

福祉社会開発の支援ワーク

穂坂光彦 2011/03/13

(注) この原稿はアジア福祉社会開発研究センターのウェブサイトに掲載 (2009/12/15 付) のものを一部修正しました。原形は日本福祉大学通信教育部オンデマンド教材「福祉社会開発の支援ワーク」での講義です。主として福祉分野の社会人学生を対象に、開発と福祉との境界領域を探りながら、日本と途上国で相互に関連付けて議論しうる共通枠を考え、新たな「開発ソーシャルワーク」を開拓するのが講義の目的でした。

1. 「福祉社会」の「開発」とは

みなさん、こんにちは。これからお話しするのは、私たちにとっても模索中の新しいテーマです。2003年に日本福祉大学は、世界水準の中核的研究拠点 (COE) を形成する事業機関と認定され、文部科学省の競争資金を得ながら5年間の総合研究を実施しました。そのテーマは「福祉社会開発の政策科学形成へのアジア拠点」というものでした。この事業のフォローアップとして、2008年、日本福祉大学アジア福祉社会開発研究センターが、名古屋キャンパス内に設置されました。

COE研究で追求したのは、ひとくちにいうと、これまでの「地域福祉」と「社会開発」の融合領域に「福祉社会開発」と呼ぶべき新しい学問体系を開き、新たな地域実践手法を作り出すことでした。そのため大学の内外から、さらに海外の研究機関から、多くの福祉や開発の研究者を集め、共同研究を展開しました。いまでも、焦点を絞って、継続的に実施しているわけです。

以下では、こうした私たちの研究蓄積を基に、というよりも現在進行形の調査や考察を基に、21世紀の福祉課題に地域で挑戦する「担い手像」について、みなさんに提起し、ともに検討していきたいと思っています。

本題に入る前に、みなさんの多くは、「福祉」は耳慣れているにしても、「開発」のイメージはバラバラではないかと思うので、ひとこと説明しておきます。「地域の開発」というと、ダムの工事や、工場の造成を思い浮かべる方が多いようです。しかし「工事」と開発は別のものです。とくに私たちがこれから話題にする「社会開発」では、「工事」はあまり登場しません。開発は英語でdevelopmentですが、これは「発展」という意味もあるし「発達」と訳されることもあります。地域の人たちが様々な資源を利用しながら自分たちの将来を築いていくプロセスがdevelopment、つまり開発でも発展でもあります。とくにそれを目的意識的に、政策的に推進するときに「開発」といいます。スラムのような地区を衛生的な環境に改善すること、女性たちが高利貸しに頼らなくても自分の収入の道を見出せるように相互の金融システムをつくること、村の生産物を自分達で出荷できるように道路を良くすること、子どもたちが安心して学べるように地域内の学校・教員・教材を整えること、これらはみな「開発」と呼ばれる営みです。私たち誰も日常に関わる事柄ですが、開発途上国と呼ばれる「南」の国々の文脈で使われることが多い、ということはありません。

さて最初に「福祉と開発の融合」と言いましたが、二つのものを単純に足して一つにできるとは思っていません。それぞれの伝統的な分野で、今、どこに限界が来ているかを、双方で議論を重ねながら、互いに豊かにしていくべきだと考えています。私の考えでは、伝統的な福祉も伝統的な開発も、「参加」や「自由」という観点から見ると、限界を露にしています。一口に言うと、福祉は、既存の制度を前提にして、一定の基準によって人々のニーズを判断し、その不足分を公的に供給する、という本質があります。一方、開発分野では、プランナーは地域を前にして「この問題は、要するにこういうところから来ている。これに対してこれを開発すれば、因果関係を逆にたどって、問題が解決されていく」というように、要素還元主義的な立場に立ち、問題と「解決策」を対応させて、まず未来の理想像、ブループリントを描きます。資源を動員してそのブループリントさえ実現すれば、問題はすべて解決するというように論理が転換されます。

しかしいま私たちの目の前にある問題というのは、既存の制度に裂け目ができて、カバーしきれない矛盾が次々に現われていること、矛盾が特定の人びと・特定の地域にしわ寄せされること、ひとつのプランの下に長期的な合意形成を図るのが難しくなっていること、生き生きとした社会参加が抑圧され希薄になっていること、・・・こうした中で生活の安全保障(human security)が脆く、弱くなっている、という事態です。これが多くの問題の底に横たわっているのだと思います。これは、ある意味では、開発途上国にも共通しているのです。

そこで私たちの立場は、日本も途上国も同じ土俵に立って意味ある比較や経験交流が可能なレベルまで問題を掘り下げた上で、地域の問題に対して一元的・一方的に対策を施すのではなく、現場の内外のさまざまなアクターの相互作用を通じて、地域社会の諸関係と、それを支えるマクロな制度基盤とを変化させ、地域の中に多様な福祉の仕組みを作り出すことです。制度が機能しない現代日本、またそもそも制度が存在しない国々で、ギャップの中から、新しい福祉の仕組みの担い手が生まれるような、そういう「地域社会」があるはずだと、私たちは考えています。「福祉社会」の開発とは、そのような地域社会を意識的、政策的につくりだすことです。そのときに、そうした動きに外から関わるワーカーも、一方的な支援でなく、ひとりのアクターとして変化しながら、地域の変化を呼び起こしていこう、と考えるのです。それが、これから議論する「福祉社会開発の支援ワーク」です。



