

非常時に備えた 現地災害ボランティアセンター準備 ガイドライン

（「現地災害ボランティアセンター設置運営マニュアル」補足編）

**滋賀県社会福祉協議会
滋賀県災害ボランティアセンター**

平成25年(2013年)3月

はじめに

平成23年(2011年)3月11日に発生した東日本大震災では、東北地方を中心に広範囲において甚大な被害をもたらされました。

震災被災地においては、全国から多くのボランティアが駆けつけ、その活動が復旧・復興に向けて大きな力となりました。被災者の状況に応じた様々な活動に柔軟に対応する災害ボランティア活動は、今回の震災において不可欠な存在としてあらためて認識されることになりました。

被災地では、「災害ボランティアセンター」が各地で設置され、その存在が広く知られることになり、その重要性も再認識させられることになりました。「災害ボランティアセンター」は、「被災者を支援したいボランティアの思い」と「支援を受けたい被災者のニーズ(困りごと)」の窓口となり、双方の思いを調整し、つなぐとともに、SOSを出しにくい被災者などのニーズ把握に努め、その解決を図るための役割を担っています。

そして、被災地の「災害ボランティアセンター」は、各市町村の社会福祉協議会が中心となりボランティア関係団体等との協働により運営され、全国の社会福祉協議会職員やNPO、NGO等が応援に駆けつけることで効果的な活動になった一方で、互いのミッションや流儀の違いを超えることの難しさも課題となりました。

本県においても、多くの個人・団体が現地でボランティア活動を行い、およそ100名の社会福祉協議会職員が現地災害ボランティアセンターの運営スタッフを経験してきました。

私たちは、いつどこで発生するかもしれない災害に対し、このたびの震災の支援経験を活かした備えを進めていく必要があるとの思いを強くし、本県においても、滋賀県災害ボランティア活動連絡会構成団体や福祉施設協議会、災害時要援護者当事者団体をメンバーとした「滋賀県災害支援活動推進委員会」を立ち上げ、災害ボランティアセンターのあり方を再検討し、①現地支援、②広域調整、③要援護者支援の役割を果たすための機能を平常時から強化するため、滋賀県災害ボランティアセンターを常設化することになりました。

また、現地(市町)災害ボランティアセンターについても、災害ボランティア活動体制整備を進めることが喫緊の課題であることから、平成25年3月の滋賀県防災会議において、県地域防災計画が見直されたところです。

現地(市町)災害ボランティアセンターが、被災者のニーズとボランティアの思いをしっかりとつなげるためのセンターとなるためには、発災してからその体制や活動内容を検討しては、初動が遅れ円滑な運営が困難になることは過去の被災地からの教訓であり、平常時から「迅速に設置し、円滑に運営できる体制」を検討し準備を進めておく必要があります。

平成19年に策定した「現地災害ボランティアセンター設置運営マニュアル」では、発災後の設置運営についての手順が中心となっていますが、このガイドラインはその補足版として、平常時の体制整備に向けた準備について考え方や方法を示しています。

是非とも、このガイドラインを、市町の「災害ボランティアセンター」の体制整備を進める際に活用していただくことを願っています。

平成25年3月

社会福祉法人滋賀県社会福祉協議会
滋賀県災害ボランティアセンター

目次

はじめに	1
I 本書の位置づけ	3
II 災害ボランティアセンター設置・運営への備え	4
1 設置の判断基準	4
2 設置の手続き	7
3 設置場所	8
4 組織体制・運営スタッフ	9
5 資機材	10
6 資金	11
7 閉鎖	12
III 災害ボランティアセンター運営の 中核を担う社会福祉協議会の事前準備	14
1 災害時の社協の役割、支援活動、視点の共有化	14
2 職員の参集	14
3 非常時の意思決定	15
4 事業継続計画（BCP）の策定	15
5 災害ボランティアセンター設置運営のための平常時の準備	18
おわりに	19
非常時に備えた、災害 VC 設置に向けての体制チェック・シート	20

I. 本書の位置づけ

- 本県における災害ボランティアセンター設置運営の共通マニュアルは、平成19年1月に滋賀県災害ボランティア活動連絡会が策定した「現地災害ボランティアセンター設置運営マニュアル」（以下、「設置運営マニュアル」）である。



- 「設置運営マニュアル」は、発災後の災害ボランティアセンターの設置と運営の手順を示したものであるが、迅速な設置と円滑な運営のためには、平常時からの準備が不可欠である。
- 本書は、非常時に備え、災害ボランティアセンターの設置運営体制を平常時からどのように整備しておくのかについて整理したガイドラインである。
- なお、「設置運営マニュアル」は、「滋賀県地域防災計画」で現地（市町）災害ボランティアセンター運営の基本資料として規定されており、本書はその補足資料となる。

Ⅱ. 災害ボランティアセンター設置・運営への備え

- 非常時における、災害ボランティアセンター設置の判断、設置の手続き、設置場所、組織体制、運営スタッフ、資機材、資金、閉鎖の判断と手続き等については、市町行政、市町社会福祉協議会と関係団体の間であらかじめ協議し、標準型を定めておく必要がある。
- また、その基本的な考え方と行動については、「市町地域福祉防災計画」で規定することが定められている。
- 「市町地域防災計画」で規定した基本的な考え方と行動の具体的な内容についても、書面化し、設置・運営にかかる関係者が共有することが望ましい。

「滋賀県地域防災計画」では、市町災害ボランティアセンターの設置運営について、「市町本部は、市町社会福祉協議会と連携して市町災害ボランティアセンターを設置する。市町は、災害ボランティアセンターの設置およびその運営の主体や体制、業務等について市町地域防災計画に規定することとする。また、市町災害ボランティアセンターおよび市町本部はボランティアの必要数、支援業務内容、受付場所、受入体制等について速やかに県災害ボランティアセンターに連絡する。」と規定している。

