

平成24年度
国際比較研究報告

アジアにおける災害リスク管理ソーシャルワーク
人材育成プログラム開発研究報告

2011

平成24年3月
学校法人日本社会事業大学
社会事業研究所

まえがき

アジアでは急速な少子高齢化やグローバル化を迎え、豊富な政府財政を基に金銭給付や施設建設など十分な資源による従来型の福祉国家の道はもはやとれない。政府、地域、住民の協働による新たな社会福祉システムの創造が必要だ。またアジアにおける災害復興をみても政府による都市型災害復興だけでなく、広範な農村地域においては参加型コミュニティ開発が行われている。災害リスク管理は長期的な社会開発プロセス全体の管理であり、災害リスク管理ソーシャルワークの目的は誰もが安心・安全に暮らせる減災型コミュニティ開発「しなやかなコミュニティ開発」を行うことにある。つまり社会福祉学的視点から見れば、災害リスク管理のソーシャルワーク人材育成は従来の制度的ソーシャルワークに加えて住民参加の地域福祉開発、社会開発型ソーシャルワークを担える人材の育成にほかならない。

本報告では中国の四川大地震での災害ソーシャルワーク人材育成および東日本大震災におけるコミュニティを核とする住民主体の包括的な地域復興のアクションリサーチを通じてどのような社会開発型ソーシャルワーク人材が求められているのかについて研究を行った。中国の災害ソーシャルワーク人材育成からは専門職による災害ソーシャルワーク支援およびソーシャルワーク実践と地域のソーシャルワーカー団体・人材育成が行われた。これと同時にコミュニティのリーダー育成、地域のボランティア組織形成など多層的な人材育成をすることが重要であると指摘された。東日本大震災での「コミュニティを核とする復興～伝統芸能を核とした復興 大槌町を例に～」からは復興にむけたまちづくりにむけて伝統芸能保存会や漁協、自治会、地元のNPO等多様な被災当事者団体の役割が必要となる。こうした地域の組織再生ネットワーク強化やファンデレイジング支援などのコミュニティオーガナイズに対するアドバイザー的ソーシャルワーク専門家の必要性を指摘した。

山口幸夫

中国の災害ソーシャルワーク人材育成 日中の災害ソーシャルワーク人材育成の課題

新家増美 華東理工大学教授 日本社会事業大学研究員

はじめに

2008年5月11日、四川大地震が発生し、復興支援のため日本社会事業大学アジア福祉創造センターと南京大学社会学院で連絡をとり、さらに南大都市計画学院とも共同での支援研究を開始した。当時南京大学社会学院の副教授で日本社会事業大学共同研究員でもあった私は両校共同での四川大地震復興支援研究の中国側代表を務めた。その後、私は中国のソーシャルワーク人材育成の重点大学であり災害ソーシャルワークについて大きな蓄積を持っている華東理工大学に移籍し研究を継続している。

本稿では四川大地震における災害リスク管理のためのソーシャルワーク人材育成について述べる。

2：四川大地震復興の経験

2-1 カウンターパート方式：被災地した市の行政単位ごとに、人口比100倍先進地域の省や直轄市をカウンターパートとして指定する方式。被災地の市町村がくまなくカウンターパートを組み、災害復興・社会開発をする事によって迅速な復興が出来た。

中国政府はトップダウンの強い政府である。強い政府は必ずしもよいところばかりではないが、災害の時には中央から効率よく支援が行われた。

復興計画全般について見れば国家建設部は四川、陝西、甘粛省の建設庁と連携し、省、市(州)、県(市)の3級からなるワーキンググループを組織し被災地復興計画策定の工作を展開した。

復興計画の対象地域面積：132596平方キロ、対象地域人口：1986.7万人、という広大な大地に1万人以上の都市計画・建築家が集まり、復興計画が作成さ

れた。迅速に国内の権威のある専門家グループを組織: 5月18日より中国城市
規劃設計院、清華大学、同濟大学からなるワーキンググループが各地に赴き 6
市 22 県で調査を行った。こうした各地の都市計画部門、大学の都市計画学部
の精鋭たちは大型バスを連ねて四川に集結し、非常に短期間で初歩的な計画を
編成した。6月28日に都市農村住宅再建計画、7月9日震災再建城鎮（大中
都市・小都市）体系計画を作成し、復興計画の初歩的な編成を終えた。
主要な復興計画としては以下がある。

A：震災再建城鎮（大中都市・小都市）体系計画：復興すべき公共建築、農村
住宅復興：再建 168 万戸・修理 219 万戸、都市住宅復興：再建 5489 万平方米
（72 万戸・修理 4712 万平方米）を定める。

B：農村建設計画：農村住宅の再建は自立建設、政府補助、部門扶助を総合し
て行う。国家の資金補助、各地方政府の敷地選定、計画設計、施工等の指導に
よって 2-3 年で再建する。

C：都市農村住宅再建計画：現地調査分析、海外の経験を生かし 6月28日初
稿が完成。現場で再建、転居して再建など。都市住宅は 3 年で再建。

政府主導、市場運営、政策支持、市民自助の原則。政府の統一した計画を組織。
損傷した住宅の補修、補強を優先。多様な階層の住宅需要に応えるため低家賃
住宅（低所得者向け家賃補助・現物）、経済適用住宅（中低所得者向け住宅・
90 平米以下購入所得制限・転売規制）普通住宅（勤労者向け）を至急建設する。
農村住宅は 2—3 年で再建。農村住宅の再建は自立建設、政府補助、部門扶助
を総合して行う。国家の資金補助、各地方政府の敷地選定、計画設計、施工等
の指導によって 2-3 年で再建する。

