

## 話題

# 農村振興におけるソーシャル・キャピタルの形成に関する考察と提言

吾郷秀雄  
中桐貴生

## 目次

1. はじめに
2. ソーシャル・キャピタルの観点から見た日本の農村振興事業の特色と課題
  - (1) 日本の農村振興事業の特色
  - (2) 農村振興事業における政策的課題
3. 開発援助におけるソーシャル・キャピタルの動向
4. 国内外でのソーシャル・キャピタルの再形成の事例
  - (1) ボリビアの農村開発
    - 1) ソーシャル・キャピタルの観点での課題の整理
    - 2) ソーシャル・キャピタルの再形成に向けた取り組み
  - (2) ホンジュラスの農村開発
    - 1) ソーシャル・キャピタルの観点での課題の整理
    - 2) ソーシャル・キャピタルの形成に向けた取り組み
  - (3) 高知県の中山間地域振興
    - 1) ソーシャル・キャピタルの観点での課題の整理
    - 2) ソーシャル・キャピタルの再形成に向けた取り組み
5. 農村振興にかかるソーシャル・キャピタルの形成についての考察
  - (1) 開発援助にかかるソーシャル・キャピタルの形成についての考察
  - (2) 高知県の中山間地域でのソーシャル・キャピタルの再形成についての考察
6. 農村振興にかかるソーシャル・キャピタルのまとめと今後の必要性

## 農村振興におけるソーシャル・キャピタルの形成に関する考察と提言

### 1. はじめに

最近、ソーシャル・キャピタルという言葉が、よく耳にするようになった。ソーシャル・キャピタルという概念自体は 19 世紀から存在しているが、国際的に確立された明確な定義はない。このため、各者や機関によって異なった概念で使用されているが、一般的には「信頼関係」、「規範」、「ネットワーク」などがその本質として捉えられている<sup>1)</sup>。

#### (1) ソーシャル・キャピタルの概要<sup>2)</sup>

地域が持っている資本としては、次の 5 つがあるといわれている。1 つ目は、山川草木や気候に代表される「自然資本」、2 つ目は、農村社会を機能的に動かしていくために最低限必要な農業用水路、農道等というような社会インフラの「物的資本」、3 つ目は、それらの施設を維持管理・運営したり、競争力のある農産物をつくったりするための「人的資本」、4 つ目は、経済性に則った投資を行うための「金融資本」、そして 5 つ目が、そのような地域資源をさらにうまく活かし機能させるために必要な資本、すなわち「ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）」である。

これまでの研究や経験から、前述の自然資本、物的資本、人的資本、金融資本の 4 つの資本を効率的に活用していくためには、国、県、市町村、あるいは集落という社会的組織のメンバーが持っている信頼や規範、ネットワークをうまく作用させることが重要だと分かってきた。

ソーシャル・キャピタルについての研究例として、アメリカの政治学者ロバート・パットナムは、有名な「哲学する民主主義（1993）」の中で、社会活動や民主主義が何によって支えられているのかということをも明らかにした。彼は、イタリアの南北の州政府の行政を比較し、北部では都市住民が相互の信頼や規範、ネットワークを活かして協力し合うことで自分の都市を活性化していったのに対し、南部では人々や社会における信頼性が低く州政府の行政も効果的に運用されていないことが原因となり活性化が遅れていることを発見した。

つまり、ソーシャル・キャピタルが歴史の積み重ねの中で蓄積された社会では、人々の自発的な協調行動が起こりやすく、個人間での取引に係る不確実性のリスクが低くなるばかりでなく、住民による行政政策への監視・参加が起こるなど、明らかな文化の差となって現われることから、ソーシャル・キャピタルが地域経済の発展と密接に関わり合っていると結論づけた。

#### (2) ソーシャル・キャピタルに関する国内外での議論

ソーシャル・キャピタルに関する国内外での議論の主な流れをみると、1993 年に世界銀

行がソーシャル・キャピタルの課題を取り上げ、学者と NGO 代表で構成される「環境の持続可能な開発に対する副総裁諮問委員会」の中で議論し始めた<sup>3)</sup>。欧米諸国、とくに英国では 1997 年ごろからブレア政権により、公共セクターの肥大化を避けながら社会サービスを提供するために、企業・市民参加促進政策の理論的な柱として、ソーシャル・キャピタルを新たな柱と位置づけた先駆的な取組みが行われており<sup>4)</sup>、さらに国際開発庁は、貧困削減支援を進めるために 1998 年から「持続可能な生計向上」(後述)という概念を打ち出し、ソーシャル・キャピタルを事業計画の中で明確に位置付けて使いはじめている<sup>5)</sup>。その後、2000 年に入った頃から、多くの援助機関でソーシャル・キャピタルに関する議論がなされるようになってきた。

日本国内でも最近、ソーシャル・キャピタルの重要性が認識されるようになってきた。たとえば内閣府は海外での動向を踏まえ、2002 年(平成 14 年)からソーシャル・キャピタルの再形成を通じたコミュニティ機能再生の可能性について検討を始めた<sup>5), 6)</sup>。また、農林水産省はソーシャル・キャピタルのうち、農業・農村振興を図る上でとくに対象とすべき要素を「農村協働力」と称し、農業・農村振興施策において、こうした概念に留意する意義や、これからの取組みの方向性についてとりまとめを行った<sup>4)</sup>。その報告書<sup>4)~6)</sup>を見ると、地域社会の振興にソーシャル・キャピタルの概念を取り入れることの重要性や、コミュニティで形成されているソーシャル・キャピタルの形態分類や評価方法などについての記述が中心となっており、一方、実際にソーシャル・キャピタルの形成や強化が求められる個々の場面において、具体的にどのようにすればそれが成し遂げられるのかについては、今後の検討課題として述べられているに過ぎない。

都市的文化様式が広がった現代においては、農村自治体のコミュニティ機能ですら非常に弱まっているように感じられる。また家族や家庭の機能についても同様である。このことから今後、地域社会が発展していくためには、ソーシャル・キャピタルを育み強化する政策手法が大変重要になってきている<sup>2)</sup>。

### (3) 農村振興のために必要なソーシャル・キャピタル

ところで、農村振興のために必要なソーシャル・キャピタルとは、どういうものであるか。それは決して新しいものではない。地元の組織化や信頼関係の構築など、目に見えないが、農村振興を進めるにあたって必要不可欠なものとして我々が昔から知っている、いわゆるソフト部分のことである。

農村振興事業を支援するに当たって、開発効果の持続性を確保することが非常に重要であることは言うまでもないが、そのためには振興事業を開始する前の、地元の組織化や意識改革などの準備段階の活動、すなわち振興のための「土台づくり」をいかに充実させるかが極めて重要であることを筆者らは主張してきた<sup>7)</sup>。そして、この「土台づくり」によって強化されるものこそが、ソーシャル・キャピタルだと考えている。

例えば、家を建設するには土台となる基礎をつくり、梁、壁、屋根などが建設されるが、

強い土台がなければ地震などで簡単に崩壊してしまう。農村振興事業を実施するに当たってもこれと同じで、「ハードの部分だけ建設しても、それを運営していくソフト的な部分が脆弱であれば持続性が確保できない」ということを認識されている人は少なくないはずである。

#### (4) ソーシャル・キャピタル形成にかかる経験

筆者の一人がソーシャル・キャピタルについて大きな経験を得たのは、FAO（国際連合食糧農業機関）の中南米事務所で土壌保全対策の技術開発をしていた 1995 年ごろのことである。

日本では水田が主体の土地利用であることもあり、エロージョン（土壌流亡）はあまり問題にならないが、畑地農業が主体となっている中南米地域では大きな問題となっていた。中南米地域は雨季・乾季の区別が明確なところが多く、雨季の直前から初期にかけて、植え付けに備えて耕起を行い、雨季の降雨を利用して畑作物を栽培するという農業形態が一般的となっている。耕起後は畑地が裸地に近い状態となっており、そこに熱帯地域特有の激しい強度の降雨があると、比較的肥沃な表土が流亡し、土壌劣化が著しく進行する。

傾斜地に多くの農地が広がるアンデス地方では、畜力耕起を利用した小規模営農が中心となっているが、地形的に土壌流亡が発生しやすいうえに、等高線と直角の上下方向に耕起がなされるなどの土壌保全上好ましくない農法による影響も加わって、降雨時には大量の土壌流亡が発生している。また、アルゼンチンの大穀倉地帯であるパンパ地方では、大型農業機械による効率優先の営農が行われていることが原因で、地形勾配が約 2,000 分の 1 と極めて平坦であるにもかかわらず、重機械による強度の土壌圧縮と有機物不足による土壌の粉状化が発生し、降雨や風により肥沃な土壌が大量に流失している。

（話題 29 参照）

つまり、中南米地域では地形条件や営農形態にかかわらず、広範に土壌侵食の問題を抱えていることから、この問題解決のための技術開発が FAO での研究テーマであった。

農地における土壌侵食は、単に地形勾配などの自然条件だけでなく、不適切な農法といった人的要素も大きな原因の 1 つとなっているが、農家の多くは土壌流亡を問題視していない場合が多い。また、土壌保全対策事業としては、テラス工や石積み工、最小耕起法、等高線耕作法などの土木技術的対策や営農的対策などが挙げられるが、これらは公共事業としてではなく、農家による自主的な事業として実施されるのが基本であり、これらの効果の発生には数年もかかるため、即時の事業効果を期待する農家にとっては積極的にはやりたがらないのが一般的である。その上、実施された保全事業に地域全体の農家が参加し、継続的に維持管理をしなければ十分な保全効果が発揮できないという特徴がある、農村開発分野でも非常に難しい事業である。

実際に、中南米地域で実施された土壌保全対策事業に携わる中で、事業を成功させるためには「農家をどのようにして動機付けし、地域一体となって持続的に土壌保全事業を実施してもらうか」がいかに重要で不可欠なものであるか、言い換えると、ソーシャル・キャピタルの形成なしには、土壌保全事業は成り立たないことを痛感した。

こうした事業においては、ハード的な対策を実施する前に、農家に気づきを与える意識改革と事業に対する意欲の醸成、そして農家が集落または小流域単位でまとまって土壌保全対策を実施するための組織化から始めるべきだと分かった。

その後の 1999 年から、砂漠化問題が発生しているボリビア・アンデスの極貧地域における土壌保全事業の実証調査（我が国の農林水産省の調査事業）を担当した。初期段階の調査により、1953 年の農地改革当時は強いソーシャル・キャピタルがあったものの、その後の現金経済の普及と土壌侵食による生産性の低下から、貧困脱出への見通しがたたなくなり、零細農民の強いあきらめ感が蔓延し、援助への依存体質にも陥っていることが明らかになった。このため、それらの課題に対応した意識改革や組織化、彼らの意欲を引き出す動機付けの方法などのソーシャル・キャピタル再形成にかかる技術を開発した。

また、2008 年から、JICA（国際協力機構）の農村開発（貧困削減）技術アドバイザーとして、ホンジュラスでの小規模金融事業に携わった。当国では長期間にわたり多額の援助が実施されたにもかかわらず、当国の農村の貧困率が改善しない状況にあった。その理由を分析した結果、ソーシャル・キャピタルが他の周辺国よりも弱いことが原因であると判断され、強いソーシャル・キャピタルを形成するための政策提言や、当国農牧省や NGO の技術者に対して、零細農民の意識改革や組織化などのソーシャル・キャピタル形成のための技術協力を行うことにした。

さらに、国内では高知県の中山間地域にある高齢化・過疎化地域に対する地域づくりに協力した。ここでは、過疎化と耕作放棄地の増加により住民のあきらめ感が強く、地域に対する誇りが弱くなっていることが明らかになったため、「どのようにしてあきらめ感の払拭や地域に対する自信を醸成して、一致団結して課題に取り組んでもらえるか」というソーシャル・キャピタルの再形成に取り組んだ。

本稿ではボリビア・アンデスでの事例、ホンジュラスでの事例、さらに高知県の中山間地域で行った地域づくりの 3 つの事例を対比しながら、農村振興の事業効果の持続性を確保するために活用したソーシャル・キャピタルの形成手法について考察してみたい<sup>7)</sup>。

#### 引用文献

- 1) 末松広行、荘林幹太郎：農村のソーシャル・キャピタル・ルネッサンス宣言に向けて、農業土木学会誌 75(2)、pp.3 (2007)
- 2) 上野真也：公共政策とソーシャル・キャピタル、農村振興技術連盟誌 11 月号、pp.39～41 (2007)

- 3) 佐藤 寛編：援助と社会関係資本、ソーシャル・キャピタル論の可能性、アジア経済研究所、pp.16 (2001)
- 4) 農林水産省農村振興局・農村におけるソーシャル・キャピタル研究会：「農村のソーシャル・キャピタル」～豊かな人間関係の維持・再生に向けて、pp.3 (2007)
- 5) 内閣府経済社会総合研究所：コミュニティ機能再生とソーシャル・キャピタルに関する研究調査報告書、内閣府経済社会総合研究所、p.93 (2005)
- 6) 内閣府国民生活局：ソーシャル・キャピタル～豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて～、国立印刷局、p117、(2003)
- 7) 吾郷秀雄、中桐貴生：農村振興におけるソーシャル・キャピタル形成に関する考察と提言、農業農村工学会誌 80 (10)、pp.15～19 (2012)

## 2. ソーシャル・キャピタルの観点から見た日本の農村振興事業の特色と課題

本項では我が国の農村振興事業にかかるソーシャル・キャピタルの特色と、近年の農村のソーシャル・キャピタルにかかる政策的な課題について述べる。

### (1) 日本の農村振興事業の特色

#### ア. 事業実施

農村振興事業として実施される土地改良事業計画の立案に当っては、まず受益者の発意により事業推進協議会が設立され、計画時点から受益者と計画を立案する国や県・市町が密接に連携して計画立案が行われる。計画が立案されると、それに沿って法的な同意取得手続きが行われ、事業が開始される。

同意とは「事業を実施すること、およびそれに必要な負担金を支払う」ことを意味する。同意率は法的には3分の2以上であるが、実際には90%以上の同意が取得される。そして施設の建設事業完了後は受益者で構成される土地改良区という組織が、施設建設に係る地元負担金に加えて、施設を管理するための負担金を徴収しながら施設の管理を行う。

このことから土地改良事業は、全額行政組織で負担される公共事業の道路や橋の建設とは、全く違うシステムといえる。

この地元の発意で事業が計画され、自分たちが持続的に維持管理するというシステムは、日本が世界に誇れる先端「知」である。これを、農民参加型事業という人もいるが、そういう低いレベルのものではなく、これはもっと高度な「自立型事業」といえるものである。

