

【アジアの福祉社会開発】

国際共同フィールドワークに基づく福祉社会開発の方法論研究

震災と福祉社会開発

穂坂 光彦

アジア福祉社会開発研究センター長

未曾有の災害と事故から1年が過ぎました。犠牲となられた方々のご冥福と、被災地の着実な復興を、あらためてお祈りいたします。

昨年3月11日の午後、私は当センターの研究室にいました。廊下の壁に小さなヒビが入ったのですが、そのままパソコンに向かって仕事を続けていました。数時間後から、見舞いや支援資金提供のメールがアジア各地の友人たちから次々に入ってきて、さすがに私も、東日本がとてつもない事態になっていると、漸く気づいたのでした。いち早く世界に流れた映像から、とくにアジアの人びとは2006年12月のインド洋大津波をまざまざと思い出したことでしょう。

夜になって、岡山の国際緊急援助組織AMDAで働く本学通信制院生が「今から医師と看護師を連れて仙台に行くので、どこか受け入れ機関を紹介してください」と緊張した声で電話してきました。平野教授と相談し、仙台の中間支援団体CLC(池田昌弘理事長)を紹介しました。彼女は翌日仙台に到着しました。そこでは大学院の同級生でもある理学療法士・元持幸子さんが、自ら被災しながらも救援活動を始めていました。

13日には当センター主催の国際シンポジウム「福祉社会の開発と支援ワーク」が名古屋で予定されていました。参加予定者と連絡をとりあいながら悩みましたが、シンポは決行しました。少数となった参加者とともに、大阪・北芝地区の見学も行いました。北芝は先進的なまちづくりを展開している小さな被差別地区で、私たちセンターの研究パートナーでもあります。当日は、神戸の震災復興や北芝のまちづくりに長く関わっている建築家・寺川政司氏も同席していました。私たちは、これからできることはなんだろうか、を話し合いました。そのひとつは、アジアの津波被災者が復興プロセスで示したような、被災者自身による再建計画、相互の経験交流、柔軟な参加型の住まいづくり、といったアイデアを被災地につなぐことでした。

一方、仙台の池田さんはCLCを拠点に共同支援ネットワークを組

織するとともに、政府の復興構想会議検討部会メンバーに任命されました。その場で氏は、被災地で人びとのつながりを継続的に維持し、長期的な「まちづくり」まで視野に入れてコミュニティを再生させる拠点として「地域支え合いセンター」構想を提起しました。そこで日本福祉大学は同ネットワークに協力して復興支援研究プロジェクト(主査・児玉善郎教授)を立ち上げ、その構想づくりに関わり、政策提言活動を支援しました。北芝地区からは若手のまちづくりスタッフが交代でCLCに派遣され、各地で実際に生まれつつある地域支えあいの試みをデータベース化して経験交流につなげる「地域支え合い情報交流センター」の活動を支援しています。

「福祉社会開発」は、制度が機能しない社会的文脈で人びとが自他の福祉を築いていくプロセスです。災害とは制度の機能不全が激甚的に生ずる事態でもあります。まず被災者同士が集まり、互いに話しあいながらニーズを確かめ、解決へのアイデア生み出し、資源を見出して行動していく「地域支えあい」は、私たちにとっては福祉社会開発概念の試金石のようにも思えました。

その後、元持さんは出身地の大槌町に戻り、AMDAスタッフとなって活動しています。AMDAは大槌町の佐々木賀奈子鍼灸師を支援して、地域医療の拠点となる鍼灸院を再建しました。佐々木さんは住宅も鍼灸院も失いながら避難所への往診を続けていたのですが「被災した人々を癒すことで私も癒されている。でも患者さんだけでなく、誰もが気軽に集まれる場にした



大槌町のシンボル「ひよっこりひょうたん島」

Contents

2 日中韓の福祉社会開発 — 南京大学「福祉社会開発」講義録から

- ① 南京大学での講義をふりかえって
- ② 学生にフィールドワークを伝えること
- ③ 韓国における社会福祉の経験から中国への示唆を考る
- ④ 地域福祉と福祉社会開発の方法
- ⑤ Social Welfare in Korea : Institutional Welfare vs. Community Welfare

- ▶ 穂坂 光彦
- ▶ 朴 俞美
- ▶ 金 永 鍾
- ▶ 平野 隆之
- ▶ 金 永 鍾

6 学会報告 アジアの草の根社会保障

- ▶ 穂坂 光彦

7 バングラデシュのマイクロ医療保険実態調査：利用者の認識と行動

- ▶ 石坂 貴美

8 アジア福祉社会開発研究センターの活動から

い」と私たちに語っていたのです。鍼灸院の待合室は、ごく自然に人びとが集い語らう「地域支え合いセンター」になっていきそうに思われました。そこで寺川さんの設計により、鍼灸院と併設してサロンを設ける建築案が生まれ、年末に開所式がありました。シンプルな構造で、鉄骨を組み合わせる2つのユニットフレームから成り、これらユニットは仮設的に建設して、必要に応じて移築して恒久化できるし、組み合わせで増築もできるものです。また、アジアの街のように、コアのフレームから完成までのさまざまな段階のものを生産し分譲・賃貸することで、多様なニーズに応じて利用者がそれぞれ完成していく居住者参加型の恒久住居・店舗・施設を築いていくことも可能です。施工は大植町の中小関連業者の団体である大植建成組が請け負いました。これから地元業者の手で進むべき復興住宅建設への足がかりとなることが期待されます。そうしたまちづくり展開への出発点としてサロンがあり、住民によるその運営のためのNPOの事務局長には元持さんが予定されています。すでに鍼灸院の通院者、地元の

