

平和構築におけるコミュニティインフラ整備過程とエンパワメント効果発現の関係

西宮 宜昭¹・花岡 伸也²・眞田 明子³

¹正会員 独立行政法人 国際協力機構（〒102-8012 東京都千代田区麹町5-25 2番町センタービル）
E-mail:Nishimiya.Noriaki@jica.go.jp

²正会員 東京工業大学 環境・社会理工学院融合理工学系（〒152-8550 東京都目黒区大岡山2-12-1-I4-12）
Email: hanaoka@ide.titech.ac.jp

³独立行政法人 国際協力機構（〒102-8012 東京都千代田区麹町5-25 2番町センタービル）
E-mail:Sanada.Akiko@jica.go.jp

開発援助による平和構築プロジェクトでは、紛争影響地域のインフラ整備（復興）が重視されている。しかし、インフラ整備過程が平和構築の推進に効果があるか、特に社会面での復興に効果があるのか、平和構築以外のプロジェクトとの比較しその効果発現に差異があるか、いずれも十分に検証されていない。本研究では、国際協力機構が実施しているプロジェクトをケースとし、社会面の効果としてエンパワメント発現に注目し検証を行った。その結果、平和構築と平和構築以外のプロジェクト双方で、インフラ整備過程の特徴が要因となりエンパワメント効果が発現していること、また3つ効果の違いがあることを見出した。平和構築では、ソーシャルキャピタル改善で特有の効果があることも明らかにした。

Key Words: *Peace building, Infrastructure reconstruction process, social capital, empowerment, ODA*

1. 初めに

世界では依然として紛争が少なからず発生しており、一度紛争が発生すると、終結後約44%¹⁾もしくは60%²⁾の割合で紛争が再発しているとの報告もある。国際機関やOECD加盟各国は平和構築の重要性を認識し、紛争の再発を防ぎ通常の開発段階へ移行するため、開発援助による資金や技術協力を積極的に投入している^{3), 4)}。世界銀行は、2014年にFragility, Conflict and Violence Groupを立ちあげており⁵⁾、国連で採択されたSDGs (Sustainable Development Goals)は、17のゴールの一つとして、「平和と公正をすべての人に」を挙げ、紛争と情勢不安を恒久的に解決することを目指している⁶⁾。独立行政法人国際協力機構 (JICA)においても、これまでに平和構築に関連したプロジェクトを含む多数の支援を実施しているほか、平和構築の課題別指針⁴⁾を作成したり国連機関との連携も進めている⁷⁾。また、平和構築に関係した雇用と生計向上についての情報収集と留意事項の提案⁸⁾、地方行政強化やコミュニティ開発支援に関連した調査研究⁹⁾、さらに事例分析を含めた教訓の抽出を実施しており¹⁰⁾、生計向上、ガバナンス強化やコミュニティ開発を平和構築支

援で重要視している。

紛争の影響を受けた地域社会（コミュニティ）では、紛争の影響を受けていない地域社会と比べて異なった状況が発生する。最大の違いは、人的資源を含むコミュニティとインフラが、紛争により破壊され荒廃している状況である。コミュニティの復興とインフラの復興双方の果たす役割は重要であり、平和構築を進める上で両輪となっている。多くの援助機関は、これら2つの復興のための支援を行っているが、投入資金量や支援活動の量では、インフラの復興が大きな割合を占めている。

JICA及び他の援助機関は、これまで実施してきた平和構築支援のプロジェクトやプログラムの評価を行っている¹¹⁾。世界銀行は紛争影響地域に対し、主にコミュニティ開発プログラム(CDD: Community Driven Development) による資金を投入し、そのプロジェクトを評価している¹²⁾。しかし、インフラ復興が平和構築支援プロジェクトの主たる構成要素となっているにもかかわらず、インフラ以外の構成要素も含んだプロジェクト全体で平和構築への効果を評価している。そのほか、Kingらは¹⁴⁾、CDDによる教育施設と保健施設を主としたインフラ整備と、社会的一体感の醸成効果(Social Cohesion)について、6件の

厳格なインパクト評価の総合的な分析を行なっている。吉田・山本¹⁵⁾の、平和構築におけるインフラ整備の役割についての実証的な研究もある。しかしこれらの研究では、インフラ整備過程の特徴と平和構築への効果との関係までは十分に分析にされていない。

インフラは、施設の効果とその実施過程（整備の実践過程）の効果の2つの効果を有する。しかし、平和構築プロジェクトにおいてもインフラ整備に特化した評価は、施設効果及び実践過程の効果とも十分に行われてはいない。実践過程の効果検証が十分に行われていないため、紛争地域のインフラ整備過程が平和構築の推進に効果があるか、ある場合どのような効果か、経済面でなく当該地域の社会面での復興に効果があるのか、また平和構築以外のプロジェクトでコミュニティ開発を目標としたインフラ整備を行っているケース（以降、「通常のプロジェクトとする」と比較しその効果の発現に差異があるか、いずれも十分に検証されていない。Jones, S. and Howarthは、平和構築支援のプロジェクトにおいて、実証されないまま、かつ十分なロジックを欠いた実践方法で、インフラ整備が実施されていると指摘している¹⁶⁾。

この背景のもと、本研究は平和構築支援に関して二つの目的を持って実施する。第一にインフラ整備過程が平和構築の推進に効果があるか、エンパワーメント発現効果に注目して検証することを目的とする。第二に、平和構築プロジェクトと通常のプロジェクトとで、双方のインフラ整備過程がエンパワーメント発現効果についてどのような差異を生じさせているか、その要因を含め見出すことを目的とする。

以降、第2章では世界の援助機関とJICAの平和構築支援への取組や実績を概観する。第3章で研究の方法を述べ、第4章では抽出したケースプロジェクトの概要を整理する。第5章で投入内容、実施（実践）方法と結果について分析を行い、第6章を結論とする。

2. 平和構築支援の実施現状

(1) 世界の援助機関の平和構築支援への取組

開発援助の目的は、1990年代まで経済開発が主流であり、経済開発の発現には社会開発も必要と位置づけられていた。しかし1990年代以降は、社会開発も主流化する動きとなっている^{17), 18)}。この動きの中で、平和構築支援においても、それ以外の支援と同等以上に社会面での開発効果が重要視されている。ソーシャルキャピタルの改善とエンパワーメント発現と必須となっており、社会的一体感の醸成が目標となっているケースもある。紛争の影響を受けたコミュニティの社会的な復興のため、信頼性、規律の回復や対立集団の関係改善、対象住民の復興への自信や意欲の向上、能力改善（CD: Capacity

Development)や制度改善が目標とされている。行政組織が疲弊しているため、行政のコミュニティでの信頼回復や規律向上と能力改善も含まれている。

これらの目標達成のために、各援助機関の平和構築支援では、インフラ整備を重視したコミュニティ開発プロジェクトを主としている。また、通常のプロジェクトと同様に住民参加型での実施を基本的な方針としている。復旧はインフラを元の状態に戻すことを示し、復興はより長期的な視点で社会経済を含めた地域の総合的構造の見直しと新しい地域の創設を図ることとされている¹⁹⁾。開発途上国の紛争地域では紛争前もインフラの整備状況が良いとは言えない場合が多いため、平和構築支援のプロジェクトにおいては、より良い状態へインフラを整備する、つまり復興まで対応しているケースが多い。

(2) 日本の平和構築支援への取組

日本政府は、2003年のODA大綱や2015年の開発協力大綱において、非軍事協力による平和と繁栄への貢献と人間の安全保障を基本方針としている。JICAはその第4の使命として人間の安全保障を掲げ、その中に平和構築・復興支援を入れており²⁰⁾、これらの方針や使命のもと、平和構築支援のための協力を積極的に進めてきた。JICAは2003年から2012年まで、平和構築支援のため456件の技術協力もしくは資金協力プロジェクトを実施している²¹⁾。図-1に示すように、地域的には、南アジア、アフリカ及び中近東が多い。

