8/27(土) 12:50～17:00
防災実践者による分野別のディスカッション
(1)市民セクターの連携

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 副部長
園崎 秀治　様

第1回防災推進国民大会　2016.8.27

民間セクターの連携の深化

～今日の災害と災害ボランティアセンターを通じた市民による支援～

社会福祉法人 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
園崎秀治

Contents

1. 災害ボランティアセンターと
   社会福祉協議会（社協）

2. 支援のネットワークと広域支援体制

3. 災害ボランティアセンターをめぐる課題

1. 災害ボランティアセンターと社会福祉協議会（社協）

〇1995年の阪神大震災では多くのボランティアが被災地支援にあたり、それを契機に制度が整備され、災害ボランティアも位置づけがなされてきた。

〇ボランティア・市民の力をより活かすために、ボランティアセンターという機能が整ってきた。2004年の中越地震以降は、被災地域の自治体ごとに社会福祉協議会（社協）が中心となって災害ボランティアセンターが設置されることが一般化してきた。

〇特に、東日本大震災においては、社協がその運営主体として、全国196箇所で災害ボランティアセンターが設置された。

〇近隣住民の助け合いが災害により機能しないところを、ボランティアの力を借りて、復旧・復興に向けて、被災者が自立・生活再建することを目指す。

〇「被災者中心」「地元主体」「協働」の三原則で運営される。

〇ボランティア活動としては、泥かきやガレキ撤去作業のイメージが強いが、被災地では様々な活動が行われている。

〇災害ボランティアセンターでは、被災者からの支援ニーズとボランティアの活動をつなぐ他、多くの調整が行われている。

社協が災害VCを運営する意味