女性グループや婦人会、シルバーセンター、近くの作業所など、さまざまな団体や人びとが自発的に集まり、それぞれの思いを込めて開設準備に参加してきました。サロンには一棚ずつのチャレンジショップがあって、地域の人びとの作品を展示・販売しており、お茶会や運動教室など住民の得意な技能を生かすイベントが次々に生まれています。

これはもちろん、地域支え合いの一例にすぎません。仮設住宅の集会所や屋外テント、在宅被災者の住まいの一室を利用しながら「まちづくりを志向した地域支え合い」が各地に生まれています。これから当センターとしても、それらがどのようなプログラムやアクションに応じて、いかなる「場」で生まれてきているか、要援護者支援という包摂的な方向に向かっているか、まちづくりへの持続的発展の拠点となりうるか、を見きわめていきたいと考えています。絶えずそこから学び、被災地外の地域再生へとつなげることで、被災地とともに歩いていくつもりです。

日中韓の福祉社会開発 — 南京大学「福祉社会開発」講義録から①

南京大学での講義をふりかえって

穂坂 光彦

アジア福祉社会開発研究センター長

日本福祉大学と中国の南京大学とは交流協定を結んでおり、とくに2008年5月には両大学にそれぞれ「日本福祉大学・南京大学社会福祉共同研究交流センター」が設置された。南京大学側では社会学院内に拠点が設けられ、日本福祉大学ではアジア福祉社会開発研究センターがカウンターパートの機能を担っている。毎年研究交流計画を策定して、人的交流が図られている。

2011年7月、南京大学からの招請を受けて当センターは教員チームを編成し、同大学社会学院の正規科目の一環として「福祉社会開発特別講義」を行った。派遣チームは、金永鍾・慶星大学校教授（当センター客員研究員）、平野隆之教授、朴兪美主任研究員と穂坂であった。正味3日間の集中講義と演習に加え、学生代表とともに揚州市の社区見学も実施した。また滞在中に、周曉虹教授（社会学院院长）および彭華民教授（社会福祉研究交流センター長）と当センターとの間で、共同センター運営をめぐる意見交換も行われた。当センター海外研究協力者でもある朱安新・南京大学准教授が、全講義日程の企画から運営まで尽力された。講義日程を右に示す。

約25名の学生・院生が最後まで熱心に参加した。かれらの理解の確かさと、中国の文脈に置き換えながら考えをめぐらせる洞察力に、こちらが感嘆することが多かった。「福祉社会開発」をめぐる言説は自由や連帯の概念に大きく関係するけれども、将来を担う中国の学生たちが率直に、かつ社会科学的に明晰な議論を展開するのは、心強いことであった。第1日目から「中国で制度的サービス供給から住民主導型へ移行できるか」「中国都市では地縁的なコミュニティの存在を前提できない」「日本ではなぜ小学校区が重視されるのか」「もし福祉社会開発によって日本の中山間地問題を解決できるなら、中国農村からの人口流出問題にも適用できるだろうか」と

南京大学「福祉社会開発特別講義」(2011年7月12日～7月15日)

- 第1日 講義: 穂坂光彦「イントロ: 福祉社会開発とは」
講義: 平野隆之「日本の地域福祉」
講義: 金永鍾「制度福祉と地域-韓国の事例」
演習: 質疑応答と参加者討論
- 第2日 講義: 穂坂光彦「福祉社会開発の理論」
講義: 平野隆之「福祉社会開発の方法」
講義: 金永鍾「韓国の社会福祉とまちづくり」
演習: 質疑応答と参加者討論
- 第3日 揚州フィールドワーク
- 第4日 講義: 平野「福祉社会開発のフィールド: 日本の小地域福祉」
講義: 穂坂「福祉社会開発のフィールド: アジアの社会開発」
発題: 朴兪美「現場と研究者の関わり」
演習: 学生のグループワーク報告と総合討論

