

第 6 章

政府と市民のシナジー

— 都市環境衛生のパートナーシップの問題点 —

はじめに

社会関係資本は、規範、信頼、ネットワークなど異なる要素により成り立っている。開発援助のプロジェクトにおいて社会関係資本の視点を生かそうとする場合、「政府と市民のシナジー」(State-Society Synergy) という要素に注目することが可能である。「政府と市民のシナジー」とは、次のようなことを意味する。政府と市民に開発の促進など共通の目的がある際に、政府は市民がリソースを有効に使い行動する環境（物理的環境と政策環境）を提供し、市民は公民としての責務を果たす (civic engagement)。このように政府と市民は自らの役割を果たすことで連鎖的に他方の役割を導き出す「政府と市民の相乗的な補完関係」を築くことができるのである。政府と市民の間にシナジーが存在することは、さまざまな機関がかかわる開発援助プロジェクトのなかで社会関係資本を活用するための前提条件と考えることができるだろう。

これまでの社会関係資本の議論と「政府と市民のシナジー論」(以下、シナジー論) の違いを整理すると以下である。第 1 に、社会関係資本の議論の多くは、コミュニティ内部の信頼関係、ネットワーク、当該社会の制度など、静態的な視点でその対象を捉えてきた。対照的にシナジー論は、当該社会のすべてのアクターを考慮しながら、政府と市民のダイナミックな相互の

関係に注目する。第2に、シナジー論は、既存の研究から明らかになってきた、社会関係資本がもつ正と負の両方の側面を視野に入れた概念 (Woolcock and Narayan [2000]) である⁽¹⁾。第3に、これまでの議論では市場が未発達な社会では信頼やネットワークが経済発展に重要な役割を果たしうるが、経済発展とともに市場が強化されると信頼やネットワークの必要性が低下するという、市場と社会関係資本のトレード・オフ論 (Stiglitz [2000])、あるいは、政府のサービスが普及すると、住民のインフォーマルなネットワークが縮小・崩壊するという政府の介入と社会関係資本のゼロサム論 (例えば Coleman [1990]) が支持されてきた。このゼロサム論は、構造調整による政府支出の削減の結果、政府によるサービスの低下の補完的役割として住民の協同行動 (のための規範やネットワーク) が期待される裏づけともされてきた。これに対して、シナジー論では政府の介入と社会関係資本のポジティブ・サム (Putnam [1993]; Nugent [1993]; Uphoff and Wijayarathna [2000]) を前提としている。

水や衛生の普及という分野では、政府のインフラ整備 (トップ・ダウン・アプローチ) だけでなく、住民の参加 (ボトム・アップ・アプローチ) だけでもない、パートナーシップ・アプローチをプロジェクトに取り入れることの重要性が認識されている。こうしたパートナーシップ・アプローチがプロジェクトの実施手法として多用されるようになった現在、シナジー論は開発援助における社会関係資本の重要な分析概念として注目するべきであろう。パートナーシップが脚光を浴びる背景には、第1節で述べるように援助機関側の実務的な事情がある。しかし、パートナーシップという概念の本来の目的は、政府と市民の間にシナジーを築き、そのシナジーの効果によってプロジェクトの持続性を高めることにこそ求められるべきと筆者は考える。

本章の目的は、これまでほとんど無批判に進められてきた都市の水や衛生のプロジェクトにおけるパートナーシップ・アプローチの導入を、シナジーの構築に結びつけているかという観点から検討することである。パートナーシップは、プロジェクトの関係機関すべての間に想定されるが、水と衛生の

分野では、政府と住民の間の仲介的機能を果たす NGO に期待と注目が集まっているため、本章では政府と住民、政府と（国際または現地）NGO と住民、NGO と住民のパートナーシップのみを扱う。以下、第1節では、パートナーシップ・アプローチが盛んに進められている歴史的背景と現状を概観する。第2節では、シナジー論の理論的な枠組みをあげ、第3節でケース・スタディーを検討することによりシナジーが開発援助の現場で構築される条件をさぐる。最後に第4節で、シナジーを構築できないパートナーシップの例から現状のパートナーシップ・アプローチの問題点をあげる。なお、本章で扱う都市の水と衛生分野（Urban Water Supply and Sanitation）には、飲料水、衛生（し尿処理）、廃棄物の各プロジェクトを含める⁽²⁾。

第1節 パートナーシップに至る背景と現状

WHO とユニセフの『2000年版世界水供給衛生評価報告』によると、途上国の人口48億のうち 11億人が水へのアクセスがなく、24億人は適切な衛生にアクセスできない。水や衛生の普及のためには、単に貧困、不平等の問題というだけでなく、都市化、工業化、環境や資源への配慮、特定の地域や用途に偏った不平等な投資など複雑多様化した問題を考慮する必要がある。

飲料水や衛生（し尿処理）は、日常生活で不可欠なものである。そのため、飲料水や衛生の普及は特に健康、経済、社会、環境に影響を及ぼす。

健康面では、汚染した水は、下痢、感染症、伝染病に直結する。毎年40億例もの下痢の症状が報告されており、そのうち 5 歳未満の子供を中心に 220 万人が死亡しているが、安全な水、適切な衛生によりこの数字を 3分の1 から 4分の1 に減らすことができる（WHO/UNICEF [2000]）。

経済・社会面では、飲料水や衛生の整備の影響は主に次の三つである。第1に、飲料水や衛生へのアクセスは貧困層と富裕層の間に大きな差が存在する。水道を例にすると、水圧、水量、給水時間などのサービスが貧困層居住

