

中国の社会保障立法事情

佐藤 進

はじめに

中華人民共和国は、台湾中国が資本主義生産体制をとるのに対し、社会主義計画経済生産体制をとる。1949(昭和24)年中華人民共和国成立後、1966(昭和41)年プロレタリア文化大革命運動とその1976(昭和51)年終結は、今日鄧小平、胡耀邦、趙紫陽体制のもとで、1977(昭和52)年「四つの近代化」を前提に、おくれた生産の回復、民生安定を中心に新たな政策を提起した。

しかし、現在の中国は、文化大革命による法律制度の停滞を経験し、1982(昭和57)年新憲法草案の1982(昭和57)年採択、同年12月公布施行のもとで、ようやく近代的な法制定化の方向を歩み始めたにすぎない。

したがって、本稿で指摘される中華人民共和国の生活問題の基礎にある労働関係、社会福祉関係の問題について、その労働関係や社会福祉、社会保障関係の成文法律の制定も十分に行なわれているわけではない。

そこで本稿は、筆者が参加した1982(昭和57)年5月および、1986(昭和61)年8～9月の2度にわたる第二次労働ベンクラブ(矢加部勝美団長)、および第三次労働ベンクラブ(矢加部勝美団長)の中国労働関係・社会福祉調査によるきょとりや、入手資料、さらにその他幾つかの研究報告をもとに、新憲法の社会政策基本権とこの制度的実現にかかわって、社会保障、社会福祉の法制度の実情を中心に指摘するものである。

1. 中国憲法規定にみる社会政策的な基本権

(1) 中国は、成文憲法を保有するが、その憲法規範中の労働関係、社会保障関係にかかわる条項について、体系的にして、明確な成文の労働法、社会保障法をもっているわけではない。

中国は、1949年10月中華人民共和国の発足と、それにかかわる人民政協共同綱領の臨時憲法的役割時代を経て、成文憲法制定をみたのは1954年採択の憲法である。(※)。

(※)宮沢俊義編「世界憲法集」(岩波書店)(昭和35)296頁以下。

この1954年憲法は、第三章「公民の基本的な権利および義務」(85～103条)を設け、労働基本権、社会保障権に関する規定については、第87条(結社、行進、示威の自由)、第91条(労働権)、第92条(休息権—勤労者の労働時間、休暇制度の設定と勤労者の休息と療養の物質的条件拡大による休息権享有)、第93条(社会保障権—老令、疾病、労働能力喪失の場合に物質的援助を受ける権利)などが定められていた。さらに第96条は、男女平等の権利と婚姻、家庭、母親、児童の保護の権利を定めていた。しかし、この憲法は、建国後5年、社会主義経済建設期に対応し、1953年からの第一次五ヶ年計画と対応したものであるとされ、上記の憲法規定の具体的実現をめくり、体系的な労働法、社会保障法の制定化を行うことは必ずしも十分ではなかったのである。そして、この種の措置の具体化については、国会に当る全国人民代表大会(全人代と以下呼ぶ)による立法、あるいは行政執行機関である国務院制定の行政命令などによって具体化されるのであるが、当時全人代による体系的な立法の制定がみられていたわけではない。なお、当時、憲法制定以前に、1951年に、中国政府作定の条例がみられていたことと、それにもとづいて今日にいたるまで労働保険制度などが規制されてきていることは、国務院の各所管部を中心とした行政権限による立法と、その種の立法慣行によって労働保険制度を運営し、その運営を中国総工会などの労

働組合への委任によって行っている事情を推論しうるのである。

(2) その後1966(昭和41)年から1976(昭51)年にわたる文化大革命、そしてその終息をへて、社会主義経済体制を軸に、文革の民族的精神的改革と対置される、四つの近代化による物質的生産改革、第六次五ヶ年計画(1980～1985)とに照応する新しい中国憲法が、1982(昭57)年12月に第5回全国人民代表大会で採択されることになる(※)。

