

第3章 世銀と社会開発：Social Capital の取り込み ガーナとベトナムのケース

1. はじめに

世界銀行が取りまとめた世界開発報告（WDR）2000/2001 年版は、「貧困と開発」をテーマに2000年9月に発刊された。貧困をテーマにして、WDR が発行されたのは、1990年以来、十年ぶりのことである。90年代後半以降、ウォルフエンソン総裁の下、世界銀行は経済インフラ中心の開発融資路線を全面的に軌道修正し、社会的な側面や環境問題へと、活動領域を拡大してきている。その流れの中で、作成された今回のWDRでは、貧困問題の捉え方が大きく異なっている。

また、2000年は、国連および国連の専門機関が主催した「社会開発」関係の諸会議が開催された年でもある。たとえば、教育については、1990年にタイのジョムティエンで行われた「万人のための教育会議」のフォローアップがセネガルのダカールにて行われた。ジェンダーに関する会議も1995年に行われた北京会議のフォローアップがニューヨークで開催された。さらに、1995年にコペンハーゲンで開催された「社会開発」に関する会議のフォローアップが、ジュネーブにおいて開催されたのである。このように、国際機関を中心にして、開発援助のあり方、重点項目、方法について、幅広い参加を得て、個別の問題から、開発概念にいたるまで議論されたのが、2000年であった。

これらの会議や報告を通じて、明確になってきたことは、社会開発が開発の中で果たす役割が拡大することがあっても縮小することはないという認識であり、さらに、そのように重要視されるようになってきた社会開発を実務にどのような形で取り込もうとしているのかについて検討していくことが重要である。なぜなら、社会開発の重要性を教条的に唱えることは容易であるが、それを、実際の開発のフロントラインにおいてどのような形で取り込んでいくのかが示されなければ、実際の貧困削減あるいは貧困撲滅にはつながらないからである。これは、MDBsの中核にある世界銀行についてもあてはまることであろう。本章では、文献資料や訪問調査によるヒアリングなどをもとにして、途上国開発における「世界銀行と社会開発」をテーマに、世銀の基本的な社会開発への考え方とフィールド活動についてまとめてみる。

2. 世銀の社会開発への取り組み

2000年6月に国連特別総会がジュネーブで開催された。これは、コペンハーゲンの社会開発サミットから5年後のレビューと今後の社会開発分野の国際協力指針を策定することを目的としたものである。世銀は、本国連総会のために「社会開発への新たな道」(New Paths to Social Development (World Bank (2000b)))と題するレポートを発表した。国連総会の内容には立ち入らないが、本レポートをもとに、最近の世銀の「社会開発」への取り組みについて、検討していく。

(1) コミュニティ開発：ネットワークの重要性

社会開発とは、保健衛生、住環境、雇用など生活の諸側面をカバーする幅広いものである。世銀も、1970年代後半以降、教育、保健衛生、労働の分野に力を入れてきた。各国の教育基盤の整備、病院をはじめとするクリニックの建設などの社会インフラ充実が中心であった。しかし、このような「社会」開発から、明確に異なる視点で「社会開発」に取り組もうとする姿が前述のレポートには記されている。とくに、社会を各地域にて生活している住民の社会組織・制度のあり方に着目していることが挙げられる。言い換えれば、社会開発で言うところの「社会」は、もはや、インフラを分類するために活用されるものではなく、人々が生活をしている場としての「社会」を意味する立場に立ったのだといえる。世銀は、コミュニティの特質と役割をどのように捉えていくのかを考えていくプロセスこそが社会開発であると記している。

これまでも、「コミュニティ開発」なる言葉は世銀のプロジェクトの中にもしばしば使われてきた。しかし、そこで目指された「コミュニティ」には、社会全体を総合する、含有するという意味でのコミュニティであり、それは、むしろ、物理的な境界線としての意味合いが主であった。これに対して、今回のレポートで取り上げられている「コミュニティ」とは、コミュニティを個別の特質のあるものとして把握し、その特質が開発過程の中でどのような役割を果たしていくのかを検討しているものである。そして、「社会の固有性」を示すものとして Social Capital (社会そのものの資質) が大きく取り上げられている。

(2) 国単位での "Social Capital" の形成

(イ) Social Capital とは何か？

世銀は、このレポートの中で、なぜ Social Capital が必要とされるのかを、とくに、貧

困撲滅を目標とする開発の側面から説明をしている。そもそも貧困とは、収入稼得機会の不足という経済的側面、個別の人的資本能力の不足、さまざまな危機に対処するための社会保障システムの欠落、それに、自らの持つパワーの不足などが貧困の主要因であると述べている。言い換えれば、貧困とは、従来から指摘されてきた資金面、物理的、人的、自然資源面での資本不足から引き起こされており、これらの不足状態を解消することが必要と指摘している。こういった考えは、何ら目新しいことではない。なぜなら、個別の世銀のプロジェクトで達成目標としてきたことは、雇用創出であったり、人的資本の強化であったり、あるいは、効果的な資源配分を達成するための産業政策の策定であったわけである。ところが、本報告書では、実は、これら従来から重要だと言われてきた4つの資本が乏しくても、第5の資本として「Social Capital」が存在すると主張している点が際立っている。言い換えれば、貧困層の多くは、何も持ち得ていない状態かもしれないが、実は、社会の資質と呼べる「資本」を持っているはずで、それを大切に活用あるいは育てていかなければ、開発は思うように進んでいかないとする考え方なのである。

(口) Social Capital はなぜ重要なのか？

なぜ社会そのものの資質を資本の一つとして認識することが、貧困削減を目標に置く「開発」にとって大切なのだろうか。本レポートによれば、貧困者が直面する所得の不安定性というリスク、自然災害などのリスク、情報入手の乏しさからくる技術的脆弱性などのリスクなどに対応するための手段として、Social Capital が大きな役割を果たしうるとしている。つまり、リスク対応能力形成のコアとして Social Capital は位置付けられている。具体例として、1990年代以降、世界各地で急速に広がっていったグラミン銀行に代表される「小口金融」の開発手法が取り上げられている。ここでは、2, 3のケースに沿って、もう少し詳細に Social Capital の重要性をまとめてみる。

