



第3章

国家機関

彼らは全てを奪い満腹になって身動きできなくなるまで
食欲に食べ続けていたのです。

—ラトビアの貧しい女性, *Latvia 1998*

政府による事業のために、
私たちは寄付しなければなりません。

—インドの貧しい男性, *India 1997b*

貸付は、食料があるうちに提供されるべきです。

—ベトナムの貧しい女性, *Vietnam 1999a*

1年前、路上で働いていたとき受けた食糧支援は、
夫と同じくらい私を支えてくれました。

—ザンビアの貧しい未亡人, *Zambia 1994*

ほとんどの政府が、市民生活の安全だけでなく、最も貧しい人々の基本的なサービスへのアクセスの実現を目指している。この基本的なサービスの典型例は、教育、基本的な保健・医療、安全に飲める飲料水の供給などである。場合によっては、年金や障害者支援などを含むこともある。政府は、このようなサービスの提供のために、警察、公共事業、教育、公共医療、水道管理などを担当する様々な国家機関を設置している。またこのような制度・機関は、貧しい人々への援助を実施するプロジェクトの窓口として、外部の支援団体とも連携している。しかし、貧しい人々の視点から見ると、制度・機関にも問題があることがわかる。公的な制度・機関にも優れた側面はあるのだが、貧しい人々の間では、公的な制度・機関は効果的ではなく、近づきにくく、自分達の権利がかえって剥奪されてしまうと考えられている。不信、腐敗、屈辱、脅迫、絶望感、そして怒りといった言葉が、PPA報告書には何度も繰り返して書かれている。民間セクターの投資を促進する1つの手段としての良い統治とはどうあるべきかという問題が注目されているなか、¹これまで実施されたPPAでは、地方でのずさんな統治に苦しむ貧しい人々の日常的体験を報告している。

PPA報告書に関する分析を通じ、国家制度・機関と貧しい人々との関係について、次の6点が明らかになった。

- ▶ 貧しい人々にとって公的な制度・機関は、極めて非効果的で不適切である。目的・対象が明確にされている政府援助計画が存在するにも関わらず、貧しい人々の生活は向上せず、貧困から抜け出せない。
- ▶ 汚職は貧しい人々に直接影響を及ぼす。貧しい人々は、保健、教育、水、森林、政府による緊急援助、社会開発（それが行われていればの話だが）などの幅広い分野で、汚職に身近に接してきた。さらに、貧しい人々は司法制度にほとんどアクセスすることができない。貧しい人々は、警察へ助けを求めるというよりも、むしろ警察に対して恐怖心を抱いている。
- ▶ 貧しい人々は自分達の権利が剥奪されており、侮辱されていると感じている。政府関係者とやりとりをしても、自分達は無力で、何も聞いてもらえず、口をつぐむしかないと感じざるをえない。
- ▶ 国家の崩壊によって貧しい人々の脆弱性が増大する。かつて機能していた国家が、東欧や旧ソ連のように崩壊したり、東アジアのように深刻に混乱している場合、貧しい人々は極めて弱い立場に置かれる。新たに貧困に陥った人々は途方に暮れ、抑圧され、怒りを覚える。
- ▶ 貧しい人々は、政府が提供するサービスへアクセスを試みるが、障害に直面する。このような障害の例として、複雑な官僚組織、慣例や規則が複雑であること、提出書類を入手できないこと、必要な情報を入手できないこと、

などが挙げられる。

- ▶ 地方行政とエリートの共謀や重複が多い。明らかな共謀の形をとらないにしても、エリートは少なくとも地方政府の職員と直接接触し、影響を行使できる。地方分権化と参加型政策を通じて力の共有関係が生まれても、エリートはこれに抵抗する。行政が地方のエリートを保護している例もある。

本章ではまず、鍵となる用語の定義を行い、それから上記6点について検証する。更にこれらの力学については、特にこの章の最後で取り上げる保健・医療、教育における2つの事例を通じて、さらに検討する。

国家制度・機関について

公的な機関で就職するにも、民間で就職するにも、重要なのは「コネ」を使い、賄賂を出すことなのです。

—グルジアで実施されたPPA調査より, Georgia 1997

国家がなぜ公約を守ることができないのか。このことを、社会学、政治学、経済学の専門家は、社会の本質、社会の慣習的な規則・規範・期待を研究することで通じて理解しようとしてきた。

国家機関は世論の承認・受理をうけて正当性を持つ。これには法的な側面がある。国家制度・機関は、「誰」が「何」に対して資格を持つのかということを明確にした法・規則に基づいて、その権威を行使する。しかし、国家制度・機関は、公式な規則のみで理解できない。実際には、その活動は規則から大きく逸脱することもある。国家制度・機関はダイナミックに行動しており、この点については「基本構造や規則により、事実上すでに生じている一定の行動パターン」(Leach et al. 1997; Giddens 1984)を考えてみるとよく理解できる。例えば、賄賂が規則で正式に禁じられていても、「実際のルール」上、サービス提供の見返りに賄賂が要求されることがある。一定の条件を満たすものに対してのみサービスが提供されると、社会的な不均衡、権力の不均衡がさらに拡大し、結局、ジェンダー、人種、民族問題などが恒久化する。

公的な制度・機関は公的・慣習的な社会関係を形成すると同時に、公的な制度・機関は公的及び慣習的な社会関係によって形成されている。公的な制度・機関は公益に従事することを謳いつつも、実際は権力・権威の不均衡と、女性や貧しい人々などの問題の優先順位の低下に結びついている (Goetz 1998; Kabeer and Subrahmanian 1996; Narayan 1999)。こうした国家機関の社会的集団により異なる

影響力は、必ずしも顕在化していないことがある。ダグラス・ノース (North 1990) は次のように説明している。

近代西洋では、生活と経済は、公的な法と所有権の上に成り立っていると考えられている。しかし最も発展した経済においても、公的な規則が物事の決定に寄与する部分は(重要ではあるが)それほど多くはない。少し考えてみれば、暗黙のうちに出来上がっている慣例の方が浸透していることがわかる。家族、家族以外との社会的関係、商売上の関係などの日常生活での他者との関わりの中だけでも、政府の構造は、服務規定、行動規範、慣例に基づいている。……すなわち慣例的な要素は(公的な規則に付随するというだけでなく)重要である。なぜなら、同じ公的な法又は憲法が異なる社会に適用されると、異なる結果をもたらすからだ。

—ダグラス・ノース, North 1990

PPAで報告されている貧しい人々の経験談から、このような明文化されていない規則が実際に存在していて、公的な制度・機構が社会の一部として浸透し、かつ既存の権力の不均衡を再生産していることがわかる。貧しい人々を対象としたサービスの提供を計画する際には、このような慣習的な規則、規範及び期待を考慮に入れなければならない。

効果と適切性

私達はプロジェクトに割り当てられた政府予算について、以前から聞いていました。しかし現実には何も起きなかったのです。

—南アフリカで実施されたPPA報告書より, South Africa 1998

「国家は空なり」—国家は、国民の生活とニーズを満たすための戦略から、かけ離れています。

—マダガスカルで実施されたPPA報告書より, Madagascar 1996

貸付は、食料があるうちに提供されるべきです。食料がなくなれば、所持金はすべて食料につき込むことになるのです。

—ベトナムの貧しい女性, Vietnam 1999a

政府によるサービスには、貧しい人々に行き渡っているものもある。しかし様々

な地域で、公的な機関によるサービスは効果的ではなく、貧しい人々の生活には完全に不適切であるとまで言われている。保健・医療や教育分野では、学校の制服・教科書・白墨、交通費、無駄な通院の繰り返し、医薬品にかかる費用が重い負担になっていることが繰り返し報告されている。なお保健・医療と教育分野についてはこのような報告が繰り返し報告されているので、章末の事例研究で改めて取り上げることにする。貧しい人々は、国によっては(例えばパキスタン)、公的セクターのサービスより料金が低いにも関わらず、お金を払いさえすればサービスを受けることができる民間セクターを利用している。貧しい人々にとって、司法機関はかけ離れた存在であるため、貧しい人々と司法機関との関わりを示す事例はほとんどない。しかし、警察から脅迫を受けたという例は数多く存在する(貧しい人々と警察の関係に関する事例は、第6章の最後で紹介する)。

インドは貧しい人々、低カーストに属する人々、先住部族の人々への基本的サービスの提供と公的な援助のための、世界でも有数のプログラムを実施している国である。このプログラムでは、無償教育、保健・医療、住宅提供、食料補助、灯油、水、信用貸付、穀物の種、自然災害時の救援、未亡人を対象とする年金及び障害者支援などのサービスを提供している。私達は、ラジャスタン州とオリッサ州で実施された2件の大規模なPPA報告書を分析した。このPPAでは、貧しい人々を対象とした、目的の明確な政府プログラムを詳細に報告している。この2件は、システムがどうしてうまく機能したり、しなかったりするののかを示すほど深く調査していないが、一連の問題の傾向と、政府によるプログラムがどの程度貧しい人々の暮らしに結びついているかを示している。

ラジャスタン州では、バラン地域貧困削減プログラムに関する参加型アセスメント調査が、地域を代表する村として統計的に選出された29の村で実施された。そして、貧しい人々が、彼らの生活に影響を及ぼす全ての事業・機関に対して評価を行った。例えば、これらの事業の1つである総合地域開発プログラム(IRDP)では、貧困線以下で生活する家族を対象に、家畜、農業機械への貸付・援助、店舗の開業資金の支援などのサービスを提供している。これに対し、キシヤガンジ村の人々は、受益者の選定過程には、最も援助を必要としている人々が含まれていないと述べている。バラン地区では、このプログラムから何らかの援助を受けた村は、調査対象の40%に過ぎない。「支援は、人々へ利益が行き届くには不十分だった。供給品の質も標準以下で、役に立ちませんでした」(India 1997a)との声もあった。また、調査に参加した人の多くが、分配された物資(荷車や家畜など)は足手まといとなるだけで、結局使用しなかったり、或いは売り払ってしまい、それぞれの世帯へ与えた影響はあまりなかったという。「このあたりは岩が多く、暑い地域です。IRDPで提供された家畜は生存すらできません。すぐに全ての家

畜が死んでしまい、結局残ったのは借金だけでした。もっと水のあるところであればよかったのでしょうかけれども」(India 1997a)。この他、貧困線以下で生活する若者の職業能力向上のためのTRYSEMプログラム、また雇用促進のためのプログラム(Jawahar Rojgar Yojnaプログラム)などもあったが、貧困の改善にはほとんど寄与することはなかったと評価された。

同様の例として、住居プロジェクト(Indira Awas Yojnaプロジェクト)がある。このプロジェクトの目的は、住居を必要とする人達への無償住居提供の実施であった。バラン地区では1061戸の建設が予定されていたが、実際にはわずか350戸が建設されたのみであった。調査の時点では、ほとんどの住居が損壊していて、「自分達の生活様式や、生活の社会文化的な側面からみると、異様なもの」(India 1997a)であったため、実際には誰も住まなかった。貧しい人々への住居提供プログラムでは、住宅建設の際に、標準以下の建築資材が使われることが多い。バラン地区でも、政府が建設した貯水槽は、手動式ポンプが壊れたまま修復されなかったため、設置されてから3年間、使用されなかった。政府が行うプログラムのうち、唯一機能したのは、先住部族の若者のための寄宿舎の提供と、先住部族の村のための総合開発援助プログラム(Shaharia Vicks Pariyojnaプログラム)だけだった。

2番目のPPAは、干ばつの起こりやすいオリッサ州西部のボランジャー地区で実施された調査である。ラジャスタン州での調査と同様、この地区を代表する村として統計的に選出された29の村を選定した。この調査では、制度・機関に対する評価も実施した。税務署、地区の役所、警察署、地区よりもさらに下の行政単位、及びジラ・パリシャド(Zila Parishad)とよばれるそれより管轄地域の小さい行政単位の機関については、効率性とアクセスの面で、低い評価が下されている。例として、カブラコルのパディヤバハル村では、政府の制度・機関に対して、重要性、効率性、アクセスの面で「中」から「低」と評価されていた。他の村でも、政府の制度・機関はその他の機関よりもずっと遠い存在であるとされていた(India 1998a)。

オリッサ州の別の村での公的な制度・機関についての調査では、貧しい人々による評価の傾向が明らかになった。病院は、最も重要な制度・機関であり、また同時に最も費用のかかる制度・機関であると評価されている。PPAの報告書では、「政府が運営する医療機関は、距離が離れていて、薬はいつも不足し、職員の対応に親身さが欠けるのでめったに利用しません」(India 1998a)と述べられている。その代わりに、人々は民間の薬剤師や伝統療法の医師を利用している。学校も、重要性の高い制度・機関として位置付けられているが、医療機関の次に最も費用のかかる制度・機関と評価されている。学校の効率性が低いと評価した理由として、「教師は頻繁に学校を休み、給食は実施されず、教育の質も低い」ということが挙げられている。このような状況では、子供を学校へ行かせるなど無意味に等

しいと思われている (India 1998a)。

オリッサ州の全ての村で、貧困線以下 (BPL) の世帯に食糧を分配する公的システム (PDS) が実施されている。貧しい人々は、このシステムの重要性を高く位置付けているにも関わらず、プログラムについての評価は低い。BPL (貧困線以下) カードを持っていれば、1kgあたり2ルピーで米を買うことができる。しかし、貧しい人々の全てがこのBPLカードを持っているわけではない。米の供給量も不定期 (3～4ヶ月に1回程度) で、かつ供給量が限られているため、大量に買い込むことはできない。カードはあっても資金がないために、結局BPLカードを売り払ってしまう例も数多く見られた。表3.1は、ある集落での、政府が運営するプログラムに対する貧しい人々による評価を示したものである。