平和構築分野におけるJICAの重点支援項目は、インフラの復興、経済活動の復興、国家の統治機能の回復、治安強化の4点である⁹⁾。紛争後の国家建設の過程で、中央政府と地方政府の連携強化により、ガバナンスの改善を図ることも重要視している。これらの4重点項目やコミュニティの復興に、インフラ整備が深く関係し平和構築の推進に重要な役割を果たしている。

456件のJICAの平和構築プロジェクトの内、インフラ整備がプロジェクトの構成要素として含まれるものは193件であり、図-2に示すように投入資金量の約70%がインフラ復興に充てられている^{注1)}。インフラの種類では、「運輸交通」はその大部分が道路整備を対象としており、「生活道路」と合計すると道路の復旧・復興が最多となり、図-3からは交通インフラが重視されている状況がわかる。経済インフラの他、図-3に示す「学校・職業訓練」、「保健医療」、「上下水道」、「農林水産」や「電力エネルギー」分野の施設の復旧・復興にも協力している。

協力のスキームは、資金協力（有償資金協力や無償資金協力）と技術協力に分けられる。資金協力は、社会的な効果より物理的なインフラ施設の整備が主な目標としている。社会的な効果を主にしたスキームは、図-2及び

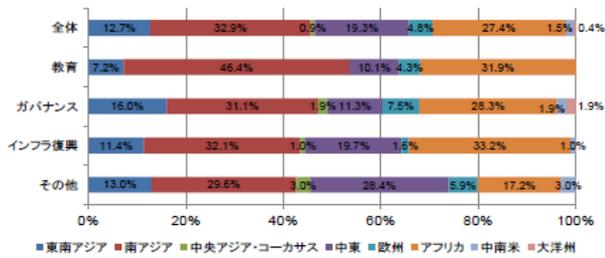


図-1 JICAの平和構築プロジェクト分野別・地域別実績割合
出所 JICA²¹⁾

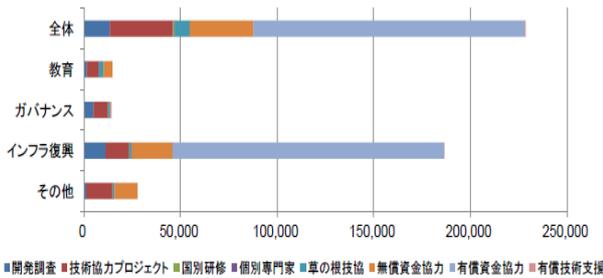


図-2 平和構築プロジェクトへの投入資金量 (億円)
出所: JICA²¹⁾

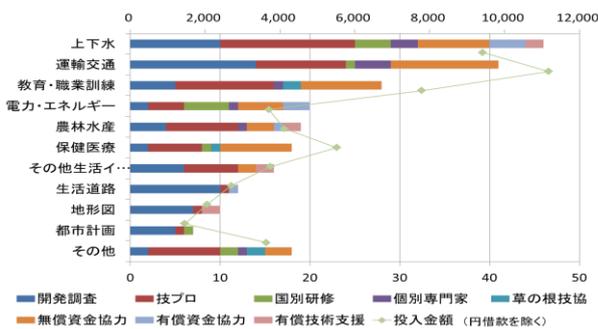


図-3 平和構築プロジェクトにおけるインフラの種類と協力スキーム 出所 JICA²¹⁾

図-3の技術協力プロジェクト(技プロ)と復興計画の策定を主とした開発調査であり、双方ともプロジェクトもしくは調査活動の構成要素に、社会開発のためサブプロジェクトとしてインフラ整備を入れているケースが多い。

3. 研究の方法と用語の定義

(1) 用語の定義

本研究で用いる用語は、以下の定義によるものとする。まず、平和構築支援の定義は日本のODA中期政策に基づき、「紛争の発生と再発を予防し、紛争時とその直後に人々が直面する様々な困難を緩和し、そしてその後の長期にわたる安定的な発展を達成することを目的とした協力」とする⁴⁾。

平和構築支援は紛争の影響を受けた地域において実施

されるが、紛争地域の定義は援助機関で統一されていない。そのためJICAが毎年更新している「紛争影響国・地域及び平和構築支援事業基準リスト」における定義を参照し²²⁾、「紛争及び武力衝突が継続されてその影響を受けているか、紛争に起因する課題を依然として抱え情勢が不安定のいずれかであり、国家再建や平和の定着が望まれる地域」とする。

次に、インフラ整備を、「復旧と復興、拡張と改善、さらに新設のすべてを含むもの」とする。平和構築プロジェクトでは、破壊されたか、紛争により維持管理不足となり荒廃したインフラの復旧や復興が主となる。一方、通常のプロジェクでは、老朽化や維持管理不足に起因するインフラの復旧や復興はあるが、インフラの新設も主となるケースが多い。

社会開発効果については、社会開発を主流化する動きの中で、社会面をより重視した社会開発の多様な概念や定義がドナーや研究者から提案されている^{23), 24), 25), 26), 27), 28)}。これらの共通概念として、公平かつ公正で一体感があり、説明責任、包摂や社会福祉が確保された社会と人間中心(People centered)の社会を目指すこと、そのためには関係者の参加によるエンパワーメントが必要となる点が強調されている。エンパワーメントには様々な定義がある^{29), 30)}。そこで、本研究では世界銀行及びJICAの定義を参照し^{27), 31), 32)}、エンパワーメントを「プロジェクトの対象者個人と集団が、自信、自尊心、自己統御感を向上させて自主的な選択と行動に移す能力をつけ、実際に自主的に選択し行動に移すこと」と定義する。

エンパワーメントの発現には、ソーシャルキャピタルが深く関係していることが指摘されている^{32), 33), 34)}。本研究では、ソーシャルキャピタルとエンパワーメントの関係に世界銀行の概念^{33), 34)}を用い、ソーシャルキャピタルの改善をエンパワーメント発現に繋がる前提要素の一つと位置づける。ソーシャルキャピタルも各研究者やドナー間で統一された定義は無いことから^{35), 36)}、開発援助分野で議論を開始させる発端となったPutnam³⁷⁾の定義と、世界銀行³⁸⁾及びJICA³⁹⁾の定義の共通事項を集約し、「当該社会内、集団内、もしくは社会と集団間において、協調行動の推進を誘発する信頼性や規範の向上と絆やネットワークの拡大」とする。

(2) 研究の範囲

本研究では、対象地域を開発途上国で紛争の影響を受けたコミュニティとし、インフラ整備と社会開発双方を目標にした平和構築プロジェクトを検証の対象とする。災害復興分野のコミュニティ開発プロジェクトは対象としない。整備されたインフラの施設の効果でなく、インフラの整備過程(実践過程)とエンパーメント効果の発現の関係を検証の対象とする。コミュニティインフラと

呼ばれる比較的小規模、短期間の工期、施工が容易で住民が建設作業へも参加しやすく、生活再建に直結するインフラを対象とする。個人より住民組織と行政組織の集団を対象として注視し、エンパワーメント効果発現を検証する。

(3) 分析の方法

実施済みの平和構築プロジェクトと通常のプロジェクトのケースを抽出する。まず、平和構築プロジェクトを構成するサブプロジェクトにおけるインフラの投入内容及び実践方法と、エンパワーメント発現効果の事例を整理し、発現要因を分析する。分析には、インフラ整備過程の特徴を整理して用いる。次に、平和構築プロジェクトとの比較ため、通常のプロジェクトを抽出しサブプロジェクトについて同様の分析を行い、エンパワーメント効果発現の差異とその要因を分析する。ソーシャルキャピタルの変容も、双方のケースで抽出し整理する。

投入内容についてはインフラの種類を整理し、インフラ以外のセクターのサブプロジェクトがある場合はその種類も整理する。実践方法は、参加の段階（計画から建設執行においてどの段階まで参加しているか）、住民負担の有無、実施組織（新規設立か既存か）、インフラ整備のためのサブプロジェクトの選定方法を整理する。プロジェクトの実施環境（Context）も示す。

