

開発途上国援助における コミュニティ・ディベロップメント

－ フィリピンにおけるソーシャルワーク実践としてのCDの取組み －

原 島 博

抄録: 本稿は、コミュニティ・ディベロップメント(以下、「CD」と略す。)を開発援助の歴史に位置づけた上で、フィリピンにおけるCDの取組みについて論じたものである。第1章では、CDの源流にさかのぼり、第二次世界大戦から多くの植民地が独立する1960年代以降に焦点をあて、開発途上国の開発を主導した国連の開発の視点からCDを歴史的に概観した。第2章では、CDの理論を論じ、第3章では、フィリピンにおいて今日取組まれているCDの事例をあげながら紹介した。終章において、フィリピンのCDのまとめと課題の提示をおこなった。

キーワード: ソーシャルワーク、コミュニティ・ディベロップメント・コミュニティ・オーガニゼーション、コミュニティ教育、コミュニティ資源管理

コミュニティ・ディベロップメントの 歴史的概観

1. 植民地政策としてのコミュニティ・ディベロップメント(CD)

CDの概念は、歴史的にはイギリスの植民地政策の中で生まれたものである。しかし、1945年以降から1960年代にかけて植民地が独立していく中で、政府によってCDは利用された。今日においてCDは政府に限定されず、開発や福祉にかかわるNGOによっても広く利用されている。コミュニティ・ディベロップメントという用語の定義は、使う立場によっても違いが現れるものである。

まず、CDの歴史を概観するとその源流は、イギリス植民地政府のアフリカ植民地政策の後半の時期に遡ることになる。1948年に用語としてCDが使われ始めたが、それまでは植民地の自立を進める過程のなかで、若干の時間を要した。1930年前後のイギリスの植民地行政によって植民地社会の

経済開発の必要性が方針として出されていた。当時、植民地政府の政治指導者は、先進国のもっている社会サービスの必要性を強調した。そこで、イギリスよりソーシャルワーカーが派遣され、地元のワーカーの育成を行っていたが、欧米型の福祉サービスは非生産的であるということから、限られた資源を消費することは、かなり批判されていたようである。(Midgely, 1981)すなわち、救済的な福祉のアプローチではなく、より広いコミュニティを対象とするアプローチが模索されることになった。救済的なソーシャルワークを超えた事例として、西アフリカの福祉局は青少年が逸脱行動に走るのを防止するとともに、青少年が道路の建設や農作業や団体でのリクリエーションなどの地域活動に参加することを勧める青少年プログラムを導入した。その後、母子保健、栄養、調理などの多様なプログラムが実施された。(Midgely, 1995)

西アフリカでは、救済的な社会福祉サービスが

ら脱して農民の日常生活や経済活動と成人識字教育を結びつけた。西アフリカの植民地福祉官として働いた経験のあるホッジによれば、大衆教育において住民の参加を得るためには、「自助」と「自己決定」が重要視されたと記されている。(Hodge, 1973) ロンドンの植民地省は、植民地福祉局の取り組みを認め、ほかの植民地に対しても「大衆教育」を導入することを勧め、救済的な福祉アプローチから「開発型社会福祉」アプローチが強調された。このアプローチは、1948年にイギリスのケンブリッジでおこなわれた植民地行政官会議で「コミュニティ・ディベロップメント」という用語で正式に採用された。(Midgely, 1995) 自助と自己決定の理論的概念を基礎とするCDは、植民地社会であったインドにおいてはマハトマ・ガンジーやラビンドラナス・タゴールの思想と結び付けられた。フランスの植民地では、「農村活動」(animation rurale)としてCDに類似する活動が導入された。CDは、アメリカにも伝えられ、自助・参加・自己決定などの考え方で融合していった。アジアやラテンアメリカでは、コミュニティの共産主義化を避けるための政府の対策としてCDが政治的手段として利用された。(Midgely, 1995) イギリスの植民地における農村の生活状態を改善するために、救済的社会福祉を超えて、社会経済活動に結びつけることにより、貧困生活の状況を改善しようとするものであった。一方で、都市部の貧困状態にある住民に対する「救済的社会福祉」の必要性も認識されていた。

1945年にイギリスのアシュリッジで開催された植民地行政官会議では、「救済的社会福祉」(社会的)と「開発志向の地域プログラム」(経済的)を組み合わせ、個人の社会的ニーズと経済的ニーズに応えることで社会福祉を増進することが目標となり、「社会開発」(Social Development)という用語が採択された。(Midgely, 1995)