地元農民が事業を要請し、責任を示すために同意書に押印して、事業完成後は負担金を支払いながら、自らが施設の維持管理を行うという理想的な「受益者主導の自立型事業」と言えるものであり、この実現には理想的なソーシャル・キャピタルが不可欠である。

#### イ. 世界から高く評価された「農民主導型の水管理」

土地改良事業の中の灌漑排水事業として建設された施設は、土地改良区という受益者からなる水管理団体によって管理される。土地改良区は、受益者から施設建設にかかる負担金の徴収と、水管理と施設の維持管理にかかる費用を徴収して水管理を行い、数万あるいは数千 ha という広大な地域の隅々まで水を配分している。

河川などの水源の水量が減少した場合には、受益者間の調整と合意を得ながら、関係者全員が使用水量を減らして、水争いを防いでいる。これも日本が世界に誇れる先端「知」である。

この「受益者主導の自立型事業」が国際的に高く評価されたため、世界銀行主導の途上国の民営化対策の一環として進められている「参加型水管理事業」では、日本の先進的な水管理システムをモデルとして、全世界の途上国に普及されている。また世界水フォーラムや COP10（生物多様性条約第 10 回締約国会議：2010 年名古屋開催）でも、新しい公

共の民活型技術として高く評価された。

### ウ. 世界に誇れる換地手法

土地改良事業の中に圃場整備事業といわれる事業がある。昔の圃場は、灌漑用水を上側の田んぼの地主さんをお願いして流してもらい、また排水は下流側の田んぼに話をつけてから流さないと問題になるという、上下流の農家との話し合いが必要な水管理体制になっていた。さらに収穫物は、隣の田んぼを通過して道路まで運び出さなければならず、周辺の農家と連携した作付けが不可欠であった。もちろん、一人だけ別の作物を栽培することは難しかった。

この問題を解決するために、国内で広く実施されたのが、“全ての圃場は用水路と排水路および農道に隣接した圃場に整備する”、という圃場整備事業であった。これは土木工事的には比較的簡単であるが、受益者との調整が極めて難しい事業である。総論では賛成でも、個人の土地の問題となると話は別である。個人の農地が、別な場所の土地に配分（換地）されることになるため、土壌条件などが異なることを理由に個人農家の不満が出る。

それを話し合いで調整するのである。換地委員として選ばれた農家は、大変である。毎晩のように地区農家と打ち合わせを行い、関係者全てに納得をしてもらう必要があることから、根気がある大変な作業である。これも外国では難しい事業であり、日本が世界に誇れる先端「知」であると考えられる。

そしてこの実現には、自分のエゴだけを通すのではなく、地区全体のための利益を分かち合うための信頼や規範、ネットワークなどのソーシャル・キャピタルが非常に重要であるといえる。

### エ. 地域ぐるみの活動

農林水産省で「農地・水・環境保全向上対策」という事業が、平成 19 年度から実施されている。これは我が国の農地・農業用水等の資源の適切な保全管理が、高齢化や混住化等により困難になってきていること、ゆとりや安らぎといった国民の価値観の変化への対応が必要なこと、我が国の農業生産全体の在り方を環境保全を重視したものに転換していくことが求められていることなどから、地域ぐるみでの効果の高い共同活動と、農業者ぐるみでの先進的な営農活動を支援する目的の事業である。

今まで農業者だけが管理していた農業水利施設等を、地域住民さらに子供会や老人会など様々な人たちで構成する地域ぐるみの活動組織が、保全管理に取り組む事業であり、大きな効果をあげている。これは地域の環境などの地域資源を、地域住民の「連携」により守っていこうという試みであることから、これも日本が世界に誇れるソーシャル・キャピタルの活用例と考えられる。

### オ. 生活改善普及事業<sup>2)</sup>

第二次世界大戦の敗戦後の「途上国ニッポン」を舞台として、農村地域の貧困からの脱出や生活改善、婦人の自立などを目指して昭和 24 年から農林省の事業として始まったのが、生活改善普及事業である。生活改善普及活動では、「角のない牛」と呼ばれ、つらい生活に耐えていた当時の農家女性を主たるターゲットとして、農家女性自身が生活の中で問題発見、課題設定、改善計画策定、実践とモニタリングなどへ主体的に取り組むよう誘導するアプローチがとられた。その実務を担う普及員は、特に若妻たちを「目覚めさせ」、「団結させ」、「自分たちの力で変革を担う」ように働きかけることが使命とされた。

生活改善の戦略は「お金が必要な改善」「お金を生み出す改善」、そして「お金を必要としない改善」に区別して指導を行うというものであった。とくに「お金を必要としない改善」の概念については、海外援助では“金がなければなににもできない”と考える人が多いことから、海外の援助機関からも高く評価されている戦略である。

生活改善普及運動が、①農村女性に農業への誇りと自信をもたせ、②農村女性を地域社会に認知させ、③農村女性のエンパワメントを高めさせて、「女性の地位向上」に役立った。

## (2) 農村振興事業における政策的課題

我が国の農村は、高度成長期以降、農家戸数の減少や都市化に伴う混住化の進行などにより大きく変貌してきている。また、出生率の低下と平均寿命の伸びにより少子高齢化が急速に進んでいることから、農業生産活動や集落共同活動における活力低下が顕著となっている<sup>3)</sup>。

また地方分権や市町村の広域合併などを背景に、地域の自主的・自立的な活性化への取組がますます重要となってきたが、農業集落の実状は、将来の見通しが立たない、リーダーがいない、合意形成ができない、など様々な活動の停滞・後退が起こっており、農村における活性化への取組みに大きな影を落としている<sup>3)</sup>。

これまで閉鎖的だった農村社会は、人々のネットワークが濃いコミュニティの特徴があり、強いソーシャル・キャピタルが生きていた。しかし、現代社会は功利主義的個人主義に強く覆われている側面があり、一見合理的に見える個々人の行動自体が、地域社会全体の利益を壊してしまうというジレンマを抱えている<sup>1)</sup>。

こうした問題がある一方で、近年都市住民の間では、農村における豊かな自然環境とともに、ゆとりある心豊かな生活にも関心が高まっている。実は、こうした「農村らしさ」を支えているのは、農村において単に視覚的な農的風景が広がっているだけではなく、そこに住む人々が支え合い共同して築きあげてきた農村社会の特徴、すなわちソーシャル・キャピタルが大きく影響しているものと考えられる<sup>3)</sup>。

地域コミュニティ運営の合意形成や経済振興のためには、構成員同士が地域社会において討論し理解し合うという信頼感が不可欠であることから、国内においてもソーシャル・

キャピタルの維持向上が重要な政策課題となっている<sup>1)</sup>。

#### 参考文献

- 1) 上野真也：公共政策とソーシャル・キャピタル、農村振興技術連盟誌 11月号、pp.39～41（2007）
- 2) JICA：農村生活改善協力のあり方に関する研究会、CD資料、生改さんって？（2006）
- 3) 農林水産省農村振興局・農村におけるソーシャル・キャピタル研究会：「農村のソーシャル・キャピタル」～豊かな人間関係の維持・再生に向けて、pp.1～2（2007）

### 3. 開発援助におけるソーシャル・キャピタルの動向

開発援助の分野では援助機関による懸命の努力にもかかわらず、援助終了後もその成果が持続的に発展している事例は必ずしも多くない。その原因の一つに、受益住民が援助活動によって地域全体として得られる利益を理解し、共同してその活動を支えていくような、関係者間の信頼関係が構築されていなかったり、決められた規範が守られなかったりすることが障害となっていることが挙げられる。すなわち、如何にしてソーシャル・キャピタルを強化するべきかという課題が浮かび上がってくる<sup>1)</sup>。

本項では開発援助におけるソーシャル・キャピタルの動向として、1990年代の国際機関や英国での動きについて述べた後、JICA（国際協力機構）によるソーシャル・キャピタルの検討について述べる。

#### （1）1990年代の指摘

##### ア. 人間主体の開発と心理的な問題点<sup>2)</sup>

開発援助の分野では1990年代に入り、従来から行われてきた、人間にとって副次的な事象である物質的、経済的な発展を目的とした開発から、人間そのものの発達を目的とした開発（人間中心の開発パラダイム）にも努力がはられるようになってきた。

UNDP（国連開発計画）の1995年版「人間開発報告」では、人間を中心とした開発の重要性を指摘し、人間中心の開発パラダイムの構成要素として、「生産性」「公正さ」「持続性」「エンパワメント（個人が自分自身の力で問題や課題を解決していくことができる社会的技術や能力を獲得すること）」の4つを挙げている。そのエンパワメントの概念の中心的な要素には、効力感（自己の潜在力の認知）、制御感（自分がコントロールしているという認知）、オーナーシップ（所有感）、公正感などと表現するのが適当な、極めて心理的な特徴が書かれている。

コミュニティを基盤とした住民主体の開発活動を行う際には、住民らが開発活動を始めるまでに多くの時間とプロセスを経なければならない。そのプロセスの多くは、地域住民へのアクセス、関係の形成、住民の開発問題への気づきの促進、彼らの主体性を失わせることなく問題状況の把握やプライオリティの設定、開発戦略の検討などを行う、「心理的側面」の強い準備作業である。この過程でうまくいかなければ、住民は開発活動へのオーナーシップ（所有感）をもてず、それ以後のプロセスは本当の力をつけるもの（エンパワリング）になり得ないし、社会的・経済的活動も大きく影響を受ける。

従来の開発事業においては、この準備期間の説明が困難で、それがうまくいくかどうかは担当者のいわば職人芸と素質に頼らざるを得なかった。なぜなら、この時期の開発プロセスは非常にソフトの事業で心理的、文化的、社会的な側面が強いという特徴があったためである。この分野こそが、ソーシャル・キャピタルである。

## イ. 英国の国際開発庁のソーシャル・キャピタルにかかる先駆的な取り組み<sup>3)</sup>

英国の国際開発庁（DFID）は 1998 年から、貧困解決と自然環境保全の両立をめざす開発援助アプローチとして「持続可能な生計向上」（Sustainable Livelihood）という概念を開発戦略の中で展開し始めた。

このコンセプトは貧困の軽減を、従来の「世帯収入」の向上だけから見のではなく、当事者である人々の意思決定や主導的な実施プロセスを最大限重視しながら、短期的な「その日暮らし」の視野の改善と長期的な持続性の確保の両方を考慮して、それぞれの地域が持つポテンシャルを最大限に引き出して生計向上を図ろうというものである。

DFID は「生計改善には人的資本、ソーシャル・キャピタル、自然資本、物的資本、金融資本の 5 つの資本が関わっている」と位置づけている。つまりソーシャル・キャピタルは、“生計改善”のための 5 つの資本の 1 つとして明確に位置づけられている。

また DFID が考える貧困状態とは、これらの生計のバランスが歪められていた姿であり、外部からのショックに対して非常にもろい状態にとらえられ、持続可能な生計改善のためには、5 つの資本をバランスよく保っていくことが重要であると指摘している。

### （2）JICA によるソーシャル・キャピタルの検討（2002）<sup>3)</sup>

#### ア. JICA の開発援助にかかるソーシャル・キャピタルの重要性

ソーシャル・キャピタルが意味する信頼や規範、ネットワークなどは新しい概念ではなく、従来からその存在は認識されていた。しかし JICA では従来、このような社会的要素は「外部条件（important assumptions：プロジェクトではコントロールできないが、その進捗や目標達成に影響を与えうる要素やリスク）」として扱われることが多く、プロジェクトによる働きかけの対象として明確には認識されてこなかった。

しかし今後は、信頼や規範、ネットワークなどのような社会的要素を単なる初期条件や外部条件としてではなく、ソーシャル・キャピタル（資本）として正面からとらえることになった。これによって、今まで漠然としていた社会的要素が可視化され、社会的要素間の関係や社会的要素と経済などの他の要素との関係が説明できるようになる可能性がある。またソーシャル・キャピタルの働きとしては、プロジェクト成果の実現を促進することと、成果を持続させることと考えられている。

## イ. 農業農村開発におけるソーシャル・キャピタルの代表例と留意事例

農業農村開発分野の開発援助におけるソーシャル・キャピタルの代表的な例は、次の表-1 のとおりである。

表-1 ソーシャル・キャピタルの代表的な例

農村内のネットワーク、農村外のネットワーク、伝統的組織・非伝統的組織、農業技術普及サービス・職業訓練制度、土地所有制度、互助システム、互助精神、リーダー選出方法、コミュニティの意思決定システム、情報伝達システム、土地の分配システム、規範、価値観
--

またソーシャル・キャピタルの形成に当って留意が必要な事例としては、次のようなものがある。

農業農村開発には多様な関係者（仲買人、流通業者など）が存在し、これらの業者とコミュニティの間の良好な関係を築くことが重要であるが、フィリピンのイザベラ州では仲買人による強固な米カルテルが存在し、農民は仲買人に対して弱い立場にあることから、作物を安く売らざるを得ない状況がある。また農民は仲買人から借金をしていることが多く、仲買人に対する心理的な負い目から、仲買人の望む作物しかつくらなったり、仲買人との関係を維持するために別の仲買人との関係を築こうとしなかったりすることがある。このため、共同販売組織の立ち上げなどには問題が大きく、留意が必要である。

また、国や地域によっては周囲の仲間との協調を意識するあまり、悪いとは分かっているでもリーダーや多数の意見に賛同したり、良いと思っても自分だけでは行動しない場合がある。また組織の規則よりも、血族の利害を優先する場合も少なからずある。周囲との協調や血縁関係は相互扶助の観点から非常に重要であるが、それが行き過ぎると規範の形成や改善活動の妨げになる場合もあるため、留意が必要である。

#### ウ．灌漑水管理にかかるソーシャル・キャピタル

灌漑援助の分野では世界銀行の主導により、途上国政府の支出を削減するための民営化施策の一環として、従来、政府が行ってきた灌漑施設の維持管理を受益者である農民組織に移管する「参加型水管理」が導入・推進されてきた。しかし農民の当事者意識の欠如、水利費の低徴収に基づく管理経費の不足による不十分な施設管理などの問題があり、進捗は遅れている。このような状況では、いわゆる「負のサイクル」（不適切な維持管理が施設の老朽化を進行させ、不適切な水管理と農業生産性の低下をもたらし、それが水利費徴収率の低下につながる）を加速することになる。

水源開発が限界に達し、新規の施設建設が困難な状況下では、水管理をおろそかにすることは「負のサイクル」を進行させ、一層のコスト高をもたらすため、政府としては良好な参加型水管理を推進し、「負のサイクル」を断ち切ることが重要な課題となっている。

