





## 第1章

---

# 貧しい人々の声に耳を傾けて

貧困とは、まるで病気のような耐え難い苦痛なのです。  
それによって、人々は肉体的な痛みを受けるだけでなく、  
精神的な痛みも受けるのです。

人々は尊厳を失い、絶望に追い込まれるのです。

—モルドバの貧しい女性, Moldova 1997

当局は、貧しい人々のことを見ようとしていないようです。  
貧しい人々に関する全てが軽蔑されています。  
貧困は軽蔑されているのです。

—ブラジルの貧しい男性, Brazil 1995

## はじめに

貧困、それは耐えがたい苦痛である。貧しい人々は、わずかな食料しか持たないにもかかわらず長時間にわたって働かなければならないという肉体的苦痛、誰かに依存するという屈辱と無力さによる精神的苦痛、限られた資金を病気になった家族の命を救うために使うか、子供に食料を与えるために使うかという選択を強いられることによる道徳的な苦痛に苦しんでいる。

貧困がそれほど苦しいものならば、なぜ貧しい人々は貧困状態から抜け出すことができないのだろうか。彼らは決して怠けているわけではなく、愚かなわけでもなく、また墮落しているわけでもない。ではなぜ、貧困はこれほどまで蔓延しているのだろうか。私達はこの問題を2つの側面から探ることにした。1つは、貧しい女性や貧しい男性が直面している実態や経験、そして彼らの考え方から見た側面であり、もう1つは、貧しい人々が相互に作用する公的・慣習的な社会制度・機構に焦点を当てた制度的側面である。私達の分析は、過去10年間に4万人を越える貧しい女性や貧しい男性との話し合いを通じて作成された81件の参加型貧困アセスメント(Participatory Poverty Assessment; 以下、PPA) 報告書の結果に基づいている。世界銀行はこれらの調査を1990年代に世界の50ヶ国で行った。

本書は、政府主導のプログラム、経済政策、貿易体制について評価することを目的としているのではない。本書は、貧しい人々の視点から見た世界を提示することを目的としている。本書は、貧しい人々の貧困に関わる経験や、国家から家庭にいたる様々な制度・機構との関わりなどに触れながら、貧しい人々が直面している様々な実態について論じている。本書は貧しい人々の声について書いたものである。このような貧しい人々の声は、政策転換を引き起こすような力強いメッセージとなる。

PPA報告書をもとに、特定の時代背景、制度・機構、周辺状況、関係に焦点を当てて、多くの文献が執筆されうる。実際、地域レベルで行動を起こすためには、貧困のパターンの詳細やその大枠について、それぞれの場所、社会集団、地域、国ごとに理解されなければならない。例えば、ある国のある特定の場所においてさえも、貧しい人々は自分達のことを、社会的な集団ごとに区別する。すなわち、従属する貧しい人々、資源のない貧しい人々、一時的に貧しい人々、貧しい労働者、そして絶対的に貧しい人々といった区別である。そして、彼らはそれぞれ異なる価値観を持っている。

本書は、様々な地域における貧しい人々の経験から導かれた共通のパターンについて述べたものである。私達は彼らの経験についてより深く分析を進めるにしたがって、場所や社会集団による貧困の特殊性と、国を越えた貧困の経験の共

通性があるという逆説に何度も直面した。グルジアからブラジル、またナイジェリアからフィリピンなど様々な国々において、飢餓、剥奪、無力感、尊厳の侵害、社会的孤立、脆弱性、資源の欠如、連帯、政府の汚職、サービス提供者による怠惰、ジェンダー格差といった、同じような根本的な問題が挙げられた。

これらの問題は様々な形となって現れてくるが、私達は分析を進めながら「何度この問題を読んだことか」と感じた。全く異なる環境でも、時として貧しい人々が貧困の実態を説明する中で使われる言葉やイメージが、非常に似ていることがある。

1例を挙げてみよう。小さな子供を持つ独身の母親達が、日々の生計を建てるために奔走しながらも、子供を手離したくない様子を描写している。南アフリカ (South Africa 1998) のある未亡人は、「私はあちこちで断られながらも、懸命に訪ね回りました。私は歯を食いしばりながら子供を背負ってどこへでも行きました」と語った。またグルジア (Georgia 1997) では、ある母親が、「1日にたった2ラリを稼ぐために、いろいろな服や小物を売りながら、犬のように家から家まで走りまわり」、その間、小さな子供を家に置き去りにすることの辛さについて語った。

私達が国を越えて見られる共通のパターンについて論じているのは、これらが貧困削減戦略において重要な示唆を与えるからである。この研究は、世界銀行の「世界開発報告 (WDR) 2000/01・貧困との闘い」を作成するにあたっての基礎文献となり、また貧しい男性・女性を世界的な政策討論への参加へと導いた「貧しい人々との意見交換 (“Consultation with the Poor”)」プロジェクトの一部である。「世界開発報告 (WDR) 2000/01・貧困との闘い」は、1990年に公表された貧困に関する世界開発報告から、貧困が世界的にどのように変化していったかを評価し、次の10年における政策の方向性について示している。

私達の分析では、貧しい人々の視点に立った貧困の経験について、主に5つの結論が導き出された。第1に、貧困は多面的である。第2に、国家のサービスは一般的に貧しい人々に行き渡らない。第3に、貧しい人々の生活の中で非政府組織 (NGO) が果たす役割は限られており、貧しい人々自身の慣習的なネットワークに依存せざるを得ない。第4に、家庭は貧困による重圧の下で崩壊しつつある。第5に、貧しい人々にとって唯一の「保障」である社会の連帯は、崩壊寸前である。これらの問題は後で詳しく論じるので、ここでは各章の結論を概観することにする。

**貧困は多面的である。** 貧困がなくなるのは、それが複雑に絡み合った多面的な側面を持っていることと関連している。貧困は、ダイナミックであり、複雑であり、制度的に深く根付いている上に、ジェンダーや場所との関連性を持つ、特殊な現象なのである。貧困のパターンや形態は、社会集団、季節、場所、国によって異なる。貧しい人々による貧困の定義において、6つの側面が重要な役割を果たしている。

第1に、貧困は複雑に絡み合った多様な側面を持っている。貧困は、1つの要素のみが欠如しているという状態ではないが、その核心は飢餓、すなわち食料不足に陥っているという状態である。第2に、貧困には、無力さ、意見が伝わらないこと、依存、恥辱、屈辱といった重要な心理的側面が含まれている。もし文化的帰属意識や連帯といった社会規範を持ち続けることができれば、貧しい人々は、非人間的な状況下にあっても、自分達の人間性を信じ続けることができる。第3に、貧しい人々は、道路(特に農村部)、交通機関、安全な水といった基本的なインフラストラクチャーへのアクセスが欠如している。第4に、識字能力を身に付けることが広く求められているにもかかわらず、学校教育について言及が少ないか、又は様々な評価がされている。貧しい人々は、教育を受けることによって貧困から抜け出すことができると考えているが、それは、社会全体の経済的環境と教育の質が改善された場合のみに言えることである。第5に、健康状態の悪化や病気が、至るところで極貧の原因として恐れられている。なぜなら病気にかかる、収入が減るだけでなく、医療費が必要となるからである。貧しい人々は、自分達の脆弱性を克服するための手段として、収入よりは、物質的資産、人的資本、社会関係資本、環境資源といった財産の管理を重視している。多くの場合、この脆弱性にはジェンダー的側面を含む。

国家のサービスは貧しい人々に行き渡らない。インフラストラクチャー、保健・医療、教育に関するサービスを提供するという政府の役割について、貧しい人々は広く認識しているが、政府が生活に介入しても生活は全く変わらないと考えている。貧しい人々は、粗雑な扱い、屈辱、いやがらせ、妨害によって政府の代表者と交渉ができないと語っている。また彼らは、保健・医療や子供への教育を要求したり、社会的援助や救済を求めたり、雇い主に給料を要求したり、警察に保護を求めたり、地方の当局に裁判を求めたりした場合、賄賂が必要であったという経験を数多く語っている。

多くの地域の貧しい人々は、国家制度・機構に属する人々の一部は良心的だと見なしており、またプログラムのなかには有効なものもあると考えているが、しかし、これらの人々やプログラムは、彼らを貧困から脱却させるには十分ではないのである。貧しい人々は特に、警察が残忍で墮落しているために、自分達は政府やエリートの権力に対抗できないという絶望感を持っている。貧しい人々の国家制度・機構との経験にはジェンダー間で違いがあり、このことはジェンダーによる社会的不平等が存在していることの現れである。様々な状況の中で女性は、性的虐待の恐怖について報告している。しかし、悲惨な体験をしても、外部者が貧しい人々に近づいてきた時には、自分達の生活に何か良いことが起こるのではないかという希望を持って、彼らを信頼しようとし、もう一度耳を傾けようとするのである。