高知県大豊町の棚田

たとえば、これは高知県のある中山間地です。ここは高齢者率が50%ぐらいで、水の確保、交通機関、買い物など、既存のシステムが機能しにくくなっています。その中で、比較的高齢な人たちのグループは、伝統的な棚田から採れる米を大阪方面にブランド米として共同で出荷しています。この棚田の田植えをイベント的に行って、人を集めるという新しい動きを始めてもいます。今までの伝統的な村の組織に代わって集会所を維持しています。米作りのためには精米所をつくりました。それには高知県庁から補助金が出ています。

高知県にはユニークな制度があって、県のいろいろな部局出身の職員が「地域支援企画員」となって、行政のタテ割りを越えて市町村に派遣され、人々の地域おこしを手伝っています。この地区で働く企画員の方によれば、「グループの中で精米所のアイデアが出てきたときに、その精米所を基にして、村の人たちがどういふストーリーを作ろうとしているのかを一緒に議論しながら、それを支援しようとした」というのです。たんに施設基準として制度に合致しているかどうかを判定して「予算をつける」のではない、ということなのですが、この表現は印象的です。一人一人のストーリーを支えながら、共同の施設ができて、今までの伝統的な組織とは少し違ったところで新しい共同性が生まれます。一方で、県庁の職員全体の働き方のスタイルが少しずつ変わります。この米作りの場合は、大阪方面に出荷もするので、外との関係性も生まれ、イベントには学生たちが入って来たりします。こうした中で、さらに新しいアイデアが展開します。これは「福祉社会開発支援」のひとつの例だと思うのです。つまり、還元主義的な問題分析から始めない、ひとりひとりの自由なストーリーを支える「場」を地域の中に設定する、その中で関わり方のスタイルも変わっていく、ということです。



コミュニティハウスに集う子どもたちとチューター役のおとなたち (写真提供: 冬月荘)

あるいはまた、北海道・釧路にあるNPO地域生活支援ネットワークサロンは、障害児の親を中心とする当事者活動から出発しましたが、小規模事業所や、さらに障害の有無・種別を越えた地域生活支援事業へと、次々に増殖しています。現在、釧路近郊に20余りの拠点をもち、職員120名以上、予算3億円規模のネットワークサロンに成長しているわけです。この進化をリードしてきた日置真世さんによれば、活動拡大の基礎にあるのは、地域のいろんな人たちが集まってきて、形にならない様々なニーズが溜まっていく「場」です。それは仕掛けとしては、たとえば「コミュニティハウス」と呼ばれるも

のです。冬月荘という名のその空間では、生活保護世帯の子どもの高校進学を手伝うために、地域の学生や障害を持つ方々がチューターとして関わっています。楽しく集まりながら、次第に支援・被支援の立場が逆転し、循環していくそうです。さらに、生活課題を抱えた人自身が、それを種にして新しい事業を始めて地域ぐるみで運営したり、内容によっては行政による制度化に結びつけたりしていきます。このように、制度化以前の、その芽が生まれ育っていくような仕掛けが、福祉社会開発の出発点であり、それをコーディネートするのが「福祉社会開発の支援」である、と言えると思います。

つまりこれらにみられるのは、個別課題を既存の制度に結びつけて特定サービスを施すアプローチとは異なります。これまでの制度が対象としてきた定常的な地域問題とは異なる課題を扱っています。あるいはタテ割りの制度を越える問題を扱っているわけです。そこで有効と思われるのは、問題構造の因果関係の分析から目的-手段の体系を導き出すブループリント型のアプローチではなく、多様な問題もニーズも人びとも集まる中で、相互作用を活性化して、問題構造そのものを変化させ、資源が発見されていくような「場」を設定し、それを見守る、そしてフォローする、その中で仕掛ける側の主体や枠組みも変わっていく、ということなのです。

ここで、ひとつだけ海外の例としてタイを挙げます。1980年代後半から未曾有の成長を続けていたタイ経済は、1997年の通貨暴落によって、ほとんど崩壊の危機に瀕しました。世銀や日本政府の救済基金が設置され、タイ政府は社会的セイフティネットの構築に真剣に取り組みました。日本政府による「宮沢基金」のごく一部8000万バーツは、コミュニティ組織開発機構(CODI)という行政法人に任せられ、高齢者福祉の再建に使われました。タイ政府の社会福祉省による既存の高齢者施策は、予算約15億バーツ(40億円)で、全国で20の老人ホーム、18の高齢者保健センターなど、伝統的な施設運営と医療福祉サービスに限られています。その対象者は約20万人といわれ、全国100万の貧困高齢者層の2割をカバーするにすぎないのです。一方CODIは、その前身が1992年に設置された実にユニークな機関で、住民の組織化を支援し、かれらのイニシアティブを見守り、地区ごとに住民の貯蓄組合が運用する回転基金の原資を提供しながら、そのダイナミズムに適応するように自らを変化させる柔軟な組織文化を持っていました。

