

ニカラグア共和国における JICA (独立行政法人国際協力機構) プロジェクトの 社会福祉短期専門家として活動して

高山 由美子*

はじめに

筆者は 2013 年 8 月 12 日～8 月 31 日までニカラグア共和国（以下、ニカラグア）に派遣され、JICA（独立行政法人国際協力機構）の「家族とコミュニティのための社会リスク予防・ケア統合行政サービス能力強化プロジェクト」（以下、JICA プロジェクト）における社会福祉の短期専門家として活動した。

ニカラグアは近年、治安の悪化が顕著となり、多くの未成年者が犯罪被害者となっている。また、家庭内暴力や虐待の告発件数も増加し、被害者の多くが女性や子どもである。多くの地域住民が、このような社会リスクに直面していることを背景に、JICA では支援期間を 2012 年から 2016 年と設定し、家族・生活問題に直面する住民への対応と問題状況に陥らないための予防・啓発強化に包括的に対応できる統合行政サービスの仕組みづくりを目指すニカラグア家族省の取り組みを支援している。

本稿では、ニカラグアにおける JICA プロジェクトの内容と筆者の短期専門家としての活動について報告する。

1. ニカラグアの状況¹⁾

ニカラグアは北側をホンジュラス、南側をコスタリカに接して、中央アメリカの真ん中に位置しており、面積は日本の北海道と九州を合わせたくらいの広さだといわれている。東側はカリブ海に、南西側は太平洋に面しており、気候はその地域によって、熱帯雨林気候や熱帯サバンナ気候である。

人口は約 587 万（世界銀行調べ、2011 年）、首都はマナグア、言語（公用語）はスペイン語、宗教は約 85%がカトリックである。

主要産業は農牧業であるが、そのうちのコーヒーや牛肉は主要輸出品目である。ニカラグアに対する経済協力における主要援助国の筆頭はスペインであるが、同国と米国に次いで、日本は第三の援助国となっている（支出純額 34.37 百万ドル、2010 年）。

在留邦人は 2012 年 10 月現在で 158 名とされている。



* Takayama, Yumiko
ルーテル学院大学教授（社会福祉学科）



マナグア市内 街の風景

2. JICA プロジェクトの取り組み²⁾

(1) JICA プロジェクト開始の背景と課題

ニカラグアにおける近年の治安の悪化は前述のとおりであるが、JICA プロジェクト開始の背景として、以下の実態を把握し、課題を整理している。

- 2005年には104,103件であった犯罪件数が、2010年には161,757件と増加傾向にあり、治安の悪化が顕著である。
- 犯罪被害者の12%は未成年者であり、他方、加害者の6.1%も思春期の青少年であると報告され、青少年が直面する社会リスクの大きさが深刻な問題となっている。
- 家庭内暴力・性的虐待等の告発件数も2007年の29,489件から2010年は34,763件へと増加した。
- これら被害者の多くは女性や子どもであり、性暴力については80%以上が家族や親戚、隣人など身近な人間によるものとされ、特に居住地域における暴力への恐怖を、ニカラグアの女性人口の26%が感じているとされる。
- 子どもに関しては出生未登録や未就学の問題が存在し、6～14歳の子どものうち8.8%の男子、1.6%の女子が未就学のまま恒常的な児童労働に従事している。

このように住民が社会リスクに直面する機会が増加する中で、ニカラグア政府においては、問題を未然に防ぐために、家族関係の改善と地域社会の再構築を念頭に置いた「予防」活動と、既に家庭やコミュニティで起きている問題への対応である「ケア」活動の両側面を包括的に提供する統合型の行政サービスを確立し、社会リスクへの対応を強化することが課題となっている。