2. ベーシック・ヒューマン・ニーズ・アプローチ (BHN)

第二次世界大戦後から1960年代にかけて多くの

被植民地は独立国家となった。植民地政府からの独立は、一国の政治、経済、社会を自らの政府によって運営管理しなければならない。新興独立国に対する支援は、国際連合を中心に実施されることになった。国連は、1960年代を「国連開発の10年」とすることを発表し、10年間の開発の経済発展指標として国内総生産目標値を設定した。しかし、1960年代末には当初設定した経済成長目標値を達成することができず、1970年代、1980年代を第二次、第三次「開発の10年」として引き継がれた。1970年代には、国連は、「ベーシック・ヒューマン・ニーズ」(以下「BHN」と略す。)アプローチを考案した。すなわち、経済開発を推進するために人間の基本的ニーズを充足するためのアプローチを策定することとなった。BHNは、開発アプローチの異なった経済部門と社会部門を統合することを目指すものである。BHNアプローチの実施責任の主体は政府であったため、BHNの視点に立った統合的社会経済開発計画や成長に伴う再配分などが政府の手によって行われた。また、そのことは国家による国民の福祉を保障する立場から当然のものとして理解された。

しかし、二度の石油ショックは、世界的に経済が混乱し、開発途上国の経済および社会開発に大きな打撃を与えた。世界銀行や先進国から借款を受けていた多くの開発途上国は借款の返済が困難になり、債務が増加した。このような状況に対して、世界銀行とIMFは、構造調整政策を導入し、債務返済を誘導するため、国家の開発政策に介入していった。このような動きのなかで1970年代のBHNアプローチは優先化されずに強調されなくなった。

一方で、「社会開発の支持者」のなかには、開発が国家中心思想で進められていることに反対する人々もあり、住民自身が社会開発の主体となるよう主張した。この流れの中で「住民参加型アプローチ」が登場してきた。住民参加型アプローチの支持者は、政府の非効率な官僚制や汚職、無駄なプロジェクトなどの問題に満ちた状況の下で、住民のベーシック・ニーズに応えることは無理で

あると結論付けている。一般市民を動員して社会を改善するために、採用された参加型アプローチは多くのNGOによって支持された。すなわち、住民の参加によるCDが注目されるようになった。

3. 人間開発アプローチ (Human Development)

1980年代の第三次「国連開発の10年」の末には、世界の国家間の所得格差は拡大し、国連の調査統計は、開発途上国の国内の経済格差の拡大も深刻な状況を物語っている。自由主義経済の価値観が優位な世界であるが、BHN政策は、多くの研究者やNGOなどのワーカーに対して人権や人間の能力開発に関心を向けさせた。経済理論のなかにも、A・センの「ケーパビリティ」理論 (capability theory) など、人間の選択可能性を重視する理論が登場してきた。1990年代には、世界的な人権意識の高まりもあいまって、UNDP (国連開発プログラム) によって「人間開発」論が提起され、人間開発を計る社会指標としての「人間開発指標」 (Human Development Index) が考案された。このような開発パラダイムがシフトするなかで、教育、保健、女性、環境、貧困など人間の発達のテーマをとりえた社会開発が重視されるようになってきた。(阪本：1997年)

1990年代の国連の開発戦略は、開発を基本的人権の問題として、平和、経済、環境、社会、民主主義を開発の基礎条件とした「開発の課題」を示している。国連開発計画 (UNDP) の1994年「人間開発報告」では、人間開発を優先し、とりわけ社会的弱者の人権の尊重および権利として「人間の安全保障」という概念が発表された。1995年3月にはデンマークのコペンハーゲンで「世界社会開発」サミットが開催され、人間を中心に据えた社会の進歩と開発のための地球規模の運動を展開する「コペンハーゲン宣言・行動計画」が採択された。翌年の1996年には、経済協力開発機構 (OECD) の開発援助委員会 (DAC) による「新開発戦略」が示され、そのなかには、「すべての人々の生活の向上」を目標とし、1980年代以来の人間開発を踏襲したものが「人間中心の開発」と言え

る。また、「良い統治」 (good governance) という視点が出されている。国家は国民に対する公平性や透明性をはじめ、国民の参加の機会を提供することが求められている。

