

厚生労働省 平成 27 年度 生活困窮者就労準備支援事業費等補助金社会福祉推進事業  
「ボランティア・市民活動支援に関する調査研究事業」報告書

# 災害ボランティアセンターの 支援体制の強化に向けて

平成 28(2016)年 3 月

社会福祉法人 全国社会福祉協議会  
災害ボランティアセンターの運営支援のあり方に関する小委員会

## 目次

はじめに	
災害ボランティアセンターを取り巻く経緯と現状.....	1
報告書の目的 .....	3
第一章 調査の概要	
1. 調査の背景.....	6
2. 調査の目的.....	6
3. 調査の方法.....	6
4. 委員一覧 .....	7
5. 検討プロセス .....	7
6. 委員会概要.....	8
(1) 第1回委員会.....	8
(2) 第2回委員会.....	9
(3) 第3回委員会.....	10
7. グループインタビュー参加者一覧 .....	11
第二章 調査結果（災害ボランティアセンター運営支援者グループインタビューのまとめ）	
I. 災害 VC 運営支援者の経験知の結集	
1. 運営支援の基点、基本 .....	11
2. 地元スタッフを支えつつ、総合力を発揮できるように .....	13
3. 被災地内外の様々な人や組織のネットワーキング .....	15
4. 現状への対処と並行した中長期的な視点が重要 .....	20
5. 地元のサイズ（力量）や状況に合わせて .....	22
6. チームプレイを意識する .....	20
7. 小括.....	22
II. 広域・同時多発災害における都道府県等広域での支援体制のあり方の検討	
1. 都道府県域でのネットワークづくり .....	25
2. 都道府県域での支援体制と外部支援者との調整 .....	30
3. 広域での支援体制にかかる人材育成 .....	32
4. その他、都道府県域での支援体制を検討するに当たっての意見.....	31
5. 小括.....	32
【事例収録】2015/9/11 宮城・水害対応に関する座談会 .....	33
第三章 都道府県域における災害ボランティアセンターへの支援体制の強化に向けて(提言)	
1. 「都道府県域支援充実のための循環モデル」の提案.....	42
2. 「全国域の団体・ネットワークに期待される役割」 .....	45



# はじめに

## 災害ボランティアセンターを取り巻く経緯と現状

1995年の阪神淡路大震災では「ボランティア元年」という表現がなされたように、多くのボランティアが被災地支援に携わり、多様な人・機関がコミュニケーションを取りながら、被災者ニーズの把握やボランティアコーディネートを行ってきた。

その後、2004年の新潟県中越地震では被災自治体ごとに地元の社会福祉協議会（以下、「社協」）が中心となって災害ボランティアセンター（以下、「災害 VC」）が設置され、そこに全国の社協職員による応援体制の整備と職員派遣が行われたが、当初、災害 VC の運営主体は様々であり、その方法や考え方の違いから混乱も生じた。

そこで、社協および災害支援の関係者により災害ボランティア活動のための規範作りが進められ、その過程において、地域を知り、地域福祉の推進をミッションとする地元社協が多様な関係者との協働により、被災に伴う様々な課題解決を進めるために、「被災者中心」「地元主体」「協働」を運営の3原則とし、協働型の災害 VC としての支援体制が構築され、定型化していった。

東日本大震災においては全国 196 ヶ所で災害 VC が設置され、都道府県域を越えた社協ネットワークを活かした職員派遣がなされた。また、災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（以下、「支援 P」(※)）による災害 VC の運営支援者派遣や必要な資機材・支援物資などについての支援も大規模に展開され、災害時のボランティア活動が不可欠なものであることを、あらためて広く国民が知るところとなった。

現在は、災害対策基本法（※）の基本理念（第二条の二）においてが住民一人一人や多様な主体による防災活動の促進や被災者による主体的な活動を推進するとともに、同法第五条の三において、法律上もボランティア活動の必要性が位置づけられたように、被災地・被災者支援においてボランティア活動は不可欠なものとして認知された。また、これまでの実績を通して、被災地において地元社協が災害 VC を開設し、災害復旧や生活支援に携わることが定着化し、マスメディア等を通じて知られるようになっていった。

しかしながら、災害時において、被災地社協や地元関係者では、運営のノウハウ経験が乏しい場合や災害規模が大きい場合、被災時に発生する膨大なニーズ把握とその調整、また先を見通した支援の検討が困難である。そのため、これまで都道府県社協や支援 P、多様なスキルやネットワークをもつ全国の NPO 関係者等が、災害 VC 運営に関わって支援を行っており、実態として災害 VC の運営には、こうした支援者の役割も大きなものとなっている。

※支援 P：被災地主体のボランティア活動に寄与するため、新潟中越地震の検証作業を契機に、設置された。その目的は、企業・NPO・社協・共同募金会が協働し、災害ボランティア活動のより円滑な支援の実現に向け、人材、資源・物資、資金の有効活用を促す仕組みづくりの実現など、災害ボランティア活動の環境整備をめざすことにあり、発災時には、「人」「もの」「資金」に関する災害ボランティア活動への支援を行っている。支援 P を構成する多様なセクターのメンバーは、社協が災害ボランティアセンターを担うことについて賛同し、協力を行ってきている。

※災害対策基本法：昭和 34 年の伊勢湾台風を契機として昭和 36 年に制定され、阪神・淡路大震災後及び東日本大震災を契機に、改正が行われた。

(基本理念)

第二条の二 災害対策は、次に掲げる事項を基本理念として行われるものとする

二 国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保するとともに、これと併せて、住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織（住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織をいう。以下同じ。）その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること。

五 被災者による主体的な取組を阻害することのないよう配慮しつつ、被災者の年齢、性別、障害の有無その他の被災者の事情を踏まえ、その時期に応じて適切に被災者を援護すること。

(国及び地方公共団体とボランティアとの連携)

第五条の三 国及び地方公共団体は、ボランティアによる防災活動が災害時において果たす役割の重要性を鑑み、その自主性を尊重しつつ、ボランティアとの連携に努めなければならない。

## 報告書の目的

本報告書は、これまで被災社協が開設した災害ボランティアセンターの運営支援に様々な立場から携わってきた支援者の経験知、関わる際に大事にしていることについてグループインタビューを通して結集し、そこから見えてくる、運営支援の充実化をより一層図るための提言を行うことを目的に作成した。

そのためボランティア・市民活動支援に関する調査研究委員会のもと、災害ボランティアセンターの運営支援のあり方に関する小委員会では、グループインタビューの結果をふまえ、これからの災害 VC 運営支援者の災害 VC への支援のあり方を明らかにするとともに、都道府県社協を念頭におきながら、都道府県域の災害 VC への支援や支援のためのネットワークのあり方を検討し、提言につなげた。なお、本報告書では都道府県域としているが、政令指定都市においても区社協に対する支援のあり方として参考いただきたい。

本報告書の作成にあたっては、委員会の委員長である栗原英文氏をはじめ、全国各地の災害 VC の運営支援者としてご活躍されている方々に協力をいただいた。この場を借りて御礼を申しあげる。

本報告書が災害 VC の運営支援の体制強化に向けて、とりわけ都道府県域における広域災害への備えとしてのネットワークづくりや体制の整備につながれば幸いである。

全国社会福祉協議会

全国ボランティア・市民活動振興センター



# 第一章 調査の概要

## 1. 調査の背景

東日本大震災以降においても自然災害が多発するなかにあつて、社協が中核を担う災害 VC への期待や関心が高い。被災者支援、生活復旧・復興においてボランティア活動が担う役割は大きくなっており、これからも、災害 VC が地域における被災者支援の中核的な拠点の一つであることは間違いなく、地元社協を中心とする災害 VC 運営を支える運営支援者の役割も引き続き必要となってくる。そのためには、これまでの支援の積み重ねを経験知として活かしていくことが求められるが、これまで災害ボランティア活動支援について支援経験者同士の経験知を結集する機会はほとんどなかった。

また、都道府県域（以下、「県域」）の支援のあり方についても、これまでの経験をふまえ、その重要性は認識されていながら、その役割や機能については十分には議論をされてこなかった。

## 2. 調査の目的

本事業ではこれまで災害ボランティア活動支援に携わった経験者の個人の支援経験や大切にしているポイントを全体で共有することで「経験知」として結集し、そこから「災害 VC の運営支援のあり方」を検討することを調査の目的とする。特に「災害 VC の運営支援のあり方」については、今般喫緊の課題となっている「広域・同時多発災害」における県域での支援の役割や課題について集中的に議論し、広域支援の充実に向けた提案を行うこととした。

## 3. 調査の方法

本事業では 3 回の委員会形式による調査・検討を行うこととした。なお、災害ボランティア活動支援に関する経験知の結集については、委員会委員と別に 19 名の支援経験者を第 2 回委員会で招へいし、グループインタビュー調査を行うこととした。調査スケジュールは下記のとおり。

図 1：調査スケジュール

タスク項目	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
(1) 委員会準備	調査設計	第1回委員会(9月4日)	参加者の選定・招集 グループインタビューに 向けた準備	第2回委員会・グループヒアリング(11月4日～5日)		報告書案に対する意見収集	第3回委員会(2月10日)	
(2) 委員会の開催								
(3) 報告書の執筆					報告書の執筆	報告書の修正	報告書再修正	

#### 4. 委員一覧

本事業の委員会委員は下記のとおりである（順不同、敬称略）。

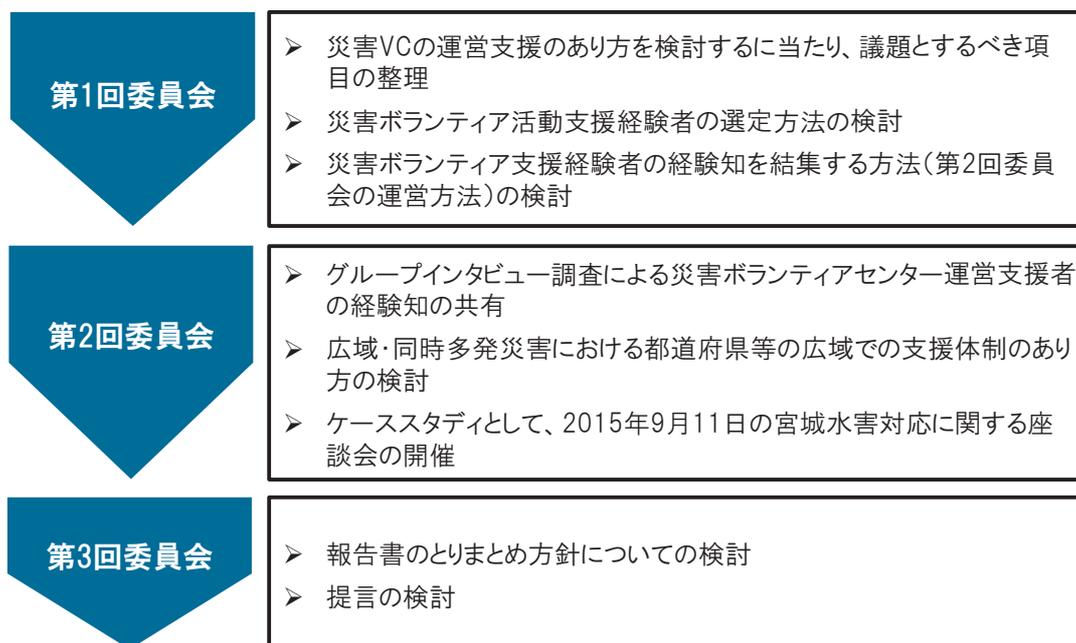
氏名（敬称略）	所属	役職
栗原 英文	Community Empowerment Office FEEL Do（フィールド）	代表
山本 克彦	日本福祉大学 福祉経営学部 医療・福祉マネジメント学科	准教授
南出 考	和歌山県社会福祉協議会 地域福祉部 協働推進班	主査
山口 浩敏	千葉県社会福祉協議会 地域福祉推進部ボランティア・市民活動センター	班長
本間 和也	新潟県長岡市社会福祉協議会 地域福祉課	課長
松山 文紀	震災がつなぐ全国ネットワーク	事務局長
高橋 良太	中央共同募金会 企画広報部	部長

