

# スラムの貧困統治にみる包摂と非包摂

——フィリピンにおける条件付現金給付の事例から——

せき こう き  
関 恒 樹

## 《要約》

本稿では、マニラ首都圏のスラムにおける貧困削減政策を、住民の統治と包摂の側面に注目して議論する。特に、住民に対する「能力付与 (enablement)」とコミュニティの活性化を介した貧困の統治に注目しつつ、そこに作用する特定の権力の下で、住民はいかなる主体となることを要請されているのかを検討する。具体的には、現アキノ政権下で積極的に展開される条件付現金給付の事例を検討する。調査地であるマニラ首都圏マリキナ市では、スラムの住民組織、コミュニティ、そしてNGOなどの動員による住民たちの統治と包摂の側面が観察された。しかし、ローカルな生活の場における包摂は、常にその陰画としての包摂されざる者たちを生み出す。本稿は、そのような包摂／非包摂の多様なせめぎ合いを、諸アクター間の微視的相互交渉に注目しつつ明らかにすることを通して、社会政策への文化人類学的アプローチの可能性を模索する

はじめに

- I 統治性、主体、都市空間
- II 「市民」と「良きコミュニティ」の創出——フェルナンド夫妻の都市統治——
- III マリキナ市マランダイ地区における条件付現金給付の事例  
おわりに

## はじめに

本稿はフィリピン・マニラ首都圏のスラムにおける貧困削減政策を事例とし、その統治と包摂の技法としての側面を批判的に考察することを意図している。ここでは、包摂とは特定の共同体の存続を支える秩序へと人々を適応させて

いく過程であり、統治とはそのように包摂可能な存在として人々を改変してゆく権力の作用として捉える。フィリピンの事例に依拠しつつ、今日の非西欧諸国、あるいは途上国における都市貧困の統治において、いかなる性格の権力が作用し、特定の権力関係の下で、住民はいかなる主体となることを要請されているのか、そしてそのような要請が住民の日常生活にもたらしたものは何かといった、より普遍的な議論に対して示唆を与えることが本稿の目的である。

貧困削減を含むより広義の社会政策、あるいは社会保障とは、産業資本主義社会が内包するさまざまなリスクへの対処のために生み出された保険と扶助のシステムであり、その意味で近

代の制度であるといえる。それは失業、事故、疾病、障害、災害など個人や家族によっては負いきれないリスクを相互化し、あるいは社会化することで補償するという論理に基づいている。より具体的には、19世紀以降の近代西欧において家族と国家の間にひらかれた、同業組合や共済組合などの中間集団によって構成される領域としての「社会的なもの」により、それらのリスクに対処しようとする思想であるといえよう<sup>(註1)</sup>。いわばリスクは「社会的なもの」によって包摂され、統治されると考えられる。しかし注意すべきは、このようなりスクに対処する社会的領域の拡大は、田中が指摘するように、「個人を伝統的集団への依存から実質的に解放する一方、新たな社会関係のうちに個人を埋め込むことで、個人を秩序維持に適合する存在へと規律化する」という、「解放」と「規律」の両義性を併せ持つことである [田中2006, 256]。すなわち、「個人はこうした社会に帰属することで生への権利を保障される（社会権の保障）一方、教育、衛生、食事、家族・交友関係のあり方などを集合的に管理され、『リスク』の最小化を担う存在として把握される」のである [田中2006, 180]。

このように、「社会的なもの」による貧困をはじめとするリスクの包摂には、常に特定の権力作用が内包されている。禁止や強制によるあからさまな排除が減少する一方で、包摂は「あるべき国民」、「良き市民」、「生産的な労働者」などの規範への適応を前提として行われる。しかしながらローカルな生活の場における包摂は、その陰画としての包摂されざる者を常に生み出す。そのような包摂されざる者とは、特定の包摂の制度から排除された者、それを拒否する者、

あるいは抵抗しつつ別の包摂のされ方を望む者、さらにはそのような制度を読み替え、住民主導の「下からの」包摂を実践する者など多様な存在が考えられるであろう。そのような包摂と非包摂のせめぎあいを、ローカルな生活の場を構成する国家、住民、家族、NGOなどの諸アクター間の微視的相互行為に注目しつつ明らかにすることが、社会政策研究における文化人類学的アプローチの課題であるといえよう。それは、社会的領域における連帯と共生のあり方を、固有の生活空間における人々の実践に照準を合わせつつ模索してゆく作業につながってゆくであろう。このような意図に基づき、本稿では、フィリピンの都市スラムにおける貧困削減政策としての条件付現金給付（Conditional Cash Transfer: CCT）に注目しつつ、その具体的実施過程における包摂と非包摂の有り様を明らかにしてゆきたい。

以下では、まず本稿の事例を分析する際の理論的枠組みを示し、次に調査地フィリピン・マニラ首都圏マリキナ市の概要と1990年代以降のフィリピンにおける都市統治の特徴を、先行研究を整理しつつ概観する。そのうえで、2010年以降のアキノ政権下にて積極的に展開されつつある条件付現金給付の事例を検討し、最後に結論を述べる。

## I 統治性、主体、都市空間

### 1. 統治性と主体

貧困削減政策を、統治と包摂の技法として捉えるとき基本的フレームとして有効であると思われるのは、フーコーの統治性に関する議論である [フーコー2006]。フーコーは18世紀末

以降の西欧に現れた近代に特有の統治のあり方を、中世以来の王制に由来する単一の主権や法的権力の行使による、禁止と制裁のメカニズムとは根本的に異質のものとして捉える。さらに近代の統治は、17世紀から18世紀末の内政的介入、すなわち人々の生に統制や勅令という様式で介入する規律権力とも異なる〔フーコー 2007, 422-423〕。18世紀末以降に出現する新たな統治性とは、人間の生やその環境に対する統制的介入というかたちを取らず、むしろ「操作し、惹き起こし、助成し、なすがままに放置する」〔フーコー 2007, 436〕ことを目標とする。

フーコーは続けて次のように述べる。「つまり必要となるのはもはや統制することではなく管理することなのです。この管理の本質的目標は、物事を妨害するということであるというより、必要かつ自然的な調整が働くようにとりはからうこと、さらには自然的な調整を可能にする調整をおこなうということになります。必要となるのはつまり、自然的な現象を枠づけ、それによって自然的な現象が逸脱しないようにし、あるいは不器用・恣意的・盲目的な介入が自然的な現象を逸脱させないようにするということです」〔フーコー 2007, 436〕。ここで述べられている「自然的な現象」とは何か。それは18世紀末以降の都市化と産業主義化の中で、有機体としての自律した機能をもつ領域として「発見」された経済、人口、そして社会であった。つまり、フーコーが18世紀から19世紀に現れたリベラリズムの政治経済学に特徴的であったと考える近代的統治性は、自然現象と同様の固有のメカニズムをもつ経済、人口、そして社会に内在的なプロセスになるべく直接的に介入することを避け、むしろそのような自然の流れを調整し

つつ管理することを根本的な目標とするもの、として考えることができる。

以上のような統治性論は、18世紀から19世紀のリベラリズムという文脈から離れ、より広い今日の状況にも適用が可能であろう。その際の統治性とは、制度や実体としての特定の国家や政府による統治ではなく、むしろ「人の行為を何らかのかたちで枠づけ、ある方向に導く方法・やり方」〔米谷1996, 81〕、あるいは人々の「欲望を教育し、習慣、希望、信念を形成し」〔Li 2007, 5〕、それによって「人々の行為を成型し、導き、あるいは影響を及ぼす活動」〔Gordon 1991, 2〕として広く捉える必要があるであろう。

フーコー自身、このような統治性は「政治構造や国家による管理だけでなく、広く個人や集団の行為を導く方法をさしていた」と述べ、それが「子供の統治、魂の統治、共同体・家族・病人の統治」などに用いられたと考える〔フーコー 1996, 301〕。その意味で統治とは、「制度化・法制化された政治的・経済的な服従のあり方だけでなく、（他者の行為への）多少とも反省化され計算された働きかけのしかた、他者が起こしうる行動に影響を及ぼそうとしてなされる全てを含意する。統治するとは、この意味で、他者の不確定な行動の領野を構造化することにほかならない」〔フーコー 1996, 301〕。人と人との関係のあり方になんらかの秩序を与える働きとしてのこのような権力作用の下で、人々は特定の規範と合理性を内面化した主体として成型されてゆくと考えられる。

以上のような統治性の議論は、1980年代、90年代の主に英米における「福祉国家の危機」を契機として台頭したニューライト、あるいはネオリベラリズムに内在する権力作用に対する批

判的議論に大きな影響を及ぼした。そのようなネオリベラルな統治性に向けられた批判的検討の特徴は、それが統治性を自由／支配、あるいは合意／強制といった単純な二分法に回収しきれない権力作用であり、むしろそれら両極の媒介領域に位置する両義性を内包するものと捉えている点である [Dean 2010, 58]。さらに、そのような統治権力の下で立ち上がる主体も必然的に両義的性格を内包したものと捉えられる。すなわち、主体 (subject) は、必要、欲望、権利、そして選択において自由な主体として措定される一方、その自由の条件としての従属 (subjection) を抱え込むことになる。つまり自由を行使する責任を担いうるものとなるべく成型され、教導され、鑄造されて初めて自由な主体は可能となる。ネオリベラルな統治性の下での主体と自由は、このように極めて両義的な性格をもったものとして議論される [Dean 2010, 193]。

一方でネオリベラルな統治性は、個人、家族、コミュニティのエンパワーメントに依拠しつつ、活性化されたエージェンシーを称揚する。同時に、そのような活性化されたエージェンシーの行為やパフォーマンスは、さまざまな規範や評価基準によって監視され、測定され、計算可能なものとして把捉されるのである [Dean 2010, 193]。ローズも同様な視点から、ネオリベラルな統治性は活性化された能動的な市民の自由を介した統治であると論じる [Rose 1996]。それは責任、自律、選択の主体としての行為者の自由を成型し、活用する介入の様式である。もはや明らかなように、今日における統治とは、国家による統制や規律化に基づくものではなく、むしろ自己を積極的に管理し統治する市民的

主体と、そのような主体によって構成されるコミュニティの活性化、そして「社会の自律化 (autonomization of society)」 [Burchell 1996, 27] による介入なのである。

## 2. ネオリベラル化する都市空間

上に整理したようなネオリベラルな統治性は、今日の都市空間の再編においていかなる影響を及ぼしているのであろうか。ハーヴェイによって指摘されたごとく、ネオリベラルな都市統治とは「都市管理主義 (urban managerialism)」から「都市のアントレプレナー主義 (urban entrepreneurship)」への移行として、その性格を捉えることができる [Harvey 1989]。それは、国家の規制と中央集権的で多大な財政支出に基づく都市計画から、より分散、拡散したフレキシブルな統治への移行であり、そのような統治は自発的結社、民間企業、コミュニティ、そして個人といった非国家的アクターを動員しつつ行われる。しかしながらこのプロセスは単なる国家による「政治的撤退」や「不干渉主義 (abstentionism)」を意味しない [Osborne and Rose 1999, 751]。むしろ国家は、上述の非国家的諸アクターによる自己統治の活動を促し、刺激し、成型し、そして触発することで、それら諸アクターとの新たな協働を模索するのである [Osborne and Rose 1999, 751]。

本稿が対象とする都市スラムなどの貧困層地区においては、このような市民の自由を介した統治は、効率的で生産性の高い労働力として主体化される住民たちの動員というかたちをとる。このことはさらに住民たちに社会福祉に依存した主体から「ワークフェア」に適合的な主体への改変を迫る。ペックによって指摘されたよう

に、「ワークフェアとは職のない者のために雇用を生み出すことではなく、むしろ誰も欲しない職への就労に適合する労働者を創出することである。今日のワークフェアの政策は人々の福祉への要求を退け、その一方で『流動化』する労働市場において人々に低賃金で不安定な職に就くことを強いる。フォーコー的に言えば、それは新たな経済に適合したフレキシブル、自律的、そして規律的な『従順な身体』の創出を通して達成されるのである」[Peck 2001, 6]。

このような都市貧困の統治の下で、市民は自らの生を最大化するのみでなく、共同体内のリスクを管理し、周縁化し、さらには排除する主体となることを要請される。能動的市民の共同体とは、近隣居住区内のリスクに対する継続的な監視と精査、そしてリスク軽減戦略の積極的適用によって維持される [Osborne and Rose 1999]。そのような監視の作用は、貧困者、無職者、放浪者といった住民を潜在的犯罪人というリスクな存在に類型化し、スティグマを付与し、共同体から排除する。その際の排除は明示的で強圧的な権力によって行われるのではなく、共同体内で共有されるような特定の基準、モデル、あるいは規範に適應できる主体と適應できない主体を生み出すことを通して実現されるのである。能動的かつ自立的な市民と社会による統治とは、必然的にこのような包摂と排除、あるいは非意図的・潜在的な排除をも含む、非包摂のプロセスを内包すると考えることができる。

以下では、このような包摂と非包摂のプロセスがフィリピンの都市統治においていかに現出しているかを検討する。その際に本稿が対象とするのは、上述したネオリベラルな都市統治の