貧しい農民は、地区の農業事務所による種の分配事業を、不規則で時期も合

表 3.1 インド チクリ集落における政府プログラムの分析

内容	監督当局	年	対象カースト	現状	ランク	人々の感想
井戸の建設	政府	1965	アディバシ (ST)	ふさがっている		不良工事で機能せず
道路建設	政府	1962	全カースト	不良	×× ××	側面が落下・柱が不良
BPL カード制、公共輸送システム	パンチャット	1997	全カースト	定期的供給	×× ×× ×	半数の人がカードを得られず。大農家がカードを得て2ルピーで米を買っているのに対し、カードを得られなかった小農家が41ルピーも支払っている。
100万井戸計画	区	1994	アディバシ、ガンダ (SC)	よく機能している	××	もっと多くの人を受けられるようにすべき
所得収入層への貸付活動	区	1983	アディバシ、ガンダ (SC)	現在は実施されていない		債務を帳消しにするのが有効
Indira Awas 住居プロジェクト	区	1996	ダル、ガンダ (SC)	家もよく、使えている	×	もっと多くの人を受けられるようにすべき
識字率向上キャンペーン	区	1996	全カースト	字を読めるようになり始めた	×× ×× ××	効果あった。なぜ中止になったのかわからない
DPT	区 区	1982 1970	全カースト 全カースト	現在停止 現在停止		医療施設が早急に必要 (アンガンナディ・センター)

注：SC：(Schedule Caste)；BPL：貧困ライン以下 (Below Poverty Line)；アディバシ、ガンダ：部族名；DPT (ジフテリア、ポリオ、破傷風)；アンガンナディ・センター：予備学校センター

参加者：ゴクル・マハクド、ミチャナンド・マハクド、パビトラ・ローハ、プシンドラ・カビール・タンディ

わないとしながらも重要視している。これで種を買えるようになったが、分配事業には他の問題も発生している。「地区の農業事務所に種を取りにいったら、ダニーチャのような、高価で、栽培に適していない種を買うように職員に強制されました」とある農民は言っている(India 1998a)。

インドのその他の地域でも、政府がPDSを通じて小麦、砂糖及び灯油といった援助物資を供給していることは知られているが、貧しい人々が必要とする物品の多くは入手できないということも知られている。あるPPAでは、「調査を進めるうちに、多くの世帯で分配カードを調べた結果、利用者数は少なく、受益者になるべき人々がこのシステムを利用できていないことがわかった。つまり、PDSでは、受益者を効果的に支援できていない。物資を受け取るべき人々が受け取っていないとなれば、その物資がどこへ行っているのかが問題となってくる」と指摘している(India 1997a)。

インドの複数の州での援助プログラムの計画の遅延や、好ましくない結果が発生した理由として、貧しい人々は次の点を挙げている。

- ▶ プログラム承認後、その実施が非常に遅れている
- ▶ 政治の主導者が、本来奉仕すべき対象である社会よりも自分自身にしか興味がない
- ▶ 受益者自身のプログラムへの参加や関与が少ない
- ▶ 行政内部での無意味な権限の取り合い
- ▶ 監督・指導の不徹底
- ▶ トップダウンの計画策定方法のため、人々によるニーズ評価が無視されている
- ▶ 政府職員と建設業者の癒着の蔓延(India 1997c)

貧しい人々は、これらの問題があるとしながらも、政府が行う事業に参加している。それは、「仮にそれが本当に求められているものではないにしても、何もない状態よりは良いし、何らかの形で貧しい人々を支援する部分があると感じているから」(India 1997a)である。政府機関・制度の非効率性のために、政府に対する不信感が蔓延している。そのことは、次のマダガスカルで実施されたPPAの報告書で指摘されている。

全ての研究対象地域で、調査に参加した人は政府に対する不信感、政府に裏切られているという感情を示した。これが顕著だったのは南部で、政府に対して好印象を抱いているのは、調査に参加した人のうち12%に過ぎない。彼らは、政府は国民の権利を守るだけ

でなく、困難な状況に陥った人々や、貧困と闘っている人々を支援するべきだと主張している。しかし、その他の88%は、政府、政府の代表者、制度・機構、行政に対する不信感をあらわにした。また、67%は、政府は汚職が蔓延していると感じている。人々が関心を抱いている問題や懸念している問題に対して、政府が無関心だということについて不満を感じている人もいた。

—マダガスカルで実施されたPPAの報告書より, Madagascar 1994

世界の多くの地域で、貧しい人々は、彼らが必要としているサービスを享受することができないという不満を訴えている。例えば、南アフリカでは、「公的な金融機関は、地方では実質存在しないも同然で、また都市であっても、地方であっても、公的な制度・機関が提供するサービスは貧しい人々のニーズに对应していないものがほとんどである」(South Africa 1998)。ガーナで実施されたPPAは、「政府が提供するセーフティネットは、最も貧困に苦しむ人々にとっては、全般的外れなものであった」と報告している(Ghana 1995a)。

サービスにアクセスできても、そのサービスの質と効果が標準以下で信頼性が低いと批判されることも多い。「ナイジェリアでは、都市部と地方のいずれにおいても、中央・地方政府による水供給プログラムと、食糧・道路・地方インフラストラクチャー局による水供給プログラムの失敗が共通している。政府の水道委員会は、各世帯の配水管まで水を供給するという複雑で費用のかかる事業を計画するが、これらの建設や管理は、地方政府の能力を超えている。地域社会が計画策定に参加していないので、その管理にあたって役割を担うことはほとんどできない」という(Nigeria 1996)。

ザンビアで実施されたPPAでは、農家への情報提供を目的とする政府の農業広報システムに対して、貧しい農家が厳しく批評している。大半の農家は、政府による農業分野のサービスは見当違いか、存在しないも同然と考えている(Zambia 1997)。貧しい農家は、政府の農業担当者は訪問に来たことはないか、或いは来ても自分達の仕事のやり方を押し付けに来ただけだという。農業拡大システムの担当者は若年で経験も浅いため、彼らの知識はあくまでも理論的な教科書通りの域を越えていないという印象を受けるといふ。彼らからのアドバイスは、商品作物や自給作物からトウモロコシに替えたほうがいい、などといつも同じ内容の繰り返しだという。また、農家と政府の担当者との会合は不必要に頻繁に開催されるので、出席者はほとんどいないという。PPAの調査員は、農民の生活における農業拡大システムの重要性に関して、図表を使って評価を試みた。それは、描かれた円の大きさと距離が、人々の生活における制度・機関の重要度と人々との緊密性

を表すという図表である。この評価によれば、「教会、首長、病院、地方議会、学校、NGO及びLINTCO（木綿販売促進組織）と比較して、農業省などほとんど目立たない存在であった」という（Milimio 1995）。

国家機関は、深刻な危機の時を除いては、最も貧困に苦しむ人々の生活にまったく適していない、又は妥当性は極めて低いようである。食糧援助や緊急救援などの分野で、公的な制度・機関の活動を好意的に捉えているPPA報告書もある。ザンビアのシマナンサ在住のある未亡人は、「1年前、路上で働いていたとき受けた食糧支援は、夫と同じくらい私を支えてくれた」と言っている（Zambia 1994）。しかし、当初の配分量が貧しい人々に届くまでに減ってしまうなどの汚職についての報告も多い。スワジランド、ケニア、バングラデシュで実施されたPPAの報告書には、政府の食糧支援は信頼性に欠くものであっても、危機的状況下においては非常に重要なものであるという声が紹介されている。「スワジランドでは、中央政府は地方の地域社会のニーズに対応できる仕組みになっていないという声が多く聞かれた。地方では、食糧支援は特に不作や干ばつ時には非常に重要であるが、不定期で信頼性に欠けるという不信感も強い」という（Swaziland 1997）。

ケニアでは、飢饉の発生が正式に確認され、政府による救済策が実施されはじめると、一部の地域の貧しい人々はその恩恵を受ける。しかし、政府からの緊急食糧物資の提供は、唯一の対応策ではなく、様々な対応策のひとつでしかない。それは、政府からの緊急食糧物資の提供が不定期で、食糧を必要としている世帯に行き届くには不十分だからである。食糧支援の現場では、常に2つの問題が生じている。それは輸送段階での漏出と、政治的な干渉である。キツイの人々は「ロバを借りて、救済センターまで自分達の食料をもらいに行かなければ、食糧を得ることはできません」と語っている。ブシアのある地域の人々は「結局、200世帯以上の村1つに対してトウモロコシ1袋しかもらえませんでした。だから、これは全部学校に持っていくことにしました。そうすれば、少なくとも子供達は温かい食事を食べることができます」と語っている（Kenya 1996）。

バングラデシュの都市部の貧しい人々は、政府が実施する救援サービスに対して批判的である。割り当てられた物資を受け取ることができないか、できたとしても結局、役人に賄賂を渡さなければ何1つ得ることができないからである。「救援物資は地方政府を通してではなく、直接自分達に届くようなルートが必要だと、皆が言っています」（Bangladesh 1996）。

東欧や旧ソ連の多くの地域の労働者は、国有財産の私有化の過程で生じた根深い不平等について語っている。モルドバの農場労働者は、国有地私有化によって、以前は平等主義に根ざしていた地域社会のなかで、貧富の格差が広がったと言っている。彼らは、土地改革は解決策を提示できず、地域社会のなかで5、6

世帯のみが土地を買占めてしまい、残りの人々は以前ルーマニアの特権貴族に仕えていたように、土地を買い占めた世帯に仕えることになったと感じていた。集団農場の労働者は、国有地私有化の時は「多くの理解できない書類をかき集め、それも農場管理者と『特別な関係』を持っていない限り、署名をしてもらえないのではないかと不安であった」とも言っていた(Moldova 1997)。

しかし、政府サービスが不十分なのは、必ずしも政府職員のやる気が無く、腐敗していることが理由なのではない。ガボンで実施されたPPAの報告書には、次のように述べられている。

リーブルビルで複数の社会施設を訪れた。その職員との話を通して次のことがわかった。(1) 職員のやる気は高い。(2) 支援物資もなく、広範囲にわたる窮状に直面したときに職員が無力感を抱く。「私達ができるのはせいぜい、ここへやってくる人達に優しく声をかけてやることです。でも結局は何の役にも立ちません。計画はあっても資金がないのです。例えば誰かにミルクを買おうとしても、自分の財布に手を伸ばさざるを得ません。貧しい人々が書類に記入するのを手助けできても、彼らに何をしてやれるかは全くわからないのです。」(3) 自分達や、自分達のしている仕事を当局から重要視されていないことに対して反感がある。「ガボンではソーシャルワーカーの存在感はほとんどありません。有力者達は、私達が何をしているかすら知らないのです。医師の活動を手助けしようと申し出た時でさえも、医師から足手まとい扱いされました」という。職員はやる気を無くし、事務所にこもりがちになっている。「私達が助けを求めてきた者さえ救うことができないのなら、わざわざ助けに出て行く必要はないでしょう」

—ガボンで実施されたPPA報告書より, Gabon 1997

政府が実施する、貧しい人々を対象とするプログラムの全てが低い評価を受けているというわけではない。例えば、ナイジェリアのクワラ州の指導者達は、多くの機関が診療所、店、予防接種、若者向けの雇用プログラムなど、生活を円滑にするためのサービスやシステムを提供していることに触れつつ、多くの政府プログラムが開始後にすぐに中止されてしまうこと、税金が地域社会の向上のために有効に使われていないことなどの問題点を指摘している(Nigeria 1996)。また、ウガンダで実施されたPPAのように、政府のプロジェクトを無条件に賞賛している例もある。「政府は家族の4人の子供に対してとても良くしてくれていて、大きな支えになりました。小さなことと思うかもしれませんが、政府は約500万人の子供を教育

していると聞きます。これは、良いことだと思います」(Uganda 1998)という。インドのある地域の大多数の人々は、貧困が緩和しつつあるとの感触を持っている。インドで実施されたPPAの報告書は、「国家支援型の開発と貧困削減プログラム」などの様々なプロジェクトによって貧しい人々が減少したという回答を紹介している(India 1997c)。

汚職と不信

国は、私達からいつも何かしら盗みとっているのに、自分達が国をだますのがなぜ悪いのですか。

—ウクライナで実施されたPPAの報告書より, Ukraine 1996

誰も、あなたが手ぶらでやってくるとは思っていませんよ。

—マケドニアで実施されたPPAの報告書より, Macedonia 1998

政府が実施する事業のために、私達は寄付をしなければならないのです。ですから貧困線以下の名簿(BPLリスト)には、本来載っているべき貧しい人々の名はなく、裕福な人ばかりが載っているのです。

—インドで実施されたPPAの報告書より, India 1997b

食糧輸送車がやってくるのを見かけました。その2週間後、116世帯に対して1袋半の配給物資を受け取ったと村長が話していました。

—ケニアのクウェール(Kwale)にて, Kenya 1996

教師達は、自分の給料をもらうとき以外は、学校に行きもしません。

—ナイジェリアで実施されたPPAの報告書より, Nigeria 1997

多くのPPA報告書で、政府の対応の失敗は国全体の腐敗構造と密接に関連しており、その腐敗構造が政府によるサービス提供の効率と効果を激減させ、貧しい人々の不信感と軽蔑の念を生みだしていると指摘している。この傾向は、政府によるサービスに依存する人々にとっては、非常に深い意味を持っている。

インドのオリッサ州で、人々が国からの融資を受けたがらないのは2つの理由がある。第1に、ひどい腐敗構造が広がっていること(融資の20～50%もが融資承認のため銀行職員の懐を潤していると見られている)が挙げられる。第2に、融資の遅れが何年も続き、融資を求める人々は苛立ちと苦しみを感じているということが挙げられる。融資が承認され

た頃には、当初の融資目的は失われている。農耕期の開始時期に牛の融資を求めていたのに、収穫時期になってはじめて融資されても、ほとんど意味がない。時期が不適切な融資は、非生産的な目的に使用され、借り手を逃げることのできない借金地獄へと追い込むのだ。

