

アジア途上国の児童福祉

——フィリピンの児童福祉を例として——

田上喜美

はじめに

アジアの途上国は多様性に富む社会である。それぞれの国には長い歴史の中で形成された伝統的な社会構造がある。伝統的な社会構造は西欧的な価値観からみると不合理で遅れたもののように見受けられることもあるが、長年の蓄積の上に形成されたその構造はその社会にとって合理性を備えている例が多い。児童の社会化や社会的な弱者に対する保護機能なども伝統的な社会構造と密接な関係にある。

他方、アジアの途上国の多くは長年にわたって植民地支配を経験し、その過程で西欧的な価値観が浸透しているという側面も見逃せない。社会福祉の分野においても旧宗主国を中心とした欧米の制度や技術の導入を積極的に進めている国が多く見られる。

伝統的な社会の温存と西欧的な価値観の浸透がアジアの途上国社会の特徴であるといえるであろう。一方では相互扶助関係が社会福祉の代替機能として存在し、他方では欧米の社会福祉サービスや技術の浸透がみられるのである。しかしながら、途上国で社会福祉のサービスを受けることのできる者は国民のごく一部であり、多くの人々はそれとは全く縁のない生活をしている。両者の生活は全く異なっており、その間

には何の関係も存在しないかのように見受けられるが、そこには密接な関係が存在しているのである。一方に福祉のサービスを受けることのできない人々が存在するがゆえに、他方が福祉サービスを享受できるという矛盾に満ちた構造がそれである。

そのような矛盾の背景にはアジアの途上国に共通した貧困がある。長年の植民地化は政治的・経済的諸特権を握っている少数の支配者層と、無権利状態におかれた大衆との間の階層分化を推し進め、中間層の比重が極度に少ない二階層社会を形成していった。途上国が抱える諸問題の背景には二階層社会の歪んだ社会構造があると考えられるのである。

歪んだ社会構造は戦後さらに顕著となり、貧しい多くの人々は住みなれた土地を離れ、未開拓地や都市へ移動していった。都市に移動した者の多くは安定した職に就くことができず、生活は困窮し、児童も生活のために働かなければならない状況が作られていった。スラムやスクオッター(不法占拠者)、路上生活者などが急増し、劣悪な環境下で家族の崩壊も進んでいる。その中で児童の虐待や搾取あるいは売春などの問題が表面化しつつある。多くの子ども達は劣悪な環境から逃れ、路上で暮らす者が多くなっている。

それらの現象は多くの途上国で共通するもの

であるが、本稿では特にそれらの問題が深刻化しつつあるフィリピンを例として児童の問題を検討していくことにする。

1 フィリピン社会の概況と児童

(1) 人口構造の変化と家族の変動

1988年のフィリピンの総人口は約5,800万人である。1948年の総人口は1,900万人余りであり、この間に約3倍の伸び率を示している。戦後一貫して年率3%前後の高い人口増加率が維持されたが、それは高い出生率によるものである。その結果、1980年度の年齢階層別人口は15歳以下の若年人口比が約42%と高率を示し、典型的なピラミッド型となっている¹⁾。医療技術の普及は死亡率を著しく低下させたが、伝統的な多産の慣習は維持されていたため、急激な人口増加現象が起こったのである。

急激な人口増加は土地に対する人口圧力を高め、そこに住む人々の生活を圧迫し、しばしば人口移動を促進する。フィリピンにおいても戦前から未開拓地や都市への人口移動現象がみられたが、戦後の特徴は都市への人口集中が著しいという点である。1980年の都市人口比率は37.2%であり、先進国と比較して必ずしも高いとはいえないが、その特徴は特定の都市への人口集中が著しいという点である。首都であるマニラ首都圏 (Metro Manila) の人口は592万人 (1980年) であるが、これはフィリピンの都市人口の約1/3に当たる数字である。産業化と都市化の関連性が希薄な過剰都市化現象も途上国の特徴である。そのため安定した雇用機会に恵まれる者は一部であり、大多数の人々は不安定なインフォーマル部門の労働に従事し、都市の貧困層を形成しているのである。彼らのほとんど

は環境条件の著しく劣悪なスラムや路上での生活を強いられている。その中には大人に混じって働く児童や、家庭崩壊や大人の暴力や虐待などを逃れて路上で暮らす多くのストリートチルドレンの姿が見受けられる²⁾。

高い人口増加率と特定の都市への人口集中などによりフィリピン社会は大きく変わりつつあるが、その変化は児童の生活や家族形態などにも影響を与えている。

家族員数の変化についてみると、1973年の一世帯当たりの平均家族員数は都市部で6.44人、農村部で6.09人、全国で6.19人であったが、1986年には都市部5.46人、農村部5.44人、全国で5.45人であり、この間にそれぞれ1人前後の家族員の減少がみられるが、それは特に都市部において著しい傾向を示していることがわかる³⁾。

