

## 提言

大規模災害時に  
社協が担うべき役割を果たすために

私たち社協が運営する災害VCは、

様々な環境にある住民と向き合いあらゆる支援を活かす

『総合的（包括的）な災害VC』としての役割を担わなければならない

「総合的（包括的）な災害VC」とは、従来のニーズとボランティアとのマッチングに特化したVCではなく、行政との連携のもと、支援活動における関係機関と協働、今後の住民支援も視野に入れた役割を担うという意味が込められています。

【社協活動実践研究委員会では…】

社会福祉協議会（以下「社協」という。）による災害支援活動は、阪神・淡路大震災以降、災害ボランティアセンター（以下「災害VC」という。）との関わりの中で広く住民に認められるようになりました。東日本大震災時、被災地の社協が最大限の努力をした一方で、事前の準備を含め課題や改善点、本来取り組むべきことでありながら未実施だったことがあったのではないのでしょうか。

宮城県社協では、県内の社協、NPO 職員と社協活動実践研究委員会を組織し、多くの社協が災害VCの名称を使って被災者支援を行なった期間（発災直後から概ね仮設住宅入居が完了する時期）の社協立災害VCの役割について検証しました。

# 大規模災害時に社協が担うべき役割を果たすために（提言）

宮城県社会福祉協議会  
社協活動実践研究委員会

## 1 趣旨

宮城県では、東日本大震災前から知事・市町村長・市町村社協会長の三者による覚書を締結し、大規模災害時において災害ボランティアセンター（以下「災害VC」という。）の運営を社協が担うこととし、そのための準備を市町村毎に進めてきました。

しかしながら、東日本大震災は想定を超える大災害となり、社協としては応急的な対応の中で判断し、職員の中には自身が被災しながらも住民支援に奔走し続けましたが、その結果として様々な成果はあったものの、振り返ってみての課題もあるのではないかと考えられます。

この提言は、東日本大震災における支援活動を展開してきた私たちが、発災当初から復旧期を経て復興期へと段階的に変化するニーズ（被災者個人や地域状況に応じたもの）に、社協がいかに対応してきたか、またはどのような役割を担ってきたかを検証し、将来に向けて参考となるようまとめたものです。

## 2 災害ボランティアセンター運営における課題と要因

本県では、多くの社協が『地域防災計画』や『覚書』等に基づき、災害ボランティアの受け入れや災害VC運営の役割を担う位置づけになっています。このことにより災害VCを速やかに開設し、多くのボランティアの力を活かして被災者支援を行なえました。沿岸部に限らず内陸部においても家屋の片付けや避難所でのボランティアコーディネートを中心に被災者支援を行ないました。これらは、まぎれもなく災害VCという仕組みが有効に機能した結果ですが、一方で災害VCの運営に人員が割かれ、住民および地域の自立支援を担えなくなった社協があったのではないのでしょうか。また、被災地の社協が災害VCを運営したことで、多様なニーズに柔軟に対応できない巾の狭いボランティア支援になった地域もあったのではないのでしょうか。

災害VCの必要性や運営の在り方・スタイルについては、災害経験を重ねながら再考され、その重要性は社会的にも認知されてきました。一方、大規模災害＝（イコール）災害VCの立ち上げという認識が根付き、被災者にとってどのような支援方法をとるべきなのかを考えなくなっていたのではないかと。結果的に、被災者が元気になり支援される立場から自立し、支援の担い手になる視点（個人の自立）や、地域自身が元気になり住民同士が助け合い活動を展開する視点（地域の自立）が薄まっていったと言えるのではないのでしょうか。

## 3 大規模災害時に取り組むべき社協の役割

全国で災害VCを経験した支援者は増え、ノウハウのあるNPO等の団体が全国に存在しています。片付けや清掃などのニーズに対応するボランティアの調整機能は、社協以外の組織でも取り組みます。