いった質疑が飛び交った。

周知のように中国都市では、職場、住居、消費、社会保障を一元的に提供していた「単位」が、改革開放さらにグローバル化とともに解体し、地域再編が進行中である。「都市コミュニティ」と訳されることの多い「社区」がいわば人工的に登場して、それは住民の再組織化と行政による末端統制とのせめぎ合いの中で流動的な状況にある。近年「社区工作站」が全国的に配置されたが、そこで行われるのは「コミュニティワーク」というよりは「区役所業務」に近いものである。つまり住民による居民委員会が運営してきた「社区サービス」事業も含め、多くの生業・生活支援活動が制度化され、行政管理される傾向にある。一方で、草の根で献身する女性共産党員など地域の住民リーダーを中心とするさまざまな創意による自治的活動も、明らかに息づいている。都市の再編という壮大な国家事業に単一モデルを適用して制御するのは不可能であり、各地で実験を蓄積していくべき段階にあると思われる。揚州市では、社区工作站の法人

化など、他に類の少ない先進的な試みがなされている。

揚州市内のある社区センターの一室には、南京大学社会学院による研究拠点「博士站」が置かれている。大学として市の政策立案を支援しつつ、学生のフィールドワーク教育に活用する施設である。朱准教授らは、ここを拠点に、学生を引率して揚州市の社区調査を実施中である。当センターの役割は、こうしたアクションリサーチと連携することによって、中国都市でのコミュニティ概念を根底的に掘り下げ、社区をめぐる政治的諸関係を冷静に見きわめつつ、現代中国で真に有効なコミュニティワーク方法論が内発的に構築されるのを支援することであろう。

貧困地域で働く世界中のコミュニティワーカーの間に広まった古い詩がある。日本のNGOにもよく知られてきた。その冒頭の一節はこ

うだ。「人びとの中に行き／彼らから学べ／人びとと共に住み／彼らを愛せ／人びとの知っていることから始め／彼らの持っているものの上に築け」。出典は2500年前の老子だという説があることを、私は最後に学生たちに話した。講義棟の中庭で老子像が学生たちを見下ろしていたからである。学生も私たちも、中国の悠久の叡智から学ぶべきことはさらに多いのかもしれない。



南京大学「福祉社会開発特別講義」の参加学生たちと
(最前列右から、朴、平野、穂坂、朱、金)

日中韓の福祉社会開発 —南京大学「福祉社会開発」講義録から②

学生にフィールドワークを伝えること

朴 兪美

アジア福祉社会開発研究センター主任研究員

共産主義の国、中国の変化は言うまでもない。中国の急速な社会変化はもはや話題にもならないほどである。しかし、その急速な社会変化に敏感な当事者である中国の大学生と、「福祉社会開発研究」が現地で直接出会う機会はない。今回南京大学の夏季セミナー「福祉社会開発特別講義」を通して、福祉社会開発研究は変化のど真ん中にある大学生たちと初めて出会った。

この出会いは、本センターにとって一つの挑戦でもあった。福祉社会開発の理論と方法は、政治的文脈を異にする中国大学生と共有することができるのか。結論から言うと、それは余計な心配にすぎなかった。中国の大学生も自分が住んでいる社会の矛盾を認識していたし、それをみんなの前で堂々と提起し議論することができていた。

そこで、本センターのメッセージとして、伝えたかった一つが実践的研究(Action Research)ということであった。福祉社会開発の

理論と方法は、論が独り歩きするものではない。社会の人びとが福祉社会開発のアクターとなり、当該社会の現場で、共に問題の解決策を探っていく中で、実践とともに歩く伴走者としての研究を想定することができる。そこから生み出された、変化をもたらす実践的な知識をもって、実践と研究をつなぐ福祉社会開発研究が成り立つ。

今ただちに中国の大学生に実践的研究を要求することには無理がある。しかし、学問の世界においても、現場から学ぶことがたくさんあること、それを強調したかった。なぜなら、揚州でのフィールドワークを通して、中国の地域の中でも、地域のために自発的な活動を行っているコミュニティのリーダーが存在することが分かったからである。大学生のささやかな研究活動が、コミュニティリーダーを応援することにつながることもあり得る。そこから中国型の福祉社会開発が現れるのではないか。

日中韓の福祉社会開発 —南京大学「福祉社会開発」講義録から③

韓国における社会福祉の経験から 中国への示唆を考る

金 永 鍾

韓国慶星大学教授・アジア福祉社会開発研究センター客員研究員

韓国の社会経済的発展過程は日本とは異なる特性を持つ。1960年代の後半から現在に至る半世紀の間、韓国社会は典型的な貧しい農業社会から高度に産業化した経済社会へと急速に移行してきた。その短い時間フレームの中で、経済体制のみならず、社会体制も産業化社会の要求(圧力)に対応して変化してきた。19世紀の半ば以後、日本も後発国として産業化を始めたが、半世紀という短い時間に経済的産業化と、それに対応する社会・文化的変化を伴った韓国の状況とは比較にならない。

社会経済的な体制の移行過程において、中国と韓国が類似する点は、社会体制の変化の速さにある。社会変化の方向が同一だとしても、その速さによって、変化の中で生きる人々の生活に及ぼす影響は大きく異なる。短い時間フレームでの変化は、物的構造の変化に精神・文化的な変化が伴っていないことから現れる典型的な問題、いわゆる文化遅滞(cultural lag)現象を起こすとともに、同一世代(人の生活)内で変化の衝撃に耐えていかねばならないという独特な問題を起こしうる。人々に二重の苦しみを与える。

