

## 開発と参加－社会福祉の役割

内 田 節 子

1974年6月29日夜、ロンドンへ向け羽田を発った。7月14日から7月20日まで、ナイロビ（ケニア共和国）で開催される第17回国際社会福祉会議に出席するに先立ち、ヨーロッパ5ヶ国（英国、デンマーク、西ドイツ、フランス、イタリア）の社会福祉事情を視察するためである。「開発と参加－社会福祉の役割」（Development And Participation—Operational Implications For Social Welfare）が今回の会議のテーマであり、このことに関連して、人々の生活の向上のために社会福祉はいかなる役割を果たしているか、とりわけ社会福祉に従事する人々のかかわり方などについて知見を得たいと考えた。

ロンドンおよびパリの訪問は、1969年について2度目であったが、今回のヨーロッパ各国の訪問で何よりも驚いたことは、物価の高騰であった。今日インフレーションは世界的傾向であることは十分に承知していたが、余りの高さに驚いたのである。しかし訪問した各国の中でロンドンの物価は最も低かった。これは現在英国で所得政策が行われていることによるものである。

ロンドンの市街を歩いて感じられることは人々の生活が質素であり、しかも彼等が切りつめた生活を悠然と耐えていることである。アフリカでの会議終了後に再びロンドンに戻り、友人の家に4、5日滞在したが、彼女の生活は質素そのものであり、レタスの葉っぱ一枚も無駄にしなかった。そしてにこやかにクッキー付の紅茶をすすめてくれた。彼女や彼女の友人達からは一度も不平をきかなかった。英国人は耐乏生活に慣れていると時折きかされたが、彼等の悠然とした生活態度は、彼等が十分に国情を理解し、参加していることを意味しないだろうか。勿論国民一人一人の理解と参加を得るためには、行政側の努力があった筈である。事実数人の友人（ソーシャルワーカー）と話合って、彼等がいかに真けんに各職場で問題と取り組んでいるかが実感された。

ロンドン社会福祉協議会で、英国における社会福祉事情について説明をきく機会をもつた。「英国における個々の社会福祉」（Personal Social Services）「英国の貧困」および「英国における社会保障」のテーマで三人のスピーカーから講演があったが、概して統計的数字をあげてのテキスト的な一方的な説明に終わった。特に印象に残ったのは、1971年に国会を通過して作られた「パーソナル・ソーシャルサービス」であった。この協会の主たる仕事は、政府および地方公共団体に対して、個々の社会福祉についてアドバイスすることと、政府や地方公共団体の諮問に応ずることである。日本における各種福祉審議会の性格と共通しているもののようである。そして現在、英国で問題となっている社会福祉の領域は、障害をもつ人々に対するサービスの問題、住宅の問題、要保護児童の養子縁組および里親の問題（この問題は人種問題がからんでいて一層複雑と考えられる）、浮浪者対策の問題（ここでも人種問題などがからんでくる）、ソーシャルワーカーの訓練の問題など10数項目が指摘された。これらの問題は大部分我が国と同様のものであるが、人種問題などが絡んでいるだけにその取り組みにソーシャルワーカーの一層の努力が必要とされているようである。具体的なかかわり方や積極的な意見の交換を期待したが時間の都合で果たせなかった。

「ゆりかごから墓場まで」という言葉に表現されているように、英国は完備した社会保障制度をもち、人々の福祉は十分に保障されて、貧困問題は存在しないのではなかろうかと考えられ勝ちで

あるが、最近、権威ある調査によって現代の新しい貧困として「失業者」と「低所得者」階層の貧困問題がクローズアップした。しかもこれらの問題は今日深刻化していると言われる。現在英国においては「貧困地帯の地域開発」に努力が払われている。そして地域開発や都市開発など人々の福祉にかかわるサービスを計画・立案・実施するに際して、地域住民の意見を十分にきくために何年もかけるという。ここに英国における主体者側の住民の生活を尊重する姿勢を窺うことができる。こうした努力によって社会福祉ははじめて住民の理解と参加を期待できるのである。