目の前の瓦礫や泥を除去し、住宅を清掃するのは『生活再建』に向けた一歩です。社協は、災害

VCに関わり、その後の復興期における継続的な支援に関わることができる団体です。被災者が抱える『生活課題』や『福祉課題』への対応は、応急期だけでなく、コミュニティの回復と被災者の生活再建がなされるまで長期にわたって求められます。だからこそ、大規模災害時に様々な支援を調整し、住民や地元ボランティアの力を引き出しながら復興期における継続的な支援に繋がる取り組みが重要と言えます。また平常時から住民主体を基本とした福祉課題の把握力と解決力を高めなければ、災害VCが様々な力を被災者支援のために活かすことはできないと考えられます。つまり、起こりうる大規模災害への対応力を高めるためには、日頃から地域の福祉力を高めることが重要なのではないのでしょうか。

これらのことから、社協の①今後の大規模災害時に取り組むべき役割、②役割を担う際の視点、を以下のとおりまとめました（表1、表2参照）。

### 役割1 異なる組織間を調整し連携を促進

- 複数の支援機関との連携や協働により、円滑に支援活動が行われるよう調整し、行政との協定や覚書を基に運営する。
- 災害VCの担い手は他組織と連携して行うことも視野に入れ、直接的なマッチング機能のみではなく、中長期的な支援活動を見据えた調整機能を担う。
- 応急期から復興期に向けて被災者のニーズは変化し、また潜在化しやすいといえる。これらのニーズに対応するには、支援内容を変化させなければならず、複数の機関・団体がネットワークを組んで対応することが求められる。

役割	キーワード
組織間を調整したり、連携を促す役割（中間支援組織としての役割）	広域性 公益性
様々なボランティア組織を活かす役割	多様性
復興期に地元住民による支援活動、地域交流等が活発に動くための下地をつくる役割	継続性

表1 災害時に社協災害VCが担う役割

### 役割2 様々な力を被災者支援のために最大限活かす

- 地域の特色に合った災害VC運営のため、基盤となるルールなどを作り、その情報を共有しながら、支援団体間の活動に活かす。
- ニーズに合った活動先の調整機能や、状況に合った支援活動を作り出す役割を担う。

### 役割3 地元の住民主体による活動につなげる

- 災害VC運営時には、地元住民や団体、組織等が活動できるようサポートし、外部支援者と地元支援者の活動が繋がるよう調整し、継続的な支援活動の構築と、市民活動の活発化を図る。
- 社協災害VCは、復興期における日常性や継続性に関わるべき。

### 視点1 全ての相談を受けとめる（総合相談・協議）

- 被災住民、ボランティアやNPOなどの支援者、各種ボランティア支援組織、専門職などのあらゆる相談を受けとめることが基本。
- 多様な相談の解決を図るために、情報の収集と様々な支援者をつなぎ協議する場をつくる。

6つの視点	例示
全ての相談を受けとめる事、そして支援者間で協議する（総合相談・協議）	ボランティア・総合相談窓口の強化、災害ボランティアテーマ型支援ミーティング、災害ボランティアテーマ型支援ミーティング
各種ボランティア支援組織の調整と活性化を図る。支援力を活かし課題解決を目指す。（中間支援）	支援組織の調整ミーティング、市民活動支援、テーマ型支援組織の支援、等
ニーズに合わせ支援を作り出す。（オーダーメイド）	専門ボランティアによる新たなボランティアチームの立ち上げ 等
特性を持った支援力を結び付け、地域や個人に合った支援を資源化する。（カスタマイズ）	各種ボランティア支援組織、NPO等との支援チームづくり、企画会議、ミーティング等
専門職の支援が住民活動の中で展開されるよう調整する。（フォーマル in インフォーマル）	日常的な専門職との意識共有と実践、専門職による能動的なニーズの掘り起し活動
様々な情報を受け・編集・発信する。（インフォメーション）	ホームページ等による総合ポータルサイト、マスメディアと協働でつくるポータルサイト、マスメディアと協働、住民の協力を得て作成する情報紙（かわら版等）