性格を顕著に示していると思われるマニラ首都圏マリキナ市の事例である。

## II 「市民」と

### 「良きコミュニティ」の創出

——フェルナンド夫妻の都市統治——

1990年代以降の民主化と地方分権化、そして経済の自由化が一層進んだフィリピンにおける都市の統治を特徴づけたのは、都市計画の民営化と「能力付与 (enablement)」アプローチであった [Shatkin 2000; 2008]。財やサービスは市場を通して最も効率的に提供されるという論理の下に、中央政府の介入による都市の統治、計画、サービスの供与は最小限に抑えられるべきとされ、代わりにさまざまな非国家的アクター、すなわち民間企業、ビジネス・セクターや市民社会とのパートナーシップ、そして都市貧困層においては住民やコミュニティに対する「能力付与」を通じた統治が進展した [Shatkin 2000]。

首都圏マニラにおいては、一方でミドルクラスやプロフェッショナルによって構成される民間部門の利益、利便が優先され、飛び地的にショッピングモールやコンドミニウムが建設され、それらの飛び地を結ぶ交通網などのインフラが急速に整備されつつある。都市地理学のシャトキンは、もっぱらミドルクラス・プロフェッショナルの便益に供される、このような飛び地的で私的空間が、スラムや公共空間をバイパス(素通り)しながら結びつく今日のマニラの都市景観を、“bypass-implant urbanism”と呼んだ [Shatkin 2004; 2008]。一方で、本稿が考察の対象とする都市スラムの貧困層地区においては、「能力付与」された住民、コミュニティ、そし

てNGOと地方政府とのパートナーシップによる統治が顕著に進展した。

それでは、今日このような状況に置かれる、フィリピンの都市スラムに関する主要な先行研究を整理してみよう。スラムとその住民に関する研究は、3年以上に及ぶ住み込みと観察に基づいてスラムの濃密な日常世界を描き出したホカノの古典的民族誌 [Jocano 1975] 以降、豊富な蓄積がなされてきた。しかしながら、その中には政府の土地政策や公共住宅供給などの諸政策に関する評価・提言を目的とするモノグラフや報告書の域を出ないものも少なくない<sup>(注2)</sup>。その一方で目を引くのが、スラムに住む人々の主観的意味世界とアイデンティティを、下層労働者階級とミドルクラスの複雑な相互交渉に注目しつつ論じたピンチェスの人類学的研究である [Pinches 1992a; 1992b]。また、スラムにおける居住の権利を求める実践に注目しつつ、住民組織と人々のエージェンシーの可能性を論じた社会学的研究も興味深い [Berner 1997; 2000; 2001; Parnell 2002]。

一方で、都市貧困層を対象とする政治学的研究は、貧困層の政治参加と彼らの民主主義の捉え方に関して、貴重な議論を提供している。たとえば、マニラ首都圏の貧困層を対象とした投票教育キャンペーンに注目したシャッフアーの研究は、貧困層が抱く民主主義や理想的政治家に対するイメージが、中間層やエリート層とは顕著に異なるものであり、そのような差異が今日のフィリピンにおける階層間の断絶をより深刻なものにしていると論じる [Schaffer 2005]。同様な視点から、貧困層と中上流階級との間に存在する象徴的境界線構築の実践を、政治的デモや路上での示威行動に注目しつつ論じる研究

もみられる [Garrido 2008]。また、日下はスラムに住む街頭商人の事例から、「大衆」と「市民」の間に存する道徳的対立と、そこから生起する「二重公共圏」について論じ [日下 2007; 2008; Kusaka 2010]、木場はしばしば非合理的・非道徳的存在として排除、周辺化されるかに見えるスラム住民たちが、実は合理的選択に基づいた生存戦略を展開している状況を実証的に検討している [木場 2012]。さらに最近の成果である石岡の研究は、マニラのスクウォッターにおけるボクシングジムに集うボクサーに注目しつつ、彼らの身体に刻み込まれる権力作用と貧困世界の関係を描いた貴重なエスノグラフィーである [石岡 2012]。

ここに概説したように、フィリピンの都市貧困層を対象とした近年の諸研究には、政策評価的な報告のみでなく、長期のフィールドワークに基づいてスラムのミクロな生活世界とマクロな構造の両者を解き明かす貴重な研究が蓄積されつつある。本稿は、このように階層間の微細な差異に焦点をあてながら貧困層の主体に作用する権力関係を論じる諸研究と呼応しつつも、そこでの包摂と非包摂の相互交渉に関する視座をさらに深めることを意図するものである。

さて、本稿が考察の対象とするのはマニラ首都圏の西端に位置するマリキナ市の事例である。マリキナ市は2009年時点で49万6205人の人口と10万5351の世帯で構成される。その市政は1992年以降、バヤニ・フェルナンド市長（在職期間1992～2001年）によって担われ、2001年以降はその妻マリデス（同2001～10年）が市長の座にあった<sup>(注3)</sup>。

バヤニ・フェルナンドがマリキナ市政に登壇した1992年当時、マリキナ市の中心を流れるマ

マリキナ川沿岸には地方から流入した多くの不法占拠者によって巨大なスラムが形成されていた。そこへフェルナンドは「不法占拠者ゼロのコミュニティ」をその行政の目標として掲げ、「コミュニティを正そう（“Ayusin natin ang komunidad”）」と訴えつつ、その市政を開始したのであった。まさに「コミュニティ」が彼の市政のキーワードであった。それではその「コミュニティ」とは、どのような内実をもったものとしてフェルナンドによって捉えられていたのであろうか。フェルナンド夫妻の市政下で施行された、「コミュニティ」の生活を規制する市条例を検討してみると、そこでは住民たちの「健康」、「安全」、「治安」、「秩序」、そして「衛生」を生み出し、維持するために、住民一人ひとりの「規律（discipline）」、「礼儀（propriety）」、「高い道徳心（higher morals）」、そして「市民としての適切な行動（proper conduct to its citizenry）」が求められることが強調されている。さらに、諸条例の前文では、「公共の場（public places）」における「妨害（disturbance）」、「暴力（violence）」、「目障りな行為（nuisance）」の排除が強調され、そのことによって「公共の場」を確保することがより良い「コミュニティ」の形成へと至る道であると考えられている<sup>(注4)</sup>。すなわち、フェルナンドのマリキナ統治の目標である「コミュニティ」とは、スラム住民の出身地ごとに形成されていた地縁・血縁などの原初的紐帯で結びつく親密圏としての共同体ではなく、むしろそのような紐帯を超越した都市社会における公共的関心事によって結びつく市民的空間であったといえよう。それは、自立した「市民」たちによる「清潔」で、「安全」な、「健康的」で、「規律」と「自助」の精神に基づく「コミュニ

ティ」創出の試みであった<sup>(注5)</sup>。

さらに、バヤニの後継者となった妻マリデスの基本的な行政方針は「企業的アプローチ」と呼ばれる [Gonzalez 2009, 68]。そこではマリキナをひとつの企業として「経営する」ことが目指され、その投資価値を高めることが何よりも優先される [Gonzalez 2009, 68-75]。マリキナの住民は、「企業家（entrepreneur）」であることを求められ、一方で彼らは「顧客」、あるいは「消費者」として捉えられ、彼らを満足させ、喜ばせることが市政の目標とされる<sup>(注6)</sup>。つまり、フェルナンド夫妻の行政は、優秀な企業の構成員としての高い生産性と市場価値をもつ住民とコミュニティの創出、そしてそのような自律的で自助の能力を備えた住民とコミュニティによる都市統治を目指したのであった。すなわち、フェルナンド夫妻市政下のマリキナは、前節で述べたネオリベラルな都市統治が現出した事例であり、本稿がマリキナを調査対象とする理由もそこにある<sup>(注7)</sup>。

### Ⅲ マリキナ市マランダイ地区における条件付現金給付の事例

条件付現金給付に関する現地調査は、マリキナ市を構成する16の地区（Barangay）のひとつであるマランダイ地区を対象として行われた<sup>(注8)</sup>。マランダイ地区の人口は2009年現在の推定で5万3907人、世帯数1万1452であり、そのうち約6000世帯が合法的土地所有権をもたない不法占拠者（スクウォッター）、あるいは非正規居住者である。1990年代初頭までは地場産業としての靴製造の下請け、孫請けなどにより多くの住民が生計を立てていたが、現在では中国

からの安価な靴輸入によりマリキナの靴産業は斜陽産業となっている<sup>(注9)</sup>。その結果職を失った多くの住民は、露天行商やジープニー（乗り合いジープ）、トライシクル（小型バイクにサイドカーを付けた三輪タクシー）の運転手などの都市インフォーマル部門にて就労しているが、収入は法定最低賃金（1日430ペソほど。2011年現在1ペソは約2円）以下の者が大半である。

条件付現金給付は、1990年代以降新自由主義的経済改革が進んだラテンアメリカ諸国において、厳しい財政状況下で効率的な貧困緩和が期待できるターゲット型の貧困削減策として積極的に導入された〔浜口・高橋2008〕。メキシコ、チリ、ブラジルなどの先行例に学びつつ、フィリピンにおいてはアロヨ大統領期の2008年2月以降世界銀行やアジア開発銀行からの融資を受け、パイロット地区の6000家族を対象として試験的に開始された。その後2009年度末までに受益対象は約100万世帯に拡大され、2010年度予算から120億ペソ（約240億円）が支出された。

フィリピンにおける条件付現金給付“Pantawid Pamilyang Pilipino Program”（「フィリピンの家族のための橋渡しプログラム」）は、その頭文字を取って4Ps（フォー・ピース）と呼ばれる。4Psは、現アキノ政権下における貧困緩和のための主要政策として積極的に導入され、その規模も拡大しつつある。たとえば2011年度の国家総予算1兆6450億ペソ（約3.3兆円）のうち4Psには諸経費合計で290億ペソ（約580億円）が支出され、2011年末までに230万家族が受益対象となったとされる。さらに2012年度の国家総予算1兆8160億ペソ（約3.6兆円）のうち395億ペソ（約800億円）が4Ps向けに支出された。

現政権は、アキノ大統領の任期満了となる2016年までに460万家族を受益対象とすることを目標としている。

4Psを実施する政府社会福祉開発省（Department of Social Welfare and Development: DSWD）は、プログラムの目標が人的資本への投資であることを強調する〔Karaos 2011〕。すなわち、プログラムはその名称にある“Pantawid”（「橋渡し」）に示唆されるように、単なるセーフティネットではなく、むしろ生活向上のためのスプリングボードであるとされる<sup>(注10)</sup>。特に、4Psは両親が子供の健康と衛生、教育とコミュニティ活動への参加を通して、子供の「人的資本への投資」を促すものであることが強調される〔Vigilia 2010〕。つまり、このプログラムでは、国からのパトロネージへの人々の依存を助長することなく、むしろ、現金給付を契機として、住民やコミュニティがその人的資本を自主的に活性化していくことが期待されているのである〔Karaos 2011〕。

以下では、まずプログラムの概要を述べる。続く2つの項では、マランダイ地区の事例から、プログラムの実施過程と受益住民による4Psに関する語りを紹介し、一方でプログラムによる貧困の統治と包摂の側面を検討すると同時に、他方で包摂されざる人々の諸事例を検討してみたい。なお、本稿冒頭で述べた包摂の定義を、ここでの事例に即してさらに限定するならば、包摂とは特定の社会政策の理念に人々を同意させ、それが目指す状態の実現に向けて人々を動員することであるといえよう。



## 1. フィリピンにおける4Psの概要

### (1) ターゲティングの方法

4Psの受益者選定は3段階のプロセスによって行われる。第1段階では、政府の家族収支統計（FIES）に基づいて国内で最も貧困な20州が選定される。次にそれら20州を除外したうえで、国内の6行政地域から最貧の州を選定する。さらに首都圏から5市、ビサヤ地方から2市、ミンダナオ地方から2市、そしてコルディレラ（山岳少数民族地区）から1市が同じく家族収支統計に基づいて選定される。第2段階では、このようにして選定された州や市の中から、同様の統計に基づいて最貧困の町（municipality）が選定される。最終段階では、このようにして選定された町に居住する住民に対し、資産や家財道具の所有状況、世帯主の職業や教育レベル、水や衛生設備へのアクセス、子供の数などの聞き取りによるミーンズテストが行われ、受益対象世帯が確定する<sup>(注11)</sup>。

4Psの受益者は0歳から14歳までの学齢期の児童、あるいは妊娠中の母親がいる家族であるが、直接の現金受給は女性、つまり母親に限られる。その理由としては、男性（父親）に現金が給付されると酒や賭け事などに浪費されてしまう恐れがあること、そして女性（母親）は家計にとって真に必要なものを認識しているため、などと説明される。女性たちは近隣に居住する住民25人から30人単位で1グループに組織され、各グループはペアレント・リーダー（Parent Leader）と呼ばれる代表を選出する。ペアレント・リーダーは、受益者住民と、社会福祉開発省によって派遣されるシティ・リンク（City Link）と呼ばれるソーシャルワーカーとの仲介役として、情報伝達やメンバーからのクレーム

の吸い上げ、ミーティングの招集などさまざまな役割を担う。

### (2) 現金給付の条件

現金給付は以下の諸点を受益者が遵守することを条件として行われる。まず受益対象となる母親に課される条件として、妊娠中の女性は地域の保健所にて定期的な出産前後の健診を受けなければならない。地域の保健師はこのような妊婦の健診記録を管理しており、ケースワーカーであるシティ・リンクへの提出が義務付けられている。また出産は伝統的産婆や助産婦によらず、病院での医師による出産が義務付けられる。さらに毎月開催される家族開発講習会（Family Development Sessions、以下FDS講習会）への参加が義務付けられる。

