

小規模社会基盤整備における  
住民参加型プロジェクトのマネジメント  
ーコミュニティのソーシャル・  
キャピタルに着目してー

**Project Management for Rural Infrastructure  
Development by Community Participatory**

小川領一

OGAWA Ryoichi

鹿児島大学大学院人文社会科学部地域政策科学専攻博士後期課程  
〒890-0065 鹿児島市郡元一丁目21番30号  
*Ph.D. Course in Graduate School of Humanistic-Sociological Sciences*  
*Kagoshima University Japan*  
*21-30-1, Korimoto, Kagoshima, 890-0065, Japan*

**Abstract**

This paper is to find efficient management method to implement community participatory projects for rural infrastructure development based on Project Management Body of Knowledge (PMBOK) integrated with Social Capital. The first chapter compares the fundamental principles for Official Development Assistance established in 2003 with one in 1993 and identifies the importance of public participation to develop infrastructures. Secondly, the author examines PCM-I, which incorporates PMBOK into PCM (Project Cycle Management), which is one of the most popular planning and monitoring method with concept of public participation, and identifies that PCM-I is not sufficient to implement projects on public participation points of view, and emphasizes the necessity of Social Capital for managing projects with public people. Finally the author surveys the trend of Social Capital studies and picks out its elements for applying project management.

**Key Words:** Community Participation, PMBOK PCM, Rural Infrastructures, Social Capital

**はじめに**

「参加型」を標榜する政府開発援助事業がここ数年、多くなってきた。本稿の目的は「参加型」で整備する小規模社会基盤整備事業において、住民のオーナーシップや技術力、組織力、運営力の強化を効果的に行いながら「実施」する方法について

て、プロジェクト・マネジメントとソーシャル・キャピタルの理論を軸にその活用方法と問題点を考察することにある。

開発援助にかかわらず、すべてのプロジェクトは計画、実施、評価のプロジェクト・ライフ・サイクルと呼ばれるプロセスで構成されている。計画段階においては経済指標、効果、裨益者数等々、様々な要素を定量的データに基づいて予測を行い、それを重要な要素として計画の中に盛り込んでいく。プロジェクトの実施段階では、特に住民と協働で事業を展開していく場合、関係者の「人間性」によって大きくその進捗が左右される。それは決して定量的なデータに基づいたものではなく、その地域の慣習や人々のネットワーク、また、一人一人の感情といった把握しづらい要素が無視できない存在となる。これは事業を展開していくと誰もが経験することだが、ほとんどの場合、それぞれ個人の経験に則ってそれらの難問を解決しながら事業を進めていく。このような定量的に把握できない要素も含め、プロジェクトを効果的に進めるための要素を体系化したのが「プロジェクト・マネジメント」と呼ばれる知識体系である。このプロジェクト・マネジメント知識体系（PMBOK）は、1940年代からの米国の軍事・宇宙開発において国防省を中心として研究され、実践されてきた背景をもつことから、当初はプラント建設や大型事業への適応が多かったが、現在ではITや金融部門、更には行政サービスといった分野まで幅広く応用され活用されている。本稿ではこれを住民参加型事業に応用することを試みる。

本稿ではまず、ODA大綱の改正により社会基盤整備の位置づけが変化したことにより住民参加の重要性が増したことを示す。次に住民参加型計画手法のひとつであるプロジェクト・サイクル・マネジメント（PCM）とPMBOKの融合を図るが、ここではすでにPCMにPMBOKの概念を取り入れたPCM-Iの問題点を提起する。最後に、PMBOKを踏まえつつ住民参加型事業に応用する際の拠り所を「ソーシャル・キャピタル」に求め、その視点を住民参加型事業のプロジェクト・マネジメントに取り入れることを目指す。

## 社会基盤整備・政府開発援助・参加の関係

### 政府開発援助における社会基盤整備の動向

92年に閣議決定された大綱（旧大綱）では、その重要性をふたつに分け、水供給、教育、衛生等々、ベーシック・ヒューマン・ニーズを充足させるものとして位置づけた「社会インフラ」、運輸、エネルギー、通信といった開発を進める上で必要な「経済インフラ」を挙げ、これらインフラ整備は開発途上国の発展に大きく寄与するとの位置づけだった（外務省 1992a）。それから10年後、2003年に改正された政府開発援助大綱（新大綱）において、それまで重点項目に置かれていた「インフラストラクチャー整備」の文言が消えた（外務省 2003a）。政府開発援助において社会基盤整備の重要性は縮小したのだろうか。

ODA大綱が見直された背景としては、大きく分けて二つの理由がある。ひとつは、国内におけるODAに対する批判が大きくなってきたためである。1978年以降、我

旧ODA大綱	新ODA大綱
重点事項 <ul style="list-style-type: none"> <li>• BHN中心の支援</li> <li>• 人づくり及び研究協力等の努力</li> <li>• インフラストラクチャー整備</li> <li>• 地球的規模の問題への取り組み</li> <li>• 構造調整等</li> </ul>	重点課題 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 貧困削減</li> <li>• 持続的成長</li> <li>• 地球的規模の問題への取り組み</li> <li>• 平和の構築</li> </ul>

Table1. 新旧ODA大綱の重点項目の変化。

(出所：外務省1992b及び2003bより作成)

(Target Fields Comparison of ODA Broad Outlines in 1992 and 2003)

が国のODAは量的拡大を続け、1989年に米国を抜いて初めて世界最大の援助国になった。その後、1990年を除き、2000年にいたるまでその地位は維持してきた。しかし経済不況による国民生活の低迷に「なぜODAに大量の税金をつぎ込むのか」という批判が大きくなり、ODAに対する透明性、効率性が求められるようになった。このような批判は、国内の公共事業に対するものと相通じるものがあり、国政全般に向けられたひとつの流れでもある。もうひとつの理由は、2000年9月に国連ミレニアムサミットで採択されたミレニアム開発目標（MDGs）である。2015年までに国際社会が達成すべき8つの目標と18のターゲット（具体的施策）、およびそれを定量的に示した48の指標を掲げた。更にその後2001年9月に米国同時多発テロが発生したが、これも貧困問題が背景にあると指摘されている。

