

# ホーチミン市における貧困

——SCFの調査報告より——

鍛 治 邦 雄

## はじめに

本稿では、Save the Children Fund (SCF) が1999年11月に発表したりポート、Poverty in Ho Chi Minh City——*results of participatory poverty assessments in three districts*<sup>1)</sup>、の中心的内容を紹介する。このリポートは、同年4月に実施された、PPA (participatory poverty assessment) の結果をもとに作成され、9月30日にホーチミン市で開催されたPPAワークショップでの討論を経て、公刊された。

1990年代に入って、開発援助や開発協力の分野で「参加型」(participatory) の重要性が、再び強調されるようになった。1989年末にDAC (Development Assistance Committee) が発表した「1990年代の開発協力」の中で、1990年代の開発援助を主導する理念として「参加型開発」(participatory development) の重要性が指摘されたのが、一つのきっかけであったといわれている<sup>2)</sup>。1990年に入って、この考え方が国際開発の

---

1) Poverty in Ho Chi Minh City——*results of participatory poverty assessments in three districts*, Report written by Tim Bond, based on PPA reports by Nguyen Thi Hai, Hoang Thi Huyen and Huynh Thi Ngoc Tuyen. Additions from Nguyen Van Thuan, Hoang Thi Huyen and Joachim Theis, Save the Children, November 1999, Hanoi. 本稿では、このリポートから引用を行うときは、*Report*と略記する。

2) 西垣 昭・下村恭民・辻 一人『開発援助の経済学——「共生の世界」と日本の』

さまざまな分野に一気に広まるのには、いくつかの根拠が存在する<sup>3)</sup>。援助を受ける側である途上国住民の真のニーズやプライオリティを尊重しようという、援助する側のよき意図ばかりではなく、援助疲れ・援助離れによる援助資金の減少を資金の効率的運用により補うため、比較的成本のかからない、住民、NGO (nongovernmental organization) などの民間組織を活用するという事情もその中にふくまれている。

PPAについては、1990年代における「参加型」の隆盛という面のみではなく、農村開発と結びついた実態調査の伝統も存在する<sup>4)</sup>。しかし、参加型調査の方法や限界については見解がさまざまに分れており、とりわけ、近年盛んとなった世界銀行によるPPAには強い批判が存在する<sup>5)</sup>。

以下では、レポートの詳しい検討を行うことにより、その基礎となっているPPAの実情を具体的に把握することにしたい。それによって一つのPPAの成果と限界が自ずと明らかになるであろう。

レポートは、謝辞、目次、概略、1. 序説、2. 方法、3. PPA実施地の概観、4. 誰が貧困者か、5. 貧困の原因と結果、6. 関心事と趨勢、7. 対処の方法、8. 貧困者にたいする態度、9. 制度的支援、10. 勧告、参照資料、五つの付属資料から成っている。本文について順を逐って紹介す

---

「ODA」(第三版)有斐閣、2003年、73ページ以下。

- 3) 参加型開発という用語が持つ意味が今日では多様化し、混乱すら生じさせている。この点については、坂田正三「参加型開発概念再考」佐藤 寛編『参加型開発の再検討』アジア経済研究所、2003年、第2章。斎藤文彦は参加概念の登場と開発観におけるパラダイムの転換を結びつけているが、佐藤 寛は、参加型開発という「業界用語」が一人歩きしている現実を冷静に指摘したうえで、当事者の参加よりも外部者の参加のあり方こそが問題とされるべきであるとしている。斎藤文彦「開発と参加」斎藤文彦編著『参加型開発——貧しい人々が主役となる開発へ向けて』日本評論社、2002年、第1章、5ページ以下。佐藤 寛編、前掲書第1章、6ページ以下。
- 4) 開発のための農村調査の手法については、恩田守雄『開発社会学——理論と実践』ミネルヴァ書房、2001年、160ページ以下に紹介されている。
- 5) 佐藤元彦は、『脱貧困のための国際開発論』築地書館、2002年、64ページ以下で世界銀行で実施されているPPAの手法に検討を加えている。

ることにしたい。次節では、1, 2, 3の三つの章をとりあげる。

## I

公式に知られているところでは、ホーチミン市は、住民の中に占める貧困者の比率がもっとも低く、また、貧困軽減プロジェクトがもっとも効果をあげているという、ベトナムでもっとも富裕な地域である。しかし、それゆえにまた、住民のあいだでは富の不平等がすすんでいると言われる。あえて、ホーチミン市でPPAが実施されたのは、貧困者の視線で貧困およびその原因や傾向を認識すること、とりわけ、平均的な状況よりも貧困の多様さと複雑さを明らかにすることが目的であった。それによって、貧困者たちが何に高い優先順位を与えているのか、また、彼らが貧困軽減プログラムをどのように見ているのか理解可能となる。ベトナム生活水準調査 (Vietnam Living Standard Survey) 1997/98の数量的な調査を、いわば「質的に」補うことをめざした調査であった。

PPAの実施地点の選定は、市の人民委員会（行政当局）および関連する諸部局との協議のなかで行われた。その際に、PPAが市の貧困地域で実施されること、当該地域の住民の中に、異なるエスニック集団、汚染運河沿いのスラム地域居住者、移住者、難民、船上生活者、不法占拠居住者、健康に有害な職に就く人々の七つの要素が必ず含まれていることが合意されている。この合意にしたがって、8区、6区、ビン・タイン (Binh Thanh) の三つの大区 (district) が選ばれ、各大区内でそれぞれ二つの小区 (ward)、各小区でそれぞれ二つの居住区画 (quarter)、各居住区画でそれぞれ二つの世帯群 (household unit) が選定された<sup>6)</sup>。そして、各小区毎の二つの居住区画、各居住区画毎の二つの世帯群は、広い範囲の貧