D：都市インフラ再建及び風景名勝区再建、被災した個別の再建計画

9 月には「国家ブン川地震災後回復重建総体規画」が策定され、復興の全体像
が決定された。計画によれば、約三年間で復興の主要任務を完成し、大部分の
生活条件と経済発展を震災前の水準に戻すか、あるいは超えることを目標とし
ている。具体的には、三年で、住む家を失った被災者が安心して住める住宅を
確保し、一家の就業が安定し、基本的な生活保障、義務教育、公衆衛生と基本
的医療、文化・体育、社会保障が受けられ、経済がより発展し、環境がより改

善されることを目指している。

しかし震災後復興計画は早急に作成しなければならなかった。13万平方キロメートルという広さの都市計画を非常に短期間で完成させなければならない、という時間的制約があった。

2-2 ボランティア元年・基金・NGO

2008年の年間募金総額は大幅に伸び1000億元、内四川762億元であった。またボランティア動員数は661万人（北京オリンピック491万人、四川170万人）といわれ、まさに中国のボランティア元年であった。

こうした募金をした多くの市民は募金団体が復興支援のためどういった使い道をするのかに強い関心を持ち、ファンド募金型NGOと実施NGOあり方について真剣に考える人がふえてきた。

四川大地震で中国の多くのNGOは初めて大規模な連携をとった。

四川省“5・12”民間救援サービスセンターは情報プラットホームを設立、連合したNGO組織は38、関連組織は80あまりにのぼる。中国扶貧基金会、企業による震災孤児支援のためのキャンペーンが行われ、孤児の生活費支援が行われた。天津賀同老人ホームは全国老人介護連盟を組織して、各地の介護施設のスタッフを派遣して専門的介護を行った。また最近は愛徳基金会の支援による住宅再建互助組織や地球村（GVB）による生態村建設プロジェクトなどがある。しかしこうしたNGOはまだ多額の資金による大きなプロジェクトをする十分な力を持っていない。また政府もこうしたNGOを十分信頼し協働していない。このためNGOの活動の支援は主に中国赤十字会基金会や南都基金会などの大規模な基金型NGOが行った。

唐山地震の教訓として、綿竹の被災地で配られた書類には、まず地域の学校を立ち上げるとあった。教員が残っていれば組織を作り。管理職が亡くなった場合には、生き残った教員で臨時党支部と管理職組織を作り運営する。安全な場所で小学校を再開し子どもの朗読の音が響けば、地域再生の元気のもとになる。実際に被災地の農村でも仮設の小学校ができるまで、教員や外地から来たボランティアによって青空学級が運営された。そこでは全国から寄せられた学用品、リュックなどが子どもたちに配られ、教員やボランティアによる授業が

行われた。

2-3 国際協力

中国は今回初めて災害時に多国籍の救助隊と医療チームを受け入れた。公式ルート以外にも世界中の多くの NGO が支援のため訪れた。NGO だけでなく国内の各地から駆けつけた若者、留学先から帰国した大学生や世界各地から若者が集ってきた。最初の 1 週間を過ぎると、地方政府は安全管理上の問題から被災地域への立ち入りを制限するようになっていった。特にオリンピック開催時期が近づくと不測の事態を恐れた地方政府は外国人や中国人個人ボランティアが被災地に入って活動することを許可しなくなった。登録された NGO 団体のメンバーが地方政府とボランティア協調事務室を組織できた地域でのみボランティア活動を続けられることになる。日本においても災害ボランティアセンターの設置とボランティアの配備は大きな問題で、被災者のニーズと、外部から来る善意のボランティアのマッチングは容易ではない。今後、大規模災害時の国内外のボランティアの受入はアジア・アセアンの災害国際協力の課題のひとつである。

3 中国のソーシャルワーク元年

3-1 ソーシャルワーク専門職の大規模介入

2008 年初めての国家認定ソーシャルワーカー試験を実施した中国にとってソーシャルワーク普及についても新たな展開の年となった。先進的地域の市政府や大学、NGO が被災地の仮設住宅地区や農村、小中学校にソーシャルワーカーを派遣した。また被災地域でもこうした支援の元、地域のソーシャルワーカーが養成されつつある。

カウンターパート方式による復興はインフラ中心の道路、官庁、病院、学校や集合住宅などの都市農村建設、いわばマジョリティー中心とした資金・物的な支援が中心であった。

中国のこれまでの災害支援というものは政府が主導となって行われることが多く、NGO などの関与は限定的だった。このため小さなコミュニティや個人個人の個別なニーズへは十分対応できなかった。

また行政による支援が中心でそこに資金やリソースが集中するので、NGOやソーシャルワークも含めた専門職団体が活躍する場が限られてしまった。ソーシャルワーク専門職による方法を用いた介入はあまりなく、カウンセリングやコミュニティ機能の再生といった支援活動は少なかった。

