

第 9 章

社会関係資本の操作性

— よそ者は信頼を作り出せるか —

本章では、各章で展開された議論を踏まえつつ、社会関係資本という概念を導入することで、開発援助の「現場」にどのような貢献があり得るのかを考えてみたい。

序章で指摘したように、援助プロジェクトとの関連においては、ある社会全体の社会関係資本の総体（総量）を議論することはほとんど意味がなく、特定のプロジェクトの特定の目的に関連する、特定の社会関係資本の要素を抽出してはじめて意味のある議論となる。さて、このように特定の社会関係資本を分析の俎上に載せたとして、それは開発援助の現場で意味のある議論を提供してくれるだろうか。これを本章では社会関係資本は外部者によって操作可能なのか、という観点から考えてみたい。

やはり序章で指摘したように、もしもある社会における社会関係資本の有無、多寡が可視的であれば、ドナーはこれをプロジェクトの目的達成のために利用できる可能性がある。そして、利用の仕方として、(1)プロジェクト実施に先立ってこれらの社会関係資本のあり方を調査し、プロジェクトの目的達成のために有用な特定の社会関係資本がすでに存在する社会＝「プロジェクトが成功しそうな社会」に対して選別的に介入を行うアプローチ、(2)同じく既存の社会関係資本を調査して、プロジェクトの目的達成のために阻害要因となる社会関係資本を特定し、これを除去することでプロジェクトを成功させようとするアプローチ、(3)プロジェクトを成功させる社会関係資本の欠

如、不足が明らかになっているときに、プロジェクトを実施しながら必要な社会関係資本を醸成させるような介入を合わせて行うアプローチ、の三つが基本的に考えられる。最初のものを「活用アプローチ」、2番目を「除去アプローチ」、3番目を「醸成アプローチ」と仮に名づけた上で、本章ではこれらのアプローチの現状と問題点について検討してみたい。

第1節 既存の社会関係資本とプロジェクト

1. 活用アプローチ

まず「活用アプローチ」について考えてみよう。

近年ではODAであるとNGOであるとを問わず、援助プロジェクトの評価の重要性が指摘され、納税者・寄付者から委託された資金が有効に用いられ、期待どおりの成果を上げているかどうかが厳しく問われるようになっており、援助実施機関としてはプロジェクトの成功率を高めるというプレッシャーを感じることになる。この目的のために社会関係資本の概念はどのように使えるだろうか。

プロジェクト実施に先立って、どの地域（村）に介入するかを決めることができるのであれば、プロジェクトサイト決めに社会関係資本概念を用いることができる。あらかじめプロジェクトが目的を達成するために有用な働きをすると考えられる社会関係資本（例えば相互扶助のシステム、労働倫理、リーダーと村人の関係など）が何であるかを特定し、いくつかの村の社会関係資本の実態を調査し、その上で、有用な社会関係資本がより多い村に介入を行えば、プロジェクトの成果は挙がりやすくなると考えられる。これは「その社会にすでにある社会関係資本」を活用する方法である。プロジェクトに先立って、いわゆる社会分析、あるいはベースラインサーベイなどという名前で呼ばれる調査を行う理由の一つはここに求められよう。

実は、これは目新しいアプローチではない。いわゆる「パイロット」地域、モデル村落などの選定プロセスでは、社会関係資本の概念を用いてはいたなくとも、このような考慮が働いていると考えていいだろう。国際機関などでは実質的にこのような「成功しそうな社会を選んで介入する」アプローチをとっているところは多い。

このアプローチをとれば、確かにプロジェクト成功の「歩留まり」はかなり向上するのでドナーの戦略としては有効である。しかし、このような形でプロジェクト介入の場所を決めると、介入のための最低条件が満たせないほどに困窮している社会、例えば貧困によって協調行動を取る余裕がない社会、入植地などで住民間のネットワークがない社会、多様なエスニシティーが混在して信頼関係が成立しにくい社会などは、プロジェクトを受け入れるための社会関係資本が存在しない社会としてどこからも援助の手がさしのべられない、ということになりかねない。

