

第2部 シンポジウム「福祉社会開発の政策科学形成に向けて」 福祉社会開発学への方法論的考察

日本福祉大学教授 穂坂光彦



ここでは、まとまった「報告」というよりも、いま私が個人的に考えている課題について提起したい、発題したいと思います。以下では、4つのセクションに分けてお話しします。1番目は、やや定義めいた概念規定。2番目は、「福祉社会開発政策」として私たちは何を指すのか、という大まかな方向性。3番目は、いかにそれにアプローチするか、という方法論。4番目には、そうした手がかりになる具体例をいくつか示したいと思います。

1. はじめに —— 「福祉社会開発学」とは

福祉社会開発学というのは、要するに「福祉社会開発」を進めるための政策科学だと考えます。なぜ「政策科学」としての福祉社会開発学を強調するかというと、私たちは、「福祉社会開発」なるものの真理体系をまず描き、そこから、いわば演繹的に理論を現場に適用して開発を進めることができないからです。開発の「解」は、たえずその現場で新しく生まれ、たえず変転します。演繹的なモデルから一般解を導くことはできない、と私は考えています。現場の人たちがさまざまな解を生み出し、それが変化し、それに対して政策も変化していく、そして人々の関係が変わり、問題の構造自体が変わっていく。そういう「流れ」を全体として捉えるような、そういう方法を確立すること。ある意味では、方法論的な視点を明確にすることが、「福祉社会開発学」の立場だと思っています。

さて「政策科学」の課題は、途上国と先進国では様相を異にしています。途上国の社会開発が直面している最大の課題は、誰もが明日を信じて安心して暮らすことのできる「人間の安全保障」を確保することでしょう。「人間の安全保障」という言葉は、9.11の後、あるいは緒方貞子さんの登場とともに、日本の新聞紙上でもかなり頻繁に見かけるようになりましたが、もともと95年の世界社会開発サミット、あるいはその準備としての94年の国連開発計画の報告書で提起されました。つまり冷戦終結後の世界の開発のありようを提起するものでした。その理論的背景には、ヨハン・ガルトゥングの「構造的暴力」論とアマルティア・センの「支援政策型保障」論があったと思います。「安心して暮らすこと」ができるためには、たんに戦争がない、直接的な暴力がない、というだけではなく、私たちが日々脅かし紛争へと追いやる様々な脅威、つまり貧困、環境破壊、人権抑圧、感染症などが取り除かれていなくてはならない、ということです。そしてこれが主張されるポイントは、この課題

を安易に市場メカニズムのみに委ねるのではなく、効果的な政策介入が不可欠である、ということなのです。つまり、工業投資によって経済成長を引き起こせば、その便益はやがて社会各層に浸み渡り、最貧困層もいずれ豊かになって、福祉水準が向上する、というトリックルダウン仮説にもとづく近代主義的開発観を乗り越えよう、という呼びかけです（この数年間、世界銀行を中心に多数の国でも詳細な家計レベルの統計資料が整備され、その結果を用いた精密な経済学的議論がなされるようになって、トリックルダウン理論は正しいのではないか、という巻き返しが起こっていますが、ここでは立ち入らないでおきます）。どのような政策介入（より正確には「公共行動」）が適切なのか、ということは、貧困や環境を扱う開発論の焦点です。

一方また、高齢化と社会的排除が急速に進行するポスト工業化社会においては、行政が既定水準に基づいて一方的に福祉サービスを提供する政策が限界をみせている、と言えるのではないのでしょうか。市場が直ちにそれに代わるメカニズムであるわけではありませんが、効率と公正を保つ新しい原理が必要とされています。こうして、いま世界は多様な文脈で、人間の安全と幸福が保障される福祉実現のための政策科学を求めているわけです。

私たちは、この課題を解く手がかりのひとつを「福祉社会開発」と考えています。それは、制度的・社会的バリアを取り除くことを通じて、貧しく排除されていた人々も含めて諸個人が共同的な生活能力を開花させ、市場や行政を利用し変容させながら自らの福祉を向上させる、そうしたことを可能とする地域社会の意識的・政策的な形成、を意味します。そこでは、多様な組織・関係・制度を自ら創り出すようなコミュニティの展開を、政策としてどのように支えるべきか、政策や制度のあり方、それらの変化のあり方、が問われるでしょう。これが「福祉社会開発」の政策科学の最大のテーマであると考えます。