A. リスクヘッジ

レポートでは、リスクをリスクの種類と性質に基づいて分類し、とりまとめている(表1参照)。表1によれば、リスクには、個人や個別の家計にダメージを与えるミクロレベルのものから、より広範に地域全体に影響を与えるマクロなものまで幅広い。さらに、リスクをその性質に基づいて分類すれば、自然、保健衛生、社会、経済、政治、環境に分かれる。たとえば、経済であれば、失業をミクロレベルのリスクとして整理し、財政や金融の危機をマクロなリスクと分類している。また、作物の不作や漁業資源の枯渇などをミクロとマクロの中間にあたるメソレベルのリスクと呼んでいる。社会のリスクとしては、戦争

や社会紛争をマクロの、テロリズムなどをメソの、犯罪や家庭内暴力をミクロのリスクとして分類している。

表1

Type of risk	Main sources of risk		
	Micro (idiosyncratic)	Meso (covariant)	Macro (covariant)
Natural		Rainfall Landslides Volcanic eruption	Earthquakes Floods Drought High winds
Health	Illness Injury Disability Old age Death	Epidemic	
Social	Crime Domestic violence	Terrorism Gangs	Civil strife War Social upheaval
Economic	Unemployment	Resettlement Harvest failure Unemployment Declining soil fertility Reduced fish stocks	Growth collapse Balance of payments, financial, or currency crisis Technology- or trade-induced terms of trade shocks
Political		Riots	Political default on social programs Coup d'état
Environmental		Pollution Deforestation Nuclear disaster	

Source: World Bank, Human Development Network, "Social Protection Strategy Paper" (Washington, D.C., 1999); Saurabh Sinha and Michael Lipton, "Damaging Fluctuations, Risk, and Poverty: A Review," background paper for the World Development Report 2000/01: Poverty and Development (New York: Oxford University Press, forthcoming).

(出所) New Paths to Social Development: Community and Global Networks in Action World Bank(2000b)

法制度によって公的に設立されたグループではなく、インフォーマルな社会関係に基づいて成立している社会グループによって、これらのリスクに対処していこうとする力が Social Capital の資本力とされている。いいかえれば、インフォーマルな社会グループによって、リスクの度合いを分散したり、吸収していこうとする考えである。

前出したグラミン銀行の例を取り上げてみよう。バングラデシュのほとんどの農村貧困層は資本市場にアクセスできないという意味での市場の不完全性下に置かれている。そこで、グラミン銀行は、貧困層へのグループ貸付という発想を取り入れ、それによって、貸

主にとっての返済リスクの軽減に努めた。結果として、返済率はきわめて高く、商業銀行間の持っていた「担保のない借り手の債務返済不履行」の予測を完全に裏切ったわけである。それだけではなく、グラミン銀行の場合を見ると、貧困層の二度目、三度目の貸付へと拡大していき、さらに、借り手グループが自身の村の教育改善や保健整備に力を入れるようになるなど、副次的活動へとその役割を拡大していった。まさに、「社会そのものの資質」が開発プロセスにて生かされることで生まれた、リスクヘッジと社会開発の促進であったといえる。

MDB である世銀が、その報告書の中で、政府や既成の金融組織の限界に触れるだけでなく、それに取って変わる役割を担うものとして、インフォーマルな社会グループの活動を下支えしていこうとすることは開発の潮流を考える上でとても重要である。

B. 国内紛争と Social Capital の性質

世銀のレポートでは、社会開発や人間開発を考えるのは、何も平時のみを想定しているのではないことが明確に示されている。開発途上国、とりわけ、最貧開発途上国に分類されている国々の多くは、国内紛争を経験したか、あるいは、紛争の最中にある場合が多い。世銀は、紛争と開発プロセスの結びつきを検討していくことが実は大変重要であることに触れ、紛争、社会の統合、不公正と Social Capital についての関係性を説明している（表 2 参照）。表 2 は、紛争処理と社会統合について、Social Capital を水平的なものや垂直的なものに分けて説明している。水平的な Social Capital とは、個別の民族などに分断あるいは孤立する極と様々な民族やグループの間を融合していく状態をもう一方の極に持つものである。垂直の Social Capital とは、国家や市場レベルのマクロとコミュニティや個人レベルのミクロを 2 つの極に持つ軸である。この表からは、グループ間の融合を志向する水平的な Social Capital と政府や市場を指示する垂直的な Social Capital を持つことで紛争の少ない社会を形成できると説明している。反対に、各グループが個別に Social Capital を固持し、また、個人やコミュニティを前面に押し出していくような社会状況であると、紛争になる可能性が高いことを示している。

