

【概要】

万人のための社会保護：世界展望と地元の現実との乖離
ポスト 2015 開発アジェンダに関する報告
有用なリソースとリンク

特集：万人のための社会保護：世界展望と地元の現実との乖離



P.K.Shajahan

インドのムンバイにある Tata Institute of Social Sciences (TISS) の School of Social Work の教授。現在、南アジア紛争・平和・安全保障センターの長も務める。また、TISS のソーシャルワーク・プログラムのコーディネーターおよび社会保護事務所の副学部長も務める。

序

社会保護は、人々の幸福に悪影響を及ぼす状況の予防、管理、そして克服に関係している。本文では、社会保護に関する世界的に最も有力な議論が、取り残された貧しい地域の全体的な脆弱性の低減における大きなギャップを示していることについて論ずる。次に、ソーシャルワークの適切な関与を位置づける試みを行い、ソーシャルワークの観点から、社会保護の分野における将来の学術的かつ実践的な関与に向けたいくつかの筋道を探る。

まずは、社会保護とは何か、を理解するために、インドの西ベンガルにある Bankura 地区 Latulia ブロックの Bauripara に住む Ms. Susheela Bauri¹の人生経験を通しての、実際のケース・スタディから始めよう。Susheela Bauri は 38 歳、Bauri のコミュニティ

¹ Name changed to protect the identity of the person. She was interviewed in the context of the Study on Women, Work and Status, part of the project on Right to Work policies in India (プライバシーを守るために仮名を使っている。彼女は、「インドにおける働く権利」プロジェクトの一部である、「女性、労働およびステータスに関する調査」の一環としてインタビューを受けた。)

に属している。ここは下位カーストのコミュニティのひとつで、西ベンガルの人口のおよそ6%を占める。このコミュニティの住人の殆どが極貧状態にあり、生活手段も定かではない。

Susheela は生後9か月の子どもが死んだあと、夫と別れた。子どもは女の子だったため、夫に殺されたのである。Susheela はその事件後、婚家を出て実家に戻った。実家には兄がいた。兄は彼女を助け、法律家の手を借りて、この件に関して彼女の夫を告訴した。これが功を奏し、彼女は夫を刑務所に入れることに成功した。やがてSusheela は、自分が大家族にとっての重荷になっていると感じるようになった。兄にも養わなければならない家族がいたからである。彼女は兄と一緒に石切り場で働いた。また、上位カーストの畑の収穫を手伝った。時々、全国地方雇用保障計画(NREGS)の下で、地元での賃仕事もした。

しかし、計画の下で働いても、彼女は必須の自分の名前でのジョブ・カードを取ることが出来ない。なぜなら、彼女はあくまで兄の代理として働いているからだ。結果として、NREGSの給料は、彼女の兄の口座に振り込まれ、兄はその中からいくばくかをSusheelaに分け与えるのである。彼女は地域のSHGから借金をして、石切り場でもう一仕事してはその借金の返済に充てている。彼女は自分が実家に寄生しているように感じている。

「彼女」にとって社会保護は何を意味するのか

彼女は寡婦年金を受けることが出来ない。彼女は寡婦ではないからだ。彼女の夫は刑務所の中でまだ存命中である。仮に資格に該当する場合であっても、寡婦年金を受けるには45~65歳であること、という年齢制限がある。彼女は寡婦でもないし、その年齢にも該当しない。例え受けられたとしても、その金額はわずか月200ルピーで、この国の最低賃金の2日分にも満たない。彼女が65歳を超えたとしても老人年金を受けることはできない。彼女の身分を証明する配給カード²に、彼女の名前がないからである。彼女は最近発行されたAADHARとして知られる国の身分証明書も持っていない。

このケースにおいて社会保護を確実にするための社会政策手段を取り巻く厳しい課題は以下の通りである。

- NREGSは、彼女にとって社会保護のツールとなるのか？彼女はジョブ・カードに名前がないにも関わらずNREGSで仕事をしている。そしてその給料は兄が受け取って

² The Ration Card is considered as an identity document for several purposes, though it is meant to enable the distribution of subsidized food grains to the poor. (配給カードは、貧しい人々に穀物を配給するためのものだが、いくつかの目的で身分証明書とみなされている。)

いる。Susheela は最低賃金がいくらかも知らないのだ。

- 寡婦年金、あるいは老人年金は、彼女に社会保護を提供してくれるのか？
- 彼女が石切り場で働くときに事故が起こったとしたら、彼女は保護されるのだろうか？
- 組織化されていない労働者の社会保障は、彼女にとってどんな意味があるのか？