ゴール1	極度の貧困と飢餓の撲滅
ゴール2	初等教育の完全普及の達成
ゴール3	ジェンダー平等推進と女性の地位向上
ゴール4	乳幼児死亡率の削減
ゴール5	妊産婦の健康の改善
ゴール6	HIV／エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延の防止
ゴール7	環境の持続可能性確保
ゴール8	開発のためのグローバルなパートナーシップの推進

Table2. MDGsの8つのゴール。

(出所：外務省ミレニアム開発目標ホームページより作成)

(Eight goals of MDG)

そのような経緯から、新大綱の重点項目にはTable 1に示すように「貧困削減」がトップに現れ、それに伴い政府開発援助における社会基盤整備の役割は変化した。この点は国土交通白書にも示されている。「11年ぶりに改定（閣議決定）された「政府開発援助大綱（ODA大綱）」にも示されているように、開発途上国の発展には、経済開発の基礎となる経済社会基盤の整備をはじめ、計画・政策策定や管理・運営を担う人材の育成が不可欠である（国土交通省 2004）。」新大綱においては社会基

盤整備がグッドガバナンスを支援するために必要であると基本方針で述べられている（外務省 2003b）。新大綱での社会基盤整備に対する位置づけは、あくまでも目的達成のためのひとつの手段になったのだ。この変化は政府開発援助の理念自体がひとつステップアップしたことになる。これは多額の税金がつき込まれたODAによる社会基盤整備が最貧国の生活水準が向上は必ずしもつながっていないのではないかという国内世論に対するひとつの答えでもある。現在、社会基盤整備は効率性のみならずその効果が問題とされるようになったのである。

### 社会基盤整備と住民参加

効果的かつ効率的に社会基盤を整備する方法とはどういうことだろうか。ここでいう「効果的・効率的」とは、社会基盤整備自体が安く短期間で完成するというわけではない。ある目的を達成するためインフラを整備するとすると、その目的を効果的・効率的に達成するためにインフラをどのように位置づけ、整備するかということである。これをチャンバースは「モノ中心の開発」と「人間中心の開発」という概念に整理し、開発の成果はインフラストラクチャーの整備ではなく、それによって生じた「能力構築」であり、それは「参加」によって達成できている（斉藤 2002）。「参加型開発」はその「人間中心の開発」を行うためのひとつの理論として援助の現場で実践されている。

1960年代、社会基盤を整備することで産業発展につながり、その効果はいずれ社会全体に行き渡るというトリクルダウンの考え方が主流だった。この考え方は、基本的に途上国に対し近代化を促すことであり、近代化を果たした先進国が「お手本」となって途上国の開発を導くという「トップダウン」のアプローチである。それは経済成長を遂げる途上国が出現するなど一定の成果を挙げる結果となったが、一方で公害問題や貧富の格差の拡大といった問題を招いた。そして特権階級をのぞいて貧困問題は解決できずにいた（佐藤 2003）。この状況から、経済規模を拡大するだけでは、開発における諸問題を解決できないことを認識し、別のアプローチを模索することになる。それは先進国が途上国の人々の「お手本」となることではなく、それぞれの途上国にあった形で開発を行う方法であり、開発の主体は途上国となった。それは「国」というひとくくりの視点ではなく、地域、コミュニティ、更には個人一人一人へと開発の対象が移動し、個人一人一人の能力が向上することで地域、更には国が発展するという考え方が出てきた。これが「ボトムアップ」のアプローチである。開発の主体が住民一人一人であるため、開発プロセスに参加する必要がある。あらかじめ計画された青写真でその地域を開発するのではなく、住民の参加によって彼らのニーズを踏まえながら、ひとつひとつ達成することでその地域が発展していくのである。これが開発におけるパラダイムシフトと呼ばれるものである。

しかし現実問題として住民の「参加」はそれほどたやすいものではなく、開発主体が住民であるがゆえに、成功しなかった場合のリスクを参加者が負うことになる。それを認識している場合は参加を拒絶する住民もいる（佐藤 2003）。また、住民の

参加においては「住民」をひとくくりとして捉えているが、実際には権力の強弱、富の格差、性差等々、ひとくくりには住民を捉えられない。参加型事業を実施すると、住民すべてにおいて「参加」の機会は均一であるという前提で実施されることが多いが、実際、そのようなことは皆無である。

このような参加の機会の「凸凹」をできるだけ和らげながら、ひとつの事業計画を作り上げていくのが、我が国の政府開発援助における参加型開発において主に用いられているPCMをはじめとするさまざまな手法である。それは住民が、彼らの望む姿をイメージしながら、それを達成するための方法を論理的に作り上げ、それを実施していくという計画の策定手法である。社会基盤整備はその中のひとつに位置づけられることが多く、それが完成・運用されることで、彼らが理想とすることで社会が構築されるのである。つまり、計画策定から建設、運営に至るすべてのプロセスを住民主体で行われることで、施設に対する所有意識（オーナーシップ）が生まれ、技術力、運営力、組織力が強化され、その一連のプロセスが完結することで住民が理想とする社会構築の一助となるのである。ただ「参加型開発」における社会基盤整備は、その実施主体が住民であり、その過程で能力向上を図ること、また、開発の多様性を重視することから、従来型の大型整備ではなく、小規模灌漑や簡易水道といった小規模施設にならざるを得ない。しかしそれは、彼らの開発状況に応じて、彼らのスピードで必要に応じて改良・大型化していけばいいことである。