—インドで実施されたPPAより, India 1998a

教育分野でも、腐敗構造が蔓延していて、子供達の初等、高等教育の機会を狭めている。モルドバで実施されたPPAでは、次のように報告されている。「モルドバで優秀な成績をとって大学に行こうとしていた生徒達に関する噂を聞いた。彼らの多くが、大学には入学できず地元へ帰ることとなった。それは、大学教授が入学許可を出す際に要求する巨額の賄賂を両親が払えなかったからだ。息子が入学できなくてがっかりした母親はこう語った。『うちの長男は錠屋として専門学校を卒業しましたが、仕事を見つけることはできませんでした。そこで、成績は良かったので、経済学部に入り直すことにしたのですが、2000レイもの賄賂を要求されたんです。もちろんそんなお金はなく、結果、息子は入学試験に失敗しました』」(Moldova 1997)。

腐敗構造が蔓延しているために、私有化政策は泥棒同然と考えられているような国では、農場労働者は、自分達が働いている農場の経営者に対して強い不信感を抱いている。モルドバの農場労働者は、米国国際開発庁 (USAID) の出資で、国内70以上の集合農場の解体を管理する「アメリカン・プロジェクト」に期待している。人々は、このプロジェクトには限界があるものの、モルドバ人の政府職員よりも、外部者であるアメリカ人の方が汚職に手を染めず、土地と財産がより公平に分配されるだろうと考えている (Moldova 1997)。

保健・医療分野では、腐敗構造は多くの地域で共通して存在している。貧しい人々は、健康状態が深刻に悪化したとき、必要な医療を受けるために、これにすぎるしかない状況である。マケドニアで実施されたPPAでは、「聞き取り対象者のほとんどが、『誰も、あなたが手ぶらでやってくるとは思っていませんよ』と不満を述べていた。医療サービスを受ける場合、ちょっとした贈り物 (コーヒー、キャンディ、飲み物類など) がつきもので、受けるサービスの程度に比例してその内容もより高価なものになる」(Macedonia 1998) という。その例をいくつか挙げる。

- ▶ 足に壊疽のある女性は、障害者年金を得るために7年間申請を続けてきた。障害認定を行う委員会を構成する3人の医師が、彼女がドイツに兄弟がいると分かると、3000マルクの賄賂を要求してきた。
- ▶ 肝臓手術の代償として、医者の子の修理をさせられた。
- ▶ 肝臓手術が必要になり、専門の医師を首都スコピエで紹介してもらう際に賄

賂を要求された。

- ▶ スコピエにある診療所内の腫瘍専門科で治療を受けていた患者は、病室やサービスの便宜を図ってもらうために1000～2000マルクの賄賂を払わざるを得なかった。
- ▶ 妻が潰瘍の手術を必要としていたドバル (Debar) の男性は、医師に「私に贈り物を持って来ているのならいいが、ないのなら帰ってくれ」と言われた。一般に、手術の際には2000～3000マルクの賄賂を渡すべきという見解が優勢である (Macedonia 1998)。

保健・医療分野での腐敗構造の例は、発展途上国だけでなく、先進国にも蔓延している。ある診療所では、薬がなかったり、診療時間が極端に短かったり、医師がいなかったり、或いは診療申込みの際、看護婦や医師に診察してもらう際、及び検査を受ける際などに職員が賄賂を要求することもある。これらの例は章末の保健・医療分野の事例研究でまた触れることにする。

政府が実施する支援事業では、何も提供しないか、嫌がらせを行っているだけだといわれる。インドで実施されたPPAの報告書では「政府が1万ルピーを融資すると、受益者にはその半分しか届かない。残りの半分は政府の職員に持っていられる。もし、小屋を1軒作るとすると、森林局の職員が、その木材はどこから調達してきたか、その木材は森林局のものだとか何とかいって嫌がらせをして、金を要求してくるだろう」と述べられている (India 1997c)。

インドネシアでは、国家によるボトムアップ方式での計画策定プロセスは成功しなかった。3つの地方、48の村で行われた調査によれば、全ての村長が計画は単に形式上のものでしかないと見ている。村の職員は、地域でのコンサルテーションを経て、何を優先的に行うべきかについての提案を行う。村は、政府関係機関からの「提案」と「勧告」に従って、提出した提案を見直すように圧力をかけられる。中央ジャワの村民は、補助金のほとんどが経費として差し引かれてしまうと不満をもらしていた (Indonesia 1998)。東ヌサ・トゥンガラ州のある村では、補助金の20%を現金で受け取り、50%は不必要な、欲しくもない物品で供給され、30%は経費として差し引かれた。また他の村では、3日後に1万匹の鯉を首都に受け取りに行くようにとの通知を受けた。その村は魚など要求しておらず、ましてや養魚池もないのにである。

メキシコでは、国家制度・機関はクライエントリズモに浸りきっている。オアハカ市の先住民の自治組織の一部だけが汚職構造からまぬがれている。他は全て選挙での票と引き換えに何かしらの見返りを与えてくれる指導者達に身を委ねている (Box 3.1参照)。

Box 3.1 メキシコにおけるクライエンテリズム

政治的な忠誠の見返りとしてサービスを提供したり、親切にするような習慣をクライエンテリズムという。メキシコのPRI党は66年間にわたり政権を独占してきたが、クライエンテリズムの重要性を増大させている要素の1つであることは間違いない。メキシコ市で調査した結果、回答者の80%が、住居や都市サービス(水道、電気、道路舗装など)の提供を受けるために、クライエンテリズムに関わっていると答えた。人々がこのシステムに広く関わっている一方で、このシステムに対する怒りの声は高い。メキシコ市のある男性は「政治も嫌いだし、関わりたくありません。誰も興味が無いと思います。私自身もそうなのですが、家のことから子供のことで、もらったり、あげたりする度に、これに関わってしまうのです。そうすることで物が手に入るから、結局は皆、関わらざるを得ないのです」と語っている。

伝統的な自治組織が存在するオアハカ州の人々は例外として、援助は通常は政府又は家族から受けるものと考えられている。貧しい人々のその親戚もまた貧しい人々である場合が多く、家族から援助を受けることはそれほど期待できない。一方、貧しい人々のための支援の提供者と考えられている政府は、人々からかけ離れた存在であることが多い。これは、政府と人々との間に物理的な距離があったり、政府と人々の間に立べき仲介者達が、貧しい人々のために発言・行動するように貧しい人々に働きかけるのではなく、自分達が貧しい人々の代わりに発言・行動しているからである。政府についての議論から、さらに次の2つのことが判明した。1つは、国民は、政府が提供すべきものが何であるか知らされていないということである。2つ目は、政府が腐敗しているという感覚が、国民の間に蔓延しているということである。人々は、政府が実施するプログラムは、支配政党と癒着する特定の集団への見返りであると考えている。1つの政党による長年の政治支配の経験を通じ、人々は、政府と政治を同一視していて、国家そのものに対して、政治への不信感と同じ不信感を抱いている。

出典：Mexico 1995

公的な制度・機関がその機能を果たさなくなれば、人々は、生活を守るために様々な対策を講じる。破壊行為や受身的な抵抗運動を通じて、不正で搾取の構造にも関わりを持つ。国家崩壊の場合には、非合法或いは危険であっても、生存のためには手段を選ばないという声が多い。ウクライナの人々は、「政府は私達に提供されるべきものを盗んでいるのに、民衆がこっそりと盗むのがなぜ悪いのでしょうか。自分達は盗みはしませんが、他人がしていてもそれをとやかく言うつもりはありません。生きていかなければならないのです」と言っている(Ukraine 1996)。

様々な地域で実施されたPPA報告では、国家が約束している貧しい人々向けのサービス提供や物資配給は信頼できないという事例を多く報告している。公的な制度・機関が人々に信頼されていない場合、慣習にもとづいて機能しているセクターが、容易に公的な制度・機関にとって変わるが、これによりすでに社会に存在する不公平や競争が拡大されることが多い。このような状況下では、貧しい人々は何も得ることができず、権力、影響力、「コネ」を持つものだけが富を得ることになる。あるマケドニア人は、「福祉手当を受けるためには貧乏になる必要などなく、ただ糸を操ればいいのです」と語っている(Macedonia 1998)。

貧しい人々の感じる無力さと屈辱

不機嫌な看護婦が間違った薬を注射するような病院に行くのだったら、自分達で治療します。

—タンザニアで実施されたPPAの報告書より, Tanzania 1997

貧しい人々の居場所などありません。利己的な世界なのです。

—インドで実施されたPPAの報告書より, India 1998a

腐敗に関する報告は、人々の精神的な面への国家制度・機構による影響に関する報告と直接的に関連している場合が多い。屈辱、脅迫、侮辱を受けるということは、国が実施する支援事業を国民がどれほど利用するかに重大な影響を及ぼす。貧しい人々は、国家制度・機関に特有の汚職や横柄な扱いに関わり続けると、自分達が無力で、意見も言えず、国家が実施する支援事業からも締め出されていると感じてしまうことになる。

タンザニアで実施されたPPAの報告書は、貧しい人々が国の保健・医療サービスを受けた際に粗雑かつ屈辱的に扱われた様子を描いている。皮肉なことに、保健・医療サービスが患者に心理的な傷跡を残している。

診療所に常備薬すらないということは以前からよく知られているが、医療スタッフの態度の横柄さは、これまでとくに重要な問題として取り上げられなかった。人々は至るところで、診療所で乱暴な扱いを受けるが、ただ「私達には他に行くところがなく、医療は必要なので」診療所へ通い続けると語っている。男性も女性もそして若者達も、「犬よりひどい」まるで動物のような扱いを受けたと繰り返し述べている。症状も説明しないうちから怒鳴られ、悪臭がする、怠け者で役に立たないと罵られたと語っている。ある年老いた男性は、どうしても眼鏡が必要だったので、眼鏡を手に入れるまでの2日間、看護婦の悪態に耐えたが、あのようなひどい屈辱を受ける所へはもう行きたくないと言っている。

—タンザニアで実施されたPPAの報告書より, Tanzania 1997

パキスタンの人々は、慈善行為を受けること自体、恥ずかしいことであると言っている。慈善を受けて生きるより、生きるために働く方が良いと思っているからである。カジュアルでの調査では、屈辱には様々な要素が入り混じっていることが報告されている。「この地域では、ザカート(貧しい人々への支給)を受け取る際、受給者の名前がスピーカーで呼ばれると、住民が強い怒りを訴えていた。しかし政治家がこうした社会支援を自分自身への個人支援と関連付けたために、住民の怒りはさらに増大した」(Pakistan 1993)。

ウクライナで実施されたPPAの報告では、政府官僚が屈辱的な扱いをするのは、実は「失業者を追いつめる」ために意図的に行っているのではないかと示唆している。報告によれば、「人々は、政府の雇用紹介所に対して、他の公的な機関と同じく、軽蔑し批判している。多くの人々が、自分達はぞんざいな扱いを受けるだろうと予測し、実際その予測が的中するのである。通訳の仕事を探しに行った30歳の男性、ミハエル・ミハイロヴィッチは、『雇用紹介所へ初めて行って、何も見つからなかったら、もう1度行きたいとは思わないでしょう』と述べている。彼は、人々が政府官僚から受ける屈辱について述べているのである。失業者は、雇用紹介の申し込みをすることで非常に不愉快な思いをし、官僚は粗野で威圧的な雰囲気을漂わせ、結果として失業者が追いつめられているのである」(Ukraine 1996)という。

腐敗と冷遇されることで抑圧される中、不満を言えば支援を受けることができなくなるかもしれないので、不満を述べることもできず無力であるという思いを持つ。パキスタンのある未亡人は、次のように述べている。「もし汚職に対して不満を言ったり、抗議したりすれば、その人達はあらゆる援助サービスのリストから除

外されることになります。というのも、援助プログラムは政府の様々な部署によって運営されていても、援助を受けるべき人の名前を推薦しているのは、同じ地方のザカート評議会だからです」(Pakistan 1993)。

貧しい人々は、司法制度或いは警察へのアクセスすら持っていないことが多い。南アフリカでは、司法制度を利用することの重要性が認識されているものの、政府職員達は極めて横柄で、役に立たないとされている。交通が不便であることや、交通費が高いことも、司法制度の利用を妨げている主要な要素といわれている。ある農民は、「裁判所に行くのは大変です。農場からパテンシへ行くのにタクシーで往復10ランドかかり、さらにパテンシからハンキーへも3.50ランドかかるのです」と述べている(South Africa 1998)。

警察による保護の欠如もまた、問題となっている。グルジアの農民は、自分達が生活しているのは「警察が買収によって自分の地位を確保し、市民を自分達の思うように苦しめるような警察国家である。実際、度々支払いを強要してくる警察に頼るよりも、人々は『犯罪組織の権力』に頼ることを選んでいる」と述べている(Georgia 1997)。イエメン共和国の公的なサービスに対する満足度調査では、裁判所は最低の評価(16%)を受けており、ごみ収集(28%)、警察(26%)よりさらに低かった。逆に、電話サービスに対する満足度は最も高い評価(82%)を受けた(Republic of Yemen 1998)。

女性警察署へ行かないという習慣のある地域も多い。警察署へ行くこと自体が危険だからである。例えば、イエメン共和国の女性達は、警察に笑いにされるだろうし、家族が1人で警察に行くことを許してくれないので警察署に行くことはできないと述べている。「女性は、夫、兄弟、近隣の男性が同伴する場合のみ警察に行くことが可能である。女性1人で警察へ行くことはできない。たとえ事件が深刻なもので、或いは警察がすぐ近くにあったとしても、女性が1人で警察へ行くのは社会的に受け入れられていない。女性達は、もし女性職員が配属されている警察署があれば、親戚の男性と一緒に、或いは1人ででも警察に行くことができるのにと語っていた」とイエメンで実施されたPPA報告書で述べられている(Republic of Yemen 1998)。

無法状態が蔓延している地域では、若者の間に幻滅感が広がっている。「若者達は、法を遵守して働いても意味はなく、実際のところアルコール中毒、薬物の乱用、売春に陥るのが関の山であると考え始めている。郊外における薬物と売春の状況については、時限爆弾を抱えているようなものだと思われる」(Latvia 1997)。