コペンハーゲンでは主として老人ホームを中心に見聞した。ここでは日本と違って老人の町と称されるべき広大な地域に年金生活者のためのアパートが立ち並んでいる。その中に特別に養護を必要とする老人のための病院の機能を具えた施設が設置されている。私達が見学した特別養護老人ホームはすべて個室（浴室、便所付き）となっており、室内は入居している老人自身の所有になる家具や調度品で整えられて、それぞれに楽しい雰囲気が出せるよう老人の工夫が見られた。勿論夫婦のための部屋も用意されている。施設設備そのものだけから判断すると、デンマークにおける老人ホームはまさに老人天国と言うべきであろう。しかし老人の心の問題はどうかと気にかかった。部屋で一人ぼつねんと座っている老人の姿は言いようもなく孤独な淋しさが感じられた。かつて米国で「子どもや孫と暮している日本の年寄りが羨ましい」と言った老婆の言葉がふと思い出された。老人ホームによっては作業療法士が配置され、ソーシャルワーカーと協力して地域住民の参加を得て各種クラブを組織し、それらクラブ活動を通して老人の娯楽となし、また老人福祉について地域住民の理解を深めるのに役立っている。しかしボランティアの養成や活動は今一步という印象を与えられた。

コペンハーゲンの老人ホームに行き目につくものに保育所がある。必ずといっていい程に老人のためのアパート群や施設に隣接して保育所がある。きくところによると老人がしばしば保育所を訪問して子ども達と遊ぶということである。こうしたことは老人の心の安らぎともなり、また核家族の中で育つ子ども達が老人を知る最もよい機会ともなる。近年我が国でも核家族化が進行しており、子ども達が老人と接触する機会が減少している折柄、デンマーク方式は極めて参考になるアイデアと思われる。

デンマークは他の北欧諸国と同様に高い水準で福祉が行われているが、当然このために要する財政的なものは高い。従って国民が負担する税率も高い。しかもデンマークでは65才以上の者が市内で17%、郡部で15%と言われている。ちなみに我が国における65才以上の者は10%に満たない。目下デンマークは福祉に要する費用の問題で財政的な困難に直面しており、福祉に要する費用をいかに切りつめるかということに苦慮しているという。高福祉高負担、そしてそこから派生する福祉と勤労意欲の問題などが感じられるが、これらの問題は我が国においても十分考慮しておかなければならぬ重要な課題と言える。スウェーデンにみられるように、自分の老後のための現在の負担であると若い年齢層が十分理解できるように一層の福祉教育が図られねばなるまい。

西ドイツのフランクフルトでは、プランハイム福祉工場を見学した。この種の福祉工場は4年前の社会保障法の改正により、市の責任において設置することが義務づけられた。現在ドイツ全土に300ヶ所設置されており、約15,000人余りの者が入所している。

施設入所対象者は、医師により労働不可能と判定された義務教育終了年齢から52才までの者である。入所については、平素医師、心理判定員およびソーシャルワーカーによるチームが養護学校や特殊学級を訪問して助言しておく。従って義務教育を終了した時、希望を申し出れば入所が決定されるという極めて簡単な入所手続きのシステムになっている。

この施設の目的は職業的社会的リハビリテーションを行うことであり、従って入所者の過半数の者は市内から通所している。施設に収容されている者は10%に満たない。このことは収容による対象者の社会的孤立を防止することを意味している。すなわち社会的に孤立する人間を一人でも多く作らないということである。このように西ドイツにおける障害者の福祉は社会的状況の中で行うという姿勢で貫かれている。社会的状況の中で福祉するということは、とりもおさず地域住民の福祉に対する関心と呼び起こし、理解させる結果となる。社会福祉に出来る限り多くの人々を参加させようという問題はどこの国においても取りあげられているものであるが、西ドイツにおいても企業は障害者の雇傭という点で福祉に参加協力することが法律で義務づけられている。もしも、企業が決められた割合の障害者を雇傭しなかったならば、その企業は課徴金を支払わねばならず、支払われた課徴金は大部分が障害者のリハビリテーションに使用される。プランハイム福祉工場も企業からの大きな協力を得ており、当該工場の仕事の70%は企業からの依頼のものであるという。