---

6) 選ばれた三つの大区がホーチミン市のどこに位置するかは文末の図2を見よ。また、選ばれた六つの小区の面積、住民数およびその構成については、同じく文末の表2, 3, 4を見よ。

困に関連した問題を話し合うためのフォーカス・グループを組織する基礎とされた。また、貧しい小区、貧しい居住区画、貧しい世帯群を選ぼうえでの基準は、地域の当局者たちに委ねられた。

PPAの実施地点には、ホーチミン市内の農村地域社会は含まれていない。これは、ほぼ同時にベトナムの三つの農村地域（チャ・ビン、ハ・テイ、ラオ・カイ）でPPAが実施されたためであり、ホーチミン市でのPPAは「都市型の貧困」を対象を絞って行われた。また、都市計画などで最近に転住してきた地域社会も対象にはなっていない。PPAが少数の地域社会のみに集中したため、いくつかのタイプの貧困者、たとえばストリート・チルドレンなど、を採り上げることもできなかった。レポートはこれらの事情を明記して、将来調査を行うことが必要であるとのべている。

表1 調査地点および調査対象数

大区名	第6区		第8区		ビン・タイン区	
	小区番号	区画番号	世帯群番号	順位づけ参加者数	調査世帯数	フォーカス・グループ数(大人)
小区番号	8	14	10	14	12	21
区画番号	3,4	2,5	3,4	3,4	3,4	3,4
世帯群番号	51,52,69,73	35,41,108,109	33,47,83,84	41,42,50,51	35,36,66B,69	40,44,54,55
順位づけ参加者数	16	16	16	16	16	16
調査世帯数	70	70	72	74	70	70
フォーカス・グループ数(大人)	7	7	7	8	7	7
フォーカス・グループ数(子供)	5	5	6	7	5	6

Report, p.4

調査は、三つの大区をそれぞれ担当する三つのチームによって同時に実施された。各チームは正・副リーダーを含む11名で構成されているが、メンバーはSCFスタッフ、社会科学院（Institute of Social Science）をはじめとする諸研究機関の研究者、および小区人民委員会・大区と市のHEPR委員会・世帯群の代表者から成っている<sup>7)</sup>。全てのメンバーが、PPAの方

7) 三チームの構成メンバーの名前、出身機関、チーム内での役割は、Appendix 5, Report, p.93-4に記載されている。

法について事前に3日、調査計画と方法の再検討のために実地活動に入って数日後に2日、計5日間の訓練を受けた。PPA全体は3週間の期間で終了している。

PPAはつぎのような手順で実施された<sup>8)</sup>。準備作業として、二次的データの収集——利用可能な文書化された資料とともに、大区から世帯群までの各機関の当局者へのインタビューによる情報収集も含めて。

マッピング——小区および大区のレベルで作業。当該世帯群の指導者たちを交えて、貧富の住民の居住分布とそこに現れるパターンの理由を確かめるため。

世帯の富裕度順位づけ——調査対象となった世帯群毎に4人（男女2人ずつ）の代表が作業に参加した。当該地域に永らく居住し、近隣の事情に詳しい者が選ばれている。三つの大区では同じように、住民をおおまかに4区分（よい暮らし、平均的、貧困、ひどい貧困）しているが、区分のための基準は順位づけをする者に任されており同一ではない<sup>9)</sup>。また、世帯群の長が、順位づけをする者あるいは必要な情報の提供者のいずれかとして同席している。

以上の準備のあとで実地作業が行われたが、世帯毎の面接調査とフォーカス・グループによる論議が中心となる調査方法であった。調査チームは、2人1組で作業に当たっているが、2人のうち1人は当該地域の者、他の1人は外部の者という組み合わせとなっている。

世帯毎の面接調査は、先の富裕度順位づけにもとづいて、よい暮らしの15世帯、平均的な15世帯、貧困およびひどく貧困な40世帯、計70世帯を選ん

---

8) SCFは、1998年10月に第11区で、PPAを試験実施している。Report, p.4n.

9) よい暮らし——よく設備の整った、しっかりと建てられた住居と立派な職。当然立派な教育を受けている。平均的——すべてについてよい暮らしより劣る。教育は問題とはしない。貧困——貧弱な住居、少い資産、低所得の職。子供も大人も低い教育しか受けていない。養い口の多さを少し考えに入れる。ひどい貧困——さらに、返済できない借金の負担、あるいは、融資しようとする人が誰もいないことをつけかわえる。というのがおおまかな基準である。Report, pp.25-6.

で実施された。あらかじめ用意した体系だった質問表を用いて調査が行われているが、質問は主に外部からの調査員が行い、所要時間は1世帯当り1時間半から2時間であった。

フォーカス・グループは6～12名から成るが、年齢・性別・社会的経済的地位にもとづいて別々のグループが組織された。大区毎に14のグループがつくられ、事前に決められた貧困にかんして解明を要する問題について論議している。それとは別に、子供たちについて年齢別（6～10歳、11～14歳、15～18歳）にグループが合計34組つくられ、貧困やそれが彼らの生活にとってもつ意味などが調査されている<sup>10)</sup>。

この二つの調査方法にくわえて、PPAを実施する中で浮び上ったいくつかの問題についてより詳細な調査が行われているが、特徴的な経験を持つ個人や家族にたいする個別面接が主であった。また、調査チームは、毎日あるいは隔日にミーティングを行い、現地の状況の特殊性と調査方法との矛盾を点検して、調査のすすめ方を修正する努力を続けている。

調査方法と手順の説明につづけて、レポートは、PPAによる調査結果を総合し分析するうえで障害となった制約条件についてふれている<sup>11)</sup>。レポートの内容について検討を行うためには重要と思われる点であるので少し詳しく見ておこう。

制約条件としてあげられているものは、調査で用いられた概念の不明確さ、公表されている人口統計の不整合、調査のための時間の不足の三つに大別できる。

まず、世帯という用語は、標準的には、同一の終身居住登録を受け、同居し、家族の所得に寄与している人々を意味するが、同一の終身居住登録

---

10) 大人のフォーカス・グループは、貧しい男性、貧しい女性、暮しのよい男性、暮しのよい女性、移住者、老齢者、青年という7グループが小区毎につくられるようにした。大人のグループでも、子供のグループでも調査を円滑に進めるためにさまざまな手法が用いられた。Report, p.7.