2. コミュニティ・ディベロップメントの概念と過程

1. CD の概念

CDは第二次世界大戦後には国連によって使われるようになった。一方、国家を主体とするCDに批判的なNGOによる「住民参加型」アプローチを強調するCDがあらわれた。政府およびNGOはCDという言葉それぞれに使っているが、そのイデオロギー的性質はポピュリズム (populism)、コミュニタリアン (communitarian) と集産主義 (collectivism) に大きく分けることができる。ポピュリズム、コミュニタリアンには違いがあるが、大衆の立場を擁護したり、大衆の利益を最優先して政府を批判する立場に立つ。これらは社会開発に大きな影響を与えてきており、介入アプローチとして事業型のCDからアドボカシー型のアクション・アプローチを用いている。「集産主義」的イデオロギーは、国家が経済問題や社会問題をまとめ人々の社会的ニーズを充足するのに最も効果的な手段であると信じている。(Midgely, 1995)

ポピュリズムやコミュニタリアンのイデオロギーは、市民社会の視点から、集産主義的イデオロギーは、政府の視点から社会開発を捉えているところに基本的な違いがある。政府が市民社会かという立場の違いを問わず、CDは訓練を受けたソーシャル・ワーカーやコミュニティ・ワーカーによって推進されている。ソーシャルワーカーやコミュニティ・ワーカーは、地域住民の参加を促進し、住民の組織化をおこない、生活の向上を目標にコミュニティ内部及び外部の資源を効果的に活用して地域住民が問題を主体的に解決できるよう側面支援する役割がある。

2. フィリピンのコミュニティ・ディベロップメントの枠組みと過程

1950年代の社会開発は生活基盤整備，コミュニティ開発，人間開発の三つの領域から構成されると述べた恩田は，CDに一番近い概念が社会開発の生活基盤整備にあると述べている。(恩田：2001)しかし，今日，フィリピンでは，図1に示されたようなCDの枠組みは，1980年代から1990年代の経験をもとに体系化されてものである。特に1990年代には環境の悪化，貧困の女性化，アジアの経済危機などが，「持続可能な開発」(SD)や「開発と女性」(WID)がCDの課題として取り上げられた。CDの最終目標は，社会的状況について住民の意識化 (conscientized) を促進して，住民の組織化 (organized) を行い，社会的，経済的，環境にかかわる諸問題に対応できる能力 (capability) を獲得し，コミュニティ住民の福祉を高めることにある。

コミュニティ教育 (community education) は，成人教育や識字教育をとおして知識を高め，社会分析能力を高めて気づきを与える。コミュニティ教育は社会的排除や経済的に搾取されている人々の自尊心を回復し，自己決定ができるよう支援し，また，経済的自立に必要な技術の習得などが含まれている。コミュニティ教育を基礎として，同じ状況におかれた仲間同士 (コミュニティ住民，工場労働者，農業労働者，零細な農民や漁民) が力を合わせて問題解決に取り組む集団を形成することをコミュニティ・オーガニゼーション (community organization) という。農業や漁業中心の社会ではコミュニティでの生活 (生業，収入など) の安定は自然資源，経済的資源，社会的資源など資源管理 (resource management) が前提条件となる。

