

Bangladeshにおけるサイクロン被害軽減プログラム : ソーシャルワークの役割

稲葉, 美由紀

九州大学言語文化研究院助教授 | 九州大学アジア総合政策センター協力教員

Mathbor, Golam M.

Associate Professor, School of SocialWork, Monmouth University

<https://doi.org/10.15017/13312>

出版情報 : 九州大学アジア総合政策センター紀要. 1, pp.23-35, 2006-06-30. 九州大学アジア総合政策センター

バージョン :

権利関係 :

バングラデシュにおけるサイクロン被害軽減プログラム： ソーシャルワークの役割

Cyclone Preparedness Program in Coastal Bangladesh: A Social Work Perspective

稲葉 美由紀

(九州大学言語文化研究院助教授、九州大学アジア総合政策センター協力教員)

Golam M. Mathbor

(Golam M. Mathbor, Ph.D., Associate Professor, School of Social Work,
Monmouth University, New Jersey, USA.)

Abstract

The paper is based on an empirical research that used case study method to understand how Cyclone Preparedness Program (CPP) uses civil society as a strategy to help reduce damages resulting from natural disasters in the coastal Bangladesh. The ideas and efforts of the inner strengths of volunteers as civil society members in saving lives and properties before, during, and after natural disaster are examined. In relating to disaster work, the paper describes the international definition of social work and briefly reviews the profession's involvement in crisis situations. The implications for social work practice, particularly community work, in dealing with natural disaster are also explored.

要約

バングラデシュは、その地形的特性から十年に一度大きな自然災害の被害を受けている国である。国土の中でも沿岸地域は、洪水やサイクロンが多発し、社会的・経済的に深刻な被害の対象となっている。本稿は、市民社会の中でも地域住民からなる「ボランティア」に焦点を当て、そのストレングス、活動の内容、公的機関の協働モデルについて事例研究を通して検証する。事例は国際赤十字・赤新月社連盟、バングラデシュ赤新月社とバングラデシュ政府が展開したサイクロン被害軽減事業 (Cyclone Preparedness Program: CPP) の取り組みに焦点をあてる。また、災害とソーシャルワークとの関連について、近年採択されたソーシャルワークの定義を検討するとともに、地域自立生活を支援する地域を基盤として実践するコミュニティーワークの必要性と役割について考察したい。

キーワード：災害 (Disaster)、バングラデシュ (Bangladesh)、事例研究 (Case Study)、コミュニティーワーク (Community Work)、ソーシャルワーク (Social Work)

1. はじめに

バングラデシュは、頻繁にサイクロン、洪水、高潮などの自然災害に見舞われ、国民及び国全体が深刻な被害を受けている (Hossain & et al, 1992)。特に海岸地域の住民は、直撃するサイクロンや大規模な洪水などの災害リスクと直面して生活しており、自然災害は、人々の生命、家畜、家屋、社会資本などに被害を与え最貧層の人々の困窮に拍車をかけている。被害額は、何十億とも推測されており国家財政への損

害も過大である。このような背景から、1965年に国際赤十字はバングラデシュ赤十字からの依頼を受け、バングラデシュの沿岸地域住民を対象とした「サイクロン警報システム」の設置に取り組むことになった。これがバングラデシュにおける「災害管理プログラム」のスタートとなった。

1966年に国際赤十字とスウェーデン赤十字は、サイクロン準備のために必要なトランジスタ、ラジオ、サイレンなどを用いた警報訓練のパイ

ロット計画を開始した。その後1970年11月には、史上最大規模の大型サイクロンの来襲により、デルタ沿岸域は最高潮位が8 mを越える大きな高潮に襲われている。これによるバングラデシュでの死者・行方不明者数は30万人とも50万人とも報告された。その後国連総会は、国際赤十字・赤新月社連盟 (International Red Cross and Red Crescent Societies) にバングラデシュにおける災害発生前計画プログラム (Pre-disaster planning program) への支援を要請した。最初に、国際赤十字とバングラデシュ赤新月社連盟 (Bangladesh Red Crescent Societies: BDRCS) が取り組んだ事は、当時実施中の災害対策プログラムを対象とする大規模な評価事業に着手した。その結果に基づき新しい災害対策戦略が立案された。この新プログラムは1972年2月から開始され、204の集落 (Union: ユニオン) から構成される24の郡 (Thanas: タナ) からの20,310人のボランティアの訓練と、トランシーバー・テレコミュニケーション・ネットワークを利用して22の沿岸局を警報システムで結ぶというものであった (BDRCS, 1996)。実施体制は、合計198人の正規職員が勤務しており、訓練・研修を受けた27,330の男性と5,466人の女性ボランティアから構成されている (BDRCS, 2002)。1991年と1996年の二度のサイクロンで、23名のボランティアが活動中に死亡したと報告された (ADPC, 2003)。その沿岸地域には約3,000のサイクロンシェルターが建設された。

1991年に発生したサイクロンでは13万8千人が死亡し、総額20億ドルもの甚大な被害に及んだとみられている。この惨事を背景に、バングラデシュのBRAC (Bangladesh Rural Advancement Committee) などのNGO組織と政府組織 (外国からの援助プロジェクトを含む) は、被災地域の市民社会の「キャパシティー・ビルディング (Capacity building: 組織的な能力向上)」を目的としたプロジェクト支援を通して、災害リスクの高い地域住民の人命の安全と、資産被害を軽減することを最優先させ災害管理プログラムに取り組んでいる。また、サイクロン被害軽減事業 (Cyclone Preparedness Program: CPP) も集落で活動するボランティアへの定期的研修を実施し、被害を最小限に抑える

ことを目的としている。

2. 市民社会 (Civil Society)

