
第1章 ソーシャル・キャピタルとは何か

1 - 1 なぜ「ソーシャル・キャピタル」か

「ソーシャル・キャピタル(Social Capital)」。またしてもカタカナ語である。どうしてこの業界では次から次へとカタカナ語が氾濫するのだろう。そして、どうしてJICAはいつも新しい概念を欧米から「輸入」しては、必死になって咀嚼しようとしなければならないのだろう。

もちろん、よりよい開発援助プロジェクトのためである。しかし実際には、新たな概念、新たなカタカナ語を理解し、使いこなすことに精一杯となって、それが本当に我々の行う国際協力・開発援助にとって有用であるかどうか考える余裕がない、ということもままあるように思われる。それでは本末転倒であって、時間と労力の無駄遣いにすぎない。ただでさえ、我々は限りある時間と労力の中で、処理すべき数多くの案件を抱えているのだ。役に立たないのなら、そんなカタカナ語につきあっているヒマはない、という意見ももっともである。

そこで本章では、開発援助に携わる我々の日常的な業務に、ソーシャル・キャピタルの概念を取り入れることでどんなメリットがあり得るのか、ということを中心に説明したい。

1 - 1 - 1 「キャピタル(=資本)」と名付ける意義

ここでは、まずなぜわざわざ新しい言葉を使うのか、ということと、そのときになぜわざわざ「資本」という言葉を使わなければならないのか、という点について考えてみる。

名付け(ネーミング)の機能は重要である。特に「目に見えないもの」に名前を与えることで、それまで実態として認識されなかったものが、多くの人に共有される概念として新たに「生み出され」、その概念を共有して議論することが可能になる、という効果を生み出すことがある。

例えば「セクハラ(セクシャル・ハラスメント)」という言葉は、近年つくり出された言葉である。しかしながら、仕事場において「セクハラ」と名付けられるような行為は、例えば50年前にも存在していたに違いない。しかしながら、性別による差別的な言葉遣い、からかい半分の身体接触、飲み会における冗談などは個別のでき事としてバラバラに存在していただけで、みんながその存在を知っていながら、それらが1つの概念の下にくられる「事象」であるとは認識されていなかった。ところがそうした行為を「セクハラ」と名付けることによって、その行為の背景にある(多くの場合差別的な)文化的・社会的思考を指摘することが可能になり、従来「些細な出来事」と見なされていたものが「社会問題」として可視化される。その結果これらに対する「対応策」を考えることができるようになるのである。

「ソーシャル・キャピタル」もまた、このような「名付け機能」をもっている。ソーシャル・キャピタルが指し示そうとしているモノは、例えば「人々の間の信頼関係」「人々の間に共有されている規範」「人々の間を取り結ぶネットワーク」など、「特定の社会に内在して、人々の間の社会関係を規定するもの」である(この意味で、これを「社会関係資本」と訳すことが可能である)。

「信頼」「規範」「ネットワーク」などは、決して新たに「発見」されたモノではない。人々はそうしたモノの存在を知っており、それらを活用して社会生活をこれまでも送ってきた。では、そうしたモノをわざわざ名前を付けて、ひとまとまりにくくってみようとする意義はどこにあるのだろうか。

最も重要なのは「可視化」の機能であると考えられる。「信頼」「規範」「ネットワーク」などが開発プロセスにおいて、重要な役割を果たすであろうことは、多くの人々にとっては直感的に理解されていたに違いない。にもかかわらずそれらは「目に見えないモノ」「説明できないモノ」としてプロジェクトのスコップからこぼれ落ちていた場合が多い(場合によってはPDM(Project Design Matrix)の外部条件扱いをされていた)。このようなときに、「ソーシャル・キャピタル」の概念を取り入れることで様々な社会的要素を客観的視点でとらえ、社会的要素間の関係や、社会的要素と経済など他の要素との関係を説明することができるようになるかもしれない。そして、それらを「外部からの働きかけが可能」「計測可能」「他との比較可能」なものとして扱うことができる可能性がある。すなわち、**開発援助プロジェクトの計画・実施・評**

価の過程で従来見過ごされがちであった社会的要素を、明示的に説明できるようになる可能性も持っている。これは近年増加している「社会開発」型のプロジェクトにおいては、きわめて有用性が高いと思われる。JICAの日常業務に照らしていえば、PDMの中に明記して、プロジェクトの中に社会的なコンポーネントを入れていくことがより実現性をもって来る。

また、可視化・明示化して記録を残すことで、組織内の(社会開発的アプローチの)経験の蓄積が可能となり、こうした蓄積を用いて他のプロジェクトにその経験を活用することも可能にもなることが期待される。

さらに一步踏み込めば、開発援助プロジェクトの成否に大きな影響をもつソーシャル・キャピタルを事前に明確に把握し、これを踏まえたプロジェクト・デザインを工夫することでプロジェクトの成果を高めることに役立てよう、との考え方も当然生まれてこよう。他方、不用意なプロジェクト・デザインのために、それまで人々の間に存在していたソーシャル・キャピタルを損なってしまったり、減少させてしまったりすることもあり得るという危険性を自覚すれば、そうした事態を未然に防ぐための予防策を講じるためにも、この概念は有効である、と考えられる。

