

インドネシアの地域福祉活動

——ソーシャル・ワーカーの制度と活動を中心に——

川 元 岩 夫

はじめに

発展途上国では、豊かとはいえない経済状況下で多くの国民がいろいろな問題をかかえており、制度としての社会保障が未整備なもと、地域住民の相互扶助を基本として、現在社会開発のために草の根レベルの大衆参加の方策をとり、行政と地域住民の媒介者の1つとしてワーカーの活動にも期待を寄せている。

ここで取り上げたのは、国の事業としてインドネシアの村レベルに配置されている、地域ソーシャル・ワーカーと青少年ワーカーである。彼らは給与のある専門職ではなく、地域の社会開発への地域住民の自覚の喚起と参加を促し、また地域住民が協力しあって自らの地域の社会福祉課題に取り組むように誘導しつつ、個々のニーズの充足のための援助にも関わる無給の官製ボランティアである。ここでは特に、この2種のワーカーの制度や活動に目を向け、併せて地域での福祉増進にも必要な専門職の養成にもふれる。

1 青少年ワーカー

青少年センター(Karang Taruna, 以下KT)は、1981年に社会省決定により制定され(1988

年に改定)、社会福祉のなかでも青少年の指導と育成を目的とした組織である。KTは村(desa/kelurahan)レベルに置かれ、村長がKT活動の促進者(pembina)、社会省の社会福祉局(Direktorat Jenderal Bina Kesejahteraan Sosial)が活動の推進上での最高責任者であるが、直接の指導は郡社会担当官(Petugas Sosial Kecamatan, 以下PSK, 後述)が行い、村役場や村落自立機関(Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa, 以下LKMD, 代表に村長、委員長に村の有力者をいただく村行政の補助的な大衆機関であり、社会福祉課など10課の課長は村民で、内務省の管轄と州知事の指導下にある)なども協議・援助・協働という形で協力していく。

KTの執行部は、正副委員長、正副書記、出納係、総務、そして必要に応じた課の執行員から成る。その課には、①体育課、②芸術課、③教育訓練課(職業訓練等)、④事業課(活動資金運営等)、⑤社会奉仕課(後述の社会奉仕週間の実施等)、⑥組織課、⑦社会福祉サービス課(要保護者の登録とPSKへの報告、寄付集め等)、⑧改心課があり、必要に応じて婦人課(家族計画普及協力等)などの課が設けられる。課の活動は、村の施策や開発の方向性との一致の必要性から、活動の企画の段階で村長の同意が必要とされる。

KTの執行部は、KTの会員(7~40歳のすべての者を対象とするが、実際は16歳以上の者がほとんどで、執行部の訪問や講演等を通じてKT会員への案内や指導を受ける。)の中から協議して選出され、村長により任命される。執行部員に登用される条件は、唯一神への信仰、建国5原則と1945年憲法の遵守、当該村在住の村民、17歳から40歳までの者、読み書きができる、そして少なくとも中学校程度の教育歴があるということである。これらを見る限り特別な条件はなく要は指導力であり、委員長についていえば当該地域の若者のリーダーとなってくる。ある2つの調査(サンプル数1,024人, 1,419人)では高校程度以上がそれぞれ76.5%と78%を占め、末端の公認組織としては高学歴の指導集団であり、彼らが地域の将来の一翼を担っていくものと思われる。職業を示した表1を見ると、執行部員では国家公務員の割合が一番高く、軍人と村役人を加えると半数近くが公務員である。このことと、執行部が青少年を指導する立場にあることは無関係ではないように思われ

る。会員の場合は未就労者が4分の1を占め、青年への雇用機会提供という課題をかかえ青少年の指導に苦慮している時代にあつてこそそのKTという側面をその存在に見るとすれば、この数値の高さは興味深い。

KTの活動対象は、失業者(先の未就労者に含まれる)、中途退学者、非行児童(6~21歳)、障害者、そして麻薬中毒者等である。表2は、KT、非行児童、麻薬中毒者、そして施設・非施設システムを通して更生した非行児童と麻薬中毒者を地域別に示している。KTは1987年には62,772か所あり、表3に見るようにカリマンタンの一部の地域を除きほぼ1村1KTの状況にある。表2上の非行児童と麻薬中毒者の数値は実数を示しているとは限らないが、これらの数値をKTの総数で割れば、1KTが地域でかかえる非行児童と麻薬中毒者の数は全国平均で1.3人ということになり、KTは非行予防という点では一定の役割を果たしているものと思われる。ただ、表中にはないがジャカルタ州では1KTあたり54.6人(KT236か所、非行児童7,638人、麻薬中毒者5,240人)であり、1KT当たりの