「福祉社会開発学とは」という点でお話しすべき二つ目は、これは「高齢者ケアの政策評価研究」と「アジアの参加型社会開発研究」との融合から生まれる、という前提です。振り返れば、ちょうど去年の今頃、平野教授の構想にしたがって私どもはCOE研究の内容を練り始めましたが、この点は、そのときからの前提となっています。二木リーダーが言われたように、これは研究ですから、論理の赴くところにしたがって、「この前提は正しくなかった」という結論が出て構いません。しかし、いまのところ私どもはこのことを大前提として進めていまして、今日のシンポジウムも、まさにその一歩であります。私自身は、この二領域の共通課題は、上に述べたように、地域のなかで市場や行政を資源として取り込みながら、自分たちの制度とか仕組みをつくり上げていくような住民の生活の場にある、と考えています。そのような地域社会をいかに政策的に支えるか、これに関わるのが私たちの統合的な福祉社会開発の政策科学ではなかろうか。それを模索する事例として、私の関わっている第三分野では、第1部でお話ししたように二つの領域を設定しています。障害者を軸に地域の主体間関係を変容させていくようなCommunity-Based Rehabilitation（CBR：地域に根ざしたりハビリテーション）と、貧困地域の住民が自ら基金を蓄積し生活保障の仕組みをつくりだすCommunity-led Social Safety Net（コミュニティ主導の社会的セーフティネット）の動きです。あとで少し触れます。

三つ目は、この政策科学は、私がみるところ、「政策分析」「政策評価」「政策立案の方法論」から成る、ということです。このあと近藤教授が主として「政策評価」に関わった話をされますので、私

は主として「政策のプロセスをどう分析するか」という視点からお話ししたいと思います。

2. 「福祉社会開発」政策の方向性

(1) 人々の力を発現させる「支援的な政策環境」の形成

私はこの大学に赴任するまで20年ほどは、アジアの居住福祉というか、スラムの改善を仕事にしておりました。この分野では、1980年代から“enabling policy environment”ということが言われていました。私は「支援的な政策環境」と訳しています（「政策環境」という語は、政策を支える風土や文化、国際関係、社会構造、といった外的環境を指すことありますが、ここでは、諸政策が織りなして出来上がっている制度的環境、のことを意味するとします）。居住分野だけではなく社会開発で一般的に使われるようになった言葉ですが、とくに居住政策分野でこの概念が主流となるまでには、歴史的経過があったのです。

これらの写真（略）は、バングラデシュの鉄道敷の住まい、インドネシアの河川敷の住まい、インドのカルカッタのスラムです。それぞれ背景となる条件は異なりますが、このような劣悪な住環境、つまり居住福祉の面からいうと水準以下の住環境に住む人々は、アジア大都市の概ね半数と考えられます。つまり少数派ではないのです。

これに対して、ほとんどの国で1960～70年代にかけてとられた政策は「低所得者住宅を公共資金によって供給する」ことでした。貧しいながらもイギリス型福祉国家を理想にしていた、とも言えないこともありません。政府として手をこまねいていれば、つまり「自由な」市場のなすがままにしていれば、スラムは拡大再生産されていくばかりでした。しかし、貧困住民を対象に公共が住宅を建設してあてがう、という方式が、シンガポールや中国を例外として、ほとんど効果を上げない、場合によっては逆効果だ、ということは、10年を経ずして分かり、援助機関も手を引きました。その財政的、政治的、技術的、制度的理由はたくさんありますが、本日は省略し、少し一般的に、理論的に、たとえばアマルティア・センがどのように言っているかを紹介いたします。

「ベーシックニーズ型の発想の誤りは、人間を agents（行為主体）でなく patients（ケアの対象）として扱ったことである。人間は変化への agents（作用素）でもある。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」（2002年の世界ハビタットデーのために UN-Habitat が編集したビデオ Agents of Change: Amartya Sen's Five Freedoms に収録された発言）

ベーシックニーズ政策というのは、先述のトリックルダウン戦略に代わって、貧困大衆の衣食住や医療・教育などのニーズに直接に対応する開発戦略として、70年代後半に提唱されたものです。さて、ほとんどの途上国政府が、スラムに公共住宅をつくる政策を諦めたあと、どのような政策に向かったかということ、途中の経過を全部飛ばしてひとくちに申し上げますと、いわば「支援的な政策環境を築いていく」ことだったのです。それは、公共が住宅そのものを提供するのではなくて、スラム住民たちが自分たちで住まいを築くために必要な資源、具体的には土地、住宅ローン、技術、情報、ある