11) Report, pp.7-8.

を受けていても、同居しているのか否か、また、同居別居にかかわらず所得に寄与しているのか否かを考えると、標準的なケースを含めて四つのケースが存在する。これらの区別が明確に行われず、全てが世帯として一括してとり扱われてしまっている。

また、ベトナムの生活習慣では、家族の構成員ではない同居者が存在するのは珍しいことではなく、下宿人や一時的な寄宿者が同居し、多くの場合には家族の所得に寄与している。世帯調査の質問表では、この点についての説明がなされていなかった。

所得と支出についても、貨幣収入額は回答を拒まれることもあり、支出も支出全体を指すのか貨幣での支出のみを指すのか、必ずしも明確ではない。したがって、世帯調査での所得と支出についての発言内容は信頼に値いするものとはならなかった。

問題と関心事、暮し向きの悪さの基準と貧困世帯の基準など、参加者にとって区分することがむづかしい概念が用いられ、論議の重複やレポートの記述の反復につながる原因となっている。

人口統計は、情報源の相違に応じて、相当大きくく違っている。主な原因は移住家族の数の記録が一貫していないことである。「不法な居住者」は、自らの存在を示すことで得るものではなく、おそらく失うものは多いために、公式の人口調査をすりぬけてしまうことが多い。そのため、小区、大区、市レベルでの多くの統計が存在しても、人口数を単純に集計や分解することはできない。

時間の切迫は、調査の実施過程や結果の総合分析作業に、重大な影響を与えている。最初に作業した小区では、訓練直後のために、グループ論議の全てを組織する時間的余裕がなかった。つまり、対象となった小区の全てで、フォーカス・グループの作業が予定どおりに全部行われた訳ではないのである。また、実地作業の報告書作成に当っては、世帯毎の面接調査の分析を俟つ時間的余裕が十分にはなかったので、フォーカス・グループの論議や主な情報提供者から集められた材料に主として依存せざるをえな

いという結果になっている。世帯調査から得られた情報には、信頼性に欠ける面があるにしても、せつかくの調査が報告書に十分反映されていないのは残念なことである。

## II

レポートの、4. 誰が貧困者か、5. 貧困の原因と結果、6. 関心事と趨勢、という貧困の現状そのものに焦点を合わせた三つの章では、とり上げられている事項や記述内容が重複している。少し整理して紹介し、さらに、注目すべき論点をいくつか取り上げることにしたい。

フォーカス・グループの論議で、貧困を表す基準としていくつかの項目が共通して指摘されている<sup>12)</sup>。それらの項目は相互に関連を持ち、また、PPAの中では貧困の原因としてもあげられているものである。それらは、

- (1) 稼ぎ手が非熟練の不安定な職にしかつせず、児童も働いている。
- (2) みすぼらしく、立地の悪い、室内にたいしたもののない住居に住む。
- (3) 教育が欠けている。技能や営業のノウハウを身につけていない。
- (4) 子供の数が多すぎる。
- (5) 借金を抱えている。古い借金を返済するために新たな借金をする。
- (6) 終身的な居住資格を保持していない<sup>13)</sup>。

---

12) フォーカス・グループ毎の基準の詳細は一覧表にして示されている。各グループにそれぞれ他とは異なる項目がいくつか含まれている。Report, pp.22-5.

13) 居住資格は四つに区分されている。KT1——正式の居住許可を持つ終身居住者。KT2—— a) ホーチミン市の他の地区で終身居住許可を得ているが、別の住所に住む者。 b) その住所で終身居住許可を得ているが、家を売り、どこかへ移った者。KT3——他の省からの移住者であるが、その住所に6か月以上住み、終身の安定した職に就いている者。この区分には、退役した軍人で、兵役満期後に本人の居住許可がまだホーチミン市へ送り返されていない者も含まれる。KT4——短期の移住者、季節的移住者あるいは正式の居住者の親族。この区分には、外国人や越僑も含まれる。この区分は、多数の未登録の移住者を含んでおり、このグループの住民についての公式の数字は正確ではない。Report, p.vii.



- (7) 作業能力を失っており、他の所得源もない。
- (8) 社会的に逸脱した行為を常習にする。
- (9) 家族内でもめ事が絶えない。などである。

PPAにおけるグループ論議や世帯調査で、なぜ貧しいのか、なぜ貧しさから脱け出せないのか、を説明するために参加者がくり返し口にする項目がある。レポートでは、これらを整理して「貧困の諸次元」として、一覧表にまとめている<sup>14)</sup>。そこでは、物理的な孤立とおきざり、社会的文化的な孤立・排斥・差別、脆弱さ（借金・病気・危機）、不十分な生計手段、環境汚染、参加の欠如（納付金の不適切な徴集を行う学校）、法的無力さと不安定さ、という八つの次元のもとに、PPAであげられた諸項目が分類されている。そして、各次元毎にまとめられた項目をもっとも典型的に備えている貧困世帯のタイプがそれにつけくわえられている。

「貧困の諸次元」の一覧表で、各次元に典型的な世帯のタイプとして、さまざまな次元でくり返し登場するのは、市外からの移住世帯とならんで、汚染した運河沿い居住者、船上居住者、不法占拠地居住者など一定の特徴を持つ居住地域に住む世帯である。また、先にのべたマッピング作業の中でも、貧困世帯が集中しているのは、狭い路地沿いや埋立地などの荒れ地上であることが明らかとなっている。貧困世帯は街路沿いや、両端が街路につうじた通り抜け道沿いに住むことが少いのであり、この居住地の条件が貧困世帯の生活をいっそう苦しく不利なものにしている。

店舗を開いたり商売を始めたりするのが困難であることはもちろんであるが、よい職に就くためには大切だと多くのフォーカス・グループが認めている、ふさわしい人々（the right people）との繋がりを得るチャンスも乏しい。そのために、不定期の傭われ働きや在宅の賃仕事や街路での物売りなどに頼らざるをえないことになり、収入は不安定となる。街路から遠く離れていることは、電気やガスなどの公益事業サービスを利用するの

---

14) *Report*, pp.x-xii.