本委員会の委員長は、栗原英文氏が務めた。なおオブザーバーとして、厚生労働省 社会・援護局地域福祉課が全3回とも同席した。

#### 5. 検討プロセス

3回の委員会における検討プロセスは下記のとおりである。

図 2：検討プロセス



## 6. 委員会概要

以下、3回の委員会の概要について記す。

### (1) 第1回委員会

#### ■ 日時

2015年9月4日（金）13:00～16:00

#### ■ 場所

商工会館 会議室

#### ■ 目的

災害VCの運営のあり方を検討するに当たり、災害ボランティア活動の支援経験者の選定方法、経験知を結集する方法、具体的に話し合う議題項目についての検討。

#### ■ 主な内容

- ① 災害ボランティア活動支援の経験者の選定については、災害VCの運営と運営支援の両方を経験した人材が望ましく、また社協関係者とNPO・NGO関係者のバランス、男性と女性のバランス、地域のバランス等に考慮する等が検討された<sup>1</sup>。
- ② 経験知を結集する方法としては、災害ボランティア活動支援経験者20名程度を同一会場に集めたグループインタビューを開催することを決定した。グループインタビューの運営方法としては、グループディスカッションと全員参加の車座ミーティングを繰り返し、これにより災害ボランティア活動経験者同士の議論の深掘りと経験知の共有を図ることとした。
- ③ 具体的に話し合う議題（インタビュー項目）としては、「災害ボランティアセンター運営支援者手帳」のP8.9に記載されている「運営支援者のスタンス」に掲げられた項目とすることを決定した。また、広域・同時多発災害における広域支援のあり方の検討については、県域でのネットワークづくり（外部支援者との調整）等の議論を中心に、社協として何をすべきか、県域でどんな役割を果たしていくべきなのかを議論することとした。

なお、第2回委員会は2日間に分けて開催することとし、1日目は「災害VC運営支援者の経験知の共有」、2日目は「広域・同時多発災害における都道府県等の広域での支援体制のあり方の検討」を主たるテーマとして議論を行うこととした。

---

<sup>1</sup> 最終的に選出された災害ボランティア活動支援経験者はP11に記載。

## (2) 第2回委員会

### ■ 日時

2015年11月4日（水）13:00～18:00（1日目）

2015年11月5日（木）09:00～12:00（2日目）

### ■ 場所

尚友会館 会議室（1日目）

商工会館 会議室（2日目）

### ■ 目的

災害VC運営支援者の経験知の共有と広域・同時多発災害における都道府県等の広域での支援体制のあり方の検討。

### ■ 主な内容

- ① 災害VC運営支援者の経験知の共有については、下記テーマについて集中的なグループディスカッションがなされた。

テーマ1:「運営支援者の起点・基本」について

テーマ2:「地元スタッフを支えつつ、総合力を発揮できるように」について

テーマ3:「被災地内外の様々な人や組織のネットワーキング」について

テーマ4:「現状への対処と並行した中長期的な視点が重要」について

テーマ5:「地元のサイズ（力量）や状況に合わせて」について

テーマ6:「チームプレイを意識する」について

- ② 広域・同時多発災害における都道府県等の広域での支援体制のあり方の検討については、下記テーマについて集中的なグループディスカッションがなされた。

テーマ1:「都道府県域でのネットワークづくり」について

テーマ2:「都道府県域での支援体制と外部支援者との調整」について

テーマ3:「広域での支援体制に係る人材育成」について

- ③ 上記①②の包括的な内容を含むものとして、2015年9月11日に発生した宮城での水害に関する運営支援事案をケーススタディとして取り上げ、座談会形式のディスカッションを行った。

なお、上記③のディスカッションについては、座談会録として本報告書に掲載することとした。<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> P36以降を参照

### (3) 第3回委員会

#### ■ 日時

2016年2月10日（水）14：00～17：30

#### ■ 場所

商工会館 会議室

#### ■ 目的

報告書のとりまとめ方針の検討と県域支援に関する提言のとりまとめ

#### ■ 主な内容

- ① 災害 VC 運営支援者の経験知の共有に関する報告書のまとめ方について、議論がなされた。その結果、報告書は下記の通りの方針で取りまとめることとなった。
  - i. 災害 VC 運営支援者手帳のテーマおよび内容を記載する
  - ii. 上記テーマについてグループインタビューで話し合われた議論を文章形式で取りまとめる
  - iii. 議論の結果得られた示唆をテーマごとにまとめる
  - iv. 得られた示唆をカテゴライズして再整理する
  
- ② 広域・同時多発災害における都道府県等広域での支援体制のあり方の検討について、議論がなされた。その結果、県域支援のあり方については社協にこだわらずに県域で活躍する支援組織を念頭に取りまとめを行うが、提言については、県域支援の主體的役割を果たすことを期待される都道府県社協に対して行うこととした。

なおこれに付随して、県域に対し、全国域としてどのような役割が期待されるかについても、報告書で言及することとなった。

また提言としては、県域支援充実のための循環モデルを提示することで合意した。

## 7. グループインタビュー参加者一覧

第2回委員会に参加した災害ボランティア運営支援経験者一覧は下記のとおりである。

氏名（敬称略）	所属	役職
吉田 建治	日本 NPO センター	企画部門長
柴田 哲史	災害 I T 支援ネットワーク	代表
喜安 恒賀	愛媛県社会福祉協議会 地域福祉部地域福祉課	主幹補
大和田 学	宮城県社会福祉協議会 みやぎボランティア総合センター	所長
加納 佑一	東京都社会福祉協議会 東京ボランティア・市民活動センター	主事
杉本 吉弘	福井県社会福祉協議会	福祉のまちづくり 推進課長
山田 日和	京都府社会福祉協議会 京都府災害ボランティアセンター	専門嘱託
興梠 寛治	宮崎県社会福祉協議会	地域福祉部長
土橋 一晃	わかやま NPO センター	事務局長
阿部 由紀	石巻市社会福祉協議会 復興支援課	課長補佐
井岡 仁志	高島市社会福祉協議会	事務局長
篠原 洋貴	いわき市社会福祉協議会	事務局次長
李 仁鉄	にいがた災害ボランティアネットワーク	事務局長
菅原 清香	コミュニティ・4・チルドレン	福祉・防災学習 コーディネーター
山下 弘彦	日野ボランティア・ネットワーク	事務局員
上島 安裕	ピースボート災害ボランティアセンター	プログラム オフィサー
河内 毅	中越防災安全推進機構	地域防災力 センター長
加藤 大介	大崎市社会福祉協議会 地域事業課	課長補佐
鳴海 孝彦	青森県社会福祉協議会	事務局次長

なお、グループインタビューのインタビュアーおよびファシリテーションは、本委員会の委員が行った。



## 第二章 調査結果

### (災害ボランティアセンター運営支援者 グループインタビューのまとめ)

#### I. 災害ボランティアセンター運営支援者の経験知の結集

本章では、災害 VC 運営支援経験者に対して行った「災害 VC 運営支援者の経験知の共有」をテーマとしたグループインタビューの結果について記載している。グループインタビューは、平成 22 年度発行の「災害ボランティアセンター運営支援者手帳」P8.9 に記載されている「運営支援者としてのスタンス」に掲げられている 6 つのスタンスを軸に議論を深めた。

災害 VC 運営支援者の経験知を共有するに当たり、「運営支援者としてのスタンス」の観点から整理を行うのは、経験知の結集のためにはまず運営支援者の「目線」を合わせる、つまり運営支援者全員が共通認識を持つことが最重要と委員会で判断されたためである。グループインタビューでは 6 つのテーマに関して運営支援者の経験に基づいた議論を重ね、得られた示唆をまとめることで、運営支援者に求められることを再整理した。

グループインタビュー参加者



## 1. 運営支援の基点、基本

災害ボランティアセンター運営支援者手帳に抛れば、運営支援者としてのスタンスとして、「運営支援の起点・基本」の項目で求められているのは下記のとおりである。

- 活動は常に、被災者のニーズ（潜在的なものも含めて）を起点に取り組む
- 直接的な被災の程度だけでなく、個々の生活課題やコミュニティとの関係などにも目を配る
- 災害 VC 運営の論理が先立たないように留意する

上記をふまえ、「運営支援の起点・基本」について、グループインタビューの参加者にはご自身の実体験に基づいた議論を行って頂いた。

運営支援のあり方を論じる上でまず話題に挙げたことは、地元社協の災害が起きる以前からの地域の人々との関わり方についてである。地域・個人に関わらず、普段から解決すべき困りごと・生活課題を明らかにしていく姿勢をとっているかどうかで、災害時の対応は大きく変わってくる。普段の困りごと・生活課題が、被災を通じて顕在化したり、悪化したりすることで、「被災者ニーズ」となる。平時の地域福祉活動のあり方が、「被災者ニーズ」を把握する上で極めて重要であることがインタビューを通じて確認された。

さらにインタビューを通じて明らかになったのは、「被災者ニーズ」は災害の規模や種類によっても大きく変化するということである。また災害の規模・種類だけではなく、地域の事情によって被災者ニーズが異なることも事実である。例えば多くの場合には被災した家屋など「目に見える」部分への支援を望む声が聴かれるが、「目に見えずらい」あるいは被災者自身も気づいていない課題も存在する。「泥かき」や「家屋の後片づけ」などのニーズありきで相談を聞くのではなく、総合相談として被災者から話を聴く中で、必要な支援が明らかになる場合もある。