いは住まいの周りの環境を整えるサービス、インフラといったものを、きちんと行政が整えることにより、人々の住まいを築く力を引き出す、という政策でした。

このことを、「スラムの住民をどうみるか」という視点からセンは語っています。一定の水準以下の人たちに対して公共住宅を提供するのは、「住」における典型的なベーシックニーズ政策ですが、それは人々を patients（ケアの対象）としてみることになります。お医者さんから一方的に処方箋を与えられるだけの患者としてみている、というわけです。しかし、人間はそうではなく、agents（行為主体）だということ。agents というのは、学問分野によってかなり違う使われ方をします。最近流行のミクロの開発経済学では、非対称の情報の方の担い手として使われます。「複雑系」理論では、システムの中で相互作用を及ぼしあう構成要素のことを指します。センの agents は、社会哲学的・倫理的に、「生きる選択肢の中から自ら責任を担って行動を選び取る主体」として捉えられます。人間をそういうふうにみなければいけない、とセンは言っているのです。

ここでは居住分野に限定して申しましたが、放任的な市場主義でも、政府の一方的なサービス提供でもなくて、人々が自らの意思と責任に基づいて自分に最も適した道を選び取ることができるような政策的な枠組み、を築くことが最も重要なのだと考えます。

(2) 諸個人の生産的能力を高める社会的投資としての福祉

もう少し福祉の方に引きつけて申しますと、「社会的投資としての福祉」ということになります。これは、私どもの客員教授でありますジェームズ・ミジレイ氏が言っていることです。彼は「社会開発」について、このように説明しています。

「社会開発」とは、経済発展のダイナミックなプロセスに関連づけられながら人口全体の福祉 (well-being) を促進するようデザインされた計画的な社会変化のプロセスである。社会福祉は人々を一定の水準に維持する (to maintain) ことに関心を払ってきたが、開発する (to develop) とは経済成長のプロセスを非排他的 (inclusive) なものとし、人々自身がそこに関わり便益を享受できるようなダイナミズムを本質とするものだ。市場やその中の小規模起業家や、地域のコミュニティやそこでの家族など、多様な主体が、それぞれ社会の中で制度的に役割を担うもの (social institutions) として社会開発に関わること、かつそれらを計画的に支え調整する役割を果たすものとしての国家の役割を重視する。鍵となるのは、人々の能力を高め・支え (enabling/facilitating) 投資する政府の役割である (Midgley, *Social Development*, Sage 1995)。

昨年11月のCOE国際シンポジウムで、彼は、政策科学としての社会開発の知的源泉は二つある、と言っていました。第1は社会政策論 (social policy) – 「社会福祉学」と言ってもよいと思いますが、第2は開発研究 (development studies) です。文字どおり、これらの統合が社会開発 (social development) だというわけです。しかしこれらの二領域とも、ある意味で近代主義的で、国家的介入と管理を前提にしていました。そこで最近になって、一方では市場化を信奉する新自由主義の立場から、他方では共同体的連帯を至上のものとするポスト近代主義者たちによって、批判の対象となっている、というのです。しかし社会開発は、その欧米中心主義を克服して多文化主義に立脚し、またミクロな地域レベルの行動や計画をじゅうぶん視野に取り込むことができれば、プラクティカルで体系的な政策科学となりうる、というのが彼の趣旨でした。

上の引用にあるような「人々の能力を高め、支え、投資する政府の役割」というのは、先程の「支援的政策環境」の概念と、とても近いことがお分かりでしょう。ミジレイは、制度派福祉政策（institutional social policy）のチャンピオンだったティトマス教授の弟子でした。ミジレイは「社会開発」という概念を提起するにあたって、国家の役割を否定していません。むしろ、国家・行政・政府の役割はますます重要だ、という立場をとっています。ただ、国家以外のさまざまなアクターをそれぞれ社会的制度として認め、なおかつ政府からの一方的なサービスではなくて、それぞれの人たちが自らの生産的な能力を高めるような、そういう意味での投資をすることが、これからの福祉ではなからうか。そこにおいて福祉と開発は結びつく、という言い方をしているわけです。