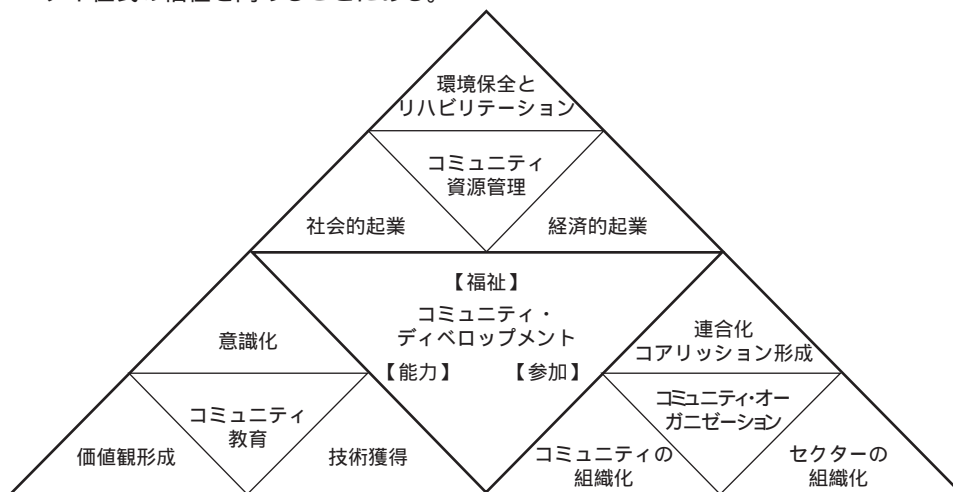


図1 フィリピンのコミュニティ・ディベロップメントの枠組み

出所：「Emmanuel M. Luna, Rethinking Community Development, Development Journal, CSWCD 1997」より筆者作成。

また，CDを実施する際に10項目の原則とし，(1) 地域住民のニーズに応えること (住民ニーズ対応の原則)，(2) 多目的なプログラムの必要性 (多目的プログラムの原則)，(3) 地域住民の態度を変えること (態度変容重視の原則)，(4) 地域社会の諸問題の解決と住民の適切な参加 (住民参加の原則)，(5) 指導者の育成 (地域指導者の育成)，(6)

青年と女性の地域活動への参加 (女性・青年参加の原則)，(7) 地域自立のための中央からの援助 (中央からの援助の原則)，(8) 地方および全国レベルの資源の動員，調査，実践，評価の系統的な実施 (資源動員の原則)，(9) 民間団体の参加 (民間資本活用の原則)，(10) 地域開発と全国開発の同時並行の実施 (開発並行実施の原則) がまとめ

られている。(恩田：2001)

参加型アプローチを用いたCDは、(1)対象地域の選定および住民から成るコアグループの組織化、(2)住民コアグループによるコミュニティの基礎データの収集、(3)住民集会の開催、(4)受益者(住民)の選定、(5)特別なケースの明確化、(6)特別なケースの管理、(7)受益者(住民)の組織化、(8)住民の能力向上トレーニング、(9)コミュニティ・ディベロップメントの計画策定、(10)技術的な支援の提供、(11)収入向上プロジェクト(IGP)及びインフラ・プロジェクトの資金の獲得、(12)共同資本及び関連する資金の蓄積を行うための貯蓄活動、(13)補完的なソーシャルサービスを利用できるような支援、(14)モニタリング活動、(15)評価活動、(16)住民への結果のフィードバック、(17)アドボカシー、(18)ソーシャルアクション、などの過程をとおして実施されている。

3. ソーシャルワークにおけるコミュニティ・ディベロップメント

フィリピンのソーシャルワークの方法はソーシャルケースワーク、ソーシャルグループワーク、コミュニティ・オーガニゼーションから構成されている。一方、CDのカリキュラムは、コミュニティ・オーガニゼーション、マネジメントに焦点が当てられている。CDはミクロ及びマクロ的側面からソーシャルワークの介入を行うためのコミュニティを単位とする実践領域の一分野である。

CDの最終的な目標は、社会発展を指向することである。その過程は、地方に暮らす住民が問題を解決するための能力を高めることにある。そうすることにより、住民は自分たちの抱えるニーズ、問題を明らかにすることができ、最終目標を達成するための手段と過程を共有することができる。フィリピンのL. マナリリは、CDの二つの構成要素としてエンパワメントと自立であると述べている。CDを通して力を剥奪された人々のエンパワメントと人々のもつ真の潜在能力を引き出すことである。自立的なコミュニティ形成は、生産性、公正、利用、雇用を確保し、また、人々の組織化、事業運

営、リーダーシップ、計画、評価及び調査などが人々の手によっておこなわれるようになることである。(Manalili, 1990)この点は、A. センが述べているとおりディベロップメント(development)とは自由を実現することであり、本当の人間開発を実現するためには人々の能力が剥奪されないよう対処することにある。(Sen, 1999)

CDの実践目標は、フィリピン人家族が生活の基本的ニーズへの対応能力を強化することにある。具体的には、地域における雇用の創出や住民の協力による住居、食料の確保、保健衛生の向上、さらに、フィリピン人家族は教育や識字学習やコミュニティ活動への参加、また、社会心理的なケアを受けることにより社会的に機能していけるようになることである。コミュニティ・オーガニゼーションのアプローチによるCDは、コミュニティ全体の共通のニーズに焦点をあてるために特定の問題を抱えている個人、障害者グループ、母子家庭などを見過ごす可能性がある。

