

国際協力におけるソーシャル・キャピタルの概念の有用性: 世界銀行支援イエメン基礎教育拡張プロジェクトの事例分析

結城貴子

(東京大学先端科学技術研究センター)

1. はじめに

信頼や規範、ネットワークといった「ソーシャル・キャピタル」は⁽¹⁾、開発研究において、近年注目を得てきた。ソーシャル・キャピタルという用語は新しいものではないが、その定義について議論の一致がとれていないあいまいな用語でもあり、様々な意味を含みながら進化をつづけている。1993年のパトナムらの業績以降(Putnam et al. 1993)、その用語は開発研究においても急速に用いられるようになり⁽²⁾、世界銀行や英国国際開発省(DFID)などで議論や研究が始まってきたのである。

本研究の目的は、「ソーシャル・キャピタル」の概念を、途上国における基礎教育分野のプロジェクトに応用し、その有用性を検討することである。特に、ドナーの支援を受けるプロジェクトにおいてどのようなソーシャル・キャピタルが、どのように評価されたり、働きかけられたりするのかが記述的事例分析を通じて検討する。極めて広義に捕らえうるソーシャル・キャピタルであるが、本研究では「当該社会・集団内もしくは社会・集団間において、開発目標の達成にむ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」と考え得るものに着目する⁽³⁾。

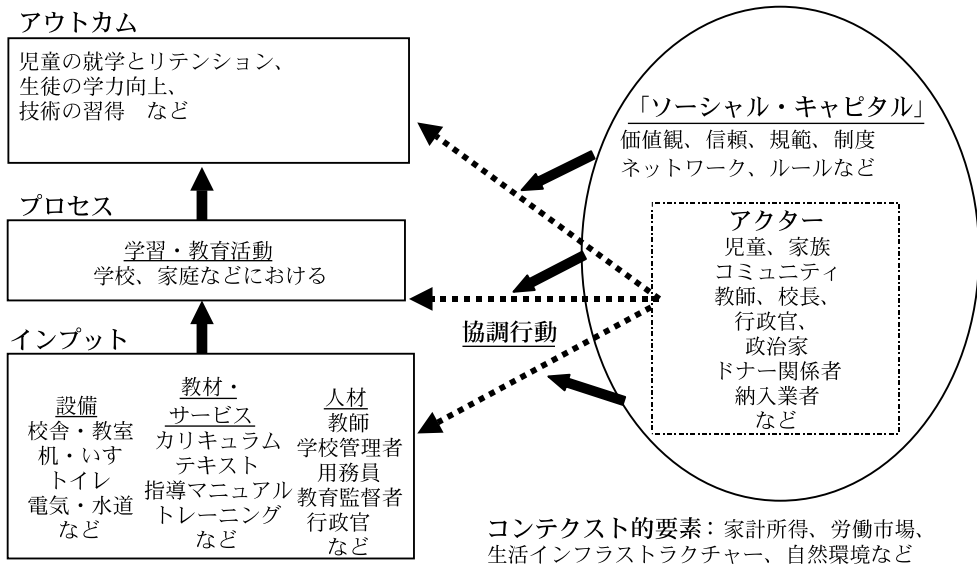
以下、第2節で事例分析のための枠組みを説明する。第3節で、事例として世界銀行が支援しているイエメンの基礎教育拡張プロジェクトを分析する。そして、最後の第4節で、ソーシャル・キャピタルという概念を教育分野における国際協力に応用する意義と日本への示唆を述べる。

2. 分析の枠組み

基礎教育分野における中心開発目標は、良質の教育の普及、特に初等教育段階の完全普及と男女格差の解消と言えよう⁽⁴⁾。国によって、その目標の重要性、そして目標達成に向けた優先的な課題及び最適な政策やその手段に違いがあり得るものの、典型的な例を挙げることはできるだろう。図1は、そうした典型的な例を念頭に、基礎教育分野の目標(アウトカム)達成にむけたインプットとプロセスにおいて、ソーシャル・キャピタルの概念を位置付けることを試みている。例えば、「就学の増加」という目標の達成にむけ、学校施設、学校教職員、教材などのインプットが投入され、学校や家庭などにおける教育や学習のプロセスを経て、成果をもたらす。こうした営みの中で、様々なアクター(又はステークホルダー)が関わるが、それらの協調行動のあり方によって、たとえ量・質とも同様のインプットを投入しても、成果に重大な差が生じ得るのではないだろうか。よって、協調活動に影響をあたえる社会的な要因をソーシャル・キャピタルと考え、対象社会における既存のソーシャル・キャピタルを評価したり、実際にその形成や活用のために働きかけたりすることが目標達成にむけた活動、特に国際協力活動の効果を高め得るのではないかというのが本研究の関心である。

アクターの視点からもう少し考えてみる。基礎教育分野におけるプロジェクトの主なアクターには、大きく分けると、生徒、家族、コミュニティ、NGO、教師、学校管理者、行政官、ドナー関係者、業者などが含まれるだ