政府職員は、貧しい人々について、貧しい人々が自分達に対して持っている認識とは違った認識をもっている。もし援助する側が、貧しい人々は怠惰で援助を

与えるに値しないと考えているとすれば、援助する側は、貧しい人々に対して配慮に欠いた態度をとるようになるのは当然であろう。インドで実施されたPPA調査によれば、インドの政府職員は貧しい人々を、他人に依存し、率先力が乏しく、怠惰で、労働意欲がなく、古い考え方から抜け出せないとみなしているのである。一方、貧しい人々は、自分達が貧しいのは十分な資源や収入を得る機会を与えられず、所有する土地は最も条件の悪いものである上、金持ちや権力者に欺かれ、搾取されてばかりいるからだとして述べている(India 1997c)。

政府職員の貧しい人々についての理解が乏しい場合、プログラムを効果的に展開するのは難しい。ケニアでは、貧困の度合いや広がりについての地域指導者の見解と、村人や貧しい人々の認識や実体験の間には、著しい違いがあることが指摘されている。貧しい人々は、この違いが自分達を救うはずの支援事業を阻害する重要な要因とみている。「村人に対する聞き取り調査の結果、貧困の実態や、貧しいのは誰なのかということについて、村人自身がよく知っているということがわかった。一方、地区の指導者は、貧困状況について教科書通りの説明を行う傾向にあり、貧しい人々は特定の性質を持たない集団であるとみなしている」(Kenya 1996)。

地域に関わらず、政治家は軽蔑されている。貧しい人々は、自分達が政治家や政府職員の関心を集めるのは、自分達とは全く関係のない事柄に関連していることが多いと述べている。南アジアやその他の地域で実施されたPPA調査では、政治家は周期的、つまり選挙期間中にしか貧しい地域を訪れないと指摘されている。例えばインドでは、「貧しい人々は、社会に包含されるべき重要な有権者というよりは、政治家の票田として扱われることが多かった。こういった要素が絡まり合って、貧しい人々を過度に哀れんだり、貧しい人々は施し物で甘やかされすぎているといった、貧しい人々に対する極端な態度を誘発している。これによって、貧しい人々の屈辱感や不安が増大し、自分達の手による生活向上がますます難しくなっている」と報告されている(India 1997a)。

インドネシアでは、1998年5月の政権交代の後、「有権者の買収が、公然と行われるようになってきた」(Indonesia 1998)という。村長や村の職員になるためには、金銭的な貢献が求められる。選挙運動では、選挙スタッフが投票者へ少額の金銭を渡し、票を確保することもよく行われている(Indonesia 1998)。

国家崩壊に対する脆弱性

政府は何もしてくれません。人々は神に希望を託すしかないのです。

—アルメニアで実施されたPPA調査の報告書より, Armenia 1995

好景気で利益を得たのは金持ちでした…しかし通貨危機の代償を
払うのは、私達貧しい人々なのです。

—タイで実施されたPPA調査の報告書より, Thailand 1998

国家制度・機関が実施する支援事業に、貧しい地域社会、或いは貧しい人々1人1人が大きく依存している状況のなかで国家が崩壊すると、貧しい人々は、弱い立場に置かれた状態のまま放り出されてしまう。このような脆弱性は、とくに東欧地域、旧ソ連地域、東アジア金融危機の影響を受けた地域において実施されたPPA報告書で指摘されている。旧ソ連で実施されたPPA調査では、政治的混乱によって国民が絶望的な貧困状態に追い込まれ、国家は国民を見捨てたとの見解が広まっていると報告されている。この結果、人々の間で、汚職、怠慢、搾取という国家像が共有されている。モルドバでは、コネをもたない貧しい人々が、コネを使って物資を得たり、事業を始めたりして、「共産党員から国会議員、官僚、地方役人や『マフィア』に成り代わって」富を得た旧共産党員達を厳しく非難している。貧しい人々は、こうして職を得た政府職員を「嘘つき」「詐欺師」「金ころがし」「泥棒」と呼び、政治家は苦しんでいる国民のことなど気にかけていないのだと主張している (Moldova 1997)。

東欧や旧ソ連諸国では、年金は惨めなほど不十分で、援助プログラムは貧しい人々まで届かず、国民の屈辱感は広がるばかりである。貧困は、政府が無能であるから蔓延しているとも言われている。ウクライナで実施された「PPA調査では、ほぼすべての回答者が、経済運営を誤ったとして政府の無能さを厳しく非難した。彼らは、それぞれが貧困に陥った事情に関わらず、生活水準の劇的な低下は、個人の落ち度ではなく政府に原因があると述べている。国民の政府に対する評価は低い」と指摘されている (Ukraine 1996)。

あるウクライナの老女は、貧しいことは恥ずかしいが、最近ではその感情も薄れてきたと述べた。彼女は、「貧困に慣れてきているのかもしれない。何とも思わなくなったのかもしれない。よく分らないのですが」と語った。ほとんどの人と同じように、彼女もまた、自分を貧しい状況に追いやったのは政府であると考えている。彼女は、現在の状況は今後、さらに絶望的になるだろうと考えている。彼女は既にほとんどの財産を売り払ってしまった。小さな土地を持っているが、近くを通る交通機関もない。71歳という高齢では、何キロも離れたバス停へジャガイモを運ぶのもだんだん難しくなっている、その土地を誰かに貸そうと考えている。彼女が飢

えを凌いでいる年金に加え、この土地がもうひとつの収入源になることを願っているのである。

—ウクライナで実施されたPPAの報告書より, Ukraine 1996

タイの貧しい人々は、東アジア通貨危機による影響について、公的な制度・機構が崩壊するとき、国家に依存する人々(特に最も貧しい人々)の立場がいかに弱いのかということを強調して語っている。

タイのコン・カエンのスラムのリーダーは、「危機は突然起こりました。私達は混乱し、当惑し、失望するばかりでした。私達は職を失いましたが、誰もその理由を説明してくれませんでした」と語った。「好景気で利益を得たのは金持ちでしたが、金融危機の代償を払うのは私達貧しい人々でした」とも語った。彼女が住んでいるスラムの人々の間には、不安や孤独といった感情が漂っている。彼女の夫は、「学校や医療へのわずかなアクセスさえ失われ始めています。私達は子供の将来が心配です」と付け加えた。貧しい世帯では、子供達を働かせるために学校を辞めさせなければならない。ある母親は「家計を支えるために毎日子供達をゴミ処理場にやって、一体何が正義なのでしょうかと語っている。

—タイで実施されたPPAの報告書より, Thailand 1998

国家が崩壊していく中で、援助を国家に頼ってきた人々は皆、苦しんでいる。財産や力のない貧しい人々は、腐敗し混乱した社会環境の中で生活を確保することすらできず、苦しんでいる。

アクセスへの障壁：組織の慣例、規則、情報の閉鎖性

障害者手当の受給資格を得るための手続きを、すべての障害者が受けることができるとは限りません。

—モルドバで実施されたPPAの報告書より, Moldova 1997

僕達は学校へ行くのに、小川を3つ越えなくちゃならない。この小川は、雨季になると4フィートまで水かさが増える。だから雨が降ると、お母さんは僕達が死にやしないかと心配するんだ。

—フィリピン、キマラヤ(Kimarayag)の小学生, Philippines 1999

国からの正式な承認が前提条件となっているから、承認が下りないということは、権利へのアクセスの障壁となる。国は、IDカード、制服着用、支援物資を入手するための過度な必要書類などの様々な条件を課し、それらを満たせない人々を公然と締め出し、人々の要求を拒否し、手続きを断ることもある。国の規制は貧しい人々の貿易活動や起業活動を妨げる場合もある。条件を満たせないために政府から締め出されるのは、最も貧しい人々である。貧しい人々のこのような経験は、多くのPPA報告書の中で繰り返し紹介されている。

裕福な人々は法律の抜け道を見つけることができるが、貧しい人々は、情報へのアクセスが限られているためそれを行うのは難しい。アルメニアの老人のいる世帯では、老人とその他家族を、同じアパートに住むが別々の家族として登録することがある。そうすれば、年金受給者の老人が「1人暮らし」として認定され、灯油などの援助物資を受け取ることができるのである。しかし実際のところ、子供が近くに住んでいる年金受給者は、成人した子供にアパートを買ってやれるほど裕福な人々なのである。独身の母親を対象とした援助の受給資格が得られるからという理由で、形式上は離婚し、共に住み続ける夫婦もいる。一方、母子家庭対象の援助を受ける資格を得ることができないのは、仕事探しのためにアルメニアを離れた夫に対して仕送りできない女性達である(Armenia 1995)。貧しい人々は、土地の登録料を払えないので私有地を失ってしまうのではないかとこの恐れも抱いている。

支援事業が実施されていても、ほとんどの場合、貧しい人々が支援を受けやすいように配慮されない。家族の財源がもっとも乏しい時に授業料支払いの締め切りがくるので、子供達が学校を辞めなければならないという事態が発生している国もある。エチオピアの学校では、学期は毎年9月から6月までだが、9月には2つの大きなお祭りがあるため出費がかさみ、授業料を支払えなくなってしまう。子供達は、収穫期で働き手が必要なときに通学している。都市部の貧しい人々によれば、働き口が最も少ない夏期に子供が仕事を捜すことになり、彼らの社会的な立場はますます弱くなる。学校の長期休暇もまた家庭内の食糧が少ない時期と重なってしまう。インドで実施された調査では、子供達は学年度の時期が合わないので公立学校には通学しないが、地元のNGOが運営する教育プログラムへの就学率は極めて高いと報告されている。NGOによるこの教育プログラムは、公立学校に比べると柔軟で、「村の子供達が家族の仕事に従事でき、彼らの現実によく対応できるようになっている」(India 1997a)。教育や情報へのアクセスは、物理的な障壁によっても妨げられている。例えば、通学そのものが命を落としかねないほど危険となる雨期には、農村地帯での学校の出席率が低下するのである。

モルドバでは、集団企業を民営化する権利も含め、人々がどのような事業・

サービスを利用するにも文書が必要とされている。モルドバの人々は、政府の職員でなければ入手できないような文書の提出を要求する制度・機構に屈したという経験を繰り返し語っている。例えばチャハルに住むある未亡人は、彼女の職歴を全て記載した「ワークブック」がないので、土地を私有地化できなかった。彼女は「そのワークブックは集団農場の事務所或いは地区の役所に保管されているはずでした。地区の役所の職員から、ワークブックの取得を拒否されました。集団農場の職員にも申し入れてみましたが、彼らも助けてはくれませんでした」と述べている (Moldova 1997)。

政府が女性を1人の個人として認めないと、政府が提供するサービスから女性が構造的に除外されてしまう可能性がある。身分証明書が「世帯主」(つまり男性)だけにしか発行されない場合、男性との結婚や家族関係を越えて女性が行動できる範囲は制限される。女性は、福祉手当などの要求の前の段階で、理不尽な規定に直面することもある。南アフリカには、失踪した男性に損害賠償を命ずるためには、女性がまずその男性を捜してこななければならないという規則がある。裁判となった場合でも、その男性に対して子供への扶養が義務づけられるとは限らない (South Africa 1998)。

貧しい人々にとっては、支援や手当を得るために書類を準備・提出しなければならないことが色々な意味で障壁となっている。書類がないと、「危険な不正行為」につながり、こういった行為は黙認されているが、これによって貧しい人々は搾取の対象にされやすく、社会的に弱い立場に置かれたままとなる。ブラジル、インド、ケニア、メキシコ、パキスタン、ベトナムの都市部のスラムでは、身分証明書又は土地所有権証明書が無いと、貧しい人々は「スラムの家主達」に支配されることになる。貧しい人々は、土地所有権証明書や食糧配給カードがなければ、生活必需品への出費も増し、そうなると金貸しや裕福な地主とも関わるようになる。彼らの手中に陥ると、なかなか抜け出せないのが実状である。国によっては、貧しい人々は失業保険を得るために必要な「労働者カード」を入手できなかったり、雇用されても最低賃金すら受け取れない場合もある。例えば、貧しい人々も予算負担を求められるブラジルの都市交通事業では、実際に都市交通を利用しているのは主に裕福な人々である。このように、貧しい人々のための物資・事業補助金であっても、裕福な人々のために使われてしまうこともある (Brazil 1995)。

官僚的手続きや条件があまりに不合理なため、国からの補助金の要求に費やした時間や努力に見合った支援を得ることができない場合もある。例えば「ウクライナのドネスクから22キロ離れた村に住んでいた65歳の年金受給者は、妻に先立たれた。彼は、住宅補助を支給してもらえなかった。彼が提出を求められた書類の中に、市のガス管理局による証明書があった。政府は彼が入手したその証明

書は無効だと通告した。受領してもらえる証明書を手に入れるまでに、彼はゴルガザに7回も行かなければならなかった。何回もの遅延に対して彼がついに憤慨すると、今度は息子の収入を隠蔽したと訴えられ、補助金の支給は却下された。『彼らは血の通った人間なののでしょうか。そうではありません。動物と同じです。』彼は、住宅補助金の分配を担当する当局について、こう語った」という(Ukraine 1996)。

支援申請そのものが、脅かされることもある。グルジアでは、月1度の助成金の支給にあたって、国内難民(IDP)が群衆となって殺到する事態が続いている。「法的には、少額だが助成金を毎月受け取る権利があるのに、実際に受け取るのは難しい。ツビリシの難民は、貯蓄銀行に助成金が入金されるのは月1度だけと語っている。それも全員に行き渡るほど十分な額ではないので、人々は朝早くから並び始める。時として負傷者が出るほど群衆の押し合いが激しくなることもある。手を骨折した若い女性もいた。難民は、助成金はアブカジアで手放した自分達の土地に対する政府からの代償金だと考えているので、怒りや屈辱を感じている」(Georgia 1997)。

情報不足は、貧しい人々が有する権利を行使することを阻む障壁である。事業の規則や支援内容についての情報が不足していると、貧しい人々は搾り取れるだけ搾り取る仲介人や腐敗した政府職員に対して、極めて弱い立場に追い込まれる。