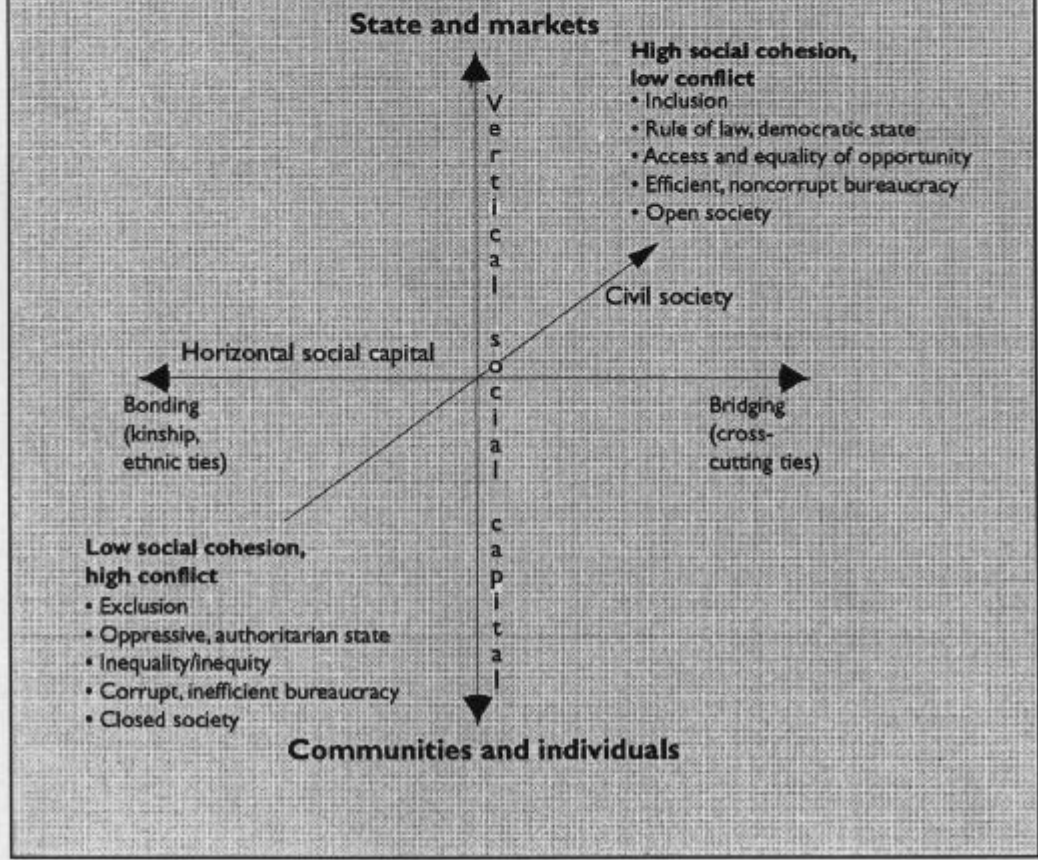
つまり、Social Capital はその性向によって、紛争の種にもなり、また、解決にも役立つということを説明し、Social Capital は大切ではあるが、すべてをそのままの状態を受け入れるのではなく、紛争を起さずに、社会や国家の統合を進めていくような Social Capital を支援していくことを明示しているわけである。この点は、世銀の「Social」の捉え方を端的に表しているといえる。

表 2

Social capital, social cohesion, and conflict management

Why does violent conflict erupt? Consider the relationship between social capital and social cohesion—expressed in the nexus of vertical and horizontal social capital and the balance of bonding and bridging social capital (see figure).

Social cohesion refers to two broader, intertwined features of society. First, the absence of latent conflict—whether in the form of income inequality, ethnic tensions, disparities in political participation, or other forms of polarization. Second, the presence of strong social bonds—measured by levels of trust and norms of reciprocity, the abundance of associations that bridge social divisions (civil society), and the presence of such institutions of conflict management as responsive democracy, an independent judiciary, and an independent media.³



(出所) New Paths to Social Development: Community and Global Networks in Action World Bank (2000b)

B. エンパワメントを進める Social Capital

垂直的、水平的 Social Capital がもたらすのは、結局、市民社会のエンパワメントであり、その市民社会の基盤として、各地域のコミュニティが存在するという見方を提示して

いる。つまり、市民のエンパワメントこそ、紛争の解決や処理を推進することとなるという考え方である。

以上から、世銀が社会開発に力を注ぐ理由として取り上げている Social Capital には、リスクの軽減効果と 紛争処理とエンパワメント効果が挙げられている。そこで、次節では、社会開発分野で世銀が果たす役割についてまとめてみたい。

(3) 社会開発分野で世銀の果たす役割

前節でまとめたように、世銀は社会開発をハード面でのインフラ構築の視点から捉えることよりも、むしろ、開発プロセスにおける社会的要因の重要性を認識するという意味でのソフトな開発視点として位置付けるようになってきている。それでは、世銀自身が果たす役割はどのようなものであるのだろうか。ここでは、世銀のレポートをもとに簡単にまとめる。

(イ) 貧困者の諸資本形成に資する投資の推進

前述したように、貧困層の抱える問題は、貧困層が経済、自然資源、人的資本といった諸資本が不足しており、脆弱であることである。結果、貧困層は、所得向上に結びつく機会への参加可能性が限られてしまう。このような認識に立つ世銀は、貧困層の置かれている状況を改善するための開発プロジェクトやプログラムの形成を重点においている。具体的に言えば、人的資本形成への積極的投資であり、教育・技術訓練分野への投資の増強があげられる。また、人的資本の基盤作りとして、栄養面でのサポートにも力点を置いている。世銀は自身の組織面でも社会開発への取り組みを強化しており、人間開発ネットワークの中に、教育局とともに保健局が置かれ、保健分野への投資も拡大してきている。

(ロ) 貧困者のリスク軽減を考えたマクロ政策

貧困層の脆弱な資本を増強することに加え、貧困者自身を常に脅かしているさまざまなリスクへの対応策に力を入れることも明確に示している。例えば、1997年から98年にかけて起きたアジアの金融危機の際、世銀は IMF とともに、緊急融資形成に動いたが、世銀自身は「社会保護」網構築に力を注いだ。韓国、タイ、インドネシアの労働法の洗い出しや社会保障制度の現状を点検し、その中で改善が必要な点につき、各国政府と協議を行った。これらが融資条件、とりわけ、融資実行期の設定と絡み、交渉過程で大変重要な役割を果たした。言い換えると、世銀は、従来型の構造調整融資で見られたような経済成

長のための効率的な資源配分の徹底を政府に強く求めるものから変化し、より社会的側面を重視する政策の形成へのコミットメントと融資を連動する方向へと動いていることを示唆しているのかもしれない。いずれにせよ、マクロレベルの政策の重点が生産性向上のための経済投資のみならず、そこで生活する人への安全網にも広がってきているのが特徴であり、これが、世銀流の貧困層へのリスク軽減策の一つとして整理することができる。