図 1. 基礎教育分野における簡略なアウトカムに向けた
インプット-プロセスと「ソーシャル・キャピタル」との関係



出所) UNESCO (2002, p.81) Aoki et al. (2001, p.254)などを参考に、著者が、典型的なアウトカム-プロセス-インプットの要素 (又は政策課題と実施手段のオプション) を実務的な視点で捕らえ、ソーシャル・キャピタルの概念を応用し作成。

ろう。また、例えば、コミュニティにおいては部族や宗教によるグループ、行政では中央と地方行政というように、各アクター内においても様々な集団(又は組織)が考えられる。こうした各アクター内(又は集団内)や複数のアクター間(集団間)にソーシャル・キャピタルは存在し得る。そしてその形態や程度によって、プロジェクトのインプットの選択や活用プロセスに伴うアクター達の様々な協調行動を異なったものとし、目標達成度に重大な影響を与え得る。いわば、ソーシャル・キャピタルはプロジェクトの目標達成にとって重要なインプットの一つ⁽⁵⁾になるのではないだろうか。

いくつか具体的な例を挙げてみる⁽⁶⁾。例えば、ある家族内で「学校教育は子供にとって必要である」などといった学校教育への肯定的な認識が高いと、子供の通学を支援したり、宿題を手伝ったり⁽⁷⁾という家族の構成員による協調行動をより高め、生徒の就学、中退の予防⁽⁸⁾や学習成果の上昇⁽⁹⁾にも貢献し得

る。一方、「学校教育は役に立たない」といった否定的な認識がコミュニティ内に強いとその子供の学習効果を低くするかもしれない。学校に対する価値観(ソーシャル・キャピタル)は、子供の就学や教育の質における格差を広めるというマイナス影響も与え得る⁽¹⁰⁾。

コミュニティにおいては、「自分のコミュニティの子供を通学させる責任がある」「地域の学校の質を向上する責任がある」といった学校教育への共有の責任感が存在し、またそれが強いと、学校建設や学校経営へのコミュニティの貢献を高め、教育のアクセスや質の改善にプラスの影響を与え得る。また、学校への責任感やオーナーシップというある種のコミュニティのソーシャル・キャピタルは、PTAや学校評議会にコミュニティの代表を加えたり、学校の経営責任をより地方に分権したりと、様々なコミュニティ参加の奨励政策や活動によって高まり、教育の改善に影響し得る⁽¹¹⁾。対象社会において全般的な民主的過程への意識が高いと、参加型の過程を

より進め、教育政策やプロジェクトの効果性を高め得る⁽¹²⁾。

「地縁関係」「部族関係」などコミュニティと教師とのネットワークもある種のソーシャル・キャピタルと考えられるが、この存在は、コミュニティが児童の通学を許可したり、教師の学校への出勤率やパフォーマンスを高めたりと、教育目標にプラスの影響を与える場合があると考えられる⁽¹³⁾。しかし、コミュニティ参加による教員の現地採用の促進などは、「住民は教育の複雑さを理解せず個人的政治的な意見に影響されがちだ」といった教師のコミュニティへの不信感が強いと、教員の抵抗を引き起こす要因になり、教育の供給そのものを妨げるかもしれない。計画策定時から両者を含めた話し合いを行い、教員の意見を反映した措置をとるなど信頼感やコンセンサスを築くことで、こうした抵抗を防ぐことが考えられるだろう⁽¹⁴⁾。

教育目標の達成にむけてソーシャル・キャピタルのプラスの影響をより増やし、マイナスの影響を減らすための介入が可能な場合があるものの、その程度や方法については十分な検討が必要である。例えば、コミュニティ参加の促進活動において、コミュニティに期待する役割が負担になりすぎた場合は、かえってコミュニティの学校や行政への不信感が高まるなど、子供の教育に対するアクター間の協調行動にマイナスの結果を及ぼす可能性もあることに⁽¹⁵⁾留意すべきである。

3. イエメン基礎教育拡張プロジェクトの事例分析

イエメン政府は、教育セクターにおいて適切な質の基礎教育を全児童に与えることを最重要課題としており、基礎教育拡張プロジェクト(Basic Education Expansion Project: BEEP)はその達成のために、教育省が実施しているプロジェクトである⁽¹⁶⁾。イエメン教育省と世界銀行は、1997年7月に教育セク

ターにおける新規プロジェクトの準備を開始したが、進行中のプロジェクトのパフォーマンスが望ましくないこと、政府の教育支出の効率性が低いことなどから、その開発目標や活動内容の慎重な検討が行われた。1999年半ばに基礎教育への農村児童の就学を増加させることに焦点をあてた開発目標とコンセプトへの政府と世銀の合意が得られ、活動内容の再検討を経て、ようやく2001年1月に投資総額6260万ドル相当の5年間プロジェクトの実施が始まった。