地域では十分でない上に、水道管は中流階級以上の居住地域に集中し、新規投資は既存の施設の改善に偏っている。貧困層は（たいてい女性が）多くの時間と労力を費やして少量の質の劣る水を高い値段で買っている⁽³⁾。したがって、貧困層の水への支出・時間・労力の削減は、所得の向上や貧困削減に直結する課題とされてきた。第2に、水道・衛生の改善は、教育や工業への投資の増加をもたらす（African Development Bank [1989]）。第3に、個人レベルでは、清潔な格好が生み出す雇用機会の拡大、衛生観念の促進、尊厳の増大という間接的な効果も期待できる。

環境面では、水の乱用、水質汚染、不適切なごみ処理などは環境や持続可能な開発にマイナスの影響を及ぼす。

このような水と衛生の普及の重要性は、途上国の政府や援助機関に認識されてきた。しかし、安全な水や衛生設備へのアクセスは、高い数値を示しているわけではない。特に衛生は、一般に政治的に魅力が少なく、水道よりも貧困層への普及が遅れている。とりわけ貧困層への普及が進まない主な理由は、過去の開発戦略にあると考えられる。

1950年代から70年代前半は、工業化による経済成長やトリックル・ダウンの信仰の時代であった。そのため、水や衛生の普及率に重要な側面のひとつであるインフラ整備ばかりが強調され、もうひとつの重要な側面である維持管理への配慮がなされなかった。

次いで、1976年にILOが、すべての人々の基本的ニーズを満たすことを最優先とするベーシック・ニーズ・アプローチを採択した。しかし、都市全体のサービスや資源の配分が不十分だったために、貧困層には水や衛生は行き届かなかった。

次に、1980年代以降の構造調整の導入により政府は支出を削減するなど社会セクターからの撤退をはじめた。代わりに、コミュニティーや世帯（特に女性）が不足する資金を補うためのコスト・リカバリーの一部を担うようになった。構造調整はまた、途上国政府を民営化や民間業者への委託という政策に転換させた⁽⁴⁾。こうして政府の役割は、従来のサービスの提供では

なく、国家政策の策定、規則と料金の設定、技術提供、プランニング、トレーニング、モニタリングなどの調整に重点を置くことが重要だと考えられるようになったのである。

1980年代は、国連の「国際飲料水供給と衛生の10年（1981～90年）」(International Drinking Water Supply and Sanitation Decade)でもあった。これは、1990年までにすべての人に安全な飲料水と衛生を、というきわめて野心的な目標を掲げ、実際に10年間で10億人が新たに安全な水を手にした。しかし、「すべての人に」という目的は達成できなかった。これを受けて10年間の総括として1990年にニューデリーで「安全な水2000年会議」(Safe Water 2000 Conference)が開催された。この会議では、水と衛生の普及の課題として、国家レベルでは水や衛生の制度改革、プロジェクト・レベルでは環境への配慮、女性の参加、コミュニティーによるファイナンスとマネージメントが採択された。

その後1990年代に入ると⁽⁵⁾、持続可能な開発と環境への関心が高まった。92年6月にダブリンで水と環境の国際会議が開催され、ダブリン宣言(Dublin Principles)が採択された。ここでは、水は有限で貴重な資源であること、プロジェクト実施においては参加型アプローチを取り入れていくこと、女性の役割を積極的に促すこと、給水や衛生の普及はベーシック・ニーズではなく、住民の需要と支払い意志により普及のための優先づけをすること、が確認された。続く同年のリオの環境サミットでは、21世紀の持続可能な開発に向けて「アジェンダ21」が採択された。水と衛生に関しては、18章「淡水資源の質と供給に対する保護」で、(1)水資源、液状・固形廃棄物の一体的なマネージメントによる環境保護と健康の確保、(2)これまでの政府によるサービス提供の制度や手続きの改正及び女性の参加の促進、(3)地方実施機関の能力の強化と住民のプロジェクトへの参加の促進、(4)低コストの技術など適正技術と適切な維持管理による健全な財政状態の維持、が今後の課題として定められた。

1990年代の水と衛生分野のもうひとつの流れは、80年代の構造調整と民営

化の議論を受けて、都市内部の地域ごとに異なる組織がサービスを提供する「横断的な個々の価格づけ」(Horizontal Unbundling) や、浄水と配水などサービスの段階ごとに異なる組織がサービスを提供する「縦断的な個々の価格づけ」(Vertical Unbundling) という概念の出現であろう。こうして政府、民間企業、NGO の役割が再考され、「官民パートナーシップ」(Public-Private Partnership) という概念が出現する。

ここでは1990年代に入り徐々に見られるようになった民営化については触れないが、先進国や途上国の政府から民間に委託する形態の「官民パートナーシップ」のケースが増加してきている。政府の委託先としては、民間企業とNGOがある。特に、大規模な民間企業の参入よりも、給水車、公衆トイレ、ごみの回収といった分野への地域の限られた規模のそれほど大きくないプロジェクトへのNGOの参入が広く見られる。NGOが進出してきた背景には、柔軟な技術や顧客サービス、低所得・低階級層へのサービス、コスト・リカバリーの面で政府より優れているとされること (Solo [1999]) が挙げられる。

特に「すべての人に水を」普及する場合に、政府は貧困層への配慮に欠ける傾向にある。貧困地域へのサービスの提供は、明確な政策の不在、経済的インセンティブの欠如、経験の蓄積がないため (Hardoy and Schusterman [2000])、相変わらず大きな課題として残されている。その点で、政府の行き届かない層へのサービスの提供に経験があるNGOに寄せられる期待は大きい。

このように「経済成長とトリックル・ダウン」、 「ベーシック・ヒューマン・ニーズ」、 「構造調整」とたどってきた開発戦略の変遷と、水と衛生分野が直面する課題の変化の結果、政府とNGOや住民のパートナーシップが強調されはじめた。その結果、政府にとっては、NGOはもとより、途上国の住民でさえもプロジェクトの目的を共有するパートナーと見なさざるをえなくなったのである。

