

防災の世界を解剖する ③

災害ボランティアセンターを 民間事業体に託す自治体

～「社協」の災害対策を考察する～

一般社団法人 ADI災害研究所

理事長 伊永 勉

受け皿になってしまった実態

今年8月、大阪市北区社会福祉協議会（以下「北区社協」。また社会福祉協議会を「社協」と略す）は、南海トラフ巨大地震発生を想定して、災害対策訓練を実施した。

大阪市で昼間人口の多い梅田地区を有する北区社協が、地震発生後にどのような対応がとれるかが検証の目的だが、これだけ大規模な災害が続く時代にあつて、大阪市の24区にある総ての社協での災害対策本部訓練は初めてということだ。

東日本大震災で見られたように、災害ボランティアの活躍は目覚ましいものがある。阪神・淡路大震災の平成7（1995）年をマスコミが「ボランティア元年」と称してから23年、災害時のボランティア活動は、なくてはならない市民活動の一つとなった。そして、これらのボランティアの受け皿となり、被災者のニーズとのマッチングを行なうボランティアセンターを、被災地の社協が担うということが当然のように展開されており、市町村の地域防災計画には、災害ボランティアセンター設置を社協に位置づけるように記載されるようになって

た。

念のために言うが、社協は行政ではなく社会福祉法人という民間事業体である。

過去を振り返ると、阪神・淡路大震災では、災害ボランティアという言葉が社会的に認知されておらず、社協も本来の福祉業務で手一杯となり、ボランティアの応援を受ける側にあつた。1997年日本海重油災害において、福井県から石川県の海が油まみれになった時、阪神・淡路大震災の被災者やボランティア経験者が、テレビの画面などを通じて応援しようとする機運が高まつた。

自然発生的に集まるであろうボランティアのための受け皿を造る必要性を感じた私は、発災当日現地に入り、すぐに福井県の防災課を通じて県社協に連絡し、ボランティア保険の適用などを引き受けてもらった。

加えて、災害ボランティアセンターの運営には、地元の青年会議所がかかわるということで、社協によるボランティアセンターの運営となり、約40万人のボランティアが活動できる環境が整った。

それ以来、信頼できる社協が災害時のボランティアの受け皿となる災

害ボランティアセンターを開設することになっている。

しかし、その後の相次ぐ災害を通じて、それでよいのかという疑問を感じて来た。

日常の社協は、福祉やまちづくり事業において、人的にも予算的にも余裕のない中、福祉活動を行なっているが、災害発生により本来の活動に加えて、災害ボランティアセンターの設置や運営は、大きな負担を強いるのではないだろうか。被災地の市町村が、地域住民の生活支援の総てに責任を持つのは当然のことであり、応援協定による行政間の支援体制や民間事業所との協定も充実して来ている。

被災地市町村にとっては、自らの人的・物的な条件が不足する中で、不特定で人数や活動期間も不安定なボランティアの受け入れと管理は、通常の行政業務には馴染まない。そのため、日常からボランティア活動にかかわっている社協に託すのが得策ということなのだろう。

災害ボランティア数を見ると、東日本大震災で参加した人数は、2011年5月11日までの2カ月で約13万人（全国社会福祉協議会 東日



災害対応・復興の成否はボランティアの統括がカギを握る

本大震災災害ボランティアセンター報告書より算出)、熊本地震では2016年5月末までの約1カ月半で7万人(熊本県社会福祉協議会ホームページより算出)と、災害発生直後から多数が集まり、受入れや活動の管理は、大変な労力を必要とすることが伺える。

社協は保有する人材や資機材が不足する中で、日常の支援対象者とは別に、災害時の避難者や在宅の被災者などへの物資の配給や清掃など、ボランティア活動をコントロールする

という、日常とは違った仕事をしなければならぬ。

そこで重要な問題は、不特定のボランティアの安全管理や活動の調整を、社協だけで賄えるのだろうかということだ。

災害ボランティアセンターの作業としては、ボランティア活動の前に行なうオリエンテーションや健康チェック、保険加入と宿舍などの準備や確認から、活動の種類による安全ルールの設定、さらに被災者のニーズと活動のマッチングなどのコーディネータ業務である。

様々なNPOやボランティア団体のリーダーとの調整も重要な役目となり、これらのことを現地社協が総て担うのは厳しい。災害ボランティアセンターの運営支援者を、どれだけ早く確保できるかは、その後の活動の成否にかかっていると言える。地元社協の負担を軽減して活動の効率を挙げるには、市町村や都道府県からの支援は重要な条件ではないだろうか。