この矛盾は特に貧困対策案件などで深刻なものとなる。外部からの介入が必要と考えられる本当に貧困なところには、たいていプロジェクトに必要な社会関係資本がないので手をつけられない、という逆説的な結果になるからである。

また、このような形でパイロット・プロジェクトが行われた場合は、成功の要因は「成功するために必要な特定の社会関係資本が機能したから」であって、これを他の地域で再現しようとしても、成功するための社会関係資本が整っていない地域では再現できない、ということになる。これでは「パイロット地域で成功したのは、成功しそうな村をパイロット地域にしたからである」という「パイロット地域のパイロット性」の罠に陥ってしまう可能性がある。

2. 除去アプローチ

既存の社会関係資本の存在が知られているときに、プロジェクトがとりう

る第2のアプローチは「因習の除去」アプローチである。当該社会に既存の社会関係資本がこれから行おうとするプロジェクトのためには「望ましくないもの」であるときには、あえてこれを排除するという介入の仕方もあり得る。一般に望ましくない社会関係資本として捉えられるものには、「伝統的な権力関係に基づくネットワーク」「近代的な改革に抵抗する伝統的価値規範」「既存の利害関係に基づく信頼関係」などが含まれよう。

しかしながらこれらの「因習」は、村人が日常的な生活を営む上で「仕方なしに」であっても「戦略的に」選ばとられている場合が多い。そこで、たとえプロジェクトの提供する利益と引き替えにであっても、村人が既存の社会関係資本を放棄するのは容易ではない。例えばフィリピン社会において、パトロン＝クライアント関係という既存の社会関係が灌漑組合の民主的な運営というプロジェクトの趣旨に反するとしても、これを排除した組織は組織としての結集力に欠け効率的な水利配分は成功しない。逆に既存のパトロン＝クライアント関係が水利組合に潜り込んできた場合のほうが、灌漑水の効率的な管理には有用だという場合、ドナーとしては「民主的運営」という理念と、灌漑水の管理という実務的な問題解決の板挟みになることがあり得る(角田論文参照)。

また、「封建的な思想」「女性を虐げる道徳」「改革を疎外する頑迷さ」などと捉えられるものに対して積極的に非難・批判してこれを除去しようとするアプローチは、開発援助プロジェクトの前身ともいえるキリスト教のミッシヨナリー(伝導布教)活動のなかで「啓蒙」活動としてドナーによって行われてきた古典的なアプローチである。

ただし、このような「因習の除去」アプローチは、ドナーの価値観の押しつけになる可能性があるし、ドナーにとって「悪い」社会関係資本が、村人たちの行動規範の根底となる価値観と結びついていたたり、アイデンティティーのよりどころとなっている場合などはこうしたアプローチを取ることによってプロジェクトそのものに対する反感を引き起こす結果になってしまうことも珍しくない。

第2節 社会関係資本醸成アプローチ

開発援助プロジェクトが社会関係資本概念と接点をもつ三つ目のアプローチは「醸成アプローチ」である。これはプロジェクトを成功に導く社会関係資本を増加させる、あるいは作り出すような介入を行うというアプローチであり、活用アプローチよりもいっそう、外部者による操作の意図と方向性が露わになる活用法である。いわゆる社会工学（ソーシャル・エンジニアリング）的な発想を社会関係資本にまで拡大するアプローチといえることができるだろう。

本節ではその具体例として、外部からの介入によって「信頼」関係を醸成しようとする事例を取り上げる。紹介するのは以下の二つの信頼関係である。

一つめは森林保護・植林活動における、森林官と村人への信頼関係である。コミュニティとコミュニティ外のアクターとの間の関係であり、垂直的な（縦の）社会関係資本ととらえることができる（佐藤仁論文参照）。森林保護のためには両者の間に信頼関係があることが必要であるとの前提の下で、この信頼関係をドナーの介入によって醸成しようとする試みである。

二つめは基礎的医薬品（essential drug）が村のなかでいつでも安価に入手できるようにしようとするドラッグ・リボルビング・ファンド（基礎医薬品回転資金／DRF）の運営における信頼関係である。回転資金を持続的に維持するためには村人間の「横の」信頼関係が必要であり、これを外部者の介入によって醸成しようとする試みが多くのプロジェクトで行われている。