#### 参加型開発の事業実施に向けて

PCMを用いた参加型開発では、住民が主体となり彼らの理念を達成するためのひとつの手段として社会基盤整備を計画の中に位置づけることができるようになった。また、それがどれくらい進捗しているか、その指標もPCMを通じてプロジェクト・デザイン・マトリクス（PDM、後述）を作成することで明確に設定することが可能になり、それを使うことで住民自らその事業に対し、評価することができる。しかし、PCMには計画を「どのように実行するか」ということが欠け落ちている。筆者が経験したスワジランドの事例では、実施段階に入ると計画時は想定されていない問題が多発する（小川 2006）。住民が主体ある以上、その問題解決は、外部のサポートを得ながらも彼ら自身が行う必要がある。崇高な理念や目的を維持しつつ、このような課題を乗り越えることこそが、組織力の強化や運営能力の向上につながる。そのためにはコミュニケーション能力や適材適所の人材配置、エンパワメントといったマネジメントが必要となる（チャンバース 1995）。そのような要素は「プロジェクトマネジメント」と呼ばれる手法の中において必要な知識体系のひとつに位置づけられている。次章では、このプロジェクトマネジメントが参加型開発に適応できるか否かを検証する。

## プロジェクト・マネジメントと開発援助

### PCMとプロジェクト・マネジメント

プロジェクト・マネジメントは1940年代、時間、費用、資源、品質などの目標を明確にし、達成するための方法として米国の軍事、宇宙開発分野において国防省中心として研究され（小原 2003）、1950年代にはそれが体系化された（経済産業省 2004）。1969年にはProject Management Institute (PMI) が設立され、そのプロセスの標準化、システム化が行われた。1987年にはそれらを「A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK)」と呼ばれる体系としてまとめられて手順化されている。このプロジェクト・マネジメントの特徴は、プロジェクトを実施する際に必要な知識を、適応分野や業界を超えて共通の概念や用語を設定することで、エンジニアリングや建設分野のみならず、IT、金融、行政といったさまざまな分野に応用できる点にある。このPMBOKのプロジェクト・マネジメントはシュハートが定義しデミングにより改定された「計画」「実施」「確認」「処置」をベースに、立ち上げプロセスから終結プロセスに至るまでの過程をプロジェクトの展開を時系列で整理するとともに、プロジェクトの展開に必要な知識を9分野（Table 3）と定め、それぞれのプロセスにおいて必要な項目を明示し、その実施方法を明記している（小原 2003）。

### PCMとPMBOKの関連性

PCMは1960年代に米国国際開発庁（USAID）が開発したロジカルフレームワークがベースとなっている。1980年代にはドイツ技術協力公社がこれに「参加型」の概念を取り入れた手法、ZOPPを開発し、1990年代には我が国が計画・実施・評価の一連のプロジェクト・サイクルをプロジェクト・デザイン・マトリクス（PDM）を用いて運営管理する方法としてPCMを開発した（国際開発高等教育機構 1999）。PCMの特徴としては、「一貫性」「理論性」「参加型」の3つが挙げられる。一貫性に関しては一連のプロジェクト・サイクルにおいて同じPDMが利用されるため、論理性については問題分析・目的分析（後述）において、「原因－結果」「手段－目的」の因果関係で分析されるため、参加型についてはさまざまなステークホルダーが参加するワークショップにおいてプロジェクトの運営がされるため、という理由からこれらの特徴が挙げられている。PCMの主なステップは、分析段階、計画段階、モニタリング段階、評価段階の4つに分けられる。分析段階では、「関係者分析」「問題分析」「目的分析」「プロジェクトの選択」までを行う。あるひとつの課題に対し、誰が関与し、問題は何か、問題が解決されるとどうなるのか、その方法は何か、という分析を行いつつ（Fig. 1）、プロジェクト案を作り出し、選択するのである（Fig. 2）。計画段階では、「プロジェクト目標」「成果」「活動」「投入」「リスク」などの情報をPDMにまとめ、それをもとに活動計画を作り上げる（Fig. 3）。モニタリングでは、プロジェクトの実施途中で情報収集を行い、活動が適切に行われているか、進捗状況はどうか等、PDMを基に検証を行い、必要に応じて軌道修正を行う。評価

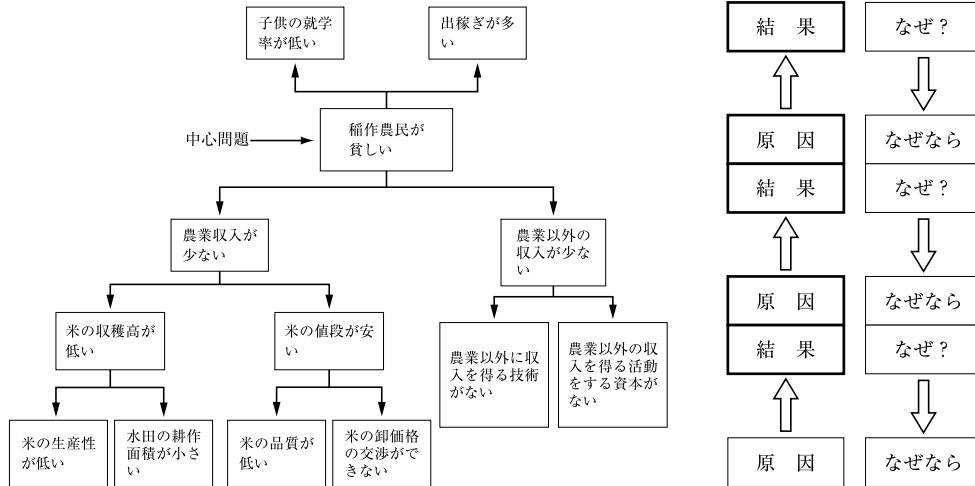


Fig 1. 問題分析の例. (出所：大迫2004)  
(An Example of Problem Analysis)