行政によるこういう支援はマジョリティーの方々の利益にばかり目が行ってしまい、そういうマイノリティーの方々は比較的軽視されてしまうという側面があった。

2008年にソーシャルワーク国家資格試験を実施した中国ではソーシャルワーク専門職の社会への認知度というのはまだ比較的低く政府とのパートナーシップの確立も十分とは言えない。そのため中国のソーシャルワーク専門職団体は、ソーシャルワーク専門職の社会的認知、政府とのパートナーシップを確立すべく、すぐにソーシャルワーク専門職による被災地域のニーズ調査を行い、ソーシャルワーク専門職団体、専門職教育団体によって大規模な組織的介入を行った。多くの専門職のソーシャルワーカーを派遣した。支援実践を通じて地域住民や地方政府のソーシャルワーク専門職が認知を得ていった。これによってソーシャルワーク団体の介入がボランティア的な活動から、ソーシャルワーク専門化へと進化した。北京、天津、重慶、湖南省、江蘇省、黒竜江省、福建省の専門職や大学、香港や台湾などの大学、また、四川省のいくつかの大学がソーシャルワーク専門職による支援を展開した。

スクールソーシャルワークについては、ソーシャルワーク教育協会と青少年発展基金会在9つの学校にスクールソーシャルワーカーを派遣した。児童支援のソーシャルワークや児童を失った父母たちに対してのカウンセリングなどを中国青年政治学院と国民婦人児童工作委員会が40の児童施設等で行った。

また、少数民族の文化支援、汶川県映秀鎮の少数民族の、刺しゅうの復興フェアトレードのノウハウやファンドレイジングで力を発揮した。

四川の地震支援活動を通じて学んだことは、実践しながら学ぶということです。ソーシャルワークの歴史が浅い中国ではかなりの教員のバックグラウンドは教育や経済、社会学などで、研究や論文執筆には長けていても、ソーシャルワーク実践には弱い。ソーシャルワークの理論を知っていてもソーシャルワークは学校で座学の勉強や研究で、身に付くものではない、やはり実践に学ぶとい

うことが非常に大事だ。コミュニティ、高齢者、女性たち、子どもたちに、青少年、身体障害者に対して、さまざまな支援の経験を積むことができた。

そしてもう1つは、やはり現地化の重要性だ。ソーシャルワークは自立支援に重点を置く必要がある。支援チームは長くても2年で撤退しなければならない、現地のソーシャルワーク人材育成が非常に重要だ。

地震が起きて、直ぐに中国のソーシャルワーク専門職団体 ソーシャルワーク協会は派遣前研修として北京、上海、南京、武漢、済南、成都、重慶などの地域で研修を実施しました。そしてその参加者は数千人に達した。

この研修は災害支援に関しては中国大陸はそれほど実践の経験がなかったので、香港や台湾の実践経験のあるソーシャルワーカーに講師をしてもらった。ある程度実践経験を積んだ段階で、中国大陸のソーシャルワーカーが教べんを担うという形をとった。そして次に中国ソーシャルワーク教育協会も共に連携し、ソーシャルワーク専門職チームを現地に派遣し、直接的に支援活動を行った。

3-2 専門職による災害ソーシャルワーク支援 ソーシャルワーク実践と地域のソーシャルワーカー団体・人材育成

上海理工大学、復旦大学、上海師範大学、浦東ソーシャルワーク協会、この4つのチームが、上海の支援先が都江堰の仮設住宅団地に専門の活動を展開する拠点を設置した。

華東理工大学は仮設コミュニティに入った全国で最初のソーシャルワークチームとして、仮設団地でニーズを探り、地域のソーシャルワーカー養成とその組織形成や当事者のボランティア養成を行った。

華東理工大学は支援チームを08年6月から09年2月まで 12次派遣 200人ちかくを派遣し、大きなニーズが変化に対応し、被災地支援の新たなモデルを作った。

都江堰市の復興支援を行う上海市政府の社会福祉分野を担う上海市民政局がソーシャルワーク団体派遣の全体の指揮をとり、その経費、往復の交通費、制服（上海ソーシャルワーカー 上海市チーム統一のTシャツ）などを準備した。上海市のソーシャルワーク養成大学、専門職団体、街道（区の下部の行政区域

上海市・区・街道・社区) から公募を募った。香港、台湾、アメリカの経験豊富なソーシャルワーク専門家による派遣前研修を実施した。

華東理工大学は5月20日上海市の現地調査プロジェクト評価チームに加わり、派遣のための支援計画を策定、教員・学生についての授業の調整をはじめた。

6月9日には調査によって派遣予定先を最大規模の仮設住宅団地：勤儉人家に定めた。勤儉人家は被災者12,000人が入居、そのうち25%高齢者、20%青少年であった。当初は被災者が多いので、世帯単位でなく4人部屋にひとりずつ割り振られた。徐々に世帯単位にと解決していった。

日本の仮設支援とののちがいは、四川では一ヶ月で仮設住宅を供給したが、一部屋4ベッドで家電もなにもない。厨房、シャワー、トイレは別棟の共同施設だった。結果として、恵まれた人は親戚宅に身を寄せたり就業先の支援を受け住居を確保した。家族や勤め先の支援を受けにくい社会的弱者が仮設住宅に多く入居することとなった。このためソーシャルワーク介入は喫緊の課題でありコミュニティのネットワークづくりが優先課題であった。

6月25日に仮設に第一次隊が派遣された。さらに地域にソーシャルワークを根付かせるため、ソーシャルワーカーやコミュニティリーダーの研修を行い、四川省で最初のソーシャルワーク専門職NGOである「華盾社会工作社」を組織し、さらに地域のソーシャルワーカー協会である「都江堰社会工作協会」の成立を支援した。

