

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—

平成 25 年 3 月 25 日

全国社会福祉協議会 地域福祉推進委員会

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

目 次

1. はじめに.....	3
(1) 経緯と趣旨	3
(2) 検討の範囲	4
2. 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....	5
(1) 社協が災害ボランティアセンターに取り組む意義	5
(2) 支援主体の範囲に関する基本的な考え方	5
3. 災害ボランティアセンター運営に関する基本的考え方	7
(1) 対応の基本手順	7
①被害状況の把握	
②災害ボランティアセンター設置の要否の判断	
③活動の範囲	
④活動の終息	
4. 全国的な社協職員派遣の手順	9
(1) 全国派遣実施の判断	9
(2) 全国派遣の実施手順	9
①現地本部の設置	
②派遣状況の協議	
③応援職員の人数等の調整	
④シフト調整	
⑤オリエンテーションと報告会の実施	
(3) 全国派遣の調整にかかる関係者の役割分担	10
①全社協の役割	
②ブロック幹事の役割	
③応援職員を派遣する県社協役割	
④被災地の県社協の役割	
(4) 派遣に関する具体的事項	11
①派遣の主体及び費用負担	
②応援職員一人あたりの派遣期間の目安	

③ 応援職員の知識・経験	
④ 派遣先での役割	
(5) 応援職員派遣の終了	12
(6) 長期派遣の検討	12
5. 活動資金の調達	12
6. 平常時の取り組み	12
(1) 各社協（市区町村社協、県社協、全社協）	12
(2) 県社協	13
(3) 全社協	13
(参考資料 1) 災害ボランティア活動支援プロジェクト会議	
(参考資料 2) 応援職員（外部支援者）に求められるスタンス・原則	