(※)1982年中国新憲法については、「中華人民共和國憲法(1982.12、四公布、施行)」（中国・外文出版社刊邦文訳によっている。）

この1982(昭57)年新憲法は、前述の1954(昭29)年憲法とは若干異り、文化大革命の終息に関連して、社会主義的民主化、社会主義的法秩序の健全化、四つの現代化を前文で謳っている。そして労働、社会保障に関する「公民の基本的な権利および義務」は、第三章におかれた旧憲法時と対比して、第一章の総則（これも、文革後の政治、経済、労働人事改革に対応して大きな改正をみている）—たとえば政経一体の農業人民公社の改革とあわせて、農業の自主責任生産体制強化に関連して、農村の勤労者が法律の範囲内で、自留地、自留山、家庭副業を営み、自留家畜を飼育する権利（8条）、あるいは法の定める範囲で、都市農村勤労者の個人経営経済は、社会主義的公有制経済の補産物であること、そして国家は個人経営経済の合法的な権利、利益を保障することを定めている(11条)。また、経済管理体制、企業経営管理制度の改善と各種形態の社会主義的責任制の実施や、労働組織の改善と労働生産性および経済的効果の高揚を高め(14条)、計画経済体制のもとで、経済計画の総合的均衡と市場調査の補助的作用を通じての均衡ある発展の保障(15条)、さらに、国营企業における法の定めある範囲での経営管理自主権、民主的管理権（16条）などを具体化している。また、計画出産推進、人口増加の経済、社会発展への適応（25条）、社会主義的精神文明の建設と教育の普及

(24条)、専門人材育成(23条)、医療衛生事業の振興と体育事業の振興(21条)など、文革後の社会主義経済体制下において変貌しつつある現代中国の姿を示す憲法規定の多くを見出すことができるのである—について、その第二章におかれていることは、人権尊重が重要であることを示したものと注目し値いする。そして、労働、社会保障に関する憲法規定は、結社の権利(35条)をはじめとして旧法と変りないが、労働権(42条)は旧法をうけつゝ、国民の労働権保有とあわせて、「労働は、労働能力をもつすべての公民の光栄ある責務である。国营企業と都市・農村の集団経済組織の勤労者は、国家の主人公としての態度をもって自己の労働に取り組まなければならない。国家は、社会主義の労働競争を提唱し、労働模範および先進活動家を報奨する。国家は公民が義務労働にたずさわることを提唱する。国家は、就業前の公民に対し、必要な就業訓練をおこなう」を追加している。これは中国の経済体制の改革とあわせて、生産復興における技能労働力の必要性を示すものといってよい。ついで、休息権(43条)は、ほぼ旧法と同じである。しかし、新しい体制改革によって、年功制度的秩序の改革と各機関・企業による世代交代をうながすべく、新憲法四四条によって、定年制導入と老後生活保障を「国家は、法律の定めるところにより、企業、事業体の労働者、職員および国家機関公務員の定年制を実施する。定年退職者の生活は、国家および社会によって保障される」という規定で明文化したのである。(※)

(※)従来、老令退職給付については、すでに男子60才、女子50才が定年年令として定められ、健康有害な職場の場合、5才程繰上げて、とりわけ男子の場合55才、公務員は55才とされ、これに即して行われてきた。これが、すべての活性化のために、法定化され、憲法で明文されたことになったのは注目し値いすることである。

なお、社会保障、社会福祉関係規定は、旧憲法をもとに、さらにこの規定を内実化した。新憲法四五条は、

「中華人民共和国公民は、老令、疾病、または労働能力喪失の場合に、国家および社会から物質的援助を受ける権利を有する。国家は、公民がこれらの権利を享受するのに必要な社会保険、社会教育および医療衛生事業を發展させる。