FDS講習会はプログラム開始当初は、社会福祉開発省派遣のシティ・リンクの主導によって開催されていた。しかしプログラム実施地域と受益者の規模拡大のため、シティ・リンクのみでは対応しきれなくなり、現在はNGOとの協力の下に行われている。2012年現在、社会福祉開発省との協力の下にFDS講習会の指導を担当するNGOは100団体を超え、全国のFDS講習会のほぼ50パーセントはこれらのNGOによって開催されているという。このようなFDS講習会は、通常2部に分けられ、前半に「自己の性格分析」、「親としての責任」、あるいは「理想的なフィリピン人の家族とは」などのトピックに関する道徳的講話、自己啓発トレーニング、あるいはグループディスカッション、感染症予防や公衆衛生に関するレクチャーが行われる。そして後半では、現金受給が滞りなく行われるための諸条件へのコンプライアンスについてのプラクティカルなアドバイスが行われ

る。

また、子供が遵守することを課される条件として次の諸点がある。まず0～5歳児に対しては、地域の保健所における毎月の体重測定、予防接種、健康栄養診断である。妊婦の健診同様、これらの記録は保健師によって管理され、定期的にシティ・リンクへ提出される。3～5歳児に関しては、保育園、幼稚園の出席率85パーセントを維持することが条件として課される。また6歳から14歳児に関しては、駆虫薬を月2回服用すること、そして学校への出席率85パーセントを維持することが条件となる。

### (3) 現金給付額

次に月ごとの現金給付額についてみてみよう。まず現金給付は「健康栄養給付 (Health and Nutrition Grant)」と「教育給付 (Education Grant)」に分けられる。「健康栄養給付」は世帯あたり月500ペソ (約1000円) が支給され、用途は子供のためのミルク代、食費、医薬品などに限定されている。一方「教育給付」は学齢期児童1人当たり月300ペソが支給される。用途は就学に必要な文房具や児童の制服、靴などに限定される。「教育給付」は学校が夏季休暇となる4月と5月を除き、年間10カ月分が支給される。また世帯あたりの学童は最大3人までが給付対象となる。よって3人の学童をもつ家族の場合、最大支給額は月1400ペソとなる。

条件付現金給付の国際的なベストプラクティスの基準は当該国の貧困ライン収入に対して20～40パーセントとなっており、フィリピンの貧困ライン収入を6000ペソ/月とした場合、上記の支給額は23パーセントとなり、決して十分な支給額とは言えずとも、国際的な基準の範囲内ではあるということができよう [Bloom 2008]。

なお、現金支給はフェーズごとに行われ (2011年現在は第4フェーズ)、各フェーズの現金支給は5年間で終了し、その後は住民たちの自立が求められる。

### (4) プログラムに寄せられる批判

最後に、野党政治家、社会政策専門家や研究者、マスコミなど各界からプログラムに対して投げかけられる批判について検討してみたい。まず最も多くの、そして厳しい批判は野党の国会議員たちから、特に次年度予算の国会審議の場などにおいて投げかけられる。最も根本的な批判は、4Psがフィリピン社会に深く根付く「パトロネージの政治」と「物乞いの文化 (culture of mendicancy)」を永続化することにつながるというものである [Salaverria 2010a]。それは、財政的に持続性のない一時しのぎの「弥縫策 (band-aid solution)」であり、単なる「施し (dole-out)」であるとされる [Vigilia 2010]。そして真に必要なのは、新たな雇用の創出や教育環境の整備であることが指摘される [Salaverria 2010a]。

次に多くの批判がなされる点は、ターゲティングの方法の有効性に関してである。たとえばある州知事は、受益者選定の過程に地方政府が全く関与できない点を批判している。それによれば、当該州における受益者は特定の選挙区住民に偏っており、地区選出の国会議員などによる操作の可能性などが疑われている [Amaro 2008]。ターゲティングの問題に関する指摘は、より客観的立場にあると考えられる専門家や調査機関からもなされている。たとえば、そもそもほとんどの住民がインフォーマル・セクターにおける不規則かつ不安定な就労状態にある貧困層地区において、収入のみに基づいて貧困の

度合いを判断することは困難であることが指摘される [Salverria 2010b]。

またターゲティングの手順や規則が地区選出の政治家や有力者の意向で操作され、恣意的に受益者が選定されてしまう可能性や、ターゲティングに関する情報が住民に対して明確に開示されていないため、受益者として選定されたのはそれら政治家のパトロネージによるものとして誤って住民たちによって認識されてしまう状況などが指摘されている。このような場合、パトロンとしての政治家に対して投票によって応えることが、現金給付の条件のひとつであるという誤った認識を住民間に生み出してしまうこともある [Salverria 2010b; Institute of Philippine Culture 2010, 45]。このようなターゲティングの有効性に対する疑問は、真に現金を必要とする「貧者の中の貧者」には支給がなされないというシステムへの不満を住民に抱かせ、ひいては受益者と非受益者との間に嫉妬や相互不信の感情を生み出し、コミュニティに新たな亀裂を生むことにもなる [Institute of Philippine Culture 2010, 34; Salverria 2010c]。さらに、コミュニティ内の新たな亀裂は、4Psの実施過程において、社会福祉開発省のソーシャルワーカーやペアレント・リーダーと受益者住民との間に新たな権力関係が生まれることから生じる場合もある [Institute of Philippine Culture 2010, 34]。

また、給付された現金が、受益者によって適正に使用されていないことへの批判もある。たとえば、4Psによる給付金を所定銀行口座から引き出すためのATMカードを担保に高利貸しから借金をし、テレビやステレオ装置などの購入に充てたり、賭け事に浪費してしまうケースなどが報告されている [Cabacungan 2011]。

このほかにも、都市部から離れた山間地などに居住する先住民の受益者からは、4Psの受益条件が自らの文化に適合的でないという指摘がなされている。たとえば先住民アグタの人々は、伝統的にコミュニティの宗教的職能者でもある治病師や産婆に頼っており、遠方にある近代的医療施設における治療や出産は、諸コストが高むこともあり不可能である。また子供に対して公教育を受けさせるよりも、より自らの文化に適合したカリキュラムを提供している教会やNGO主導のインフォーマル教育の方が好ましいという意見が、先住民アグタのメンバーから寄せられている [Mallari 2011]。

このように、さまざまな批判の只中にありつつも、規模を拡大しつつ継続される4Psであるが、以下では調査地マリキナ市マランダイ地区の事例に基づき、受益者住民自身がプログラムに関してどのような意見をもっているかを検討しつつ、そこから見出される包摂の側面を明らかにしたい。

## 2. マランダイ地区における4Psの事例——その包摂のあり方——

調査地であるマリキナ市マランダイ地区では2009年10月に社会福祉開発省によるミーンズテスト、受益者の選定のためのインタビューなどが行われた<sup>(注12)</sup>。第Ⅱ節で概観したように、マランダイ地区の約1万1000世帯の住民のうちおよそ6000世帯が合法的土地所有権をもたないスクワッターであり、その多くが行商・露天商、あるいはジープニーやトライシクルの運転手などの都市インフォーマル・セクターの雑業に就労し、不定期かつ少額の賃金を得て生活している。このマランダイ地区にて近隣に居住する25

人から30人単位で受益者のグループが組織されている。合計で26グループ、728世帯が受益対象となっており、2010年12月以降現金給付を受けている<sup>(注13)</sup>。

#### (1) 受益者グループ A の事例

ここでは、マランダイ地区のひとつのグループのデータから、受益者各世帯の生計状況と、現金給付の家計への貢献度に関して確認しておこう。表1は、直接の受益者である母親へのインタビューに基づいている<sup>(注14)</sup>。

まず受益者たちの年齢だが、0歳から14歳までの子供を養育している母親という受給条件があるため、ほとんどが30歳代から40歳代となっている。学歴に関しては、例外的に14番の夫婦が共に大学卒であるが、多くは最高でも高校卒であり、小学校中退や高校中退も多い。なおフィリピンの学制は初等教育6年（義務教育）、中等教育4年（義務教育ではないが無償）となっている。中等教育を終えたのみでは、事務職などフォーマル部門の正規職に就労することは困難である。

次に職業であるが、小学校卒や高校中退が多い受益者たちの就労先は、参入障壁は低いが低賃金で不安定な雇用である都市インフォーマル部門の雑業である。具体的には、野菜、果物、菓子などの行商・露天商、廃品回収、臨時雇いの土木建築労働者、自宅軒先を利用した小雑貨店経営、トライシクル運転手、洗濯婦などである。なお、ここで廃品回収に従事する人々とは、マニラ首都圏でリサイクル事業を展開する台湾系の NGO によって、1日250ペソの賃金で雇用されている人々である<sup>(注15)</sup>。また、受益者の中には、製靴業に従事する者が数人いる。斜陽産業になったとはいえ、現在も製靴業はマリキ

ナを代表する地場産業であり、業者からの請負仕事を自宅の一室で手作業で行い、出来高払いで賃金を得る住民が多く存在する。これら都市インフォーマル部門の雑業から得られる収入は僅少で、首都圏における法定最低賃金である1日430ペソを下回っている。

次に支出であるが、日々の支出は主に登校する子供の小遣い（バオン、baon）、米、そしておかず代によって構成される。フィリピンにおいて、十分なバオンを子供に渡せるか否かは、登校率に大きく影響する。なぜなら、フィリピンの学校では給食はなく、各自のバオンでおやつや昼食を購入しなければならず、バオンがなかったり少額の場合、子供は空腹を抱えて過ごすなければならないからである。通常、小学校の場合で1人当たり20ペソ、高校で30ペソほどあれば十分なバオンであると考えられる。仮に小学校や高校に通う子供が世帯内に3人いれば、バオンだけで日々の出費の3分の1ほどになることがうかがえる。米の消費は本事例のグループの場合、世帯あたり平均2～3キログラムの米を消費し、およそ100ペソの出費となる。

このほか、月々の支出として光熱費が1世帯あたり平均1000～1500ペソ、水代が500ペソ、そして家を賃借している場合、平均して1500～2000ペソほどの出費となる。受益者たちは、電力会社から正規に配電される隣家に違法接続しているケースがほとんどであるが、それでも料金が払えずに、電気のない生活を送る世帯が数件見られた。

また、1日3回の食事が得られているか否かということに関して、×印は「1日3回食べることのできない日が頻繁にある」と答えた者、△印はそのような日が「時々ある」とした者、

表1 受益者グループAの世帯の状況と4Psによる現金支給額

番号	年齢	学歴	職業	子供数	収入 (円)	支出	1日3回の食事	現金支給額 (2012年)
1	34	(本人) 高卒 (夫) 高卒	廃品回収 (夫婦とも)	4	(妻) P250 (夫) P250	P200~300 (日) P8,500 (月)	×	1月 - P300; 3月 - P300; 6月 - P300; 7月 - P800
2	43	(本人) 高中退 (夫) 小中退	(本人) 無職 (夫) 行商 (その他闘鶏 からの副収入が日曜ごと にP500~1,000)	5	P300	P350 (日)	△	1月 - P2,800; 3月 - P2,800; 6月 - P1,900; 7月 - P1,900
3	38	(本人) 小卒 (夫) 高中退	(本人) 廃品回収 (夫) 無職	5	P250	P150 (日)	○	1月 - P600; 3月 - P600; 6月 - P600; 7月 - P600
4	42	(本人) 高中退 (夫) 高中退	(本人) 行商 (夫) 無職	5	P100~250	P200 (日) P9,000 (月)	×	1月 - P600; 3月 - P300; 6月 - P600; 7月 - P300
5	41	(本人) 高中退 夫2009年に死去	小雑貨店 (サリサリ・ス ト)	4	P400 家賃収入 (P500/月)	n.a.	○	1月 - 2,800; 3月 - 2,300; 6月 - 1,700; 7月 - 300
6	44	(本人) 小卒 (夫) 小卒	(夫) 石工	5	P350~400	P150	×	1月 - P1,600; 3月 - P1,000; 6月 - P1,000; 7月 - P1,000
7	35	(本人) 高卒 (夫) 高卒・ 2012年に死去	店員	5	P125	P350	×	1月 - P600; 3月 - P1,400; 6月 - P1,200; 7月 - P2,400
8	40	(本人) 高卒 (夫) 高卒	(本人) 製靴業 (アッパー メーカー) (夫) 製靴業 (カッター)	5	(本人) P1,320 (週) (夫) P1,500 (週)	P200~300	△	1月 - P600; 3月 - P800; 6月 - P1,100; 7月 - P1,000
9	44	(本人) 高中退 (夫) 高卒	(本人) 洗濯婦, 廃品回 収 (夫) 運転手	8	(本人) P1,000 (週) (夫) P900 (週)	P300	○	1月 - P1,900; 3月 - P1,100; 6月 - P1,900; 7月 - P1,100
10	39	(本人) 高中退 (夫) 高卒	(本人) 行商 (夫) 塗装工	3	(本人) P200 (夫) P375 家賃収入 (P1,500/月)	P200	○	1月 - P1,700; 3月 - P600; 6月 - P0; 7月 - P1,200
11	43	(本人) 小卒 (夫) 高中退	夫婦で行商	5	P200~300	P100~P200	×	1月 - P1,000; 3月 - P1,200; 6月 - P300; 7月 - P300