●地域を基礎に活動を展開

●・日常的に住民と接している（地縁組織と顔の見える関係がある）

●・センター閉所後は、社協の本来的機能として、被災者の生活支援、被災地の復興支援にあたる（生活支援相談員による支援など）

●地域福祉を推進する団体としての機能・事業

●・ほとんどの社協は平常時から「ボランティアセンター」という機能を有する

●・福祉の相談機関・福祉サービス事業者として要援護者を把握している

●・もともと使命として、地域の生活課題を把握し、解決する機能を有している

●・行政や幅広い機関・団体とも関係を構築している

●・民間としての機動力がある

●全国的なネットワークを有する組織

●・すべての自治体に存在する

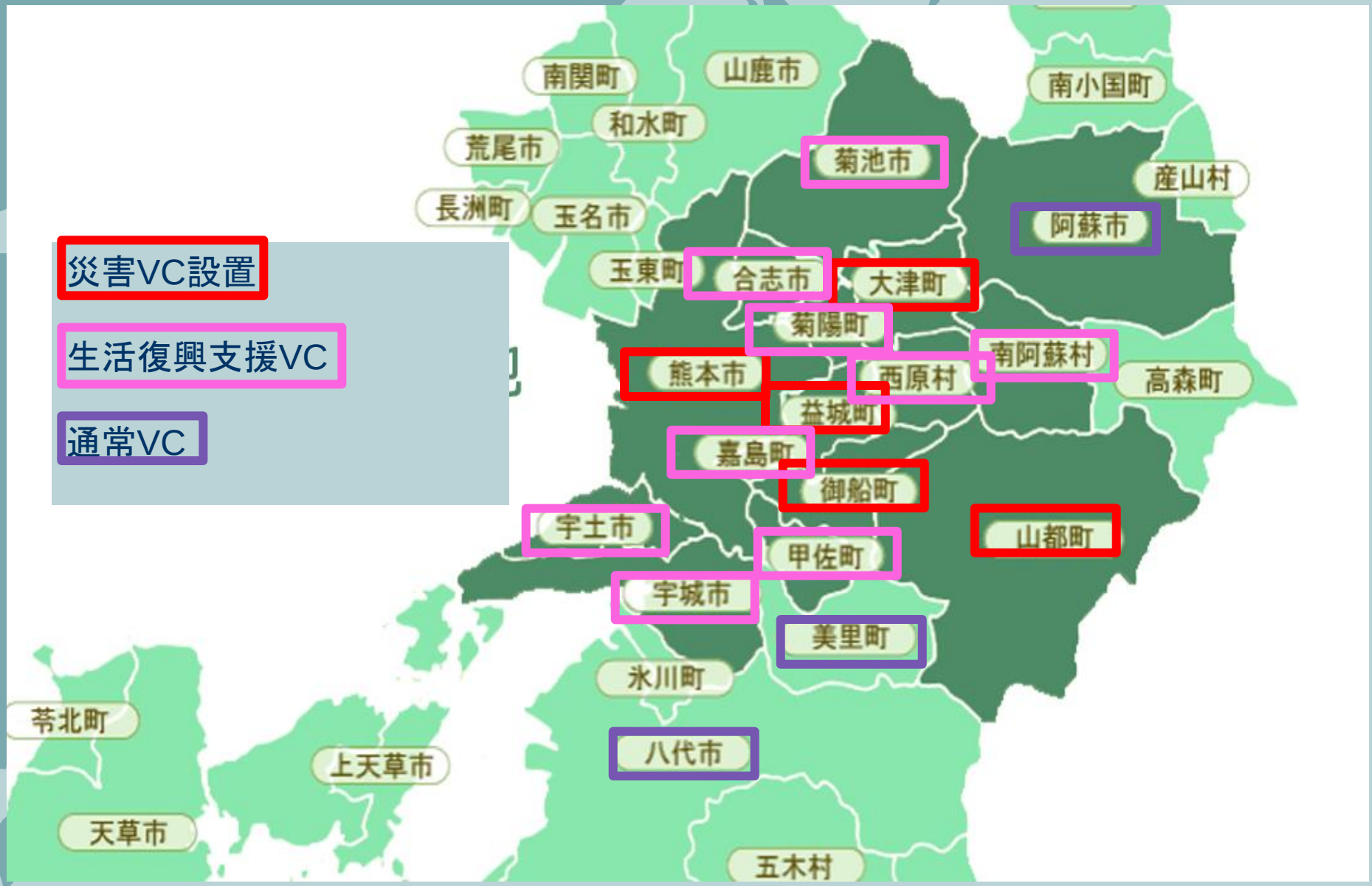
●・全国的なネットワークを有している　　等

災害ボランティアセンターで行われていること（災害VCの機能）

- ●被災状況の把握と行政等、関係機関などとの連絡調整
- ●被災者ニーズへの対応：ニーズの受付・相談、被災世帯調査・ローラー作戦の実施、潜在ニーズの発掘、ボランティアの活動調整、専門機関や被災者支援制度へのつなぎ
- ●ボランティアの募集：地元関係者を通じた募集を始め、支援関係者を通じた広域での募集、ホームページ等による募集
- ●ボランティアのマネジメント：円滑なボランティア活動への配慮（受付、オリエンテーション、活動調整、ボ安全・健康管理等）
- ●様々な支援活動・支援への資源などの調整(資機材の調達・集積や調整)
- ●広報：被災者へ支援活動(センターの存在・活動を依頼できること)の告知、ボランティア募集、マスコミ対応、活動状況の記録・発信
- ●運営体制の整備、スタッフ・コーディネーターの調整
- ●苦情対応　●支援プログラムの開発
- ●活動保険加入のための事務　●活動資金の調達　●庶務や会計
- ●災害VC閉所の検討と生活支援への移行　等