名付けの機能が大事だということは分かった。しかしなぜ「キャピタル=資本」という経済学的な言葉を使わなければならないのか、という疑問は依然として残る。「ソーシャル・キャピタル=社会関係資本」は厳密な意味で「資本」としての性質を備えているのか、については次節で説明されるように、異論が多い。我々も「ソーシャル・キャピタル」が厳密な意味での「資本」の性質をすべて備えているとは考えていない。それでもあえてこの言葉が使われているのは、1つにはこれまで「社会的側面」をその「計測可能性の欠如」ゆえに無視、ないし軽視してきた(せざるを得なかった)経済学や経済・社会開発をハード面で支えてきた技術者と「共通の言語」をもつことで、彼らに「社会的側面」への注意を喚起しやすいからだと思われる。「開発経済学の牙城」である当の世界銀行がこの言葉を最も積極的にプロモートしているのは、世界銀行の活動が単なる「経済成長」から「社会開発」へシフトしつつあることと密接に関連している。

ついでながら「ソーシャル・キャピタル」と類似の日本語の言葉として「社会資本」、「社会的共通資本¹」などがあるが、これら2つの概念と「ソーシャ

¹ 宇沢弘文(2000)

ル・キャピタル(社会関係資本)」との違いを簡単に説明しておきたい。英語をそのまま訳せば「社会資本」が最も適切であるが、これは日本語では狭義には「道路、港湾、橋梁などの社会的インフラストラクチャー」を指し示す語として既に定着しており、もう少し広義にとっても学校、病院、福祉などの公共施設など「資金投入によって造りあげられた公共性の高い施設」を意味する。これに対して「ソーシャル・キャピタル」は「インフラストラクチャー」という構造物それ自身ではなく、それらのインフラストラクチャーを機能・維持させる「社会の力」や、公共施設に限らず「地域社会(コミュニティ)」が機能していくための人間関係や社会規範などを指し示すことが多い。従って「ソーシャル・キャピタル」に「社会資本」という訳語を当てることは議論の混乱を招きやすいと思われる。

一方の「社会的共通資本」との関係はどうか。宇沢によれば社会的共通資本は「自然環境、社会的インフラストラクチャー、制度資本」の3つの構成要素からなる²。このうち制度資本とは「教育、医療、金融、司法、行政」などを含むものとされている。これらは我々の扱う「ソーシャル・キャピタル」のうちの「制度的ソーシャル・キャピタル(後述)に近い概念であるが、「認知的ソーシャル・キャピタル(後述)としての「信頼、規範」などは宇沢のいう「制度資本」には含まれていない。これらの点で「社会的共通資本」と「ソーシャル・キャピタル」は明確に異なる範疇を指し示す概念として認識するべきだと思われる。

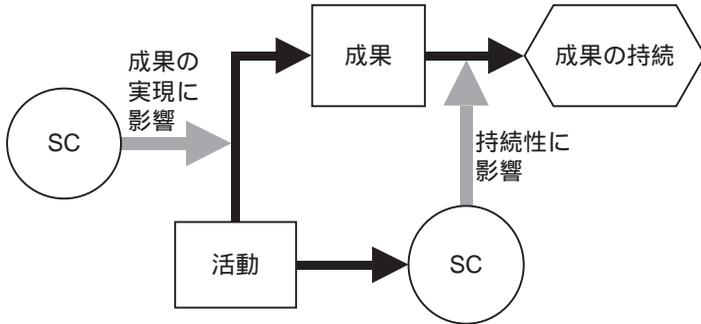
1 - 1 - 2 開発プロジェクトにおけるソーシャル・キャピタルの働き

では、ソーシャル・キャピタルは、具体的に開発援助プロジェクトにおいてどのような役割を果たすのであろうか。

ソーシャル・キャピタルの開発に与える影響としては図1 - 1に示す2通りが考えられる。図1 - 1の左側では、プロジェクトの活動が成果に至る道筋で、既存のソーシャル・キャピタル(図ではSCと略記)が所期の成果(プロジェクト目標など)の実現を促進(あるいは阻害)する可能性があることを示している。

² 宇沢弘文(2000) p.22。

図1-1 ソーシャル・キャピタルと開発プロジェクト



出所：筆者作成

例えば母子保健プロジェクトにおいて、村での妊産婦集団検診という活動をしようとする時、その村に女性の互助組織や、周産期保健に関する好ましい規範(妊婦には休養と栄養を与えるべき、など)があれば、集団検診の受診率は高くなり、結果として妊婦の安全な出産機会の確保につながるだろう。逆に村の中が階層的に分断されていたり派閥争いがあったりすれば、集まりは悪いだろうし、妊産婦の栄養と健康に対する無関心が蔓延(女性が自由に検診に行くことを阻むジェンダー規範も含め)していれば、プロジェクトは「安全な出産」というプロジェクト目標を達成することが困難になる。

もちろん、これまでも母子保健プロジェクトでは妊婦、姑、夫、さらにはコミュニティ全体に対して「出産に関する正しい知識」を伝えるべく「啓蒙・啓発」活動はしてきた。また、村の伝統的産婆(Traditional Birth Attendant: TBA)の再教育やヘルス・ボランティアの育成にも努めてきた。しかしながらそうした「知識」の普及や「人材育成」だけでは、思いどおりの成果に到達するとは限らない。この場合であれば「知識」「人材」が所期の目的のために有効に機能するような「社会のあり方」があって初めてプロジェクトは成果を出すことができるのである。この「社会のあり方」を構成する主要因が「ソーシャル・キャピタル」なのである。

