

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・デベロッ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・デベロッ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・デベロップメントを普及、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・デベロップメント」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・デベロップメント、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

課題は次の通りであった。

- (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かわるのであるが、行政当局から支持されないのでもっとも自主、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

条件の必要を実現すること、人材、労働力の投資、多様な組織をつくるなどを特徴とする。

(5)人的資源の活用の際し、当然ともいえることながら強調すべき基本的な原理は、人間はきわめて価値ある、理性的な、尊敬に値する人々であり、また、彼ら自身、みずからの問題、関心を認識しようということである。したがって、人々を動かすことは行政と住民との一方通行ではなく、“送受信可能”なコミュニケーションをとおして始められなければならない。このプロセスにおいてコミュニティ・デベロプメントのリーダーは三種の役割を担うことになる。

第1に住民が彼ら自身の問題を認識し、それを表出することへの援助であり、第2に問題解決の可能性を考えるとともに、第3には決定を生み出すために“介添え役”を演じることである。

(6)数か国から人材活用において女性がいかに重要な役割を果たすかが報告された。家事、家計の管理、子どもの養育に加えて、しばしば農業に従事する女性たちは、速やかに改善しなければならないことにもっとも関心をもっている。最初の成功が女性にかかっていることを考えると、女性が責任を分担し、また、指導者として参加することが重要である。

(7)非常に一般的な運動において、どこにでもみられる一つの弱点として留意しなければならないのは、管理技術に欠けることとして指摘された。それは、進んで参加する人々やリーダーの中にさえ、容易に発見することができる。人々を非常によく組織し、効果的にマネージしている場合もあるが、一方、目的達成のために訓練され、しかも私心のない人がすべての村、近隣にいるとは限らない。動員した人々をマネージしていく上で重要な点は、①目標を選択し、それを明確にすること、②もっとも適切な方法を選択すること、③主導する者を調整すること、④適切な時期にそれを広げること、⑤もっとも少ない費用で、秩序だてて実現すること、⑥実行したことを評価すること、などがあげられた。一言でいうなら民主的に、しかも効果的に

という要望をうまく結びつけることであるといえよう。

(8)コミュニティ・デベロプメントの計画は住民のニーズと期待から始まる。いかなるプロジェクト(事業計画)も地域資源から始められるべきである。国への要請は地域資源が充分でない時、財源的にのみなされるであろう。

プロジェクトは歴史に流されるのではなく、未来をつくることを可能にするものである。先進国も市民や地域社会がたんに過去の再現として未来をとらえてきたのではなく、つくり上げてきたという事実がある。

(9)コミュニティ・デベロプメントにおいて、動員した人々に影響を与えるのは住民リーダーである。リーダーになりうる人としては次のような条件があげられた。

①他の人々が行動のモデルと考えるような人、②問題が起こったとき、助言できる人、③みんなの意見をつくりあげることのできる人、④結論がでたときには、先端にたつ人。

しかし、実際にコミュニティ・デベロプメントにおいてリーダーシップをとることは、もっと困難であり、さらに、だれが、どのような力に影響するか、決定はどのようになされるか、改革の前面にたつリーダーの行動、住民の中での知名度等々との関係も重要になる場合がある。

(10)コミュニティは協調が必要であるが、さまざまなコンフリクト(軋轢)のない社会はない。もっともよく聞かれるタイプとして、①地域と行政の間、②階級、職業、民族、圧力団体などの間、③人種間、④政党間、⑤異なる宗教あるいは主義、思想の間、⑥異なるパーソナリティの間、などがある。

しかし、コミュニティ・デベロプメントはこれらのコンフリクトとともにあって、なお、それを克服しなければならないのである。

最後にIACD会長はとくに

- ①社会的公正を求め、不平等をなくすること。
- ②コミュニティに敵はいないという寛容の精神。

③多くのコミュニティ・グループからの代表制。

の3点を強調し、総括とした。

4. 発展途上国援助をめぐる課題

今回のセミナーの参加者は、テーマとの関係で発展途上国の指導的立場にある人が多かったので、予期に反して実践者の立場からの問題提起は少なかった。しかし、あらためて国際社会福祉における開発途上国と先進国との関係をより深く考えさせられる機会であったといえる。すでに、1986年夏の社会福祉会議においても、開発途上国からの発言はさまざまな問題を参加者にきわめて鮮烈に投げかけ、世界における日本の責任を認識せざるを得なかったことは、記憶に新たなところである。そこで、この二つの機会に提起された問題を通して、今日の開発途上国援助について考えると、“援助する側”の論理で提供された援助が“うける側”の人々の生活にどのような影響を与えているかを、あらためて問いなおす必要があると思われる。

国際社会福祉会議の課題別会議「家族とコミュニティを強化するための政府の役割」の討議の中で、アフリカからの一発言は、「飢餓に苦しむ乳幼児の救済として先進国は即座に子どもの施設をつくり、子どもを親から切り離して収容するが、確かに子どもの生命は救うがそれだけでよいのだろうか」と、“家族の強化”といいつつ、援助が家族を分断している苦しみとその矛盾を強く訴え、多くの参加者の共感をよんだ。このように援助が新たな矛盾を生じている問題は、現地の生活実態にあわない援助物資を“送ればすむ”方式に送りこむ援助の問題もある。

たとえば、朝日新聞編集委員、石弘之氏は、ケニア南部の遊牧民が急に援助物資の澱粉質ばかり食べるために糖尿病がふえたこと、援助物資の農業機械や改良かまどが使われないことなどを指摘し、援助のあり方に厳しい疑問を投げかけている。(1986年12月21日、朝日新聞『座標』欄、「援助のはざま」) その中で、援助を要請する側も多くはその国の政府であり、しか

も、その仲介を商社がすることさえあることが述べられているが、それはまさにベルギー会議で論議されたことの一つ、政府主導による開発の問題点を象徴的に示しているといえよう。このような図式で援助が行われても、援助する側と受ける側の溝は深まるばかりであって、援助が何を目的としているのか、ますます不明確になる場合さえある。

このように、従来の援助のあり方が問われているにもかかわらず、国連が国際住宅年(International Year of Shelter for the Homeless)にアジア難民のホームレスをとりあげたのに対し、日本政府推進本部はいち早く住宅関連資本の投資好機ととらえ、事業計画を推進する趣である。しかし、現地住民の生活実態への理解なしに、“住宅”という物だけ運び込むことが、果たして国際住宅年の趣旨にそうことなのだろうか、また、望ましい援助になりうるものであろうか。

これまですでに、住宅を福祉の基盤としてホームレスにも対応してきたイギリスでは、住宅を供給することはもちろん第一であるが、それだけでホームレスが解決するものではないとしている。すなわち、住む場所を提供するとともに、そこに住む人が定着することができるよう、ソーシャルワーカーが助言し、また、実際的な生活指導をすることも必要であるとしている。すなわち、物だけではなく、物を活かして生活の自立ができるような援助がともなって始めて、ホームレス問題への対応であると考えている。いいかえれば、ここではソーシャルワーカーという専門家が動員されるとともに、ホームレス自身が生活主体者として動員されようとしているのである。

すなわち、“援助する”側の論理だけが貫かれるのではなく、援助の“うけ手”が生活主体者としてどう位置づけられるかという関係が問題であり、また、生活主体者であることが実体となるような生活力形成の過程への援助が必要なのである。報告された各国の事情は異なっても、あらためて援助のあり方について考えさせられたベルギー会議であったといえる。