プランハイム工場では、入所者の仕事の実践準備としての勤労意欲の涵養と訓練、理論的方向づけとしての入所者個々人の能力に合った職種の見つけと開発ということに力を注いでいる。午前8時始業で午後4時終業（中1時間休けい）、土曜日は休業。仕事の内容としては各種機器の組立てから芝生の管理まで様々なものが用意されている。そして年間約10%の者が、訓練を受けた後一般へ雇傭されていく。入所者に対しては、小づかい金として日額80から250マルク（1マルク約120円）が個人の能力に応じて支給される。入所者の15%から20%の者は賃金として支給されている。（額は不明）。通所のための交通費および食費は無料である。

見学した限りでは、印象として職業のガイダンスというよりもツウレニングのみというべきであろう。また障害者がもっている残余能力の開発ということはみられなかった。すなわち理学療法士や作業療法士は配置されておらず、4人のソーシャルワーカーと2人のエンジニアによる最高運営会議のもとに52名のグループリーダー（熟練工と思われる）が置かれ360名の入所者を訓練している。

パリ。ここでは折角予定されていたパリ社会福祉協議会職員との懇談会のアポイントメントは先方の都合（バカンスに出かけて不在であった）により一方的に破られ、通訳嬢の好意で急遽パリ市ソーシャルワーカー協会に所属するソーシャルワーカー数人（同協会会長、民間のソーシャルワーカー、半官半民のソーシャルワーカーなど）との座談会がセットされた。パリのソーシャルワーカーの業務内容は日本と大差ないように思えたが、外国人労働者の問題を抱えており、しかもこの問題は老人問題と並んでフランスにおける重要な課題の一つとなっており、ソーシャルワーカーはその取り組みに苦勞していることが推察できた。ヨーロッパはおしなべて外国人労働者の問題をもっており、我が国とは異った深刻な問題にソーシャルワーカーは取り組んでいる。最後に鍵っ子と非行問題が今日のパリにおける重大な児童問題であると話されたが、この種の問題は我が国においても同様のものであり、同感の感一しお深かった。

引き続きパリ市における新都市開発のモデルとされているニュータウンを見学した。このモデル都市はスラム対策として開発されたものであり、世界各国から見学者が来るということである。そのためか私達は新都市の模型により、しかも日本語テープによる解説で説明を受けた。老人専用アパート、ショッピングセンター、医療センター、コミュニティセンターなど居住者の福祉のために各種の施設が設置され、それらの施設には十分な設備がなされている。現在この新都市には約5万の人々が住んでいる。

老人専用アパートには年金受給者が入居しており、寮母やホームヘルパーによるサービスを受けることができる。大部分の入居者は自炊しているが、自炊できない老人には、アパート内の食堂が

ら食事が配達される。こういったように老人が安心して生活できる仕組みになっている。

近代的な施設設備をもつこの新都市はスラム対策として生まれたものでありながら、収入の高低によって入居できるアパートが決められており、このことはアパートによっては新たなスラムに転化するおそれが無いとは言えないものを感じた。

今日、世界の主要都市は例外なく人口集中による過密の問題を抱えており、新都市開発は大きな課題となっている。そして新都市開発には莫大な資金を必要とする。私達が見学した新都市は、利益をあげないことを目的とした会社がパリー市から金銭を借り受けて建設したもので、会社経営で運営されている。社会福祉のためにこういった点で民間の協力を得ることは重要であり、効果的であると思われる。

最後にローマを訪問した。ローマ到着後直ちに乳児院（0才から3才まで）を訪問する。当該施設はカトリック教会による経営で、あわせて保母養成も行っている。従って保育所も併設されており、保育学生はすべての施設実習を行えるようになっている。乳児院は日本で見られるキリスト教会経営の施設と大差ない施設設備をもっている。ここの施設で働く保母はシスター以外はみんな若い女性で我が国の児童福祉施設を連想させる。特に保母養成校が併設されているために若い女性が目立つたのかも知れない。