ところが、同じ「パートナーシップ」という言葉を使いながら、それぞれ

の機関の視点からみると、パートナーシップを採択する理由は同じではない。まず先進国の政府にとっては、パートナーシップは構造調整による民活・民営化の議論の延長上にあり、開発援助の効率化という目的の達成が第1である。加えて、NGOへの業務委託は、用途を細かくモニタリングできない単純な資金供与に比べて自らの政策や意思の反映がしやすく、プロジェクトの方向性をコントロールすることもできる。次に、先進国のNGOにとっては、途上国でプロジェクトを直接運営し、スタッフを現地に派遣する段階から、現地NGOに業務を委託する段階に移行しているものが多く、そのためプロジェクトの受け皿となる信頼できる現地NGOを必要としている。最後に途上国政府にとっては、各国固有の要因があるものの、市場を通じた開発の失敗を自らがカバーできないなかでNGOに補完的な役割を期待している。それ以上に、国際機関や先進国政府から現地NGOを活用するという圧力があるため、パートナーシップ・アプローチを採用することを受け入れざるをえなくなった。

それでは、プロジェクトの関係機関である政府、NGO、住民の間にパートナーシップを形成することは、政府と市民のシナジーの構築につながっているのだろうか。まずは、シナジーを構築するための理論的な枠組みをしてみる。

第2節 政府と市民のシナジー構築の理論

1. エヴァンスの理論

政府と市民のシナジーを開発のコンテキストに応用したのはP・エヴァンスらである。エヴァンスは、台湾の灌漑組合、インド・ケララ州の工業部門の労働者、ブラジルの下水溝、ナイジェリアの教育、メキシコの農村組織、ロシアの移行経済における石炭・木材産業という異なる国と分野での実証研

究を基に、政府と市民社会のなかのさまざまなアクターの関係を以下のように整理しながら、途上国の開発における政府と市民のシナジーについて分析した (Evans [1996])。

第1に、政府は、サービスの提供、最高意思決定、法律執行の機関であり、民族、階級、ジェンダー、政治信条、宗教を越えて市民社会の中のさまざまなアクターの利害関係の調整と協調関係を促進できる立場にある。一方、企業やコミュニティは政府の「よい統治」を促し、協力する役割を果たすことができる。すなわち、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。双方の相互補完的な関係は連鎖反応を繰り返し、いっそう互いの働きかけは強化される。

エヴァンスの分析の新しい点は、政府のガバナンスでもコミュニティでもない、その相互の関係に注目したところであろう。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の強化（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ということを、エヴァンスは繰り返し説いている。

第2に、社会関係資本の形成は歴史経路依存的であるとしたフクヤマやバットナムとは対照的に、エヴァンスはいかなる途上国でもシナジーが構築可能であると主張している。政府、企業、コミュニティなどのアクターはどれも単独では持続可能な開発に必要な資源を保持することはできない。そのため、相互に補完的な関係やパートナーを必要とする。また、これらのアクターは、それ自体が本来「良い」「悪い」という性質を持っているわけではない。「良い」政府はコミュニティの働きかけにより作られるといったように、アクターの間での相互作用により個々のアクターの性質は変化する可能性

がある。

エヴァンスの事例で扱われたコミュニティは、特に人間関係やネットワークが濃いわけではなく、社会関係資本の蓄積があったわけでもない。それにもかかわらず、その多くは伝統的な一族を基本としたコミュニティではなく、もう少し大きな規模の人間関係を持つコミュニティである。エヴァンスは、社会関係資本の蓄積がないコミュニティでもシナジーが構築されているという事実から、シナジーが構築できないのは、住民の間に信頼関係がないのではなく、シナジーを形成する上で大事な「何か」が足りないからであるとした。そして、シナジーの構築にはコミュニティ（市民）だけでなく、コミュニティ（市民）を補完するべき政府のほうにも大きな要因があると結論した。

そこで、政府にも注目して政府と市民のシナジーを見てみると、階層のない社会で官僚組織が強固であればその構築は容易である。そのような意味では、階層が存在し官僚組織が脆弱な場合が多い途上国では、シナジーの構築は困難となる。しかし、エヴァンスの主張では、時間と規模を問わなければ階層がある社会や、権威主義体制下の途上国でも政府と市民のシナジーの構築は可能である。なぜなら、政府のなかには必ず現状を変えたいと考える「改革派」が存在する。また、強い官僚組織のない途上国では多くの場合、クライアントリズムに支配されている。そのため、政府の官僚が貧困層とささやかなつながりをもつことは、地元のボスにとっては相対的には脅威ではない。そこで、市民は政府内部のたとえ1人であっても改革派を探し出して働きかけ、それによって政府が市民に働きかけるという相互の連鎖反応的な好循環を導き出すことができれば、政府全体の改革の足がかりとなる可能性があるのである。もちろん、プロジェクト実施上の問題の扱い方や工夫しいではシナジーの波及効果はいっそう広がる。

第1と第2のポイントを整理してエヴァンスは、政府と市民のシナジーは、政府と市民の相互支援的な「補完性」(Complementarity)とそれぞれの「社会に埋め込め込まれている」(Embedded)固有の官僚と市民の関係が成