近年「市民社会」は、開発分野の研究実践者と研究者間で頻繁に議論される話題であるが、その概念について不一致な点が未だ少なくない。その一方、世界では持続可能な経済成長・貧困削減の実現に向けて、先進国・開発途上国、国際機関、民間セクター、NGOなどそれぞれの開発アクターが「市民社会」の概念に着目し、パートナーシップ、住民参加、エンパワーメントに重点を置いた開発援助戦略を策定し、様々な分野でプロジェクトを実施している。しかし、実際フィールドでは、地域住民とプログラム関係者との間で、この「市民社会」の理解が異なることが原因で期待した成果が得られないケースも少なくない (Mathbor, 1999)。そこで、バングラデシュの海岸地域に住む人々が、災害を軽減するために自発的にどのようなアイデアを共有し実践しているのか検討していく。

「市民社会」には多くの定義があり、その概念については活発に議論されている状況だといえる。一般的な広義の「市民社会」の定義としては、家族と国家の間の領域に存在する自己組織で、市場と国家に対してカウンターバランスを提供することを意味している (INTRAC, 1997)。Chandhoke (1995) は「市民社会」を、参加、熟考、対話と論争の領域を提供するが、これを民主主義と同一視は出来ないと捉え、市民社会は民主主義の熟考、論争、確認と紛争のためのコンテクストを提供するものであると提示している。また、Broadent (1993) は、市民社会は民主主義なしで存在するが、民主主義は強い市民社会なしで存在することはありえないと主張している。1999年のカナダ開発レポートは、「市民社会」を非営利的団体機関、サービスクラブ、宗教団体、組合、専門家協会、および他のコミュニティー・グループから構成されると報告し、これらの組織およびネットワークを通して、参加者・メンバーは自らの声や考えを反映させることが可能であると述べている。言い換えると、市民社会が、個人の領域と国家の間に存在する自治的組織であると位置づけている。古典的自由主義者は、「市民社会」を個人の自由と自己決定を推奨する領域だと見なして

おり、その一方で古典的マルクス主義者は、資本主義社会の中で階級と国家権力によって生み出される抑圧された不平等な社会を意味している (McDonald, Undated)。このように市民社会に関する定義、アプローチ、概念は幅広く学問上でも様々な課題を抱えているが、一般的に以下のような特徴があがられる。

- ・市民社会組織は、利益集団、労働組合、協同組合、NGOs、宗教団体、友愛組合、信用組合、女性グループなど多種多様である。
- ・これらの組織は、他のグループの存在及びグループの自己達成を追求することを認めなければならない。
- ・メンバーは共通したアイデンティティを持ち、何らかのニーズ実現を目的にしている。
- ・政府の正当性を認めると同時に、制度的に政府から独立しており、時には緊張関係にある。
- ・市民社会は、寛容の文化と対話を提供する。
- ・そして、市民社会は平等の政治権を持ち、市民社会組織は理事を選ぶ権利がある。

世界銀行の Report Civil Society Organizations (CSO) は、持続可能な人間開発の視点から市民社会が担っている「重要な機能」として以下を挙げている (Roy, 1997)。

- ・社会の多種で複雑なニーズ (特に社会的弱者) を表現する手段である。
- ・社会の一員として、様々な活動に参加する動機付け及び意識の向上を図る。
- ・効率的かつ柔軟なサービスを貧しい人々へ提供できる。
- ・政府と市場に対して説明責任を要請することができる。
- ・社会政策に関するコンセンサスの形成を築くための媒体となることができる。
- ・また、国家と市民の間の仲介者的役割を担い、民主主義の促進のための重要な「場」である。

3. バングラデシュのサイクロン被害軽減プログラム (Cyclone Preparedness Program : CPP)

国際赤十字・赤新月社連盟、バングラデシュ赤新月社連盟とバングラデシュ政府が開始した Cyclone Preparedness Program (CPP) の内容を検討してみたい。特に CPP が災害管理プログラムの中で、どのように「市民社会」を開発戦略として実践化したのかに注目したい。一ヶ国で成功した開発戦略・アプローチが必ずしも経済、社会、文化背景の異なる国で適応・適切でないことは十分認識されている。しかし、個別の事例から多様な解釈を見出し、一般的な法則を導く帰納的方法を用い、各国の状況に適応したアプローチを考察することも必要であろう。そこで、事例のコンテキスト (文脈) となるバングラデシュの沿岸コミュニティーの概観を述べ、次に事例地域においての市民社会の主な特徴と CPP の用いたテクニックに関する共通点を検討していきたい。

(1) バングラデシュの沿岸地域

バングラデシュは、ガンジス河、ブラマプトラ河、及びメグナ河の3大河川によって形成され、インドとミャンマーにはさまれた地域に位置している。その国土面積は、日本の約5分の2程度で約144,900平方キロメートル、人口は1億4,000万人、人口密度は928人/平方キロ、都市人口は20%、そのうち首都ダッカ (約1,356万人) が53%を占めている。バングラデシュの国土の90%以上が、ベンガル低地と呼ばれるデルタにあたる。国土のほとんどは低地からなり、東部および東南部は丘陵地帯で、南はベンガル湾に面している。6月から10月初旬までの雨季には、国土のいたる所で局地的な洪水が発生する。

バングラデシュの行政単位は、6つの州、64の県 (District はベンガル語で「ジェラ」)、496の郡 (Sub-District、ベンガル語では「タナ : Thana」)、59,990のユニオン (Union) から構成されている (在バングラデシュ日本大使館、2005)。ユニオンは約2万5千人の行政村に相当し、議長・議員が選挙で選出される。近年の人口増加が大きな要因となり、貧困の人々は災害時に最も危険にさらされる場所、例えば