国家および社会は、戦傷を受けた軍人の生活を保障し、烈士の遺族を弔慰、扶助し、軍人の家族を優遇する。

国家および社会は、視覚、聴覚、言語障害およびその他の身体障害の公民に対し、労働、生活および教育の面で援助を与える」と定める。この第45条は、旧憲法をベースにしているが、二項の戦傷軍人および軍人家族、烈士遺族扶助は新しく加えられたものであり、また三項の身体障害者に対する総合的援助規定も新たに付加したもので、中国の社会福祉サービス事業の一步を示したものと見てよい。このほか、旧憲法をベースとし、新憲法46条は、公民の教育権保障とあわせて、青少年、児童の育成を、新憲法第48条は男女平等原則と婦人の権利保障、さらに第49条は、家庭、母親、児童の保護とあわせて、老令者、婦人、児童に対する虐待禁止を、かなり明確に示したのである。

何れにしても、10年間にわたる文化大革命とその終息後の政治、経済、労働人事体制の新たな改革に対応して、物質的な生産革命の指向と調和させつつ、精神主義的な要素を重視する憲法基調となっていることは注目に値するのである。

この意味で、1982年新憲法とそのもとで社会主義法体系にもとづく労働関係、社会保障関係の法制定は注目に値し、今後の推移に注目したいのである(※)。

(※)労働問題については、全人代による旧来の年功序列的労働関係の改革と、これに対置する契約労働(任期)制度導入に関する法や、後述のごとく国营企業の自主生産責任制導入とこれにかゝる企業破産法の制定、それと関連する従業員の解雇と所得保障のための「待業(失業)救済会」制度(失業保障制度に類似する)の導入などが具体化をみている(1986

年7月12日国务院公布の(1)国营企業労働契約制実施に関する暫定規定(2)国营企業労働者募集、採用に関する暫定規定(3)国营企業の規律違反従業員を辞退させる暫定規定(4)国营企業の労働者、職員待業保険暫定規定参照)。これらが、資本主義社会の手法と同様であるという問題もあろうが、中国計画経済体制の活性化の一手段として導入されていることに、今日の問題を見ることができるのである。

2. 中国の社会保障・社会福祉法制度の実情

(1) 中国の広義の社会保障法(あるいは社会福祉法)体制は、第一に旧憲法時はいまでもなく、今日の新憲法体制においても、全人民代表大会(国会)によって制定をみた制定法による成文の社会保障法によって支えられているわけではない。そして、国务院(行政院)によって作定されている規則などによって個別的に運営されてきていると見てよい(たとえば、1951年中国保険規則などによる、勤労者に対する労働保険制度など)。

第二に、中国の社会保障法(社会福祉法)は、所得保障制度にかゝわるものとしては、勤労者に関する労働保険制度(医療、労働災害、遺族、高令者に対する年金)を中心としており、農村などの地域住民に対する医療や年金保険制度は全く存在していないと見てよい(※)。

(※)今日の中国の状況では、国民皆医療、皆年金体制を期待しえないが、都市労働者の労働保障は比較的充実をみ、遼大な農村地域、さらに一部の今日の自営業層とその従業員に対し、前者について農村地域は一部抛出による公費医療制度や、後者について企業保険制度による医療、年金などの給付が構想されていることを聴取した。

なお、これらの勤労者に対する労働保険制度とかゝって、各企業の勤労者やその家族に対する「集团的福祉制度」や、集团的文化、教育、娯楽福祉施設が、

これを補完する形で、企業内福祉、労働者自主福祉として展開をみていることは注目に値する。

第三に、社会福祉サービス制度としては、前述の憲法にみられるように障害者福祉、高令者福祉サービス制度が、ようやく展開をみせつゝある段階にある。

第四に、生活関連環境にかゝる住宅や、公害などについては、とりわけ、都市における都市再開発とあわせて、住宅の高層化、近代化が、低家賃住宅政策と関連して急速に推進されていること、各種の公害に対する取り組みがその緒につきつゝあるということである。