BEEPは、「ソーシャル・キャピタル」の開発目標達成にむけた役割に極めて、着目しているプロジェクトと考えられる。本節では、BEEPにおいて実施前にどのようなソーシャル・キャピタル的なものが分析されたのか、それらに対しどのような働きかけが計画され、実施されているのか、これまでの達成度はどうか、そして教訓は何かということを検討する。

(1) 形成段階において

BEEPの開発目標の達成にむけた政策や手段は、様々な方法で検討され、主にその効果、コスト、実施可能性においてより適すると判断されたものが選ばれてきた。コミュニティ参加の促進や行政のアカウンタビリティの強化というソーシャル・キャピタルと極めて大きく関連していると考えられる政策の必要性は、BEEPのプロジェクト・コンセプトの合意段階で既に提示されていた。さらに具体的なプロジェクト活動内容の形成と調整が行われる中、社会面、制度面、経済面についてのアセスメントがなされ、ソーシャル・キャピタル的なものの分析や対処法についての提案が行われた。中でも、表1が示すように、コミュニティや行政の持つ規範や価値観及びコミュニティと行政との間の信頼関係やネットワークといったものが注目された。

社会面アセスメントは、「コミュニティの学校教育に対する認識や役割」に注目し、特

表1 BEEPの準備段階で重要な影響を与え得ると考えられた
ソーシャル・キャピタルの例

プロジェクトに影響を与え得るソーシャル・キャピタル例	影響		操作可能性
	プラス	マイナス	
1 家族やコミュニティ内の学校教育に対する認識や規範			
・子供(女子、男子)にとって基礎教育を受けることは重要である	○		B
・学校での学習内容の質が悪い、質が低い		○	A
・女子を通学させるには制限が多い		○	A
2 家族やコミュニティ内の学校教育への責任感や役割			
・コミュニティにある学校は自分達のための学校である	○		A
・子供のための学校建設には参加し、貢献する	○		A
・子供のための教育の質の向上には参加し、貢献する	○		A
3 コミュニティと学校・行政との間における信頼感や共同責任感			
・コミュニティと学校及び行政との協力は教育の向上に必要である	○		A
・学校や地方行政の教育への責任は重い	○		A
4 コミュニティと行政との間における認識やルール			
・プロジェクト対象地区の選び方は極めて公正である	○		A
・学校建設サイトはコミュニティの政治力できまる、不公正である		○	A
・コミュニティと行政間の合意や約束事は実行される	○		A
5 行政内、または異なる行政間における信頼感、責任感、ネットワーク			
・中央・地方における教育行政の情報交換や意志決定のためのネットワークは部族や政党によるものが優勢であり、行政組織は機能を果たしていない	○	○	A
・自分の部署が参加せずに作成された政策の実施には責任はなく協力しない		○	A
・教育政策の実施には、他省、地方行政と協力すべきである		○	B
6 教育行政官と外部支援者との間における信頼感、責任感、役割			
・行政官はドナーの支援プロジェクトの実施・成果に対し責任がある	○		A
・行政官とドナーやコンサルタントとの協力は必要である	○		A

注)A: 操作可能、BEEPの活動内容や実施体制の形成において具体的な対応策がとられたもの。

B: 操作困難、BEEPにおいての直接的操作は困難、または適切でないが考慮のうえ対応したもの。
出所) World Bank(2000)を参考に、著者がソーシャル・キャピタルの概念を応用し作成。

に女子通学を促進しうる条件と政策手段について検討した。また教育分野におけるコミュニティ参加の経験(特にUNICEF,GTZ,SFD⁽¹⁷⁾のプログラム)を通じ、他のセクターでの取り組みも参考にしながら、教育へのコミュニティの参加をより促進していくための計画を提案した。その際、「コミュニティと行政との間における信頼関係や役割」についても考慮し、例えば学校建設や学校運営時での役割分担についてどのような合意をすることが重要か、実施中のフォローはどうすべきかなどについても検討した。

制度面アセスメントは、「教育行政組織内、または財務省など他の行政との間における信頼感・責任感・ネットワーク」、そして「行政官と外部支援者との間におけるプロジェクトに対する認識」に注意して、プロジェクトの実施体制のあり方を検討した。プロジェクトの効果と持続性を高めるために、教育行政

の制度に整合した形で、教育省のプロジェクトへの実施責任とオーナーシップを高めるための方法を検討した。ドナーの支援プロジェクトは、形成過程でも実施課程でもドナーのスタッフやコンサルタントが主導権を握り、教育省の行政官たちの参加や役割は限られている場合が多く、概してその持続性やプロジェクト対象地域外への波及効果は弱いと指摘されてきたためである。また、地方分権化の動きを踏まえ、プロジェクト実施における中央と地方の役割分担について、教育省制度の見直し案、教育行政官のマネジメント能力やシステム(情報システム、財務システム、給与システム)の分析を基に検討した。