表1 KTの執行部員と会員の職業

	執行部員		会 員	
	人数	%	人数	%
学 生	218	15.4	433	29.6
国家公務員	583	41.1	221	15.1
軍 人	18	1.3	5	0.3
商 人	61	4.3	53	3.6
農 民	73	5.1	99	6.8
労働者	54	3.8	77	5.3
企業職員	105	7.4	59	4.0
小企業主	94	6.6	100	6.8
村役人	63	4.4	19	1.3
未就労者	150	10.6	398	27.2
合 計	1,419	100.0	1,464	100.0

出所：Indonesia [1985：28]

表2 KTと活動対象

	(1)	(2)	(3)	(2)+(3)	
	青少年 センター	非行 児童	麻薬 中毒者	(a)	(1)
ジャワ	24,525	34,285	7,301	695	1.7
スマトラ	22,007	23,416	2,064	230	1.2
カリマンタン	5,860	2,187	86		0.4
スラウェシ	4,457	6,524	30		1.5
ヌサトゥンガラ	3,324	4,563	45	60	1.4
マスコイリアン	2,599	754	6		0.3
全国総計	62,772	71,729	9,532	985	1.3

注 (a)：施設などを通じ更生した非行児童と麻薬中毒者。

出所：Indonesia [1988a：59, 61, 85, 86]

表3 ワーカーの配置状況

	郡 (1)	村 (2)	PSK (3)	PSM (4)	KT (5)	(3) (1)	(2) (3)	(4) (3)	(4) (2)	(5) (2)
ジャワ	1,646	24,590	1,316	155,913	24,525	0.80	18.7	118.5	6.3	1.0
スマトラ	837	22,222	458*	120,458	22,007	0.66	36.6	212.3	5.4	1.0
カリマンタン	369	9,893	49	57,924	5,860	0.13	201.9	1,182.1	5.9	0.6
スラウェシ	382	4,668	91	28,079	4,457	0.24	51.3	308.6	6.0	1.0
ヌサトゥンガラ	272	3,341	95	35,508	3,324	0.28	35.2	373.8	10.6	1.0
マルク・イリアン	173	2,620	16	13,793	2,599	0.09	163.8	862.1	5.3	1.0
全国総計	3,679	67,334	2,025	411,675	62,772	0.55	33.3	203.3	6.1	0.9

*：アチェ州のPSKが含まれていない数値。

出所：Indonesia [1988a：98, 274-327], DNIKS [1988：254]

人口の多さを考慮しても大都市にあるKTは非行予防では苦難の途上にある。

KTは、地域での社会福祉事情に関するデータ収集や障害者の職業斡旋への協力などにも携わるが、体育、芸術、レクリエーション、そして宗教活動を通しての非行予防や更生など精神的な指導の方面での活動が主である。雇用機会がままならず、現在の職業では高い収入を望めない多くの青年たちに、自国の開発に希望を捨てないように望むうえで、KTにかかるこの精神的な指導への期待は大きい。また指導だけでなく雇用機会の取得という要望に応えるために、会員と執行部員を対象として、専門的な訓練が要求されるということで、社会省・労働省・工業省などの担当者が中心になり、手工芸、自動車修理、溶接、そして縫製等の職業訓練が行われている。

KTにはまた会員への援助活動がある。援助には、仕事の資金や道具、生産活動の資材、共同で受ける体育や芸術の用品などがあるが、仕事の道具が中心となるようである。職業訓練後に補習訓練と称して、激励品という形で援助が社会省の地方事務所から出る地域があるが、それとは別に各々のKTの援助の多くは、KTの

社会奉仕週間 (pekan bakti sosial, 内容は相互扶助に基づく労働奉仕、体育競技、献血、寄付集め、技術習熟度競争など) 事業への会員や地域住民からの労力、物品、寄付などの提供からである。青少年への指導や援助がひいては地域開発に影響してくるということでのKTへの地域住民の支持が、この社会奉仕週間を可能にしている。

活動上での障害には、活動資金の不足、必要に対応していない援助、備品や設備の不備、非系統的指導、表面的な訓練、訓練指導者不足、団結力に欠く執行部、会員の活動参加への消極性などがあげられるが、これらを課題として大別すると、活動推進のための財政基盤の確立と、指導や訓練の充実ということになる。財政基盤の確立に関して、KT自身の努力としては、菓子、既制服、腰布、遊具製造、養鶏、バイク修理などにみられるような営利経済活動 (usaha ekonomi produktif) に活路を見いだそうとしているようである。東ジャワ農村の3KTは1990年に竹箬を台湾に輸出するまでになっている。個々のKT間では協議会 (musyawarah), また郡・県・州レベルでは青少年センター連絡会 (Forum Komunikasi Karang Taruna) が