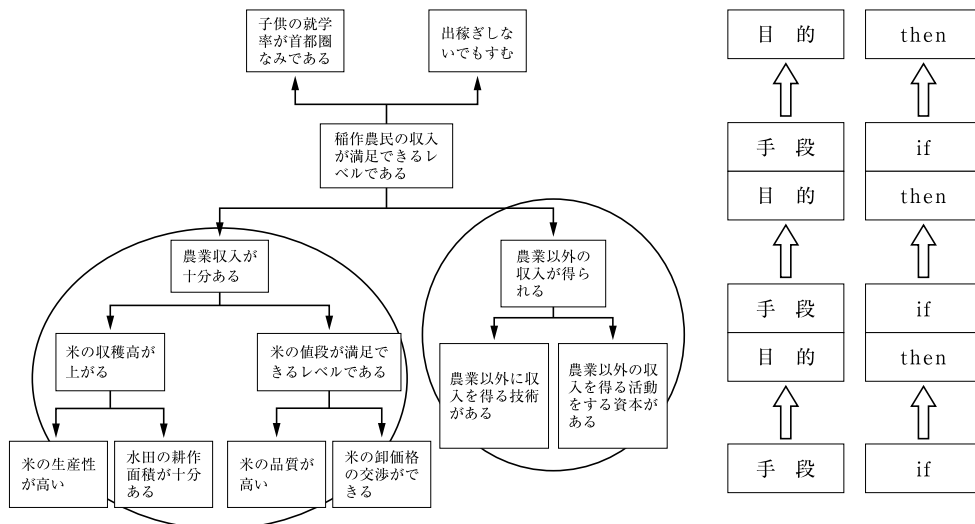


Fig 2. 目的分析・プロジェクトの選択の例.  
(サークル内が選定したプロジェクト) (出所：大迫2004に筆者加筆)  
(An Example of Objective Analysis and Project Selection)

では、プロジェクトを実施したことでのどのようなインパクトがもたらされたか、PDMの計画目標値と比較して評価を行う。

この一連のプロセスは、計画策定とモニタリング・評価であり、実施については、その進捗状況をPDMの指標を用いて「モニタリング」することのみである。PCMをPCM-PP (Participatory Planning), PCM-ME (Monitoring & Evaluation) というように分けることができるのもこの理由からである。そこで、大迫・三好等はプロジェクトの実施段階のマネジメントに主軸のついたPMBOKをPCM-PPとPCM-MEの間の

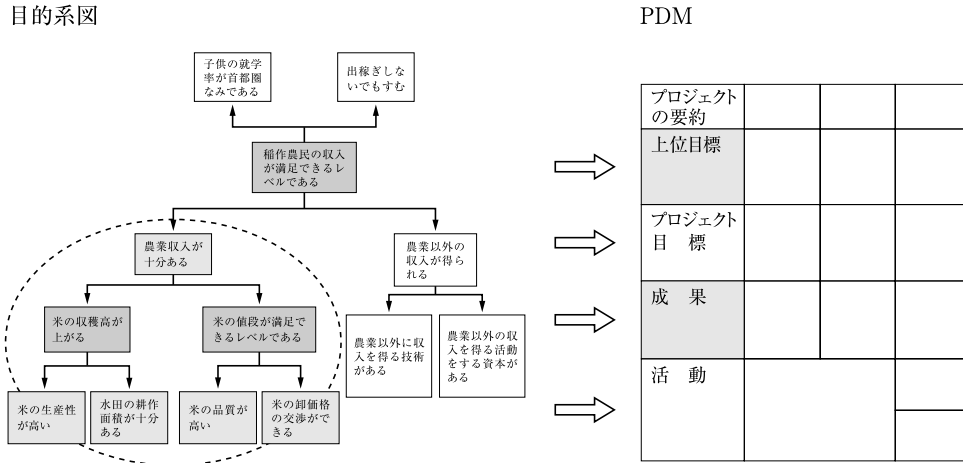


Fig 3. 目的分析からPDMへ。(出所：大迫2004)  
(PDM Formulation from Objective Analysis)

知識エリア	プロセス群	立ち上げ	計画	実行	コントロール	終結
4	プロジェクト統合 マネジメント		4.1 プロジェクト計画の策定	4.2 プロジェクト計画の実行	4.3 統合変更管理	
5	プロジェクト・ スコープ・ マネジメント	5.1 立ち上げ	5.2 スコープ計画 5.3 スコープ定義		5.4 スコープ検証 5.5 スコープ変更管理	
6	プロジェクト・ タイム・ マネジメント			6.1 アクティビティ定義 6.2 アクティビティ順序設定 6.3 アクティビティ所用時間 見積り 6.4 スケジュール作成	6.5 スケジュール・コントロ ール	
7	プロジェクト・ コスト・ マネジメント		7.1 資金計画 7.2 コスト見積り 7.3 コストの予算化		7.4 コストコントロール	
8	プロジェクト品質 マネジメント		8.1 品質計画	8.2 品質保証	8.3 品質管理	
9	プロジェクト 人的資源 マネジメント		9.1 組織計画 9.2 要員調達	9.3 チーム育成		
10	プロジェクト・ コミュニケーション・ マネジメント		10.1 コミュニケーション計画	10.2 情報配布	10.3 実績報告	10.4 完了手続き
11	プロジェクト・ リスク・ マネジメント		11.1 リスクマネジメント計画 11.2 リスク認識 11.3 定量的リスク分析 11.4 定性的リスク分析 11.5 リスク対応計画		11.6 リスクの監視・コントロ ール	
12	プロジェクト調達 マネジメント		12.1 調達計画 12.2 引合計画	12.3 引合 12.4 発注先選定 12.5 契約管理		12.6 契約完了

Table 3. PMBOKによるプロセス群と知識エリアによるプロジェクト・マネジメントのプロセスの  
分類表示。(出所：PMI 2000)  
(Process Items categorised by Knowledge Areas in PMBOK)

「実施段階」に適應できるとしてPCM-I (Implements) を開発し、PCM-PPとPCM-MEに位置づけ、プロジェクト・ライフ・サイクル全般がスムーズ実施できるように試みている (大迫ほか 2004)。