熊本地震　ボランティアセンター設置状況　一覧

（8月12日時点。熊本県社協資料をもとに作成）

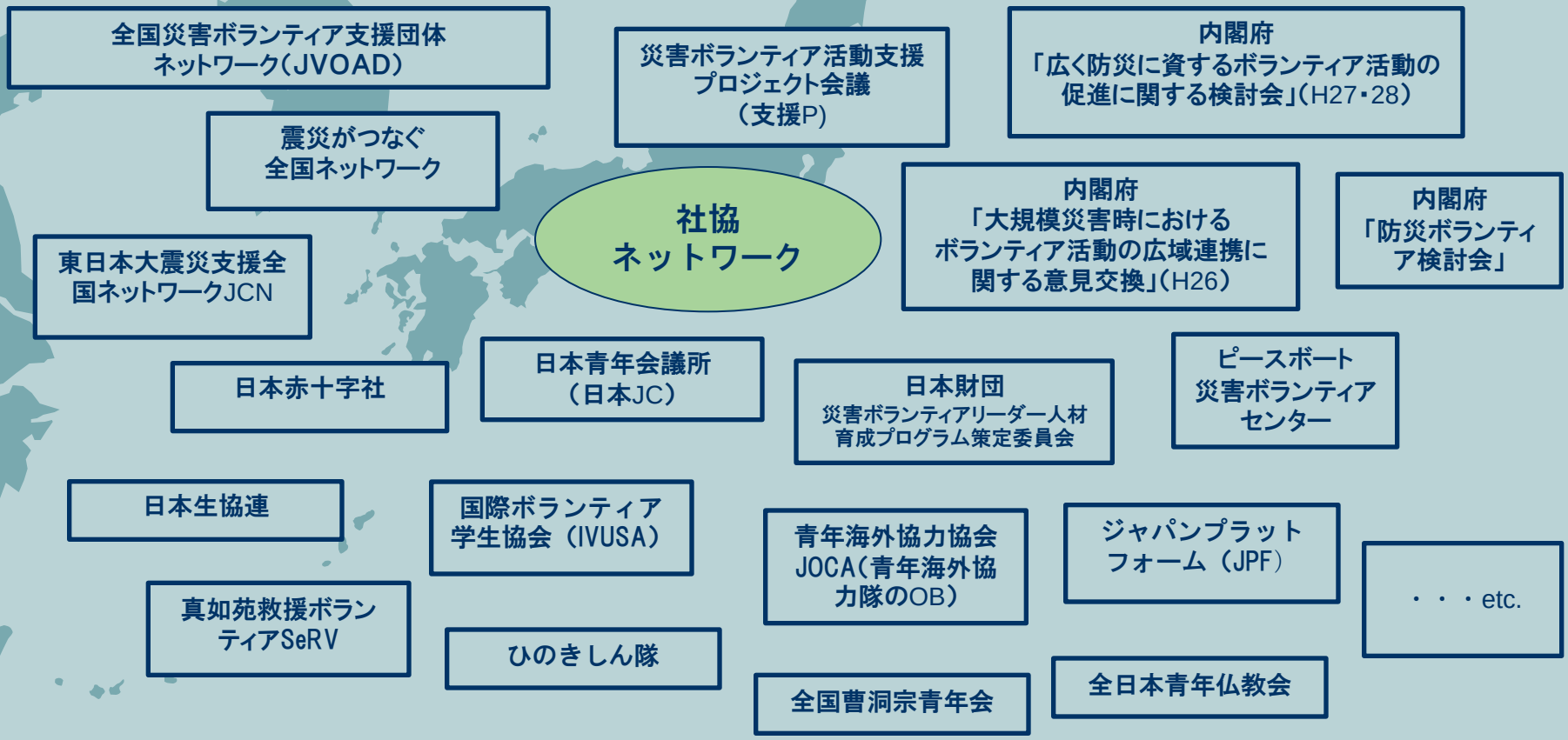


※熊本県災害VCサイト掲載地図を転用

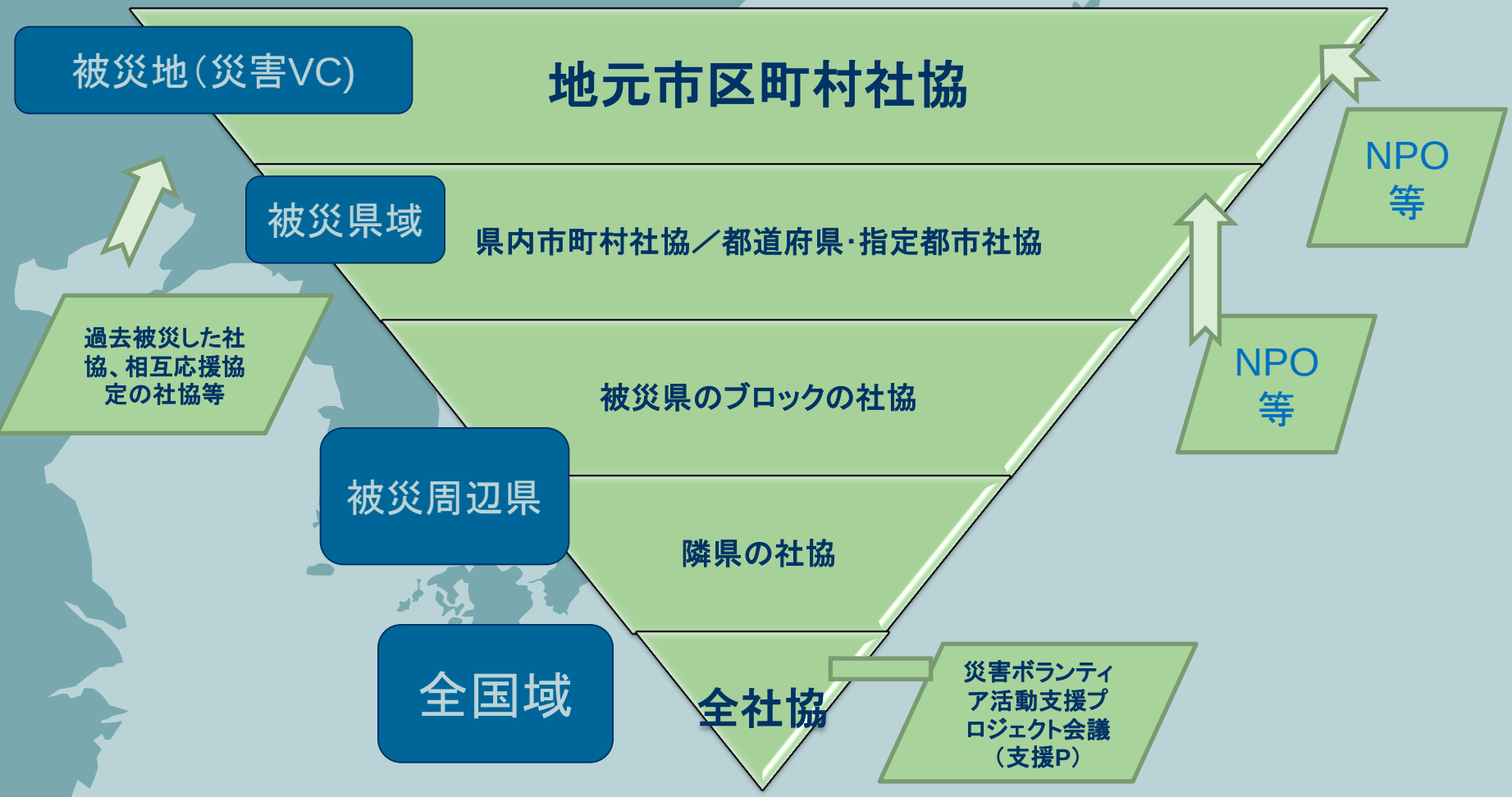
2. 支援のネットワークと広域支援体制

- 東日本大震災以降、全国段階で災害関係者の様々なネットワークが連携を模索し始めています

平時からの顔の見える関係の構築をめざす



社協ネットワークにおける災害VC支援体制



全社協・地域福祉推進委員会　とりまとめ

「社協における災害ボランティアセンター　活動支援の基本的考え方　―全国的な社協職員派遣の進め方―」（H25.3.25）

〇社協における災害ボランティアセンターによる活動支援の考え方

〇災害ボランティアセンター運営に関する基本的考え方

〇全国的な社協職員派遣の手順　〇活動資金の調達　〇平常時の取り組み

多様なセクターとの連携

災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（支援P）とは

◆支援プロジェクトは、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、2005年1月に中央共同募金会に設置

◆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をめざし、人材、資源・物資、資金の有効活用を促す仕組みづくりなど現地への広域的・即応的支援に向けて、災害ボランティア活動の環境整備を行う

