

ソーシャル・キャピタルの 実際と運用

平成14年3月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

総研

J R

01 - 68

ソーシャル・キャピタルの 実際と運用

石原 聡

ロンドン大学東洋・アフリカ研究所大学院博士課程

平成 14 年 3 月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

本報告書は、平成 13 年度国際協力事業団客員研究員に委嘱した研究の成果を取りまとめたものです。

なお、本報告書に示されている様々な見解・提言等は、当事業団の意見を代表するものではないことをお断りします。

目 次

要 約	i
調査方法について	iv
1. ソーシャル・キャピタル概念とその発展	1
1 - 1 ソーシャル・キャピタル概念の発展	1
1 - 2 ソーシャル・キャピタル概念の再定義	2
2. ソーシャル・キャピタル概念の可能性	5
3. ソーシャル・キャピタルの性格	9
3 - 1 ネットワークと「信頼」.....	10
3 - 2 ネットワークの凝集力と「信頼」の限界	11
3 - 3 「相互扶助」の多面性.....	13
4. ソーシャル・キャピタル醸成戦略	16
4 - 1 通信・交通インフラ整備	16
4 - 2 法的枠組みの整備	17
4 - 3 開発援助活動を通じたソーシャル・キャピタル醸成	18
4 - 4 リーダーシップの養成	20
4 - 5 ローカル NGO の使用	21
4 - 6 ソーシャル・キャピタルの評価	23
5. 結論と提言	25
ストーリー 1 親族のネットワーク	26
ストーリー 2 親族における商業活動の現実	27
ストーリー 3 不正行為について	29
ストーリー 4 電話が必要なわけ	30
ストーリー 5 詐欺を防ぐための法	31
ストーリー 6 リーダーの報復を恐れて	32
ストーリー 7 インセンティブの強弱	32
ストーリー 8 林業プロジェクトにおける可能性	33
ストーリー 9 キベラにおけるリーダーシップ	34
List of Interviewees	36
参考文献	37

要 約

ソーシャル・キャピタル概念は、1990年代半ばからドナーの注意を引くに至った。特に世界銀行ではソーシャル・キャピタルを「ミッシング・リンク」と位置づけ、同様の資本ストックを保有する国家間の開発パフォーマンスの違いは、ソーシャル・キャピタル概念で説明できるとした。

一方、ソーシャル・キャピタルの明確で、実用に耐える定義は、依然として打ち出されていない。この点が、ケニアで活動する主要ドナーがソーシャル・キャピタル的な活動を行いながらも、ソーシャル・キャピタルを前面に押し出した活動を行っていない主たる理由となっている。一方、ケニアでの現地調査の結果、ソーシャル・キャピタルは、実用に耐える定義さえ行えば、開発活動を改善する可能性を十分持つことが明らかになった。また、ドナーの開発活動は貧困層のソーシャル・キャピタルを破壊する可能性があり、この点でもドナーがソーシャル・キャピタルの視点を組み込むことは重要である。

本稿では、ソーシャル・キャピタルを、ネットワークの正の外部性と定義した。フォーマルな法制度や価値観はソーシャル・キャピタルの一種として加えられることが多いが、それらはアクターが自己の便益取得に使用する財の一部と定義した。このような簡略化された定義をすることで、ドナーはソーシャル・キャピタルを操作しやすくなる。

関係性は幅と深さの両側面を持つことから、ソーシャル・キャピタルも双方の側面を持つと考えた。一つは相互関与の深さであり、また一つは日常的な交流範囲の外側にある財へのアクセスの程度である。アクターが互いに複数の、重要な関係性を共有している場合、その相互関与と相互関係の凝集力は深まると考えられる。

相互関与・凝集力としてのソーシャル・キャピタルは、その具体的な使用を通じて拡大する。共同作業へのパートナーへの信頼は、相手の人格や個性に関するものである以上に、具体的な共同作業に関して相手があるとと思われる行動の予測可能性に関するものだからである。「信頼」は無条件なものではない。「信頼」は、人格的な問題である以上に、取引相手がある種の状況において、ある種の行動をとる可能性の問題である。互いに取引を重ねることで、相手の行動に関する予測可能性は向上するだろうし、また相互関係からの「離脱」を困難にするだけの利害を積み重ねれば、相手にとりうる行動のオプションはそれだけ限られてくる。共同活動を深化させていくような支援活動を行うことで、ドナーは相互関与・凝集力としてのソーシャル・キャピタル醸成に寄与することができる。

一方、外部財へのアクセスとしてのソーシャル・キャピタルは、ゲートパーソンへのアクセスを制度化することで、拡大できる。貧困層は自己の社会関係から様々な便益を引き出しているが、彼らが日常的に交流する範囲内から入手できる財・情報は限られている。日常的に交流する人間関係外部に存在する財・情報のゲートパーソンとの交流機会を制度化することで、貧困層の財・情報へのアクセスは改善されると思われる。なにより、どの問題に関して、どこの誰のところに行けば、どのような便益を入手する権利があるのかを、恒常的に知悉していることが重要である。ドナーは様々な種類のゲートパーソンと貧困層が定期的に出会う場を設定することで、貧困層の外部財へのアクセスを改善できる。貧困層の全員がそうした「場」に参加している必要はない。問題は、必要

が生じた時に、どこに誰のところに行くべきかを、コミュニティの少なからぬ人数が知っていることである。

ドナーの活動は、ソーシャル・キャピタルへの配慮がない場合、貧困層の人間関係形成の戦略を、ソーシャル・キャピタル破壊型へと向かわせる可能性がある。ドナーは、「住民参加」と「最貧困層に手の届く援助」の美名のもとに、無秩序に財とサービスをばらまくのではなく、一定のチャンネルに基づいた援助へのアクセスを確立すべきだろう。さもなくば、特に都市スラム地区でのように多くの援助団体がひしめき合っている状況では、貧困層は少数でも相互に深く関与しあう人間関係を確立する代わりに、広くとも浅い人間関係を作り、援助を入手する可能性を高めようとするだろう。人間関係が浅くなれば、その分この集団が互いに負えるリスクは減少し、結果としてその集団が自前で行う活動の規模は小さくならざるをえない。つまり、コミュニティグループが自身で活動を行う能力が減殺されかねない。

ソーシャル・キャピタルの醸成のためには、何らかのインセンティブが必要である。これは、貧困層は相互関与・凝集力を拡大したり、外部財へのアクセスを制度化するのに必要な、追加的なコストを払う準備がないかもしれないからである。一方、ケニアでの現地調査の結果は、十分な見返りがある場合は貧困層はお互いに対する関与を拡大する準備があるというものだった。従って、ソーシャル・キャピタルの醸成は、何らかの目的を異にする、しかし十分なコミットメントを得られる開発活動とリンクして行われるべきである。そうすることで、評価もより容易になる。

一つの可能性は、インフラ整備とソーシャル・キャピタル醸成を組み合わせることである。貧困層のソーシャル・キャピタルの発達は、通信・交通インフラの未整備によって妨げられてきた。インフラが不備な場合、「互いの信頼可能性を再確認する」日常的な行為をしにくくなる。外部財のゲートパーソンへのアクセスの発達も、インフラが不備なら困難になることは言うまでもないだろう。通信・交通インフラを整備することで、頻繁な相互連絡を必要とする共同作業も発展できる。一方、インフラ整備にソーシャル・キャピタル醸成をリンクすれば、その活動自体がソーシャル・キャピタル醸成に役立つだけでなく、幅広い種類の共同活動への相互関与・凝集力を間接的に拡大できる。一方、インフラ整備とリンクした形で住民のソーシャル・キャピタル醸成が図られるということは、インフラ整備に関する共同作業の実践が継続的に行われるということであるから、整備されたインフラの持続的な維持管理も期待できよう。

公共の法制度改善も、ソーシャル・キャピタル醸成の一つの可能性である。公共の司法・警察制度を改善することで共同作業の取引費用が下がれば、貧困層は様々な共同作業を実践し、相互関与・凝集力を強化することができる。ソーシャル・キャピタルに生存の多くを依存する貧困層は、詐欺・裏切り行為に対し、十分な証拠がなければお互いに対し強い態度にすることが難しい。不十分な証拠で相手を糾弾することは、自身の立場を危うくしかねない。公共の資金と権威を用いて調査を行い罰を執行できるなら、貧困層は内部の相互活動を強化することができる。

ソーシャル・キャピタルは濫用を呼びやすい。失敗が、もし「状況に強いられた」ものなら、それを許す精神は、貧困層の相互扶助に重要な貢献をしているが、その一方濫用を防げない限り、開発促進的なソーシャル・キャピタルの醸成は難しい。適切なリーダーシップが機会主義的行動を囲い込む必要がある。適切なリーダーシップは、現実には避けることのできなかつた失敗を許し、必要

な程度の柔軟性を維持する点でも、ソーシャル・キャピタルの保持・拡大をもたらす。貧困層は経済的に不安定であり、約束・義務を実際に行うことが、実際困難であることが多いからである。ドナーは、貧困層が共同活動を実施するのを支援し、リーダーがリーダーシップを实践する機会を与えることで、ソーシャル・キャピタル醸成に貢献できる。また、ドナーは適切なインセンティブを送り、機会主義的行動をとるリーダーを罷免して有能なリーダーを任命することにメンバーが利益を持つようにするべきである。活動の初期においては、ドナー側の人材が共同活動の支援や外部リソースへの橋渡しなどの役割を果たすことも重要だろう。

ソーシャル・キャピタルの醸成には、それが内部関与・凝集力強化であれ外部財へのアクセス強化であれ、時間とケアが必要になる。ドナーが直接ソーシャル・キャピタルの醸成を行うよりは、比較優位のある現地 NGO や行政末端の人材・機関を利用すべきだろう。ローカル NGO を起用する際にはアカウンタビリティの問題があるが、ドナーの撤退がサービス提供の停止となりがちな行政末端より、財政的な問題さえクリアになれば、持続的に必要サービスを提供できる可能性はある。しかし行政末端とコミュニティの関係に投資すれば、貧困層の外部財へのアクセスを制度化することもでき、いずれは撤退するローカル NGO への投資より長期的な持続性がある。一方、リソース配分に関する一定の分権化が行われないなら、貧困層の外部財へのアクセスは長期的には向上しない。マクロな制度改革が必要だが、これは即効性の点で難がある。ドナーはそのポリシーに合わせて適切な投資先を選択すべきだろう。必要なのはむしろドナー間のコーディネーションである。

ソーシャル・キャピタル醸成活動が何らかの他の目的とリンクして行われるなら、その評価には参加型の様々な手法を活用することができる。ソーシャル・キャピタルへの投資を行わなかった場合の結果と比較することも可能である。DfIDでは、様々なSLアプローチの手法を使っており、参考にできる。

調査方法について

本調査は、2001年12月から2002年3月までの間に行われた。2002年2月から3月までの計3週間にわたって、ケニアでのフィールドワークを行った。その際、世界銀行、DfID、USAID、GTZ、DANIDA、SIDA、CIDAの各事務所を訪問して、聞き取りを行った。また世界銀行などドナーの開発活動の実施団体として様々なサービスを提供している Kenya Community Development Foundation も訪問した。聞き取り対象者一覧は、付録の一覧表を参照のこと。また、英国ロンドンでDfID本部を尋ね、社会開発部の Tamsyn 氏に対する聞き取りも行った。

フィールドワーク中には、DANIDA の Community Based Nutrition Program を Embu に尋ねた。また、JICA の Social Forestry Management Project も Kitui に訪問した。時間的制約から、数量調査を行うことはできなかった。

時間的な理由により広範囲で深い調査を行えなかったが、この点を捕捉するため、一連のフィールドワークとは別個に筆者が1998年10月から2000年10月までナイロビのキベラ・スラムで実施したフィールドワークも随時参照した。このフィールドワークにおいては、筆者は AMDA (Association of Medical Doctors of Asia) のコーディネーター資格でキベラ地区の家具職人50名を組織し、展示会参加やショールーム建設などの活動を行った。このフィールドワーク中に、筆者は計116名の家具職人に簡単な質問票を使用してのインタビューを行った。またキベラ内の計100のコミュニティ・グループにも活動内容をインタビューし、計100名の家具職人以外の小規模企業家にも、質問票を準備しての簡単なインタビューを行った。この際の経験も本調査においては使用している。

1. ソーシャル・キャピタル概念とその発展

1 - 1 ソーシャル・キャピタル概念の発展

ソーシャル・キャピタル概念は今日、多くの開発関係者の興味と関心を引くに至ったが、その直接のきっかけとなったPutnamの*Making democracy work* (Putnam 1993) はよく知られている。Putnam以前には、まず Bourdieu のソーシャル・キャピタル論 (Bourdieu 1986) があるが、彼のマルキシズム的な定義と哲学は多くの開発関係者の興味を引くところではないようである。Bourdieuによれば、ソーシャル・キャピタルとは、資本形態の一つであり、相互に強化し合い再生産されるものとした。つまり、コネや社会的な関係性を共有する階層は更に教育レベルも共有し、その結果、政治・経済・教育等の資本に対して同じようなアクセスを共有する「階級」が再生産されると説明した。

Bourdieuより頻繁に言及されるのがColeman (1988) である。彼は、共同作業のジレンマを乗り越える際に社会関係が果たす生産的な役割に注目し、それをソーシャル・キャピタルと呼んだ。すなわち、社会関係で結ばれたアクターは、義務と期待行動のセット、情報が流通するチャンネル、そして社会倫理という三つの要素を「資本」として、これらに対しアクター自身が働きかけることにより、正の外部性を享受できるとした。しかし、彼はソーシャル・キャピタルの公共財的な性格を重視し、これを意図的に蓄積しようとする動きは失敗する可能性が高く、ソーシャル・キャピタルは副産物としてしか醸成されないとした。¹

ソーシャル・キャピタルを個人に属するものとする Coleman に対し、Putnam は社会に属するものとして、これを定義した。南北イタリアの社会経済発展レベルの相違を市民社会の成熟度で説明した彼の議論では、ソーシャル・キャピタルは人々の協調行動を促し、社会の効率性を高めるとされ、それは信頼、互惠性の倫理と、弱い市民参加ネットワークで形成されているとした。Putnamはソーシャル・キャピタルは長い歴史を通じて徐々に形成され得るものであり、人為的に短期間で作り上げ得るものでないと主張した。

ソーシャル・キャピタルの議論が、Putnam 的な定義をたたき台として開発関係者の注意を引いてきたなかで、世界銀行はいち早くソーシャル・キャピタルを本格的に取り上げ、その実証研究を始めてきた。1996年からスタートした“ Social Capital Initiative (SCI)”では、様々な角度から、ソーシャル・キャピタルが開発に対してどのような貢献を成し得るのかが、議論されてきた。その基本的な見解として、ソーシャル・キャピタルを「ミッシングリンク」と位置づけ、同様の資本ストックにおける各国の異なる経済社会発展は、ソーシャル・キャピタルの多寡で説明できるとした。さらに、公共財としての性格をはじめとして、ソーシャル・キャピタルが、多くの他の資本形態とは異なる性格を持っていると認めたと上で、しかしソーシャル・キャピタルが「そこから各種の便益が流れ出る、蓄積されたストック」と考え得る点、資本と呼ぶに値するとした。