ソーシャルワークはCDを用いて包括的なアプローチとして社会変革を促す役割を持っている。それは社会的変化への対応、人間関係における問題の解決、生活の良い状態を高めるため人々のエンパワメントや解放を促すものとなる。人間行動学やソーシャルシステム論を使うことにより、ソーシャルワークは、社会に存在する障害、欠乏、不正義の問題を取り扱う。危機的状況、緊急事態から日常的に生じる個人的及び社会的問題に対応することになる。それらを解決するために多様なスキル、テクニック及び人間と環境を総合的にとらえた活動を利用することになる。ソーシャルワーク介入の幅は広く、個人を対象とした社会心理的支援から社会政策、計画及び開発にいたる。具体的には、カウンセリング、ソーシャルケースワーク、ソーシャルグループワーク、社会教育活動、家族療法、及び地域におけるサービス及び資源を利用しながら利用者への支援がおこなわれる。介入としては、組織の運営管理、コミュニティ・オーガニゼーション、社会政策及び経済開発に影響を与えるために働くことなどである。(IFSW &

IASSW : 2001)

CD とソーシャルワーク間には関連性がみられる。それは、潜在的な能力を発揮する機会を剥奪された人々のエンパワメント、自立および福利を強調している。しかし、CDは、社会福祉、社会開発を実施するための手段として使われている。すなわち、ソーシャルマーケティングや利害関係者を結びつける専門性があり、フィリピンにおいてソーシャルワーカーはCDの推進役を果たしているといえる。

・ フィリピンにおけるコミュニティ・ディベロップメント

1. フィリピンの概要

フィリピン共和国は、ルソン島、ビサヤ諸島、ミンダナオ島と地域を大きく区分しているが、実際には7,100の島々から構成されている。国土の面積は3万平方キロメートルあり、北端から南端まで1,839キロメートルある。フィリピンは亜熱帯気候に属し、フィリピン人はマレー系、ポリネシア系の人種をもとに中国人、スペイン人、アメリカ人の影響を受けており、また111の言語グループから構成されている。公用語はフィリピン語と英語である。人口のほとんどはローマカトリックに属しているが、その他少数であるがプロテスタントおよびイスラム教を信仰している人々がいる。教育が普及しており国民の識字率は94%と報告されている。

フィリピン人の生活や地域のあり方を考える上で家族は重要な役割を果たしている。伝統的に家族は問題を抱えたときでさえ公的な社会福祉機関に相談に行くことは最後の選択となる場合が多い。フィリピン人の持つ「誇り」(ダガル)と「恥」(ヒヤ)の価値観により家族はできるだけ他人に頼らないで自分たちで問題を解決しようとする。しかし、今日の農村や都市部においては貧困により社会から孤立するケースも増加しており、社会的支援が期待されている。問題解決やニーズを充足する上で、「協力」(バヤニハン)、「分かち合い」(ダ

マヤン)、恩義(ウータンナロオブ)などの価値観はCDの取り組みの中で明らかに重要なものとなっている。

スペインによる植民地支配が開始される16世紀以前のコミュニティは小規模であり、30から100世帯、100人から500人程度の人口から構成されていたといわれている。多くの村は山岳地帯及び海岸線に沿って形成されていた。村はマレー語の「バランガイ」という言葉で呼ばれ、もともとは海岸線を移動するのに日常的に使用していた「小船」を意味する。これらのコミュニティは小規模であったが、自給自足の自立した社会であったと伝えられている。今日、フィリピンは79の州、67市、1,400町、42,000のバランガイ(行政の最小単位)によって構成されている。フィリピンの人口は7千700万人あり、130万世帯から構成されている。一世帯あたりの平均構成人数は5人となっている。人口の半分以上は、最も面積の広いルソン島に居住している。貧困人口は2千700万人あり、500万家族と推定されている。総家族数のうち、貧困家族数は34.2%と統計に示されている。総人口に占める貧困人口の割合は40%となっている。都市人口の貧困割合は25%、農村においては54.4%となっている。年間平均所得は2,890ドル(2000年)で、貧困線以下の一人当たりの年間所得は278ドルである。フィリピンは人間開発指標(HDI)において中位国に位置づけられている。173か国中77番目となっている。アセアン諸国においては、平均寿命、教育、一人当たりの国内総生産を基礎にすると、マレーシア(59位)、タイ(70位)に次ぐ位置にある。人間貧困指標(HPI)は3つの基本的な項目から貧困度を計測しており、88カ国の開発途上国のうち、フィリピンは23位に位置している。ジェンダーエンパワメント指標(GEI)では35位となり、とりわけ、政治への参加、決定権、経済参加、経済資源に関する決定権の有無から算出したものである。(UNDP: 2002)