また、運営支援のできる災害ボランティアコーディネータが必要であるが、ある程度知識が必要となる。平成12〜13年に、当時の総務省消防

庁の依頼を受けて、災害ボランティアコーディネータ養成マニュアルを作成したが、このようなマニュアルやガイドラインは、3年もすれば古くなり、常に改定しなければならない。しかもそれには実体験した方々の新たな知見がいかに活用されるかが大切だし、マニュアルがあればできるということではない。

幸いなことに、最近では様々な災害現場を体験したNPO団体や経験豊かなボランティアリーダーも育っている。

そのため、災害ボランティアセンターの役割である、被災者ニーズの把握やボランティア参加者へのオリエンテーションなどを引き受けてくれるようになり、社協の負担も少しは軽くなったようにも思える。

福祉と緊急事態への同時対応

ただし問題は、災害ボランティアセンターの運営のことだけではなく、社協本体の災害対策のあり方である。社協は、全国に市区町村社協と都道府県社協があり、それぞれ社会福祉法人として独立している。

震災に関には社会福祉法人全国社会福祉協議会という組織もある。多く

の社協では、正規の職員を存分に雇用する余裕はなく、短期間雇用の職員やパート職員が多い。

日常の福祉と地域支援業務、老人ホームや作業所を含む福祉施設の支援、地域の高齢者などの見守り支援、地域包括支援センター(介護保険法で定められた、地域住民の保健・福祉・医療の向上、虐待防止、介護予防マネジメントなどを総合的に行なう機関)の運営など、社会福祉法人という民営の事業体でありながら、ボランティアと共に、市町村の福祉行政の多くを補完している。

社協は、災害発生時には、もちろん事務局内に社協としての災害対策本部を設置しなければならないし、日常業務の要配慮者支援の継続と共に、災害により発生する要支援者への支援を行なうことになるが、同時に災害ボランティアセンターの設立もしなければならない。

災害時にも、要配慮者への支援はしなければならず、道路や交通機関が損傷し停止している中、安否確認や応急支援は急を要する事態であり、場合によっては、生死にかかわる緊急事態への対応を、消防署と共に社協も対応しなければならない。



社協災害対策本部訓練の様相

はなかった。

また、普段福祉活動を行なっている様々な障がい者の中には、日常での顔見知りの担当者でなければ心を開いてくれない人や、知らない人が突然声をかけたり、身体に振れることに恐怖を招くということもある。社協の職員や介護の専門職の存在は最も重要なこととなる。

このように、社協の役割を考えると、防災計画や災害対策訓練など予め災害対策をしつかりしておく必要がある。

北区社協には災害対策実施要項というものがあり、災害対策委員会を立ち上げて、災害への対応マニュアルの作成や情報伝達体制の確立、研修会や訓練実施、関係機関との連携、資器材の確保といった計画の作成要領が書かれている。

そして、災害発生時の応急対応編には、災害対策本部設置と非常参集基準について書かれているが、災害時の具体的な役割分担や職責範囲などの記載が少ない。災害ボランティアセンターを設置することは明記されているが、この災害対策実施要項だけでは、災害対応について何をしなければいけないのか充分ではない

と思う。

北区社協訓練で噴出した課題

北区社協の訓練の話に戻るが、今回の訓練では、勤務中に大地震発生ということで、事務局も出先の福祉センターなども職員が揃っていることを前提とした。北区社協の正規職員は20名程だが、非常勤パートを含めて80名余りになる。実際に大規模な災害が発生すると、勤務時間内であっても、家族の安否が気になる職員は一時帰宅するだろうし、時間外の場合は、地震によって公共交通機関が停止して、緊急参集に時間がかかることを考えると、即座に対応できる職員は、ごく少数と考えられる。

今回は、訓練に先立って、講義と備蓄の点検を行なった。災害時の対応を全く考えたことのない臨時職員を含めて、自分が何をすればよいのか分からない職員もあり、社協としての災害対応の意義と目的、さらに注意事項などを学習した。

自分の日常の仕事の延長で、例えばお年寄りの介護にかかわっているのであれば、地震発生でその人の安否を確認して、動けない場合には介助してあげるといった、直接できる活動

は理解しやすい。

しかし、組織としての災害対策の役割を理解するのは、なかなか大変なことだと痛感したようだ。講義の後、備蓄している資器材や食料などを1カ所に集めて点検を行なった。中には、こんなものがあつたのかという発見もあり、それぞれ目的別に整理して倉庫に収容することができた。また、非常食のアルファ化米を実際に作って試食もした。