一方、ソーシャル・キャピタルには今1つ重要な働きがある。図1-1の右側の矢印は、プロジェクト活動の期間中に当該社会における「信頼関係」「ネットワーク」「規範」などのソーシャル・キャピタルが適切に育てば、プロ

プロジェクトが終了し、ドナーの資金的・精神的支援がなくなった後も、プロジェクトの成果が持続的に機能し続けることが可能になるのではないかと、ということを表している。

例えば灌漑プロジェクトの場合、ドナーの資金援助で灌漑設備が建設され、ドナーの誘導で水利組合が結成され、ドナーの指導で組合活動が行われることが多い。しかし、会合に参加すること、会費を負担すること、定期清掃に参加することなどの必要性和メリットが人々の間で納得され習慣化され、また組合と行政の良好な関係が築かれ、組合活動を促すような制度(例: 水利権に関する制度)が機能していなければ、ドナー撤退後に水利組合の活動が不活発になり、ひいては灌漑施設が機能しなくなる可能性は高い。従って、ここではプロジェクトの成果、すなわち水利組合による灌漑施設の維持管理が持続的に行われる(O DAであれば投入された税金が無駄にならない)ことを担保するためには、ソーシャル・キャピタル(= 組合活動を支える規範や組合を支える行政との信頼関係や適切な制度など)の育成・強化が必要である、という主張が成立し得る。

このように、ソーシャル・キャピタルは開発の成果を高め、また成果を持続させるために重要な役割を果たす要素の1つであると考えられる。もちろん、ソーシャル・キャピタルのみに着目してすべてが解決できるわけではないが、制度や組織、規範、信頼等の相互の関係やこれらと他の要素との関係を分析・整理するための概念としてソーシャル・キャピタルの概念は活用できる。

ソーシャル・キャピタルに関しては様々な議論が展開されており、定義も統一されたものはない。ソーシャル・キャピタルを開発に活用していくためには、ソーシャル・キャピタルについての主要な議論を踏まえた上で、活用の方法を検討していくことが必要である。そのため、次節ではこれまでの主なソーシャル・キャピタルの議論をレビューし、ソーシャル・キャピタルについてどのような考え方がなされてきているのか、議論の論点はどのようなことか、を概観する。

1 - 2 ソーシャル・キャピタルとは何か - 議論の変遷

ソーシャル・キャピタル(Social Capital)は、今日の開発援助機関やNGOによる報告書や出版物の中でしばしば見られる言葉であるが、この概念が途上国の開発問題というコンテキストの中で語られるようになるのは1990年代の半ばのことである。この言葉そのものはそれ以前にも主に社会学者の間で使われてきたものであり、それが今日のように途上国の開発問題との関連で語られるようになったのは政治学者 R. パットナムによる *Making Democracy Work*³ の刊行以降の現象である。途上国問題とソーシャル・キャピタルとのリンクが始まって以来、ソーシャル・キャピタル概念は大きくその意味を変節させ、様々な議論の広がりを見せることとなった。

本節は、ソーシャル・キャピタル概念を巡る議論の変遷を概観することを目的としている。筆者は、*Making Democracy Work* の刊行を今日的な意味でのソーシャル・キャピタルと開発に関する議論の出発点とみて、そこに至る1980年代までの社会学者らによるソーシャル・キャピタルのとらえ方を1 - 2 - 1で見ていく。1 - 2 - 2ではパットナム以降の議論を、その論者の主張の特徴によりまとめる。1 - 2 - 3では、これまでの議論の有効性と限界を指摘し、JICA 事業へのインプリケーションを提示する。

1 - 2 - 1 初期のソーシャル・キャピタルの議論

(1) ブルデューからコールマンへ

筆者の確認し得る限りでは、ソーシャル・キャピタルという言葉は1910年代の文献に既に見られる。Hanifan(1916)はアメリカのウェスト・ヴァージニア州農村部における学校教育のパフォーマンスを決定する重要な要因として、ソーシャル・キャピタルの重要性について論じている。そこでソーシャル・キャピタルは、善意、仲間、相互の共感、グループ内の社会的交流であると定義されている。しかしその後、ソーシャル・キャピタルに関する活発な議論はなく、その概念が再び注目を浴び始めるのは、1980年代に入り社会

³ Putnam(1993)

学者P.ブルデューがその概念を取り上げ始めてからである。ブルデューの議論の中でソーシャル・キャピタルとは、個人が権力やリソース配分の決定権へのアクセスのためにもっている家族・血縁関係や人的ネットワーク、コネクションといったものを指している。そこでソーシャル・キャピタルは、階級による社会の階層化や搾取の構造を説明する概念として用いられた。つまり、個人がもっているソーシャル・キャピタルが教育機会、雇用機会を規定し、その結果、社会は分化され固定化されるという議論である⁴。