立して初めて機能する，としている。

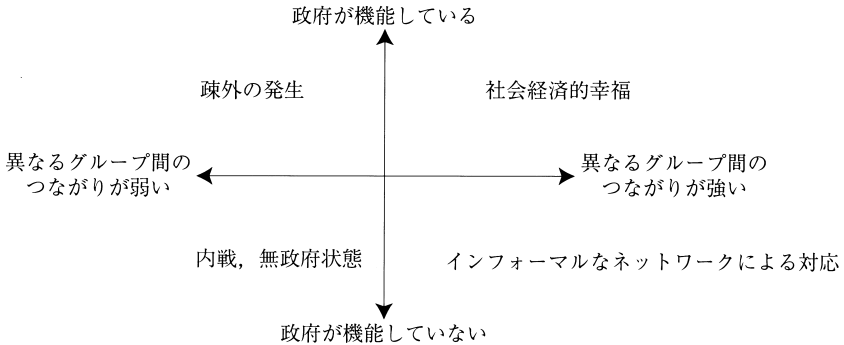
2. ウールコックとナラヤンの理論

エヴァンスのシナジー論では，シナジー構築のメカニズムを解明しようと試みている。一方，ウールコックやナラヤンは，シナジーをマクロやマイクロレベルの社会的紐帯という概念に置きかえて，どのような紐帯を築く必要があるのかという説明を試みている。ウールコックは，マイクロ・レベルでのコミュニティ内部の結束や異なるコミュニティ間の連携，マクロ・レベルでの政府（やフォーマルな機関）と市民社会の関係，政府（やフォーマルな機関）内部の能力や信用という四つの異なる社会的紐帯（Social tie）の程度により，開発の成果が異なるとした。なかでも，開発の初期段階ではコミュニティ内部の結束が重要な役割を果たしうが，長期的には異なるコミュニティ同士やコミュニティと政府というコミュニティがもつ外部との社会的紐帯こそが開発の成果を高めるとしている（Woolcock [1998]）。

世界銀行の貧困グループ社会開発スペシャリスト首席のナラヤンもウールコックに似た論を展開している。階級，カースト，宗教，エスニシティーなどのグループ内部の結束（Bonding）と，異なるグループ間の連携（Bridging）のうち，開発に不可欠なのは後者の異なるグループ間の横断的連携の強化である⁽⁶⁾。なぜなら，特定のグループにリソースが分配されることを防ぎ，弱者やマイノリティーに経済的な機会が与えられるからである（Narayan [1999]）。彼女は，異なるグループの間の連携と政府の機能の関係を，図1のように表した。

縦の座標軸の上に行くほど，政府の機能の効率性，秩序の維持，税金徴収能力が高く，下に行くほど非効率性と汚職が増えることを表す。横軸は，左に行くほど権力の分布が不均衡な状態で，一部のグループに権力が集中しているため異なるコミュニティ間の連携が弱くなる。政府が機能してコミュニティに外部とのつながりがある場合には経済的繁栄と社会秩序が保たれ

図1 政府の機能と接合型社会関係資本の関係



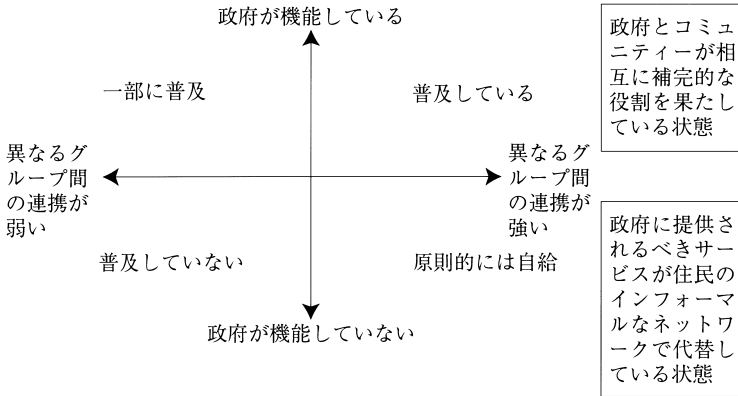
(出所) Narayan (1999).

ているが(第1象限)、コミュニティー間のつながりがなくなるほど、一部の特権的グループにリソースが配分され、疎外されるグループが出てくる(第2象限)。政府の機能が弱い、異なるコミュニティー間の結束がある場合には、家族やインフォーマルなネットワークが政府の機能を代替していることが多い(第4象限)。しかし、政府が機能せず、異なるコミュニティー間の権力も不均衡である場合には、しばしば無政府状態、内戦といった状態に陥り、政府の権力と権威は、マフィアやゲリラなどに支配されている(第3象限)。

この異なるグループ間の連携(Bridging)と政府の「ガバナンス」との関係は、水と衛生の分野に置き換えると下記になる。

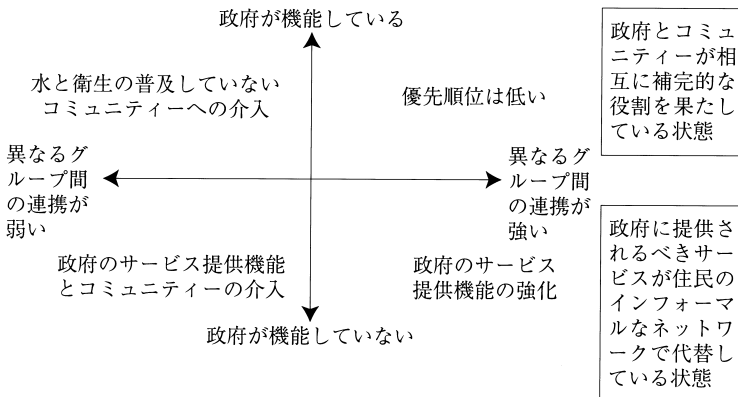
政府の機能も異なるコミュニティーの間の連携も相対的に揃っている場合(第1象限)には、水や衛生は普及しているため外部の介入の優先順位は低い。政府は機能しているものの一部特権層にしか水と衛生が行きわたっていない社会(第2象限)では、水が行きわたっていないコミュニティーに水や衛生の普及をする必要がある。その際に、サービスを提供しない政府に対して圧力をかけることができるような権力のある人々・グループと水の普及していないコミュニティーとの関係の強化も必要である。コミュニティー間の連携はあるが、政府が機能していない場合(第4象限)には、政府のサービ