灌漑水管理における主要な関係者は、農民、灌漑部局、営農普及部局である。各々の関係者に関連するソーシャル・キャピタルの現状は次表—2のとおりである。

表—2 水管理における関係者のソーシャル・キャピタルの現状

関係者	現状の意識
農民	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農民組織による水管理のメリットが感じられない</li> <li>・水は無料、水利施設の維持管理は自分たちの仕事ではないという意識</li> <li>・下流の農民は上流優先に不満を持ち、水利施設を壊してでも水を得ようとする意識</li> <li>・地主のように政治力があれば、水利費を支払わなくてもよいという風潮から生まれる農民組織への不信感</li> </ul>

	・灌漑部局は不正を行っているという農民の不信感
灌漑部局	・天水田や田越し灌漑が歴史的に主流であり、用水路は極めて最近のことなので、水管理という概念の重要性に対する認識不足
灌漑部局→ 農民	・灌漑部局は、農民は依存心が強いという認識 ・灌漑部局技術者はエリートであり、教養のない農民よりも、良いものをつくれるという自負。 ・末端水管理は農民の役割であり灌漑部局はできれば関与したくないとの消極姿勢
灌漑部局→ 普及部局	・灌漑部局は営農部門を支援する普及部局とは、連携した活動をする必要はないという縦割り意識

このようなソーシャル・キャピタルの現状に対する改善支援として、農民や農民組織に対しては、農民組織の定款制定、水配分にかかるローテーションの制度化、水利費不払い者への罰則強化、共同化した農民だけに農業機械を貸し出す制度などを導入することによって、農民の利己的取水や維持管理に対する無責任な姿勢、水利組合への参加にメリットを感じていない農民の意識改革などが醸成され、農民組織によって公平な水管理が行われることが期待されている。このような農民間の協調を大切にする意識が醸成されれば、制度に対する信頼をもたらし、それが一層の制度定着を進めることになるだろう。

#### 引用文献

- 1) 上野真也：公共政策とソーシャル・キャピタル、農村振興技術連盟誌 11月号、pp.39～41（2007）
- 2) 佐藤 寛：援助研究入門—援助現象への学際的アプローチ—、アジア経済研究所、pp.119～120、286～311（1996）
- 3) 国際協力事業団（JICA）国際協力研修所：ソーシャル・キャピタルと国際協力—持続する成果を目指して—、pp.1、2、22、79～87（2002）

#### 4. 国内外でのソーシャル・キャピタル再形成の事例

本稿では国内外のソーシャル・キャピタル形成に関わる事例として、ボリビア・アンデスで実施された我が国の実証調査の事例について述べる。なお実証調査の内容は「話題 29：世界のパンカゴ・南米の激しい土壌侵食とアンデス天空の高地における砂漠化防止対策の取り組み」を参照されたい。

##### (1) ボリビアの農村開発

###### 1) ソーシャル・キャピタルの観点での課題の整理

本項ではボリビア国の貧困対策の取り組みと、実証調査の中で明らかにされたソーシャル・キャピタルの課題について述べる。

###### ア. ボリビア国の概要と貧困対策の取り組み<sup>2)</sup>

ボリビアは中南米地域の中でも貧困率が 60%以上と高く<sup>1)</sup>、とくに農村部の貧困率はさらに高いため、これがボリビアの政治・経済及び社会的な不安定要素の 1 つとなっている。特に貧困が深刻な地域は、標高 4,000m を超える高地高原地域や、標高 2,000m から 3,500m の渓谷地域である。

これらの地域は半乾燥地域に属し、降雨量は年間 400～600mm と日本の 3 分の 1 程度と非常に少ないが、雨期には激しい降雨が短時間に集中して降るため、激しい土壌侵食が発生している。つまりこれらの地域は「貧困と環境破壊の悪循環」に陥っている地域である。

貧困対策を推進するためボリビア政府は 1994 年に大衆参加法を、1995 年に地方分権化法を制定した。大衆参加法により、村役場から提出される開発事業の要請に対し、政府税収の 20%の資金を、村の人口に比例して、国から村役場に直接予算を配分することとなった。

また地方分権化法によって、基幹施設の建設・管理主体が国から県庁に移管され、小規模なものは大衆参加法に基づいて、村役場が開発事業の実施主体となった。しかし、国家予算の制約や、開発事業の主要な財源となっている海外からの借款が少ないことから、当国における事業実施数は実際には少ない。

1953 年の農地解放後、各集落に農民組合 (Sindicato Agrario) が設けられ、集落内に農地を所有している農民は、全て組合に参加しなければならないことになっている。村役場は、各集落の農民組合からの事業要請を受けて、大衆参加法の資金を活用して事業支援を行っている。

## イ. 実証調査地区における一般的な課題

チュキサカ県スクレ市周辺の溪谷地域（標高約 3,000m）を対象として、我が国の農林水産省の調査事業として“農地土壌保全対策事業の実証調査”（1999～2003年）が実施された。

本地域における、実証調査開始当時の一般的なソーシャル・キャピタルにかかる問題点は、次のように指摘できる。

### （ア）村役場の開発事業にかかる課題

大衆参加法の制定以後、村役場には従来に比べて多くの資金が投資されているが、村役場の運営能力（全職員でも 5～6人）が不十分であることから、生産的な開発や貧困削減のための事業が実施されていない問題がある。また村長の汚職問題がたくさん発生し、ひどい市町村では 5年間の任期の間に 6人も村長が交代した村があった。なお村長が交代するということは、役場の職員が全員交代することを意味する。「役場組織の問題」

村役場では集落からの開発要望の聞き取りを行い、村開発計画を立案している。その方法は、集落の農民組合の代表者に対して研修を行った後、彼らが集落内の住民ニーズを集落開発計画（要望）としてとりまとめて、役場に提出することになっていた。この方法は一見、妥当な方法に見えるが、問題はそれらの農民組合代表者の質である。必ずしも理想的な人が選ばれていないため、すべてに悪影響を及ぼしている事例がみられた。「リーダーの質」

集落開発計画にはほとんどの場合、土壌保全計画は含まれていなかった。現地では激しい土壌侵食が発生しているが、そもそも農民がエロージョンを問題視していないため、当然のことながら地元からの事業要望にも含まれてなかった。「土壌侵食の軽視」

大衆参加法の制定以後、集落の農民組合の位置づけが重要になってきたが、近年、農民が農民組合を重要視しなくなり農民組合が弱体化してきていた。農地解放当時は強い農民組合が存在し、農民は一致団結して集落の発展に努力してきた。また農民組合は集落の共同農地を所有し、新しく世帯を持つ若者にそれらの農地を分配してきた。しかし人口の増大から共同農地は枯渇し、現金経済の浸透と功利的個人主義の考えが強くなってきたことから、強固な農民組織は弱体化し、昔から行われてきたアイユ（“ゆい”のような相互扶助の習慣）もなくなり、共同事業の実施も難しくなってきた。「集落組織の弱体化」「相互扶助習慣の崩壊」

### （イ）開発支援団体により実施された事業の問題点

集落への開発支援団体とは、大衆参加法による予算を活用して支援する村役場、外国からの援助資金を活用して支援する NGO 団体（慈善団体ではなく、コンサルタントまたは小規模な施設の建設を支援する“日本でいう NPO 団体”）、さらに外国の援助機関である。

実証調査の対象地域周辺では、国際機関からの大規模な借款による農村開発プロジェクト

トが実施され、終了時評価の際には高い評価が出されていた。しかし、事業終了から3年後に現地調査をしたところ、持続性は非常に低いと判断された。このことからプロジェクト終了時の評価で良いと判断されていても、終了後3年程度経過すると持続性の問題が大きいことを痛感した。

当地域は高地に位置するため気温が冷涼であることから、多くの集落に野菜栽培のためのビニールハウス棟が援助されていたが、短期間使われた後、全てが放棄されていた。この事業は開発支援団体が集落農民と話し合いをして、合意を得た後、建設資材を持ち込み、労務の提供と日干しレンガは集落が負担するという方式の「集落共同事業」として実施された。また、その管理は集落全体が担う計画であった。ハウスには野菜などが植えられ、作物への灌水は農民が交代で実施することとされた。しかし1回目は生産できても、2回目の生産は各農民が責任を果たさなかったことから失敗し、その後、ビニールは破れ施設が放棄されていた。「集落内の信頼関係と規範の欠如」

地域の森林は伐採されて禿山の状況であることから、援助団体の支援で多くの集落に「集落苗畑」が建設され、植林が実施された。プロジェクト期間中は、担当技術者が苗を生産したが、プロジェクトの終了に伴って苗畑は「集落が継続して生産するように」と、集落へ贈与された。しかし全ての苗畑は放棄されてしまっていた。この2つの事例は、集落が責任を負う「集落共同事業」は、誰も責任を負わないと同じ意味だということを痛感した。「共同事業に対する責任感の欠如」

土壌保全事業が実施された先進地区の調査に出かけ、モデル農家を調査した。モデル農家の男性はテラスを造成し、溪流からビニールパイプで灌漑用水を引っ張り、コンポスト（堆肥）も作成しており、まさしくモデルにふさわしい農家であった。しかし彼の植林地を見てびっくりした。3m近くに達していた植林された松は、事業終了後、隣人に火をつけられ枯れてしまっていた。これは、貧困地域で見られる強いジェラシー（嫉妬心）の結果である。多分、彼が一所懸命働くため、援助機関は彼をモデル農家として特別な支援をしたと考えられるが、その結果として集落内の不和を招いたのは間違いない。「ジェラシーの増大」「集落内の不信感の増大」

## ウ．実証調査地区3集落における課題

実証調査を実施した3集落（トモロコ集落、カイナカ集落、シリチャカ集落）における、着手当時（1999年）のソーシャル・キャピタルの課題は次のとおりであった。なおこれらの集落の農民の貧困レベルは、年間を通じて3食が食べられないという極貧農民である。

### （ア）対象3集落における共通した課題<sup>2)</sup>

各集落におけるチュキサカ県営事業やNGO事業の実施数は、多い順番にシリチャカ集落、トモロコ集落、そしてカイナカ集落であった。しかし、各集落の農民組合の組織力は、開発事業の実施数が多いところほど弱くなる傾向がみられた。つまり一番事業数が多

かったシリチャカ集落の農民組合の組織が、一番弱かった。この原因は、実施された事業が集落組織の強化について考慮されていなかったことから集落内で不信感などが高まり、結果的に農民組合の弱体化につながったと指摘できる。「組織の弱体化」

トモロコ集落では農民組合の代表を選ぶに当たって、集落内で一番非協力的な農民を「罰」として選定していた。シリチャカ集落では男性のほとんどが外国へ出稼ぎに行ってしまうため、集落に残った婦人が「連絡係り」としてのみ機能していた。これらの結果、これらの2集落では家畜関係や水争いなど多くの紛争が見られ、事実上、農民組合は機能していなかった。「リーダーの質」「組織の弱体化」「信頼関係の欠如」

農民の意識は貧困から抜け出すことが難しいため、強い“あきらめ感”、“足の引っ張り合い”、“自分だけ良くなるという強い個人主義”、“援助団体への不信感”、“援助団体からモノの支援を受けないと協力しないという依存主義”、“土地での収穫より出稼ぎで儲ける考え方が強い”、という実態であった。援助団体に対する不信感とは、実施された開発援助の効果が出なかったのは、“援助団体に非がある”と農民側が考えていることによるものであった。

土壌との関係については、長年の収奪的な土地利用により土壌が流亡して地力が低下し、生産性が大幅に減少していたが、農民たちは土壌侵食により地力が低下しているとは考えていなかった。また生産性の減少を“土地が疲れている”という表現をするものの、土壌を保全するという意識はほとんどなく“土が農民の生きる土台である”ことを忘れていた。「生存基盤である土壌の軽視」

昔から行われていたアイニという相互扶助の習慣があったが、当時ではほとんどみられなくなっていた。「相互扶助の習慣の崩壊」

収穫がほとんど終了する6月24日のサンフアンの祭りから、11月2日の作付け開始までの間、他人の土地でもどこでも自由に放牧できる「自由放牧の習慣」があり、これが過放牧を加速させていた。このため植林をした農民は、他人の家畜から自分の植林苗を保護しなければならないことになっており、これが植林を広げるための大きな壁になっていた。「土壌保全や植林に不適切な集落規範」

#### (イ) トモロコ集落の灌漑事業における課題

トモロコ集落には、8カ所の小規模灌漑（1カ所あたり平均受益面積8.5ha）が実施されていた。集落の一部の農民の要請を受けて、援助団体が小規模灌漑施設の建設を支援したものである。この場合の地元負担は、単純労務と石などの現地材料の負担だけであった。また水管理や施設の維持管理のための研修は、実施されなかった。

水が十分確保できる時は問題がなかったが、河川の水量が減少した際に水配分が不平等となり、農民同士の紛争が生じる結果を招いた。また、施設の維持管理を怠ったため、施設の一部分が壊れて導水に支障が出ているが、農民は壊れた施設を自ら改修しようとする意欲が少なく、またどこかの援助団体に協力してもらえばよいという気持ちが強く見られ

た。「援助団体に対する強い依存心」「信頼関係の欠如」

#### 引用文献

- 1) 外務省：ボリビア国別援助計画、pp.1（2009）
- 2) 吾郷秀雄：参加型開発から自立支援型開発へ、－アンデスの天空の貧困村における農村社会開発を事例として－、(株)大学教育出版、pp.68～69（2003）
- 3) 吾郷秀雄、中桐貴生、荻野芳彦、丸本充：ボリビアを事例とした貧困削減に対する新しい提言、農業土木学会誌 73（3）、pp.17～20（2005）

## 2) ソーシャル・キャピタルの再形成にむけた取り組み

本項では実証調査の中でとられたソーシャル・キャピタルの再形成のための手法と、実証調査終了から2年後に行われた持続性の評価結果について述べる。

### ア. 以前から実施されてきた土壌保全事業の方法

長年、国際機関などでは土壌保全対策事業が実施されてきたが、その方法は「土壌保全事業を実施した農民に対してお金や食糧を払うインセンティブを使った方法」が主としてとられてきた。しかしこの方法では、「お金の切れ目が事業の切れ目」となり、プロジェクト終了後の持続性は全くなかった。

### イ. 実証調査の戦略

実証調査の戦略としては、地域が「環境破壊と貧困の悪循環に陥っている」状況から、土壌保全対策がなされない限り貧困削減は実現しないという基本方針により、土壌保全をベースとした農村開発の手法で取り組んだ。言い換えれば、「貧困農民の財布は破れて金が落ち続けていることから、まず財布の破れを止めること」が第1だと考えられた。