以上、列記してみると、政策もプログラムも全てバラバラで孤立していることがわかる。国内の何千という女性、子ども、そして男性の脆弱性に対してまともに取り組んではいないのだ。NREGS は、貧しい人々のための世界最大の賃金雇用プログラムであり、画期的な社会保護計画だと考えられている。また、我が国インドでは、昼食プログラム (Mid-Day Meal: MDM) として知られる、世界最大の学校給食プログラムがある。MDM は、食物を求めて子どもを働きに出してしまう貧しい家庭がそうしなくなり、子どもたちも学校に通いたいと思うようになるよう、小学校で調理した食事を提供することを目的としている。インドでは、貧しい人々は農業をすることもできず、労働市場にも入れず、貧困と不平等がまかり通っているため、以上 2 つのプログラムが必要となったのだ。国内の貧しい人々や脆弱な人々を調査するために設置された様々な委員会は、国連開発計画 (UNDP) や世界銀行が行ってきたように、異なる一連のデータを提示してきた。実際のところ、この国には 4 億 5 千万人以上の貧しい人々がいる。公式データによれば、インドには学校に行っていない児童労働者が 2 千万人いる。非公式な情報源によれば、児童労働は少なくとも 5 千万に上り、サブ・サハラ (サハラ以南のアフリカ) に次ぐ多さだと推定されている。ILO によれば、インドの児童労働の 80% が農業分野でのものである。というわけで、この国の貧困についての統計は、どれをとっても世界一であり、そしてそれは決して誇れることではないのである。

経済の自由化、そして経済成長は、インドの人口の 70% にとっては全く縁のないものだった。ほとんどの発展途上国における経済構造は非公式経済によって支配されており、そのことが、社会保護施策の拡大と普遍化をより難しくしている。加えて、構造的な調整および自由化傾向も、社会保護政策になんら重きを置かないミニマリスト国家に向けた理想的なベースを提供した。社会保護は、貧しい人々をショックから守り、また彼らの極度の脆弱性を削減することで、不安定な罌に取り組みむことを目的としなければならない。そして、貧しい人々の長期的な生活展望を強化する方法において、経済関係および社会関係を転換させることに貢献しなければならない。

而して、先進国で理解されているように、社会保護は開発途上国においては (構想および実践の両方の意味合いにおいて) いまだに初歩的なままである。貧困の多次的な性質および社会保護の重要性が広く認識されるにつれ、社会保護政策にアプローチし、そしてそ

れを、現在行われている（例えば NREGS のような）いわば「残り物的」な社会政策のやり方に対抗して、「開発的」社会政策として作っていく必要のあることが明らかになってくる。このような主流化は、社会保護政策はその内容と実践において「変化自在」であるべきだ、という考え方に適合する。なぜなら、権利と資格、インクルージョン、市民権、貧しい民衆、そしてよきガバナンスのコンセプトを用いて調整が行われるからである。

ソーシャルワークの専門家の役割と今後の道行

専門的なソーシャルワークは、人道的価値および平等主義的価値の上に築かれるものであり、社会正義および不平等の問題に取り組むことを追い求めるものであるから、社会保護のコンセプトは（もしそれが社会正義を達成する方法として理解されているのであれば）、社会の現実を分析し、そうした現実に対する可能な関わり方を考案するための、意味のあるフレームワークを提供することが出来るだろう。しかしながら、学際的な専門職であるソーシャルワークは、カリキュラムにおいても実践においても、こうした社会の現実適切に携わってはこなかった。教育においても実践においても貧困や周辺化の問題が抜け落ちているのみならず、ソーシャルワークの教育者の手によるこうした分野におけるリサーチ・プロジェクトがほとんどない。而して、先祖から受け継がれた知識の再生産プロセスは、多くのソーシャルワーク教育プログラムの中でまぎれもなく消滅しつつあるのだ。

そこで、専門職としてのソーシャルワークの実践を向上させるための、ごく簡単な 3 つの助言をここで披露したい。

教員および学生によるリサーチは、社会保護および社会正義の問題に向けたものにする必要がある。

これによって、ソーシャルワークの実践において、先住民族の知識の生産を導き出すことが出来る。Bughardt (1982)³が言うように、ソーシャルワークを、いわゆる専門家の帝国主義から引っ張り出すためには、今日の社会の現実により近づけるしか手段はない。このような先住民族の知識の生産は、カリキュラムの変化を促すことが可能であり、またフィールドにおける教育項目を組みなおすことにもつながる。