経済面アセスメントは、イエメンにおける異なるプロジェクトの学校建設のコストと女子就学への効果との関連を、コミュニティ参加の形態の違いを考慮したうえで比較分析した(費用対効果分析)。その結果、調達シス

テム・手続きが簡略で、コミュニティの参加が建設時また建設後も積極的であるプロジェクトは、実質コストがより低く、建築期間も短く、女子就学への効果性も高いという結果となった。「コミュニティの学校への役割」と「地方分権など行政の簡素化」が教育投資の費用対効果を高めるうえで重要であると再確認されたのである。

(2) 実施にむけて

BEEPの開発目標の達成に対し重要な影響を与え得ると評価されたソーシャル・キャピタル的なものに対して、そのプラスの影響をより引き出し、マイナスの影響を減らすための対応策がとられた。表2が示すように、こうした対応策は、プロジェクトの活動内容とその実施体制に反映された。以下に主な対応例を説明する。

まず、プロジェクトの活動内容への反映（政策手段オプションの取捨選択）については、「コミュニティと行政の関係を」強める、「行政間の役割分担」を明確にして機能を改善するという、いわばソーシャル・キャピタルに直接働きかけるキャパシティの強化が、アクセスや質の向上と並ぶ活動目標の一つとされた。BEEPの基礎教育への農村児童の就学を増加させるという開発目標は、3大活動目標の成果(アウトプット)によって達成すると期待されている。第1の成果はアクセスの拡大で、遠隔農村地域で利用可能な教室数の増加によって、児童、特に女子の低学年への就学機会が増加すること。第2の成果は質の向上で、学校におけるリソース(教員、備品、教具など)の質の改善で、特に女子とその家族にとって学校が魅力的なものとなり、女子の就学率と通学継続率が高まること。そ

表2 BEEPに重大な影響を与え得る
ソーシャル・キャピタル的なものへの対応例

主な対応例	表1
(A) プロジェクトのデザインに反映（政策手段と活動内容の選択）	
<u>コミュニティ参加を促進するためコミュニティ及び行政側双方に働きかける</u>	1-4
・学校とコミュニティの定期的会合などを通じ、参加意識や実際の活動を促進する	
・中央・州教育行政において、コミュニティ参加促進ユニットの形成と育成を行う	
・コミュニティ参加プログラムの参加経験をもつGTZの技術協力を教育省が受ける	
<u>中央、州、区における教育行政間のつながりや役割分担を改善する</u>	5
・教育省の効率的な組織改革を行い、中央・州・区および各部署の役割を明確にする	
・MIS*の開発とその活用能力の強化を行い、情報交換を制度化する	
・新たな政策やその実施のための規定や手続きについてのワークショップを定期的に開催する	
<u>コミュニティの女子教育への認識・規範を配慮して教育のアクセスと質を向上させる</u>	1
・塀、女子用トイレなどを考慮した学校のデザイン規格を導入	
・学校環境の質の向上を計る（文房具セットの供与など）	
<u>コミュニティの意識や役割を重視したアクセス向上活動の対象地区の選定基準を導入する</u>	1-2
・学校建設へ貢献する意欲や女子の通学への過度の反発について調べる	
<u>透明性の高いプロジェクト対象地域の選定法を導入する</u>	4
・プロジェクト対象区は教育統計に基づいて選定し、その選定基準指標とデータを公表する	
・アクセス向上活動の対象地区は、スクール・マップ・データ分析に基づいて選定し、さらにその地区へのフィールド調査結果に基づき最終決定を行う	
(B) プロジェクトの実施体制に反映	
<u>プロジェクトへの教育行政官のオーナーシップと責任を高める</u>	5-6
・教育省の組織機能と責任に基づいたプロジェクト実施体制とする	
・プロジェクト実施マニュアルに目標別の実施手順と責任部署について中央・州・区別に明記する	
・教育省と世界銀行との合意文書などはアラビア語に翻訳し、広く配布する	
<u>プロジェクトについて様々なアクター達が意見交換を行う機会を増やす</u>	1-6
・プロジェクトの立ち上げワークショップでは全州の代表者など幅広いアクター達が参加する	
・他プロジェクト（SFD, UNICEF, GTZなど）との情報交換を重視し、会議を定期的に開催する	

注)*MISは、Management Information Systemの略。

出所) World Bank(2000)を参考に、著者がソーシャル・キャピタルの概念を応用し作成。

して、第3の成果がキャパシティの強化で、コミュニティ参加を含む教育マネージメントの強化により、教育予算の効率的・効果的活用を図り、教育機会及び質の改善にむけたプログラムの持続性をより確固たるものにするのである。これらの活動に予定されたBEEPの総費用は6260万ドル相当で、その財源はIDA⁽¹⁹⁾が5600万ドル、政府予算480万ドル、ローカルコミュニティが180万ドルと、割合的には少ないもののコミュニティの役割が金額でも明示されている。

