
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ユナルな集団による森林管理を含む包括的な用語(umbrella term)として定義するならば(Shepherd, Gill ed(1992))、現在でも社会林業と言う用語は有効な概念であるといえる。とはいえ、社会林業という用語にかなり手垢が付いてしまったことは事実である。従って、不要かつ不毛な誤解を避けるために、むしろ参加型森林管理(participatory forest management)あるいは共働型森林管理(collaborative forest management)という用語を使用する方が望ましいのかも知れない。いずれの用語を使用する場合でも、重要なのは使用する用語そのものではなくて、その実態である。

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

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

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

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

1 - 2 森林分野における課題の構造: 森林保全及び生活の視点から

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

³ 井上真(1999)pp.15-34。

⁴ チェンバース(1995)p.432。

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

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

(1) 人的資本(Human Capital)に関する課題

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

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

⁵ DFID(1999)

(2) 自然資本(Natural Capital)に関する課題

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

(3) 物的資本(Physical Capital)に関する課題

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

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

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

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

⁶ emic : 当事者の主観的な見方

⁷ etic : 外部者の客観的な見方

(4) 金融資本(Financial Capital)に関する課題

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

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

(5) ソーシャル・キャピタル(Social Capital)に関する課題

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

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

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

筆者らのフィールド調査結果¹⁰をソーシャル・キャピタルの文脈で読み替

⁸ 坂田正三(2001)p6.

⁹ 坂田正三(2001)p6.

¹⁰ IGES(2001)pp29-49.

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

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

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

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

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

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

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

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

(6) 資本相互の関係

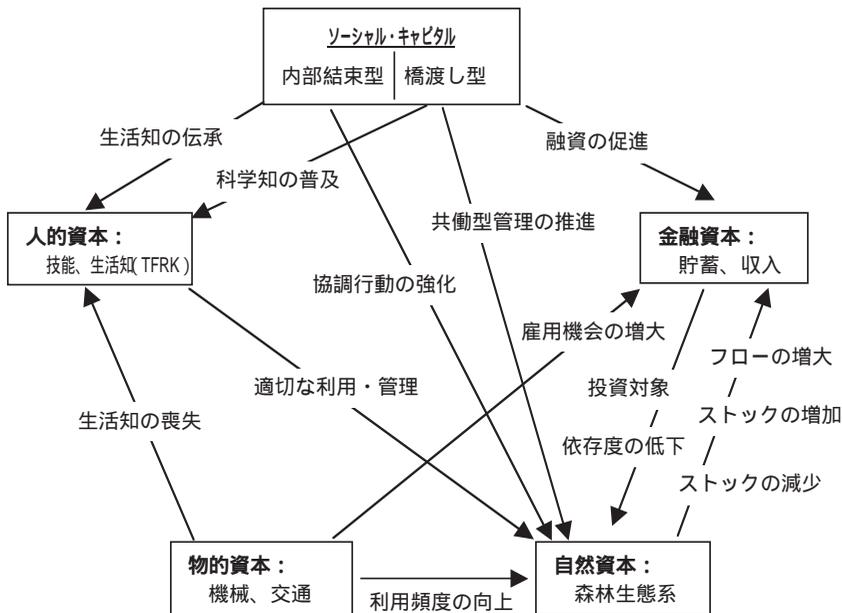
以上で述べた生活の資産を構成する5つの資本は相互に関連している。ここでは、それらの関係性について、森林保全及び生活福祉の向上という2つの目的に対してどのように作用するかという視点で考察する。

