来の「センター方式」のプロジェクトに比較し、「プロジェクトの自立発展性」についての優位性が明らかだといえる。

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



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

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



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

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

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

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

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

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

2 - 4 今後に向けて

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

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

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

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

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

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

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

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

付録 インドネシア スラウェシ貧困対策支援・村落開発プロジェクト PDME

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

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

作成者：終了時評価チーム(JICA長期専門家により修正)

作成日：2001年9月4日

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

<p>成果(Outputs) I. 参加型村落開発 1. 対象ラボ村落の住民が参加型村落開発事業を展開できる。 1-1. 社会経済環境が住民参加にとって有利となる。 1-2. 住民の自発的な活動参加が進められる。 1-3. 住民がその参加活動から便益を得られる。</p>	<p>1-1-1. 2002年までに、タカラール県4ラボ村落でランダム・サンプリングした住民全体のうちプロジェクトの存在を知っている者の割合 1-1-2. 2002年までに、同4ラボ村落で住民が自主的に結成した、または活性化した住民組織数(及び女性が参加している組織の数) 1-1-3. 2002年までにおける、同ラボ村落で同住民組織に参加した住民数の変化(及び男女比) 1-1-4. 2002年までに、結成された住民組織が実施した会合、(下記事業以外の)自主活動の回数、内容 1-2-1. 2002年までに、本参加型事業提案・実施に際して各住民組織が受けたプロジェクト側からの支援回数とその内容(活動紹介、提案支援、視察研修、技術指導等) 1-2-2. 2002年までに、同村落で住民組織が提案した参加型事業数と内容(及び女性が提案した事業数) 1-2-3. 2002年までに、同村落で住民組織が実施した参加型事業数と内容(及び男女が共同参加している事業の数) 1-2-4. 2002年までに、プロジェクトの支援を受けなくても自立的な活動運営ができるようになった住民組織の割合 1-2-5. 2002年時点で、上記活動組織の内今後も同じ活動継続の意志を持つ組織数 1-2-6. 2002年までに、同組織から脱退した住民の数及びその理由 1-3-1. 2002年までに、経済生産活動を実施した住民組織数及び当該活動から新規の収益を得られた組織数 1-3-2. 2002年までに、生活関連活動を実施した住民組織数及び当該活動から新規の便益を得られた組織数 1-3-3. 参加農民から見た、JICA / 村落開発事務所プロジェクトの利点と欠点 1-3-4. 2002年までに、上述組織の活動の影響を受けて自主的に同様な活動を行うようになった / 行いたい他の集団の有無 1-3-5. 上述組織と村落内他集団との対立、葛藤の有無とその背景</p>	<p>1-1. ~ 1-3. ・ラボ村落住民組織事業報告書 ・フィールドオフィサー、住民代表との聞き取り調査 ・事業報告書 ・住民組織が支援システムに提出した提案書一覧表 ・事業実施モニタリング報告書 ・支援システム調査報告書 ・専門家・カウンターパート報告書</p>	<p>・本プロジェクトにおける日本・インドネシア双方の予算が毎年安定的に計上される。 ・本プロジェクトの実施機関である村落開発事務所の体制が継続的に整っている。 ・州議会、県議会等の支援が得られる。 ・カウンターパート、フィールドオフィサー等プロジェクト関係職員に大幅な交代がない ・参加型事業実施が環境保全その他の公共政策と矛盾しない。</p>
--	--	---	---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 - 1 PRDP の概要