以上より、災害 VC の運営者には地域コミュニティの事情等に配慮しながら被災者から情報を引き出し、被災地の状況を見立てることが求められ、運営支援者はそのサポートを適切に行う必要があること、特に全体を見渡しながらも災害 VC について、内部の「人間関係」や「地域との関係性」、「意思決定」、「災害 VC への関わりの積極性」など、あらゆる角度から物事を大局的に捉えていく「観る力」が運営支援者として期待される役割であることが確認された。

一方、被災地の状況を見立てる上で、これまでの支援経験をパターン化し過ぎた結果、被災者にとって「支援の押し売り」となってしまうようなケースも散見することが、インタビューの中で指摘された。過去の災害支援のコピーやマニュアル通りの支援が、被災者

と地域コミュニティの事情を無視した「支援の押し売り」になってしまうということである。

こうした事態を防ぐためには、災害 VC の運営者は被災者の声を「謙虚」に「冷静」に受け止めて、信頼関係を構築しながら支援内容を決めていくことが必要であり、運営支援者はそのサポートを行っていく必要がある。運営支援者の一部には限られた期間の中で成果を出そうとしてしまうきらいがあるとの指摘もあり、災害 VC 運営支援者の論理や災害 VC 運営の都合が先立つことがないように、運営支援者としての役割を俯瞰するセルフコントロールが求められることも確認された。

#### グループインタビューで得られた示唆

- ① 「被災者ニーズ」の把握には、平時の地域福祉活動のあり方が大きく影響する。災害時は平時に把握している地域コミュニティの事情等に配慮し、あらゆる角度から被災地の状況を見立てていく必要がある。
- ② 支援に携わる人には「支援の成果」に固執せず、運営支援者としての役割を俯瞰したセルフコントロールが求められる。

## 2. 地元スタッフを支えつつ、総合力を発揮できるように

運営支援者としてのスタンスとして、「地元スタッフを支えつつ、総合力を発揮できるように」の項目で求められているのは下記のとおりである。

- 被災による混乱や動揺、先行きへの不安を抱えた状態にある地元スタッフを共感的に支える
- 災害 VC の活動・運営状況、スタッフ構成などから、現地に求められるスタンスや運営支援者である自分が担うべき役割を判断する（運営支援の中核となるセンター長や意思決定者に寄り添うなど）
- 被災地の平時の姿や取組を踏まえ、被災していなければ発揮できるであろう、本来のチカラを発揮できるように支える

上記をふまえ、「地元スタッフを支えつつ、総合力を発揮できるように」について、グループインタビューの参加者には自身の実体験に基づいた議論を行った。

被災地域で災害 VC を運営する地元スタッフは、災害時の対応だけではなく復興に向けた取り組みも担う極めて重要な存在である。ところが支援の現場では、地元スタッフではなく運営支援者が災害 VC での主役になってしまうケースが散見されることが、インタビューを通じて明らかになった。

本来運営支援者は、野球で例えれば、「中継ぎピッチャー（セットアッパー）」役として、地元スタッフに良い流れを作り、引き継いでいくことが求められるはずである。運営支援者は外部からの協力者である以上、災害時の対応の主役となるのはあくまでも地元スタッフであることを認識し、地元スタッフの能力を最大限に発揮するためになにをするべきか、自身の役割を全体から俯瞰して判断していくことが求められることが、インタビューを通じて確認された。

実際、運営支援者は厳格なポジションを事前に与えられているわけではないため、運営支援者自らその役割を状況に応じて的確に捉えて判断していくことになる。もっとも、運営支援者は外部からの協力者ではあるが、同時に他の外部支援団体等と比較すれば運営者寄りのいわば中間的な存在である。だからこそ、地元スタッフだけでは対応しきれない外部支援のフィルター役、調整役、精神面でのサポート役を担うことが、運営支援者には求められる面がある。インタビューを通じて、運営支援者には災害 VC 内部の事情だけにこだわらず、中長期的な支援の全体像を描きながら、外部支援団体等の役割を地元スタッフに代わって整理していくことが求められることが、確認された。

### グループインタビューで得られた示唆

- ③ 災害時の対応の主役となるのはあくまでも地元スタッフであり、運営支援者は地元スタッフの能力を最大限に発揮するためになにをするべきか、自身の役割を全体から俯瞰して判断していくことが求められる。
- ④ 運営支援者には特に地元スタッフだけでは対応しきれない外部支援のフィルター役、調整役、精神面でのサポート役を担うことが求められる面がある。したがって運営支援者には災害 VC 内部の事情だけにこだわらず、中長期的な支援の全体像を描きながら、外部支援団体等の役割を地元スタッフに代わって整理していくことが求められる。

図 3 : グループインタビューの様子(1)



### 3. 被災地内外の様々な人や組織のネットワーキング

運営支援者としてのスタンスとして、「被災地内外の様々な人や組織のネットワーキング」の項目で求められているのは下記のとおりである。

- ボランティアの思いやチカラが効果的な支援につながるよう目を配る
- 地元の平時からのつながりや資源を活かすようにし、復興期以降につなげる
- 被災地外の資源を生かすつなぎ手となる

上記をふまえ、「被災地内外の様々な人や組織のネットワーキング」について、グループインタビューの参加者には自身の実体験に基づいた議論を行った。

被災地内外の様々な人や組織のネットワーキングには、関わる人々との間で「共通認識・理解」を持つことが必要となるが、支援を進めていくと、災害 VC に集まるボランティアの思いや能力と、地元被災者からのニーズのズレが生じ、「共通認識・理解」を持つことが困難になることがままあることが、支援経験者へのインタビューの結果、明らかになった。

例えばボランティアは自分のミッションや能力に見合った活動を行いたいと思っているのに対し、被災地域の関係者は家屋や生活空間の復旧を優先してほしい、といったことはよく見受けられるケースである。こうした場合、どちらを優先するかということではなく、被災者とその地域を尊重しつつ時間の経過や状況の変化を読み取るとともに、緊急性や重要性に照らし合わせながら、ボランティアがもつ力を最大限発揮できるよう運営者とともに協議・検討したり、サポートすることが、運営支援者にはそのサポートを行うことが求められる。

またネットワーキングも、単に人と人、組織同士を引き合わせるだけでなく、ネットワークが機能するように内部組織と外部支援ネットワークを繋ぐ「通訳」としての役割が、運営支援者には求められるケースがあることが、インタビューを通じて明らかになった。

実際、災害 VC の運営主体は市区町村社協であることが多いことから、被災地域の内部・外部に関わらず、支援活動は社協が日ごろ接しているネットワークに頼ることとなる。それ以外の支援ネットワークも当然のことながら災害 VC に集まってくる。災害 VC 内ではスタッフ間、また災害 VC を取り巻く外部支援者を合わせて、様々な思いが交錯するが、インタビューを通じ、災害 VC にやってくる支援団体等の中には「支援はしたいものの何をすればいいのかわからない」といった団体もあれば「〇〇をしたい」といった具体的なオーダーを出す団体も存在することが明らかになった。

こうした団体に対しては、被災者ニーズに照らして団体が持つ強みや資源をつなぐ努力

を行う、支援ネットワークに団体を組み込む、あるいは今回は支援ネットワークに組み込まないといった判断が必要になるが、特に被災経験がなく、初めて災害 VC を設置運営する場合は、その判断のための基準や材料が無いために、受け入れる、あるいは受け入れを断ることが十分にできず、混乱してしまうことがある。運営支援者は、これまでの経験を踏まえて、様々な外部支援者が来ることと、その団体ごとに特性があること等を運営者に伝え、受け入れるかどうかの判断を行えるようにしっかりサポートすることが求められることが、インタビューの中で指摘された。

#### グループインタビューで得られた示唆

- ⑤ ネットワーキングの前提として被災地域の関係者と支援者との間で「共通認識・理解」を持つことが必要であるが、認識や理解にズレが生じた場合は、合意形成の場を提供することが重要であり、説明責任を負う運営者をサポートする必要がある。
- ⑥ ネットワークを機能させるためには、被災者ニーズと外部支援ネットワークの思いや能力のマッチングが必要であり、状況に応じてマッチングのための判断基準や材料を運営者に対して提供することが運営支援者には求められる場合がある。

#### 4. 現状への対処と並行した中長期的な視点が重要

運営支援者のスタンスとして、「現状への対処と並行した中長期的な視点が重要」の項目で求められているのは下記のとおりである。

- 緊急救援期（災害 VC 活動期）を過ぎた後の姿を思い描き、先を見通した情報提供や助言を行う
- 被災後の地域や暮らしの継続のために、被災前からの地域課題の解決や、被災をきっかけとした地域づくりの視点も必要

上記をふまえ、「現状への対処と並行した中長期的な視点が重要」について、グループインタビューの参加者にはご自身の実体験に基づいた議論を行って頂いた。

インタビューを通じて明らかになったのは、運営者、運営支援者共に、中長期的視点が必要な点については理解しているが、支援の現場、特に被災地域の地元スタッフは、目の前の事案に対処するのに精いっぱい、災害 VC 閉所後の対応や復興への取り組みに関する計画等、中長期的な視点を持つことは難しいということである。特に災害 VC 閉所後に何をしていくべきなのかを災害 VC 活動期に検討できる事案が少ないことが判明した。

運営支援者には中長期的な視点に立って、災害 VC 閉所後を見据え、その後の生活復興・地域復興にむけた支援を行うことが求められるが、あくまでも「住民主体」「地元中心」であることを念頭に、住民や地元の関係者を組み込んだ「支援の仕組み」を運営者が構築できるように支援していくことが重要である。

災害 VC 運営に一定の目途が立った後、地域の復興・発展に向けて「いずれどうしていききたいか」ということについて、災害 VC が閉所する前に地元スタッフや被災住民と共有していく必要がある。そのためには運営者と地元住民が「腹を割って話せる」信頼関係を構築することが不可欠であるが、それが難しい場合は運営支援者が運営者と被災した住民が「腹を割って話せる」場を持てるようにデザインし、働きかけていくことが望ましい。運営支援者から運営者へ、運営者から地元住民へ「バトンパスの意識」を持つことが重要であることがインタビューを通じて確認された。

実際、長期的な支援（活動）計画の実行の時期まで、運営支援者は地元スタッフとともに活動できるわけではないため、地元スタッフにかえて、不安感を与える場合もある。不安感を払しょくし、地元スタッフに安心感を伝えるためにも、運営支援者は、「今後も何かあったら関わる（相談に乗る）」といった姿勢を見せることも大切であることが、インタビューで指摘された。

ただし、地元スタッフの精神的負担感が無いように、「支援の仕組み」の協議に当たって

は、頃合いの時期を見計らう配慮も必要であることが、インタビューの中で指摘された。

#### グループインタビューで得られた示唆

- ⑦ 中長期視点に立って、運営支援者は「支援の仕組み」が被災地の中で生み出されていくよう支援する必要があるが、今後の支援活動の主体はあくまでも地元スタッフ（住民）であることを念頭に、地元スタッフ・被災した住民を組み込んだ「支援の仕組み」を運営者とともに残していくことが重要である。
- ⑧ 地域の復興・発展に向けた今後の方向性について、地元スタッフと被災した住民が「腹を割って話し合う」必要があるが、それが難しい場合は運営支援者が話し合いの場を持てるように働きかけていくことが望ましい。運営支援者から運営者へ、運営者から地元住民へ「バトンパスの意識」を持つことが重要である。