1. はじめに

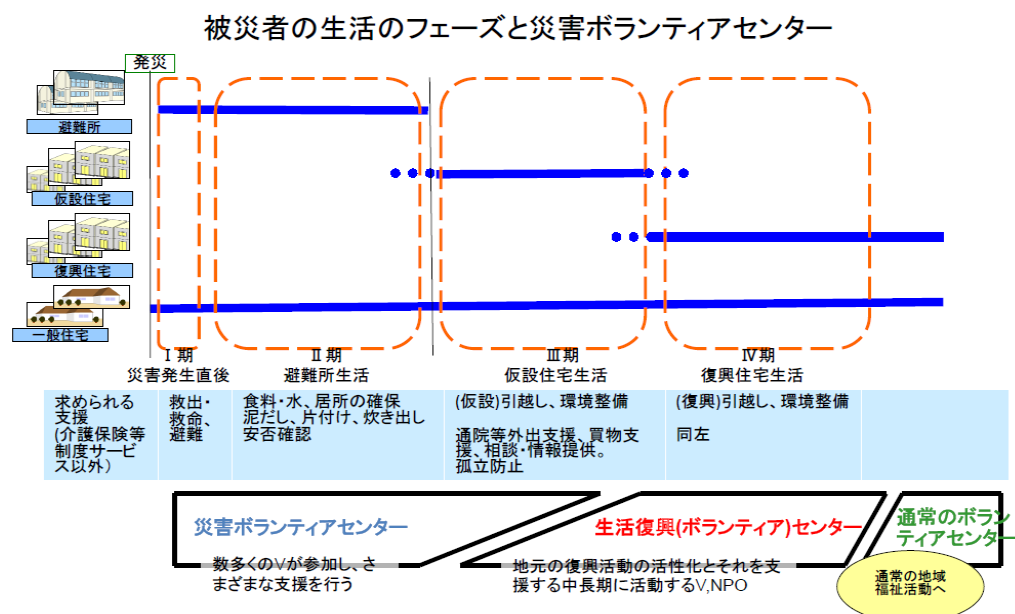
(1) 経緯と趣旨

- 本資料は、社協における災害ボランティアセンター活動支援について基本的考え方を整理したものである。
- 全社協・地域福祉推進委員会では、平成7年の阪神・淡路大震災や平成16年の新潟県中越地震等をふまえて、平成17年7月に、「災害救援活動応援体制の提案」をまとめた。
- 社協はその後、社協ネットワークを活かしつつ、NPO、ボランティア活動推進組織等様々な関係団体とも連携・協働して人材を養成し、災害時のボランティア活動に経験と実績を重ね、社協が災害ボランティアセンターを担うことについて、関係者のみならず社会的にも認知されるところとなった。
- 平成23年3月の東日本大震災に際しては、被災地で立ち上がった災害ボランティアセンターの多くを社協が担い、社協の全国的なネットワークを活かした職員派遣と、NPO等の関係者との連携・協働による支援活動が展開された。
- 東日本大震災において、初めて全国的な規模で職員派遣が実施され、災害ボランティア活動を通じた被災者支援や被災した社協の復旧・復興支援等に大きな成果をあげた。一方、全国からの職員派遣の派遣期間は約6か月間にわたる大規模かつ長期的なものとなり、被災地社協への支援のあり方も含めて今後の社協職員派遣のあり方について課題が指摘された。
- このため、「東日本大震災被災地社協に対する社協職員ブロック派遣等に関するアンケート調査」（平成24年3月実施）を実施し、「東日本大震災ブロック派遣等に係る意見交換会」（平成24年4月26日開催）や「被災社協復興支援委員会」で議論を行ってきた。
- こうした災害対応の経験やアンケートにより明らかになった課題等をふまえ、社協ネットワークによるブロックをまたがる全国的な社協職員派遣による支援にあたっての考え方や役割分担、手順等の整理及びそれらの支援を行う上での前提となる社協における災害ボランティアセンター運営にあたっての基本的な考え方を整理した。
- なお、災害時の対応は、被災者の福祉救援と被災した組織や事業の復旧や復興を目的として、市区町村社協、福祉施設・社会福祉法人、民生委員・児童委員、その他の福祉団体等、社協を構成するそれぞれの組織によって支援活動が展開されるものである。そのため、全国社会福祉協議会では、これらの各団体間の連携・協力に関する基本的な考え方を確認することを

目的に、平成 25 年 3 月に「大規模災害対策基本方針」¹を策定した。本委員会の「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」も、全社協の基本方針に基づく連携・協力によって取り組みを進めるものである。

(2) 検討の範囲

- 本資料では、社協における災害ボランティアセンターの運営に関する事項に絞り、基本的な考え方を整理した。
- 災害の範囲については、社協職員ブロック派遣が実施されることが想定される広域的な災害である地震と水害を念頭に整理した。
- 支援活動の時期については、発災後の応急的・緊急的な支援が必要な時期とし、発災直後からおおむね避難所が閉所されるまでの間とした。
- なお、避難所の閉鎖時期以降においても、社協においては災害ボランティアセンターは、災害復興（ボランティア）センターとして被災者の生活のフェーズに併せ、仮設住宅生活や復興住宅生活における被災者支援や、地域社会の再生にむけた支援が求められる。よって、災害ボランティアセンターの役割が復興支援に移行する時期にあつては、個々の災害ボランティアセンターや被災者の地域の状況に応じ、職員派遣の判断を個別に検討すべきである。



¹ 平成 25 年 3 月に、全社協の構成組織を基盤とした、社協、社会福祉法人・福祉施設、民生委員・児童委員組織の被災地支援活動に関する基本姿勢、ならびに、被災地の社協等関係団体に対する支援活動のための各団体間の連携・協力に関する基本的な考え方を確認することを目的に策定された。

2. 社協における災害ボランティアセンターによる活動と支援の考え方

(1) 社協が災害ボランティアセンターに取り組む意義

- 災害により被災地では、衣食住の確保といった応急的対応が一段落すると、住民の生活ニーズが増大するとともに、災害発生による混乱や地縁のない避難生活等により、住民のつながりが弱体化し、福祉的な支援を必要とする人々が孤立してしまうことが少なくない。
- 災害発生後の避難所等での炊き出しや救援物資の整理配達、泥出しや後片づけなどの被災者の生活環境の整備、応急仮設住宅での支援活動など、災害時のボランティア活動は大きな役割を果たしている。このような活動は、中長期にわたる地域社会（コミュニティ）そのものの復興支援の活動にもつながっていくものである。
- 日頃から地域の様々な機関・団体と密接なつながりをもって住民のコミュニティ形成に携わり、かつ、全国的なネットワークをもち、行政と連携しつつ民間の機動性・柔軟性を活かして、継続的に取り組んでいくことのできる社協の役割は非常に大きい。
- 災害の復旧支援は多岐にわたるものであるが、社協には、日常的な活動やつながりを活かして、地域の関係者との協働、ボランティアをはじめとした様々な活動団体との連携による被災者の生活復旧支援、要援助者に対する見守り活動、サロン活動などによる地域のつながりづくり等住民の生活支援に取り組むことが求められる。
- これらの活動は社協が日常から備えているものともいえるが、災害ボランティアセンターを設置し、ボランティアによる支援を幅広く募りコーディネートすることにより、被災者への支援活動の迅速化と厚みをもたすことができる。
- さらに、目的を共にする多様な機関・団体との連携・協働を一層強化する効果が期待される。そのため、地域福祉計画や地域福祉活動計画に位置付けることも重要である。