JICAは、ニカラグア政府の要請により、2007年7月から2010年12月末まで家族省をカウンターパート機関とした「青少年とその家族のための市民安全ネットワーク強化プロジェクト」を実施した。その結果、行政とコミュニティの連携による社会リスク予防サービスモデルとして、1) 人材育成、2) 父母学校、3) 青少年活動、4) 生涯学習、5) 機関間ネットワークの5つの活動によるモデルを確立し、「社会リスク予防サービスガイドライン」をとりまとめ、今日も活動が継続的に実施され、地域における予防活動が定着してきている。

家族省はこのような予防活動に加え、既に家庭やコミュニティで起きている問題への対応（ケア）業務の強化が求められているが、業務に関する運営基準が十分に整備されておらず、現場で実践にあたる技官³⁾の業務に関する専門的な知識・能力が十分でなく、正確性や迅速性に欠け、適切な対応が出来ていない現状がある。

また、各地域の社会リスク課題を技官自身が十分に把握しておらず、実際に住民が直面している社会リスク課題に対応できているのか不明である。家庭や地域に存在している多様な社会リスク課題に対応するためには予防とケアを統合した包括的な取組みが重要であり、家族省においてはこれまで開発してきた予防サービス活動に加え、人材育成や業務改善を通じたケアサービス活動の強化を行い、両側面を統合した仕組みを作ることが喫緊の課題となっている。

これらを背景に、JICA プロジェクトでは、家族省をカウンターパートとして「社会リスク予防・ケアの統合に係る行政サービスの業務指針の

策定」「社会リスク予防・ケア統合型行政サービスの実施に必要な専門的技術と運営管理能力を有する社会福祉行政官の育成活動」等に取り組むこととなった。

(2) JICA プロジェクトにおける筆者の活動

①短期専門家としての派遣目的

統合行政サービスのために、実施機関である家族省及びマナグア地区支所に対し、地域福祉の専門的な見地から分析と助言を行う。また家族省及び地区支所の業務の状況と技官の実施能力を把握し、地域福祉の観点から家族及び児童支援に関する課題を分析する。さらに他の行政及び関係機関とのネットワーク構築に関する助言を行う。

②活動内容

- マナグア市支所及び市区支所の活動をモニタリングし、地域レベルでの家族支援の方法に関し、相談業務の方法、高齢者や障がい支援などの新しいテーマの導入方法、支所技官の業務遂行に関する課題などの、必要な助言を行う。
- 関係機関間ネットワーク会議への参加等を通して現状を把握し、カウンターパートに対し、機関間ネットワーク活動の強化に必要な取り組み（環境整備と実践方法など）について助言を行う。
- 日本の地域包括支援（センター）に関するワークショップを、カウンターパートに対し開催する。

具体的な活動スケジュールは表のとおりである。



支所内の会議風景

プロジェクトにおける主要テーマのひとつである「社会リスク予防・ケア統合型行政サービスの実施に必要な専門的技術と運営管理能力を有する社会福祉行政官の育成活動の確立」に関しては、以下のとおり3回の研修を実施した。

第1回「ソーシャルワーカーの機能と役割」

(8月16日)

- ①社会福祉課題への視点、②社会福祉専門職、③ソーシャルワーカーとクライアントの関係性について講義を行い、講義内容をふまえて「ソーシャルワーカーにとって大事なことは何か」についてグループワークを行った。



研修・講義風景

第2回「地域包括支援センターの機能とネットワーク構築」(8月22日)

- ①地域包括の定義と背景、②地域包括支援センターの創設の背景、③地域を基盤としたソーシャルワーク、④環境に着目したネットワークづくりについて講義を行い、講義内容をふまえて「地域住民を主体とした活動」について企画するグループワークを行った。

第3回「相談援助業務における個別支援計画のあり方」(8月23日)

- ①ソーシャルワーカーにとっての自己覚知、②相談援助業務のプロセス、③事例検討の進め方、④アセスメントについて講義を行った。①については「自己覚知のためのワーク」を行い、グループ及び全体でその内容を

