

〔巻頭論文〕

## ソーシャルプロテクションの構造的転換 社会サービスの役割について ヒューマンサービスの視座を手がかりとして

山崎 美貴子\*

### はじめに

私はソーシャルワークを学び、その実践、研究、教育に携わり、一方で、様々な市民活動（NPOやボランティア等の民間の非営利セクター）の現場で学びの機会を与えられてきた。

その中で、社会変動（Social change）とそれを構成する様々な社会システム、そこから生じる社会的背景から、生ずる生活課題が地域や家族、人々の暮らしの上に形作られていく過程を学ぶことができた。

一人ひとり、一つ、ひとつの家族が担う生活上の出来事（evidence）、小さな当事者組織、限定された日常生活圏域にあるコミュニティ等を基盤に置きながら実践を丹念に学ばせて頂くと様々な側面が炙り出され、観えてくることがある。

基礎構造改革によって社会状況は大きく変貌している。

こうした状況下で、新しく様々な形の社会問題が登場してくるようになった。

路上生活者、DV被害者、ひとり親家庭を支援している実践の場での勉強会では社会問題の最先端で戦っている人々との事例検討を通して実に多くの学びを頂いている。

社会変動により、「社会的剥奪」（social deprivation）を受け易い人々の問題を現場の人と一緒に考えるという時間を与えていただく過程で、本稿では日頃、考えてきたことを一つの起点として述べることに限定されていることをあらかじめお断りしておきたい。

また、私が所属している大学の中核科目である「ヒューマンサービス」との関わりとの視点から述べることについてもあらかじめお断りをしておきたい。

本稿の構成は与えられたテーマであるソーシャルプロテクション（social protection、以下SPとする。）<sup>1)</sup>の枠組みの提示、とその領域、介入の方法、SPの具体例として国連に設置された人間の安全保障委員会の活動について、そこから、社会福祉実践が学び取りたい課題や手法を考察する。その一方でわが国の家族やコミュニティの状況に触れ、若干の課題提起をすることとしたい。

### ソーシャルプロテクションの枠組みと領域

まず、はじめに、SPの構造的な側面とそれに伴う社会サービスとの関わりについて説明したい。

当学会担当理事より、SPについて述べるようにとのテーマを与えられ、さらに、「これからの社会福祉の推進に向けての課題を取り上げ、溶解しつつある社会に社会福祉はどう立ち向かうかにつ

---

[\*神奈川県立保健福祉大学]

いて研究する」ことについても触れて欲しいと条件が付された。

このテーマは、日頃、筆者が研究や実践の焦点としているテーマではない。社会福祉実践の立場から、この問題に挑戦してみることになる。従って、その視点と筆者の限界を踏まえての展開となる。ここ何ヶ月間の間、このテーマに関する先行研究について学ぶ過程で当学会の運営委員会がなぜこのテーマを選んだのかが少しずつ了解できてきた。このことを考える時期に今、私たちが立っているのだということを感じたからである。

この領域はわが国では、学問的にはまだ未成熟で翻訳文献も少ないが、まず「SPとはどのような領域か」ということについて述べてみたい。

この言葉は欧州連合が提唱した社会保障の範囲でよく用いられる。包含される領域として医療・疾病・障害・高齢・遺族・家族と児童・失業・住宅・その他の分野がある。

このため、ILOやEUではSocial Securityに代わる言葉として概念の統一化が図られているようであるが、それぞれの国の、つまり社会、経済構造によって定義が異なっている。このことはそれぞれの国によって、この概念に対する社会的、経済的「背景」が異なることに起因している。

経済構造やその他の事柄によって異なる概念を持ち寄ってしまう危険性があるが、その中からあえて共通項を抜き出してみることにする。このような事情から、これは唯一の定義ではなく、考えていくための一つの枠組みというふうにご理解いただきたい。

一言で一義的に定義することが難しいのである。

まず、ソーシャルプロテクションの枠組みを提示してみたい。

## 1. ソーシャルプロテクションの枠組み

### (1) 学際的である。

先の辞典の記載内容からもわかるように、この領域は一つの学問だけでは整理することができない、学際的な領域である。学際的という意味は人間科学や社会科学等を、ある意味で総合化していくということである。