経済体制が資本主義へと移行する際には、伝統的な社会的機能(例えば、家族や地域社会のような共同体の相互扶助の機能)が破壊され、その機能が産業社会の制度化した構造へと変形する過程を経る。西欧社会や後発産業社会の日本も、そのような文脈で社会保障制度の基本的な枠を強化するために、賃金の所得保障と関連した社会保険や公的扶助、社会サービス制度を整えてきた。

韓国の場合も、資本主義社会への移行による産業社会の問題に対応するために、諸制度の整備に力を注いできた。しかし、短い時間フレームの下で整備される福祉制度は、産業社会の本質的問題に対応する根幹的な解決策というよりも、症状に対する応急対応のために数々の枝葉的な福祉施策を乱発する傾向がある。これが中国の場合にも起こりうる可能性がある。

上記のような問題意識から、南京大学での講義では、韓国社会の経験を中国の学生に伝えようとした。それに、制度福祉や地域福

祉といった視点を加えて紹介した。国家が経済開発を主導した東アジアの国々(日本・韓国・中国)では、それによる歪みに対応する際にも、国家への期待や依存度が高まる傾向がある。短時間のうちに国家による制度的な対応が急速に進む韓国や中国の場合、対症療法的な断片化した施策ばかりが生産される可能性が高い。これはかえって社会全体の福祉社会としての健康を阻害しかねない。

だが後発走者の利点は、先行走者の経験を事前に把握した上で、経路を選択できるということである。中国社会の健全な福祉社会の発展のためには、断片的な制度福祉をもたらしさないように、意識的に警戒する必要がある。それと同時に、共同体や地域社会の概念を社会福祉の発展に連動させていくことが重要である。制度福祉を先行させた後に地域福祉で補足していくことは間違いである。今後の中国社会の社会福祉を担っていく若者(学生)たちは、その点を明確に認識してほしいものである。

地域福祉と福祉社会開発の方法

地域福祉と制度福祉の協働関係

地域福祉はその独自性を強調することに終始するのではなく、社会福祉制度との協働のなかで、拡大・発展するものにならない。社会福祉制度の構造は、官僚的な組織に基づき対象の「資格付与」が重要な役割となる。その結果、「画一的な福祉サービス」の提供をもたらす可能性が大きい。画一的な福祉サービスの供給によって、「制度への依存」や制度に合わせた個人のアイデンティティ(identity)の喪失などが問題として現れる恐れがある。このような社会福祉制度の構造が生み出す問題点に対応するものとして、「ミッション(mission)」に支えられた「主体」によって「自発的」に取り組まれることを強調する地域福祉の意義が高く現れる。しかし、地域福祉は自発性により長期的な解決を目指すもので、すぐには直接的な問題解決につながらないし、長い間持続する仕組みの確保が不足しているため「事業の流動性」が高いという側面をもつ。

このように異なる特性をもつ地域福祉と制度福祉との協働はどのように図られるのか。その一つが、地域福祉システムのなかでの社会福祉制度の運用を考えることである。地域福祉システムのなかで、各種の社会福祉制度が運用されており、その狭間の問題に地域福祉が対応することである。1つの地域空間を想定すると、その空間の中に縦割りの各制度が運用されている。制度福祉で解決できない問題に対応するという機能を地域福祉は持つ必要があり、その点での協働的な役割を果たす。そして、地域福祉の実績が蓄積され、制度福祉に移行することを通して地域福祉システムが制度面から強化されていく。

制度外ニーズに対応する福祉社会開発型政策

高知県では、20余年後の2035年に13町村が人口3,000名未満と

なり、7市町村では高齢者人口比率50%以上に達すると予想される。深刻な過疎化の状態を象徴する表現として、「限界集落」という言葉が用いられている(限界集落というのは、「65歳以上の高齢者が集落人口の50%を超え、独居老人世帯が増加し、このため集落の共同活動の機能が低下し、社会的な共同生活の維持が困難な状態にある集落」(大野晃)と定義されている)。こうした「限界集落」を文字通り「消滅集落」にさせないための「集落支援」が、今日の政策課題として必要となっている。「消滅集落」へのプロセスの背後には、過疎化現象の悪循環がある。まず、「人」が減少すると、「集落機能」を維持することが困難となり集落機能が低下するが、問題はそれが「人」の減少以上に、生活を支える諸機能が形づく「容器」の縮小に結びつくことである。その結果、「人」の減少は容器の規模に見合うまでさらに減少することが余儀なくされる。そして、減少した「人」の数では、「集落機能」が維持されなくなる。その結果「集落機能」は低下し、さらに「人」が減少し、ついには集落が消滅するまで「人」が減少することになる。「集落機能」の著しい低下を食い止める役割を果たすのが地域福祉、さらには福祉社会開発である。