宮沢基金を使ってCODIは、タイの全76県に各100万バーツの基金を配分しました。各地に住民代表や関係機関からなる調整委員会が設立され、県内の高齢者グループによる計画を自主的に審査したのです。多くのケースでは、県内各地で高齢者貯蓄組合を結成し、各人が毎月10バーツ程度の出資を行って基金を増資し、基金の一部を福祉給付(医療費、傷病人の食費、葬祭費、音楽や寺院訪問などの社交費等)に、他の部分を所得向上貸付を行なう回転資金として基金そのものを維持する、といったものになりました。高齢者のイニシアティブが発現される「場」を各地に用意するという支援的な政策スタイルの結果、地域の人々は、自ら資金の蓄積や相互支援の仕組みを考え、住民主導のセイフティネットを編み出したのです。

この経験を基に、現在タイでは、全国の村役場やお寺を中心に村人の「福祉基金」ができ、自分達で相談して決めた福祉プログラムに沿って、医療費補助、奨学金、HIV/AIDSを抱える村人の療養費支給、麻薬常習者のリハビリ、障害者や失業者への所得創出資金貸し付けなど、多様なコミュニティ福祉活動が展開されています。住民が自ら福祉メカニズムを築いていくような契機を、行政側が基金を通じてサポートし、村人と自治体との対話の場や村同士の経験交流ネットワークを演出しながら、そのプロセスをフォローする、という展開がみられます。

住民による福祉基金への出資額は、ほとんどの村で、政府の提供した当初資金の3倍にも4倍にもなっています。こうした実例から、私たちは「福祉社会開発の支援」



寺の境内で行われている村人同士の貯蓄融資活動と福祉基金の積み立て

のイメージをつかみとることができるでしょう。

都市でも、このような福祉基金が、スラムの居住環境改善と重ね合わせながら各所でみられるようになっていきます。とくに 1980 年代後半からグローバル資本によって高級マンションやショッピングモールへの再開発が進み、



リサイクル業の家族とホームレスシェルター
(写真：Bangkok Post 2004/04/04)

住む場を失って路上や橋の下に居住するホームレス家族が目立つようになりました。さらに 97 年経済危機後に、失職した人々数百名が都心の王宮広場に寝泊まりするようになりました。このグループからホームレス組織が生まれ、政府機関と交渉した結果、CODI が介入し、鉄道脇の土地を借地してシェルターを建設しました。入居したホームレス家族は、地代に加え、1 日 1 パーツずつ貯金し、これに CODI が資金を補足して「福祉基金」をつくっています。ここからメンバーの医療費や子どもの教育費の補助を捻出しています。

2. 福祉社会の開発学

ここでは、「福祉社会開発」の骨格を示すために、歴史的な考察から始めます。福祉と開発を融合させる試みは、決して今に始まったことではありません。世界のいくつかの地域での、いろいろな流れがありますが、主として福祉分野から出てきたものとしては、1930 年代からイギリスの旧植民地で行なわれていた「コミュニティ開発」が有名です。現在のガーナにあたる西アフリカでは、総合的な村落開発が実験的に行われました。それまで植民地行政のもとでの福祉というと、都市の施設、たとえば養老院や孤児院などを中心に、限定的なサービスを提供するものでした。しかし、それでは農村に広がる大衆的な貧困を解決できないということで、植民地政府の福祉局は農村に出ていき、識字教育をすとか、診療所を設置すとか、小規模灌漑や道路を整備すとか、女性の組合をつくるとか、手工芸品作りを奨励するなど、コミュニティ全体の生活改善を進めることで貧困を緩和し、都市の福祉を補足しようとしたのです。限定された対象への伝統的な福祉供給でなく、地域対象の「開発主義的福祉」ということになります。

イギリス本国政府はこれに注目し、この手法に「コミュニティ開発」なる新しい用語をあてて、大英帝国の他の植民地の福祉部局に、同様の総合プログラム採用を指示しました。そして 1950 年代になって、農村のコミュニティ開発と都市の救済型福祉サービスをあわせて「社会開発」と呼ぶようになりました。その後、国連の一部でも、経済成長への基礎条件として人的資本や社会的インフラを重視する動きが強まり、教育や福祉、保健衛生への積極的支出が「社会開発」と称されました。そこでは、コミュニティ開発は社会開発を進める戦略のひとつでした。その後、社会開発は、国レベルの社会指標をめぐるマクロな議論が中心となっていきました。その一方「コミュニティ開発」は 70 年代には、内発的な村づくり論などいくつかのミクロな潮流に分かれていきました。土地改革などの制度的な条件を軽視しているという批判を受けたりもしたわけです。極端な場合には、民族解放運動を抑え込むために戦略的に上から強要される村づくりがコミュニティ開発と呼ばれることもありました。