また、単一の専門職による縦割りでその領域を構成するものではないということである。

### (2) ホリスティック (holistic)<sup>2)</sup> である。

人間を全体として捉える、ホリスティックな視点に立つ。ホーリズムの考え方は「進化<sup>3)</sup>の要因は部分ではなく、有機的全体である。」と言うのであるが、例えば、心理学、物理学、社会学などの一つの学問分野のみが進化するのではなく、全体が進化すると考えるのである。また、一つの地域、ひとつの国家的な領域に限定して捉えるのではなく、ホリスティック(総体的、全体的、統合的)な状況との関連で捉えた場合に、この領域は成立する。

一人ひとりの人間を捉えるばあいでも「尊厳を持って生きる、かけがえのない人格を存する全体」として捉えたならば、全体として人間のある一部分である諸側面、医療、看護、公衆衛生、精神保健、障害問題、児童問題、高齢問題、教育、就労、住宅、余暇、司法などといったものを包含する。後に人間の安全保障について触れるが、危機的状況などへのアプローチも諸領域を包括する領域としてまず考えるという前提がある。

それぞれの枠組みを超えてこの概念が存在するといえよう。

### (3) 多分野と調整，協働することができる新しい専門職

従って，それぞれの専門職が従来の業務を超えていくことが求められる。つまり自分の専門領域である，看護師なら看護，社会福祉士なら社会福祉という，自分の専門領域に加えて（ここで重要なのは「加えて」ということなのであるが），もう一つ全体的に捉える視点から，「共通する基盤」においても，役割を果たすということが，これからの専門職の役割であり，こうした新しい専門職を地域福祉の時代の対人援助の担い手として位置づけていくことになる。

他分野と調整し，協働の地平を築いていくことが出来なければ，これからの時代の専門職実践は成り立たない。この領域を担う専門職は「ヒューマンサービスワーカー」と類似している。ヒューマンサービスワーカーはそれぞれに，自身の専門職としてソーシャルワーカーであり，心理職であり，医師であり，看護師，リハビリテーションワーカーであるが，そのうち，ソーシャルワーカーが多数を占めているが，それらの人々が所属する専門職を基盤として，それに加えて，「協働の地平を切り開く専門領域」として全米ヒューマンサービス教育協議会に所属する大学や大学院はヒューマンサービス教育のカリキュラムを提示している。いろいろな資源や領域との関わりにおいて，マネジメント (management) ネットワーク (network)，コーディネート (coordinate)，ファシリテート (facilitate)，イネーブル (enable) といった役割を取る力量がなければ，自ら専門職であると名乗ることが出来なくなるのではないだろうか。

そうなることを志向するならば，「アンブレラ・オーガニゼーション」(umbrella organization)<sup>4)</sup>の枠組みを構成して，活動を展開することが必要になろう。単一の組織ではなく，他の領域と協働することを前提としての位置を考えていくことの可能な専門職が求められることになるだろう。

ソーシャルワークの領域もジェネラリストアプローチへと大きくシフトしてきている。利用者のニーズをある時は心理的，身体的，社会的，文化的，スピリチュアルな側面から捉え，それらを更に総合化する統合的なサービスを提供していき，その中で利用者の「生活の質」を高めることを前提におきながら「利用者中心」とは何かということについて考え，「利用者のために (for)」ではなく「利用者とともに (with)」その枠組みを，利用者参加（私の言葉では「市民参画」）によって，考えてゆくということが，まずこの領域には求められているのではないか。このような立脚点から，考え方を整理してみたいと思う。

ところで，ヒューマンサービスを実践する専門職の考え方は，ソーシャルプロテクションを担う人々と類似している点が多い。つまり，学際的事であること，ホリスティックであること，他分野との調整，協働する新しい専門職であるという点である。この専門職の教育体系は近年アメリカで「ヒューマンサービス」として発展しているものと近いものがある。<sup>5)</sup>