エンパワーメント及びソーシャルキャピタルについて、発現事例は以下の指標を用いて抽出する。まず、エンパワーメント事例の抽出には、価値観の変化を含む認識・態度変容と行動変容の2変容を指標として用いる。認識・態度変容は、エンパワーメントとソーシャルキャピタルの定義や既存の研究^{13), 29), 31), 39), 40)}を参照し、「自信、自尊心、自己統御感の向上」と、「信頼性及び規範の向上」とする。行動変容は「自主的かつ新たな行動の発生」と「協調行動、絆やネットワーク拡大」とする。エンパワーメント発現に至る中間段階の指標として、能力改善と制度・ルール改善に関する事項も抽出する。

(4) 対象とするプロジェクト

JICAが実施し結果が評価されているコミュニティ開発プロジェクトを、JICAのナレッジサイトから抽出しケースとして用いる。JICAのナレッジサイト上、平和構築プロジェクトの分類が無いため既存の整理報告書も参考¹⁰⁾とする。援助スキームについては、資金協力プロジェクトは、インフラ整備が主な目標であり社会開発効果について必ずしも評価されていないことから除くこととし、技術協力プロジェクトを対象として抽出する。

ケースとするプロジェクトは、平和構築と通常のプロジェクト双方のケースの比較のため、投入内容と実践方法が同様と解釈できるものとし、以下の5つの基準を用

いてケースを選定する。

- ・コミュニティ開発とエンパワーメント効果に関連した事項が目標とされている。
- ・実施組織については、既存の組織の他、従来の組織や伝統は考慮しながら、新しい意思決定の役割を持たせた実施組織を設置している。
- ・何らかの住民負担を求めている。
- ・住民が計画から工事モニタリングも含んだ建設執行段階の中のいずれかに参加し、サブプロジェクト選定にも住民と地方行政双方が参加している参加型である。
- ・経済インフラで公共財の道路、料金徴収財(Toll goods)の給水、社会インフラの建物（学校や保健施設等）3種類をすべて含む。

平和構築プロジェクトでは、コミュニティインフラの中でサブプロジェクトとして道路が重視され実績も多い^{9), 41)}。給水も生活のため必須でかつ実績が多い。また何らかの建物が含まれているケースが多く、学校、保健所、集会所等のいずれかが含まれているものを抽出することとする。通常のプロジェクトでもこれらの種類のインフラ整備の実績が多い。

(5) データ及び情報の収集

データ及び情報の収集は、筆者らによるプロジェクト関係者へのインタビュー調査、終了時評価やモニタリング報告書等の文献調査により行った^{注2)}。インタビューは、JICAがプロジェクトの実施もしくは評価を委託した専門家やコンサルタントに対して行った。評価報告書やモニタリング報告書の記載事項の背景や詳細、特にサブプロジェクト選定における住民の参加状況の詳細やその結果について重点的にヒアリングした。会議運営、意思決定や参加を含む行動がどの程度民主的・自主的だったか、実態上強制や操作がなかったか、また住民、住民組織、行政組織でどのような認識・態度変容と行動変容があったかにも留意してヒアリングした。

4. 平和構築におけるインフラのエンパワーメント発現効果

(1) 平和構築プロジェクトの特徴

まず、平和構築プロジェクトの特徴を整理し、通常のプロジェクトとの違いを明確にする。平和構築プロジェクトにおいては、通常のプロジェクトの比較し、2つ荒廃の発生が実施環境としてある。第一に、インフラが人為的に破壊されたり紛争により維持管理が困難であったため、インフラが荒廃している。第二に、人心とコミュニティも紛争により荒廃している。住民間の対立や相互不信、住民・行政間の対立と相互不信、紛争時にその地域を離れて紛争終結後に帰還する帰還民とそのまま住み

続けた住民との相互不信もある。人的と物的な破壊を行った少年兵を含む除隊兵士の問題や、未亡人、孤児等の社会的な弱者が多く存在し、不安定な社会となっている。つまり物理的なインフラのみならずコミュニティが荒廃しており、ソーシャルキャピタルが著しく荒廃し弱体化していると言える。通常のプロジェクトの実施環境でも対立や不信感はあるが、平和構築プロジェクトの実施環境では、暴力的な紛争や破壊行為、さらに国内難民(Internal Displaced Person)や国外難民の発生まで至る状況となる点異なる。

さらに平和構築プロジェクトの実施環境では、UNDPが3つの欠如を提示している¹⁵⁾。紛争により政府そのものが機能していないか弱体化しており、ガバナンスがせいぜい弱いため正当性の欠如があり、能力も低下している(能力の欠如)。第3に最大の問題の安全性の欠如がある。これらの欠如が通常のプロジェクトと比較してより深刻である点が特徴とされている。

コミュニティが荒廃しているため、インフラの整備のみならず、このコミュニティの社会的な復興無しには平和構築を進めることは不可能である。インフラの整備の実践過程を、コミュニティの社会的な復興の実現に結びつける必要がある。しかし、インフラ整備過程において、関係者の参加方法や整備中や建設後の便益の享受に公平性や透明性に問題がある場合、通常のプロジェクトに比べその逆効果が大きく、紛争再発を誘発することがあり一層の注意を要する点も重要な特徴の一つである。

整備するインフラについては、時間と費用を要する大規模なインフラより、コミュニティインフラの整備が多い。通常のコミュニティ開発プロジェクトでも、地域住民に直接裨益するコミュニティインフラは重視されている。しかし、平和構築プロジェクトの実施環境では、住民と行政双方が平和の到来による社会の平穏さや、インフラ整備の進捗が目に見えて感じられるような、平和の配当と呼ばれる視点が必須となっている。コミュニティインフラは、日常生活や生計向上の基盤であり、目に見える整備進捗が生活や生計向上の進捗を実感させる。従って通常のプロジェクトより、コミュニティインフラの完成に至る整備過程の効果が通常のプロジェクトと比較しより大きい。

(2) 平和構築プロジェクトにおけるエンパワーメント発現

表-1に、第3章の基準により抽出した平和構築プロジェクト4件のケースの概要を示す。投入内容と実践方法をIN1からIN4として整理し、効果についてはEF1からEF6として整理する。EF4には、自信・自己統御感・自立心と意欲以外の認識・態度変容がある場合、それらも記載する。4件とも投入内容とインフラ整備の実践過程

は類似しているが、PB1とPB2は多民族居住地域で民族間で紛争が発生した地域であり、PB3とPB4は同一の民族内で紛争が発生した地域である。

多民族地域と同一民族地域いずれの場合でも、インフラの投入と実践過程によりEF1からEF6までの項目で何らかのエンパワーメント効果が発現している。住民と行政双方が実施能力の向上を認識して自信を獲得し、意欲、主体性やオーナーシップを向上させている。PB2/EF2では、行政が住民のニーズ把握方法についての認識も変化させている。住民負担についても、自主的にコミュニティリーダーが積極的に労働者を集めて無償労働に積極的に対応した事例(PB3/EF4)や、伝統的な相互扶助を活用して対応した事例がある(PB1/EF4)。サブプロジェクトの対象以外の新規のインフラ整備活動も、住民が自主的な協働作業によりPB3(EF6)とPB4(EF6)で開始されている。

エンパワーメント発現の重要な前提要素であるソーシャルキャピタルでは、共同作業が協働へ変化し信頼性の向上、絆やネットワークの改善が見られる。対立し紛争を起していた集団が、融和し協働する事例が目される。例えば、アフガニスタン(PB1)やスリランカ(PB2)では、対立し紛争を発生させていた異なる民族が、ともにインフラ建設に参加することにより融和した事例が発生している。同一民族の場合でも、対立集団同士が協働した事例(PB3とPB4のEF6)がある。さらに、ウガンダの事例(PB4)のように紛争中で発生した弱者への配慮の事例は、他の分野プロジェクトでは見られない。これらのケースに加え、サブプロジェクトがすべてインフラ整備で構成され、道路、給水と建物整備を含むミンダナオの平和構築プロジェクトでは、宗教が異なる集団がインフラ整備を協働で実施した波及効果として、合同の祭りを開催している。ソーシャルキャピタル改善の事例である⁴⁵⁾。

(3) 通常のプロジェクトとの比較

表-2に通常のプロジェクト4件のケースの概要を整理し、表-3で作成した双方の8件のケースについての発現効果一覧表も用いて比較する。表-3ではそれぞれの効果に関し、エンパワーメント効果の発現状況を住民(住民組織を含む)と行政(職員と組織)に分けての整理する。