PCM-Iにおいては、PMBOKの概念を積極的に取り入れ、PDMをPMBOKの「プロジェクト・スコープ・マネジメント」の成果物とすることからスタートしている。そして、Table 4にある手順に沿ってプロジェクトを実施するとしている。



		マ ネ ジ メ ン ト 内 容	成 果 物
PCM-PP	立案	1. プロジェクト・スコープを確定する ・プロジェクト・スコープを確定する。	ログフレーム
PCM-I	計 画 ・ 実 行 ・ モ ニ タ リ ン グ ・ 変 更	2. プロジェクト・プロファイリング ・プロジェクト計画の全容を理解する。 ・成果と活動を時系列で整理する。	PPD
		3. ワーク・ブレイクダウン・ストラクチャ (WBS) ・成果と活動を分解する。	WBS
		4. スケジューリング ・分割された活動の依存関係を調べる。 ・各活動の所要時間を見積もる。 ・クリティカル・パスをみつける。 ・スケジュールを作る。	スケジュール表
		5. リソース・アサイメント ・必要な投入(資源)をリストアップする。 ・資源の負荷をならす。 ・資源の投入計画を立てる。 ・コストを見積もる。	活動計画表 コスト・ベースライン
		6. 実施体制づくり ・プロジェクトの実施体制を確立する。 ・責任分担を決める。 ・チームメンバーの職部分担を決める。	プロジェクト組織図 責任分担マトリックス 職務記述書
		7. リスク・マネジメント ・リスクを予測・分析する。 ・対策を準備する。 ・リスクに備える。	リスク・マトリックス 予防対策・発生時対策 リスク対応計画書
		8. モニタリング&コミュニケーション・マネジメント ・進捗状況をモニタリングする。 ・モニタリング情報を伝達・共有する。	モニタリング・システム
		9. 品質マネジメント ・成果物の品質を管理する。	品質管理計画書
		10. プロジェクトチーム・マネジメント ・プロジェクトチームの業務遂行能力を向上させる。	
		11. 調達マネジメント ・外部からの調達を管理する。	調達管理計画書
		12. 変更マネジメント ・計画変更を管理する。	変更管理システム
	終 結	13. 終結マネジメント ・プロジェクトを終結させる。	プロジェクト報告書

Tab4. PCM-Iの流れ。(出所：大迫ほか 2004)  
(Flow of Project Cycle Management Implementation (PCM-I))

**実施段階における「参加型」の課題**

PCMとPMBOKをうまくつなぎ合わせたPCM-IはPCMの弱点であった「実施段階」を補完するものとして位置づけられた。しかしPCM-Iでは「参加型」については言及していない。これは、「開発行為が参加型になるかどうかはツールが決定するのではなく、ツールを用いる人間の姿勢や考え方によるものであるという見解を取っているため」というスタンスで開発されたためである。更にPCM-PPは必ずワークショップ型で行う必要が無く、ワークショップ型で行われたとしても「参加型」にあるというものでないとしている(大迫ほか 2004)。これは、参加型ツールを使う

こと自体は参加型の理念（住民のオーナーシップや自主性、主体性等）の有無そのものとは関係が無い（野田 2003）とする意見と合致するものであるが、これは、ツールを使う側からの視点であって、少なくともツールを開発する側がその理念を最初から放棄するのは議論の余地がある。少なくともPCM-PPやPCM-MEはこれまでのトップダウン型のアプローチの反省を踏まえた上で参加型の理念をどうすれば計画やモニタリング・評価に取り入れられるかということを経験の課題として開発されてきたはずである。実施段階においても、住民の能力開発、自主性、主体性等がどのようにすればプロジェクトを通じて行われるかを最大の課題として開発すべきではないだろうか。

現在、PCM-Iが取り入れたPMBOKは改定され、第3版が2004年に出版されている。この改定により全体で7プロセスが追加され、13プロセスがその名称を変更し、2プロセスが削除された。その結果、全体で5プロセスが増加したが、その内、人的資源マネジメントの「プロジェクトチームのマネジメント」、コミュニケーションマネジメントの「ステークホルダーマネジメント」の2プロセスが、「人」に関する項目だった。これは、プロジェクト・マネジメントが「人」のマネジメントの重要性に傾きつつあることを示しているのではないだろうか。しかしながらこれでは「人間中心の開発」の理念が達成できるほど十分とはいえない。実施段階では、プロジェクトをいかに効率的に進めるかというPMBOKの視点を踏まえた上で、参加の理念を念頭に置いた視点やプロセスが必要となるのである。その際、重要になるのが「人」をマネジメントすることで必要なアウトプットが生まれることを目的とするPMBOKの「人的資源マネジメント」である。ターゲットとするものは、組織やそのプロジェクトに携わる個人一人一人、彼らの技術力、人間関係、政治関係等々である。これらは、人々のネットワークや信頼規範の上、すなわち、ソーシャル・キャピタルの上に成立しているもので、プロジェクト・マネジメントには欠かせない項目である。次章では、その「ソーシャル・キャピタル」に焦点を当て、これをどのようにプロジェクト・マネジメントに応用していくかについて議論する。

### 開発援助プロジェクトとソーシャル・キャピタル

#### プロジェクト実施段階におけるソーシャル・キャピタル

従来型の社会基盤整備が目的である事業は、それそのものを建設することが目的であった。そのようなプロジェクトは住民に雇用機会を提供するが、その多くの作業は機械的な作業である。この場合、住民とドナーは契約関係が生じ、指示どおりに作業することで報酬は賃金として支払われる。しかし、地域が抱える問題の解決には、人間のイニシアチブ、創造性、発明力が必要である。様々な人間が参加・関与しながら交流し、協働することが要求される。そこには労働と能力開発の区別がなく、素直に服従するだけの労働のみでは不十分である（GEOFF 1998）。「参加型」を標榜するプロジェクトは少なくともこのような視点で実施されているはずである。よって能力開発を主眼に置いた参加型でインフラストラクチャー整備を行うと