## 2. ソーシャルプロテクションを担うセクター

SPは，公，民いずれのセクターも活動する領域である。

「SPは国や自治体といった公的セクターのみでなく，民間の非営利あるいは営利の様々なセクターによって介入が行われていくことになる」とどの文献の中にも示されている。

SPの役割は，行政，国，地方自治体だけが担うわけではない。それらと共に，民間の様々なセクター，特に非営利のセクター等も介入する領域である。

この活動の範囲については大別すると次の2領域を設定しておきたい。

#### (1) 個人・家族・コミュニティが自ら危機状況を克服しようとするに対する支援

一つは、個人、家族、コミュニティが、「危機的な状況」に直面した場合に、それを克服する努力を個人、家族、当事者組織、コミュニティが行い、それを克服することを支援する領域である。つまり、当事者、自らが克服しようとすることを支援していくことである。この領域は社会福祉実践の対象となる領域と類似している。

#### (2) 非常に深刻な事態、危機的な状況の中でも貧困状態にある人への支援

非常に深刻な事態、危機的な状況のなかでも、特に深刻な貧困状態にある人々への援助を提供する領域への支援。

アジア、アフリカ、南米など、地球規模で考えると貧困の問題は極めて重要な意味を持つ。

アマルティア・セン (Amartya Sen) は<sup>6)</sup> 貧困・不平等とは何かについて述べている。センは経済学だけではなく、哲学も勉強しており、1998年にノーベル経済学賞を受賞し、ケンブリッジ大学トリニティカレッジで学長を務め、長くこの大学の教授であった。

緒方貞子と一緒にいった国連社会保障会議の中では、「基本は人間の優しさである」と言っている。この考え方の中で、人間の中にある可能性、どのような状況下においても人間の中にある可能性に対して挑戦していく方法や<sup>7)</sup>、平等は単一的ではないというようなことをいろいろな形で示している。

深刻な貧困状況にある人々に援助を行うということは単純なことではない。

こういった事柄について、私たちが今一度考え直していく必要があるということをソーシャルプロテクションは提言している。

### 3. SPにおける介入

次の段階として、介入においては、どの領域に対して介入し援助活動を展開してゆくことが可能であるのかということが課題になってくる。

これには、いくつか整理の仕方があるが、共通して出てきたものを拾ってみると、その中の一つに社会保障 (Social Security) の領域がある。

#### (1) 社会保障の領域

社会的な保護や社会保障は経済保障が中心となるが、失業、疾病、障害、高齢により様々な生活上のリスクが生じ、人は危機的な状況に陥る。

それを緩和するために、年金、雇用保険、健康保険等の様々な制度があるわけであるが、社会保障による介入が求められる。

#### (2) ソーシャルセーフティネット (social safety net) 領域

この地球上において、ソーシャルセーフティネットが必要な状態になっている、最も脆弱な階層に対する基本的な社会的扶助 (social assistance)、福祉サービスを提供することが求められる。

### (3) 予期せぬ自然災害、戦争、凶作によって起こる危機状況への介入

突然、予期せずに生じる自然災害、戦争、凶作などによって、家庭・コミュニティレベルに生じる被災に焦点化して直接的、集中的に支援を行う介入が必要になる。

(2) は構造的にある階層に生じるものに対して、社会的扶助あるいは福祉サービスを提供するということがあったが、(3) は突然、予期せず生じる自然災害等の領域への介入であるから、特定された地域に限定される。

特に自然災害によって農業が主たる産業である地域の作物が不作に終わる被害により、危機に陥る場合がある。第一次産業が中心の国々では壊滅的な飢餓状態が起きている。

山の木を全部刈り取ってしまったために土砂崩れを起こしてしまい、山の下で行われている農業を全部壊してしまったというような事例は、アジアの国々ではよく耳にする。

例えばバングラディッシュでは、川の水が溢れると国土の3分の1くらいが水に浸かってしまうのである。

中国の例では、湾岸エリアは、市場型の開放経済に変わり、外から見ると上海や大連は大きな発展が見られるが、中国という国には十分な社会保障が形成されていないと言われている。

私の勤める大学は、大連医科大学と提携し、様々な交流をしている。先般、大連医科大学の社会政策の教授から中国の現状の話聞く機会があった。

その時に、医療保険の問題についても報告がされた。わが国の場合、高齢期になると、疾病率が上昇し、加齢と共に医療費の額が、なだらかに上昇していくが、中国では日本と反対に、つるべ落としのように年齢が上がるに従って医療費が下がっていた。