図 4：グループインタビューの様子(2)



## 5. 地元のサイズ（力量）や状況に合わせて

運営支援者としてのスタンスとして、「地元のサイズ（力量）や状況に合わせて」の項目で求められているのは下記のとおりである。

- 都道府県社協など他の運営支援者と相談しながら、地元（社協・NPO・住民等）の自主性・主体性を支え、地元の意向や力量、ベースに合わせて支援する
- 経験や考えに基づく「あるべき姿」を念頭に置きながらも、外部支援者が去った後の地元での継続性を考え、地元スタッフに無理をさせ過ぎない、受け入れられやすい提案をする

上記をふまえ、「地元のサイズ（力量）や状況に合わせて」について、グループインタビューの参加者にはご自身の実体験に基づいた議論を行っていただいた。

被災の規模にもよるが、災害 VC はあくまでも生活再建の支援の初期段階を担うものであり、災害 VC を含め、外部支援ネットワークはいずれ撤収する。その後の息の長い支援・復興を担う役は地元社協を含めた地元スタッフや関係者、地元住民である。インタビューを通じて確認されたのは、地元社協が地元のサイズ（力量）に応じた質の高い支援を継続するために必要なことは、地元の支援ネットワークを大切にすることである。

ところが地元中心の支援体制の構築を目指すあまり、運営支援者はややもすると地元の力量やペースを超えた提案をしてしまいがちであることが、インタビューを通じて明らかになった。運営支援者の中には災害 VC 設置期間という短い間に何らかの「支援の成果」を出すことに囚われ過ぎて、地元スタッフの力量を超えた提案（べき論）を行ってしまう事案が散見されるようである。

成果や課題解決は大切であるが、成果を挙げる過程（プロセス）も重要である。運営支援者には「こうするべき・こうあるべき」という提案をするのではなく、あくまでもニュートラルな視点で地元中心の支援体制を構築するよう提案していくことが求められる。

### グループインタビューで得られた示唆

- ⑨ 地元のサイズ（力量）に応じた質の高い支援を継続するためには、地元の支援ネットワークを大切にすることが必要である。
- ⑩ 運営支援者には、地元のサイズを冷静に分析し、あくまでもニュートラルな視点で地元中心の支援体制を構築するよう提案していくことが求められる。

## 6. チームプレイを意識する

運営支援者としてのスタンスとして、「チームプレイを意識する」の項目で求められているのは下記のとおりである。

- 現地の課題を自分の範疇・支援機関だけで無理に解決しようとせず、災害 VC 内・後方支援を含めた他の支援者、後に続く運営支援者とのチームプレイによる総合力での取り組みを心掛ける。
- 災害 VC の一員としてスタッフやボランティアともコミュニケーションを心掛け、風通しのよい運営につなげる。
- 災害 VC の組織運営や、スタッフ間、スタッフ-ボランティア間のコミュニケーション不全など、総合的な課題の解決にも配慮する。

上記をふまえ、「チームプレイを意識する」について、グループインタビューの参加者にはご自身の実体験に基づいた議論を行って頂いた。以下、その概要を記載する。

支援を通じたチームプレイについてまず議論されたのは、支援フェーズによって刻々と変化する「被災者ニーズ」への対応をどうチームで共有し、引き継ぐか、という点である。例えば支援直後は泥だしや家屋清掃のような比較的分かりやすい復旧に関する相談が多いが、支援の中盤になると、より被災者の生活再建に密着した支援や長期的な関わりが必要となる支援や、一度ボランティアニーズが完了しても、その後の訪問によって新たな課題が見つかることもある。運営支援者が後任の運営支援者に引き継ぎを行うこともチームプレイの一つの場面であるが、引き継ぎ者がこれまで行ってきた支援に固執せず、時間軸に応じた被災者ニーズの変化を意識しながら支援を継続していくことは、チームプレイの基本になるとインタビューを通じて確認された。

また、災害 VC 閉所後を見据えて支援を引き継ぐに当たり、支援を通じて地域の復興のエンジンとなるキーマンを探し出すことも、チームプレイで意識すべき重要なことであることが、インタビューで指摘された。地元のキーマンを探し出す主体はあくまでも地元スタッフであるが、そもそも地元とのつながりが弱かったり、人材の重要性についての意識が欠けていたり、探すための働きかけが地元スタッフだけでは十分ではない場合は、運営支援者がキーマンを探し出すことも一つの支援活動となりうる。そのため運営支援者の交代の際には、引き継ぐ側も引き継がれる側も地元のキーマンを探し出すことを一つの目的として、情報共有を行っていくことが必要となる場合があることが、インタビューを通じて確認された。

一方で、チームプレイの議論の中では「運営支援者の孤独」についての指摘もなされた。

運営支援者が自分の判断について正しいかどうか支援期間中に不安になることはよくあることであり、客観的な第三者に相談できたり、運営支援者一人に負担がかかり過ぎないような支援体制の構築が必要であるとの意見も提示された。

#### グループインタビューで得られた示唆

- ⑪ 引き継ぎ者がこれまで行ってきた支援に固執することなく、時間軸に応じて被災者ニーズが変化することを意識しながら支援を継続していくことは、チームプレイの基本である。
- ⑫ 支援を通じて地域の復興のエンジンとなるキーマンを探し出すことも、チームプレイで意識すべき重要なことである
- ⑬ 運営支援者は孤独な存在であり、運営支援者が客観的な第三者に相談できたり、運営支援者一人に負担がかかり過ぎないような支援体制の構築も、チームプレイの中で意識すべきことである。

図 5：グループインタビューの様子(3)



## 7. 小括

運営支援者としてのスタンスをテーマに、災害 VC 運営支援者の経験知を共有した結果得られた示唆について、委員会で改めて議論を行い、「災害ボランティアセンター運営支援者手帳」に記載されている「運営支援者としてのスタンス」を軸に議論を深め、本報告書として「運営支援者に期待される 5 つのこと」を取りまとめ、これをふまえた運営支援者に期待する役割を図 6 としてイメージ化した。

### 運営支援者に期待される 5 つのこと

#### その 1：冷静に俯瞰する

災害直後はどんなに経験を積んだ地元社協が災害 VC を立ち上げていたとしても、現場は混乱しているものであり、運営支援者は外部からの客観的な視点でまずは被災地の状況を見立てる必要がある。支援の中盤では支援フェーズ毎に移り変わる支援ニーズに応じて、全体を俯瞰しながら自身の役割を見出していく必要がある。そして支援の終盤では、災害 VC 撤収後の復興を見据えた中長期的な視点に立って、「支援の仕組み」を運営者とともに残していくことも必要である。運営支援者には災害の直後から支援の出口まで一貫して、冷静に現場を俯瞰することが求められるのである。【示唆①、⑦】

#### その 2：風通しを良くする

災害 VC には運営者と被災者だけではなく、外部の支援団体も多数集まってくる。運営支援者には、災害 VC に集まってくる様々な人たちが「共通認識・理解」を持てるようにサポートしながら、状況に応じて被災者ニーズと支援者たちのマッチングを促すなど、災害 VC 全体の風通しを良くする役割が求められる。【示唆④、⑤、⑥】

#### その 3：地元をエンパワーメントする

災害 VC の運営主体は地元社協であり、復興も含めた支援の担い手は地元スタッフである。運営支援者はこの地元スタッフが最大限に能力を発揮できるように、平時に地元スタッフが把握している地域コミュニティの事情や地元の支援ネットワークを引き出しながら、ニュートラルな視点で地元中心の支援体制を構築するよう提案していくことが求められる。【示唆③、⑨、⑩】

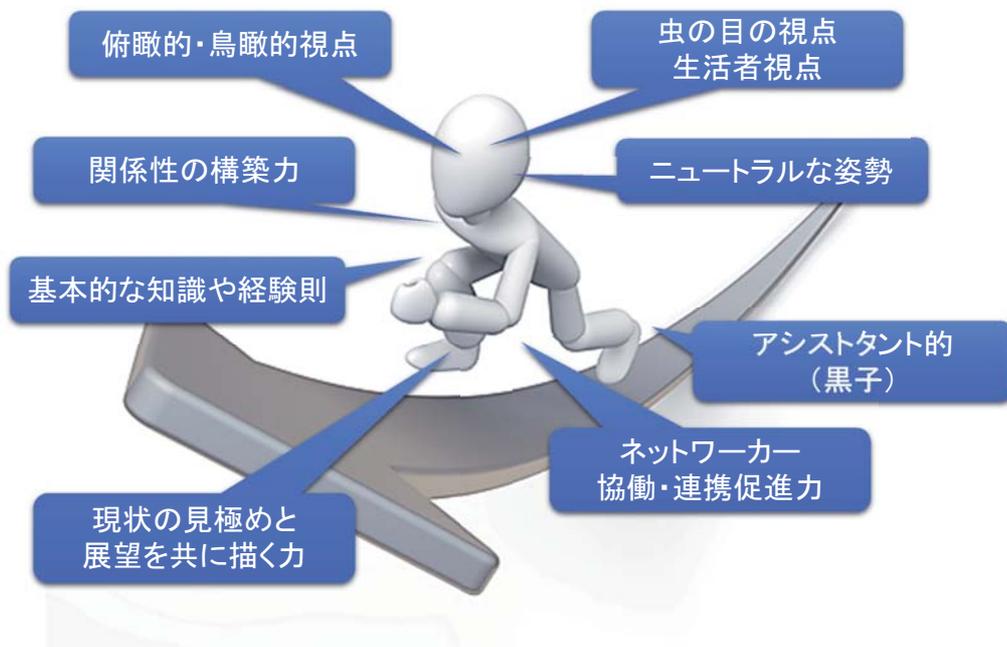
#### その 4：引き際を意識する

運営支援者一人が災害の直後から災害 VC の閉所に至るすべての局面に携わることは稀であり、期間や支援フェーズによって運営支援を引き継ぐケースがほとんどである。従って運営支援者は常に引き継ぎを意識しながら支援を行うことになる。もちろん運営支援者間だけではなく、被災支援そのものについては運営者へ引き継ぐ必要があり、復興のフェーズで必要な地元キーマンを探すことも重要である。支援の「バトンパス」の意識を持って常に引き際を意識して行動することが、運営支援者には求められる。【示唆⑧、⑪、⑫】