(八) 社会発展戦略としての Social Capital 支援プロジェクト

世銀は、何も持たない貧困層であるが、彼らには Social Capital があるとする立場を取り、貧困削減につながり、ひいては、社会・経済の発展を導いていく可能性の高い種類の Social Capital 形成支援を明示している。例えば、前述したような、マイクロクレジットプログラムの推進である。マイクロクレジットの特質である、貧困者が共同で融資を受け、返済するというスキームによって、個人では大きすぎる返済リスクの共有化を進めることで、個人では実現できなかった金融資本が獲得できた。さらに、融資の返済を行うことで更なる社会的関係の強化を図るとともに、自前のネットワークの形成を実現した。世銀は、このような社会的資源を有効に機能させていくような開発プログラムの創造に重点を置きつつある。

具体的な活動例としては、Local-Level Institutions Study や The Social Capital Initiatives をあげている。(World Bank (1999a))

貧困者に手を差し伸べるということは、貧困層の居住地域や国に対して、単にハード主体のプロジェクトを実施していくことを意味するのではなく、むしろ、貧困層の「コミュニティ」の存在とそのコミュニティが貧困層の生活改善に対して果たす役割に目を向けることが重要であるという認識が明らかにされている。そして、貧困者自身が有するインフォーマルなネットワーク、社会規範、生活面での価値観などを把握していくことが、実は、人的資本形成や保健体制の確立を助ける可能性があるという考え方を示している。

このような貧困者支援の Social Capital 作りをサポートし、その結果として、貧困者のコミュニティの強化を目指すのが現時点での世銀の取る社会開発戦略であり、その論理に立って、貧困者支援の成長戦略 (Pro-poor growth) を主唱している。

(二) グローバル公共財と公共政策の実施

世銀は、表1で見てきたように、開発のリスクをミクロ、メソ、マクロに分類して整理している。マクロレベルには、国境線を越えた地域を包含しており、グローバリズムの視点が盛り込まれている。したがって、世銀の取り組みの一つには、グローバルな公共財が

必要とされ、そのための公共政策の実行が検討されている。具体的には、ソフトローンによる HIV/AIDS、マラリア、結核などの感染症対策であり、レポートでは、具体的な AIDS ワクチン開発誘引の制度化についても触れている (World Bank (2000b))。

さらに、世銀は、グローバル公共政策のためのネットワーク作りを提唱している。既存の組織と資源をフル活用し、異なる組織間のよりよい協力体制を構築するようなネットワーク作りを努力することを明確にしている。世銀がリードするグローバル公共政策ネットワークの例として、次のものがあげられている。

GDN: Global Development Network

開発分野の研究者と実務家、市民社会間の開発経験や知識を共有化するためのネットワークであり、ドイツと日本で開催された。

GAVI: Global Alliance for Vaccines and Immunization

保健衛生面でのネットワークであり、おもに、感染症対策を主眼とする。

Paris 21: Partnership in Statistics for Development

貧困削減には正確なデータ収集が欠かせない。世銀、国連開発計画、OECD が協力して構築している、統計データベース作成のネットワークである。

Global Water Partnership

水資源の保護を主題として形成されたネットワークである。環境面でのリスク対策から生まれた。

また、これら以外にも、開発協力活動におけるパートナーシップ作り、開発に関する知識の共有化、市民による開発プロジェクトやプログラムのモニタリングの強化、市民の意思決定への参画推進などを通じて、グローバルレベルの Social Capital 形成を謳っている。

(4) 社会統合の視点

世銀の社会開発への取り組みとして、2001年の2月22日に国連大学で開催された持続的開発に関するシンポジウムの席で、世銀の社会開発局長である Steen Jorgenson が世銀の考える持続的開発と社会開発の役割について話をした。その中で、Jorgenson は社会統合の重要性に触れ、また、最貧国で頻発している社会紛争の問題には、社会グループ間の不公正や不平等が根強く存在しており、そのための対策を取っていくことが大切であると主張していた。これは、前述した望ましい Social Capital と望ましくない Social Capital の分類にも通じる話であり、印象的であった。Jorgenson は、実は、世銀の中で、

初めて、Social Fund を構築した経験を持つエコノミストであり、政府一辺倒では開発は進展しないことを熟知している一人である。世銀の社会開発の方向性は、より一層 NGO を中心とした市民社会との連携を念頭におくものとなるのではないかと感じさせられた。

3. 世銀の社会開発への取り組み：ガーナのケース

ここまでは、世銀の社会開発への取り組みと方向性について、最近の世銀の報告書とレポートをもとにして論じてきた。そこで、ここでは、具体的なケースを取り上げることで、世銀がどのような形で社会開発に取り組んできているのかを見ていきたい。本節では、ガーナを取り上げ、次節では、ベトナムについて触れることにする。

(1) 社会開発

ガーナの社会開発の動向を考えるにあたり、次の二つのレポートを参考にすることができる。一つは Consultations with the Poor Study (CEDEP(1999))であり、これは、世銀の Voices of the Poor(World Bank (1999b))の一環としてガーナで行われたものである。もう一つは、2000年6月に発表されたガーナ国 CAS (World Bank (2000a))である。

(イ)「貧困者の声」の把握

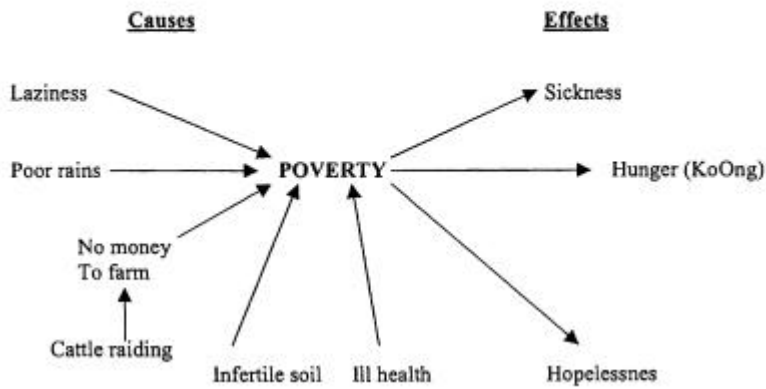
Consultations with the Poor Study はガーナの貧困層から貧困現状に関するデータの収集を行い、集められたデータを分析することによってガーナにおける社会開発分野における開発活動の必要性を住民の視点から整理したものである。この報告書は、ガーナの世銀スタッフが行ったものではなく、ガーナのローカル研究調査組織である CEDEP (Centre for the development of people) に調査委託され、作業が行われた。フィールド調査は、ガーナ全国から9つの地域(うち、海岸部2地域、中央ベルト地域2地域、移行部地域2地域、サバンナ北部地域3地域)にて1999年3月から6月に実施された。このレポート作成にあたり、世銀本部はVoices of the Poor 研究の編集者 (Deepa Narayan) が参加型手法に基づく「住民の声」の調査方法についてまとめ、すべての国別スタディはこのガイドラインに従って実施された。ガーナに関する本報告書では、参加型簡易農村評価手法やフォーカスグループ手法によって、ガーナ住民自身が捉えている生活に関する声がまとめられた。