それにしても、西アフリカでコミュニティ開発が始まったとき、そこには、その後の福祉や開発で常識となった本流のアプローチとは一味違う芽があった、ということは、確認しておきたいと思います。戦後の長い間、私たちは国家福祉主義、つまり国による一元的なサービス供給を前提にしていました。また開発分野では、経済成長さえあれば自動的に個人個人の福祉が向上するという理論を背景に、ひとりひとりへの支援策は二の次、三の次でした。これに対し、コミュニティ開発では、貧しい農村の人びとの共同的な「生産」能力を高める、という点で国家福祉主義と異なるし、そのために村人一人ひとりの生活向上への「直接的」な施策を行なう、という点でマクロ経済還元主義とも違ったのです。

こうした歴史を踏まえて、私たちは、あらためてマクロとミクロを統合しながら、福祉社会開発の枠組

みを考えなくてはなりません。その際に「地域」というメゾレベルに注目しました。「福祉社会開発学」という政策科学が成立するとすれば、それは次のような骨格をもつだろうと考えています。

マクロ	●人びとの自由な主体を成立させる「支援的政策環境」の<政策学>
メゾ	●関係変容の「場」の形成を支える<計画学>
ミクロ	●地域のアクターとしてワーカーも変化する支援の<臨床学>

政策学

まずマクロなレベルでは、人々の自由な主体を成立させる支援的な政策環境をいかに作るか、という意味での政策学があります。さきほど、「一方的・一元的なサービスを供給する国家福祉主義」という常識、と申しましたが、実は福祉国家スウェーデンの福祉モデルはこういうものではなく、「生産主義」的福祉であると、エスピン＝アンデルセンは指摘しています。つまり生産的・予防的な社会政策に傾斜していて、たとえば失業手当のように問題が起こってから生活保障のための給付にお金を使うよりも、雇用促進・職業訓練・転職支援・生涯教育・病気や事故の予防・家族支援などに「投資」して、そのことによって生活保護のような消費的な社会支出のニーズを低下させることに特徴がある、というのです。しかしそれは人びとをいわゆる自己責任に追い込むものではなく、逆に、すべての人が仕事をするのに必要な資源と動機をもつこと、そして実際に仕事があること、を福祉国家が保証する、ということなのです。



J. ミジレイ

日本福祉大学客員教授のジェームズ・ミジレイは、この「生産主義的福祉」の考え方を適用して、「社会開発」を規定しています。つまり、人々の生産的能力を高めるように政府が教育や保健に「投資」する、また地域の就業機会が増えるように「投資」することにより、経済的な見返りも社会的機会も拡大できる。救済的・消費的支援よりも、そのような「社会的投資」として福祉を行なうことを、彼は「開発主義的」福祉と呼んでいます。先ほどお話したような西アフリカで出発したコミュニティ開発が、彼のアイデアの源にあります。議論の重点はマクロな政策論にあります。

私たちは、「参加」をミクロな枠組みで考えることが多いように思います。いままで声を挙げにくかった女性たちも村の集会で発言して事業に参加する、といった場面では、「参加の促進」がファシリテーション技法などによって、さまざまに図られたりします。しかし、より本質的には、排除される人びとは、市場から、制度から、政治的意思決定から、排除されているのです。すると「参加」のためには、マクロなシステムの方が変わらなくてはなりません。



グラミン銀行の女性借り手グループ

2006年にノーベル平和賞を受けたグラミン銀行は、バングラデシュ農村の土地なしの最も貧しい女性たちに対して、市場への参加を可能にした点で、大変大きな功績がありました。貧しい人びとを組織化し、無担保の小口融資を提供する活動を、マイクロクレジットといいます。グラミン銀行は1970年代から、村々でマイクロクレジットを始め、女性たちがそれぞれに所得を得る事業を開始するのを支援しました。普通、こういう人たちの市場への参加を考えると、NGOは何をするかということ、お金をきちんとやり取りするトレーニングや、そのお金をどう使った

らいいのかという研修を重ねます。あるいは後でお話しますが、貧しい人たちがその貧困の原因を自覚するような「意識化」教育を行ないます。しかし、グラミン銀行を作ったムハマド・ユヌスは、そういうことは全然しませんでした。私たちの多くは「バングラデシュの、最も貧しい、女性たちですら、融資対象になり得る」ということに注目し、それを成し遂げ、示したグラミン銀行を賞賛します。けれども、これは昔ユヌス氏に直接聞いたことがあるのですが、ユヌスさんにとっては村の女性たちがそういう力を潜在的に持っていることは自明でした。彼がチャレンジして、示したかったのは、銀行がどう変わるか、ということだった、というのです。バングラデシュに限らず、銀行というものの多くは、ア