貧しい人々の生活の中でNGOが果たす役割は限られており、貧しい人々は主に自分達の慣習的なネットワークに依存している。貧困の規模を考えると、NGOは、貧しい人々の生活にほとんど触れておらず、貧しい人々は、そのようなNGOに対して様々な評価を下している。ある地域では、NGOが信頼できる唯一の組織であり、またある地域では、NGOが生活を助けてくれる組織だとして信頼されている。またNGOの影響力が強いところでは、政府とNGOとの新たな連携が構築され始めている。

しかしながら、NGO職員は、不作法で押し付けがましい上に、意見をうまく汲み取ることができないという貧しい人々からの報告もある。驚くべき事に、政府ほどではないが、非常に不適切で、利己的で、援助の範囲が限られ、汚職を行っているNGOもいるという報告もある。貧しい人々が市場や政府に対して、強い交渉力を持てるように努力しているNGOは比較的少ない。いくつかの国々で、世界最大のNGO（その中のいくつかは、世界で最も成功しているNGO）に関する調査が行われているので、そこから学ぶべき重要な教訓がある。しかしながら、重要なことは、最大で、最も成功しているNGOの支援活動でさえも、貧しい家庭に行き届いていないかもしれないという点である。

そのため、世界中の貧しい男性や貧しい女性は、慣習的な制度・機構・ネットワークが最善の環境でさえ限界があることを認めながらも、これらの制度・機構を信頼し、頼らなければならない。慣習的な連携やネットワークは、貧しい人々が生きていくための一助となるが、しかしそれらは、受動的であり、多くの場合、変化を起こす力を持っていない。つまり、それらによって、貧しい人々が貧困から抜け出すことはほとんどできないのである。

慣習的なネットワークの性質とそれを利用する際において、ジェンダーによる大きな違いが見られる。多くの場合、貧しい女性は、地域社会や公的機関に関与できないために、彼女達が家庭内での役割を果たす際には、セーフティーネットを提供してくれる社会支援ネットワークを主に利用している。そして、周りにあるもの全てが崩壊し始めても、貧しい人々は、少なくとも死を迎えた時だけはきちんと面倒を見てもらえるように、埋葬組合には投資し続けるのである。

家庭は貧困による重圧の下で崩壊しつつある。社会制度・機構の1つとしての家庭は、貧困の重圧の下で崩壊しつつある。何とか現状を維持することができる家庭もあるが、崩壊する家庭も多くある。なぜなら、経済的に厳しい状況下で、十分な収入の獲得に「失敗」したことを受け入れられない男性達は、女性が一家の稼ぎ手になることや、家庭内での力関係が変わることにに対して抵抗を持っているからである。その結果、男性がアルコール依存症や家庭内暴力に陥り、家族の崩壊に至るケースが多い。

一方、女性は、自尊心を捨て、身分を落とすような仕事をするために街に出るなど、夫や子供の食料を見つけるために、あらゆることをしている。これによって女性のエンパワーメントが進まないことは明白である。女性に新たな役割が求められているにも関わらず、雇用上の差別や家庭でのジェンダー格差にさらされ続けている。彼女達は、自分達の生活や仕事に関係する国家制度・機構や市民社会制度・機構の抑圧的な社会規範に立ち向かいつつ、女性としての価値を否定するような偏見を受け入れている。また、家庭内におけるジェンダー格差は際立つて酷い。女性が経済的に自立し、自分で収入を得ることができるようになったとしても、必ずしも家庭内において社会的な権利が認められ、ジェンダー格差が解消されるわけではない。しかしながら、PPA調査には、家庭内でのジェンダー間の平等な力関係の実現を報告している事例もある。

貧しい人々にとって唯一の「保障」である社会の連帯は、崩壊寸前である。貧しい人々の視点から見ると、社会の連帯、すなわち相互扶助と信頼による絆は崩壊しつつある。これには2重の力が作用している。すなわち、社会的結束（集団間のつながり）が崩壊する一方で、より影響力を持ち、内面的に結束力のある集団は、特定の集団を社会的に排除するようになる。また、経済的混乱や大きな政変によって、家庭、地域社会、地方、国家レベルでの対立が生じる。この対立は、重要な3つの結果をもたらす。第1に、社会が崩壊し始めると、その動きを転換させることは難しい。第2に、国民の行動を規制していた社会連帯や社会規範が崩壊すると、貧しい人々が最も弱い立場に置かれる無秩序、暴力、犯罪を引き起こす。最後に、貧しい人々は、物質的資産を持たず、社会的結びつきによって与えられる社会保障に依存しているために、地域社会の連帯、近隣や血縁関係との相互扶助が崩壊すると、他の集団よりも彼らが影響を受けることになる。

本書は、以下のような論点に従って構成されている。第1章では、本研究において必要な概念的枠組みと方法論について論じる。第2章では、貧しい人々の視点から貧困を議論し、貧しい人々による貧困の定義について中心に述べた後、東欧と旧ソ連（事例研究 2.1）における事例について論じる。第3章では、貧しい人々の国家との経験について考察し、保健・医療（事例研究 3.1）や教育（事例研究 3.2）へのアクセスに関する事例について論じる。第4章では、貧しい人々と市民社会（NGO、慣習的なネットワーク、協会・団体、血縁関係）との相互関係における特徴と性質について論じる。またこの章では、金融サービス（事例研究 4.1）、インドネシアにおける地域社会の能力と村の統治（事例研究 4.2）に関する事例を最後に取り上げる。第5章では家庭を最も重要な社会制度・機構と見なし、家庭内におけるジェンダーの関係や、これらの関係が、より大きな社会組織に対してどのような影響を与え、またどのように影響を与えられているかについて考察する。

また同章では、ジェンダーと教育(事例研究5.1)、ジェンダーと財産権(事例研究5.2)に関する事例を取り上げる。第6章では、社会崩壊に焦点を当てながら、社会的結束や社会的排除について論じる。また同章では、警察(事例研究6.1)、排除された集団として未亡人(事例研究6.2)に関する事例を最後に取り上げる。第7章では、以上の分析を結論づけ、変革のための政策提言を行う。付録には、PPA調査、方法論、補足データが掲載されている。

## 概念的枠組み：制度・機構から見た貧困の考察

私達は制度・機構や組織を信用していません。それは彼らがいつも私達を欺くからです。

—グアテマラの貧しい男性, Guatemala 1994a<sup>1</sup>

制度・機構は、貧しい人々のニーズ、関心、声に応えたり、抑えることを通じて、彼らの生活の中で重要な役割を果たしている。本研究において分析したPPA報告書は、貧しい人々に関係する様々な制度・機構の効率性、性質、利便性について評価している。この制度・機構には、政府機関、法律制度、金融機関、NGO、地域組織などが含まれる。また、これらのPPA報告書は、貧しい人々が社会的・経済的流動性を高める際に、障害又は財産だと考えている制度・機構に内在化された社会・文化規範、価値観、期待について論じている。これら中で最も重要な制度・機構は、様々な地域や文化的背景における家庭や家族である。

また、PPA報告書は、貧しい男性や貧しい女性と制度・機構との間における相互作用や信頼性に焦点を当て、貧困の精神的な側面を明らかにしている。本来、援助を提供するための様々なシステムによる屈辱、脅迫、恐怖に関する声がデータに現れており、貧しい人々が生活の中で様々な選択や機会に直面する際に、精神的要因が重要であることを明示している。

## 制度・機構の定義

豊かな者と貧しい者がサービスを求め競合する時、いつも豊かな者が優位に立つ。

—ケニアで実施されたPPA調査報告書より, Kenya 1997

制度・機構は、人々の相互関係や協力の予測可能性、有効性、社会的生産性を高める、様々な公的及び慣習的な関係から成り立っている。銀行などの制

度・機構は、組織的な形態を持っているが、他方で、社会的合意に基づいた規範や行動様式といった分散した形態を持つ制度・機構もある。この社会的合意には、砂糖を貸し合ったり、子供の世話をする時の親戚や隣人との関係のような、社会的相互関係の中で何が正しく何が正しくないかという判断に関する期待が含まれる。

アップホフの研究によると、制度・機構とは、社会的に価値づけられた目的のために存続している規範や行動様式の複合体であるといえる(Uphoff 1986)。チャンブリスの研究によると、制度・機構は、様々な活動の文化的意味について、共有された理解を提供している(Chambliss 1999)。ある社会においてより力をもつ人々が、相互扶助の関係を規制・保護することを目的とし、制度・機構を構築してきた。制度・機構は、必ずしもすべての人々のニーズや利益に奉仕する訳ではなく、影響力がある人々の存続のために彼らのニーズや利益に奉仕している。貧しい女性や貧しい男性は、社会制度の周辺に追いやられ、場合によっては排除されており、その結果、貧しい人々は、基本的な安全と生存を確保するために、独自の公式及び非公式な制度・機構を構築している。