まず表-2を見ると、通常のプロジェクト4ケースすべてで、EF1からEF6に示す能力改善、自信、オーナーシップ、自主的な行動、関係改善や信頼、協調行動が発生している。インフラ整備過程により平和構築プロジェクトと同様のエンパワーメント効果が発現している状況がわかる。インフラ整備サブプロジェクトで、何らかの活動を実践する効果や重要性も8ケースの内5ケースで指摘されている(PB1, PB3, PB4とP6, P8)、但し、制度やルールの改善状況については、投入の条件としてサブプロジェクト開始前に設定したものを制度化する動きは、PB3と

表-1 平和構築プロジェクトのケース概要

プロジェクト名と番号/投入と実践方法(IN), 効果(EF)	PB (Peacebuilding Project) 1 Afghanistan 地 方開発支援プロジェクト Dec.2005- Oct.2010	PB2 Sri Lanka トリンコマリ県 住民参加型農村農業開発プロジ ェクト, Oct.31,2005-Oct.30,2009	PB3 Uganda アムル県国内避難民 帰還促進のためのコミュニテ ィ開発計画策定支援プロジェクト Aug.14,2009-Jan.28,2011	PB4 Sierra Leone 地域開発能力 向上プロジェクト Nov.2009- Oct.2014	
投入と実践方法	IN1 SP(Sub Project)の種類 1.インフラ 2.その他のセクター	1.道路改修, 送電線, 診療所, 学校, 給水, 洪水対策, 太陽光発電. 1件約2000万円. 22件, 事業費の96% 2.生計向上(山羊, 裁縫訓練, カーペット訓練, 識字教育), 7件.	1.農道・村内道路, 農業用機械倉庫, 集会所, 灌漑施設, 排水路, 給水. プロジェクト事業費の約20%. 1件200万円以内. 2.畜産, 農業, 食品加工.	1.道路とカルバート, 通学路, 給水, 職業訓練校舎, 教室増設, 井戸, トイレ, 県職員宿舎. 2.職業訓練, 牛耕, PTA再組織化と学校の公立化支援, 保健.	1.SPP(インフラ)のみ32件. フィーダー道路補修3件とカルバート6件, 乾燥場所, 井戸改良, 学校補修と建設, 人道と橋梁2件, トイレ, 食糧倉庫, 集会所と保健所.
	IN2 実施組織	3から6の既存住民組織のCDC(Community Development Committee)をクラスター化しクラスターCDC(CCDC)に組織化	既存の村落開発委員会と女性村落委員会, 工事管理委員会(村長が委員長)設置.	PP(SPをPilot projectと呼んでいる)実施のためのグループとWUC (Water User Committee)設置.	既存のワード開発委員, 村落開発委員会, 村落技術促進員とPMC (プロジェクト管理委員会)設置.
	IN3 参加の方法 (SP参加の時間的な段階と選定方法)	住民集会和FP(Facilitation Partner)支援のワークショップでベースライン調査とSP選定(実施計画と積算). CCDCがプロジェクトとFPの支援により直営施工. 住民集会是男女別に実施した後, 男女代表の会合と投票によりSPの優先度決定.	住民とのワークショップでニーズとコミュニティ活動計画CAP (Community Action Plan)作成. 政府主導で住民とSPの合意. 工事はCC (Community Contract方式) で住民直営工事.	住民がPPのプロポーザルを作成し行政と合意, 維持管理規約も作成. 道路や給水の一部は住民による直営施工.	ワード開発委員会と村落開発委員会がワード開発計画を更新してSPの複数のプロポーザルを作成後, プロジェクトで審査し選定. 開始時は住民組織が施工. 建設会社施工の場合はモニタリングに住民が参加.
	IN4 SP実施の条件	住民負担有. 住民が資金管理. CCDCの設立. 参加住民の選定はCCDCに委任.	住民負担有(現物か現金かは村人が決定). 議事録と会計帳簿作成. 工事管理委員会が住民組織に定期的に工事進捗と会計報告を行うこと.	住民負担有(給水は住民の直営施工). WUC設置. 給水関係では, 透明性確保のためWUCに会計報告を義務付けた.	住民負担有. 建設業者へ発注の場合, 県技術者多いためコミュニティに工事のモニタリング義務付けた.
効果	EF1 1.能力改善 2.制度・ルール改善	1.住民組織CCDCのプロジェクト管理CD(Capacity Development).	1.農民の建設技術CD.	2.社会的弱者から水料金免除や道路建設に参加の場合作業を軽減する制度策定. 収入の一部を弱者へ回す制度を策定.	1.住民のワード開発委員会とのコミュニケーションCD. 行政のファシリテーションや実施のCD(実践の効果)
	EF2 1.自己 統御感・自 立心, 意欲	1)女性が自分達の意見により上水SPが採用されたため自信獲得. 2)住民が問題を自身で解決する意欲欲とオーナーシップ向上(インフラSPによる).	1)インフラ建設による住民の自信, 自尊心向上と地域振興への積極性向上. 2)行政の住民対応への意欲向上(ニーズ把握).	学校建設PPでの住民の自立心向上(自主的に教室増設や通学路建設を実施).	住民の地域開発の担い手の意識・オーナーシップ向上. ニーズが反映されたため協力意欲向上. 行政もオーナーシップ向上.
	EF3 認識・態度変容	1)多民族が協議する場の重要性認識. 2)コミュニティ間の連携の重要性認識(クラスター化による統合).	1)住民の地域振興への積極性, インフラへの所有意識と運営管理に対する関心向上. 2)行政が住民に聞く態度になり, 参加型開発の意義理解.		1)住民間の相互理解促進と道路維持管理への責任感発生. 2)行政も実施の責任感を持つようになった.
	EF4 新規行動	1)伝統的相互扶助・共同作業(ハチャール)による住民の無償労働増. 2)女性CDCによる食事提供(灌漑ダムSPでコミュニティの建設作業へ). インフラSP(道路, 灌漑)では, 完成前に維持管理組織の立ち上げ開始が, 合意形成済み.	1)住民の議事録作成率向上, 会計帳簿も作成. 村のため村内技術者が無償で材料を加工した. 2)畜産SPにより職員が, 自ら計画と目標を作成し(以前は局長が作成)責任感も持つ.	1)フィーダー道路では集落長が参加する作業員を集めた. 2)住民が行政公認の修理工養成開始. 3)農産物用道路PPでは, 社会的弱者の作業量の軽減.	住民のモニタリング参加が促進.
	EF5 ソーシャルキャピタル(SC)改善 (信頼・規 絆, ネットワーク)	1)住民の結束と連帯感強化(ハチャールの活用). 2)CDC間の関係強化. 異なる民族間の融和(小水力PP等). 3)女性に対する見方変容(上水SPで意見を聞く). 以前は無かった近隣コミュニティとの交流発生. 没交渉で未解決の問題が解決する方向に.	1)住民の良好な協働維持管理発生. 2)農業普及員の活動で農民との信頼性向上(但し普及員の訪問回数による)	1)WUCの料金徴収良好. 2)インフラ以外の穀物生産PPで自主的に頼母子講(現地語でBolicap)の活用と計画策定.	1)地域住民・集落の結束力. 住民組織への信頼向上(ニーズ反映). 2)道路建設SPで住民と熟練労働者との関係強化. 住民と行政の関係強化. 3)道路建設SPで他の村との関係強化.
	EF6 SC改善(新規協 調行動)	1)住民の共同作業が協働作業へ変化(インフラ建設で協働). 2)灌漑ダムSPでは女性CDCの食事等の提供で男女が情報交換始. 3)インフラ建設で, 住民とCDCが資材を分担して準備する例が発生. 灌漑では既存のMirabという伝統的な水管理者とCDCが協力.	1)異なる3民族の協働による村の活性化. 道路工事も3民族協働で実施する例が発生. 住民の自主的な販売組織立上. 2)行政が住民とともにモデル農家選定.	1)学校建設PPでの住民による自主的な新規教室増設や通学路の整備(住民直営工事). 2)道路建設PPで社会的弱者の作業を他の住民が助力. インフラ以外でも穀物生産PPで弱者の農地開墾も手伝う体制を構築. 元児童兵も排除せず(障害者の場合は労力の軽減付工事参加を可能とした).	1)道路建設SPで他の村との協働. 保健所のフェンスを自主的に建設. 2)対立していた若者グループも参加.
RM 地域の状況とその他	1)多民族地域(4主要民族)IDP有. 周辺国の影響大. ハザラ族とタジク族の長年の対立・抗争地域を含む. 2)男女別の集会后, 最終的な住民集会の決定は, 男女代表の投票で決定(男女同数). 3)地方での能力強化には, コミュニティの活動を実践することが有効. 4)CDCの若いメンバーは長老や宗教指導者にも相談し立場を尊重. 5)既存の伝統的組織の構成員がCDC構成員と重なる場合あり.	1)IDPの問題あり. 多民族の地域. Tamil 34%, Muslim 40% Sinhala 26% 2)住民組織への技術的支援必要, 活動の継続性も課題有. 3)養鶏 SPは大手企業参入のため断念した農家が多い. 山羊 SPでは山羊が農作物を食べてしまう被害が発生. 手交芸品は家庭内消費に留まる. 4)女性で構成される村落委員会もCC受託可能とした.	1)20年の紛争. IDP, 寡婦, 孤児, 障害者, 元児童兵や帰還兵が存在. 帰還難民の援助慣の問題あり. アチャオリ族の地域. 2)PPを通じた実践的能力開発を重視したプロジェクト. 3)給水PPでは, サイト選定で問題発生(不満や発言力のある集落長の影響). 4)穀物生産PPで, 牛耕を導入したがグループ長による牛の独占, 病気, 天候不良に起因する問題も発生.	1)同一民族だが, 阻害されていた若者層が対立グループを結成し紛争に発展. 2)隣国が対立を扇動した. 3)詳細実施計画は「県・村事業運営監視の行程・主担当, 役割分担」を明記. 4)県議会(行政機能も兼ねる)が工事のモニター不十分なため住民も支援. 5)道路を除き契約金額小のためPMCが工事実施.	