表 活動スケジュール

月 / 日 / 曜	時間帯	活動内容 (概要)
8月12日 (月)	午前	
	午後	ニカラグア共和国到着
8月13日 (火)	午前	家族省関係部署へのごあいさつ、プロジェクトスタッフとの打ち合わせ
	午後	研修関係資料の修正・作成
8月14日 (水)	午前	第6地区支所訪問
	午後	研修資料作成
8月15日 (木)	午前	研修資料作成
	午後	研修資料作成、プロジェクトスタッフとの打ち合わせ、研修会場下見
8月16日 (金)	午前	第1回研修「ソーシャルワーカーの機能と役割」
	午後	
8月17日 (土)	午前	資料整理
	午後	第4地区支所担当の父母学校見学
8月18日 (日)	午前	資料整理
	午後	JICA ニカラグア事務所調整員歓迎会参加
8月19日 (月)	午前	研修資料作成
	午後	第6地区支所訪問
8月20日 (火)	午前	研修資料作成
	午後	研修資料作成、プロジェクトスタッフとの打ち合わせ
8月21日 (水)	午前	研修資料作成
	午後	研修資料作成、研修会場下見
8月22日 (木)	午前	第2回研修「地域包括支援センターの機能とネットワーク構築」
	午後	
8月23日 (金)	午前	第3回研修「相談援助業務における個別支援計画のあり方」
	午後	
8月24日 (土)	午前	休日
	午後	
8月25日 (日)	午前	休日
	午後	
8月26日 (月)	午前	JICA ニカラグア事務所訪問・活動報告
	午後	資料整理、活動完了報告書作成準備
8月27日 (火)	午前	「業務指針」についてプロジェクトスタッフとの打ち合わせ
	午後	「業務指針」への助言に関する文書作成
8月28日 (水)	午前	カウンターパートへの助言文書及び資料作成
	午後	カウンターパートへの助言と意見交換
8月29日 (木)	午前	ニカラグア共和国マナグア出発 米国ヒューストン着
	午後	米国ヒューストン滞在
8月30日 (金)	午前	米国ヒューストン出発
	午後	機中泊
8月31日 (土)	午前	成田着 帰国
	午後	

共有した。また②については、事例をもとに支援の方向性を組織内で共有するためのロールプレイ（組織内の会議場面）を行い、さらに④については③の事例を活用して組織内アセスメントを想定したグループワークを行った。

また、「社会リスク予防・ケアの統合に係る行政サービスの業務指針の策定」については、作成途上にある「業務指針」(案)の記載項目の表現、レベル、順序等について、JICA プロジェクトスタッフと意見交換を行った。これとあわせて、「統合ケアサービスにおいて留意すべき視点」として、「イ



研修・ロールプレイ風景

ンクルージョン」の概念に関する記載内容の見直しと障がい者と高齢者に関する記述内容への加筆を想定し、提案文書を作成し、提出した。

③カウンターパートへのフィードバック

活動のまとめとして、カウンターパートに対して、研修の実施及び地区支所の活動の視察等から確認できたことから（実践においてさらに強化すべき点や課題等）についてフィードバックを行った。その内容は以下のとおりである。

* * * *

○研修と技官の日常の実践との関連について

研修はソーシャルワーク教育におけるスタンダードな枠組みである「価値・知識・技術」に沿って構成した。



カウンターパートへのフィードバック風景

支所の業務や技官が実践している日常業務を研修の構成に沿って振り返ってみると、すでに実践していることが多くあることがわかった。専門職としてのソーシャルワーカー養成教育システムがないニカラグアの現状において、このような研修機会を通して、日常の業務がソーシャルワーク実践として行われていることの意味づけをしていくことは重要である。技官自身が、日常の実践が実はソーシャルワークの専門性に基づいて実践していたものであることが認識できるとすれば、技官のモチベーション向上に大きく影響を及ぼすと考えられる。