勤儉人家での支援活動

前半の支援

@情報 コミュニティペーパー発行 地元の人 地図 住民 ポスト

@巷巷会 路地に住民が自分たちで名前をつける。隣・向こう隣の住民の親睦をはかる。小規模コミュニティのエンパワメント

@文化教室 書道、舞踊、拳法など地元人材を発見して利用する。

@青少年支援 、青少年のエンパワメント就学支援「いばしょ」提供、バスケット試合

@高齢者への支援 高齢者の保健衛生支援

@貧困家庭支援

後半 地域のリーダー、ボランティア養成 間接サービス スーパーバイズ、
研修、研究

@ボランティア組織建設

@地域のリーダー研修 コミュニティリーダー、居民委员会主任、居民小組

@社区活動 春節、国慶節、文化祭など

日本との比較

2011年東日本大震災当時、日本社会事業大学の国際会議に出席のため日本出張中であつた私はそのまま、中国での経験を生かし日中の災害復興支援に貢献するようにと学院よりいわれ、東日本大震災災害復興アクションリサーチプランのための初期調査を日本社会事業大学アジア福祉創造センターと開始した。本年度は科研の研究代表者になり、ジェンダーの視点から復興に寄与するための災害ソーシャルワーク研究をさらに行っている。

管見では日本の災害時の介入は医療専門職やボランティア中心で、ソーシャルワーク専門職の介入は限定的で、非常時も平時の制度的な高齢者、児童、障害者など分野的介入に限定しすぎているように感じられた。

日本では災害ソーシャルワークは要請ベースの支援で、ソーシャルワーク教育団体はボランティア派遣的なものが中心のような印象を受けた。

日本でも中国と同じく災害ソーシャルワークの専門性を高め、非常時に地域復興のリーダーとなる専門的人材育成に力を入れる必要がある。

ツナミのため海岸部に建物がいまだ建てられない、復興計画がゆっくりしか進まない複雑な状況なのだろうが、日本においても長い復興のロードマップを示さないと被災者は希望を持ってない。仮設の整備に比べて自治会の再生などのコミュニティのネットワークづくり、住民の復興計画への参与などに力を入れる必要があると考えられる。

中国では復興住宅の建設は幸い前倒しで完成した。農村部においては住民の参加のため村や各自然村の住民会議を頻繁に開き計画の策定や実施を皆が理解できるようにしていた。

日本社会事業大学と協働で行った伝統芸能を核とする復興支援は東北に中国の

都市部でも失われた地域のコミュニティの強さが残っていることを認識できた。コミュニティの文化支援は四川でも行ったが、日本社会事業大学が地域の歴史・文化・コミュニティ資源を分析して、住民をエンパワメントする復興支援をしたことはすばらしい。

結び

中国ではソーシャルワーク教育団体にも、非常時に支援に貢献しソーシャルワーク実践をつみ教育に還元すべで、ソーシャルワークが役に立つとの社会的認知を高めなければという危機感があった。中国のソーシャルワークは革命後途絶し再構築の過程であり、また被災地は空白地帯での支援だったので、一からはじめ、刻々と変わるニーズに基づく支援を考えられた。

地域の NGO、ソーシャルワーカー団体、ボランティア団体の形成支援と地域のソーシャルワーカーや復興のリーダーとなる人材育成など、組織や人作りを重点的に行った。

日本では災害ソーシャルワークは要請ベースの支援で、ソーシャルワーク教育団体はボランティア派遣的なものを行っているが全国的組織的介入は見られなかった。地域の組織や人材がある程度確保されているためか、新しい公共を担う地域 NGO や人材育成が積極的ではなく、外部支援団体のプレエンスが強い。日本でも中国と同じく災害ソーシャルワークの専門性を高め、非常時に地域復興のリーダーとなる専門的人材育成に力を入れる必要があると考える。

コミュニティを核とする復興 ～伝統芸能を核とした復興 大槌町を例に～

山口幸夫 日本社会事業大学アジア福祉創造センター特任准教授

はじめに

本研究では災害リスク管理ソーシャルワーク人材育成プログラム開発について、コミュニティを核とする住民主体の包括的な地域復興と、そのためどのような社会開発型ソーシャルワーク人材が求められているのかに焦点化してアクションリサーチを行った。物的コミュニティが消失した中で伝統芸能・祭を通じてコミュニティを核とする復興をはかった、大槌町の伝統芸能復興における社会開発型ソーシャルワークについて

地域の伝統芸能の核となる白澤鹿子踊保存会を中心に、まごころ広場うすざわ、遠野まごころネット等との連携を強化し、大槌町および三陸の伝統芸能団体のネットワークの強化、伝統芸能の復興資金を得るため、ファンドレイジング、支援を行い三陸の伝統芸能の持つ無形文化財を越えたコミュニティの絆としての意義を広めた。

アクションリサーチは以下の仮説から行い、求められるソーシャルワーク人材やその連携について明らかにした。

- 1：地域の多様な文化、被災者当事者のエンパワメントが復興のカギ。
- 2：ソーシャルキャピタルをもった立ち上がれる地域、先陣を切れるコミュニティがストレングスをのばし、エンパワメントする。