図2 水と衛生のサービスの普及状態



(出所) 筆者作成。

図3 開発援助へのインプリケーション



(出所) 筆者作成。

スの機能を高めることが必要である。政府もコミュニティー間の連携も機能していない場合(第3象限)には、政府のサービス提供能力の強化と、水や衛生が普及していないコミュニティーへの進出とさまざまなコミュニティー間の連携の促進が必要である。この図は、各コミュニティーがどこに位置するかにより、政府のサービス提供機能の強化か、異なるコミュニティー間の関係を強化したほうがいいのかの目安となっている。

それでは、現実のプロジェクトではどのようにシナジー構築の試みがされているのかを次節で検討する。

第3節 シナジーを構築したパートナーシップの例

本節では、政府と住民の間にシナジーが構築されたケース（ブラジルの下水プロジェクト）、政府と住民の間に NGO が仲介してシナジーが構築されたケース（タンザニアの水と衛生プロジェクト）、政府を代替する役割を果たしている NGO と住民の間にシナジーが構築されたケース（パキスタンの衛生プロジェクト）の三つのパートナーシップの例を取りあげる。各プロジェクトをシナジーの構築に焦点を当てて簡単に説明し、シナジー構築の要因を考察する⁽⁷⁾。三つのプロジェクトを選択した基準は、パートナーシップに関する記録が残されていること、プロジェクトの実施機関による記録だけではなく外部または内部の評価が行われていること、さらに各プロジェクトが途上国の異なる地域のものであることである。また、異なる形態のパートナーシップであるという点を考慮している。

1. 政府と住民のシナジーの構築（ブラジルの例）

途上国の都市し尿処理システムがうまく機能しない理由のひとつとして、高度な技術の選択があげられる。下水建設は都市全体の計画を立てた上で、下水管と処理場が整備され、枝管が各地域に整備されてから各戸がトイレを設置するという手順が技術的には「常識」である。これに対してブラジルのエンジニアのデ・メロ（Jose Carlos de Melo）は、中央集権的な政府の意思決定システム、途上国には不適切な技術の選択、し尿処理設備がないことに対して何もできない住民という現実に着眼し、コンドミニアル・システム（Condominial System）を提案した。これは、各家庭を大規模な枝管でつな

いでいくという通常のデザインではなく、ある程度の数の家庭を短いパイプラインで結んでから、主管につなぐ下水溝システムであり、その費用は従来の4分の1程度におさまる。

この事例で政府と住民にシナジーが構築できたのは、政府と住民は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ろう。政府は都市全体の建設計画を策定して住民に提示した。住民は計画段階から参加して下水溝のレイアウトを決定した。さらに住民は、自分たちで下水溝の建設や維持管理を行うにあたって、現地の情報、技術、労働をプロジェクトに対して提供した。このようにして構築された政府と市民のシナジーは、政府と市民の双方がプロジェクトの責任分担を積極的に果たすことでさらにシナジーの効果を高めていった。後に多くのコミュニティーにコンドミニアル・システムが普及していった際に、コンドミニアル・システムが機能する条件は、(1)住民の協調行動、(2)政府の下水担当部局内のチームワーク、(3)政府と市民のそれぞれの役割分担の遂行とその調整であるとされた。3番目のポイントこそ、政府の役割や住民の参加に比べて脚光を浴びてこなかった「政府と市民のシナジー」（オストロムはこれを「共同生産」と呼んでいる）である。政府と市民のシナジーは、コンドミニアル・システムがうまく機能するための不可欠な要素と評価されている。

2. 政府と住民の間に NGO が仲介したシナジーの構築（タンザニアの例）

政府、イギリスの NGO 「WaterAid」、住民によるシナジーが構築された例として、タンザニアのドドマ（Dodoma Region）での水と衛生のプロジェクトをあげる。このプロジェクトに関与する政府のフィールド・ワーカーは、水、保健、コミュニティー開発の各部局に所属する男女のジュニア・スタッフから構成された。彼らは技術も経験も不足していた。そのため当初はトップダウンの慣習にならいコミュニティーに対して命令口調で接していた。フィールド・ワーカーがプロジェクトに積極的に取り組むまでには数年

の歳月を要している。住民とのシナジーの構築にいたるのはさらにその後のことである。

シナジー構築のきっかけとなったのは、政府の国家水政策（National Water Policy）の改正により、水の維持管理責任が政府から住民へと移行したことだろう。これに伴い、各コミュニティは水の維持管理委員会を設立するか、あるいは既存の委員会が存在するところではそれを活性化することになった。住民は、維持管理とそのための資金の回収業務、建設のための労働力をプロジェクトに対して提供した。これに対して政府は、水道や衛生の施設や機材の調達を担当した。

ところが、プロジェクトに住民が参加するようになると、政府の上層部と住民の間に摩擦が生じた。というのも、政府内の上層部には、プロジェクトに対して無関心を決め込む者から熱心な者まで多様であったが、厄介なのは政府の上層部と住民を仲介するフィールド・ワーカーの言うことを聞かない者が存在したのである。フィールド・ワーカーと住民の間にシナジーが構築されていても、政府の上層部の理解を得るのにはさらに時間を要した。

このプロジェクトでは NGO は政府と住民の間の仲介役として機能したが、具体的にはどのような役割を果たしたのだろうか。まず、NGO は、フィールド・ワーカーのプロジェクトへのコミットメントを高めるために、彼らに技術だけをオン・ザ・ジョブでトレーニングしたのではなく、動機づけや自信を植えつけた。また、政府の上層部からの命令に従うのに慣れていたフィールド・ワーカーをプロジェクトの意思決定に関与できるようにした。これらが大きな要因となって徐々にフィールド・ワーカーがプロジェクトに積極的になっていった。