(2) 今日の中国は、社会主義経済体制を基軸に、国の計画経済体制によって、生産と国民生活の向上を図りつゝある。ことに文革後の第六次五ヶ年計画(1980～1985年)を早期に達成し、目下第七次五ヶ年計画(1986～1990年)の実施段階にある。この第七次五ヶ年計画の実施に関し、国民生活の向上に深くかゝる社会保障、社会福祉の充実が謳われていることに注目しておきたい。(※)

(※)「中国第六期全国人民代表大会第四回会議主要文献—第七次五ヶ年計画(1986～1990)(摘要)など—(外文出版社(北京)(1986)参照。

ことに、新七ヶ年計画では、「社会事業として、労働安全衛生管理と社会保障制度の確立、県段階以上の病院ベッド数の増床、公害防除強化をうたい、予防中心の医療、衛生知識の普及などを強調している。ついで、「社会保障」については、中国特有の社会主義的社会保障制度の雛型を形成し、社会保険制度の確立、整備、さらに社会福祉事業の発展をうたい、注目すべきことは、社会保障基金の設定と社会保障の管理体制改革、私的扶養体制の発揚(家族、親戚、友人、隣人による伝統的相互扶助の発揚)を強調していることである。社会主義社会のモラルの強調が、この辺に現われ、「五講(文明、礼儀、衛生、秩序、道徳、尊重)・四美(心の美、言葉の美、行動の美、環境の美)・三熱(祖国、社会主義、共産光を受けること)」の気風で、新し

い改革に対応した新しい精神的改革が行われることを提起していることを指摘しておきたい。

(3) つぎに、中国の社会保障(社会福祉)制度と、その補完制度ともいえる企業内福祉、労働福祉制度について指摘したい。

すでに指摘したように、中国の広義の社会保障法体系は、明確な成文法によっていないだけに極めて分りにくいことはいうまでもない。

中国の社会保障法体系といっても、人口10億余のうち、総労働人口は4億(3億が農村農民人口、1億が勤労者職員人口)、そのほとんどが農村人口であること、加えて所得保障、医療保障、社会福祉サービス保障といっても関連する社会的諸資源を多大に必要とすること、また行政諸機関とりわけ民主的管理機関の整備を必要とすることから、全国民適用化、あるいは皆保険適用化というわけにはゆかない状況にある。今日の中国の社会保障法の中心は、中国國務院労働人事部所管の国営企業、集団企業の勤労者に適用される労働保険制度であり、前述のように地域の農民層や自営業層、あるいはこの従業者に適用される地域住民対象保険は存在しない。(※)

(※)1986年8月～9月にかけての中国総工会訪問による折のスタッフによるきゝとりでは、農民などの疾病についての医療費問題から、今日、農民1人あたりの少額拠出で、医療をうけける仕組みができていたことを聴取した。これが、全国的に広がるものとなれば、国営公費負担医療制度が展開をみるということになろう。しかし、これが農民対象の地域住民保険を構想しているのか、農村地域対象の国営医療サービス制度を構想しているのか、明らかにしえなかった。たゞ公衆衛生思想の普及や、地域における基幹病院の充実を軸に、何らかの制度的実現を図っていることは事実といってよい。

(i) 勤労者対象の労働保険制度は、1951年国営企業労働保険条例などにもとづき、疾病、出産、老令、遺族、障害、労働災害などに対する社会的諸事故につい

て給付を行っている。

(イ) 疾病給付は、給与の60%（給与は基本給、職務給、年功給の総計（奨励給を除く））以上が給付されることになる。なお、疾病に対する現金給付については、疾病が6ヶ月未満の場合、勤続年数8年または8年以上の場合賃金が全額支給される。勤続年数によって異なるが、疾病休暇手当（勤続8年未満の場合賃金の60～90%）が支給されることになっている。疾病休暇が、6ヶ月以上つづいた場合、勤続1～3年未満の場合40～50%、勤続3年または3年以上の労働者は60%が支給される。なお、疾病の場合半休半労の制度があり、6ヶ月未満の場合は働いた半日は通常の給与、半日は疾病休暇手当、6ヶ月以上の場合には疾病救済金が給付されることになっている。家族の疾病医療サービスについては少額の一部負担を行うことになる。なお、出産については、正常分娩において産前産後56日（難産70日）の産休が付与され、分娩費が給付されることになっている。