も困難にする。街路を通る本管や幹線への接続は容易ではなく、また、そのための費用も利用者負担となっているからである。もっとも、引き込み管（線）の取り付け料以前に、利用者登録料が負担できず、必要な場合には、暮し向きのよい住民から割高な値でこれらのサービスを買う貧困世帯も少くない。

貧困世帯の多く居住する地域は、道路事情が悪く、トイレのない家が多く、ゴミ処理回収が行われず、また、浸水や洪水が生じやすい。にもかかわらず、政府による道路建設や下水整備事業からはとり残されている。しかし、都市再開発事業の対象地域となれば立ち退き・家屋撤去が行われるが、正当な居住権を有しない世帯には補償がなく、多くの貧困世帯にとっては、住居を失うだけである。

ホーチミン市では「終身的な居住資格」を保持しない住民数が増加しつつある。その大部分がベトナム北部・中央部からの移住者だと言われているが、詳細が人口統計で示されることはない。PPAの世帯調査では、「終身的な居住資格」のない世帯数は<sup>15)</sup>、ひどく貧困な世帯数の40パーセント、貧困世帯数の25パーセント、平均的世帯数の30パーセント、よい暮らしの世帯数の20パーセントを占める結果となり、居住資格と貧困には緩やかな相関があると報告されている。フォーカス・グループでは、移住者は住居や家具など物的生活条件の貧しさを口にせず、むしろ貧困を「終身的な居住資格」のないことにより蒙る差別につり合うものと考え、安楽な暮らしの幻想を抱いていないことが明かにされている。

ホーチミン市では、「終身的な居住資格」を保持しなければ、つぎのような不利益を受けることが知られている。

- (1) 雇用事業やHEPRプログラムの受給資格がない。
- (2) 水道や電気の利用者登録ができない。

---

15) 注13) で示したように、「終身的な居住資格」を持たない住民には、移住者以外に、さまざまな状況にある人たちが含まれている。

- (3) 国有企業での雇用機会から事実上排除される。民間部門で職を得るために必要な“コネ”を持ってない。
- (4) 世間並みより低い報酬で働かねばならない。そのことで、職を奪ったと地域住民に不快に思われる。
- (5) 子供の出生証明書が得られないことがしばしばある。
- (6) 子供が正規の学校や訓練所に入れられないかも知れない。
- (7) 不公平を感じても、苦情を言ったり権利を主張したりしにくい<sup>16)</sup>。

ホーチミン市へ移住する家族は、そこでつかめる機会を信じて、貧困から逃れるためにやって来る。到着前にすでに貧困であるなら、居住資格のないホーチミン市では貧困と排斥から免れることは容易ではない。

貧困の基準、貧困の原因と結果、関心事（心配）などで、同じ項目がくり返えして取り上げられている。貧困の特徴とされているものが貧困の結果として生じたものであり、同時に、貧困をつづけさせる原因にもなっているのが実情なのであろう。さらに、これらの項目は相互に繋がりを持ち、おたがいに原因となったり、結果となったりしていることも確かである。PPAでは、この点に着目して、フォーカス・グループ毎に、貧困という全体像に含めている（グループ毎に異なる）諸項目相互の関連をつける作業を行い、「貧困樹 (Poverty Tree)」<sup>17)</sup>として図示している。その結果は、フォーカス・グループの論議では貧困の原因として「親譲りの貧困」があげられることが少なかったにもかかわらず、一世代からつぎの世代とうけ継がれ、家族の中で存続していく慢性的な苦痛の連鎖として、貧困を理解するという考え方を浮びあがらせることになった。