1. 災害ボランティアセンター設置の判断基準

ポイント

- ・ 災害ボランティアセンター設置の判断基準を、地域防災計画で規定する。
- ・ 設置の意思決定は、どの場で誰が判断するのかを書面化しておく

- 滋賀県においては、県本部が設置された時、県本部が設置されない場合においても滋賀県災害ボランティアセンター運営協議会が必要と判断した場合、「滋賀県災害ボランティアセンター」が非常時体制に移行すると「滋賀県地域防災計画」で規定している。
- 市町においても、市町本部が設置された時および必要とされる時は災害ボランティアセンターを設置するというルールが標準である。
- 状況に応じて適切な判断ができるよう、「設置運営マニュアル」による判断基準を参考に、市町行政、市町社会福祉協議会、関係団体であらかじめ協議し、合意内容を「市町地域防災計画」に規定しておくことが望ましい。

常設型「滋賀県災害ボランティアセンター」の 非常時対応への移行基準

『滋賀県地域防災計画 震災対策編 ボランティア対策計画』

(2) 災害ボランティアセンターの設置と運営

【大津市域を除く県内で震度7程度の地震が発生した場合】

オ 県災害ボランティアセンターを、速やかに、非常時体制に移行し、
県庁内において運営する。

【大津市で震度7程度の地震が発生した場合】

カ 県災害ボランティアセンターを、速やかに、非常時体制に移行し、
県本部が設置される施設内等において運営する。

【県本部は設置されないが、県災害ボランティアセンターの設置が必要と判断される場合】

キ 滋賀県災害ボランティアセンター運営協議会で非常時対応への以降
の有無を検討し、必要とされる場合は、県立長寿社会福祉センター内
において運営する。

判断基準（「設置運営マニュアル」より）

①被災の規模

- ・ 災害救助法が適用されるなど大規模な災害により、多数の被災者の生活に重大な危機が生じ、自力での復旧が困難と予想される場合、他からの支援のひとつとして災害ボランティアによる支援の必要性も高まる。
- ・ 災害発生直後の初動時は、地域の共助による対応となるが、被災状況が明らかになり、生活の課題や支障が明らかになってくるとともに、災害ボランティアの活動や必要性も見えてくる。

②被災者のニーズ

- ・ 災害により被災者が抱える、または抱えるであろう生活の課題や支障の内容、質、量などを把握、または予測することが大事である。
- ・ 何より被災現場で実際に生じている事態の把握と確認が最も重要になるため、先遣隊を現場に派遣するなどにより、直接、情報収集するとともに、住民の方や支援関係者の声を収集する必要がある。
 - * 先遣隊を組織する場合は、自治会役員や民生委員児童委員など被災地の複数の方とつながりがある関係者が参加し、的確、かつ円滑な情報収集を行う。

③その他

- ・ 被災の規模が、局所的で小規模であり、被災者のニーズに被災地市町または近隣のボランティアで対応できる場合、災害ボランティアセンターを設置せず、社会福祉協議会の通常のボランティアセンターでの対応も考慮する。
 - * 通常のボランティアセンターで対応する場合は、混乱が生じないように、災害ボランティアへの対応を行っていることを十分に広報、周知することが必要である。

- 災害対策本部が設置されない場合でも、被災者のニーズに対応してボランティアによる支援活動が必要な場合は、災害ボランティアセンターの設置も考慮する。
 - * 近年、災害救助法の適用に関わらず、一定規模の災害が発生した際には、直ちに災害ボランティアセンターを設置することが多くなっている。これは、次の点から災害ボランティアセンターとして、関係者の協力を得ながら活動する方が効果的であるとの判断からであると思われる。
 - ①災害ボランティアの総合窓口を明確にする。
 - ②災害ボランティアの必要性を判断するニーズ調査を行う。
 - ③通常のボランティアセンターでは、体制的に対応が困難である。

【災害ボランティアセンターの立ち上げの判断基準（例）】

災害ボランティアセンターの立ち上げは、1つの基準として災害救助法(昭和22年法律第118号)の適用を受ける大規模または広域的な災害発生時を想定することができる。これは、下表のレベル1・2にあたる。

	被災状況	救援活動の体制
レベル1	<ul style="list-style-type: none"> • 激甚災害。被害が多く、県内の大部分が被災 • 広域で多数の家屋が全・半壊や床上・床下浸水 • 死傷者多数、避難所が開設 • ライフラインが広範囲にわたり途絶 • 幹線道路や鉄道など交通網がマヒ 	<ul style="list-style-type: none"> • 県社協、県内の近隣市町社協にも対策本部や救援本部を設置 • 全国の社協による職員派遣など支援体制をとる
レベル2	<ul style="list-style-type: none"> • 中規模災害 • 市町内で多数の家屋が全壊・半壊 • 市町内で多数の床上浸水、床下浸水 • ライフラインが一部寸断 • 一部地域で人的被害が発生し、避難所が開設 • 交通網が一部でマヒ 	<ul style="list-style-type: none"> • 主に被災地の市町社協等が中心となって災害救援活動を行うが、発生直後から数週間はニーズも多く、県社協はじめ県内の市町社協が応援体制をとる • 被災地の市町社協と調整し、県社協より近畿ブロックはじめ全国の社協へ職員派遣を要請
レベル3	<ul style="list-style-type: none"> • 比較的、局所的な小規模災害 • 一部地域で家屋が半壊 • 一部地域で多数の床下浸水 • ライフラインがほぼ正常稼働 • 一部地域で住民が避難 	<ul style="list-style-type: none"> • 被災地の市町社協等が中心となって災害救援活動を展開 • 通常のボランティアセンターを活用する • 県社協等は、後方支援を行う