(ロ) 業務上の負傷、疾病、障害、死亡に対しては、その治療期間中医療現物サービス給付とともに、その期間中給与の100%が休業補償として支給され、完全障害の場合には、給与の80～90%の障害年金と介護手当（看護費用）が支給され、一部障害も給与の一定割合が支給され、死亡の場合遺族に対して給与の25～50%の年金と葬祭料が支給されることになっている。

(ハ) 老令退職給付であるが、従来男子の場合60才、女子50才、公務員55才が定年年令であり、炭鉱などの健康有害な職場の場合5才繰上げられることになる。老令退職給付は、勤続年数満10～15年未満の場合給与の60%、15～20年70%、20年以上75%の公的年金が給付されることになっている。解放前革命参加の者は、賃金の80～90%相当額をうけることになっている。なお、中国社会主義社会において、労働模範者の場合には給与の5%～15%が付加されることになっている（※）

（※）1986年9月の調査の折、上海市では、高令者の

公的年金は、従来の古参勤労者の場合、給与が低かったこともあり、「上積み」給付が行われていることを聴取した。なお、定年退職の年金受給者がどのような老後生活を営むかについて、労働組合である上海市総工会では、高令退職者管理委員会を発足せしめ、技能高令退職者の他地域への技術援助派遣旅行とを兼ねた派遣あっせんや、高令者の居住区との協力で交通警察や市の交通局と協力して、ボランティアとしての交通整理員（小額の手当が市などから給付される）などに参加させたりしているという報告があった。なお、中国総工会も、身よりのない高令退職勤労者のために、組合として入所施設を運営しているという報告をされていた。このほか、都市に養老施設が設置され、入所者がみられている。

(ニ) 遺族保障については、非業務災害による死亡については、扶養直系親族人数に応じ援助金として、死者の賃金の6ヶ月から12ヶ月の救済費が支給されることになっている。加えて、賃金の2ヶ月分の葬祭費が支給されることになる。なお、業務上災害の死亡に対しては、賃金の3ヶ月分の葬祭料をあわせて遺族補償として、扶養者数に応じ賃金の25～50%の補償金が給付されることになっている。

なお、上記の労働保険制度の財源であるが、企業が企業勤労者に支給する給与総額の一定率（3%）を支出し（したがって、勤労者は無拠出といってよく、労働保険と呼ぶことが適切なのか、公費負担と呼ぶのがよいか）、労働組合が保険給付を管理運営している。国ではなく、国营企業の勤労者を広く組織している中国総工会傘下の労働組合による保険運営は、勤労者の生活実態の知悉とか、わかって有効ではなからうか、ということを感じたのである。

(ホ) 社会主義生産体制をとる中国では、観念的には「失業」とそれに対する失業保険制度は考えられないことである。しかし、今日の中国の経済、労働人事改革の結果、経済特区（深圳、厦門など）の導入や、不良企業の破産制度の導入、契約労働制の導入によって、

失業(待業)現象がみられることも想定されている。このため、前記のように国営企業では「失業保険(失業救済)」制度の導入が構想され、筆者が調査して1986年9月の状況では、国営企業の従業員総数に対する基準賃金の1%の拠出、その保険料の銀行預託利子、地方財政からの補助金の基金をもって、国営破産企業、あるいは破産に瀕した企業での整理期間中の解雇、国営企業を退職させられた勤労者、契約労働期間満了とともに労働停止の勤労者を対象に、勤続年数に応じ、基準給与の50~75%の待業救済金を、5年以下は1年間(基本給の60~75%)、5年以上は最高2年間支給(1ヶ月~12ヶ月目60~75%13~24ヶ月目50%)を内容とする制度の実現が労働人事部で発想されていたことを指摘しておきたい。(なお、前述のようにこの制度は、1986年7月立法制定)