表-2 通常のコミュニティ開発プロジェクトのケース概要

プロジェクト番号と名称/ 投入と実践方法 (IN), 効果(EF)	P5 Bangladesh 住民参加型農村開発行政支援計画プロジェクト(フェーズI) Apr.2000-Apr.2004, フェーズII Jun.1.2005-May31.2010 PRDP*	P6 Philippines セブ州地方開発活性化計画プロジェクト Mar.1993-July 2004	P7 Lao PDR ビエンチャン農業農村開発計画プロジェクト Nov.1997-Oct 2002	P8 Zambia ザンビア 孤立地域参加型村落開発計画 フェーズII Jun.2007-May 2009, フェーズI Jun.2002-May 2007	
投入と実践方法	IN1 SP(Sub Project)の種類 1.インフラ 2.その他のセクター	1.インフラ19件/全SP67件:汚水・排水処理, 研修センター, 給水, 道路整備(村落道路含), 棧橋, 畜産センター, 校舎. 2.生計向上4件:複合畜産, 練炭, 野菜, 持続的農業普及.	1.灌漑施設, 村落道路計6.5km, 橋梁1, 井戸, トイレ, 校舎. 2.農業生産(稲作, 果樹, 畜産, 養殖他)と生活環境改善.	1.Phase Iのメインインフラ:道路, 教室・教員室・トイレ, 集会所, 井戸, 小規模橋梁, 保健施設. 2.収入創出活動(家畜, 雑貨, 家具製造, 栽培, 畜力農耕, 榨油, 養魚等.SPをMicro Projectと呼んでいる).	
	IN2 実施組織	行政組織で既存のバラングイ活用. PMO(プロジェクト運営委員会)設置.	村落開発委員会(VDC Village Development Committee)と水利用グループ(WUG)設置	SP実施グループ(村落委員会とも言う)設置.	
	IN3 参加の方法 (SP参加の時間的な段階とSP選定方法)	1)VCがSPを提案し, VCと行政の最小単位のユニオンによる調整委員会(UCC: Union Coordination Committee)で選定条件も協議し, SPをプロジェクトへ申請. プロジェクトが審査後決定. 2)PICが執行管理実施. 工事も一部住民が実施.	1)州・町でニーズ把握の後, 住民とワークショップでSPプロポーザル作成. 2) 州計画開発局 13名と対象町及びプロジェクト専門家で構成するPMOプロジェクトと管理委員会でプロポーザル審査.	VDCと行政が協議し, SPをプロジェクトへ申請.	行政の普及員が対象村選定, 村のワークショップでSP選定し村の代表と普及員でプロポーザル作成. 工事の種類によっては可能な住民の全員参加.
	IN4 SP実施の条件	1)住民負担有(約20%). ユニオン税支済みであること. ユニオン調整委員会UCCをユニオン評議会の外に設置. 住民の総意によるVC設置(メンバーは各世帯から1名) 2)集落会議の出席者をUCCへ提出. PICの支出記3種類と完了報告はVC会議の承認要. 掲示板で情報公開.	1)住民負担有. SP選定にはPMOメンバー全員が参加すること. 2)1991年の地方分権法により, 規定された住民参加促進をプロジェクト実施の方針とする.	1)住民負担は小規模工事である. 小規模灌漑施設は住民施行. 2)VDCメンバーは幅広い層で構成(男女, 職業, 年齢の点で). 3)参加者はVDCのメンバーであること.	1)村のワークショップで住民の70%以上参加とその中で30%女性条件. インフラ建設での無償労働. 村落委員会の長と村長の兼任はしないこと. ワークショップへの女性の参加促進. 2)資金を送金し村の対象グループがSP実施する方式.
効果	EF1 1.能力開発 2.制度・ルール改善	1.行政のCD. 2.行政の普及員がUCC会議に出席できない場合に所属省庁へ報告する制度構築.	1.町(実施機関)の独自でSP実施が可能となるCD. 2.SPが州と町の地域開発計画と政策に反映された.	1.住民の計画・実施CD. 2.独自でワークショップ実施まで可能となる. 農民の問題解決CD事後評価(p14)	
	EF2 自信・自己統御感・自立心, 意欲	住民の自立心, 地域開発への義務感奉仕増加.	1)行政が地域開発に対する自信獲得. 受身の姿勢から自発性と責任感向上へ. 2)住民組織のオーナーシップ向上.	1)住民の持続性への自信獲得. 2)行政の農民指導への自信獲得. 3)住民の開発への自発的な参加意欲向上.	
	EF3 認識・態度	1)行政のサービス認識改善. 地方行政職員の士気向上, 誇りと責任感向上. ユニオン評議会議長がルールを守り公正さ重視へ態度変容. 2)住民の説明責任, 情報アクセスの重要性と参加型メリットの認識.	1.行政の住民参加奨励. 州知事が住民の意見を聞く姿勢を持つ. 2.行政がSP成功の意識を持つ. 3.実践の重要性を認識.		
	EF4 新規行動	1)ユニオン開発官のUCCでの民主的なリード. 伝統的指導者マタボール以外からも村落代表が選定され始めた. 女性住民の活動活性化. 2)住民の地方行政への参加増. 3)中央政府普及員の訪問増.	1)行政が住民集会から実施までの参加. 町へ州政府担当が出向くようになった. 2)予算措置, 関連組織の設立. 人員配置.	1)VDCの活動維持. 2)インフラ以外にも, 作物・畜産・養殖では, プロジェクトの取り組みが対象5村以外へも拡大.	1)SP実施の効果で新たに小学校建設や新規作物を導入. 2)行政が村落へ頻りに訪問するようになった.
	EF5 ソーシャルキャピタル(SC)改善(信頼・規範・絆, ネットワーク)	1)UCCでの自由に発言できる雰囲気醸成. 2)ユニオン評議会議長が協力的に. 3)村内でネットワーク拡大. 住民・行政間でも拡大.	1)プロジェクトの進捗により町等と協力関係構築. 協議も促進(当初は州政府職員の訪問を歓迎せず). 2)州・町(実施機関)の関係改善. 複数の町の連携強化. 町と住民組織の関係改善.		1)住民のコミュニティの団結強化. 行政(普及員)の村落訪問で住民から信頼(農業技術以外でも) 2)複数の村落で使用・関係する施設建設により関係改善.
	EF6 SC改善(新規協調行動)	1)住民組織の組織化進展. 2)中央政府機関が独自で類似プロジェクト開始. 普及員の訪問増, 会議参加増.		1)農民の自主的な追加工事, 維持管理, 水利費徴収. 2)新たな資金獲得.	住民がインフラ以外のSPからの売上金を村落基金へ充当し, 新たな事業(インフラ以外も含む)実施開始.
RM 地域の状況とその他	1)ユニオン評議会議長の意識やユニオン開発官の能力, 中央省庁普及員の配置状況によりUCCへの参加はばらつき発生. 2)行政がインフラ建設する場合の汚職の指摘あり. 住民が認識したメリットは, 道路建設で行政が建設するより安価となること. 3)フェーズIでは住民組織のモニタリングに課題があり, フェーズIIでPICを設置. 4)伝統的指導者の存在.	1)町行政職員CDと経験蓄積. 第三者に対しても知見を発信する機会. 67SPを実践する場合の州・町・バラングイ(行政の最小単位の提供)の効果も強調された. 2)事業運営上の問題も認識(道路計画の不備等) 3)インフラ以外の他の事業も成功の意識あり(裁縫や家畜関係PPを除く).	1)SP選定基準村民のやる気と村長のリーダーシップ含む. 2)住民の自信獲得は成功体験からの評価. 3)農民は自主的な活動をする場が無かった(VDC設置の背景). 4)WUG: Water User Group	1)収入創出活動にインフラ建設と研修を合わせ.SPの実践による効果重視. 交通網未整備, 農民組織未成熟で自然環境が厳しい孤立地域と呼ばれる. 2)フェーズIの問題:関係者の参加と理解が不十分な場合あり, 組織強化や普及システムの制度化の課題も残る. 住民へ対し大部分の住民組織(SP委員会)から会計報告未実施の問題も有る. 3)停止・消滅SPは牛耕14件, 養豚・養魚11件が目立つ.	