12	34	(本人) 小卒 (夫) 運転手	5	P4,800 (月)	P200~300	△	1月 - n.a.; 3月 - P600; 6月 - P300; 7月 - P1,800
13	32	(本人) 小卒 (夫) バス車掌	4	P150~250	P200	△	1月 - 0; 3月 - 0; 6月 - P500; 7月 - P500
14	40	(本人) 大学卒 (夫) 大学卒 (夫) 食品加工労働	3	P300~400	P200~300	○	1月 - n.a.; 3月 - P300; 6月 - P1,600; 7月 - P1,600
15	43	(本人) 高中退 (夫) 高中退 (夫) 行商	4	P200~250	P200	×	1月 - P1,200; 3月 - P1,200; 6月 - P1,300; 7月 - P1,300
16	48	(本人) 小卒 (夫) 高中退 (夫) 建設労働者	5	P300	P200	△	1月 - P1,200; 3月 - P2,200; 6月 - P1,300; 7月 - P1,300
17	41	(本人) 小中退 (夫) 高中退 (夫) トライシクル・ド ライバー	5	P200	P200	×	1月 - P1,200; 3月 - P600; 6月 - P800; 7月 - P800
18	51	(本人) 高中退 (夫) 高中退 (夫) 運転手	4	P6,000~P7,000 (月)	P100~150	n.a.	1月 - P1,000; 3月 - P1,000; 6月 - P1,000; 7月 - P1,000
19	40	(本人) 高卒 (夫) 高卒 (夫) 建設労働者	5	P400	P400	○	1月 - P1,100; 3月 - P1,100; 6月 - P800; 7月 - P500
20	54	(本人) 高卒 (夫) 高卒 (夫) 大工、塗装、椅子 張替えなど	4	P4,000 (月) 家賃収入 P1,500/月	P250	○	1月 - P600; 3月 - P600; 6月 - P1,600; 7月 - P1,600
21	32	(本人) 高卒 (夫) 高卒 (夫) 店員	5	P8,000 (月)	P200	△	1月 - P1,200; 3月 - P1,200; 6月 - P1,600; 7月 - P1,900
22	44	(本人) 高中退 (夫) 小中退 (夫) 製靴業 (アッパー メーカー) (夫) トライシクル・ド ライダー	6	(本人) P350 (週) (夫) P150~180	P200	○	1月 - P600; 3月 - p600; 6月 - P600; 7月 - P600
23	48	(本人) 小卒 (夫) 小中退 (夫) 廃品回収	8	(本人) P250 (夫) P250	P250	×	1月 - P1,100; 3月 - P600; 6月 - P500; 7月 - P800
24	43	(本人) 小中退 (夫) 小卒 (夫) 住み込み家政婦 (夫) 無職	6	P3,000	P200	△	1月 - P1,100; 3月 - P1,600; 6月 - P1,300; 7月 - P1,300

(出所) インタビューに基づき筆者作成。

○印は「1日3回食べることができている」とした者である。たとえば、1日3回食べることのできない世帯は、子供を朝食抜きで学校に登校させざるを得ない日が、頻繁にあるとしている。1日3回食べることができていると答えた者であっても、その内容を見てみると、ご飯にインスタント・コーヒーをまぶすのみの食事であったり、米が足りないときはお粥にしたりして持ちこたえている。おかずにしても、少量の干し魚や安価なイワシの缶詰、あるいはバゴオン (bagoong, エビや魚の塩辛) や目玉焼きを家族で分け合って食べるなど、非常に厳しい食生活であることに変わりはない。これらのデータから理解できることは、受益者たちは、日々の労働から得られた僅少な賃金によって、かろうじてその日の生存に必要となる物資を得ている状況であり、しばしばその日の稼ぎのみでは十分でなく、そのような場合には親族・隣人からの借金、あるいは「ファイブ・シックス」と呼ばれる印矯の高利貸しに頼らざるを得ない状況に陥る<sup>(注16)</sup>。まさに、フィリピンの貧困を表現する「手から口へ (isang kahig isang tuka)」<sup>(注17)</sup>というフレーズによって示唆される状況に、受益者はあるといえよう。

それでは、実際の4Psの現金支給は、このような受益者たちの生計にとってどれほどの貢献となっているのであろうか。グループAのメンバーは2010年12月以降現金支給を受けているが、ここでは直近の状況として2012年1月以降の支給額を検討してみよう。4Psのオフィシャルなルールにおいては、現金支給は2カ月ごとに行われ、先述のように月ごとの満額1400ペソが支給されることになっている。しかし表を見ると、まず次の支給までに3カ月ほどの間隔が

空く場合があるほか、受給対象の子供が3人いても、1400ペソの満額支給が継続的になされることは、ほとんどないといえる。表に示された受益者世帯の日々の支出を考えると、4Psによる現金支給額は、受益者の生計維持に大きく貢献し得る額とはいえないであろう。たとえば、前述のような、「4Psは貧者の物乞い根性を助長し、彼らを一層怠惰にさせる」といった批判に対し、ある受益者は「1カ月に500ペソほどをもらうだけで、どうして怠惰な生活が送れようか」と反論するのである。それでも、現金支給が受益者たちにとって何の意味もなさないということは決してなく、多くの受益者が口をそろえて語るのは、「大きな助け (malaking tulong)」,あるいは「たとえ僅かでも助かる (kahit papaano, nakakatulong din)」という言葉である。そのことを示すように、現金支給日になると、受益者たちは我先に支給が行われる政府系銀行の現金自動支払い機の前に殺到し、早朝より長蛇の列をなす。現金は支給日以降も受益者各自の口座にとどまり、いつでも引き出しは可能である。にもかかわらず受益者たちは、一刻も早く現金を手に入れるために、酷暑の中の数時間待ち続けるのである。

それでは、このような支給額の僅少さと不安定性の原因は、どこにあるのだろうか。それは、毎回の給付額決定の根拠となる諸記録の不備にある。具体的には、学校が管理する子供の出席率に関する記録、地域の保健所が管理する母子の健診参加率に関する記録、出生や婚姻証明書など行政関係の情報の不備にあるといえる。この点は、受益者である母親が届け出や情報の修正・更新を怠っていたことによる場合もあるが、一方で学校、保健所、あるいは地方の役場や国

家統計局などの行政組織の情報管理の杜撰さによる場合も多い。その他、母親がさまざまな理由で、参加が義務付けられている FDS 講習会や健診に参加することができなかったことにもよる。

## (2) 現金支給開始以降の生活上の変化

ここでは、受益者たちへのインタビューに基づいて、4Ps による現金給付開始以前と以後における、生活上の変化に関する語りを紹介しよう<sup>(注18)</sup>。まず、生活上の変化として最も頻繁に言及されるのは、子供の教育面の変化である。毎月の登校率を85パーセントに維持しなければならないということは、月に3回以上欠席した場合には現金給付を受けられなくなる。したがって母親は強いてでも子供を登校させるようになる。また教育とともに子供の衛生面への関心の深まりを指摘する声もある。

- ・「以前は、子供が歯が痛とか少し熱が出たりしたら簡単に学校を休ませていた。しかし、今はなるべく学校に行かせるようになった。仕方なく休む場合には医師からの証明書を提出する」
- ・「子供は今では多少体の調子が悪くても無理して登校するようになった。朝など私が起こさないと、学校に遅れると泣いたりする」
- ・「以前は、子供の清潔さにはあまり注意しなかった。今はヘルス・センターを頻繁に訪れるようになり、子供の清潔さ、衛生、健康状態に関して以前よりも注意するようになった」

さらに子供を登校させるだけでなく、それを監視する母親もいる。

- ・「今では、時々子供の学校に行き、子供が

ちゃんと出席しているかどうかを確認するようになった」

- ・「子供の就学や健康状態を常にモニターすることの大切さを学んだ」

また単に親の強制ではなく、子供自身も率先して学校に登校するようになったと語られる。以前は制服や教材費が払えずに周囲のクラスメートに対して引け目を感じて不登校気味になっていた児童が、それらを購入することが可能になったことで、より積極的に登校するようになったことが考えられる。

- ・「以前は子供は勉強に熱心ではなかった。親も熱心ではなかった。しかし、今は親が子供を強いてでも登校させるようになった。子供の制服やお弁当、お小遣いのための現金給付があることが大きいと思う」
- ・「子供は現金給付を得るようになってから、親からの強制ではなく、自ら学校になるべく休まないで登校するようになった。特に制服を買ってから、張り切って登校するようになった。以前は宿題用の教材費など、支払えないことが多かったが、今では払うことができ、その結果成績も上がった。以前は、費用が払えず参加できなかった学校の行事にも、今では参加できるようになった」
- ・「現金給付が開始されて以降は、学校のための出費（学費以外の諸経費）を心配する必要がなくなった」

次に、同様に頻繁に聞かれるのは、これまではなかった隣人関係の構築、絆の深化という点に関するものである。そのような関係性の深化は、受益者に課された現金給付のための諸条件を遵守するために、隣人同士が助け合うなか



で生まれると考えられる。さらに後述されるように FDS 講習会の場においては、住民の抱える経済的困窮や家族との関係など日常のさまざまな問題が話し合われる。このような隣人同士の交流もコミュニティにおける新たな関係性の形成に影響を及ぼしていると思われる。

- ・「4Ps が始まって以降、人間関係が広がった」
- ・「以前は、私は愛想が良くなく、笑顔で人に接することも少なかった。あまりよく知らない人とは自分からすすんで話をするとはなかった。でも、今はよく知らない人とでも楽しくおしゃべりをして交わる (nakipaghalobiro) ことができるようになった。人前で話すことも恥ずかしがらずにできるようになった」
- ・「以前は隣人同士集まってもゴシップ (tismis) に打ち興じるだけだった。しかし今は子供の健康や教育の問題など、隣人同士で共有するようになった」
- ・「隣人への関心 (makikisalamuha sa kapitbahay), 配慮 (malasakit) が深まった」
- ・「グループメンバーとの同胞意識 (pakikipagkapwa) が生まれた」
- ・「FDS 講習会で、人生や日々の生活の問題についてグループのメンバーと分かち合いできるのがとても有り難い。皆他人事と思わず、関心をもって、憂慮してくれる (nakipagsalamuha)」
- ・「ミーティングに継続的に参加し続けたためには、同じグループの隣人同士励ましあい、誘い合うことが必要。こうして以前にはなかったつながり (bonding) が生まれた。以前は知らない人も多かったが、今で

は知り合いになった」

- ・「ミーティングへの参加や、保健所での定期的な体重測定や健康診断の際には、グループの仲間同士で助け合い、誘い合って継続するようにしている」

また、現金給付の条件、特に FDS 講習会に継続的に参加するなかで、自己へ内省的な眼差しを向けるようになったことや、新たな意識が生まれたことを示唆する語りもある。

- ・「FDS 講習会では、自分自身について知ることを学んだ」
- ・「テレビのニュースなどでは4Ps が物乞い根性を助長するといった批判がある。しかしそれは間違い。受益者はさまざまな条件を守ることで引き換えに現金をもらっている。そのことで母親の意識 (awareness) が育成される」

さらには、資金や時間を管理し、将来の目的に向けて計画的に使用するという態度を新たに身に付けたことを示す語りがある。

- ・「僅かなお金を大切にすること、節約することを学んだ」
- ・「僅かな額であっても大切に、それを計画立てて節約しつつ使うことを覚えるようになった」
- ・「以前のように隣人とギャンブルをするのは気が引けるようになった」
- ・「買い物をするときは、買った品のリストや領収書を必ず取っておき、必要であればシティ・リンクに提示する。こうして少しでも節約することを覚えた」
- ・「定期的にミーティングに参加するなど、さまざまな条件を守るためには、時間を節約しつつ、かつ計画立てることが必要」

### (3) FDS 講習会の事例

次に、受益者たちが遵守することを要請される諸条件の中でも、特に重要視されている FDS 講習会に関して、筆者が実際に観察した 2 事例と、受益者のノートから再現した 1 事例を検討したい。FDS 講習会は、月ごとにテーマが設定され、社会福祉開発省派遣のシティ・リンクあるいは NGO スタッフによって、マランダイ地区の 26 グループすべてに対し、同じ内容の講習会が期間内に提供される。ここで検討する事例は、いずれも表 1 のグループを対象とし、事例①はシティ・リンクにより、事例②は NGO スタッフにより行われたものである。

先述のように、最近では FDS 講習会は社会福祉開発省の研修を受けた NGO によって開催される場合が多い。現在、マランダイ地区の FDS 講習会は、People Power Volunteers for Reform (PPVR) というアキノ政権の下での社会改革を実現することを目標として組織された市民組織と、Jesus the Redeemer Minister というキリスト教系の NGO によって担われている。

【事例①：2011年9月14日開催。参加メンバー27人】

この日の FDS 講習会のテーマは、「自分自身を知ろう」であった。コミュニケーションや対人関係の向上のためのセミナーなどで用いられる手法である「ジョハリの窓 (Johari Window)」を応用しつつ、シティ・リンクの主導するグループディスカッションの形式で進められた<sup>(注19)</sup>。まず白紙の紙が各自に 1 枚ずつ配布され、それを四つ折りにするよう指示された。そのうえで、第 1 象限には「自分の性格 (ugali) や長所 (katangian) について自他共に認める点」、第 2 象限には「自分だけが知っている性格や長

所」、第 3 象限には「自分では気づかなかったが、他人から指摘されて初めて知った自分の性格や長所」、そして第 4 象限には「人生における最大の願望」を記述するよう指示が出された。