制度・機構は、開発機関や援助団体における相互関係のみならず、地域レベルでの社会関係を含んでいる。これらの関係は、ミクロ或いは地域レベルから、マクロ或いは国家・国際レベルにおいて見られる。制度・機構は、通常、公的な側面と慣習的な側面の両方を持っており、成文化された規則、役割、手続き、慣例によって統治されている制度・機構もあるが、不文の規則、役割、手続きによって行動が規定されている制度・機構もある。貧困に関する調査にあたっては、制度・機構を理解することが重要である。なぜなら、制度・機構は、社会資源、物質的資源、自然資源へのアクセスの創出・維持により、人々の機会に影響を及ぼしているからである。また制度・機構は、集団行動や自助努力を促すが、一方で制度・機構が機能しない場合は、流動性が欠如したり、活動が行われなくなる。

本書では、組織的な形態を持つ制度・機構を、国家制度・機構と市民社会制度・機構に分類している。国家制度・機構には、中央・州・地方政府や司法、警察などがある。市民社会制度・機構には、NGO、労働組合、地域密着型組織、社会的連携、血縁関係などがある。

これら2つのカテゴリーは、PPAデータを体系化する際には有効であるが、実際には、これらの境界線は流動的で、ダイナミックである。例えば、カースト制度は、主に社会文化的な側面を持っており、ミクロレベルで機能している。一方カースト制度は法的な側面も持っており、したがって公的な制度・機構として、国家の様々な制度・機構と関係している。さらに、カースト制度は職業、教育、構成員を国レベルで規定しており、その意味ではカースト制度はマクロレベルでも機能している。

同様に、宗教団体や政党を制度・機構上どのように分類するかは、国によって異なる。公的に唯一の宗教を持つ国々や、唯一の政党によって統治されている国々では、国家制度・機構と市民社会制度・機構の間の分類は、意味を失ってしまう。

図1.1で示される「制度的分類」は、多様な制度・機構を均一化している。これらの分類には、婚姻や家庭といった制度を除外しているが、この分類は、制度・機構間の相互作用に関わる基本的問題を調査する際には有効であり、以下の章で詳細に調査された多くの問題と関連している。

第1に、**国家制度・機構**とは、国家に所属している、或いは国家が支援する公的な制度・機構である。国家制度・機構は、力と権限が付与され、国家の名の下に行動し、個人や共同体が属する領域において国家制度・機構を運営する人々の目的や利益を遂行する。多くの市民にとって、これらの制度・機構は、統治する国家権力と直接関わることのできる最も重要な接点である。これらの公的な制度・機構の効率性は、国家の能力、合法性、国民の信頼の程度に深く関わっている。法的制裁や国家による制御が、実際のパフォーマンスに関わらず、国家制度・機構に対して力と権限を付与する。理想的には、強力かつ正当性のある国家は、資源や力を比較的持たない市民に対して援助や機会を提供することを通じ、既存の社会的・経済的不平等を平等化できるような制度・機構を促進する。

第2に、**市民社会制度・機構**とは、国家に所属していない制度・機構を表わす。概念的には、家庭と国家との間の領域に広がっている (Hyden 1997)。市民社会

図 1.1 制度的分類

	国家制度・機構	市民社会制度・機構
マクロ	中央・州政府 地方行政 司法	NGO 宗教・民族団体 労働組合 カースト制度
ミクロ	地方政府 地方警察 診療所 学校 技術を伝える人々 伝統的権威	地域密着型組織 近隣の人々 血縁関係 伝統的指導者 聖地 NGO

制度・機構は、法律よりも(いくつかはそうであるが)、合法的組織による集団的意志によって成り立っている。マクロ及びマイクロレベルにおいて、市民社会制度・機構は、集団的な行動のための人々の連帯や、国家の説明責任を維持させる。国家が弱体であったり、特定の社会的集団から正当性がないと見なされた場合、市民社会制度・機構が、人々の社会資源、物質的資源、天然資源へのアクセスのための主な拠点として登場しうる。

労働組合、職業団体、独立報道機関、NGO、地域密着型組織といった独立した市民団体の成長は、国家や公的セクターに影響を及ぼし、また逆にそれらから影響を受ける。国家は、法的な手段やその他の手段を用いて、これらの制度・機構が持つ力や自由に対して直接、影響を及ぼす。

家庭はこの分類から除外されているが、貧しい人々の生活の中で重要な制度・機構として機能しているので、個別の分析対象とされている。家庭は、社会文化的及び公式・法的な構造の複合体であり、それらは家庭の構成員が手に行うことのできる選択肢を決める。また家庭は、男女の社会経済的な選択肢を決定するジェンダー・アイデンティティの形成において、重要である。

## 豊かな時代における貧困：制度・機構とアクセス

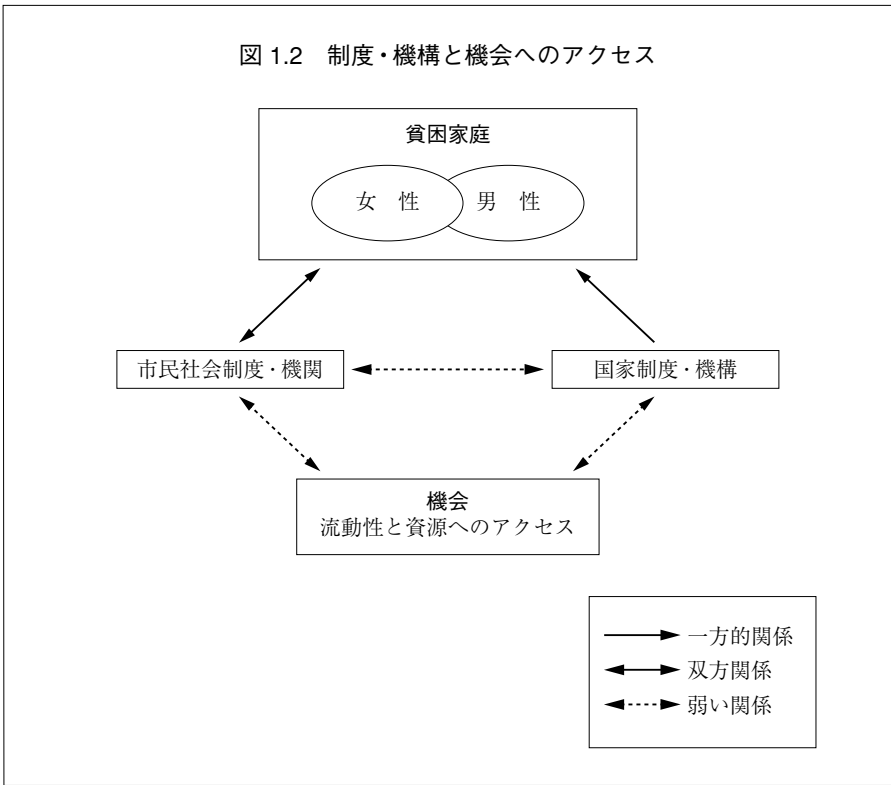
私たち貧しい者は、他人には見えない存在なのです。目の見えない人が何も見ることができないのと同じように、彼らもまた、私達を見ることができないのです。

—パキスタンで実施されたPPA報告書より, Pakistan 1993

私達が分析を始めるに至った根本的な疑問は、貧しい人々から資源や機会へのアクセスを奪っているものは何かということである。私達は、貧しい人々の声に耳を傾けたり、資源へのアクセスや管理のプロセスを調査することで、貧困を永続化している制度間の関係について、価値のある見解を導き出した。

未曾有の世界的繁栄の時代において、貧困削減を目標とする開発援助機関の世界的ネットワークが存在しているにもかかわらず、貧困は未だに無くなっておらず、むしろ貧困は世界のある特定の集団や地域に集中している。社会経済的流動性は、世界中どこでも同じではなく、社会集団や個人によって著しく異なる。総合的な繁栄を強調し過ぎると、個人や社会集団によって資源へのアクセスが異なることを見落としてしまう。およそ20年前、アマルティア・センは、豊富に食料があるにもかかわらず貧困は無くなっていないという文脈の中でこの問題について述べ、異なる社会集団は食料へのアクセスや管理のための異なる手段を持ってい

図 1.2 制度・機構と機会へのアクセス



ることについて言及している (Sen 1981)。彼は、十分な食料の存在だけでは、それを手に入れるためのアクセスの確保を意味しないと指摘している。つまり、制度・機構との相互作用を伴うアクセスの確保が重要なのである。制度・機構は、自由、選択、行動に関する貧しい人々の権利を制限したり、拡大することができる (Sen 1984, 1999)。