インドでは、調査対象地域において政府が実施しているすべての事業に共通して、政府と援助対象者との間に著しい情報格差があることが問題である。村人からみれば、政府が実施する貧困削減計画についての情報は限られほとんど認知されていない。これらの事業がある程度認知されている場合でも、その詳細や実際の仕組みは理解されていないことが多い。村人にとって、これらの事業についての情報へのアクセス経路は仲介人を通すことだが、これには問題があることが分かっている。仲介人は、資金の不正流用のために予算内訳を変更するなど、受益者に対してその事業を正しく説明しない場合がある。村人との話し合いのなかで、政府計画の多くが、自分達の必要としているものや利益に合致するものではなかったということが明らかになった。

—インドで実施されたPPAの報告書より, India 1997a

グルジアでは新たな法規や規制が導入されたが、人々は、自分達が受ける資格のある援助には法律上、どのようなものがあるのか、

受けた援助が政府によるものなのか民間組織のものなのかも理解していない。人々は、どのような援助があるのかについて、友人、知人、時にはテレビから情報を得ているが、政府から情報を得ることは決してない。かつて人々が「権利を追求」していたツビリシやモスクワでさえも、今では、どこで誰に情報や補償を求めることができるのかも分からない状態である。例えばマルネウリの住民は、巨額の支払いを要求されるのではないかと心配し、障害者認定や障害者手当の受給権利を認定する医療委員会へ申し立てをすることさえできない。

—グルジアで実施されたPPAの報告書より, Georgia 1997

ラトビアにおける調査では、ごく少数の市町村においてのみ、社会支援の内容について、地方政府の担当者から情報を入手しているとの回答があった。人々は、資金分配の手続きが不明瞭で恣意的に見えることが多いため、疑いと不信感を伴った反応を示している。援助を申請できるのに、政府機関への不信感、或いは恐れのために躊躇している人もいる。援助を申請しても、担当者から横柄で馬鹿にしたような態度を取られた人は、絶望的な状況に陥るまで再び援助を申請しに行くことはない。ある女性は、失業中の息子と一緒に暮らしているが、現在のような状況に陥ったのは子育て方法が悪かった彼女自身のせいだと役所の職員から怒鳴られたという。地域によって予算や事業内容が異なるように、社会支援の担当者への人々の反応もまた地域によって異なっている。例えばリバニでの回答者は、地方政府の職員は援助金を公平に配当するよう最善を尽くしてくれ、担当者も敬意をもって接してくれていると述べている。ベントスビルズの回答者は、担当者は「理解があつて」「丁寧」だと思うと答えている。

—ラトビアで実施されたPPAの報告書より, Latvia 1998

支援についての情報の入手手段を政府が提供しないと、搾取や不信の念が蔓延する可能性が高くなる。これは、娘のために障害者手当を得ようと試みたイエメン共和国の女性の例で明らかである(Box 3.2参照)。

貿易自由化が裕福な人々に恩恵をもたらしているとしても、貧しい人々の商業活動は規制によって妨げられている。路上での販売行為に対する取り締まりや、警察や地方の「権力者」による嫌がらせなどは、多くの都市部で問題となっている。地方では、地域社会の運営や資産所有権をめぐり、地方政府の職員が厄介な障壁となることが多い。インドネシアのジャンビのある村で、民営会社の鉱山の使用

Box 3.2 イエメン共和国：障害のある娘のために 援助を求めたある女性の話

シャリファは、娘が障害者になってから、娘の障害を社会福祉基金に登録するため社会省に何度も何度も通った。交通費に大金を費やした末、遂に登録を果たし、1200リアルを受け取った。シャリファは、この金額が月々支払われると思っていたが、支払いは1回限りだと告げられた。彼女は、登録されたものの、それ以降の支給金は政府の役人が盗んだのではないかと疑ったが確信できなかった。また社会福祉基金に対してどのような権利を持っているのかということについてもよく分からなかった。

政府の社会保障プログラムの受給がうまくいかなかったので、シャリファは力のあるシャイフ（因襲的な支配者）に助けを求めようとした。シャイフの力を借りるには、ワラガと呼ばれる正式な書類を入手し、シャイフの力を必要としていることを正当な理由をもって証明しなければならなかった。ワラガを手に入れるためには、面倒で時間もかかる。まず誰かがシャリファの事情を記述し、そして記載事項は真実であると彼女の近所の人と証言し、最後にアクエル（選出された役人）がさらにそれを証言しなければならないのである。シャリファは遂にそれを全てやり遂げ、ワラガを携えてシャイフの所へと向かった。何度も門前払いをされたが、とうとうシャイフに会うことができた。シャイフはジャムビヤ（イエメンの剣）の後ろに書類を置くとシャリファに、また来い、と告げたのである。彼女がもう1度やってくると、シャイフはその書類を紛失してしまったという。シャイフの家族の女性達に訴えたが、耳を貸してはくれなかった。彼女はシャイフに兵士として仕えている同じ村出身の男を探し当て、この件について別の関係者の助けを求めた。シャリファはその後、再びシャイフを訪問したが、その書類は失ってしまったと言うばかりだった。この時点で、彼女は諦めた。

出典：Republic of Yemen 1999

認可期間が終了した後、地元住民がこの資源豊富な鉱山を企業として運営しようと申請した。ところが、森林省の職員にこの申請を却下された。地元住民による委員会は、会社としての登録証明や会社設立のための運営認可証を所持しておらず、また今後それらを手に入れることもできないからという理由であった。森林省の職員は、合法的に設立された個人所有の会社のみしか鉱山開発を行うことはできないと説明したという(Indonesia 1998)。

地方政府の職員と地域社会におけるエリートの役割

指導者は権力を持っていますが、地域社会には全く関心をもっていない。住民が望んでいるのは指導者が地域社会のために働いてくれることであって、口先だけの公約を望んでいるではありません。

—ベネズエラで実施されたPPAの報告書より, Venezuela 1998

地域社会は自分達には発言権がありません。指導者がいないからです。

—パナマで実施されたPPAの報告書より, Panama 1998

地域社会が「自分達には発言権がない」こと、リーダーシップが欠けていることが貧困の原因だと述べる人がいる一方で(Panama 1998)、地方におけるリーダーシップが問題だと考える人も多い。地方のエリートが振るう権力の大きさは、エリートの行動や意志決定に対する責任の度合いと反比例していることが多い。もし、地方の指導者に対して意思を反映させる方法がなく、政治家などのエリートの権力をけん制できず、国家が地方エリートの権力を監視し統制できない場合、貧しい人々が資金援助を求めたとしても、政府と密接な関係を持つ者が資金援助の大部分を占領してしまう。公的セクターがパトロン・クライアント関係(便益供与者・被益者)に支配されている場合、そのような関係を持たない個人や地域社会が、政府援助を円滑に受けることはできない(Togo 1996)。南アフリカでは、アパルトヘイト期のホームランド(黒人居住区)の出現により、伝統的な制度・機関の役割が「地域社会の代弁者」から、住民とのつながりを失ったエリート官僚へと歪められてしまった(South Africa 1998)。

パキスタン(Pakistan 1993)のある農業地域では、灌漑に依存していたところ、何の統制もなく灌漑水を使用したことが結果的に浸水や土地の塩化を引き起こした。それにより、収穫量は低下し、周辺に暮らしていた貧しい住民達がその地域から移動を始めた。人々は、水の供給を管理しているのに、灌漑水の誤用が農

地に与えた影響には無関心だったと思われる地方エリートに、この問題の責任があると非難した。人々は、地域向けの援助金にする地方政治家の影響力についても憤りを感じており、援助金が政治家の私利私欲のために使われていると考えている。例外の事例が、バダン村である。バダン村では地元の指導者は信頼され、公平で、政府の援助金は村人に平等に分配されていると報告されている。

イエメン共和国 (Republic of Yemen 1998) では、地域社会とその利益は地方エリートに託されている。そのエリートの人脈と権力の強さに応じて、地域社会に流れる資金・物資の内容が決まる。1例が、水道委員会の運営である。水道委員会は、技術的教育を受けた地区の人々、地元のシーク(地元の長)、選ばれた村のリーダーなどで構成されている。シークが力のない部族に属し、地方政府の職員との関係が弱い地域社会では、地域社会での資金・物資の動員計画が活発ではなくなる。シークに力がないことを住民が知っているからである。

ジャマイカ (Jamaica 1997) では、権力者達は昔から、仕事やサービスを得るための最も重要な掛け橋であると考えられてきた。しかしながら、ドン(ゴッドファーザー)は、薬物、施し物の不平等な分配及びギャング闘争に関わるようになった。人々はドンのことを、資源を分け与え地域社会の平和と団結を守る、父のように頼れるゴッドファーザーとして見なくなった。

インドの貧しい人々は、地方のエリートと様々な形で関わっている。貧しい人々は、とくに高いカーストのエリートを、政府の財源を自分達のために流用する人々であると考えている。地域によっては、地方の指導者を「利己的で、かつ腐敗している」と考えていて、それが、その地域が発展できない理由のひとつと思っている (India 1997a)。しかし、良い事例もある。村長と4人のリーダーで構成されているパンク(Panch)と呼ばれる慣習的な委員会は、村人同士の争いを公平に解決してくれるので人々に広く尊重されている。パンクがあるので、警察や裁判がなくても、地域社会で争いを解決できるのである。様々なカーストの人々が入り混じって暮らす村では、タークル(高カーストの地主)は、低カーストや貧しい労働者から恐れられていて、尊敬されていない。地域によっては、低カーストも悪質な土地で生活するのをやめ、移住しながら収入を得るようになったため、低カーストに対する高カーストの影響力は崩れてきた、と低カースト層が感じているところもある (India 1997a)。

東欧や旧ソ連では、貧しい人々の多くが、犯罪組織との関係を利用したり、旧共産党のエリートとの関係を維持していないと成功できないと考えている。エリートの政治家に取り入ったり、取引を円滑に進めるために少しばかりの賄賂を使ったりするのは旧体制でもよくあることだったが、「今では、汚職は至るところで目に余る状態になった。貧しい人々は自分達と、役人達の暮らしとのあまりの違いに憤慨している」と、グルジアで実施されたPPAの報告書では述べられている。ア

ジャラ市のある市民は、地方の指導者のことを、彼らがグルジアの「繁栄の半島」と宣伝しているアジャラ市のイメージと対比させ、「上流社会のためにおしゃれなホテルやテニスコートを作り、地元や外国のビジネスマンとつきあい、市民の税金を浪費する金の虫」とであると表現している(Georgia 1997)。農村部の地域社会の人々は、地方政府の職員はほぼ例外なく、最も高くても良質な土地を入手し、最大規模の事業を展開していると指摘している(Georgia 1997)。

貧しい人々の情報などへのアクセスを地方政府の職員が制限すればするほど、貧しい人々が職を得たり、貧困から抜け出すことが難しくなる(Moldova 1997; Armenia 1996; Georgia 1997)。しかし、村人が地元の権力者のなすがまになっているわけではないということを明記する必要がある。地域住民の組織化が効果的に作用することもある。例えば、グルジアのジュタという村では、地方政府の職員が牧草地の農民への分配を延期した際、住民が自ら行動を起こした。彼ら自身が牧草地を区画分けし、くじで分配したのである(Georgia 1997)。

地方政府の腐敗した職員やエリート政治家についての否定的な報告の方が、肯定的な報告よりも数の上では多いが、地方の指導者が地域社会における重要な財産と見られている事例もある。例えば、ラトビアのリバニでは、政府職員は、人道的援助を公平に分配するのに重要な役割を担っていると報告されている(Latvia 1997)。インドでは、何人かの村の指導者達が、「貧しい人々が貧困削減プログラムを通じて利益を確保するために積極的に動き、交通機関などのインフラ設備の改善にあたっている」と語っている(India 1997c)。ナイジェリアで実施されたPPAの報告書は、「貧しい地域の住民は、自分達に対する支援を確保する上で、特に都市部で働いているエリートの役割が重要だと強調している。実際そういったエリートは、自助組織の設立や運営において中心的な役割を果たしている場合が多い」と指摘している。さらにPPAは、「地域の指導者自身も、地域社会に利益をもたらす方法として、組織上層部における『ゴッドファーザー』とのつながりが必要だと述べている。指導者が政治的に活発に動かなければ、政府の援助を引きつけることはできないと多くの指導者達は言う。逆に言うと、指導者が活発に動かなければ、地域の住民は開発に参加できないということである」と続けている。PPA調査から導かれる主要な結論は、政府が実施する事業の成功の鍵は、地域社会の指導者の参加である、ということだ。なぜなら、人々が尊敬し、地域住民と考え方や価値観を十分に共有する地元の指導者は、開発プログラムへの支援や参加を呼び集めることができるからである(Nigeria 1996)。

結論

本章で紹介した貧しい人々と国家制度・機構との関係は、ありのままの現実である。機能不全に陥った機関は、サービスを提供できないだけではない——連年の侮辱、排除及び汚職などが、貧しい人々から力を奪い、彼らの声まで封じ込めている。法的またその他のフォーマルな障壁は、貧しい人々の利益や商売へのアクセスを妨げ、問題をさらに複雑化させている。社会の端に追いやられた人々はさらに排除、疎外されていくのである。

調査の結果を通じて、主に国家制度・機構が実施する事業や行政機関に対する根本的な疑問が持ち上がってくる。その答えは、国家を縮小或いは無視したり、貧しい人々のネットワークのみに重点を置くことではない。その答えは、地域における変化をもたらすプロセスを適切に計画するためには、貧しい人々が直面する現実や、貧しい人々と国家のこれまでの経験から着手しなければならないということである。同時に行政機関は、貧しい人々に対する行政の透明性とアカウンタビリティを地域社会で促進するために、中央政府の価値観、規範、動機付け、役割、プロセス及び政策などの変遷を把握する必要がある。国家や市民社会の中に存在していて、まだ登場していない「潔白でやる気のある」指導者を支援することも、特に草の根の地域社会で必要とされている。