何年前かに、ミジレイさんに私はこう質問したことがありました。「投資は常に『見返り』をもたらすとは期待できないでしょう。最終的なセイフティネットの必要性は、やはり社会的投資とは異なる次元で議論されるべき面もあるのではありませんか」と。彼は次のように答えました。「社会的投資も社会福祉の枠内でなされることだ。私が実際に出会った例だが、マドラス郊外にハンセン病による障害を持つ男性がいた。地元のソーシャルワーカーが職を斡旋した。マンゴーのプランテーションで、木の下に座り、実を取りに来る猿に石を投げて追い払う仕事だ。それは10年前のことだ。今は再び路上生活に戻ってしまっているかもしれない。しかし、もしかしたら、プランテーション管理会社を興して、それなりの家族生活を営んでいるかもしれない。まずオプチミズムを持つことが大切だ。マイクロクレジット（無担保の相互保証に基づく小口融資）だって万能薬であるわけがない。しかし、こういう政策はこういう欠点がある、と指摘しているだけでは、世界は暗いのだ。」

まとめますと、私は「支援的な政策環境」を、こういうふうに考えています。Enable というのは、ある人を able にするという意味ですね。たとえば今私が本を読むことができない（disabled）とします。それには、いろんな意味があります。私に視覚障害があったら読むことができないかもしれません。字を教わったことがないから読めないということもあるでしょう。それから今、車の中で揺れていると読めないという場合もあるでしょう。今電灯が暗いから、明かりがないからこれが読めないということもあります。いま挙げた例の中で、私の視覚能力の問題、識字能力の問題、これは私の個人的な力能に関わることです。皆さんリハビリテーションのご専門の方もいらっしゃると思うのですが、例えば教育であるとかトレーニングであるとか、そういうことである程度回復できる。ここで問題とするのは、もうひとつの側面です。揺れているなら車を止めればよい。暗いなら明かりを灯せばよい。状況を変えることによって本来私が読めるはずの力が十分に発揮できるような、そういう支援があります。

人間の力能を高める、ということに加えて、社会のあり方、人間関係や制度を変えるという、そういう政策のあり方も含めて、その人の機会集合、あるいは可能性の広がり、のことを、センは「ケイパビリティ」と呼んでいます。バングラデシュのグラミ

人間の力能を高める、ということに加えて、社会のあり方、人間関係や制度を変えるという、そういう政策のあり方も含めて、その人の機会集合、あるいは可能性の広がり、のことを、センは「ケイパビリティ」と呼んでいます。バングラデシュのグラミ



ン銀行は、マイクロクレジットによる貧困削減で有名ですが、農村の土地無し層の女性という、おそらくこの世で最も不利な立場の人々に対して、識字教育やマーケティング指導をするのではなく、逆に、銀行という制度を女性貧困層にもアクセスできるような仕組みに変えることによって、彼女たちの発展を支えたのです。

3. 「福祉社会開発」政策のアプローチ

(1) ブループリントからプロセスへ

これから私が申し上げたいのは、この何年間考えていることですが、ひとくちに言いますと「ブループリント型のアプローチからプロセス型に転換しなくてはいけない」ということです。ブループリント型の開発アプローチとは何か。地域でも国でもいいのですが、まず「私たちにとって望ましい未来は何か」ということを描く、つまり「公共の利益」に基づいて誰か専門家が描けるという前提があるわけですが、そうすると、その目標はある種の指標で示されます。その指標を達成するためには、このような資源要件が必要十分、と定めます。こういう資源があるとき、こういうメカニズムで資源は利用される、ということで、そのメカニズムはすでにわかっているわけです。したがって、こういう資源をこういうタイミングで投入すればアウトプットはこうなる、アウトプットが出れば想定されたメカニズムにしたがって便益は生まれるにちがいない、という要素還元主義です。これがブループリントの特徴です。

ご明察のように、これは「プロジェクト」の思考法です。プロジェクトというのは、始めがあって、終わりがあって、資源要件がある。私どものところに来る大学院生に最も多く見られるステレオタイプは、「開発というのは開発プロジェクトを実施することである」というものです。そうではないだろう、というのが、私たちの最初の問答です。大砲を撃つときに、敵の位置と風の強さ・向きを条件として、弾薬の量と発射の角度をインプットすれば、あとはニュートンの法則に従って狙いどおりに大砲が敵陣に到達する、すると計算どおりの数の人を殺せる、ということですね。これがプロジェクトアプローチ、ブループリント型の発想です。この地域にこれだけの投資をこのタイミングで投下すれば、何年後には住民の所得水準が何%上昇する、という。しかし開発というのは、そんなものでありうるはずがない、と思うのです。