つまり、制度・機構とその制度・機構が奉仕すべき人々との間の関係が、どのようにしてそれぞれの社会集団・主体がそれぞれの可能性・権利を確保するのかについて理解するために重要である。権利、機会、力は(制度・機構はそのすべてを制裁・制限することができるのだが)、人々が資源を手に入れるために制度・機構を利用する際、重要な役割を果たす。図1.2は、これらの関係を示している。貧しい家庭は市民社会制度・機構と国家制度・機構のメカニズムを通じて、機会や資源へアクセスしている。貧しい人の機会へのアクセスは、家庭外の制度・機構との関係だけでなく、家庭内での関係によって影響を受けている。家庭は、

ジェンダーの帰属意識を決定したり、ジェンダーの違いによる資源や機会へのアクセスを決定する際に、重要な役割を果たしている。

1人の貧しい女性について考えてみよう。彼女は、精神的な支え、子供の面倒、食べ物やお金の貸し借りのために、近隣の女性達や友人による慣習的なネットワークに深く関わっている。これらの水平的な関係に関わることで、彼女がこの関係に影響を及ぼし、また影響を受けている。彼女は、NGO或いは他の女性団体や組織との関わりがあるかもしれないし、ないかもしれない。彼女はおそらく、男性による支配が強い多くの公式な国家制度・機構は、ほとんど関わっていない。彼女が、自分に付与されるべき便益を国家に対して要求しても、それが実現することはほとんどない。つまり、1人の個人として、彼女は国家に対して影響力をほとんど持っていない。しかし彼女が、同様な困難に直面している女性達とともに、NGOの協力により、或いは協力なしに、自分達を組織化するとしたら、国家は交渉又は調整のための行動を取らざるを得なくなるかもしれない。また彼女達の組織化の能力が、彼女達の交渉力や市場へのアクセスを変化させるかもしれない。

貧しい家庭に関連する制度的関係について2つの点が重要である。第1に、慣習的なネットワーク或いは貧しい人々の組織と、公的な制度・機構との間には、多くの場合、直接的な関係が存在しないことである。一般的に、これらの制度・機構は互いに独立して機能している。これが意味することは、豊かな人々の組織とは異なり、貧しい人々の組織は、国家資源に対してアクセスや影響力を持たないということである。このことがまさに、多くのNGOや最近では政府機関が、このような関係を強化するために、貧しい人々の団体(例えば、給水利用者団体や農民団体)に援助活動を行おうとしている理由なのである。

第2に、制度的関係が与える影響には、積極的な側面と消極的な側面があるということである。前者の例として、政府と貧しい人々による共同森林管理委員会を創設した事例などが挙げられる。この場合、貧しい人々は稀少な資源を利用することができるようになる。後者の例として、例えば警察と対立した事例などが挙げられる。その場合には、貧しい人々は危険や、圧迫、そして対立によって苦しめられるかもしれない。この事例ほど悪質ではないが、政府の代表者が、豊かな者と貧しい者とを差別的に取り扱うことがあるかもしれない。いかなる場合においても、貧しい家庭だけでは、国家や公的サービスの提供に対して強い影響力を持つことはできず、国家制度・機構は個人に対して大きな影響を与えるかもしれない。警察や司法機関が強制的で抑圧的なところでは特にそうである。

結局、このような関係を変えるためには、貧しい人々、市民社会、国家における制度的関係や性質を変えることが必要である。また貧しい女性の制度的関係と、貧しい男性のそれとは大きく異なっており、これらの違いは、政策的に介入す

る余地があるということを意味している。多くの場合、貧しい人々は、地域社会から排除されており、豊かな人々の組織や国家資源との結びつきが弱い。彼らのネットワーク内では資源が限られており、組織が欠如しているために、貧しい人々の機会や資源へのアクセスは制限されている。つまり、平等な社会を達成するために、そして貧しい人々のエンパワーメントのためには、国家制度・機構や市民社会制度・機構が貧しい人々にとって利用し易いものに変わらなければならない。

## 貧困アセスメントへのアプローチ

やっと、彼らが私達に耳を傾けてくれます。今まで、誰1人として私達が何を考えているか、私達に聞く者はいませんでした。

—グアテマラの貧しい男性, Guatemala 1994a

社会や経済の発展のため、効果的で適切な方策を考え出すには、どのようにして貧困が生じ、なぜ存続しており、そしてどのようにして緩和されうるのかを理解することが非常に重要である。そして、貧困から抜け出そうと努力する貧しい人々が直面する機会や障害を生み出している文化、社会、経済、政治、そして制度・機構の実態を理解するために、多様なデータ収集が極めて重要である。

1980年代後半より、複数の項目からなる家計調査が、貧困を調査し、分析する主要な手段であった。単一の項目による調査(例えば、雇用や収入、消費に関する調査など)と異なり、複数の項目で構成される家計調査は、家庭の福祉と密接に関連した様々な問題に関する情報を収集する狙いがある。こうした調査の中で最もよく知られていたのが、生活の質調査(Living Standards Measurement Surveys)である。これは、1985年にコートジボワールとペルーで試験的に実施され、以来、数十ヶ国で実施されている。この調査により、生活状況に関して極めて重要な情報が得られたのである。その中には、収入を得る手段、消費、保健・医療、教育、雇用、農業、サービスへのアクセス、土地などの財産の所有に関する情報が含まれている。

しかし、こうした大規模な調査では、貧困に関する完全な全体像を描くことはできない。なぜなら、これらの調査は、ほとんどの場合において、自由な記述のできない、あらかじめ設定された質問に基づいて実施されていたからである。貧困は、その意味と深さ、その出現と原因を考慮すると、こうした質問では簡単に把握できない要因によって生じている。さらに、貧困に関する多くの重要な要素が、単に調査員が知らないという理由だけで、見過ごされていることもある。こうした要因や要素には、文化的なもの(誰が家庭の主と認識されているか、誰が資源を配分

する権力を有しているかなど)、社会的なもの(家庭内暴力の程度、インフォーマルな交流のネットワークなど)、そして、政治的なもの(汚職や犯罪の程度など)が含まれている。さらに、制度上の要因、要素(必要書類の提出要求、サービス提供者の無礼さの程度、貧しい人々が何かを主張する際に感じる屈辱感、隠れたコスト)、環境上の制約(自然災害、季節の移り変わり、環境破壊や汚染)、そして複合的要素(不安定さ)もある。私達が問題を認識しない限り、調査によって、人々の間にその問題がどれほど広まっているか調査できないのは明白である。

また、バルハやチェンバースによると、特定の場所の社会上・政治上・制度上の基準、貧しい人々が経験する貧困についての主観的要素、個々人が協力する方法、多様な保障や生活環境については、他の形態のデータ収集が必要となる(Baulch 1996a, Chambers 1997)。センは(Sen 1981, 1999)、絶対的貧困とはアダム・スミスが「恥を捨てて、生活していける能力」と呼ぶものを含んでおり、世間体を保つのに必要な日用品は場所によって異なり、国別の貧困に関するデータではそれらを見落としていると、論じている。<sup>2</sup>

また、非常に注意深くまとめられたものでない限り、家計調査によるデータは、貧困におけるジェンダー的側面が曖昧なものになっている。例えば、トリップの研究が指摘している女性による賃金化できない家庭への経済的貢献(Tripp 1992)、フロロの研究が指摘している経済構造の変化に伴う女性の仕事の配分や厳しさへの影響(Floro 1995)、ジャクソンの研究が指摘している男性と女性との社会のセーフティネットへの対応の仕方(Jackson 1996)などの側面である。

開発に携わる人々や政策立案者は、貧困をより完全に理解するために、社会的な要因や貧しい人々の視点を考慮しなければならない点に気づき始めている。この点、社会学的なアプローチや参加型アプローチが、貧困の多面性や文化的側面を把握する際に、有効であることが実証されている(Booth et al. 1998; Carvalho and White 1997; Patton 1990)。さらに最近の世界銀行の貧困アセスメントでは、家計調査から得られた情報を補完するために、質的・参加型の方法を利用し始めている。

## 参加型貧困アセスメントとは何か

世界銀行は1990年代初頭に、貧困アセスメントを実施し始めた。その目的は国内に存在する主要な貧困に関する問題を明らかにし、これらの問題を政策提言に結びつけることであった。こうした貧困アセスメントは、貧困線や、貧困層の社会的・統計学的特徴、そして彼らの経済的側面(具体的には収入源、財産の所有、消費パターンそして、サービスへのアクセス)といった量的データを用いている。<sup>3</sup>

こうしたデータを補完するために、生活において多くのリスクを負っている人々、すなわち貧しい人々自身による貧困の評価を行うために、世界銀行は、参加型貧困アセスメント、すなわちPPAを開発したのである。<sup>4</sup>