ただし、いずれの場合でも外部者が信頼関係を直接買い取れるわけではなく、外部者の介入によって信頼関係を築ききっかけを与え、信頼関係が育まれるような環境を準備することによって、アクター間の信頼関係が醸成されるよう促す、ということである。

第3節 縦の信頼関係の醸成

1. 社会林業と縦の信頼関係

住民の主体的な参加を促すことによって、森林の持続的な保全をめざし、同時に森林の周辺に住む人々の生活条件を改善しようとする「社会林業」は、近年の開発援助における環境案件の増加と社会開発案件の台頭のなかで、脚光を浴びているプロジェクト形態である。この代表例としてインドで実施されているジョイント・フォレスト・マネジメント（共同森林管理／以下、JFMと略称）がある⁽¹⁾。

一般的に従来の森林行政においては、林地の保護と住民の存在は相容れないものであり、住民が立ち入らないことが「よい森」を作るために必要だと考えられていた。そして住民を林地から排除するための方法として、伝統的には森林官（フォレストラー）による警察力と住民教育が用いられてきた。この場合、森林行政当局（インドの場合は州森林局）は「森を守る」ことを自分たち（だけ）の義務と考え、住民は取り締まるべき対象としか考えていなかったことになる。

しかし、住民たちにとっての森林が「薪炭材調達の間」「家畜の放牧の間」「家畜飼料の調達の間」としての意味をもち、日常生活に不可欠なものであるならば、森林局による監視や逮捕がいかに行われようとも、彼らは生存のために森林を利用しつづける以外にない。また、林地に立ち入る村人たちを検挙し罰金を科すことで、彼らの生存戦略を阻害する森林官を信頼して、森林官の説得を聞き入れよと言うのは無理な相談である。こうした関係においては両者の間には憎悪こそあれ信頼関係は欠如しており、このような状態のままでは森林は住民の不法侵入によって荒廃するばかりである。

生計の糧を得るためにそれ以外の選択肢をもたない貧困な住民が森に侵入する結果、森林が荒廃する状態をさして「貧困による森への圧力」と呼ぶこ

とがある。特に人口増加が著しく、開発の結果として農地が減少しているような状況では、こうした森への圧力を強制力によって抑制するのは困難だという認識が広く共有されるようになってきている。社会林業は、住民になんらかの代替的な収入源を提供しないかぎり森への圧力を軽減させることはできない、という認識に基づいたアプローチである。

インドにおける JFM は最も早い時期に住民の巻き込みを試みたアプローチである。JFM では森林局と住民による森林・植林地の共同管理がうたわれており、円滑な林地管理のためには両者の間の信頼関係の存在が不可欠と考えられる。住民が森林管理に参加するための足がかりとなる住民組織として村落森林保護管理委員会 (VFPMC) が結成され、この VFPMC には森林局の指導の下で林地への不法侵入者の監視をはじめとする森林保全活動全般を、住民の自発的な活動として行うことが期待されている。

2. 住民の動機づけ

とはいえ、「信頼の欠如」状態のままでは住民組織ができたところで自動的に住民が森林局に協力的になるわけではなく、村人が林地への侵入を自制し、かつ他者の侵入を監視するためには、なんらかの動機づけが必要となる。

インドの JFM では村人の動機づけの手段として、従来森林局が独占していた「林産物の収益」を VFPMC メンバーと折半すること、植林地に生えている牧草の刈取り権を VFPMC メンバーにだけ与えることなどの利益が提示されている。特に、農地が少なく収入源として家畜への依存度が高いラジャスターン州においては「牧草飼料の確保」は村人にとっては魅力的なインセンティブとして機能している。

しかしながら、このような利益は住民たちの生活環境を直接的に大きく変えるほどのインパクトをもってはいないので、住民の森林局への信頼を取りつけるには十分ではない。そこで、より効果的なインセンティブとして用い