その後、参加者を 4 つのグループに分け、それぞれの記述に関して共有の時間がもたれた。そして、各グループから代表者 1 人が選ばれ、自ら記述したこと、それに基づく自己分析、他のメンバーからのリアクションなどに関して、皆の前で発表が行われた。実際の発表では、自分自身の性格、長所、短所に関する語りはほとんどないか、おごりなものであり、各自の発表は本来の意図である自己分析よりも、むしろ自分の家族の生活の苦しさ、十分な収入や仕事がないこと、あるいは思春期を迎えた子供や夫との間の問題などのさまざまな個人的窮状を訴えるものとなっていった。そしてメンバーの前で自分の生活の苦しさを吐露するうちに泣き出してしまうメンバーもいた。

また、多くのメンバーが「最大の願望」としたのは、「1 日 3 回食べられる生活」であった。そのような窮状を訴える参加者たちに、シティ・リンクは「きちんと条件を守り、自分や家族の情報をアップデートすれば、毎月 1400 ペソの満額支給がもらえるのだ」と参加者を励ました。

【事例②：2012年9月12日開催。参加者24人】

まず開始に先立ち、進行役の NGO スタッフは、参加者全員の 4Ps 受益者 ID と現金引き落とし用の ATM カードをチェックした。NGO スタッフは、「FDS には必ず ID と ATM カードを持参するように」と注意喚起した<sup>(注20)</sup>。

そして、今日のテーマは「私とフィリピン・ファミリー (“Ako at ang Pamilyang Pilipino”) で

あるとして、次のような趣旨が明記されたボードを提示しつつ、口頭での説明がなされた。

親としての私たちの生活において最優先の任務は、私たちの家族に対するものである。私たちが子供に対して願う希望のすべては、家族にかかっている。親としての任務に価値を置くということは、家族の価値を見つめ直すということである。私たちの家族とその価値を深く理解することが大事なことなのである。

そして、本日の講習会の目的として以下の諸点が説明された。

1. 家族の重要性と価値を理解する。
2. 家族にとっての任務と仕事を理解する。
3. 家族の発展にとって障害となる事柄を理解する。
4. 家族のさまざまな性格、長所を理解する。

次に、参加者を6つのグループに分け、それぞれのグループに対して、以下のような6つの質問が提示された。参加者各自は、配布された用紙に、手短に自分の答えを記入するよう指示された。

1. 家族の重要性 (kahulugan) とは何ですか？
2. 家族の価値 (kahalagahan) とは何ですか？
3. フィリピンの家族が置かれている現状はどのようなものだと思いますか？
4. 家族に対する任務 (tungkulin) とは何ですか？
5. 現在、家族が直面する問題 (mga suliraning nagbabanta) は何ですか？

6. 家族をより強固なものにする (mapapalakas) には、どうしたらよいですか？

そして、各自の答えをグループごとに参加者の前で発表させた。NGO スタッフは、各自の答えを貼り出し、手短にコメントを加える。その後、メンバーからの回答を基に、母と子に扮したメンバーによる短い寸劇が演じられた。

最後に、今日のレッスンの「応用」であるとして、「あなた自身の家族が持っている良い側面 (positibong katangian) は何ですか」というテーマで、エッセイを書くよう求められる。参加者各自には、社会福祉開発省作成の「家族みんなの日々の記録 (Tala-arawan ng sambayanan)」というノートが配布されており、そこにFDS講習会の内容やスタッフの指示を詳細に記録することが求められる。そのノートにエッセイを書くよう指示が出され、20分ほどの時間が与えられ、そのノートと出席表にスタッフの署名がなされ、この日の講習会は終了した。

【事例③：2012年8月開催のFDS。参加者のノートより】

8月のFDS講習会のテーマは「災害への心がけ」であった。8月初旬にマニラ首都圏一帯は、モンスーンによってもたらされた1週間以上に及ぶ豪雨を経験し、多くの場所で甚大な浸水災害が発生した。なかでも、マリキナ河川沿いに立地する調査地では、家屋2階部分まで浸水し、受益者の多くが2週間ほどの避難生活を余儀なくされた。このような災害の直後であったこともあり、上記のようなテーマが設定されたのである。

FDS講習会では、この8月のモンスーン豪雨災害の時の自分自身の経験や思いを振り返り

ながら、次の諸項目に関して話し合い、発表が行われた。

1. モンスーン豪雨の際、何が起きたか話してください。
2. そのときのあなたの思い (naramdaman) はどのようなものでしたか？
3. そのとき、あなたが一番最初に考えたこと、あるいは豪雨の間中いつも考えていたことは何ですか？
4. そのとき、あなたが一番心配したこと、あるいは傷ついたことは何ですか？
5. 身体的または精神的に、災害の前後であなた自身に変化はありますか？(また、今こうして皆の前でそれを分かち合うことで、あなたの気持ちに変化はありますか？)
6. このような災害に備えるためには何をしなければいけないでしょうか？ またこのような災害が生じたことに対する私たち自身の過失 (kasalanan) は何でしょうか？

このような省察と分かち合いの後に、「災害に備えるコミュニティのための10のステップ」に関して、スタッフの講話があった。

以上、FDS 講習会の事例を紹介した。この他にも、テーマとしては「公衆衛生と感染症の予防」や、現金給付を受けるために必要となる書類の作成方法<sup>(注21)</sup>、ミーティング時のノートの取り方などのプラクティカルな指示を中心とするものもあった。事例が示唆するように、FDS 講習会においてシティ・リンクや NGO スタッフが目指すのは、受益者が自分自身に内省的な眼差しを向け、自己を知ることを通して可能になるエンパワーメントであり、 それに

よって家族とコミュニティを強固なものにすることであると考えられる。実際、事例③の「災害への心がけ」をテーマとする FDS 講習会にしても、その内容は通常の実践的な災害予防や対処策を講じるものではなく、災害時あるいは災害後における自分自身の内面を精査することを促すものとなっていることが特徴的であるといえよう。

また、FDS 講習会では、常に小グループによるディスカッションと、自分の意見の開陳という作業が組み込まれているが、あるシティ・リンクによれば、その目的は「グループのメンバー同士が、良き隣人となること。助け合う隣人となること」であり、それに加えて受益者一人ひとりが、「人前で話すことに慣れること。自信をもって人前で自分の意見を述べるようになること」が大事であると強調した。FDS 講習会の場では、しばしばシティ・リンクや NGO スタッフが参加者の質問や話し合いを促そうとするが、往々にして参加者はなかなか口を開こうとしない。そのような参加者に対してシティ・リンクらは「恥ずかしがらずに私たちの質問する権利を行使しましょう」、「ゴシップに打ち興じるのはやめて、しっかり自分の頭で考えて発言できるようにしましょう」などと、しきりに参加者の発言を促そうとする。FDS 講習会、ひいては4Ps そのものが目指す「エンパワーメント」には、このような「人前で自分の意見を明確に述べる能力」(いわば「プレゼン能力」とでも呼べるもの)の育成が、重要な要素として含まれているといえよう。

#### (4) 調査地の事例にみられる包摂のあり方

ここまで検討してきたマランダイ地区の事例からは、4Ps の実施過程が、住民間の生活、意

識、行動様式の面に及ぼした一定の影響が読み取れる。たとえば、住民へのインタビューからも明らかのように、4Psの人的資本への投資が具体的にもたらしたものは、まず自己への反省的眼差しであり、家族の一員としての責任の意識であった。それは単に自己への内向的意識ではなく、自己分析しつつ積極的に他者とコミュニケーションする自己であり、そのような能力の育成が目指されていた。そこからは必然的に隣人への表面的な興味本位ではない深い関与（“makikisalamuha sa kapitbahay”）や「配慮（malasakit）」に基づくコミュニティにおける新たな紐帯や関係性が語られるようになる<sup>(注22)</sup>。

さらに、そのような近隣集団における他者との交流の中で、資金や時間、あるいは自分や家族の衛生状態や行政上の個人情報などを絶えず管理、修正、更新する自己が目指されているといえるのである。すなわち、本節で検討してきた4Psが一面においてもたらしたものは、現金給付による直接的な住民生活の改変や向上ではなく、むしろ自己統治のハビトゥスを身に付けた主体と、それらの主体によって活性化される家族とコミュニティである。そのような家族とコミュニティによって、家族構成員の健康、衛生、そして子供の継続的就学という形での、「人的資本への投資（investment in human capital）」というプログラムの基本理念が達成される。調査地の事例から理解できる、貧困の統治と包摂のあり方とは、そのようなものとして捉えることができよう。ここでは、このような包摂のあり方をより具体的に理解するために、ある受益者（表1の9番）の事例を検討してみたい。

#### 【テレサの事例】

テレサは1968年にマリキナ市に生まれた。高

校を3年で中退し、19歳の時に結婚した。夫はトライシクルの運転手で1日300ペソほどの収入であった。しかし夫は結核にかかり、仕事ができなくなった。テレサは、夫の代わりに、近隣の製靴業でアッパーメーカーをして週500ペソの賃金を得た。他にも洗濯婦をして1回300ペソほどの収入を得た。週3回ほどの洗濯で900ペソほど稼いだ。

夫が病院で診察をしてもらったときには、既に肺の浸潤が進行してしまっており、「肺が無い（wala nang baga）」状態であった。夫は「治療費や薬代を払うよりは、子供のバオン（前述）にしてやれ」と言って、治療を諦めた。その頃、テレサ夫婦には14歳の長男を頭に、前年に生まれたばかりの赤ん坊を含め、7人の子供がいた。子供たちには、毎日3ペソほどしかバオンをもたせてやることができなかった。テレサはいつも、学校でお腹をすかせている子供たちをかわいそうに思っていた。その頃は、1日1食しか食べられない日もあった。そして2005年に夫は帰らぬ人となった。

夫が死去した年に、テレサは新たに「ライブ・イン・パートナー（live-in-partner）」と生活を始める。彼は、個人の雇われ運転手として週に900ペソの収入を得ている。一方テレサは、リサイクル事業を展開する台湾系NGO（注15参照）に雇われ、廃品回収の仕事を週2日行い、週に500ペソの収入を得ている。また、時々洗濯婦をして日銭を得ている。

現在テレサの子供のうち、小学校に通う子が3人と高校に通う子が2人おり、毎日のバオンだけでも100ペソほどになる。テレサの生活は苦しいが、子供のバオンだけは確保して、子供を学校に通わせ、高校までは終わらせてやりた

いと思っている。彼女によれば、今はそのことだけに集中している。なぜなら、自分の子供たちが道端で物乞いをしたり、サンパギータ（フィリピンの国花。芳香を放つ花卉を束ねたレイが路上で売られる）を売り歩いたりすることは絶対にさせたくないから。自分の娘がビアハウス（男性相手のディスコ・バー）で働くようなことだけはさせたくないから。だから、「今は一生懸命教育を受けさせようとしている」という。

テレサの家族の生活は、子供のバオンのために夫が結核の治療を諦めなければならなかった数年前の貧困から抜け出せているとはいえない。現在の4Psによる現金支給は、そのような生活の向上を可能にするほどのものではない。それでも、彼女の生活を支えるのは、「子供に教育を受けさせたい」という願望である。4Psによる包摂とは、そのような願望を個人の中に生み出し、育て、強めることによって可能になるものであるといえよう。

### 3. マランダイ地区における4Psの事例—— その非包摂のあり方——

ここでは、4Psによって包摂され切れない人々の事例を検討してみよう。最初の2つの事例は、現金支給を受けつつも、子供の継続的就学に困難を来している事例である。3つ目の事例は、かろうじて子供を学校に通わせているものの、近い将来に困難を来す可能性が高い世帯。4つ目の事例は、経済的に貧しく、学齢期の子供がいるにもかかわらず、受給対象から漏れてしまっている事例。そして、続く3事例は4Psのプログラムに賛同できず、受給拒否 (waiver)

してプログラムから脱退した人々に関するものである。

#### 【アナの事例（表1の番号23）】

アナは1964年にルソン島南部カマリネス・スル州に生まれ、4歳の時に母親とともにマリキナ市に移り住んだ。学校は小学校まで通った。1984年に結婚。夫婦はマランダイ地区付近の空き地で野菜を栽培し、それを近辺の市場や路上で売り歩き、多い日で1日500ペソほどの収入があった。現在は夫婦共に、台湾系NGO（注15参照）に雇われて廃品回収やリサイクル作業をすることで日に1人当たり250ペソを得ている。しかしそこから交通費などが引かれ、手元に残るのは200ペソのみである。その日の収入は、借金の返済に消えて行く。1日3回食べられない日もしばしばで、朝食はご飯にコーヒーをかけるだけのときもあり、ご飯が足りないときはお粥にして食べる。

子供は26歳の長男を先頭に、8歳の末っ子まで計8人いる。小卒の長男は両親と同じNGOから1日250ペソの賃金を得ている。次男（23歳）、長女（20歳）、3男（17歳）、次女（16歳）はすべて小卒で、無職である。現在13歳の3女は小学校3年に在学中、11歳の4女は小学校2年に在学中である。しかし、この2人の娘に関しては、出生時に出生証明書が作成されておらず、それにより4Psの受給対象から外れてしまった。末っ子の4男は8歳で小学1年に在学中であり、この子のみ4Psの教育給付支給対象となっている。アナによれば、子供たちは体が弱く病気がちで、学校を休みがちである。それが、現在学校に通う3人の子の進級が大幅に遅れている理由である。子供たちを朝食なしで登校させざるを得ない日や、バオンなしで登校さ

