

特集
国際協力の未来
～豊かな国際社会の形成を目指して～

Special Features
The future of international cooperation
Aiming to form an affluent international community

未来を探る
Exploring the future

もう一つの社会資本＝社会関係資本（ソーシャルキャピタル）と日本の国際協力

～日本の「開発学」～

佐藤 寛

SATO Kan Hiroshi

独立行政法人日本貿易振興機構（ジェトロ）/
アジア経済研究所



1— インフラ建設とODAの歴史的変遷

日本語で「社会資本」というと、「社会インフラ」を指すことが一般的である。道路、鉄道、橋梁、港湾、空港、ダムなど近代生活を営む上で不可欠な構造物を指して社会資本という言葉が使われることが多い。これこそまさに「建設コンサルタント」の独壇場である。場合によっては学校、病院など市民にサービスを提供する拠点施設も社会資本に含まれることもある。これもまた、日本のODA（政府開発援助）の得意分野であり「ハコ物」として知られている。ここでも建設コンサルタントは大きな役割を果たしてきた。

さて、私は開発社会学を専門とし、途上国における開発援助問題を研究している、いわゆる「文系」の人間である。これに対して建設コンサルタントに属する人々は、一般的に「理系」と分類される人々であると考えられる。これまでODA事業においては、文系と理系とでは多少異なる取り組み姿勢を示してきた。50年ほどの我が国のODA事業の歴史を振り返るとき、最初の25年ほどは「理系」「技術屋」の独壇場であり、ODAといえば技術移転かインフラ建設と相場が決まっていた。1970年代半ばまでは、インフラ建設支援で途上国政府の社会資本を充実させれば、後は途上国政府の責任で経済発展が進み、ひいては国民の生活も良くなる「であろう」という希望的な「均霑論」が主流であった。しかし実際にインフラが建設されても経済発展には結びつかなかつたり、経済発展はしても多くの庶民が貧困状態から抜け出せない、という事実が明らかになるにつれて、ドナー（援助国、援助機関）の側に「援助疲れ」が見られ始め、「経済成長至上主義」に対する批判も強まってきた。

これを受けて1980年代からは援助の焦点が保健・医療などの経済以外の分野に移行し始める。しかし社会

資本としての学校、病院などの建設は引き続き建設コンサルタンの仕事として維持された。ところがせっかくできた学校や病院も、きちんと維持管理されずに機能を果たさないことも少なくない。そこで1990年代に入ると多くのドナーは「経済成長だけではだめだ」「ハードだけでは貧困削減はできない」という結論に達し、いわゆる「社会開発」に本格的に取り組み始めた。その一つの象徴が1995年にデンマークのコペンハーゲンで開催された「世界社会開発サミット」であり、世界の首脳が貧困削減のための社会開発の必要性に合意した。特に「貧富の格差」を始めとする様々な格差（南北格差はもちろんだが、一国内の地域格差、階層格差、ジェンダー格差など）に対して、従来以上にドナー側が配慮することが求められるようになった。これを踏まえて2000年には「2015年までに貧困人口を半減する」というミレニアム開発目標に至るのである。

2— もう一つの社会資本＝社会関係資本（ソーシャルキャピタル）

こうしてODAの世界では「ハード」から「ソフト」に主役



■写真1—砂漠の摩天楼と呼ばれる世界遺産・シバム（イエメン）

が交代しつつある。特に世界銀行等、これまでハード系の援助を中心に行ってきた組織が「社会開発」を正面から取り上げ始めたことは大きな転機となったが、世界銀行は金融機関であり、投資に対する返済がなければ事業が立ちゆかなくなる。そこでよりよい投資のために様々な研究を蓄積してきた。その中で注目されているのが、似たようなインフラを建設したり、同じような保健・衛生プロジェクトを実施しても社会によってその効果は異なるのはなぜか、という問題である。答えは様々あり得るだろう。

「為政者の怠慢」「技術力の不足」などは伝統的な答えだが、実はインフラを運用・活用する人々やコミュニティーの「受け止め能力」が問題ではないのか、という議論が1990年代から盛んになる。もともと人々が助け合うという「互助・互酬」の精神が発達しているか否か、公共的なものをみんなで大切に使うという「規範」が浸透しているか否か、何かを行うときに個人主義的に振る舞うのではなく「信頼」にもとづいた協調的な振る舞いが可能であるか否か、様々な情報や知識や資金などにアクセスできる「ネットワーク」をどの程度持っているか、などがその社会がインフラや公共サービスを活用して発展できるための重要な要因なのではないかという議論である。