貧しい男女は、政府が実施する事業や、規則・規制の枠組みを設定する政府の重要性を認識しているものの、自分達に政府を変えていく力はないと感じている。(あらゆるレベルの)政府機関と市民社会団体の間に新しい協力関係が必要である。分野別のプログラムにはこうした協力関係が生まれつつあるものもあり、地方行政に貧しい人々が直接参加するという試みも始まろうとしている。地方への委託事業をエリートが奪ってしまう可能性を減らすため、地域社会内或いは地域社会間のネットワークを通じ、貧しい人々の手による組織が強化される必要がある。その時に初めて、貧しい人々は屈辱的な思いをすることなく、情報や説明責任を求める権利を行使することができるのである。貧しい人々は、国家、市民社会、企業から尊重され、公平に待遇されるような、尊厳のある生活を望んでいる。

国家機関は、人々が必要不可欠なサービスにアクセスし、市民活動へ参加するための橋渡しとなる。それが機能している時は、国家機関は社会経済の活性化や、権力の不均衡の是正を促進する。それが崩壊すると、例えば保健・医療や教育分野では、既に財産や権力を持つ人々が特権を行使する場となってしまう。次の事例研究は、保健・医療や教育分野で実施されている支援事業へアクセスしようと努力している貧しい人々の実際の経験を紹介している。

事例研究3.1 保健・医療へのアクセス

もしお金がなければ、あなたは病気で死ぬでしょう。

—ガーナで実施されたPPAの報告書より, Ghana 1995a

貧しい家で男が病気になったら、誰が家族を養うのでしょうか。

—グアテマラで実施されたPPAの報告書より, Guatemala 1994b

私達が病気なのは貧しいがゆえなのです。貧困そのものが病のよ
うなものなのです。

—モルドバで実施されたPPAの報告書より, Moldova 1997

貧しい人々は、政府が実施する保健・医療事業へのアクセスについて、公的な制度・機構の腐敗と費用の問題を繰り返し指摘している。破綻寸前の貧しい世帯にとって、予期せぬ病気に伴う重荷は、収入を失うだけでなく、治療費が高むために、その家庭を壊滅させる危険性を含んでいる。治療費そのものが高額であるに加え、多くの場合、保健・医療全体にかかる金銭的負担に付随して、予期せぬ負担が存在している。医療機関までの交通費、HIV/エイズのような特定の病気の治療を受けた時の精神的負担・恥辱なども、その負担の例である。この負担は、当然のように要求される賄賂や、適切な治療を行ってもらうための、医者などの医療スタッフへの「謝礼」によって膨れあがる。貧しい人々は、こうした負担の全てが、保健・医療へのアクセスに対する高い障壁であると考えている。さらに、保健・医療へのアクセスがジェンダーによって大きく異なるため、男女によって保健・医療への関わり方に違いがある。

医療負担と腐敗

高い医療費を払えないので、子供達が死んで行くのを目の当たりに
しています。

—ガーナで実施されたPPAの報告書より, Ghana 1995a

医療費負担と腐敗は、保健・医療へのアクセスに立ちちはだかる大きな障壁である。多くのPPA報告書で繰り返し述べられている通り、腐敗は、極端な医療費の上昇につながる。貧しい人々は、無償でもらえるはずの薬に対して代金を請求されたと語っている。アルメニアでは、無償の医薬品を供与する際、病院の主任医師が処方箋を確認しなければならない。病院専属の薬局では、確実に処方箋通

り処方してくれる。しかしそれ以外の薬局では、その薬は在庫切れであると患者に告げ、無償の医薬品の処方箋を拒む場合がある。

イエレバンの第2次世界大戦の退役軍人は次のように語った。

私は無償医薬品の処方箋をもらって薬局へ行きましたが、薬は置いてないと言われました。その後、保健省の近くにある別の薬局でその薬を見つけました。悪人扱いされるのは嫌だと思ったので、保健省に行ってその処方箋で無償の薬をもらえるのかどうか尋ねました。保健省では、その通りだと言われました。そこで私は、「薬局の人が薬をくれないなら、力づくで奪ってもいいんですかね?」と尋ねました。保健省の職員は、「できるならそうなさってください」と言いました。私は例の薬局へ行って、薬の使用期限を確かめたいから薬の箱を見せてほしいと頼みました。その薬を手にとって、これをもらっていくよ、と言ったのです。彼らは私を引きとめようとしていました。しかし私は、「私は悪人ではない。必要であれば、保健省へ行こう。そこで真偽を確かめられるから。もし私が間違っているのなら、私は捕まるだろう」と言いました。すると私の後を追うものは誰もいませんでした。

—アルメニアで実施されたPPAの報告書より, Armenia 1996

医療が無償で提供されていない場合、医療費負担が急速に増大すると、特に深刻な病気であれば、家族はその病人が死に至るまでの間に、極貧状態へと追い込まれる。グルジアでは、家族に病人がいても、手術を受けさせる余裕のない人々が多い。胃潰瘍を患うアカルコベリ村の男性は、緊急に治療が必要だが、「家でただ横たわり、死を待つだけだ」という。同様に、「カズベリに住むニホは、心臓病の治療費が払えない。病気は悪化するだけだ。それなのに彼女は(障害者手当てを受けるのにまず必要な)障害者の認定を受けられない。彼女はトビリシまでの交通費もないし、初診にかかる十分な費用も持ち合わせていない」という(Georgia 1997)。

パキスタンでのPPA調査の回答者の間では、民間の医師を選ぶのが当たり前になっていた。公共の医療施設に行っても、的外れな対応をされるだけだと懸念していたのだ。民間の医療施設は料金が高いが、公共の医療施設で、薬剤師や医者が職権を濫用して不法に治療費や利潤をまきあげているのなら、料金はそれほど変わらない。世帯主の多くは「自分自身や妻、子供達の医療費のために、結

婚生活の中で少なくとも1度は多額の借金をするか、家財を売り払うか、子供に学校を退学させている」と語っている。患者が病気に対して特に不安を感じていたり、最初に試した治療に効果が無かったりするため、複数の医療機関をあたることも多い。見当はつくだろうが、まず(家庭治療や薬草といった)安上がりな治療法が試され、次により高価な治療法が施される。すぐに医師資格をもつ民間医師のところへ行くこともある。家庭治療に甘んじるよりも、民間医師の方が医薬品を持ち合わせているという保証が高いからである。

—パキスタンで実施されたPPAの報告書より, Pakistan 1996

汚職を目の当たりすると、貧しい人々はこぞって政府の医療施設を避けるようになり、緊急事態にしか、診療所や病院に行かなくなってしまう。バングラデシュでは、政府の医療スタッフによる賄賂、料金の割増し、診療の遅れなど、金銭的及び精神的負担や搾取が横行している (Bangladesh 1996)。ケニアで実施されたPPAの報告書では、貧しい人々の間で健康への関心が高く、様々な健康維持法が普及していて、国営の医療施設へ行くのは、絶望的で手の打ちようのない時に限られていると報告されている。これは、人々が医療従事者の治療技術に疑問や不敬の念を抱いているわけではなく、医療機関での彼らのここ数年間の体験が惨憺たるものであったためである。ここでもまた貧しい人々は、公共の医療施設までの距離の遠さ、隠れた「費用」、医薬品の不足、医療施設の職員の怠慢さを問題として挙げている (Kenya 1996)。

医療費が不透明な場合もある。ガーナの国営病院では、最低限の医療サービスに対してさえ、職員が一貫した金額を提示できないことが明らかになっている。その上、慣習的な請求(賄賂)が、様々なサービスに課されるのである (Ghana 1995a)。

医療費が高額だとしても、治療可能なのであれば、治療を見合すと悲劇的な結果を招く。ウガンダで実施されたPPAの報告書には、病気になったとわかって、公共の医療施設で治療を受けさせる余裕が家族になかったという少女の死について詳しく述べられている。

その一家には余分なお金は全くなかった。それは、この一家だけではなく、多くの家庭が抱えている共通の問題であった。それでも、就学の5人の子供のうち2人の学費と、1995年度の税金を完納できたというのは稀で、彼らは幸せを感じつつ暮らしていた。問題が起こったのは3月、5歳の少女グレイスが重症のマラリアの発作を起こした時であった。資金に窮していたために、彼らが最初に頼みとし

たのは、野生の薬草であった。不幸にも、少女の容態はよくならなかった。一家は借金をし、わずかなクロロキンとアスピリンを地元の店から買った。回復の兆しが見えたものの、2週間後には少女の容態は急速に悪化した。5月始めまでには、グレイスは衰弱しきっていた。両親は2500シリングで家畜の鶏を売り払い、近所の人の助けを借り、娘をンゴラ病院へ連れて行った。少女は即座に入院した。極度の貧血を起こしていて、緊急輸血が求められた。一家は5000シリングを請求されたが、とても払える額ではなかった。彼らは家に引き返して借金するあてを探したが、時すでに遅しであった。少女は5月8日に死亡し、翌日埋葬された。

—ウガンダで実施されたPPAの報告書より, Uganda 1998

医療負担の引き上げに対する不満はよく聞かれるが、治療の質の低下への不満はそれほど多くない。ガーナでは、「病院での通常の診察は高額とみなされているが、優れた治療を受けることができると言われている」という(Ghana 1995a)。

PPA調査では、伝統医療や慣習的な医療は、高額なので利用しがたい正規の医療の代用として頻繁に挙げられている。男性は正規の医療を利用するのに対し、女性は専ら伝統医療に依存する傾向がある。イエメンでは、社会基盤の未整備と家庭内の社会規範が、女性の医療サービスへのアクセスを妨げる大きな原因となっている。

公共交通機関の不足と、民営の交通機関の高額運賃は、医療サービスへのアクセスに対する大きな制約となっている。例えば、ホデイダのアル・モガエハ村から医療センターまでは車で1時間半かかる上に、その費用は5000リアルかかる。そのうち2000リアルは車を借りる費用、残りは診療費、食費、都市での宿泊費が占める。医療センターへ行く途中で子供を死なせてしまう妊婦の話もよくある。ハズム・アル・ウデインの中心部では、最も近い医療施設までのレンタカー代が5000リアルかかる。人々はこうした費用を負担できない。その結果、貧しい家庭が遠方から医療機関へ行くのは、よほどの必要に迫られた場合に限られる。イブでも、ホデイアでも、それぞれの医療センターへの交通費を家畜や私財を売り払ってまでやりくりする家庭は珍しくない。

—イエメンで実施されたPPAの報告書より, Republic of Yemen 1998

バングラデシュでは、貧しい人々は、交通機関の不備のため、医療機関まで行く手段を自分達で準備しなくてはならない。「丘陵地を越えて病人を運ぶのは並大抵ではない。そして患者の多くは道中で息絶えてしまう」という(Bangladesh 1996)。

ジェンダーと保健

女性が病気になったら、誰も看病してくれません。しかし男性は病気になったら、女性に看病してもらえるのです。

—南アフリカで実施されたPPAの調査報告書より, South Africa 1998

PPAの調査報告書では、家庭における保健・医療での男性の役割については、詳しく述べられていないことが多い。男性の役割として述べられているのは、医療費の管理、家族や近所の病人の搬送、妻を地域住民の看護の手助けをさせることである(Bangladesh 1996)。男性は、医療費に関する決定権を持つことが多い。女性は一般的に、保健・医療の受益者というよりむしろ提供者であり、財源が足りなければ、自分自身の病気の治療を見合わせ、家族の保健・医療を優先する。男性は女性よりも、医療のための手間や時間を優先的に享受できると考えられている。

女性の保健・医療へのアクセスの程度は、女性の行動範囲や社会活動を制限する社会規範の内容によって、大きく左右される。例えば、パキスタンでは、「遠い医療施設へ1人で出かける引け目と、医療スタッフとのコミュニケーションの壁が原因となって、女性やその子供達の保健・医療の選択肢が制限されてしまう。バロチスタンで2世帯の女性達に話を聞いたところ、身内の男性が同伴しなければ病院へ行くこともできないと述べている。一方の世帯の女性達は1人で行くことを『許可』されていない。もう一方の世帯の女性達は読み書きができないため、医療スタッフに分かる文字で症状を書いて伝えられない不安がある。このような家庭環境にある女性は、もし個人の医者、調剤師、伝統療法師を知っていて、その方が家に近ければ、こうした方法に頼ることが多い」という(Pakistan 1996)。

イエメンでは、医療施設が近所がない限り、女性が1人で出向くことはない。女性や子供が保健センターへ行くには、前もって夫や地域内の男性(マラームのこと。信頼のおける人、もしくは保護者)の同意が必要となる。女性は運転をしないし、1人で遠出することは許されていないからである(Republic of Yemen 1998)。

貧しい女性は、医療へのアクセスに立ち足る様々な障壁に直面しており、その影響は健康、さらには彼女達の生活の質や出産の選択権に至るまで、影響が出ている。女性は家庭内における地位が低いことが多く、彼女達自身の保健・医療がおろそかになり、栄養不良を引き起こす。更には結果的に女性が家族を養

い、働くことが困難になっている。貧しい女性は、栄養失調や予防可能な疾患に見舞われるが、これは、家庭における女性の位置付けや、保健・医療へのアクセスにおいて生じるジェンダー格差が直接的な原因である。PPA報告書は、近年の学説を裏付けている。学説では、社会におけるジェンダーの関係や、医療政策とその実施計画におけるジェンダー偏向により、女性の保健・医療へのアクセスを阻害していると主張している。例えば、パキスタンで実施されたPPAの報告書(Pakistan 1993)によれば、産婦人科以外での女性の受診が拒否されている一方で、健康促進・疾病予防プログラムではとくに女性が対象になった事例が報告されている。

子供と医療

子供に医療を受けさせられなかったことが、母親にトラウマを残すことになった。「なすすべもなく、赤ん坊は私の腕の中で死んでいました。気がついたら抱きしめたまま子守唄を歌っていました。」