せざるを得ない日もある。学校で子供が空腹でいることを考えると、「かわいそうである (nakakaawa)」とアナは言う。

【ローズの事例 (表1の番号4)】

ローズは1970年にフィリピン中部のロンブロン島に生まれた。父親は漁師であった。少女時代はメイドをしながら学校に通ったが、高校で中退した。現在の夫と知り合い、1995年にマリキナに移住した。ローズと同じく高校中退の夫は、現在定職がなく、臨時雇いの土木建築労働者として日給300ペソほどで働くこともあるが、仕事が全くない月の方が多い。自然と酒を飲むことが多くなり、昼間から酔っ払っていることもある。

一方、ローズは野菜の行商をして月に5000ペソほどの収入を得ていた。しかしながら2009年9月にフィリピンを襲った超大型台風オンドイ (Ondoy, 国際名 Ketsana) によって、ローズの家族の生活は一変した。マリキナ川の氾濫により彼女の商売道具は家屋もろとも流されてしまった。一命は取り留めたものの、その後のローズの生活は、時々野菜などを行商して得られる1日100ペソから250ペソほどの収入が頼りである。行商する品物が何もないうちもしばしばで、そのような時は日に3回食えることはできない。できたとしても、コーヒーをご飯にまぶしたものでだけ我慢したり、少量の alamang (エビの塩辛) や目玉焼きを家族と分けて食べる。

子供は16歳の長女を先頭に、5歳の末っ子まで5人である。第2子は小学5年で4Psの教育給付を受給している。しかし、小学3年生の第3子と、7歳の第4子は、学校に登録している名前と、社会福祉開発省に登録してある名前の綴りが異なっており、4Psの支給対象から外れ

ている。支給を受けるためには、ローズ自身が子供の出生証明書を国家統計局より取り寄せ、修正の申請をしなければならない。しかしながらローズには、これらの手続きを行う費用や知識がなく、現状を放置するのみである。子供たちは朝食なしで学校に行く日もしばしばで、バオンがない日もあり、当然学校を休みがちになる。第4子は既に長らく登校していない。

8月上旬のモンスーン豪雨による浸水被害で、ローズたち一家は、付近の小学校で1カ月もの避難生活を強いられた。現在は新たな借家に移ったが、月2000ペソの家賃が家計に重くのしかかり、先行きの不安な毎日である。ローズによれば、4Psの支給は助けにはなる。しかし本当に必要なのは、定期的にある程度の規模で行商をすることが可能になるための資金 (pahunan) である、という。

【マリアの事例 (表1の番号7)】

マリアは1977年にマランダイ地区に生まれ、高校までを終えた。1995年に結婚。夫はホテルや学校で、臨時雇いで電気関連のメンテナンスをして、380ペソの日給を得ていた。しかしその後、夫の結核が発覚した。薬をのみ、治療はしていたが、日々埃や汚染した大気を大量に吸い込む就労環境であり、また持病の糖尿病も重なり、病状は悪化し、治癒に至らぬまま2012年5月に死去した。享年36歳の若さであった。現在マリアは、近隣のショッピングモール内のフードコートで食物を売り、日に125ペソを得ているが、出勤は週3日ほどのみである。近所に住む姉から借金したり、水と塩で凌いだりして生活している。子供は高校3年の長女を先頭に、小学2年の末っ子まで5人。今のところ、学校には通わせているが、子供のバオンだけで1

日合計250ペソを要し、家計を大きく圧迫している。

以上3つの事例は、子供の継続的就学が困難に陥っているケースと、近いうちにそれが困難になる可能性が高いと思われるケースである。アナの場合、苦しい家計が子供の栄養状況や健康に影響を及ぼし、子供は学校を休みがちになる。そのような子供に対して、必要書類の不備によって、4Psはその僅かな現金支給さえも行うことができない。また、この事例に顕著な点は、中等教育に進むことができなかった年長の子供たちが未就労のまま世帯内に滞留しており、近い将来の就労の可能性もないということである。しかし彼らは既に14歳を超えているために、4Psの現金支給対象にはならず、彼らが再び教育を受け、何らかの資格を身に付けて就労する道は閉ざされている。ローズの場合、やはり4Psの現金給付を得るために必要となる書類の不備を修正するための費用負担能力がなく、それによって子供が受給対象にならないまま放置され、彼らの継続的就学が困難になっている。マリアの場合は、夫の死という不幸もあり、極めて限られた現金収入に頼る生活が、近い将来の子供の就学の困難を予想させる。ローズやマリアの事例から明らかになるのは、災害や病気といった都市貧困層の生活が内包する脆弱性に対し、4Psは対応することが全くできず、これらのリスクが現実になったときには、即子供の就学も困難になるということである。それでは次に、困難な生計の中、学齢期の児童を抱えているにもかかわらず、4Psの対象から漏れてしまっている世帯の事例を検討してみよう。

#### 【ルースの事例】

ルースは1976年、マランダイ地区に生まれた。高校卒業後、製靴業のアップメーカーとして働き、現在週400~500ペソを得ている。18歳の時に結婚。小学校中退の夫は、製靴業の仕上げ工程を担当する職人(sapatero)で、週800ペソほどの収入がある。しかし、靴の注文がない日も多く、そのような時は臨時の土木建設労働者として働き、日給250ペソである。そこから交通費、食費などを引くと、手元に残るのは僅かである。72歳になるルースの母親が洗濯婦をして半月に500ペソほどを稼ぎ、家計の足しにしている。ルースの父親は10年前に結核で死亡、同じ頃に弟も24歳の若さで死亡。心臓に持病を抱えていたが、家族の苦しい家計を憂慮し、医者に行くことを最後まで我慢していたという。

ルースには、14歳の男児がいる。今年の6月の新学期から高校1年生に進学するはずであった。しかし就学にかかる諸経費を支払う目途が立たず、断念せざるを得なかった。また、ルースは死亡した弟の子供をも養育している。彼は11歳になるが、進学が遅くいまだ小学校2年生である。1日15ペソのパオンも渡せない日があり、学校を休みがちである。

朝食抜きの日が多く、1日2食で済ませるのが通常である。電気代を支払うこともできず、家には電気が通っていない。海外出稼ぎも考えたが、子供を残していくことができない。4Ps参加のための政府による受益者調査は2度やってきたが、「私は素通りされた(iniwasan ako)」。

ルースの事例にみられるように、貧困家庭の子供たちの多くは進学が遅く、標準的な年齢と学年が対応しないこともしばしばである。しかしながら4Psの教育給付支給対象が14歳を上限



としているため、たとえば高校進学前であっても、年齢制限のために受給できなかったり、あるいは受給できたとしても、ルースの甥っ子のように、受給できる期間がごく僅かしか残されていない、という状況が生まれてしまうのである。それでは次に、4Psのプログラム自体に批判的な意見をもつ人々の事例を検討してみよう。

#### 【テレサの事例】

テレサは大学1年を終えたところで中退し、現在自宅の一部を利用した小規模雑貨店(サリサリストア)を経営している。夫は大卒の建築士で、以前はマリキナ市役所の建築課に雇用されていたが、現在は無職である。テレサは、昨年までグループAに属して、4Psの受給を受けていた。しかし仕事が忙しく、FDS講習会に参加できないことが多く、また役場や学校に届け出る個人情報を更新することも怠っていた。シティ・リンクやペアレント・リーダーから催促を受けたが、仕事が忙しくてできなかった。そして、最終的にテレサは「受給放棄(waiver)」し、グループから脱退した。その理由に関してテレサは、「支給のための条件が多すぎて、とても煩わしい(maasikaso)」という。さらに、「300ペソ、500ペソ支給してくれるだけなのに、その見返りとしてミーティングに参加することなど、なぜいろいろな義務を課す必要があるのか。僅かな援助のために、人々にひざまずいて感謝することを要求しているようなもの。高い木の上になっている実を、飛び上がって人々に取ることを要求しているようなもの。政府の援助というならば、なぜ人々を困らせる必要があるのか(Kung itutulog ang gobyerno, bakit kailangan mo bang pahihirapan pa ang tao?)」と述べる。

#### 【ダニカの事例】

ダニカは10歳と13歳の子供をもつ母親で、2011年以降ある受益者グループのペアレント・リーダーであった。彼女は、私立高校を卒業した後、専門学校にて2年間の介護福祉士コースを修了している。夫は常勤の事務職に就労し、月8000ペソの給料を得ている。

ダニカは昨年まであるグループのペアレント・リーダーであったが、現在は「受給放棄」し、グループから脱退した。ダニカは4Psに関して、次のような批判をする。まず4Psの支給は定期的になされず、なされても定額や満額での支給がされず、時には全くない場合もある。これではまるで「愚か者を欺く施し(Kunswelo de bobo)」である。支給日に送金がゼロであったり、大きく減額されていたメンバーからは、ペアレント・リーダーがねこばしたのではないかと責められる。ペアレント・リーダーが、メンバーへの送金から不当な利益を得ているのではないかと疑われたり、文句を言われたことは何度もある。情報を更新しないから満額の受給が受けられないのは当然なのに、私が催促してもメンバーは一向に聞こうとしない。「私は、これらのことが面倒くさくなり(naguloan ako), こんなばかな事はやめてしまおう(tigilan na tong kalokoha na'to)と思い、放棄(waiver)した」。

さらにダニカは、社会福祉開発省派遣のシティ・リンクに対する不満を述べる。「シティ・リンクは私たちのことをギャンブルばかりしていると批判する。しかし、私たちが夫の稼いだ金で何をしようが勝手ではないか。シティ・リンクは毎日、あるいは毎週、金をくれるとでもいうのか。彼女たちは私たちの首根っこをつかんだ気であるのだ。私たちが僅かの現金を賭けてビンゴをするのは、単なる暇つぶし、余暇

(libangan) であって、ギャンブルではない」。

ダニカの事例は、受益者グループのメンバーをとりまとめて継続的に現金支給を可能にするために、ペアレント・リーダーが多大な負担を強いられている状況を示唆している。2項(2)では、子供の教育や衛生、あるいは行政的情報の管理といった住民による積極的実践の側面が語られていた。しかし、それらは常に住民の自発的行為であるとは限らず、むしろソーシャルワーカーとの間に存在する権力関係やヒエラルキーゆえに強いられる行為という側面も見逃せない。たとえばある住民は、次のように語る。「以前は子供の身なりが汚くてもほったらかしにしておいた。しかし今ではDSWD（社会福祉開発省）に見つかるかもしれないと、子供の身なりには気をつけるようになった」。

ペアレント・リーダーは、しばしばこのような住民とシティ・リンクとの板挟みとなる苦勞を強いられる。たとえば、あるペアレント・リーダーは、シティ・リンクによる定期的なコミュニティ訪問がある直前に、メンバーたちの行政的個人情報を更新修正するよう急かし、時には自分が代わりに他のメンバーの情報更新を行わざるを得ない状況を嘆き、次のように語る。「子供の学校の出席状況や出生証明書の氏名のスペルミスの修正など、現金支給を受けるために必要な情報のアップデートを怠るメンバーが多い。シティ・リンクによるミーティングがある前には必ずメンバーを集めて、個人情報のアップデートをして update form に記入して提出するように言っている。しかし、どうしても従わないメンバーが少なくない。アップデートを怠っておいて、支給がされなかったり、減額

されていたりすると、私（ペアレント・リーダー）に不平、不満をぶつけてくる」。ダニカの実例は、このようなシティ・リンクとグループのメンバー両方に対する批判であるといえよう。

上記の2事例は、学歴もある程度高く、職業的にも比較的安定した就労を得ている人々による事例であった。比較的安定した収入を得ているからこそ、4Psを批判し、そこから脱退するという選択も可能であったという解釈もできるであろう。しかし次の事例に見られるように、安定的就労を得ていない者からも、同様の批判が語られている。

#### 【メラニーの事例】

メラニーは1979年生まれで小学3年の男児と4歳の女児をもち、現在3人目を妊娠中である。高校を卒業した後、現在の夫と暮らし始めたが、資金がなかったため教会での結婚式は挙げていない。夫は路上行商人で、もうけは多い日で300ペソほどである。

メラニーは、2010年以降あるグループのペアレント・リーダーであったが、最近「支給放棄」し脱退している。彼女は、「4Psはむしろ私たちに損害(perhuwisyo)を与えただけ」と言う。特にペアレント・リーダーの仕事で家を空ける時が多くなり、夫の仕事に影響してしまった。夫はビナトッグ(binatog)とよばれるトウモロコシとココヤシの果肉を混ぜた庶民のおやつ菓子を毎日行商しているが、そのための調理加工に人手を要し、メラニーが不在だと50ペソほどの日当を払って人を雇わなければならない。このため夫は、メラニーが4Psに参加するのを非常に嫌がり、しばしば「4Psなんかやめてしまえ。俺の稼ぎの方がいいじゃないか」

と不満を漏らした。

あるときメラニーは、夫の祖母の通夜の場に集まった人々と賭け事をしていて（フィリピンの通夜は1週間ほどに及び、その間死者の周りに集った人々は、日夜を通して賭けトランプなどを行う）。そのとき偶然通りかかったシティ・リンクに見咎められ、警告を受けた。この件を振り返りながらメラニーは言う。「自分の金で賭け事をして何が悪い。賭け事をしてたって自分の子供はちゃんと学校に行かせている。4Ps がなくなったって、子供のバオンはあるし、学校に行かせることはできる。僅かの額をもらうために、たくさんの条件を付けてくる。いろいろ出生証明書だとか、洗礼証明書だとか、住民証明書だとか。道端で手押し車（kariton）を寝床にしているような本当に貧しい人々は、そんな証明書などもっていない。証明書が提示できなければ助けないのか？ 政府が本当に支援（tulong）というならば、条件なしで助けるべき。本当の支援とは、それがあってによって以前にはできなかったことが可能になり、買えなかった物が買えるようになることではないか？ 4Ps の前でも今でも、私たちは子供にバオンを渡すこともできるし、その日の米を買うこともできる。このような支援はほとんど意味がない」。