(ii) 以上の労働保険制度に加え、この補完的的制度として、国営企業などにおいて「集团的福利制度」が存在し、企業の出損(企業の従業員に対する給与総額の定額)によって、従業員宿舎(家族住宅、独身寮)、食堂、浴室、理髪室、医務室、哺乳室、託児所、幼稚園、劇場、ショッピング・センター(講義施設)などが運営され、一部施設利用について受益者負担もみられる(※)。これは、企業内福祉制度というべきものであろう。

(※)1986年9月見学調査の桂林市の国営発電機コンデンサー工場は、従業員数1,100名の全国総生産の20%を占める有力な国営企業であり、従業員代表大会でも従業員福祉問題を論議し、企業も劇場、小学校、住宅、ショッピング・センター、公園、サークル活動その他企業福祉施設を整備充実し、「大企業町」を形成し、「企業は家」の管理方式を賞讃していた。多くの国営企業は、この種の集团的福利制度を運営し(その運営する福利施設は、各企業の規模やその生産企業成績による支出の違いなどによって異なるであろう)、これが勤労者やその家族生活維持に大いに寄与しているのである。

(iii) なお、このほか、中国総工会傘下の各労働組合

運営によって、集团的な文化教養娯楽制度として、各地にみられる労働文化宮、労働組合運営によるサナトリウム休養施設、宿泊施設、その他が多数みられている。

(iv) 以上、勤労者を中心にそれを対象とする労働保険制度や、集团的福利制度、集团的文化教養娯楽制度の実情について指摘した。しかし、広く社会福祉サービス制度については、必ずしも十分な展開をみているわけではない。

すでに指摘したように新憲法規範や、第七次七ヶ年計画の許で、各種の各層よりの寄金調達による社会保障基金の充実が提起されているが、身心障害者、高令者などの社会福祉サービス体制の展開・整備は今後の課題である。1984年に、身障者福祉基金の創設をみ、身障者施設、身障者工場の発足がみられてはいるが、全国的に身心障害者がどの程度存在しているのかなど、統計上も不明であり、関係医療、福祉従事者、関係施設とも量的、質的に不足しているのが実情である。

なお、加えて、中国の高令化状況も、都市、農村部で大きな違いがある。中国においても1983年に「高令者問題委員会」が創設され、高令化社会の到来化に対応して、高令問題への対応はこれからである。なお、中国においても高令者の入所施設である養老院をみる事ができるが、孤老、棄老社会としてよりも敬老社会であり、目下問題になることが少く、とりわけ都市の高令退職者の老後生活保障—公的年金は充実している—が問題となりつゝある状況にある。

何れにしても、中央政府の國務院の所管部門の直接管理ではなしに、労働保険の労働組合運営、身障者、高令者に対する福祉基金制度による運営などに委ねられて、この種のサービスが民主的運営を実現してゆくことになるのであろう。

さいごに

1982(昭57)年について、1986(昭61)年の、二度にわたる中国の労働関係を中心に、社会福祉関係のきゝと

り、加えて工場勤労者の生活調査であることから、この小論も必ずしも正確な情報を伝ええないことをおそれる。文革終了後10年を経て、着実に政治、経済、労働改革が動きつゝあり、しかも各種の労働問題、福祉問題の噴出とその対応が緒につきつゝあることを見聞したのであるが、新しい社会変化に対応する社会主義法体系の創出を軸に、関係法制度の整備もこれからであること感得したにとゞまる。今後の中国の労働生活と労働福祉問題の動きを見ながら、事実によって補正することを指摘して終りとしたい(1986. 10)。