3 - 1 - 1 プロジェクト設立の背景・目的

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

表1-2 PRDPに至る一連のプロジェクトの流れ

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

出所:各プロジェクト関係資料を基に筆者作成。

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

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

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

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

²¹ 安藤和雄他（1995）、海田能宏（1995）

²² 海田能宏（1995）

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

3 - 1 - 2 プロジェクトの活動概要

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

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

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

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

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

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

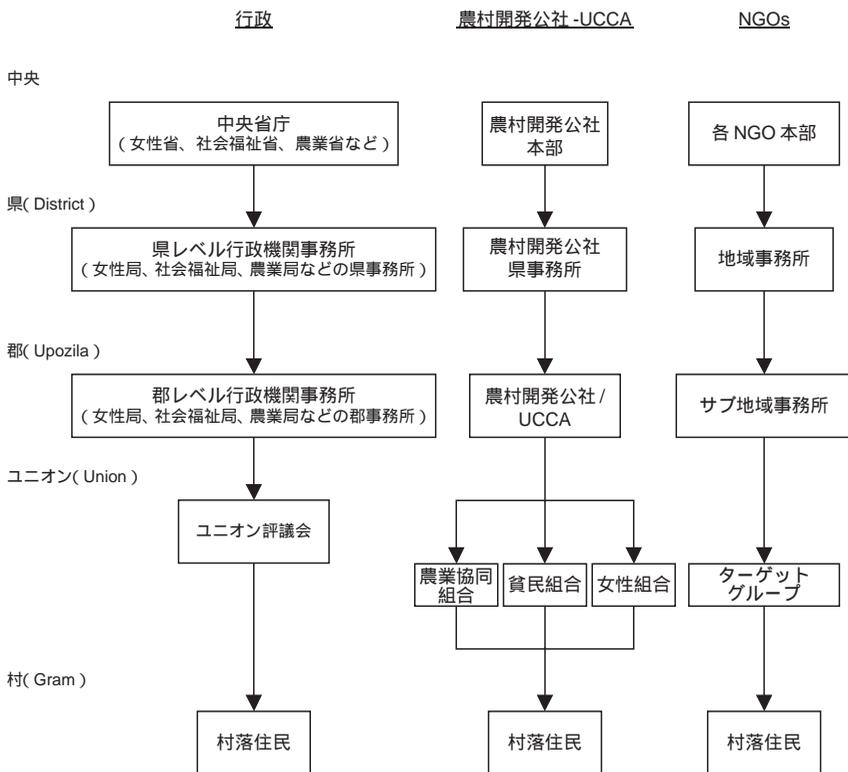
3 - 2 PRDP におけるソーシャル・キャピタルの活用・形成

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

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

²⁴ 国際協力事業団(2000)

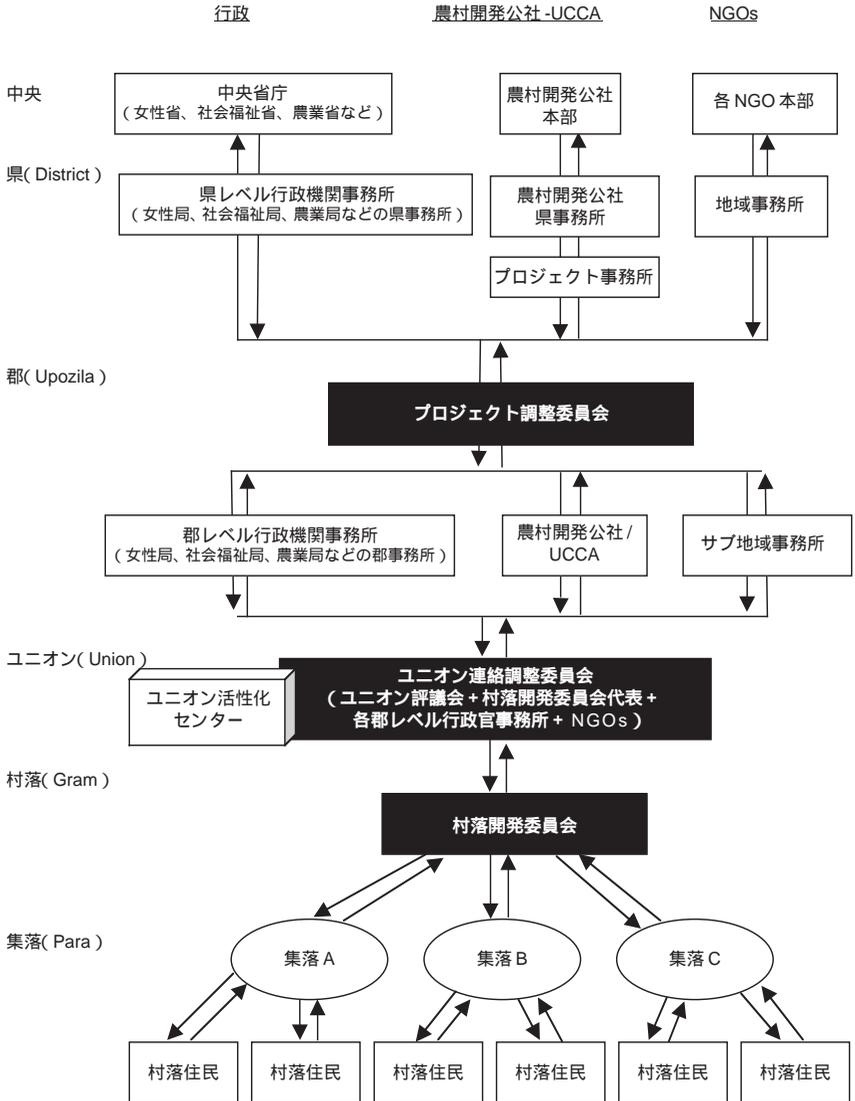
図 1 - 3 バングラデシュにおけるプロジェクト実施前の農村開発の状況



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

出所: 筆者作成

図 1 - 4 PRDP プロジェクトが目指しているアプローチ



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

出所：筆者作成

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

3 - 2 - 1 行政の機能強化

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

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

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

また、村落における行政機能の強化としては、これまで村としてのアイデ

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

3 - 2 - 2 コミュニティの機能強化

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

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

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

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

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

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

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

²⁷ 安藤和雄(1998)