PPAとは、反復的な参加型の調査プロセスである。これによって、様々な利害関係者の視点から貧困を理解し、その後の活動の準備への彼らの参加を促している。この調査プロセスに関わっている人の中で、最も重要な利害関係者が、貧しい男性と貧しい女性である。PPAは、政府や、社会、地方のエリートといったあらゆる層の政策立案者も対象としている。このことによって、様々な利益や視点が明らかになり、地方の能力や今後の活動への関与を強めることができる。そして、PPAは、地方社会制度的、政治的意味合いの中で、貧困を理解しようと試みている。また、PPAは国家政策にも触れており、多くの地域社会からミクロのレベルでのデータを収集している。社会集団や地理的区分、或いは場所や社会集団の持つ特殊性を超えた共通の傾向を認識しようとしているのである。<sup>5</sup>

これらの参加型貧困アセスメントは近年になって徐々に利用されはじめている。<sup>6</sup> 1994年には、世界銀行の国レベルにおける貧困アセスメントの5分の1のみがPPAを取り入れていたが、1995年には、3分の1がPPAを取り入れた。そして1996年から1998年の間には、世界銀行による貧困アセスメント全体の少なくとも半分は、PPAを取り入れたのである(Robb 1999)。私達が本書で分析するのは、貧困アセスメントにおけるPPAの部分である。

PPAが採用する方法論は多種多様である。これらの方法論は、現場の調査員の数により、フィールドワークの期間も10日間から8ヶ月まで(大多数は2ヶ月から4ヶ月)、また対象とした地域社会数も10から100に及び、1度のPPAに要した費用も4000米ドルから15万米ドルまでと様々である(Robb 1999)。これらのPPAのほとんどが、対象国の政府や世界銀行の協力の下、学術機関やNGOによって実施されたものである。

2つの基本原則が、この参加型アプローチを、他の研究アプローチと異にしている。第1の原則は、参加型アプローチの方法論として、自由記述を認めた参加型の方法を通じて、PPAの回答者を研究プロセスに積極的に関与させている点である。そして第2の原則は、参加型の研究がこうした参加型の研究プロセスを通じて、PPAの回答者をエンパワーメントし、今後の活動を促すことを想定している点である。このことは、政策研究のために参加型方法を利用する研究者に、特別に倫理観を持つように要求していると言える。

ラッテンの研究によれば、参加型アプローチは、量的に評価することは困難であるが、貧困の多様な意味、側面、経験を理解する上で有益なアプローチである

と言える(Wratten 1995)。PPAは、通常の貧困アセスメントでは以下の2つの理由により見落とししやすい情報を把握することができる。第1の理由は、通常の調査研究と異なり、PPAで用いられる質問は、あらかじめ決まっていないということである。むしろ、定型化されていないインタビュー、討論、そして様々な視覚に訴える参加型方法といった、自由な発言を可能とする方法がPPAではより一般的に用いられている。<sup>7</sup>このことにより、地域社会においては重要であっても、調査員にとっては必ずしも理解されていない問題や側面を理解できるようになる。第2の理由は、家庭内、地域社会内における力の関係が非対照的であるという点を、PPAは考慮していることである。従来の家計調査では、家庭を1単位として見なしてきたが、PPAは、男性と女性を異なる社会集団と見なし、それぞれが異なる関心と経験を有している点に着目する。このように、PPAには、男性と女性、エリートと貧しい人々の間の力の関係を明らかにする可能性をもっている。ただし、PPAは、従来の家計調査やマクロ経済学的分析に取って代わるものではなく、重要な情報を補完するものである。

## 本研究の方法論

本書は、貧しい女性、男性、子供達の経験、優先事項、考え方についての体系的な内容分析を通じて、多くのPPAに関する研究から得られた調査結果をまとめた初めての試みである。

### 問題意識

私達が設定した問題意識のいくつかは以下の通りである。

#### 貧しい人々は、貧困をどのように理解し、定義しているのか。

貧しい男性や女性は、どのように貧困を経験しているのだろうか。また彼ら自身の経験を通じて、貧しい人々は貧困をどのように定義づけるのだろうか。ここで得られた定義は、ジェンダー、階級、民族、地域によってどのように異なるのだろうか。ここで得られた情報から、どのような政策が導き出されるのであろうか。

#### 貧しい人々の生活において、公的な制度・機構と慣習的な制度・機構はどのような役割を果たしているのか。

貧しい人々は、公的な制度・機構や慣習的な制度・機構の持つ有効性、性質、アクセスの利便性をどのように評価しているのだろうか。これらの制度・機構(政

府機関、法律制度、金融機関、社会組織、地域組織、NGOを含む)は貧しい人々の生活の中で、どのような役割を果たしているのだろうか。貧しい人々が制度・機構との係わり合いの中で持つ、心理的側面とはどのようなものか。

**家庭内でのジェンダー関係は、貧しい人々が経験する貧困にどのような影響を及ぼしているか。**

家族が変化する社会や経済状況に対応していく中で、家庭内でのジェンダー関係の構造は変わるのだろうか。この調査から、ジェンダー関係について、私達は何を学ぶことができるだろうか。ジェンダーに関して、貧困削減戦略に対して暗示するものは何か。

**貧困と社会崩壊との関係はどのようなものか。**

政治経済における大規模な再編が、貧しい人々や社会全体にどのような影響を及ぼすのだろうか。こうした再編によって、社会の連帯や社会からの排除という点では、どのような影響を及ぼすのだろうか。こうした状況下において、人々はどのように協力して生きているのだろうか。

## データの設定

私達は、広範な質問内容を設定するところからはじめた。研究を進めながら得られたデータをもとに、繰り返し質問内容を改めていった。そして、私達は貧しい人々の声を通じて、貧困を表現し、説明しようとした。この分析のために、世界中の50ヶ国から収集されたデータを代表する、81件の報告書を選んだ。これらの報告書のほぼ全てが、1993年以来、世界銀行によって作成されたもの、もしくは世界銀行がその作成を委託したものである。これらの報告書は300を超える報告書の中から選ばれたもので、全て社会分析と参加型の方法論を取り入れた調査であり、貧困に焦点を当てたものである。<sup>8</sup> 81の報告書を選ぶ際には、その報告書がどれほど自由な発言を認める方法を採用しているか、報告書がどれだけPPAのデータや他の質的評価を全体の分析に取り入れているか、という点を考慮した。もちろん、全ての報告書がPPAと呼べるわけではないが、社会的・質的情報が豊富で、内容の濃い報告書を最初の分析に用いた。しかし、社会分析、制度分析、参加型の方法論がうまく融合した報告書はわずかであった。(81の報告書が示す)国や地域の分布については付録1を、報告書と著者の一覧は付録2を参照されたい。

調査対象選出の手法は、国別に代表的なものを抽出する方法から、目的ごとに抽出するものまで様々であるが、基本的には、貧困、農業生態学上の多様性、都

市・農村の多様性を考慮している。調査対象の規模としては、100人以下から、5000人までと様々である。調査の中には、他の調査が貧しい人々ではないと分類した人々を、貧しい人々として焦点を当てたものもある。データ収集は、参加型社会分析方法や、家庭へのインタビュー、観察、家計調査など様々な方法が用いられた。それぞれの報告書の調査対象選出の手順及び方法論について要約したものが、付録3である。

## 体系的內容分析

体系的內容分析のプロセスを経て作成された報告書では、繰り返し提起されたテーマが明らかにされる。シャピーロとマルコフの研究によれば、最も広い意味において、內容分析とは、「社会科学の目的のために、テキスト(もしくは他の記号・符号を用いたもの)に用いる、あらゆる定型化された測定方法」だと理解されている(Shapiro and Markoff 1977:14)。多くの研究者が、內容分析の様々な側面について強調している。その中には、ベレルソンやシルバーマンのように、語数を分析することにより、量的な表現能力を強調する研究者や(Berelson 1954; Silverman 1993)、ストーンやウェッバーのように、これらのテキストを、処理し易いように再編成されたデータに関する個別の単位に分解して、研究者の判断を容易にする能力を強調する者もいる(Stone et al. 1966; Weber 1990)。また、ストラウスを代表とする他の研究者は、いかに內容分析が、データ分析への帰納的アプローチに適しているか強調している(Strauss 1987)。

本書のために分析された報告書はそれぞれ、作成者、調査期間、地域、方法が異なる。そのため、単語やテーマを量的に数え上げる作業よりも、体系化された判断方法やコード付けを通じて、私達が設定した主な問題意識に関連する、繰り返し現れる問題を明らかにし、整理する作業に関心を注いだ。さらに、私達は、様々な関係のパターン、とりわけ急速に変化している男性と女性の関係、個人と制度・機構との関係のパターンから明らかになるものは何かについて興味をもった。私達は、帰納的、かつ反復的な研究プロセスを用いており、そのプロセスにおいて、分析対象の分類をデータから現れてくるものに応じて、繰り返し改善を行った。

膨大な量の資料には、質的にデータを分析するソフトウェアが必要となる。原本となる報告書・資料の原文テキストを読み取って文書ファイルを作成し、QSR NUD\*ISTと呼ばれる、質的にデータを分析するソフトウェアを用いて、PPA報告書の内容をコード化し、分析していくのである。インデックス・ツリー(樹形図型の索引)とは、QSR NUD\*ISTにおいてデータをコード付けするシステムのことである

