

開発における参加

—第17回国際社会福祉会議から—

第17回国際社会福祉会議は、去る7月14日から20日まで、ケニア・ナイロビで開催された。今回の主テーマは、「開発と参加——社会福祉の役割——」である。世界80カ国から約2,000人が参集し、150にのぼる公式の会合で、このテーマについて、あらゆる角度から追究した。この会議がアフリカでもたれたのは、これが最初であるだけに、開発途上国と先進国との「対立」が、テーマに関する価値観、方法論、また会議の主催団体である国際社会福祉協議会の運営など、いろいろな面にわたって、みられた。

ここでは、その一つの例として、総会講演の一つを担当したインドのガンディ研究所長のスガタ・ダスグプタ氏の講演「開発における参加」の要旨を紹介したい。これは、参加者の大部に、少なからぬ衝撃を与えたもので、賛否両論、議論の波紋をよびおこしたものである。講演の内容は、開発の障害的要素をいくつか紹介し、それと参加がどのように関わっているか、また社会福祉に課せられる役割とは何か、について考察している。

開発の神話

1960年代という開発の10年は、開発によって、それを最も必要とする人びとや国々を援助することができるという希望的観測を、みごとに打ちこわした。それどころか、開発は多くの悲劇的弊害をもたらした。第1に、第三世界にエリート層を定着させた。彼らは先進国のエリート層の支配下におかれ、新たな植民地的関係が生じたのである。第2に、開発によって、地球上の大多数の人びとが所属する第三世界というものを定着させ、そこにエリートとそうでないもの、富める

ものと貧しきものの格差を生んだ。第3に、開発は、発展途上国の政策決定過程から、一般民衆を疎外し、その結果、私腹を肥やす一部エリートと大衆の間に、絶えざる暴力や紛争を生んだ。したがって、第三世界にとって、1960年代から今日までに起ったものは、開発ではなくて「悪開発(mal development)」というべきものであった。

偉大な試みであったはずの開発が失敗した原因は、次の四つによる。①エリート・モデルによって開発を推進したこと、②法制改革の失敗、③開発の成果が富めるものから貧しいものへ流れていくという浸透理論の誤り、④開発に活用できる資源に限界があること。

マクナマラによると、世界人口の25%が世界資源の75%を獲得し、その繁栄を享受しているという。したがって、残り25%の資源しか利用できない75%の人口が、先進国の生活水準を達成できないことは、明白な事実である。人類が利用できる資源の総量は有限である。現在のままでは、先進国の生活水準をすべての大衆に保障することは不可能であり、また現在それを享受している人びとにとってさえ、将来は危くなることも考えられる。第三世界の将来は、これまでのタイプと異なった社会を創造し、資源を確保し、貧富の差がなく、だれもが必要な文化・生活水準を保障していく必要がある。この意味で、新しい理論と実践が要求されている。

また、単なる法律の制定・施行は、その過程に一般大衆、とくに極貧層の意志が加わらないかぎり、社会福祉の実現という課題が失敗に帰するということも、明らかになった。開発によってすべてに高い生活水準が浸透していくということを吹聴しながら、法律を施行推進していくなかで、エリートとそうでないものとの間の対立が一層深まってきている。

エリート、政治家、テクノクラート、土着リーダーは、一般大衆にとって最善であるものを熟知しており、開発計画を担当するのに適格であると、信じられていた。これが誤りであることも、開発の10年の間に明らかになり、大衆の生活が向上しない事実のなかで、いらだたしさや矛盾が強まってきている。

対応策としての参加

開発＝悪開発は、その恩恵を受けられなかったすべてのものに、疎外感を与えた。その結果、各地に暴動や対立が発生した。これらの状況に対処するため、またエリート・モデルを合法化するために、新たな方策がとられた。それが参加である。開発分野への参加は、エリート層が触媒的に利用する意図と、大衆からのものと、二つの相異なる力が作用しており、これら二つは目ざす方向が違っているため、そこにまた多くの問題が生じてきている。

第三世界においては、参加によって資源を発見し、資源を創出し、さらにそれを維持することによって、開発に貢献できると考えられてきた。しかし、そこでの問題は、そういった開発への参加を要請された人びとが、そのプロセスから生じたものの受益者にならなかったことである。日本の東南アジアに対する工業開発計画は、この典型的な一例である。日本は台湾に工場を設置し、そこで生産された商品をタイで販売している。それは、たしかに台湾人に職を与え、タイのエリートに消費物資を提供した。しかし台湾には公害がもちこまれ、安い労働力が期待され、その逆に日本には多大な富が輸入されているのである。開発は、新たな帝国主義的侵略を生み、それは、第三世界の内部にある植民地的構造のうえに成立し、土着のエリートや外国資本の投機的志向によって推進されてきた。開発の過程に参加させられてきた労働者、土地を所有しない農民にとって、それはまさに悪開発であったのである。