¹ Coleman (1990) はその後、モースの贈与論を敷衍し、ソーシャル・キャピタルを人為的に形成することは不可能ではないとしている。

世銀のSCIでは明確なソーシャル・キャピタルの定義を打ち出したわけではない。「人々の交流を導き、社会経済の発展に寄与する、制度、関係性、態度、そして価値」という、極めて幅広い「定義」が最終報告の冒頭で打ち出されている。その上で、「ソーシャル・キャピタルを極めて広く定義してしまうことにより、既存の天然資本、社会資本、人的資本のどのカテゴリーにも入らない全ての財を含む、包括的カテゴリーとしてしまう恐れ」があると警告し、有意義で実際的な価値を持つ定義が必要だと述べている(Grootaert and van Bastelaer 1998)。

しかし、ソーシャル・キャピタルが「全ての人にとって違った意味を持っているとまでは言わないまでも、多くの人にとって多くの意味を持っている」とNarayan and Pritchettが1996年に呼んだ状況はいまだに変わっていない。Uphoff(2000)はソーシャル・キャピタルを「認知的(cognitive)」と「構造的(structural)」に識別し、倫理や価値、態度、信仰を前者、役割やルール、ネットワーク等の対人関係、それに手続きや慣習を後者とした。そして、この二つのソーシャル・キャピタルのカテゴリーは互いに関係し合い、強化し合う関係にあるが、その識別なしには、ソーシャル・キャピタルの説明能力は減殺されてしまい、それゆえ、ソーシャル・キャピタルがどのようにして形成され、維持されるのかの理解が困難になるとした。一方、Narayan(1999)は内部結束型(bonding)と橋渡し型(bridging)の2種類にソーシャル・キャピタルを分類し、内部結束型ソーシャル・キャピタルはグループ内部の結束を強め、その共同作業を助けるが、橋渡し型ソーシャル・キャピタルはグループ間の共存と共同作業を助けるとした。そして、橋渡し型ソーシャル・キャピタルが、内部結束型のソーシャル・キャピタルを共有するグループ間の弱い信用を文字通り「橋渡し」することで、社会全体の発展が進むとした。

1 - 2 ソーシャル・キャピタル概念の再定義

ソーシャル・キャピタルの定義が上記のように、依然あいまいで包括的なカテゴリーのままである理由として、二つが考えられる。まず、倫理や信仰、価値観といったイデオロギーとしての制度と、ルールや手続き等の明示化された制度、それにネットワークという、三つの異なる性格のものが、まとめて一つのカテゴリーとして扱われている点が挙げられる。これら三つは全て、アクターの行動とアクター間の人間関係にある種の影響を与えることにおいて共通しているが、これらは同一の性格のものではなく、アクターが操作できる程度は大きく異なる。ネットワークを結ぶか閉ざすか、そしてそのネットワークにどの程度関与するかは、個々人が判断し得る範囲が大きい。しかし個々の個人が制度を操作できる程度は明らかに小さいし、ましてやイデオロギーの操作は容易ではない。

アクターの操作性に大きな違いのある性格のものを、結果として人間関係のあり方に干渉するという理由だけで、一つに扱っている点が、ソーシャル・キャピタル利用の議論を混乱させている原因の一つである。ソーシャル・キャピタルの利用を目的とするためには、よりシンプルで、しかも人間関係のあり方に影響を及ぼす上記の三つの項目における関係を明確にした定義が必要になる。

本項では、イデオロギーや明示化された制度は、ソーシャル・キャピタルとして扱わない。これらは、アクターが、自らの便益を獲得するために、対人関係の戦略形成と実践において利用する財

として位置づける。なぜなら、イデオロギーも制度も、長期的には変化するが、短期にアクターが操作し得るものではないからである。またもう一つの理由として、全ての財がそうであるように、イデオロギーや制度を実践することで(すなわちイデオロギーや制度にのっとった行動をとることで) 便益を入手することができる。社会的に「正しい」行動をとることで、信用など他の財との交換が可能になるだけでなく、アクター自身も行為そのものを通じて満足を得ることができる。ここで、イデオロギーや制度を財と考え、またその実践を便益獲得の手段として見ることで、他の純粋な経済活動との比較が可能になる。すなわち、アクターがイデオロギーや制度の実践を求められた時に、その実践がもたらす便益と、実践によって失われる便益を比較して、行動を決定すると考える事ができる。イデオロギーや制度を、他の財と同様に、機会費用を持つものと捉えた場合、アクターはその機会費用を比較して、その上で、人間関係(ネットワーク)の維持・改善に投資するか、他の財の入手に投資するかを決定すると考えるわけである。

このようにイデオロギー、明示化された制度、それにネットワークの関係を再定義し、イデオロギー・制度を、(他の財と並んで)ネットワーク、つまりソーシャル・キャピタル醸成戦略において使用する財として扱うことにより、さらに厳密でプロ・アクティブなソーシャル・キャピタル議論が可能になると考えられる。

一方、ネットワークは深さと幅という二つの側面を持っている。つまり、人間関係の深さとは、複数のアクターの相互関与の程度、そしてアクター集団の凝集力であり、人間関係の幅とは、アクターが到達することのできる範囲を指すものである。このネットワークの二面性と各々の側面の性格が正しく理解されていなかったことが、ソーシャル・キャピタル概念の混乱を生んだもうひとつの理由と考えられる。

人間関係は複数の関係軸で成立しており、各々の関係軸がそれぞれの利害関係を含んでいる。アクター同士が共有する関係軸の数が多いほど、また関係軸がより重要な利害を含んでいるほど、その関係は深く、「離脱」しがたいものであると考えられる。共有する関係性が多く存在し、かつ大きな利害を含んでいるほど、アクター同士の相互関与は増加する。

また、その関係軸を伝って、直接には結ばれていないアクターと間接的に到達することができ、その結果として直接的に入手できない財を入手することが可能になる。しかし、この関係性を伝って到達することのできる範囲は、潜在的には極めて広範囲にわたるものと考えられるが、実効的な交流範囲については、相互交流が制度化されずにインフォーマルなままである限り、限られたものになることが予想される。従って、相互交流が制度化されている場合、そうでない場合に比べ、より低いコストで互いに到達することが可能になると考えられる。さらに、日常的な交流範囲外の人物との相互交流がより制度化されており、そしてこの人物が何らかの、日常的な交流範囲内では入手しがたい財を保有している場合、外部財へのアクセスは増加する。

本稿では、ネットワークの持つ正の外部性をソーシャル・キャピタルと定義する。ネットワークが二つの側面を持つことから、ソーシャル・キャピタルも二つの側面を持つ。一つはネットワーク内部の凝集力・アクター間の関与であり、もうひとつはネットワークを通じての外部財へのアクセスである。前者が拡大すればネットワーク内部のアクターの共同作業が促進される可能性が高まり、一方後者の拡大は利用可能な財へのアクセスを改善するだろう。

第2章では、なぜこれまでの定義に代わり、上記の定義が取られるべきであるかを、ケニアでの例を用いて正当化する。ソーシャル・キャピタルは、広範囲に議論されているにもかかわらず、実際に使われているケースは少ない。筆者の調査によると、ケニアでソーシャル・キャピタルを積極的に使用しているドナーは皆無であった。また、開発活動を実際に行っている実務者からは、ソーシャル・キャピタル概念の実効性に対する強い疑念の声も頻繁に聞かれた。しかし、ケニアで行われている開発活動の分析から、上記のような定義がなされれば、ソーシャル・キャピタル概念は開発活動に対し積極的な貢献が成し得ることが明らかになる。そして、昨今の開発活動において頻繁に主張され使用されている、住民参加、開発効果の持続性、地方分権、ガバナンスなどの概念に対し、ソーシャル・キャピタル概念が、その上位概念として開発活動を方向づける役割を果たし得る。第2章では、ソーシャル・キャピタル概念は単なる流行り文句として片付けられる以上の可能性を含んでいる点が議論される。

ソーシャル・キャピタル概念に大きな可能性があるといっても、しかし現在のソーシャル・キャピタル概念がそのまま使用できるわけではない。ソーシャル・キャピタルとはどのような性格の資本なのか、実際の開発活動に使用可能な形で分析される必要がある。この点を踏まえ、第3章ではソーシャル・キャピタルの性格を分析する。ソーシャル・キャピタルに関する多くの議論が出されている一方、その議論は多く叙述的・描写的であり、ソーシャル・キャピタルはどのように人間の行動に干渉するのかの理論的分析は、ほとんどなされていない。多くの議論は倫理や価値観が「内部化」されることで、アクターの行動に干渉すると前提している。しかし、倫理が「内部化」されるということは、アクターの自立性が失われるということと同等には考えられない。人は頻繁に、さして忸怩たる思い無しに、倫理に反する行為をとるものである。つまり、アクターが原則的にイデオロギーや制度に従うとって、アクターが常にそのイデオロギーや制度に則った行動をするとは限らない。倫理的行動はそれ自体機会費用を持つものであり、倫理に反する行動から得られる(主観的)便益が高い時、人は往々にして倫理に反する行動を取る。またある種の問題ではきわめて倫理的な行動をとる人物が他の問題ではきわめてルーズであることも、よく見られる。アクターの自主性とイデオロギー・制度の関係は複雑なものであり、単なる「内部化」のロジックでは図れない。一方、ソーシャル・キャピタルはどのような意味で人間行動に関係してくるのが明らかにならなければ、ドナーがソーシャル・キャピタルを生産的に活用することは困難であろう。本章ではソーシャル・キャピタルと人間行動の関係が議論される。

第4章では、第3章の分析に基づき、ソーシャル・キャピタルを実用する際にドナーがとるべき戦略を模索する。本稿がソーシャル・キャピタルの生産的な実用化を生み出す導きとなることを願ってやまない。

2. ソーシャル・キャピタル概念の可能性

世銀“ Social Capital Initiative ”では、ドナーがソーシャル・キャピタルを積極的に醸成する際の関与のあり方として、以下の5点が挙げられている(World Bank 1998)。まず、ソーシャル・キャピタルへの投資を通じて貧困層の信用、農業投入財、水、そして教育などの財・サービスへのアクセスを改善できる。第二に、ソーシャル・キャピタルは紛争後あるいは政治的な移行期のソーシャル・キャピタルの再建に貢献できる。内戦などの政治的な混乱はソーシャル・キャピタルの低下をもたらすが、ドナーはソーシャル・キャピタルに投資することで、政治の安定化と紛争後の社会開発に貢献することができる。第三に、人々間のネットワーク(個人の集まりとしても、教会組織などの何らかの制度をベースとしたものでも)を強化することで、貧困層の市場へのアクセスや生産活動を拡大・強化できる。第四点として、ドナーは労使間や農業普及員と農民といった、タテの信頼関係が構築されるよう働きかけることで、その生産活動を促進できる。最後に、ソーシャル・キャピタルの拡大を通じて民間と地方政府のキャパシティを拡大することができ、中央政府の地方への権限委譲の結果起きがちな、財・サービスの貧困層への供給の悪化を防ぐことができる。

世銀ではソーシャル・キャピタルの貢献として上記をあげているが、実際にソーシャル・キャピタル醸成を図った開発活動は、いまだ多くはない。筆者がインタビューを行った主要ドナーのほとんどの開発実務者により言及されていたのが、ソーシャル・キャピタルの曖昧さである。ソーシャル・キャピタルが上記のような貢献をし得る可能性に関しては、疑問の声は上がらなかった。しかし、実際に上記のような活動を、ソーシャル・キャピタルの文脈で行うとするなら、どのような活動が考えられるのか。この点が不明瞭である限り、ソーシャル・キャピタルを実際に「使う」ことは難しい。

実際、ケニアにおいてソーシャル・キャピタルの醸成を主たる目的とした開発援助活動を行っているドナーは、一つもなかった。聞き取りを行った全員が、ソーシャル・キャピタルという概念自体は少なくとも耳にしたことがあったものの、ソーシャル・キャピタルを積極的に組み込もうという動きも、ほとんど見られなかった。聞き取りを行ったほぼ全員が口を揃えて言及していたのが、以下の2点である。まず、ソーシャル・キャピタルは曖昧すぎて実用に耐えない。次に、すでに使われている様々な概念やアプローチに加えてソーシャル・キャピタルを追加的に使用することは不必要(“ redundant ”)である、という点である。

しかし、具体的な活動と昨今の変化をみると、ソーシャル・キャピタル醸成的な内容は増加しつつある。「ソーシャル・キャピタルという言葉を使ってはいないが、われわれは結局ソーシャル・キャピタルを行っている」、というのが、インタビューの際に頻繁に聞かれたコメントであった。実際、多くのドナーは二つの点においてソーシャル・キャピタル醸成的な活動を行っている。一つは行政末端と住民間の関係強化であり、また一つは住民の組織化である。

前者に関しては、例えばDfIDでは世界銀行との協力で、地方政府強化プログラムを現在構想中とのことで、実施されれば貧困層と地方政府間の関係強化が図られるとのことであった。他の多くのドナーも同様の活動を行っている。この動きは、住民のニーズが行政にうまく取りこまれてい

ない、従って適切な政策決定がなされていない、という見方に基づいている。ガバナンスの問題が解決しない限り、地域限定型のプロジェクトは、たとえそれが成功しても他に移転させることはできない、というわけである。

具体的には、住民と行政末端が直接に意見を交換し合う場を形成する場合と、NGOとケニア政府の間の政策対話と協力を支援することで、間接的に住民の声を政府に届けさせようとする場合があるようである。いずれにせよ、行政末端あるいはNGOが貧困層の声を擲り上げることができれば、住民の声が政策決定の場に届くことが可能になり、「pro-poor」な開発政策を実現することもできる、というわけである。

後者に関しては、例えばGTZが実施中のKDDP(Kenya District Development Program)では、各省の郡レベルでの職員をファシリテーターとして養成し、彼らが村を回ってローカルリーダーの意識啓蒙活動を行うと同時に Village Development Committee(VDC)を設立させている。VDC では村の生活改善に必要な活動案をKDDPに提出し、一定の資金援助と技術訓練(コミュニティ活動の資金繰りに関するノウハウを含む)を受ける。KDDPはこうして、村人が共通の問題を発掘し、解決する経験をつむ機会を与えており、結果として村人が自助努力で生活改善を図る能力を高めている。