※全国社会福祉協議会作成「社会福祉協議会の災害救援活動方針の判断基準（例示）」を引用（一部修正）

2. 災害ボランティアセンター設置の手続き

ポイント

・災害ボランティアセンター設置の手続きを书面化し、訓練を実施し検証する。

- 災害ボランティアセンターの設置が必要となる状況においては、被災者への早急な支援の開始が求められると同時に、ボランティアの来訪・参集への的確な対応が求められる。
- 「設置運営マニュアル」では、
 - ①設置の要否の協議
 - ⇒②方針、設置場所、体制、資金等の協議
 - ⇒③市町本部等との最終確認
 - ⇒④県災害ボランティアセンターへの報告、という各段階の手順を示している。
- こうした手続きを、市町行政、市町社会福祉協議会、関係団体があらかじめ協議し、合意内容を「地域防災計画」に規定するなど、书面化しておく必要がある。
- さらに、「手続き」に従って実際に訓練を行い、検証することが大切である。

手続き（「設置運営マニュアル」より）

- ・ 災害ボランティアセンターの設置が必要となる状況においては、被災者への早急な支援の開始、活動の適時性、ボランティアの来訪・参集等への対応を考慮すると、災害発生から概ね72時間（3日）以内に設置する必要があることから、事前に設置の手続きを関係機関・団体で合意しておく必要がある。
 - * 近年、発災後直ぐに来訪・参集するボランティアも増えており、来訪・参集時に災害ボランティアの総合的な窓口が無いと、ボランティアや被災地に混乱が生じ、適切な支援活動の実施に支障が生じる可能性がある。
 - * 河川の洪水などによる水害では、1～2日後には水が引くため、二次災害の危険がある地域以外では、泥の撤去や家財の運び出しなどの活動が可能であり、被災者の生活課題を除去し、早期の自立を支援するためにも、適時の支援が重要になる。
- ① 災害対策本部（災害ボランティア担当部署）や関係機関・団体が参集して、各々が収集した情報から、被災状況の把握、確認を行い、ボランティアによる支援活動の必要性を検討し、災害ボランティアセンターの設置について協議する。
- ② 設置する場合の、活動方針、役割分担、設置場所、体制、資機材・物資・資金の確保、ボランティア募集の対象地域などを協議する。
- ③ 災害ボランティアセンターの設置が必要と判断した場合は、災害対策本部（災害ボランティア担当部署）や関係機関・団体で各々最終確認を得る。
- ④ 県災害ボランティアセンターに設置を報告する。

公表（「設置運営マニュアル」より）

- ・ 災害ボランティアセンターの開設と同時に、住民への広報、関係機関・団体への周知、マスコミ等への情報提供を行う。
 - * ボランティアを募集する対象地域（被災市町内、近隣市町、県内、近畿、全国等）は必ず明示し、対象地域の関係機関・団体には募集の広報も依頼する。

3. 災害ボランティアセンターの設置場所

ポイント

- ・災害ボランティアセンターの設置場所は、多様な被災状況と地理的条件や生活圏等の環境条件を勘案し、災害対策本部との合意のうえ、事前に選定しておく。
- ・被災状況に対応して複数の候補地を選定しておく。
- ・選定した場所が民間所有地である場合、借用や提供の協定を締結しておく。

- 災害ボランティアセンターの設置場所は、センター業務を運営できる建物環境や周囲の環境が確保できる拠点を確保する必要がある。
- 被災地域の数や広さ、被災状況によっては、活動場所に近いサテライトセンターの設置も必要となる。
- 多様な被災状況を想定して、市町行政、市町社会福祉協議会、関係団体があらかじめ協議を行い、サテライトも含めた候補を選定し、合意内容を書面化しておく必要がある。
- また、選定した場所が民間所有地である場合は、借用や提供に関する協定の締結が望ましい。

選定において配慮すべきこと（「設置運営マニュアル」より）

- ①被災地内の安全が確保された場所または被災地に近い場所
 - ・ ボランティアのきめ細かで丁寧な支援活動を生かすためにも、被災地の状況や被災者のニーズ、活動の成果と課題が直接的に把握できるよう、より被災現場に近い場所に設置することが望ましい。また、ボランティアの移動に要する時間の短縮など活動の効率性からも現場に近いことが望まれる。
- ②災害対策本部との情報の共有や意思疎通が容易に行える場所
 - ・ 電話、FAX、パソコン等の通信機器の設置により情報の収集や共有が可能であるが、支援活動を安全かつ円滑に進めていくうえで、行政との意思疎通が必要であるため、可能な限り近い場所に設置することが望ましい。
- ③交通の利便性に優れた場所
 - ・ 県内外からのボランティアが円滑に来訪するためには、公共交通機関および自家用車やバスの両方に利便性のある場所が望ましい。特に、大型バスの進入に支障が無いことが望まれる。
- ④駐車場が確保できる場所
 - ・ ボランティアの来訪や活動物資の搬入のための車両、活動現場へのボランティア送迎車両の駐車など、多数の車両が出入する可能性が高いため、一定の広さの駐車場を確保する必要がある。また、団体ボランティアのバスによる来訪も考慮し、その駐車場をセンターもしくは周辺に確保することも必要である。
- ⑤一定のスペースが確保できる場所
 - ・ 事務の執行や会議の開催、ボランティアの受付やオリエンテーション、待機や休憩、活動用資器材や物資の配置と保管等のスペースが必要である。
 - ・ 建物内に確保できない場合は、テントなど仮設物により対応するため、その設置が可能な敷地が必要である。
- ⑥一定の期間、利用が可能な場所
 - ・ 目安として、2～3週間程度の利用ができる必要がある。