設置されて、経験や情報の交換と共通の課題が討議される。今後も自力 (swadaya) を原則とする個々の KT の努力の他に、これらの協議会や連絡会をとおして解決の途が探られていく。もちろんそれ以前に、KT 活動への会員の積極的な参加と地域住民の理解が前提となる。

2 地域ソーシャル・ワーカー

地域ソーシャル・ワーカー (Pekerja Sosial Masyarakat, 以下 PSM) は1981年に制定され (1987年に改定), 政府の社会福祉政策に合致して、村あるいは郡レベルでの社会福祉事業にかかわり、住民への指導や社会サービスを行うとされている。登用条件は KT 執行部と同じであり、ただ17歳以上で上限の年齢制限がない点で異なる。PSM の監督局は社会省の社会福祉建設局 (Direktorat Jenderal Bina Kesejahteraan Sosial) である。

社会省の地方事務所は郡 (人口 3 ~ 5 万人) までで、前記の PSK が村レベルの社会の潜在能力開発の仕事にあたり、指導下にある PSM が LKMD に協力していく。PSM は全国のすべての村に 5 人配置 (あくまでも基準であり、ジャワ、ランブン、バリなど人口密度の高い地域では 10 ~ 20 人、ジャカルタでは 20 ~ 30 人という地域がある) されるが、すでにその目標は達成されて全国平均 6.1 人となり、表 3 には見えないが、アチェ (4.3 人) と東カリマンタン (3.7 人) の 2 州のみが目標に達していない。PSK は、表 3 に見るように、1 郡につき全国平均 0.55 人と、すべての郡に配置されてはいない。PSK は PSM 候補者の指名や指導を行うのであるが、PSK 1 人当たりの PSM の平均担当数は 203 人であり、ジャワのみが 118 人と大きく下回り、ジ

ャワ以外で特に PSK の指導上の負担は大きいと思われる。PSM 候補者は被指名後、県 (kabupaten) レベルで基礎講習 (1 週間前後) を受け、その後実際の活動に入っていく (活動中の PSM から選抜される、州あるいは国レベルの講習もある)。

ある調査の PSM の職業を表 4 は示している。ちなみに彼らのほとんど (90%) が PSM 候補者になるとき村役人 (pamong desa) からの推薦を受けており、大部分 (87%) が 20 ~ 50 歳までの人々である。表に見るように国家公務員や退役軍人が半数近くを占め、また農民といっても小農家ではないと推察されるところから、PSM の大半は地域社会の上層に属し、行政機構に近い人々であると思われる。地域住民のニーズの充足を図っていくうえで、PSM が公務員とか行政に近い存在でないことが望ましいが、PSM などが村から収集してきたデータを統計化する任務を持つ PSK にとり、PSM 個人が村の行政に近い存在であることは合理的である。ちなみに PSM になる動機は、人々の役に立ちたいということや、社会活動への興味などである。

PSM の活動対象は広く、放置児童、中途退学児童、被扶養と生活力に乏しい高齢者、貧しい

表 4 PSM の職業

	人 数	%
農 民	28	33
漁 夫	2	2
小 売 商	13	16
工 員	4	5
国家公務員	35	42
退 役 軍 人	2	2
合 計	84	100

出所: Indonesia [1986b: 116]

家庭や未亡人、障害者、ハンセン病患者などであるが、その中で放置児童と高齢者がPSMの主な活動対象になっている。一般的に高齢者問題は貧困や青年層の雇用問題にくらべて重大視されず、また扶助や施設サービスは大家族制の補足であるという認識をされながら、実際には高齢者や放置児童がPSMの主な活動対象になっていることは、他の活動対象者と比較して地域に多く存在するということもあるが、本来ならば大家族制の中で保護されるべき高齢者や児童が、貧困のためにまず犠牲になるという図式がここにも存在するためとも思われる。要援護者のうち実際援助を受ける被援護者の決定は、PSM、当該地域役人、社会省地方事務所の担当者、PSK、そして当該地域の有力者等を交えながら行われる。例えば援助対象となる高齢者は、自力他力含め日々の糧を十分に得られない55歳以上の者であるが、社会に貢献できる体力と意志を持つことが期待される。そのため呼吸不全や関節炎等の持病や収入減少、そして孤独の不安を抱えつつ、収入増加を期待して援助や生産活動の指導を受ける。ちなみに在宅での援助・指導と施設入所の高齢者を分かつ大きな違いは、実子のいない率が施設入所者で高いということである（在宅被援護者8%、施設入所者58%）。