コミュニティの参加促進のためのキャパシティ強化活動は、コミュニティ及び行政側双方に対してプロジェクト州と地区で試験的に実施されている。行政側では、中央と州における教育行政で、コミュニティ参加ユニットの試験的な設立やスタッフのトレーニングなどが行われ、新しい役割を組織化していくとなった。教育省は、一部の地域でコミュニティ参加プログラムの実施経験をもつGTZやローカルの専門家(SFDやNGOなどでの経験者)の技術協力を受け、フィールドの経験をより行政にも生かし、広く普及することを目指している。

アクセスと質の向上という他の2大目標に対する活動内容も、キャパシティ強化を目標とする活動と関連し、ソーシャル・キャピタル的なものへの配慮や活用を試みている。例えば、塀、女子用トイレなどを考慮した学校のデザイン規格の導入やプロジェクト学校への試験的文房具セットの提供などは、女子の通学に対するマイナスの条件を減らし、女子通学を家族やコミュニティが奨励しうる環境を作ることを目指したもので、「コミュニティの女子教育への認識や規範」に配慮したものと言える。

BEEPのコンセプトは一見シンプルであるものの、イエメンにとって様々な新しい試みを含んでいる。よって、行政の政策実施・吸収能力を考慮しながら、また政策手段そのものの適切性を検討するため、BEEPは20州

のうち4州(Governorate)のみで実施されることとなった。これらプロジェクトの対象州、さらに区の選定は、「中央・地方の行政間また行政とコミュニティの信頼・協力関係」の重要性を考慮し、透明性の高い方法でなされている。対象地域選定についての不平等が高まると、プロジェクトに対する様々な政治的妨害が予想されたためである。プロジェクト対象区は教育統計を使って選定され、その選定基準指標とデータは公表されてきた。また、プロジェクト区別の学校建設対象地区の数や場所は、スクール・マップ・データ分析を基に検討選定され、さらにその地区へのフィールド調査結果のデータに基づいてプロジェクト運営委員会にて最終決定が毎年行われている。そのデータは必要に応じ報告、公表され、そのためのデータ収集や分析方法についてはキャパシティ強化を目標とする活動で支援されている。

さらに、プロジェクト区の中からの学校建設対象地区(通常キャッチメント・エリアと呼ばれる)の選定については、「コミュニティの学校教育への意識や役割」を重視し、できるだけコミュニティ参加を奨励することを狙いとしたものを導入した。教育省は、学校建設サイト候補地でフィールド調査を行う際、コミュニティの調査を担当する行政官も含めている(できるかぎり女性を含む)。ただし、コミュニティの貢献を数値的に設定した最低選定基準を設けるなど、その貢献度や自発的意欲の高さで優先順位を決める主な基準とはしていない。あくまでも、その地区の女子が他の地区に比べてどれほど学校へのアクセスに欠如しているのか、逆に言えばどれほどその地区への介入が女子の就学を増加させる可能性があるのかということが最も重要な基準となる。コミュニティ調査の役割は、コミュニティの学校建設へ貢献する意欲や内容、また女子の通学に対する反発の有無などについて調べながら、その地区周辺の典型的な教育データ(学齢人口、就学数、学校施設、教員

など)や建設計画(建設規模、就学見込みなど)の妥当性を検討し、選定された地区に対しては建設実施中・実施後についての責任感を高めることである。

プロジェクト実施体制は、「教育行政官のオーナーシップと責任」をより高める方向で形成された。教育省の組織機能に対応してプロジェクト実施体制を決めたが、これは教育省の行政改革案の実施と必要に応じた改訂を試験的に実行するものとなった。プロジェクト実施マニュアルには、目標別の活動計画と実施手順とともに、中央・州・区別に実施責任部署が明記された。その責任を得た人々には職務に応じたインセンティブを政府から支払われることが約束された。近年のイエメンにおける世銀支援プロジェクトでは、ローカル・コンサルタントによる比較的大掛かりなプロジェクト実施ユニット(Project Implementation or Management Unit: PIU/PMU)を設立することが通例になっていた。PIUは、有能な人材を高い給与で雇用しており、限られた期間の投資プロジェクトをよりスムーズに実行するには有効とみられた。しかし、PIUの存在は、行政官達の不平感を募らせ、プロジェクトの効果を高め、また持続性をもたらすために必要な協力が行政官から受けられないなどという問題を招いてきた。よって、BEEPではこうしたPIUを設けず、代わりに、小規模の事務ユニット(Credit Administration Unit: CAU)を中央教育省内に設立し、世銀資金に特有な会計、調達などの業務のための少数の指導者・監督者的なコンサルタントのみを配置した。州と区レベルには、特にそうしたユニットも置かず、責任を持たされた行政官がそれぞれの任務に応じたトレーニングを受けている。

このような省内の人材に頼った実施体制は、省内の組織的また個人の能力などキャパシティの不十分さによってプロジェクトが頓挫するリスクが高いと指摘されてきた⁽¹⁹⁾。このようなリスクを減らすために、BEEPでは