ンチ貧困者、アンチ女性であり、担保を持っていない人や夫の承認を得ていない人には、お金を貸しません。そういう銀行の姿を変えなければいけないというわけで、担保がなくても借りられる、バスに乗って町まで行かずとも村に銀行員がやってくる、新しい銀行の仕組みを作りました。そうしたら、女性たちは自分たちで事業や販路を考え、工夫し、生活を再建し、何百万人も女性たちがこれに参加するようになったのです。変わるべきは女性たちでなく、銀行という制度のほうでした。

参加とは、そういうマクロな枠組みで、システムがどう変わっていくかという文脈で考えるべきです。とすれば、問題を抱える人へのアプローチとして、「この人に何を与えるか」ということよりも、「この人の、必要なお金をお金を借りられるという人権、融資アクセスという自由は、なぜ制度的・社会的に抑圧されているか」に注目し、それを変える方向に働くこととなります。より具体的なアクションとしては、個人の意識を高めたり、能力を向上させる以前に、むしろ参加「機会」を提供する方向で、政策環境を整えるべきだ、ということです。



A. K. セン

同じことを、アジアで初めてノーベル経済学賞を受賞したアマルティア・セン博士は、次のように言っています。

「君がスラムの人たちを前にして考えるべきことは、彼らのニーズは何か、ということではなく、もし彼らが本来の力を発揮する自由を与えられたらばどう行動するだろうか、ということ、そして君はどのようにしてその自由を拡大できるか、ということである」。

もし私たちがスラムの住民に対し、「かれらは貧しい。住宅が必要だ。住宅を与えよう」と考え、一方的に住宅をあてがう政策を採ったとしたら、それは、この人たちを、まるで患者さんのように、つまり医者から与えられた薬をただ飲むだけの受け身の対象(patient)としてのみ、見なしていることとなります。

人間をそのように見てはいけない、誰もが自分の生き方を自分で選ぶ自由を持つ主体(agent)なのだ、とセンは言うのです。たしかにスラムの住民は、住環境を改善していく自由を奪われ制限されている人たちと言えるでしょう。もちろん状況によっては、公共住宅をあてがう施策もありえることです。しかし、より本質的には、いまその住生活確保への自由を制約している土地権利関係、住宅融資制度、建築規制などの不利な条件を取り除き、必要な資源へのアクセスを確保すること。そのことを通じて人びとの住まいを再建する力（自由）を発揮させる政策が求められます。ここで「スラムの問題」が、まともな住宅がない（だからそれをあてがえ）という見方から、人びとが自由を奪われている（だからその抑圧を取り除け）という観点へと、構造転換していることとなります。実際にそのような（介入型でなく）支援型の住宅政策をとっているアジアの国々もあるのです。

計画学

次に、メゾレベルの「計画学」とあります。これはすでにお話したように、「こういう問題に対して、この目標を立てて、こういう人や資金を動員すれば、目標が達成され、問題は消えてなくなる」という単線的なシナリオを描くのではなく、地域でのさまざまな相互作用を活発にすることで、問題そのものの構造転換を図っていく方法論を示しています。からみあう問題、しかも刻々変化していく状況に対して、これが根本原因だ、みんなでこれを解決しよう、というようにして描かれるブループリントがだんたんリアリティを失っていくのは、珍しくありません。ひとりひとりの貧困状態を解決するには景気の向上が必要、として、多くの公共工事を発注する「間接支援」の政策は、これに類するものです。そこで想定される因果関係には、たしかにある理論が前提されているのですが、固定的な理論に自分の未来を任せられない、という人は増えていると思います。文化人類学者のマーガレット・ミードは、ブループリント思想に見られるような、目的から手段を「科学的に」導出する還元主義、また目的達成のために人びとを手段化する操作主義を、批判しています。

グラミン銀行を例に挙げたので、マイクロファイナンスの議論を続けることにしましょう（単にマイクロクレジット＝小口融資だけでなく、貯蓄や共済保険など多様な金融活動を行なうものをマイクロファイナンスと呼びます）。マイクロクレジットが今や世界的に注目されているのは、グラミン銀行のように、貧困削減の効果が期待されているからです。そこで、私たち研究者がマイクロクレジットを対象に

する時、そのほとんどの問題意識は、あるマイクロクレジット運用の結果としてメンバーの貧困率はどれだけ下がったかとか、クレジットを得たのちに返せなくなってしまった人、つまり債務不履行は何%ぐらい出ているのか、といったことにあります。返せない人がいるということは、一定のシステムからの「ぶれ」と考えられるので、それがぶれないように何とかコントロールしてシステムを維持していくことが目標達成につながる、と考えられるわけです。