*第一期の名称は「住民参加型農村開発行政支援計画プロジェクト」で第二期の名称は「行政と住民のエンパワメントを通じた参加型農村開発プロジェクト」. 英文名は共通でParticipatory Rural Development Project: PRDP

表-3 平和構築と通常のコミュニティ開発プロジェクト8ケースの結果一覧

プロジェクト番号, 国, 名称 / 効果の項目	PB1 Afghanistan 地方開発支援	PB2 Sri Lanka トリンコマリ一農村農業開発	PB3 Uganda アムール県帰還促進コミュニティ開発	B4 Sierra Leone 地方開発能力支援	P1 Bangladesh PRDP*	P2 Lao PDR ビエンチャン農業農村開発	P3 Philippines セブ州地方開発活性化計画	P4 Zambia 孤立地域参加型農村開発
CD(能力改善)	住民	住民		住民, 行政	行政	住民	行政	住民, 行政
制度・ルール改善			住民		住民, 行政	住民, 行政	行政	
認識と態度変容	住民	住民, 行政	住民	住民, 行政	住民, 行政		住民, 行政	住民
自信・自己統御感・オーナーシップ	住民	住民, 行政	住民	住民, 行政	住民, 行政	住民, 行政	住民, 行政	住民
新規行動発生	住民	住民	住民	住民	住民	住民	行政	住民, 行政
SC (信頼, 規範, 絆・ネットワーク) 改善	住民	住民, 行政	住民	住民, 行政	住民, 行政		行政内, 行政と住民間	住民間, 住民と行政間
新規協調行動発生	住民	住民, 行政	住民	住民	住民, 行政	住民		住民

P5,P5のEF1で見られるのみで、あまり強いとは言えない。

双方のケースのエンパワーメント効果発現について、比較結果より3点の差異が見いだせる。第一にEF1の選択・行動能力改善における違いがある。通常のプロジェクトでは、表-2のP6とP8のEF1ように、地方行政組織が外部の支援無しにサブプロジェクトやワークショップを実施するまでの能力をつけている。表-1の平和構築プロジェクト事例においては、外部支援無でこれらの活動を住民や行政とも独力で実行できるまでの能力改善は見られない。第二に、表-3より住民か行政か、どちらの対象でEF1からEF6全項目のエンパワーメント効果が発現しているかの違いがある。平和構築プロジェクトでは、行政に対するエンパワーメントの発現が見いだせないケースが2ケースあり (PB1,PB3) , 通常のプロジェクトと比較し行政への発現効果が弱い状況となっている。

第三の違いは、ソーシャルキャピタルの改善において見られる。表-1と表-2のEF5,EF6より、通常のプロジェクトと平和構築プロジェクト双方のケースでソーシャルキャピタルは改善されている。しかし、平和構築プロジェクトにおいては、対象とするコミュニティが人心とともに荒廃しており、通常のプロジェクトの実施環境と比較しソーシャルキャピタルも荒廃し弱体化している異なった状況がある。この状況でも、インフラ整備過程において、参加型、住民負担を条件とした実践方法により対立集団の協働の場が作られた結果、エンパワーメントに繋がるソーシャルキャピタルの回復や改善が発生している。対立し紛争を起こした異なる集団が、民族や宗教の違いを超えて融和する状況が作り出されることは、大きな違いである(PB1/EF5,EF6)。アフガニスタンのPB1の事例では、サブプロジェクトでの協働から、それまで未解決であった問題を自主的に解決する場を新たに設定する動きも見られた。また、多民族や宗教の違いのケースの他、シエラレオーネでは同一民族の紛争を起こした若者集団と住民が融和し協働している事例もある(PB4/EF6)。

さらに、平和構築プロジェクトでは、紛争により発生した弱者への配慮を住民が自主的に行っている事例がある。ウガンダでは (PB3/EF6) , 道路サブプロジェクト

において、同じアチョリ一族の元児童兵との共同作業に加え、児童兵が障害者の場合は作業軽減等の配慮をしている。同一民族の元少年兵に家族を殺害された場合でも、このようなソーシャルキャピタル改善の事例が起きる点は重要な変化と言える。この配慮は、受益者が限定され障害者も受益者として明確になる栽培サブプロジェクトでも発生している。しかし、障害者が特定の受益者とはならず受益者が不特定多数となる、つまり公共財の道路プロジェクトでの事例発生が目される。

5. 分析と考察

(1) インフラ整備過程とエンパワーメント

前章により、平和構築プロジェクトと通常のプロジェクト双方のケースにおいて、インフラ整備過程がエンパワーメント効果を発現させていることが明らかになった。本章では、まず双方ケースのプロジェクトにおいて、インフラ整備過程がどのような要因によりエンパワーメント発現に繋がるかを分析する。さらに、双方のケースのエンパワーメント効果の発現の差異について分析する。

まず、インフラ整備過程がどのような特徴を有するか表-4に整理する。第一に、インフラ整備過程では、日々の進捗が見えることが参加者の意欲や達成感に繋がり、工事監理と管理のための能力をつけることが可能である。第二に、不可逆性は参加者の真剣度を高め、協調行動が要求されるため、参加者間の信頼性を改善することもできる。日常生活直結性も、参加者の真剣度を高めかつ完成への意欲が増すため、より一層住民間や住民と行政間の協調行動を促進する。公共性が高いという特徴により、受益者が多く料金徴収財であっても個人でなく集団で利益が享受できるため、工事参加者は多い。

次に、インフラでは、実際に構造物が完成する可能性が高いことが注視すべき特徴としてある。インフラ整備過程においては、計画から建設までに自然環境や社会状況により様々な問題は発生するが、設計変更や工程変更により対応可能な場合が多い。援助機関も資金提供者への説明責任ため完工の必要性を良く認識しており、追加