なぜそうなるのかと質問すると、通訳はちょっと通訳しにくいと言い、「医療保険が十分に準備されていない国ではこうなります」との説明があった。

例えば馬や牛等の家畜であれば病気にかかるると生活に困るため、医療費をかけて治療し、何とか治そうとするが、高齢者の場合はいくら医療費をつぎ込んでもその人は経済的には効果を生まないので、高齢者のために医療費はかけられないということだった。つまり、家畜には金をかけるが、人間の老人には金をかけられないということだと聞いた。

中国での医療保険は、企業に雇用されている労働者の場合は企業と本人が掛け金をかけている。企業と本人が積み立てた金額を使い果たしてしまうと、残念ながらその保険の支払いは止まってしまう。

また、そのような企業に勤めていない大多数の人々は、自費で医療費を支払わなければならない。病気になると経済的にも大変な事態に陥ってしまうということであった。社会保障が充実していない上にソーシャルセーフティネットという、社会的扶助や福祉サービスが十分に機能していないということであった。

中国の人口は日本の約14倍で、公表ではおよそ13億人だが、実際には一人っ子政策のため、戸籍に入っていない人達がいるので、13億をはるかに超えていると言われている。

戸籍のない子どもたちが増え、一人っ子政策の影響で高齢率が急激に上昇し、経済的格差も非常に開いてきている。

同じ大学に勤務する中国人の教授が、毎年、長期の休みになると中国山岳部のある地方の村へ支援にでかけている。その地方にはまだ、他の地域と交流せず、自給自足の経済で、文字が用い

られておらず、絵文字を使っているようだ。また、学校がなかったのも、学校を建てる運動をその先生は一生懸命やっている。

その地域は、母系社会で、男性は女性のもとに通う、通い婚である。通ってくる男性が子の父となっても子の父は子の母や子どもと同居しない風習を存続させているということであった。

このように、隣の中国でさえ、上海、北京等、開放経済が進み、人口が集中している大都市と農村地域とでは大きな経済の格差が生じているのである。

社会的なシステムがない中で、十数億の国民に対して社会保障、ソーシャルサポートネットワークをかけるということは大変なことである。

それぞれの省が、一つの国ぐらいの人口を抱えており、簡単に変革が進むとは想像しにくい。

ある省では村々を説得し、それぞれの村で、「講」、「ゆい」のような組織を作り、村民が地域単位で拠出し、医療費を必要な家庭に貸し出す制度をつくろうという運動があるとのことであった。

大連医科大学は、中国の中でも大きな大学であるが、大きな病院を4つぐらい持っている。新築したキャンパスに移る予定だが、3万6千人ぐらいの大学生が在籍している。大連医科大学のどの病院にいても患者数が少なく、患者の姿を余り見かけず、病棟もガラガラで本当にびっくりしたが、病気になっても、大学病院で治療した場合、高額な自己負担が生じるからという説明があった。

医療保障が十分に整わないと高度医療の体制が整っても、患者の医療の利用につながらないことになる。

韓国も介護保険が開始され、社会福祉士の国家資格も科目数はかなり違うが始まるというように、現在アジアの国々では様々な動きが出てきている。

S Pの介入を考える時、こうした基本的な社会的セーフティネットというものと、危険や自然災害にあった時に、家庭やコミュニティのレベルで生じる様々な負債にどう焦点化して、対処していくのかということの重要性について触れてきたが、もう一つの重要な社会的セーフティネットの対応が求められる大きな領域は児童保護の問題である。

児童保護という領域では、この地球上で、飢餓線上にあり、生命の保持も困難であり、親や居住する場を失った児童が路上で暮らしている。浮浪児・ストリートチルドレンの問題が最優先課題としてある。

日本も戦争直後は、多くの人たちが生活保護水準以下の生活状況に陥ってしまっていた。多くの日本人が、自分の個人的な貯金は封鎖され、お金がないだけでなく、物が焼けて全く失われてしまい、食物もない飢餓状態を経験し、親に扶養されない子ども達が大量に出現するという事態が起こった。

日本の児童福祉の黎明期を切り拓いた、多くの先達は、路上生活をしてきた子どもたちと一緒に生活を始め、そこから児童福祉を立ち上げていった。子どもの人権を保護するのが、大人社会の責任であるが、その国が戦争や飢餓、一部為政者による政治腐敗など悪政による影響は必ず子どもに現れる。