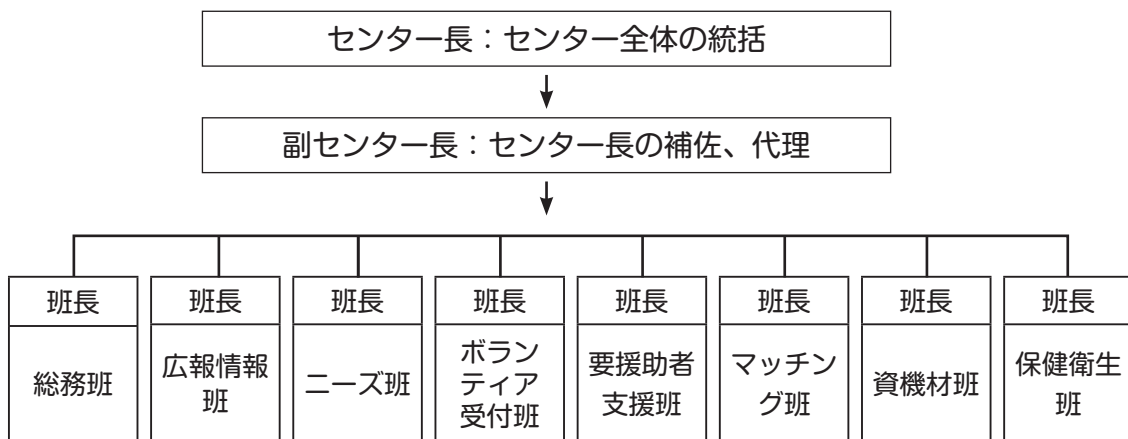
サテライトセンター

- ・左記の①と②以下の条件が相反する場合、②以下の条件を満たすセンターとは別に、被災地内または近接地にサテライトのセンターを設置することも検討する。
- ・被災地域の数や広さ、被災状況によっては、災害ボランティアセンターの活動を補完するため、一定の機能（ボランティアの活動現場までの案内、資機材の貸与等）を持ったサテライトのセンターを、より活動現場に近い場所に設置することも検討する。

4. 災害ボランティアセンターの組織体制・運営スタッフ

(1) 組織体制

- 「設置運営マニュアルは、下図のとおり組織体制図を示している。



- 社会福祉協議会、関係団体、行政のそれぞれの得意分野を活かした協働体制とするとともに、災害の規模や状況により臨機応変に組織体制をつくることである。また、県内および近畿ブロックの社会福祉協議会の協定にもとづく応援をはじめ、NPO等の応援が入ることも視野に入れた体制づくりをしておくべきである。

* 状況によって、上記の組織体制図に捉われない柔軟さが必要である。

- 上記について、市町行政、市町社会福祉協議会、関係団体が平常時から協議しておき合意内容を「市町地域防災計画」に規定し、各団体のマニュアルにも記載しておく。
- さらに、必要に応じて協定を締結する等を進めるとともに、具体的な人員配置を书面化し、訓練を積み重ねることが大切である。

ポイント

- ・災害ボランティアセンターの組織体制は、社協を中心に、行政、ボランティア関係団体等が互いの特性や強みを活かした協働体制が望ましい。
- ・協働する団体同士が平常時からの協議を重ねておくこと、そして、協働そのものに慣れておくことが大事である。

(2) 運営スタッフ

- 市町行政、市町社会福祉協議会、関係団体が平常時の協議により、センター長、副センター長、各班長、スタッフを決めておき、書面化し、訓練を重ねておくことが大切である。
- また、サテライトも想定したスタッフ配置を考えておく必要がある。
- 「設置運営マニュアルは、以下の協働運営スタッフ体制を参考として示している。

各班のスタッフとして適切と考えられる方 (「設置運営マニュアル」より)

- ◆総務班
 - ・会計関係に携わっている方、知識等のある方
 - ・関係機関・団体と信頼関係のある方（行政職員など）
- ◆広報情報班
 - ・広報やデザインに携わっている方、知識等のある方
 - ・IT等の情報や統計処理に携わっている方、知識等のある方
- ◆ニーズ班
 - ・地元の地理に明るい方、地域の事情に詳しい方（民生委員児童委員など）
- ◆ボランティア受付班
 - ・ボランティア支援関係に携わっている方（ボランティアのリーダーなど）
- ◆要援助者支援班
 - ・福祉関係に携わっている方（社会福祉士、介護支援専門員など）
- ◆マッチング班
 - ・人や活動のコーディネートを行っている方（NPOの職員など）
- ◆資機材班
 - ・資機材・物資の調達ルートを知っている方（企業の関係者など）
 - ・資機材の取り扱い、物品管理に知識・技術のある方
- ◆保健衛生班
 - ・保健医療関係に携わっている方（看護師など）

- 運営の中心を担う社会福祉協議会は、災害発生時、住民の安否確認支援、要援助者支援、福祉サービス事業者としての役割等様々な業務がある。こうした中で災害ボランティアセンターは勿論、それぞれの業務に配置する職員を決めておかないといけない。初動体制を書面化し、BCP（事業継続計画）の策定は必須である。

5. 災害ボランティアセンターの資機材

- 「設置運営マニュアル」では、一般的に必要なと思われる資機材を以下のとおり例示している。


品名	備考(調達先等)
テント	屋外の場合、必要
電話(固定・携帯)FAX	
無線・トランシーバー	
テレビ・ラジオ	
パソコン・プリンター	
コピー機・印刷機	

品名	備考(調達先等)
机・椅子	
携帯充電器	
筆記用具・文具	
カメラ	
ホワイトボード	
掲示ボード	

品名	備考(調達先等)
電気・発電機	
懐中電灯・投光器	夜間活動、屋外照明用
ハンドマイク	
簡易(仮設)トイレ	設置場所により必要
名札・腕章	事務局用・ボランティア用
工具一式	
マスク・軍手等安全用品	
全県地図(白地図)	被災状況・交通状況表示用
市・町地図(白地図)	被災状況・交通状況表示用

品名	備考(調達先等)
住宅地図	ボランティア活動用
電話帳	
救急箱・医薬品	
毛布・寝袋	
給水器・タンク	
水・飲料水・食塩	
石鹸・うがい薬	
自動車	活動現場送迎用、事務局用
自転車	活動現場移動用、事務局用