海岸沿いの地域、洪水の起きやすい平原、埋立地や沖合の島へ余儀なく移住している状況がみられる。

サイクロン、暴風、高潮は、頻繁に海岸の地域を襲い、多くの死傷者や家畜だす大惨事になっている。このような自然災害は毎回莫大な国家財産を圧迫し深刻な被害を与えている。自然災害時の死傷者の発生は、貧困層の人々が生活している地域で最も多く (Rogge, 2003)、1991年4月29日深夜から30日未明にかけて襲ったサイクロンも例外ではなかった (Guha-Sapir, 1991)。この史上最大規模といわれる1991年のサイクロンは、雨雲がバングラデシュの国土を包み、風速63メートル/秒、この時の高潮は6から10メートルと推測されている。その結果、南東部海岸を襲ったサイクロンは、死者約13万8千人、家屋が破壊されホームレスになった人100万人、国家財産への損失は約20億ドルであったと報告されている (Mathbor et al., 1993)。後の調査では、住民の3分の1のみがシェルターに避難可能であったと報告されており、これだけの死者を出した原因の一つに絶対的な数のシェルター不足が指摘されている。また、適切な機材で建設された避難所不足にも原因があったと考えられている。Mathbor (1993) は、「pucca」

家 (レンガとコンクリートで出来ている家) に住んでいた住民と、同様の機材で建てられた避難所へ避難した住民は助かっていたと報告している。これは、犠牲者がどんな住宅に住んでいたか、またどんな避難場所を探したかが、生死を決める重要な要因であったことを意味するだろう。

さらに3～6時間前にサイクロン警報を聞いた地域住民の多くが、襲来前に避難所へ行かなかったとも報告されている (Mathbor et al., 1993)。これは、沿岸地域に住んでいる人々の多くが警報についての予備知識が薄く、教育レベルも低いために一層危険にさらされている可能性が高いことを示している。Buckland & Rahman (1999) は、「Physical, human and social capital (物的、人的、社会資本)」が整備され、コミュニティ内の連携が強く協働関係にあるコミュニティほど、自然災害への準備が訓練・整備されているとともに、コミュニティ自体の対応能力が高い点に特徴があると報告している。

(2) サイクロン被害軽減プログラムの目的・内容

1960年から1965年まで、9つのサイクロンがバングラデシュの海岸ベルト地帯を襲い、5万人以上の生命を奪ったが、その中でも1965年5月11日のたった1回のサイクロンは2万人の死者を出す結果となった (BDRCS, 1996)。翌年1966年から、299ヶ所でサイクロン警報システムが作動しており、システムは473人のチーム・リーダーで支えられている (BDRCS, 1996)。1969年5月には、スウェーデンのセーブ・ザ・チルドレンとスウェーデン赤十字社が共同で、最初の気象レーダー観測所を建設した。1970年11月12日～13日にかけて、風速223km/時間、波の高さが6mから9mに達する巨大サイクロンがバングラデシュを襲い、約50万人が死亡、数百万人が家を奪われ途方にくれたと報告されている (BDRCS, 1996)。この記録的な被害を及ぼしたサイクロン後に CPP は開始されることとなった。

CPPの目的は、「バングラデシュの沿岸地域の人々の災害管理の能力を向上・強化させることによって、自然災害から生じる被害を最小限

図1 バングラデシュの地形



(Mathbor, 1993)

に抑えること」を掲げている。具体的には以下の活動内容があげられる。

- ・全ての国民にバングラデシュ気象庁からのサイクロン警報を伝達
- ・避難所への誘導・支援
- ・サイクロンからの人々の救出
- ・サイクロンの負傷者に対しての緊急援助
- ・救済・リハビリテーション事業の実施

現在、CPP は30タナから構成される259ユニオンから成り、それが更に2,760のユニットに分かれている。災害に関する様々な訓練、教育、啓蒙活動などはこのユニットレベルで実施されている。一つのユニットの規模は、約2,000から3,000人で、これは1～2の行政村が対象となっている。各ユニットレベルで、地域住民の支持を得た12人のボランティアが活動している。ボランティアになるためには、CPP プログラムの規定で定められた以下の基準を満たすことが必要である。2003年の時点で、CPP の訓練を終了した約33,120のボランティアが活動している (ADPC, 2003)。

- ・地域社会の定住者の者
- ・応募時の年齢が18歳から35歳までの者

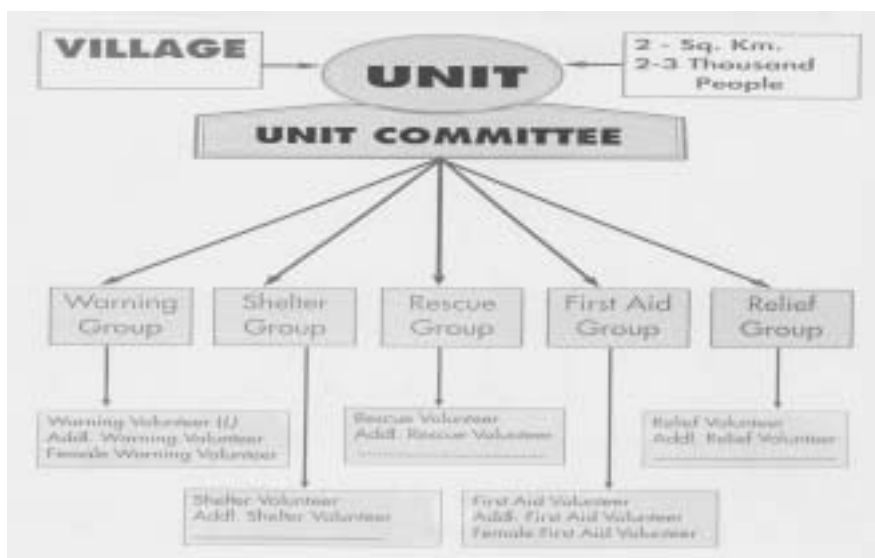
- ・健康で体力に自身がある者
- ・文字の読み書きが出来る者
- ・自立している者
- ・ボランティア活動に積極的な者
- ・地域住民から支持され真面目な者
- ・ボランティア活動に参加する時間があり、人道的サービスをすることにコミットできる者

各ユニットに配置された10名の男性ボランティアは、草の根レベルでのユニット活動を有効的・効率的に実施するために、さらに以下の5つのグループを形成している (図2参照)。