土壌保全事業とは前述のように、土木的対策としては石を等高線状に並べたり、テラスを建設したり、営農的には作物残渣を農地に残し、耕起を上下方向ではなく等高線状に実施して、山地には植林などを行う事業である。これらの事業は公共事業ではなく、農民の個人事業であるため「農民が事業をしたい」と思わない限り、事業は全く進まない。

このことから土壌保全の大きな課題は、エロージョンを問題視しない農民に対して「どのようにして農民の意識を保全型に変えるのか（意識改革）」と、集落全体の農民を参加させないと効果がでないため「どのようにしたら集落全体で保全事業を実施してもらえるのか（組織化）」であった。

また土壌保全事業は継続的に実施しなければ意味がないことから、実証調査が終了した後も、農民たちだけで引き続き土木的な保全対策や営農的な対策、さらに植林が実施されるように「**持続性の確保**」が最重点の課題と考えられた。このため参加型試験を担う農民リーダーグループの養成を通して、彼らを集落のリーダーグループとして育成し、協力終了後も彼らを通して引き続き土壌保全や栽培の普及支援が行えるような戦略がとられた。

### ウ. 実証調査の実施手法<sup>1)</sup>

実証調査の実施手法は、話題 29「2. ボリビア国アンデス渓谷地域での水土保全対策のケーススタディとその考察」にあるので、ここでは要約のみを記述する。

最初に入ったトモロコ集落においては、事業の内容を説明した後、土壌保全と栽培試験を担当する試験農民（約10人の農民リーダー）を選定してもらい、動機付けのために彼らに対して土壌保全事業の先進地研修会を開催した。しかし、試験事業に対する試験農民

たちの意識は「試験は自分たちにはメリットがなく、実証調査のために協力しているのに、自分たちに何の見返りもないのはおかしい」と、暗にインセンティブの供与をほのめかした。これは“全く意外な、考えもしなかった驚きの態度”であった。

このままでは、以前から実施されてきたようなモノのインセンティブを支払わなければいけない事態になるとが考えられたことから、一旦、事業を全面的にストップして、事業実施方法を大幅に変更することにした。

新しい事業実施プロセスは、まず事業の最初の段階に徹底的な意識改革のための参加型学習を集中的に実施して、ソーシャル・キャピタルを再形成することであった。

新しいプロセスと通常の事業実施プロセスとを比較すると、大きな違いが見られる。通常、最初に取り組みられるのは集落開発計画の立案であるが、実証調査の場合は事業成果の持続性を確保するために、その開発計画立案の前に2つの段階が設けられた。それは「意識改革による集落組織の強化、自然資源に対する保全意識の醸成、自然資源と農民家族の関係を理解するための学習、女性の組織化と土壤保全や職能研修」と、「農民リーダーの育成と彼らによる圃場での参加型試験」である。これらの研修事業はソーシャル・キャピタルの再形成に重要な役割を果たしたと指摘できる。

## エ. 実証調査終了から2年後に実施された持続性評価<sup>2)</sup>

実証調査が終了した後の2年後（2004年8月）に実施された事後評価の結果は、「話題29：2. ボリビア国アンデス渓谷地域での水土保全対策のケーススタディとその考察」にあるので、ここでは評価結果の要約のみを記述する。

- ・ トモロコ集落とカイナカス集落の2集落では、ほぼ目標通りの成果が得られ、生活水準の向上が認められた。トモロコ集落では参加型試験を担当した農民リーダーがプロジェクト終了後も献身的な支援活動を継続し続けており、集落農民もこれに呼応して、土壤保全コンクールで実施した施設を良好に維持管理していた。また農民リーダーが農民組合の幹部となり、集落組織が強固に機能していた。植林苗を家畜から保護するための、「集落全体による社会コントロール」が機能しており、引き続き植林が実施されていた。
- ・ カイナカ集落はトモロコ集落と比べ、保全コンクールで建設された保全施設の維持管理状況は若干劣り、またレプリカ（保全コンクールと同様な施設）の土壤保全事業数も少なかった。一方で、植林事業については大きな成果をあげることができた。実証調査で養成された9人の苗畑農民が、その後、彼らの指導により更に25人の農民が苗を作れるようになるなど、植林事業においては成果の拡張が確認された。
- ・ シリチャカ集落では、実証調査は2年間の実施後打ち切られた。その背景には、80%を超える農家戸主（男性）の出稼ぎ（主にアルゼンチン）があった。出稼ぎ者が帰郷するのは播種時と収穫時の年2回だけであるため、肝心の意識改革研修の対象者を集落に残る女性や老人とせざるを得なくなり、このまま継続しても十分な効果の発現が

難しいと判断されたことから、実証調査を中止せざるを得なかった。

#### 引用文献

- 1) 吾郷秀雄、中桐貴生、荻野芳彦、丸本充：ボリビアを事例とした貧困削減に対する新しい提言、農業土木学会誌 73 (3)、pp.17～20 (2005)
- 2) 吾郷秀雄、中桐貴生、団 晴行、四野見悠喜男：自立支援型開発手法による土壌保全対策事業の事後評価、農業農村工学会誌 75 (10) pp.35～39 (2007)

### (3) ホンジュラスの農村開発

#### 1) ソーシャル・キャピタルの観点での課題の整理

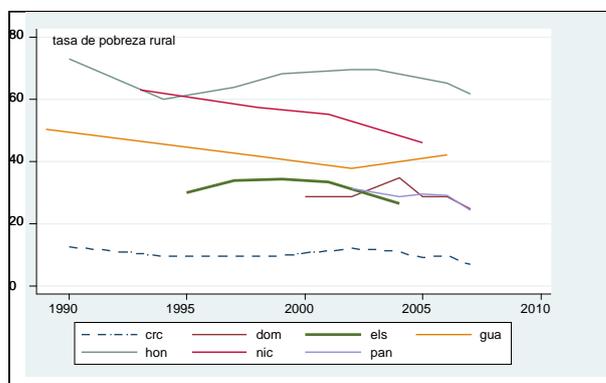
本項では中米ホンジュラスの貧困状況と、農村開発にかかるソーシャル・キャピタルの課題について述べる。

##### ア. ホンジュラスの農村の貧困状況

UNDP（国連開発計画）<sup>1)</sup>が発表している人間開発指数や人間貧困指数などの各国における発展状況や貧困の度合いを総合的に示す指標に基づくと、ホンジュラスは中南米の中では最下位国の1つに位置付けられ、多くの人々が貧困の中で生活している状況にある。

当国の農村の貧困率は、下図「中米諸国の農村貧困率の推移」の一番上の線のように、中米諸国の中で一番高い状況である。長年にわたり多額の援助が実施されてきたのにもかかわらず、農村の貧困率は大幅な低下が見られない。

1995年当時の農村の貧困率は、当国とニカラグア（下図の上から2番目の赤線）がほぼ同じであったが、その後、ニカラグアは大幅に減少したのに対し、当国は高止まりのままである。なお、ホンジュラスは1998年、大型のミッチ台風で大きな被害を受け、貧困率が高くなった。



中米諸国の農村貧困率の推移（出典：CEPALSTAT 2010）

ホンジュラスの農村貧困率が下がらないということは、多くの事業が実施されたのにもかかわらず、事業効果の持続性が確保できていないということを意味する。つまり、実施された事業の成果が十分に発揮されていないということであるため、これには当国のソーシャル・キャピタルのレベルが大きく影響していると考えられる。

##### イ. 零細農民支援とソーシャル・キャピタルの現状

###### (ア) 農地改革の受益者の意識

ホンジュラスでは、1962年から本格的に始まった農地改革により大地主の土地を収用して、非常に安い値段で土地なし農民に土地を配分してきた。これらの土地名義は、個人ではなく農民組合名になっており、農作業も共同で実施している場合が多い。これらの農地改革の受益農民に対して、国際援助機関ではインフラの整備や生産技術の向上などについて長い間、多くの援助を実施してきた。

しかし 1992 年、農地改革の法律が改正され、それらの土地が自由に販売できるようになったことから、その後の 2 年間で、農地改革された土地の半分以上の土地が農民組合により販売されてしまった<sup>2)</sup>。多くの場合、バナナ企業（輸出関連の大企業）や元の地主に販売されたらしい。土地を販売した農民は、一時的には金回りが良かったであろうが、その後は再び貧困に近い生活をしていると考えられる。「農民の規範」  
「長期的な視点の欠如」

また土地なし農民が、大地主の土地や国有地へ不法侵入・占拠するような過激な行動も目立っている。農牧省では全国に 12 か所の試験場を保有しているが、国の予算が少ないこともあって試験場用地が十分活用されていない実態である。それらの試験場の少なくとも 5 ヶ所は、土地なし農民が不法占拠し、そこに家を建てて農業を行っている。これに対して政府は、十分な排除対策ができず、10 年も経過すると法律上農民の土地になってしまうという。「農民の規範」「政府の無策」

### （イ）貧困農民の態度や規範

当国の主食はトウモロコシやインゲン豆であり、それらの生産量を増加させるための農業開発支援が実施されている。その実施方法は、改良種子と化学肥料などを購入するための融資支援及び栽培技術の支援である。今までに実施されてきた事業を見ると、降雨が少なかったり洪水があったりしたなどの理由により、融資の回収が十分実施されていない場合が多い。農民は自然災害があると必ず、融資の帳消し（condonacion）を要求しており、「政府からの借金は返済しなくてもよい」などと、公然と発言する農民もおおむね悪い習慣になっている。「農民の規範、意識」

地元から農業開発の事業要請があった地区を調査すると、多くの集落の農民は、自助努力が不足していて、ただ援助を待っているという態度であった。いくつかの集落農民からは、集会時に「我々に何の援助を持ってきたか？」と露骨に聞かれたことも多い。この質問に対して筆者は、「みなさんはプロジェクトを実施するために、どのような自助努力や資金の準備がありますか」と聞き返すと、「自分たちは貧しく、お金もないので支援して欲しい」と、自助努力はほとんど見られず、強い依存体質だけが見られた。なお、このような自助努力がほとんどない地区に支援すると、事業効果の持続性確保に問題が生ずる可能性が高い。「強い依存主義」「自助努力不足」

筆者の一人は NGO 等の技術者を対象とした自立支援型の技術研修を実施し、その中で技術者から農民の態度や規範について聞き取った。たくさんの技術者から、集落内では不

不信感が多いこと、グループを作るさいにグループ内でのまとめが大変であることなどが報告された。これは集落組織やグループ組織が弱いことを示している。通常は多くの援助が行われれば、集落などの組織が強化され発展するはずであるが、ボリビアの事例と同じように、実態は逆に、集落などの組織が弱体化していることが分かった。「農民間の不信感」「利己的な個人主義」「組織の弱体化」

この研修受講者の1人から、「集落の一部（20戸）の農民に対して灌漑施設の無償支援（単純労働と現地材料の供与は受益者負担）を行ったが、集落の誰かが灌漑パイプ内に2回に渡って異物を入れたため、結局、施設を放棄せざるを得なかった」と、地域住民の過激な行動を批判した事例発表があった。これは、ねたみ（ジェラシー）が原因によるもので、通常、どこでもねたみは発生するが、貧困な地域ほど激しい傾向がある。このケースでは開発計画立案に当たって「ねたみの問題が発生しないよう」に配慮した、例えば無償ではなく一部有償にして、その資金を灌漑受益者以外の人々の支援に充てるなどのねたみ防止対策が必要であったと指摘できる。「ねたみの発生」「住民間の不信感の醸成」

#### ウ. 灌漑事業とソーシャル・キャピタル

当国の気候は年間の約半分ずつが乾季と雨季に分かれているが、近年、地球温暖化の影響で雨季の間でも降雨がない（カニクラ現象）期間が長くなってきている。このため農業生産を安定的に実施するためには、灌漑開発が不可欠である。しかし、灌漑面積は民間企業の施設整備実施によるものが7万haに対し、政府が実施した事業面積はわずか1万ha（2011年統計）である。この政府の灌漑面積は、全農地（1,687千ha）のわずか0.6%と非常に少ない面積である。

当国政府および国際援助機関の支援で実施される灌漑事業の実施方法は、地元負担として単純労働の無償奉仕と石などの地元材料の供出となっており、これらの地元負担の全事業費に占める割合は事業費に換算して20～30%である。この方式は現金収入が非常に少ない農民にとっては「実質的な懐の痛み」が伴わないため、非常に喜ばれる。しかし受益者のオーナーシップ意識は非常に低くなり、これらの施設が完成後に災害などで壊れたりしても、受益者の自助努力で修理をしようとせず、再び援助で改修してもらおうと考えるため、施設が十分活用されていない事例が見られる。「強い依存主義」「オーナーシップ意識不足」

灌漑開発には、灌漑施設を管理する組織強化の支援、栽培技術支援、栽培するための資金援助、および農産物の販売先の支援が不可欠である。ところが政府が支援している灌漑開発の方法をみると、支援は灌漑施設の建設と組織化支援だけで十分な効果が出ているとは言い難い。その理由は、政府の灌漑部局が支援できる業務範囲に留まり、栽培普及団体との連携が不足しているためである。なお、農牧省には普及部が存在するものの普及員数が極めて少ない実態であるため、現場レベルでの栽培普及は難

しい実態である。「事業実施システムの問題」

## エ. その他の開発事業に対する課題

事業の持続性を確保するような実施方法がとられていないプロジェクトが多く見られる。例えば受益者の組織化を行った後、施設や農業資材について贈与方式で事業が実施されているプロジェクトがある。またワークショップの参加者に食事やノートを与えるなど至れり尽くせりの支援が行われている。さらにソーシャル・キャピタルの形成に不可欠な、リーダーの育成や組織の重要性に関する研修はほとんど実施されていない事例も見られる。これらの実施方法では、持続性に問題が発生する可能性が非常に高いと考えられる。「依存主義を助長する実施方法」「組織化などの軽視」

大濱 祐氏（日本福祉大学助教授）の 2007 年の著<sup>3)</sup>によると、「数年前にホンジュラスのプロジェクト現場で出会った GTZ（ドイツの援助機関）の専門家によれば、プロジェクト終了後に住民によってその活動が維持・展開されているのはほぼ 10%程度であり、その理由・背景はいまだに分析できていない」と持続性に対する問題点を指摘している。

当国にあるたくさんの農村集落銀行（CRAC：後述）を調査したが、生産物の販売は個別に実施されていて、共同で販売されている事例はほとんどなかった。共同販売は、仲買人に対して交渉力ができるため、個別販売よりは高い値段で販売できる可能性が高いが、グループの中で十分な信頼関係がないとできない販売方式といえる。「信頼の不足」