実際、VDCを構成している住民同士が相互扶助活動を独自に行うケースが増えつつあるという。例えば、学費を払えない親の子弟への共同基金を住民が独自につくったが、こうした動きはKDDPのインセンティブ供与とトレーニングを軸としたVDCの活動に住民が参加し、協力して資金・物資を出し合うというプロセスが始まる前にはなかったことだという。貧困層を単に組織化するだけでなく、具体的な自助努力活動を通じた生活改善活動を支援することで、貧困層の生活改善を目指している。

こうした動きが、ソーシャル・キャピタル醸成に繋がることは明らかだろう。例えばNGOであれ行政末端であれ、貧困層が自前のネットワークでは入手できない財とサービスを手助けと成り得るなら、貧困層の外部財へのアクセスとしてのソーシャル・キャピタルは拡大することになる。また、貧困層が共通の課題に取り組み、解決していく過程で、その凝集力も高まる可能性がある。ソーシャル・キャピタルという言葉は使われていないものの、結果としてソーシャル・キャピタルが醸成される結果が企図されていることは明らかである。

しかし、ソーシャル・キャピタル醸成をより強調した活動を行うことで、その効果と持続性はさらに増すと思われる。この点をより明らかにするため、DANIDAのプロジェクトを例に考えてみよう。DANIDAのCommunity Based Nutrition Programme(CBNP)では社会サービス省(Department of Social Service)をカウンターパートとして、県レベル職員を首座とし、各省の県レベル職員をメンバーとするDistrict Inter-ministerial teamを設立した。そしてその下に郡レベルでも同様のチームを作り(DIT)、管轄内の村長を村落会議(Baraza)に訪問して、原則全員参加のVillage Development Committee(VDC)が形成された。ここで村人が乳幼児の栄養不良の問題を多方面から議論し、約3カ月以内で活動計画(Village Action Plan)を作る。これは各々の問題に対して原因、対策とその実施に必要な物資・サービスの項目と費用、誰がその対策を実施し誰が出資するのかを盛り込んだ簡単な計画書である。この作成には、郡レベルの職員がアドバイスをを行う。VACを作成した後で、各々の村は優先項目とされた問題から、実施のための資金繰りを始める。

CBNP では Community Initiative Fund(CIF)を設けており、VDC から上がってきた資金援助希望に対し、最大 250,000 ケニア・シリング(3,125 米ドル²)のグラントが提供される。現在のところ、CIF 以外のソースから資金調達して活動を実施している例は少ないようだ。DIT は VAC の策定と実施における技術指導だけでなく、リーダーシップ養成なども行っているが、GTZ の KDDP とは違って、活動資金繰りに関するトレーニングは行っていない。

その一方で注目すべきは、VDC がある程度の内部凝集力を持ち、かつ外部リソースパーソンへのアクセスとして機能するようになりつつあるという点である。例えば、CBNP が DIT と VDC の間の意見交換の場を形成する以前は、村人は郡役所で誰が何の担当で、どのようなサービスを村人に対して提供すべきであるのかを、全く知らなかった。村人が郡役所に出向いて陳情に上がる例は多々あったのだが、頼るべき人物もコネもなく、自己が何を主張する権利があるのかも知らない状況では、必要なサービスを引き出すことは難しかった。一方、ケニアの行政末端は恒久的な資金不足で、担当官が自ら村に出向くということもなかった。

社会サービス省の本省から CBNP に出向いている担当官の話によると、VDC のミーティングで DIT のメンバーを知るようになってからは、村人はより積極的になったという。郡職員に対して何を要求する権利があるのか、そして誰のところに行けばいいのかを知るようになった村人たちは、村で何らかの問題が起きると VDC で資金を出し合い、代表者を郡役所に送り込み、DIT のメンバーに直接面談してアドバイスや何らかの支援を申し込むようになった。例えば伝染性の恐れがある家畜の病気が発生した時には、交通費と小遣いを VDC で捻出し、代表者を郡役所に送り込んで担当官に面会し、この担当官が必要な器材を持って村に来るのに必要な交通費を支払い、村に来て家畜の診断と処置をしてもらった。村の水源の囲いが破損した時も、代表者を送り込んで担当官に会い、アドバイスをもらって補修を行った。

このように、VDC が設立されて一定の活動が行われ、郡職員とのアクセスが制度化された後では、村人との相互凝集力にも、外部財へのアクセスにも、向上が見られた。重要な点は、ケニアの行政末端が恒常的な資金不足に悩まされている状態では、行政が自ら本来行うべきサービスを提供することは困難であり、必要な器材を自ら購入し、必要な人材を自らの資金で呼び込むことができなければ、コミュニティの生活改善はおぼつかないという点である。ソーシャル・キャピタルを醸成することで得られる、上記のような重要な効果は計り知れない。

その一方で、CBNP では、ソーシャル・キャピタルの醸成それ自体が図られているわけではない。上記のように、住民のソーシャル・キャピタルには向上が見られたが、これはあくまでも間接的な結果である。CBNP の本来の目的は乳幼児の栄養改善であり、この目的達成の手段として上記のような活動が行われ、結果として住民のソーシャル・キャピタルには向上が見られたにすぎない。直接的に住民の凝集力を高めるための活動が行われているわけではないし、行政末端との意見交換の場が継続的に持たれているわけでもない。しかし、住民の凝集力をさらに高めることができれば、単に家畜の病気の際や水場の管理の問題だけでなく、様々な問題で自助努力を行うことが可能になると思われる。また住民が行政の末端担当だけでなく、例えば金融機関や開発機関が提供する資

² フィールドワーク中のレート 1 米ドル = 80 ケニア・シリングで計算

金に対してもアクセスできるようになれば、様々な生活改善のためのプロジェクトを自助努力で実施することができるようになる。

問題は、そうした共同自助努力活動は一定のソーシャル・キャピタルなしには難しいことである。実際、CBNPのイニシアティブとインセンティブ供与以前にはそうした自助努力活動は見られなかったわけで、住民のソーシャル・キャピタルを拡大するような活動が直接的に行われれば、持続的な自助努力活動に繋がる可能性が高い。少なくとも、ソーシャル・キャピタルに対する更なる投資が行われないなら、CBNPがある程度その醸成に成功した住民の間の信頼と凝集力は、さらに拡大しないうちに何らかの問題から磨耗してしまうかもしれない。また行政末端とのリンクも、制度化されない限り、末端行政官の顔ぶれの変化と共に弱まっていくかもしれない。結果として乳幼児の栄養を含む住民の福利は、たとえCBNPが一時的に改善することができたとしても、長期的な効果を持ち得ない可能性が高い。つまりソーシャル・キャピタル拡大への直接的な投資が行われていない現状では、乳幼児の栄養状態改善を含む様々な問題に対して住民が継続して改善を図っていくことは難しいのだ。ソーシャル・キャピタルは開発活動の持続性と影響力の拡大に大きく関わる問題である。

行政末端と住民の関係強化や、コミュニティのキャパシティ・ビルディングなど、現在でも行われている開発活動は、貧困層の生活改善を目指して行われているはずのものである。しかし、ソーシャル・キャピタル拡大への投資なしには、そうした開発活動は持続性の面で疑問が残る。ソーシャル・キャピタルの醸成を、他の資本ストックの醸成・保持とならんで活動の目標と位置づけることで、住民参加などの開発戦略に方向と明確な目標を与え、持続的に貧困層が生活改善を図ることが可能になる。それだけではない。開発活動は財の分配とアクセスに変化を与えるから、結果としてソーシャル・キャピタルは減少するかもしれないのだ。従って、ソーシャル・キャピタルの醸成を開発活動の上位目標としない場合でも、現存するソーシャル・キャピタルストックの保持は、目標の一つとして置かれるべきものである。

ソーシャル・キャピタルの醸成を目指すのであれ、保持を目指すのであれ、ソーシャル・キャピタルの性格への一定の理解がなければ、困難である。現在のところ、ソーシャル・キャピタルの醸成を目的とした活動はあまり行われていないため、ソーシャル・キャピタルはどのように醸成できるのか、その認識はあまり蓄積していない。次章ではソーシャル・キャピタルの性格を考察する。

3. ソーシャル・キャピタルの性格

前章で見たとおり、ソーシャル・キャピタルの活用を組み込むことにより、開発活動はその効果と持続性を向上し得ると考えられる。既存の農民組織を活用して生産性拡大のための知識を効果的に普及させることが出来るだろうし、また農民のタテとヨコのネットワークを活用・拡大することで、外部市場や技術・知識へのアクセスを、開発活動の終了後においても維持・拡大することができるだろう。適切な組織、及びタテとヨコのネットワークが不在の場合は、そうした組織とネットワークの創出と拡大に対する投資を開発活動戦略に組み込むことにより、その効果を持続的に拡大することができるだろう。

ソーシャル・キャピタルの開発活動に関する意義は、効果と持続性の問題のみに尽きるわけではない。開発活動は、それが成功しようと失敗に終わろうと、ローカルの財の配分とアクセスを変化せざるを得ない。従って、開発活動はローカルのソーシャル・キャピタルを破壊する可能性が含んでいる。例えば開発活動は初期の目的を達成したが、ローカルのソーシャル・キャピタルが低下し、結果として貧困層の資本ストックが全体として低下する可能性もあるのだ。それだけではない。ソーシャル・キャピタルの低下は、社会的な手段を通じての危機対処能力が低下することを意味し、収入の増加による他の資本ストックの向上では補いきれないような、深刻な結果を貧困層にもたらしかねない。ドナーは、ソーシャル・キャピタルの性格、すなわちそれがどのように増加し、あるいは低下するのか、そしてソーシャル・キャピタルをどのように運用すべきなのかを、知悉する必要がある。

一方、前章で見たように、ソーシャル・キャピタルは、概念としては幅広い興味を引きながらも、実際の開発活動のなかで積極的に使用されている例はまれである。その理由として、現場で開発活動を管理する立場にある二国間・多国籍ドナーのスタッフが一律に挙げていたのが、ソーシャル・キャピタル概念の定義が曖昧で実際の活動計画を作成できないというものであった。しかし、「住民参加」や「Good governance」「empowerment」などもあいまいな概念としてスタートしたが、現在ではある程度の定義と行動案(それがどの程度満足のいくものであるかどうかはともかく)が存在している。ソーシャル・キャピタルは屋上屋を架すの類ではないのかとの指摘が一律に聞かれた。

ソーシャル・キャピタルの潜在的価値を具体化するためには、その活用を可能にするような定義が必要であろう。第1章でも述べたように、ソーシャル・キャピタルは、「信頼」「ネットワーク」「倫理」「信仰」「価値観」など、それぞれ異なる性格をもつ概念でイメージされてきた。このような混乱した定義が、ソーシャル・キャピタルの実際の使用を妨げてきたと言える。例えば、信頼は取引費用を引き下げ、共同作業を容易にする。しかし、いったいどうやって「信頼」を人為的に作り出すことができるのだろうか？ 一方、貧困層において、財と知識へのアクセスが開かれた場合、つまり、知識と財が流通するネットワークに対して貧困層がアクセスできた場合、それが貧困解決に寄与するというのなら、ソーシャル・キャピタルは、参加の問題といったい何が違うのであろうか？ ここで、「信頼」と「ネットワークへの参加」の部分に関する定義と理解が曖昧であったことが、ソーシャル・キャピタルの実用を妨げてきたのである。

しかし第2章で見たように、ソーシャル・キャピタル概念は、明確でかつ実用的な定義と理解が与えられれば、開発活動に一定の方向性を与える指針に成り得るものである。開発活動がソーシャル・キャピタルの低下をもたらしかねない以上、そして、ソーシャル・キャピタルの低下が貧困層にとって危機対処能力の低下をもたらしかねない以上、ソーシャル・キャピタルを適切に理解し、その開発活動へ取り込むことは重要な課題となる。以下に、ソーシャル・キャピタルの性格を、筆者がフィールドワークを行ったナイロビのキベラ・スラムの状況から考察する。

3 - 1 ネットワークと「信頼」

Bott(1957)は目の細かいネットワーク(Close-knit network)と目の粗いネットワーク(Loose-knit network)を識別し、前者では後者に比べ、アクター間の連関性が強く、情報や倫理がより強く強制され、アクターが共通の態度や意見を共有するとした。Michel(1969)はさらに細かな定義をとり、アクター間の距離(reachability)とネットワークの密度(density)を識別した。ネットワークのハブとなる人物がいる場合といない場合では、たとえアクター間を結ぶ関係の本数は同じでも、アクターが互いに到達するのに必要なステップが異なるからである。ネットワーク分析では、数学的解析を用いながら、関係性の疎密とハブとなる個人への関係性の集積とを基に、サブ・グループの形成と相互関係を分析した。こうした古典的なネットワーク分析においては、アクターが共有する利害の重要性と密度の問題にはさしたる関心が払われなかったが、キベラ・スラムの住人の共同活動の強弱、そしてネットワークの凝集性の強弱は、アクター間の利害が重層的にからんでいるかどうか、大きくかかっている。つまり、アクターが重層的な利害を共有している場合、ネットワークの疎密の程度が同様でも、そのネットワークはメンバーの積極的な関与を得られる。すなわち、ソーシャル・キャピタルが強固なものになると言える。

例えば、キベラ・スラムでは親族間の関係は最も濃密であり、葬式や孤児の世話、緊急時の助け合いなど様々な共同活動が血縁を軸として行われている。この親族ネットワークの強さは、他のネットワークに比べ、親族ネットワークが密でかつ相互到達距離が短いからというだけでなく、複数の重要な利害を共有している点に起因している(付録、ストーリー1参照)³。

ゲーム理論においては、繰り返しゲームが成立する条件として、ゲームからの離脱可能性を重視する。ネットワークが果たす機能が重要であればあるほど、そしてネットワークが果たす機能の数が多ければ多いほど、ネットワークのメンバーを裏切るとは難しくなる。その結果、そのネットワークに対するメンバーの関与は強まり、その凝集性、すなわちソーシャル・キャピタルも強化されるはずである。

ソーシャル・キャピタルの議論では、社会集団に対するアクターの関与と紐帯を所与と考えるPrimordialismが主流であった。すなわち、社会集団におけるアクター同士の「信頼」と「紐帯」は、何の分析もなしに前提にされている一方で、社会集団に属しないアクター同士の信頼は、条件付きとされている。Fukuyama(1995)などはその最たる例であるし、Narayan(1999)もそうである。

しかし多くの社会人類学者が明らかにしているように、社会集団に対するアクターの関与は政治・経済状況に基づくものである(Barth 1969; Mayer 1971; A.P. Cohen 1985)。Abner Cohen(1969)