- 災害ボランティアセンターが既存の事務所を活用するのか、特設の事務所に設置するのか等、また、災害の規模や種類、活動期間、活動時期等によってかわってくる。
- 資機材には、ボランティア活動に必要なもの、事務所に必要なものの両方の想定が必要である。
- 車両は、社協公用車がどの業務で使用するかを想定しておく必要がある。
- 災害対策本部の資機材を活用すればよいと考えるかもしれないが、平常時からの協議がないと、非常時に借用を申し入れても、「目的外使用」となりかねない。平常時からの顔の見える関係を大事にしなが、ルールを书面化しておくことが大切である。
- また、業者との協定を締結しておくことも考慮したい。
- 資機材は、個人のものや複数から持ち込まれることも多く、管理、返却方法等も考えておかないといけない。

ポイント 

・災害対策本部の資機材について、貸出のルールを決めておく。

6. 災害ボランティアセンターの資金

- 災害ボランティアセンターの設置運営には、活動と事務局運営のために一定の経費が必要である。
- 大規模災害には、義援金が多く寄せられるが、義援金は被災者へのお見舞金として直接配分されるものであり、災害ボランティアセンターの活動資金となるものではないことをまず理解しておく必要がある。
- また、災害救助法が適用された場合、応急的な救助に要する経費等を国、都道府県が負担するが、義捐金と同様、災害ボランティアセンターの活動資金となるものではない。
- 災害ボランティアセンターの活動資金は、共同募金会の「準備金による災害支援制度」(基準額 300 万円)、独自の寄付金募集、収益事業(バザー、グッズの販売等)が想定される。

- 開設準備や直後の資金確保が課題となっており、市町行政、市町社会福祉協議会、関係団体が平常時の協議により資金確保の方策を検討しておかなければならない。
- また、フェーズとともにニーズが変わり災害ボランティアセンターの運営や活動も変化するので、必要な資金も変わってくることに注意しなければならない。

★参考 災害ボランティアセンター設置・運営にかかる資金例

ボランティア保険、電話代、郵送費、ガソリン代、チラシ印刷代、拠点や事務機器のリース代、駐車場代、備品の修繕費、コピー代、水道・電気・ガス代、事務所の机・イス・パソコン購入費、バス・車両のレンタル、スタッフの人件費

7. 災害ボランティアセンターの閉鎖

- 被災者のニーズと災害ボランティアの活動内容はフェーズごとに変化するが、「災害ボランティアセンター」は、常に先を見据えておくことが大切である。
- 災害の状況によっては、活動のピーク時に「災害ボランティアセンター」の閉鎖を見据えておかないといけない場合もある。
- 「設置運営マニュアル」では、閉鎖の判断基準を次のとおり示している。

- 災害により生じた被災者の当面する生活課題が解決し、ある程度、自立（自力で生活）できるようになると、災害ボランティアによる支援も必要性が低くなってくる。この時、必要以上に支援を継続することは、被災者の自立への妨げにも成りかねない。あくまで災害ボランティアによる支援は、緊急、一時的なものとする必要がある。
- 判断にあたっては、被災地の復旧状態、特に、自治会等の地域組織の立ち直りや再生の状況、被災者の自立、あるいは復興へ向けた意欲や活動などを、行政や関係機関・団体において確認する必要がある。
- 全ての被災者が、同時に自立できるようになるわけではない。また、支援から取り残される被災者もいることから、支援を要する被災者への活動の継続は必要である。このため、地域組織や地元のボランティアへの円滑な活動の移行や引き継ぎが可能かどうかを確認する必要がある。
- 地域組織や地元ボランティアへの活動の移行や引き継ぎは、閉鎖後に行うのではなく、閉鎖を検討する必要性が生じた時から、閉鎖を前提に協議や準備を進めておく必要がある。

○ 「設置運営マニュアル」では、閉鎖の手続きを次のとおり示している。

- ①災害対策本部（災害ボランティア担当部署）や関係機関・団体が参集して、各々が収集した情報から、復旧状況の確認を行い、ボランティアによる支援活動の継続の必要性を検討し、災害ボランティアセンターの閉鎖の適否を協議する。
- ②閉鎖に向けて、活動の継承先・継承方法、設置場所の現状復旧、物資や資金の処置、会計精算等の残務処理などを協議する。
- ③災害ボランティアセンターの閉鎖が適当と判断した場合は、災害対策本部（災害ボランティア担当部署）や関係機関・団体に各々最終確認を得る。
- ④県災害ボランティアセンターに閉鎖を報告する。

○ 判断基準、手続き、公表について、市町行政、市町社会福祉協議会、関係団体が平常時の協議により、共有化し書面化しておくことが大事である。

閉鎖の手順は大事だが、機械的に閉鎖をするのではなく、その後の支援活動を見据えておくことが必要である。

Ⅲ. 災害ボランティアセンター運営の 中核を担う社会福祉協議会の事前準備

1. 災害時の社協の役割、支援活動、視点の共有化

平成20年(2008年)3月に、滋賀県社協ならびに滋賀県市町社会福祉協議会会長会で策定した「災害時の社協の役割・相互支援体制研究会報告書」では、以下のとおり整理している。