たとえば、第1回目の研修で取り上げた「ソーシャルワークの定義」(IFSW, 2001)の内容は、研修参加者にはとてもよく響いていたように感じられた。ソーシャルワークが社会変革をめざし、高い専門性をもって実践することが求められていることへの理解については深めることができた。「ソーシャルワークの定義」は理念的であり、一見、日常の業務とのつながりが見えにくい、実践の基盤となる価値を確認することは必ず実践の質の向上につながるとの確信を、ここニカラグアでも得ることができた。

○支所における業務のあり方等について

支所が対応すべき業務内容が明確になっていることは重要であるが、同時にそれは対応可能な事案が限定されているということにもつながっている（ハイリスク事案の優先順位が高くなるため）。このことが、ケースの受け止め方の「パターン化」につながっている可能性があるのではないかと思われる。たとえば虐待をはじめとした家族に生じる課題の要因や家族関係のとらえ方などについて、技官はこれまでの経験上、クライアントの課題や問題など、主にマイナスの側面に着目して支援をスタートしているように思われる。しかし一方で、家族アドバイザーを活用した父母学校の開催など、いわゆる予防的支援も実施しており、これらは地域住民のストレンクス（プラス）の側面に着目した支援のひとつである。各支所で

の業務がスタンダード化されることは重要であるが、どのようなケースであってもストレングスの視点に着目した支援のあり方が徹底されることが必要である。

また、技官が専門職としての力量を高め、それを適切に発揮し、支所が担うべき業務を円滑に遂行できるようにするためには、家族省及び支所内の組織体制のあり方が重要である。家族省の担当部署や支所長にはこれらを総合的にマネジメントできる力量が求められている。家族省や支所等などの管理職は、このようなマネジメント力と支所の業務や技官の日常業務がどのように関連しているかについて、認識していくことが求められている。

○研修・人材養成等について

研修は、段階化・階層化して行うことが効果的である。段階化とは、初任者研修、現任研修など、経験年数等ごとにプログラムを用意することである。階層化とは、家族省職員、支所長（管理職）、技官など、組織における立場や任務のちがいごとにプログラムを用意することである。

人材養成は前進と後退を繰り返してしまう側面を有している。研修の講義で聞いたこと、ロールプレイやグループワークで体験したことが知識・技術として蓄積されるためには、現場において実践してみることで、それに対するフィードバックを受けること、他の人に伝えてみることなどの一定のプロセスや時間的経過を必要とするからである。実践の場で活かしてみることができなければ、研修で学んだことの記憶は時間の経過と共に薄れていってしまう。また、残念なことではあるが、人事異動が研修によって職員が獲得した知識、技術を無効にしてしまう側面もある。しかしそれが現実であるとすれば、そのような現実をふまえて、研修を繰り返して行うことや、日常業務の中で、研修等での学びを確認していくような仕組みを導入することが必要になる。現場で行えることとしては、ケースの情報共有をとおした事例検討などがある。日常業務の中で事例検討の要素を含んだ会議を行うことができれば、日々の実践の

中で専門職としての力量を蓄積し、自分自身の実践や仕事の仕方について振り返る機会となる。

今回の研修では、事例検討会議のロールプレイを行ったが、技官が個別に対応している事例を他の技官や支所長の立場から見ると、担当技官とは異なった見方ができることを学ぶことができた。

技官等が支所等の現場に任用される前段階に、専門職の養成教育システムがない現状では、このような事例検討など、実践現場での取り組みが重要になってくる。この事例検討が実質的にスーパービジョンの場になることも期待されるからである。

家族省は各支所や技官にとっての重要な「環境」を構成することになる。支所長は各技官にとって、重要な「環境」であり、かつ各技官も自分自身が他の技官にとって、重要な「環境」を構成していることを認識しなければならない。適切な実践を行うためには、それにふさわしい「環境」を整備していくことが重要である。