家族形態の変化については核家族率の変化で推測することができる。全世帯に占める核家族世帯の比率は、1973年の72.8%に対し、1986年は83.4%を示しており、14年間に10%以上もその比率を高めている。一方、全世帯のうちひとり親 (solo parent) 世帯の比率は13%であり、その多くは女性が世帯主となっている。また、ひとり親の女性のうち2/3が寡婦であり、残りが別居や離婚などである⁴⁾。近年のフィリピン家族形態の特徴として家族規模の縮小化や核家族率の上昇等があげられる一方、別居や離婚あるいは未婚の母の増加など、その形態は多様化しつつあるといえよう。

(2) 伝統的な家族構造と児童

フィリピンの家族にとって子どもの存在は重要である。フィリピンの主要言語であるタガログ語で家族を [mag-anak] というが、[mag] は結合、[anak] は子どもを意味している。つま

り子どもの結合を基本として家族が成り立っているのである。それゆえ子どもは家族の中心的な存在である。多くの子どもを抱える家族は幸せであり、子どものいない家族は不幸であると一般に考えられている⁵⁾。子どもを持つことで一人前の夫婦と認められ、親子関係を基軸にして、夫婦の情緒的な安定が得られ、またそれによって家族の結びつきが強固になると考えられているのである。

家族や親族の強固な結びつきが、経済的・社会的保護機能を果たしているという点が重要である。家族のもつ福祉的な機能は日々の生活から老後生活にいたるまで及んでいる。その中でもとりわけ子どもの役割は重要である。幼い妹や弟の子守、家事の手伝い、親の仕事の手伝い、妹や弟の就学資金援助、親の老後生活保障など、家庭内における子どもの役割分担は幼い頃から比較的明確であり、それは家族の維持発展にとって欠かせないものとなっているのである。長男や長女が親代わりになって妹や弟の面倒を見るのが当然であり、特に長女は妹や弟のために自分の人生を犠牲にしてまで働くこともある⁶⁾。

相互扶助的な人間関係は家族や親族に留まらず、その範囲は儀礼的な親族関係にまで及んでいる。親の離婚や別居などにより行き場をなくした子どもや障害児など、保護を必要とする児童の多くは親族関係を基盤とした人間関係の中で保護を受けている例が多い。また、台風や地震あるいはその他の自然災害の被災者となった場合にも、まず頼るのは親族であり、政府や民間の援助は二の次であると考えられている。社会保障制度の未発達なフィリピンにおいては、家族や親族紐帯を基盤とした相互扶助関係が、社会福祉の代替的な機能を果たしてきたといえるであろう。それはまた無権利状態にあった大

多数の貧困層が自己を守るために選択することのできる唯一の自衛手段であったかもしれない。

親族間の相互扶助関係を支えているのは伝統的な価値意識である。手助けに対して内面的な借りや恩義を感じ、機会あるごとにそれを返さなければならないという社会的な習慣をタガログ語で [utang na loob] と呼ぶが、この価値観がフィリピン人の行動原理を支えているのである。その価値観を親子関係に適用すると、子どもは親に育てられたことに恩を感じ、時あるごとにその恩義を返さなければならない。日々の生活の手伝いから老後の面倒まで子どもが行うのは当然の義務であるとされているのである。それを行わない者は「恥知らず」(walang hiya) と呼ばれ、汚名をあげせられることになる⁷⁾。

フィリピンにおいては精神薄弱などの障害児の誕生は、しばしば神から与えられた「幸運」であり、特に商売をやっている家庭にとっては商売繁盛につながるものと考えられている。家族や親族の結びつきを最重要課題とする社会通念が存在するフィリピン社会においては、障害をもった子どもが生まれることによって家族や親族の結束がより強固になるため、それを歓迎すべきであるという考え方が育ってきたのであろう。しかしながら、一般に障害児は外部との関係を遮断されて家族や親族の相互扶助関係に支えられ生活する傾向があるため、専門的な機関での療育の機会を逸しているケースもあるとされている⁸⁾。

西欧的な個人主義が浸透する中で、家族の紐帯はしばしば個人の自由を制約するものである。個人の自立を尊重する西欧的な価値観と家族との一体感を重視するフィリピンの価値観との間で自立意識の強い母親が二重拘束状態におかれ、