こうした、地域の組織再生ネットワーク強化やファンドレイジング支援などのコミュニティオーガナイズに対するアドバイザー的ソーシャルワーク専門家が必要性と考える。

以下、アクションリサーチの経過を記、その分析を行う。

1. 復旧期 超広域災害によるボラセンの機能不全から新たなアンブレラ体制

4月初旬大槌町は町の幹部のほとんどをうしない、混乱していた。

超広域災害では近隣の市町村のバックアップも望むべくもなく、三陸沿岸の

小規模な自治体等の組織（市町村、社会福祉協議会、基幹病院、医師会）がどこも壊滅的な打撃をうけ、小規模なグループが必死で復旧をはかっていた。

初動は遅れたしかし、一定規模の民主的・地域的・国際的・効率的な支援の仕組みができた。従来想定されていた自衛隊、赤十字、医療支援チーム、国際機関、社協、国内の災害支援型 NGO や NGO だけでなく、まず NGO についてみれば勝手連 レジスタンス的にできた遠野まごころネットが地元社協、遠野市とともに近郊地域支援と遠隔地からの支援を組み合わせるあらたなモデルを創り、構成 60 団体と個人参加によって、6 万人が支援に入った。さらに大規模な海外災害紛争支援支のために創られた外務省系のジャパンプラットフォーム JPF と関連の大型国際 NGO が 60 億円以上の基金と国際緊急支援の豊富なノウハウ人材を擁して支援に入った。いままでは海外でしか支援を行っていないため国内での活動のノウハウはなかったが、被災者のニーズに応える原則を生かし、地域の NGO 支援を有効に行った。日本財団が「伝統芸能復興基金」を立ち上げるなど日頃からコミュニティ支援、福祉支援を行っている団体も柔軟な支援をおこなった。

そこでは平等なパートナーシップで得意技を生かしながら被災地支援をする大きな体制が出来た。

2. コミュニティを核とする復興支援 四川で学んだ災害復興の理論

ソーシャルキャピタルをもった立ち上がれる地域、先陣を切れるコミュニティの長所ストロングスをのばし、本来の力を発揮できるようにエンパワメントする。そのコミュニティが核となって町、地域住民中間組織を形成し、その組織に他のコミュニティを包摂し 住民本位の復興計画と実践へとつなげる。

上海の華東理工大学新家増美教授と私たちが支援のプロジェクト評価を行った四川大地震から復興した W 村は 95% の住宅が全壊、決して豊かな農村ではなかった。しかし、収穫時の助け合い、日頃の高齢者のサポートなど村、各部落のリーダーと住民が強いソーシャルキャピタルをもったコミュニティだった。

大槌で浜の地区はコミュニティの人的物質的被害が甚大でどこから手をつけていいのかわからない状態だった。ソーシャルキャピタルをもったコミュニティはどこか、そのストロングスはなにかを探った。

3. : ソーシャルキャピタルをもったコミュニティ

大槌町の小鍬川流域での避難所…福祉施設の状況調査で白澤鹿子踊保存会伝承館を訪れた。伝承館は公認され自衛隊からの配給を受ける、町で唯一の公認民設民営避難所（地域の人と被災した当事者が避難所を運営管理している）だった。

岩手県では地域の有志によって組織された鹿子踊などの組織がコミュニティの紐帯を担っている。白澤といえばああ鹿子踊、白澤鹿子踊は毎年、一番先頭で総勢100人の踊手、囃子手が祭りに参加する有力団体だった。しかも白澤鹿子踊保存会伝は有志の寄付による練習施設クラブハウス、伝承館：拠点施設を自前で持っていた。

白澤鹿子踊保存会は震災後に浜から避難の車がきたことから、いち早く、保存会有志が集まり、近隣からの米の寄贈を受け、婦人部によるおにぎり炊き出しの準備をはじめた。また車中で野宿する避難者や山を越えて町内2番目に大きな避難所となった寺野弓道館にも届けた。歩いて15分ほどの寺野弓道館は土間に800人以上が収容され、後から避難してきた人は入れる状態ではなかった。奥にも小さい避難所があると伝え聞いた人があとから何人も伝承館に避難してきたという。

文化的紐帯をもった民間有志の任意団体が拠点施設を維持管理し、それを町の避難所として貸出、被災者と一緒に運営管理している。白澤鹿子踊保存会はソーシャルキャピタルをもった強い組織であった。

4. : ストレングス 伝統芸能 世代を超えた絆の再生

大槌では各町内や村に踊りの保存会があり、伝統芸能がさかんだ。秋祭りには豊作大漁を祈願し千人以上が踊りに参加する。秋祭りは正月、盆よりも一番大切に、都会に出て行った者もこのときには皆、帰ってくる。地域の誇りである踊りが一番のストレングスでありこの踊り、秋祭りが出来る状態にすることが復興に寄与すると考えた。

大漁と豊作を祈る秋祭りでは小鍬神社の御輿とともに他の各町内の踊りのグループと連なり町内を練り歩く。御輿を神社に納めた後、自分たちの集落・

町内を練り歩き、家々で門付けをして、お花代をもらい、これが保存会の活動資金になる。観光化され大手企業の援助を受ける祭りとは違い地域の商工業主、地域住民の寄付でまかなわれている伝統芸能であり祭りだ。

各地区の踊りは、かつては口伝伝承されその町内や集落の長男しか舞えない踊りだった。少子化をみすえ、白澤地区は集落外の人も、男の子も女の子も青年男女もだれで踊りたい人は皆参加できる踊集団に改革してきた。

5. : 祭りの理論 祭りは地域福祉開発プロジェクト

なぜ災害、飢饉や疫病の後に人々は踊るのか祇園祭もそうだが、ただ厄払いだけでなく、よりあって相談して、祭りの準備のための募金も集める。祭りは地域の結束、紐帯、故郷への絆を強める、地域福祉開発プロジェクトなのだ。