—フィリピンで実施されたPPAの報告書より, Philippines 1999

子供は、貧しい人々の中でも、最も弱い立場に置かれている。児童の死亡率は減少しているが、貧しい子供達は栄養失調、疾病、適切な保健・医療の不足に苦しめられている。ラトビアで実施されたPPAの報告書によると、「過去数年の間で、子供達は以前にもまして体力が衰え、病気にかかりやすくなっている。10代の子供の体力のなさは特に著しい」という。ある学校専属の看護婦は、「この数年間、患者の子供達は、アレルギー、心臓血管疾患、血圧、めまいなどの症状を示すことが多くなりました。以前には、このようなことはありませんでした」と語った(Latvia 1997)。ナイジェリアで実施されたPPAの報告書では、次のように述べられている。調査に参加した貧しい人々は、子供の健康状態が悪化していると言っている。これは食料・水の不足や、政府の医療制度が不十分であることに関連している。子供が病気にかかった際、資金や薬品が限定されていれば、「男児は優先的に診てもらえる。なぜなら、男児は長生きして家督を継がねばならないからである」という。ベヌエ州では、「子供に『特別』な素質がない限り、その子が病気にかかるのは『神の御業』とされ、積極的な治療は行われぬ」という(Nigeria 1995)。

子供の保健・医療へのアクセスに対する障壁としては、医療費、医療施設までの距離、診療所や病院が施す治療の効果への信頼度がまちまちであることなどが挙げられている。ごく稀な例として、南アフリカのストリートチルドレンは、地元の病院による無償医療が役に立っていると語っている。彼らは、特に緊急の場合、この無償医療がどれだけ頼りになるかについて詳細に語っている(South Africa 1995)。

旧ソ連で実施されたPPAの報告書には、政府が実施する医療サービスが悪化したため、サービスを受けることができず「隙間からこぼれ落ちた」子供達の事例が多く紹介されている。「グルジアの都市には5歳くらいのストリートチルドレンが増えてきた。彼らは物乞いをし、盗みを働き、売春やシンナーに手を染め、単調な手作業労働で何とか生活している」という(Georgia 1997)。家出した子供、施設から脱走した子供や、身寄りのない子供もいる。「子供達の多くは重い気管支炎を患い、怪我や火傷を負っている。子供達だけで、狭いアパートの室内で電気製品や石油ストーブをいじることが多いためである。このうち予防接種を受けられるのは、およそ半数である。子供達はおびえていて、攻撃的で、近づきにくいことが多い」という(Georgia 1997)。

マケドニアの保険クーポン制度では、1世帯あたり3人の子供までの医療費が対象となる。それより子供の多い世帯にとっては不利である。こうした場合、医療施設側が子供の健康について理解していて、患者との間に暗黙の了解により、兄弟姉妹の間でクーポン券が使い回しされることが多い(Macedonia 1998)。

家族全員の健康、特に子供の健康管理は女性に委ねられている。政府が実施する医療制度は、女性が働いている場合でも、子供の健康管理は女性に負担がかかるという事実に適合していない。南アフリカのレニエンニ地区の女性達は、仕事が終わってから子供を病院に連れて行けるように、夜間と週末にも診察してほしいという嘆願書を診療所に提出した(South Africa 1998)。ケニアでは、「処方箋用紙が不足しているために、患者は児童用ノートを買って紙を提供することが義務付けられている」地域もある(Kenya 1996)。しかし、ブラジルのように、地域社会と政府の斬新な連携を通じ、貧しい人々の医療アクセスが実現された例外的な事例もある(Box 3.3参照)。

貧困、ジェンダー、性感染症(STD)

たとえあなたが貞節を守っていても、パートナーはそうではないかもしれません。

—ウガンダで実施されたPPAの報告書より, Uganda 1998

PPA報告書では、貧困の増加とHIV/エイズを含めた性感染症(STD)との関連性についても述べられている。タイでは、エイズ患者を支援するNGOネットワークが、経済不況によってHIV/エイズ患者はさらに窮地に追い込まれるとを懸念している。同ネットワークはまた、売春や、質の悪い医療の横行により、HIV/エイズ感染率は否応なく跳ね上がると予測している。民間の医療機関の中には、海外から

Box 3.3 ブラジル・セアラ州地域保健局による 「子供達に長命を」乳児死亡率減少キャンペーン

セアラ州政府は、子供の健康管理のために必要な情報・手段を貧しい母親に提供し、子供の健康状態の改善を進めている。地域保健局は、母親に対して、母乳育児、子供の成長のモニタリング、下痢の脱水症状の塩、砂糖及び水による予防方法、飲料用に水を処理することの重要性和低コストでの実施方法を教育している。

かつてセアラ州は、ブラジル北東部において乳幼児死亡率が最も高い州の1つだった。生後1年以内に死亡する乳幼児が1000人中95人に達した。1986年の統計では、調査対象となった母親の半数以上が、生後5ヶ月以内に下痢による脱水症状で子供を亡くしていた。

1987年に新しい州知事が誕生し、様々な改革が進められたなかで、医療専門家や一般の人々を対象とする初期医療の教育を目的とした「子供達に長命を(ロング・リブ・ザ・チャイルド)キャンペーン」が始まった。このキャンペーンでは、乳幼児と子供の保健・医療の基礎知識の訓練を受けた地域スタッフ(ほとんどが女性)が、各地域の家庭を毎月訪問する(家庭に妊婦もしくは5歳以下の子供がいれば訪問回数は増える)。彼女達は徒歩か自転車で、簡易医療品をかついで家庭を巡回する。1993年までに、50万米ドルの予算を使い、7240人が毎月400万人の家庭を訪問した。この結果、1987年から1991年の間に乳幼児の死亡率は35%低下した。

出典：Brazil 1995

の借入れ資金返済の目途が立たなかったり、輸入医薬品の価格が急騰したために、閉鎖に追い込まれたところもある。人々は逼迫している公共医療サービスに依存せざるをえない。ある医療関係者は、「私達は、子供、高齢者、HIV/エイズ患者のことが心配です」と語っている(Thailand 1998)。

多くの国では、人口移動が性感染症と関連している。タイの医療関係者は、「人々の移動によって住居や雇用の奪い合いが発生しています。そして、移住者が私達の地域社会にHIVを持ちこまないか不安です」と語っている(Thailand 1998)。

トーゴでは、性感染症に感染する可能性のため、長距離トラック運転手や売春婦は危険度の高い集団と見なされている(Togo 1996)。セネガルでは、貿易都市が危険地帯であると思われている。「コートジボワールやガンビア(地理的にセネガルに食い込むように位置している)では感染率が低い、(カオラック、ジガンショールなどの)貿易都市では、エイズや性感染症の拡大は深刻な脅威である。HIV/エイズや性感染症の拡大を防止する取り組みは、家族計画が大部分の農村地域の住民に行き渡らない中で行われている」という(Senegal 1995)。南アフリカで実施されたPPA調査では、「夫を亡くし、突然貧困に追い込まれた女性は、生計を立てるために売春に身を投じざるを得ない。実際、HIV/エイズは、女性の病気であると見なされている」と報告されている(South Africa 1998)。

HIV/エイズの拡大は、長期的な貧困問題を新たに引き起こした。エイズによる影響の1つとして、患者の家族はさらに貧しくなるということが挙げられる。南アフリカでは、交通費、入院費、施療者への謝礼、診察料、葬儀代などを支払わなければならないだけでなく、患者と看護人が働けなくなるということも大きい(South Africa 1998)。エチオピアでは、調査に参加した地域住民は、家族の病気によって、家計の脆弱性が高まると指摘している。リデタとテクルハイマノトでは、働けなくなることの主な原因は、腸チフスや結核、HIV/エイズである(Ethiopia 1998)。エイズによって家族の中の成人を失うことに伴い、孤児の数も増加することになる。トーゴでは、1994年におけるエイズ孤児の数は1万2000人であると報告されたが、その数はさらに上昇すると見られている(Togo 1996)。

HIV/エイズの診断を受けることは、人々にとって恥辱的な経験である。そのことが、プログラムの効果的運営を妨げている。貧しい地域社会では、HIV/エイズの感染要因や、感染者の支援方法に関する知識が普及していない。診察と治療のためのプログラムを運営するにあたっては、患者とその家族の社会的孤立への恐怖が大きな課題となる。というのも、こうした恐怖が多く家族と個人の感染の隠蔽を誘発しかねないからである(South Africa 1998)。

性感染症予防のために貧しい男性がコンドームを使用する習慣は、国・地域によってばらつきがある。南アフリカで実施されたPPA調査では、地方に住む若者はコンドームを入手しにくいと感じていること、医療スタッフの態度が消極的なので診療所でアドバイス、治療、家族計画に関する説明を受けたがらないことを報告している。さらに、「男性はコンドームを使いたがらない。彼らはコンドームを使用すると、上手にできない、すぐに疲れてしまい、結局コンドームを使っているときこそ『不注意』になるだろう」と指摘している(South Africa 1998)。ケニアの貧しい男性や少年は、家族計画は貧困の解消に貢献しないと断言している。彼らは、家族計画よりも灌漑工事を優先すべきだと言っている(Kenya 1997)。これとは対

照的に、ラトビアでは、リプロダクティブ・ヘルス(性と生殖に関する健康)に関する教育がメディアや学校で広く普及していて、避妊具を国内のどの商店や薬局でも購入できるようになっている(Latvia 1997)。

一言でまとめると、貧しい人々が語っているのは、公共の医療サービスへのアクセスを妨げている障壁についてである。様々な障壁のため、貧しい人々は不適切な保健・医療サービスを受けるか、伝統的な治療手段に依存するか、そうであれば単に病気の進行のなすがままとなる。特に女性と子供が十分な治療を受けられないままの地域もある。性感染症或いはHIV/エイズ患者は、恥辱感・不安感が原因で必要な診察を避けている。

事例研究3.2 教育

職を得ることは、学校で学ぶこととは何の関係もないのです。

—ウガンダで実施されたPPAの報告書より, Uganda 1998

私達の未来は、子供達への教育にかかっているのです。

—ウガンダで実施されたPPAの報告書より, Uganda 1998

子供達は勉強を投げ出しました。彼らは、物売りになってしまったのです。

—アルメニアで実施されたPPAの報告書より, Armenia 1996

教育の機会が保障されていることで、日々の生活の社会・経済的な側面での参加の機会が促進される。しかし、多くのPPA調査を通じ、教育へのアクセスにもジェンダー格差があることが指摘されている。ナイジェリアで実施されたPPA調査では、回答者の多くが、学校は「規律の乱れや女性の不忠」を生み出すので、女子は学校へ行かせないと語っている(Nigeria 1997)。資金的な制限約がある世帯では、男子の方が女子より優先的に教育を受けることが多い。これは、女子の労働力が家庭内で必要だったり、女子に教育を施しても意味がないとする文化的規範によるためである。²

適切性

(ピーナッツを売りながら)1日中、道端に立っていると、大学で一緒だった人達をたくさん見かけました。あの人達も食べていくために、こんなちっぽけな仕事をしなければならないのです。

—トーゴで実施されたPPAの報告書より, Togo 1996

教育に対する魅力は失われ、教師は尊敬される職ではなくなってきました。学歴があるから良い職に就けるという保証はないからです。

—アルメニアで実施されたPPAの報告書より, Armenia 1995

ラトビアに住む無職のロシア人女性スベトラナは、自分の息子は学校に籍はあるが、授業をさぼったり盗みに加わっていると語っている。以前は息子ミーシャの先生達が、スベトラナに対して助言していたが、何も成果が上がらないのであきらめてしまったと彼女は述べている。スベトラナは「だいたいどうして息子には学校が必要なんでしょうか。本代にお金が消えただけです。息子は十分に読み書きもできるのです。頭が良すぎると仕事がもらえないのです」という(Latvia 1998)。

トーゴでは、学位を取得したものの、制度上の要因が絡み合って、就職の選択肢が縮小している。

私の父が1985年に非自発的早期退職制度(構造調整政策の一環による)によって退職した時、私は大学を卒業するところでした。父の退職は私達家族にとって大きな打撃でしたが、学位があれば家族を助けられると思っていました。しかし仕事が見つからないので、仕立屋だった私の母の下で働き始めました。母が裁縫を教えてくれたお陰で、私はお金を稼ぐことができ、自分の服も自分で縫えたので幸運でした。しばらくすると両親は生活費の安い村へと引っ越しましたが、私はロームに残りたいと考えました。大学卒の資格が役に立つ仕事は、ロームでしか見つからないのです。学校に通っている2人の弟の面倒をみながら、父が建てかけていた家で暮らしています。家賃を払えないのでそこに住んでいます、その家はまだ完成してません。屋根のある部屋がひとつありますが、床は張られていません。ですから、仕立てのお客さんが減ってきています。お客さんは、私の家は汚いから洋服も汚れるだろうというのです。でもお客さんを責めるわけにもいきません。このような環境の中では、十分な仕事ができないのです。生地を裁断しようとしても、生地を広げることができる清潔な机すらありません。支援機関やNGOの人達から仕事をもらえることもあります。彼らは、私が縫った服を誉め、お礼も言ってくれますが、長期にわたる仕事はもらえません。支援機関やNGOからの注文がある時は、借金を返済し、弟達に本を買

いを与え、家の建設工事を進めることもできます。しかし今は、道端でピーナツ売りをしなければなりません。稼ぎは1日600CFAフラン(約1米ドル)あればいい方です。最初はピーナツ売りの仕事が恥ずかしく、誰も私に気付かないでほしいと願っていました。しかしどうでしょうか。1日中、道端に立っていると、大学で私と一緒にだった人達をたくさん見かけたのです。あの人達もまた、食べていくためにこんなちっぽけな仕事をしなければならないのです。

—トーゴで実施されたPPAの報告書より, Togo 1996

教育が生計の安定に直結しないということが、貧しい人々が教育に投資する際の障壁となっている。ガーナで実施されたPPA調査によれば、「農村部ではとくに、成人後の生活と教育の間に関連性はない。教育や教職に対する社会的な評価は低く(教育を受けた妻を欲しがる夫はいない)、経済的な価値もほとんどない(学校は無駄だ。子供達は学校で時間を費やし、卒業後に仕事がない上、土地の耕し方さえ学んでいない)。指導の質が悪く、時間割の内容も不適切なので、人々がこのような態度をとるのも理解できる」という(Ghana 1995b)。