○地域包括ケアシステム（統合ケア）の実践について

今日、「地域を基盤としたソーシャルワーク」が日本のソーシャルワークの主流になってきているが、「地域を基盤とした」ということについては、日本のソーシャルワーカーよりも、ニカラグアの技官の方がより強く意識し、その重要性を認識できていると感じた。しかし、ハイリスク事例の優先度が高く、また対応すべき事例が多いため、地域に新たなネットワークを創出することは困難な状況にあるように見受けられた。地域住民の参加を得た活動の企画というグループワークでは、地域において活用できる資源を積極的に見つけ出し、それらのつながりを持たせていきたいという参加者の意欲が伝わってきた。グループワークの取り組みを実際に現場で活かす場面があれば、技官自身も地域をより肯定的にとらえることができるようになり、地域住民の意識向上や地域の変化に期待することができると感じた。地域におけるネットワーク構築は大きなテーマである。

しかしこれらに取り組むことは、技官が個別に対応している事例においても、本人の対応力を高めていくことにつながることを実感してほしいと感じた。また、グループワークからその可能性はありと感じた。

○まとめ

研修全体をとおして、ロールプレイやグループワークがとても有効であることを確認することができた。また研修の場は、他の支所や他の部署に所属する者同士が専門職という立場で課題を共有し、さまざまな視点を学び合うことのできる機会になる。そのことを参加者同士が共有できたことは大きな成果であった。

一方で、現場の実践者である参加者は、すぐに役立つツール（様式など）を求めているという面もあった。もちろん実践において一定の質を担保することができ、業務を円滑に進めるために役立つツールは必要である。しかし必要なのはツールだけではない。まず、それを取り扱う担当者が専門職としての価値を有していることが重要である。そして、ツールのコンセプトを理解し、有効活用することができる技術を持っていないとまらない。

技官は多くの業務を担っているため、ツールによって業務負担が増えるのではなく、技官の円滑な業務遂行を支えるツールである必要がある。ツールの提供においても研修等の機会を設けることが有効ではないだろうか。

研修への参加者、支所の職員は高い志を持ち、専門職として向上したいと考えていることがわかった。そのような思いを支え続けることができる仕組みの必要性を実感した。

以上

* * * *

(3) ニカラグアにおける社会福祉専門職養成の課題

ソーシャルワーク実践を展開していくためには価値に基づいて、専門知識と技術を蓄積していく

ことが不可欠である。そのため人材育成には相当の時間と費用がかかることが想定される。専門機関において、ソーシャルワーク実践を展開していくにあたっては、本来であればソーシャルワーカー養成の専門教育カリキュラム、専門資格の制度、専門職採用・配置、現任研修、専門職の生涯研修等の一貫した人材育成システム等が必要となる。現在のニカラグア共和国においてはこれらが体系化されていないために、実践現場における人材育成はたいへん困難な状況にあることが実感された。JICA プロジェクトにおいては必然的に現任研修に重きを置くことになるが、これはあくまでも一貫した人材育成システムの一部であることを認識する必要がある。ただし、教育カリキュラムや資格制度の導入や採用・配置は国家施策にかかることであることから、JICA プロジェクトとして関与することの限界を認識しながらの人材育成にならざるを得ないことであると理解した。しかし、研修をとおして実践にあっている技官の多くはソーシャルワークの価値を認識し、多忙な中にあっても自らの実践に誇りをもって臨んでいることが確認できた。現任研修という人材育成への一部支援であったとしても技官の実践への誇りを尊重し、日常業務の中で、あるいはその延長線上において必要な知識や技術を獲得していくことのできる、事例検討やスーパービジョンの効果的導入が必要だと考えられる。

また今後は、技官等個人の力量向上への取り組みだけではなく、家族省及び地区支所長等の運営管理能力向上の必要性が高まることが想定されるため、組織内の立場や役割に応じ、組織マネジメントの視点を重視した研修プログラムの導入なども検討される必要があると思われる。

(4) JICA プロジェクトとルーテル学院大学社会福祉学科とのつながり

このJICA プロジェクトとルーテル学院大学とのつながりは2012年に始まった。JICA プロジェクトの初年度、ニカラグア家族省関係者によって組織された研修団による本邦研修が実施され、日本