明治三陸地震 1896 年 (M29)、昭和三陸沖地震 1933 年 (S8) の (いずれも大槌のとなり釜石沖が震源) 二度の大津波のとき、村の長老がわかものたちに踊りの伝承を絶やすな、なくなった者をとむらい、災いをふりはらうために踊れとって祭りを絶やさなかったそう。それを伝え聞いてきた現在のまとめ役は若者達と踊りの伝承で地域の絆をつよめ、より良い復興につなげることを決意した。

まず踊れる地域が先陣を切る。ひとつの踊りの相談が、いくつかの踊りの寄り合い、秋祭りそして地域復興の集いに発展すると考えた。

そのため近隣による共助に加えて、伝統芸能の復興資金を得るため、全国区のサポーターによる協助も必要だと考えた。装束や太鼓などの楽器、山車などを購入、修理するための外部資源の獲得ファンドレイジング、支援の輪をブリッジして、広域な市民、NPO、マスコミ。学者等のサポーターを増やし、社会ネットワークを強化するサポートを行うことにした。

白澤鹿子踊保存会伝承館から伝統芸能保存連合会を通じて、地域に根付いた伝統芸能、お祭りを再開し、エンパワメントすることが地域コミュニティの再生や復興の歩みとなると基金や NGO へ支援を訴えた。また釜石など近隣の伝統芸能保存会に協働を呼びかけ三陸全体の伝統芸能復興支援を訴えた。

秋祭りに向けたコミュニティを基盤とした復興のロードマップ

- 5.1 やっべし大槌復興の群舞 白沢鹿子踊公開練習
- 5.2 NHK朝のニュースで報道。朝日読売毎日中日日経全紙写真入り記事掲載*
- 5.18 白澤鹿子踊保存会伝承館日本財団より助成決定
- 5.26 NHK朝のニュースをご覧になった秋篠宮ご夫妻の強いご希望で白澤伝承館慰問。
各団体の話し合いが盛んになる。大槌、釜石の団体と連携
まごころひろばで被災地域の伝統芸能公開（装束がなければジーンズでもおどろう）
- 6.4 やっべし大槌再興祭り 白沢 虎舞4団体参加とりで民俗芸能を披露。
- 6.11 盛岡桜山神社（三陸復興祈願祭に被災地代表として踊白澤鹿子踊虎舞4団体参加
- 6.21 日本財団 ストラスバリウス売却12億7000万これを原資に伝統芸能復興基金創設
- 7.24 大槌伝統芸能保存連合会の日本財団申請の打合せ
- 8.11 三陸海の盆 芸能復興祈願祭 まごころひろばうすざわ
- 9.24-25 小槌神社祭典 日本財団より伝統芸能保存会7660万円 ケアより1700万円2012.3-
大槌白澤鹿子踊 魂呼び一鎮魂の世界巡礼
—中国縦断（北京-上海-重慶-広州-香港）1万キロの巡礼の旅—
2012. 8. 11 三陸海の盆 （予定）
2012.9. 23-24 小槌神社祭典 （予定）

6. : 中長期の課題 コミュニティ再生の課題

神戸では中低所得の中高年はすみなれたコミュニティから遠郊の復興公営住宅に集められ700人以上が孤独死した。しかし、その後17年間たっても日本の都市計画は経済成長・利潤型の区画整理事業などが主で低成長期の災害復興のノウハウを十分開発してこなかった。

大規模地震等の被災者が慣れ親しんだコミュニティの中で暮らし続けられるよう、住宅の供給と住環境整備を一体的に推進する手法としては山古志村、玄界島で用いた小規模住宅地区改良事業がある。中越大震災で長岡市に併合された旧山古志村の地区は避難所も仮設も集落単位で入居した。罹災者公営住宅についても集落のお年寄りも集落に戻って住む、集落で共にくらすよう各集落に集落単位できめ細かく建設した。戸建再建組も公営住宅入居者も元の集落や移転再建した集落で昔からの近所同士でお茶を飲み野菜を分け合い暮らしている。

地域の結びつきが強く、また物理的にも避難所、仮設住宅への入居がコミュニティベースであることがこうした集落再生を可能とした。しかし、大槌では当初想定した自治会レベルの避難所の多くが津unamiと火災で焼失。避難所は一部の浜の以外は川に沿って上流に逃げながら地区とは関係なくバラバラに避難した。町内に何とか仮設を建設するため多くの調整をして民有地を借り町内9地区に分散して仮設をたてた。町外避難の長期化は避けられたが、この9地区ある仮設への入居も個々人の申請で各地区とは関係なく入居した。このため地区ごとの復興計画の相談がしにくく赤浜しか地区レベルの復興計画はまとめられなかった。

町も十分なリソースがなく、専門家も計画策定について住民・コミュニティベースの丁寧な合意形成を行なうよりも、利害調整がめんどろうなので、時間切れで都市プランナーと行政サイドのトップダウンでまち作りを行おうとしているかに見える。都市プランナーは「地域から人がバラバラに入ってくるので高齢者は孤立しがちだが、人が死なない団地を作る」と郊外大規模仮設団地に入れてからコミュニティを作る発想だ。三陸は浜ごと、町方ごと、農村集落ごとに文化が違う、地域でそうした生活を尊重して生きてきた。巷の匂いのしないところにすむ町方の高齢者の苦しみを都市プランナーは理解できないのだろうか。