また NGO は、フィールド・ワーカーの言うことに耳を貸さない政府上層部への対応もした。NGO は、政府の上層部がプロジェクトにコミットすることの重要性を認識していた。そこで、政府の上層部がプロジェクトのどの段階で関与したらよいかというガイドラインで、フィールド・ワーカーと住民に対して判断の基準を与えた。

さらに NGO は、プロジェクトの実施に関して政府との同意書は作らずあらゆる事態に柔軟に対応していった。例えば、政府と NGO が折半するはずのフィールド・ワーカーの給料を、政府は負担できなかった。これに対して、NGO はすべての給料を直接フィールド・ワーカーに払い、後に政府のプロジェクトへの分担金を増額して、NGO に払い込む方式に変えた。

ほかにも、政府と住民にシナジーが構築された重要な要因であったと考えられる点がある。NGO はプロジェクト開始前から同地域での長い活動経験があり、プロジェクトに対する長期的なコミットメントができていた。そのため、このプロジェクトは長期にわたる活動の一環と位置づけられ、NGO はコミュニティに対して短期間でなんらの数値での成果を求めなかった。政府、NGO、コミュニティはプロジェクトが進むにつれて、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出したのである。たとえ権力の所在が均等でないパトロン・クライアントのような縦の関係であったとしても、政府と市民の間にシナジーの構築は可能であることをこの例は示していると言えよう。

3. NGO と住民のシナジーの構築（パキスタンの例）

オーランギー・パイロット・プロジェクト（OPP）はカラーチーのスクオッター地域の衛生（し尿処理）プロジェクトである。OPP は、家族計画、低所得住宅建設、女性の地位向上センター、マイクロ・クレジットの活動なども行っているが、ここでは衛生のみを扱う。OPP は、自ら研究所（research institute）と名乗っており、NGO かどうかは議論が分かれるところである。しかし、ここでは NGO とみなして、政府が機能していない場合に、政府の代替機能を果たす NGO と住民とのシナジーがいかに構築されたかを見る。このプロジェクトもまたブラジルの例と同様に、都市全体の計画に基づき下水管と処理場が整備され、枝官が各地域に整備されてから各戸がトイレを設置するという「常識的」手順ではなく、末端からの整備をしていった。

プロジェクトにおける NGO と住民の関係で最も顕著なのは、双方の関係が長期間に及ぶものであるにもかかわらず、NGO の姿が目立たないことであろう。事業の主体はあくまでも住民である。住民は、住居地の路地ごとに組織化され、下水溝やトイレ施設のための資金回収、建設、維持管理を行う。一方、NGO は住民に対して技術トレーニングや組織化などの支援を行う。しかし、その役割は動機づけ、技術支援に限られており、維持管理やファイナンスには原則的にいっさい口出しはしない。住民は NGO に技術面の協力とアドバイスを求め、NGO は住民に各路地での下水溝やトイレの建設と維持管理をしてもらう。相互に相手が必要としていることに責任を持つのである。

このプロジェクトでは、NGO と住民との間に金銭の関係がほとんどない。したがって、住民は NGO に対して説明義務はなく、NGO は住民に対して説明義務はない。互いに説明責任を伴わない場合でも、シナジーは構築可能であることをこのケースは示していると言えるだろう。

第4節 シナジーの構築が困難なパートナーシップの例

第3節で検討したのはパートナーシップという枠組みの中でシナジーを構築できたと考えられるケースである。しかし、パートナーシップの枠組みがあったとしても、シナジーを構築できないケースも存在する。本節ではシナジーの構築が困難となるパートナーシップを挙げて、その理由を下記のような視点から検討する。

水と衛生分野の開発プロジェクトにおいて「政府と市民のシナジー」を構築しながら普及率を高めていくためにはどうすればよいのか。第2節の図2と図3から導き出せるインプリケーションは、(1)政府が当該コミュニティに対してどのような機能をもち、どのような関与の仕方をしているか、(2)当該コミュニティが外部のアクターとどのような関係をもっているかに応じ

て、外部からの異なる介入方法が必要ということである。このインプリケーションが、実際には NGO によりどのように理解され、実行されているかを検討する。ここでは特に、第 1 節で述べたように近年増加傾向にある先進国政府、途上国政府、先進国 NGO から現地 NGO への業務委託型プロジェクトに注目する。

1. 優先順位づけのバイアス

政府のサービスが機能しており、コミュニティーとの相互の補完的關係が成立している場合には、プロジェクト実施の優先順位は低い。ところが現実には、NGO はこのような優先順位の低い状態にある採算のとれるコミュニティー、あるいは住民の組織化や強化が必要でないと自ら判断できるコミュニティーにサービスを集中する傾向にある。

政府・NGO・住民（と民間企業）のパートナーシップ型プロジェクトとされるインドのアーメダバード市のスラム・ネットワーク・プロジェクト⁽⁸⁾ は、パイロット・プロジェクトを経て、2000年10月現在で30のスラムに水道、トイレ、排水溝、廃棄物回収など七つのインフラを建設している。スラムの選択にあたっては10年以上の合法的な土地所有権をもっていることが条件であるが、なかでもアメリカ援助庁（USAID）の援助を受けている五つのスラムは、プロジェクトの前から受け皿となる住民組織が強固であり、実施機関である NGO も特に力を入れている様子がうかがえる。これらのコミュニティーには客観的には優先度が低い。しかし業務委託制度では、効率性の追求により、NGO 側に柔軟性が失われ、住民の組織化の必要でないコミュニティーや最も水や衛生を必要としている貧困層以外にサービスが偏重する可能性は否定できない。