◆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実施

◆平常時には、災害支援に関わる調査・研究、人材育成や啓発活動を実施

◆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

支援Pの支援の柱

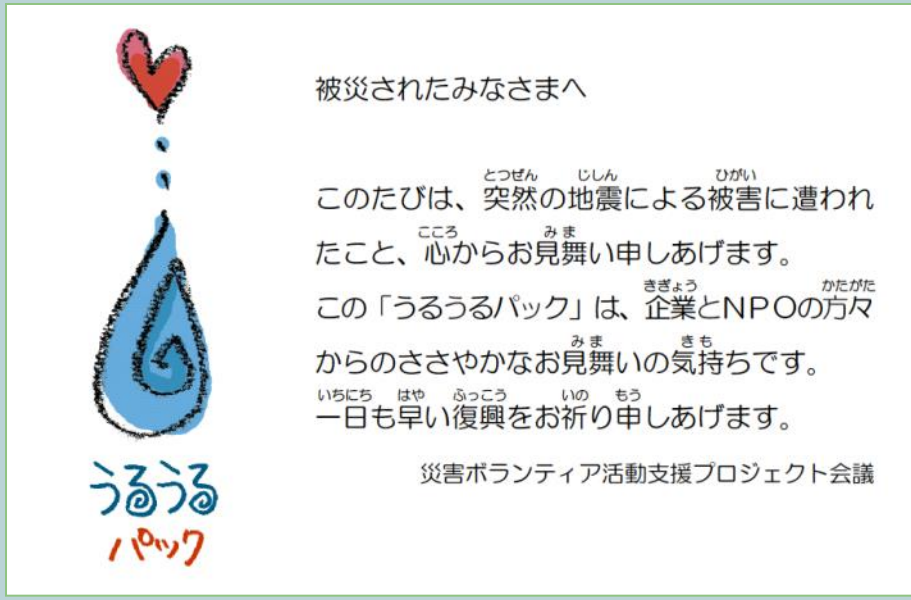
◆「ひと」:
現地災害ボランティアセンター、社協の支援のための運営支援者を派遣。(支援Pの委員の他、全社協の研修講師陣・研修修了生の中から協力を得て実施)

◆「もの」:
日本経団連1%クラブとの連携により、現地災害ボランティアセンターが必要とする備品や車両(リース)の調達などを企業からの寄付を募って実施(調整を支援プロジェクトが行い、現地の負担を減らす)。また、日本経団連と1%クラブ会員企業への協力要請を通じ寄せられた物資をパック化し(うるうるパック)、現地災害ボランティアセンターに提供することで、被災者に直接手渡される。

◆「資金」:
日本経団連と1%クラブが会員企業に呼びかけ、ボランティアセンター支援(運営支援者経費等)、中長期的な被災地主体の復興プロジェクト経費等への助成のため、企業の寄付や社員募金の受け入れを実施。

被災者支援に活用できるもの　―「うるうるパック」

- 被災地域の方々が必要とする物資を一旦県外で集約し、各世帯に配付できるようにパックしてお届けするもの。
- 災害ボランティアセンターで、被災者の方々とのコミュニケーションの円滑剤、被災者を応援する心を届ける手段として、知恵と工夫を凝らして配付。
- 届け先や時期など、被災者の方々のニーズによって、詰め合わせ内容にバリエーションをつけている。
- 支援Pだけでなく、災害VCやNPO／NGOにも、意義が浸透し、手法が広がる。



JVOAD 全国災害ボランティア支援団体ネットワーク

理事団体

- 特定非営利活動法人国際協力NGOセンター(JANIC)
- 特定非営利活動法人 ジャパン・プラットフォーム(JPF)
- 震災がつなぐ全国ネットワーク(震つな)
- 公益社団法人日本青年会議所(日本JC)
- 特定非営利活動法人日本NPOセンター(JNPOC)
- 社会福祉法人全国社会福祉協議会(全社協)
- 日本生活協同組合連合会(日生協)