- 1) 警報グループ
- 2) シェルターグループ
- 3) レスキューグループ
- 4) 救急医療支援グループ
- 5) 救援・救出グループ

ユニットレベルの女性ボランティア (2名) は、地域内の女性グループと協力し緊急医療活動に参加している。主な活動内容は、地域住民に対して防災・災害に関する教育、啓蒙活動などを行っている。ボランティアは、サイクロン、サイクロンの特徴、警報シグナル、警報の伝達方法、

図2 ユニット委員会の活動



BDRCS (2002)

避難、シェルター、レスキュー、緊急医療、救助活動に関する総合的な訓練を受けている。CPP 実施において訓練は極めて重要な部分であるが、それには時間と費用の制限があるため、従来十分な訓練を提供することが困難で大きな課題であった。この問題の解決方法として最近導入されたのが、「Train Volunteers by Trained-Volunteers (訓練を受けたボランティアによるボランティア訓練)」である。現在までに157人のボランティアが訓練を受け、コミュニティー・トレーナーとして活動している (ADPC, 2003)。

(3) CPP の活動

CPP の目的を達成するために、下記のような活動が実施されている (ADPC, 2003)。

- 1) ボランティア訓練・研修を行う。
- 2) 地域住民への事前の防災・災害に関する教育、意識の向上、啓発活動を行う：ボランティア活動への参加、サイクロン・ドリル/デモンストレーションの開催、ポスター、パンフレット、ハンドブックなどの配布、防災関連の映画上映、芝居、劇、ラジオや

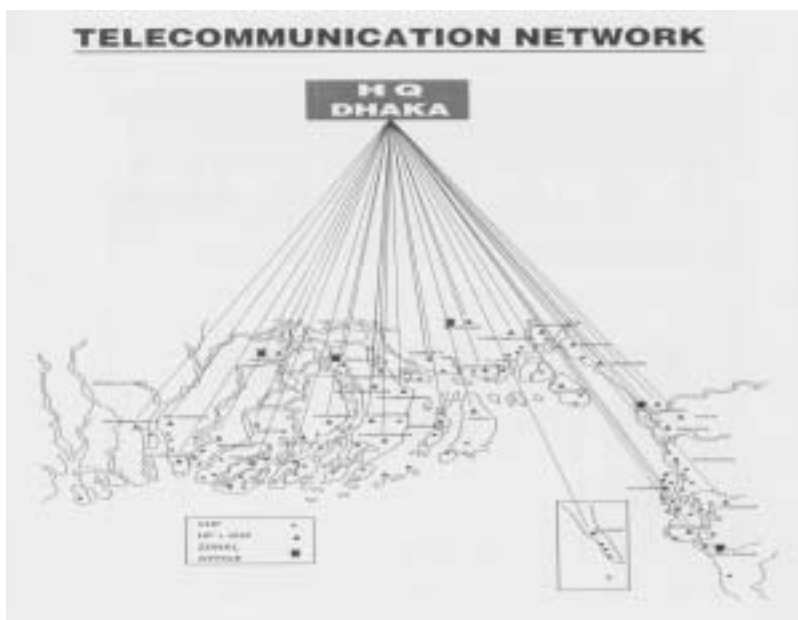
テレビなどのメディアを通しての防災及び災害に関する市民の意識向上を図る。

- 3) CPP のダッカ本部と143の局を結ぶアジア最大のネットワークを用い警報を発する。全沿岸地域の約800万人に対して警報の発信が可能である。
- 4) 無線による警告を受けたボランティアへ警報のためのメガフォン、手動サイレン、スピーカーなどの適切な用具を提供する
- 5) チーム・リーダー及びボランティアに対して、自転車、スピードボート、バンクなど緊急時に適切な交通手段を提供する。
- 6) テレコミュニケーション設備、警報・通報器具・設備、高速船、スピードボートのエンジンなどの器具・設備などに関する修理、メンテナンスのためのワークショップを開催する。

(4) 財源と社会資源

CPP プログラムは、バングラデシュ政府とバングラデシュ赤新月社連盟 (BDRCS) 間の実施・運営に関する取り決めによって実施されている。政府は毎年プログラム運営資金の一部 (56%) を拠出し、BDRCS は国際赤十字から

図3 サイクロン警告システムのテレコミュニケーションネットワーク



BDRCS (2002)

の支援を得て管理・運営費、活動費、器具・設備（テレコミュニケーション、トランジスタ・ラジオ、メガフォン、サイレン、ピックアップトラック、バイク、スピードボートなど）、及びボランティア研修に関わる経費を負担している。記録的な被害を与えた1991年のサイクロン後、国際赤十字は1996年までに完了する「5カ年行動計画」の中に、CPPへの資金・物資支援を提供することを示している（BDRCS, 1996）。その一方で、地域コミュニティはCPP実施にかかる運営費を負担していないものの、サイクロンシェルターの管理と維持のための資金調達を行っている（世界災害報告、2002）。

その他の財源として、国際農業開発基金（International Federation for Agricultural Development: IFAD）が1991年のサイクロンで損害にあった警報設備、輸送手段、およびボランティア研修費用を資金援助している。またイタリア政府は、ボランティアへの警報用具、輸送、チッタゴン管区におけるボランティア研修の費用の支援し、オーストラリアのロータリーインターナショナルとライオンズクラブは、共同で支援しているバングラデシュサイクロン教育プロジェクトへ設備、ビルボード、信号マスト、ポスター、コックス・バザー管区のボランティア研修プログラムへの資金援助を行っている（BDRCS, 1996）。

4. CPP実施における市民社会組織の役割： 戦略的枠組み

CPP実施を通して活用されたテクニックと市民社会組織の共通する特徴として以下の8つがまとめられる。

- 1) 地域住民の組織力：

CPPは、地域に密着した開発組織である。コミュニティの人々は、このプロジェクトのシェアホルダーである。地域住民が自分たちのリーダーを選出し、地域のニーズに基づいた事業を、プログラム担当者と協働で実施する。災害時には、住民のリーダーが、地域内の被害の程度をアセスメントし、プロジェクト担当者を協議し最適な対処方法を選択する。
- 2) ボランティアの地域密着型の知識：