### その5：あくまで黒子であることを意識する

運営支援者はその名の通りサポート役であり、主役にはなり得ない。時には孤独な側面もあるが、主役はあくまでも地元スタッフであることから、自分自身の「支援の成果」に固執しないようにセルフコントロールを行いながら、地元スタッフが対応しきれない部分についてのみ黒子に徹してサポートする意識を持つことが重要である。【示唆②、⑬】

図 6：運営支援者イメージ



## Ⅱ. 広域・同時多発災害における都道府県等広域での 支援体制のあり方の検討

東日本大震災以降も頻発している広域・同時多発災害に今後対応していくためには都道府県等の広域での支援体制を充実させていくことが喫緊の課題となることから、本調査では都道府県社協等における災害 VC 等の広域支援・後方支援の充実に向けて必要な事柄を洗い出すために、運営支援者に対して第 2 回委員会のグループインタビュー調査を行った。本章はその調査概要を記載している。

グループインタビューで議論されたテーマは、以下 3 つである。

テーマ 1 : 「都道府県域でのネットワークづくり」について

テーマ 2 : 「都道府県域での支援体制と外部支援者との調整」について

テーマ 3 : 「広域での支援体制に係る人材育成」について

上記テーマを中心に議論した結果、都道府県域で活動する団体に対して期待されることを取りまとめたが、特に都道府県域の支援を行う団体として、災害 VC の運営が市区町村社協が中核となることから、委員会では、その役割として都道府県社協を想定し、議論で得られた示唆の再整理を行い、都道府県社協に対して提言を取りまとめることを決定した。

## 1. 都道府県域でのネットワークづくり

広域での支援体制を確立するにあたり、その土台となるのが都道府県域（以下、「県域」）でのネットワークである。とりわけ、専門職連携や多機関連携は県域でのネットワークづくりにおいて重要な視点である。これらの視点を考慮した上で、「都道府県域でのネットワークづくり」をテーマとして、運営支援者に対しグループインタビューを行い、県域を対象に支援活動を行う団体に求めることについて検討を行った。

まず話題に上ったのは、市区町村レベルで支援活動を行う団体には難しい、県域を対象に支援活動を行う団体ならではのネットワークづくりを、県域を対象に支援活動を行う団体にはしてほしいということである。

災害 VC を運営することになる市区町村社協にとって、広域で活動する団体と日常的にコネクションを築くことはなかなか難しく、広域で活動する団体は広域で活動する団体とネットワークを構築しやすいことから、市区町村社協は特に都道府県社協に広域で活動する団体とのネットワークづくりを期待していることが、インタビューを通じて明らかになった。

また、都道府県行政との日常的な関係づくりの重要性についても指摘された。特に都道府県社協には、災害時に行政から入手した情報を市区町村社協や支援に駆け付けた NPO 等に素早く提供し、スムーズな支援につなげる役割を期待されており、都道府県行政と日ごろから情報共有や交流を行っていくことが大切であるとの指摘がされた。

一方、都道府県社協が全ての支援ネットワークをカバーするには射程が広すぎてしまい、キャパシティオーバーとなってしまうことを懸念する声もあった。特に被災地が県内に複数点在するような大規模災害の場合、都道府県社協だけでは対応できる人・もの・情報に関する支援力を超える場合も予想される。また、他業種ネットワークの中には目的が明確にならず、形骸化しているものも少なくない結果、実際にネットワークを動かそうとしても、実行が伴わないケースもある。こうした事態を避けるため、複数の支援ネットワークが日頃からそれぞれの役割分担を明確にし、支援ネットワーク間で業務を共有できる仕組みの構築が、そしてその中核として県域のネットワークづくりにおける都道府県社協の役割が重要であることが、インタビューを通じて確認された。

役割分担の明確化の議論の中で指摘があったのは、専門職団体や有資格者団体との災害時の連携についてである。災害時に支援参加表明をする有資格者団体は存在するが、被災地ニーズに合致しないケースもある。県域でのネットワークづくりにおいて、被災地のニーズに合致しやすい有資格者団体との連携を強めていくことが求められることが、インタビューを通じて確認された。これに関連し、都道府県域の NPO 中間支援組織との連携や関係づくりを通じて、そのエリアで活動しているテーマ別や専門性のある NPO 等を巻き込む力が必要であるとの指摘もされた。

### グループインタビューで得られた期待される役割

- ① 市区町村レベルで支援活動を行う団体には難しい、県域を対象に支援活動を行う団体ならではのネットワークづくりが期待される。
- ② 複数の支援ネットワークそれぞれの役割分担を明確にし、支援ネットワーク間で業務を共有できる仕組みの構築が期待される。

図 7：グループインタビューの様子(4)



## 2. 都道府県域での支援体制と外部支援者との調整

広域、とりわけ県域での支援体制づくりにおいては、内部の体制を整えるだけでなく外部支援者を受け入れる体制をつくることもまた必要となる。これらの視点を考慮した上で、「都道府県域での支援体制と外部支援者との調整」をテーマとして、運営支援者に対しグループインタビューを行い、県域を対象に支援活動を行う団体に求めることについて検討を行った。

本テーマでまず指摘があったのは、県域で活動を行う団体やネットワークが、外部支援団体や災害 VC を運営する市区町村社協の特性をしっかりと把握することである。広域での災害が発生した場合に、市区町村社協がまず頼るのは、間違いなく都道府県社協である。都道府県社協は災害時に、広域で活動する NPO 法人等の団体と市区町村社協を繋げる役割を期待されており、そのためには都道府県社協が市区町村社協や外部支援団体の特性を十分に把握している必要がある。以上から、グループインタビューでは都道府県社協には市区町村社協、外部支援団体と日常的にコミュニケーションをとって、「顔の見える関係」を作り、その特性を把握することが重要であるとの指摘がされた。

続いて議論となったのは、外部支援団体との調整についてである。県域で活動する団体のうち、特に都道府県社協は災害時の先遣隊として活動することも多い。そのため、都道府県社協には事後に入ってくる外部支援団体との共通認識を確立し、市区町村社協など被災地の間に入ってコーディネートを行っていく場面が想定される。グループインタビューを通じて指摘されたのは、被災地社協と外部支援団体との調整場面において、都道府県社協には通訳機能はもちろんのこと、場合によってはフィルター（もしくは防波堤）の役割も期待されるという点である。外部支援団体に支援を依頼するか否かの意思決定は、あくまで地元中心となるが、都道府県社協にはその判断材料として、こういった団体なのか情報提供をする役割も期待されている。

県域の支援体制の構築において、都道府県社協をはじめとする県域で活動する団体はサポート役でもあり、当事者でもある。県域で活動する団体は地元主体を念頭に置きつつも、市区町村社協や外部支援団体などの価値観の共有化とそれを主体的に情報発信していく仕組みを整えることが求められることが、グループインタビューを通じて明らかになった。ただし、県域の強化が排他性を生まないように留意するべきとの意見もあった。

一方、市区町村社協には、都道府県社協等に支援ネットワークの管理を任せきりにするのではなく、被災対応後の復興も見据え、NPO 法人など他の外部支援団体による支援ネットワーク側からの意見をくみ取り、意思決定に反映できるような仕組みを整えていく必要があることもグループインタビューを通じて指摘された。

### グループインタビューで得られた期待される役割

- ③ 特に都道府県社協には市区町村社協、外部支援団体と日常的にコミュニケーションをとってしっかりと特性を把握することが期待される。
- ④ 被災地社協と外部支援団体との調整場面において、特に都道府県社協には通訳機能はもちろんのこと、場合によってはフィルターの役割も期待される。
- ⑤ 県域で活動する団体は地元主体を念頭に、市区町村社協や外部支援団体などの価値観の共有化とそれを主体的に情報発信していく仕組みを整えることが期待される。

図 8 : グループインタビューの様子(5)



### 3. 広域での支援体制にかかる人材育成

広域での支援体制を充実させていくためには、単に組織を作るだけではなく、人材育成もまた必要である。これらの視点を考慮した上で、「広域での支援体制にかかる人材育成」をテーマとして、運営支援者に対しグループインタビューを行い、県域を対象に支援活動を行う団体に求めることについて検討を行った。

人材育成の第一歩として、都道府県社協をはじめとする県域で活動する団体と、災害 VC を運営する市区町村社協が、お互いの実情をまずは知るきっかけを作ることが重要であるとの指摘が、グループインタビューを通じてなされた。お互いの実情の違いを把握しなければ、求められる人材像を描くことは難しい。お互いの実情を把握するには災害時だけではなく、都道府県社協と市区町村社協が日ごろから協働して事業に取り組んだり、人事交流などを行うことも重要であることとの意見があった。

またグループインタビューを通じて、社協内部だけではなく NPO 等外部支援団体との連携による人材育成が重要との指摘もなされた。特に広域での災害支援においては社協と NPO 等外部支援団体が協働で対処することが多いことから、社協と NPO 等外部支援団体が協働で支援プログラムを作っていくことは、単に災害時の支援プログラム実行の円滑化だけではなく、ネットワークづくり、人材育成の観点からも非常に重要であることが、グループインタビューで指摘された。支援プログラムを作っていくプロセスの中で、テーマ・分野別業務研修の機会があれば、NPO 等外部支援団体にも参加の門戸を開くことで共に知り合い、学び合いを通じて、新たな視点や気づき、工夫、応用となり互いの人材育成にもつながるのではないかという意見もあった。

NPO 等外部支援団体の方が被災者支援に関する経験豊富な人材が揃っている傾向があることから、人事異動等で担当者が変わったときなどは、社協と NPO 等外部支援団体とが共同で人材育成を行っていくことが双方にとって有意義であるとの意見もあった。

社協と外部支援団体の共同による人材育成の議論から、社協と外部支援団体をコーディネートできるような人材育成が重要であることも、グループインタビューを通じて確認された。コーディネート人材は社協だけではなく外部支援団体にも必要な人材である。社協と外部支援団体とでお互いにコーディネートできる人材を養成する最も有効な方法は、災害発生時の支援連携の実践である。グループインタビューでは、例えば災害時には日本赤十字社など情報発信力のある外部支援団体と連携し、相互に情報共有・発信をしながら人材を育成していくといった視点を支援の中に盛り込んでいくことが重要であるとの意見もあった。

## グループインタビューで得られた示唆

- ⑥ 求められる人材像を描くために、まずお互いの実情を把握する必要がある。そのためには災害時だけではなく、日ごろから業務協力を行うなど、県域で活動する団体と市区町村で活動する団体が接する場面を多く設定することが期待される。
- ⑦ 特に広域では社協と外部団体を結びつける場面が増えることから、社協内部だけではなく NPO 等外部支援団体と共同で人材育成を行うことで、お互いを知りながらコーディネートを行える人材を育てていくことが期待される。

図 9：グループインタビューの様子(6)



#### 4. その他、都道府県域での支援体制を検討するに当たっての意見

これまで「ネットワークづくり」「外部支援者との調整」「人材育成」の観点から広域での支援体制充実のために県域で活動する団体へ期待を洗い出してきたが、それ以外の要素として、特に都道府県社協に対し、グループインタビュー参加者からは主に下記のような意見が挙げられた。