HDIを基礎にするとフィリピンは中位国にランクされるが、HPI、もしくは剥奪状況からいえば、上位30位となっている。フィリピンは、東南アジア

ア諸国の中でも女性のエンパワメントに積極的に取り組んでいると評価されており、女性のなかにはとても有能な起業家が多く、生業プロジェクトの運営において成果を出している。しかしながら、女性のおかれている全体的な状況から言えることは、貧困階層の女性たちは教育、保健医療およびその他の基本的なサービスを利用できる立場にないのが現状である。既存の統計資料を分析すると、地方における貧困問題は深刻であり、CDの役割が期待されている。農村地域の世帯の雇用の創出、健康の確保、ジェンダーはCDにおいて重要なテーマである。

2. コミュニティ・ディベロップメントの実際

CDは実践とともに発展してきた。1950年代は、政府は農民に対して米や缶詰などの配給を行い反体制的な動きが起こらないようにCDを実施した。1960年代には、農道の建設、井戸の設置、ヘルスセンターの開設、灌漑用水路の建設、多目的集会所の建設などインフラ整備に力が入れた。1970年代になると生業事業や協同組合作りが強調され、地域住民の生産活動を中心に共同体活動が積極的におこなわれるようになった。1980年代は、教育、保健などの社会的関心が高まり、生活の質に関心が置かれるようになった。1990年代から今日においてもNGOや政府によって地域を基盤にプロジェクトが推進されている。しかし、この時期には、新しい開発援助の潮流となった良い統治、地方分権化、多様な機関により提供されてきたサービスの統合、環境との調和、女性の参加、マイクロファイナンスなどがCDの実践として取り入れられた。

CDの担い手であるソーシャルワーカーは、治療的及びコミュニティ・モデルをもとに働きかけを行っている。治療的モデルとしては、ソーシャルケースワーク、高度なジェネラルな方法を用いた実践及び代替的な手法である。コミュニティ・モデルというものには、貧困の撲滅、大衆教育、地域ベースの資源管理、災害対応管理、行政による社会福祉及び特別なグループの支援などである。

フィリピンにおいてソーシャルワーカーの働く社会的背景には貧困問題が横たわっている。ソーシャルワーカーは人々の福祉を高めるために社会変化、人間関係に生じた問題の解決、人々のエンパワメントと解放をおこなうことである。ソーシャルワーカーには、人々の社会的準備 (Social Preparation)、人々の潜在能力の形成 (capacity building)、ネットワーク (networking) を組織すること及び資源を生み出す (resource generation) 役割がある。

ソーシャルワークは、コミュニティを開発する上でコミュニティのさまざまな要素を考慮しなければならない。ソーシャルワーカーはコミュニティにおいて住民を組織する場合に、対象となる家族の構成員一人ひとりについて考えなければならない。また、コミュニティに存在する支援の対象となるグループを考慮に入れなければならない。別の言葉で言えば、ソーシャルワーカーは、個人、家族、グループ、コミュニティなど社会組織の人間の相互関係性をとおして働きかけを行う。

ソーシャルワーカーは、例えばコミュニティの生活を悪化させる公害など人々の共通の課題に基づいて人々を組織するだけでなく、障害者のニーズ、もしくは収入に欠ける家族に対して、生業プロジェクトに必要な資本金を提供することも仕事となっている。CDを実践するソーシャルワーカーに必要な能力のひとつは、住民に価値観を教えることや技術を習得させることをとおして、その住民が自尊心をもてるよう導くことである。ソーシャルワーカーは、住民が自分たちの行う地域の活動に経験を積み、誇りをもてるよう支援しなければならない。ソーシャルワーカーは、CDを実施する立場にある地方政府の責任者が発揮すべきリーダーシップの必要性を認知しておくことも必要である。