が言うように、エスニシティが都市で消滅するか、重要なアイデンティティ・マーカーになるかは、その都市の政治経済状況による。エスニシティが重要な機能を果たすなら人々は「再部族化」するであろうし、そうでないなら「脱部族化」するはずだ。つまり、あるネットワークが複数の重要な役割を果たすなら、そのネットワークの内部凝集性としてのソーシャル・キャピタルは増加するはずである。アクター同士の相互関与の強弱は、ネットワークそれ自体の問題である以上に、そのネットワークを通じて人々が共有する、社会経済的利害の問題でもあるためである。

一方、内部凝集性の高いネットワークが外部に対して閉じている場合、その開発促進効果は減殺されると言える。この点は、ソーシャル・キャピタルの議論でよく主張されることである。Narayan(1999)の主張するように、ネットワークが外に対して閉じているとき、政府がネットワーク/グループ間の調整機能を行えない時は、無政府状態に陥るかもしれないし、政府組織があるグループの手に握られているときは、他のグループに財が十分に配分されず、社会は緊張を内包したものになる。しかし、一次社会集団が外に対して「閉じている」かどうかは、A. Cohenが言うように、所与の集団が置かれている政治経済の環境によるものである。それゆえ、ネットワーク内部の凝集性を高めるような政策あるいは開発介入が、必ずしも、ネットワークが外に対して「閉ざす」結果になるとは限らない。

筆者の関係した家具職人ネットワークはメンバーの全てがルイヤ人かルオ人であった。ネットワークのリーダーが選ばれる際に、メンバーはルオ人とルイヤ人のバランスがとれるよう配慮しており、エスニシティが全く問題とされていない訳ではないことを示している。しかし、利益を巡る対立がエスニシティを軸として生じたことは一度もなかった。むしろ、ルオ人同士が対立していることの方が多く、対立するルオ人同士が利害の共通するルイヤ人メンバーと同盟を組み、互いに対立することの方が多かった。

あるネットワークが内部的に複数の利害を共有するということと、そのネットワークが外に対して自らを「閉ざす」ことは違う問題である。開発活動がネットワーク間の対立を助長することを恐れてネットワーク内部凝集力醸成を避ける必要はなからう。実際、アクター間の凝集力としてのソーシャル・キャピタルが醸成されなければ、ネットワーク外の財へのアクセスを制度的に改善したとしても、貧困層が個人として外部財を活用しきることは難しい。例えば、灌漑技術やそのための資金、灌漑設備それ自体をドナーが提供することはそう困難なことではないし、そういったサービスや施設提供へのアクセスを制度化することも、不可能なことではないだろう。しかし、そういった外部財へのアクセスとしてのソーシャル・キャピタルを改善しても、農民がグループを組めなければ、有効に活用することは結局難しい。では、ネットワークの内部凝集力とはどのような性格のものなのだろうか。

3 - 2 ネットワークの凝集力と「信頼」の限界

前節で、あるネットワークのメンバーが複数の、重要な利害を共有している場合、メンバーはそのネットワークから離脱することが困難になり、そのネットワークの凝集力は高まる結果になると述べた。しかし、ある種のネットワークが利害を共有している場合でも、そのネットワークが様々

な開発促進的な活動を行うことができるとは限らない。その一つの理由は、「信用」が属人的な、個人が個人のパーソナリティに対して抱く全的な性質のものであるためという理由だけでなく、ある種の問題と状況に関して個人が取ると思われる行動の予測可能性に対する性質のものだからである。

既に指摘してきた通り、ソーシャル・キャピタルの議論では、家族やエスニシティといったグループ構成員の間では比較的高い「信用」が存在する一方、社会集団間では必ずしも同様の「信用」が存在するとは限らないと考えられている。その結果として、複数の、外に対して閉じたグループが並列している社会に比べ、そうしたグループ間の垣根が比較的弱い社会の方が、社会全範囲にわたる多様な社会取引が可能となり、より高い開発パフォーマンスを獲得できると考えられている。

しかし本当に、「信用」とは個人同士が、個人の全的な属性、つまり、パーソナリティの問題として、抱くものであるのか。もしそうであるなら、ソーシャル・キャピタルの議論が主張するように、信用し合うアクター間の取引費用は、客観的なコストが同じであれば、取引の内容と関係なく低くなり、様々な協力活動が可能になるだろう。しかし、「信用」が個人同士の間で、個人の全的なパーソナリティの問題として抱くものでないなら、つまり、取引・相互交渉の内容に依存するものであるなら、ある相互交渉においては信用しあうアクター同士が、他の相互交渉においても信用し合うとは限らないだろう。実際キベラ・スラムの住人が親族に対して抱いている「信用」は極めて微妙なものがある。「信用」は実際存在する。しかし、この「信用」を自己の利益のために乱用するケースも多々見られる。「信用」がむしろ「依存」と「甘え」となるケースである(ストーリー2参照)。

これはソーシャル・キャピタルをアクター間の「信頼」の問題と考える多くのソーシャル・キャピタルの議論に大きな疑問を提示するものである。緊密なネットワークで結ばれているアクター同士が、何らかの共同作業の実施には互いに協力し合い、一定のソーシャル・キャピタルを発達させて来た場合でも、それが他の種類の共同活動を促進するとは限らないのだ。これは、「信頼」が互いのパーソナリティについての問題であるという以上に、互いが具体的な活動分野に関して取ると思われる行動の予測可能性に関する問題だからである。

互いに商取引をする際、相手が家庭内でどのような人物であるかは、大した問題ではない。それよりも、商取引に際して相手がどのような行動をとり、どのような行動をとらないか、その予測可能性が問題なのだ。取引相手を「信頼」するには、むしろ相手を知る必要がある。しかし、通常の取引に際して必要なのは、相手が「信頼」に値する人物であるかというよりは、具体的な取引に関して問題となる行動を取るか、取らないかである。人格的な「信頼性」が問題になるのは、よほど取引のリスクが高い時のみであり、通常の取引においては、相手の人格は問題にならないはずである。

貧困層の共同活動においても、よほどリスクが高い時を除けば、必要なのは、具体的な活動分野に関して、相手がどのような行動をとる可能性が高いかである。現在のキベラでは、親族・友人の緊急時に資金援助を行うのは、ほとんど自然化された行動であり、実現可能性が高い。自身が緊急事態に陥ったときも、友人や親族が同じように助けてくれるであろうという予測が高くないなら、援助の手を差し伸べることはないだろう。その一方で、同じ友人や親族が共同資本を使い込まないという予測の実現可能性は、必ずしも高くはない。ある活動分野に関して存在するソーシャル・キャピタルが他の分野に直接移転可能であるとは限らないのだ。

3 - 3 「相互扶助」の多面性

キベラ・スラムの住人が発達させてきた相互扶助活動を見ると、ソーシャル・キャピタルの発達の考察にとって興味深い事実が浮かんでくる。ハランベール学校の建設や、葬式講、親族や友人が死亡した際の献金、そして緊急時の融資、近隣の清掃といった活動は、親族・非親族を問わず非常に盛んである。またメリーゴーラウンド(MGR)と呼ばれる頼母子講も、親族間でも非親族間でも比較的よく行われている。コミュニティ・グループで銀行口座を開設し、口座を開けないスラム住人に貯蓄の可能性をもたらしているグループ貯蓄もある。

一方、上で述べたとおり、商業活動に関しては共同活動が行われている例は少ない。例えば、路上や市場で野菜を小売りしている女性は、個人個人でナイロビ市内の卸商から買い付けて、キベラ内で小売りしている。家具職人と同様、グループを組んで代表者が買付けに行けば交通費も節約できるし、大量に買付けできるから安価に仕入れることもできる。代表者を野菜の生産地まで送り込めば、さらに安価に買い付けることもできる。これは出身地域に戻って買い付けるだけの話だから、さほど難しい話ではない。実際、何らかの事情で帰省する場合には、出身地域で大量の野菜を買い付けてナイロビに持ち帰り、近くで小売りしている仲間に卸し売りしてもいるのだ。しかし、実際には野菜売りの女性は各々買付けに行くか、あるいはもし資金を出し合って安価に仕入れる場合には、全員そろって買付けに行っている。

問題は同業者間の不信にある。もし金銭を誰かに預ければ、それは目的外に利用されてしまうだけだと考えられているのだ。実際そのような使い込みの例は頻繁に耳にする。使い込みのリスクが高い以上、誰かに資金を委託するのは合理的ではない。キベラ内で頻繁に見られる共同作業は、どれも多額の初期資本を必要とするものではないのだ。

貧困層の多くが自前で資金を出し合ってハランベール学校の建設を行っている。ハランベール学校の建設には確かに多くの資金が必要である。しかし、ハランベール学校が建設されるまでのプロセスを注意深く見ると、興味深い事実が浮かんでくる。ハランベール学校建設の賛同者は委員会を設置し、資金繰りを始める。定例ミーティングで資金調達状況が報告され、調達された資金は銀行口座に入れられる。しかし、必要な額が全て集まるのを待つことなく、一定の金額が集まった段階で建設資材を購入し、更なる資金調達と並行して可能なだけの建設が行われる。そしてしばらく建設をストップしておき、一定の金額がまた集まった時点で建築を再開する。このような活動の最大の利点は、集まった資金を、資金のままためておかないことで、不正行為の可能性を最小化できる点である。共同資金の不正行為は後を立たない。銀行口座に入れておいた資金をリーダーと行員が結託して預金証書を偽造し、二人で着服していたという例さえある。金銭のような分割可能で様々な用途に使える資本形態を避け、建築資材のような分割がより困難で、使用目的も限られた財の形態にしておくことで、使い込みのリスクを最小限にしているのだ(ストーリー3参照)⁵。

不正な使い込みの起こる可能性が、コミュニティ・グループや、MGR、グループ貯蓄などの共同活動に対して与える影響は大きい。しかし、これは使い込みが社会的に善とされていたり、許されているという訳ではない。ましてや財産の個人所有権の概念が不在なわけでもない。窃盗や使い込みは悪であるという認識は広くもたれている。だからこそ、状況に強いられて「仕方なく」行っ

ただけの窃盗や使い込みであるなら、十分な時間を与えて、罪を自ら清算する機会が与えられるべきだと考えられているのだ。筆者の住んだコンパウンドでは住人のグループが結成されたが、このミーティングにおいて筆者は他人の金銭を使い込むことと、使い込んだ人間を厳しく罰するのと、どちらが良くないか尋ねた。結果は、他人の金銭を使い込むのはよくないことだが、もし状況に強いられる結果であれば、それを厳しく罰するのはもっとよくないことだという点で、全員一致した。

重要なのは、こうした価値観の持つ生産的な効果である。キベラ・スラムに限らず、「状況に強いられる失敗」を許す精神なしには、貧困層の生存はきわめて困難なものになるだろう。子供や親戚の病気で予期せざる出費を強いられることや、役人に賄賂を渡さなかったばかりに補償もなしに店を壊されてしまうことは、日常茶飯事である。貧困層の生活はきわめて不安定であり、約束や義務を忠実に履行することは非常な困難を伴うのだ。主観的には履行を志していながらも、「状況に強いられる」約束を実行できないことは、非常に多く起きることなのである。もしすべての失敗が状況に関係なく厳しく罰されるなら、経済的に不安定な貧困層はいかなる共同作業もすることはできないだろう。

窃盗や使い込みは、キベラの住民にとっても犯罪行為であり、使い込んだ金銭は返済しなければならない。しかしその際に十分な時間を与えず、返済を困難にすることは、過ちを犯した人物が自身の過ちを正す機会を奪っている点、それも過ちと考えられている。そして、実際、いくばくかの時間を与えられなければ、キベラ・スラムの住人が使い込んだ金銭を返済することは困難だろう。貧困層にとって、日々の生活は使い込みの誘惑に満ちている一方、使い込みを許さず即座に厳罰を加えても、使い込んだ金銭はどのみち簡単には返ってこないのだ。「状況に強いられる」失敗を許す精神の、貧困層の生存と相互扶助の枠組みの維持に対する貢献は明らかであろう。

その一方で、このような価値観においては、金銭のような分割可能性の高い、多目的の使用に耐える資本形態の財を共同利用するような共同作業は、困難でなる。使い込んだ金銭はいずれ返済されるかも知れないが、いつ返済が完了するかは、誰にもわからないからだ。返済が滞っても、それが「状況に強いられる」結果と主張されれば、待つしかないのである。それだけではない。ある程度の計画性と将来の見通しを必要とする共同活動もリスクが高くなる。事前の計画通りに自分が行動したとしても、他のメンバーが「状況に強いられる」プラン通りに行動できなければ、その共同作業が成功する可能性は低いからだ。一方、自身の生存が安定していない限り、「状況に強いられる」失敗したメンバーを追及することは、長い目で見ると、合理的ではない。周囲の同情は「状況に強いられる」失敗したメンバーに向かいがちだからだ。

共同作業が行われなければ、その共同作業に関する関与は潜在的なままである。成功への期待が低い時、たとえそうした共同作業が実験的に試みられたとしても、始めの不安定な時期を乗り越えられるかどうかは疑わしい。メンバー相互凝集力なしには、そうした不安定な時期を乗り越えて共同作業の安定的な枠組みを形成するのは困難である。何らかの簡単な失敗や困難で、メンバーが容易に脱落してしまうことは大いにありうる。そうである限り、相互凝集力としてのソーシャル・キャピタルは、少なくともその具体的な共同作業に関しては、育たないままだ。

内部凝集性としてのソーシャル・キャピタルは、キベラ・スラムの貧困層の間でも確かに存在し、彼らの生存を助けている。しかし、そのソーシャル・キャピタルを支える精神である「状況に強い

られた」失敗を許す精神は、発展志向的な共同作業向けのソーシャル・キャピタルの醸成の足かせになっているのだ。「相互扶助」の精神は、貧困層の生存に大きく貢献している一方、まさにその「相互扶助」の精神がその経済発展を妨げているのである。モラルは、それ自体単一の社会的結果をもたらすとは限らない。同一のモラルが状況次第ではポジティブにも、ネガティブにも働きうるのだ。

4. ソーシャル・キャピタル醸成戦略

本章では、前章で述べたようなソーシャル・キャピタルの性格を踏まえ、ソーシャル・キャピタル醸成的な開発戦略を模索する。

4 - 1 通信・交通インフラ整備

通信・交通インフラが未整備の場合、人々の中のソーシャル・キャピタルの成長が制限されることは、比較的知られている。互いに連絡を取り合い、互いの状況を知らせ合うことができるなら、あるいは相手の状況をいつでもチェックできるなら、共同作業の取引費用は下がる。それだけではない。インフラが整備されていて、常に相手の動向を多少ともチェック可能であり、かつ不測の事態が発生した際には連絡を入れることができるという技術的可能性そのものがアクター相互の積極的関与を生み出し得る。一方、インフラが未整備で共同作業の取引費用が高いままなら、共同作業そのものがスタートせず、その共同作業に関するアクター間の相互関与は潜在的なままだ(ストーリー4参照)⁶。