表2 役割を担う際の視点

**視点2 各種ボランティア支援組織の調整と活性化を図り、課題解決を目指す（中間支援）**

- 多様なニーズに応えるために、多様な支援者が必要。ボランティア支援組織が継続した活動を展開できるよう側面から支援する。
- 支援組織の取り組みが、地域、住民の自立の妨げにならないよう調整をはかりながら課題の解決を目指す。

**視点3 ニーズに合わせ支援を作り出す。応急的、応用的機能、支援を生み出す（オーダーメイド）**

- 支援者の力にニーズを合わせるのではなく、ニーズに対して支援を合わせる。必要な支援を求め、ない場合は創り出す。ニーズに対する支援活動が基本。

**視点4 特性を持った支援力を結び付け、地域、個人に合った支援を資源化する（カスタマイズ）**

- 支援者、支援組織の力にも限界がある。単体でニーズに対応することだけでなく、支援者、支援組織がそれぞれの持つ力を組み合わせ、チーム力を活かすコーディネートを行う。

**視点5 専門職の支援が住民活動の中で展開されるよう調整（フォーマル in インフォーマル）**

- 専門職の取り組みが、地域活動の中で行われたり、地域住民による支援活動の中で専門職の力が活きる活動を創る。また、専門職との間で、その視点を共有し連携して地域支援を行なう。

**視点6 様々な情報を編集・発信する（インフォメーション）**

- タイムリーなニーズ、必要とするボランティア支援、各市町村ボランティア支援組織の取り組み、フォーマルサービスの動向などあらゆる情報を収集する。そのうえで、効果的なスタイルに編集し発信する総合インフォメーション機能をめざす。

**4 大規模災害時に社協が担うべき役割を果たすために**

大規模災害時にも、社協本来の力である住民主体を基本とした、福祉課題の把握力と解決力がなければ、その役割をはたすことはできません。

今後のおこりうる大規模災害への対応力を高めるために、日頃、以下のとりくみ（表3）の必要性も提言するものです。

日頃の取り組み	
災害時に対応できる組織力を高め、優れた担い手を育てる。	組織
「受けとめる、断らない」を前提とする。	相談
つなぐ、促す、受け入れ・送り出す総合的調整力を養う。	調整
災害VCに特化せず、平時の住民と地域を念頭に包括的支援を生み出し、形づくる。	支援
支援者を活かす、役割の外部委託。	協働
一番の連携相手は住民。基礎となる自治体、他職種との連携は必須。	連携
鮮度の高い情報を集約し、受け手が理解し行動につながる発信に努める。	情報

表3 日ごろ社協が取り組むべき事

## 5 おわりに

社会福祉協議会が運営する「災害ボランティアセンター」は、阪神淡路大震災以降、日本全国で様々な自然災害等に対応し、その都度、運営方法などについて検証を繰り返してきました。それにより、センター運営の効率化は一定の水準には到達しつつあり、さらに被災した方々への適切な支援活動についても、全国各地の社協が研修等を通じて学びを深めてきました。

この報告書及び提言については、私たちが経験した「東日本大震災」における「災害ボランティアセンター」の運営を通じ、各市町村社協担当者が当時を振り返っての感想や、社協を支援してくださった方々からのご意見を集約し、その中で、「成果」や「反省点」を検証して報告資料にまとめるとともに、この経験から見えてきた支援についての留意すべきことを提案することで、今後、日本における同様な大規模災害時おいての参考としていただけるよう作成したものです。

今回は、災害ボランティアセンター運営のみの検証となり、社協全体のあり方についての検証ではありませんでした。しかしながら、宮城県内の各市町村社協では、宮城県知事及び市町村長との三者による覚書を取り交わし、各市町村における広域的な支援活動を実施する団体としての責務として認識し、各社協が住民にとってより良い支援体制を構築するための資料となれば幸いです。

社会福祉法人 宮城県社会福祉協議会  
社協活動実践研究委員会