3. コミュニティ・ディベロップメントの実践事例

フィリピンの政府及びNGOのソーシャルワーカーによって実践されているものとして、次のような取り組みを紹介する。

〔事例1：地域の女性と乳幼児の健康改善を目的とした女性識字プログラム〕

乳幼児の養育にあたる母親を対象とする女性識字プログラムと呼ばれるものである。貧困階層の女性は、初等教育を終了していない場合が少なくない。初等教育を終了していない母親は、子どもの発育や病気になった場合の対処など、困難を抱える場合が多い。例えば、子どもの発達の遅れがあった場合に、医師に相談することが遅れて診断とリハビリが適切に行われなかったことや、市販の抗生剤などの使用方法を読むことができないためにかえって子どもの病気を悪化させるなどの問題もある。母親は計算、読み書きができれば、自分の赤ん坊の体温や体重を計測することができ、その変化も理解できるようになる。また、地方自治体は、子どもの発達を保障していくために、ユニセフとともに児童の農村におけるデイケアセンター、栄養教室、ヘルスセンターの建設を通してコミュニティで子どもにやさしい街づくりを支援している。コミュニティでは子どもの身体的、社会的発達を保障することは地域社会の将来の発展に長期的には有効であるとまとめている。ここで、市町村のソーシャルワーカーは、保健師、栄養士や保育士などをコーディネートして、母親グループを支援し、子どもが活動に参加しやすい環境を作る役割を果たしている。

〔事例2：収入向上を目的としたプログラム〕

貧困度の高い州を選定して、その州の中でもきわめて貧しい自治体に焦点をあて収入向上プログラムの導入が可能な貧困地区のマッピングを行い、そこに居住する住民を対象として自営業プログラム(SEAP: Self-Employment Assistance Program)を政府は開始した。

このプログラムは貧困削減を目的とした一つの取り組みである。受益者はグループを組織して、研修に参加することを条件に、小規模収入向上事業、低コストの住宅、自宅の改修などのニーズに対応するための財政支援プロジェクトを利用することができる。

さらに、共同活動がうまく進んでいるグループは第二段階の貸付計画に申請することが可能となる。申請する上で受益者の組織する自営業組織(SEA-K)は第一段階を終了して、貸付の返済期限内までに完済しており、目標とされる積立預金が70%に達していることが条件とされている。同様に、受益者は、銀行、協同組合、民間の貸付業者、質屋、そのほかの公的なクレジット機関を利用していないことが条件とされている。

また、別の事例として、コミュニティ作りに従事している地方のNGOと連携して行われた自営業支援プログラムも存在する。この活動の目的は、参加型で、自給自足可能な活動を推進するために個人に対して提供されるものである。資金の提供者である参加企業はNGOに対してプロジェクトコストの50%までを上限に現金または現物を提供するものである。この取り組みからの学習は、企業とコミュニティによるパートナーシップが有効に機能し、社会経済的ニーズとコミュニティの組織化の両方をカバーし、貧困地域において成功をおさめている。文化的価値に基づいたマネジメントはCDのプロジェクトのなかにジェンダーと開発のパーспекティブを取り入れて女性のニーズに応えていくことは実際のであり、戦略としても意味がある。

ソーシャルワーカーは、選定地域のコミュニティ調査や住民参加者の資産評価、グループ形成のファシリテーター、小規模事業のモニタリング、評価などをマイクロクレジットのマネジメント職員と連携して行う場合が多い。

〔事例3：水源開発および管理を目的としたプロジェクト〕

CDにおいてエコロジーに配慮した取組みも多い。CDを進めているあるNGOの6年間のプロジェクトの経験から、経済活動と環境保全の両立を目指す持続可能な開発の視点をもったCDでは資源管理(resource management)推進している。コミュニティ内における資源管理の経験から学習した知識やノウハウを蓄積していくことが重要であ

る。例えば、飲料水などの基礎的なサービスの提供を行っているコミュニティの組織は、井戸水を汲み上げるポンプのメンテナンスに視点が注がれるだけでなく、水源の問題に関心を向ける努力が必要である。水源確保に関連する活動として、植林活動、湿地帯の管理は、将来の水資源の確保に必要な活動として考慮される必要がある。水資源の確保がコミュニティに経済的生産の基盤となるため水資源の管理はコミュニティの共同の事業となるべきである。さらに、それを持続するためにも住民の参加をえて計画をすすめるなかで段階的な取り組みを採用していくことが重要である。ソーシャルワーカーは地域の水源問題を入り口として、地域住民が環境保全と生活用水の確保の必要性を認識させ、井戸の揚水ポンプを住民が維持管理できるよう必要な対応を行うことが役割となった。生活に欠かせない水源が確保されることにより、次の課題として所得の増加を取り上げ、住民の所得を向上する手段としての小規模融資（マイクロファイナンス）のプログラム作りへと発展していった。