ローマで初めて保母養成校を見学する機会を持つこととなったが、イタリアにおける保母養成の特長は保母および保母助手の2コース制ということである。保母コースは高等学校卒業（13年制）保母助手コースは中学校卒業（8年制）が入学資格基準となっている。保母コースの者は2年間の教育（クラスと施設実習）を終了した後に1年間の病院実習（小児科）を必要とし、保母助手コースの者は1年間の教育（クラスと施設実習）を必要とする。イタリアでは保母養成に際して特別に医学教育ならびに実習に重点をおいているようである。ちなみに乳児院の職員（とりもおさず保母養成校の教員）として精神科医1名と小児科医2名が専属として配置されている。保育学生はすべての教育と実習を終了した後に国家試験を経て保母（または保母助手）資格を取得することができる。

ヨーロッパ数ヶ国の訪問の後にローマにやって来たが、ローマは最も貧しい国という印象を与える。今日イタリアは極度の政治不安の中にある。同国は十分な産業を持たないので、多くの人々はヨーロッパや米国に出稼ぎに出ており、国内では多くの人が職を失っているという。物乞いするジプシーの女や子ども達に何度か会ったが、このような実状をみてイタリアの社会福祉が思いやられた。そして社会福祉のより進んでいる国の役割とか責任を思わずにはいられなかった。この感情はアフリカの実状を見た時には殊更大きかった。

以上ヨーロッパ5ヶ国の社会福祉の事情を見聞してまわったが、何分に駆け足の旅であり、十分な知見を得ることは許されなかった。おしなべてイタリアを除いた国々では社会福祉制度は充実されているようであった。しかしロンドンでイギリスにおける貧困や浮浪者の問題をきいて、社会保障が進歩している国においてすら尚解決困難な課題があり、また高福祉高負担、そして福祉と勤労意欲の問題など、今後社会福祉に従事する者達が一層の努力を払わねばならない問題が依然として山積していることを知った。また絶えず私の頭をかすめたものは果して制度的に、または施設設備が整備されることのみが人間の生活を豊かにするものであるかという問であった。

先進国の旅を終えて、ローマから空路ナイロビに直行した。赤道直下に位置する街であるということのみが頭にあったので、ナイロビ空港に降り立った時の寒さは忘れられない。ナイロビは標高1600mの位置にあり、しかも当時は冬季であった。今回の福祉の旅のなかで最も複雑でめんどろな空港での入国手続は、ナイロビ国際社会福祉会議事務局のボランティアの援助で案外とうまく

運び宿舎のナイロビ・ヒルトンホテルに入ることができた。

国際社会福祉会議がアフリカで開催されるのは初めてということでアフリカ諸国、とりわけ開催地国であるケニア共和国の熱意は大変なものであることが感じられた。

ケニア共和国は英国から独立して10年ということであり、アフリカにおける黒人独立国のなかでは最も安定している国とみられている。しかし経済的には英国人やインド人に支配されている部分が多いと聞く。産業に乏しく、コーヒーの輸出と観光に頼っている状況であり、人々の生活は極度に貧しい。ナイロビ市街は徒歩約15分ばかりで見終わられる程の小さな都市であり、中心地はモダンな建築物が並び近代的な印象を与えるが、中心地を離れると一変して粗末な家屋となり、スラムも多い。ホテルの周りには物乞いする子どもや老人が群がっている。警官に追い払われてもすぐには集ってくる。ぼんやり道を歩いていると持っている物を奪われることもあるという。昼間でも中心街以外は女性は一人歩きしないようにとホテルで忠告された。

国際社会福祉会議のプログラムの一つにケニアにおける施設の見学があり、身体障害児通園施設と老人ホームを訪問した。身体障害児通園施設はかなり設備をもったものであり、スタッフは専門家が配置されている。その殆んど職員はヨーロッパ系の人々であった。老人ホームは56人収容の施設で、全国から乞食の老人を集めたという。そこに収容されている老人の殆んどは精神的障害をもっているという説明があった。この老人ホームは政府の施設であるが救世軍によって運営されている。ここでも多くのヨーロッパ系の人々の献身的な姿があった。我が国と同様に先進国と言われている欧米のソーシャルワーカーが発展途上にある貧しい国で、しかも最も忍耐と努力を必要とする保護・救護施設で献身的に働いている姿に接して、発展途上にある国々の社会福祉の進展に対しての経済大国（世界中の人々は現実にもそのように考えている）日本の役割や責任を、この時程痛感したことはなかった。事実、後に我が国の経済進出一本槍についての非難めいた発言と、社会福祉に対する我が国の援助についての期待の発言とがきかされた。