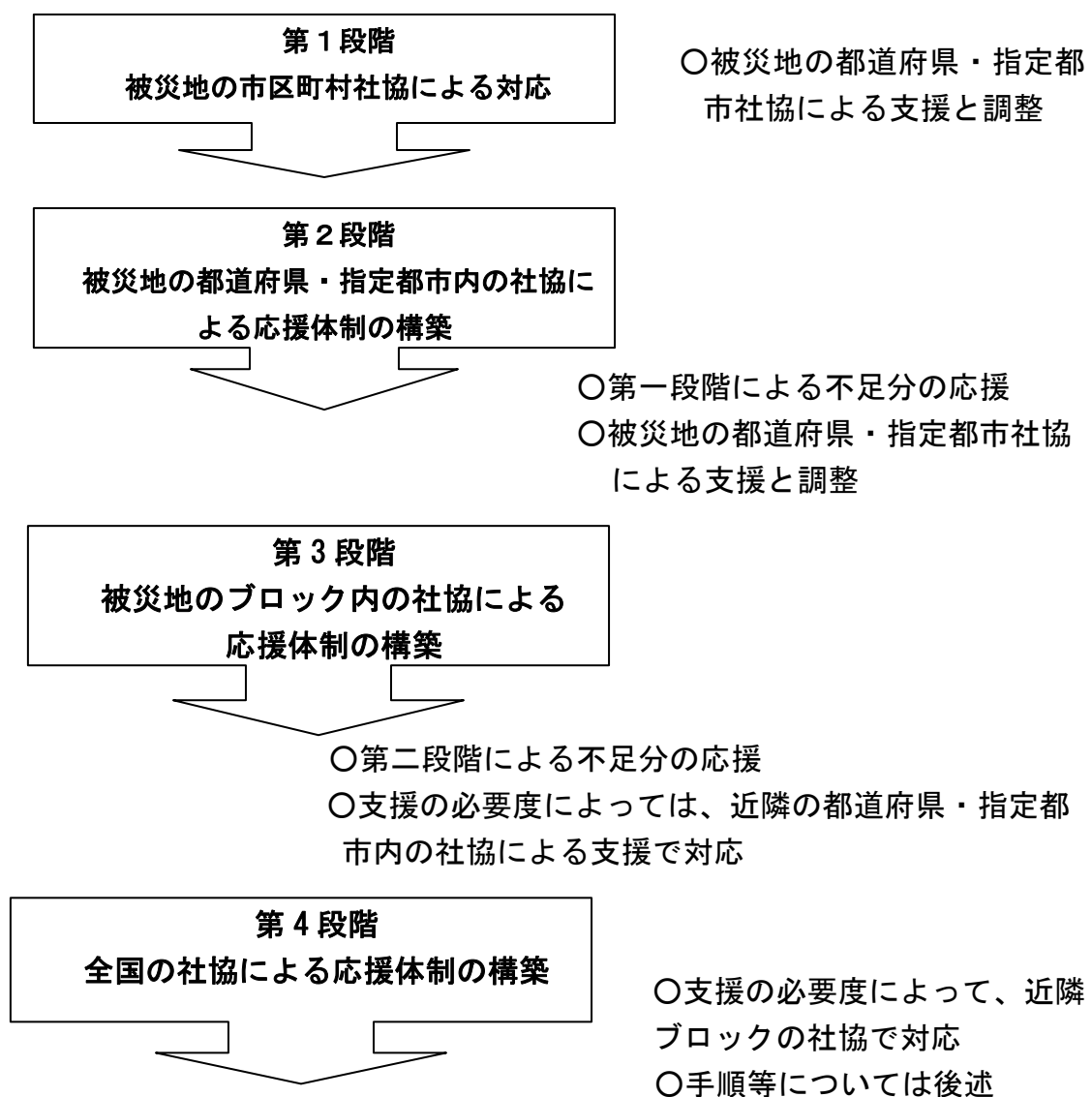
(2) 支援主体の範囲に関する基本的な考え方

- 災害対応は被災地の市区町村社協による対応を基本としつつ、それでは不足が生じる場合に、より大きい単位のエリアで支援を行うものとする。なお、この考え方は原則であり、緊急度等に応じて柔軟に対応するものとする。
- 具体的な支援の実施の判断等のルールづくりについては、各都道府県・指