では、調査によってどのような声が把握されたのだろうか。表3と表4は、Tabere地域とDoryumu地域の調査をまとめたものである。Tabere地域の場合、貧困の原因と影響につ

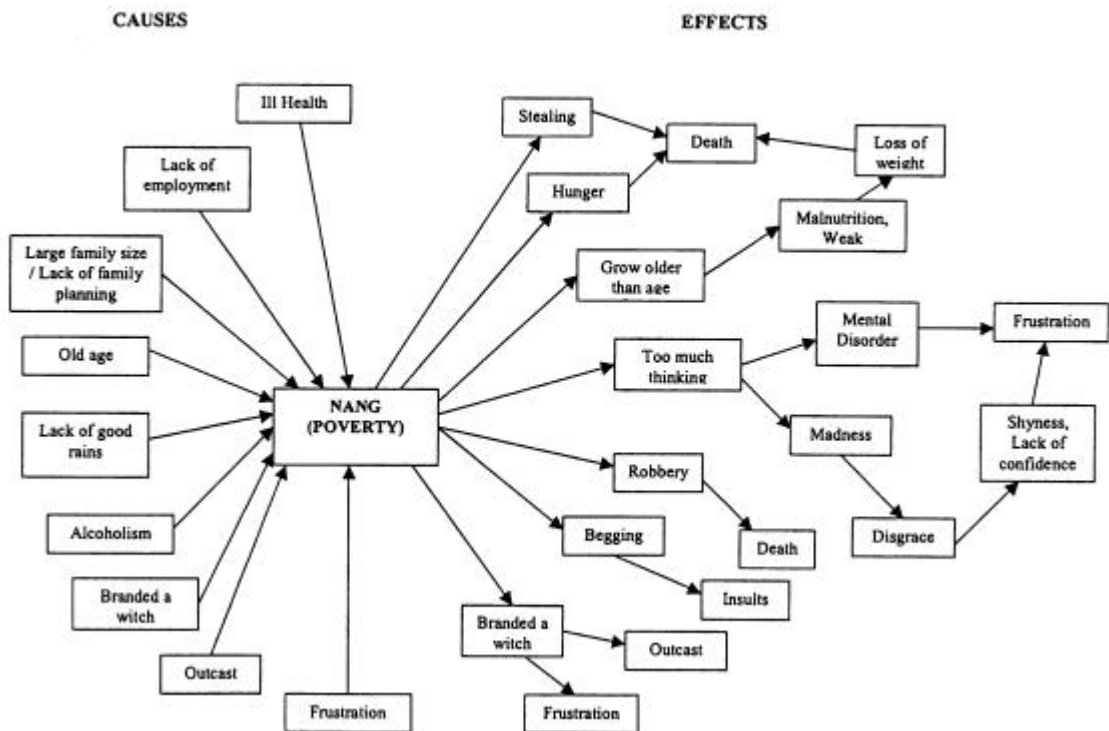
いて、住民を男性と女性のグループに分けて声を収集、整理している。表3 aとbは、

表3

a) Causes and Impacts of Poverty as perceived by men in TabEre



b) Causes and Impacts of Poverty as perceived by women in TabEre



(出所) Consultations with the Poor Study (CEDEP(1999))

表4 **Different group's perceptions of the Causes and Impacts of Poverty in Dorvumu**

Group	Causes of Poverty	Impact of Poverty
Literate men	Idleness	High school drop-out rate (loss of education); Unable to pay school fees
	Unskilled labour	Malnutrition
	Teenage Pregnancy	Children don't attend school because must help their parents
	Unemployment	Lack of materials and possessions Inability to pay bills
Middle-aged Women	Lack of good, stable employment	Separation and divorce
	Lack of capital	Migration Theft & dishonest deeds Hunger Less inter-marriage
Literate Women	Infertile land	High school drop-out rate (loss of education); Unable to pay school fees
	Bad weather	No market
	Unemployment	Prostitution
	Many Children	Teenage pregnancy
	Polygamy	Poor harvest
Elderly People	Many children	Malnutrition
	Lack of good management	Sickness
	Sickness	Divorce
	Unemployment	Death High school drop-out rate; Unable to pay school fees
Men (Young & Old)	Bad weather	Lack of respect; can cause some to commit suicide
	Unemployment	Hunger
	Sickness	Stress - can lead to suicide or madness
	Laziness	
	Lack of education	
	Bad behaviour	
Children	Poor development	Theft and crime
	Unemployment	Sickness - may lead to death
	Laziness	Malnutrition - sickness; death
	Infertile land	Poor care of children - sickness, truancy, drugs, prostitution

(出所) Consultations with the Poor Study (CEDEP(1999))