が、このインデックス・ツリーは、研究者が決めたカテゴリー、すなわちプログラムの中で階層を作り、これを構成している「ノード(結節点)」によって成り立っている。このインデックス・ツリーに加え、自由にノードを付けるシステムを用いることで、コード付けの担当者が、重要なデータではあるが、従来のインデックスの概念の中には含まれないデータに関する特徴を把握できるようになる。このコード付けされたシステムによって、特定の研究議題の調査に関連するデータから、テキストの個別、又は分類された単位(この場合、段落)を見分けることができる。<sup>9</sup> コード化のプロセスや、インデックス・ツリーに含まれるノードの内容、そして制度・機構に関するノードから導きだされた結果の例については、付録4、5、6を参照されたい。

この分析は、本書に記述されているように、繰り返し議論となった問題を明らかにすることを目的とした。ソフトウェアによる機械的な方法のみでは、こうした問題を発見することはできなかった。人間による分析こそが、多くの段階において必要なのである。つまり、コンピューターに入力するテキストの単位を明らかにする段階、それぞれの単位にコードを付す段階、横断的調査とこうした調査によって貧しい人々の社会について何が明らかになるのか分析する段階、そして、最後に、データから何が得られたのか、政策のもつ効果とは何かについて判断する段階において、人間による分析が必要なのである。人間による分析は、調査プロセス全体に渡って、安全装置の役割を果たしている。多くの人間の知能が、分析における様々な段階(データのコード付け、データ分析、事例の位置付け、主要な問題点の解明)で機能している。そして、調査結果が意味を成しているかどうか問いかける行為や、不明な場合にはデータに立ち戻る行為を人間が行うことによって、調査プロセスを正しい方向に導き、機械による分析では生じたであろう過ちを防止することができるのである。

## 本研究の限界

よく知られている限界が、私達の研究にも当てはまる。第1に、理解できる範囲は、考察した資料の質によって制約を受ける。つまり、PPAの資料が現地での議論をいかに厳密に収集し、報告しているかによって、また聞き取りや参加型調査により得られた情報の質によって、この調査の結論が説得力を持つかどうか決まってくる。豊富な質的データを有する資料を選ぶために、いかなる努力も惜しまなかったが、それでも調査結果がそのデータに依存しているのは事実である。

第2の限界は、この調査が様々な異なる目的のために実施されている点である。データの出所が、規模、代表者、PPAの回答者の構成によって多種多様であるため、調査結果が、国レベルを代表しているとは言えない。私達は統計を取ったわ

けではなく、過度に一般化した可能性があり、この問題は今後、研究の余地がある。この点に関して、「貧しい人々との意見交換」プロジェクトの一環として23カ国で実施された比較調査が、新たな示唆を提供している。

第3の限界は、分析を通じて、人間によるミスが生じている可能性があるということである。データをどれだけ正確にコード付けするかは、コード付けの担当者の明敏さによって左右される。さらに、文字列検索や横断的調査の正確性は、これらをまとめる人の能力に依存している。ただし、これらの正確性については、特定の問題について非関連文字列検索を行ってデータを抽出したり、徹底的に問題が調査されているかを確認するために元の資料に戻ったりすることによって確認した。

最後に、質的・量的作業の中には、人間の先入観が入り込む可能性がある点が挙げられる。そのことに気付いた研究者が、その先入観の部分を取り除くことはできるが、先入観が全て取り除かれたかどうかは誰も証明することはできない。本研究では、研究者が独自に文字列検索を実施し、打ち合わせ会議をお互い頻繁に行い、数字に表れた傾向を確認し、元の資料に立ち戻ることによって、この危険性を軽減した。

他にも様々な限界がある。以下、現地調査の性質上生じる限界（現場で遭遇する困難）、一般化することの危険性、そして高まる期待と倫理感における問題点について説明する。

## 現場で遭遇する困難

私達は、ダッカにあるアガ・サデクのスイーパー・コロニーへ行ったが、青年クラブのリーダーの許可書が必要だと言われた。次の日、引き返したが、そこにガイドはいなかった。私達のうち1人は、数名の若者に語りかけ地図を作ろうとし、他の者は、子供達にも語りかけた。若者達は、地図を作ろうとしなかった。なぜなら、カルナから来た1人が、過去の出来事を思い出していたからだ。彼らはこの辺りの地図を書くように言われ、その2週間後、役人が来て、そのすべての場所から彼らを追い出したのだった。私達は正確な測量は必要なく、単に学校、クラブ、寺といった重要な場所が書き込まれていればいいと説明したので、最終的に若者達は同意した。さらに、彼らが地図の原本を持ち、私達はその地図をノートに書き写すという提案もした。子供達に彼らが直面している問題について耳を傾けている時に、私達はムナ氏によって邪魔をされた。彼は、これまでたくさんの人が来て、話をし、約束をしていったが、誰も戻っては

来なかったと話した。私達は、何の約束もしないと説明すると、ムナ氏と一緒にいた5、6人は、攻撃的になり始めた。私達は助けを求め、青年クラブに行ったが、みんなこそこそと逃げ出してしまった。私達は、若者の集団に地図をもらってもいいかと頼んだが、自分達で持っておきたいと断られた。

—バングラデシュでのネラ・ムケルジェー調査員の記録から、  
Bangladesh 1996

私達はPPAプロセスを信用していませんでした。しかし、今はそれを理解し、受け入れ、自分達のものとなってきました。

—2年間のPPAプロセス終了時での政府職員のコメント、Kenya 1996

多くの調査では、質的データを確保するために決められた、人類学的、社会学的、地域社会開発に関わる行動規範や規則について言及している。これらの行動規範や規則によると、地域社会を訪れる前に、首長、地方の権威者、地方の指導者に電話で連絡を取ったり、許可を得たり、他に信頼できる人を通じて接触することが求められている。ある報告書では、地方の指導者から支援を得ながらも、彼らが独占してしまう危険性があるグループ討論には参加させない方法が述べられている。この問題を回避するために、調査チームのリーダーが村長と話している間に他のチームのメンバーがグループ討論を行うという方法を取った例も報告されている。また、多くの研究において、女性の意見を聞くために、男女別のグループ討論を行ったことが報告されている。ほとんどのチームには、女性と対話を行うために、女性の現地調査員がメンバーに含まれていた。また、すべての調査チームには、現地語を話すことができる調査員が加わっていた。

現地での訓練と準備を行えば何も問題が発生しない、ということは有り得ない。より多くの経験と訓練を積んできた調査員であれば、問題が発生した際には、うまく問題解決を図るか、或いは問題の所在を明確に解明する。その結果、調査結果は慎重に扱われるようになる。「地域によっては、調査員達はインタビューを受けたくないという人々と遭遇している。それは、内気さや、不信心、恐怖心からくるものであり、女性の場合は、夫の許可がなかったことが原因であった」という(Guatemala 1994b)。

バングラデシュで調査を行ったネラ・ムケルジェーの調査記録には、彼女が調査をする上で経験した問題点が明確に述べられていた(Bangladesh 1996)。また、大規模なPPAを早急に実施することの危険性について指摘されている。

午後2時半だった。私達は、ハサンザリのチッタゴンにあるチバトリ

に近づいていた。私達が午前中に作業していたバラ出身のある村人に、その地域の人を紹介してもらえよう頼んだ。この村人は私達を案内してくれて、女性と話ができないかと一緒に頼んでくれた。何人かの女性は来てくれたが、その多くは、ルカン(私の男性の同僚)を見て嫌がった。彼女達は、この「外部の男」と顔を合わせたくなかったのだ。ルカンはその場から離れ、何人かの村の男性と話しをしに行った。

村の女性と女性の同僚(ナズン)と私は、季節労働のことやそれに関する事について話し始めた。しかし、海外で働いている2人の男が来て、この話し合いを邪魔しようとした。何人かの女性は隠れるために逃げ出した。私は、この男性を隅に連れて行き、彼女達がナズンと分析を続けられるように彼らと話をしていた。

ルカンもまた村の男性に疑いを抱かれていた。彼らは、目的や、誰の許可を得て作業をしているか、なぜ議長やメンバー達の許可を取らなかったのかと彼に聞いた。また、私達が持っていなかった紹介状を作成するように求められた。私達は季節労働に関する女性達との話し合いを終えたが、辺りに強い不信感を残して、その場を後にした。

参加のプロセスは、時に影響力のある男性によって妨げられる。女性は、彼らに恐れと尊敬の入り混じった感情で接していた。男性の影響があまりに強い場合には、話し合いを途中で止めたり、違う場所への移動を余儀なくされることがある。人々は、貧しい人々をよく笑い者にした。例えば、「お前の名前を書いてみる、そして家や土地や服を持ってみる」と冷やかしていた。