CPPは、沿岸コミュニティ内からある一定の基準を満たしたボランティアを採用する。現地のボランティアの地域密着型の知識は、プロジェクトの発見、計画、実施、評価する上で不可欠である。
- 3) コミュニティの能力強化
(キャパシティービルディング)：

貧しい人々の自然災害時に受ける被害は最も深刻であることは、多くの先行研究により明らかにされている（Hossain et al., 1992; Mathbor et al., 1993; Mathbor, 1995; ユニセフ、1991）。このような状況は、住宅状況、収入創出（income generating）活動、サイクロンに関する予備知識などと深く関連している。CPPの取り組みだけではサイクロンからの死者や損害を軽減することには制限がある。これを踏まえて、BDRCSは沿岸地域コミュニティを対象とした収入創出プロジェクトを実施している。様々なプロジェクトを展開することによってコミュニティの能力強化に取り組んでいる。
- 4) ボランティア訓練の継続性・定期性：

CPPは自発的組織である。地域住民のCPPへの参加は自発的であり、義務でも強制でもない。定期的・継続的なボランティア訓練・研修は、リーダーシップ養成、経営スキル、参加への動機付け、およびボランティア間での団結力・協力関係を築くために不可欠な要因である。ボランティアに対して、人々の救助やシェルターへの避難、緊急手当て、さらに被害調査と救済も実施できるように訓練している。
- 5) 社会的尊厳と感謝：

CPPボランティアは、この活動への参加を通し社会から認めら感謝されることに對して満足感や意義を実感している。
- 6) 明確な危機管理体系による敏速な行動：

CPPは、コミュニケーション・ネットワークシステムを使用した伝達コマンドを用いている。このシステムは、パーソナルおよび非パーソナルなコミュニケーションを利用し、沿岸コミュニティ内のニーズに即時に対応できるよう整備されている。

7) 地域住民の防災・災害の意識：

CPP は、ボランティアを貴重な強力なカタリストとして認識されている。年間を通して実施されるボランティア研修、演劇を通しての防災・災害に関する教育・情報提供、フィルム上映などを行い、地域の住民の災害に関する意識の浸透・向上を目指している。

8) 維持可能な相互作用：

地域住民とプロジェクト担当者との情報ギャップは頻繁に指摘される重要課題である。それに対処するために、CPP は自然災害の前・中・後に関係者全員を対象に「情報伝達及び共有化」に努めている。

5. ソーシャル・ワークと災害

バングラデシュのサイクロン被害軽減プログラム実施の成功の鍵は、市民社会組織の一つである「地域ボランティア」の積極的および広範囲の住民参加と組織化だといえよう。また、プログラム関連組織と地域住民とのパートナーシップも CPP の運営・実施に関わる不可欠な要因であることがわかる。そこでこの章では、コミュニティ、地域住民、ボランティア、NGO、そして行政の接点領域の専門職であるソーシャルワークに焦点を当て、その役割・可能性について着目したい。特に、社会福祉の間接的援助技術であるコミュニティワークを中心に、ソーシャルワーカーの災害支援活動や役割について考察してみたい。

日本において、本論の課題についてソーシャルワークの実践方法および防災との関連という視点から言及した論文はまだ数少ない(木村、2005)。しかしながら鳥取県西部地震(2000)、新潟県中越地震(2004)、福岡県西方沖地震(2005)等の自然災害や都市型の災害が多発している中で、地域福祉と社会的弱者、地域福祉と住民参加といった視点から近年その重要性が高まっている。自然災害時のソーシャル・ワーカー臨床的介入に関しては、アメリカのソーシャルワークの危機介入を担う専門職として、その重要性・必要性が数多くの研究で明らかにされている(Gibson & Iwaniec, 2003; NASW 2005; Soliman & Rogge, 2002; Puig & Glynn, 2003; Pyles, 2006)。具体的なソーシャ

ルワーカーの任務としては、災害時直後の被災者への社会的・情緒的ニーズのアセスメントや外傷後ストレス障害(Posttraumatic stress disorder: PTSD)経験者に対する介入が典型的な活動内容として挙げられるであろう(Cosgrove, 2000)。2005年8月米国南部を襲ったハリケーン「カトリーナ」後の活動も、ソーシャルワーカーは赤十字社と連携して被災者のメンタルヘルスに関わる活動に参加している(NASW, 2005)。

臨床的介入の一方では、ソーシャルワーカーや NGO ワーカーによる被災者への家探し・身内探し、被災所内での組織化、災害弱者の発見・ニーズの把握・支援、関係機関との調整・協調などの重要な役割も担っている。Zakour & Harrell (2003) は、災害時に米国の93団体がいかに社会的弱者にサービスを提供したかに関するアンケート調査を実施し、地理・ネットワーク分析及び回帰分析を行った。その結果、特に社会的弱者(アフロアメリカン、75歳以上の高齢者、母子世帯)への絶対的なサービス量・アクセスの点に関わる問題点を指摘している。この調査結果を踏まえて、実践レベルでのソーシャルワーカーの役割を整理すると、ブローカー、仲介者、政策立案者、教育者、オーガナイザー、アドボケイトなど様々な任務を担う(Hepworth, Rooney, & Larson, 1997)。災害時のソーシャルワーカーの主な役割を3つ介入のレベルで整理することができる(表1参照)。

Galambos (2005) も、ソーシャルワークの臨床的側面からの貢献の重要性とともに、コミュニティへの介入もソーシャルワークにとって重要な役割・アプローチであることを指摘し、以下4段階の介入を提示している。