ウガンダの貧しい人々の生活にとって、教育は何の意味も持っていない。「人々は『就職することと、学校で学んだことの間には何の関係もない』、『学校の卒業証書があるからといって、新しく雇い入れた職員が何か役に立つことを知っているという保証はない』、『学校は時間の無駄だった』と語っている。調査対象となった地域社会では、インフラが整備されていないこと、特に教室や教材の不足が指摘されている。教育制度の問題は、政府が教育への適切な投資を怠ったことに原因があると見られていた」(Uganda 1998)。

パキスタンでは、調査対象者のうち驚くほど多くの人々が、初等教育以上の教育は、性別に関係なく、将来の利益にはつながらないと感じていることが報告されている。農民や日雇労働者にとって基本的な識字能力は必要であるが、その程度の働き口しかないで、それ以上の教育を受けるのは無駄と考えられている。「調査対象者によれば、政府機関での仕事もあるが、貧しい人々にとって莫大な額の賄賂を支払える人だけが職を得ることができると述べている。2万～5万ルピアの賄賂を支払わなければ就職できないこともあるという。高校生の子供に必要な学費、教科書代、学用品代、制服代などを出せたとしても、(職を得るための)多額の賄賂を払える望みはないと語っている」(Pakistan 1996)。

グルジアでは、教育制度が崩壊しているため、貧しい子供が教育を受けないまま成長し、働き口がみつからないという事態を引き起こしている。かつては、子供向けの『開拓者の城』、文化センター、クラブ、政府助成によるスポーツ活動、

政府助成による旅行などがあった。今では課外活動が有料化し、貧しい親達は子供に歌やダンスの授業を辞めさせなければならない。農村の若者達にとって、問題はさらに深刻である。教育・雇用機会の欠如や、農村部における社会・文化的な生活の減退が原因となって、若者の間の重苦しい雰囲気、犯罪行為、アルコール依存症が急増している (Georgia 1997)。

裕福な人々は、政府が提供する教育システムの質が低下しているため、そこに子供を通学させようとはしない。それによって、政府が実施する教育制度に対して発言力のある人々がいなくなるという事態を引き起こしている。「自分達の子供は私立学校に通学させ、公立学校を放置し腐朽させている公務員、教育関係者、教師への憤りを、公立学校に子供を通わせている親達は繰り返し述べている。ナイジェリアでは、教師は手本とすべき人、博識の人と見なされていたが、今では、社会から疎外されている…。給与・雇用条件の低下に伴い、教師に対する尊敬の念は薄れてきた。南西部では、『貸家あります。ただし教師はお断り』という借家広告まであった」という (Nigeria 1997)。

階級による偏向

教育は金持ちの特権になってしまいました。お金がなければ、自分の家のなかで「腐っていく」のです。貧しい子供達は、小学校では良い成績を修めていても、学費を支払えないので中学校へ進学できないのです。

—ケニアで実施されたPPAの報告書より, Kenya 1997

公立学校に在籍しているのは貧しい子供達です。学校の経営者は、自分の子供を私立学校に通わせています。

—ナイジェリアで実施されたPPAの報告書より, Nigeria 1997

無償教育へのアクセスも、貧しい人々が制服、教科書、交通費などを支払わなければならないか、次のベトナムの事例のように、家族が生活するために子供の労働力を必要としている場合には階級によって偏向が発生する。

12才になるHLは家族3人と一緒に暮らしています。HLのお母さんは洗濯屋として働き、お姉さんは街頭で物売りをし、お兄さんは第8区で働いています。HLが2年生の時、家族が借金をしたので、家計を支えるためにHLも働かなければならなくなり、学校を退学しました。

HLは9才か10才の時、すでに働き始めていました。彼は、スーツケースなどのキャスターに球を入れ込む単純作業で、1ヶ月に約30万ベトナムドンを稼いでいます。労働時間は朝7時30分から夕方5時30分までです。HLは家族の借金返済を助けるため、収入のすべてを母親に渡しています。彼は、家族の借金の総額と、借金の理由を知りません。母親は、HLからお金をもらうと、1万ベトナムドンを彼に返します。HLの唯一の願いは、他の子供達のようにお金の計算ができるようになるため学校に通うことです。彼は、自分と同じぐらいの歳の子供達が学校に通っているのを見ると、悲しい気分になります。

—ベトナムで実施されたPPAの報告書より, Vietnam 1996b

グルジアの貧しい世帯は、新学校改革によって導入された授業料について憂慮しています。学校は9年生時までは無料なのですが、10年生時と11年生時には学費を負担する必要があります。…学費に加え、暖房のための木材や寄付を頻繁に要求され、学校修理費、警備員の給料、教師の給料補填のための5ラリの月謝がこれに加算されます。ジャバケティ地域の村のなかには、学校を支え、暖房燃料を提供し、教師の給料も寄与する親達のお陰で教育が継続できるというところもあります。正規の学費と慣習的な月謝や寄付があるので、9年生まで通ってから学校をやめてしまう子供達が増加しています。

—グルジアで実施されたPPAの報告書より, Georgia 1997

アルメニアをはじめ多くの国々の貧しい親達は、教科書を買うことができない。教科書の欠如は、子供達の学習効果に重要な影響を与えている。親達は、「教科書を持たずに学校に行っても意味がありません」と語っている。ある父親は、「息子は去年6年生でしたが、必要な本のうち半分しか持っていませんでした。ですから、学校での成績も悪かったのです。学年度末になって、校長が私に電話をかけてきて、息子を退学処分にすると言いました。私は息子と話をしました。息子は本がなかったから勉強できなかったのだと言いました。悪いのは私です。息子に本を買ってやるべきだったのは私なのです。しかし、私に本を買うお金はなかったのです」(Armenia 1996)と語っている。

見た目のいい服を持っていないということも、子供達が学校から遠ざかる原因のひとつである。グルジアのアジャラの親達は、「貧しい身なりの子供は、ぼろぼろの服を他の子に笑われるので学校に行きたがりません。ある母親は、そのために10才と12才になる息子を家で教育しています」と語っている (Georgia 1997)。

子供にとっては、貧困を人前で恥ずかしく思うことが、貧困の屈辱をさらに耐え難くしている。マケドニアでは、「3年生を担当する先生が、生徒全員に向かって、ある生徒のことを『クラスで1番貧乏な子』と言った。その女子生徒は自尊心をとても傷つけられ、学校に行くのをやめてしまった」という(Macedonia 1998)。

校舎がある学校では、校舎も問題である。貧しい地域社会では、校舎の維持管理のための費用責任が地元住民に移管した場合、校舎そのものが危険物となる可能性がある。ガーナ北部では、予算が破綻寸前だったため、「ガンバガ州立長老教会中学校の屋根が破損していたのを修理できなかった。政府の教育改革では、校舎の維持費は地域住民が全責任を負うことになっていた。しかし、貧困状況は栄養失調率の高さに示されるようにひどく、そのために修理に必要な資金を集めることができなかった。ついに、1994年10月、教室での授業の最中の子供達の頭上から、学校の屋根が落下したのである。12人の生徒が負傷し、そのうち1名は両足を骨折した」という(Ghana 1995a)。

裕福な人々が自分の子供を質の悪い公立学校から辞めさせ、私立学校へ通わせることで、排他的な循環が始まる。ラトビアでは、「親達は、教育の2重構造の発生を懸念している。町や都市部の裕福な家庭の子供達に通うのは、エリート向けで施設も整備された学校である。一方、農村部の貧しい家庭の子供達に通うのは、質の悪い学校に限られる。能力のある教師は、より給料の高い職に就き、他では仕事のないような教師が残ることになる。親達は指導内容の低下を懸念している」という(Latvia 1998)。

腐敗

教師達が自宅で個人授業を行い、10コルドバを要求していることが判明しました。私達はそのような行為を排除しようとしています。教育は商売ではありません。教育は務めです。教育が商売であるなら、私達は今ごろ市場にいるはずです。

—ニカラグアのある校長, Nicaragua 1998

校長は裕福な生徒達の成績を偽り、修了証書売り渡しているのです。

—ウクライナで実施されたPPAの報告書より, Ukraine 1996

ニカラグアでの調査では、教師と親の間の信頼関係が崩れた事例が報告されている。校長が学校のために集めた資金や、地域住民やPTAが寄付した資金を、

教師達が不正使用していることが告発されたのだ。このような資金横領の告発は珍しいことではない。親達は、適切な説明責任のある学校運営委員会の設立を要求している(Nigeria 1997)。カメルーンでも、教師や公務員に対する不信と尊敬の欠如が問題となっている。

カメルーン北部州の親達は、子供を学校に通わせないか、或いは辞めさせると語っている。それは、「学校の卒業証書が就職に結びつかない」からである。教師の質が低く(PTAの教師は通常7年間の基礎教育を受けている)、財政状況も悪化している。教師は、給料が低く、設備も劣悪なので、やる気に欠いている。親達は、教師がアルコール中毒に陥っている、欠席が多い、成績のつけ方が独断的である、怠慢であること(授業中に居眠りをする)などを理由に、教師を批判している。都市部の親は、子供を保育園に通わせず、学校入学の時期を遅らせている。ただ単に通学しない子供もいる。東部州以外の調査対象地域において、人々は子供達の入学許可を取得するために学校関係者にお金を払わなければならなかったと不平を漏らしている。

—カメルーンで実施されたPPAの報告書より, Cameroon 1995

パキスタンでは、無償で実施される初等教育は、実際には貧しい世帯にとって無償ではない。最も貧しい人々が学校用品のために出費する額は、小学生1人あたり年間平均317ルピー、中学生で745ルピー、高校生で1018ルピーである。公立学校の教師が生徒1人あたりの「指導料」を親に対して請求するという地域もある。「こうした指導料は高額で、月額40～50ルピーである。もし親が支払わないと、教師はその生徒を殴ったり落第点をつけることもある」という(Pakistan 1996)。

生徒や親達は、学校での汚職、高額の授業料、また就職するために「コネ」に頼らなければならないといったことが原因で、教育の価値に対して悲観的な見方をしている。クリミアの数学教師は、「金持ちの子供は行儀良くする必要などありません。親の金が自分達の成功を保証しているのを知っているからです。子供達は、最も重要なのは学識ではなく、お金なのだとことをよく知っているのです」と語っている(Ukraine 1996)。また別の教師は、貧しい子供達は勉強を継続できないことを知っていると言っている。「生徒達は勉強に対して消極的な態度をとっています。彼らは悲観的な見方をしていて、失われた世代といえるかもしれません。8年生になる頃には、自分達が進学するのにいくらかかるのか、どの位のお金が必要なのかを全て分かっています。私は自分の子供が心配です」という(Ukraine 1996)。

施設の中の子供：旧ソ連

子供達が寄宿学校に通っているのは、貧しいということが唯一の原因です。

—アルメニアで実施されたPPAの報告書より, Armenia 1999

旧ソ連諸国の貧しい親達は、子供の食べ物を確保する方法は、孤児や肉体的・精神的障害のある子供達向けの養護施設や寄宿学校に収容してもらうことだと語っている。「31才のオルガ・バディモブナには、11才と9才になる息子がいる。オルガは息子を養育するための経済的余裕がなかったので、上の子が6才の時に、国営の寄宿学校に入れた。下の息子は、寄宿学校の面接官に対して、『僕もお兄ちゃんみたいに寄宿学校に入りたいです。寄宿学校では日に4度も食事が出ます。僕はたくさん食べたいです』と言ったという。面接で、家に居るよりも学校に入りたいと子供達が口を揃えて言う理由は、たった1つしかない。学校ではもっと食べさせてもらえるからである」(Armenia 1995)。

「母親、父親、そして5人の子供達が、ステパナバンの郵便局の倉庫で暮らしている。部屋に家具はほとんどない。父親の兄が郵便局の局長で、この家族の家が火事で焼けた後、彼らをそこへ住まわせてくれたのである。母親は正職員として働き、父親も臨時職員として働いているが、2人の給料では貧困から抜け出せない。子供達は薄汚く、やせ細っていて、顔色も悪い。子供達のうち3人は、第21ステパナバン寄宿学校に通っていて、夜もよくそこに泊まってくる。母親は、『あそこでは夜、食事を出してくれるのです』と語っている。彼女は、子供達の食料を確保するため、自分は1日中コーヒーしか飲まないこともあると述べている。家族は近所の人からもらった服を着ている。子供の体を洗う石鹸も、母親が近所の人に頼んでもらっている。この母親は、子供達を寄宿学校に入れることができなければ生活していけないと語っている」(Armenia 1999)。

「グルジアのほとんどの児童施設では、孤児、障害児、病気や『問題のある』子供達に対して、最低限の生活の保証すらできない。それに関わらず、子供に十分な食事を与えることができない親達が、子供を寄宿学校や孤児院に入れたがる。このような子供達は、経済的な問題に直面するだけでなく、様々な不利益を被ることになる。子供達は、極めて不衛生で、暖房もなく、食べ物が不足し、世話もあまり行き届かないという環境の中で生活しなければならないのである」(Georgia 1997)。

最も重要な問題は、性別に関わらず、適切な教育が行われているかどうか、どれだけの費用がかかっているかということである。教育を受けることが利益に直

結しているわけではない。教育を受けるために必要な資金を貯めることすらできない。そういう状況において、貧しい人々は、ただ単に制度から抜け出すことを選択する。そのことは、市民参加の機会や、公的な制度・機関との情報共有のための手段を奪われることを意味する。貧しい人々にとっては、教育機会との断絶により、排除され、権利を剥奪され、社会の隅へ追いやられていくという悪循環が続くことになる。

注記

1. 1997年に実施された企業に対する調査によれば、サハラ以南のアフリカ、南アメリカ、カリブ海地域で活動する企業が指摘した15の問題のうち、腐敗が最大の問題だった。腐敗が2番目に大きな問題だったのは中東と北アフリカ、3番目に大きな問題だったのは東欧と中央アジア、そしてCIS諸国であった(Brunetti, Kisunko, and Weder 1997)。本書巻末の資料7のうち、国全体の統治体制の質に関する表3.1も参照。

2. この問題は、第5章末の事例研究5.1 (ジェンダーと教育)でさらに検討されている。