—バングラデシュでの調査記録より, Bangladesh 1996

## 言葉に表わさないことを理解する

女性達は、より親密で小さなグループの中でなければ、家庭内外の暴力や、家族計画といった問題について話したがる。

—バングラデシュで実施されたPPA調査の報告書より, Bangladesh 1996

妻への暴力は家族の問題であって、公の場で議論することではない。  
—タンザニアで実施されたPPA調査の報告書より, Tanzania 1997

PPA調査員と調査の被験者との権力関係は不均衡であると、ポティエールやカウフマンによる研究は指摘している(Pottier 1997; Kauffman 1997)。調査に参加した人々は、その後の成り行きに期待や望みを持っていない。したがって、特に国家やその関係機関に対して信頼が置かれていない状況では、ある程度の信頼関係が求められる話題について言及されないこともある。短期の参加型評価のインタビューを受けた貧しい人々は、調査員が彼らの不利にならないという確実な保証が無い場合、家庭内暴力、地方政府の汚職、警察による脅迫、性的虐待など、取り扱いに慎重を要する情報については語らない。調査員から情報が隠されたという事例についての報告はほとんどないが、具体的な例からはそういう可能性も推測される。

貧しい人々の声を通して、貧困の経験について理解しようとする問題点は明らかである。それは、貧しい人々が語らないことを伝える難しさである。そして、地域社会で過ごす時間が短いほど、語らないという問題に気が付かなくなる。多くのPPAにおいて、これらの限界が認められている。例えば、メキシコの調査員は、組織の汚職に関する問題が全て報告されていないと考えており、この地域で更なる調査が必要だと提案している(Mexico 1995)。また、ジャマイカの調査員は、性的虐待や性犯罪について全てが報告されていないと疑っている。これは、「レイプについて正直に語ろうとする女性への容赦ない圧迫」が存在するからである(Jamaica 1997)。PPAの回答者が正直に語るようになるために必要となる信頼関係は、数日間で形成されるものではない。

しかし、取り扱いに慎重を要する問題についても重要な情報がある。PPA調査員の沈黙を破る技術と敏感さは、将来の調査における重要な指針の基礎となる。もし私達が、調査データを表面的にしか捉えなければ、歪んだ貧困像を示すリスクを負うことになるであろう。

## 一般論にはすべて例外がある

この種類の調査では、完全に一般化できないという厄介な問題が生じる。PPAは、貧困の経験が複雑で多面的であるということを示している。そもそも一般化するということが全てではない。同時に、PPAの体系的な分析は、時代・文化・地理的に横断的な共通点を導き出している。本書では、特に政策的な示唆を与えてくれる、こうした共通点に着目している。

一体どのようにして書物は、度々現れるテーマを微妙なニュアンスを残しながら伝えているのであろうか。「必ずという訳ではないが、多くの場合は…」というフ

レーズを全ての一般化した議論の前につけるのは至難の技である。調査対象選出やPPA分析において、「貧しい人々の80%は…」とすることができない。その代わりに、私達は、いつも「ただし」といった条件を必要としない場合に、一般論を記述している。したがって読者は、あらゆる場所やすべての貧しい人々にあてはまる一般論はない、ということを中心に留めておいて欲しい。これらの一般論は傾向を示すものであり、あらゆる規則には例外が付き物である。

PPAに協力してくれた貧しい人々の中には、表現豊かに語ってくれる人々もいる。彼らはすばらしい表現を用いて、鮮明で平易に彼らの世界を描写している。ある個人や集団が普遍のテーマについてどのように表現し、どのような経験をしているかを伝えるために、私達は彼らの声を引用している。以下の2つの文のどちらが、読者に訴える力を持っているだろうか。「母子家庭は、父長の家庭より貧しい傾向にあることが広く認められている」という一般化された文章だろうか(Folbre 1991: 89-90)。それとも、「私は、家も、土地も、何も持っていません。それは、夫と別れたからです。夫は私達と一緒にいたくなかったのです」というケニアの貧しい女性の言葉(Kenya 1997)だろうか。

一般的な傾向を説明するために引用文が用いられている。特定の1人の経験であるために、引用文によって傾向が証明されるわけではないし、この引用文によって読者を説得しようと意図している訳でもない。体系的な内容分析から導き出された傾向を証明するために、PPAに立ち戻って、これらの傾向を示し、生き生きとしている引用文を選び出している。貧しい人々の声は彼らの経験を伝え、そして読者の関心を、貧しい人々の実際の生活に呼び戻しているのである。

最後に、一般論に関して、言及しておかなければならないことがある。「NGOのスタッフは、私達の意見をうまく汲み取ってくれない」という文を読んだとして、読者はこの文章が完全に間違っていると思うかもしれない。それは、読者の経験と一致しないからである。読者は、NGOのスタッフが非常に受容力があり、感受性の強い人だという具体的な例を思い浮かべるかもしれない。また、そうでない事例について読んだり、友達から聞いたことのある読者もいるかもしれない。読者は、いつかどこかでこの報告書に記されたいいわゆる一般的な調査結果のような事象に遭遇することになるであろう。

このPPAの評価における最も重要な価値とは、まさにこのような驚きのなかに存在するのかもしれない。そのような驚きによって、私達自身の経験が、考えていたよりも稀なものであることに気付く。そのことによって、私達は貧しい人々の声に耳を傾けるようになり、更なる調査に向けて問題点を浮かび上がらせることになる。最も重要なことは、私達が貧しい人々の立場に繰り返し立ち戻り、彼らの視点で貧困を分析するようになることである。

## 高まる期待と倫理感

何か変わるでしょう。そうでなければ、あなた達はなぜここに来たですか。  
—バングラデシュのスラム住人, Bangladesh 1995

思っていることや本当のことを言うべきです。この現地調査団は、他の団体がこれまでしてきたように、橋やダムをつくるためのものではありません。そうでなく、彼らは、長い目で私達を助けるために、生活上の困難や、指導者への要望について考えてくれるのです。  
—第13村のソン・ハム・ホン・ソン村長代理(ベトナム), Vietnam 1999a

参加型調査の調査員は、誤った期待を高めないように、責任感をもって活動している。彼らは、調査のフォローアップ活動が計画されている時のみ参加型調査を行うか、或いはフォローアップ活動の可能性が最大化するようなやり方で参加型調査を行うようにしている。南アフリカのPPAの調査員達は、報告書のなかで、以下のように述べている。

*PRA (Participatory Rural Appraisal ; 参加型農村調査) の方法論の実施に関する懸念は、1995年2月の事前のワークショップの際に議論となった。それは、参加型プロセスを用いず、政策分析のための抽出調査にあたって同手法を利用することについての問題である。地域社会を調査対象として濫用することを避けるために、参加型組織を選ぶ際に使われた基準は、調査活動が現在行われている事業の一環であることや、調査を実施している組織や地域社会が、調査結果を更なる地域発展のために用いることであった。*

—南アフリカのPRA報告書より, South Africa 1998

この倫理感に関わる問題を克服するために、多くのPPAは、現地での開発プログラムを実施している地方の協力者と共に作業が進められている。時には、それができない場合もある。もし調査員がそれでも調査を続けるならば、彼らが貢献できることは何もないことを地域社会に明確に示すのが、調査員の倫理的責任である。もし正直に言ってしまうと地域社会へのアクセスを失う、という恐怖を抱く必要はない。このことに関して、多くの調査員が以下のような報告をしている。PPAの回答者が、調査員は何も貢献できないと一端気付くと、貧しい地域社会が援助を期待して外部者を受け入れる時の「私達はみな貧しい」という態度は変わってしまう。当初の問題を克服するために、調査員が数日間、地域社会の中で

過ごし、様々な情報源から得られた情報を多角的に分析する方法を用いている。

調査後の活動を約束できない調査員ばかりを地域社会が受け入れると、地域団体は立場を明確にし始める。グアテマラの調査員は次のような経験をしている。

将来に向けてのプロジェクトや資料提供者への報酬といった具体的な研究結果が出ない中で、辺境の都市部で調査を進めるにあたっての更なる限界は、地方当局が、調査チームを居住区へ入れないと決めたことである。これに対して、地域1を担当するチームは、人々による関心や熱意が高まってきていると、報告している。人々は、聞き取り調査を受けるために列をなしたり、夜遅くまで地域住民との話し合いに没頭している。事実、ある調査員は、聞き取り調査をしてくれと、酔っ払いの男に銃で脅されている。この地域の人々の間で調査への関心が高い理由は、この地域に対して注意が向けられなくなっているからであり、この地域は、政府機関やNGOの影響力が非常に弱まっているからというのが理由とのことである。