フジモリ政権時代に、社会福祉の国際会議に出席のためにペルーを訪れたことがある。

路上には非常にたくさん子ども達が溢れていた。ホテルの外に出るとたくさん子どもたちが囲まれる。「今晚、私たちここで食べるものが全然ないんです」という。児童福祉施設があるが満杯で、特にエイズや肺結核の子どもは児童福祉施設では引き受けられないということだった。そ

して、施設内では仲間同士の様々な暴力もあるということだった。

ストリートチルドレンの実態はアジアの国々、アフリカの国々あるいは南米の国々などで非常に多彩に問題を提起している。

児童の健全育成を向上させることを支援するための計画は、人間の安全保障の中でも極めて基本的な領域である。

さらに、児童労働における劣悪な労働条件、労働環境が不衛生、雇用の創出がなかなか進まない地域、失業率が極めて高い地域、労働市場が不安定な地域等に対する支援プログラムを実施することもSPの一つである。

人々のニーズに対応できる、利用可能な機関や施設といった社会資源はなかなか必要な人々に周知されていない。あるいは必要な人が社会資源に到達できていない。

こういった社会的キャパシティのデザイン支援をSocial Capitalの枠組みのひとつと言っているが、それを、どのように構築していくのか。SPに関する様々な委員会活動の中には様々な領域があるが、Social Capitalの枠組みが包含されている。<sup>8)</sup>

これまで述べてきた、飢餓問題、食料問題、雇用の問題、健康保険の問題、児童保護の問題などは、実は国によってシステムに非常に大きな違いがある。雇用形態や、食料の自給率、健康に関するシステムも保健に関するシステムにもかなり違いがある。こうした各国のシステムにおけるチャレンジの様式は、当然異なってくる。

そして、それぞれを分断し、プログラムの展開の仕方や戦略の問題も含めて近代化する必要があるという問題に各国は直面している。

先に触れたアマルティア・セン (Amartya Sen) の出身地はインドである。

インドは100年以上にわたってイギリスの植民地であった。食べるものがなく、センの目の前で多くの子どもたちが死んでいった。仕事もない。また、カースト化、階層化されている中で極めて厳しい貧富の差があった。センはこうした植民地支配の中で育ち、経済学を勉強するために、イギリスに留学した。イギリスで経済学を学んだ後に、人間の問題をもう一度考え直す必要があると考え、更に4年間、哲学を大学で専攻している。このことが彼の「貧困の克服」という考え方の基本となっていると考えられる。

様々な支援プログラムは、雇用問題、食糧問題、健康や保健の問題というようにそれぞれが分断されてしまっており、実際は相互に関連があるにもかかわらず、必ずしも関連づけられたシステムが十分ではないという認識があるのではないだろうか。

SPプログラムの展開の仕方や戦略に問題があることを認識し、こういった中で近代化を推し進めていくにはどうしたらいいかということもSPの問題として検討する必要があると考えられるようになってきたのではないだろうか。

それぞれの国、自治体がこれらの課題をどうにか乗り越えていかねばならないのである。

今のような縦割りの仕組みの中で食糧問題は食糧問題、教育問題は教育問題というふうに考えられてしまうシステムでは本当の問題解決にならないという認識ができてきている。中でも特に人間のニーズにいかにか効果的に応えるか、「人間の安全保障」の問題をいかにか明確にし、人間の安全保障を守ってゆくことができるかということが今、問われ始めている。

そこで、次に、人間の安全保障について触れていくことにしたい。

#### 4. 人間の安全保障

S Pの領域で2001年から2003年までの間、アマルティア・センと緒方貞子が共同議長になり国連に人間の安全保障委員会が設置された。その内容について述べておきたい。<sup>9)</sup>

「人間の安全保障」は次の4つの点から「国家の安全保障」を補完する。

- ・ 国家よりも個人や社会に焦点を当てていること
- ・ 国家の安全に対する脅威とは必ずしも考えられてこなかった要因を、人々の安全への脅威に含めること
- ・ 国家のみならず多様な担い手がかかわってくること
- ・ その実現のためには、保護を越えて、人々が自らを守るための能力強化が必要であること

(人間中心であること)