アクター間のヨコのネットワークの発達においても、情報を共有することはインフラなしでは困難になる。大人数が参加していて、かつ複数のプロジェクトを同時平行するような場合、重要な情報を参加者全員が共有し、何らかの変化がおきた際には互いに知らせ合うことができないなら、一個所でおきた変化に対する対応を他の個所で即座に行うことができない。これは、上記のハランベール学校や葬式講の運営にはさしたる支障はないが、大規模な商業活動に際しての共同活動には、大きな阻害要因となる。

また、閉じたネットワーク外の財に対するアクセスも、インフラ整備状況で左右される。葬式費用の捻出のような一時的かつ緊急の要件に関しては、人々は直接足を運んでも金銭を集めようとする。一過性でかつ緊急の出来事だから、大量の人数が資金繰りに同時に奔走する。しかし、このような大規模な資金調達、交通・通信インフラが発達していない限り、日常的に行うことはできない。技術・情報へのアクセスも、インフラが整備されていない場合、限られたものにならざるを得ない。

つまり、通信・交通インフラを整備することで、日常的で頻繁なコミュニケーションを必要とする協同作業の取引費用を下げるができるし、外部財へのアクセスも容易になるから、緊急時の危機対処的な性格のもの以外の共同作業も発達できるのである。

重要なことは、インフラの整備なしにはアカウントビリティの確立は困難だということである。いつ、誰が何をしていたのか、本当に「状況に強い」失敗なのかを確かめることは、通信・交通インフラがない場合、難しい。筆者が参加していた家具職人のネットワークでは、何度か定例ミーティング以外の臨時的緊急会議がもたれたことがあるが、参加すべき人数が揃わないことがよくあった。約束の時刻に集まらないメンバーは、たいがい急用があって間に合わなかったと言い訳するのだが、何らの通信手段がない状態では、約束の時刻に来ないメンバーに問い合わせすること

もできない。この状態ではどのような言い訳もできるのだ。そしてその事実が、アカウントビリ
ティのモラル低下を促すことになる。どのみち誰もチェックできないのだから、たとえ単に怠けた
だけであっても、「状況に強いられた」だけだと主張すればいいだけだ。インフラの整備は、この
「状況に強いられた」失敗というイデオロギーの悪用・乱用に一定の歯止めをかけることができ、結
果として相互凝集力としてのソーシャル・キャピタルの発展に貢献することができる。

4 - 2 法的枠組みの整備

法的枠組みは、共同作業のリスクを低下させ、それまで行われていなかった共同作業も可能にな
るといって、ソーシャル・キャピタルの実践を可能にする。公正で公平な(平等ではなくとも)法
制度とその執行が、競争を促進し、経済発展をもたらすという議論は多く聞かれる(Seidman,
Seidman and Wälde 1999)。アクター同士の相互関与としてのソーシャル・キャピタルも、ネット
ワークとしてのソーシャル・キャピタルも、その発達には、ともに公正で公平な法体系を必要とす
る。

キベラ・スラムの住人が経済活動に関する共同作業を行わない一つの理由として、フォーマルな
制度への不信がある。直接自分の目の届かない範囲での共同作業は、たとえ一定のインフラ供給が
ある場合でも、何らかの詐欺行為の可能性をめぐいさることはできない。ここで通信・交通インフ
ラの整備は詐欺行為の露見及び立証を容易にしてソーシャル・キャピタルの発達を促進するが、法
制度を整備することで詐欺行為の懲罰への取引費用を下げることができ、ソーシャル・キャピタル
の発達を促進する。ここで重要なのは、フォーマルな法制度とインフォーマルな秩序・ルールが相
互に強化し合う関係にある点である。Narayan のいう政府と民間の共同(Synergy)である(Narayan
1999; Woolcook and Narayan 2000)。フォーマルな法制度を整備することで、民間のインフォー
マルな秩序体系と共同活動、それに相互関与・凝集力としてのソーシャル・キャピタルの発達に寄与
できる。

実際、ストーリー⁵⁷に見るとおり、キベラ・スラムの住民が大なり小なりの詐欺行為を防ぐこ
とができれば、商業活動やグループ貯金などの共同作業を行うことがより容易になる。問題は法が
整備されていないというだけの問題ではない。スラムの住人は司法・警察を動かし、法を正しく執
行させるだけの実力がないのだ。これは単にケニアの司法・警察の腐敗・非効率の問題だけではな
く、経済力に乏しいスラム住人にとっては、インフォーマルな社会的制裁も容易ではないというこ
を示している。十分な証拠もない状態でリーダーあるいはメンバーの不正を糾弾することは、長
期的には不利益を招きかねないからだ。

ストーリー⁶⁸に見るように、住人がゆくゆくの不利益を恐れてリーダーの不正を訴えられない
状況は、多々ある。フォーマルな法制度を改善し公的な資金と権威で司法・警察サービスを影響で
ければ、民間のインフォーマルな秩序の維持をも拡大することができる。そしてそれは、交互凝集
力の強化につながり得るのだ。

また、ローカルレベルで貧困層の各種財へのアクセスを支援するフォーマルな制度・機会が不足
しているため、貧困層は独自のネットワークを通じてしか外部財にアクセスできない。DANIDAの

CBNPの例を見ても、末端レベルでの行政と民間が出会い、意見交換する場が存在すれば、村人の外部財へのアクセスはずいぶん改善されうるのである。

4 - 3 開発援助活動を通じたソーシャル・キャピタル醸成

開発活動国際援助ビジネスは、貧困層が独自の自助努力で動かせる量をはるかに越えた財を貧困層にもたすだが、援助ビジネスは適切な財の配分とそのアクセスへ信号を送ることで、民間のソーシャル・キャピタル発達を促すことができる。昨今の援助思想の変化の結果、貧困層が直接にドナーの支援を受ける可能性が広がり、ドナーへのアクセスのチャンネルは多様化している。とりわけ重要なのは、多くの援助団体が行っているマイクロファイナンス(M/F)である。受益者として選ばれれば、小額とはいえ貧困層にとっては容易ならぬ金額を得ることができる。そういった援助は、いつ、誰を通じて入手できるのかの不確実性が高い。援助財が政府の手を通じて分配されることが多かった時代には、貧困層の援助財へのアクセスは行政の末端に集中していた。しかし現在では行政末端を飛び越えて、ドナーが直接貧困層にアプローチすることも珍しいことではない。特にNGOの多くは末端行政の支援を受けながらも、その関与を最小限にして、直接貧困層にアプローチしようとする傾向が強い。

このような状況下では、貧困層における人間関係の形成戦略は、狭く深い関係の形成ではなく、浅く広い関係の形成へと向かいがちになる。つまり、少数の仲間内で相互関係と相互関与を深化・強化して共同プロジェクトを行うよりも、浅くとも幅広い人間関係をヨコに拡散していき、どこかで外部からの支援活動に交わる可能性を高くするような人間関係を構築するようになる。これによって通信・交通インフラの不備、法制度の未発達とあいまって、相互凝集力としてのソーシャル・キャピタルの発達を妨げる結果となっている。

一方、援助を通じて得られる財は、それ自体としては一過性のものである。外部の支援を受けて学校を建設しても、新しい農業技術を導入しても、それ自体としては継続的なものではない。建設された学校や導入された農業技術は、財や知識・情報が継続的に注入されて初めて、持続的で拡大的な効果を持ち得る。受益者が自前の財を注入することも持続性にとっては重要だが、外部からの財の注入も、特に貧困層をターゲットとする開発活動にとっては、重要な役割を果たす。従って、開発活動の成果が持続的に拡大していくためには、受益者による外部財へのアクセスが制度化されることが重要になる。すなわち外部財へのアクセスとしてのソーシャル・キャピタルの確立である。しかし、これまで盛んであったプロジェクトタイプの援助活動は、そうした貧困層の外部財へのアクセスについて制度化に力を注いでこなかった。財や知識・情報を注入する反面、その継続的な更新を許すような制度環境整備は行われてこなかった。

開発活動は、財の配分とインセンティブ供与をギア・チェンジすることで、ソーシャル・キャピタルの醸成に貢献できると考えられる。財の配分を、コミュニティ活動にリンクし、その活動の発達やルール、手続きの整備を促すことで、内部凝集力としてのソーシャル・キャピタルの醸成に寄与できる。また、行政末端を開発活動の実施に取り込み、貧困層と行政末端が出会う場を形成し、養成することにより、様々な政治的困難が伴う中央政府の改革それ自体にはかかわらなくとも、外

部財へのアクセスとしてのソーシャル・キャピタルをある程度醸成することができる。

重要な点は、ソーシャル・キャピタル醸成の機会費用の問題である。新たな共同作業を行うことは、追加的な時間と労力、それに金銭的コストも必要になる。大なり小なり自然化された共同活動は、まず第一に他の活動との調整が、ある程度社会的にも個人的にも確立されている。教会活動はキベラ・スラムの住人の日々の活動の中で重要な位置を占めているが、これは他の重要な活動とぶつからないような調整が既に行われていることが大きい。日曜朝には、キベラ住人の多くがいずれかの教会に出向くので、何らかの活動とぶつかることは少ない。これが教会が一定のソーシャル・キャピタルを確立している理由の一つになっている。

さらに重要なのは、自然化された共同活動は社会的に認知されており、そのために他の活動への参加を犠牲にしても、即座に問題視されることは少ないことである。ストーリー7に見る葬式に関する協力が、そうした例の一つである(ストーリー7参照)。

生存に忙しい貧困層は、それが一定の利益をもたらすものでない限り、新たな共同活動に深く参加することは難しい。成功の可能性がまだはっきりと見えない初期では、特にそうである。従って新たな共同活動を根づかせるためには、他の重要な活動との時間・労力の割り振りを調整し、アクターが新たな共同活動に十分なインセンティブを見出す必要がある。

一つの可能性は、インフラ整備プロジェクトに民衆を巻き込み、そのソーシャル・キャピタル醸成と整備インフラの持続性をリンクすることである。上で述べた通り、交通・通信インフラの不備は、ソーシャル・キャピタル醸成の一つの制約要因であった。交通・通信インフラを整備することで、内部凝集力としてのソーシャル・キャピタルも、外部財へのアクセスとしてのソーシャル・キャピタルも、ともに間接的に醸成することができる。一方、インフラ整備プロジェクトでは、整備されたインフラの持続性が懸案であった。持続性保持のためにコミュニティ参加とそのオーナーシップが重要と議論されることが多いが、必ずしも成功しているとは限らない。コミュニティにおいてインフラの維持管理に対するインセンティブがあっても、その組織的な実施には技術的指導、コミュニティの組織化と役割・コストの配分等、様々な技術的課題が乗り越えられなければならないからだ。

ソーシャル・キャピタル醸成を、インフラ整備とリンクすることは、上の問題を生産的に解決する糸口となる。まず、インフラ整備の準備段階でコミュニティを組織化し、協力活動の枠組みとルール、手続きを設定する。そしてそのコミュニティ・グループが様々な活動を実施するよう支援し、それが複数の重要な機能を地域住民にとって果たすよう働きかける。その上でコミュニティ・グループをインフラ整備実施に参加させ、行政末端と会合を持つ場を制度化する。こうしてコミュニティ・グループにプロジェクトに対する一定のオーナーシップを持たせる一方、外部財へのアクセスとしてのソーシャル・キャピタルを発達させ、様々なコミュニティ活動の促進を図る。それは、結果としてコミュニティ・グループの内部凝集力強化にも結びつくだろうし、当初からインフラ整備を中心軸としてグループ活動を展開することで、整備されたインフラの維持管理への準備にもなるだろう。

インフラ整備でなくとも、開発プロジェクトはそれ自体大きな資源・財を注入する点、どのような分野のものであっても一定の関与をコミュニティから得ることが可能になる。例えば上記のGTZ

のKDDPでも、VDCに対するGTZの継続的な関与と一定のインセンティブ供与の結果、VDCが道路建設や村の貧困層への教育費援助といった、直接KDDPの活動以外のものにも着手するようになってきた。VDCへの継続的関与とその活動の支援、そして部分的なインセンティブ供与が、VDCの組織としての凝集性、すなわち内部凝集力としてのソーシャル・キャピタル醸成に結びつき、結果としてKDDPの活動にフィードバックしている。上で述べた通り、このソーシャル・キャピタル醸成が全体の活動でより強調された開発活動を行えば、KDDPの活動はより高い効果を得られるかもしれない。JICAのキトゥイでの社会林業プロジェクトでも、上記のように、長期の交流を通じて一定のソーシャル・キャピタルが、コア農家とその周辺農家の間で形成されている場合がある。ストーリー8で見る通り、そのグループにおいて、基本的な共同作業をはじめとして、グループのミーティングを通じ、他の有効な活動にまで活発化し拡大されている例と今後の可能性があるのだ(ストーリー8参照)¹⁰。

4 - 4 リーダーシップの養成

グループ活動に対するインセンティブ供与と並んで、活動そのものへの積極的な支援も重要な課題となる。とりわけ、リーダーシップとファシリテーションは、ソーシャル・キャピタルの醸成に重要な役割を果たす。これは、ソーシャル・キャピタルの共有財的性格によるところが大きい。相互凝集力としてのソーシャル・キャピタルは短期的な損得勘定と長期的な利害勘定のバランスを、より後者側にもたすための制度的サポートである。さらに上で見たような、インフラや法の整備状況といった外部条件が、相互凝集力としてのソーシャル・キャピタルを支えている。つまり、そのような技術的要因が揃った状況において、アクターは互いに長期的に関与することが可能になり、ソーシャル・キャピタルを蓄積できる。

ただし、このような機能主義的で静態的なソーシャル・キャピタル理解だけでは、実際のソーシャル・キャピタル運用にまつわる動態を視野に入れていない点、不十分であると同時に現実への適用に堪えない。たとえ長期的な関与によって双方が得する構造となっているからといって、裏切りの短期的な利得が長期的な利得における割引現在価値を常に下回っているとは限らない。特に貧困層においては、短期的な収入と支出の変動は激しく、彼らの生活は機会主義的な行動をとる誘惑に満ち満ちている。この際に、リーダーシップと活動支援が果たす重要な役割として、短期的な利害と長期的な利害を調整し、機会主義的な行動を「囲い込む」ことが挙げられる(ストーリー9参照)¹¹。

従来リーダーシップの養成は、組織運営技術や会計技術、それにリーダーの役割・精神といった部分に限られてきた。しかし、ソーシャル・キャピタルの醸成にとって、そうしたリーダーシップの技術及び精神と同等あるいはそれ以上に重要なのは、リーダー自身が適切な判断を実際に繰り返し行い、自身の能力と権威を向上させていくことであろう。この点、世銀がケニアでリーダーシップ・トレーニングと、グループが自身発掘した問題を自身で解決するための小規模インセンティブ供与を、同時平行して行っているのは、適切といえよう。リーダーシップは、リーダーシップの実践を通じてのみ養成されるものだからである。