その葛藤がストレスとなり、家族関係に微妙な影響を与え、それが原因となり子どもが問題行動を起こしている例などもあげられている⁹⁾。また、生存限界以下の生活を強いられている貧困層においては、もはや従来の相互扶助機能が限界に達しており、その機能から排除された貧困層が増加しているという指摘もあり注目される¹⁰⁾。

フィリピンの児童福祉は、上記のごとく伝統的な相互扶助関係に大きく依存している一方、西欧的な制度や方法論の導入も積極的に図られており、そのレベルも高い。この点に関して二階層社会の特徴がみられるのである。その点を理解するためにフィリピンの社会福祉の歴史を児童福祉分野を中心に振り返っていくことにする。

2 フィリピンにおける児童福祉の発展過程

(1) 植民地時代の児童福祉

フィリピンは他の途上国と同様に長い植民地支配を経験している。最初の植民支配は1571年から1899年までのスペイン統治であった。

スペイン統治の特徴は、住民のキリスト教化を掲げた政教一致の支配体制にある。統治者は徴税と布教活動の便宜を図るため住民の強制移住政策を行った。それは各地に散在していた自然集落(バランガイ, barangay)を一か所に集め、その中心に教会を建て、教会の鐘が聞こえる範囲内に住民を集めるという方法である。

強制移住政策は、自給自足的な経済体制とそれを基盤に形成された相互扶助関係を崩壊させ、集落内における弱者救済の機能を弱体化させる結果となっていった。それにより衰弱した高齢

者、病人、孤児など行き場を失った人々が町に溢れるようになっていった。

そのような状況に対しカソリック教会を中心に病者や孤児、貧困者を対象とした慈善・救済事業が行われた。1587年にはマニラにフィリピン人用のサン・ガブリエル病院(San Gabriel hospital)が開設された。また1500年代の後半からは保護所(asylum)、孤児院(orphanage)、救貧院(almshouse)などの福祉施設が開設されていった。その中には1892年に設立された高齢者、孤児、精神薄弱者等の施設であるホスピシオ・サン・ホセ(Hospicio de San Jose)のように現在に至るまでその事業が継続されているものもある¹¹⁾。

1898年以降のアメリカ統治時代にはアメリカの社会福祉の制度や技術論が導入されてくる。1915年には内務省の監督下に公共福祉委員会(Public Welfare Board)が開設され、社会福祉が行政施策として展開されていくことになった。1917年公立の孤児院(the Government Orphanage)がマカティ(Makati)に開設され、定員60名でスタートした。その後対象者の増加に伴い、施設と地域社会を結ぶ一時滞在施設をマニラ市のマラテ(Malate)に開設している。収容対象は14歳以下で保護者のいない児童や極貧家庭の児童などである。公共福祉委員会は孤児院の運営のほか、赤十字や慈善協会(the Associate Charities)など民間団体の組織化とその調整という役割を担っていた¹²⁾。

その後高い乳児死亡率や栄養不良児など乳幼児が抱える問題に対して公共福祉委員会では適切な対応が困難となり、1921年に内務省内に公共福祉弁務官事務所(The Office of the Public Welfare Commissioner)が開設された。そこでは従来の事業を継続しつつ、新たな課題として

乳幼児問題を重視していた。1921年から1923年にかけて乳児死亡に関する大規模な実態調査を実施し、非衛生的な環境下で生活し、多くの乳幼児が就学年齢前に死亡するという貧困層の生活実態が明らかにされていった。その調査結果を踏まえて専門家による育児指導や基礎的な公衆衛生知識の普及活動、保健サービス充実の必要性など、問題解決に向けて具体的な案が出されていった¹³⁾。慈善事業から科学的なデータを基にサービスが展開される社会事業へと大きく前進する契機となった調査である。

その中で施設収容を中心とする児童福祉の方向性が示され、それにそって児童福祉関係法が成立していった。そのうちの1つは1923年成立の「孤児、家庭のない児童、被放任児童、虐待児童を養護する施設に権限を付与する法」であり、もう1つは1924年成立の「被放任、非行児童の監護・保護観察官の設置及び違反者への罰則に関する法律」である。

公共福祉弁務官事務所に扶養児童部 (Division of Dependent Children) が開設されていた。その目的として、(1)扶養児童、非行児、障害児 (defective children) に対する保護、教育・訓練の提供、(2)半公共事業や民間の児童福祉団体や施設に対する指導・監督、(3)総合的な児童福祉サービスを実施のための地域協力の推進があげられている。

上記の目的にそって1926年、公立の孤児院はマカティから総合的な収容保護施設をめざす福祉村 (Welfareville Village) に移転した。福祉村では児童の収容保護に加え、教育・訓練が重視され、以下のような施設が新設されていった。