住民は無償でプロジェクトに携わることになる。「参加」することでメンテナンス技術や組織運営方法などの能力を住民が身につけ、整備した設備が持続的に運用できるようにすることで地域の問題を自主的に解決することを目的としているためである。そしてそのような能力の蓄積こそが地域社会が抱える問題解決の源泉となる。

金銭的な「報酬」が関与させずに住民を参加させるには、個人主義的・原子論的な組織論（契約や給与・業績評価等々の関係で人々を集団の行為に組み入れる理論）以外の方法が必要である。それは個々の人間と雇用者の「正統的」な関係が明示されていない中でプロジェクトを実施するためである。この場合、目に見えない要素、例えば参加意識や帰属意識、人に評価されたときの満足感や、逆の場合の失望感というような要素に着目する必要がある。これらは、住民間、またはドナー、その他のステークホルダーとの間においてネットワークや規範、社会的信頼といったものの基盤の上に成り立つもので、これらを含め「ソーシャル・キャピタル」と呼んでいるものである。また、ロバート・パットナムはソーシャル・キャピタルがある取り組みで協力関係が成功するとそれによって人脈と信頼が構築され、蓄積されていくとしている（PUTNUM 1993）。

実際、参加型を標榜するプロジェクトは計画立案時にそれに携わる理由や目的を住民自らが議論し、参加の必要性を認識した上で実施されるのだが、いざ実施となると、様々な問題が発生する。例えば、「本当はそんなことはしたくなかった」、「誰々は仕事をまじめになっていない」、「今日は病気だ」、「誰々の指示には従いたくない」というような不満が噴出することがある。このような状態になると作業は円滑に進まなくなる。住民の参加意識の低下の理由を明らかにすればその問題を解決することが可能なのだが、その理由は隣人との不仲といった身近な人間関係に起因するものや、集落間意思疎通の欠如、援助をする側の文化面の不理解、考え方の相違、情報の不伝達、ねたみ等々である。参加を促すため、隣人との不仲を仲介しようとする、その原因はその親の世代の土地の境界線の問題が発端であったり、集落間意思疎通の原因は酋長間の確執であったりと、ドナーとしてどこまで踏み込んでいい問題か迷う場合も多く存在する。一方、住民に認められたリーダーがプロジェクトに対し理解が深く、そのリーダーが絶対的な信頼を得ている場合などは住民の間で情報の伝達がスムーズに行われ、プロジェクトが円滑に実施されることもある（小川 2006）。このような住民間の「理解」や「協力」は決して普遍的に検証できるものではないが、人々間の信頼感やつながりがプロジェクトの進捗に大きな影響となっているのが理解できる。これはプロジェクトの成否を握るひとつの要素が「ソーシャル・キャピタル」であることは間違いないことを示すのではないだろうか。

### ソーシャル・キャピタル理論の系譜

1916年、ハニファンが学校教育のパフォーマンスを決定する要素は、善意、仲間意識、相互の共感、社会的交流とし、農村社会におけるソーシャル・キャピタルの重要性を説いた。都市社会においては、1961年、ジェイコブスが都市の再開発によっ

て失われるソーシャル・キャピタルに着目し、近代都市における隣人関係の重要性を示した (JACOBS 1961, 内閣府 2003)。その後、ラウリーが1977年に所得の不平等をもたらす原因を説明する際にソーシャル・キャピタルを引用している (LOURY 1977, 内閣府 2003)。その後、ブルデューは、血縁や家族、コネクションといった人的ネットワークといったソーシャル・キャピタルが希少資源の配分の際の決定権に重要な影響を与えることに注目した (BOURDIEU 1986, 石原 2002)。また、コールマンはソーシャル・キャピタルは個人に属するものとし、個人が合理的に協調行動を起こさせるメカニズムをソーシャル・キャピタルを用いて説明した (COLEMAN 1988)。パットナムは1993年に発表したMaking Democracy Workにおいて南北イタリアの経済発展の差を地方政府の制度パフォーマンスの格差に見出し、ソーシャル・キャピタルが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なり、それが経済発展の基盤になるとした (パットナム 2001)。

その頃、世界銀行は途上国開発において同じ資源や資金が投入されても、そのパフォーマンスの差が生じるのはなぜか、という課題を抱えていた。そこでソーシャル・キャピタルに注目し、1996年、ソーシャル・キャピタル・イニシアチブ (以下SCI) を立ち上げた。SCIではこれまでの流れを整理するとともに、旧ソ連の衰退理由やアルゼンチンの経済崩壊についてソーシャル・キャピタルを用いて説明している (コーエン・ブルサック 2003)。このような流れを受け、世界銀行は「人々の交流を導き、社会的発展に寄与する、制度、関連性、態度そして価値」と定義したのだが、グロウタートとバステラーはこのような定義では、既存の天然資源、社会資本、人的資本のどのカテゴリーにもあてはまらないすべての財を含む包括的カテゴリーとしてしまう恐れがあると警告している (GROOTAERT and BASTELAER 2001, 石原 2002)。

このような定義のあいまいさから、ソーシャル・キャピタルを分類化しようとする試みがなされている。クリシュナとアップホフは制度的ソーシャル・キャピタルと認知的ソーシャル・キャピタルに分け、前者を組織での役割やルール、手続きといった社会的組織や制度に関連した項目として位置づけ、後者を規範、価値観、信条など個人の心理的な変化のプロセスや態度に直接的に影響を与えるものとした。また、これらふたつの共通要素として相互協調行動への期待があるとしている (UPHOFF 2000, 石原 2002)。グロウタートとバステラーは更にこれらをミクロとマクロに分け4分類に整理している (GROOTAERT and BASTELAER 2001)。またナラヤンはソーシャル・キャピタルが影響を及ぼす範囲の視点から、コミュニティの内部に影響を及ぼすものを「内部結束型」、コミュニティの外部、例えば、他の集団との連携を強めるものを「橋渡し型」として分類した (NARAYAN 1999)。内部結束型ソーシャル・キャピタルは情報の共有や取引費用の低下等をもたらす、協調行動のインセンティブとなる。橋渡し型ソーシャル・キャピタルは政府や市場、他の組織・集団といった外部の情報や機会に対するアクセスを増加させ、グループの交渉能力を向上させるメリットをもたらす (佐藤・足立 2002)。我が国では、JICAが内部結束型、橋渡し型のソーシャル・キャピタルにそれぞれアプローチし、シナジー