定都市内、各ブロック内の社協において、それぞれ協議確認するものとする。

- ブロックを越える支援、全国的な支援の判断、ルールについては「4. 全国的な社協職員派遣の手順 (P. 7)」で述べる。
- こうしたブロック内及び全国的な支援の調整を図るため、各ブロック内に災害ボランティア活動支援ブロック幹事都道府県・指定都市社協（以下ブロック幹事県社協）をおくものとする²。

<支援主体の基本的流れ>



² 北海道・東北ブロック、関東ブロック(A・B)、東海・北陸ブロック、近畿ブロック、中・四国ブロック、九州ブロックがあり、ブロックごとに幹事を定めている。

3. 災害ボランティアセンター運営に関する基本的考え方

(1) 対応の基本手順

①被害状況の把握

- 災害の規模に応じて下記のそれぞれの社協が被災現場に職員を派遣して状況把握を行い、情報交換を行うものとする。

- ・ 地元市区町村社協
- ・ 隣県・近県（指定都市）の社協
- ・ 地元県社協
- ・ 全社協
- ・ 地元ブロック幹事県社協

②災害ボランティアセンター設置の要否の判断

- 地元市区町村社協、地元県社協、地元行政（災害対策本部）及び地元 NP0・ボランティア活動推進組織等の関係団体により協議し、市区町村社協災害ボランティアセンターの設置の要否について判断を行う。
- 災害の規模に応じて、オブザーバーとして、ブロック幹事県社協、隣県・近県（指定都市）の社協、全社協、災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（支援 P）³等が加わり、側面的に助言を行う。

③活動の範囲（支援の展開）

- 社協災害ボランティアセンターは、被災者に寄り添い、被災者の生活の維持や再建に向けた活動を支援する。また、被災した障害者や高齢者、子ども等のニーズを把握し、支援を行う。
- 活動の範囲は、その時々地域の状況等によって異なってくる。各市区町村社協では、日ごろから考え方の整理をしておいたうえで、実際の状況に合わせて柔軟に対応することが重要である。
- 行政責任にかかわる活動や、産業・生業支援などは、本来はボランティア活動で支援するものではない。しかし、緊急度やニーズと支援の状況等によっては、ボランティアの安全性を確保しつつ活動を検討する場合もある。
- インフラや地域の産業・流通が復旧し、行政が被災者を雇用して復興を行う段階では、ボランティア活動や救援物資の提供等によって、地域の経済活動等を妨げないよう配慮することも求められる。

④活動の終息

- 災害ボランティアセンターの設立の判断に関わった団体等（地元市区町村社協、地元県社協、地元行政（災害対策本部）及び地元 NPO・ボランティア活動推進組織等）により協議し、ニーズの状況をふまえ終了し、通常期のボランティアセンター活動に移行することや被災者の生活復興を支援する「生活復興（ボランティア）センター」等への変更を判断する。

（２）運営スタッフ

①運営者

- 災害ボランティアセンターは、様々な福祉関係団体やボランティアグループ、NPO、専門職組織、地域関係者等との連携・協働により運営されるものである。近年、社協が災害ボランティアセンター運営の役割を担うことが社会的にも認知されており、その設置・運営を担う社協職員は外部の運営支援者やボランティアとの協働により被災者支援を進めていくことが求められている。
- このため、全社協においても運営者の養成に力を入れている。⁴
- 社協の派遣職員はこの運営を支援する「応援職員」として活動する。

②運営支援者

- 災害ボランティアセンターの活動には、様々な資源をつなぎ、活動に必要な物資や支援に携わる人材が必要である。
- 災害ボランティア活動支援プロジェクト会議は、被災地における支援経験があり、災害ボランティアセンターの設置・運営支援、連絡調整、プログラム開発や復興プロセスまでのアドバイスができる運営支援者（アドバイザー）を養成し派遣している。
- 運営支援者は、全社協と災害ボランティア活動支援プロジェクト会議との共催で養成しており、両者の協議により必要に応じて運営支援者の派遣を行う。