老人ホームを見学していて同じ敷地内にあるスラムが目がついた。はじめごみの山かと思わせたがよく見ると住み家であった。このスラムに610人の子ども達が、或る者は両親と、ある者は片親とそして他の者は孤児として生活しているという。親達はすぐ側にあるコーヒー園で働いて1日4〜5シリング（160円〜200円）を得る。これだけの額では生活できないので政府が補助している。しかし決められた額はないようである。スラムの状況は筆舌に絶するものであり、悲惨の一語につきる。しかも見学に同行した政府の役人は、ここに生活する者は「ハッピーである。」とつけ加えた。しかしこのハッピーなスラムから逃げ出す者もいるという。集団生活のためのきまりなどを嫌やがり、もっと貧しくとも自由で気ままな山地に帰りたい者がいるという話をきいて「人間の福祉」とはいったい何だろうかという疑問が湧いた。そして我が国における経済成長と公害の問題が、そして自然を守れという言葉が思い浮かべられた。

今日、アフリカ諸国の窮状は目をおおばかりであることが、アフリカ諸国から会議に参加した多くの人々によって訴えられ、それらの窮状に対する効果的なかかわり方はないかというきびしい質問が繰り返された。参加国85ヶ国（加盟国75ヶ国）から2000名の参加者があった。その中45ヶ国、約400名はアフリカ全土からの参加であり、アフリカ諸国が今日のアフリカの危機的状況に真剣に取り組んでいる様子が窺えた。実際に、今回の会議の期間を通して、しばしばアフリカの実状が述べられたが、発言の過半数は彼等からのものであった。

今回の会議のテーマは「開発と参加—社会福祉の役割」であったが、とりわけ発展途上国における開発と、そのための参加（先進国はいかにかわっていくかなど）の方法ということが主として論議された。

先進国の社会福祉と発展途上国のそれとは比較にならず、テーマに対する意見でもかなりきびしい対立もあったようであるが、その重大性については相互に理解されたようで、このことは今回の会議の大きな収穫の一つとみることができよう。

「開発」ということは、人々のしあわせな生活のための計画、立案そして実施ということであるが、社会福祉がいかなる方法で開発に貢献し得るか、そしてその場合、社会福祉はどの範囲まで参加するかなどについて討論された。そして各国にはそれぞれ経済的、文化的、政治的な特色をもち、それぞれの国において、その国に合った方法があるだろうということが強調された。特に次の3点が熱心に討論された。

## 1. 人口増加の問題

無制限な人口増加は、社会開発にとって大きな脅威となる。すなわち人口の増加は貧困、住宅、失業、過密などの問題をひきおこす原因ともなるだろう。そして当然これらの問題は教育の問題とも深くかかわってくる。

発展途上国は、殆んど例外なくと言える程に人口増加の問題に悩んでいる。過剰な人口は生活の質を低下させ、また疾病や障害、そして死亡率をも高めている。この種の問題はアジア（特にインド）やアフリカにおいて共通にみられる大きな問題と言える。私がロビーで会ったエジプトのソーシャルワーカーはエジプトの平均的子ども数は7人であると話し、アフリカ諸国における今日の福祉にかかわる重大な課題は「家族計画」であると話してくれた。この分野で果たす社会福祉の役割は大きく重大であると言わねばなるまい。

## 2. 貧困の問題

貧困にあえぐ大部分の国は発展途上にある国々である。前述したように貧困は出生率と関連しており、貧困にある国々は例外なく人口増加の問題と直結していると言えよう。この問題について、社会福祉に従事するものの責務として、人間としての生活ができるように各人の欲求やサービスを立案し、実施することが新しい開発として強調された。この場合最も大切なこととして結論づけられたことは、経済的成長、仕事（失業の解消）、住宅、医療などのサービスなどについてである。

今日貧困の極にあるアフリカ諸国の失業についての見通しは全く悲観的である。ちなみにアフリカではしあわせな国と言われているケニア共和国における失業者（潜在的失業者を含む）は約50%と言われている。