られているのは、植林活動とは直接的関係のないアニカット（貯水用の簡易ダム）建設、給水用ハンドポンプの設置、巡回医療団の招請などの生活環境改善の活動である。こうした便益供与は住民を森林保護活動に誘導するためのきっかけ作りという意味で「エントリーポイント活動／EPA」と呼ばれる。

EPAとして効果が大きいのは森林保護とは直接関係のないさまざまな施設改善である。しかしながら森林の外での活動は森林局の管轄外であるので、森林局の自前の資源（人材・権限・資金）のみではこうした施設は調達できない。そこで森林局と村人以外の第三者的な外部者（外国からのドナー、政府の他の省庁、NGOなど）の支援が得られることが前提となる。ここに外部者の役割が発生する。

例えば、ラジャスターン州T郡のM村では、村の周辺にある既存の森林（州政府管理地）は住民による放牧、伐採などのために荒廃気味であった。村人は自分たちが森林局管理の国有地を「不法に」放牧していることを知っており、森林官による逮捕の恐怖におびえながら放牧していた。またそこに生えている木は「いつか政府が来て切ってしまうのだ」と考えていたので、この林地の保護・育成になんらの動機づけをもっていなかった⁽²⁾。

しかし森林官がある日村にやってきて「この森林はあなたたちのものだから自分たちで守るべきである」と言い、JFMに合意すれば林産品に対する権利が得られることを説明してVFPMCの設立を呼びかけた。こうしてM村ではVFPMCが結成され、村人は自らの放牧を抑制すると同時に、外からの放牧者を排除して森を守る監視活動を開始した。

一方森林局は、この努力に報いるようにWFP（世界食糧計画）の資金を利用して、村の井戸にディーゼルポンプを設置、同時に製粉機を購入した。また森林官が州保健局に依頼して村への医療巡回診療を招請しその費用をWFPの援助資金でまかなう、などのエントリーポイント活動が行われた。

3. 外部資金導入による信頼の発生

このような便宜供与の実績を見て村人の森林局に対する信頼が生まれ、その結果村の周囲の林地は適切に保護されるようになった。これは、森林局がドナー資金を上手に活用して、住民を森林保護に動機づけることに成功した例ということができよう。

森林官は、手持ちの資金がないことを補うために外部ドナー（WFP）の資金をこの村に誘導し、住民の要望を代弁して水道局や保健局などとの交渉を行ったのだが、結果としてこれらの便益が村に届けば、村人からは「森林官のおかげ」と感謝の念が表明される。見方によっては「ドナーの手柄を森林官が横取りした」ということもできようが、「信頼関係の操作性」という視点からはドナーが資金を投入することで「森林局」と「VFPMC」との間の信頼関係醸成に寄与した、と見ることができる。

信頼関係が発生すれば態度変容が現れるが、この態度変容は単に村人の森林官に対する態度ばかりではなく、森林官の村人に対する接し方にも見られる。実際に、エントリーポイント活動によって森林局の末端役人（フォレストガード）は村人の問題解決に貢献でき、感謝されることでやる気が増しており、「これまでわれわれは村人から敵と見られていたが、JFMが始まってからは巡回する村の行く先々に友人がいる」と、うれしそうに語る森林官もいる。

この事例は、森林局と村人との間に「信頼関係」が欠如していることが開発（森林保全、植林地域拡大）目的達成の阻害要因となっているとき、外部者たるドナーがなんらかのEPAを注入することによって両者の間の「信頼関係」を醸成し、開発プロジェクトの成果を高めることができた事例、として見る事が可能である。もしそうであるならば「信頼」は操作できる、ということになる⁽³⁾。

第4節 横の信頼関係の醸成

1. DRF とコミュニティ内部の信頼関係

次にコミュニティ内部の信頼関係醸成にドナーが関与する例について考えてみよう。

近年の援助業界における「参加型開発」の流行は、保健医療、教育、上水道など村落レベルでの社会開発関連案件のほとんどすべてのセクターに共通して見られるが、参加型開発においては、プロジェクトと村人の接点として、また開発プロジェクトの推進主体として「住民組織」の樹立が不可欠である。そして、住民組織が円滑に機能するためにはメンバー間（村人間）の信頼関係やリーダーに対する一般メンバーの信頼が重要である。