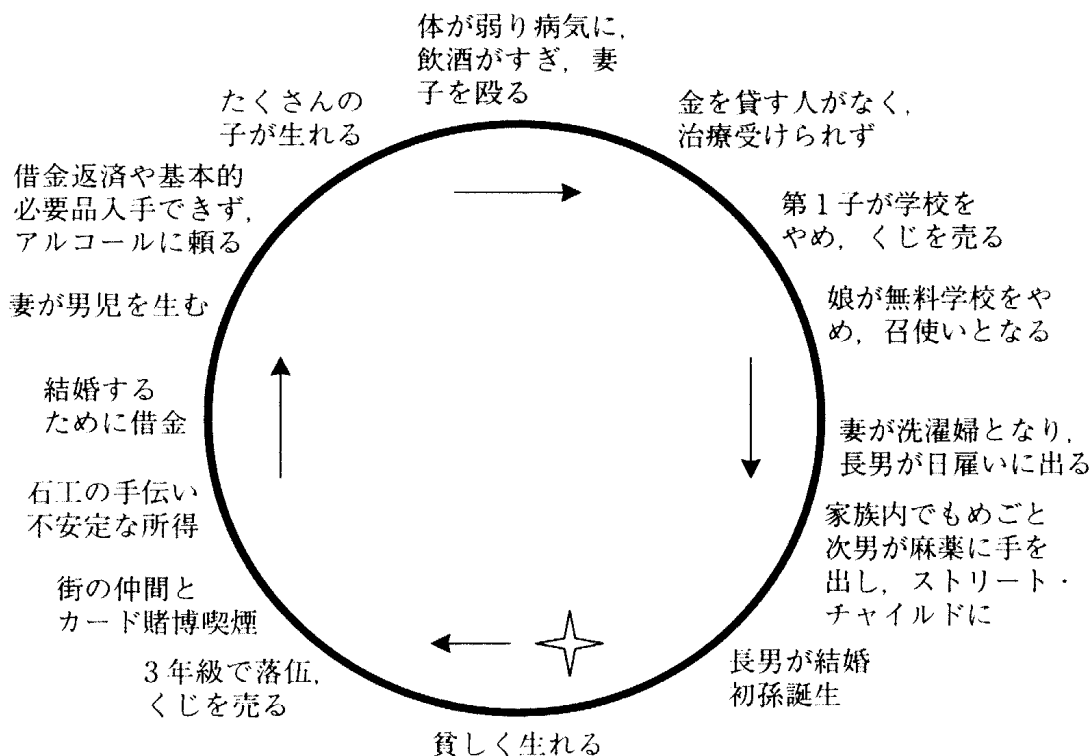
レポートには、さまざまな「貧困樹」に現れる項目を拾いあげて作成した、二世代をつうじて進行する典型的な「貧困循環」の図が紹介されている。この模式図の当否は別にしても、いったん貧困状態に陥れば、諸項目

---

16) *Report*, p.34.

17) *Report*, pp.32-3, 図示されたものは, Appendix 1, *ibid.* pp.81-5.

図1 貧困循環



Report, p.40

の連鎖を断ち切って脱出するには何らかのきっかけを要するが、大多数の事例では、家族内部にも外部にもそれを求めるのは難しいようである。

貧困についての論議にも、「貧困樹」にも洩れている項目も存在する。参加者は、不公平な法律、政令や政策、差別的取り扱い、腐敗あるいは政治の仕組みなどについては、個人でも集団でもまったく言及してはいない。レポートはこのことを指摘したうえで、

おそらく人々は、そのような問題は貧困には影響を与えないと心から信じているのか、そうでなければ、それらを当然のことだとうけ取っているのか、それとも、それらをあげるのにたぶん気が進まないのだろう<sup>18)</sup>。とつけくわえている。

また、レポートは、別の箇所では、二、三人の参加者が職の不安定さと

18) Report, p.31.

特定の政策・政令（自由市場と両立しうるものも、逆に矛盾するものもある）の関連を指摘したが、誰一人として、これらの政策が差別的あるいは不公平であると不満を言わなかったことに注意を促して、

人々は、そのような障害に受身で順応して、そられと共存するか、それらをうまくよけて行くか、生きていくためには別の途を捜すか、それとも、それらに降参してしまうかしているようだ<sup>19)</sup>。

と述べている。PPAでの、調査する側の予想や期待と、参加者側の行動や意識状況には相当なく違いがあることが分かる。

### III

ホーチミン市における貧困は、変えようもなく希望のないものであり、ここで豊に暮していくには、よい教育を受けているか、十分な資金を持っているか、あるいは、その両方を兼ね備えているかであることが不可欠であるように思われる。レポートは、ただ日々を過ごしていくためだけで苦勞する貧困世帯の姿を、それぞれの章でくり返えし描写しているが、7. 対処の方法の章では、貧困と社会的不利をきり抜けるために採られるさまざまな方策についてまとめている。相互に援けあう、借金する（民間の貸付と公的な貸付）、金を稼ぐ（合法的道徳的方法と非合法で不道徳な方法）という三つの項目に分類して具体的に内容を記述しているが<sup>20)</sup>、ここでは、詳細へと立ち入ることをせず、後続の8. 貧困者にたいする態度、9. 制度的な支援の二つの章とあわせて、ホーチミン市における貧困を考えるうえで重要だと思われるいくつかの点にしばって検討することにしたい。

---

19) *Report*, p.45.

20) 合法的に金を稼ぐことには、定期的な売血も含まれている。また、非合法な方法には、結婚相手や「現地妻」として娘を売ったり、養子として子供を売ったりすることも含まれている。もちろん、これらの人身売買には仲介業者が存在する。  
*Report*, pp. 58-60.

三つの大区での調査に共通しているのは、貧しい世帯ほど自分たちの住む地域に存在する社会福祉サービスについて知らないことである。したがって、当然の結果として、自分たちの周辺に居る親しい人を頼ることとなり、対処の方法は、まず相互の助けあい<sup>21)</sup>、ついで民間の貸付へという方向に向うことになる。

住民たちが、近隣社会やその構成員の幸福にたいして持つ関心が、強まっているのか弱まっているのか。また、地域内での支援の仕組みが強化されているのか衰退しているのか、については地域により調査で出される意見が異なる。しかし、近隣社会での相互のまた制度的な支援の仕組みはあい変わらず強い、とする参加者が多く、地域によっては限られた内容になっているかもしれないが、いかに限られていようとも、貧困者や高齢者は一般的には同情と助けを受けていると発言している。レポートは、貧困者にたいする住民の態度に影響を与えるものとして、(1)共感や仲間感覚、(2)控え目な階級的偏見、(3)もとからの住民かよそ者か、(4)社会的に逸脱する行為や犯罪へのかかわり、(5)政府の政策、の五つの要因をあげたうえで、ベトナムの誇りとされた、階級から自由で寛容な国という自己イメージが、国家の政策により脅かされていると危惧している<sup>22)</sup>。

自由市場政策は、競争意識や出世主義を煽り立てる。逆に、これらは、

---

21) 世帯群の長は近隣社会では重要な役割を果たしている。もめごとの仲裁をしたり、子供を通学させるように住民を励ましたり、とくに欠乏に陥っている住民のために寄付を集めたり、小路や排水溝の補修のような集団的な町内作業を組織したりする。Report, p.53. また、行政の末端と住民のあいだに立って、両者を結びつける役割を果たす。小区当局からの情報を住民に伝達し、逆に、世帯主たちの関心事を小区当局へとり次ぐ。自分の地域の貧しい家族を選んでHEPRの受給者リストにくわえるように小区に推薦したりする。彼らは、たんに仲立ちをする以上のものではなく、たいした権限を持つわけではないが、それでも、その行動ぶりは貧困世帯には影響を及ぼす。彼らの推薦がなければ、HEPRのリストにくわえられる見込みは小さいのである。Report, p.64.