2. 政府と NGO の連携の難しさ

第3節での最後の事例では、政府の機能を代替する NGO と住民との間にシナジーを構築できたケースをあげた。このような場合の第2節図3のインプリケーションは、政府のサービス機能の強化である。しかし、それは容易ではない。OPP の例のように、NGO と住民のシナジーが構築されたとしても、下水溝は限られた地域だけで完結するわけではなく、NGO がプロジェクトでカバーできる地域は都市の中のほんの一部にすぎない。より効果的なプロジェクトには、政府の関与が必要である。ところが多くの途上国では、これまで政府と NGO が一緒にプロジェクトを実施することがなかったため、特に政府の側には NGO と協調行動をとる必要性がほとんど認識されていない。また、仮に協調してプロジェクトを実施しようとしても、プロジェクトの目的達成よりも手順を重視しがちな政府機関と、手順よりも結果を重視したい NGO とではプロジェクト運営に関する文化が大きく異なり、政府と NGO のシナジーの構築は容易ではない。しかしながら、プロジェクトの長期的な持続性のためには政府の関与が必要である以上、今後 NGO にとっては住民の組織化と同時に、住民組織と政府のサービスをいかに結びつけるかが、大きな課題となってこよう。

3. NGO と住民の連携の不在

特定のコミュニティーにしか水と衛生が普及していない場合のインプリケーションは、水や衛生の普及していないコミュニティーへの進出と構造的な不平等の是正であった。業務委託制度では、政府と住民の間のシナジーを構築するために、仲介役の NGO が政府というクライアントに対してその責務を果たすよう働きかける役目を担う。これは、政府との関係が近い NGO でなければ、多くの難題に直面することが予想される。NGO が政府との関係

強化の活動に時間をとられて、住民への水や衛生の普及活動の優先順位が下がるからである。一方、政府は自分たちに都合のよい NGO だけに業務委託をすることも考えられる。

インドの環境・森林省は首都デリーの「環境の質向上プロジェクト」の固形廃棄物プログラムにおいて、地元 NGO の ACORD (Asian Centre for Organisation Research and Development) を実施機関 (資金提供は UNDP, 実施機関は環境森林省, 執行機関はデリー市自治体) として指名した⁽⁹⁾。その後、プロジェクトの実施中でありながらその評価も待たずに政府と NGO のパートナーシップのモデルとされ、ACORD が他の都市で政府のパートナーとなる現地 NGO を探しはじめた⁽¹⁰⁾。環境省と ACORD の関係の深化に比べて、NGO が果たすはずのコミュニティの参加の促進という役割には疑問が残る。

第3節や第4節であげた事例のように、政府と NGO が役割を分担してプロジェクトを実施する傾向が、パートナーシップ・アプローチによって増加している。しかし、NGO 側からは、「パートナーシップ」は NGO の政府への依存や従属を高めたとの懸念が表明されている。イギリスの NGO 「WaterAid」の調査 (Clayton [1999]) によれば、政府から NGO への業務委託により現地でプロジェクトを請け負う NGO の数は増えたが、NGO 全体は次のような意味で弱体化したという。政府から NGO へ委託の多くは、標準的パッケージを一律に適応するため、柔軟性に欠け、結果重視に偏りがちである。その結果、水源から遠く、支払い能力もない最も脆弱な貧困コミュニティへの到達が難しくなる。また NGO は、途上国政府あるいは援助機関の設定した政策や目的を達成するための契約に基づいてプロジェクトを実施する。したがって、業務契約型パートナーシップでは、NGO 自身の理念は実行困難となり、コミュニティのニーズの把握も効率的にできなくなる。さらに、政策立案や共同学習における NGO の役割も低下していると警告されている。

第1節で論じたように、先進国政府、途上国政府、先進国 NGO のそれぞれはパートナーシップという言葉を使いながら、異なる目的をもつ。ところが、現地でプロジェクトを実施する NGO にとって業務委託型プロジェクトにおけるパートナーシップとは、多くの場合にはひとつのことしか意味しない。先進国政府、先進国 NGO、途上国政府のいずれに対しても開発プロジェクトの下請業者となるのである。必然的に NGO は効率性や結果を求められるため、具体的な数値での成果が期間内に出る可能性の高いコミュニティに対してサービスを提供することになる。そのため、水と衛生が必要なコミュニティでも多くの時間とインプットが必要と思われる場合には、プロジェクトを実施する優先順位が低くなる。加えて、NGO が短期間で数値目標を達成するためのコスト、技術、資源を負担してしまうことが多く、住民の役割分担を最小限にしてしまう。コミュニティの自立といった「持続可能な開発」に必要なシナジーの構築は後回しにされるのである。

シナジーの構築にいたらないパートナーシップとは、多くの場合援助機関から NGO への業務委託型のプロジェクトではないだろうか。業務委託型プロジェクトにおけるパートナーシップでは、政府と NGO、NGO と住民の関係が相乗的な補完関係（ポジティブ・サム）にならない。資金、権力、選択権が、政府と NGO の間では政府に、NGO と住民の間では NGO に偏在する構造をもっているからである。すなわち、政府と NGO や NGO と住民の関係は、一方が他方に対して責務を果たすというゼロサムの関係に陥ってしまう。政府と市民が相乗的に補完関係にあってはじめて連鎖的に互いの担当任務が強化される、政府と市民のシナジーとはまったく異なる関係を築いているのである。

おわりに

パートナーシップにはシナジーを構築できる場合とできない場合がある。

現在の NGO への資金提供や業務委託というパートナーシップの枠組みの中では、シナジーを構築するのは困難である。したがって、現状の業務委託型パートナーシップから脱却して、政府と NGO、NGO と住民が互いに相乗的な効果を生むような責任分担を果たしていく方法を模索する必要がある。筆者が考えるいくつかの提案としては、援助機関は、(1)モニタリングと評価の手法を住民の意見を反映した評価手法に変えていくこと、(2) NGO のドナーに対する説明責任以上に NGO と住民の関係の強化と説明責任を重視すること、(3)ドナーの意思決定の過程に住民に利益をもたらすことのできる NGO の意見を反映させる努力をすること、(4)特に先進国のドナーはプロジェクトのパートナー間の権力の違いを認識して調整役につとめること、(5)貧困層への優先的なプロジェクトの実施に注意をはらうこと、(6)途上国政府(がドナーでない場合)がその役割分担を果たしているのかチェックすること、である。いずれにせよ、業務委託型パートナーシップの促進は、水と衛生の貧困層への普及という大きな課題の解決策にはなりえない。加えて、シナジーの構築も困難であり、プロジェクトの持続性が確保できないという問題をかかえているのである。