表 4 インフラ整備過程の特徴

特徴	内容
可視性	日々の進捗が目に見える。比較的短期間で目に見える状況となる。
不可逆性（非可動）性	一度建設されると修正、取壊しや移設が困難。計画と実施過程の管理が重要。
協調（協働）要求性	住民間、住民・行政・建設業者間の合意形成、協調と協働が必要。紛争のままでは建設が困難。
完成性	完成（完工）しないと意味がない（例 100mの橋で99mまで完成しても使用不可）。完成する可能性大。
日常生活直結性	日常生活に必要（給水、道路、学校、保健施設）であり、平和構築分野ではより整備のニーズが高い。
公共性	道路や学校は公共性が高い（誰でも利用できる非排他性）。料金徴収財（給水や灌漑施設）は受益者が限定されるが、特定の個人でなく集団で裨益し裨益者数が多い。
実践性	実際の作業が発生する。OJTによる能力改善の効果が、材料や資金の一部でも住民負担とした場合、オーナーシップや愛着の発生も期待できる。作業は達成感も生みやすい。

の援助も投入されやすく工期変更を確保するためプロジェクト期間の延長にも柔軟に対応する。参加する住民も日常生活直結性や進捗の可視性により、より一層完工への動機を高め完成により達成感を得ることもできる。

さらに実践性については、インフラ整備過程で実際に行動を起こして経験を積むことができる。様々な計画から執行上の問題も、OJTとして問題の解決を経験することが可能である。DeweyはLearning by doingを提起し、教育(知識と技術の取得、価値感と態度の変容)には、実践による経験が重要と指摘している⁴⁹⁾。インフラ整備過程はこの実践による経験をしやすい利点もある。

以上のように、インフラ整備過程の特徴はエンパワーメント効果発現に結びつく要因となるが、他のセクターのサブプロジェクトについては、期待どおりの成果を得て終了させるのは、必ずしも容易ではない事例がある。例えば、作物栽培サブプロジェクトや畜産サブプロジェクトでは、導入した作物の収穫や家畜の生育状況が期待した通りの質と量となるかは、インフラ整備過程より自然環境に大きく影響を受け、病虫害の発生事例もある(PB2/RMとPB3/RM)、これらのサブプロジェクトが完了せず中断する事例もあって(P8/RM)、参加者の達成感が得られにくくなる。家畜増産や農作物増産による収入増加を目標としても、市場価格に左右される。工芸品製作サブプロジェクトでも、収益が市場価格に左右されることは同様である。保健分野の栄養改善や感染症対策においても、その効果の発現は対象者の属性の影響が大きい。

(2) 平和構築プロジェクトと通常のプロジェクトにおける発現効果の違い

次に、前章で明らかになった平和構築プロジェクトと通常のプロジェクトにおける、3点のエンパワーメント

発現効果の違いを分析する。第一に、選択・行動能力改善における違いがある。平和構築プロジェクトの実施環境では、行政の弱体化やガバナンスの状況悪化が大きな問題であり、そのため透明性の確保が容易ではない。行政が物理的な人員をも確保できないため、プロジェクトを実施する際の相手国のカウンターパートの確保さえ困難な場合が多い。コミュニティのソーシャルキャピタルが荒廃もしくは弱体化しており、住民の行政に対する信頼やネットワークも悪い。また、平和構築プロジェクトの実施環境において、インフラ整備では短期間にプロジェクトを進捗させ成果を関係者に見せる可視性を発揮する必要もある。この状況の下、通常のプロジェクトのように、住民や行政が外部の支援無しでも独力で様々な活動が可能となる段階まで、能力を改善することは困難と言える。

第二に、行政がサブプロジェクト執行についても、平和構築プロジェクトにおいては、十分に役割を果たし参画できる状態となっていない。PB2とPB4は、行政のプロジェクトへの巻き込みを重視し、また可能な状況であったが、弱体化しガバナンスも弱い行政を無理にサブプロジェクトとの執行に参加させると効率性や透明性の問題も発生し、協調要求性に悪影響となり住民の不信感を煽ることもあり得る。進捗が遅延すると可視性のため住民の意欲を減じる可能性もある。完成させることも重要で、そのため行政の関与は通常より限られ外部援助者と住民との直接のやり取りが多い。平和構築プロジェクトの実施環境とインフラの特徴が、住民のエンパワーメント効果が行政より顕著に発現している主たる要因と言える。

(3) ソーシャルキャピタル改善における違い

第三の違いであるソーシャルキャピタル改善については、対立集団の融和へ結びつく点での違いが注目すべき点となり、インフラ整備過程の特徴がこの融和を生み出すために大きく関係する。紛争や敵対行為が継続する状態ではインフラ整備はほぼ不可能であり、紛争や破壊行為の中止に加え何らかの合意形成や協調が必要となり融和促進へ繋がる。通常のプロジェクトでも、参加型インフラ整備過程がソーシャルキャピタルを改善する効果はあるが、ソーシャルキャピタルが荒廃もしくは減少している平和構築プロジェクトの実施環境においては、対立は破壊行為や戦闘行まで悪化する。しかし、インフラを整備する過程に対立集団が参加することにより協調が必要となり、それらの集団の和解を促進したり、紛争の影響を受けたコミュニティの結束を回復するという社会的な融和効果は注目すべき点である。

平和構築プロジェクトの実施環境では、インフラ整備過程の特徴の中で、対立する集団双方が生活に直結するため完成させたいという意欲と協調要求性が、通常のプ

プロジェクト場合と比較して対立集団の融和により有効に影響する。さらに、この融和はコミュニティの一体感の醸成や住民間、住民と行政の信頼性の改善にも繋がって行く。対立集団間（住民間、行政と住民）の合意形成や協働を促進する場合は、Comwellが提起した外部者によって設定された場（招かれた場：Invited Space）⁴⁵⁾であるが、プロジェクトの進捗で融和した対立集団は、日常生活に直結する等の共通の目的のため、新しい場(Claimed Space)も自主的に創りだしている。対立集団の融和に必要な場をインフラ整備過程が提供しており、通常のプロジェク トとの重視すべき違いとして指摘できる。

インフラの整備過程の特徴として、実践性と進捗が目に見える可視性も注視すべき要因となる。人々が自分達の参加（実践）により建設したインフラへの所有者意識や愛着持つようになる。また、進捗の可視性も愛着を高める要因となり、対立集団の融和を促進する。スリランカのPB2では、住民直営施工(Community Contract方式)により、住民が所有者意識を持ち始めた事例が専門家から報告されている⁴⁶⁾。PB4のシエラレオーネのケースでも住民組織PICの直営施工があり、住民が対立していた若者集団とともに工事まで参加している。インフラへの愛着が、地域愛着へ繋がり信頼性改善や絆・ネットワーク改善、規範改善とともに、さらに融和を促進している。さらに可視性は、平和の到来を実感できる状況（平和の配当）へも繋がり融和促進の大きな要因と言える。

6. 結論

本研究では、8ケースのJICAプロジェクトを用い、平和構築プロジェクトにおけるインフラ整備過程と地域社会(コミュニティ)への社会開発効果について、通常のプロジェク トのケースとの比較を行った。社会開発効果としては、エンパワーメント発現に注目した。その結果、平和構築と通常のプロジェク ト双方においてインフラ整備過程がエンパワーメント効果を発現していること、また平和構築と通常の場合は、3つの発現効果の差異があることを見出した。まず、エンパワーメント発現において選択・行動能力改善における違いがあること、次に住民と行政において効果発現の状況が異なること、さらにソーシャルキャピタルの改善状況が異なることである。ソーシャルキャピタルの改善では、対立し紛争まで発生させた集団の融和が平和構築プロジェクトにおける特色であり、融和の要因にインフラ整備過程の特徴が深く関係していることも見出した。

今後も平和構築プロジェクトの実施を継続していくにあたり、今回の研究で扱わなかった事項についてさらなる理論の構築やその実証研究が必要と思われる。例えば、どのような種類のインフラやその実践方法が荒廃した人