・まとめ

フィリピンにおいて、ソーシャルワーク実践の一つとしてCDを取り上げたが、CDは社会全体を対象とするダイナミックな社会変革の方法である。最終目標は、行政や民間のサービスを住民に供給することに終わるのではなく社会変革を実現することである。

社会経済的課題を中心に政府及びNGOによってCDが行われてきた。事例でも触れたがフィリピンにおけるCDの実践は、コミュニティ・オーガニゼーションを通して人々を組織化し、個人及びグループの参加によって社会経済的なプロジェクトおよびサービスをとおして実施されている。ソーシャルワーカーには、コミュニティのグループ活動を利用して住民リーダーを育成し、住民の共通のニーズを明確化して、優先課題の解決にあたり

政府および民間諸機関の資源を動員してエコロジーに配慮した社会経済支援を提供する役割がある。

しかしながら、地方分権法など制度の整備が行われている一方で、行政とNGOが住民の福祉の向上のために協力することは、どの地方自治体でも可能であるとは限らない。むしろ、パトロン・クライアント関係が強く残る地方社会では、保守的なグループや利害の対立するグループの力によってNGOや住民の参加を排除される場合も事例として報告されている。地方政治の力の前に住民のニーズに答えられない場合も多く、ソーシャルワーカーが地域社会の人々の力関係を把握し、目標を達成するための交渉能力も求められることになる。

質の高い生活を実現するために、政府・民間・市民の協働をとおして人々のエンパワメントのための方法としてのCDが開発されていくことが期待される。

引用文献

- Hodge, Peter (1973) Social Policy: An Historical Perspective as seen in colonial policy, *Journal of Oriental Studies* 9 (4): 207=219
- International Association of Schools for Social Work (IASSW) and International Federation of odf Social Workers (IFSW) (2001) Joint Declarations on Social Work, Copenhagen.
- Migely James (1981) 'Professional Imperialism', *Social Work in the Third World*, London, Heinemann
- Midgely James (1995) 'Colonialism and Social Welfare in the Third World', *Social Development*, Sage Publication.
- 恩田守男(2001)『社会開発の歴史と社会開発論の系譜』『開発社会学』ミネルヴァ書房, 59頁
前掲, 150頁
- 阪本公美子(1997)『人間開発と社会開発』『社会開発』西川潤編, 有斐閣選書
- Sen, Amartya (1990) *Development as Freedom*, New York, Oxford University Press.
- United Nations Development Program(1994), *Human Development Report* (1994)
- United Nations Development Program(2002), *Human Development Report*(2002)

Community Development as a Method in the Developing World

— A Philippine Experience of Community Development as a Social Work Practice —

Harashima, Hiroshi

This paper focuses on the evolution of Community Development and is specifically aimed at clarifying views of the term 'development' from a historical perspective. Experiences of CD in the Philippines are examined for a deeper insight into the discussion..

Chapter 1 presents an overview of the historical development of CD before and after WWII,. It covers the period from the colonization of emerging nations, retraces their independence, as developing societies, and includes in its investigation the present trends in globalization.

The long decades and phases of CD saw the approach as essential throughout history notwithstanding the fact that the CD approach has been given many names by our societies and particularly by the U.N itself. Thus, the terms: community development, social development, basic human needs, women and development, human development and so forth have been witnesses to the changes happening in our world and to our view of development.

Chapter 3 examines the concepts and processes of CD based on the studies already done in the Philippines, taking in to account the popular CD approaches and projects undertaken in this country.

This study concludes that CD initiatives and projects undertaken by local governments and NGOs are, in fact, effective in responding to the needs of people in their local communities and have potentials to remain so in the future. The persistent drawbacks to their successful experiences in making fundamental changes for the poor in their communities are the financial crisis that beset both governmental and non-governmental organizations and also some cultural and traditional pattern such as patron-client system working in the local community.

Key Words : Social Work, Community Development, Community Organization, Community Education, Community Resource Management