こうした「互酬性、協調性の規範」「信頼関係」「ネットワーク」などをひとくりにする概念として「ソーシャルキャピタル（Social Capital）」という言葉が生み出された。これを日本語に直訳すると「社会資本」となる。ところがこの言葉は社会インフラという意味ですでに日本語に定着してしまっている。そこでやや変則的だがこのソーシャルキャピタルは現在「社会関係資本」と訳されることが多い。目に見える建造物や貨幣としての資本ではないが社会の発展のために活用できる「資本」であり、しかもそれが人々の関係性の中に蓄えられていることを表している。平たくいえば「社会が潜在的に持っている力」であろうか。

逆に本家の「社会資本」の方を英語に訳すとどうなるだろうか。おそらく「ソーシャルストック（Social Stock）」ということになるのではないと思う。ある社会が、公的なインフラとして蓄積してきたものの総体、というようなニュアンスで日本では「社会資本」という言葉が使われている。本来の日本語＝英語対応とは少しねじれているが、「社会資本＝Social Stock」「社会関係資本＝Social Capital」と理解すれば良いだろう。では、この二つの資本の関係はどうだろうか。単に理系は「社会資本＝イン



■写真2—世界遺産・サナア旧市街には随所に菜園が計画的に配置されている

フラ」、文系は「社会関係資本＝ソフト」という棲み分けの問題ではない。むしろこのキーワードの登場によってODA事業において理系と文系が協同して取り組むべき課題が明らかになったと考えるべきだろう。

社会関係資本が発展のカギであるならば、開発事業を成功させようと思ったら社会関係資本が豊かなところに社会資本（＝インフラ）投資をすればよい。しかし、貧困削減のためには、むしろ社会関係資本にも恵まれていない貧しいコミュニティーを対象にしなければならないことの方が多いかもしれない。だとすれば課題は「社会資本を活用できるような社会関係資本をどうすれば醸成できるのか」ということになる。

有名な例に灌漑水路をコンクリートの三面（両側面と底面）張りにするか土のままに残すか、という問題がある。技術的に容易かつ耐久性が高いのはコンクリート三面張りの水路である。しかし日常的なメンテナンスが不要であるがゆえに、水路沿岸の人々の間に協調行動の必要が発生せず、個人主義的な行動を誘発しやすい。一方土の水路は崩れやすいし、雑草が生えるので不便だが、農業生産のためには定期的な除草作業が必要とな



■写真3—イエメン山岳地の段々畑。イエメンは「緑のアラビア・幸福のアラビア」と呼ばれた



■写真4—ポンプ揚水の井戸に水くみに来た少女とロバ

り、この結果沿岸の人々の協調行動を誘発しやすい。であるならば、土張りの水路を設計した方が社会関係資本を醸成でき、この社会関係資本がその後の開発事業にも活用できる可能性がある。このような形で理系と文系の知恵を絞り合う舞台が出てくるのである。

3—日本の戦後復興経験に学ぶ

さて、社会関係資本が発展のカギだというのは、実は日本の経験からも明らかなのである。

その典型が戦後の社会開発実践である「生活改善運動」である。敗戦により疲弊し、食料生産が思うに任せず全国的な飢餓状態にある中で、食糧増産と農村民主化というGHQ(連合軍総司令部)の指令の下に始まった生活改善運動である。農村部で展開された生活改善運動では「生活改良普及員」というファシリテーターを投入し、これまで嫁として夫や姑に盲従するしかなかった若嫁達に働きかけた。生活の中の問題発見、課題設定、解決策の模索、グループ員が力を合わせての試行錯誤、といった一連のプロセスを主婦たちの自主性と農村の社会関係資本を最大限尊重・活用しつつ、日常生活の小さな改善を積み重ねていった。

日本の成長経験といえども1960～70年代の高度成長期の「所得倍増計画」を思い浮かべがちである。そして所得倍増計画のかけ声の下に「産業戦士」となって働いたサラリーマン、そして家庭の主婦たちの献身的な働きは日本の成功のカギの一つではあろうし、一部の開発経済学専門家は政府(通産省)主導の「産業政策」とこれに同調した業界団体との連携プレーこそが成功のカギと指摘する。しかしながら、こうした産業戦士を送り出したのは農村であり、肥大化する都市への食料供給や、増大する労働需要を満たす労働力を提供したのは、実は貧困問題をようやく乗り越えた農村の人々だったの

である。その意味で日本の高度成長に最も寄与したのは戦後日本の農村部で行われた生活改善運動であったという評価も可能なのである。

カマド改善、栄養改善、台所改善、便所改善、農繁期の共同炊事・共同保育、味噌造り、保存食・加工食作り、家計簿つけと家計管理など様々な課題に連続的に取り組むことによって、女性たちのみならず集落の人々の意識改革、能力向上を積み上げていったのである。この運動は今の開発用語でいえば「エンパワーメント：(Empowerment)」そのものであった。では、この生活改善運動の経験は、今日の途上国にいったいどのような意味を持っているのだろうか。