例えばグラミン銀行型のマイクロクレジットの事例では、「五人組」メンバー間の信頼関係の存在を前提にして、返済のための相互監視機能が期待されている。実際、吉田論文に示されるように、このようなマイクロクレジットでは信頼関係がすでに成立しているところであまりうまく機能するケースが多いのである。

また、灌漑組合の場合も、角田論文にあるように既存のコミュニティ内に確固たるリーダーが存在する場合、その者が灌漑組織の長になれば内部の利害対立の調停は容易で、灌漑水路の維持管理は効率的になされやすい。

このようにプロジェクトにとって都合の良い「信頼関係」がすでに存在していればいいが、それがないところでプロジェクトを開始しなければならないこともある。「基礎医薬品の回転資金（DRF）」では、このような初期条件からスタートするケースが多い。なぜなら、基礎医薬品さえ十分に届かないような貧困地域では、DRFの運営に必要な人的資本、経済的資本、そして社会関係資本が欠如していることが多いからである。

2. 初期資金（シードマネー）

DRF は手近に保健医療施設がなく、保健サービスへのアクセスがないところで基礎的な医薬品へのアクセスを高め、地域の保健・衛生状態改善をはかる手段として用いられる。DRF の要は村人による自助努力によって持続的な薬剤供給システムを根づかせるという点にある。一般的には、1年分の薬剤（あるいはそれに相当する金額）をなんらかの形で調達し、住民保健委員会がこれを村人に有料で売ることによって売上金を貯めていき、次年度以降の医薬品をこの売上げから購入することで外部者からの支援なしでも持続的・自立的に薬剤供給が続くようになることをめざしている。「バマコ・イニシアチブ」とも呼ばれるこの方式は、住民参加型基礎保健（プライマリー・ヘルス・ケア）プロジェクトではしばしば採用される戦略となっており、フィリピンにおいても保健省や NGO によってさまざまに試みられてきた。

DRF は「回転資金」であるから、回転を始める初期資金（Seed Money）をどのように調達するかがまず問題となる。最も望ましいとされているのは村人がおのおの一定額を拠出し、これを原資にして必要な薬剤を購入することである。拠出金を出した村人は「会員」となって割安な価格で薬剤が購入できる。このような形で初期資金が貯まるためには集められたお金が不正に使用されたり、誰かに着服されたりしないという信頼がメンバーの間で共有されていなければならない。また、自由に処分できるお金が少ない貧困家庭が、病気になったときのためにあらかじめお金を支出することには、物理的・精神的な抵抗も予想される。このため初期資金のメンバー拠出による調達には、望ましいとはいえ DRF 開始のためにはきわめて難しいハードルである。さらに、せっかく集まった資金を特定の村人に管理を一任することへの躊躇は容易に理解できよう。通常はこれを可能とするような信頼関係が成立しているコミュニティは多くはない。

ただし、それは必ずしもそのコミュニティの「仲が悪い」ということを

意味しない。そのコミュニティには日常生活レベルの相互扶助のシステムはあるかもしれないし、人々のネットワークは緊密であるかもしれない。すなわち「まとまりがある」という漠然とした意味での「社会関係資本」(ただし、本書ではこのような使い方はしないという約束である)ならあるのかもしれない。しかし、ここでは「共有資金管理に関する信頼関係」という特定の社会関係資本の有無が問題なのである。この特定の信頼関係が存在しなければ、DRF は機能しないのである。

しかしながら、資金の自己調達というハードルを残したままでは、DRF プロジェクトがいつまでたっても始められないので、外部者が初期資金を「投入／投資」してこのハードルをくぐり、DRF を始めることが行われる。

3. 資金管理

初期資金ができれば、DRF が始められる。しかしせっかく始めても、適切な金銭管理がなされなければ、1年後に翌年分の医薬品を買う原資は残らない。もちろんドナーが売上金管理をすれば計算間違いや不正使用のリスクは減るかもしれないが、それでは「村人の手による」医薬品供給というプロジェクト目的から逸脱するし、ドナーがいつまでもこのような作業にコミットできるとは限らない。したがって、この売上金の管理は住民保健委員会ないはそのリーダーあるいは会計係に委託されることになる。このしくみが動きはじめるためにはこれらの人々に対する他のメンバーからの信頼の存在もさることながら、「リボルビングファンド」という制度に対する信頼も必要である。今までにこうした試みの経験がなければ、村人は自分の支払った金額が必ず自分の利益となって返ってくることを確信できず、薬の代金を支払うことにためらいを感じるであろう。