22) Report, p.61. ただし、この危惧は、PPAに参加した住民が直接感じていたものというより、調査する側がPPAの中で感じ取ったものである。

富裕の階段のどこに人々が位置するかによって、劣等感、嫉妬、敵意、自己満足などの悪感情をよび起こす。また、移住家族にたいする政策は、自然本能的な仲間意識に人為的な障害を創り出す。移住家族は、少なくともホーチミン市では望ましくないものとされ、多くの基本的な社会サービスを利用できない状態におかれている。この政策は、都市への移住をひきとめようとするためのものであるが、「やつら」と「自分たち」という感情を強めて正当化する、そして、ある程度は地域住民の態度の中に反映していく。自由市場政策や移住者政策が、地域住民の中に差別意識を育て、地域内での助けあいの気持ちや仕組みの継続を困難にする状況をもたらしつつあるのは確かである。子供たちによるフォーカス・グループ調査の結果から、レポートは、

子供たちは、富む人々への嫌悪と羨望をもっともあからさまに口にする、富む人々は生活水準だけでなく、教育や雇用機会の点でも貧しい人々より有利な立場にある。子供たちは、劣等感を持たされること、そして、そんな感情を持つのが嫌なことについて話をする。

と記している<sup>23)</sup>。

ホーチミン市の貧困世帯にとっては、借金をすることはとくに珍しいことではない。さまざまなタイプの民間金融が存在するが、いずれも高利であり、取り立てにあたって脅迫や暴力などの手段に訴えるものも少ない。それでも貧困世帯が民間金融に依存するのは、借り手の必要に応じて広い範囲のものから選べることや、めんどろな文書作成や複雑な手続きなしで即座に金を入手できることなど、それなりの利点があるからである。レポートは、瀬繁に利用される民間金融として、質屋、「12」貸し、「定期」貸し、チョイ・ファイと呼ばれる講のような仕組みをあげて詳しく紹介している<sup>24)</sup>。しかし、レポートが強調しているのは、HEPR (Hunger Eradiation

---

23) *Report*, p.61.

24) 「12」貸しというのは、借り手が借入期間中に毎日日割りで元利を支払っていくもので、比較的小額の融資が多い。たとえば、10万ドン借りると30日間毎日4,000円

and Poverty Reduction) をはじめとする公的融資制度がひと握りの幸運な世帯の救済には役立っても、大多数の貧困世帯にとっては縁の薄い存在になっていることである<sup>25)</sup>。

個別世帯調査やフォーカス・グループ論議の中で、現行のHEPRプログラムの欠点として、参加者はつぎのようなことを指摘している。

- (1) もっとも必要に迫られている世帯が利用できないこと。制度が設けている貧困の基準が有効に適用されていないことにくわえて、もっとも貧困な世帯がこの事業を知らなかったり、知っていても、手続きの場所や方法が分らなかったりすることが原因となっている。また、多くの貧困世帯は、事業センスに欠けたり、子供の数が多すぎたり、麻薬・飲酒・ギャンブルにのめり込む家族がいたりすることから、自分たちの世帯は受給資格がないと思いこんでいる。受給資格にかんして言えば、終身居住資格を保持しない世帯はこの事業を利用することができない。
- (2) 融資は所得を生む活動にたいしてのみ行われ、借金の返済や消費物資の購入に資金を充てることはできない。実際には、申請では小営業への投資計画を理由としても、借金の返済や病院の支払いに資金を流用している借り手が少ない。虚偽申請のリスクはのぞましいものではないが、貧困世帯にとっては、そうしなければ高利貸しに頼るほかない。
- (3) 融資申請から資金受給まで少なくとも3か月かかり、1日を争うような投資の機会を逃してしまうこと。この点は、借り手が申請時の

---

＼ドンずつ支払いつづける。合計12万ドン支払うことになるので「12」貸しと呼ばれるようである。「定期」貸しは期限に元利合計を一括して返済するものである。  
*Report*, p.54.

25) ホーチミン市におけるHEPR受給世帯は10万を超え、市の全世帯（公式の数）の12パーセントに当たる。また、資金総額は1997年3月までに700億ドン（500万ドル）に達している。*Report*, p.65.



計画を変更したり、逆にそれに固執すると失敗したりする原因になっている。

概して言えば、HEPRプログラムは公平に有効に実施されているように思われる<sup>26)</sup>。返済の時期について借り手は交渉の余地があり、また、資金の用途の修正にも少しは融通が効く。参加者たちは、全体的な印象としては、HEPRプログラムは建設的な支援制度であるとしている。それゆえに、資金総額や融資対象など事業の拡充にくわえて、広報活動や手続き改善が強く期待されている。

貧困への対処について、PPAの中で「参加」にかかわる興味深い事実があったことが報告されている。フォーカス・グループ毎に、さまざまな支援制度をあげてそれらを順位づけする作業が実施された。それは、フォーカス・グループの参加者に、自分たちの地域でもっとも信頼するサービス提供者、サービス給付の早さと有効性、意思決定での発言権を認める点での参加の可能性を尋ね、最終的に、全体的な影響力からみてもっとも重要なものを決めていくという試みであった。作業の結果は、実施地域毎に、また、実施地域内でもまちまちであったが、ビン・タイン大区では、信用するに足る結果がえられていない。地域のリーダーが、フォーカス・グループの会合の世話人であったり、あるいは、（必要もないのに）会合に現れたりしたために、参加者たちが自由な発言を封じられてしまったためである。これらのリーダー自身自身が支援制度の代表者である地域もいくつかあった。