プロジェクト形成時から行政のキャパシティ・ビルディングを進め、また実施1年後に進捗を検討し、責任をもつ部署のキャパシティが大変不十分であった場合は、その活動内容や実施体制を変えるという条件がつけられた。特にアクセスの向上のための活動の実施体制は、これまでになく地方行政の責任と権限を増したものであるため、1年目は、1つのプロジェクト州のみで実施が始まった。

(3) これまでの成果

BEEPの実施状況は、全般的に予想以上に良好で、1年目の活動計画がほぼ予定どおり達成されたため⁽²⁰⁾、2年目以降は4つのプロジェクト州全てに対する活動計画が実施されている。コミュニティ参加を促進し、教育省のオーナーシップを中央と地方において強化するというプロジェクトの実施体制と活動内容が機能したのである。2年目において、プロジェクトの直接的介入を受けて授業を開始したクラスは計画以上の数で、その生徒に占める女子の割合も半数以上である。

特にコミュニティの参加促進については「学校建設に対するコミュニティの貢献についての合意が十分に実行された」「半数以上のプロジェクトスクールでは、学校のメンテナンスや運営へのコミュニティの参加が活発である」という活動成果指標がサイト訪問の報告内容によって半期ごとにモニターされることになっている。学校のメンテナンスについての評価はまだ無理であるが、学校建設に対する土地や石材などコミュニティの貢献についての合意の実現度は満足のいくものだったと評価されている⁽²¹⁾。また、コミュニティ参加ユニット設立のための中央・州教育行政の改編についても、多少遅れはあったものの、女性行政官の登用、経験のあるGTZの専門家を世界銀行支援のプロジェクトでコンサルタントとして起用など、必ずしも容易ではない試みを成し遂げて、着実に進んでいる⁽²²⁾。

BEEPについての評価は、ログ・フレーム

に基づく半期ごとのプログレス・レポートの他にも、政策レター⁽²³⁾に基づく政策レビューや包括的なプロジェクトの中間評価と終了時評価レポートを通じて政府及び世界銀行によって行われる予定である。よって、まだBEEPについて包括的な評価はなされてはいないが、2002年10月に開催された第一回国民基礎教育会議やその際承認された基礎教育戦略にも、教育省のBEEPの実施体制への自信とその開発目標にむけた活動内容に対する肯定的な姿勢が表れており⁽²⁴⁾、BEEPは重要な達成を果たしてきていると言えよう。2003年中には、BEEPのより詳しい検討も含めて、教育省と世界銀行は、他のドナーとともに、基礎教育改革を全国的に実施するためのBEEPIIの準備を開始する予定である⁽²⁵⁾。

(4) 教訓

以上で検討したようなソーシャル・キャピタル的なものが基礎教育プログラムに重大な影響を及ぼするという認識は、政府もコミュニティもまたドナーも持っている。ただ、そうしたソーシャル・キャピタルを活用・形成するための比較的新しいアプローチは、他のキャピタルへの働きかけに比べ、準備に時間がかかるが投資する金額そのものは少なく、成果をみるまでの忍耐を必要とし得る。よって、短期的なプロジェクトの効果を重視する場合やドナー資金の実支出や物質的な成果のみによってプロジェクトを評価する場合には、わずらわしいものになりがちである。

例えば、学校建設のみを目標にしたドナー支援を受けるプロジェクトにおいては、コミュニティ内のソーシャル・キャピタルのみを重要とみなし、ローカル・コンサルタントらにかなり頼ったデザインを好むかもしれない。つまり、そのプロジェクトでは、行政とコミュニティとの間の信頼関係といったソーシャル・キャピタルには積極的に介入しないということである。よって、ローカル・コンサルタントらが、特定の期間、ある地区に責

任をもつコミュニティの専門家として、プロジェクトの実施機関(もしくはドナー)と契約を結び、この実施機関や契約元が教育省ではないかもしれない。この場合、コンサルタントにかかる経費の高さも、不慣れな教育行政官がコミュニティとともに技術・意識面で新しい職務を果たすために必要な経費や時間、さらにコミュニティへの働きかけの効果(貢献度など)との関係で短期的に考えると、決してドナーにとって割高なものではないと考えられる。

しかし、教育の総合的改善をめざすプロジェクトやプログラムでは、行政を活用しないやり方は教育行政官の反発やモラルの低下を招くだろうし、学校建設プロジェクトでもその持続的効果を考えれば、やはり問題は残るだろう。BEEPのこれまでの良好な実績をみても、短期的または狭いプロジェクト対象地区における成果のみにとらわれずにプロジェクトをデザインすることが重要と考えられる。但し、実施中には、モニタリング・評価基準に基づいてパフォーマンス状況を定期的に審査し、必要に応じてプロジェクト・デザインや実施体制を見直すという柔軟な対応策をとることが、よりよいパフォーマンスを引き出し、リスクを最小化することになると考えられる。