従来の孤児院は、①7歳以上の要保護児童、②ハンセン氏病の親をもつ要保護児童、③精神障害児の3つのユニットに区分され、6歳以下

の児童に対しては保育室が設置されていった。また、新たにマニラ市内やその周辺で警察によって保護されたホームレス、遺棄児、虐待児などを収容する少年保護施設 (The Boy's Home) や、非行少年・少女の更生をめざす男女別の施設 (The Philippines Training School for Girls 及び The Philippines Training School for Boys) も新設されている。さらに1935年には孤児院から独立して精神障害児施設が新設されていった¹⁴⁾。

アメリカ統治時代の児童福祉は、キリスト教の慈善事業を中心としたスペイン統治時代と比べ、施設の統合化や貧困調査の実施、あるいは専門機関におけるソーシャル・ワーカーの配置など科学的な方法を導入したが、その施策はマニラ市とその周辺に限定された施設保護が中心であった。

(2) 独立後の児童福祉の発展

戦災復興事業が一段落した1951年、いくつか分散していた社会福祉の行政機関が社会福祉局 (the Social Welfare Administration) に統合されていった。社会福祉局は、公共扶助部 (Division of Public Welfare)、児童福祉部 (Division of Child Welfare)、農村福祉部 (Division of Rural Welfare) から成っていた。農村復興を福祉の重要課題の1つとした点が注目される。

児童福祉に関しては要保護児童に対する国家責任の明確化およびそれを保障するための地方自治体や民間福祉機関の監督・支援体制強化という2つの方針が示された。

具体的なサービス内容は以下のとおりである¹⁵⁾。

- ① ケースワークおよびガイダンス

従来の児童福祉は社会資源に配慮せず里親委託や施設入所などを行ってきたが、今後は家族や地域社会に対する働きかけを通して児童問題に対処し、家族に対する相談業務やガイダンスを重視している。

② 反社会的・非行児童に対するケーススタディ

施設入所などの社会的な措置を行う前に、児童が非行に陥る社会的な要因を探りそれに対する働きかけを行う。問題を未然に防止するという方法である。

③ 児童保護サービス

家族や地域が児童に対する保護機能を果たせない場合、社会的保護という立場から、里親委託や保護施設への入所措置を行う。

④ 指導監督業務 (Supervision Services)

民間や半公共的な児童福祉施設に対する資格付与や監督体制の整備。児童保護は国家責任であるため、要保護児童に対するサービスは公・民間問わず一定の質で保障していかなければならないという基本的な考え方がその背景にはある。

⑤ その他のサービス

私生児、家庭崩壊児童など保護者のいない児童、あるいは専門的なサービスの提供が必要な心身障害児などに対する里子委託や施設入所などのサービス。

戦後の児童福祉の特徴は児童に対する国家責任が明確にされたこと、従来の対症療法的なサービスから予防的なサービスへの転換など、アメリカの社会福祉方法論の影響を強く受けている。施設保護を中心とする戦前の児童福祉に対する反省から、戦後は要保護児童の発生を未然に防止し、児童の健全な発達を家庭や地域社会で保障するという方法が試行されている。

1968年のマルコス政権下において社会福祉法

(Social Welfare Act) として知られる共和国法第5416条が成立し、従来の社会福祉局に代わって社会福祉庁 (The Department of Social Welfare) が誕生した。児童福祉は家庭福祉局 (Bureau of Family Welfare) と児童・少年福祉局 (Bureau of Child and Youth Welfare) で扱われることになった¹⁶⁾。

1972年に戒厳令を施行し独裁体制を整えていったマルコス政権は、1976年社会福祉庁を社会サービス・開発庁 (The Department of Social Services and Development) と名称変更し、児童福祉は家族・児童福祉局 (Bureau of Family and Child Welfare) の管轄となった。その特徴は開発志向型の社会福祉が目指されているという点である。開発志向型の社会福祉は、すでに1960年代後半より模索されてきたが、それは社会の構造に福祉問題の原因を探り、その原因を取り除くことで諸問題の解決を図るという考え方である。児童福祉の分野においても、児童問題を生み出す家庭や地域に働きかけることによって問題解決を行うというものである。児童問題の背景には貧困を原因とした家族解体や夫婦の葛藤などがあり、そのような問題を生み出す貧困層に安定した雇用機会を供与することでその原因を除去することができると考えたのである。そのため家族・児童福祉局は貧困層に無利子、無担保の自営業者資金貸し付け制度 (Self-employment Assistance Program) を導入し、雇用の機会を創出することで貧困の悪循環を断ち切るという施策を行った。また、児童福祉の重点課題として保育所 (Day Care Service) の整備計画も打ち出された¹⁷⁾。