また、第8区では、ある係官が、「自分たちの問題にたいして解決策を

---

26) HEPRプログラムでは、申請地での終身居住資格が基準として適用されている。また、住民の所得額の確認や証明は困難であるので、実際のところは、個人（世帯群の長）の判断に委ねられているようである。返済が完全に不能になっても、プログラムの運営者や世帯群の長から厳しく追求されず、また、正式に免除されることもある。HEPR貸付の非回収率は、地域毎にみると、5～15パーセントである。  
*Report*, p.66.

見つけるのは基本的には住民自身の責任である。地域の当局は、いくつかの小額融資を提供することを除けば、たいして支援を行うことができない<sup>28)</sup>とのべている。この発言の正しさは、面接調査を受けた住民の大部分や、第8区でのPPAの過程で進んで発言した住民によって確認されている。住民にとって、まず自分自身、ついで身内や友人、やっと3番目に金貸しや地域の人々や諸支援制度がくるというのが通例であり、支援制度の順位づけの結果はこの点を考慮に入れたうえで理解しなければならない。

さらに注目すべきなのは、意思決定での住民参加について、参加者がこの問題の意義を十分には理解できなかったことである。住民たちは、サービスの受け手として、支援制度で行われる決定に何らかの関与をするのか、あるいは、その活動に何らかの影響力を及ぼすのかと尋ねられたとき、相当な混乱に陥ったという。質問が聞いたことのないものだったからである。レポートは、

情報を広めることがすでに重要なことになっているというわけではなく、ベトナムはこの点で有名である。政策や意思の決定を行う以前にそれによって生活に影響を受ける住民と協議するというのは、いっそうまれにしか行われていない。貧困な住民に自分たちが利用するサービスにたいする何がしかの影響力をもたせることは、たいていの国々ではまれであるが、ベトナムも例外ではない。しかしながら、一定の先導的試み、SCFUKのビン・ティン区での障害者プロジェクトやウィメンズ・ユニオングループの融資・貯蓄事業では、住民たちが自分たちにかかわるプログラムの全ての局面に積極的に関与するという原則が、有効な開発プロセスの重要な一部分であることが証明されている<sup>29)</sup>。

と述べている。

---

28) *Report*, p.63.

29) *Report*, pp.67-8.

## IV

リポートは、最後の章で、詳しい内容の勧告を行って終わっている。都市の貧困は、農村の貧困と同じくらい、解決を要する緊急な問題であり、貧困の現れ方の多様さと複雑さからみると、都市の貧困はより残酷で容赦のないものでもある。PPAでは、政府の支援サービスをはじめセーフティネットの整備が不十分であり、地域での支援の仕組みが弱体化していることから、都市の貧困者の多くが「開発」からとり残されつつある現状が、具体的に示されている。とりわけ、健康、教育、営業資本の欠如が、ホーチミン市の貧困世帯を人間苦に繋ぎ留め、機会を奪い、結局は人間のもつ潜在的能力の大きな浪費をもたらしている。都市の貧困にたいしてさらに立ち入った調査を行い、貧困世帯のタイプや抱える問題の多様性に応じた対応策をたてる必要がある。なかでも、貧困軽減プログラムや都市開発プログラムでは、それらの実施により住民にどのように影響が及んでいくかを十分考慮しなければならない。そのためには、影響を受ける住民との対話が決定を行うよりも前になされるべきである<sup>30)</sup>。リポートはこう指摘したあと、分野毎に改善すべき具体的内容を列挙している。それらは基本的には、住民（貧困世帯）への十分な情報提供、対話の継続、受給者によるモニタリングなど住民参加（関与）を重視するものである<sup>31)</sup>。ここでは、注目すべき提案をいくつか紹介することにした。

農村から都市の移住については、農村開発を進めて農村住民の生活水準

---

30) *Report*, p.69.

31) 具体的な勧告の12番目の分野として「参加」(Participation) を設けて住民や地域社会の参加に関する提案を列挙している。双方向での情報の流れ、全局面への関与にかんする諸項目とならんで、子供のころから始め、また子供に発言権を与えて参加の中で能力を築かせる、地域社会集団づくりを促す、また、NGOをまき込んで地域社会の参加を推し進める、参加やサービスを妨げている官僚的な障害を特定し除去する、など興味深い項目も含まれている。*Report*, p.78.

を高めることにより離村者を減らすとともに、都市での一時居住者を生む原因となっている居住資格の細かな区分を撤廃し、「ベトナム市民権」に一本化せよと提案している。

教育については、すべての子供に5年修了を保証せよと主張し、初等教育の落伍者をごく初歩の読み書きのみしか教えない無料学級に集めるのではなく、正規のルートの教育を継続させるように納入金の減免や徴収方法の改善など多くの点での改革を求めている。

HEPRプログラムについては、プログラムの計画、受給者の選定、融資額の大きさや用途にかんして管理運営をより大きく地域住民に委ねることを提案している。自己責任と説明責任を地域社会に与えることで、資金の使途にたいする規制や条件が弾力的となり、また、資金の回収率も高まると予想している。あわせて、HEPRプログラムの申請手続きや運用の仕組みについても、さまざまな改善点を提示している。