さらにメラニーは、給付で購入できる品物に関する規制に対して不満を述べる。「月500ペソの健康栄養給付では、米を買うことが禁じられている。代わりに、子供のためのビタミン剤やミルクを買えという。シティ・リンクは『節約して使いなさい』と言うが、本当にお腹が空いているときに、米を買わずにとっておくことができようか。それに、買ったものすべてをノートに記録し、レシートも取っておかなければな

らない」「忙しい中 FDS 講習会に出てみれば、くだらない寸劇をみんなでやったり、同じことの繰り返しばかりだ。仕事を休んで参加しているのだから、もっと実のある本当に必要なことをミーティングではやるべきだ」「保健所に定期的に行くようにと言われるが、実際にやることは子供の体重を量ってそれで終わり。それでは意味がない。定期的な健康診断や薬の無償配布など、もっと必要なことがある」。

ここには、援助（tulong）をめぐる2つの捉え方の対立が表れているといえよう。4Ps を通じた政府の援助は、資金の提供自体を目的とするものではなく、むしろ現金を呼び水として、住民間に自助の精神と責任を醸成し、人的資本に積極的に投資するべく活性化された家族とコミュニティをつくり出すことを目的としている。それに対してメラニーは、援助とは条件や見返りなしで、資源を他者に手渡す行為であると考える。このように、収入が安定しておらず、苦しい家計を抱えているにもかかわらず、あるいはそうであるからこそ、4Ps の目指す包摂のあり方に異議をとらえ、別の包摂のあり方を望む者も存在しているということをこの事例は示しているといえる。

## おわりに

本稿では、マリキナ市マランダイ地区にて実施されている条件付現金給付の事例に注目しつつ、スラムの貧困統治における包摂と非包摂のあり方を論じてきた。4Ps の目指す包摂とは、現金給付によって直接的に住民の生活を改善したり向上させたりすることではなく、あくまで

も現金給付を呼び水として、人々の志向性、願望、そして生活様式の領域に介入することであるといえよう。そこにおいて現金はあくまでも“pantawid”，つまりスプリングボードであり、橋渡しなのである。そのような橋渡しに触発されつつ、受益者たちは自己と子供の「人的資本への投資」の諸実践にいそむことになる。そのような諸実践により、人々は自己を知るための内省的眼差しをもちつつ、家族への任務と責任を果たし、さらに隣人との紐帯を維持する存在となることを要請される。人々は、規律、自助、自律といった規範を内面化した主体となるべくエンパワーされ、そのような主体によって構成されるコミュニティの活性化が期待されているといえよう。

このように、4Psの意図する貧困統治と包摂のあり方とは、本稿冒頭で整理したネオリベラルな統治性とその具現としてのマリキナ市の都市統治という、より広い文脈と呼応関係にあるものと捉えることができよう。ここには、ネオリベラルな合理性が、貧困の社会的包摂のための福祉政策に動員されるという、一見奇妙な結合があるといえよう。しかし、政治経済的イデオロギーとしてのネオリベラリズムと、特定の主体を生み出すための統治の技法としてのそれを区別して考えるとき、このような結合は決して奇妙なものではなくなる。ファーガスンが、南アフリカの現金給付政策の事例とともに論じたように、しばしば「人的資本への投資」、「自律」、「責任」、「生産性」といったネオリベラルな価値は、近代西欧的福祉国家を経験していない国々における社会政策の正当化の論理として動員される [Ferguson 2009]。本稿で検討したフィリピンの4Psも、同様にネオリベラルな合

理性に基づきつつ、貧困の社会的包摂を目指す試みであったと考えることができるであろう。

本稿におけるマランダイ地区の事例からは、4Psの描く包摂のビジョンに沿って、人々が自己とその生活を改編しようと試みる語りや実践に従事する状況が理解できた。しかし、その一方で明らかになったのは、プログラムによって包摂されないさまざまな人々の存在であった。それは受益者グループのメンバーとして現金支給を受けつつも、子供の継続的就学に非常な困難を抱える世帯、受益対象から漏れてしまった世帯、そしてプログラムに対する批判から「支給放棄」する世帯などであった。しかしながら、これらの非包摂の事例から4Psが失策であったと結論付けることが本稿の目的ではない。むしろ4Psが依拠するネオリベラルな統治性それ自体が、事例に見られたような包摂と非包摂を必然的に内包するという点が本稿の結論である。

4Psが意図する「人的資本への投資」の前提として、人々は自分自身や子供に関する行政上の書類や情報の適正な管理を要請される。しかしながら非包摂の事例は、そのような適正な管理のための資金、知識、そして意欲をもたないことから現金支給を受けられないままの世帯の存在を示していた。また、いまだ小学校を終えていないにもかかわらず、進級が遅かったために教育給付の支給対象年齢の上限を超えてしまったり、学齢期の児童を抱えながら苦しい家計であるにもかかわらず受益対象となっていない世帯の存在は、4Psが限られた財源の中でターゲティングと受益対象の制限をしなければならないことに必然的に起因する非包摂の事例であるといえよう。さらにメラニーの事例は、現金給付を呼び水として受益者に生活様式の改

編を要請するような4Psの意図する「援助」に対する不満と批判であり、そもそも「援助 (tulong)」（特に「公的援助 [tulong ng gobyerno]」）とは、条件なしで行われるべきものだという主張である。同様の主張はテレサの事例にも見られたが、これらを単に個人的身勝手さの表明と考えるのではなく、むしろ本稿では、キャンネルによって議論されたような「何も持たない人々」が、「持てる人々」に対して当然要求できる権利としての「援助 (tabang)」や、そこに反映された低地フィリピン社会の互酬性の論理との類似性に注目したい [Cannell 1999, 191-193]。これらさまざまな非包摂の事例は、4Psの制度や運用上の不備に起因するものではなく、むしろそれが貫徹されることから生じるといえる。つまり、4Psの「人的資本への投資」という論理自体が、必然的に包摂と非包摂の両面を内包せざるを得ないものであると考えることができよう。

本稿冒頭に述べたように、「社会的なもの」によるリスクの統治は、常に解放と規律化、包摂と非包摂の両者を併せ持つ。しかし、本稿の諸事例からも理解できるように、包摂された者とされざる者の境界は絶対的なものではなく、さまざまな差異を伴った包摂と非包摂のあり方があると考えられる。そこで必要になるのは、一方で特定の社会政策レジームの固有性と、他方でその政策の対象者である住民の生活世界における実践の多様性という、両極に照準を合わせつつ、包摂と非包摂のせめぎあいを明らかにしてゆくことであろう。そのような作業によって、社会的領域における連帯と共生のあり方を探る文化人類学的アプローチが可能になるであろう。

(注1) 今日の福祉国家の思想的基盤となった19世紀フランスの社会連帯主義に関する近年の研究としてロザンヴァロン (2006)、田中 (2006)、重田 (2010) を参照。

(注2) たとえば、Lee (1995)、Rebullia et al. (1999)、Cacino (2001)、Llanto and Orbeta (2001)、Manasan (2002)、Antolihao (2004)、Porio (2004)、Veneracion (2004)、Ballesteros (2005)、Murphy (2008)、Karaos and Nicolas (2009) など。

(注3) 2010年5月の選挙では、反フェルナンド派の市長が当選した。新市長の下でどのような統治スタイルに基づく市政が現在展開されているのかに関しては、別稿にて論じたい。

(注4) これらの条例に関するより詳しい検討は Seki (2010, 73-77) を参照。

(注5) フェルナンド夫妻がその創出を目指した「コミュニティ」と「市民」の理念に関しては、フェルナンド夫妻自身の語りや、マリキナ市住民、市政府役人などのインタビューに基づく Gonzalez (2009) や Fernando and Maliwat (2009) を参照。

(注6) マリキナ市庁舎の内壁にはバヤニとマリデスの市政の標語が彫り込まれている。その一面にはマリデスの「企業のアプローチ」として次の文言がある。“We manage our city like a private corporation. One where there are stakeholders, workers, and customers. We treat them as our clients whom we want not only to satisfy but also to delight.”

(注7) このようなマリキナにおけるネオリベラルな都市統治の事例として、筆者は既稿においてスラムの土地供給事業としてのコミュニティ抵当プログラム (Community Mortgage Program: CMP) について論じた [Seki 2010]。CMPとは、公有地や私有地を違法に占拠するスクウォッターであるスラム住民自身の自助の精神の育成に基づき、合法的土地所有者を生み出すことを目標とする政策といえる。それはフェルナンド夫妻の統治スタイル、つまり自助と規律の価値を内面化したアントレプレナーとしての能動的市民の養成、それら市民によって構成

される生産的コミュニティの創出と動員に依拠する統治手法と極めて親和性のある政策であったといえる。しかしながら CMP の過程では、「生産的市民」となり得た人々がマリキナの地方政府を中心とする秩序に包摂される一方で、「生産的市民」となり得ない無職者や、路上巡廻商人などの都市インフォーマル・セクター従事者たちが、排除されてゆく様態が観察された。

(注8) マリキナ市におけるフィールドワークは、2011年8月、9月、11月、2012年8月、9月などに断続的に実施された。なお、条件付現金給付政策が CMP 同様に、フェルナンド夫妻による統治手法と極めて親和的な政策であったとはいえ、それは中央政府によって推進される全国規模のプログラムであり、マリキナの地方政府によって直接影響を受けるものではない。本稿におけるマリキナの事例を、国内の他の都市貧困層地区や地方農村などで実施されている事例と比較することは、今後の課題として残される。

(注9) グローバル化に直面する地場産業の生存戦略という視点から、マリキナの製靴業の詳細な経営分析を行った最近の研究に福田(2012)がある。それによれば、マリキナ製靴業は、規模の零細性、労働集約的技術の使用、マニュアル加工を中心とする土着技術の使用といった、フィリピン地場産業の典型的性格によって特徴付けられる[福田2012, 73-74]。

(注10) 政府社会福祉開発省の4Psに関する見解に関しては、シティ・リンク(後述)へのインタビューに加え、受益者住民に無料配布されるプログラムのガイドブック *Gabay ng Pamilya para sa Pagtupad ng Kanilang Tungkulin sa Programa (Pantawaid Pamilya Guide Booklet)* (「プログラムに付随する家族の義務遂行のためのガイド」)、プログラムの専用ウェブサイト (<http://pantawid.dswd.gov.ph/>)、また受益者を対象としたセミナーなどで使用されるパワーポイント・スライド資料などを参考にした。

(注11) ただし調査地が含まれるマニラ首都圏の場合、受益者のターゲティングは地区(バランガイ)単位で行われている。

(注12) マランダイ地区では2009年10月のミンズテスト直前の9月26日に超大型台風オンドイ(Ondoy, 国際名 Ketsana)の直撃を受けた。河川の氾濫により集落は浸水し、家屋破壊、家財流出、死者などの甚大な被害が生じた。このような状況下での社会福祉開発省による受益者選定のための調査は住民間の実際の貧富の状況を正確には把握しきれず、台風で被災したが実際には安定的雇用と一定の資力のある者までが受益者に含まれているという批判が、しばしば住民からなされる。

(注13) 2012年9月の調査時において、マランダイ地区住民のうち新たに1716世帯が支給の対象として手続きを進めており、彼らには2013年1月以降、現金支給が開始される予定である。

(注14) この事例は、マランダイ地区の26グループのうちのひとつにすぎない。しかし、受益者グループの選定は、統一された基準によるミンズ・テストに基づいているため、本事例は、他のグループの状況をも基本的に反映していると考えてよいであろう。

(注15) この NGO は台湾の僧侶 Chen Yen によって1966年に設立された Tzu Chi (慈濟) 財団である。マランダイ地区における Tzu Chi 財団の活動は、2009年9月26日にフィリピンを直撃した超大型台風オンドイによる浸水、家屋の破損、流失などの甚大な災害の復旧支援活動を皮切りにはじめられた。被災直後の10月1日以降キャッシュ・フォー・ワークを開始し、被災住民自身による汚泥、ごみ、がれきなどの撤去労働と引き換えに、1人当たり1日400ペソを支給した。作業には7日間当たりで延べ1万人の住民が参加し、賃金を得たという。このような活動を支える資金源の9割はフィリピン国内の有力ビジネス・セクターを占める華人系フィリピン人コミュニティからの寄付によっている。そして、マランダイ地区における被災後の復旧が終了した後も、財団によるキャッシュ・フォー・ワークは今日まで継続され、住民たちのごみのリサイクル活動をはじめとする労働に対して一定の賃金が支払われている。たとえば現在マラ

ンダイ地区では、地域のごみのリサイクル活動、学校でのごみ分別化作業に対し1日250ペソが支給されている。マランダ伊地区内には17カ所のリサイクリング・ステーションが設置され、常時60人から100人の住民が稼働している。

(注16) 500ペソ借りたら600ペソ返済しなければならない、つまり20パーセントの利子であることからこう呼ばれている。「ボンバイ(Bombay)」と呼ばれる印僑は、高利で貸し付けるのみでなく、毛布やシャツなどの日常必需品を借入者に高額で売りつける。