参加の新しい意味

参加プロセスの不当性に気付いた第三世界の民衆は、自分の意志を反映させるための参加を要求しはじめた。参加について新しい考え方が生まれ、エリートだけでなく開発に関係するすべての人びとが、政策決定の責任を実質的に分かち合うべきだと要求するようになった。この新しい参加の概念は、次の基本的原則に基づいている。

1. 開発計画は、一般大衆とくにとり残された人びとのニーズを反映しなければならない。そのためすべての国民が、その計画樹立にあたって参加しなければならない。
2. 参加とは、政策決定過程のコントロールそのものを意味するものであり、ここでは、トップグループと社会の底辺にいる人びととの役割交替の可能性もありうる。
3. 参加は、一階層グループに所属する人びとの水平的参加を意味するのではなく、すべての国民、とくに極貧層の参加でなければならない。
4. 計画樹立や優先順位の決定にあたっては、地域から離れて操作してきた中央エリートによってではなく、その地域に住む人びとによって決められなければならない。

参加に対するこのような新しい要求は、貧困者や社会的弱者の台頭を生じ、彼ら自身、疎外されないものとして自己決定する権利を強調した。その結果、歴史はゆさぶられた。ウェールズとスコットランドの問題、バングラディッシュの新興、朝鮮問題、ビアフラの悲劇、東インド問題など、最近各地に生じている問題は、この文脈のなかでとらえることができる。

新しい概念の参加は、平等を要求した。それは機会の平等だけでなく、得るものの平等である。しかし、このような参加を実際に保障する社会構造は、いかにして実現可能なのであろうか。トルストイが述べたように、少数独裁が結果として起こるマジョリティ・ルールが、それを保障するものでないことは明らかである。また、これまでの第三世界には機構、制度上の欠陥があり、これが開発と参加を成功に導びかなかった一つの理由になっている。制度上の変革を求めて、新しい参加を導入する一般大衆の動向は、各地でみられる抗議運動の形をとって現われてきた。そこでは開発の新しい哲学が示された。参加は、そこから生じる成果が問題なのではなく、参加自体が開発の真の目的であるという考え方である。

前向きな参加と社会福祉

しかし、抗議はネガティブな参加の形態である。開発推進のために、これまでの制度や機能に実質的な変化をもたらそうとするなら、参加は、ネガティブなものにとどまっているべきではない。大衆の高まる要求を吸収できる社会は、相互関係が分散しているマス社会でないことは明白である。それは、人と人が直接にかかわりあっているコミュニタリアン社会でなければならない。

開発のキイである政策決定プロセスへ、直接住民の声を反映させる小規模のユニットやコミュニタリアン社会が、現在、世界各地で展開されつつある。ユーゴスラヴィア、中国、パキスタン、バングラディッシュ、フィリピン、スリランカ、イスラエルなどにみられるそれらの試みは、そのアプローチに誤りがあったとしても、たしかに一つの方向を目ざしている。マスからコミュニタリアンへ、一部による政策決定から小規模ユニットによるそれへ、少数代表制から直接参加へ、という方向である。そこでは、かつて古いパターンとして捨てられたものが、現在でも有効な組織として復帰してきている。

新しい社会の機能と機構を、私は次のように考える。それは農業を基本とする社会であり、コミュニタリアンな組織によって構成される。そこでの経済、政治組織の規模は小さく、家族、親族、宗教団体など各層から成りたつ既存組織を通じて、社会福祉サービスが実施される。この組織、運営にあたっては、すべての人の参加を可能にする。

変化しつつある開発や参加の理論との関係で、従来よりも広範な課題をかかえている社会福祉の役割をいくつか考えることができる。社会福祉は、もはや従来のように社会的弱者を一定のプロセスに従わせる方向で救済するものではない。彼らのみずからの努力によって、自己の生活を向上させるように援助することが、社会福祉の役割である。そのためには、まず、人びとを束縛している政治・経済的な障害に目を向ける必要がある。誤った教育、因襲的制度、官僚政治機構など、社会福祉の推進に有害なものは、変革されなければならない。社会福祉の重要な

課題は、貧困者のニードに適した社会政策を引き出すことである。第三世界の人びとは、ほとんどが村落で生活している。社会政策は農村開発と絶対的貧困の一扫を、その第一の主眼とすべきである。そこでは、住民全体が参加しうる小規模な政治・経済組織が必要である。

社会福祉はまた、施設建設、社会教育およびその事業遂行の方法として、ソーシャルアクションを確立しなければならない。新しい施設は、コミュニタリアンの社会からこのアクションによって創出されたものでなければならない。その効果ある運営のために地域のすべての人は、アクションのなかで教育訓練されなければならない。この場合、第三世界における社会運動の諸経験を十分に生かし、中央政府との民主的なつながりをつけるために、その下部構造として十分な力量をもたなければならない。この直接的かつ非暴力のアクションによって、社会的弱者の自立を促進し、住民全体が統制できる社会機構を再編成することが可能になるであろう。

Participation in Development

Sugata Dasgupta

Director, Gandhian Institute of Studies

(根本嘉昭 全社協)