4. おわりに

基礎教育分野における開発目標の効率的、効果的、そして持続的達成のためには、ソーシャル・キャピタル的なものを具体的に把握し、適切に対応することは非常に有用と思われる。ソーシャル・キャピタルという概念やその役割についての研究の蓄積は、ドナーによる援助プロジェクトやプログラムにおいてこれまで必ずしも充分に対応されてこなかった目に見えない社会的な要因をより分析し、適宜働きかける活動を支援し、その効果を評価する際に有用と考えられる。

日本の開発援助政策でも、基礎教育分野の協力において住民参加の促進、学校の運営能力の向上、教育行政能力の強化といったソーシャル・キャピタルと深く関連している課題の重要性を強調している⁽²⁶⁾。しかし、これらの課題が教育分野における実際の協力内容や実施体制に十分反映されてきているとは、まだまだ言い難い状況ではなかろうか。例えば、行政とコミュニティとの「橋渡し」的な関係作りへの日本の援助の役割は見落とされ、重要な要因としては分析されてこなかったのではなかろうか。今後は、このような点にも適宜考慮しながら、日本の協力の効果をより高める必要があるだろう。

注

- (1) 佐藤(2002, p.3-4)が指摘するように、直訳すると「社会資本」となるが、これは狭義に「道路など社会的インフラストラクチャー」として定着しており、議論に混乱を招きやすい。よって、本稿では使用していない。
- (2) Hulme(2000,p.3), 坂田(2002,p.7)を参考にした。
- (3) この定義は、2001年8月から2002年3月まで行われた国際協力事業団「ソーシャル・キャピタル形成と評価」研究会によるものである。本稿は、筆者が当研究会に提出した原稿を基にしているが、注記がある場合を除いて、本稿にある見解は研究会を代表してはいない。尚、本稿の掲載にあたっては国際協力事業団から了承を得ている。
- (4) 2000年の世界教育フォーラムにて合意された「ダカール行動のための枠組み」における目標及びミレニアム開発目標における教育分野についての課題を基に極めて簡潔に述べたものである。
- (5) ソーシャル・キャピタルは、教育の目標を達成するために必要なインプットである

だけでなく、教育によってもたらされる成果のひとつであるという見方もある(Heyneman, 1998)。学校で生徒が集団活動を身につけたり、市民教育を受けた生徒が社会における責任を学んだり、また学校がコミュニティ活動の場となったりするなど、教育を通じてその社会のソーシャル・キャピタルが形成され得る。また学校教育は、多様な社会・経済的背景にある児童が同じような公共の学校に就学することで(共通のカリキュラムなど)、社会の連携を促し市民性を強める可能性があるということである(World Bank ソーシャル・キャピタルホームページ)。しかし、本研究では、前者の目標達成のためのソーシャル・キャピタルの役割に焦点を当てている。

- (6) 以下の例の多くは World Bank ソーシャル・キャピタルホームページからの情報に基づいているが、本研究におけるソーシャル・キャピタルの定義に沿う形で、検討を試みた。また、例によっては、参考文献においてソーシャル・キャピタルという用語は使われていない場合もある。
- (7) 例えば、Caplan, Choy and Whitmore (1992)。
- (8) 例えば、Coleman and Hoffer (1987)。
- (9) 例えば、White and Kaufman (1997)。
- (10) World Bank ソーシャル・キャピタルホームページ"Downside of Social Capital in Education"を参考にした。
- (11) 例えば、World Bank (1995), Sawada (1999), Rugh and Bossert (1998)を参考にした。
- (12) 例えば、Colletta and Perkins (1995)は、コミュニティ参加の成功の前提条件として政治的意志の強さ、キーマン・アクターのコミットメント、制度のキャパシティを挙げ、伝統的及び近代的権力が民主的な意志決定過程に基づく社会において参加型過程はより容易であると指摘している。

(13) 例えば、インドについて World Bank (1997)では、女性教師の比率の高い学校ほど学習達成度における男女差が少ないし、民族的背景や言語を生徒と共有する教師の方がより効果的であるというように、教師がその性質を生徒とより共有することで効果的になることがしばしばあると指摘している。

(14) Caynor, (1998,p.15-19)を参考にした。

(15) 例えば、Francis (1998)は、ナイジェリアで、PTA や学校委員会や他のグラスルーツな組織などボランティア組織がその地域の学校への就学や出席の奨励及び施設、メンテナンス、セキュリティの改善に役立ったと示している。しかし、こうしたソーシャル・キャピタルにあまり頼りすぎたり、意志決定過程にコミュニティや家族を十分に含めていなかったりすると、彼らは子供を私立に通わせたり、もしくは学校に全く通わせなかったりしてしまうかもしれないと警告している。

(16) BEEP については、特に注記がない限り、World Bank (1999,2000)を参考にした。但し、ソーシャル・キャピタルの概念を用いたBEEPの分析・記述は、筆者が行ったものであり、必ずしもプロジェクト関係者のコンセンサスを得ているものではないことをお断りしておく。

(17) SDF は社会開発基金(Social Fund for Development)の略称。GTZはドイツ開発公社の略称。

(18) IDA は世界銀行グループの国際開発協会(International Development Association)の略称で、無利子で、BEEPの場合償還期間も40年(うち据置期間10年)という極めて緩やかな条件の融資のこと。

(19) World Bank (2000,p.21-22)を参照。また教育省と世界銀行との間に交わされた文書には、"Aide-Memoire/Memorandum of Understanding for BEEP, December 1999, March 2000" がある。

(20) World Bank Aide-Memoire for BEEP Supervision Mission of December 2001.