さらに神戸ヴェテランNGOのごく一部大手団体は公助の時期に政府への関係を生かして、地域ニーズや地域特性を理解せず市町村にはいきりこんで、地元自治会などからの推薦ではなく、東京の人材派遣会社のリクルートによる仮設集会所の開け閉めをする地域支援員雇用等をはじめた。さらに都市計画や社会福祉の専門性が低い仮設まちづくりコーディネーターなどを外部から投入すれば自体はさらに混乱する恐れがある。

おわりに

コミュニティを核とする復興は、箱を作りそこに人を入れその自治会をつくるのではなく、まず地域の人の絆の再生、仮設でのコミュニティ再構築からは

じまる。ツナミが直接きた地域だけでなく過疎高齢化していた地域全体、町全体が被災した。仮設団地やその集会所に焦点化するだけでなく高齢化した中山間地の集落含め全体での自立のための当事者による仲間の支援が必要である。復興にむけたまちづくりにむけて伝統芸能保存会や漁協、自治会、地元の **NPO** 等多様な被災当事者団体の役割が必要となる。こうした地域の組織再生ネットワーク強化やファンドレイジング支援などのコミュニティオーガナイズに対するアドバイザー的ソーシャルワーク専門家が必要性である。

参考1:アジアの災害リスク管理ソーシャルワーカー人材育成 2010/10/4

- アジアでは急速な少子高齢化やグローバル化を迎え、豊富な政府財政を基に金銭給付や施設建設など十分な資源による従来型の福祉国家の道はもはやとれません。政府、地域、住民の協働による新たな社会福祉システムの創造が必要です。アジアにおける災害復興をみても政府による都市型災害復興だけでなく、広範な農村地域においては参加型コミュニティ開発が行われています。
- このプロジェクトの目的はアジア地域における災害によるソーシャルワーク実践対応を担う、ソーシャルワーカー養成大学の学生を対象にしたアジア共通で行う講座の具体的な教材の共同開発することにあります。
- 災害リスク管理は長期的な社会開発プロセス全体の管理であり、災害リスク管理ソーシャルワークの目的は誰もが安心・安全に暮らせる減災型コミュニティ開発「しなやかなコミュニティ開発」を行うことにあります。
- つまり社会福祉学的視点から見れば、災害リスク管理のソーシャルワーク人材育成は従来の制度的ソーシャルワークに加えて住民参加の地域福祉開発、社会開発型ソーシャルワークを担える人材の育成にはかたまりません。
- 本プロジェクトではそのためにアジアにて昨今多発している自然災害(特に地震・台風災害)に対して、被災住民の生活課題や地域復興に対応するためにどのようなソーシャルワーク実践が必要か、アジアの地域性、文化背景などを踏まえ、昨年と本年の環太平洋福祉セミナーシンガポール大、フィリピン大学、タマサート大学、北京大学、南京大学、中国青年政治学院、香港理工大学等各国地域での実践について研究を行っています。
- 次年度のAPASWE東京大会およびApple プロジェクトへむけて、APASWE加盟大学と日本社会事業大学共同で今後はこれらを整理して、災害支援へのソーシャルワーク実践の理論体系化を図り、実践に関して具体的な方法論を提示していきます。

■ 研究成果

➤ 四川大震災コミュニティ復興調査報告 南京大学との国際共同研究

- 四川大震災コミュニティ復興のための参加型農村開発について政府、村民、NGOによる中間組織の機能分析を中心に調査を行ってきました。
- 決して裕福とは言えないが日頃よりミクロレベルで柔軟で豊かなソーシャルキャピタルを持つ村が、NGOの支援もあり村民フォーマルサポートとインフォーマルサポートの組織化を行いました。そこで中間組織が村民の復興計画への参画を担保し、エンパワメントを高めたことが生活保護世帯を含め早期の全村住宅復興につながったことを明らかにしました。調査結果から見ると、地震後、一、二世帯同居から三世帯同居が増加した傾向が見えました。主な原因は、危険な地震に遭遇し高齢である親の世代と同居を希望する世帯が増えたこと。また、地震後再建に資金の不足する中、親子二世帯共同住宅を建築する世帯が増えたためです。また、生活保護世帯も追加の補助などにより低所得者向けの賃貸集合住宅や養老院などに收容されることなく住宅再建を果たしました。村の基層単位である組の統廃合はなされず、おなじ組内の村人相互で村道に隣接する農地を交換して宅地に転用して住宅建設をおこないました。この結果、すべての宅地が村の道路に隣接する形で集落が再編されました。これは建設資材搬入や生活の便を考えた結果です。
- この調査は、南京大学との共同研究により、中国の国立大学も困難と言われていた現地調査をW村(2800人、965世帯)で村政府・基層組織キーパーソン、NGOキーパーソン、村人118世帯へ訪問調査行ったものです。

➤ アジア型災害リスク管理ソーシャルワークの課題

- アジア諸国の災害支援に関する研究者と実践者による研究を行い(中国、韓国、フィリピン、シンガポール、日本)下記の知見を得ました*。
- アジアの広範な農村等発展途上地域の復興ニーズ
 - ◇ 分野や属性別に制度化された都市型ソーシャルワークでは解決できない。