(2) プロセス型のアプローチ —カラチにおける下水整備の例—

この写真(略)は、パキスタンのカラチ郊外にある住宅地です。現在約100万人が住んでいる、ひとくちで言えば「スラム」です。このスラムに1980年から、アフタル・ハミッド・ハーン博士という開発分野の大御所が来て、NGOをつくって支援活動を始めます。彼が最初にやったことは、ひたすら人々の間に入って話を聞くことでした。やがて具体的な仕事として下水道の改善に取り組むことを決意します。

こういうようないわば非合法開発の新しい地区ができるとき、最初に問題になるのは、水の確保、町への交通機関、墓地の場所、学校(寺小屋)、住民登録、といったことなのですが、それぞれの地区でなんとか解決されていくものです。住民がバス会社と交渉して路線を設けたり、みんなで井戸を

掘ったり、給水タンク車に金を払って来てもらったり、盗電したり、します。しかし下水は、なかなか難しいのです。これは誰が考えても行政の仕事です。未整備のまま不衛生な環境が続く一方で、選挙のたびに政治家の空手形の餌にされていたのです。

ハーンは、この構造を変えなければ、と考えました。まず、一つの路地に30~40世帯が住んでいますが、この人たちを組織化して、みなで話し合いました。自分たちの路地、それは糞尿が垂れ流されているような路地ですが、そこに自分たちでお金を出し合って路地管をつくと決めた場合は、ハーンのNGOはローコストな技術についてアドバイスしよう、という話になりました。

このようにして、約10年間で、ほぼ100万都市の90%の路地が改善されました。以前の地区では、乳児死亡率が130~140（出生1000対）ほどでした。改善後は、30とか40です。いま日本の都市の乳児死亡率は3か4ぐらいではないでしょうか。アジアのマニラとかニューデリーのような大都市では乳児死亡率は日本の約10倍、そのなかのスラム地区ではさらにその7~8倍あります。つまり、この地区で死亡率が130~140から30~40に下がったことは、スラムとされたこの地区が一般の地区と同じようになったことを示唆しています。

しかし、ここで私どもが関心を持つのは、指標の変化ではなく、これがいかにして、プロセスとして出来ていったのか、ということです。乳児死亡率を下げる目的のために、下水計画を作成して、住民や資金を動員して実施するのは違う事情だったのです。ハーン博士自身、亡くなる前に私に、「下水を作るのを目的に人々を組織したのではない。逆だ。いったん組織されれば人々は自分たちの力で考え、交渉して、町を築くことができる。大切なのはそのことだよ」と語ったことがあります。下水はそのための手段だったのです。自分の住む路地を改善すれば、その先は当然垂れ流しになります。多くの路地が改善されれば、行く先はもっとひどいことになるわけです。では、そういう二次的な路線はどうするか。そこで、また地区の代表たちが集って、「ここも改善していこう」ということになり、路地代表が集まって改善していく。そういうかたちで100万都市が改善されたのです。

では、その先はどうか。もちろん垂れ流しです。カラチは現在人口800万、そろそろ1000万近い人口になります。カラチには大きな川が7本ありますが、数年に1回しか雨が降らないようなところですから、川というのは要するにドブ川です。この大ドブ川をどのように改善するか。それも皆で話し合って取り組むのか。そうはなりません。これは、いくらなんでも行政がやるべきことです。実は、この段階になって初めて、カラチ市役所が住民と向き合って、「カラチ市全体の下水道をどうするか」を議論する社会的なダイナミズムが生まれてきたのです。ハーン博士がねらっていたのは、住民が、行政に要求するよりも、行政の機能に取って代われる力を見せることによって、行政との対等な関係を開く、というまさにこの点だったのです。

実は、私はかつて国連のHABITATという居住専門機関にいました。そこから、下水道の専門家が80年代にカラチに派遣されました。下水道は、いろいろな都市計画事業のなかでも最もブループリント型で取り組まなければならない仕事だと考えられています。都市全体の人口と土地利用変化を予測して、きちんと下水幹線を計画し、終末処理場を整え、二次管をつくり、最後に路地のところまで管が伸びればトイレにつないでよい、というわけです。ところが、ハーン博士はこれとはまったく逆にやっていったことになります。国連専門家は仰天しました。ドナー（資金提供者）からは、ハーン博士のプロジェクトと国連とに、似たような地区に対する資金が同時に出ていました。「ハーン博