⁴ 平成 24 年度に「災害ボランティアセンター運営者研修」を開催し、外部等からの運営支援やボランティアとの協働により被災者支援を進めていく「運営者」の養成に取り組んでいる。今後、モデル研修プログラムの検討・提示により全国的な普及を図る予定。

4. 全国的な社協職員派遣の手順

(1) 全国派遣実施の判断

- 全社協は被災地の地元県社協とともに現地に職員を派遣して被害状況等を把握し、ブロック幹事県社協会議の開催の要否を判断する。
- 全国派遣の検討が必要と判断される場合、全社協はすみやかにブロック幹事県社協会議を開催し、全社協及びブロック幹事県社協は協議により支援の要否や範囲を判断する。
- 被害規模等に応じ、応援の範囲も検討する（近隣ブロックのみの支援～全国のブロックによる支援）。
- 大規模災害時において「大規模災害対策基本方針」に基づき全社協内に「全国対策本部」が設置される場合は連携し、活動方針等を確認していく。

(2) 全国派遣の実施手順

①現地本部の設置

- 全社協とブロック幹事県社協は、被災地の県社協に現地本部を設置して職員を常駐させ、状況把握や情報共有・全国派遣に関する諸調整を行うことを原則とする。
- 全国規模の支援活動の実施に伴い、「大規模災害対策基本方針」に基づく「現地本部」が設置される場合は、被害状況や活動の状況把握等について連携を図るものとする。

②派遣条件の協議

- 全社協とブロック幹事県社協は、地元県社協及び地元ブロック県社協から、都道府県・指定都市内及びブロック内の支援体制等を確認したうえで、災害ボランティアセンター運営に必要とされる全国派遣による応援の社協職員の人数・期間等の条件を協議する。

③応援職員の人数等の調整

- 全社協とブロック幹事県社協は、各ブロックの応援職員の人数等を協議する。
- 人数等の検討にあたっては、派遣先の支援体制や、各ブロックと被災地との距離や交通条件等を勘案する。
- 運営支援者（災害ボランティア活動支援プロジェクト会議）としての派遣の有無等を勘案する。

④シフト調整

- ブロック幹事県社協は、自ブロック内の県社協と協議し、必要な応援職員の派遣調整を行う。
- クールごと、派遣先ごとに応援職員のリーダーを置くよう調整する。

⑤オリエンテーションと報告会の実施

- 原則として、現地本部において、応援職員に対するオリエンテーションと離任する応援職員による報告会を実施する。

(3) 全国派遣の調整にかかる関係者の役割分担

①全社協の役割

- 全国派遣にかかるブロック幹事県社協との連絡調整
- 派遣職員への傷害保険の加入（原則として地震の余震や火山噴火の心配がある災害に限る。費用は地域福祉推進委員会「福祉救援活動資金援助制度」から支出⁵⁾）。

②ブロック幹事県社協の役割

- 全社協及び被災地県社協との連絡調整
- ブロック内の県社協との派遣調整・報告、情報共有
- 被災地県社協への応援職員の報告
- 応援職員の宿泊先の確保

③応援職員を派遣する県社協の役割

- 都道府県・指定都市内の市区町村社協との派遣調整・報告、情報共有
- 全社協及びブロック幹事県社協への応援職員の報告
- 応援職員のオリエンテーション及び報告会の実施

⁵⁾ 被災地への職員派遣における傷害保険は、地震の余震や火山噴火など、被災地において大きな災害のある可能性が高い場合に限定し適用してきた。これら天災による傷害は業務起因性が認められず、労災の適用にならない可能性があるためである。

一方、近年の労災認定においては、出張中の被災による傷害については、よほどの業務からの逸脱行為がなければ適用されており、地域福祉推進委員会による費用負担の必要性は無いのではないかと意見もある。しかし、被災地への職員派遣を業務命令で行うという観点から、応援職員がより安心し業務に携われるように福祉救援活動資金より傷害保険を支出している。