(注17) この表現をあえて英訳すれば、“hand-to-mouth”ということになろう。しかし、このフィリピン語の表現には、鶏がせわしく地面を掻いては嘴で突く動作が示唆されており、鶏と対比される貧者への卑下、あるいは貧者自身による自己卑下のニュアンスが含まれている。

(注18) 調査はペアレント・リーダー、シティ・リンク(2人)へのキーインフォーマント・インタビュー、受益者(グループAメンバーを中心として計32人)へのインタビュー、グループAメンバーによるフォーカス・グループ・ディスカッションなどを主に行った。

(注19) 1955年にサンフランシスコ州立大学の心理学者ジョセフ・ルフとハリ・インガムによって開発されたモデル。4つの象限からなる窓を想定し、第1象限(「開放の窓」)には「公開された自己(open self)」, すなわち自分に分かっていて他人にも分かっている自己、第2象限(「盲点の窓」)には自分には分かっていない、気づいていないが他人には分かっている自己(blind self)、第3象限(「秘密の窓」)には「隠された自己(hidden self)」, すなわち自分のみに分かっていて他人には分かっていない自己、最後に第4象限(「未知の窓」)には「未知の自己(unknown self)」, すなわち自分にも他人にも分かっていない自己を想定し、自己分析やそれに基づいたコミュニケーションを行うためのモデル。

(注20) これは、しばしば受益者たちが4Ps 現金受け取り用のATMカードを抵当にして、借金

をするという慣行を規制するためであると思われる。

(注21) そのような書類には以下のようなものがある。(1) Beneficiary Update Form: これは出産、死亡、進学などで家族構成員に関する新たな情報が追加されるたびに更新する必要がある書類である。出生証明書、地区長(barangay captain)証明書、学校からの登校証明書、死亡証明書、養取証明書などの添付書類が適宜必要となる。(2) Compliance Verification System Form: これは学校の教師および地区保健所の保健師に依頼して作成してもらう書類である。子供の学校への出席率、保健所での健診率などを証明することが目的である。この書類に記載された情報が、毎回の現金支給額の基準となる。(3) Grievance Redress System Form: これは、受益者による苦情申し立てのための書類である。支給の遅れ、支給額の不足、保健所に関する苦情、学校・教師に関する苦情などを社会福祉開発省の関連部署に申し立てることができる。

(注22) もちろんスラムにおける隣人間の紐帯は、以前よりコミュニティの秩序維持において重要な要素であった。たとえばホカノは1960年代のスラムにおける調査から、そのような隣人間の規範について論じている[Jocano 1975, 特に第6章]。本稿において改めてそのような紐帯や関係性に注目するのは、それが「人的資本への投資」, 「生産性」, 「健康」, 「自助」などの語彙とともに語られることの新規性ゆえである。

## 文献リスト

〈日本語文献〉

- 石岡丈昇 2012. 『ローカルボクサーと貧困世界——マニラのボクシングジムにみる身体文化——』世界思想社。
- 木場紗綾 2012. 『「選択と競争」のスラムにおける生存戦略——マニラの住民組織の25年——』『歴史学研究』888: 24-39。
- 日下渉 2007. 「秩序構築の闘争と都市貧困層のエイジェンシー——マニラ首都圏における街頭商

- 人の事例から——『アジア研究』53(4): 20-36.  
 ——2008. 「フィリピン市民社会の隘路——『二重公共圏』における『市民』と『大衆』の道徳的対立——」『東南アジア研究』46(3): 420-441.
- 重田園江 2010. 『連帯の哲学 I —— フランス社会連帯主義 ——』勁草書房.
- 田中拓道 2006. 『貧困と共和国——社会的連帯の誕生——』人文書院.
- 浜口伸明・高橋百合子 2008. 「条件付現金給付による貧困対策の政治経済学的考察——ラテンアメリカの事例から——」『国民経済雑誌』197(3): 9-64.
- フーコー, ミシェル 1996. 「主体と権力」ヒューバート・L・ドレイファス, ポール・ラビノウ『ミシェル・フーコー 構造主義と解釈学を超えて』山形頼洋・鷲田清一ほか訳 筑摩書房 287-307.
- 2006. 「統治性」『フーコー・コレクション 6 生政治・統治』小林康夫・石田英敬・松浦寿輝編 筑摩書房 238-277.
- 2007. 『ミシェル・フーコー講義集成 7 安全・領土・人口』高桑和巳訳 筑摩書房.
- 福田晋吾 2012. 「海外製品流入とフィリピンの地場製造業——製靴業の事例から——」『東南アジア研究』50(1): 72-108.
- 米谷園江 1996. 「ミシェル・フーコーの統治性研究」『思想』870: 77-105.
- ロザンヴァロン, ピエール 2006. 『連帯の新たなる哲学——福祉国家再考——』北垣徹訳 勁草書房.
- 〈英語文献〉
- Antolihao, Lou 2004. *Culture of Improvisation: Informal Settlements and Slum Upgrading in a Metro Manila Locality*. Quezon City: Institute of Philippine Culture, Ateneo de Manila University
- Ballesteros, Marife M. 2005. *Rethinking Institutional Reforms in the Philippine Housing Sector*. Philippine Institute for Development Studies.
- Berner, Erhard 1997. *Defending a Place in the City: Localities and the Struggle for Urban Land in Metro Manila*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- 2000. “Poverty Alleviation and the Eviction of the Poorest: Towards Urban Land Reform in the Philippines.” *International Journal of Urban and Regional Research* 24(3): 554-566.
- 2001. “Learning from Informal Markets: Innovative Approaches to Land and Housing Provision.” *Development in Practice* 11(2&3): 292-307.
- Burchell, Graham, 1996. “Liberal Government and Techniques of the Self.” In *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-liberalism, and Rationalities of Government*. eds. Andrew Barry, T. Osborne, and N. Rose, 19-36. Chicago: University of Chicago Press.
- Cannell, Fanella 1999. *Power and Intimacy in the Christian Philippines*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Casino, Faith Christian Q. 2001. “Microfinance Approach to Housing: The Community Mortgage Program.” Discussion Paper Series No. 2001-28, Makati City: Philippine Institute for Development Studies.
- Dean, Mitchell 2010. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society* 2nd ed. London: Sage.
- Ferguson, James 2009. “The Use of Neoliberalism.” *Antipode* 41(S1): 166-184.
- Fernando, Marides C. and Eric C. Maliwat 2009. *Urbanidad: Responsible Living, Rewarding Life*. Quezon City: CROSSOVER Books.
- Garrido, Marco 2008. “Civil and Uncivil Society: Symbolic Boundaries and Civic Exclusion in Metro Manila.” *Philippine Studies* 56(4): 443-465.
- Gonzalez, Dennis T. 2009. *The Will to Change: Marikina and Its Innovations*. City of Marikina & Ateneo School of Governance.
- Gordon, Colin 1991. “Governmental Rationality: An Introduction.” In *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. eds. Graham Burchell, C.



- Gordon, and P. Miller, 1-51. Chicago: The University of Chicago Press.
- Harvey, David 1989. "From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism." *Geografika Annaler* 71B(1): 3-17.
- Jocano, Landa F. 1975. *Slum as a Way of Life: A Study of Coping Behavior in an Urban Environment*. Quezon City: New Day Publishers.
- Karaos, Anna Marie A. and Gerald M. Nicolas 2009. "More than Building Homes: Institutionalizing Innovation through the Community Mortgage Program." In *Agenda for Hope: Ideas on Building a Nation*. eds. Ruel R. Hermoso, F. T. Aldaba, and M. Racelis, 79-98. Quezon City: Ateneo de Manila University Loyola Schools
- Kusaka, Wataru 2010. "Governing Informalities of the Urban Poor: Street Vendors and Social Order making in Metro Manila." In *The Politics of Change in the Philippines*. eds. Yuko Kasuya and Nathan G. Quimpo, 362-390. Manila: Anvil.
- Li, Tania Murray 2007. *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*. Durham: Duke University Press.
- Llanto, Gilberto M. and Orbeta, Aniceto C. 2001. *The State of Philippine Housing Programs: A Critical Look at How Philippine Housing Subsidies Work*. Makati City: Philippine Institute for Development Studies.
- Manansan, Rosario G. ed. 2002. *Managing Urbanization: Under a Decentralized Governance Framework*. Makati City: Philippine Institute of Development Studies.
- Murphy, Denis ed. 2008. *Philippine NGO Report on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights Concerning the Right to Adequate Housing*. John Carrol Institute on Church and Social Issues.
- Osborne, Thomas and Rose Nikolas 1999. "Governing Cities: Notes on the Spatialisation of Virtue." *Environment and Planning D: Society and Space* 17: 737-760.
- Parnell, Phillip C. 2002. "The Composite State: The Poor and the Nation in Manila." In *Ethnography in Unstable Places: Everyday Lives in Contexts of Dramatic Political Change*. eds. Carol Greenhouse J. et al., 146-177. Durham: Duke University Press
- Peck, Jamie 2001. *Workfare States*. New York and London: Guilford Press.
- Pinches, Michael 1992a. "All That We Have is Our Muscle and Sweat: The Rise of Wage Labor in a Manila Squatter Community." In *Wage Labor and Social Change: the Proletariat in Asia and the Pacific*. eds. Michael Pinches and S. Lakha, 105-138. Quezon City: New Day Publishing.
- 1992b. "Proletarian Ritual: Class Degradation and the Dialectics of Resistance in Manila." *Pilipinas* 19: 69-92.
- Porio, Emma 2004. "The Community Mortgage Program: An Innovative Social Housing Program in the Philippines and Its Outcomes." In *Empowering Squatter Citizen: Local Government, Civil Society and Urban Poverty Reduction*. eds. Diana Mitlin and D. Satterthwaite, 54-81. London and Sterling: Earthcan.
- Rebullida, Ma. Lourdes et. al. 1999. *Housing the Urban Poor: Policies, Approaches, Issues*. Quezon City: UP Center for Integrative and Development Studies.
- Rose, Nikolas 1996. "Governing 'Advanced' Liberal Democracies." In *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-liberalism, and Rationalities of Government*. eds. Andrew Barry, T. Osborne, and N. Rose, 37-64. Chicago: University of Chicago Press.
- Schaffer, Frederic C. 2005. "Clean Elections and the Great Unwashed: Vote Buying and Voter Education in the Philippines." Occasional Paper No. 21 (Institute for Advanced Study). <http://www.sss.ias.edu/publications/papers/paper21.pdf> (accessed 19 Feb 2009)
- Seki, Koki 2010. "Governing through Exclusion: The

- Un/Making of “Citizen” and “Community” through Neoliberal Urban Development in Metro Manila, Philippines.” *Japanese Review of Cultural Anthropology* 11: 67-101.
- Shatkin, Gavin 2000. “Obstacles to Empowerment: Local Politics and Civil Society in Metro Manila, the Philippines.” *Urban Studies* 37(12): 2357-2375.
- 2004. “Planning to Forget: Informal Settlements as “Forgotten Places” in Globalizing Metro Manila.” *Urban Studies* 41(12): 2469-2484.
- 2008. “The City and the Bottom Line: Urban megaprojects and the Privatization of Planning in Southeast Asia.” *Environment and Planning A* 40: 383-401.
- Veneracion, Cynthia C. 2004. *Partnerships for Slum Improvement: The ADB-JFPR and DSWD Projections in Muntinlupa City and Payatas, Quezon City*. Quezon City: Institute of Philippine Culture, Ateneo de Manila University.
- 〈新聞記事〉
- Amarado, Romy G. 2008. “Gov Worries Cash Aid Will Promote Mendicancy.” *Philippine Daily Inquirer*, 6 November.
- Bloom, Karin Schelzig 2008. “Teaching People to Fish: Conditional Cash Transfers in the Philippines.” *Philippine Star*, 4 June.
- Cabacungan, Gil C Jr. 2011. “Beneficiaries of Gov’t Cash Scheme Turn to Loan Sharks.” *Philippine Daily Inquirer*, 1 August.
- Karaos, Anna Marie A. 2011. “Opportunity for All.” *Philippine Daily Inquirer*, 28 July.
- Mallari, Delfin T. Jr. 2011. “Agta Tribe Seeks Exemption from Antipoverty Requirements.” *Philippine Daily Inquirer*, 11 January.
- Salaverria, Leila 2010a. “More Lawmakers Oppose Cash Transfer Scheme.” *Philippine Daily Inquirer*, 12 October.
- 2010b. “Dev’t Expert Says Cash Transfer OK, but How Will Poor be Chosen?” *Philippine Daily Inquirer*, 29 November.
- 2010c. “GMA Hits P21-B Cash Transfer.” *Philippine Daily Inquirer*, 14 October.
- Vigilia, Wendell 2010. “Cash Transfers: Dole-out or Lifebuoy?” *Malaya News*, 21 September.
- 〈未公開刊行物〉
- Institute of Philippine Culture 2010. “Final Report of the First Wave Qualitative Evaluation of the Pantawid Pamilyang Pilipino Program (4Ps)”. unpublished report.
- [謝辞] 本稿は、日本貿易振興機構アジア経済研究所における共同研究「新興国における社会福祉と統治性」(2010～11年度)の成果の一部である。研究代表者である村上薫さんをはじめとして、研究会のメンバーからは多くの有意義なコメントをいただいた。ここに記して深謝したい。
- (広島大学大学院国際協力研究科准教授、2012年2月20日受領、2012年10月19日、レフェリーの審査を経て掲載決定)