当国の農業協同組合の専門家によると、農協への支援に当たっては「あくまでも農協の業務範囲である農産物の生産と販売だけに留めるべきである。援助団体から無償のシード資金などを得て、農協が会員に対して融資事業を開始すると、ほとんどの場合、汚職などにより内部で紛争が始まり失敗している」と指摘している。つまり、資金融資は農協ではなく別の融資組合などの専門機関で行うべきだと強調する。「信頼の不足」「弱い規範順守」

インティブカ県エスペランサ市に 2003 年、JICA の支援を受けて設立された APRHOFI という野菜生産農協がある。農協設立の後、JICA 以外の多くの機関からたくさんの支援を受けて大規模な施設を建設し販売量が増加してきたが、2011 年当時、販売量が大幅に減少し大きな問題を抱えていた。

2011 年 5 月、首都まで来た農協幹部は筆者の一人に技術協力の支援要請をした。長年技術支援を受けたのにもかかわらず、まだ独り立ちできないという。農協幹部の意識は支援プロジェクトに未だに“参加している状態”で、自分たちで自立について深く考えてはいないレベルだと判断された。また農協は一つの企業であることから、リーダーの心構えや態度、規範などのリーダー研修を徹底的に行っておく必要があったと考えられた。リーダーに問題意識を持たせ、自ら考えるような農民育成支援を、プ

プロジェクトの最初の段階から検討し、支援後の持続性を確保する方法を考えていなかったところに大きな問題があったと考えられる。「信頼の不足」「弱いリーダーシップ」

これらの援助方式は他の中米諸国で行われている方式と同じであろうと思われるが、当国の農民間の信頼や規範、ネットワークなどのソーシャル・キャピタルのレベルが他国より低いため、同じ支援手法で事業を実施しても事業効果が発揮されず、その結果、貧困率が下がっていないと考えられる。

このことから、今後の事業実施方法については、当国の低いソーシャル・キャピタルのレベルを考慮して、とくにソーシャル・キャピタルの形成強化を組み込んだ支援が必要であると考えられる。

#### 引用文献

- 1) UNDP : Human Development Report 2009 –Overcoming barriers: Human mobility and development, 217 p.(2009)
- 2) (社) 国際農林業協力協会：ホンジュラスの農林業 ―現状と開発の課題―、pp.71 (1999)
- 3) 大濱 祐：参加型地域社会開発の理論と実践、―新たな理論的枠組みの構築と実践手法の創造―、ふくろう出版、pp.33 (2007)

## 2) ソーシャル・キャピタルの形成に向けた取り組み

本項ではホンジュラスの農村開発にかかるソーシャル・キャピタルの形成について、我が国が協力した小規模金融事業を事例として考察する。

### ア. 我が国の具体的な支援事例と事後評価結果<sup>1)</sup>

当国では、多くの人々が貧困の中で生活し、とくに農村部においては、農業活動に起因するとされる土壌劣化による生活環境のさらなる悪化が懸念されている。

農業生産の拡大や生活の維持向上のためには投資が必要となる。しかし、農村での資金獲得には、知人や親戚からの借入を除くと、仲買人や貸金業者からの高い利息での借入しか手段が無いのが一般的であり、その利息返済への負担が貧困解消の妨げの大きな要因の1つとなっていた。

こうした中、当国の8県325地区を対象に、現地NGOによって2005年から2年間、農村金融事業CRAC (Cajas Rurales de Ahorro y Credito)が実施された。CRACはマイクロファイナンス (MF: 小規模金融) 事業の1つとして位置づけられる事業である。この事業では、日本政府からの「見返り資金」が活用された。見返り資金とは、日本政府がかつて当国において貧困農民支援を行う際に、その見返りとして求めた現地通貨での積み立てによる資金のことである。

CRACは、当国の政府や市町村の支援により以前から実施されていた。しかし、その多くは、金融に関する専門的な知識を十分に備えていないスタッフが担当していたり、形式的な研修の後すぐに種資金が無償で供与されたうえに、継続的な支援がなされなかったりしたことなどが原因で持続的な運営が困難となっていた。

我が国支援のCRAC事業の期待される主な成果は、①8県325地区 (うち150地区は新設) でのCRACの理事会や会計担当に対して、財務管理などの研修が実施され、金融事業が健全に運営されること、②NGOから運転資金がCRACに貸し付けられ、CRACの活動が活発化されることの2点であった。

CRAC支援新設地区では、まず集落内に10人以上で構成される農民組織が作られ、理事会を設立して代表や会計を決め、組織のメンバーに対して研修が行われた。その後、設立基金としてL100 (現地通貨単位: レンピラ、US\$1≒L19) 程度の積み立てと、8ヵ月程度の継続的な小額積み立て (年額L100~500程度) を会員から集めることができたCRACに対して、2KR見返り資金から有償 (年率14%) での貸し付けがなされた。

各CRACでは、これらの資金を元に、会員 (月利2~5%) ないし非会員 (会員利息の1~5%増) に対して貸し付けを行っている。なおCRACが得た収益のうち、10%は集落内の学校改修や貧困者の医療補助などの社会基金として使用されていることは、ジェラシーを軽減するために特筆できることである。

事後評価調査を行った30地区での会員総数は595人 (1地区当り19.8人) であった。ここでの会員の男女構成比は半数近くが女性であり、理事会に参加する女性も比較的多く、

理事会の決定に女性の意見を反映させることが可能な環境にあると判断された。とくに注目したいのは、会員の男女構成比である。会員の半数近くが女性であり、理事会に参加する女性も比較的多く、理事会の決定に女性の意見も反映されやすい状態であると判断された。

評価対象 CRAC について、事業開始年である 2005 年末時点を基準にすると、2008 年末時点での株券購入（積立金）額は約 5 倍、貯蓄高は約 9 倍、貸付額は約 2 倍、貸付者数は約 1.6 倍と、いずれも大幅な増加を示しており、MF サービスへのニーズが極めて高かったことがうかがわれる。また、貸出者数が会員数を大幅に上回っており、非会員による CRAC の積極的な利用もうかがわれる。

貸付金の用途については、農牧業（69%）と商売（21%）で全体のおよそ 9 割を占め、返済遅延率は全体で 3.2%とかなり低かった。なお、農業に関する貸付については、多くが播種時期に貸付が多くなされ、収穫時に返済がなされるという、时期的な偏りが顕著であった。

今回の事業で実施された CRAC の会員規模は、1 地区当たり 19.8 人で、対象集落全体で見ると全世帯の 20%程度に過ぎず、会員規模の拡大が今後の課題となっている。また、たとえば資金を活用して新規に集落ビジネス等の開発事業を展開するといったような集落における自主的な活動の発展はほとんど見られなかった。

## イ. ソーシャル・キャピタルの考察

### （ア）住民の意識の変化

評価調査時に、「CRAC の設立以前は、急な物入り時には貯金がないため、備蓄しておいた穀物を安値でも販売せざるを得なかった。しかし、設立後は貯金や借入の利用ができるため、病気や災害への不安が減り、また農産物の販売時期を選択したり、消費活動が計画的にできるようになった」というような、住民の意識的な変化がうかがわれるコメントが寄せられた。

ここでは 2 つの意識変化が指摘できる。一つは今まで銀行とは全く関係がなく貯金などをしたことがない零細農民が、小額の貯金を行ったり、借りた金に利子を付けて返済している貯蓄意識の芽生えである。彼らは貧しいとは言っても、コーラを飲んだり、携帯電話を使ったり、タバコを吸ったりしているので、その一部分を積み立てていることである。次に仲買人（農産物購入業者）に対して対等に話ができるようになったことである。今までは仲買人から栽培のための資金融資を受けざるを得なかったことから、できた農産物を仲買人の言いなりの安い値段で販売せざるを得なかったが、CRAC 設立後は仲買人との悪い関係が切れて、安い値段の場合は No と言えるようになったことである。

### （イ）ソーシャル・キャピタルの形成状況と課題

CRAC は、運営組織と会員の信頼関係が成立していなければ決して持続的な運営は実現

し得ない。これまでの CRAC には持続性に欠けるものが多かった中、この事業で実施された多くの CRAC においては従来のものより高い持続性が認められた。これはソーシャル・キャピタルの形成度合いの違いによるものだと推察される。つまり、ここでの事業における各 CRAC に対する研修を中心とした一連の取り組みによって、CRAC の持続的運営に必要なソーシャル・キャピタルが形成されたものと判断される。

しかしながら、他機関が現地で実施している農業開発事業やアグロビジネス事業では、「政府からの借金は返済しなくてもよい」などと公言する複数の農民の存在や、グループ間の不和を原因とする灌漑施設の破壊行動が見受けられるなど、規範を守ろうとする意識の薄さを象徴するような言動が国内事業で見られたり、活動の自主的な展開がみられなかったりしたことを踏まえると、ここでのソーシャル・キャピタルは他の 2 事例に比べ極めて局所的、あるいは非常に脆弱な状態にあると推察される。

こうした規範遵守の精神の希薄さは、とくに CRAC の持続的運営の根幹といえる「運営組織と会員間での信頼関係の維持」を揺るがしかねないことから、当該地区において会員規模を集落全体にまで拡大させていくことは決して容易ではないと感じられた。

#### 引用文献

- 1) 吾郷秀雄、中桐貴生、林幸博、高砂 大：ホンジュラスでの小規模金融事業による貧困削減効果と課題、農業農村工学会誌 79 (3)、pp.27～31 (2011)
- 2) Secretaria de Agricultura y Ganaderia: Directorio, Cajas Rurales de Honduras, pp.i (2009)
- 3) 吾郷秀雄、中桐貴生：農村振興におけるソーシャル・キャピタル形成に関する考察と提言、農業農村工学会誌 80 (10)、pp.15～19 (2012)

### (3) 高知県の中山間地域振興

#### 1) ソーシャル・キャピタルの観点での課題の整理

本項では、我が国の中山間地域の状況と地域の元気さの指標について述べた後、高知県仁淀川町長者地区を対象に行われた地域づくり支援の前のソーシャル・キャピタルについて述べる。なお長者地区の地域づくり支援の内容については、「話題 31・高齢者と大学の協働による地域づくり」に詳しく述べているので、ここでは要約にとどめる。

#### ア. 我が国の中山間地域の状況と地域の元気さの指標

##### (ア) 我が国の中山間地域の状況

中山間地域では、高齢化と過疎化が主因となり、担い手不足による耕作放棄地の増大など、集落機能の低下により組織化が困難な状態となっている集落が多い。こうした地域において高齢化や過疎化が進む根本的な原因の一つは、若者の働く場が少なく後継者がいないという経済的な問題である。しかし、その解決は容易ではないため、地域住民には「耕作放棄はしょうがない」といった「あきらめ感」が漂い、地域を活性化させようとする気運が高まらず、ますます過疎化や耕作放棄が進むといった悪循環に陥っている。

中山間地域においては、徳島県上勝町の葉っぱビジネスや高知県馬路村のユズによる村おこしなどの成功事例もあるが、これはほんの一部の成功事例に過ぎない。

##### (イ) 地域の元気さの指標<sup>1)</sup>

地域の活性化で求められる「地域の元気さ」とは何であろうか。それには、イベント等への参加数の増加、Iターン者数や地元企業の売上額などの増加、空き家を活用した取り組みなど様々な事業の増加、雇用数の増加、観光客数等の増加などの指標が考えられる。

また地域社会が元気ということは、今現在地域に住んでいる人が元気であるということであり、そしてその元気を将来も持続させる必要があることから、若い人が定住するための雇用の場や次世代を担う子供を産み育てるための環境、生き甲斐・充足感を満たせる環境など、地域毎に異なる様々な要求を満たす必要がある。

##### (ウ) 元気な地域づくりのために必要な5要素<sup>1)</sup>

元気な地域づくりに必要な要素は、次の5つに分類される。①人づくり、②交流する場・空間の整備、③情報発信、④地域内での経済循環、⑤仕組み・システムづくりで、具体的には次のような内容である。

- ① 「人づくり」：元気な地域に向けた取り組みを担う人材の育成とともに、地域に関わるすべての定住・交流者が元気に活躍できるよう、住民一人ひとりの参加意識の醸成、そして地域への愛着と誇りを持った住民力(人的資本、ソーシャルキャピタル)の向上が、

何よりも重要な要素である。住民の意識醸成とともに、地方自治体職員の意識改革も重要である。

- ② 「交流の場・空間の整備」：地域づくりの基本は対話であり、話し合い理解することによって、人と人の結びつきを強め、地域課題に対して多様な主体が連携して取り組むことができるため、地域の人が集まる場や空間の整備が重要な要素である。
- ③ 「情報発信」：地域住民で情報を共有するとともに、地域外の専門家のノウハウ活用や交流人口の確保を行うため、地域からの積極的な情報発信が重要な要素である。
- ④ 「地域内での経済循環」：地域に定住する住民が生計を立てるための経済的基盤の確立が重要であり、そのためには地域で経済が循環する仕組みづくりが重要な要素である。
- ⑤ 「運営のための仕組み・システムづくり」：女性、子どもを含めたすべての住民が集まる組織や連携の場を構築した後、自主的に運営が行われるための仕組み・システムづくりが重要な要素である。

## イ. 高知県の中山間地域の状況

### (ア) 高知県の中山間地域の実態

筆者の一人は 2007 年（平成 19 年）、農水省の農地・水・環境保全事業が実施されるのを前に、高知県の中山間地域の市町村長を訪問して、事業制度の説明を行い事業への参加を奨励した。しかしながら多くの首長さんからは、「事業に参加したいのは山々であるが、地元をまとめるリーダーがないので、農家の参加が得られない」という悲痛な声を聞いた。このリーダー不足の問題は、非常に深刻であると感じた。

### (イ) 高知県仁淀川町長者地区実態<sup>2)</sup>（話題 31「1. 地区の概要と課題」を参照）

仁淀川町は高知市の西方約 50km の愛媛県との県境の山間地に位置し、ほとんどの土地は谷間と急傾斜地域にある。昭和 30 年代までは日本紙幣の材料としてコウゾ、三桮（ミツマタ）が盛んに作られたが、低額紙幣の硬貨への移行に伴い和紙の需要は急落した。その後、茶の栽培や植林が積極的に行われてきたが、これらの市場価格が低いことから若者の働く場所が少なく、高齢化と過疎化が進んでいる。

長者地区には 14 の集落があり、平成 19 年（2007）当時の全世帯数は 346 戸で、地区の 65 歳以上の高齢化率は 36.5%であった。地区には、4 百年以上の歴史を持つとされる 600 枚余り（0.5～3 a/枚、合計で約 4 ha）の石垣棚田が存在するが、高齢化と農業の後継者不足から耕作放棄が進行しつつあり、当時、全体の約 4 分の 1 が放棄された状態にあった。