- 1) リサーチ：特に現場でのデータ収集
- 2) 効率的な管理運営：事前計画、コミュニケーション、役割の明確化、組織間の調整
- 3) 地域の組織化：防災訓練、地域防災計画
- 4) 臨床的介入を組み込んだ包括的コミュニティ介入

特に、第一段階での災害時のニーズアセスメント技法の必要性は高い。身体と精神面の問題の特徴と範囲を定め、ニーズを把握し、それを社

表1 災害時のソーシャルワークの役割

介入レベル	役割
ミクロレベル	ソーシャルワーカーは、被災者に対して様々なサービスの情報提供者および自己主張に関する教育者である。
メゾレベル	ソーシャルワーカーは、災害弱者とフォーマル・インフォーマルな社会資源・諸サービスを連携させる仲介者・媒介者の役割を担う。
マクロレベル	ソーシャルワーカーは、行政主導の危機管理体制にインフォーマルな市民社会組織と協働体制システム作りへのアドボカシー活動を行う。特に、地域内でも孤立しやすい一人暮らしの高齢者や障害者への支援に取り組む。

(Zakour & Harrell 文献から筆者作成)

会資源と結合させ、災害への対応の評価を行うことが求められる (Toole & Taihades, 1991; WHO 1999)。

ソーシャルワーク専門職は、災害地コミュニティー再構築過程において、社会正義・人権の価値、「住民参加」、「ストレングス」、「エンパワメント」の概念をベースにした実践スキルや知識を基盤に大いに貢献することが可能である (Pyles, 2006)。特に、「エンパワメント」の概念は1976年に Barbara Solomon が「Black Empowerment」を出版したのが活字での最初の文献で、それ以降数多くの社会福祉分野の研究者が、エンパワメント指向型実践の研究に取り組んでいる (Cox, Green, Seo, Inaba, & Quillen, upcoming; Cox, 2001; Gutierrez, Parsons, & Cox, 1998)。

更に国際ソーシャルワーカー連盟 (International Federation of Social Workers: IFSW) と国際ソーシャルワーク学校連盟 (International Federation of Schools of Social Work: IFSSW) が2001年7月に採択した「ソーシャル・ワークの定義」(日本ソーシャル・ワーク協会)によると

「ソーシャル・ワーク専門職は、人間の福祉 (ウェルビーイング) の増進を目指して、社会の変革を進め、人権関係における問題解決を図り、人々のエンパワメントと解放を促していく。ソーシャル・ワークは、人間の行動と社会システムに関する理論を利用して、人々がその環境と相互に影響し

あう接点に介入する。人権と社会正義の原理は、ソーシャル・ワークの拠り所とする基盤である。」[†]

これは、従来のソーシャル・ワーク専門職が行ってきた「福祉領域における相談業務」という枠組みだけでなく、より広範な領域に及んでいることがいえ、仲村 (2002, p.133) は新しい定義に関する主要点として以下を提示している。

- 1) 今日世界のソーシャルワーカーは、常にグローバルな国際的関心事としてのソーシャルワーク課題に協働して取り組む事を強く要請される。
- 2) ソーシャルワーカーは社会に存在する障壁、不平等及び不公正に働きかけて取り組み、社会の変革を進める改革の担い手である。ソーシャルワーカーは社会の、コミュニティーワーカーが支援する個人、家族、コミュニティーの人々の生活にとって変革をもたらす仲介者でなければならない。
- 3) ソーシャルワーカー専門職は不利益をこうむっている人々と連携して、貧困を軽減することに努め、また傷つきやすく抑圧されている人々を解放して社会的包含 (ソーシャルインクルージョン) を促進するよう努力する。
- 4) 人と社会環境・システムと個人との関係に焦点を合わせ、課題を全体的 (ホリスティック) に取られる複眼的視点を重視する。

† 日本語版の「ソーシャル・ワークの定義」は添付資料参照。

6. むすび

バングラデシュのサイクロン被害軽減プログラム (CPP) の成功の要因として、地域住民の参加、ボランティアの動員・参加、住民への動機付けおよび組織化、関連機関との連携、情報の共有化などが挙げられる。近年、世界各国において、事前災害を含めた緊急事態、異常事態を視野にいたした危機管理のあり方やその体制整備が検討されている。災害は、一般的に「災害直後～救出・救助期」、「緊急避難～避難救援期」、「応急復旧・復興期」の三つの時期区分(短、中、長期)されている。被災地住民が地域資源をいかに連携させ、どのように協働し、組織的に災害時に対応するかは、地域の特性、他のさまざまな社会的要因によって大きく左右される。これは言い換えれば、災害時・緊急時を視野に入れた日常からの住民のつながり、地域内での市民社会組織と行政の協働での防災・災害時の体制作り、情報収集、分析、伝達、共有のシステムを整備しておくことが重要である(菅、2005)。

従来の福祉領域の相談業務とともに、ソーシャルワーカーがコミュニティワーク(間接援助技術)の以下のような専門技術を生かし、この新たな領域である災害・復興支援活動に貢献することが大いに期待されている(Cox & Pawar, 2006)。

- ・地域内のニーズ調査
- ・問題分析
- ・プログラム立案、実施、評価
- ・住民の動員・組織化・関係付け
- ・地域内の資源の連携・外部資源との調整
- ・効率的なサービス提供組織運営と管理
- ・エンパワーメント志向型実践(グループ・コミュニティ)
- ・アドボカシー活動・政治活動
(特に児童、障害者、高齢者、貧困者、在住外国人、マイノリティなど)

これは国内外を問わず災害支援を含む様々な問題にソーシャルワーク専門職が他分野の専門職との連携を通して、専門職の役割・機能を明らかにし(Rogge, 2003)、社会における認知度を高める機会であり大きなチャレンジともいえ

よう。近年、地域コミュニティが主体として活動することの重要性が認識される中、災害時だけではなく日常生活を営む上で、ソーシャルワーク専門職が中心となり、地域内の全ての人々をアクティブなメンバーとするソーシャルインクルージョンを基盤にした地域システム作りが急務である。