経済の開発の目的は、国々のすべての生産力を増大することであり、そしてこのことは人間性と正義の観点からなされなければならないことが強調された。すなわち社会福祉の発展が経済的開発の結果を社会のすべて人々に行き渡らせることであることが強調されたのである。インドのダスガプタ博士（Dr. Dasgupta）は彼の特別講演の中で「大金持ちと集団の中のほんの一握りの大金持ちを許してはならない」と訴えた。特にこの問題は発展途上国にみられるものである。ナイロビ郊外で白人の屋敷を見かけたが、屋根も見えない程の広大な土地に住み、自分で雇っている兵隊に屋敷を護衛させていた。まさに大多数の貧困者の中のたった一握りの、そして途方もない大金持ちという印象を与えられた。

アフリカの今日の最大の敵は貧困であり、この問題をいかに克服するかということが重大な課題となっている。アフリカ人自身は農業開発ということを繰り返して強調しているが、このことについて、今日のアフリカの実状に先進国がどのようにかかわっていったらいいのか、またいか

にかかわっていくことができるのか、そして我が国としてはどうかということが考えさせられた。

経済開発と関連して、特に弱い人々のかくされた能力を引き出すよう援助することが社会福祉の役割であることが強調された。この問題は今日我が国においても重要な課題として取りあげられているが、世界的にこの問題は現在の社会福祉の大きな課題として取り組まれている。

### 3. 移住、工業化および都市化の問題

工業化および都市化の問題は今や世界的傾向とみることができる。特に発展途上国においては都市化の問題は深刻である。これらの国々においては人口の70～80%は農民であるが、現在奥地から都市を目ざして人々は大量して移住している。しかも彼等は職業を得られる見通しをもっているわけではない。特にここ数年来の旱魃による凶作は、一層人々を都市へと追いやっているようである。都市の周辺はこうした移住者で溢れており、職を持たない人々の群はそのままスラムを形成するのに困難ではない。

この問題についてユーゴスラビアから成功例が提出された。同国では地方分散政策をとっており、都市化の問題の防止を図っているということである。この例から理解されるように、この問題の解決には高度の政治力が必要とされる。

今一つ、ここでも見落してならない問題として人口調節の問題がある。前述したようにこのことについて社会福祉が荷負う責務は重大であることを今一度附記したい。

今回の国際社会福祉会議においては、アジアやアフリカの極貧の問題とか、人口抑制の問題が論議の中心となったが、貧困の問題はロンドンにおいても聞かれたものであることを思いあわせるとき、一体この半世紀の間に世界の社会福祉はいかなる歩みをなしてきたのだろうかということが自問された。そしてこの会議を通して、また実際にケニアの実状を知って、悲惨なるアフリカや東南アジアの貧困に対して、先進国は、とりわけ我が国は先進国としていかにかわったらしいのか、経済的援助のみならず、社会福祉の領域においても直接現地の人々を派遣して、彼等を援助指導するというかわり方が必要なのではないだろうかと考えさせられた。

また今回の会議出席で得た大きな収穫の一つは各国のソーシャルワーカーや研究者そして行政官と接して、意見を交換できたことである。特にロビーでの意見交換は貴重であった。彼等と接して、つくづくと我が国の生きざまは世界の生きざまと無関係ではあり得なく、従って広く国際的視野に立って他国とかかわっていくことが大切であることを実感した。今後の社会福祉、殊に国際的視野からアジアやアフリカの社会福祉を考察するとき、我が国の果たすべき役割や責任を痛感する。

特にアジア、西太平洋地域（総じて国民所得一人当りはアフリカよりも低く、しかも政治的にも国が分離したりして非常に困難な状況にある）を考えると、同じくアジアに位置する我が国が今後これらの国々といかにかわっていくかということは重大な課題である。

また今一度

貧困とは何か

幸福とは何か

人類の進歩とは何か

ということ、そして「開発と参加」というこの世界共通の社会福祉のテーマを改めて考えてみたい。

この稿を終えるにあたり、第17回国際社会福祉会議に出席できる機会をお与えくださった方々に深甚の感謝を表する次第である。