Tabere地域の男性と女性の考えている貧困要因と影響であるが、まず両者を比較して言えるのは、男性と女性の貧困への捉え方が異なっている点である。男性は、降水、土壌や牧牛など労働に関係する項目が貧困要因の主たるものを占め、影響面でも、疾病、飢餓や絶望といったものを挙げた。他方、女性の貧困要因は、限定された雇用機会や降水という男性と共通の要因を挙げるにとどまらず、高齢、アルコール問題、浮浪、大人数家族やフラストレーション、疾病等にも触れている。貧困の影響面では、飢餓、老け、考えすぎ、盗みや物乞いと答え、さらに、飢餓や老いなどが栄養不足の問題を起こして死に至るなど二次的、三次的影響にまで意見を述べていることである。住民を単純に性別で分けて「声」を集めただけの作業であるが、それだけでも、貧困をめぐる考え方が異なることが浮き彫りにされ、男性と女性が生活の場で担う役割や責任領域の差異を反映したものであるとも

考えられる。同様に、Doryumu 地域を対象にした調査の結果をまとめたものが、表 4 である。ここでは、住民を識字できる男性、識字できる女性、中年女性、高齢者、こどもたちなどのグループに分けて「声」を集めている。失業、資本の不足、子沢山、疾病、怠けなどが、貧困の要因として出され、貧困による影響は就学困難、栄養不足、家族崩壊、疾病、死といったものが提示されている。グループによって、貧困要因や影響の捉えかたが異なることがここでも見て取れる。

(2) 社会開発における世銀のアプローチとプライオリティ

ガーナの CAS は、ガーナが CDF (Comprehensive Development Framework: 包括的開発フレームワーク) のパイロット国に指定されていることから、従来からの内容に加えガーナ政府とドナー間の協調体制についても整理されている。CAS の内容を詳細には触れないが、ここでは、前項でまとめた Consultations with the Poor Study と CAS をもとに、世銀がガーナの社会的側面の何にこだわっていこうとしているのかについて、次の 2 点を取り上げておく。

Consultations with the Poor Study で集めた貧困層の声は、さまざまな地域やそこで生活する人々のグループによって出されたミクロレベルの声（ニーズ）である。これに対して、CAS は、マクロな視点で世銀の対ガーナ援助戦略をまとめたものである。CAS の中で、世銀は、民間セクターの育成と成長、貧困層を支援する成長、金融セクターの支援、教育、環境、保健衛生整備といった多様な分野について積極的に援助を行うことが示されている。ガーナが CDF パイロットに選ばれていることから、CAS には、CDF の枠組みが示され、世銀、国連諸機関、二国間のドナーの役割と分野の整理付けが行われている。しかし、具体的に、ミクロレベルの声がどのようにしてプログラムやプロジェクト作りの中で生かされていくのかはまだ示されていない。ただし、市民社会との対話や参加の必要性が随所にみられ、過去の CAS においては市民との対話が薄かったことを指摘している。

ガーナの国家開発計画は vision 2020 と呼ばれる長期計画や中期計画などがある。これらの国家プランと世銀の CAS は緊密な関係にあるようである。しかし、Consultations with the Poor Study によって集められたミクロな声を CAS のみならず、国家開発計画とどのように整合性を取るのかは曖昧である。民の声（ニーズ）をどのような形で、国家開発計画に生かしていくのかはまだ明確には示されていない。

4. ベトナムのケース

1990年代後半に実行されてきた地域事務所の強化と権限委譲を通じ、フィールドオフィスの役割が重要になってきている。世銀の社会開発への取り組みがフィールドにおいてどの程度影響を与えてきているのかについて、ハノイの世銀ベトナム事務所と世銀が支援するプロジェクトサイトへの訪問を通じて得られた情報からまとめてみる。

(1) 世銀とベトナム

世銀は1993年の初等教育開発借款を皮切りに、ベトナムの経済開放政策と貧困削減政策を積極的に支援してきている。1998年には、ベトナムはガーナとともにCDFのパイロット国に指定され、開発パートナーとの相互協力により、ベトナムのオーナーシップの下で開発を進めている。開発支援のパートナーシップの詳細には触れず、むしろ、ここでは、CAS(1998年)やCASのプログレスレポート(2000年)、ベトナム政府のビジョン2010(2000年)といった資料から理解できる世銀のベトナムの開発支援について、実際にベトナム事務所にてヒアリングを行うことで得られた情報をもとに、検証し、考察する。

(2) ベトナム開発支援の重点項目

世銀のベトナム開発支援の重点項目は、次の7点である。

- ◇ ベトナム経済の競争力強化
- ◇ 金融システムの強化
- ◇ 国営企業の改革
- ◇ インフラ整備と生産性向上
- ◇ 農村開発と環境保護
- ◇ 人的資本向上と社会的公平
- ◇ 政府の透明性と参加の推進

(3) 貧困削減の参加型評価

従来から実施されてきている貧困状況の評価には、定量的な手法が取り入れられてきた。事実、1990年代に、ベトナムは、1993年に58パーセントを占めた貧困層の割合が、1998年には37パーセントにまで減少させた。(World Bank(2000c))ベトナムの貧困削減度合いについて、ベトナム事務所では、他ドナー(DFID)やNGO(Oxfam, Actionaid,

and Save the Children)との協力により、参加型貧困削減評価を実施した。

(4) 北部山岳地帯貧困削減プロジェクト

世銀はベトナムの貧困削減の一環として、ベトナムの最貧困層をターゲットにしたプロジェクトの推進を自身の CAS の中で明確にした。(World Bank (1998)) 具体的な開発プロジェクト活動として、コミュニティベースの開発プロジェクトへの支援を行うこととし、ベトナム国内の1,700強のコミュニティを対象にした貧困削減プログラムを二つ策定した。その一つが北部山岳地帯貧困削減プロジェクトである¹。

本節では、この貧困削減プロジェクトについて、世銀ハノイ事務所にて行ったヒアリング、2000年12月に実施された査定報告書、ならびに本プロジェクトのパイロット村落に指定されている一つの村の訪問調査をもとに、社会開発の視点に注目しながらまとめてみる。