以下を参考に、全役職員が社協の災害支援活動についての意識を向上し、ルールを書面化し、共通認識しておく必要がある。

役割 (4つの役割)	緊急対応期の活動 (発生直後)	復旧期の活動 (発生翌々日以降)	復興期の活動 (ハード面の復旧以降)
住民の支援 (住民やボランティアの活動を支援する役割)	・災害ボランティアセンターの設置	・災害ボランティアセンターの運営	・要援助者への見守り・ 支え合い活動 ・コミュニティの再生・ 再構築の支援 ・住民の復興活動への支援
利用者の支援 (福祉サービス事業者としての役割)	・施設利用者の避難支援と安全確保 ・在宅利用者等の安否確認	・サービスの早期再開 ・サービス変更への対応	・サービスの正常化
福祉救援 (福祉救援活動を総合的に進める役割)	・要援助者の把握 ・福祉避難所の開設、運営	・要援助者のニーズの把握、 情報提供・相談、サービス調整 ・サービス事業者間の調整、 協力 ・福祉避難所利用者の支援	・要援助者への情報提供・ 相談 ・サービスの提供・開発 ・要援助者への見守り・ 支え合い活動
行政の補完 (行政の災害支援活動を補完する役割)	・要援助者の安否確認と避難の支援 ・災害ボランティアセンターの設置 ・福祉避難所の開設・ 運営	・要援助者のニーズの把握、 情報提供・相談、サービス調整 ・災害ボランティアセンターの 運営 ・福祉避難所利用者の支援	・被災地の課題の社会化 ・施策の提案・協力
支援の視点 (8つの視点)	○被災者の救助を優先する ○被災者の安全と安心を確保する	○被災者一人ひとりの生活課題に向き合う ○被災者に寄り添う ○被災者自身の力の大切にする	○被災した住民自身による“まち”の再生を大切にする ○被災者の自立を大切にする ○地域の福祉力の向上を進める

2. 職員の参集

職員の参集基準、参集場所を決め、緊急連絡網を作成しておく必要がある。

これらに基づき、少なくとも年1回は参集訓練を実施し、検証していく必要がある。

★参考 職員の参集基準 彦根市社会福祉協議会

(「彦根市社協職員災害対応マニュアル」(抜粋) 平成 23 年 9 月発行)

災害の規模等によって、「警戒体制」と「非常体制」の2種類の配備の体制がマニュアル化されている。

「警戒体制」は、地震においては震度5、風水害は市災害対策本部が設置された時に、事務局、各デイサービスセンターの管理職員が配備される。

「非常体制」は、震度6以上の地震、風水害は、市災害対策本部または水防本部が設置され、「第3配備(体制)」により市職員全員が召集されたとき。または、会長が非常体制の必要を認めときに事務局または各施設へ参集することになっている。

3. 非常時の意思決定

非常時に意思決定するメンバーを決めておく必要がある。

参集訓練の際には、意思決定するプロセスも実際に行い、検証しておく必要がある。

★参考 非常時の意思決定 甲賀市社会福祉協議会

(「甲賀市社協防災活動基本計画」(抜粋) 平成 23 年 5 月発行)

甲賀市において災害対策本部設置に伴い、甲賀市社協の応急対策、復旧・復興対策、ならびに災害発生に備えて事前対策を確立するために必要な措置を講じることを目的として、「甲賀市社協災害救援本部」を設置する。

救援本部は、会長・副会長・事務局長・事務局次長・部長で構成し、災害レベルや種類、また災害の範囲や時間によっての行動は、実施計画に基づき、全職員に指揮することとしている。

4. 事業継続計画(BCP)の策定

今日、非常時においても組織が社会的責任に基づき事業を優先、再開するための福祉サービスを継続する、あるいは早期に再開するための有効なツールとして「事業継続計画」(BCP: Business Continuity Plan)の導入がはじまっている。大規模の災害が発生し、職員が出勤できなくなる、施設が利用できなくなる、設備が利用できなくなる、物品(食料品、消耗品、ガソリン等)が調達できなくなる、ライフライン(電気、ガス、水道、通信)が使えなくなる、といった事態が発生した時に、「住民の命と暮らしを守る」という社会福祉の使命と利用者へのサービスを継続または早期復旧する視点に立った時、人命の安全、物的被害の軽減を図ることを目的とし、利用者及び職員の安全を確保するための対策としての「防災計画」や「防災マニュアル」だけでは十分ではない。

「事業継続計画」においては、住民の暮らしを守りおよび利用者へのサービスの継続や早期復旧のために、事業の優先順位と復旧の目標時間を設定するものである。そのために、重要な事業以外の事業の縮小方法、重要な事業を継続する、あるいは非常時に必要な事業を進めるための人員体制の設定方法などを準備しておくものである。

既存事業等では、住民の安否確認支援、要援護者の避難支援、福祉サービス利用者の安否確認、福祉移送サービス、そして職員の安否確認が優先、また、非常時対応事業としては、災害ボランティアセンター設置、福祉避難所開設が優先されると考えられる。

いずれにしろ、既存事業、非常時対応事業を全て洗い出し、継続、復旧の目標時期と体制を決めていく。福祉サービスでは、業務やサービス提供利用者を絞り込む等の詳細に決めていく必要がある。

「災害ボランティアセンター」は、前述したとおり優先順位が高い事業と考えられる。

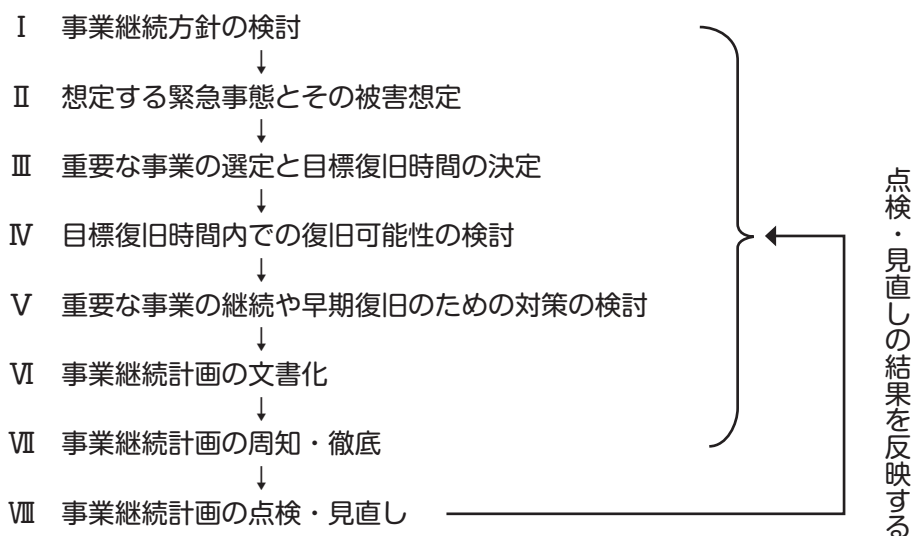
時系列で必要な体制や活動内容、場所等を社協だけでなく、行政、関係団体と協議し、社協の事業継続計画に記載していくことが重要である。