続いて社会学者J.コールマンが、ソーシャル・キャピタルはブルデューのいう「社会を分化させる仕組み」という理解とは逆の、社会における人々の結びつきを強める機能をもつものと論じた⁵。コールマンにとって、ソーシャル・キャピタルとは「個人に協調行動を起こさせる社会の構造や制度」⁶のことを指した。それは家族・血縁関係のみならず、コミュニティという地縁のネットワークや、その存立・維持の前提となる規範までをその範疇に含んだ。人的資本論を構築した経済学者G.ベッカーとはシカゴ大学の同僚でもあり、「合理的選択論者」という立場をとった社会学者コールマンは、合理的個人が協調行動を起こすメカニズムを、社会的ネットワークの存在や信頼や互恵といった規範の存在から説明したのである。彼によると、ソーシャル・キャピタルは人々がお互いの関係を維持するために行う投資行動の有無により増加したり減価されたりするものであるという点で、物的資本や人的資本と同様に資本なのである。物的資本、人的資本などと違い、ソーシャル・キャピタルは見えにくく、小規模の閉じた関係の中で形成・蓄積されやすいものである、とコールマンは特徴づけている。

(2) ロバート・パットナムの登場

そして1993年にR.パットナムが、後に様々なソーシャル・キャピタルに関する議論の中で取り上げられることになる*Making Democracy Work*を刊行する。パットナムはソーシャル・キャピタル概念を用いて南北イタリアにおける地方政府の制度パフォーマンスの違いを説明した。それは、北イタリア

⁴ Bourdieu(1985)

⁵ Coleman(1988)、Coleman(1990)

⁶ Coleman(1990)p.304

諸州における信頼性のある政治・行政の源泉は、14世紀からの伝統をもつソーシャル・キャピタルの蓄積にあるという説明である。パットナムはソーシャル・キャピタルを「人々の協調行動を促すことにより、その社会の効率を高める働きをする社会制度」と定義し、「信頼」(trust)、「互恵性の規範」(norms of reciprocity)、「市民参加のネットワーク」(network of civic engagement)といった要素から構成されていると論じている⁷。

パットナムはコールマンの議論を下敷きにはしているものの、ソーシャル・キャピタルをコールマンのように個人の行動を説明する概念として論じるのではなく、「市民社会度」(civicness)という社会のあり様の尺度ととらえている。つまり、コールマンがソーシャル・キャピタルを個人に帰属するものと考えていたことに対し、パットナムはそれを社会の賦存状況と考えていたのである。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、個人間の取引に係る不確実性や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、関与、参加が起こり、行政による市場機能の整備、社会サービス提供の信頼性が高まることにより、発展の基盤ができるというロジックである。

1 - 2 - 2 ポスト・パットナム期のソーシャル・キャピタルの議論

そして、パットナムの*Making Democracy Work*刊行以降、途上国の開発問題を解く1つの重要な鍵として、ソーシャル・キャピタルの概念は多くの援助機関、NGO、あるいは開発問題の研究者らの関心をひきつけることになる。特に世界銀行がソーシャル・キャピタルの議論を取り上げ始めたことが、大きなきっかけとなったことは間違いないであろう。世界銀行はまず1993年に学者と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」(Advisory Council to the Vice Presidency for Environmentally Sustainable Development)の中で、ソーシャル・キャピタルに関する議論を始めている。さらに1996年には「ソーシャル・キャピタル・イニシアティブ」(Social Capital Initiative: 以下SCI)というワーキング・グループが組織された。このグループは、ソーシャル・キャピタルを指標化し、その概念を世界

⁷ Putnam(1993)p.167

銀行や他の機関の開発事業に活用できるものにするを主たる目的とし、調査・研究を中心とする活動を行っている。1998年にはホームページ⁸を開設し、ソーシャル・キャピタルと開発に関する様々な文献、事例などの紹介を通して、その議論を発展させてきた。さらに世界銀行は、「世界開発報告」2000/2001年版⁹で開発におけるソーシャル・キャピタルの重要性に関する議論を同報告では初めて登場させている。

世界銀行も含め、パトナム以降、途上国の開発問題というコンテキストの中でソーシャル・キャピタルについての議論に積極的にコミットした論者たちを、おおむね3つのタイプに分けることができる。本稿ではそれぞれをソーシャル・キャピタル批判論者たち、詳細検討者たち、戦略的利用者たち、と名付けることにする。

(1) ソーシャル・キャピタル批判

第1のタイプの議論は1996年頃から活発になるソーシャル・キャピタル批判論である。この論者はパトナムの議論を中心にその正当性について(時にはソーシャル・キャピタルの存在そのものまで)批判するものである。まず主流派経済学者は、主に社会関係を「資本」と定義づけることの問題について疑問を呈する。彼らは、経済発展における規範や社会的なネットワークの重要性は強調しつつも、社会的ネットワークはその経済的な結果をはじめから期待して形成するものではなく、投資の基本的性格である「将来の利得を期待して現在の消費を犠牲にしたもの」といった性格はみられないとして、ソーシャル・キャピタルと呼ばれているものが、「資本」としての性格を有してはいないと論じている¹⁰。

一方、多くの社会学者は、人間同士の関係を「資本」で表すことで、それが画一的で定量的に比較可能なものとしてとらえられるという考えに対して反論する。その1つは、社会関係をソーシャル・キャピタルとして計測し、比較できるという考えについての批判である。ソーシャル・キャピタルは目に見えないものであるから、何らかの代理となる指標を設定してその多寡を計

⁸ <http://www.worldbank.org/poverty/scapital/>(2002年3月閲覧時点)

⁹ World Bank(2000)