また、リーダーシップが脆弱な段階では、ドナー側の人材による活動支援も重要であろう。例えば、SOFEMでの調査では、非参加農家も訪れたが、ここで古くからある葬式組合についての聞き取りを行った。この葬式組合は、他のキベラ・スラムの葬式組合と同様、メンバーが死亡した際の資金集めと緊急時の義援金徴収しか行ってこなかったが、昨年グループのメンバーが資金を出し合って乳牛を購入し、牛乳を販売してグループの資金として活動を拡大しようではないかという意見が、若いナイロビ帰りのメンバーから出された。これは他のメンバーの賛同を得たが、リーダーが動こうとしないため、未だに何の動きも始まっていないという。通常リーダーは小額の手当を受け取って、会議の運営を行っているのだが、もし乳牛を購入することになれば、メンバーはリーダーに対し支払っている手当を減額せざるを得ない。リーダーはこれを恐れて、行動を取らないでいるのだ、とのことであった。

このように、コミュニティ・グループの内部にも既得権益と利害対立が当然あり、これが新たな共同活動を行おうとする際の妨げになることは、十分にありうる。ドナーは適切なインセンティブをメンバーに提示し、リーダーが既得権益に固執するようであればメンバーがその交代を要求するよう仕向けることも可能だろう。ドナーはコミュニティ・グループの活動に直接に関与する必要は必ずしもないのだ。インセンティブ供与の一定の条件を提示し、それを満たせないグループにのみインセンティブを与えるだけでも一定の成果をあげることは可能である。GTZのKDDPもDANIDAのCBNPもそのようなポリシーで、一定の成功を収めているようである。

4 - 5 ローカル NGO の使用

社会開発の分野においては、コミュニティのキャパシティ・ビルディングの一環として、ローカルNGOが起用されることがある。社会開発ではファシリテーターの人件費は大きな問題であるが、とりわけソーシャル・キャピタルの醸成が図られる場合、ファシリテーターは重要な役割を果たすことになる。ファシリテーターをドナーが直接雇用するという形態をとるより、ローカルNGOに一括して契約を結ぶ方が簡便ではあろう。ケニアでは、USAIDなどローカルNGOを雇用しているドナーはそのような形態をとっていた。

しかし、ローカルNGOの起用は、聞き取りを行ったUSAIDの担当者も指摘しているように、単なるローカルNGOのキャパシティ・ビルディングに陥りがちである。一方、ローカルNGOのキャパシティ・ビルディングそれ自体が目標ではなく、ローカルNGOを実施団体としてコミュニティのキャパシティ・ビルディングを図る場合、ローカルNGOのアカウントビリティの問題が生じてくる。ローカルNGOは多くの場合安定した財源を欠いており、契約を結んだドナーとの契約を長引かせることに既得権益があるからだ。このためドナーは厳しいコンディショナリティと報告義務を課し、ローカルNGO側との間に軋轢を生む結果になる可能性がある。聞き取りを行った Kenya Community Development FoundationのMutuku氏も、ドナーのコンディショナリティがNGOとの軋轢を生む可能性について言及していた。

コミュニティの相互凝集力としてのソーシャル・キャピタルも、外部財へのアクセスとしてのソーシャル・キャピタルも、その発展には時間とケアを必要とするが、これは外国ドナーの比較優

位ではない。ローカルNGOをどのように雇用できるのかは、考慮するに値する課題だろう。その反面、NGOを介さず、行政末端を実施担当として必要なトレーニングを与え、直接コミュニティに入らせるという方法もある。双方一長一短があるようだ。

USAIDの自然資源管理プログラムでは、アメリカのNGOをコントラクターとして契約し、自己が提出した達成目標の実現に向けて、このコントラクター・NGOが各課題ごとに専門のローカルNGOを起用するという形態が取られている。例えば水問題では水問題NGO、土地利用問題では土地利用専門のNGOなど、自然資源管理に関係する、セクターを超えた個々の課題に経験のあるNGOを配置し、参加型の手法を用いてコミュニティに活動計画書を出させる。これをコントラクター・NGOが審査した後にUSAIDに送り、認可されればインセンティブが供与される。このようにアメリカのNGOをコントラクターとして、コミュニティへのインプットの責任と報告義務を負わせ、資金の出し入れに際しては一括してこのNGOを使うことで、納税者へのアカウンタビリティを保持していた。

一方、NGOを実施団体として起用するなら、コミュニティの外部財へのアクセス拡大は、ある程度限界があるかもしれない。USAIDではコミュニティの各種マーケットへのアクセスを支援することで、外部財へのアクセスを拡大しようとしている。例えばM/Fを支給している金融機関や市場機会などの調査を支援している。その一方で、行政末端とのリンクそれ自体の強化には、比較的少ない重点しか置かれていないようだ。これは行政とのリンクが無視されているという意味ではない。例えば半乾燥地区の資源管理プログラムでは、関係各省の県レベルの職員を巻き込んで戦略グループを作っている。しかし、全体としての重点は市場へのアクセス拡大に置かれている印象である。

貧困層は、各種インフラへのアクセスが良好でないこともあり、市場機会への恒常的なアクセスを欠いている。市場機会を自身探すことも容易ではない。この点、DANIDAのCBNPのように、行政末端とコミュニティの良好な関係確立に投資し、必要とあればコミュニティが行政末端にいつでもアクセスして必要なサービスを受けられる状態を作る方が、合理的かもしれない。CBNPでは特にローカルNGOを積極的に雇用してはいない。むしろ行政末端に投資し、そのキャパシティ・ビルディングを図ってきた。ローカルNGOのキャパシティ・ビルディングが必ずしもコミュニティの能力向上につながるとは限らないように、行政末端への投資が必ずしもコミュニティの生活向上につながるとは限らないが、CBNPでは行政末端とコミュニティの間の意見交換の場を作り、相互交流を促進することによって、コミュニティの外部財へのアクセスを向上してきた。

行政末端への投資も、問題がないわけではない。まず、各省の末端ではCBNPからのリソースを使って活動が行われており、CBNPが終了した後も同様のサービスを行政が提供し続けられるかは、疑問が残る。行政末端とコミュニティの意見交換の場に投資してきたことで、コミュニティにおける外部財へのアクセスは改善されているが、サービスの提供という点では、プログラム終了とともに大きく低下せざるをえないだろう。この点、ローカルNGOはプログラム終了後必ずしも即座に立ち去るとは限らない。また、大規模なローカルNGOは通常複数のプロジェクトを抱えており、コミュニティがコストの一部を負担しさえすれば、関与を継続することも可能である。良好プロジェクトは資金繰りに際して重要な宣伝効果も持つから、その継続には一定の利益がある。財政的な問題さえクリアされれば、USAIDが企図しているように、コミュニティの外部財へのアクセ

スのサポート役としての役割を果たすことで、継続してコミュニティに関与することもあり得るだろう。

また、ケニアのような中央の大統領府の権限が強い政治形態において、行政末端とコミュニティの意見交換の場をもつことがどこまでの効果を持ち得るかという疑問もある。財の配分は結局のところ中央で決定されてしまい、末端でどのような意見交換の場ができようとも、たいした影響を持たないではないかという議論である。一定の分権化が起きない限り、確かにローカルレベルでの財へのアクセス改善は、限られた結果しか持たないだろう。また、国家全体の法制度が不備な状態では、内部凝集力としてのソーシャル・キャピタルの発達も、制限されざるを得ない。GTZのScek氏もこの点強調していた。

ローカルNGOを起用するか、行政末端に投資するか、あるいは中央政府のガバナンスに集中するか、いずれの道を取るかは、ドナーのポリシー次第だろう。まず、ローカルNGOの起用も行政末端への投資も、それぞれ一長一短があると考えられる。ローカルNGOの起用は、貧困層の外部財へのアクセス改善に長期的な解決にはならないかもしれないが、行政末端に投資するのに比べ、プロジェクト終了直後の持続性という点では、優れているかもしれない。しかし、行政末端とコミュニティの意見交換の場の形成は様々な波及効果を持ちうる点、軽視されるべきではない。一方、国家のマクロな制度改革こそが重要だという意見は、正しいが短期的な変化をもたらす政策提言に乏しい。

貧困層のソーシャル・キャピタルの醸成のために通るべき道は一つとは限らないのだろう。実際、コミュニティの内部凝集力としてのソーシャル・キャピタルの醸成も、外部財へのアクセスとしてのソーシャル・キャピタルの醸成も、双方ともに単独でも良好な結果をもたらす得る。双方が追求されるべきではあろうが、どちらかに重点が置かれることになるのは、実際仕方のないところだろう。ドナーは自身のポリシーに基づいて、適当な戦略を立案すればいいのだ。そして各ドナーの間で調整が行われればよいだけである。それこそが、求められるドナー間のシナジーであろう。

4 - 6 ソーシャル・キャピタルの評価

開発活動の評価の問題は、社会開発一般につきものだが、ソーシャル・キャピタル醸成を企図する場合はとりわけ重要である。Hulme(2000)も指摘するように、ソーシャル・キャピタル醸成は結果ではなくプロセス志向の活動になりがちだからである。単にコミュニティ・グループを立ち上げ、その参加人数の増減でソーシャル・キャピタルの醸成を判断する以外に、何らかの評価方法があるのだろうか。

ソーシャル・キャピタルを「信用」と「ネットワーク」あるいは「モラル」の問題と考える限り、積極的な評価は難しそうである。しかし、ソーシャル・キャピタルをアクター間の相互関与、及び外部財へのアクセスと考えるなら、そして前者が具体的な活動の実施を通じて醸成されるものと考え、後者が外部財へのアクセスの制度化の問題と考えるなら、比較を用いた評価が可能になるだろう。ソーシャル・キャピタルを醸成するための投入を並行して行った活動の成果に対し、ダミーとしてそのような投入を並行して行わなかった活動の成果を比較し、その差異がソーシャル・キャピタル

の貢献分と考える事ができる。

あるいは、活動前後でベースラインサーベイを行って開発活動のセクターゴールの変化を追うとともに、その変化に対する参加型の評価を行って、相互関与の強化やアクセス強化の投入が行われた対象組織に対する、住民の評価の変化を調べる事もできるだろう。DfIDなどはSLアプローチで使用する様々な評価手法を開発しつつあり、これを参考にすることができる。例えば広く行われている手法だが、ベン図を使って各組織・団体の重要性を評価させる手法は、これにアクセスの程度や制度化の度合いも加えることで、ソーシャル・キャピタル評価の方法とすることができるだろう。

ソーシャル・キャピタルそれ自体の増減を評価することは容易ではない。しかし、ソーシャル・キャピタルがもたらした変化を評価することはそれほど困難なわけでない。住民にとってインセンティブのある活動実施に、ソーシャル・キャピタル醸成をリンクする方法は、この意味でも有効だろう。上で述べた通り、多くのドナーがソーシャル・キャピタルに対する介入を行っている。そのソーシャル・キャピタル的活動部分を具体的にどのように評価しているか、その手法をさらに検証することで、ソーシャル・キャピタルを取り込んだ開発活動の評価手法を編み出すことができるだろう。

5. 結論と提言

これまで見てきた点がどの程度の一般的な妥当性を持ち得るかの判断には、より包括的で数量的な手法も用いての本格的調査となろう。なにより、本稿はケニア、特にナイロビのスラム地区の事例を多く使っている点、農村部での適用可能性については留保が必要となろう。しかし、ソーシャル・キャピタルの視点を開発活動に含める意義は、ある程度明らかになったのではないだろうかと思われる。第4章で挙げた活動戦略を取り入れることで、開発活動を改善することが可能になるはずである。以下に、本稿では扱わなかった点で、今後さらに考察されるべき点を挙げ、今後の提言としたい。

まず、ソーシャル・キャピタルの性格については、更なる研究が必要だろう。上で見たように、個々のアクターは倫理や価値観、制度の実践を含む、各種財の使用を通じて、自身の便益を拡大しようとする。この際、機会費用の問題がアクターの投資戦略を決定すると考えられるが、どのように機会費用が見積もられ、比較されるか、そのメカニズムはまだ明らかではない。個人はいつ倫理に反してでも物質的財を求め、いつ倫理に従って物質的財をあきらめるのか？ 倫理や制度実践の費用便益の分析が必要になる。そうした費用便益の構造は、個々の文化・社会で異なるだろうが、その分析に使用するための、チェックリストを作成することは可能だろう。そうしたチェックリストを使うことで、ソーシャル・キャピタルを幅広く使用することが可能になるだろう。この点、今後の進展が期待される。

また、リーダーシップの問題で見たように、イデオロギーや制度実践における費用便益の構造は、固定的なものではない。個々人がどのようなイニチアティブをとるか、ネットワークの内部凝集性も、外延性も変わってくる。イデオロギーや制度における費用便益の構造が同一であっても、リーダーシップがメンバーの機会主義的な行動をどこまで囲い込めるかで、ネットワークの凝集性も広がりも変わってくるからだ。この点を開発活動においてドナーがどのように取り込んで行けるかは、今後の課題だろう。

リーダーシップが重要な役割を果たすとすれば、開発活動のあり方も変化せざるをえない。ソーシャル・キャピタルの醸成を視野に入れるなら、従来の技術・器材の供与と並んで、リーダーシップの養成も重要な課題となる。しかも必要なのは、単なるリーダーシップの技術移転ではなく、リーダーシップの実践の場を作ることである。これはファシリテーターの養成と人件費支出、コミュニティ活動資金助成、コミュニティが外部諸機関と出会う場の提供・紹介など、これまで力点を置かれてこなかった活動にも、ドナーが足を踏み入れることを意味する。そのような活動は、可能なのだろうか？ 上記のような点がさらに明らかにされる必要があるが、ソーシャル・キャピタルの利用は、開発活動の改善に大きな可能性も持つものである。今後の研究と考察の必要と意義は小さくはない。

付 録

³ ストーリー 1 親族のネットワーク

キベラ・スラムの人々に、なぜ親族が死亡した際に欠かさず資金協力するのか尋ねると、さもなければ自身が死亡したことで誰も金を提供してくれないからだけでなく、さらに日常的な生活にも支障をきたすからだという答えが多く聞かれる。安定した収入源に欠くスラムの住人にとって、子供の教育費や医療費、家賃支出は大きな問題であり、支払いが滞ることはまれではない。あるいは病気や事故で自身が死亡し、それによって子供たちが孤児になる可能性も少なくはない。そうした問題の解決に、親族が果たす役割は大きいのである。また、親族は単にキベラ・スラムでの相互扶助で結ばれているだけでなく、故郷の農地、家畜、婚資の支払い、葬式の実施、自身の子供を含む若い世代の世話など、様々な利害を共有している。