国家の安全保障では、好戦的あるいは敵対的な他国の存在が念頭にある。そして敵国から国境や制度、価値観、国民などを守るために強力な安全保障体制を作り上げる。

これに対し「人間の安全保障」は、外敵からの攻撃よりもむしろ、多様な脅威から人々を保護することに焦点を当てる。

(脅威)

国家の安全保障の意味するところは、軍事力により軍事力から国境を守ることである。これに対し、「人間の安全保障」は、環境汚染、国際テロ、大規模な人口の移動、H I Vエイズをはじめとする感染症、長期にわたる抑圧や困窮までも視野に入れる。

(担い手)

国家のみが安全の担い手である時代は終わった。国際機関、地域機関、非政府機関(N G O)、市民社会など、「人間の安全保障」の実現には多くの人々が役割を担う。

H I Vエイズとの闘い、地雷の禁止、人権擁護といった分野で、すでに多くの人々が活躍している。

(保護)

「人間の安全保障」は人間を危険から巧みに保護することをめざす。

(能力強化)

安全を確保することと人々や社会の能力を強化することとは密接に結びついている。人間は危険な状況に置かれていても、たいていの場合、自ら解決の糸口を見出し実際に問題を取り除いていくことができる。たとえば、紛争後の社会で多様な人々が再建のために力を合わせることは治安の維持につながる。



### (1) 人間の安全保障委員会で取り上げた具体例

S Pプログラムの具体例としてこの国連に設置された人間の安全保障委員会で取り上げられたいくつかのプロジェクトについて紹介したいと思います。

プログラム実施に際する考え方としては基本的に、様々な国で、いろいろな人間の安全保障が奪われ、人間の尊厳に関するイニシアティブがなかなか発揮できなくなり、コミュニティというものが様々な形で崩壊し、社会的に多様な参加の仕組みや手法がどんどん失われていっているという現状認識に立っている。

この地球上では、女性や児童が労働や売買の対象にされてしまう人身売買が起こっている状況で、地域の人々の参加方式でコミュニティに根ざして様々な効果的な介入を行っていく。それをしなければ、子どもや女性の人身売買を予防する能力がコミュニティの中に作られていかないのである。

現在同じ地球上で起きている極めて深刻なこうした事態にS Pプログラムは対処しているのである。

例えばイスラエルでは、イスラム教徒とキリスト教徒とが、コミュニティの中でお互いの宗教や民族の違いから暴力による戦いが起きている。

このような状況下で効果的に人間の安全保障を守り、推進してゆくことが出来るのであろうかということでプロジェクトが立ち上がり、緒方貞子さんがちょうど高等弁務官の時代にアマルティア・センと一緒にケーススタディ、分析から始めていった。

彼女は小さな身体で問題の最前線に出かけて行き、様々なプロジェクトの調査に参加した。そして、そこにおける人々の生活の脅威の原因を軽減する働きをしていく努力を重ねた。

また多面的なアプローチで人々の能力を強化し、参画を通してコミュニティレベルで人々をエンパワーしていった。

この枠組みと方法論がS Pのモデルではないだろうか。

資金援助をするだけでは問題の解決にならないのである。

当該地域の人々が主体的に自らの問題に直面しているのであるから、それらの地域の人々の参加と協働ということを考えた時、その参画を通してコミュニティレベルで人々がエンパワーし、人々自身が互いにエンパワーしあうことを支援してゆくことが重要である。

更に多様なレベルで政府の指導者の参画をとりつけ、危機にさらされている人々の安全を確保し、人々の自助努力の持続性を高め、参加型のプロセスを強化することが重要である。

人々の生活における脅威の原因を軽減する、人間の安全保障プロジェクトは先に述べたS Pの領域に包含されるものであり、自然災害、疾病、暴力（戦争による暴力もある）といった領域に対する具体的な支援プログラムである。当該地域で生活する人々の中で生じる様々な脅威に、人々やコミュニティが自らの力で対処できるように支援していく。

つまり物質的な保護や援助をしていくのではなく、そのコミュニティ自身、あるいは脅威にさらされている人自身が、その状況の中で自ら対処していけるよう支援していくのである。