¹⁰ Arrow(2000)p.4-5、Solow(2000)p.6-7。

測することになるが、この指標の選択において論理的矛盾と論者の恣意性が存在する¹¹。例えばパットナムによる南北イタリア社会の比較では、サッカークラブ、コーラスグループ、ライオンズクラブなど、文化・レクリエーション組織の数と加入率でソーシャル・キャピタルの多寡が測られているが、これらの指標は、すべての社会(特に途上国において)に共通に使える適切なものではない。また、コールマンやパットナムらの議論では、社会の構成員が均一的な存在にとらえられ、当該社会内外の力関係の存在が捨象されており、実社会のあり様を正しく反映していないという批判もあがる¹²。

さらに、ソーシャル・キャピタルはパットナムらがいうような1つの(社会にとって望ましい)働きをするものばかりではなく、「悪い面」(downside)もあるという指摘がある。それは「他者の排除」「集団の構成員の要求が集団外にもたらす外部性」「個人の自由の限定」「規範の下方平準化」(downward-leveling)、「低い」規範が一般化すること」という4つの機能である¹³。そしてこれらの「悪い」面の存在により、特定のグループにとっての望ましいソーシャル・キャピタルは社会の他のグループにとっては負の影響を及ぼすものであることもあり得るのである。例えば、ギャング組織の規範やネットワークは一般的にはその「ファミリー」外の社会にとっては望ましくないものである。

これらはすべて、ソーシャル・キャピタル概念と定義のあいまいさに起因する問題への批判であるが、あいまいな定義のままソーシャル・キャピタルの存在とその役割を議論することが、多くの社会科学の領域でその理論形成から厳密さを奪うという警告なのである¹⁴。

(2) 詳細検討者の議論

第2のタイプとして分類されるのは、ソーシャル・キャピタルの定義のあいまいさから起こる混乱をできるだけ克服し、ソーシャル・キャピタルの役

¹¹ Levi(1996)、Fox(1996)、Tendler(1997)、Serra(1999)

¹² Tarrow(1996)、Beall(1997)、Harris and de Renzio(1997)、Putzel(1997)

¹³ Portes and Landolt(1996)、Portes(1998)、Adler and Kwong(1999)

¹⁴ Fine(2001)、Fine and Green(2000)

割に関する詳細かつ厳密な検討を加えようと試みる論者たちである。第1のタイプの論者たちが、定義するものによってその内容が違うものを、ソーシャル・キャピタルというあたかも1つの実在かのようにとらえることを問題としたことに対し、この論者たちはソーシャル・キャピタルを1つのものととらえてはいない。ソーシャル・キャピタルの名で定義されるものは多岐にわたるという前提の下に、その中から分析のコンテクストにあった特定のソーシャル・キャピタルを取り上げ、経済発展やその他の厚生向上への貢献について議論するのである。ソーシャル・キャピタルを「様々な異なる存在の総体」¹⁵と特徴づけたコールマンの議論に立ち返った議論ともいえる。

このような論者の代表格は世界銀行SCIである。まず世界銀行SCIはパトナムらが協調行動の前提として描いている水平的な人間関係だけではなく、垂直的な関係つまり政府や行政と住民との関係や法などのフォーマルな社会構造・社会制度も、様々な規模や目的のネットワークも、政治的自由といった価値観に関わるものも、非市場的な制度・構造はすべてソーシャル・キャピタルの範疇に取り込んだ。世界銀行SCIは、パトナムの定義をソーシャル・キャピタルの「狭義の」定義¹⁶であるとし、ソーシャル・キャピタルに「社会構造全般と対人関係にかかわる個人の行為を規定する規範全体（世界銀行SCIホームページより）」という非常に幅広い意味に解釈できる定義を与えている。

その一方で、それらのほとんどは文脈を限定してソーシャル・キャピタルを定義し、そのソーシャル・キャピタルと経済・社会パフォーマンスとの相関について実証する研究である。また、SCIは単に様々なソーシャル・キャピタルがあり、それらが開発に貢献するという事実を提示するのみならず、様々なソーシャル・キャピタルを分類・類型化し、それらの関係性を提示することを試みている。その代表的な類型化の例は以下に挙げるような3点の基準、すなわち 構成要素の特徴、 範囲、 対象とチャネル、によるものである。

¹⁵ Coleman(1988)p.98、Coleman(1990)p.302

¹⁶ Grootaert(1997)

i) 制度的／認知的ソーシャル・キャピタル

類型化の1つ目は、その構成要素の特徴で分類したものであり、社会組織・制度の存在に関連した「制度的(structural)ソーシャル・キャピタル」と個人の心理的な変化プロセスや態度に直接影響を与える「認知的(cognitive)ソーシャル・キャピタル」という分類である¹⁷。制度的なソーシャル・キャピタルはネットワーク、組織での役割、ルール、手続きなどを指し、認知的ソーシャル・キャピタルとは規範、価値観、信条などのことである。この2種類のソーシャル・キャピタルは相互補完的であり、制度的な要素を維持しているのが認知的要素であり、認知的要素は制度的要素により強化、再生産されているのである。

表1 - 1 制度的／認知的ソーシャル・キャピタル

	制度的	認知的
源泉とその発現	役割と規律 ネットワークその他の人的関係 手続きと慣例	規範 価値 態度 信条
領域	社会組織	市民社会文化
動的要因	水平的リンケージ 垂直的リンケージ	信頼、結束、協調、寛容
共通要素	相互互惠的協調行動への期待	