住民参加の調査により、いくつかの重要な問題がうき彫りになり、この点ではたしかに、このタイプの調査は意味を持つといえる。しかし、同時に、調査主体や方法や時間などにより調査結果が大きな制約を受けることもたしかである。さらに、参加を求められた住民と調査主体のあいだには、問題意識でも、生活感覚でも、日常の発想法や考え方も大きな開きが存在する。調査主体側の意欲や善意には十分な敬意を払い、調査結果についても慎重な検討と活用を期さねばならないが、住民を動員して、調査者が

---

32) 「……住民は常に自らの開発行為に参加している。この当り前の事実気づけば、形としては、むしろ住民がすでに参加している開発プロセスへ、外部者が新たに参加することになる……」野田直人『開発フィールドワーカー』築地書館、2000年、107ページ。最近、参加型開発の実践経験の記録や理論化を内容とする本が相次いで出版されている。たとえば、伊藤達男・伊藤幸子『参加型農村開発とNGOプロジェクト——村づくり国際協力の実践から』明石書店、2003年。小國和子『村落開発支援は誰のためか——インドネシアの参加型開発協力に見る理論と実践』明石書店、2003年。などをはじめ枚挙にいとまがないと言えるほどである。その中で、参加についての議論（自説の主張）に多くのスペースをさいているものも少ない。野田直人が指摘する「当り前の事実気づく」だけではすまない問題なのであろうか。

期待していた結論の裏付けをとるための作業を行わせるという、参加型調査につきまとう限界は免れることができない<sup>32)</sup>。SCFのレポートの検討はそのことを再び思いおこさせる。

図2 ホーチミン市（市街地）

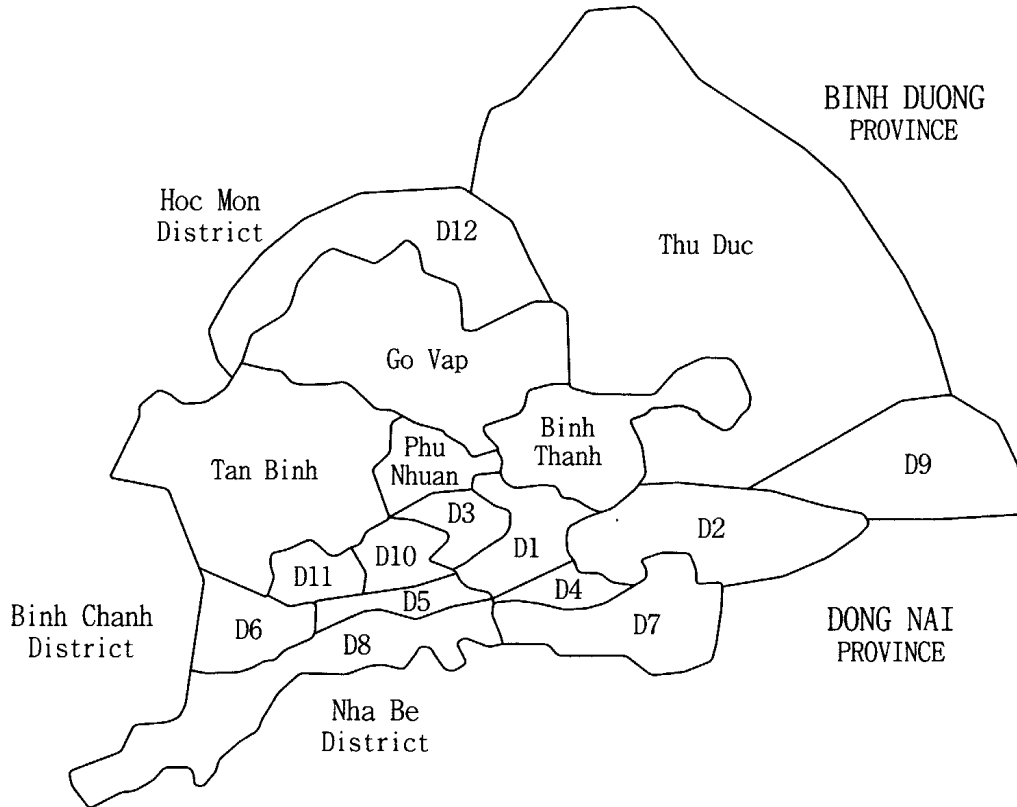


表2 調査地点の住民（第6区）

	第6区	小区8	小区14
面積	6.93	0.43	0.42
総人口	281,052	25,203	20,118
終身居住資格あり		20,449	14,544
終身居住資格なし		4,754	5,574
ないものの比率		(19)	(28)
人口密度	40,556	58,612	47,900
エスニック構成			
キン族	(70)	(67)	(81)
中国系	(30)	(33)	(19)

単位：面積（平方キロ）  
 人口（人）  
 比率（パーセント）  
 人口密度（平方キロ当り人）  
 以下表3, 4も同じ。

Report, p.15

(注) 人口の数値はさまざまの出所によるもので、100パーセントの信頼性はない。

表 3 調査地点の住民 (第 8 区)

	第 8 区	小区10	小区14
面積	18.8	0.94	0.52
総人口	353,900	23,000	20,390
終身居住資格あり		19,446	13,457
終身居住資格なし		3,554	6,933
ないものの比率		(16)	(34)
人口密度	18,808	24,471	39,212
エスニック構成			
キン族	(85)	(80)	(89)
中国系	(13)	(20)	(10)

エスニック構成で100パーセントにならないのは、クメール系、チャム系住民が居住しているため。

*Report, p.13*

表 4 調査地点の住民 (ビン・タイン区)

	ビン・タイン区	小区12	小区21
面積	20.5	1.1	0.44
総人口	425,509	35,867	19,923
終身居住資格あり		22,453	16,124
終身居住資格なし		13,414	3,799
ないものの比率		(37)	(19)
人口密度	20,757	32,606	45,280
エスニック構成			
キン族	(98)	(90)	(95)
中国系		(8)	(5)

*Report, p.16*