【防災計画と事業継続計画(BCP)の違い】

	防災計画	事業継続計画
対象とする災害	特定の災害（主に地震）	地震、風水害といった自然災害のほかに、新型インフルエンザなどの感染症の流行、火災やテロなど
作成する目的	人命の安全、物的被害の軽減を図る	人命の安全、物的被害の軽減を図るとともに、重要な事業・業務の継続、または早期復旧を果たす
対象範囲	本部、事業所などの場所単位	事業単位 ※法人内だけでなく、例えばガソリン、食料品の購入先などといった法人外も検討の対象となる
復旧	被害状況を見てから復旧の時期を決める。被害を軽減すれば、復旧にかかる時間も短縮できる。	あらかじめ目標復旧時間を設定する。目標復旧時間までに復旧するように、様々な備えを事前に行う
具体的な対象例	耐震補強などの被害を軽減する対策、防災マニュアルの作成備蓄品の購入など	左記に加えて、事業継続計画の作成、代替拠点の確保、食料品や消耗品の代替調達先の確保など
普段における活動	定期的な防災訓練や安全点検	事業継続計画に定めた対応策の定着のための教育・訓練

平成23年度 厚生労働省 社会福祉推進課
 浜銀総合研究所発行『福祉事業所における事業継続計画（BCP）策定ガイドライン』

★参考 事業継続計画の策定・運用の流れ



平成23年度 厚生労働省 社会福祉推進課
 浜銀総合研究所発行『福祉事業所における事業継続計画（BCP）策定ガイドライン』

★参考 長浜市社会福祉協議会事業継続計画（BCP）概要

1 計画全体構成（目次）

- 第1章 事業継続のための方針
- 第2章 事業継続に関する文書の体系
- 第3章 本計画書の想定する緊急事態の被害及び事業への影響分析結果
- 第4章 大規模地震発生後の対応の流れ
- 第5章 事業継続のための日常管理と今後の改善計画
- 第6章 事業継続のための教育・訓練
- 第7章 事業継続計画の点検・見直し
- 様式1 連絡先リスト
- 様式2 重要な情報のバックアップ管理表
- 様式3 備蓄用品一覧
- 様式4 事業継続のための対策一覧表
- 様式5 1年超にわたる事業継続対策の実施計画表
- 様式6 教育訓練実施管理表
- 様式7 点検・見直し 計画実施管理表
- 様式8 未実施・是正管理表
- 帳票1 震災時対応チェックリスト
- 帳票2 災害時職員安否確認チェックリスト
- 関連手順書1 地震発生直後の初動対応手順
- 関連手順書2 時間外に地震が発生した場合の対応手順
- 関連手順書3 備蓄品、資機材などの管理手順
- 関連手順書4 教育・訓練手順
- 関連手順書5 訪問介護業務のサービス復旧
- 関連手順書6 居宅介護支援業務のサービス復旧
- 関連手順書7 デイサービス介護業務のサービス復旧

2 事業継続の基本方針

大規模地震発生時において、早期に住民の日常生活をとりもどすため、行政と共に災害救援対策について、以下の方針で運営する。

■人命の安全の観点

発生時における職員、利用者の安全を確保・確認する。

■事業継続の観点

災害ボランティアセンターの設置・運営などの緊急時優先業務を速やかに行うとともに、介護サービス事業に関わる重要な業務を継続、もしくは目標復旧時間内に復旧させる。

3 想定する緊急事態の被害および事業への影響

【想定する緊急事態】

長浜市全域における大規模地震（震度6強）の発生を緊急事態として想定する。

【各経営資源に対する被害想定】（抜粋）

- ①職員の約30%が出勤できない。
- ②ライフラインは3日から2週間程度利用できない。 他

5. 災害ボランティアセンター設置運営のための平常時の準備

過去の被災地の災害ボランティアセンターの検証からは、効果的な活動展開のためには、社協を中心として、行政、関係団体、県内外からの応援者とともに協働して運営していくことが望ましいとされている。

このことを、社協内部は勿論、行政、関係団体と共通認識し、各市町においてあるべき「災害ボランティアセンター」の姿を協議し、必要な体制を決めていく必要がある。

協議で確認した内容を「市町地域防災計画」において明確に規定し、社協の初動等マニュアル、社協事業継続計画、行政の初動マニュアル、関係団体の計画にも具体的に記載しておくことが「備え」として不可欠である。

そして、訓練を繰り返していくことが重要である。

(1) 行政、関係団体との協議と確認内容の計画化

市町内で「災害ボランティアセンター」について協議する場を、社協が事務局となつてつくるのがスタートである。行政から声がかかるのを待つのではなく、社協サイドからの積極的に働きかけていくことが大事であり、社協の協議体機能を存分に活かしていくべきである。

協議した方向性を「地域防災計画」に規定し、社協、行政、関係団体の災害支援活動に位置づけ、それぞれの初動体制マニュアル等に記載していくことが重要である。また、組織体制等については、各市町社協において「災害ボランティアセンター設置運営マニュアル」を策定し、そのマニュアルに基づき訓練やシュミレーションを繰り返していきたい。

災害ボランティアセンターについて協議するメンバー ＝運営を行う協働体制メンバー（例示）

- | | |
|---------------|---------------|
| ○市町社会福祉協議会協議会 | ○まちづくり協議会 |
| ○市町行政地域福祉担当課 | ○ボランティア連絡会協議会 |
| ○市町行政防災担当課 | ○NPO |
| ○市民活動センター | ○要援護者当事者団体 |
| ○民生委員児童委員 | ○自主防災組織 |
| ○学区（地区）社協 | ○県社会福祉協議会 |