- 都道府県社協の災害時の支援活動に関する成功事例と言えるものは少ないということが現状という厳しい指摘が多くされた。これは、支援のあり方が「属人」によるところが多く、組織としては「他人事」になっているからではないかという意見もあった。実際、都道府県社協に「他人事」と受け止められる対応があり、担当職員や関係者が苦勞したという指摘があった。このため都道府県社協においては組織として平時から市区町村社協について知っておくと同時に、共同募金による災害等準備金の活用などの資金調達を含め、必要な時に必要な人材や物資を派遣・調達できる体制を整えられているかどうかを鍵となるのではないかと。
- 都道府県社協職員が共通の認識を持つためには、管理職の災害ボランティアに対する考え方や職員マネジメントの視点も重要となる。平時から管理職に対する意識啓発も必要である。
- 災害時、都道府県社協は後方支援に回るため、現場で対応する市区町村社協との「心の距離」をいかに縮めるか、現場のスピード感をいかに共有できるかが鍵となる。そのためには、都道府県社協は恒常的に県域の状況を把握し、平時の事業を都道府県社協と市区町村社協が協働して行うなどして、都道府県社協と市区町村社協がお互いの実情を把握するしくみを作っていくことが必要である。
- 被災地での支援者の活動期間の長さは、都道府県内の社協からの派遣>ブロックからの派遣>個人の順となることが多い。活動期間が長い支援者ほど災害 VC での役割が大きくなる傾向が強く、結果として現場本位にならないケースも見受けられる。こうした事態を避けるために、都道府県社協は地元主体を念頭に、被災地社協が活躍しやすい支援となるよう調整を行うべきである。
- 都道府県社協が協定を結ぶなどして整備している支援ネットワークは形骸化している場合も多く見受けられる。これは平時の会議（ネットワーク）が形骸化しているため、災害時に結局役に立たないといったことが起きてしまうのである。こうしたことを防ぐために、例えば日本赤十字社や青年会議所といった外部支援団体との相互理解を深めるための情報交換の場を設けるなどして、定期的に支援ネットワークの使命や役割を再確認していくことが必要である。

## 5. 小括

広域・同時多発災害における都道府県等広域での支援体制のあり方について、グループインタビュー調査を行った結果得られた示唆について、委員会で改めて議論を行い、「都道府県域で活動する団体に期待される3つのこと」を取りまとめた。

### 都道府県域で活動する団体に期待される3つのこと

#### その1：マクロとミクロのネットワークの構築

広域での災害ボランティア支援活動において、県域で活動される団体に期待されることは、県域で活動している団体ならではネットワークングである。例えば広域で活動する団体は同じように広域で活動する団体同士（都道府県社協と日本赤十字社・日本青年会議所など）の方がマクロな視点でのコネクションを構築しやすい。また同じ組織同士という意味では都道府県社協と市区町村社協の緊密なミクロな視点でのコネクションも重要である。マクロとミクロの双方の視点にたったネットワークングを行い、それぞれ役割分担を明確にすることが、特に都道府県社協には期待される。【示唆①、②】

#### その2：内外組織の特性把握

ネットワークはたとえ一度しっかりと構築したとしても、利用されなければすぐに形骸化してしまう。ネットワークを有用なものにするためには、日常的なコミュニケーションを通じて相手組織の特性や価値観を把握し、非常時の役割分担を定期的にアップデートしていく必要がある。特に都道府県社協は日常的なコミュニケーションを通じて得られた外部・内部それぞれの組織特性に関する情報を、人材育成等を通じてネットワーク内に共有・発信していくことが期待される。【示唆③、⑤、⑥】

#### その3：コーディネーション

災害時に、特に都道府県社協は災害VCの運営主体となる市区町村社協のサポートの一環として、外部支援団体と市区町村社協をつなぐコーディネート役を担う場面が出てくる。これは、その1、その2で培われたネットワークと特性把握の真価が問われる場面であり、都道府県社協にはそれぞれの組織の「通訳」あるいは「フィルター」としての役割が期待される。災害時のコーディネーションを巧く行うためにはコーディネーションに長けた人材を確保しておく必要があることから、都道府県社協には社協内部だけではなくNPO法人など外部の支援組織と協働した人材育成も期待される。【示唆④、⑦】

なお、上記は一朝一夕に行えるものではなく、平時の取り組みの積み重ねが実を結ぶものである。都道府県社協には、組織内外での業務協力等を通じてお互いを知ろうとする姿勢を常に持ちながら、広域での災害支援の際に主体的な役割を果たすことが期待される。

## 【事例収録】2015/9/11 宮城・水害対応に関する座談会

日 時	2015年11月4日(水) 17:00~17:45
場 所	商工会館 会議室
参加者	【座談会参加者】
※敬称略	◎Community Empowerment Office FEEL Do
◎は座長	代表 栗原 英文 社会福祉法人 宮城県社会福祉協議会 みやぎボランティア総合センター 所長 大和田 学 社会福祉法人 石巻市社会福祉協議会 復興支援課 課長補佐 阿部 由紀 一般社団法人 コミュニティ・4・チルドレン 福祉・防災学習コーディネーター 菅原 清香 社会福祉法人 大崎市社会福祉協議会 地域事業課 課長補佐 加藤 大介
	※敬称略、順不同
	【一部参加】
	一般社団法人ピースボート災害ボランティアセンター プログラムオフィサー 上島 安裕

### (1) 座談会の趣旨

栗原 2015年9月11日の大雨によって、宮城県内でも多くの被害が発生しました。今回被災した大崎市社会福祉協議会（以下、大崎市社協）は、東日本大震災の際は、約半年間のあいだ石巻市社会福祉協議会（以下、石巻市社協）の支援をしていましたので、今回の支援は、被災地復興をしつつも支援を受けてきた石巻社協が、逆に被災した大崎市社協を支援するという、全く新しい支援のケースになりました。また、地元支援のNPO支援組織として、コミュニティ・4・チルドレンは、宮城県社会福祉協議会（以下、県社協）と当初から共に行動するというスタイルで支援に当たっていたと伺っています。

今回は被害に遭った地域の県社協から大和田さん、被災した市社協から加藤さん、支援に当たった市社協として阿部さん、そして地域のNPOの菅原さんに、それぞれの立場での振り返りをお願いできればと思います。それによって、今回の事案である「支援者と運営者の関係」が見えてくればよいと思います。

## (2) 支援の初動

栞原 まず、非常に早い段階からピースボートの上島さんは支援を進めていたと思いますが、なぜ大崎市に入ったのですか。

上島 石巻市社協の阿部さんから現場に行ってほしいとの要請の電話があり、大崎市社協の加藤さんと現地に入れるかどうかの相談をしました。ピースボートとしては体制を整える検討をし、現地で打合せを行った上で、果たすべき役割を確認しました。日数としては2～3日だったと思いますが、大崎市への支援活動を行いました。

栞原 阿部さんと大崎市に行った後、一定の期間共に活動を行ったとのことですが、石巻市社協としては大崎市社協をどう支援しようと思っていたのですか。

阿部 基本的に大崎市社協とはよく交流している間柄だったので、例えば、加藤さんがどのような人なのかということ、また、ほかの職員もよく知っているので、現場を担当する職員たちが現場に気持ちが入り過ぎないような調整が必要であること等について配慮しながら大崎市社協に入りました。

最初に加藤さんと全体像を話し合っ二人の役割を分担し、私は、支援の最前線となる現場で、地域全体の支援調整を任せられました。

民生委員・児童委員と自治会をつなげることも意識的に行いました。ピースボートの上島さんに助力の連絡をした背景には、地域を全く知らない団体等に現場を引っ掻き回さないで欲しかったのが一番の理由でした。ピースボートが入れば、それは防げると思ったからです。ボランティアの調整はピースボートと社協が協働して行うことで「面」的な地域支援ができますので、最終的に挙がってくる「点」の福祉ニーズを社協側が拾うことを考えていましたが、実際は被災規模等の見積もりが甘く、結果的にはピースボートに面的なサポートをお願いするようなことにはならず、今回は社協で十分カバーできる範囲だったので、ピースボートには短期間のサポートを集中的に行ってもらい形となりました。

栞原 地元社協の職員や地元関係者が、被災した地域や住民の元へ出向いた場合、支援に行ったきり帰って来ない職員がよく見受けられます。このことは逆に言う「社協職員こそが日頃から地域の支えとなっていて、地元住民と会話することが社協職員の使命」だと思っている職員が数多いということです。その意味では、出過ぎることのない支援も必要です。冷静な視点で、被災した社協がなにをすべきなのかということがわかった上で、地元社協職員が動けるようにする必要がありますということが阿部さんの話から言えると思います。

またNPO法人といっても、色々なタイプの団体がいるということがわかりました。団体名のみを見ると非常に大きな組織であるような感じを受けたり、代表として訪れた人はいかにも代表というように見えるのですが、実は後ろには数人しかいない組織があったりします。NPO、社協と大まかに分けてしまいがちですが、お互いを一括りにするのではなく、それぞれが持っている機能や役割、実行力といったものを繋ぐかといったことを決めていくことも必要だと思います。

### (3) 役割分担

栞原 支援の初動は、被害を受けた県社協・市社協、支援に来る社協、そしてNPOの三者が、お互いにどのようなやりとりを大切にしようと考え、どのような役割分担を行い、なにを達成できるのかということを整理しておくことが重要です。菅原さんは地元支援Pとして今回支援活動をなさいましたが、NPOとしては社協とどのようなやり取りがあり、どう役割分担をしたのか、教えてください。

菅原 9月10日の常総市の堤防決壊のニュースを見て、千川原さんと連絡を取り合っていました。今回は支援Pとして栞原さん、千川原さんと菅原の3人で共に動いていたので、千川原さんと宮城の様子も見ておこうという話になりました。11日の10時くらいになり、渋井川の決壊が大崎市で起こったというニュースを見たときに、改めて千川原さんと連絡をとりました。今回はどのように動くか相談したところ、まず県社協との協働を考えようということになり、すぐに県社協に連絡をとりました。その時点で大和田さんが大和町社協に行くと同い、大崎市社協にも県社協の北川さん、柳本さんという方がくるという話を伺っていたので、そうであれば私たちもNPO単体で動くのではなく、県社協と最初から一緒に動こうということになりました。大和町は千川原さんが地理的にもすぐ近くに住んでいたため、行ってもらうことになりました。私は大崎市社協に普段から福祉学習関係でもお世話になっていたため、大崎市社協に行かせてもらうという旨を伝えました。そして現地集合で県社協と共に現地入りをしました。

栞原 一人は大和町社協張り付き、一人は大崎市社協に張り付きとなったということですが、県社協の立場、支援Pの立場でそれぞれ運営支援者もしくは運営者として大切にしたい視点等がありますか。