士の手法はとんでもない」と国連専門家がドナーに訴えた文書が、このスライド（略）です。ハーンの方法は「手探りで（exploratory）進化的な（evolutionary）」「その時々の場合当り行動」による「コミュニティへの接触とその反応のプロセス」を通じて「社会学的固有性（sociological particularities）」に応じているにすぎない、という批判に対比させて、まさしく「全体計画」で「確定された対象」に対して「数量的な目標値」を定めて「時間とコスト」を限定して実施しなくてはならないとするブループリント型思想の「真髄」が見事に露呈されています。蛇足ですが、ここで「ハーンの手法」として挙げられている特質は、ほとんどみな「複雑系」理論のキーワードに合致します。「複雑系」という概念が生まれる前の82年の文書なのですが……。結果的には、この専門家は、ほとんど何も成すべきところなく、数年にして地区を去ります。一方、ハーン博士のプログラムは、カラチ全市へ、さらに他都市へと、広がっていったのです。

(3) マイクロクレジットにおける場とプロセスの形成

すでにマイクロクレジットについて若干触れましたけれども、私は、マイクロクレジットとは、プロジェクトではなくて、プロセスをつくる一つのツールだと思っています。プロジェクトを掲げて地域に入っていくことは、「みんなでこういうことをやろうよ」と動員しながら全体をまとめて一つの目標に到達することを意味します。しかし、マイクロクレジット（あるいは、その発展形として、後述のような、それぞれのコミュニティが持つコミュニティ基金）



は、自分たちがアクセスできるファンドが今そこにあるということで、これは個々の人たちが自分たちの将来のストーリーを描いて、それぞれに実現していこうというときに、それを担保する力になるわけです。そういう意味で非常に面白いツールだと思います。

しかし私たち開発研究者の多くは、プロジェクト型思考にどっぷり浸かっているので、マイクロクレジット研究もプロジェクトとしてアプローチする場合は、圧倒的に多いのです。たとえば、マイクロクレジットにより生計向上プログラムに融資を回して女性たち（マイクロクレジットプログラムの多くは女性を対象にしています。これは理由のあることです）の内職を産み出すのですが、当初のプランに従ってどれだけ雇用が生み出され、どのくらい実際に所得が向上したかを検定する研究はたくさんあります。途中で返済不能になった女性はどれくらいいるのか。それはシステム論的にいえば「ゆらぎ」です。返済未納率という「ゆらぎ」をどれだけ最小に押し込めてシステムを運営し、所得の向上という最終目標をどの程度達成したか、ということが最大の関心事になるわけです。

私のマイクロクレジットに対する研究上の関心は、それとは異なります。マイクロクレジットを、結果を出すためだけの「プロジェクト」と見るのではなく、融資バリアが取り除かれる新たな秩序形成への「プロセス」と見るべきだと、考えます。貯蓄融資グループの中で脱落しそうな女性か

出たとき、他のメンバーがいかに対応したか、その対応の仕方はメンバーたちの経験の蓄積とともにどのように変わり、外部機関との関係をどう変化させたか、あるいはそのことによって、ルールがどのように変わったか。「ゆらぎ」が生まれたときは、ゆらぎを相互作用によって取り込んでシステム自体が変わっていくものです。そのプロセスを研究として描き出していきたいと考えています。

それはなぜかという、福祉社会開発を考える上で、マイクロクレジットという素材の本質は、女性たちがマイクロクレジットを通じて作り出している「場」の質にあると考えるからです。女性たち自身が当然、融資を得て所得を向上させることを目的に参加してきます。けれども、それを契機としつつ、そのプロセスで、違う質のものが生まれてくるのです。私自身は過去15年間、スリランカのスラム女性住民がつくってきた注目すべきクレジットグループの随行者なのですが、そういった成功しているプログラムでは、人々は、楽しんで集まり、というよりも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ぶ、そのような時空が形成され、かつ変容していくのです。こうした相互学習と経験蓄積の場ができるメカニズムこそ、開発にとっては重要だと考えるのです。