等

（検討中団体）日本赤十字社、日本YMCA同盟等

3. 災害ボランティアセンターをめぐる課題

【活動の適切な時期について①】

●発災直後の報道により、「助けたい！」と日本中から多くのボランティアが現地に入る傾向が年々強まっている。

◆ボランティア活動は救急救命ではない

発災後72時間以内の生存率云々の緊急救命とは、活動の目的・意味が異なる

◆適切なタイミングは災害の種類・被災状況によって異なる

水害は水がひいた後、衛生面等からもできる限り早い対応が望まれる。泥だし・掃除・災害廃棄物撤去・消毒等を人海戦術で行うことで、より早い生活復旧につながるケースが多い短期集中型。

地震は被災状況の把握・家屋の危険度がわからないことには作業が開始できないため、活動先のニーズ調査に応急危険度判定も含めた時間を要することから、徐々にボランティア活動先が判明する性格上、少しずつ長期間にわたって作業が発生し続ける。

土砂災害・噴火・雪害等、状況によって、対応にかかるタイミングは様々。

被災者の状況にあわせた支援が必要であることの広い共通理解が求められる

【活動の適切な時期について②】

◆ボランティア中心（≠被災者中心）にならざるを得ないVC

●地域防災計画に災害ボランティアセンターの設置が記載されるようになってから、発災直後に災害ボランティアセンターの設置を迫られる（「早く立ち上げろ」という外圧）状況が多発。
●マスコミも、真っ先に被災地の社会福祉協議会を取材することが常態化。
●その時期に、活動先の調整ができない中で、ボランティアが一日に集中すること（例：2014年広島市の1日3000人超え）は、ボランティアの数のボランティア活動先の紹介が不可能となり、活動できず帰る、何時間も待機する、という状況を生むことに。
　→災害ボランティアセンターの処理能力不足と報道される等、その後の支援の支障に。

・適切ではないタイミングでのセンター立ち上げが、後々まで支援体制整備に不具合を起こすことにつながってしまっている。
・「来てしまったボランティア」の量にあわせた無理矢理のニーズ調整（数あわせの活動）に追い込まれる。
・災害VC側としては、「災害VC設置宣言」と、「災害V募集時期」「災害V活動開始時期」を区別して、外に対して発信する工夫が重要。

これらは、災害VCにおける多様できめ細やかな活動から遠ざけつつある問題にも
　作業系ボランティア以外を紹介できなくなっている現実
　現場職員が陥るジレンマ

【地元主体を今一度考える】

●災害により、災害以前からの地域課題が可視化される

↓

それらの課題に向き合えるのは地元の人だけ。

長期的に支えていくことを見据えた支援（それが「被災後の平時」となる）

●被災者（地元・住民）をエンパワメントする、自立を促す支援を意識していく

（支援過多の依存状態に陥ることや、突き放した自己責任論ではない自立支援）

↓

支え合いの地域を再建するための関係づくり

「自立とは、依存できる先を増やすこと」

（人は依存なくしては存在し得ない）

【あらためて協働とは】

●協定締結、連絡会議等協議体の結成、マニュアル策定を平時に取り組むのは良いが・・・

形だけの協定/ネットワーク組織になっていないか？

- その構成員が「対等」に「主体性をもって」動く協働体制となっているかどうか（事務局 VS 構成員になっていないか）。
- それぞれの役割を平時に議論し、コンセンサスを得る作業を行っているか。
- 文章に落としきれない様々な災害時に遭遇する事態に、互いに話し合って進められる関係を築けているか。
- 「マニュアル」「協定」は、『考え方ガイド』であるべき。
  動きを規制するもの（手順書等）であってはいけない。
  （状況次第で、前例と異なる判断を要する場面が続出するのが災害対応）