しかし私どもの計画学における最大の関心事は、そういうことではなく、「もし融資を返せなくなった



スリランカ「女性銀行」のスラムでの活動

人が出たとしたら、そのときそのメンバーを抱えるグループはどのような議論を展開していくか、その議論の結果として、マイクロクレジットというシステム自体がどう変わっていくか」ということにあります。「システムのぶれを小さくする」よりも、システムの言わば「ゆらぎ」を契機に全体が良い方向に変わっていく、というプロセスこそ、本質があると考えます。実際に、メンバーたちが定期的・自主的に集まり、取引だけでなく、情報を交換し、あるいはお喋りし、互いの経験を学びあう場が重なっていくと、そこからクレジットシステムのルールを変えていく、プログラム全体が豊かになっていく、という例は少なくありません。そのようにして、結果的に、一人一人の融資ア

クセスも高まるのです。また、単に融資の提供と返済だけでなく、共同の基金をつくったり、その基金をもとに健康保険や遺族年金などセーフティネットの仕組みを作り出したり、と発展していきます。

こう考えると、福祉社会開発研究におけるマイクロファイナンスという素材の本質は、女性たちがマイクロファイナンスを通じて作り出している「場」の質にあるように思えるのです。女性たちとて、融資を得て所得を向上させることを「目的」に参加しているのは当然です。けれども、それを契機としつつ、むしろ違う質のものが生まれてくることに注目したいのです。多くの場合、融資資格を得る条件としてグループ貯蓄が奨励され、そのためにスラム内の近隣グループが定期的集まるのですが、この「プロセス」において、成功しているプログラムでは、人々は集まること自体を楽しみ、経験を交換し、マネジメントについて互いに学びます。そのような時空が形成され、かつ変容していくわけです。こうしたプロセスの形成、つまり相互学習と経験蓄積の「場」ができるメカニズムこそ、福祉社会開発にとって重要でしょう。この交流的社会空間(social space)の形成を、いろいろな観点から説明することができます。その有力なひとつは、コミュニティ開発とは「組織費用の低い社会」を築くことである、とする余語トシヒロ教授の理論ですが、ここではこれ以上立ち入らないことにします。

こうして、一定のプログラムをいかに効率的にマネジメントするか、という計画学ではなく、新しい活動の企てが次々に生まれ、それに応じてマネジメントそのものが変化するような相互作用の「場」の形成と、学びのプロセスに注目したいわけです。

支援の臨床学

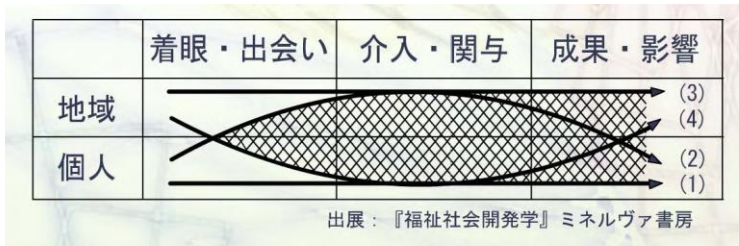
最後にマイクロ領域になりますが、伝統的な福祉分野でも最近新しい視点が生まれているようです。これは同僚の笹木俊一教授が話してくれたことですが、ソーシャルワーカーがクライアントの問題を要素還元的に分析して、これがダメだからあなたは問題を抱えてる、と言ってみたところで、相手はますます追い込まれていくだけです。アセスメント表を手に、ここがダメ、これはマル、という判定からプログラムをつくり、もぐらたたき的に問題をつぶしていくのではなく、本人の自由の拡大という観点から問題の構造を転換し、当人が真に生きる、楽しく生きられるための場を発見すること、そのために必要な関係構築をともに進めること、そういう視点にソーシャルワーカーが立つべきだ、というのが、笹木さんの主張です。

この「支援」の課題について、次節でやや詳しく述べます。マイクロな諸個人からメゾレベルの地域に対する支援や関わり、という領域で、福祉社会開発という考え方が、どのような視野を開くことになるか、

ということです。

3. 福祉社会開発の支援ワーク

これから議論する領域は、「コミュニティワーク」とか「開発ソーシャルワーク」とか「コミュニティソーシャルワーク」といった分野と重なるところがあります。暫定的に「福祉社会開発支援ワーク」と呼んでおきましょう。その活動が「福祉社会開発支援ワーカー」ともいふべき専門職によって担われるのか、担われるべきなのか、それはまた別の問題です。地域の住民も含め、いろいろな立場の人が「福祉社会開発支援ワーク」を行なっている、とも考えられるからです。



専門職であろうがなかろうが、あるワーカーが、対象とする問題に出会う（着眼することから支援が始まるでしょう。そして相手に関わり（あるいは政策的に介入する）、その影響（ないし成果）をもたらす（または期待する）、という支援の流れが想定されます。それを、きわめて図式的に個人レ

ベルと集団（地域）レベルとに振り分けて考えてみます。

地域に住むひとりひとりの問題に対応する福祉的介入として、伝統的なケースワークは、個別クライアントに治療的に関与して、その人の問題解決をサポートします。図の（1）の曲線がそれを示します。既存の高齢者ケアのアプローチも同様です。