- 注(1) 社会関係資本のもつ正と負の側面に関しては、例えば Adler and Kwon [1999] を参照。社会関係資本には当該社会に対して汚職、差別、規範の下方平準化などのネガティブな効果と、情報への低い取引費用でのアクセス、情報の互惠的循環、団結力の向上などポジティブな効果のいずれにもその効果を増幅させる機能がある。
- (2) 水と衛生 (Water Supply and Sanitation) の定義には、この他に雨水排水などを含めることが多い。
- (3) 例えばペルーのリマでは、貧困層は水の購入に中流階級の20倍の額を費やし、ポルトー・プリンスのスラム居住者は、水の購入に所得の20%を消費していると報告されている (World Bank [1992])。
- (4) これに対し、ユニセフの「人間の顔をした調整」は、ベーシック・ニーズへのアクセスのない脆弱な人々や構造調整により貧困に陥った「新たな貧困者」に対するセーフティーネットといったメソ・レベルの政策の必要性を提

起した。

- (5) 1990年代以降、DAC加盟国のODA総額は減少の傾向にある。さらに、95年の社会開発サミットでは、先進国政府開発援助の20%と途上国国家予算の20%を基礎社会サービス（保健、教育、水、衛生など）に予算配分する「20：20イニシアティブ」が採択された。しかし、そのほとんどが保健部門の予算に計上され、水や衛生の優先順位はけっして高くない。
- (6) この考え方はパットナムやグラノベッターとも共通する。パットナム（Putnam [1993]）は、政府が市民の要望に対応をする能力に不可欠なのは、コミュニティの水平のネットワークであるとしている。またグラノベッター（Granovetter [1973]）は、「緩やかな紐帯」（the strength of weak tie）として同族やエスニック・コミュニティを越えた多くの弱い紐帯をもつことが、情報収集の広さや維持コストの安さの点から経済活動において重要であるとした。
- (7) ブラジルは Ostrom [1996]、タンザニアは Jarman and Johnson [1997] および <http://www.lboro.ac.uk/garnet/allcasewateraid8.html>、パキスタンは Badshah [1996]、Zaidi [2001] を参照。
- (8) スラム・ネットワーク・プロジェクトについては、2000年10月の Mahila Housing SEWA Trust のコーディネーター Bijall Bhatt および SEWA Bank の Smita Ghatate へのインタビューに基づく。
- (9) *Indian Express*, 1999年12月23日。
- (10) 2001年2月、環境森林省の Director, International Cooperation の U. K. Choudhry および ACORD の Neena Gulabani へのインタビューによる。

〈参考文献〉

- Adler, P.S. and S. W. Kwon [1999], *Social Capital: the Good, the Bad and the Ugly*, World Bank Library, Papers in Progress.
- African Development Bank [1989], *Water Supply and Sanitation Sector Policy*.
- Badshah, A. [1996], *Our Urban Future: New Paradigms for Equity and Sustainability*, Zed Books.
- Clayton, A. [1999], *Contracts or Partnerships: Working through local NGOs in Ghana and Nepal*, London; WaterAid.
- Coleman, J. [1990], *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press.
- Evans, P. ed. [1996], *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*, International and Area Studies Research Series Number 94, University of California at Berkeley.

- Granovetter, M. S. [1973], "The Strength of Weak Ties," *American Journal of Sociology*, Vol.78, No.6.
- Hardoy, A. and R. Schusterman [2000], "New Models for the Privatization of Water and Sanitation for the Urban Poor," *Environment and Urbanization*, Vol.12, No.2.
- Jarman, J. and J. Johnson [1997], *WAMMA: Empowerment in Practice*, London; WaterAid.
- Narayan, D. [1999], *Bonds and Bridges; Social Capital and Poverty*, World Bank.
- Nugent, J. [1993], "Between State, Market and Households: A Neoinstitutional Analysis of Local Organizations and Institutions," *World Development*, Vol. 21, No.4, 1993.
- Ostrom, E. [1996], "Crossing the Great Divide: Corproduction, Synergy, and Development," in Evans ed., *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*, International and Area Studies Research Series Number 94, University of California at Berkeley.
- Putnam, R. [1993], *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.
- Solo, T. M. [1999], "Small-Scale Entrepreneurs in the Urban Water and Sanitation Market," *Environment and Urbanization*, Vol.11, No.1.
- Stiglitz, J. E. [2000], "Formal and Informal Institutions," in Dasgupta, P. & I. Serageldin eds., *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, World Bank.
- Uphoff, N. and C.M. Wijayaratra [2000], "Demonstrated Benefits from Social Capital: the Productivity of Farmer Organizations in Gal Oya, Sri Lanka," *World Development*, Vol.28, No.11.
- Woolcock M. [1998], "Social Capital and Economic Development: Towards a theoretical synthesis and policy framework," *Theory and Policy*, 27, pp.151-208.
- Woolcock M. and D. Narayan [2000], "Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy," *The World Bank Research Observer*, Vol.15, No.2.
- World Bank [1992], *World Development Report*, Washington, D. C.; World Bank.
- World Health Organisation and United Nations' Children's Fund [2000], *The Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000 Report*, WHO and UNICEF.
- Zaidi, Akbar [2001], *From the Lane to the City: the Impact of the Orangi*

Pilot Project's Low Cost Sanitation Model, London; WaterAid.