一方、親族とはいっても様々な利害を共有している範囲は限られている。例えば、社会的な定義とは無関係であるが、「クラン」と呼ばれている、最も広い定義としての「親族」は、実際には名称として「クラン」を共有している以外に何の利害も共有していない。土地相続や婚資の支払いに関わるのは、もっと狭い範囲の、多くは祖父を共にするグループである。そして、クランと祖父を共にするグループは、異なる機能を果たしており、「クラン」は、規模が重要となる協力活動において動員される一方、祖父を共にするグループは、質的な、「信頼」がより重要となる協力活動の基礎となっている。

「クラン」グループは葬式講及びメンバーが死亡した際の献金以外では、ほとんどグループとしての活動は行わない。時折緊急に、金銭の必要なメンバーが援助を依頼し、メンバーが了承すればグループとして資金を援助することがある。その際の援助はあくまでも「援助」であり、援助を受けた者は通常返済する義務はない。しかし、このような「援助」形態においては、メンバーが受け取ることのできる金額は限定されている。もし、支援を受けたメンバーが返済義務を負うのであれば、グループの資金能力が許す限り、可能な金額を貸し付けることが出来る。しかし返済する必要がない以上、支給された資金はグループ資産の流出である。それゆえ、多額の資金を「援助」することは、財政的に不可能なのである。

一方、祖父を共にするグループが特に最近増えつつある。このグループの多くは葬式講は行わないし、無償で資金提供することもない。メンバーは資金を借りる事が出来るが、返済義務を負う。後述するメリーゴーラウンドと呼ばれる回転金融講が行われるのも、「クラン」グループではなく、この祖父をともにするグループである。

祖父を共にするグループの利点は、人数は少ないが互いに高い凝集力を維持し、「逃げられない」点である。「クラン」グループでは、メンバー同士がその実家を見たこともない場合が多いのだが、いずれはネットワークを伝って到達が可能なのは否めない。その点では、物理的に「逃げる」ことは容易とは言えないが、「クラン」グループの存在は、キベラ・スラムの住人にとって必ずしも重要ではなく、それがなくても十分に生活できるし、さらに、土地

の権利その他で問題が生起するわけでもない。「クラン」グループからの「離脱」は可能なのである。このことが、「融資」は行おうがローンの貸し出しはしない、という「クラン」グループの原則の一因となっている。一方、祖父を共にするグループからの離脱は、土地への権利、子供の養育、婚資の支払い、その他様々な点で非常に大きな損失を意味する。このグループから「逃げる」ことは、相当の安定した経済力を持っていない限り、実質上不可能である。その結果、この事実が、祖父を共にするグループの凝集力となっている。

一方、同業者や職場仲間のネットワークについては、関係の本数だけでいえば祖父を共にするグループのそれに十分匹敵するものである。筆者が関係した家具職人のネットワークは、結成当初50名で形成されており、途中のサブ・プロジェクト実施中に一部脱落したが、それでも30名を超える職人が参加し、日常的な交流を維持していた。彼らが出会い、交流する回数、関係性の本数、関係性維持のためのハブとなる人物が数名存在すること、交流が毎週のミーティングで制度化されていたこと、どれをとっても祖父をともにするグループにさしておとるものではない。

しかし、関係性の本数は同じでも、共有している利害の数と意義は全く違う。スラムの職人にとって、同業者や職場仲間を裏切っても、それは同じ場所で同じ仕事を継続するには不利益だが、他の利益が損なわれるわけではない。土地への権利や、婚資の支払いといった重要事項には、何の支障もない。またコミュニティ・グループをベースとして行われる相互扶助活動は、キベラの住人にとって重要な役割を果たしているが、緊急時の相互扶助に加えたいくつかの利害がメンバーの凝集力を支えているに過ぎない。このグループでは、メンバーはいつでもあるコミュニティ・グループから離脱し、他のコミュニティ・グループに参加できるのである。

⁴ ストーリー 2 親族における商業活動の現実

筆者が組織した家具職人ネットワークのメンバー50人全員が、家族が病気だったり、子供の学費が払えない時、ナイロビ在住の親戚に支援を依頼すると答えた(複数回答)。またそのほかにも、近い親戚の子供が田舎からナイロビに出てきた時には家に泊めてやり、食事を与え、仕事を探しているなら知り合いの職人に弟子入りの斡旋をし、授業料を払ってやったりもすると答えた。上記ネットワーク50人の全員が、ナイロビに来た当初は親戚の家に厄介になっている。また、家具職人116人を対象とした調査では、授業料を払って家具製作を学んだ84人のうち、73人(86.9%)が親戚の誰かに払ってもらっている。しかも無料で技術を習った32人のうち18人(56.2%)が父や兄、いとこ等の親戚から習っている。そうした活動においては、親族間の助け合いは強く期待されており、かつ実行もされている。

その一方で、親族間で継続的に共同商業活動を行っている例は皆無であった。これは職業を同じくしている場合でも同様である。上記18名の親戚から技術を学んだ家具職人のうち、

技術を学んだ親族と共同で事業を行っている例は皆無である。ある家具職人はこれまで4名の若い親戚に家具製作を教えてきた。しかしこの計5人の親族は互いに共同して事業を行っていないどころか、個々の店を隣同士で経営しており、互いに競争相手となっている。スラムの中心部に店を構える彼らは常に資金不足で、客が注文しない限り家具を作ることは難しいのだが、それでも例えば交代で営業活動をするようなことはしない。5名全員が仕事もなく、各々の店で客が来るのを待っている姿を見ることもまれではない。彼ら自身知悉しているように、スラムの外に営業に出ればそれなりの効果もあるのだが、営業に出るためには自身の店を閉めなければならない。その結果客を逃す結果になるかも知れないが、営業活動の結果必ずしも注文を得られるとは限らない。従って個人ベースで営業活動を行うのは、セールスを担当する人材を雇い入れる財力がない以上、合理的ではない。

一方、この5名が例えば交代で営業に出て、受けた注文をシェアするようになれば、店を閉じなければならない時間を限定できる一方、外部から継続的に受注を受けることができる。しかし、あくまでも個人経営に固執する彼らは、そのような共同作業は行わない。注文はあくまでも個人のものであり、大きな注文を受けた時には互いに注文を共有することもあるが、そうでない限り、注文はあくまでも個人のものである。注文を共有する時でも契約を取った人物が他の誰かを市場価格で雇用するという形態が取られている。

このように同一の職業に携わっている親族が互いに独立して事業を展開し、互いに競争相手となっている例は枚挙にいとまがない。ある家具職人は自分の弟を訓練し、しばらくの間は自己の店で雇用していたのだが、一定の経験をつんだ後この弟は独立し、すぐ近くに自身の店を開いた。とって、この兄弟が不仲なわけではない。今でも上記の5名の親族のように、大きな注文を受けた際には二人でその注文を振り分けている。しかもこの兄弟はインフォーマル・セクターとしては比較的大規模に経営を行っており、共同経営ができない訳ではない。2000年に筆者が調査を行った当時、双方ともに5名以上の職人をフルタイムで雇用していたのだ。この兄弟が共同で出店していれば、電話その他様々な固定費用を節約でき、かつ会計担当などの人件費も節約することができる。にもかかわらず、この兄弟は個別に事業を行うことを選んでいる。

彼らは親族で共同経営する可能性を知らないわけでも、そのメリットを知らないわけでもない。ケニアには多くのインド系移民が商業活動を家族経営で行っており、何人かの家具職人は家族経営形態を採ることでインド系移民は経費を節約できていると指摘している。しかしそのメリットを指摘した後で、彼らは一様に「我々には我々の問題があり、家族経営はできない」というのだ。たとえ緊急事態の相互扶助や子弟の学費を融通し合っているような家族においてもである。

既に述べたとおり、キベラ・スラムの住人は、例えば親族の誰かがナイロビで死んだ場合、遺体の故郷への移送や葬儀の実施に必要な費用捻出には進んで貢献する。また、遺族に対しても一時金を出し合ったり、孤児の学費支払いを支援したりもする。親戚の誰かが子供の学費を払えず、子供が学校を追い出されそうな事態に陥ったときも、資金援助するケースが多

い。一方、商業活動はあくまでも個人活動と見なされており、若い親戚が独立するまでは援助するが、いったん独立したあとでは、あくまでも互いに独立自営業者であるという原則を崩さない。互いに協力し合うこともあるが、それはあくまでも独立自営業者同士の協力であって、相互関与は最小限に維持している。

実際、多くの家具職人が、むしろ家族間では共同でビジネスを行うべきではないと答えている。理由として必ずあげられるのが、「家族が商業資金を使い込んだとしても、警察に突き出すことはできないではないか」というものである。「家族」は重要なソーシャル・キャピタルであり、緊急時の助け合いなどで重要な働きをしている。そしてそれ以上に、前節で述べた通り、緊密な関係で結ばれ、複数の重要な利害を共にしている。であるからこそ、家族が商業資金を不正に使い込んだとしても、家族に対して公の場で制裁措置をとることは容易ではない。それだけでなく、家族を雇えば、彼らは逆にその事を利用して使い込むに違いないのだ、というのがキベラの家具職人の言い分である。

⁵ ストーリー 3 不正行為について

いくつかのコミュニティ・グループがドナーの支援を受けて商店を共同経営している。この場合でも、資本を徐々に拡大していく代わりに、年度末にはメンバーの間で利潤の相当部分を分割してしまう。あるコミュニティ・グループのリーダーが語っていたように、グループの金銭管理に関する不信がなければ、こういったグループも徐々に資本ストックを増加できるのだが、現実には利潤は毎年分割され、共同商店は零細規模のみである。

MGR も、キベラ・スラムで行われているものは、決まった金額を定期的に払い込んでメンバーが順繰りに受け取るという仕組みではなく、払えるだけの金額をメンバーが定期的に拠出し、それをメンバーが順繰りに受け取る。一巡した段階で全員が受け取った金額を比べ、少ない金額しか受け取っていないメンバーのためにハランベが行われ、差額が渡される。全員がハランベを行うので、少ない金額しか受け取らなかったメンバーは、自身に対してハランベすることになるし、これまで満額払い続けたメンバーは人より多く払うことになり、結果として受け取った金額には格差が存在する。MGR はまとまった金額を入手できる点で重要な機能を果たしており、だからこそ続けられているのだが、現実には商業的に意味のある金額をメンバーが受け取っている例はない。自身が多額の金額を拠出しても、それに見合うだけの金額を受け取れるとは限らないからだ。

さらに重要なのがグループ貯蓄である。グループ貯蓄は、メンバーが定期的に資金を出し合い、これをグループで開設された口座に預金するという仕組みで、メンバーは必要に応じて自身のそれまでの貯蓄分を引き出すことができる。この仕組みは、個人で銀行口座を開けない多くのスラム住人に対し、銀行へのアクセスをもたらず重要な機能を果たしている。また、メンバーが承諾すれば、グループの活動資金としても使われることがある。しかし、グ

グループ資金の運用には上記の通りスキャンダルが絶えず、大金をグループ貯蓄しているメンバーはほとんどいない。このグループ貯蓄が有効に使われれば、グループが大きな活動を行うことが可能なだけでなく、個人としてもコツコツ資本をためて機械等の設備投資に使うことも可能になるのだが、実際には、不正のリスクを恐れてグループ貯蓄には限られた金額しか預金されない。

このように使い込みの恐れがあるからこそ、金銭以外の形態で資本をストックできない限り、共同活動は一回限りの共同作業か、限られた金額の資金を使っただけの活動に限られてくるのだ。ここで重要なのは、使い込みに対して比較的寛容な文化がキベラには存在するということである。キベラの住人の多くはキリスト教徒である。愛と許しはキリスト教の言説で強調されるものだが、金銭を使い込んだ人物は例外なく、キリスト教の精神を持ち出し、自分は状況に強いられて「仕方なく」使い込んだのであり、決して本意ではなかったと主張する。このような正当化がなされると、金銭を使い込まれた側は強いアクションを取りにくくなる。フォーマルな法制度が未整備で、強いアクションを取る取引費用が高いただけではない。「仕方なく」使い込んだのだという言い訳にも関わらず強い態度に出た場合、第三者の同情は金銭を使い込まれた側ではなく、使い込んだ側に向かいがちになるからだ。

⁶ ストーリー 4 電話が必要なわけ

筆者が調査を行ったキベラ・スラムは電話もなく、内部の道路網も未発達で、交通と通信の状況は極めて劣悪である。雨季には隣近所を訪問するのも容易ではない。この通信・交通状況では、相互コミュニケーションがさして重要でない共同作業以外は発達しにくい。実際、キベラで発達しているソーシャル・キャピタルは、上述の葬式講やハランベール学校設立のような、通信・交通インフラに比較的依存しないものがほとんどなのである。

葬式講は、多人数が参加しかつ一定の間隔で金額をグループに納入するのだが、メンバーの互いの行動と状況に関する情報が頻繁に交換され、アップデートされなければならないということはない。定例の会議が行われ、前回の会議以来の状況が説明され、メンバーの誰かが死亡した場合は一定の金額が口座から引き落とされ、また不足分が徴収される。必要なのはミーティング開催の時間と場所を口コミで伝えるだけであって、複雑な情報交換が頻繁に行われる必要はない。

これに比べ、例えば商業活動での共同作業は、頻繁でかつ綿密な情報の共有を必要とする。企業活動など、ましてやそうである。キベラ・スラムのマーケットで家具を売る店を開いているある人物は5名の職員をフルタイムで雇用しているが、彼は企業組織を運営する際の電話の重要性を強調していた。彼は1名のセールスマンをフルタイムで雇用しているが、時折顧客に電話し、世間話をするだけで、ある程度このセールスマンの動向をチェックできるという。実際、一度ある顧客と電話で話した際に多少違和感を感じた彼はその後セールスマン

を呼び出し、最近の活動を報告させ、その矛盾した回答からこのセールスマンが詐欺行為を行っていたことを見抜き、即刻解雇した。その後別のセクションにいた従業員を新しいセールスマンに任命した。彼によれば、この新しいセールスマンも何らかの詐欺行為を行っているかもしれないが、彼は顧客に電話して様々なことをチェックでき、詐欺行為の可能性とその程度を最小限にできる。それに帳簿その他の報告を明確にしておけば、「それ以上のことはどのみち何もできない」。一方電話へのアクセスがないなら、雇用者は、従業員がその目が直接届かないところで行う活動をチェックすることができない。最も重要な点は、雇用者はいつ何時でも従業員の動向をチェックできるという技術的可能性である。雇用者は常に目を光らせておく必要はない。いつでも、その気になりさえすれば雇用者が従業員の動向をチェックできるのなら、従業員のモラルも向上せざるを得ない。