—参考文献(文中のほか)—

- 田辺義明 「労働保険—現代中国の社会保障制度」
(社保研「海外社会保障情報」69号)(1984. 12)
- 福武直ほか 「中国の社会福祉」(社保研「海外社会保障情報」69号)(1984. 12)
- 日本労働協会訪中団報告書—かい問みた中国の労働問題—(日本労働協会刊(1982. 3))

- アジア労働運動資料 34号(1982. 6)(アジア労働研究所)
- 根橋正一 「中国の社会福祉の動向」(「月刊福祉」、1984. 11月号)(全社協)
- 〃 「中国における老人福祉」(「ソーシャルワーク研究」、1983. 春季号)
- 〃 「中国における児童福祉環境」(「社会福祉研究」36号(1985. 4))(鉄道弘済会)
- 佐藤 進 「福祉・社会保障と労使関係」(日本労働ベンクラブ「労働ベン訪中記」(1982. 5))
- 矢加部勝美・佐藤進 「中国の経済改革と新労働制度」(「世界の労働」(1986. 11月)(日本ILO協会))
- 安藤・太田・辻 「文化大革命と現代中国」(岩波書店)(1986)
- 小島・松山 「中国近現代史」(岩波書店)(1986)。
このほか中国年鑑(各年度)(大修館)など。



発展途上国の社会福祉と人的資源

— 1986年国際社会開発セミナーを通じて —

田 端 光 美

1. はじめに

コミュニティ・ワークの研究、情報に関するヨーロッパ地域センターのことを知ったのは、1982年から83年にわたる英国滞在中であった。それは、コミュニティ・ワーク専門家の国際会議をはじめ、コミュニティ・ワークのポストグラデュエート・コースやセミナーなどを開催するほか、研究、出版など各種事業を企画する国際的なセンターとして、現在はベルギーのブラッセル郊外に所在する。

ところで、コミュニティ・ワークの概念が、今なお社会福祉を専門とする者の間でも必ずしも共通していないことを示すかのように、ここには類似の機関すなわち国際コミュニティ・デベロプメント協会や大学共同の社会福祉研究ヨーロッパセンターなど、いくつかの国際事務局が設置され、相互に密接な関係を保って運営されている。この中でもっとも早く組織されたのは、コミュニティ・デベロプメントに関する協会（The International Association for Community Development、以下IACDと略す）であり、1952年米国において設立された。その目的は世界中にコミュニティ・デベロプメントを普及、推進し、確立しようとするものであって、1950年代には北米を中心にきわめて積極的な活動が展開されたと記録されている。1960年代に活動は全世界的となり、とりわけ、開発途上国での教育者や実践者の需要に対応する観点から活動が行われた。その経過をへて、のちに本部をヨーロッパ、あるいはアフリカに移すことが提案され、現在のベルギーにおかれるに至ったものである。

2. 会議の目的と概要

このような組織のもとで、1986年会議はこのIACDが中心となって組織し、「人的資源の動員とコミュニティ・デベロプメント」というテーマのもとに10月13日から17日まで開催された。今回の会議でとくにその目的、意義として強調されたことは、これまでのコミュニティ・オーガニゼーション、コミュニティ・デベロプメント、さらにコミュニティ・ワークなどの概念についての区別にこだわることより、住民の福祉が実現するための地域活動を、より統合的な概念でとらえていこうということであった。そして、それは個人、集団、コミュニティが内外の圧迫から解放され、自由と自治が高められることが基本であるという視点にたつものである。

この趣旨により、86年会議はとくに第三世界の開発、福祉にとって人的資源、人々のエネルギーをどのように動員しなければならないか、また、それについての問題の所在を明らかにしようとするものであった。したがって、今回の参加者100余名はアジア、アフリカ諸国の政府、非政府機関、大学に所属する人が多く、また、開発途上国からの報告が中心となった。