中山間地域における地域福祉の役割を、地域福祉単独で考えることに無理がある。そこで、介護保険事業、地域福祉活動、(集落支援を視野に入れた)地域づくりの3つが融合するモデルを考えて

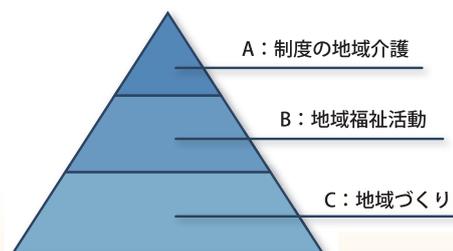


図1 福祉社会開発型への統合モデル

みる。(図1参照) A:要介護高齢者への支援としては、「介護保険制度による介護サービス」(制度の地域介護)の普及があり、その対象者数は相対的に少ない。B:地域での住民相互の支えあいによる取り組み(地域福祉活動)で、要介護高齢者への制度による支援よりは、幅広いニーズへの対応が想定される。そして、これらを支えるためのC:集落支援としての生活インフラの整備・維持という、より普遍的な対象をもつ活動がある。これらが融合する福祉社会開発型のプログラムが必要である。

縦割りの制度を超え誰でもが利用できるセンターの整備を目指して、国(内閣府)は「フレキシブル支援センター事業」を制度化し、それを新たな雇用の場にすることも含めて、政策化した。高知県では、高知型福祉の柱として「フレキシブル支援センター事業」を位置付けて、地域福祉支援計画においても「地域福祉推進のツール」として普及を図っている。これまで、市町村行政が地域福祉の推進を躊躇する傾向にあっただけに、「フレキシブル支援センター事業」を柱にした地域福祉計画を策定することで、総合的に地域福祉を推進するという構想である。

ただし、中山間地での「フレキシブル支援センター」を事業上安定させるためには、地域づくり・まちづくりの機能を取り入れた収益事業化への道を展望することも重要となる。長期的な視点から、社会

的な仕事おこしに展開できる基盤についての支援も重要となる。中山間地域という条件不利地域での新たな地域社会雇用創出事業の継続としても注目する必要がある。こうした支援を契機にして、中山間地における地域福祉が地域再生と連動する条件を形成することになる。そのためには、福祉行政の横串にとどまらず、自治体行政の横串プログラムとして、地域づくり・まちづくりの視点から継続的な支援を展開することが期待される。

中国への示唆

中国を視野に入れるとき、これまでの地域福祉概念では弱いだろう。地域福祉から「福祉社会開発」への概念拡張が必要となる。急速に進む少子高齢化に対処する社会政策や、グローバル競争の中で拡大する地域間格差などの政策課題を担うためには、地域社会の再生を枠組みに含む福祉社会開発概念が求められるのではないか。



中国揚州市安平社区の女性リーダーへのインタビュー

日中韓の福祉社会開発 — 南京大学「福祉社会開発」講義録から⑤

Social Welfare in Korea : Institutional Welfare vs. Community Welfare

韓国の社会福祉：制度福祉 vs 地域福祉

金永鍾

韓国慶星大学教授・アジア福祉社会開発研究センター客員研究員



南京大学の学生たちとともに (左が筆者)

Social welfare is what to perform a social function of 'mutual support (相互扶助)' within the scope of communal society. There are various forms of methods for supplying social welfare. Two typical forms include (1) institutional welfare and (2) community welfare. In Korean society, since modern social welfare system was introduced by the 1950s, the development in social welfare has been mostly governed by the institutional framework. Then in the 2000s, nearly 50 years after, there has emerged an awareness of the limits or problems regarding the institutional welfare policies. Currently, community welfare has been dealt as a new paradigm for social welfare provision in Korea.

The emerging concerns for community welfare in Korea can be explained mainly by the present situations of rapid

increase of human service needs, definite limits of present social welfare delivery system to handle those needs, and revitalized concern for the values of 'community'. With considering the limitations of the existing system and valuing the newly awakened community concept, there have been several attempts of welfare system reformation which are still ongoing. Those include government-wide reviews of how to put community sector in the existing social welfare system, along with other various attempts by local authorities and NGOs.

In order to have a community to work for social welfare purpose, it is said that some efforts should be given serious attention. The following list is a couple of principles discussed at a conference on paradigm shift of Korean social welfare system.

(1) Building people-centered system (cf. organization-centered system)

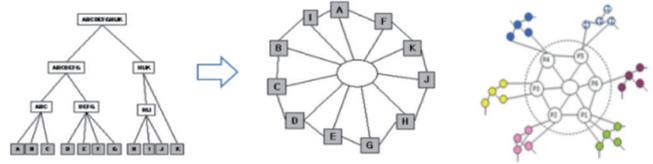
Community welfare differ manifestly from the institutional welfare that is based on the bureaucratic rule-governed, predetermined standardization. The pursuit

of community welfare is to build a healthy communal lives through enhancing social association among people, and, as the result, to make the fundamental aim of social welfare 'mutual support' to function. Considering these purpose and orientation, community welfare system should be the one that make people easily to participate and cooperate with other people. It is people-centered, not organization-centered.