(イ) プロジェクトの目的と内容

世銀の資料によれば、本プロジェクトの目的は、

辺境地域の最貧困村落の開発

参加型のプロジェクト準備と実施

の二点とされている。

プロジェクトが支援する重点分野は

農村道路と市場：農村部と都市部のアクセスを高めるための道路の整備、または農村間の道路整備、さらに、農村地域の市場の構築を目指すものである。

農業：灌漑施設(ダムと用水) 適切な農作物選定のための研究や農業生産指導

教育と保健衛生：準寄宿舎学校、教員訓練、就学前教育施設、村落保健衛生インフラ整備、コミュニティ保健衛生従事者の養成や訓練

である。

(ロ) プロジェクトと参加型開発

本プロジェクトでは、住民の参加が大切であると強調されている。ここで言うところの「住民の参加」とは、個別の村落ごとに、本プログラムによる開発実施の体制と優先されるべき開発項目の策定を行い、それをすべての村落民に対して、わけ隔てなく情報が行き届くことをさしている。具体的に説明すると、まず、パイロット村落レベルで作られている「プロジェクト管理委員会」が、村の開発プロジェクトについて、村落内の全員会議の

開催によって、村人から提案を求め、その提案をもとにして、村レベルのリストアップを行う。リストアップされたプロジェクトの内容は、優先順位と必要な金額が決められる。村の人民委員会の集会所に一枚紙の中にまとめられ、張り出される。これにより、すべての村人がプロジェクトの内容について、常に把握できる。また、集会所の張り紙には、プロジェクトの実施体制の組織図やプロジェクトへの参加者の名前が示される。また、プロジェクトが貧困削減に有効であるかどうかを測定するための手法として、PPA が実施されることとしている²。

(5) 世銀本部スタッフのフィールド活動

ベトナム事務所訪問時に、世銀本部で参加型開発をリードしているスタッフ（Deepa Narayan）による参加型開発と貧困削減についての公開セミナーに参加することができた。世銀は、Voices of the Poor（World Bank（1999b））の結果をベースにしてまとめられた2000年の世界開発報告書の中で、開発には「機会」「保障」「エンパワメント」が大切であることを明確にした。NarayanはVoices of the Poorの編集者であり、彼女のベトナム訪問は、フィールドにおいて実際にどのような活動が貧困削減に効果を上げているのか、また、住民のエンパワメントにつながっているのかを確認することを目的に、インドネシア、フィリピン、ベトナムを視察中であった。公開セミナーはハノイ事務所にて3月5日に開催され、二国間、多国間ドナーと国際NGOs関係者約60人の参加を得て開催された。Narayanによるエンパワメント、リスク、セキュリティと貧困問題の関係に関するプレゼンテーションの後、エンパワメント実現のための方策などについて自由な意見交換が行われた。とりわけ、ベトナムで活動をしているNGOs³からは、エンパワメントを進めるには、中央からの一方的な考え方の押し付けではなく、地域住民の手で開発が進められることが大切である点が指摘された。どちらかという、各団体の活動紹介の性格の強いセミナーとなったが、世銀本部がフィールドレベルでの活動に関する情報収集のみならず、各フィールドの他ドナーやNGOsと積極的に関わろうとする姿勢が、直接感じられる機会となった。プレゼンテーションには含まれなかったが、同セミナーの場ではベトナムのPPAと政策形成に関するペーパーが配布された。（Turk（2001））

なお、このセミナー以外に、世銀スタッフのみを対象にした内部セミナーが開催された。こちらには参加できず内容の詳細は不明ではあるものの、世銀本部スタッフとの意見交換の側面に加えて、新しい世銀の開発協力活動の指針を理解していくトレーニングの機能を

も有しているように見受けられた⁴。

5. まとめと課題

本章では、世銀がどのような形で社会開発を自身の開発協力活動の中に取り込んできているのかに焦点をあてて、論じてきた。

今回の調査により、世銀は「Social Capital」を開発プロセスの中に位置付けてきていることがわかった。貧困層が持つ「社会そのものの性質」という意味での資本としてである。さらに、世銀は、Social Capital を開発にプラスになるものとマイナスになるものとに整理している（表2参照）。Social Capital を開発プロセスの中に取り込み、論じることが意味があると考えられる。なぜなら、ポランニーが指摘するように、「文化と経済」は密接に関係しあうものであり、経済システムの性質は、経済システムを導入していこうとする土地の持つ「社会の特性」によって左右されると考えられるからである。この点において、世銀は、人類学者の視点に近いと考えられるが、「社会の特性」を分類している点、さらに、その分類を「開発」を進展させるものとそうでないものとに分けている点で大きく立場が異なっている。世銀の達成目標である「貧困削減」に対して、有効に機能する「社会の特性」論である。この思考プロセスを進めていくことで、場合によっては、ウェーバーのような宗教と資本主義的倫理の関係性のような議論になっていくことも考えられる。問題は、そのような議論が、果たしてどの程度まで開発という動的なプロセスにとって有効であるかどうかの問題である。さらに、開発を実施していくのは、あくまで、当該国であるということからすれば、世銀が Social Capital を分類整理していく作業の結果、一種の内政干渉につながることを懸念するケースも出てくるのではないだろうか。そして、そのなった場合、構造調整と同様に、社会の持つ資本を変革することを条件としての借款を実行していくことになるのであろうか。

また、世銀の業務そのものの中で、具体的に望まれる Social Capital を育成していくことに取り組むのであろうか。果たして、Social Capital 作りを進めるプロジェクト・プログラムの費用対効果を測ることができるのだろうか？ Social Capital の計測は可能であろうか？社会組織の数やその参加度で計るのであろうか？世銀スタッフに対して、この新しい概念をどのようにして教育・訓練していくことができるのかなどの点に注意を払うことが必要であると考えられる。

Francis and Jacobs (1999) は、世銀は社会分析への取り組みを強化していることを引

き合いにして、世銀は「参加」や「参画」へのコミットメントを強調しているが、実際には世銀スタッフが自らの業務の中に参加や参画を内化できていない問題があると指摘している。また、彼らは、世銀が組織全体としても「社会開発」へのコミットメントが今ひとつはっきりとしていないと批判している。例えば、社会開発に関わる作業には、コンサルタント信託基金や Policy and Human Resources Development Fund (PHRD)を用いて、環境、ジェンダー、参加などの社会面の補足調査を行っているとは指摘している。言い換えれば、このような基金があつてこそ、世銀は社会開発に取り組むことができるに過ぎないと批判している。