## ウ. 長者地区のソーシャル・キャピタルの評価<sup>2)</sup>

### (ア) 長者地区の地域づくり支援前の活動

地区内には、棚田の耕作放棄の進行を問題視する住民もおり、平成 15 年（2003 年）に、

高齢者を中心とした有志が集い「“だんだんくらぶ”（会員 45 人）」が結成され、耕作放棄田に生い茂る灌木やカヤを少しずつ切り払い、その一部に“花しょうぶ”を植えるなどの活動が行われてきた。しかし、この活動は集落内部だけの活動で、活動の規模も限られていた。

以前実施された活性化に関わる取り組みとしては、県の予算で熱気球大会が実施された。しかし、その後、県の予算上の都合で中止された。こうした取り組みに対する地区住民の姿勢は、基本的には、「協力・参加」に留まり、これらをきっかけに住民が自主的に地区の活性化に向けた取り組みを実施するような流れは見受けられなかった。「オーナーシップ意識の不足」

#### （イ）長者地区のソーシャル・キャピタルの評価

地区の現状に対し、住民がどのように認識しているかを把握するため、“だんだんくらぶ”の主要メンバーから聞き取り調査を実施した。その結果は、次のとおりであった。

高齢者、女性、若者など世代を越えてのコミュニケーションが取れない。以前は婦人会があったため女性の意見を聞くことができたが、婦人会が解散してしまったため、女性の意見を集約することができなくなった。会社の寮には若い人たちが住んでいるが、話し合いができないため壁があるように感じている。「男性と女性、あるいは若い人と高齢者の話し合いがない」「結束力の不足」「信頼関係の不足」

共同活動を回覧板でお願いしても、なかなか参加者が集まらない。「共同事業への不参加意識」「共同よりも個人主義優先」

地域の文化や歴史については、理解度が低いように見られた。例えば歴史的な石垣については大事だとは思われているが、どこにでもあり普段から目にしているものであることから、特段の感動はないように見られた。また神社の歴史的な経緯についても伝承されていないように見られた。竹谷集落の神社は、感動するほど見事な木組みや彫刻が施されているが、何のためにこれほど豪華な彫刻が彫られたのか、彫刻の意味はどのようなものかについて、伝承されていない。「文化伝承の軽視」「地域への想いの弱体化」

住民が認識している問題点のほとんどは外発的なものであり、自らに内在する問題を指摘する例は見られなかった。つまり、住民の基本的な認識は、棚田の耕作放棄地の増大が象徴するように、地区の活性が衰退しつつあるのは、外発的要因による「しょうがない」もので、自分達の方だけでは「どうしようもない」という「あきらめ感」に満ちた状態であると判断された。「あきらめ感の高まり」「受身の態度」

地元住民から「他地区での地域振興の先行事例について知りたい」との要望がでたことから、動機付けのよい機会と考え講演会の開催を支援した。その後、花見会や地区内の通りへの風鈴設置（平成 19 年 7 月）の要望があったことから支援したが、花見会は参加者が少なかったし、風鈴は通りの軒先に吊ってはあるものの、地元の盛り上がりは感じられ

ず、十分な成果が得られたという実感が持たれなかった。この原因は、イベント実施への動機付けが限定的で組織力が不十分だったために、地区住民の主体性が欠けていたことにある、と筆者らは判断した。「主体性の不足」「動機付け不足」

まとめると地区のソーシャル・キャピタルの課題としては、内部の結束力が弱まっていること、男性と女性さらに若者と高齢者との話し合いができていないこと、あきらめ感が強いこと、数人のリーダーが地域を引っ張ろうとしても個人主義が強くなっているため他の人がついてこないこと、他地区とのネットワークが存在しないことなどである。

この状況は、ボリビア・アンデス地域の貧困集落において見受けられた問題と根本的には共通（4.「実証調査 3 集落にかかるソーシャル・キャピタルの課題」参照）しており、筆者らの経験を踏まえると、こうした場合には、住民の収入向上による地域づくりが当面の課題であったとしても、まずは住民の意識改善を行い、さらに住民自らが自主的に地域活性化への意欲を維持できるような「土台づくり」から取り組むべきであると感じられた。つまり、ソーシャル・キャピタルの再形成が必要であると判断された。

## エ. 元気な地域づくりに必要な 5 要素から評価

前述の「元気な地域づくりに必要な 5 要素」から、当時の状況の評価を試みると、次のようになる。

- ① 「人づくり」については、リーダーとなる可能性がある人たちはいるものの、住民一人ひとりの参加意識が低いことから、リーダーが積極的に人々を引っ張って動けない状況であった。このことから住民の地域への愛着や誇りの向上が、何よりも必要であると感じられた。
- ② 「交流の場・空間の整備」については、整備されていなかった。異年齢や男性・女性の対話が少なく、人と人の結びつきが弱く、地域課題に対して地区一丸となって取り組むことができない実態であった。このため交流の場の整備よりも、まず対話が必要であった。
- ③ 「情報発信」はほとんどなかった。地区民だけで「しょうぶ祭り」が開催されていたが、対外的な情報発信はできていなかった。
- ④ 「地区内での経済循環」は、全くなかった。経済的基盤の確立が重要であるが、特別な取り組みは行われていなかった。
- ⑤ 「運営のための仕組み・システムづくり」については、棚田の花を管理する高齢者を中心とした「だんだんくらぶ」はあるが、地域づくりとしての活動はなかった。

### 引用文献

- 1) 中国地方の地域社会を考える懇談会報告書、p.3～21（2007）
- 2) 吾郷秀雄、石筒覚、中桐貴生：耕作放棄地の解消対策としての地域活性化とその土台づくり、農業農

村工学会誌 76 (7)、pp.19~22 (2008)

## 2) ソーシャル・キャピタルの再形成に向けた取り組み

本項では長者地区で取り組まれた地域づくり活動とそれによって強化されたソーシャル・キャピタルの評価、および元気な地域づくりに必要な 5 要素からの評価について述べる。

### ア. 地域づくりの取り組み

地域づくりを実効的なものにするためには、単に経済的な問題のみならず、その背景に内在する本質的な問題の解決にも注視することが重要である。地区の住民は、「過疎化や耕作放棄は仕方の無いこと」という強い“あきらめ感”に満ちた状態にあると感じられたことから、これがここでまず解決されるべき本質的な問題であると捉えられた。

そこで、ここでは住民自らが地域の活性化への意欲を維持できるような“土台づくり”から取り組むべきであると考え、先述のポリビアで実施した事業での経験も踏まえながら、以下のような地域活性化に向けた取り組みを行った。

### イ. 具体的な活動プロセス<sup>1)</sup>

- ・ 第1段階：地区における過去の活動ぶりについて、住民自身による回顧や住民間での情報共有を促すために、地区に住む高齢者から昔の暮らしの様子や、かつて実施されていた行事等に関する聞き取り調査が行われた。これは地区の「歴史に根付いた強みや特徴」を探る活動でもあった。調査結果は、広報紙を活用して各戸に配布された。
- ・ 第2段階：地区の実状や価値の再認識を目的として、「地域の診断とお宝探しのワークショップ (WS)」と、それに続いて「地域における問題の分析と夢の将来計画作成のWS」が実施された。
- ・ 第3段階：当該地区において歴史的・文化的価値が高いことが明らかとなった棚田を活用しながら、住民の団結力強化と動機付けを図るために、「棚田 DE キャンドルナイト」が実施された。
- ・ 第4段階：住民に理想的な地域の将来像を具体的にイメージしてもらうことを目的として、「夢の将来計画の活動をまとめるWS」が実施された。

こうした活動の結果、取り組みの一環として企画された「棚田 DE キャンドルナイト」の開催を契機に住民の意識が大きく変化し、耕作放棄されていた棚田の一部が再び管理されるようになり、加えて地区住民の棚田保全に対する意識向上も確認された。

さらに、高齢化と過疎化を理由に 20 年程休止状態にあった伝統行事「川渡し七夕」の復活や、都市住民との交流イベントの開催など、一層の地域活性化に向けた地区住民による自主的な取り組みもなされ始めた。

また、立案された将来計画に基づく活動が現在も積極的に推進されている。

なお具体的な活動プロセスは、「話題 31・3. 協働 (コラボレーション) の過程」を参照

されたい。

#### ウ. ソーシャル・キャピタルの評価

この地区には、400年も前に築造された石垣棚田をはじめ、歴史ある社寺仏閣や文化が多く残されており、かつては堅固なソーシャル・キャピタルが形成されていたことがうかがわれる。しかし、近年は祭りなどの歴史的文化行事の多くが休止あるいは消滅状態にあり、今回の取り組み当初、それらに対する住民の認知度や関心も低かったことから、この地区におけるソーシャル・キャピタルは「失われてはいないが、かつてに比べると極めて弱体化した状態にある」と判断された。

こうした中、今回の取り組みを通じて、高齢者を中心に地区住民が身近な地物や文化・風習に対する価値を再認識するとともに、それらの保全意欲が高まった。さらに、そこに小さな動機付け活動（棚田 DE キャンドルナイト）の経験が加わることで地区に対する愛着や誇りが高まり、地区住民による自主的な地区活性化に向けた活動が継続的に実施されるようになった。このことは、当地区におけるコミュニティ内の結束が強化、すなわちソーシャル・キャピタルが再強化されたことの表れであると捉えられる。

#### エ. 元気な地域づくりに必要な5要素から評価

前述の「(3) 元気な地域づくりに必要な5要素」から長者地区の地域づくりの成果を評価すると、次のようになる。

##### (ア) 人づくり

人づくりとしては、地域を担う人材が育成され、イベントに参加する住民一人ひとりの参加意識が高まり、それによって地区への愛着と誇りが回復してきたと判断される。具体的には、次のとおりである。

地区振興のために“何かをしたいがどうしたらいいのか”分からなかったリーダーグループは、彼ら自身の地域に対する意識が変わったことに加え、住民の意識変化と支援表明を受けて、地域振興協議会という組織を立ち上げ、地域活性化のために本格的かつ自信を持って取り組み始めていると判断される。「リーダーグループの育成」「地区振興組織の設立」

地元住民の意識変化としては、①高齢者からの聞き取り調査活動により高齢者の昔なつかしい思い出が回想されたことから、高齢者が地域の思い出を伝承しなければならないと元気がでてきた。②聞き取り調査の結果が各戸に配られ、歴史に根づいた地区の強みが分かったことから、地区住民が地区の価値を感じ始めた。③お宝探しに参加した人は知らなかった地区のお宝を確認し、知らないことがたくさんあったと感動した。④地区をあげてのキャンドルナイトの実施により、今まで当たり前と思っていた石垣棚田のシルエットを見て感動すると同時に、先祖代々から営々と築かれてきた石垣棚田への想いが強くなってきた。またイベントでは高齢者だけでなく、交流がほとんどなかった若い人や子供たちも参加して一緒にできたことから“自分たちでもできる”と感じた。「地域に対する愛着や自

信、誇りの回復」

イベント時の女性による地元産品や食事の販売は、平成 19 年時点では 10 人の参加と少なかったが、平成 22 年には 35 人と大幅に増加していることから、懸案であった女性グループとリーダーグループのコミュニケーションが活発になっていると判断される。「男性と女性のコミュニケーションの回復」

鯉のぼりイベントは、地元の方々の協力により鯉のぼり数が 100 匹を超えている。地域のイベントに協力したいという地元の方々の気持ちが、これほど多くの鯉のぼり数につながったと思われる。「地元住民の積極的な協力姿勢」

#### (イ) 交流の場・空間の整備

交流の場の整備としては 2012 年 12 月、棚田の上部に「農家レストラン・だんだんの里」が建設された。また地域づくりに必要な対話やイベントを通して、地域づくりに対して多様な主体が連携して取り組む交流の場ができた。具体的には、次のとおりである。

従来の棚田では多くの耕作放棄地が見られ、また“だんだんくらぶ”で草刈をしようとしても地主から了解を得るのが難しかったが、一連の活動により、地主は非常に協力的になり、「農家レストラン」の下側の田んぼは「イベント広場」として借りられることになった。また、「農家レストラン」の土地は地元の建設会社から無償提供があった。「交流の場の確保」「地元住民の協力姿勢」

子供たちに対して地元の良さを伝承しようとする取り組みが、高齢者が中心になって実施されている。棚田をバックに、大量の鯉のぼりが泳ぐイベントや、棚田の石垣にイチゴを栽培（石垣イチゴ）し子供たちに食べてもらう活動、さらに耕作放棄地を耕作して“もち米”を植えて餅つきをしようとする企画などである。「高齢者と子供の交流の場」「地域の良さを次世代に伝承しようとする想いの醸成」

#### (ウ) 情報発信

情報の発信については、イベント等の活動が新聞などのメディアで盛んに発信されている。それによって都市との交流人口も増加している。具体的には、次のとおりである。

高知大学生が支援する、棚田にテントを張って訪問者にコーヒーを販売する「棚田でカフェ」（農家レストラン開業の 2012 年 12 月まで開催）では学生と地区の人々の交流、また地区内と地区外の人々の交流が行われ、情報発信が続けられた。「大学とのネットワーク」「地区内外への情報発信」

地区の価値に気付いた 60 歳代の男性は、できるだけ多くの人々に地区の普通の生活を見てもらいたいと、ブログにして情報を発信している。「情報発信の取り組み」

#### (エ) 地域内での経済循環

地域内での経済循環についてはまだ不十分であるが 2012 年 12 月、棚田上部に待ちに

待った「農家レストラン・だんだんの里」が完成した。建物は、21坪と大きくはないが、事務室・調理室（研修）・畳3枚敷きを含む特産品（加工品）置場・トイレが備えられている。



「農家レストラン・だんだんの里」・なおさんの古里日記のブログから

また今後、「農家民泊」などによるコミュニティ・ビジネスの活動が計画されており、先進地訪問などが実施されている。

#### （オ）運営のための仕組み・システムづくり

運営のためのシステムづくりについては、長者地区地域振興協議会が設立され、地区の女性、子どもを含めたすべての住民が集まる組織や連携の場が構築されている。

これをまとめると、地区の人たちが「地区の活性化のためには、自分達が何かをやらな  
いといけないし、自分達だけでも何かできそうだ」といった自信と自立心に満ちた意識へ  
の変化が認められ、振興に対する意欲が高まっている。また、地区住民による自主的な取  
り組みも継続して実施されていることから、これまでの一連の取り組みによって地区振興  
の土台ができたと考えられる。言い換えれば、ソーシャル・キャピタルが再形成されてきた  
と言える。