このような信頼の不足状態に臨んでドナーのとりうる対策は、まず第1にリーダー、会計係になる人に対する実務的なトレーニングを施し、彼らの管理能力を高め、村人からの信頼に足る技量を身につけさせることである。第

2に、村人すべてに対してDRFの仕組みを説明し、「制度に対する信頼」を植えつける努力をすることである。これに加えて躊躇する村人になんらかの短期的なインセンティブを与え、その利益と引き替えに「とりあえず試してみる」気持ちにまでこぎ着けなければならないことも多い。短期的なインセンティブとは予防接種であったり、寄生虫の駆除であったり、「説明会・トレーニング」に参加することへの日当支払いであったりする。これらはいずれも外部者のみが提供できるものである。

いずれにせよ、こうした外部者の「投資」によってともかくDRFが動きだし、その運営が期待どおりに進んでいけば、人々のDRFに対する信頼、金銭管理者に対する信頼が醸成されていく可能性がある。すなわち、ドナーの資金投入が「信頼醸成」の環境を用意するのである。

4. 信頼の消費

一方で、このような「資金管理に関する信頼」という社会関係資本は、失敗の経験によって「消耗」ないしは「消費」されてしまう可能性があることには注意が必要である。当該コミュニティがこれまでに比較的まとまった金額を必要とするなんらかの「開発プロジェクト」を企画し、その資金を人々が出し合い、かつそれに失敗した経験をもっていれば、ドナーがいかに魅力的なDRFを熱心に導入しようとしても、なかなかこれに賛成しないであろう。この場合、必要な社会関係資本のレベルは単に「ゼロ」ではなく、これまでの経験によって「マイナス」のレベルにあると考えられる。この場合は、村人をスタートラインに並ばせるためのドナーによる投資はより多額なものにならなければなるまい。

このことは、外部者がたとえ善意であれこのような試みを行う場合、失敗したときにはその場限りのダメージではなく、将来にわたって社会関係資本の量に影響を与える可能性があることを自覚していなければならないことを意味する。

5. よそ者の存在による信頼の代替

ところで、DRFを開始するための信頼関係が不足している場合、外部者が特段の「投資」を行ったり、インセンティブを提供したりしなくとも、「よそ者」の存在それ自身が「信頼関係」を補う機能を果たすことがある。

筆者が継続的に調査を続けている中東のイエメンにおいては、1970年代に住民のイニシアチブを主体とした参加型の「開発協同組合」運動が盛り上がった一時期があった。これは当時の石油ブームに乗って、イエメンからサウジアラビアなどの湾岸産油国へ大量の出稼ぎ労働者が流出し、彼らの本国送金流入によって村人たちにある程度の資金的余裕があったことを背景として、村人が資金を出しあって村の道路、水道などの施設建設のために活用したのである。イエメンでは当時まだ外国ドナーの存在はほとんど知られていなかった。

しかしながら、この「協同組合運動」は長続きしなかった。まず中央政府は庶民の間に存在する比較的潤沢な資金の存在に気づき、貧困な国家財政を補うために「開発協同組合」の資金に食指を動かし、さまざまな介入を行ってこの運動をコントロールしようとした。またこの運動の核となっていた各地の「地方開発委員会」で「委員長、書記、会計」の三役間で資金の使い方をめぐる内輪もめや「着服」が頻発した結果、多くのイエメン人は「協同組合」に対する信頼を失ってしまったのである。

1990年代に入り、多くの国際ドナーの圧力を受ける形で保健省が「プライマリー・ヘルス・ケア充実のための地方分権化」政策を導入し、さまざまなドナーによるDRFが実験的に各地で試みられた。しかしながらこのとき、村人たちの記憶のなかにある「協同組合」失敗の経験が、DRFへの強い躊躇の原因となっていた。