ガーナのケースから浮かび上がってきている問題は、コンセプト第一で理想主義的世銀と現実に山積する問題対処に終われる途上国政府のギャップの問題である。ガーナでは、政府と NGO の関係は決して良好ではなく、素直にパートナーと呼べるものではないというのが実情に近い。そのような状況にあつて、世銀は開発に関係する政府、市民社会、ドナー、民間のパートナーシップを CAS、Vision 2020 などを通して、強調している。政府の中期計画の中で、果たして、パートナーシップが重要であると理解され、取り込まれるのか、それとも、単に、世銀からの借款を引き出すために言葉の修飾を行うに過ぎないのか、今後、評価していくことが求められる。とくに、貧困削減と Social Capital の相関関係に着目し、評価を行っていくことは、新しい概念を提示した世銀自身の開発活動を評価する上でも、重要な情報を提供してくれるであろう。

ベトナムにおける世銀の活動に関する調査から、世銀が開発の社会的側面と参加型の開発アプローチに熱心であることが確認できた。とくに、ベトナムの北部山岳地域貧困削減プロジェクトは、コミュニティベースの地域住民のニーズに基づく開発アプローチであり、そこで開発支援活動を行うのは国際 NGO が担うこととされている。現在は、12 のパイロットプロジェクトの準備が進められているわけだが、本格的に本プロジェクトが始まった場合に、次のような観点から、慎重に評価する必要があるだろう。世銀は、本プロジェクトの目玉の一つとして、コミュニティ参加型のアプローチであることを強調している。しかし、本来、ベトナムは社会主義国家であり、州、市、町、村のレベルにまで人民委員会が設置され、活動をしてきている。このシステムは、人民の意見を吸収すること、人民に対して情報を共有することに役割を果たしてきた。世銀が、参加型のアプローチを主張し、プロジェクトの中に取り込んだわけである。しかし、ベトナムの場合、世銀が持ち込む前から、開発を実行する主体としてのコミュニティが存在し、さらに、村レベルの人民は、

コミュニティの開発活動に組み込まれてきたわけである。世銀は、コミュニティベースの開発活動を推進したいとしているようであるが、その方法にどれくらいの柔軟性を持たせているのかが重要になってくるのではないか。コミュニティベースの開発に関する世銀モデルを作り、その標準モデルと現実との乖離を精査し、両者の間に明確な差異が認められた場合、その差異をどのような政策や規制によって埋め、出来る限り、モデルに近づけようとしていくのか。それとも、今あるコミュニティの持つシステムを尊重し、世銀は、参加のシステムには一方的な決め付けを行わずに、多様性を認めていくのか。社会主義の国や地域、コミュニティがよく出来上がっている国や地域、コミュニティのない国や地域などによって異なってくる状況をどのように理解していくのかなど、世銀の社会開発や参加型開発に関する活動を多面的に評価することが求められるのではないだろうか。

(草郷 孝好)

[参考資料]

- Action Aid Vietnam (1999) Ha Tinh: A Participatory Poverty Assessment. Hanoi, Vietnam
- CEDEP (1999) Consultations with the Poor GHANA. CEDEP, Kumasi, Ghana.
- Francis P. and S. Jacobs (1999) "Institutionalizing Social Analysis at the World Bank," Environmental Impact Assessment Review vol.19; 341-357.
- Oxfam (GB) (1999) Tra Vinh: A Participatory Poverty Assessment. Hanoi, Vietnam.
- Save the Children (UK) (1999) Ho Chi Minh City: A Participatory Poverty Assessment. Hanoi, Vietnam.
- Turk, C. (2001) Linking Participatory Poverty Assessments to Policy and Policymaking: Experience from Vietnam. Policy Research Working Paper No.2526. World Bank, Hanoi, Vietnam.
- Vietnam-Sweden Mountain Rural Development Programme (1999) Lao Cai: A Participatory Poverty Assessment. Hanoi, Vietnam.
- World Bank(1998) Country Assistance Strategy Vietnam. Vietnam Country Management Unit, East Asia and the Pacific Region, World Bank, Washington, DC.
- World Bank (1999a) Annual Report. Washington, DC.
- World Bank (1999b) Voices of the Poor. Washington, DC.

World Bank (2000a) Country Assistance Strategy Ghana. Country Department 10 Africa Region, World Bank, Washington, DC.

World Bank (2000b) New Paths to Social Development: Community and Global Networks in Action. Social Development Department, World Bank, Washington, DC.

World Bank(2000c) Vietnam Country Assistance Strategy Progress Report. Vietnam Country Management Unit, East Asia and the Pacific Region, World Bank, Washington, DC

World Bank (2000d) World Development Report 2000/2001. Washington, DC.

World Bank, ADB and UNDP (2000) Vietnam Development Report 2001, Entering the 21st Century. Hanoi, Vietnam.

-
- 1 もう一つは、海岸部を中心にしたコミュニティベースの農村インフラ整備プロジェクトである。
 - 2 世銀とDFIDは1999年に国際NGOsに参加型の貧困状況評価を依頼した。Tra Vinh州はOxfam(GB)(1999)、ホーチミン市はSave the Children(UK)(1999)、Ha Tinh州はAction Aid Vietnam(1999)、Lao Cai州はVietnam-Sweden Mountain Rural Development Programme(1999)が評価を行った。これらは、各州ごとにレポートにまとめられている。また、本論でも触れているVoices of the Poorスタディの国別レポートにも取り入れられている。
 - 3 ベトナムでは、NGOsは国際NGOを指す。これに対して、国内では、ローカル独立組織の名でローカルNGOsに該当する組織が存在している。セミナーでは、国際とローカルの両者が参加していた。
 - 4 この点については、ベトナム事務所長のSteer氏からも言質を得ている。