政策の実施は、ソーシャルワーカーが関わるべきもうひとつのフィールドである。強力な初期リサーチが、政策実施の基礎を築く。

貧しい人々、弱い人々のための社会保護は、政策の実施を通してのみ達成され得る。新自由主義の枠組み内における政策のいくつかは、基本的にコミュニティの不平等と脆弱性を強調している。

ネットワーキング、提唱運動、そして社会行動も、関係するソーシャルワーカーにと

³Bughardt, S (1982), *The Other Side of Organizing*, Cambridge, Mass, Skenmann

って重要な分野である。

今までのところ、ソーシャルワーカーは、国のいくつかの社会運動の周辺部分にだけ関与してきたところがある。市民社会および圧力団体は、人々の脆弱性をチャンスに変えていくだけの目覚ましい変化を与えることができる。

結論

先に論じた社会経済的脆弱性、および他のいくつかの社会経済的問題および政治的問題も、成長物語の裏で貧困、疎外、社会的疎外の風潮が強くなっている社会の現在における現実に触れた。貧困、排除、疎外を含む、インドの社会における問題の殆どは、不平等な社会構造とパワー・ダイナミクスに根差している。而して、カースト、階級、性別、宗教、民族、国籍など幅広いレンズを用いた、社会構造と不平等および社会的排除の分析を、人々に関わる社会活動全てのコンセプト・ベースとしなければならない。

最後に、ソーシャルワーカーは、時として、「仕事の非正規化」や「貧困の女性化」、「貧困の都市化」などと評されるインドの「開発のバイオグラフィー」に存在する不平等を探索し、取り組むことができるようであればならない。

複数の知識ドメインを合成し、実践スキルを合金化することを可能にしたソーシャルワークの学際的な性質を、より大きな社会の現実や社会の脆弱な人々のための社会保護の欠如に向けたリサーチを通して育む必要がある。

本稿に述べられている意見は著者のものであり、必ずしも ICSW 運営委員会の意見を反映するものではありません。

ポスト 2015 開発アジェンダに関する報告

国連事務総長によって指名されたポスト 2015 開発アジェンダに関するハイレベル・パネルは、ニューヨークの国連本部において、事務総長に待望の報告書を提出した。

報告書の発表に先立ち、パネルはディスカッションがざっくばらんで実り多いものであり、また目的に向かって強い団結心で結ばれていた、とした。また、変容可能で、人間中心的で、地球に優しいアジェンダを可能にする、刷新されたグローバルなパートナーシップに対する不可欠なニーズは、全ての関係者の対等なパートナーシップを通して実現された、ということが強調された。

取り分け注目されたのが、パネルが揃って楽天的であり、ミレニアム開発目標 (MDGs) に対して深く敬意を払っていた、ということである。報告書によれば、新たなミレニアムを迎

えて13年この方、人類史上かつてないほどの速さで貧困は減ってきている。国際的な貧困ラインである1日1.25ドル以下で暮らす人々の数は5億人を切り、子どもの死亡率は30%以上減った。2000年に比べ、毎年300万人以上の子どもたちの命が救われており、マラリアによる死亡は4分の1減った。この実質的な進歩は、経済成長、より良い政策、そしてMDGsへのグローバルな関わり合いのコンビネーションの賜物である。報告書によれば、MDGsは、世界中に向けて「感動的なスローガン」を掲げていた。この素晴らしい成功を踏まえ、MDGsをただ単に破り捨ててゼロから始めることにしたのは間違いだったのではないかと報告書では述べられている。2012年にリオにおいて世界の指導者たちが合意したように、新しい目標は、普遍的な人権にその基礎を置くべきであり、またMDGsが始めた仕事を終わらせる必要がある。この中心となるのは、2030年までにこの地球上から極貧状態を撲滅することである。これは歴史上、世界の指導者たちが繰り返し約束してきたことであり、今日、それをし遂げることは可能なのである。故に、新しい開発アジェンダは、貧困、飢餓、水、衛生、教育、ヘルスケアなどへの実践的なフォーカスに加え、ミレニアム宣言の精神およびMDGsの一番良い部分を持ち越したものでなければならない。しかし、持続可能な開発の促進ビジョンを満たすためには、MDGsを超えるものでなければならないのもまた事実である。