それでも多くのドナーがDRFの開始にこぎつけたのはなぜだろうか。それは1970年代の協同組合運動のときには存在しなかった、ドナーという「よ

そ者」＝「資金力をもつ第三者」が存在していることで、万が一失敗してもなんらかの補償措置をとってくれるのではないかと、という期待があったからである。ここではドナーの資金力に対する信頼と、「外人がいるなら、不正はないであろう」というよそ者ドナーの倫理観への信頼があったと考えられる。すなわちここでは村人たちは、ドナーが「村人の中の利害関係の外にある」ことを評価し、またそこで扱われる金額がドナーにとっては些細な額であり横領へのインセンティブがないことと判断することで、ドナーに対する信頼を発生させたのである。そしてドナーはこの信頼を、村人の中の「横の」信頼関係の不足を代替する資源として用いたのである。

第5節 信頼醸成アプローチの落とし穴

これらの事例は、開発援助プロジェクトにとって必要ななんらかの形の信頼関係が不足、ないしは存在していない場合、外部者（ドナー）がこうした信頼関係を構築するきっかけになる条件づくりのために資源・資金・信頼関係を肩代わりする（＝投資する）ことによって、対象コミュニティの内外に信頼関係という「社会関係資本」を生み出した例、と考えることができよう。これらの事例は、社会関係資本は外部から操作することができる、ということを示しているのだろうか。

短期的に操作可能であることはまちがいない。これは、辻田論文で指摘されたように「政府と市民のシナジー」も、歴史的な経緯とは無関係に構築可能である、という立場と相通ずる。操作可能性の存在は、社会林業におけるエントリーポイント活動やDRFにおける初期資金の投入が、プロジェクトの前進に寄与することからも明らかである。しかし問題は、外部者の投資（これは金銭、物資、知識の投入に限らず、社会関係資本の注入を含む）によって醸成された信頼関係が、外部者の介入が終了した後も長期的に続くのかという点である。

本章の事例に則して言えば、森林局は村人との信頼関係を維持できるのか、DRF はその後も資金を自立的に維持できるのか、ということになる。

1. 依存心の発生

上述のM村森林保護委員会の代表者は、われわれの訪問時に手書きのメモを森林官に手渡した。そこには2年続きの干ばつによって村の経済状態が悪化しているので、「雇用が欲しい」「井戸を掘りたい」「ハンドポンプをもう一つ」「アニカットをもう一つ」という要望が書き連ねられていた。森林官はこうした要望を適宜関連の政府部局に伝達し、またドナー資金の利用可能性を模索する。村人にとってはこのような要望を村の外に提出することができるルートは唯一森林局のみであるのだが、森林局の現在の予算を考えればドナーの撤退後は、このような巡回も行えなくなると考えられ、巡回によって村人と接する機会がなくなれば、村人は外部との接触の道を閉ざされてしまうかもしれない。そのときM村の村人はどうするのだろうか。

優秀 VFPMC として全国表彰を受けたN村の代表者も「JFM のおかげで5年で三つのアニカット（簡易ダム）が建設でき地域は大きく進歩した。しかし過去1年は森林局から何のインプットもないので、VFPMC 活動の維持は困難になっている」と、森林局とドナーに対してプロジェクトの継続を要請している。

一方森林官も「一度作り上げた信頼を維持するために、なけなしの予算のなかから巡回経費を出しているが、これには限界がある」としてドナーに新たな支援を要請する。すなわち、せっかく醸成された森林局と村人との間の信頼関係も、ドナーの支援がなければ維持できないと言っていることになる。これは持続的な状態とは言えない。

フィリピンの事例では、1980年代に政府主導で行われたDRF（「ボティカ・ナン・バランガイ／村の薬局」計画）では、プロジェクト開始時に1年分の医薬品が保健省から無料で村に届けられ、保健省が指名した村人が他の村