しかしながら、開発独裁型の強権支配体制が長期化する中で、社会の構造は歪み、貧富の差は拡大し、人々の生活はさらに困窮化していっ

た。マルコス政権は当初の開発目標から大きく外れ、貧困を生み出す社会構造を根本から変革せず、軍事力で反対勢力や貧困層の不满を押さえ込みつつ、他方で社会サービスという名目で資金貸し付けや保育所の設置などの懐柔策を導入し政権維持を図っていたのである。福祉問題に対する施策は、一方的に与える慈恵的な色彩が強くなっていった。その後1978年に社会サービス・開発庁は社会サービス・開発省 (Ministry of Social Service and Development) に改訂されたが、マルコス政権下における福祉政策に大きな変化は見られなかった。

3 児童福祉政策の現状

(1) アキノ政権下における福祉政策

1992年6月ラモス政権が誕生したが、福祉行政に関してはアキノ政権時代の政策を継承していくものと考えられる。それゆえ現在のフィリピンの児童福祉政策を把握するためにはアキノ政権時代の福祉政策からみていく必要がある。

1986年約20年間の独裁体制に終止符が打たれアキノ政権が誕生した。アキノ政権は1987年、社会サービス・開発省を社会福祉・開発庁 (DSWD=Department of Social Welfare and Development) と改称し、長官に NGO (民間団体) 出身の女性を起用し、新体制が確立された。地域に根ざした施策 (Community-based approach) を強調しており、そのためマルコス政権時代には敵対関係にあった NGO や地域住民組織との提携関係を重視している点がその特徴である。ピープル・パワー (人民の力) により政権を獲得したアキノ政権にとって、民間団体との関係強化は人民の支持を得るために必要な措置であり、またそれは国家財政が危機的な

状況にある中で増大する福祉ニーズに対して講じることのできる唯一の手段であったともいえるであろう。

社会福祉・開発庁における社会福祉サービスは、児童・青少年福祉局 (Bureau of Child and Youth Welfare)、家族・地域福祉局 (Bureau of Family and Community Welfare)、女性福祉局 (Bureau of Women's Welfare)、障害者福祉局 (Bureau of Disable Persons Welfare)、緊急援助局 (Bureau of Emergency Assistance) の5つの部局において実施されている。なお、社会福祉・開発庁の下部組織としてはマルコス政権時代と同様に全国に14の地域事務所 (regional office)、78の地方事務所 (provincial office)、60の市事務所 (city office)、1848の郡事務所 (municipal unit) を置き、全土に福祉サービスを供給できる体制を整えている¹⁸⁾。

児童福祉に関しては児童・青少年福祉局がその中核となるが、他部局においても母子福祉や障害児福祉サービスなど児童福祉と密接に関連するサービスがあり、部局を超えた相互間の連携が必要となっている。

(2) 現在の児童福祉サービス

社会福祉・開発省は、フィリピンの児童・青少年の約60%は何らかの社会福祉サービスが必要であると推測している。すなわち、0歳から24歳までの児童・青少年人口3,620万人のうち2,170万人がその対象者であるとされているのである¹⁹⁾。それらは栄養不良児、児童虐待、児童遺棄、児童搾取、児童売春などの犠牲者、孤児、ストリートチルドレン、家庭で放置されている心身障害児、あるいは薬物依存の青少年、非行少年など、援助対象は多岐にわたっている。そのような中で社会福祉・開発庁は、保護者から

適切な保護を受けることが困難な児童や保護者のいない児童など社会的に不利な立場におかれた児童の健全な成長と発達を保障し、社会的自立に必要なケアや保護、リハビリテーションなどを行っている。代表的なサービスは以下のとおりである。

① 保育サービス (Day Care Service)

日中適切な保護者が得られない児童や保護者の就業や疾病、障害、その他の理由により適切な保育を受けられない児童を保護し、補足的な保育を提供するサービス。1991年現在全国に14,344か所のデイ・ケア・センターがあり、そのサービスの受益児数は717,200人にのぼる。しかしながら、全国には保育サービスを必要とする児童が約250万人いるとされており、上記の数字はそのうちの僅か26%の児童をカバーしているにすぎないことが示されている。なお、保育サービスの対象者は0歳から6歳までの未就学児である²⁰⁾。

② 補足給食 (Supplemental Feeding)

標準体重に満たない児童や栄養不良の児童に対する補助給食。1990年現在全国に16,497か所の補助給食センターがあり、年間約110万人の児童がこのサービスを受けている。

③ 保護的サービス (Protective Service)