報告書では、MDGsの限界や欠点についても認めている。MDGsは、極めて貧しい人々、そして疎外された人々に手を差し伸べることに對して、十分なフォーカスを当てていなかった。また開発に対する紛争や暴力の壊滅的な影響についても沈黙したままだった。法の支配、言論の自由、そしてオープンかつ信頼し得る政府を保証するよきガバナンスと諸制度を打ち立てることの重要性は含まれておらず、食を提供することのインクルーシブな成長へのニーズも含まれていない。最も深刻なことには、MDGsはミレニアム宣言において想定されたように、持続可能な開発の経済的/社会的/環境的な側面を統合しようとして果たせず、消費と生産の持続的なパターンを促進することの必要性を訴えることでも力及ばなかった。結果として、環境と開発が適切に結びつけられることはなかった。人々は相互に連結した問題のために一生懸命働いたが、往々にしてその努力はバラバラであった。

報告書によれば、パネルは新しい目標のあるべき姿に関して、いくつかの簡単な問いかけを行った。「何を残すべきか、何を修正すべきか、何を付け加えるべきか」。直接顔を合わせたミーティングの他に、調査やコミュニティでの聞き取り、そして携帯電話やインターネットを通しての世論調査も行った。結果として、世界中の何万という人々 - 若者、議員、市民社会組織、先住民、地元コミュニティ、移民、専門家、実業家、労働組合、そして政府をも斟酌することとなった。

2000年以降、世界で起きた大規模な変化と、2030年までに展開するであろうと見込まれる変化が考慮された。今日、世界の全人口は10億人増えて今や70億を数えるに至り、2030

年までには更に 10 億人増加すると予測される。世界の人口の半分以上が都市部に居住し、開発途上国への民間投資により、援助の流れは矮小化している。携帯電話の契約数は、10 億に満たなかったのが、今や 60 億を超えている。インターネットのおかげで、多くの人々にとって、世界の反対側のビジネスを探すことも、情報を求めることも最早日常茶飯事となっている。それでも、不平等は大きな問題として残り、機会は万人に向けて開かれてはいない。12 億の最も貧しい人々は世界の消費のわずか 1% にしか関わっておらず、他方、最も豊かな人々はそのうちの 72% を消費している。

報告書によれば、「気候変動」というひとつの大きなトレンドがある。これは、我々が抱く野心を実現できるかどうかを決定するものである。気候変動が及ぼす直接的な脅威の科学的証拠も増えてきている。森林伐採、水不足、食品廃棄、高炭素排出などの分野で、持続不可能な生産と消費のパターンのストレスが明らかとなり、旱魃、洪水、嵐などを含む自然災害による損失は、驚くべき速さで増加している。気候変動によって、最初に、しかも最悪の影響を受けるのは、貧困の中に生きる人々である。今行動を起こす方が、後々結果に対して対処するよりもコスト的には安上がりだろう。

2015 年以降の開発についての大胆かつ実用的な探求において、パネルは実質的な土台はカバーした。生存ギリギリのところにある生命の日々の現実である、家庭の貧困を議論するに当たり、パネルは、より多くの正義、よりよい信頼性、女性に対する暴力の終焉などに対する要求とともに、保健、教育、生計を含む貧困の多くの側面を考慮した。個人およびコミュニティが、繁栄への道のりをいかに歩んだかについても言及された。

共通の人間性の論理に基づき、人間中心で地球に優しいアジェンダのためのグローバルなパートナーシップを導く、新しい精神の中心的重要性が強調されている。パネルは、先進国側の支援の公約を尊重し、彼らサイドの契約条件を履行するようプッシュしつつ、彼らがよりよく規制された世界的な金融や第一次産品市場に配慮して、持続可能な開発に向けた道筋の先鞭をつけることにより、貿易、税、透明性などの政策を改正するよう働きかけることで合意した。また、開発途上国が独自の開発資金調達のために尽力してきたこと、そして所得の上昇につれてさらに多くを為し得るであろうことについても合意した。そして、より持続可能かつ公正な方法で、世界の消費および生産パターンを管理することの必要について合意がなされた。

そして何よりも、パネルは新しいビジョンが普遍的でなければならない - 即ち、世界中の全ての人々に希望を与えるものであり、なおかつ責任あるものでなければならない、ということ合意した。

報告書では、12の普遍的な目標が設定されている。これは54の関連するターゲットにそったものであり、目標のエッセンスを実際的な成果に転換していくためのものである。

1. 貧困の修了
2. 少女および女性たちのエンパワメントとジェンダー的平等の達成
3. 良質な教育の提供と生涯学習
4. 健康的な生活の保証
5. 食の安全とよい栄養の保証
6. 水と衛生への普遍的なアクセスの達成
7. 持続可能なエネルギーの確保
8. 仕事の創出、持続可能な生計、公平な成長
9. 持続可能な天然資源資産の管理
10. よきガバナンスおよび効果的な制度の保証
11. 安定した平和的な社会の保証
12. グローバルに可能な環境の創造と長期金融への触媒作用