(21) Ministry of Education (2002a)。

(22) Ministry of Education (2002a)及び筆者の2002年10月のイエメン訪問における関係者へのインタビューによる。

(23) 教育大臣から世界銀行総裁に宛てられた基礎教育における目標と政策についての書状のこと (World Bank 2000, Annex 11)。

(24) Ministry of Education (2002b)などの会議資料と筆者が会議に参加した際の印象による。

(25) 2003年3月の筆者による世界銀行スタッフへのインタビューによる。

(26) 国際協力事業団 ホームページ (<http://www.jica.go.jp/global/education/index.html>) (2002年4月) を参考にした。

参考文献

坂田正三(2002)『ソーシャル・キャピタルとは何か-議論の変遷』国際協力事業団『ソーシャル・キャピタルと国際協力』

佐藤寛(2002)『なぜソーシャル・キャピタルか』国際協力事業団『ソーシャル・キャピタルと国際協力』

Aoki, Aya, Barbara Bruns, Michael Drabble, Mmantsetsa Marope, Alain Mingat, Peter Mook, Paud Murphy, Pierella Paci, Harry Patrinos, Jee-Peng Tan, Christopher Thomas, Carolyn Winter and Hongyu Yang. (2001). "Education in Poverty Reduction Strategy Sourcebook" Draft for Comments in June 2001. (<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/chapters/education/educat.htm>)

Caplan, Nathan, Marcella Choy and John Whitmore. (1992) "Indochinese Refugee Families and Academic Achievement,"

- Scientific American*. 266(2): 36-45.
- Caynor, Cathy. (1998) *Decentralization of Education: Teacher Management*. Washington, DC: World Bank.
- Coleman, James. (1988) "Social Capital in the Creation of Human Capital," *American Journal of Sociology*, 94: S95-S120.
- Coleman, James and Thomas Hoffer. (1987) *Public and Private High Schools: The Impact of Communities*. New York: Basic Books.
- Colletta, N. and Perkins, G. (1995) "Participation in Education," Social Development Papers (SDP), Number 1. World Bank.
- Francis, Paul et al. (1998) "Hard Lessons: Primary Schools, Community, and Social Capital in Nigeria," *World Bank Technical Paper, Africa Region Series*, No. 420.
- Heyneman, Stephen P. (1998) "From the Party/State to Multi-Ethnic Democracy: Education and its Influence on Social Cohesion in Europe and Central Asia Region," Paper sponsored by International Child Development Centre, United Nations Children's Fund. Florence, Italy.
- Hulme, David. (2000) "Protecting and Strengthening Social Capital in Order to Produce Desirable Development Outcomes." SD SCOPE Paper No. 4. Social Development Department.
- Ministry of Education. (2002a) "Basic Education Expansion Project Progress Report January-August 2002." Republic of Yemen.
- Ministry of Education. (2002b) "First National Basic Education Conference Conclusive Statement." Sana'a October 29, 2002. Republic of Yemen.
- Putnam, Robert D. with Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rugh, Andrea and Heather Bossert. (1998) *Involving Communities: Participation in the Delivery of Education Programs*. Submitted to ABEL Project. Washington, DC: Creative Associates International, Inc.
- Sawada, Yasuyuki. (1999) "Community Participation, Teacher Effort, and Educational Outcome," in *Essays on Schooling and Economic Development: A Micro-Econometric Approach for Rural Pakistan and El Salvador*. 160-201. Stanford University.
- UNESCO. (2002) *Education For All Global Monitoring Report 2002: Is The World On Track*. Paris: UNESCO.
- White, Michael and Gayle Kaufman. (1997) "Language Usage, Social Capital, and School Completion among Immigrants and Native-Born Ethnic Groups." *Social Science Quarterly* 78(2): 385-398.
- World Bank. (1995) *Staff Appraisal Report El Salvador Basic Education Modernization Project*.
- World Bank. (1997) *Primary Education in India*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. (1999) *Yemen Education Sector Assistance Strategy*.
- World Bank. (2000) *Project Appraisal Document of Republic Yemen Basic Education Expansion Project*.
- World Bank. ソーシャル・キャピタル・ホームページ(<http://www.worldbank.org/poverty/scapital/topic/edu1.htm>) (April, 2002)