親や保護者の育児態度や家庭内の人間関係に問題があるため、親が児童の養護を拒否したり、児童が心理的あるいは性的な虐待、搾取の対象となるなどして健全な発達が阻害されている場合、親や保護者の養育態度を改善するためのカウンセリングを実施している。

親や保護者が児童に対して適切な保護をすることが困難な場合や保護者がいない場合は、施設入所や養子縁組あるいは里親委託など、児童を保護するために必要な措置 (Child Place-

ment Service) が取られる。1990年現在全国に17か所の青少年の保護施設と11か所の児童保護施設があり、3,861人の児童・青少年がそこで生活している²¹⁾。

④ ストリートチルドレンに対する施策

1990年の報告書によると、マニラ首都圏におけるストリートチルドレン数は青少年人口の2～3%に当たる5～7万人くらいであり、また地方都市においてもほぼ同率の数値であろうと推測されている²²⁾。近年路上で生活する児童数はさらに増加しており、それに伴い搾取や虐待、児童売春、あるいは児童就労など早急に具体的な対策を講じなければならない問題が露呈されている²³⁾。そのなかで社会福祉・開発庁は NGO との協力関係の中で、施設入所を行わず路上で児童に必要な知識を提供する教育 (Street Education) の実施、7～15歳の児童で、家庭はあるが日中は路上で暮らさなくてはならない児童を保護するためのデイケアセンター (Drop-in Center) の設置、および施設入所が必要だと判断された児童を入所させる保護施設の運営を行っている。1990年現在、Lingap Center と呼ばれるストリートチルドレンの保護施設はメトロ・マニラと全国の主要都市に22か所設置されており、そこで暮らす児童数は2,991人にのぼっている²⁴⁾。

⑤ 中途退学者に対するグループワーク (Peer Group Service)

小学校やハイスクールなどを中途退学した者の多くは、社会的に不利な立場に置かれるため、その多くは失業や半失業状態にある。社会福祉・開発庁ではそれらの青少年のうち家族が就学の機会や経済的な援助を与えることの困難な13～18歳の中途退学者に対し、グループワークを通して社会生活に適応する能力を獲得できる

ように援助している。類似した問題を抱える青少年がグループ活動を通して、自己の抱える問題の心理的・社会的な意味を知り、そこから問題解決の糸口を探り、さらに社会生活に必要な生活能力を身に付けることができるように援助している。また、その援助過程を通して対象者や関係者との信頼関係を築くとともにリーダーシップ能力を開発する機会を提供している。地域におけるボランティア活動、人口問題、あるいは家庭生活に関する知識の習得など、青少年クラブ (Youth Club) 活動と連携して実施されているものもある²⁵⁾。

⑥ 非行・犯罪少年に対するサービス

非行少年や犯罪を犯した少年に対しては、その程度に応じていくつかのプログラムを実施している。そこには、できる限り施設入所を避けて家庭や地域で問題解決に向けて努力していくという基本的な方針がみられる。具体的には以下のとおりである²⁶⁾。

18歳以下の非行少年の刑事処罰をできる限り避けるため、ソーシャルワーカーが裁判所と非行少年との間に調停役として介入し、更生に必要なカウンセリングを実施し、家族やそれに代わる保護者のもとに戻していくサービス。

執行猶予中の若者に対しては更生を側面的に援助するための個人、家族面接などの実施。また、犯罪を犯した青少年が更生保護施設 (Rehabilitation Center) に入所している期間、彼の家族に対する相談援助活動なども行っている。なお、9歳から18歳までの犯罪を犯した少年の保護更生施設は全国に10か所あり、そこにはソーシャルワーカー、セラピスト、舎監、教師、医療スタッフなどの専門職が配置されている。各施設の定員は50名である。

更生保護施設を出た青少年に対しては、家族

生活や地域生活に再適応し、社会的に自立して生活できるように、カウンセリングの実施や地域の青少年活動への参加促進、さらには職業訓練や職業紹介などを行っている。非行・犯罪少年対策も地域社会や家族の結合強化をめざして地域に根ざしたサービスを中心としている。

(3) 児童福祉に関わる民間福祉団体 (NGO)

二階層社会のもとで貧富の差は縮小せず、人々の福祉ニーズが増大するなかで政府の福祉サービスは貧困の解消という点に関しては余りにも無力である。そのような中で1970年代初頭から新しい動きが見られるようになってきた。NGOの活動がそれである²⁷⁾。