これに対して、コミュニティソーシャルワークは、クライアント諸個人の抱える問題を地域の特性や社会関係にさかのぼって把握し、地域社会の変容を通じるなどして個別の問題を解決しようとするものとされています（2）。予防医学分野では、「ハイリスク戦略」と「ポピュレーション戦略」の関係が議論されています。疾患を発症しやすい高リスクの個人を対象に医療技術的なインプットを集中するハイリスク戦略は、リスクが集団内の一部に限られて特定され、長期的に有効な介入方法が確立しているよ



知多半島武豊町の高齢者サロン

うな、比較的限定的な状況においては有効でしょう。一方、この状況を必ずしも前提できない場合は、人口集団全体に介入するポピュレーション戦略の重要性が高くなります。近藤克則教授が率いる日本福祉大学の研究チームが関わっている愛知県武豊町での介護予防介入のアクションリサーチでは、地域住民が集い相互交流する拠点（サロン）を設け、虚弱高齢者を含む一般の人々の活動参加を促進し、地域全体を元気にするプログラムが試みられました。サロンという提案がどのような人にとってどう受け止められ、誰との間にどのような関係が生まれ、それはどのようなことにつながっていったか、住民と行政の関係は

どう変化したか、地域の人々の意識はどう変わったか、というプロセス生成の理解が、このアクションリサーチでは重要であり、いわば介護予防を「契機」にして地域の福祉的な政策環境の向上を促すと考えられたからです。そして結果として、ハイリスク戦略以上に、個々の高齢者の介護予防的効果が認められつつあります。

一方、伝統的に「開発」といわれる行為は、広域的な経済発展が自動的に諸個人の福利向上をもたらすという前提の下に、その介入は地域（または、よりマクロな）レベルの投資に終始していました（3）。

「社会開発」や「人間開発」といわれるものも、国レベルの資源配分の変化をマクロな指標で評価する、という点に主要な関心が置かれていたのです。しかし民族紛争や地域格差や社会的不利地域が拡大する中で、ひとりひとりの社会的排除や剥奪状況に立ち入り、脱貧困に向かって、組織や地域社会を再建する試みが現れました（4）。1990年代に登場した「人間の安全保障」アプローチは、こうした支援プロセ

スを意味しています。また近年の地域レベルの開発が、いわゆる参加型開発として、住民の声と資源にもとづいて行われる傾向があるのも、個人レベルまで掘り下げた関与を反映しているのです。

つまり、既存の福祉アプローチからは地域変化への関心が、既存の開発アプローチからは個体レベルでの貧困削減やエンパワメントへの関心が、両者を引き寄せて、図の交差領域を形づくっています。このこと自体は、とりわけ新しいことではありません。重要なことは、両者の関係をこのように設定することで、図の網掛け部分に示す領域が、多様な実践的関与や研究の枠組みとして明示されることです。たとえば、ポピュレーション戦略にしたがって高齢者ケアに取り組む場合も、出発点が高齢者諸個人の介護ニーズであるために、介入の最終的成果も身体的な健康の維持によって医学的に評価されます。しかしそれと同時に、福祉社会開発学の研究枠組においては、介入によって地域社会に生じた変化も、それ自体重要な研究対象として、取り込まれているわけです。一方、社会的不利地域へのマイクロクレジットや女性起業プログラムの導入が、地域投資効果のみでなく、どのように諸個人のエンパワメントを呼び起こしていくか、家庭内のジェンダー関係を変化させていくか、という研究関心や実践領域を開くこととなります。

たとえば「障害と開発」と呼ばれる領域のプログラムのひとつとしてコミュニティ・ベースト・リハビリテーション（CBR：地域社会を基盤とするリハビリテーション）があります。専門家主導の医学的リハ（施設中心のケアや在宅障害者へのアウトリーチ型サービス）に代わり、地域に住む障害当事者と周囲の住民たちが、障害者の真の社会参加のために物的環境・社会的環境を変えていく活動を意味します。この場合には、障害者ひとりひとりの多様性やエンパワメントに注目すると同時に、非障害者の行動や地域の社会関係の変容によって誰もが参加しうる地域社会の形成、いわゆる「社会的包摂」がなされるプロセスが、主要なテーマとして浮かび上がるのです。

ここで図式的に示しているために生じやすい誤解は、「成果」が等しいならば同じ政策評価を与えうるか、ということです。実は、関与とその影響の道筋は、文脈依存、プロセス依存なので、正解はひとつではありません。「終わり（成果）よければすべてよし」にはならないのです。プロセスで普遍的なのは、外部からの関与とともに住民の組織も形成され、経験が蓄積され、それに対応する形で外部者の変容が、いわば同時進行でなされる、という社会開発の特性です。