パネルは、新しいパラダイムの必要性を確信し、旧態依然というオプションはない、としている。パネルは、ポスト2015アジェンダは普遍的なアジェンダであり、以下にあげる5つの大きな変革シフトによって動かされる必要がある、と結論付けている。

1. 誰も置いてけぼりにしない。

我々は、民族、ジェンダー、地理的条件、障害、人種およびその他のいかなる状況にもよらず、普遍的な人権および基本的な経済機会を拒まれる者が皆無であることを保証しなければならない。

2. 持続可能な開発を中核に置く。

20年の間、国際コミュニティは、持続可能性における社会的/経済的/環境的次元を統合することを志してきた。しかし、これを達成した国はまだない。我々は、驚くべき速さで進む気候変動と観光劣化を食い止めるために、今こそ行動しなければならない。これらは人類に前例のない脅威をもたらすものである。

3. 仕事およびインクルーシブな成長のために経済を変革する。

我々は、経済機会における画期的な前進的跳躍、極貧を終わらせ、生活を改善させる重要な経済改革、を求める。これは、消費および生産の持続可能なパターンへの迅速なシフトを意味するものであり、民間ビジネスのイノベーション、技術、そして潜在力を、より多くの価値を創出し、持続可能でインクルーシブな成長を押し上げるために利用するものである。

4. 万人のための平和で効果的でオープンで信頼のできる制度を作り上げる。

怖れ、紛争、そして暴力からの自由は、もっとも基本的な人権であり、平和で反映する社会を構築するための必要不可欠な基礎である。と同時に、世界中の人々は、自国の政府

に対して、誠実で、信頼性に富み、ニーズに対応してくれることを期待する。我々は平和とよきガバナンスを、決してオプション的な物ではなく、むしろ幸福の中核的要素として認識する、という基本的なシフトを求めるものである。

5. 新しいグローバルなパートナーシップを鍛造する。

ポスト 2015 アジェンダを支えるものは、連帯、強力、そして相互信頼の新しい精神でなければならない。新しいパートナーシップは、共有する人間性、お互い同士の尊重、そしてこの小さくなりつつある世界での相互利益に基礎を置くものでなければならない。このパートナーシップは、政府はもちろんのこと、貧困のうちに暮らす人々、障害を持つ人々、女性、市民社会、先住民族および地元コミュニティ、伝統的に疎外されているグループ、多国籍機関、地方自治体、国家政府、実業界、学会、民間の慈善活動など、他の要素も包含するべきである。

全体的に見て、パネルは、持続可能な開発のコンテキストにおいて、あらゆる形態の極貧を終わらせ、そしてその代わりに万人のための持続的繁栄という基礎を積み上げようというそのビジョンを再確認した。

詳しくは以下を参照のこと。

<http://www.post2015hlp.org/the-report/>

有用なリソースとリンク

Ravi Kanbur によって書かれ、世界銀行によって出版されたこのペーパーは、社会保護を、現金給付や現物支給などの制度を通して、リスク、脆弱性、不平等、貧困などに取り組むプログラムの集合体である、と定義した上で、社会保護は、ポスト 2015 アジェンダにおいて議論の重要な要素となる必要がある、と論じている。世界中の社会保護の実証的な概要を提示し、貧困を終わらせるという目標に焦点を当て、本ペーパーは、社会保護プログラムが現在 1 億 5 千万もの人々が貧困状態に陥るのを防いでいる、と推測している。

詳しくは以下を参照のこと。

http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&piPK=64165421&heSitePK=469382&menuPK=64166093&entityID=000158349_20130530132533

本ニュースレターの内容の引用・転載は、出展を明らかにする限り自由です。本ニュースレターに掲載された見解は、必ずしも ICSW の方針であるとは限りません。

編集：ICSW 常務理事 セルゲイ・ゼレネフ

ICSW 連絡先

ICSW

P.O.Box 28957

Plot 4, Berkeley Lane, Off Lugard Avenue

Entebbe

Uganda

Tel: +1 718 796 7417、 +256 414 32 11 50

Email: szelenev@icsw.org、 icsw@icsw.org

Website: www.icsw.org

ニュースレターの配信停止をご希望の方は、お名前とメールアドレスをお知らせください。