出所：Uphoff(2000)p.221

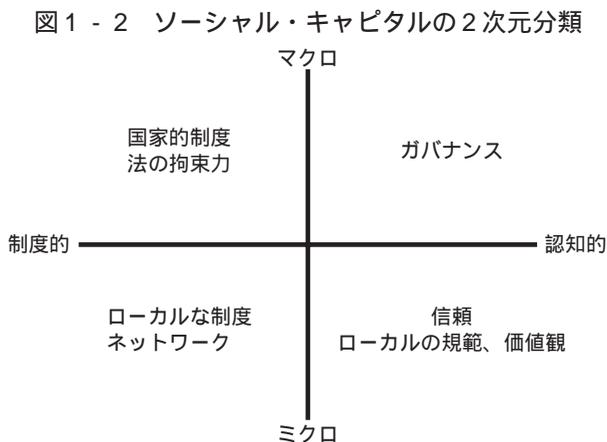
ii) ミクロとマクロのソーシャル・キャピタル

2つ目の類型化は、ソーシャル・キャピタルの機能が及ぶ範囲に焦点を当てるものがある。つまり、ミクロとマクロレベルのソーシャル・キャピタルという考えである。ミクロなソーシャル・キャピタルの研究としては、コミュニティ、あるいは小集団内における情報チャネル、住民間の協調行動の枠としての組織、ネットワークなどを事例研究の対象として、そ

¹⁷ Krishna and Uphoff(1999)

これらの参加者間のソーシャル・キャピタルと家計所得¹⁸、小規模金融¹⁹、農業技術普及²⁰、水資源管理²¹、ゴミ・廃棄物管理²²などのパフォーマンスとの相関を示すものがある。マクロなソーシャル・キャピタルとは、より広範な住民を含む社会・政治的環境に関するものであり、政治制度、法的拘束力、法定システム、政治的自由度などを指す。SCIの研究では「政府の機能」というマクロなソーシャル・キャピタルと経済発展²³、政治的民族的紛争の起こりやすさ及びその後の和解調停の困難さ²⁴などに関する実証研究がある。

さらに、Grootaert and van Bastelaer(2001)では、マクロとミクロのソーシャル・キャピタルをそれぞれ制度的要素、認知的要素に分類して図1 - 2のように提示している。



出所：Grootaert and van Bastelaer(2001)p.20

¹⁸ Narayan and Pritchett(1996)

¹⁹ van Bastelaer(1999)

²⁰ Reid and Salmen(2000)

²¹ Krishna and Uphoff(1999)、Isham and Kahkonen(1999)

²² Prgal, Huq, Gilligan(1999)

²³ Collier(1998)、Knack(1999)

²⁴ Colletta and Cullen(2000)、Bates(1999)

iii) 内部結束型 / 橋渡し型ソーシャル・キャピタル

3つ目の分類はソーシャル・キャピタルが影響を及ぼす対象とチャネルの違いによるものである。つまり、コミュニティなどのグループ内の結束を強化させるものだけではなく、グループ外の他の集団や政府などのフォーマルな制度・組織との連携を強めるものもソーシャル・キャピタルであると理解し、前者を「内部結束型(Bonding)ソーシャル・キャピタル」、後者を「橋渡し型(Bridging)ソーシャル・キャピタル」と呼び区別するものである²⁵。内部結束型のソーシャル・キャピタルは情報の共有、取引費用の低下、機会主義的行動の抑制などをもたらす、協調行動のインセンティブをグループにもたらす。その一方で橋渡し型のソーシャル・キャピタルは、政府のサービスや市場など外部の情報・機会へのアクセスを増加させ、グループの交渉能力を向上させるなどのメリットをもたらす。そして、この2つのソーシャル・キャピタルは補完関係、つまり「内部結束型」の強い社会では「橋渡し型」が弱いという関係にあると論じられている²⁶。

(3) 戦略的利用者

そして第3のタイプの論者である戦略的な利用者は、あえてソーシャル・キャピタルの定義に関する厳密な議論をせず、戦略的にその言葉を開発援助の議論に利用しようという立場である。つまり、開発事業の実施者として、プロジェクトの成功に貢献し得るものだけを選択的にソーシャル・キャピタルと位置づけてしまうのである。そしてそこでは、ソーシャル・キャピタルの定義を、何らかの「社会的」プロセスに関係し「資産」として開発事業に利用できるものという程度のあいまいなままにし、それをあたかも1つの実在かのように提示し、開発事業における新たな議論の構築を試みている。

例えばP.エヴァンズは、「政府と社会のシナジー (state-society synergy)」という議論を打ち出す²⁷。「シナジー」とは、1つの組織の機能が他の組織の機能にも波及効果をもたらす、相互の機能が互いに影響し合っ、両者にとっ

²⁵ Narayan(1999)、Woolcock and Narayan(2000)

²⁶ Narayan(1999)p.1

²⁷ Evans(1996)