従来はODAやNGOの活動の中で物資や、システムを持っていくということを既に実践してきたが、巨額の投資をしてもそれだけの効果が上がるとはいえなかった。むしろ、重要なことは脅威の対象や脅威そのものに対する人々やコミュニティ自体の強靭さを高めること、そして彼らが脅威に直面したときに外からの援助にあまり頼らなくても済む力を身につけ (empower

model)取り組むことができる、あるいは効果的な仕組みを構築することを支援することである。そして、その脅威の潜在的な破壊力というものを逆に抑制する力をつけることが求められる。

潜在的な破壊力とは、暴力や自然災害を指すのであるが、破壊性を抑える方にまわり、当事者自らが対処できるようにする。人間の安全保障プロジェクトは、現状としての脅威に対処するだけでなく、将来、またその脅威が生じた時にも対処可能な力を蓄えるのである。そのことにプロジェクトの主な焦点を置いている。

人々を取り巻く資源や構造を包括的に理解すること抜きに成立しないため、そのところに力を注ぐのである。どのような取り組みを行えば彼らの脅威の要因を取り除くことができるかについて分析し、彼らの生活への悪影響を最低限に抑えるプロジェクトを形成する。資源や構造に対する潜在的な脅威というものを理解することが重要である。潜在化されている脅威そのものを防ぎ、予防しようとする。最終的には、それらの脅威を予測し、脅威が表面化する前に脅威に備える。こういったことを実施する必要があると言っている。

これはアジアでこのような思いを重ねてきたアマルティア・センや難民高等弁務官として最前線で活動した緒方貞子の二人を議長とした委員会の考え方は、脅威としての飢餓に対して、財政的支援にとどまらず、環境破壊や市場へのアクセスの欠如といった根本的な問題に対しての脅威の軽減であり、以下に要約する試みがあった。これらの試みはわれわれ社会福祉の実践者にとっても示唆に富んだ試みではないだろうか。

#### <多面的アプローチによる人々の力量を強化する>

人間の生活のあらゆる局面に関与するため、一つの領域、例えば医療なら医療、福祉なら福祉だけという方法では十分ではないと述べた。様々な領域の専門職が総合化する必要がある。つまり、ヒューマンサービスの方法が求められる。

人間の生活をホリスティックに、全体的に捉える視点と同時に、人間の生活の全ての側面を、肯定的にも否定的にもそれに関連しあっていることをすべて考慮した上で支援プログラムを設計する必要がある。単に一つの分野の力量を強化しても人々が他の側面で破壊されてしまうということが起こってしまうからである。

ホリスティックに考えなければある部分を改善しても、モグラたたきのように別のところで別の課題が生じてしまう。

食糧問題、保健問題、教育へのアクセス、そうしたものを犯罪や暴力からの保護、あるいは適切な収入が確保される等、様々な局面から人々の生活を強化し、エンパワーし、そこにコンピテンスを見出していこうとする。こうした多面的な取り組み、支援計画やプロジェクトを進める上で果たしていくために、共同企画や共同資金調達を行いながら、様々なプロジェクトを立ち上げていったのである。

人間の安全保障という考え方に立って多面的なプロジェクトを展開し、人々の力量の強化を図るのである。

つまりそこに居住する人々の参加を通してコミュニティレベルをエンパワーすることが重要なのである。

## <参画型>

社会福祉の実践においても、参加を通してコミュニティレベルの人々をエンパワーするという手法を展開している。人間の安全保障の枠組みによる受益者とは誰を指しているのかというとコミュニティに暮らす人々である。ここでいうコミュニティとは自らの生活の、日常生活圏域である。

彼ら自身がニーズや脆弱性が何であるかを見極めるに最適な位置に立っているのはコミュニティに住んでいる人々、当事者である。当事者は、社会的支援の受益者である。受益者であり当事者でもある。同時に当事者が有する重要な側面は、地域で生じている問題の、発見と気づき、見守りをする人びとでもある。従って、地域での問題の「発見・気づき・見守りのシステム」を実施することができるのは、そのコミュニティにいる人達だということである。そのシステムを地域に築き、拓き、巻きこみ、つないでいく主体者も地域の当事者自身であるとする考え方である。