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

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

人的資本においては、人々が森林を管理し適切に利用する能力(技術を含

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

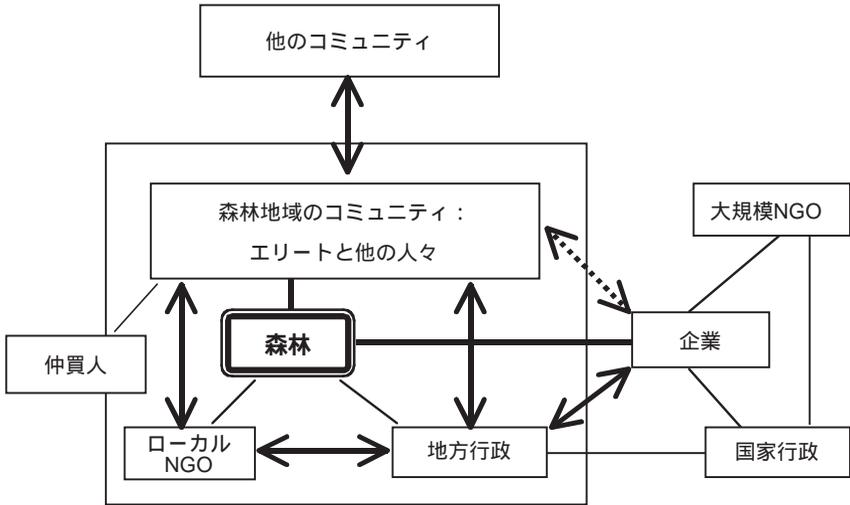


出所：筆者作成

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

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

図3 - 2 熱帯林をめぐる主要関係者



出所：筆者作成

1 - 3 森林分野におけるソーシャル・キャピタルの役割

(1) 橋渡し型ソーシャル・キャピタルの役割

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

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

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

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

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

- 制度的ソーシャル・キャピタル

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

- 認知的ソーシャル・キャピタル

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

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

「林業経営は自分たちの生存を危うくするものである」という住民
の認識の転換

行政・NGOと森林地域住民の互いに対する信頼感

企業と森林地域住民の互いに対する信頼感

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

(2) 内部結束型ソーシャル・キャピタルの役割

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

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

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

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

¹¹ 井上真(2001)pp213-235.

- 制度的ソーシャル・キャピタル

森林利用に関するコミュニティ内のルール

コミュニティ内での意思決定の仕組み

ルールを破った場合の制裁

実施段階での役割分担と権限

- 認知的ソーシャル・キャピタル

「森林管理のルールを守らなければならない」という規範

権利とともに義務を伴う健全な個人主義に対する認識

伝統的な知識や知恵の確認及びそれらへの正当な評価

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

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

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

¹² プロジェクトPLA(2000)

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

2 - 1 案件の概要

(1) 背景・経緯

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

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

(2)活動概要

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

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

このプロジェクトで実施されたサブ・プロジェクトの内容を前述の1 - 2

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

¹⁵ 国際協力事業団(1999a)、(1999b)

¹⁶ 名古屋大学(2000)

表3 - 1 5つの資本に対応するプロジェクト活動

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

出所：国際協力事業団(1999a) (1999b)を基に筆者作成

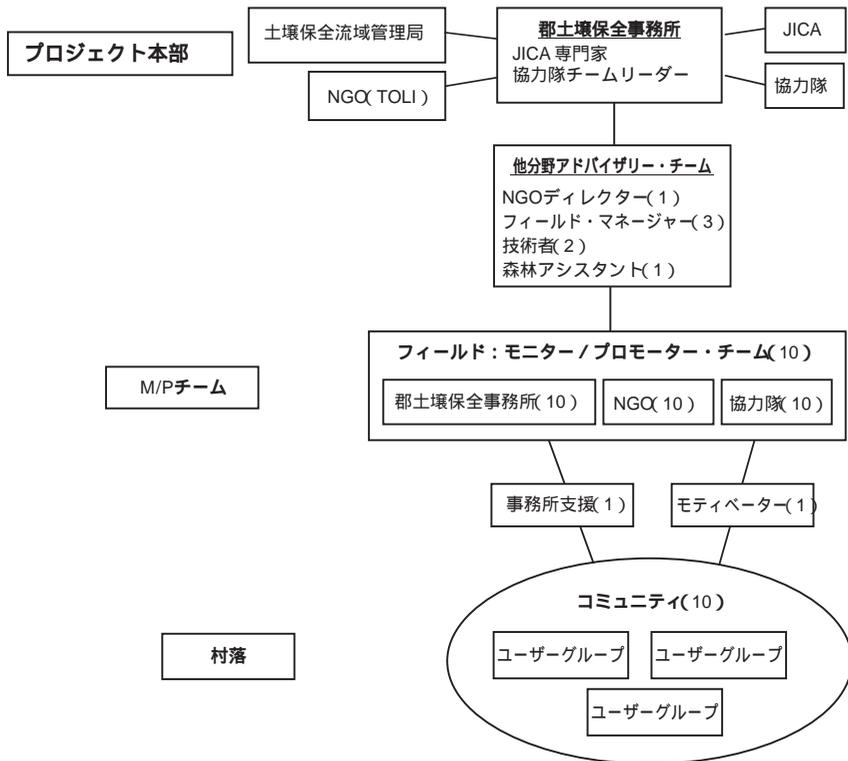
で整理した5つの資本で分類すると、表3 - 1のように分類される。計画時にこのような分類が意識されたわけではないが、ある程度バランスよく活動が行われたことがわかる。