ポイント

- ・災害ボランティアセンターをどのようにつくっていくか、社協が積極的に行政、関係団体との場をつくる。
- ・協議で確認した内容は、書面化し、「市町地域防災計画」に反映させる。

(2) 運営を行う協働体制メンバーによる学習、訓練の実施

(1)により、運営体制をつくった後は、災害ボランティアや災害ボランティアセンターについての学習や訓練を繰り返し、マニュアルを作成していくことが次の段階になる。

運営体制メンバーとは、定期的に顔を合わせておきたい。

(3) 役職員の意識向上

社協が「災害ボランティアセンター」運営の中心であるということについて、全役職員の意識向上を常に図っておかなければならない。

(4) 職員の配置と役割決め

社協の災害時業務は「災害ボランティアセンター」の設置運営だけではない。非常時における全ての業務を洗い出し、体制を考える中で、「災害ボランティアセンター」に配置する職員を決めていくべきである。発災時だけでなく、時間ごとに検討し、サテライトも考えておくべきである。

また、意思決定者が駆けつけることが困難な場合も想定し、順位決めをしておくなどきめ細やかな配置と役割が求められる。

(5) 設置運営マニュアルの作成

「現地災害ボランティア設置運営マニュアル」を参考に、それぞれの市町に応じたマニュアルをつくっていくことが大切である。

(6) 住民支援者やボランティアの養成、育成

「災害ボランティアセンター」の運営においても活動においても地元ボランティアの力は欠かせない。定期的な協議の場において、ボランティアの力を最大限活かすことを考え、そのための講座等を実施していきたい。

災害ボランティア活動体制整備の流れ

- I 「災害ボランティアセンター」の方向性について、社協、行政、関係団体の協議の場を社協または市町行政福祉担当が設定する。
↓
- II 災害ボランティアについての学習を協議の場で積み重ねながら、方向性を共有化し、確認した内容を书面化する。
↓
- III IIの书面化した内容により、「地域福祉防災計画」で規定する。
↓
- IV 災害ボランティアセンターの運営体制・スタッフ、必要な資金や資機材について、「設置運営マニュアル」を基本資料として協議を行い、確認した内容を书面化（マニュアル等作成）する。
↓
- V 訓練を行い、検証する。
協議により、不足する、活動や資源を強化するとともに、必要に応じて確認内容を見直す。

おわりに

災害は、平常時に想定していたマニュアルや計画どおりにはいかないのは過去の教訓から明白であるが、被害を最小限に、事業が継続、早期復旧するために対策等を书面化し共有化しておかないと、初動対応が大幅に遅れ、その後の円滑な支援活動に支障が出てしまう。

今まで築いてきた地域住民との信頼関係も災害発生により、崩れてしまう。

「住民のくらしを守る」ために、社協は使命と責任を持って災害対策を進めていくべきである。



非常時に備えた、災害VC設置に向けての体制整備チェック・シート

区分	内 容	○	×
A、ヒト	職員参集の基準があり、参集する場所や方法を決めていますか？		
	職員同士で緊急時の連絡網の整備ができていますか？固定電話、携帯電話、携帯メール、ショートメール、公用車の車両無線など		
	災害ボラセンの運営スタッフについて、実際の人物を思い浮かべながら配置していますか？		
	災害時に活動できるボランティアを把握していますか？		
	近隣、県域、全国の災害ボラセン運営支援者（信頼関係があり、経験と技術、知識等で被災者支援活動について助言できる）とつながりを持ち、信頼関係を構築しようとしていますか？		
	災害を想定した訓練やボランティア養成を実施していますか？		
B、モノ	災害ボラセンとなる場所がありますか？		
	災害ボラセン運営に必要な事務用品・活動資材の入手について、自治体との災害時の支援協定はありますか？		
	災害ボラセン運営に必要な事務用品・活動資材の入手について、企業やボランティア団体・NPOなどと具体的な検討を進めていますか？		
	ホームページがありますか？または災害時に直ちにホームページやブログを開設する準備ができていますか？		
C、カネ	災害ボランティアのための活動資金がありますか？		
	災害時のボランティア活動保険について把握していますか？		
	助成団体等を把握していますか？		
	災害時の活動資金の支援を得られるよう自治体・企業やボランティア団体・NPOなどと具体的な検討を進めていますか？		
D、行政・地域との連携	自治体防災計画に災害ボラセンの役割が明示されていますか？		
	行政や関係機関、地域住民らと協働した災害ボランティアセンターの設置運営訓練を実施していますか？		
	日頃の見守り活動、集いやサロン、町歩きや地域行事など小地域福祉活動に積極的に取り組んでいますか？（もしくは平時の福祉活動が災害時に生きるよう取り組んでいますか？）		
	災害時に住民が支援を求めやすいように、災害時に社協に災害ボラセンを設置し、支援活動することについて住民への理解と周知をおこなっていますか？		
	災害時に地域住民と協働しながらニーズ把握をしていくために、民生委員や福祉推進員、ボランティア等との信頼関係、協力体制づくりをおこなっていますか？		
F、機能 相互連携・支援	県社協や近隣社協との間で、相互支援できるような協定づくりを進めていますか？		
	災害ボランティア活動に関わる機関とのネットワークがあり、役割分担について協議がなされていますか？		
	災害救援ネットワークや災害時要援護者支援連絡会議のような常設の委員会があり、平常時・災害時の取り組みを協働でおこなっていますか？		

「平成 23 年度災害ボランティアセンター運営マネジャー研修」資料
 （主催：滋賀県社協、桑原英文氏作成）一部加工

**非常時に備えた
現地災害ボランティアセンター準備ガイドライン**
(「現地災害ボランティアセンター設置運営マニュアル」補足編)

平成25年(2013年)3月

滋賀県社会福祉協議会
滋賀県災害ボランティアセンター