7 ストーリー 5 詐欺を防ぐための法

キベラ内ではインフォーマル・セクターの小規模経営者が多くビジネスを行っているが、同業者の間で金銭を出し合っただけの共同作業はまれである。例えば小規模家具職人は資金を出し合い、代表者なりエージェンタなりを派遣して木材伐採業者から直接木材を購入した方が、ナイロビ市内の木材業者から購入するよりはるかに安価である。そのような共同作業を筆者の調査中に行っている例は聞き取りを行った116人の家具職人の中でも皆無であったが、そのような作業を行ったことのある家具職人は数名いた。しかしその少数の例は全てメンバーの何らかの詐欺行為が明らかになって崩壊している。のみならず、詐欺行為が罰せられた例は皆無であった。

同様に、上でも述べた通り、コミュニティの住民がグループで口座を開いて、メンバー個々人が預金するグループ預金も盛んだが、リーダーがメンバーの預金を横領し、しかも法的には罰せられないケースが多々ある。従ってメンバーはグループ預金に預ける金額を小額に抑えがちになる。メンバーはそれでも銀行口座にいくらかでも貯蓄することが可能になる一方、不正行為によるリスクを最小限に抑えることができる。しかしグループが使用できる金額は限られるし、メンバーも小額資金をコツコツためて大規模な投資を将来行うことが出来ない。

メンバーは互いを全く信用しないわけではない。互いを全く信用しないなら、そもそもグループ預金は成立しないはずである。問題は不正行為があった場合、不正行為が罰される可能性も、横領された資金が回収されることも少ないという点にある。一方、銀行口座を個人で開設することの難しいスラムの住人にとって、銀行口座へのアクセスは重要である。従って人々は互いに信用し合う人々とグループを形成し、信用できる人間をリーダーとして選び、グループ口座を開設してその管理を委託するのだが、しかし一方で関与の程度を法制度の整備具合に応じて限定しなければならないわけである。もしフォーマルな法制度が整備され

ば、彼らはより大きなリスクを負えるようになる。

⁸ ストーリー 6 リーダーの報復を恐れて

ある広場一帯にワークショップを開いている家具職人はかつて資金を出し合って夜警を雇い、保管している家具の警備にあたっていたが、ある時リーダーに不正の疑惑が上がった。このリーダーがメンバーから資金を徴収して夜警に渡していたのだが、夜警はある時期以降給料を受け取っていないと言い始めた。リーダーの着服を糾弾するメンバーに対しリーダーは真っ向から否定し、夜警こそが給料を受け取っておきながら給料の二重取りを画策しているのだと主張した。このリーダーは当時金に困っていたことが知られており、メンバーの誰もがこのリーダーの主張を信じなかったのだが、しかし彼らはこのリーダーを訴えなかったばかりか、何らの社会的制裁も加えず、日常的な付き合いを継続した。そればかりか、緊急の時には援助の手を差し伸べることもした。メンバーによれば、もし制裁を主張すれば、このリーダーは対抗手段として制裁を主張したメンバーの不正行為をでっち上げてでも触れ回わり、結果として制裁を主張するメンバーは社会的に不利な立場に置かれかねない。公的な司法・警察が正規の手段と正当性、それに一定の強制力をもってルールの実行をサポートしないなら、貧困層は報復を恐れて社会的制裁手段に出れないかもしれないのである。

⁹ ストーリー 7 インセンティブの強弱

親族あるいは近い友人が死亡した際に葬式に参列したり、資金繰りに協力することは社会的に認知されており、その結果重要な義務を達成できなくなった時でも、重要な問題とは認識されない。筆者が参加したネットワークでは3週間以上続けてミーティングを無断欠席したものは罰金を払うルールだったが、親族が死亡した際にメンバーが無断で帰郷し、ミーティングを1か月以上欠席することは頻繁にあった。また親族が死亡したため臨時の出費がかさみ、展示会参加やショールームへの分担金支払いを期限通りに払えない者も多かった。しかし葬式による問題は無条件に許されたのだ。

現在キベラ・スラム内で広く行われている共同活動は、どれも参加者が個人として強い参加意志を持っているものばかりである。葬式の実施にしても、ハランベール学校にしても、参加者は有形・無形の強い参加の意志を持っている。同じ密なネットワークで結ばれた親族同士であっても、葬式では協力し、商業活動では協力しないのは、葬式の実施では協力は不可欠だが、商業活動では協力は必ずしも不可欠ではないからだ。リスクを冒す必要がないのである。

同様のことがグループ貯蓄でもいえる。個人として銀行口座を開くのは困難であり、一定

の預金高を保持することが求められる等の理由で実用的ではない一方、グループの名義で口座を開くのは比較的容易であり、多くのスラムの住人が実際グループ口座を利用している。銀行にアクセスのないスラムの住人にとって、グループ貯蓄はきわめて重要な制度である。まとまった金が必要なときに、一定金額を口座から引き降ろすことができるからだ。実際、多くのスラムの住人が、コミュニティグループに参加する一つの意義として、グループ貯蓄をあげている。この点が、多くの不祥事の噂にも関わらず、キベラ・スラムの住人がグループ貯蓄に参加する大きな理由になっている。

¹⁰ ストーリー 8 林業プロジェクトにおける可能性

JICAの社会林業プロジェクトにおいて、あるコア農家と周辺農家がグループを形成していた場合は、苗場の共同管理が一つの活動の軸となっている。もし、このグループの活動に対しても投資を行い、グループの凝集力を高めることができれば、それを社会林業・アグロ・フォレストリーの技術・知識の普及と伝達が行われる場として機能させることもできるかもしれない。このとき、技術移転のチャンネルとしては、現在では周辺農家がコア農家を独自に訪問して個別に質問を行うという形態が多いようである。またコア農家がグループを形成していない場合は、そうした個別の訪問以外に知識・情報伝達の制度化された機会が存在していない。

その一方で、コア農家と周辺農家がグループを形成している場合は、プロジェクト対象外の農家の間の関係に比べ、その関係はより密であるようである。例えばあるグループはSOFEMがスタートする以前から存在しているが、その活動は最近活発になってきているようである。このグループは現在18名のアクティブなメンバーが隔週でミーティングを開いているが、以前はテラス造りが唯一の共同作業だったのに対し、現在ではMGRなどの活動も行うようになってきているという。聞き取りを行った周辺農家の女性は、以前は互いを知っているだけだったが、現在ではミーティングを繰り返し、問題を議論することで、互いをよりよく知るようになり、今後の活動拡大を期待していると語っていた。

実際にこのグループが活動を拡大していくには様々な問題を解決していく必要があるだろう。しかし、このグループではこれまで互いに会合を繰り返してきて、いわば今後いくつかの活動を開始する準備段階は完了したといえる。今後のファシリテーション次第だが、このグループが育てば、SOFEMが目指す社会林業の知識・技術伝達の制度的支援にもなり得るかもしれない。

一つの可能性は、水の供給を軸とした活動支援とファシリテーションである。水の供給は、筆者が訪問したプロジェクト地域では大きな問題となっており、SOFEMのスキームで植樹した若木も、水不足で枯れてしまうケースも見られた。聞き取りの結果では、現在は徒歩で約1時間の近くの川から、ロバを使って水タンク二つ分(約40リットル)の水を運んで来て

いる。これは炊事洗濯などの家事で使用するのに精いっぱい量の量であり、苗場に水をやることは(行われてはいるようだが)容易ではないという。もし周辺農家5軒ほどをコア・グループとする15農家のグループがカートを購入できれば、1回で約10個の水タンク(200リットル)を口バで引かせることができるだろう。聞き取りによればカートは約4,500ケニア・シリング(約9,000円)とのことだったから、1軒の農家が300ケニア・シリング(約600円)拠出できれば、1台のカートを購入することができる。

最終的に全てのコア・グループがカートを購入して水運搬を始めれば、水の問題はかなり改善され、苗場にも水をまくことができるのではないかというのが、聞き取りの結果であった。SOFEMはカート購入にM/F等のインセンティブ供与とファシリテーションを行い、その際の条件として例えば水タンク一つは苗場の水撒きを使う、というような活動を行うことも可能だろう。水の問題は住民の積極的な関与を得られる可能性があり、これに例えば共同での銀行口座開設とグループ貯金などといった活動を組み合わせることで、コア農家を中心とするグループのソーシャル・キャピタルを醸成し、知識・技術伝達の間として活用することも可能だろう。

短期間の聞き取りで十分な調査はできなかったが、開発活動のインセンティブ供与とソーシャル・キャピタル醸成をリンクすることで、SOFEMの活動を改善することは十分可能だろう。それ以上に、ソーシャル・キャピタル醸成を活動に組み込むことで、SOFEMは、これまでの蓄積をベースとして今後その効果を拡大することもできるはずだ。

新たなグループを作るなら、それ自体既存の活動とクラッシュする可能性が高いが、既に存在するグループの凝集力を醸成するなら、他の活動との調整の問題はより小さいだろう。開発活動は、既存の適切なコミュニティ・グループを発掘し、そのソーシャル・キャピタル醸成に投資することで、開発活動のそれ自体が持続的に目標を達成するための一助とできるし、グループ活動の促進・支援を通じて、様々な二次的効果も期待できるのだ。

¹¹ ストーリー 9 キベラにおけるリーダーシップ

上で記したとおり、「状況に強いられた」失敗に対して厳罰を加えないことは、貧困層の間のソーシャル・キャピタルを支える重要な価値観となっている。「状況に強いられて」失敗した者を全て罰していたら、貧困層のグループには、キベラの住人がよく言うように、「誰もいなくなってしまう」からだ。「状況に強いられた」失敗に厳罰を加えないことで、貧困層の相互扶助ネットワークは継続できるのである。しかし、この「状況に強いられた」失敗と見逃す価値観は、当然濫用を呼ばざるを得ない。キベラの住人は、共同作業のパートナーが「状況に強いられて」約束を守れなかったと言い訳するとき、それを許しながらも多くの場合実はその言い訳を全く信じていない。しかし、「状況に強いられた」失敗に厳罰を加えるよう主張するなら、相手の反撃の引き金を引くことになりかねず、それは多くのソーシャル・キャ

ピタルの喪失につながりかねないから、口を閉ざしているのだ。

もしリーダーがそうした「状況に強いられた」失敗を許す価値観の濫用に断固たる態度をとり、適切な調査を行って適切な措置をとるなら、濫用を最小限に防げると同時に、この価値観の建設的な部分を保持し、ネットワークの枠組みも維持することができる。逆にリーダーが無力なら、この価値観の濫用を呼び、メンバーの共同作業への関与の拡大を阻害し、その発達を妨げるだろう。ただ乗りの可能性が高すぎるからである。その結果、キベラ・スラムの多くのコミュニティ・グループがそうであるように、最小限の、生存に必要な便益は受け取りながらも、それ以上の関与をメンバーは控えるという戦略が卓越することになる。

貧困層の自助組織のリーダーは多くの場合自身も貧しく、メンバーの行動の真偽を調査するだけの時間的・経済的余裕はない。インフラへのアクセスもなく、フォーマルな調査手段サービスも利用できない以上、調査コストは貧困層にとっては膨大なものになるからだ。一方、メンバーはリーダーに給与を支払ってフル・タイムで組織運営を行うよう仕向けることもできない。その結果、リーダーシップは脆弱なままで、メンバーによる「状況に強いられた」失敗を許す精神の濫用を抑えることができない。結果として相互凝集力としてのソーシャル・キャピタルは発達しないままである。

List of Interviewees

Tamsyn Barton	DfID	Social Development Advisor, Rural Livelihoods Dept.
Mark Rotich	DfID	Kenya Programme Officer
Stephen Ragama	USAID	Project Development Officer
Nyambura Githagui	World Bank	Senior Social Development Specialist
Aues Scek	GTZ	Team Leader, Social Policy Advisory Services
Eliud Ngari Muriithi	UNDP/KDDP	UNV, Good Governance for Poverty Eradication, KDDP
Peter Magnusson	SIDA	First Secretary
Francis Ang'ila Away	CIDA	Social Development Advisor
Merete Lyngs	DANIDA/CBNP	Chief Technical Advisor, CBNP
Albert Webale	CBNP	Monitoring and Evaluation Officer
Monica Mutuku	KCDP	Chief Executive Officer

参考文献

- Barth, F. (ed.) 1969. *Ethnic groups and boundaries: the social organization of cultural difference*. London: Allen and Unwin.
- Bott, E. 1957. *Family and social networks: roles, norms, and external relationships in ordinary urban families*. London: Tavistock.
- Bourdieu, P. 1977. *Outline of a theory of practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cohen, Abner 1969. *Customs and politics in urban Africa: a study of Hausa migrants in Yoruba towns*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Cohen, Anthony, P. 1985. *The symbolic construction of community*. London: Routledge.
- Coleman, J. 1988. "Social capital in the creation of human capital", in *American Journal of Sociology*, 94: Supplement.
- Collier, P. 1998. "Social capital and poverty", *Social Capital Initiative Working Paper*. No.4. Washington, D.C: World Bank.
- Fukuyama, F. 1995. *Trust: the social values and the creation of prosperity*. London: Penguin
- Grootaert, C. 1997. "Social capital: the missing link?" *Social Capital Initiative Working Paper*. No.3. Washington, D.C: World Bank.
- Grootaert, C and T. van Bastelaer 1998. "Understanding and measuring social capital: a synthesis of findings and recommendations from the social capital initiative", *Social Capital Initiative Working Paper*. No.24. Washington, D.C: World Bank.
- Hart, K. 1988. "Kinship, contract, and trust; the economic organization of migrants in an African city slum", in D. Gambetta, (ed.) *Trust: making and breaking cooperative relations*. Oxford: Basil Blackwell.
- Hulme, David 2000. "Protecting and strengthening social capital in order to produce desirable development outcomes", *Social Development Scope Paper*. No.4. London: DfID.
- Mayer, P. 1971. *Townsmen or tribesmen: conservatism and the process of urbanization in a South African city*. Cape Town: Oxford University Press on behalf of the Institute of Social and Economic Research, Rhodes University.
- Mitchell, J. Clyde. 1969. "The concept and use of social networks", in Mitchell, C. (ed.) *Social networks in urban situations: analysis of personal relationships in Central African towns*. Manchester: Manchester University Press for the Institute of Social Research, University of Zambia.
- Narayan, Deepa. 1999. *Bonds and bridges: social capital and poverty*. Washington, DC: World Bank.
- Narayan, D and L. Pritchett. 1996. *Cents and sociability: household income and social capital in rural Tanzania*. Washington, DC: World Bank.
- Putnam, R (1993) *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Seidman, Ann., Robert B. Seidman, Thomas W. Wälde. 1999. (eds.) *Making development work: legislative reform for institutional transformation and good governance*. London: Kluwer Law International Ltd.

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*. Washington, D.C.: World Bank.

Woolcook, M. and D. Narayan 2000. "Social capital: implications for development theory, research and policy", in *The World Bank Research Observer*. Vol. 15, No. 2. Washington, D.C.: World Bank.