さて先にあげた活動対象に対するPSMの援助活動は、生業や社会的な相談の他に、激励品の支給、里親さがし、職業訓練や経済活動への斡旋などに分かれる。被援護者が選択し基本的には集団で行われる職業訓練は、農業、縫製業、飼育業、家内工業などがあり、またその方面への職業斡旋や販路開拓指導がなされていく。ただ、PSMは職業訓練の講習を受けているとはいえ、訓練によってはおよそ非專業家のPSM

自身が職業訓練を行うということもあり、専門的な指導力や技術に欠けるという面は免れない。援助については、被援護者の持つ技術の種類や必要に合致することが望まれるということで、経済活動に必要とされる材料の援助が大部分（80%）であり、仕事の道具や金銭的な援助も一部（各々36%、13%）でなされている。ただこれらの援助品は、その地域の村長やLKMDの代表の許可を得て住民や慈善家から集められた寄付や公的機関からの寄付からなるが、被援護者が実質的な援助（金銭を含む）を好みがちということもあり、援助が量的に被援護者数に見合わないという障害にPSMは直面している。PSMへの活動上の支給品（謝礼金、ユニホーム、自転車、コート、懐中電灯、カバン、文具等）についても同様で、どれもPSMにもれなく支給されているわけではなく、現実には活動上での移動のための費用の不足という事態に直面しているところもある。これらの背景には国の財政事情があり、1974年に社会福祉基本法をみているが、要援護者に対する公的扶助はまだ実質的な内容をもって制度化されておらず、むしろ民間からの援助が期待されている状況が続いているが、いずれにしても、要援護者のニードや訓練に応じた援助とその量的な増大が望まれている。ただ早急にはかなえられそうもなく、地域としての社会福祉課題への取り組みを進めるために、行政とは別にPSMと地域住民による独自の努力も期待されている。

3 専門職養成

KTやPSMなど地域で活動するワーカーだけでなく、専門職の養成もまた地域での処遇機会等の創出や福祉向上において必要である。専

門職養成はまず高等学校課程である社会省管轄下の社会事業中等学校 (Sekolah Menengah Pekerjaan Sosial, 以下 SMPS) で行われ, 公立校はジャワ 4 校, スマトラ 2 校, スラウェシとカリマンタンに 1 校, 私立校はジャワ 3 校, スラウェシ 2 校, スマトラとバリとアンボンに 1 校ある。

短期大学課程には, 言語療法士の専門学校の他に私立の福祉短期大学が 2 校 (いずれもジャワ) あり, 大学課程には, 国立の単科大学である Bandung 社会福祉大学と社会事業大学 (以下 STPS) の他に, 社会福祉学科をもつ国立大学 3 校 (ジャワ), 私立では兩種計 3 校 (ジャワ) がある。

このように, 短期大学と大学は STPS を除きジャワに集中し, SMPS を含め養成はジャワが中心で, 公立のリハビリ施設のジャワへの集中と酷似している。ジャワ以外にも SMPS はあるが一部の州都 (ジャワ外島 22 州のうちの 8 州都) に限られる。民間施設があるが, 社会福祉が緒について間もない国で, 民間での専門職の養成は容易ではない。公立の施設がないためか専門職の養成も行われず, 細々と運営されている民間施設のみの地方で, それからも離れた地域の KT や PSM そして住民にとり専門職との協働が待たれる。

おわりに

活動の後, 両ワーカーとも報告書を提出すること (いうなれば地域住民の意志であるニードの申し入れ) になっており, これにより, ワーカーを介しての地域住民と行政の互いの意志の伝達の 1 サイクルが完結する。このサイクルで重要なのは, 草の根レベルでの大衆参加と, 大

衆の意志を反映した活動への指向である。本稿でも地域住民の協力に見られるように, 草の根レベルでの大衆参加が散見された。ただ, そもそも草の根レベルの大衆参加は, 行政の福祉充実に対する責任の代替ではなく, 地域の福祉課題に取り組む自力自助の努力と並行して, 福祉の行政サービスの輪の広がりとその漸次的な充実が求められる。

地域サイドに関していえば, 地域での社会福祉の増進のためにはやはり経済力の強化が求められ, 援助や活動資金の不足を補うという思惑を越えて, 地域開発をもスタンスに入れた活動の展開が求められ, KT の営利経済活動が注目される場所である。