大和田 実質、私は大和町社協張り付きではなく、県社協の災害VCの方も立ち上がったため、そちらの調整を担うこととなりました。

大和町社協へは若いスタッフが常駐で張り付いていましたが、それだけでは不足していた状況であったため、スポットで支援に入ったというところです。県社協スタッフは運営支援者としては、まだまだ経験不足で、最初の数日間は「運営者」になってしまい、知らぬ間に現地までのボランティアの送迎などをしていました。それを聞いたとき、それは私たちの役割（運営支援者の役割）ではないと説明し、被災社協の事務局長や職員等と相談をしながら物事を進めなさいと伝えました。わからないことについては現地の方と相談をなさいという話をしてはいましたが、「これでは不十分だな」というのは感じていました。

スポットで入る際は、常駐ではないので流れがわからないため、常駐している方々や、仙台宮城NPOセンターの方、相互支援協定に関連した社協職員と連携を図りました。今回宮城県では2つの協定を発動させて運営支援を行っており、大和町の方では、仙台都市圏協定の支援を発動させたため、事務局である仙台市社協の職員と調整をしながら情報収集を行いました。その中で、県社協の立場として、NPOの方々が地元社協の方と話をすること、県社協として話をすることを分けながら話を聞いて、自分が言うべきことと他のメンバーが言うべきことを分けて発言していました。

#### (4) 周囲の支援の活かし方

栞原 被害を受けた大崎市社協としては、周りの支援をどう受け止め、どう活かそうとしましたか。

加藤 東日本大震災以降、県内の社協職員で、宮城県内35社協による災害時相互支援協定を作りました。2014年6月に協定は締結されたのですが、その立ち上げに私や阿部さんなども関わらせて貰いました。私は1期目の議長を務めました。まさかその協定を自ら発動するとは思いませんでしたし、県内社協の職員の皆さんで4年間かけて積み上げてきた協定を活かさないといけないという思いは強く頭にありました。この協定をうまく活かさないと、自分たちが積み上げてきたものが嘘になってしまうと思ったからです。それと同時に、この4年間立ち上げのために災害ボランティアセンターのあり方などについて、多くの方々とさまざまな議論や検証をしてきたので、今回の災害VCの運営において、それを自ら否定することはできないと思いました。

栞原 協定を活かすという話でしたが、組織のトップの判断をサポートする内部体制は構築できていましたか。

加藤 大崎市社協の事務局長（常務理事）は行政出身の方ですので、組織の管理やリスクマネジメントにおいて、普段から大局的な判断をしてくれていましたので、私としては、リアルタイムで現場の活動状況や職員の状態、支援段階の進捗状況などの情報をタイミングよく的確に伝え続けることを意識しました。そのことによって組織としての意志決定のスピードを高めることが重要だと思ったからです。

また、私が今回描いていたのは、従来までのよくある片づけセンターとは異なる、福祉的な視点を持った「福祉型災害VC」の運営を目指したいということでを繰り返し繰り返し何度も職員ミーティングなどで言い続けました。実際に、会長や事務局長にも現地に同行して貰ったり、被災者の方や被災地域の小学生など直接話してもらう機会を設けたりしたところ、大崎市社協の災害VCの方針は、福祉的な災害VCであるということの意識共有を図って貰えたと思います。

私は、今回はそのような組織の運営調整である内側の動きに徹したため、直接的な支援活動となる外側の動きについては、様々な方の支援の力を借りつつ、特に石巻市社協の阿部さんや美里町社協の永沼さんに全面的にお任せしました。そのことによって、自分は行政や関係機関等との調整や支援スキームなど運営全体のコントロールのみに注力することができたので、過去の災害VC運営者の方ほどの苦労は経験していないのではないかと振り返っています。

阿部 現場サイドとしては、加藤さんに伝えればなんとか上層部まで伝わるという仕組みがあるということは、とても楽なことでした。

加藤 今回最も重要なポイントを担ってくれたのは、総務企画課長だったと思います。そのため課長とは、情報共有を徹底的に行い、ビジョンや判断基準を一致していく必要があると思いました。課長は、もともと被災した古川地域の出身であり、

きっと想いとしては誰よりも自分が現場に出て支援にあたりたかった人だったと思いますので、現場がうまくいくように最大限の調整や配慮をしてくれました。そのためにも災害VCの現場として、「なぜ今こうした判断(決裁)が必要なのか」ということを様々な情報をもとに客観性のある説明責任を果たす必要がありました。もちろん、それは大崎市社協が、総勢730名を超える大規模な組織だからこそ組織的な意思決定が重要であったというのもあると思います。

栗原 社協の中でシフトや役割分担をするときに意識したことはありますか。

加藤 東日本大震災以降、法人内部の社協職員に対して災害ボランティアに関する研修を行ってきました。大崎市社協には事業所数が多いため、全体的に社協の職員という意識はあまりなく、施設の職員だという意識が色濃かったのも事実です。近年では、人事異動も多くなってきたこともあり、社協のことを勉強させる機会として災害ボランティアコーディネートの研修会を継続的にやってきました。今回は、他の地域の支所などから応援をもらう職員についても、研修受講者であったり、今後受講予定であったりした職員を優先的に配置しました。

阿部 大崎市社協を見ていると、災害VCをやるだけで人を動員したという印象はあまりなく、福祉に徹するセンターだとずっと言い続けていました。以前から災害に備えた福祉専門職チームを大崎市社協は作っていて、まず初動では、避難所や周辺の地域を訪問調査し、災害ボランティア活動が落ち着き始めると、次に、石巻市社協で育成した地域福祉コーディネーターや沿岸部の被災社協の訪問支援経験の豊富な職員たちをいいタイミングで入れてくれて、個別に回れるような職員が各社協から派遣されて計600世帯以上を巡回しました。そこで「気になる家庭」、「気になる人」という見方で対応していきました。そのデータをまた専門職チームや地域包括支援センター、行政の保健師さん等に福祉ニーズとして引き継ぎました。

加藤 大崎市の民生部長さんとの話し合いで、民生部としてどう動こうかという話になったため、保健師と地域包括支援センター、災害VCとが連携しながら情報共有を行い、健康相談として一通り巡回することになりました。それが終わってから災害VCとして各応援社協の職員が大崎市社協の職員と組んで、地域を歩いて、福祉ニーズの高いと思われる気になる人のデータをまとめ、多職種によるエリアカンファレンスを行い、それを専門職チームにもう一度最終的なアウトリーチによる確認をしてもらい、それぞれの方が必要と思われる社会資源への振り分けと繋ぎを行いました。被災エリアの約600戸全てを目標設定し、応援頂いた職員総動員で行った結果、600戸全ての訪問活動を達成することができました。

栗原 支援者の所属は限定されないのですか。支援Pから行く人もあり、例えばNPOの上島さんが来ても、同じ被災した住民に対する支援者であることに変わらないのですか。

加藤 変わりありません。地元住民にとって必要で適切な支援の力であれば所属を限定することはあまり考えていません。

栗原 そうなると、地元が喜ぶ支援者を派遣できるネットワークの構築が非常に重要になってくるということですね。

## (5) 運営者と運営支援者の違い

栗原 東日本大震災から今回の平成 27 年度関東・東北豪雨で、運営者から運営支援者になったことについて、立場の混乱はありませんでしたか。

菅原 支援の初動は県社協と共に入って、運営の中でも相談しながら支援を行っていましたが、支援 P と県社協の間で役割分担をした際に、石巻市社協の阿部さんは既に地元の社協の職員さんと対等に運営を担う立場になっていましたし、美里町社協の永沼さんという方も帯で支援に入っていたのですが、永沼さんは災害 V C の基幹的な機能となるボランティアコーディネートを中心的に担って下さいました。永沼さんも立ち上げ当初から来て下さっていて、そのお二人と県社協さんと自分の役割分担を考えました。

結果としては、総務班として加藤さんの近くにいましたが、最初からそこに入ろうと思って入ったのではなく、運営支援者との役割分担の中で自分はそこに入るべきだと感じたから入った、というところでした。何が必要かを考えた結果、まずは「地元の人の望むこと」をしたいと思ったからです。加藤さんとは、節目節目でどういう役割を望むかを伺っており、相談しながら支援を続けました。

運営支援者の経験者としての立場で言うと、「誰かに話を聞いてほしい」という思いが強くありました。今自分が行っていることや現在起きていることを客観的に見てどうなのかということと、次に何をすればいいのかということ、中長期的な視野を持った場合に何をすべきなのかということが、様々に交錯して難しく感じました。指示を出してほしいのではなく、ただ自分の中で整理ができるように、客観的に話を聞いて意見を言ってくれる人が欲しかった、ということです。自分でできることは限られていますが、まずは皆さんの話を聞いて、そこから自分ができることを考えていこうと思って対応しました。

栗原 運営支援者の後方支援者が欲しい、ということだと思います。自分が行っていることが正しいのかという不安に駆られることは十分にあります。例えば被災者が少し体を動かせるようにしようといった支援はあるとして、その「支援を行っている支援者への支援」が大事ではないか、ということだと思います。

## (6) 協定について

栞原 加藤さんのお話の中で「協定」というテーマが出てきましたが、社協の協定はどのようなになっているのですか。

大和田 各社協によって様々ですが、各社協が結んでいる協定を包括する形で地域の協定があり、調整役は県社協が担っています。個別の市町村間には協定は存在しません。

県社協としては3つの協定があります。ただ、例えば仙台圏域を取り巻く15の市町村、NPO等の外部支援者との間に協定があります、といった時に、誰がその協定の内容をハンドリングしているのか、それともお互いの関係だけでやっているのかがわかりづらいというのがあります。

東日本大震災で、高知県と東松島市の社協が協定を結んだりするなど、個別の協定の数はどんどん増えています。それによって人の動きや支援の動きが複雑化しているのも事実です。協定が支援の足枷になったり、手順が優先されたりすることもあるということを、支援に携わる者としては知ったり整理をしておく必要があると思います。そうでないと、協定が結果的にスムーズな支援の妨げになる可能性があると思います。

栞原 運営者は当然被災者なわけですが、たとえ非被災者であったとしても、協定を含めて被災者間をどう取り持つかという危機意識の持ち方次第で、支援の質が変わってくるということなのだと思います。

## (7) スムーズな支援ができた理由

栞原 これまでお話をいろいろ伺ってきましたが、なぜ今回のケースではこんなにもスムーズな支援が行えたのでしょうか。

加藤 4年前から東日本大震災について、フェーズごとに繰り返し支援の振り返りや検証を行っていたため、その結果や反省が社協職員に根付いていたことに加えて、震災から沿岸部社協を中心として積み重ねてきた地域福祉コーディネーターなどの人材・経験・技術といった財産があったからではないでしょうか。

栞原 時期からすると秋の収穫時期であったり、共同募金スタートの時期だったりしたと思います。自分の家のことをさておいて、現場に駆けつけられたというのはなぜなのでしょう。