繰り返しますが、学習しあう「場」を形成する支援的関与が、各アクターの相互作用を活性化し、それが現実の政策介入のレベルでは多様な解を生む、ということになります。政策介入は外部者による時間限定の行為ですが、福祉社会開発は住民による永続的なプロセスです。成果・影響は再び地域の文脈に還元されます。したがって「成果」は、政策介入者にとってはアウトプットですが、住民にとってはインプットのひとつにすぎないのです。福祉社会開発が主たる対象とするのは、外部者を含むアクター間の相互変容を通じて、多様な解が適切に導かれるプロセスのありかたです。

そこで、この「アクターとしての支援ワーカー」ということについて触れます。私たちの大学院では、途上国の農村やスラムで苦労を重ねた開発ワーカー達が多く入学します。目立つテーマのひとつは、「貧しい人たちがいかに意識化するか」というものです。この背景にあるのは、ブラジルで識字教育運動を実践していた教育学者パウロ・フレイレの「意識化論」です。しかし、フレイレの本を読むと、「私があなたを一方的に意識化することは、原理的にありえない」と書いてあります。「意識化とは、優れて相互意識化である」というのです。実は大学院のテーマで「意識化」以上に登場するのは「エンパワメント」です。でも、エンパワメントも同様でして、ある人が一方的に他の人をエンパワーすることは、恐らく原理的にあり得ないでしょう。お互いに関わり、関係の変化により、相手がエンパワーされると同時に、私もエンパワーされるということです。

障害者の自立生活運動のリーダーで、最近わたしたちの研究科を修了された中西正司さんという方がいます。彼に聞くと、自立生活運動の中では「ピアカウンセリング」が一つの大きな柱になっています。障害当事者が他の当事者の生活の悩みを聞いてアドバイスするものです。ピアカウンセラーは、相手の

ことを「クライアント」とは言わないそうです。そして実際にピアカウンセリングのトレーニングの場では、相手と自分の主客を交代し、今まで相談に乗っていた相手が今度は私の相談に乗るという関係を作っていきます。

開発ワーカーもコミュニティソーシャルワーカーも、地域の人々に関わり、かれらを支援し、教育し、参加させます。それを固定化した専門職として行なうと、ワーカーがクライアントにサービスを提供する、言ってみれば医者と患者の関係に近づいていくでしょう。それでは本当のエンパワメントは成立しにくいのです。ここで福祉社会開発支援ワーカーが異なるのは、相手をクライアントと見るのではなく、アクター同士の相互作用をどう活性化するかという中で支援を考え、そのプロセスでワーカー自身も変わっていく。専門職を固定化しないで、地域のほうへ開いていく、ということなのです。

最後に、この絵を見てください。何を表しているのでしょうか。しばし考えていただきたいと思います。英語で **unlearning** という言葉がありますね。learning つまり学んで身につけたものを、今度は取り外して



いく、という意味です。鶴見俊輔氏は、これを「学びほぐす」と訳しています。みなさんの多くは、専門職として多くを学び、現場で実践してきた方々です。しかし、いま考えてほしいのは、learning でなく、unlearning なのです。つまり地域の新しい課題に照らしての「自己相対化」です。「看護師として」「ソーシャルワーカーとして」「開発援助専門家として」考えるのをいったん括弧に入れて、地域の人々の暮らしから、どういうことが健康を守ることになるのか、なぜ貧しさの中にあるのかを、考えていった先に、そのために必要な専門職や技術や施設のありようが、あらためて見えてくるでしょう。それを考える手がかりとして、私たちは「福祉社会開発の支援」というアプローチを提案しています。

David Werner and Bill Bowere, *Helping health workers learn* より

参考文献

- 日置真世・宮崎隆志・穂坂光彦・平野隆之(2011)「釧路市の自立支援プログラムの実践にみる地域福祉とセーフティネット」座談会『日本の地域福祉』地域福祉学会、2011.03 予定
- フレイレ、パウロ(1982) 里見・楠原・桧垣訳『伝達か対話か—関係変革の教育学』亜紀書房。
- 穂坂光彦(2004)「都市貧困と居住福祉」絵所・穂坂・野上編(2004)『貧困と開発』日本評論社 79-97 頁。
- Esping-Andersen, Gøsta (1992) “The making of a social democratic welfare state” in K. Misgeld, K. Molin, and K. Åmark eds. *Creating Social Democracy: A Century of the Social Democratic Labor Party in Sweden*, Pennsylvania State Univ. Press, pp.35-66.
- Korten, David (1980) “Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach”, *Public Administration Review*, 40(5), pp.480-511.
- Midgley, James (1995) *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*, Sage Publications. 邦訳は萩原康生訳『社会開発の福祉学』旬報社、2003。
- Midgley, James & Mitsuhiro Hosaka eds.(2011) *Grassroots Social Security in Asia: Mutual Aid, Microinsurance and Social Welfare*, Routledge, 2011.02.
- Sen, Amartya(1999) *Development as Freedom*, Anchor Books. 邦訳は石塚雅彦訳『自由と経済開発』日本経済新聞社、2000 年。