の構築を図ろうとしている。また、制度的ソーシャル・キャピタルは構造の数量化により、認知的ソーシャル・キャピタルは意識調査に基づいて定量的に計量し、その数値を基に重点地域を考慮しようとしている（加治・青木 2002）。

### ソーシャル・キャピタルとPMBOKの理論的接合

これまでのソーシャル・キャピタルの研究はあまりにも定義が広すぎるという指摘もあり、その定義を明確にしようとする試みや、その分類方法の研究、またその計測方法等が多く検証されている。このように議論は様々な方向に展開しており、扱っているソーシャル・キャピタルも制度からネットワーク、規範、価値観に至るまで様々である。これまでの議論がどのような展開であれ、ある集団においてプロジェクトを実施する際は、そこに人と人のつながりが存在し、それがプロジェクトの進展に深くかかわっていることを否定するものはない。よって、本稿では、何がソーシャル・キャピタルであるかを厳密に定義せず、次の要件を満たすものをプロジェクト実施の際のソーシャル・キャピタルとして扱う。

- 関係する集団・組織に存在する信頼、相互理解、共通の価値観、行動
- ひとつの目標に向かって協調を可能にする相互作用

PMBOKにおけるソーシャル・キャピタルに関連する項目は、「プロジェクト人的資源マネジメント」と「プロジェクト・コミュニケーション・マネジメント」である。このふたつをソーシャル・キャピタルの視点から検証する。

プロジェクト人的資源マネジメントでは、主に内部結束型のソーシャル・キャピタルに焦点を当てたもので、人的資源計画、プロジェクトチームの編成、プロジェクトチームの育成、プロジェクトチームのマネジメントの4プロセスから構成されている。ここでまず配慮すべき点は、プロジェクトチームの編成である。通常、プロジェクトチームは、それよりも大きな組織の一部として機能する。また、そのプロジェクトチームのパフォーマンスは、それよりも大きな組織のマネジメントシステムや文化といった既存のシステムに大きく左右される。参加型のプロジェクトの場合、それが実施されるコミュニティの中で機能するので、プロジェクトチームはそのコミュニティの組織との整合性が重要となる。また、そのチームのパフォーマンスを向上させる場合は、まず、既存コミュニティのマネジメントシステムの検証が必要である。特にコミュニティ内部における価値観や信条、意思決定の方針と手順、権限関係、労働倫理と労働時間といったものは、伝統的に築き上げられてきたもので、これを最大限プロジェクトチームに反映させるべきである。

また、プロジェクトの成功には役割の権限、責任、境界等を明確にする必要があることから（PMI 2004）、参加する住民をひとくくりに「住民の役割」とするのではなく、ひとりひとりに役割の明確化をする必要があるだろう。役割分担を明確にすることで、それぞれの作業内容、さらにはそこに必要な技術や能力が明確にすることができる。すると、各個人の目標を立てやすくなり、その目標を達成することがその人の能力開発、さらには地域問題の解決への筋道が明示されることになる。これは、参加意識の向上にもつながるのではないだろうか。

プロジェクト・コミュニケーション・マネジメントは、コミュニケーション計画、情報配布、実績報告、ステークホルダーマネジメントの4プロセスから構成されており、情報の生成、収集、配布、補完、検索、廃棄を適切かつ確実にを行うためのものである。ここでは内部結束型、橋渡し型の両ソーシャル・キャピタルをターゲットとしている。PMBOKでは、コミュニケーションの基本モデルとして①コード化（考えを言語に置き換えること）、②メッセージ（伝えること）、③媒体（紙や言葉等）、④ノイズ（誤解や不正確）、⑤解読（伝わった情報の理解）の5つで構成しているとしている（PMI 2004）。そこで、参加型事業においては、まずコミュニティ内でどのように情報が伝達されているかを内部結束型ソーシャル・キャピタルの視点から検証した上で、このコミュニケーションモデルを構築し、適切な言語や媒体の選択、また、ノイズの低減方法を行うべきであろう。同様にステークホルダーマネジメントでは橋渡し型ソーシャル・キャピタルに着目すべきである。

よって、ソーシャル・キャピタルに着目してプロジェクトを実施していくには、

- コミュニティにおける内部結束型ソーシャル・キャピタルを特定する。
- 関係する外部組織との間に存在する橋渡し型ソーシャル・キャピタルを特定する。
- 特定したソーシャル・キャピタルを活用し、PMBOKのプロセスに当てはめる。

その際、ソーシャル・キャピタルの認知的・制度的な視点での分類分けが有効である。

- 内部結束力を高めるため、「住民」というカテゴリーで役割を決めるのではなく、一人一人の役割を明確にし、各個人の能力強化を達成することで、コミュニティ全体の利益につながることを明確に示すこと