阿部 NOが言えない間柄だったためだと思います。そのため被災社協としても、発信するオーダーにもこだわりましたし、支援社協としても、そのオーダーに対して適材適所、欲しい人材が欲しい時に提供できるように心がけたというのが大きかったと思います。

## (8) まとめ

葉原 社協の人的ネットワークの重要性は、今後社協が目指していくべき方向性を検討していく上で、極めて重要であるということだと思います。被災した人が、「あの時応援してもらったから今度はこちらから支援しよう」と次々に被災地へ応援に行くことはよくありますが、時期を見誤ると結果として迷惑になってしまうこともあります。自分が運営者だった時にこうして欲しかった、こうしてもらってうれしかったという支援を、運営支援者になったらできるようにしていくことがポイントなのだろうと思います。(座談会終了)

図 10：座談会の模様





**第三章 都道府県域における  
災害ボランティアセンター  
への支援体制の強化に向けて  
(提言)**

## 提言の視点

本報告書の作成にあたっては、災害ボランティアセンターの運営支援のあり方に関する小委員会として、災害 VC の運営を支援した様々な支援者へのグループインタビューの結果をふまえて、都道府県域（以下、「県域」）における支援のあり方についての検討を行った。提言としては、単に都道府県社協をはじめとする県域における活動団体への期待を提示するものではなく、期待されることに内包される要素を有機的に結びつけた、県域支援のあるべきモデルを提示することを試みることにした。

また、全国域において災害支援を行う NPO・NGO が民間の側から全国域でのネットワークを組織化する動きがあるなかで、県域での災害 VC の支援体制を強化する視点から期待される全国域でのネットワーク組織の役割について、委員会としての提言を行った。

以下、この2つの検討結果について提言とする。

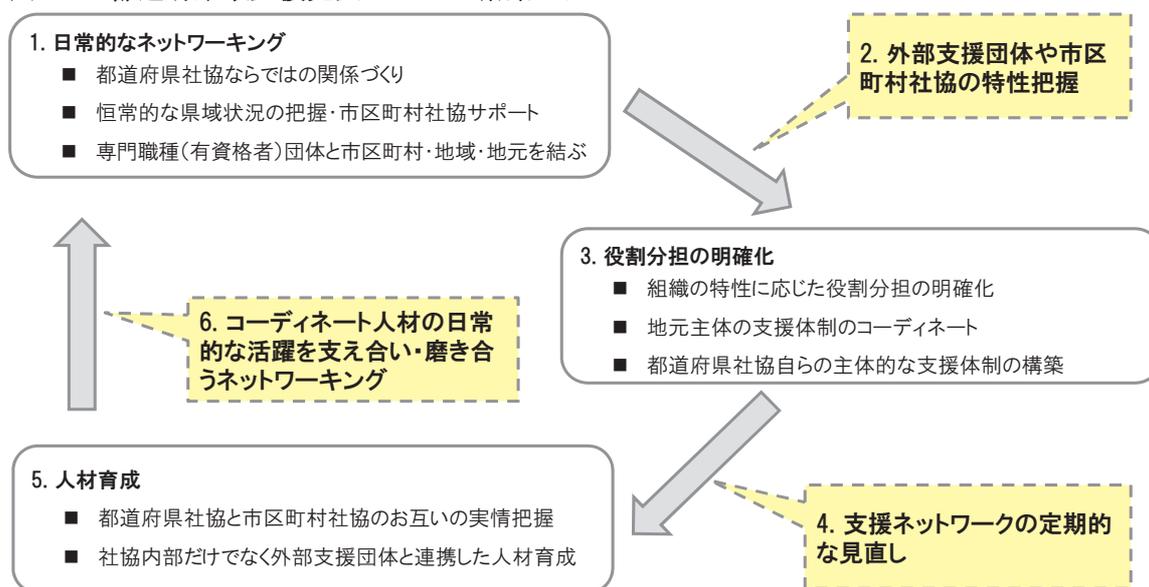
### 提言 1. 「都道府県域支援充実のための循環モデル」の提案

県域における災害 VC への支援については、「都道府県域でのネットワークづくり」や「都道府県域での支援体制と外部調整」、「広域での支援体制に係る人材育成」など、それぞれに充実・強化を図る必要がある。

しかし、これらの課題には、互いに関連し合う内容も多く、また単に災害 VC の支援ということだけでなく、日頃の市区町村域の取り組みや専門職団体や支援組織との関係性、県域の地域福祉の推進にも関わるものであり、個々に取り組むものではなく、これらの課題を相互に関連づけながら取り組むことが重要である。そこで、これらの課題に内包する要素を有機的に結びつけた循環モデルを提案するものである。

委員会で提案された「県域支援充実のための循環モデル」は、下図の通りである。

図 11：都道府県域支援充実のための循環モデル



### **(1) 日常的なネットワーキング**

県域支援充実の基点として、都道府県社協には都道府県社協ならではのネットワーキングが求められる。これを実現するには他の広域で活動する外部支援団体や行政との連携はもちろん、市区町村社協や専門職種団体との日常的なコミュニケーションもまた必要となる。例えば事業協力を行う機会を設けるなど、都道府県社協と外部支援組織、都道府県社協と市区町村社協の接点を増やしていくことができれば、コミュニケーションの機会が増し、ネットワークが強化されていくことになるはずである。

### **(2) 外部支援団体や市区町村社協の特性把握**

外部支援団体や市区町村社協との接点が増えれば、それだけ組織の文化や特徴、組織に所属する人の有り様を知ることが出来る。平時から都道府県社協が外部支援団体や市区町村社協の特性を把握していれば、被災地ニーズに応じた適切なサポートや支援のコーディネートを行いやすくなる。

### **(3) 役割分担の明確化**

都道府県社協が外部支援団体や市区町村社協の特性をしっかりと主体的に把握できる体制を整えられれば、災害時の役割分担をより明確化することが出来るようになる。外部支援団体の役割を明確化することができれば、いざ災害が起きた場合もどの支援をお願いし、どの支援については遠慮してもらうのかを適切に判断ができるようになる。都道府県社協には外部支援団体と市区町村社協のコーディネーションが求められることが多いが、それぞれの特性に基づいた役割分担が明確になっていれば、コーディネーションがスムーズに行われる地元主体の支援ネットワークが確立されることになる。

### **(4) 支援ネットワークの定期的な見直し**

役割分担が明確となった有機的な支援ネットワークは非常に有用であるが、時間が経つにつれて硬直化したり、形骸化してしまうケースがある。こうした事態を避けるためには単なる日常的なコミュニケーションを続けていくだけではなく、支援ネットワークそのものを定期的に見直していくことが重要である。

### **(5) 人材育成**

支援ネットワークを機能させるための定期的な見直しを行っていくと、都道府県社協、市区町村社協、外部支援団体の実情が見えてくるようになる。実状が見えてくれば災害時にどんな支援人材が必要かも見えてくる。求められる支援人材が明らかになれば、そのための人材育成の在り方も見えてくる。その意味で、人材育成は社協内部に留まらず、外部

支援団体とも共同で行っていくことは、お互いをさらに理解し合うだけではなく、特に都道府県社協職員に求められるコーディネーション能力を高めるのにも有効である。

## **(6) コーディネート人材の活躍**

社協と外部支援組織との共同で鍛えられたコーディネート人材は、都道府県社協と外部支援組織、都道府県社協と市区町村社協を結ぶキーパーソンとなる。このコーディネート人材の日常的な活躍こそが、(1) で示した日常的なネットワーキングを加速させていく。

災害 VC の運営支援者へのグループインタビューによる結果から得られた示唆を有機的に結びつけた好循環が、県域支援の充実をもたらす。都道府県社協にはこの「県域支援充実のための好循環モデル」を意識しながら、メンバーシップ、パートナーシップの成長を生み出す循環を促進することが求められる。

## 提言 2. 「全国域の団体・ネットワークに期待される役割」

本委員会では、全 3 回を通して運営支援者に期待される役割、都道府県等広域での支援体制のあり方について検討を行ってきた。このことをふまえ、調査研究員会として地域の支援体制を充実・促進するうえで、全国域の団体やネットワークに期待される役割について検討を行った。東日本大震災、また近年の同時多発・広域での災害に対する支援、また今後発生が予想されている南海トラフ地震や首都直下地震等の大規模災害に備えるべく、全国域の団体でも様々なネットワークが構築されているが、これらの団体または団体同士のネットワークに対して期待される役割としては以下の 3 点があげられた。

- 広域的な支援を機能させるためには、まずは県域での支援の充実が大前提であり、そのために県域でのネットワークの構築が不可欠であることを確認した上で、平時からネットワークが県域で構築・運用されるよう働きかけていくことが重要である。そしてそのような取り組みの共有を図れるよう、全国段階において情報交換を平時から進めていくことができる場の設定を行っていくことが、県域から期待される全国段階の団体やネットワークの役割である。
  
- 行政との連携の関係では、都道府県で設置される災害対策本部等と都道府県社協やNPO等の民間団体の関係者が情報共有することが必要である。とくに、広域災害の場合、災害時に県内の情報が最も集まるのは県の災害対策本部であり、県域全体の状況を考慮し、被災者支援のために調整等を行う窓口として、都道府県社協やNPO等が逐次、災害対策本部の情報をキャッチアップすることは重要である。  
そのために、全国域の団体・ネットワークがその必要性を国に示し、災害時のみならず、平時からの県域における防災会議等にも都道府県社協や民間団体が出席し情報共有を図るよう、国を通じて都道府県や民間団体の双方に働きかけていくことも全国段階の団体・ネットワークならではの役割である。
  
- 何より大切なことは、災害時の支援において県域の関係者や担当者が、自分たちの立ち位置、市区町村や関係団体から、平時と発災時にそれぞれ何を求められているかを意識することである。被災した市区町村にとっては、最も頼りにするのは県域の支援者であろう。こうした県域に求められる役割・期待を意識づけることが重要であり、県域での人材育成のためのプログラム作りや意識共有のための機会提供なども全国段階の団体・ネットワークに期待される役割である。

以上

この事業は、厚生労働省 平成27年度 生活困窮者就労準備支援事業費等補助金  
社会福祉推進事業により行ったものです。

厚生労働省 平成27年度 生活困窮者就労準備支援事業費等補助金社会福祉推進事業  
「ボランティア・市民活動支援に関する調査研究事業」報告書

## 災害ボランティアセンターの支援体制の強化に向けて

---

平成28（2016）年3月

社会福祉法人 全国社会福祉協議会  
災害ボランティアセンターの運営支援のあり方に関する小委員会

東京都千代田区霞が関3-3-2 新霞が関ビル（〒100-8980）

TEL 03-3581-4656 FAX 03-3581-7858

<http://www.zcwvc.net/>

（地域福祉・ボランティア情報ネットワーク）

印刷 大東印刷工業株式会社