の児童・家族支援に関する行政・相談機関等を中心とした視察がおこなわれる中、社会福祉専門職養成を行っている場として本学への見学・視察要請があった。研修団は同年10月17日に来校し、本学は福山和女教授によるゼミの見学と懇談、また福島喜代子教授・実習主任による、実習を中心とした社会福祉専門職教育のあり方と実際に関する講義を提供することができた。これがきっかけとなって、筆者はニカラグアに派遣されることになった。

そして、2012年に引き続き、2013年度もJICAプロジェクトによる本邦研修が実施され、2013年10月22日～23日の2日間にわたって、本学が研修プログラムを提供することができた。本邦研修の参加者14名はニカラグアにおいて筆者が担当した研修参加者でもあったため、本学が提供したプログラムでは、ニカラグアでの研修内容の継続性を確保することが可能となった。そのため、本学での研修はニカラグアでの研修の「つづき」と位置づけ、まず、専門職としてのソーシャルワーカーの態度等についてニカラグアでの研修を復習し、その後ニカラグアでも活用した事例をとおして個別支援計画の策定に取り組んだ。さらに西原雄次郎教授が「事例検討会の意義と進め方について」講義と演習を担当しその内容について具体的に学ぶことができた。



ルーテル学院大学での研修風景

これらのプログラムのほか、社会福祉学科1年生の「ソーシャルワーク演習Ⅰ」の見学、参加学生との交流、さらには秋貞由美子専任講師からコミュニティ人材養成センターの取り組みについても紹介することができ、参加者からは、本学の社会福祉専門職養成のあり方やカリキュラム、地域への取り組みに大きな関心を寄せていただいた。

また、本学には大学院社会福祉学専攻博士前期課程在学中に、JICA海外青年協力隊員として2年間ニカラグアで活動し、その実践をもとに修士論文の執筆にあたった修士生がいる。筆者の中では今後も本学とニカラグアは何かしらのつながりが継続していくのではないかと期待が高まっている。

おわりに

社会福祉専門職としての現任研修にしても、また海外での研修・視察にしてもとくかく単発的に実施されることが多く、一定の質を維持しての継続的取り組みには困難を伴うものである。JICAプロジェクトは支援の期間が限定されてはいるものの、人材育成において一定の継続性を確保した取り組みを行っていることには大きな意義がある。

筆者とニカラグアとの関わりは短期間であったが、ソーシャルワーカーである技官の一人ひとは地域において住民と向き合い、寄り添う実践者として大きな力を有していることを実感した。JICAプロジェクト終了後はニカラグア家族省がプロジェクトをとおした実践をふまえて、必要な施策、方法を選択、決定、実施していくことになるわけだが、その際、地域住民と向き合って、実践の最先端にいる技官の働きが、一層評価されることを願うものである。そしていずれは社会福祉専門職教育体制の整備に着手され、社会福祉専門職間の実践交流が深められ、さらには社会福祉教育・研究についても協働できる日が来ることを祈るものである。

相互に地球の反対側に位置するニカラグアと日本であるが、社会体制の違いを超えて、ニカラグ

アに生まれても、日本に生まれても、それぞれの国にあって自分らしく生きることのできる社会が実現することを願い、今後も社会福祉の実践に関わる者でありたいと思う。

注

- 1) ニカラグア共和国の地域情報等については外務省ホームページの「各国・地域情勢」に掲載されている内容を参考にまとめた。なおデータ内容は2013年6月現在のものである。
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/nicaragua/>
- 2) JICAプロジェクトの概要はJICAホームページに掲載されている内容から引用した。
<http://www.jica.go.jp/project/nicaragua/004/outline/index.html>
- 3) 相談機関において地域住民等からの相談に対応する者は技官と称しているが、いわゆるソーシャルワーカーとして役割を担っている。