今日でも、適切な経済政策と多少の幸運に恵まれれば途上国でも「高度成長」を経験することができる。1970年代末からのNICs(新興工業国：Newly Industrializing Countries)、1980年代後半からの東南アジア諸国、そして近年のBRICs(ブラジル：Brazil、ロシア：Russia、インド：India、中国：Chinaの4カ国の総称)等はこうした高度成長の実例である。これにごく最近のアフリカ(ただし鉱物資源に依存)を加えても良いかもしれない。しかしながら、こうした途上国での高度成長と日本の高度成長との間には極めて大きな違いがある。それは経済成長に伴って、多くの途上国では都市部と農村部、富裕層と貧困層の格差が急速に拡大することが一般的であるのに対して、日本では経済成長の果実が「かなり急速に、かつかなり均等に」農村部にまで浸透した、という点である。これはなぜだろうか。

それは、日本では経済成長に先立つ社会開発＝生活改善運動があったことに求められる。すなわち、貧困からの脱出プロセスで単に経済的な所得向上のみならず、人々の自主性の尊重と能力開発(エンパワーメント)をも同時に目指し、グループ活動を通じて「社会関係資本」の醸成と活用が行われたのである。こうした地道なプロセスを経て農村に「近代化」を適切に受け入れる素地ができていたのではないだろうか。「参加型開発」がお題目のように標榜されながら、なかなか内実の伴わない途上国の現実と照らし合わせてみると、日本の生活改善運動の経験は大きな教訓を示しているように思われる。



■写真5—世界遺産・サナア旧市街の景観は塔状住宅とモスクのミナレット(尖塔)に特徴がある



■写真6—イエメンの少年と少女(サナア旧市街にて)

本」の醸成と活用が行われたのである。こうした地道なプロセスを経て農村に「近代化」を適切に受け入れる素地ができていたのではないだろうか。「参加型開発」がお題目のように標榜されながら、なかなか内実の伴わない途上国の現実と照らし合わせてみると、日本の生活改善運動の経験は大きな教訓を示しているように思われる。

4—「日本のODA」の存在意義

開発とは近代化を目指す営為であり、近代化とは欧米社会に源を発する現象である。日本は非欧米社会、非キリスト教社会で初めて近代化に成功した国となったが、今日近代化を目指して苦勞しているほとんどの国は非欧米文化圏・非キリスト教文化圏に属する。そうであるならば、我が国は、圧倒的な技術力・資金力とともに押し寄せてくる欧米起源の近代化(今ではこれがグローバリゼーションと呼ばれる)を、どのように自分たちの社会・文化状況に適合させながら近代化を進めるべきなのか、という点についての様々な教訓(そこには失敗経験も含まれる)を提示できる立場にあるはずである。いたずらに「追いつけ追い越せ」を目標にして欧米の猿まね援助をする時代はとうの昔に過ぎている。

日本の援助は「ハコ物指向」であり、細切れな「プロジェクト・アプローチ」を時代錯誤的に続けている、という指摘はしばしば聞かれる。確かに近年の欧米の援助は、現場での地べたをはいつくばるような泥臭い活動は現地人のコンサルタントや子飼いのNGOに任せ、自分たちは中央政府の政策レベルに働きかける「アドボカシー(政

策提言：Advocacy)」に専念する傾向にあり、我が国のODA事業もこうした方向にシフトするように圧力がかかっている。また、ハコ物批判のために、日本の業者が直接関与して学校や病院を建設することはますます困難になりつつある。確かに日本の無償援助で小学校一校建てるのに一億円をかけるなら、同じ金額を渡して現地の業者が100校建てた方が効率的、という議論は一般国民には説得力がある。しかしながら、従来型の日本のODA事業にも、それ相応のメリットはある。まず、日本人が現場に入って、現地語を習得して現地の人と一緒に汗を流す「現場主義」は、途上国の人々に開発・発展に対する姿勢を伝授するという意味で息の長い影響を与えうる。また、いわゆる「ヒモ付き」で建てられた公共施設は、契約が終わったからといって放置するような業者は少なく、自腹を切っても維持管理を現地の人々に伝授しようとするインセンティブが働いている。そうした「後始末」にこそ日本人の顔が見えるのである。

民主化、グッド・ガバナンス(良い統治)、市民社会などの概念をオウム返しに途上国に唱えるよりも、欧米文化を共有しない現地社会には、こうした概念がどれほど違和感のあるものかへの「共感」を持ちつつ、近代化や経済発展への模索をそれぞれの文化状況に適合的な方法で形作っていくことを手助けすることこそ、「非欧米社会で最初の先進国」「かつて途上国だったことのあるドナー」としてのユニークな特性を備える日本が「日本らしさ」を発揮することのできる方策ではないだろうか。