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

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

3 - 2 - 3 行政と住民のシナジー関係の構築

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

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

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

強化し、シナジー関係を確立するためには重要である。

表1 - 3 プロジェクトにより形成されるソーシャル・キャピタル

<p>行政の機能強化</p> <p>・ <u>農村開発公社組織の強化(内部結束型ソーシャル・キャピタルの形成)</u> 中央政府レベルでの政策への働きかけや郡におけるプロジェクト支援協力体制、農村開発公社職員へのトレーニングなどを通じて、農村開発公社にノウハウの蓄積、人材育成を実施し、組織力を強化する。</p> <p>・ <u>各行政下部機関、NGO、農村開発公社郡オフィスでのコミュニケーション促進(橋渡し型ソーシャル・キャピタルの形成)</u> ユニオン連絡調整会議を設置し、個別に行われてきた郡レベルの開発プログラムを調整するようにする。</p>
<p>コミュニティの機能強化</p> <p>・ <u>対象地域住民間の信頼関係構築(橋渡し型ソーシャル・キャピタルの形成)</u> 広報掲示板、村落小規模インフラ事業の実施により、従来インフォーマルに存在した情報伝達網がフォーマル化し、村落住民間のコミュニケーションが活発化して住民官の信頼関係が深まっている。</p> <p>・ <u>対象地域住民の自立心の向上(内部結束型の認知的ソーシャル・キャピタルの形成)</u> 村落小規模インフラ事業、村落委員会、集落寄り合い(パラ・ミーティング)によるコミュニティ開発により、対象村落住民の生活向上に対する意識が高まる。</p>
<p>行政とコミュニティのシナジー関係の構築</p> <p>・ <u>行政とプロジェクト対象住民とのコミュニケーション促進(制度的な橋渡し型ソーシャル・キャピタルの形成)</u> ユニオン連絡調整会議やユニオン活性化センターを設置し、両者のコミュニケーションを活性化する。</p> <p>・ <u>行政とプロジェクト対象住民との信頼関係の構築(認知的な橋渡し型ソーシャル・キャピタルの形成)</u> ユニオン連絡調整会議やユニオン活性化センターの設置や、村落委員会により、定期的に行政と住民が対話をもてるようになり、お互いに対する信頼関係が構築される。</p>

出所：筆者作成

3 - 3 評価の視点

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

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

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

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

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

付録 バングラデシュ住民参加型農村開発行政支援計画プロジェクト PDME

期間：2000年4月23日～2004年4月22日

日本側実施機関：国際協力事業団(JICA)

対象地域：タンガイル県カリハティ郡

バ側実施機関：バングラデシュ農村開発公社

作成日：2002年6月11日

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

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

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

参考文献

(日本語文献)

- 安藤和雄、内田晴雄、ハビブール・ラーマン、アルタフ・ホセイン(1995)『マタボールたちと在地の農村開発 - バングラデシュ、ドッキンチャムリア村におけるアクション・リサーチの記録』『東南アジア研究 33 巻 1 号』
- 安藤和雄(1998)『農村開発における在村リーダーシップとインフラ整備事業の可能性 - バングラデシュ・ドッキンチャムリア村の事例』佐藤寛編『開発援助とバングラデシュ』第 8 章、アジア経済研究所
- 絵所秀紀(1998a)『開発経済学と貧困問題』絵所秀紀・山崎孝治編『開発と貧困 - 貧困の経済分析に向けて』アジア経済研究所
- (1998b)『開発経済学のパラダイム転換と貧困問題』絵所秀紀・山崎孝治編『開発と貧困 - 貧困の経済分析に向けて』アジア経済研究所
- 海田能宏、サレハ・ベゲーム(1995)『バングラデシュ農村開発研究 - バングラデシュ農村開発実験』『東南アジア研究 33 巻 1 号』
- 海田能宏(2001)『現地通信: バングラデシュ住民参加型農村開発行政支援プロジェクト(PRDP)』『東南アジア研究 39 巻 2 号』
- 国際協力事業団(1998)『インドネシア共和国スラウェシ貧困対策支援村落開発計画計画打合せ調査団報告書』国際協力事業団
- (2000)『バングラデシュ人民共和国 住民参加型農村開発計画 プロジェクト形成報告書』国際協力事業団
- 国際協力事業団アジア第二部南西アジア課保管PRDPプロジェクト関係資料
国際協力事業団国際協力総合研修所(1994)『プロジェクトマネジメントにおける「組織・制度づくり」への配慮 調査研究報告書』国際協力事業団
- (1995)『貧困問題とその対策: 地域社会とその社会的能力育成の重要性』国際協力事業団
- (1996)『開発援助プロジェクトにおける社会的能力の活用に向けた基礎研究』国際協力事業団
- (1997a)『インドネシア・スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクトと連携した地域社会開発手法の研究』国際協力事業団
- (1997b)『「地域の発展と政府の役割」分野別援助研究会報告書』国際協

力事業団

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

(外国語文献)

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

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

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

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

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