#### 引用文献

- 1) 吾郷秀雄、石筒覚、中桐貴生：耕作放棄地の解消対策としての地域活性化とその土台づくり、農業農村工学会誌 76 (7)、pp.19～22 (2008)

## 5. 農村振興にかかるソーシャル・キャピタルの形成についての考察

本項では前述したボリビア・アンデスでの土壌保全事業の実証調査の事例と、ホンジュラスにおける農村開発の事例、そして国内の高知県仁淀川町の地域づくりの3つの事例から、農村振興にかかるソーシャル・キャピタルの形成について考察する。

### (1) 当初段階のソーシャル・キャピタルの課題対比

当初段階における、3つの事例のソーシャル・キャピタルに関わる課題は表-1のとおりである。この表は、社会や集団に対する課題と、それに直接的に関係する個人の心理や感情などの意識に関わる課題に分けて記述した。

表-1 3地区の当初段階のソーシャル・キャピタルに関わる課題

ボリビア・アンデス地域	ホンジュラス	高知県長者地区
<b>社会や集団に関わること</b>		
組織の弱体化、リーダーは自分の利益を目的に活動	組織の弱体化、リーダーは自分の利益を目的に活動	結束力の不足、リーダー候補はいるが孤立。
形式的な話し合い	形式的な話し合い	男性と女性、若い人と高齢者の話し合い不足
弱い規範順守、弱い責任感	弱い規範順守、弱い責任感	——
組織としての自助努力不足	組織としての自助努力不足	組織としての主体性の不足
農民間の信頼関係の欠如	農民間の信頼関係の欠如	住民の信頼関係の不足
足の引っ張り合い	足の引っ張り合い	——
強い個人主義	利己的な個人主義	共同事業よりも個人優先
相互扶助の習慣の崩壊	相互扶助の習慣の崩壊	共同事業への参加意識弱い
植林に不適切な集落規範	——	他地区とのネットワーク不足
<b>個人の心理や感情などの意識に関わること</b>		
強いあきらめ感	強いあきらめ感	あきらめ感の高まり
強いジェラシー	強いジェラシー	——
強い依存心	強い依存心	住民の受身の態度
オーナーシップ意識不足	オーナーシップ意識不足	オーナーシップ意識不足
外発的な問題点の指摘（援助団体に非があるという意識）	外発的な問題点の指摘	外発的な問題点の指摘
地域への誇りの喪失 土壌の軽視	地域への誇りの喪失 土壌の軽視	地域への想いや誇りの弱体化
農業よりも出稼ぎで儲ける考え	政府の事業実施システムの問題、組織化の軽視	文化伝承の軽視

この表 - 1 から、次のことが指摘できると考えられる。

社会や集団に関わることと個人の心理や感情に関わることは、強い関連があり、個人の感情や心理状況が、社会や集団のソーシャル・キャピタルに直接的に影響していると指摘できる。

たとえば、強いあきらめ感や個人主義が集団の信頼関係を弱め組織を弱体化させて、結果的に足の引っ張り合いなどが発生する。また弱い責任感や強い依存心、オーナーシップ意識の不足が、支援された施設の不十分な維持管理や規範順守を弱めることにつながっている。

3 つの事例を対比すると、3 つともに傾向としてはよく似ているが、とくにボリビアの事例とホンジュラスの事例はほぼ同じである。高知県長者地区の事例は他の 2 つの事例と比べて記述内容は似ているが、問題の深度が他の 2 つの事例より非常に浅いといえる。

このようにソーシャル・キャピタルの課題のレベルは、地区により大きく異なっていることから、それを形成するために必要な支援期間の長さも当然ながら地区によって異なってくる。

## (2) 農村振興にかかる 3 地区のソーシャル・キャピタルの形成についての考察

### ア. ソーシャル・キャピタルの形成にかかる 3 地区の対比

今回取り上げた 3 事例を比較すると、ボリビアおよび高知県の 2 事例と、ホンジュラスの事例との間には事業実施後の地区住民による活動状況において大きな差が見られた。前者では、事業成果の維持にとどまらず、自主的な活動の発展性が見られたのに対し、後者ではこうした発展的な活動は見られず、CRAC の運営が持続されているに過ぎない状態であった。

こうした差は、そもそも事業開始時点におけるソーシャル・キャピタルの状態が異なるために生じ得るといえることは言うまでも無いが、とくに①**良いリーダーと強固な組織の存在**、②**地区に対する愛着や誇りの度合い**、③**集落住民が抱える“あきらめ感”**といった**悲観的意識の改善と地域振興への意欲の強さ**、の 3 つの要素がソーシャル・キャピタル醸成の度合いに大きく関わっていると思われる。

ボリビアおよび高知県の例では、いずれも過去に強いソーシャル・キャピタルが存在していたことがうかがわれ、事業に参加した多くの住民が「とにかく自分の村を良くしたい、活性化させたい」という想いをより強くし、こうした中で人望に厚い人材が事業によるアプローチを受けて鼓舞され、献身的な行動を始めたことによって周囲の人々もそれに牽引される形で強固な組織の形成へとつながり、活動が積極化し始めたという構図となっていた。

一方、ホンジュラスの例では強いソーシャル・キャピタルが過去に存在した形跡はうかがわれなかった。また、地区の全体的な雰囲気としては、他の 2 事例で見られたような、“地区への愛着”に基づく地区の活性化への意欲もほとんど感じられない状態であり、「小

規模金融を利用したい」という共通の目的意識を持つ人たちだけが信頼の及ぶ範囲内でグループを作りソーシャル・キャピタルを維持するという構図となっていた。したがって、ホンジュラスの事例のような状態にある地区において、他の2事例でのレベルにまでソーシャル・キャピタルの強化を図るためには、よりソーシャル・キャピタル強化に特化した支援が必要であると考えられる。

3地区の各々についてのソーシャル・キャピタルの形成についての考察は、次のとおりである。

#### イ. アンデスでの経験によるソーシャル・キャピタル再形成についての考察<sup>1)</sup>

アンデスの経験によるソーシャル・キャピタルの再形成についての考察は、次の通りである。

アンデスの事例では、“集落住民の意識改革”と“農民リーダーの育成”、そして“組織強化”がコミュニティのソーシャル・キャピタル醸成に最も大きく寄与したと推察された。事業開始以前にも、各集落には農民組合は存在していたが、その代表には集落内で最も非協力的な農民が“罰”として選出されるなど、弱体組織の典型のようなものもあった。しかし、実証調査事業では組合の代表に集落内で最も信頼性のある農民を選定するよう改めてもらい、選定された人物に対して農民リーダーとしての育成研修が行われた。その結果、トモロコとカイナカスの2集落においては、コミュニティ内での信頼性やネットワークが明らかに向上し、また組織を良い状態に維持するために守るべき規範を持つようとする住民の“意識と地域に対する誇り”も感じられるようになった。

歴史的に見ると、インカ帝国時代や1950年代のアンデス地域における農地改革時代には堅固な組織力や信頼関係、すなわち強いソーシャル・キャピタルが形成されていた集落が多く存在しており、事業対象の3集落もかつてはそうであったことが現地の状況からうかがわれた。

つまり、事業開始当初、3集落は「ソーシャル・キャピタルが失われた状態」にあり、今回の事業による成果が認められたトモロコやカイナカスの2集落では、その失われたソーシャル・キャピタルが再形成されたと考えられる。

#### ウ. ホンジュラスのソーシャル・キャピタル形成に対する考察

CRAC（農村集落銀行）事業は、貧困農民の自助努力を引き出し、仲買人との悪い関係を断ち切り、貧困削減に効果的であることが認められた。しかし、今回の事業で実施されたCRACの会員規模は対象集落全体で見ると、まだ全世帯の20%程度に過ぎず、また会員の中に親子会員がかなりの人数含まれていることを考えると、会員規模の拡大のために新規加入した会員と既存会員との間の信頼関係の構築はかなり難しいといえる。

また、他機関が現地で実施している農業開発事業やアグリビジネス事業では、「政府からの借金は返済しなくてもよい」などと公言する複数の農民の存在や、集落内の不和を原

因とする灌漑施設の破壊行動が見受けられたことから、規範遵守の精神の希薄さは事業効果の持続性を確保するために当国の大きな問題だと指摘できる。

当国の農村開発援助の中では集落組織（Patronato）強化方策が取り込まれていない、または弱いという問題がみられる。一般に農村開発事業と言えば、集落組織の強化が不可欠であるが、当国の事業では事業受益者だけの組織強化を行っており、その結果、聞き取りしたほとんどの集落では集落組織が弱体化しているとの話があった。

当国の貧困削減計画ではボリビアの例にならって 2003 年から地方分権化を進め、「国庫収入の 5%」に加え「貧困削減基金」などが、政府から市町村役場に直接交付されるようになっていく。市町村役場ではそれらの資金を活用して、各集落からの要望を受けた事業を実施することになっているが、肝心の集落組織が弱いままでは、地元の真のニーズが反映された事業が実施できないため事業実施の効果が低くなると共に、持続発展性が確保できないことが懸念される。

多大な援助が長期間続けられたにもかかわらず貧困率が低下していないという実態から考えると、今実施されている事業実施手法では期待された援助効果が十分発揮されないと考えられるため、当国の低いソーシャル・キャピタルを考慮した、ソーシャル・キャピタル強化のための特別な支援計画が必要であると考えられる。

## エ. 高知県の中山間地域でのソーシャル・キャピタルの再形成についての考察

地域づくりの一つの方法として、「行動を起こすことにより意識を変えよう」と、役場からの資金援助により村祭りが復活されることがある。しかしながら、多くの場合、「資金の切れが縁の切れ目」になり、持続性がないことが多い。この方法では、地元住民の意識は“資金援助があるから参加している段階”に留まっており、“自立的な行動”にまで意識が到達していないと考えられる。

また多くの地域では農家民泊や農家レストラン、さらに酪農製品販売などのコミュニティ・ビジネスが盛んになっている。これは経済的な効果がでることから地域にとっては大歓迎であるが、これにより地域が元気となるとは言えず、元気になるのは特定の人たちだけであることが多い。このことからコミュニティ・ビジネスから地域全体が元気になるためには、ビジネスで元気な人たちのエネルギーを他の人たちにも広げるような、さらなる取り組みが必要になると考えられる。

ある学者は「活動を継続させるためには“儲かるか”、“面白いか”の 2 つしかない」と言い切る。しかし筆者らは、それは違うと思う。都会での活動は前述の 2 つかもしれないが、とくに農村振興の取り組みは、儲けが出ない場合が多く、また初期の段階では労働奉仕の場合が多い。このことから、人々が活動を続けるには、「**地域への愛着や誇り、あるいは子供たちに伝承したいという強い思い**」が重要な要素であると考えられる。また、儲けは少ないが“生きがいづくり”や“地域のきずな”を強化するための活動も多い。つまり強いソーシャル・キャピタルがなければ活動は継続できないの

である。

このことから農村振興のためのソーシャル・キャピタルの再形成に当たっては、次の3つの取り組みが考えられる。一つは長者地区のように、地区への愛着・想いの強化や伝承したいという気持ちの醸成により地区全体の開発意欲を高め、動機付けのために地区を挙げてのイベント活動などの実施を通して、地区が元気になる段階（土台づくり）を経て、その中からコミュニティ・ビジネスが生み出されるというプロセスによる振興である。この取り組みは、多くの地域で活用できると考えられる。

もう一つは逆に、特定の人たちがコミュニティ・ビジネスをまず見つけ、それを発展させながら、次の段階にその元気を地域全体への広げるというアプローチである。コミュニティ・ビジネスにより地域が元気になっている地域もあるが、多くの場合、コミュニティ・ビジネスを見つけるのはなかなか難しいと思われる。

3つ目はこれらの中間案で、地域全体でのコミュニティ・ビジネスを見つけて、それを地区全体の振興に結びつける方法も考えられる。

### （3）ソーシャル・キャピタルの形成度合いの測定と意識変化

#### ア. ソーシャル・キャピタルの形成度合いを測る5つの指標とその測定方法

ソーシャル・キャピタルを強化するためには、「地区の正しい状況判断による対策の進め方が非常に大事」である。“住民の振興に対する意識はどのような状態にあるのか”、“人々の触れ合いとコミュニケーションの度合いはどの程度か”、“WS などへの参加率はどの程度か”、“住民は地域をどのように見ているか・誇りや愛着度はどの程度か”、“自発的な活動が行われているか”などを把握・確認しながら、“次の対策はどこから、どのように行うのか”、などを考える必要がある。これは地区ごとに状況が異なっており、おのずと対策も異なってくる。

地区に対するソーシャル・キャピタルの形成度合いは、次の5つの指標で判断できると考えられる。

- ①「近所での付き合い」：「近所付き合い」近所での付き合いの程度・人数、友人・知人との付き合いの程度、「地域での社会的な交流」世代間の話し合い・交流や男性、老若男女の意見交換の有無、趣味・スポーツなどへの参加程度、定期的な常会の有無と議論が活発かどうか、他地区からの人の受け入れを喜ぶかどうか
- ②「住民の地域に対する価値観や意識（地域をどう見ているか）」：地域への満足度、愛着度、過疎化などへの危機感、問題意識の度合い
- ③「社会的なネットワーク」：キーパーソンを支える人的ネットワークの有無、青年団・老人会・婦人会などの地域内組織の連携、他出した若者や他集落との連携、区長などの決定方法（順番など）、近所の助け合いの程度（病気の時など）
- ④「社会活動への参加度合い」：自治会の活動、消防や防犯活動、地域の歴史や伝統を守る活動、活性化のための直売所や農産加工所の活動、共同事業への参加の度合い、講演会

や研修会などへの参加度合い（人集めが大変かどうか）、自発的な活動の有無など

これらは一般的に考慮されている事項だと考えられるが、筆者らは、今までの経験知に基づき、これに次の「女性の活動状況」を追加したい。

⑤「女性の活動状況」：女性組織の有無・活動状況、女性の話し合いの有無、女性の社会活動への参加状況

女性の活動状況を追加した理由は、今までは物事が男性だけによって決められてきたことが多かったが、これからは女性の参加あるいは女性の決定権を無視したままでは、物事が動かない状況になってきていることを考慮したものである。また農村地区における女性の役割は都会以上に重要であり、さらに農産物の6次産業化に不可欠な直売場や農産加工、民泊・農家レストランなどを担っているのもほとんど女性であることから、女性参加の重要性は明白である。

女性参加の重要性についての事例としては、広島県で次のような話が報告されている。「集落営農について男性だけに提案したところ、ほとんどが反対であったが、次回に女性も参加した会議では、同じ質問をしたところ、ほとんどが賛成であった」。このことから集落営農が動き出した<sup>2)</sup>。