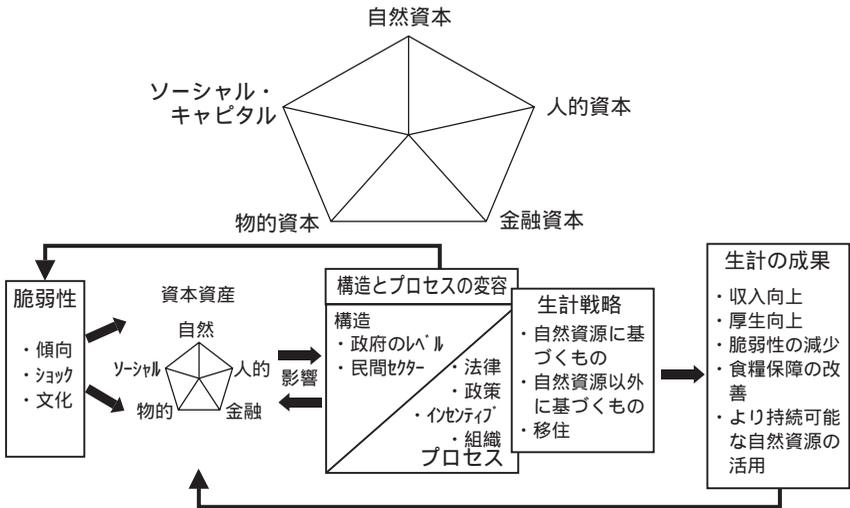
てより望ましい状態になることをいうが、エヴァンズは、政府・行政とコミュニティが、開発プロジェクトを通して、単に互いのリソースを補完し合う「ゼロ・サム」関係以上の「共働」関係をつくり出せるという議論をしている。そしてそのプロセスにおいて重要になるのがソーシャル・キャピタルの形成・蓄積である。つまり、政府の働きかけによりコミュニティの物的・人的リソースを有効に動員するためにネットワークが形成され、そのネットワークを活用した開発プロジェクトをコミュニティ住民が経験することを通してネットワーク維持のための規範というソーシャル・キャピタルが蓄積され、さらにそのソーシャル・キャピタルを有効に活用して開発プロジェクトを効率よく進めることができる、というロジックである。

ここでのエヴァンズの議論は、ソーシャル・キャピタルが開発事業を通して短期間で形成され得るものとしている。これは社会制度の「歴史経路依存性」という性質により、ソーシャル・キャピタルは長い歴史を通して自己集積的に徐々にしか蓄積されないとしたパットナムの議論とは相反するものである。エヴァンズは、ソーシャル・キャピタルの定義そのものについては深く議論せずパットナムのそれを用いているが、その一方で、ソーシャル・キャピタルは短期間で形成可能なものであるといい切り、戦略的にその特徴を変質させて定義している。

ソーシャル・キャピタルという言葉、定義の細かい検討なしに独自の開発戦略の中に取り込んでいるのは英国の国際開発庁(Department for International Development: DFID)である。彼らが1998年から展開している「持続可能な生計」アプローチ(Sustainable Livelihoods Approach : 以下 SL アプローチ)という概念の中に、DFIDはソーシャル・キャピタルという言葉も潜り込ませている。このSLアプローチとは、DFIDだけでなく英国のいくつかのNGO 及びUNDP がとっている開発戦略であるが²⁸、Chambers & Conway (1992)の「生計」(Livelihoods)の議論にその論理的起源がある。これは、貧困層の厚生を単に現金収入のみで見るのではなく、現金収入以外の要素も含めた「生計」で見るとべきであるという考え方である。そして貧困層の「生計」とは、潜在能力(capability)、資産、生活手段のための活動から成り立っており、

²⁸ Ashley and Carney(1999)、Carney et al.(1999)

図1-3 5つの「資本」とSLアプローチ



出所：Carney(1998)p.5-6

「持続的な生計」とは、「一時的なショックに対処でき、潜在能力と資産を維持でき、次世代にも生計維持の可能性を残すことができる」状態であると定義づけられている²⁹。

DFIDの出版物の中にソーシャル・キャピタルという言葉が初めて登場するのは1997年に刊行された『国際協力白書』³⁰である。そこでは、「持続可能な開発は、人間の幸福(well-being)を支援する様々な「資本」の管理・維持が必要である」とし、「作られた資本」(Created Capital)、「自然資本」(Natural Capital)、「人的資本」(Human Capital)と並んで「ソーシャル・キャピタル」を挙げている。そこでソーシャル・キャピタルは「強力な社会関係と制度」という非常にあいまいな定義づけをされている³¹。その後提唱されたSLアプローチ、あるいはSRL(Sustainable Rural Livelihoods)アプローチ³²の中で、ソー

²⁹ Chambers & Conway(1992)p.7-8

³⁰ DFID(1997)

³¹ DFID(1997)p.18

³² Carney(1998)

シャル・キャピタルは「持続可能な生計」の要素である資産を形成する5つの資本の1つとして定式化された(上述の援助白書に記されている4つの資本のうち「作られた資本」が「物的資本 (Physical Capital) と「金融資本 (Financial Capital) の2つに分かれて、5つの資本となった)。ここでもソーシャル・キャピタルには「人々が生計維持の手段として利用する社会的な資源(ネットワーク、グループのメンバーシップ、信頼関係、社会の様々な組織・制度へのアクセス)」という、幅広い意味にとることができるあいまいな定義が与えられている³³。