—Guatemala 1997b

グアテマラ、ケニア、タンザニア、ベトナムなどの多くの国々において、貧しい人々は、彼らの声が、生活に大きな影響を与える人々に届いてほしいという希望を持ちながら、調査員との時間を費やすことに合意している。グアテマラでは、貧しい人々が、「最終的には、上の人達が私達の声に耳を傾けてくれるでしょう」という望みを打ち明け、また「今までは、誰も私達の考えに耳を傾けませんが、これからは、私達の声が大統領に届くことになるでしょう」と言っている (Guatemala 1997b)。

## 最後に方法論に関して

私達は、参加型調査方法によって、社会現象や経済現象としての貧困が持つ複雑性、多様性、力学に対して独自の洞察を得ることができると考えている。質的評価から得られた情報によって、政策立案者は、経済問題をより深く理解し、それがより効果的な貧困削減戦略へとつながっていくのである。

この調査の特徴の1つとして、それぞれの事例を特殊化している文化的・社会的・政治的・歴史的な特性を導き出すデータの幅広さがあることが挙げられる。この結果、政策的課題は、それぞれの事例に適応できる貧困削減戦略を立案し、実行することである。「様々な地域の貧しい人々の経験は、まとめると、どのような

## Box 1.1 ウガンダにおけるPPAの活用法

ウガンダにおけるPPAのプロセスは、多くの市民社会団体の協力の下、現地政府によって実施されている。現在、参加型貧困アセスメントに関する原則は、3段階で採用されている。それは、(1)中央政府、財政計画経済開発省(MFPED)、地方政府省、(2)地方政府、特に研究が行われた9つの協定地域、(3)マケレレ大学経済政策研究センターなどの研究機関である。PPAのプロセスを地方へ普及したり、調査結果を戦略的に普及することによって、次のような変化が生じている。

第1に、対話、報告書、公開討論、地方レベルでのワークショップ、そしてメディアを通して貧しい人々の問題に関して政治家や公務員の理解が高まった。

第2に、PPAの調査結果が、影響力のある政府の公式文書に含まれていることである。例えば、1999年から2000年の予算の年間報告書や、半期の貧困状況報告書などである。現在、農業近代化計画では、主要な生産者として貧しい人々を含め、貧困を緩和する目的で、彼らの制約や優先事項に対して政策介入を行うことを重視している。

第3に、中間支出の枠組み見直し作業の中で、公共投資事業やセクター別の歳出の見直しのために、PPAの調査結果が用いられた。政府は、貧しい人々の要求に応じて、安全な水資源を確保するために、補正予算を割り当てた。

第4に、PPAによって特定の要求があると確認された地域に対し、条件付き補助金や平等化補助金の利用に関する柔軟な対応が、地域毎に行われている。補助金の利用手順は、適宜、調整される。

第5に、条件付き補助金の効果的な利用や貧しい人々への影響を監視するための、貧困行動基金が新たに計画されている。貧しい人々によって作成された貧困指標が、近年の政府による家計調査に導入されている。

出典：Uganda 1999

傾向にあるか」という問題設定もあるが、これらのデータが、ある質問に対する答えを導き出すために適しているかどうか問うことを忘れてはならない。私達を知りたいのは、「特定の時代、場所、環境において、各種の政策手段に反映されなければならない貧困と社会的不平等の捉え方が異なっているということは、何を意味するのか」である。

数多くのPPAが、世界銀行や他の国際機関の協力で、政府によって実行され始めている。PPAの方法論を更に改善することはできるであろうが、調査結果が、貧しい人々の生活を向上させるために貧困削減戦略に用いられなければ意味がない。3年間に渡るウガンダでのPPAは、どのようにして、この研究方法が、貧しい人々の優先事項と実態改善に有効に活用できるかということに関する1例である(Box 1.1参照)。

## 注記

1. 読みやすくするため、私達はデータベースを構成しているPPAからの資料を用いる場合には、国名とレポートの発行年のみ照会している。レポートの作成者のリストは、付録2で示されている。重要な資料を作成して頂いた調査員、そして資料をお送り下さった多くの同僚達に感謝したい。東欧や旧ソ連について研究を行っているノラ・ダッドウィックには、特別なご助力を賜り、改めて感謝したい。

2. センによれば、貧困を主観的なものと定義する人々と、客観的で絶対的だと定義する人々の間で、認識論的な意見の対立がある(Sen 1983, 1985, 1992 参照)。前者の場合、貧しい人々とは、自分自身が貧しいと考えている人々のことをいう(この場合、問題となるのは、自分はキャデラックを所有しているが、隣人はBMWを所有しているという理由で、自分は貧しいと言う人の場合である。しかし、これを擁護しているものとしてTownsend 1971を参照)。一方で、長い歴史の中で、貧困を多面的な現象であるとして分析している学者もいる(Alkire 1999参照)。

3. 貧困アセスメントの評価方法については、World Bank 1997aを参照。

4. 参加型貧困アセスメント(PPA)という用語は、“Participatory Poverty Assessment: Applying Beneficiary Assessment Techniques to Poverty Policy Issue (参加型貧困アセスメント: 受益者アセスメント手法の貧困政策課題への適用)”と題した短い論文の中で、1992年12月に世界銀行のローレンス・サルメンによって作り出されたものである。この論文は、“Participatory Poverty Assessment: Incorporating Poor People’s Perspectives into Poverty Assessment Work (参加型貧困アセスメント: 貧しい人々の視点の貧困アセスメントへの適用)”(1993.4.13)として議論を深めた後に、1995年に出版された(Salmen 1995)。世界銀行における初期のPPAは、社会科学者による小さなグループによって計画され、実施されてきた。ローレンス・サルメンはマダガスカルとカメルーンで作業し、モーリジア・トヴァはブルキナファソで作業を進めていた(そして、視覚的な方法を用いていた)。アンディ・ノートンはザンビアとガーナで作業を進めていた(そして、PRA方法を導入していた)。そして、デーパ・ナラヤンはケニアとタンザニアで活動していた(SARARとPRAの方法、そして統計上代表的な国毎に消費支出の調査を同時に行った)。これらの初期の活動は、特にイギリスと

オランダによる2国間援助によって可能になった。ロザリン・イーベンのリーダーシップの下、英国国際開発省 (DFID) は、世界銀行によるPPAの活動に重要な役割を果たしている。PPAの方法論に関する問題について詳細に議論されたものとして、Holland and Blackburn 1998を参照。

5. 「PPAを行う上での前提は、PPAのプロセスに貧しい人々が参加することによって、貧困削減戦略が、貧しい人々の関心を汲み取ることである。そして彼らの関心には、進歩や発展のために優先事項や障害がある」(Norton and Stephens 1995:1)。

6. 世界銀行は、社会分析について長い歴史を持っている。1979年初期に、世界銀行の出版物は、プロジェクトサイクルの各段階での貢献について詳細に論じている。1980年までに、世銀は、価値やメカニズム、参加型アプローチの費用などについて議論した“Putting People First (はじめに人々ありき)”という会議を開催した(Cernea 1979, 1985)。1984年までに、“プロジェクト審査”という世界銀行の業務マニュアル2.20では、プロジェクトの準備や評価において、これらの社会的側面を考慮する必要性について論じた。ローレンス・サルメンは、“Listen to the People (人々の声を聞く)” (Salmen 1987)や“Toward a Listening Bank (声を聞く銀行を目指して)” (Salmen 1998)の中で、プロジェクトの計画や評価を改善するための手段として、多くの人々の声を聞くことに取組んだ。1995年には、グローリア・デイビスのリーダーシップの下、1つの枠組みの中に社会分析と参加型アプローチを一緒に盛り込んだ、社会評価に関するガイドラインが発行された。多くの国々や世界銀行の社会科学者のチームによって、あらゆる地域で、新たな取組みが行われている(Cernea 1994, Cernea and Kudat 1997参照)。

7. 参加型手法についてはNarayan and Srinivasan 1994、Rietbergen-McCracken and Narayan 1998、そして、World Bank 1996bを参照。イギリスのサセックス大学開発研究所が所蔵する参加型方法についての幅広い資料は、<http://www.ids.ac.uk/pr>を検索。

8. 参加型の貧困に関する研究に関して更にいくつかの文献が目にとまったが、既に本書の最終ドラフトの見直しに入っていたため、本書に載せることができなかった。

9. 文書は、多くの場合、1つや複数の段落によって構成されていたが、時々、1つや2つの文章で構成されたものもあった。これは、原文の報告書の様式によるためである。コード付けは、1度にいくつかの一緒になった文書ユニット毎に割り当てられた。このプロジェクトではテキストユニット全体で、2万9000以上を分析した。

(訳者注)

本書ではInstitutions を「制度・機構」と訳した。第1章では、概念・理論上の整理を行っているためState Institutionsを「国家制度・機構」、Civil Society Institutions を「市民社会制度・機構」と訳したが、第2章以降ではできるだけ読みやすくするため、前者に「国家機関」など、後者に「市民社会組織」などの訳語がつけられている場合もある。