➤ コミュニティベース 社会開発型ソーシャルワークが必要

- ◇ 参加型開発 少ない資源、専門家 多様な問題
 - エンパワメント 住民による主体的開発支援
 - パートナーシップ 住民主体
 - マイノリティの包摂
 - 中央・地域政府の支援的政策環境形成

- 災害に強いコミュニティづくりに多様な課題を包摂していく戦略
 - ◇ 住宅・農業生産・保健衛生・マイノリティ・ジェンダーなど
 - ◇

- 日本における災害ソーシャルワーク
 - ◇ 大都市での災害の各ステージでの都市型制度的対人支援の限界
 - コミュニティ再生や生活・住宅復興につながらない
 - マイノリティのコミュニティからの排除・周辺化
 - ◇ 中山間地農村などで集落機能（住宅・暮らし・農業）の維持再生
 - コミュニティを基盤としたソーシャルワーク

参考2:本報告 研究の位置づけ

：日本社会事業大学社会事業研究所・アジア福祉創造センター 東日本大震災および四川大震災復興支援のとりくみ

災害ソーシャルワーク人材育成プログラム開発

日本社会事業大学アジア福祉創造センターは長期的な災害復興支援およびそのためのアドバンスソーシャルワーカーや社会福祉系大学院における人材育成プログラムを開発するため、華東理工大学や南京大学と共同プロジェクトを行い、アジア太平洋社会福祉教育連盟(APASWE)の共催で国際協力機構(JICA)で環太平洋社会福祉セミナーを開催するほか、国際シンポジウムや日中学術交流会開催や、大槌復興円卓会議支援をすると共にアクションリサーチ型の共同研究を行っています。

国際共同研究

東日本震災復興支援（日本社会事業大学・華東理工大学）

2011.4.7- 共同調査

2011- 大槌復興円卓会議開催支援

四川大震災復興支援調査研究・日中学術交流会開催・（日本社会事業大学・南京大学）

2008.8-2008.12 社大・南京大学共同調査研究四川省綿竹・北川・都江堰,台湾集
集地震被災地

2008.7.17-18 中国四川大地震住宅生活復興支援日中学術交流会議開催

主催:中国建築研究協会、中国都市計画学会、中国城市規劃設計院、日本社
会事業大学

開催地:中国北京・中国城市規劃設計院

2008.12.27-28 中国成都第二回四川大地震生活住宅復興支援日中円卓会議開催

主催:日本社会事業大学アジア福祉創造センター

共催:中国都市計画学会、日本災害復興学会

開催地:四川省成都市カリフォルニア花園ホテル

2 : 成果の発表

2-1 主要な報告書

日本社会事業大学社会事業研究所アジア福祉創造センター編

2012.1. Human Resource Development for Community

-Based Disaster management

2011.1. Social Work in Disaster risk management

2010.1. The Social Work in Disaster Recovery

2010.3. Towards an Asian Model of Social Work

-Social Work and Disaster Recovery-

2012.3『東日本大震災とアジアの災害に学ぶソーシャルワーク人材育成』

日本社会事業大学・南京大学：日中共同研究チーム主編

2010.3.『四川大震災コミュニティ復興調査報告書』

2009.3.『四川大地震生活・住宅復興支援日中共同プロジェクト報告書』

2-2 成果の発表 国際会議での招待講演

2012.2.23 REGIONAL CONFERENCE ON DISASTER RESILIENCE,

SOCIAL INCLUSION AND SUSTAINABILITY:

開催地:ケソンシティ・フィリピン大学

2011.6.13 災害と社会国際会議

開催地：台北・台湾大学 台湾赤十字社共催

2011.6.10 ソーシャルワークと社会政策国際会議

開催地：上海・華東理工大学 IASSW共催

2011.7.17 第21回アジア太平洋地域ソーシャルワーク会議（APC21）

開催地：東京早稲田大学

2009.5/11-5/12災害復興国際シンポジウム

主催: 四川大学・香港理工大学震災復興支援・研究センター 後援: 中国民政部

開催地: 中国成都・四川大学 IASSW共催

2009.5/8-5/9 災害復興・防災管理とソーシャルワーク国際ワークショップ

主催: 中国ソーシャルワーク教育協会・国際社会福祉学校連盟(IASSW)・北京大学等

開催地: 中国北京・北京大学

2009.4.15-18 アジアの子どもと家族の希望プロジェクト The APPLE Project

Workshop

主催: 韓国社会福祉教育協議会、韓国社会福祉士協会、韓国保健福祉家族部(20ヶ国, 400名)

開催地: 韓国ソウル・グランドシェラトン

国際会議・セミナー等の開催

環太平洋社会福祉セミナー

2011. 9. 3 東日本大震災とアジアの災害に学ぶソーシャルワーク人材育成

インドネシア、タイ、中国、フィリピン、日本

2010. 11. 5災害リスク管理のソーシャルワーク教育 理論と実践

インドネシア、韓国、シンガポール、スリランカ、タイ、中国、フィリピン、日本

2009. 11. 3環太平洋社会福祉セミナー 災害復興のソーシャルワーク

韓国、中国、フィリピン、日本

東日本大震災特別講義

2011. 8. 8-10 『東日本大震災特別講座 福祉現場は何を学び何をしていくのか』

(社協等への講師派遣 秋田県社協 埼玉県社協)

科研等による関連セミナー

2011. 9. 2 災害時の生活支援、生活再建におけるソーシャルワークの役割と課題

2009. 10. 12 ワークショップ 災害復興で世界をかえる 俯瞰型研究とソーシャルワーク