プロジェクト活動の成果として設定されたのは次の3点であった。

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

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

図 3 - 3 プロジェクト組織図



出所：プロジェクトの業務資料

2 - 2 ソーシャル・キャピタルの形成及び活用

2 - 2 - 1 ソーシャル・キャピタルの形成

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

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

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

(1) インパクト調査結果の概要

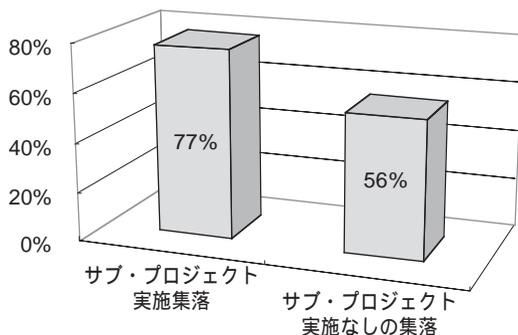
参加能力について

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

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

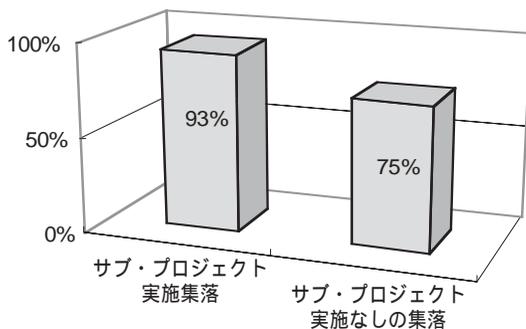
¹⁷ 調査対象者の抽出には、無作為2段階抽出法を適用した。まずサブ・プロジェクトを実施した集落及び実施していない集落をそれぞれ10か所ずつ無作為抽出した。次に、各集落において、開発調査のベースライン調査時(1996年5～6月)の調査対象者の中から、集落の人口比に応じたサンプルを無作為抽出した。これにより、サブ・プロジェクトの実施あり(with)、なし(without)と同時に、サブ・プロジェクトの実施前(before)、実施後(after)の比較が可能となった。サンプル数は、サブ・プロジェクトを実施した集落から319人、実施していない集落から328人、合計647人である。前者のうち、男性は115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

図3 - 4 集落内会議への参加状況



出所：国際協力事業団(1999b)を基に筆者作成

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



出所：国際協力事業団(1999b)を基に筆者作成

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

共同作業能力について

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

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

森林保全及び村落資源開発に関する意識について

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

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

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

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

表3 - 2 サブ・プロジェクト実施のあり、なしによる住民の関心事の変化

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

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

出所：国際協力事業団(1999b)

表3 - 3 サブ・プロジェクト実施のあり、なしによる住民の関心事の変化

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

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

出所：国際協力事業団(1999b)

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

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

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

自立能力向上について

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

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

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

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

(2) サブ・プロジェクトの活動及び対応するソーシャル・キャピタル

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

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

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

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

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

注) SC は Social Capital の略

出所：名古屋大学(2000)を基に筆者作成

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

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

注) SC は Social Capital の略

出所：名古屋大学(2000)を基に筆者作成

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

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

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

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

注) SC は Social Capital の略

出所 : 名古屋大学(2000)及び前節 1 - 3 を基に筆者作成

(3) プロジェクトによるソーシャル・キャピタルの形成

内部結束型ソーシャル・キャピタルの形成

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

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

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

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。

ソーシャル・キャピタルの形成とプロジェクト目標達成度の関係

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

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

¹⁸ 2002年2月のプロジェクトのフェーズ2中間評価調査結果より。

一部に組み込み、正當に評価する指標や手法を開発する必要がある。

2 - 2 - 2 ソーシャル・キャピタルの活用

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

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

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

ていない村もあったことが挙げられる¹⁹。

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

3 - 1 既存のソーシャル・キャピタルの把握

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

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

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

¹⁹ 名古屋大学(2000)

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

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

3 - 3 縦割りの行政組織への対処

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

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

3 - 4 プロジェクト活動における社会関係強化に関する方針の明示

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

3 - 5 ソーシャル・キャピタル形成による社会への影響に対する配慮

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

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

付録 ネパール村落振興・森林保全計画/緑の推進協力計画プロジェクト PDM

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

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

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

参考文献

(日本語文献)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

プロジェクトPLA(2000)『続・入門社会開発』国際開発ジャーナル社。

(外国語文献)

DFID (1999) *Sustainable Livelihoods Guidance Sheets* DFID

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

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

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

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