(添付資料)

ソーシャルワークの定義

定義：ソーシャルワーク専門職は、人間の福利(ウェルビーイング)の増進を目指して、社会の変革を進め人間観における問題解決を図り、人びとのエンパワーメントと解放を促していく。ソーシャルワークは、人間の行動と社会のシステムに関する理論を利用して、人びとがその環境と相互に影響し合う接点に介入する。人権と社会正義の原理は、ソーシャルワークの拠り所とする基盤である。

解説：様々な形態をもって行われるソーシャルワークは、人びととその環境の間の多様で複雑な相互作用に働きかける。その使命は、すべての人びとが、彼らのもつ可能性を十分に発展させ、その生活を豊かなものにし、かつ、機能不全を防ぐことができるようにすることである。専門職としてのソーシャルワークが、焦点を置くのは、問題解決と変革である。従ってこの意味で、ソーシャルワーカーは、社会においての、かつ、ソーシャルワーカーが支援する個人、家族、コミュニティの人びとの生活にとっての、変革をもたらす仲介者である。ソーシャルワークは、価値、理論、および実践が相互に関連しあうシステムである。

価値：ソーシャルワーカーは、人道主義と民主主義の理想から生まれ育ってきたのであって、その職場上の価値は、すべての人間が平等であること、価値ある存在であること、そして、尊厳を有していることを認めて、これを尊重することに基盤を置いている。ソーシャルワーク実践は、一

世紀余り前のその起源以来、人間のニーズを充足し、人間の潜在能力を開発することに焦点を置いてきた。人権と社会正義は、ソーシャルワークの活動に対し、これを動機づけ、正当化する根拠を与える。ソーシャルワーク専門職は、不利益を破っている人びとと連帯して、貧困を軽減することに努め、また、傷つきやすく抑圧されている人びとを解放して社会的包含（ソーシャル・インクルージョン）を促進するよう努力する。ソーシャルワークの諸価値は、この専門職の、各国別並びに国際的な倫理綱領として具体的に表現されている。

理論：ソーシャルワークは、特にソーシャルワークの文脈でとらえて意味のある、地方の土着の知識を含む、調査研究と実践評価から導かれた実証に基づく知識体系に、その方法論の基礎を置く。ソーシャルワークは、人間と環境の間の相互作用の複雑さを認識している。そして、人びとの能力が、その相互作用に対して働く様々な力—それには、生体・心理社会的要因が含まれる—によって影響を受けながらも、同時にその力を変えることができることをも認識している。ソーシャルワーク専門職は、複雑な状況を分析し、かつ、個人、組織、社会、さらに文化の変革を促すために、人間の発達と行動、および社会システムに関する理論を活用する。

実践：ソーシャルワークは、社会に存在する障壁、不平等および不公正に働きかけて取り組む。そして、日常の個人的問題や社会的問題だけでなく、危険と緊急事態にも対応する。ソーシャルワークは、人と環境についての全体論的なとらえ方に焦点を合わせた様々な気脳、技術、および活動を利用する。

ソーシャルワークによる介入の範囲は、主として個人に焦点を置いた心理社会的プロセスから社会政策、社会計画および社会開発への参画にまで及ぶ。この中には、人びとがコミュニティー

の中でサービスや社会資源を利用できるように援助する努力だけでなく、カウンセリング、臨床ソーシャルワーク、グループワーク、社会教育ワークおよび家族への援助や家族療法までも含まれる。ソーシャルワークの介入には、さらに、施設機関の運営、コミュニティ・オーガニゼーション、社会政策および経済開発に影響を及ぼす社会的・政治的活動に携わることも含まれる。ソーシャルワークのこの全体論的な視点は、普遍的なものであるが、ソーシャルワーク実践での優先順位は、文化的、歴史的、および社会経済的条件の違いにより、国や時代によって異なってくるであろう。

(2000年7月27日モントリオールにおける総会において採択、日本語訳は日本ソーシャルワーカー協会、日本社会福祉士会、日本医療社会事業協会が構成する IFSW 日本国調整団体が2001年1月26日決定した定訳、<http://www.oitacsw.org/pages/Doc/international.htm>)

英語のサイトは International Association of Schools of Social Work/ International Federation of Social Workers、Definition of Social Work Jointly Agreed 27 June 2001 Copenhagen (<http://www.iassw-aiets.org/>)

参考文献

- 木村真理子 (2005) 「災害とソーシャル・ワーク災害時における危機介入のソーシャル・ワーク」『精神保健福祉』第36巻第4号、342-357ページ。
- 菅 魔志保 (2005) 「地域コミュニティによる災害対応と地域福祉～安全・安心な暮らしを実現するために～」『月刊福祉』44-47ページ。
- 国際赤十字、赤新月社連盟、京都大学防災研究所 附属巨大災害研究センター (訳監修)。(2002)『世界災害報告：リスクの軽減』
- UNDP. (2004). 『世界報告書：災害リスクの軽減に向けて開発にかせられた課題』 (http://www.undp.or.jp/Publications/RDR_ES_J.pdf)
- 在バン格拉デシュ日本大使館 (2005). 『バン格拉デシュの概要と最近の政治情勢』 (<http://www.bd.emb-japan.go.jp/jousei051031.pdf>)
- 高森敬久・高田真治・加納恵子・定藤丈弘著 (1989) 『コミュニティー・ワーク 地域福祉の理論と方法』海声社。
- 仲村優一 (2002) 「社会福祉の位置と役割」『社会