その1つはキリスト教会の動きである。強権体制のなかで司教団の多くはそれに対する批判を強めていき、聖職者のなかには教会は強権体制に苦しむ民衆とともに歩まなければならないという認識をもつ者が増加していった。教会は孤児院経営や障害児・者施設運営など慈善事業を通してフィリピンの児童福祉と深い関わりを持っていたが、この時期よりその事業内容に大きな変化が見られるのである。その多くは慈善事業の系譜を引くとはいえ、その事業目的が地域を基盤として貧困者の自力更生に重点をおくという方向に変化しつつある。マニラのスラムで活動を展開しているカリタス・マニラ (Caritas Manila) は、低所得者向けの住宅建設とスラム住民の組織化を推し進めるとともに、保育所の運営、奨学金支給、職業訓練、女性の自力更生など、貧困層の自立を目的とした各種プロジェクトへ重点を移しつつある。また、キリスト教会や教団によって設立された大学や研究所、各種センターがその母体となり農村開発や都市スラムの生活改善などの草の根運動を支援する

という動きも顕著になってきている。

もう1つの例は住民組織を基盤とした草の根グループである。地域に根ざした活動に重点をおき、CO (Community Organization) の理論を援用しつつ住民の組織化を行い、地域住民が抱えている問題を自らの力で解決していこうという活動である。先進国の NGO やユニセフなどの国際機関から資金援助を受けて、最貧困層 (the poorest of the poor) の自立をめざしたプロジェクトを展開している団体も増加しつつある。

ストリートチルドレンのニーズに即し、自立の道を模索する雇用促進プログラム (IGP = Income Generating Program) もその例である。IGP とはストリートチルドレンの保護施設を中心に、子どもの自立を目指して行われる職業教育やその家族の自立を支える自営資金の貸し付けなどである。サンダル、ロウソク、クリスマスのデコレーション、カード、その他の製造などを通して、子どもが社会との健全な関係を築いていくプログラムもみられる。また、その実施過程で地域の母親グループや近隣集団などの組織化を行い、児童問題の背景となっている社会の構造的な矛盾にも目を向け、その構造の変革を目指すグループも増加しつつある。

NGO が行う住民の組織化は強権体制のもとでは反政府活動とみなされ、存続の危機に陥る団体もあったが、人々の潜在的な能力を引き出し、それを組織化していくという運動は多くの人々の共鳴を呼び、困難な状況下にも拘らず次第にその数を増やしていった。

NGO の活動は多様である。人々の生活に根ざした保健活動、女性や児童の権利擁護、障害児・者に対する草の根的なサービスの提供、ストリートチルドレンの保護、養護施設の運営な

ど、児童福祉の分野でも重要な役割を果たしている。

アキノ政権以降、社会福祉・開発庁はむしろ積極的に NGO との提携関係を進めている。国家予算のうち債務返済が全体の44%を占め、社会保障・福祉費が僅か0.6%を占めるにすぎない現状²⁸⁾では、児童福祉サービスも NGO との協力関係なしには具体的な効果をあげることが困難な状況にあるといえよう。既述の社会・福祉開発庁の社会福祉サービスの多くは NGO がその活動主体となっているものも少なくない。なお1990年度現在、社会福祉・開発庁の認可を受けて事業を展開している NGO の数は290にのぼっている²⁹⁾。

4 フィリピンの児童福祉の課題

—まとめに代えて—

フィリピンの児童福祉は戦前の施設収容から、戦後の地域を基盤として問題解決をはかるという方向に大きく転換している。戦後の福祉政策で注目される点は、開発志向型の社会福祉サービスである。従来の施設収容型の社会福祉を反省するとともに、社会構造のなかに構造的な矛盾を探り、その根本原因を除去するという政策である。しかしながら、強権政治の中でその政策は形骸化し、逆に貧富の差は拡大していった。社会の矛盾は社会的に最も弱い者にその歪みが現われるという構造をもっている。大きく社会が変動するなかで親族や地域を基盤とした相互扶助関係が弱体化し、マニラの街角には物乞いをする障害児、安い賃金で酷使される児童、児童売春など、社会の保護を受けることのできない多くの児童があふれるようになってきた。

そのような状況を放置することは社会不安を

喚起し、体制維持が困難になりかねないが、政府は脆弱な国家財政の中でそれに対して有効な手段を講じることは困難であった。施設収容から地域社会へという方針のもとで行われた施策の多くは、国民の自立を促進するという目的から逸脱し、自助努力に期待するという方向に変化しつつあるようにも思われる。また、限られた予算の中で実施される施設の設置や福祉サービスの提供もマニラ首都圏を中心とした都市部に偏在しており、国民の大多数が住む地方都市や農村部においては専門的なサービスを必要とする障害児や問題をかかえた児童や家族などがそのサービスを享受することは困難な状況にある。