このような交流空間 (social space) の形成は、取引費用と機会費用の関係から説明できるかもしれないのですが (穂坂光彦「都市貧困地区の居住環境と住民」柳澤悠編『現代南アジア 開発と環境』東大出版会、2002)、ここでは「複雑系の理論」から考えてみます。リハニは、栄養不良や非識字や人権抑圧を解決するために経済成長を求める伝統的な開発観を批判して、逆に、一定の人間的能力を持つ諸個人が自由に相互作用を及ぼすことがまずあってこそ、経済発展も可能となると主張します。

複雑系においては、相互作用なくして進化も進歩も生じない。社会になにがしか発生するためには、構成員が相互作用を及ぼすべく free で capable である必要がある (Rihani, *Complex Systems Theory and Development Practice*, Zed Books, 2002)。

面白いことに彼は、ここで「相互作用を及ぼす」という言葉は、昔は「参加する」と言われていた、と注を付けたりしています。いずれにせよ、相互作用の場がどのように形成されるか、ということが、私たちの第一の関心事となるでしょう。

冒頭で、CBR を素材に「障害と開発」問題を扱う予定であると述べました。私は「障害」の専門家ではありませんので、「開発」の課題からアプローチすることになりますが、次のように考えています。障害問題をシステムの「ゆらぎ」と見て排除しコントロールする現在の開発システムに、障害者「も」参加できる、のではなく、「ゆらぎ」を積極的に取り込み、障害者や、彼ら彼女らを取りまく住民、あるいは「専門家」が、障害問題を契機に、それぞれに相互作用を及ぼし、そのことによって各主体が変わり、諸関係が変わり、結果として「障害」という問題群の構造そのものが変化していくような、そういう「場」を設定するのが「開発」の側の課題だと思います。

4. 「福祉社会開発」政策の具体例

(1) タイのコミュニティ組織開発機構 (CODI)

政策の「あり方」の具体的な例として、タイのコミュニティ組織開発機構 (CODI) についてお話しします。CODI というのは政府機関です。全国の都市スラム (最近では農村もカバーします) にマ

イクロクレジットの原資を与える中央基金の運営事務局です。

タイでは1980年代を通じて貧富差が拡大し、都市貧困問題が重要な政治課題のひとつとなりました。タイ政府は1992年に、当初資金12億バーツ（当時約60億円）を拠出して回転基金を設置したのです。スラム住民組織が追い立てへの抵抗や地区開発を構想する際に、地区ごとに貯蓄組合を結成するよう励まされます。きちんとした貯蓄活動を最低3カ月続けると、責任ある組合と認められて、組合による計画に基づき、基金からの低利融資を得られるのです。97年前半までの当初5年間に、このプログラムは全国のスラム約2100地区の4分の1をカバーし、生業、土地購入、住宅改善、地区インフラ施設、回転基金等のための融資がなされました。

ところが1997年のタイ通貨暴落に際し、このプログラムも一時危機に陥ったのです。多くの組合が、経済危機の影響を受けたメンバーの失業や減収、高利貸しへの負債等を原因として、返済不能状態になりました。これに対して事務局は、問題を生じている組合に特別融資を与えるとともに、問題地区の運営体制を点検しました。また地区同士の意志疎通と相互支援のために、地区間を結ぶ組合連合の場を設けました。さらに、連合同士のネットワークも形成されてきたので、対応して、個々の地区組合よりも、これら連合やネットワーク組織に融資し、そこに融資運営責任を任せるようになりました。

経済危機救済のために世界銀行融資や日本の「宮沢基金」（アジア経済危機勃発の翌1998年に、当時の宮沢喜一蔵相の名を冠して日本政府が東南アジア向けに開発した緊急融資）が投入されました。この利用にあたって基金事務局は、各地に形成された組合ネットワークに戦略の策定を諮ったのです。その結果、各地区内で会合を持ち、調査を行い、福祉プログラムを運営させるシステムが出来上がりました。奨学金、高齢者給付・貸付、HIV感染者への給付、医療費・医薬品補助、麻薬常習者のリハビリ、失業者・障害者の所得向上融資、などを内容としていました。組合同士の議論から生まれたこうしたメニューに沿って、各地区はプログラムを設計し、連合組織によるスクリーニングを経て、予算化し、中央からの資金を得て実施したのです。