- 福祉教育・専門職論：仲村優一社会福祉著作集第六巻。
 仲村優一監修 日本ソーシャルワーカー協会編 (2005) 『ソーシャル・ワークの可能性』相川書房。
- 日本ソーシャル・ワーク協会 (2005) 『ソーシャル・ワーク倫綱綱領』
 (<http://www.jasw.jp/jaswtowa/jasw-rinri-050127.htm>)
- 日本ソーシャルワーカー協会、日本社会福祉士会、日本医療社会事業協会 (2001) 『ソーシャルワークの定義』
- 向井史郎 (2003) 『バングラデシュの発展と地域開発 地域研究者の提言』朝日書店。
- Annan, S., & et al. *People's Participation, NGOs and the Flood Action Plan (An Independent Review)*. Dhaka: Research & Advisory Services-Commissioned by OXFAM-Bangladesh. 1992.
- Asian Disaster Preparedness Center. <http://www.adpc.net/Infores/newsletter/2003/01-03/Theme1.html>, 2003.
- Bangladesh Red Crescent Society (BDRCS). *Cyclone Preparedness Program at a glance*. Dhaka: Bangladesh Red Crescent Society. 2002.
- Bangladesh Red Crescent Society (BDRCS). *Cyclone Preparedness Program at a glance*. Dhaka: Bangladesh Red Crescent Society. 1996.
- Buckland, J., & Rahman, M. *Community Development and Disaster Management: A Case Study of Three Rural Communities in the 1997 Red River Flood in Canada*. Menno Simons College Web, <http://www.uwinnipeg.ca/~msc/FLDRPTV2.htm>. 1999.
- Chandhoke, N. *State and Civil Society: Explorations in Political Theory*. New Delhi: Sage. 1995.
- Cosgrove, J. G. Social workers in disaster mental health services: The American Red Cross. In M. J. Zakour (Ed.), *Disaster and traumatic stress research and intervention* (Tulane Studies in Social Welfare, Vols. XXI-XXII, pp.117-128). New Orleans, LA: Tulane University, School of Social Work. 2000.
- Cox, D., & Pawar, M. *International Social Work: Issues, Strategies, and Programs*. Thousand Oaks: Sage. 2006.
- Cox, E. O. Community Practice Issues in the 21st Century: Questions and Challenges for Empowerment-Oriented Practitioners, *Journal of Community Practice*, 9(1), 37-55. 2001.
- Cox, E. O., Green, K. E., Seo, H., Inaba, M., & Quillen, A. A. (upcoming). Coping with Late-life Challenges: Development and Validation of the Care-Receiver Efficacy Scale. *The Gerontologist*, upcoming.
- Galambos, C. M. Natural disasters: Health and mental health considerations. *Health & Social Work*, 30(2), 83-86. 2005.
- Gibson, M., & Iwaniec, D. An empirical study into the psychosocial reactions of staff working as helper to those affected in the aftermath of two traumatic incidents. *British Journal of Social Work*, 3(7), 851. 2003.
- Gutierrez, L. M., Parsons, R. J., & Cox, E. O. *Empowerment in Social Work Practice: A Source Book*. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company. 1998.
- Guha-Sapir, D. Rapid Assessment of Health Needs in Mass Emergencies: Review of Current Concepts and Methods. *World Health Statistics Quarterly*, 44, 171-81. 1991.
- Hepworth, D.H., Rooney, R. H., & Larson, J. *Direct social work practice: Theory and skills* (5th edition). Pacific Grove, CA: Brooks/Cole. 1997.
- Hossain, H., Dodge, C. P., & Abed, F. H. *From Crisis to Development (Coping with Disasters in Bangladesh)*. Dhaka: University Press Ltd. 1992.
- INTRAC. *Funding Development NGOs in the South: Strengthening Civil Society?* A paper presented for the workshop on Strengthening Civil Society: Progressive Strategy or Smokescreen? South Asia Partnership in Calgary, Canada on October 1997. 1997.
- Macdonald, L. (Undated). *Non-governmental Organizations: Agents of a New Development*. A paper written for Canadian Council on International Cooperation.
- Mathbor, G. M. *The Perception of Effective Community Participation: Coastal Development Projects in Bangladesh (A Grounded Theory Study)*. Unpublished doctoral thesis, The University of Calgary, Alberta, Canada. 1999.

- Mathbor, G. M., & et al. Risks Factors for Mortality in the Bangladesh Cyclone of 1991. USA: *Bulletin of the World Health Organization* (WHO), Vol. 71. 1993.
- Mathbor, G. M. *Dynamics and Prospects of Non-Farm employment in the coastal regions of Bangladesh*. Unpublished master's thesis, McGill University, Montreal, Canada. 1995.
- National Association of Social Workers (NASW). Disaster Web Site 参照
<http://www.socialworkers.org/research/naswresearch/0205disasters/default.asp>
- Soliman, H. H., & Rogge, M. E. Ethical Considerations in Disaster Services: A Social Work Perspective. *Electronic Journal of Social Work*, 1(1), 1 22. 2002.
- Puig, M. E., & Glynn, J. B. Disaster Responders: A Cross-Cultural Approach to Recovery and Relief Work. *Journal of Social Service Research*, 30(2), 55 65. 2003.
- Pyles, L. Toward a Post-Ktrina Framework: Social Work as Human Rights and Capabilities. *Journal of Comparative Social Welfare*, 22(1), 79 88. 2006.
- Rogge, M. E. The Future Is Now: Social Work, Disaster management, and Traumatic Stress in the 21st Century. *Journal of Social Service Research*, 30(2), 1 6. 2003.
- Swift, J. *Civil Society in Question*. Ontario, Canada: Between the Lines. 1999.
- Toole, M.J., & Taihades, M. Disasters, What are the needs? How can they be assessed? *Tropical Doctor*, 219 (Suppl.), 8 23. 1991.
- UNICEF. *Health effects of the 1991 Bangladesh Cyclone report of the UNICEF Cyclone Review Group*. Dhaka: UNICEF. 1991.
- World Health Organization. *Rapid health assessment protocols*. Geneva: Author. 1999.
- Zakour, M. J., & Harrell, E. B. Access to Disaster Services: Social Work Interventions for Vulnerable Populations. *Journal of Social Service Research*, 30(2), 27 54. 2003.