この4点が重要であると考えられる。

## おわりに

ドナーが現場でプロジェクトを展開する際、往々にしてそのドナーの価値観や文化をそのプロジェクトに適応しようとしてしまう。本稿ではそのような状況に対し、プロジェクト・マネジメントの重要項目として、現場のソーシャル・キャピタルを重要視することの有用性を示した。しかし、コーエン・プルサックが指摘するように、ソーシャル・キャピタルの「強い絆」は必ずしもポジティブなものばかりではない。人々が効果的に協力し合ってプロジェクトを展開する際には綿密な人脈は役に立つが、それは同時に、特定の人種やグループのみで活動し、有能な人材の排除や誤った価値観のものでプロジェクトを展開する懸念が生じることになる。本稿ではこのようなネガティブなソーシャル・キャピタルを概念外に置いたが、現実問題として、このような課題があるのは事実である。プロジェクト・マネジメントにおいて、ネガティブなソーシャル・キャピタルをどのように扱うかについては、今後の研究課題としたい。さらに、成熟した市民社会を対象にして議論されてきたソーシャル・キャピタルを、途上国の伝統的な社会構造にどのように適応するかについても併せて研究を進めていく。

## 参考文献

- BOURDIEU, P. 1986. The Forms of Capital, In: Culture, Economy, Society Education (Eds. HALSEY H, LAUDER H, BROWN P, and A. STUART) 46-58 Oxford: Oxford University Press.
- COLEMAN, S. 1988. Social Capital in the Creation of Human Capital In: American Journal of Sociology, 94/Supplement S95-S120.
- GEOFF. M. 1998. Connexity: Responsibility, Freedom, Business and Power in the New Century 267 Vintage London.
- GROOTAERT, C. and BASTELAER. T 2001. Understanding and measuring social capital: a synthesis of findings and recommendations from the social capital initiative, Social Capital Initiative Working Paper. No.24. World Bank Washington DC.
- LOURY, G. 1977. A Dynamic Theory of Racial Income Differences In: Phyllis A. Wallace and Annette M. LaMond (eds), Women, Minorities, and Employment Discrimination 153-187 Lexington Books.
- NARAYAN, D. 1999. Bonds and Bridges, Social capital and poverty. World Bank Washington DC.
- PUTNAM, R. 1993. The Prosperous Community In: American Prospect Vol. 13  
<http://www.prospect.org/print-friendly/print/V4/13/putnam-r.html>
- UPHOFF, N. 2000. Understanding social capital: learning from the analysis and experience of participation ,in Dasgupta, P. and I. Serageldin (eds.) Social capital: a multifaceted perspective World Bank. Washington, D.C.
- JACOBS, J. 1961 The Death and Life of Great American Cities, Random House, New York.
- PMI 2000. プロジェクトマネジメント知識体系ガイド2000年版 Project Management Institute Pennsylvania.
- PMI 2004. プロジェクトマネジメント知識体系ガイド 第3版 Project Management Institute Pennsylvania.
- 石原聡 2002. ソーシャル・キャピタルの実際と運用 国際協力事業団.
- 大迫正弘 2004. PCMハンドブック PCM Tokyo Group.  
<http://pcmtokyo.tripod.com/links.htm>
- 大迫正弘 三好崇弘他 2004. PCM-Iハンドブック PCM-I Working Group.  
<http://pcmtokyo.tripod.com/links.htm>
- 小川領一 2006. スワジランド国荒廃地農村環境改善事業の検証 「地域政策科学研究 第3号」 鹿児島大学大学院人文社会科学部 147-170.
- 小原重信 2003. プロジェクトマネジメントエントリー 「プロジェクト&プログラムマネジメント標準ガイドブック上巻」小原重信編 11-26 PHP出版 東京.
- 外務省 1992a. 我が国の政府開発援助上巻 64頁 財団法人国際協力推進協会 東京.
- 外務省 1992b. 政府開発援助大綱.

- [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/sei\\_1\\_1.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/sei_1_1.html)  
外務省 2003a. 政府開発援助白書2003年版 第I部.
- [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryu/hakusyo/03\\_hakusho/index.htm](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryu/hakusyo/03_hakusho/index.htm)  
外務省 2003b. 政府開発援助大綱.
- <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou.html>  
外務省 ミレニアム開発目標ホームページ.
- <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs.html>  
加治佐敬・青木祐二 2002. ソーシャル・キャピタルの計測手法 「ソーシャル・キャピタルと国際協力総論編」 34-50 国際協力事業団.
- 経済産業省 2004. プロジェクト・プログラムマネジメント人材育成プログラム開発事業調査研究報告書.  
[http://www.meti.go.jp/report/data/jinzai\\_ikusei2004\\_04.html](http://www.meti.go.jp/report/data/jinzai_ikusei2004_04.html)
- コーエン・ドン, プルサック・ローレンス 沢崎冬日訳 2003. 人と人の「つながり」に投資する企業 ダイヤモンド社 東京.
- 国際開発高等教育機構 1999. 開発援助のためのプロジェクト・サイクル・マネジメント 国際開発高等教育機構 東京.
- 国土交通省 2004. 国土交通白書第II部第9章第3節.  
<http://www.wplit.go.jp/hakusyo/index.html>
- 齊藤文彦 2002. 参加と開発 「参加型開発」 齊藤文彦編 3-21 日本評論社 東京.
- 佐藤寛 2003. 参加型開発の「再検討」 「参加型開発の再検討」 佐藤寛編 3-36 アジア経済研究所 東京.
- 佐藤寛・足立佳菜子 2002. 開発援助とソーシャル・キャピタル 「ソーシャル・キャピタルと国際協力総論編」 国際協力事業団 21-32.
- 坂田正三 2002. ソーシャル・キャピタルとは何か 「ソーシャル・キャピタルと国際協力総論編」 4-19 国際協力事業団 東京.
- チャンバース・ロバート 穂積智夫・甲斐田万智子監訳 1995 第三世界の農村開発 明石出版 東京.
- 内閣府 2003. 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. <http://www.npo-homepage.go.jp/report/h14/sc/honbun.html>
- 野田直人 2003. 「参加型開発」をめぐる手法と理念 「参加型開発の再検討」 佐藤寛編 61-86 アジア経済研究所 東京.
- パトナム・ロバート 2001. 河田潤一訳 哲学する民主主義：伝統と改革の市民的構造 NTT出版 東京.