1 - 2 - 3 JICA 事業へのインプリケーション

これまで見てきたように、パットナムの*Making Democracy Work*刊行以降、ソーシャル・キャピタルと開発を巡る様々な議論が展開されてきた。しかし、上述の3つのタイプの論者たちは、それぞれにディレンマを抱えているように見える。パットナム批判論者は、途上国の開発における社会制度やコミュニティのもつ役割までは否定する意図はなく、そのためパットナムの細部の論理的矛盾のみに焦点を当てざるを得ない。1996～1997年頃パットナム批判の論文が相次いで刊行されたことが、逆にソーシャル・キャピタルという議論がもつポテンシャルに社会科学者たちの関心をひきつける結果となったのではないだろうか。

世界銀行SCIをはじめとする第2のタイプの論者たちが抱える問題は、些末な「分類学」に陥り、議論の焦点が本来の関心から外れつつあることであろう。パットナムや世界銀行SCIが当初ソーシャル・キャピタルに注目したのは、同様の物的資本、人的資源を投入しても、社会によって違った経済・社会的パフォーマンスが得られるのはなぜなのか、といった問題提起からであったはずである。様々な側面からの類型化とその役割の実証研究は興味深い、些末な実証にこだわるあまり、本来の目的であった開発援助への有効なインプリケーションの提示ができないのではないだろうか。そして第3のタイプの問題点は、第2のグループとは逆に、実証を伴わないあまりに単純化したいい切りが途上国の現状をゆがめて見せる危険性があることで

³³ Carney et al.(1999)p.9

あろう。

このような現状の中で、ソーシャル・キャピタルという概念のポテンシャルを否定せず、有効に開発援助の戦略に取り込んでいくためにはどうすればよいのだろうか。1つの可能性は、第2、第3のタイプの論者の折衷的アプローチ、つまりソーシャル・キャピタルの類型化を理論的ベースに、新たな開発戦略を提示することであると筆者は考える。例えば、「制度的」「認知的」ソーシャル・キャピタルの議論や「内部結束型」「橋渡し型」の議論をさらに実証研究を通して詳細に検討し、それをベースに開発援助事業を通じた政府と社会の「シナジー」形成のモデルを提示することは有効であろう。カウンターパートとして、直接的には現地の行政機構への支援を行うことが前提となっているJICAの協力事業の中で、JICA型の「参加型開発」を定式化することを可能にするアプローチとなるかもしれないと考えるからである。

1990年代半ばから、ソーシャル・キャピタル概念は様々なジャンルの社会科学者の関心をひきつけ、多くの議論が登場してきた。ソーシャル・キャピタルの議論に向き合い、その有効活用を考えるのであれば、まず必要なことはソーシャル・キャピタルという響きのよい概念を過大評価せず、既存の議論の再検討を続けることであろう。これまでの議論をきちんと整理し検討してみなければ、既存の概念(例えば「社会配慮」)をソーシャル・キャピタルという言葉で読み替えるだけに終始する結果となりかねないのである。ソーシャル・キャピタル概念の新しさは、社会制度が経済活動のパフォーマンスを支配しているという結論を越えて、蓄積、投資、減価という言葉で社会制度の形成、変化や制度間の補完関係と経済パフォーマンスとの関係の説明を試みたことではないだろうか。ソーシャル・キャピタルという言葉は、開発事業に伴う様々な複雑な問題を解決できる魔法の杖では決していないが、より詳細に社会のあり様を検討し理解するためのキーワードとなり得るものである。

1 - 3 この調査研究におけるソーシャル・キャピタルの考え方

1 - 2で述べられているようにソーシャル・キャピタルの議論は様々に展開されているところであり、ソーシャル・キャピタルに含まれるものと考えられているものも、制度、役割、ネットワーク、手続き、慣例、規範、価値観、態度など様々であり、議論によって含まれる要素や重視している要素は異なっている。しかし、ソーシャル・キャピタルとは何かを厳密に定義することはこの調査研究の目的ではないし、ソーシャル・キャピタルの構成要素を網羅的に列挙することはそもそも不可能と考えられる。

我々が、この調査研究で注目したいのはソーシャル・キャピタルが開発援助プロジェクトの実施にどのような意味をもっているのか、という点である。そこでこの調査研究では**「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」**と定義した。ソーシャル・キャピタルの機能は「協調行動」だけではないが、ある社会の開発過程に大きな影響を及ぼす社会的な要因の1つとして「協調行動」ととらえることができ、この問題を考えるときにきわめて重要な示唆を与えるのが「ソーシャル・キャピタル」の概念であることはかなりの程度合意されていると思われる。また、ソーシャル・キャピタルにも開発に大きな影響をもつ（もしくは影響を受ける）ものとそうではないものがあるが、この調査研究では開発（援助）とソーシャル・キャピタルの関係について検討することを目的としているため、「開発目標の達成に向けて必要な」ソーシャル・キャピタルとは何かに議論の焦点を当てることとした。

「開発目標の達成に向けて必要な」ソーシャル・キャピタルはその開発対象分野の課題やプロジェクトによって当然異なる。従って、対象とする課題やプロジェクトごとに関係者（ステークホルダー、アクター）を特定し、かつ具体的に必要なソーシャル・キャピタルについて考える必要がある（例：「規範」といった場合でも行政組織内の規範なのか、住民組織内の規範なのか、また何に関する規範なのか、具体的に検討しなければならない）。そのため、この調査研究の『事例分析編』ではその分野の課題やプロジェクトに応じて重要となり得る関係者を検討し、着目すべきソーシャル・キャピタルを具体的に提示して議論を具体化するように試みた。