(2) Facilitating network system (cf. bureaucratic system)

Community welfare system adopts the method of networking for the system. This method is chosen because of its possibilities in making the members of system flexible and spontaneous while still doing integration and coordinating possible. In order to make a network system work properly, it is reported that people or participating members of network as well as policy makers first need to shift their mentality on organization. It is a new paradigm of organizational activities, communicating, interacting, directing, decision making, etc.

The network does not depend on the hierarchical line of command chains. It rather relies on self-regulation, cooperation, horizontal communication among multiple



parties. Active participation and communication could be evaluated by themselves as the outcome of the community welfare system, because those are to mean accumulation of social capital.

(3) Developing programs appropriate for community welfare purposes

Programming for the community welfare should be accorded with the aims of community welfare, not of institutional welfare. Only increasing the amounts of welfare provision is not the purpose of community welfare. Although institutional methods (i.e., taxing and granting) have been thought to be an easy way to expand welfare provision in Korea, the results from it do show various negative aspects including increased dependency and bureaucratic maladies. It is reported that the values of integration, collaboration, and participation should be the key considerations in developing community welfare programs.

アジアの草の根社会保障—学会報告 穂坂 光彦
アジア福祉社会開発研究センター長

2011年11月27日の国際開発学会全国大会(会場:名古屋大学)で、当センターチームは企画セッション「アジアの草の根社会保障」を主宰し、以下の報告を行った。

まず穂坂が企画の趣旨を述べた。当センターの国際共同研究が、福祉と開発の融合領域の「開発的福祉」ないし「福祉社会開発」の動きとして、制度的ギャップの中で生まれつつある生活保障メカニズムに注目していること。その中で現在「マイクロ保険」と概括されているアジア各地の動きは、アウトリーチ型、共済型、コミュニティ基金型、再分配型に分類できるとの試論が述べられた。

次いで穂坂による報告「人びとによる草の根社会保障をめぐる開発学的論点」は、上記の共済型とコミュニティ基金型に焦点を当て、それぞれスリランカとタイの事例に言及した。これら貯蓄融資を基盤とする住民主導型セーフティネットプログラムは、医療費や年金、さらには災害復興など多分野をカバーしつつある。しかも市場主義的な自己責任でも、共同体主義的な相互扶助でもない、自覚的な組織再生を背景にしている。しかし現状では生活保障として不十分であり、マクロな資源再配分と結びつけることが必要である。そしてその受け皿としての可能性をも、これらのプログラムは示している、とされた。

石坂貴美報告「バングラデシュのマイクロ医療保険:利用者の認識と行動」は、実証的な長期現地調査の中間報告であった。ある

NGOが提供するマイクロ保険の一支所における運用状況を詳細に調べた後、受給者への聞き取り調査結果から、保障の過小性、加入動機の多様性、保険ルールについての理解不足等の問題を指摘し



流した家で、女性互助(共済)組合からの融資により入手した漁網を広げる津波被災家族(スリランカ)

た。アウトリーチ型プログラムの下で受給者の主体性には限界がありながらも、個人の選択肢を拡大する効果が示された(次項参照)。

岡本眞理子(本学国際福祉開発学部教員)の報告「低所得層向けマイクロ保険制度の確立:インドの事例に学ぶ」は、2000年代以降のインドにおいて民間会社やNGOが提供するマイクロ保険・マイクロ年金が拡大してきた要因を分析し、理論的に想定される困難(取引コスト、モラルハザード、逆選択、基金枯渇、制度への懐疑)が如何にして克服されているかを報告した。低所得層の組織形成、マイクロファイナンス機関による経験蓄積、政府による支援政策、民間保険会社のもつ経営スキルとのリンクが重要であると指摘された。

秋吉恵(早稲田大学平山郁夫記念ボランティアセンター教員、本

学国際社会開発研究科修了、当センター客員研究所員)による報告「資源余剰の地域内移転による福祉保障:日印農村事例による試論」では、伝統的福祉保障に依拠できず、かつ近代的社会保障にギャップがあるという制度的状況は、日本もインドも共通であるという認識の下で、遠野市の農村女性が地域を越えた農家組織を主体的に選択して農産物直売所を運営している例、およびグジャラート州の農家がカーストを越えて水牛の育成寄託契約を結んでいる例が比較された。前者では、世帯の主収入源とはなりえない資源を持ち寄ることで共同の場と時間が生まれ、それが相互保障の関係を担保している。後者では、個々の世帯レベルでは不適合な資源を世帯間で再配置することで、市場性を高めるとともに組合による福祉保障を確保しているのである。

会場の複数の参加者から、プログラム運営能力についての質問が出された。穂坂は、システムからのプレを最小限に抑制管理していくアウトリーチ型での運営と、システムからのユラギを取り込みながらより包摂的なプログラムへと進化させるコミュニティ自身によるプロセス型運営とは異なるもので、かつ局面により相補的でもあると、答えた。