の心を良い方向へ動かすのか、社会を回復させ通常の開発段階へスムーズに移行できるかがある。インフラやその整備（復興）方法が、受益者や参加者の公平性に問題があると、逆に紛争を助長するか再発させることもある。紛争を再発させないため、どのようなインフラ整備の投入内容と実践方法が望ましいかについてもまだ試行錯誤の段階と言える。さらに、平和構築プロジェクトの実践方法の中で、伝統的な意思決定機構が残っている場合、新規に設置する実施組織とどのような役割分担が望ましいか、またどのような構成メンバーが望ましいかの問題もある。また住民負担を求める場合どの程度の負担が効果発現において望ましいかも、今後の研究が必要な事項である。

なお、本論におけるJICAプロジェクトの評価結果についての解釈と見解は著者らのものであり、必ずしもJICAの公式なものではない。

注1) 平和構築支援におけるインフラ整備主体の円借款プロジェクト9ケースを除くと、インフラ復興に投入されている資金の割合は約50%となる。

注2) 各プロジェクトの報告書類はJICA研究所の図書館ポータルからダウンロード可能。 <http://libopac.jica.go.jp/>

参考文献

- 1) Scott, G., Nygard, H.M. and Tranppeniests, E. : Conflict Recurrence, Conflict Trends 02, 2016, Peace Research Institute(PRIO), 2016
- 2) The World Bank, : Breaking the conflict trap: Civil War and Development Policy, pp.83-84, 2003
- 3) 日本国外務省：平和構築支援分野を巡る国際潮流, ODA（政府開発援助）, 平和構築, 2016
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/conflict/index.html>, 日本国外務省,
- 4) 国際協力機構：課題別指針, 「平和構築」, Japan International Cooperation Agency (JICA), 2009
- 5) World Bank : Fragility, Conflict and Violence, 2016
<http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/overview#2>
- 6) UNDP: 持続可能な開発目標(SDGs)採択までの道のり, 2016
<http://www.jp.undp.org/content/tokyo/ja/home/sdg/post-2015-development-agenda.html>, 2016
- 7) 国際協力機構： JICA-UNDP合同ワークショップ報告「紛争影響国における地方行政・ガバナンス」, 2014
- 8) 国際協力機構： 紛争影響国における雇用と生計向上に係る情報収集・確認調査最終報告書, 2012
- 9) 国際協力機構：プロジェクト研究「紛争影響国の復興支援における地方行政強化・コミュニティ開発支援」報告書, JICA, HIRA, 2014
- 10) 国際協力機構： テーマ別評価「評価結果の横断的分析 平和構築における実践的なナレッジ教訓の抽出」報告書, 2016
- 11) 国際協力機構：詳細情報・ナレッジサイト, 平和構築, 国際協力総合研究所, JICA, 2016
<http://www.jica.go.jp/activities/issues/peace/more.html>
- 12) Boron, P., University of Oxford : CDD in Post-conflict and Conflict-

- Affected Areas: Experiences from East Asia, Background Paper, World Development Report 2011, World Bank,
- 13) Wong, S.: What have been the impacts of World Bank Community-Driven Development Program?, CDD Impact Evaluation Review and Operational and Research Implications, 2012, Social Development Sustainable Development Network, World Bank, 2012
 - 14) King, E. Smil, C. and Snilstveit, B.: Interventions to promote social cohesion in sub-Saharan Africa, Journal of Development Effectiveness, 2010
 - 15) 吉田 恒昭, 山本康正: 紛争国の平和構築に資するインフラ整備の研究, 国際協力機構国際協力総合研修所, 2005
 - 16) Jones, S. and Howarth, S., Supporting Infrastructure Development in Fragile and conflict-Affected States: Learning from Experience, pp iii, 2012
 - 17) 国際協力機構, 国際協力総合研修所(2003): 援助の潮流がわかる本, 国際協力出版会, 2003
 - 18) WB: Empowering People by Transforming Institutions: Social Development in World Bank Operations, International Bank for Reconstruction and Development, 2005.
 - 19) 国際協力機構: 調査研究 防災と開発—社会の防災力の向上を目指して, pp 91-93, JICA研究所, 2003
 - 20) 国際協力機構(2016): JICAのビジョン <http://www.jica.go.jp/about/vision/index.html>,
 - 21) 国際協力機構: プロジェクト研究「平和構築案件の実績調査」総合報告書, JICA, 2012
 - 22) 国際協力機構: 紛争予防配慮・平和の促進ハンドブック-PNA(平和構築アセスメント), JICA, 2014
 - 23) World Bank (WB): Social Development Overview, www.worldbank.org/en/topic/socialdevelopment/overview#2, 2015.
 - 24) WB: Empowering People by Transforming Institutions: Social Development in World Bank Operations, International Bank for Reconstruction and Development, 2005.
 - 25) ADB: Social Development and Poverty, www.adb.org/themes/social-development/overview, 2015.
 - 26) Department for International Development, UK: Social Development Technical Competencies, 2011.
 - 27) 国際協力機構(2008): 社会開発, 国際協力機構年報 2008, pp.72-150
 - 28) United Nations Research Institute for Social Development: Social Development in Uncertain World: UNRISD Research Agenda 2010-2014, 2011.
 - 29) Oakley, P. and Clayton, A.: The Monitoring and Evaluation of Empowerment - A Resource Document, Occasional Papers Series No.26, INTRAC, 2000.
 - 30) Ibrahim, S. and Alkire, S.: Agency and empowerment: A proposal for 2010 internationally comparable indicators, Oxford Development Studies, Vol. 35, No.4, pp.379-403, 2007.
 - 31) Alsop, R., Berstelesen, M. and Holland, J.: Empowerment in Practice: from Analysis to Implementation, World Bank, 2006.
 - 32) Krishna, A.: Social Capital, Community Driven Development, and Empowerment, A Short Note on Concepts and Operations, World Bank, 2003.
 - 33) Mansuri, G. and Rao, V.: Community-based and -driven development: A critical review, World Bank Research Observer, Vol. 19, No.1, World Bank, 2004.
 - 34) WB: World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty, Oxford University Press, 2001.
 - 35) 佐藤誠: 社会資本とソーシャル・キャピタル, 立命館国際研究, Vol.16, No.1, pp.1-30, 2003.
 - 36) Fukuyama, F.: Social capital, civil society and development, Third World Quarterly, Vol.22, No.1, pp.7-20, 2001.
 - 37) Putnam, R.D.: Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton University Press, 1993.
 - 38) WB: What is Social Capital, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTTOSOCIALCAPITAL/0,,contentMDK:20185164~menuPK:418217~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:401015,00.html>, 2011
 - 39) 国際協力機構, 国際協力総合研修所: ソーシャルキャピタルと国際協力—総論編, 2002.
 - 40) Grootaert, C., Narayan, D., Jones, V.N., Woolcock, M.: Measuring Social Capital: An Integrated Questionnaire, World Bank Working Paper, No.18, 2004.
 - 41) Rebosio, M. and Wam, P.E.: Violent Conflict and the Road Sector: Points of Intention, World bank, 2011
 - 42) UNDP: 人間開発報告書 2005, 国連開発計画, 2005
 - 43) 国際協力機構: フィリピン国ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援調査ファイナルレポート, 要約版, 2009
 - 44) Ord, J.: John Dewey and Experiential Learning: Developing theory of Youth work, YOUTH & POLICY, 2012
 - 45) Gaventa, J.: Finding the Spaces for Change: A Power Analysis, IDS Bulletin, Volume 37, Number 6, pp26, November 2006
 - 46) 山岡茂樹, 七久保 充, 山岸真希: 紛争地域におけるCMRを用いた農村インフラ復興の試み, こうえいフォーラム大18号/2009.12, 2009年

(2012.7.29受付)

RELATION BETWEEN COMMUNITY INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT AND EMPOWERMENT IN PEACEBUILDING CONTEXT

Noriaki NISHIMIYA, Shinya HANAOKA and Akiko SANADA

In ODA field, peacebuilding projects are mainly composed of infrastructure reconstruction components. It is, however, not verified whether infrastructure reconstruction process promotes peacebuilding activities in light of development effect/impact for the destructed societies. It is also not fully analyzed the differences between the projects in peacebuilding context and non peacebuilding context in terms of the effect/impact. This research verified effectiveness of infrastructure reconstruction process for peacebuilding and found that there is only three significant differences of the process between the peacebuilding and non peacebuilding project including social capital related one.