これらの5つの指標の測定方法については、聞き取り調査やアンケート、ワークショップなどを通じて評価することができる。こうした調査方法では定性的な評価しかできないが、実際の現場におけるソーシャル・キャピタルの形成度合いの推移を把握する上で十分に役立つものである。

## イ. ソーシャル・キャピタル形成のための意識変化のイメージ

前述の「(2) 農村振興にかかる3地区のソーシャル・キャピタルの形成についての考察」のようにソーシャル・キャピタル形成の一番大事な**礎**の部分は、“**愛着や誇り**”や“**意識や意欲**”を高める「**個人の意識改革**」である。振興のイメージと「意識の変化」を螺旋（らせん）状の流れに例えると、次のようにイメージできる。

高齢化が進み若者が少なくなり、毎年人口が減って生活環境が悪化していく地域では、住民の意識がマイナスの螺旋の流れにあると考えられる。また土壌が流亡し、毎年土地生産性が低くなり、働けども・働けども貧困度が改善しない地域では、「あきらめ感」や「外発的な問題点」を指摘するなど農民の意識がマイナスの螺旋の流れにある。

そのマイナスの螺旋の流れにある意識をプラスの螺旋に変える変化点が、ターニングポイントである。そこでは住民の意識がマイナスの流れからプラスに変化することになるため、大きなエネルギーが必要となり、一番難しいところである。そして一度、意識の螺旋がプラスの動きになれば、その後の支援は地元が団結して協力的になれることから比較的楽になる。具体的には次のようにイメージしている。

① “意識が落ち込んでいる状況”にあるマイナスの螺旋は、様々な意識改革活動により“気づき”が与えられて意識が少し変わった段階が「マイナスの流れがスピードダウ

ン」したキッカケの段階であろう。「長者の事例：高齢者からの聞き取り調査やお宝探し調査後の段階」

- ② そして小さな動き付けの活動が行われた結果、“将来に対する小さな自信が出て”“自分たちでも何かできそうだ”と感じた段階がターニング・ポイントであろう。「長者の事例：棚田 DE キャンドルナイト実施後の段階」
- ③ そして「自信や誇りが改善」し、プラスの流れが強くなっていく。「長者の事例：将来目標・計画の明確化とそれに基づいたイベントの実施段階」

このように一人ひとりの個人の意識が変わり、それが地域全体の組織強化や信頼感の向上につながり、ソーシャル・キャピタルが形成されると考えられる。

#### ウ．意識改革活動を「焚き火に例えて」

意識改革の活動を何かの活動に例えると、家の周りからでた枝葉を山積にして「焚き火」をする作業に似ている。枝葉は場所により湿り気の多少があり、また枝葉の混合割合が違っていることから、簡単には燃えず、全体を燃やすにはコツが必要で時間がかかる。

上手に燃やすには、風向きや枝葉の乾燥の度合い、枝葉の割合などの場所の状況を見ながら、積まれた枝葉を少し持ち上げるなどし、時には新聞紙や乾燥した小竹などの種火も追加して、全体を燃やさなければならない。また、枝葉をあまりいじり過ぎると火が消えてしまう。

意識改革の活動は、これに非常に似ている。打ち合わせや研修会などの出席者からの話題や意見、あるいは参加率などを把握し、その結果の原因を考えながら、次の対策を“どこの部分から、どのように行うのか、そしてどのような情報提供が効果的なのか”などを考えなければならない。

その場合の重要点は、支援する側が「お年寄りなどから生活文化の情報をできるだけ聞き取り、“歴史に根差した地区の強みや特徴”を明らかにして、それを意識改革に活用する」ことである。まったく地域の情報がない中では、支援する側のメッセージが参加者の心に届きにくく、参加者の誇りや愛着を醸成するような発言ができないことになる。

また参加者の自主性を高めることと、参加者の満足度を高めるためには「参加者主体」で行うことは当然であるが、いずれの場合にも、女性の参加率を高めることを常に考えておかなければならない。

#### (4) 開発援助にかかるソーシャル・キャピタルと技術者に必要な意識

開発援助の分野では、援助終了後において持続発展している事業の事例は必ずしも多くないのが実態である。また援助を多く受けた集落ほど、集落組織が弱くなっている集落も多い。援助を受けたことによって集落組織が強化され、自立発展していく必要があるのに、

前述のとおり実際は反対に弱体化しているのである。

これらの問題意識から、筆者らは援助効果の持続性を確保するための「ソーシャル・キャピタルの形成手法」について技術開発を進めてきた。この経験からボリビアやホンジュラスの技術者を対象にした研修では、次の5つのことを重点的に指摘してきた。

- ① 農村振興事業の持続性を確保するためには、家の建設するために重要な「土台づくり（ソーシャル・キャピタル）」の部分を最も重要視する必要があること。それはリーダーの育成、組織づくり、農民の意識改革や意欲の醸成などである。これが強化できなければ、事業効果の持続性を確保するのは非常に難しい。
- ② リーダーの選定は、事業成果に大きく影響することから、極めて注意深く慎重に行う必要があること。良いリーダーが選定できればいいが、悪いリーダーを選定すれば、後に続く事業に大きな悪影響を及ぼす。リーダーの選定は、集落住民が開発におけるリーダーの重要性を理解していないことが多いため、集落住民に全てを任せた参加型で選定してはいけない。集落住民の選定に加えて、技術者も参加して選定し、6ヶ月間程度の期間にそれらのリーダー候補の行動を見て、その後、最終判断すべきである。
- ③ 農民を目覚めさせるために非常に重要なのは「農民の意識改革」であるが、農民の意識改革を進める前に、まず支援する我々技術者側の意識が変わらなければ農民の意識改革は絶対に達成できないこと。技術者が農民を見下したり、発言したことについて約束を守らなかったり、農民に対して難しい理屈で説得するなどの技術者の態度は、絶対に変えなければならない。
- ④ 貧困農民は我々技術者よりも、もっと賢いので、我々は農民よりもっと賢くなる必要があること。もし技術者が農民を貧困者と扱えば、彼らは貧しい態度をするし（融資しても帳消しを要求）、農地改革により土地を安く農民に渡せば高く販売してしまう。また技術者が“慈善事業”と“援助事業”を混同して、技術者が仕事をやり易い方式（慈善事業）で事業を実施してきたことから、農民の依存体質が強化されたのではないか。その結果、我々技術者は貧困農民を“悪い農民に育てたのではないか”と思われる。貧困農民は経済的に悪い条件の中でも生き続け、そして改善するための知恵や努力を持っているスーパーマンだ。彼らは経済的には貧困でも、発展に対して興味があり、働く喜びを持ち、仕事に誇りを持っている。彼らが持っているそれらの発展に対する興味や自助努力、情熱を引き出すことができるのが、「真の技術者」である。
- ⑤ 事業効果の持続性を確保するためには、技術者は「**T型人間**」になる必要があること。事業効果の持続性を確保するためには、専門である農業関係の十分な技術を持つことはもちろんであるが、それだけでは不十分である。貧困農民の意識改革の方法、リーダーの選び方、組織強化の手法、動機付けの方法など、社会学や心理学に関係する分野についても、浅いながらも広い知識を持つ必要がある。つまりソーシャル・キャピタルの形成に必要な知識を持つ必要がある。

これらの国内外の 3 つの事例から、農村振興におけるソーシャル・キャピタルの形成や強化を進めるためには、国内外を問わず「**農家を目覚めさせて意欲を高め、団結させて、そして自分たちの力で変革を担うよう働きかけること<sup>3)</sup>**」が不可欠であると考えられる。

#### 引用文献

- 1) 吾郷秀雄、中桐貴生、団 晴行、四野見悠喜男：自立支援型開発手法による土壤保全対策事業の事後評価、農業農村工学会誌 75 (10) pp.35～39 (2007)
- 2) 「危機に追い込まれた住人は立ち上がった」広島県東広島市小田地区のひとたち：日経新聞 2011 年 2 月 25 日
- 3) JICA：農村生活改善協力のあり方に関する研究会、CD 資料、生改さんって？ (2006)

## 6. 農村振興にかかるソーシャル・キャピタルのまとめと今後の必要性

本項は農村振興にかかるソーシャル・キャピタルのまとめとして、ソーシャル・キャピタル形成のプロセスにおける重要な要素と、今後の国内の農村振興に当たってのソーシャル・キャピタルの必要性について述べたい。

### (1) まとめ<sup>1)</sup>

集落の活性化に関わる事業の成果が持続的に維持されているところでは、必ずそれに見合うソーシャル・キャピタルが形成されているといえる。逆に言えば、ソーシャル・キャピタル醸成は、持続的な事業成果を得るための“土台づくり”とも言うべき不可欠な要素であるといえよう。なお、ソーシャル・キャピタル醸成に関わるプロセスは事業の初段階において計画的に行われるべきである。

また、前述したソーシャル・キャピタル形成のプロセスにおける重要な要素として挙げた“愛着や誇り”や“意識や意欲”については、ソーシャル・キャピタルを「当該社会・集団内もしくは社会・集団間において、開発目標の達成に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」<sup>2)</sup>という JICA の定義で捉えれば、これらの要素もソーシャル・キャピタルに内包されるのかもしれない。しかし、これらは“社会”ではなく、“個人の意識”の中に存在する要素であり、信頼関係や規範、ネットワークといった“社会的要素”を形成する上での「礎」となるものである。したがって、これらを単純にソーシャル・キャピタルの一部として含めてしまうのではなく、農村振興の成否を左右する重要な要素として区別して捉えておくべきだと考える。

とくに、ここで取り上げた3事例でみられたような、積極的なインセンティブを容易に見出すことのできない厳しい経済環境の中で、その住民が集落や地区の活性化に向けた活動を持続発展的に推進する際には、集落や地区への“愛着や誇り”こそが、活動意欲を維持させる唯一の拠り所となり得るものではないかと思われる。

最後に、ここで紹介した3事例だけを見てもわかるように、事業の対象となる地域の特性は千差万別であり、したがってソーシャル・キャピタル醸成のための具体的アプローチも当然事例ごとに大きく異なってくる。こうした状況の中で、持続的な事業成果獲得の成否は突き詰めていくと、事業担当者が自らのセンスと経験を積むことによって身につけてきた技術、いわば“職人技”（暗黙知）に委ねられているのが実状である。

農村振興をはじめ、多くの事業において、後続事業の際に成果がより確実に得られるようにガイドラインや技術マニュアルの作成が求められているが、これに加えて、地区の状況に応じて臨機応変に対応できる“職人技”を有する人材育成も極めて重要であることを筆者らは強調しておきたい。

### (2) 今後の国内の農村振興に当たってのソーシャル・キャピタルの必要性

今後の国内の農村振興に当たってのソーシャル・キャピタルの必要性は、次のように考えられる。

#### **ア. 中山間地域への支援事業**

中山間地域では今後、少子・高齢化や過疎化が更に進むことが考えられ、また市町村の広域合併により役場と地域住民との関係は今より希薄になることから、「元気がない地域」や「あきらめ感が強い地域」が多くなってくると考えられる。

このような地域に対しては、政府から様々な地域振興の支援策が立案されると考えられるが、それらの事業効果が十分発揮されて持続発展するためには、様々な意識改革による活動を通して「地域に対する誇りや意欲の醸成」が行われ、地域全体の男性と女性とのコミュニケーションの活発化などを通して一致団結して活動できるためのソーシャル・キャピタル再形成のための支援が不可欠であろう。なおこれらの支援は、いうまでもなくハード事業の前の必須の活動である。

#### **イ. 土地改良施設の改修事業**

これまでは大地を切り拓き新たに水源を確保するための土地改良事業が実施されてきたが、今後はそれらの農地・水などの資源を最大限かつ長期間有効に活用する改修事業が求められている。しかし、これらの維持管理事業や長寿命化事業は、新規の事業を行う場合に比べて事業効果が少ないと“農家が感じる”場合が多いと思われる。つまり、「水が来た！」「便利になった！」などのインセンティブが少ないと思われる。

“施設改修の必要性はわかるが、農産物価格も安いし収入が上がらない、また高齢になってきたので改修に対する投資を控えたい”という気持ちの農家も多いと思われ、これらの施設改修を行う場合に総論賛成、各論反対などの問題が発生することは容易に考えられる。

このためソフト部分であるソーシャル・キャピタルの再形成を支援しながら動機付けを行い、施設改修のための合意を得てから、ハード部分を改修するような事業形態が求められると考えられる。そこでもソーシャル・キャピタルの再形成の手法が必要となるであろう。

また国内の事業においても開発援助で実施しているように、農民の収入の増加と事業効果の持続発展のために「①組織強化、②栽培支援、③融資事業、④施設の改修事業、⑤市場との連携」というように、生産から市場までの一連のバリューチェーンを考慮した事業支援が必要になるであろう。その場合は、普及部門や市場部門（市場のニーズに合わせた生産計画）などの他分野との積極的な連携が不可欠であろう。

#### **ウ. 鳥獣害対策事業**

中山間地域などでは、カラス、イノシシ、サル、シカなどの鳥獣害被害が深刻にな

ってきている。高齢化や人口減少が進んで人間の影響力が低下するのを尻目に、野生動物が年々勢力圏を拡大して人里に侵入し、人や農作物に大きな被害をもたらしている。また、被害の種類も従来から被害があった在来害獣に加え、ヌートリアやアライグマなどの外来の種類が増加してきている。

鳥獣害対策事業を進めるに当っては個人で対応しても限界があることから、地域全体で対応するような体制整備が不可欠である。そのためには地域での情報共有、地域を挙げての対策の徹底などが求められることから、関係者に対する動機付けや合意形成などのソーシャル・キャピタルの再形成手法が必要になるであろう。

## エ. 防災対策

我が国は歴史的に見ても、災害が頻発している国である。2011年に発生した東日本大震災だけではなく、何度も災害に遭いながら復興してきた歴史がある。

災害対策としては、災害を減らすための施設整備だけではなく、ソフト面も非常に重要であるため各地で「地域防災」の取り組みが行われている。その際にも、過去からの土地の歴史と地形などの地域情報を知り、一致団結して対処するためのソーシャル・キャピタルの再形成手法が必要になるであろう。

### 引用文献

- 1) 吾郷秀雄、中桐貴生：農村振興におけるソーシャル・キャピタル形成に関する考察と提言、農業農村工学会誌 80 (10)、pp. (2012)
- 2) JICA 国際協力研究所：ソーシャル・キャピタルと国際協力—持続する成果を目指して—[総論編]、JICA、p.20 (2002)