人とは独立にこの薬を販売・管理してリボルビングすることになっていた。しかし、この計画が実施されたほとんどの村（バランガイ）では、数年のうちに資金の回収が行き詰まってしまった。これに対して90年代に地元 NGO が開始した DRF（「ボティカ・ビンヒ／薬局の種」計画）では村人が初期投資の一部を自己負担する原則を取り入れたために、政府・ドナー丸がかえで開始された DRF に比べて高い持続性と村人の参加を達成している。

一方、イエメンの事例では、DRF の実験的開始後 3 年を経るころからドナーが運営への関与を漸減しはじめたが、これにつれて資金の不正使用問題、代金回収能力の低下が発生しはじめている。

プロジェクトの目的達成に必要な「信頼関係」を外部からの働きかけによって醸成することが短期的には可能だとしても、それが継続する信頼関係に育っていかなければ、その経験は当該コミュニティの社会関係資本の蓄積を高めることには寄与しない。それどころか、ドナー撤収後に信頼関係が失われれば、その負の経験が蓄積され、この記憶は次の開発努力を参加型で行おうとする場合には、村人がよりいっそう躊躇するという「負の社会関係資本」として機能するであろう。実際、ドナーが去ったあとに残るのは外部者に対する依存心だけ、という結果になる開発プロジェクトは枚挙にいとまがないのである。

もちろん、ドナーの介入で作り上げられた信頼関係が持続的になり、ドナーの関与なしにその関係が維持・発展している事例もある。当初はドナーの下支えによるものであれ、信頼関係が村人の成功体験となって、村人の間、村人とリーダー、村人と行政の間の信頼関係がさらに増し、より強固な信頼関係が醸成されるならば、ドナーによって外挿された信頼関係が根づいた、と評価することができよう。

今後社会関係資本の概念が有用性を高めていくためには、どのようなときに外挿された社会関係資本が持続的になるのか、どのようなときには持続的でないのか、事例に基づいた研究の蓄積が求められる。

いずれにせよ、社会関係資本は短期的には操作性があるように見えても、

長期的な持続性は容易に獲得されない。外から挿入された社会関係資本が長期的に根づくためには、社会の固有性に対する理解、これまでの当該社会における開発の歴史、援助に対する依存心のあり方など、さまざまな要因の検討がなされなければならないことは確かであるように思われる。

(本稿執筆にあたっては、アジア経済研究所の調査研究事業として行った国内外での関係者からのインタビューの他、筆者が援助実施機関等の協力を得て行った以下の調査で得た知見を素材として用いている。援助研究においては、このような援助実施機関の協力・理解による情報収集は非常に重要な意味をもっており、この場を借りて関係諸機関にお礼を申し上げたい。ただし、いうまでもないことだが本稿における記述の全責任は筆者にあり、下記援助実施機関の見解とは無関係である。

- ① インドの JFM については平成12年度国際協力銀行 (JBIC) 「インド・アラバリ山地植林計画」第三者事後評価調査 (筆者は評価団の一員として参加)。
- ② フィリピンのドラッグ・リボルビング・ファンドについては国際協力事業団 (JICA) 「フィリピン人口家族計画プロジェクト」活動 (筆者は短期専門家として参画)。
- ③ イエメンについては平成12年度厚生省国際協力研究費 (建野班・筆者は研究分担者として参画)。

注(1) 本章では「社会林業」という言葉を広義に用いている。林地の中だけでなく、周辺住民の生活環境の改善にもなんらかの形でコミットする林業プロジェクトをここでは社会林業と呼ぶ。ただし狭義には「社会林業」を森林局による伝統的な植林アプローチの一変種にすぎないとし、これに対して「JFM」は村人の主体性を配慮するという意味で社会林業とはまったく異なるものと見なす立場もある。(Mark Poffenberger and Betsy McGean, *Village Voices, Forest Choices*, Oxford, 1996)

- (2) M村における森林保護委員会メンバーとのインタビュー、2000年10月17日。以下の情報も同様。
- (3) WFPの資金はもともと植林活動支援を目的としたものではなく、たまたま森林局が配分を委託されているのだが、インドの他の州ではドナーが当初から森林局の植林活動を支援する目的で「エントリーポイント活動」のための資金を供与している事例がある。これは信頼の操作性を前提とした援助、ということができる。