このことがコミュニティを変えていく。自分自身が当事者でもあり、受益者でもあるが、発信する発信手でもあるし担い手でもある。

阿部 志郎は40年余の間、地域のコミュニティ活動にこだわり、かかわり続けているが、学生たちに「社会福祉の実践というのは人々の呻きを呻吟しながら、どのように、そこに身を置いているのか、そこに身を置きながら、それを社会的な共通の場に乗せていくかということなのだ」ということを語りかけておられる。阿部の祈りにも似たこの発言の趣旨は利用者の参加とは利用者主体であること、社会福祉の実践者は利用者から多くを学び続け、それを社会的な提言としていく変革の核となることと説いているのではあるまいか。

そういう意味では実践の段階で、コミュニティにおいて参加型の決定過程を経てニーズを設計したり、設定したり、開示したり、そして開示しながらどのようにつないでいくのかということが重要である。

こうしたことをどのように実現していくのかということ、多様なレベルの政府の指導者あるいは政府の政策の人達の参加も促さなければ動いてゆかない。

また、危機にさらされている人達の安全を確保していくためにはその人々の状態を伝えていかなければならないのである。

協働のプラットフォームの考え方はこのような背景から生まれた。

政府、自治体、民間の非営利、営利のセクターが参加し、一つの目標を目指して構成されるようになってきている。

わが国でも、NGOと、経団連、外務省によって構成された協働のプラットフォームによりアフガニスタンの支援が行われたが、近年この手法はいろいろな課題を持ちながら、急速にいろいろな領域で取り込まれてきている。

阪神淡路大震災の例に見られるように、実際には人間の安全保障の実現は一つのセクターだけではできないのである。

しかしどんなに社会的、経済的問題状況があっても、人間の安全保障の問題に対する政府の指導者の役割と責任は大きい。公的セクターが危機にさらされている人々の安全保障の問題に関心を持ち、そのことを政策として推進し、責任を果たすか否かということは、極めて大きな影響を持つ。その国の政府が人々の脅威の源になることさえもあるわけである。

### <自助努力>

そして人々の自助努力がなければ実際に援助した人達が引きあげ、あるいはそこに関わった人達がなくなった時に惨憺たる結果となることも予測される。従って自助努力の持続性を高めるということが重要である。

### <参加プロセスをエンパワーする>

そして、ここが人間安全保障の特徴なのであるが参加のプロセスをエンパワーしていくことが必要になる。その部分の力を高めることが人間の安全保障というものを考えていく上で極めて重要な側面になるのではないだろうか。

人間の安全保障プロジェクトを通して、例えば生活が改善された、危機への抵抗が強化されたというようなことが、成果に現れることはこのプロジェクトではよくあることである。

これらのNGOの活動への参加者は、普段は企業人、開業医、保健師、教師、保育士、ソーシャルワーカーとして働きながら、緊急事態の発生と共に現地に出かける人、専門職としてNGOの有給スタッフとして働いている等さまざまである。

経済的には大変厳しい状態のなかで、様々な道を切り開いて、現地の人達が参加するプロセスというものを開発しているのである。そのプロジェクトの動き方は各国によって異なる。参加型のプロセス、訓練というものが非常に重要であり、その対象となるコミュニティの当事者が主体的に参加し、対象となるコミュニティの人々が訓練に参加しながら、訓練を受けた代表者がコミュニティプロジェクトのなかの最優先事項を決めたり、アプローチの方法をそこから開発したり、決定したりというようなことが出てきている。

このように効果的に人間の安全保障のプロジェクトというものを組織化し、克服すべき課題というものをまとめながら、その先をどうやってゆくのかということ等を考えてゆかなければ、多様なセクターの参加は実現できない。

### <多様なセクターの参画>

重要なのは、やはり多様なセクターの参画である。

NGOのような非営利のセクター、政府のような公的セクター等、多様なセクターが参加していくことを可能にする道を考えていかなければならない。

これは政府とコミュニティの人々が、直線でつながらないため、いろいろな曲線が描かれなければならないわけである。

こうした人間の安全保障の考え方を提案していくことがSPの中に示されてくるのである。

## 5. 現在のわが国の家族とコミュニティ

次に、翻って、わが国の家族やいわゆるコミュニティとよばれるものが現在どのように変貌を遂げてきているかということに焦点を当て、われわれはこの現状をどのように受け止め、どのような対応が求められているのかを考えるための一助としていきたい。

ソーシャルサービスの対象となる家族の変容について少し乱暴な切り取り方をしてみよう。

日本では家族というシステム、コミュニティというシステムが1960年代の前半まではまさに人