訓練の流れは、地震が発生し、それぞれ自分の身を守った後、通常業務を中止し、10分間で通常の事務局の執務室を対策本部に造り変え、ボランティアセンターを4階の会議室に設置し、事務用品や掲示板、電話の増設(今回の訓練では無線機を準備)など、備品設備の調達と配置を行なうというプログラムだった。

災害ボランティアセンターは、社協と離れた区役所横の区民センターに開設することになっているが、今回の訓練では便宜上社協の建物内に設置した。事務局に設置された災害対策本部では、本部長以下の統括班と事業復旧班を10人程度の幹部職員で構成している。

一方、災害ボランティアセンター

このため、災害ボランティアセンターの運営は、社協の保有する陣容では重度の負担を課すことになってしまう。

阪神・淡路大震災では、避難所ではない福祉会館に周辺住民が無理やり避難し、車いすや介護資器材が持ち出せないという事態が起った。住民に指定避難所の認識が行き届いていないことが原因だったが、社協の通常の業務が滞ってしまい、ボランティアの受入れや管理を行なえる状態ではなかった。

は、総務班、車両資材班、ニーズボランティア受付班、コーディネート班、救護ボランティア支援班、福祉避難所対策班、施設事業所調整班、総合相談班で構成されていた。

もし、大規模な災害が発生したら、ほとんどの区民は区役所や消防、警察などに問い合わせや支援を求め、福祉事業者や、日常で交流の深い要配慮者や家族などは、社協を頼って電話や訪問して来るだろう。災害ボランティアセンターの設置は、災害の規模にもよるが、少なくとも発災直後ではなく、地域の被害状況が把握できる数時間後から翌日以降でなければ、準備も間に合わない。ニーズボランティア受付班、コーディネート班、救護ボランティア支援班以外は、災害対策本部での構成にして、時系列を追って災害ボランティアセンターに移行する方が、効率がよいのではないだろうか。

また事務局だけではなく、出先にある包括支援センターや子育てを含む様々なセンターでの業務継続は重要であり、初期対策を個々の責任において実施していくことが望まれることから、事前の防災計画やマニュアルの作成が必須ではないだろうか。

大いに参考にすべき西宮方式

災害ボランティアには、限られた期間に集中的に活動する人達と、人数は減少するものの、継続して復興まちづくりを支援する人達がいる。社協は、地域の福祉やまちづくりにおいて、住民に信頼されている組織である。そして、この両方の人的パワーを結集することは、被災地となつた地元市町村にとって、不足する部分を補つてくれる、貴重な戦力ではないだろうか。災害ボランティアセンターを設置することによって、被災者の一人ひとりへのケアから、避難所運営支援、物資搬送、がれき撤去などの活動に統制がとれるようになることは、すなわち自治体業務の補完そのものと言える。

その受け皿である災害ボランティアセンターの運営を社協と、賛同するNPOやボランティア団体に託している現状でよいのだろうか。ボランティアパスの認定や、高速道路無料化などは解決したが、災害ボランティアの位置づけに自治体がかつと積極的にかかわるべきではないだろうか。

阪神・淡路大震災時の西宮市では、民間13団体が集まって立ち上げた西

宮ボランティアネットワーク(NVN)が、被災者支援窓口になることを市として公的に認定し、市当局は復旧復興に専念することを、当時の市長がマスコミを通じて発表した。

その結果、交通機関が無料になり、企業からの支援物資が大量に届き、国の施設も開放され、ボランティア資金も集まり、宿舎もできるなどの支援体制が整い、17万人のボランティア支援体制が充実して、約80カ所の避難所の運営もできた。ある企業から「支援したいがボランティア団体が多すぎて、提供する相手が決まらなかつたが、公的に発表があつたので、安心して提供できた」とのコメントを頂いた。これが「西宮方式」として記録されている。

このように自治体の首長の一言で世の中が動いたという実績がある。その決断は、市職員とボランティアリーダーの密接なコミュニケーションによる成果だが、連携が重要であることは、明らかである。

福岡県では、大学や、NPOと協働で実行委員会を設立し、平成29年7月九州北部豪雨による被災地の支援を目的とした大学生災害ボランティア支援センターを、朝倉市に隣

接するうきは市の道の駅に7月22日に開設し、県内外から広く学生などを受け入れ(宿泊可)、被災家屋の復旧作業はもとより、避難所や災害ボランティアセンターの運営支援など多様なニーズに対応している。社協が担う災害ボランティアセンターを支援する体制が被災地復興に大きくかわるし、災害ボランティアセンターのあり方を市町村には、今一度見直してほしい。



災害ボランティアセンターの訓練。混乱・課題噴出もよい経験となる