【多様な支援を行うための連携】

●災害VC設置主体としての社協の外からの認識

この10年で劇的な変化

中越地震以降、被災地の社協が積み重ねてきた支援実績は多様な支援関係者から一定の評価を得るに至っている（地域防災計画の中での社協の位置づけ等）

→ このことが「公認災害VC」的風潮（その他は非公認？）に

一般ボランティアを中心とした窓口である社協災害VCは、活動内容等に一定の方針（制限）を設定せざるを得ない

（避難勧告地域への対応、重機による危険を伴う活動、田畑、墓地、生業支援・・）

社協災害VCの対応範囲と異なる活動をどう活かすか

→ 専門性のあるボランティア活動のための調整機関の必要性、役割分担、社協災害VCとの連携

【公助・共助の役割・機能、官民連携の意味】

●その活動は民間(ボランティア)活動なのか

・公的サービスの「都合の良い補完」になっていないか

（本来の行政サービスが手が回らないための代替としての依頼。災害廃棄物処理・移動、避難所運営、河川等公的土地の清掃、等）

⇒ただし、その時点の状況を総合的に踏まえて、
あえてそこを対応するという判断もあり得る

・制度による補償が存在するかどうか

（激甚災害法による補償：農林水産業、中小企業に対する特別補償etc、
田畑→農業災害補償法、等）

・(緊急期後)その支援は地元の生業を阻害していないか

【県域の支援体制充実の重要性】

・県域の複数自治体の同時被災・広域被災の災害が多発している。
・加えて、南海トラフ地震や首都直下地震といった今後発生が予想される大規模災害や、台風等による同時多発広域災害に対応するため、全国域での支援体制の構築を進めているが、そのためにも足がかりとなる都道府県域の支援体制の充実が必須である

◆災害ボランティアセンター（市区町村）への支援

県内同時多発被災に対応する。支援の過不足の調整、市区町村の支援拠点への寄り添い。

◆平時からの県域ネットワーク体制づくり

実際の災害時に機能する県域のネットワークのあり方とは。連携先として想定される相手とは。複数のセクターによる協働体制で臨まなければ乗り切れないのが広域災害。

◆ブロック域等広域の連携

県域同士の連携による支援（社協ネットワークのブロック派遣等）の現状と課題。

【被災地から求められる運営支援者とは】

●ブロック派遣のシステムから見えてきた課題

・支援者の滞在期間と関係性構築

滞在が長いほど信頼と把握が進み、VCの中核的な支援が可能になる。 また、繰り返し（複数回）支援に関わる効果は大きい。この実現のためには？

・引継ぎの問題

公的な引継書によるものでは、具体的個人情報を含む引継ぎが困難

・後方支援者からの応援体制（チームとしての支援）

現場で直面した課題について、派遣者がすぐに相談できる後方支援体制があるかどうか

・「支援」の原則に関する共通理解

派遣者が協働や地元主体、「提案地獄」問題という、支援の大原則を踏まえているか。（派遣者の一定スキル/知見の担保。一人の「マズい」言動がブロック全体の評価に・・・）

・幹事県の役割

先遣・シフト調整だけが役割？　派遣中に必要な総合調整機能をどう担うか

・フェーズに合わせた柔軟なシフトチェンジ

日々状況の変化する被災地の実態に合わせた派遣先・人数等の速やかな変更を可能とする工夫ができるかどうか

【災害VCの重責と社協本来ミッション】

災害ボランティアセンターを担う役割が、小さな組織である市区町村社協にとって組織全体で取り組む「重責」となっている点について

◆地元社協職員にしかできないことは何か

VCの運営は外部からの経験者に一定程度任せることは可能。
「地元の職員でしかできないこと」に関われる体制を如何に作るか。

・住民に対して顔の見える支援
（足を運んで話をしながら状況確認する　→　安心感につながる）
・地縁組織のパワーバランスや住民間の感情等に配慮した調整
・止めることができない対利用者業務・・・

◆「被災後の平時」は、被災前の平時とは違うということ

被災後、住民の生活再建支援に関わる社協は、それが社協体制の大きなミッションとなることから、組織全体の大きな体制変更が求められる
→　その体制が「被災後の平時」となる
・如何に早い段階でその体制を作る（シフトチェンジ）をするか。
・災害ボランティアセンターを通じて関わってきた被災者支援の関係性を活かした体制に。

BCPを踏まえた社協の組織全体としての支援を平時から考える必要性