また、サービスを提供するマンパワーの不足も否めない事実である。ソーシャルワーカーとなるためには4年制の専門大学で専門教育(1,000時間の実習を含む)を受け、そのうえで国家試験に合格しなくてはならないが、国家試験の合格者は過去数年間は500人を割っており、増大する福祉ニーズにとうてい対応できる人数ではないことが明らかである。

そのなかでNGOの活動は注目される。住民参加を促進し、主体的にプログラムに関わることで、地域や自己の潜在能力を引き出し、それを問題解決に結びつけるという実践方法は今後の途上国の福祉を考えるうえでも参考となろう。しかしながら、NGOの活動はそれぞれの団体の独自の理念で行われているため、その対象も事業内容も多様であり、必ずしも統一がとれているわけではなく、また対象地域が限定され、全国をカバーしているわけでもない。安定的な資金確保や有能な人材確保も困難な問題であろう。

そのような状況下では国家の役割が重要にな

ってくる。従来の相互扶助関係では救うことのできない人々が増加しつつある現在、それを社会問題として認識し、それに対する具体的な対策を国家責任として展開していく必要がある。そのためには、歪んだ二階層社会を是正し、国家予算やサービス、福祉施設・機関、マンパワーなどの諸資源を公正に再配分することが重要な課題となっていくであろう。

注

- 1) National Statistics Office, *Philippine Year Book 1989*, pp.138-139.
- 2) フィリピンの児童労働の実態については、M. R. P. バケスカス『フィリピンの子どもはなぜ働くのか』明石書店、1991年が参考になる。
- 3) Belen T.G. Medina, *The Filipino Family*, University of the Philippines Press, 1991, p. 30, Table 1.
- 4) *ibid.*, pp. 32-33.
- 5) *ibid.*, pp. 194-195.
- 6) T.D. Andres and P.B. Liada - Andres, *Understanding the Filipino*, New Day Publishers, 1987, pp. 44-46.
- 7) M.R. Hollnsteiner, Reciprocity as a Filipino Value, M.R. Hollnsteiner Ed., *Society, Culture, and Filipino*, The Institute of Philippine Culture, Ateneo de Manila University, 1979, pp. 38-43.
- 8) M.L. Arellano-Carandang, *Filipino Children Under Stress*, Ateneo de Manila University Press, 1987, p. 83.
- 9) *ibid.*, pp. 47-67.
- 10) G.R. Hill, The Total Family Approach to Child Welfare and Development, The Philippine Social Workers Association, *Social Work*, Vol. 26, No. 3 & 4, 1981, p. 41.
- 11) F. Landa Jocano, *Social Work in the Philippines: A Historical Overview*, New-Day Publishers, Quezon City, 1980, pp. 19-21.
- 12) *ibid.*, pp. 26-27.

- 13) *ibid.*, pp. 41-45.
- 14) *ibid.*, pp. 54-55.
- 15) *ibid.*, pp. 133-135.
- 16) *ibid.*, pp. 149-150.
- 17) *ibid.*, pp. 179-194.
- 18) DSWD (Department of Social Welfare and Development), *Towards a Better Quality of Life for the Poor*, 1987.
- 19) DSWD, *Programs and Services* (brochure), 1992.
- 20) DSWD, *Early Enrichment of Children through Day Care* (brochure), 1992.
- 21) DSWD, *Programs and Services* (brochure), 1992.
- 22) DSWD, NCSO, PCUP, CWC, NEDA and UNICEF, *Meeting the Needs of Street Children*, 1990, p. 7.
フィリピンのストリートチルドレンに関する文献としては、上記のほか、DSWD, NCSO and UNICEF, *The Situation of Street Children in Ten Cities*, 1988 が参考になる。
- 23) 例えばマニラの歓楽街を拠点としてストリートチルドレンに対する多様なプロジェクトを展開している Kanlungan Sa Er-Ma Ministry, Inc., によると、フィリピン全土のストリートチルドレンの数は約115万人にのぼると推測しており、しかもその数は増加傾向にあるという（1992年8月に筆者が実施した聞き取り調査による）。
- 24) DSWD, *Day Center for Street Children* (brochure), 1992, and *DSWD Accomplishments in 1990* (brochure), 1991.
- 25) DSWD, *Reaching the Out-of-School Youth* (brochure), 1992.
- 26) DSWD, *Helping the Delinquent Youth and Youth Offender* (brochure), 1992.
- 27) 国際協力推進協会『途上国の民間公益組織 (NGO) 実態調査』1985年, pp. 25-56.
- 28) National Statistics Office, *op. cit.*, p. 982.
- 29) DSWD, *DSWD Accomplishments in 1990* (brochure), 1991.
(たがみ・よしみ 東北福祉大学助教授)