タイのスラムでコミュニティ福祉基金により住民が協働でつくった単身高齢者の家

Bangladesh のマイクロ医療保険実態調査: 利用者の認識と行動

東京大学大学院博士課程、本学国際社会開発研究科修了、当センター客員研究所員

石坂 貴美



Bangladesh では小規模融資(マイクロクレジット:MC)の普及率は高く、その融資に付随して生命保険を提供するマイクロファイナンス(MF)機関も多く存在するが、医療保険への取り組みは比較的少ない。さらに医療保険は、保険料が少額なために保障内容が限定されるという課題や、融資に付随した強制加入の場合、加入者本人の保険に対する認識がなく、保険が請求されずに融資手数料の一部と化している等の批判がある。そこで、同国において医療保険の実態調査を行うために、医療保険を提供するNGOの一支所を対象に、2010-11年度の保険請求書および入会申請書からデータを収集し、利用者らに調査票と聞き取りによるプレ調査を行った。

この医療保険は、融資額の約1%を保険料として徴収する強制加入型で、融資利用者とその家族の医療費の一部を補填するものである。2010-11年度は融資利用者の約12%が医療保険を受給している。通院治療では、医療費の大部分を保険で補うことができるが、入院や手術を伴う場合は医療費が高額となり、保険金額は費用の数パーセント程度にとどまる例もある。同国では公的医療保険は整備されておらず、とくに自営業者らは労働法によって定められた雇用主からの保障もない。保険でカバーできない部分は、消費の抑制(食費、教育費)、貯蓄の引出、貴金属や家畜の売却、知人・親類からの借金、MCの利用等で補っている。また、傷病が発生してから保険金を受け取るまでに平均で3カ月ほど期間があり、保険金は治療に充てられるほか、前述の借金の返済や医療機関・薬局への買掛金の返済に充てられるケースもみられる。

保険の認識に関する聞き取りでは、保険を受給しているにもかかわらず、保険料を支払っていることを知らなかったという例もみられた。政府の規制により、保険料を融資額から一括して差引くことが禁止されたため、融資返済時に合わせて毎週分割して徴収されるようになった。そのため保険料が返済額や金利と混同され「最近、



マイクロクレジットのメンバーたち



金利が上がったと思っていた」と認識されていた。さらに、今回の聞き取り調査の様子を見て、初めて医療保険が存在することを知ったという声や、傷病が発生したにもかかわらず方法がわからず保険申請できなかった、もしくは書類の不備等で保険金が支給されなかった、という苦情も寄せられた。

このプレ調査からも、先述のように、加入認識が低いことや、保険のしくみが周知されていないために保険料が手数料の一部と認識されている様子が見てとれた。また保障内容が限定されており、保険料では「一回分の薬代にも満たない」と不満を訴える利用者もいる。しかし一方で、「ないよりはまし」として医療費補填が受けられることを理由にこのNGOに入会したというメンバーも少なくない。さらに、金利の高い長期定額預金を他のMF機関で行い、医療保険のために融資を受ける際にはこのNGOを利用するというメンバーもあり、他の機関のサービスと比較して自ら選択を行っている例も複数見受けられた。MF機関の生存競争が激化するなかで、MF機関側の戦略としても、他にないサービスとして医療保険によって差別化を図る傾向がみられる。退会希望者に対してNGO側から積極的に保険を支給して引き止める例もあった。

MF機関から提供される医療保険は、利用者が自らそのしくみを構築するわけではなく、その意味で主体性を持つことは難しい。しかし、利用者のニーズやMF機関の戦略を考えると、医療保険に取り組み機関が増えれば、利用者が主体性をもって選択できる幅が広

がり、MFを提供する側は医療保険サービスを改善せざるをえなくなるであろう。現在、これらプレ調査の結果をもとに、医療保険の実態と加入者の保険に対する認識について本調査を実施中である。本調査の結果は、調査対象となったNGOのみでなく、MF機関ネッ

トワークや融資機関へもシェアをし、医療保険サービス提供の拡大と改善に向けた提言を行う予定である。

※この調査は、財団法人松下幸之助記念財団の松下国際スカラシップにより助成を受けて実施しています。

アジア福祉社会開発研究センターの活動から

●『Grassroots Social Security in Asia: Mutual Aid, Microinsurance and Social Welfare, James Midgley & Mitsuhiro Hosaka, eds. Routledge, 2011.』