会議第1日目は国連総長のメッセージに始まり、まず「EEC本部所在地のベルギーと開発途上国の関係」と題して基調講演が行われたのに続いて、同じくベルギーから公用語がフランス語とオランダ語の二つという複雑な国内問題を反映した「国内二地域におけるコミュニケーション」の問題が報告された。その後は台湾、エジプト、モーリシャス、韓国、ナイジェリア、インド、スイス、カメルーン、フィリピン、ルワンダ、タイ、ザンビア各国がそれぞれの状況と問題報告を行った。その間にグループ討議が3回行われたが、その

課題は次のとおりであった。

- (1) どのような目的のために、人々は動員されなければならないか。また、それはどんな方法でされなければならないか。
- (2) その国全体としてのニーズをとりあげる行政、あるいは、コミュニティのニーズを問題とする住民リーダー、いずれが人材を動員するイニシエーターとなるべきか。
- (3) 住民の代表(議会)、非政府機関の代表、コミュニティ・デベロプメントの専門家、行政当局はどのような役割と権限をもつべきか。
- (4) 住民は地域レベルでどのように組織されるべきか。人々を動員することにおいて、住民のリーダーはどのような役割をもつべきか。
- (5) あなたはどのようにしてリーダーになるか。リーダーはどのような教育、訓練を受けるべきか。コミュニティ・デベロプメントのリーダーの“理想像”は？
- (6) あなたはどのようにして専門家、スペシャリスト、公務員、要するにコミュニティ・デベロプメントの専門家になることができるか。専門家の受けるべき訓練の種類は？コミュニティ・デベロプメントの専門家“理想像”は？

3. 討議の要点

以上の全体会議報告、およびグループ討議で行われた討議の内容をまとめると、次のような諸点があげられる。

(1)いくつかの国では、政府みずから方向づけはもちろん、計画さえもトップレベルで作成されていることが報告された。このような場合、国全体としてのニーズによって行政が選択した重要課題に、より集中される。たとえば、地域住民がその必要を知ったという調査がないままに、エレクトリック・プラントを建設し、国が電化を促進するといった例がある。このような場

合にもコミュニティ・デベロプメントと矛盾せず適合するためには、次のような条件を整備することが必要であろう。第1には国民がそれを承認することであり、第2はすべてのレベルからの住民参加を真に可能にすること、そして、第3に地域住民の発議を受け入れ、それらを調整、統合していくことである。

(2)もう一つのタイプは、国の枠外で地域のニーズにに応じて住民レベルで行われる活動であり、その重要性に注目するべきである。この場合にはさまざまな民間グループ、すなわち非政府機関が“自主、自立”のもとに活動するが、その活動を成功させるためには組織の自由と自治が求められ、それが礎石でさえある。さらに、関係者の公的機関との間における相互の協同、協調は欠くことができないと強調された。

(3)第三世界の中には残念ながら公行政が地方の開発、福祉に充分な関心を示さない例も多い。そのような体制のもとではコミュニティ・デベロプメントはとくに重要性をもつであろう。民間の主導により、地域で組織され、社会需要に応えるネットワークをつくりあげることである。それは、もっとも緊急な問題にまずかわるであろうが、行政当局から支持されないのでもっと自主、自立的方法を余儀なくされる。

しかし、かつて19世紀ヨーロッパでは同様に国が無関心であることに対し、労働者、農民がみずから組織し、かれらのもっとも緊急とする課題に答えを見出してきた。そして、このような組織の増加が社会や政治に変革を迫る決定的プレッシャーとなり、福祉国家の形成を導いた歴史から学ぶことができる。

(4)国と地方の分担はどのように考えるかについての意見として、次のような整理がなされた。

国レベルでは量的に示され、計画されるのに対し、地域では質的に、また、より住民に近いアプローチが求められる。国は経済構造の変動へのかかわり、国家的目的からの規定、資本の投資、制度的方法によるなどを特徴とするならば、これに対し地方は、心理的構造の変化、国家的目的に到達するための社会-文化的