宮沢基金の一部は、このようなメカニズムを通じて住民が創出した高齢者福祉に適用されていますが、とても多様です。政府の社会福祉省による高齢者施策は、予算約15億バーツ（50億円）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。そこで2000年末に、CODIは宮沢基金から8000万バーツを得て、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審査しました。多くのケースでは、県内各地に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や医療保険のための回転基金として維持する、といったものです。このビデオでお見せしたタイ南部にあるイスラム教徒中心の県では、高齢者達が20万バーツを医療や葬祭の緊急給付基金として取り分け、80万バーツでゴム園を購入しました。これを共有資産として、ゴム園からの収入を基金増資手段としたのです。イスラム教では、利子を取る行為が禁じられていますから、それに代わる巧みなマネジメントなわけです。

CODIが注目されるのは、その前身時代を含め過去10年余の試みを通じて、住民のイニシアティ

ブを見守り、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政府機関であったことです。各地のスラムのなかに貯蓄組合が育ち、その連合体や地域を越えるネットワークができると、どんどんそこに意思決定権限を与えて、それに対応してプログラムのスキームを変えていくのです。そうやって、自分たちも変わることができる政府プログラムなのです。その結果、地域の人々は、自ら資金の蓄積や支援の仕組みを考え、相互のセイフティネットを編み出したのです。

(2) インドの女性搾乳者支援政策

もう一つ、具体例を挙げます。インドの女性搾乳者支援政策についてです。女性搾乳者というのは、牛や水牛の乳を搾って少額の現金を手に入れているインド農村の主婦たちのことです。ご紹介するのは、先週発表されたばかりの私どもの修士論文の一つ、秋吉恵さんの「酪農政策が農村開発を達成するプロセス—女性酪農協同組合の事例から—」という論文です。

ふつう、農業生産性の向上と生活改善を目的とするプロジェクトにトップダウンで取り組もうというときは、まず生産性向上から考えます。ミルク生産の効率を向上させ、生産を拡大して収入が獲得できれば、その結果、次第に生活も改善され、女性たちはだんだん自立していくに違いない、というわけです。しかし、このケースで秋吉さんが明らかにしたのは、次のようなことです。NDDBとは酪農分野で組合づくりを進める政府機関ですが、実は後でお話するコーテンの論文に取り上げられたように、学習プロセス型のスタイルをとるユニークな組織でした。ところが80年代以降、活動が拡大するにつれ、生産性向上というターゲットにどんどん傾斜していったのです。つまり、私に言わせてもらえば、ブループリント型になっていったのです。しかし幸いなことに、このソラナダ村では、SEWAという有名なNGOが女性の自立や福祉支援を行っていました。つまり両者がつくる、ある種の支援的な政策環境が、ここにはあったのです。その中で女性たちは自立した主体となり、家庭のなかでの意思決定、あるいは地域での関係、外部との関係において次第に自立した個となっていきました。そして、そのことが、結果的に、生産性向上と生活改善を生み出した、というわけです。

残念ながら、私は秋吉さんの指導教員ではありませんでした。この図式は、私が彼女に押し付けたものではなく、秋吉さんと私は、異なる事例を扱いながら、とても近い結論に至ったことになります。

実をいうと、このようなプロセス型—つまり経験から学ぶ相互学習のプロセス (mutual learning process) という意味ですが—の計画論は、いまに始まったことではありません。すでに20年ほど前から言われてきたことなのです。インドのNDDBを含めアジアの5つの事例を検討したデヴィッド・コーテンは、次のように言っています。

これら持続的な開発事例の成果は、外部者が「プロジェクト」なる既定の時間限定的な目的を掲げて地域住民を動員するのではなく、外部者（ないしプログラム推進者）と住民とが、ともに学びあい資源を共有しながら相互の適合関係 (fit) に至るべく、プログラム側の変容と住民の組織的能力の形成という「学習プロセス」によって導かれた (Korten, "Community organization and rural development: A learning process approach" *Public Administration Review*, 40/5, 1980)。

プログラム側と住民組織とが相互作用を通じて、適合的な関係に至り、その過程で双方が変わり、

ターゲット自体も変わっていくということです。この20年間の積み重ねから私たちが得ているものは、このような相互作用メカニズムを分析する概念装置、そしてそのための豊かな事例、ではなからうか、と思うのです。ご紹介してきたような事例の分析に基づき、さまざまな主体や政策環境の変化を通じて、新しい福祉の仕組みができあがってくるプロセスの形成の条件、あるいは agents（行為主体）間の相互作用の場を支えるような支援的環境の成立の条件についての洞察を与えるのが、私たちの目指す福祉社会開発学ではなからうかと考えます。