アジアの研究者・実践者と本センターとの国際共同研究の成果。

- ・Introduction (Mitsuhiro Hosaka and James Midgley)
- ・Part 1 : The Issues 1. Understanding Mutual Aid (James Midgley) 2. Challenges to Mutual Aid: The Microinsurance Response (James Midgley)
- ・Part 2 : Case Studies of Microinsurance in Asia 3. An Analysis of India's Social Protection System for Low-income Populations (Mariko Okamoto) 4. Formalizing Grassroots Social Security: The Experience of CARD in the Philippines (Jaime Aristotle B. Alip and Takayoshi Amenomori) 5. Investment-based Grassroots Social Security: The Case of the Women's Co-op in Sri Lanka (Mitsuhiro Hosaka and Nandasiri Gamage) 6. Social Security through Community Welfare Funds in Thailand (Panthip Petchmark, Somsook Boonyabanha and Mitsuhiro Hosaka) 7. Safety Net Measures for Mongolian Herders: Coping with Risks in a Transition Economy (Mariko Okamoto) 8. Grassroots Social Security in Indonesia: The Role of Islamic Associations (Sirojudin and James Midgley)
- ・Part 3 : Policy Implications 9. Conclusion: Mutual Aid, Microinsurance and Social Security for All (Mitsuhiro Hosaka and James Midgley)

●『支援のフィールドワーク：開発と福祉の現場から』

小國和子・亀井伸孝・飯嶋秀治（編）世界思想社，2011.

2009年3月の本センターのシンポジウムを機に生まれた研究の成果。5つの「支援の場」から構成される。

- ①つき動かされる 1. 占領下でのいパレスチナ人との出会い（清未愛砂）、2. 日本の児童福祉施設で（飯嶋秀治）
- ②板ばさみになる 3. 精神障害をもつ人たちの隣へ（間宮郁子）、4. 音声言語と手話のはざままで（亀井伸孝）
- ③ゆらぐ 5. チリの開発プロジェクトでの偶然の出会い（内藤順子）、6. カンボジア農村でかかわりを模索する（小國和子）
- ④ひらかれる 7. 震災後の神戸・長田に生まれた多文化センター（吉野太郎）、8. 洪川のおばちゃんたちが挑む地域づくり（辰己佳寿子）
- ⑤はぐくまれる 9. ブルキナファソ農村の女性グループとともに（浅野史代）、10. タンザニア農村の一時漂泊者（黒崎龍悟）

●『リーディングス日本の社会福祉6：地域福祉』岩田正美監修、野口定久・平野隆之（編）日本図書センター，2011.

概念的に拡張している地域福祉の新たな視点から、主要文献を振り返る。

●韓国語版『地域福祉推進の理論と方法』平野隆之著，金永鍾他訳（韓国のハクジサより近刊（2012年4月））

平野隆之（2008，有斐閣）の韓国語訳。日本独自の地域福祉研究の文脈を韓国へ発信する試み。

●『世界格差・貧困百科事典』駒井洋（監修）・穂坂光彦（監訳者代表）明石書店より5月刊行予定

Encyclopedia of World Poverty（Sage，約1500頁）の日本語版。本センター研究者たちも関わった翻訳がついに完成。

●『福祉社会の開発：場の形成と支援ワーク』（仮題）穂坂光彦・平野隆之・朴愈美・吉村輝彦（編）ミネルヴァ書房より6月刊行予定。

本センターのフィールドワークに基づいた研究成果。韓国語訳も計画されている。第I部は、福祉社会開発学の基礎的概念を検討し、福祉と開発がマクロには同型の理論枠をもつことを導く。第II部は、高知県の中山間地フィールドを対象とし、地域再生のための政策から現場の支援ワークに至るまでの多層的な福祉社会開発の構造を明らかにしている。第III部は大阪・北芝地区と釧路市とを対象に、差別や貧困を超える社会関係の再構築の試みを議論。「場づくり」「プロセスの生成」「アクター」といった福祉社会開発実践の諸要素を具体的に検討している。第IV部は、福祉社会開発研究を進めている研究者自身の立場を自省的に考察し、研究と実践の協働空間の構築を方法論的に提案している。

●センターの平野隆之教授が南京大学の客員教授として委嘱

2011年7月、平野隆之教授が南京大学の客員教授として委嘱された。今後、両大学のさらなる交流が期待される。

●高知県中土佐町「地域福祉研究所」（仮称）の設立

過去数年間、当センターは高知県庁と協力しつつ、高知県でのフィールドワークを行ってきた。2010年度からは、市町村の地域福祉計画策定にかかわった。中土佐町では「地域福祉研究所」の設立が計画書に記載された。今後、当センターはこの研究所を物心両面で支え、地域住民が研究員となる取り組みにかかわりながら、フィールドワークのさらなる展開を目指す。なお海外研究協力者の具滋仁氏（韓国鎮安郡村づくりチーム長）と協力し、鎮安郡で近く立ち上がる予定の地元研究所とも連携しながら、福祉社会開発の中間支援の比較研究を行う。



日本福祉大学 アジア福祉社会開発研究センター ニュースレター Vol.3「アジアの福祉社会開発」

発行：2012年3月 日本福祉大学アジア福祉社会開発研究センター

〒460-0012 名古屋市中区千代田5-22-35 日本福祉大学名古屋キャンパス北館7F tel.052-242-3082

<http://www.n-fukushi.ac.jp/research/arc-wd/>