一方, 地域でのより専門的な処遇を受ける機会創出のために, 施設とともに専門職養成機関の増設が望まれる。そのことで専門職との協働が可能となってくれば, 孤立無援な遠隔地で活動する KT や PSM への支援にもつながる。しかし増設は財政上容易ではなく, 保健・医療方面に限らずこの方面への国際援助も可能であると思われる。

参考文献

- DNIKS. 1983. Dewan Nasional Indonesia Untuk Kesejahteraan Sosial. Jakarta: Dewan Nasional Indonesia Untuk Kesejahteraan Sosial.
- . 1988. Rapat Kerja Nasional DNIKS 14S/D17 Nopember 1988. Jakarta: Dewan Nasional Indonesia Untuk Kesejahteraan Sosial.
- Indonesia. 1981. Biro Hukum Departemen Sosial. Himpunan Peraturan Perundang-undangan Bidang Kesejahteraan Sosial (Buku II). Jakarta: Departemen Sosial.
- . 1985. Badan Penelitian dan Pengembangan Sosial. Efektivitas Pembangunan Kese-

- jahteraan Sosial Berbasis Masyarakat Melalui Karang Taruna. Jakarta : Departemen Sosial.
- . 1986a. Badan Penelitian dan Pengembangan Sosial. Penelitian Pola Penanganan dan Pelaksanaan Pembinaan Karang Taruna. Jakarta : Departemen Sosial.
- . 1986b. Badan Penelitian dan Pengembangan Sosial. Penelitian tentang Pola Penanganan dan Pelaksanaan Pembinaan Pekerja Sosial Masyarakat. Jakarta : Departemen Sosial.
- . 1986c. Badan Penelitian dan Pengembangan Sosial. Pola Penanganan dan Pelaksanaan Pelayanan Bantuan dan Penyantunan Lanjut Usia Melalui Sistem di Luar Panti. Jakarta : Departemen Sosial.
- . 1986d. Badan Penelitian dan Pengembangan Sosial. Lapolan Penelitian Pola Penanganan dan Pelaksanaan Pelayanan Lanjut Usia Melalui Sistem dalam Panti. Jakarta : Departemen Sosial.
- . 1987. Direktorat Penyuluhan dan Bimbingan Sosial, Direktorat Jenderal Bina Kesejahteraan Sosial. Pedoman Pekerja Sosial Masyarakat. Jakarta : Departemen Sosial.
- . 1988a. Data Kesejahteraan Sosial Tahun 1987/1988. Jakarta : Departemen Sosial.
- . 1988b. Badan Penelitian dan Pengembangan Sosial, Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Kesejahteraan Sosial. Penelitian tentang Kriteria Peringkat-peringkat Karang Taruna Tumbuh, Berkembang, Maju, dan Percontohan. Yogyakarta : Departemen Sosial.
- . 1988c. Badan Penelitian dan Pengembangan Sosial. Penelitian tentang Pelaksanaan Kegiatan Pekerja Sosial Masyarakat dalam Pembangunan Bidang Kesejahteraan Sosial di Kecamatan Kramat Jati Jakarta Timur. Jakarta : Departemen Sosial.
- . 1989a. Direktorat Bina Karang Taruna, Direktorat Jenderal Bina Kesejahteraan Sosial. Salinan Surat Keputusan Menteri Sosial Republik Indonesia, Nomor : 11/HUK/1988, tentang Pedoman Dasar Karang Taruna. Jakarta : Departemen Sosial.
- . 1989b. Direktorat Bina Karang Taruna, Direktorat Jenderal Bina Kesejahteraan Sosial. Buku Pedoman Karang Taruna. Jakarta : Departemen Sosial.
- Sumadinata, H. Andang. 1990. Peranan dan Fungsi PSM. *Penyuluh Sosial*. 65/66 : 11-14.
- Sumarnonugroho, T. 1988. Sistem Intervensi Kesejahteraan Sosial. Yogyakarta : Penerbit P.T. Haninoita.
- 川元岩夫. 1990. 「インドネシアの職業リハビリテーション」『厚生の指標』37(11) : 31-36.
- 内閣総理大臣官房老人対策室. 1983. 『高齢者問題 世界会議報告書』東京.
〔雑誌記事〕
- Hebat Karang Taruna Bisa Ekspor. *tirik Desa* No. 11 : 14-21. November 1990.
(かわもと・いわお
京都市社会福祉協議会主事)