④被災地の県社協の役割

- 市町村社協への派遣職員に関する連絡調整
- 応援職員の現地でのオリエンテーション

(4) 派遣に関する具体的事項

①派遣の主体及び費用負担

- 派遣の主体は派遣元の社協とする。
- 派遣の費用は派遣元の社協が負担することを原則とする。

②応援職員一人あたりの派遣期間の目安

- 引き継ぎや現地の状況・業務に慣れるために一定の時間が必要であることから、被災地支援に貢献するためには、応援職員一人あたりの派遣期間は、移動を除く実働で1週間程度を確保することを基本とする。ただし、災害の種類や規模に応じて柔軟に設定する。
- 現地でのオリエンテーションを効率的に実施するため、応援職員の一人あたりの派遣期間はブロックごとに可能な限り統一するものとする。

③応援職員の知識・経験

- 派遣元の社協には、災害ボランティアセンターの立ち上げ期から活動が一定程度定着するまでの段階までは、災害ボランティアセンターの運営支援に必要な知識と経験を備える者を応援職員として派遣することが求められる。
- このため、特に初期段階では、被災者支援、災害ボランティアセンターでの活動の経験者等を派遣するものとする。また、派遣先で特定の技能が必要とされる場合、該当する技能等を備えた職員を派遣するよう配慮するものとする。
- 派遣元の社協、あるいは当該の県社協は、応援職員が派遣先で有効に活動ができるよう、必要なオリエンテーションや研修等を行うことが大切である。社協災害ボランティアセンターについての基本知識や応援職員に求められるスタンスなどの理解を深めるとともに、被災地や被災者の状況、派遣先の社協災害ボランティアセンターの活動状況等の情報を伝えることが求められる。

④派遣先での役割

- 社協災害ボランティアセンターにおける業務の遂行、支援
- 社協災害ボランティアセンターにおけるコーディネート業務
- その他必要な支援

（５）応援職員派遣の終了

- 全社協がブロック幹事県社協会議を開催し、ブロック幹事県社協及び全社協の協議により応援職員の派遣終了を判断する。
- おおむね避難所が閉所される時期を一つの目安とする。

（６）長期派遣の検討

- 長期的な支援の必要性が明らかな場合に備え、都道府県・指定都市社協は、概ね３か月程度の期間にわたって派遣できる応援職員をあらかじめ確保することを検討することが必要である。
- 長期派遣に必要な滞在費等の費用については、上記（４）①の原則に関わらず、派遣元と派遣先の協議や全社協の調整において検討すべきものと考ええる。

５．活動資金の調達

災害の規模や活動継続の期間等を勘案し、各種財源をそれぞれの目的に応じて活用し、必要な財源確保を図る。

- 中央共同募金会「準備金」
- 地域福祉推進委員会「福祉救援活動資金援助制度」
- 全社協「大規模災害支援活動基金」
- 各社協に設置される基金等
- 各種民間財源、企業からの寄付
- 公費の確保（国庫補助、県補助、市町村補助）
- 拠金活動の実施 など

６．平常時の取組

災害時の対応を円滑かつ効果的に進めるために、平常時から以下について取り組む。

（１）各社協（市区町村社協、県社協、全社協）

- ①災害発生時の対応方法・手順、役割分担等の整理、関係者との確認（マニユ

アル等の整備、協定締結等)

②災害対応に関わる地域の幅広い関係機関・団体等とのネットワーク、顔の見える関係、協力関係づくり

③災害ボランティアセンターの設置・運営及び外部支援者として必要な知識・技術・経験を備えた人材の養成（研修実施等）

④災害ボランティアセンターとして取り組む活動の範囲・内容の想定

○ 災害時には実際の状況に応じた柔軟な対応が必要となるが、ベースとなる考え方の整理や一応の想定等を平時からしておくことが重要である。

⑤損害賠償責任保険への加入

○ 派遣先での活動中に応援職員に損害賠償責任が求められる事故があった場合は、第一義的には被災地の受入社協が業務の指揮命令者とみなされ、責任を負うと考えられる。

○ このため、こうした災害ボランティア活動の取組に備えるという意味でも、すべての社協が損害賠償責任保険に加入する必要がある。派遣元も派遣先も相互に加入していれば、リスク回避は万全に近いものといえる⁶。

（２）県社協

○ 共同募金会との認識の共有

○ 災害時の対応にあたっての動き、役割分担や連携方法

○ 災害ボランティアセンターとして取り組む活動の範囲・内容の想定（準備金との関係）

（３）全社協

①ブロック幹事連絡会の定期的な開催

○ ブロック幹事の入れ替りがあるため、少なくとも年１回は開催する。（都道府県・指定都市社協業務部課長会議の際に併せて開催する等）

②災害対応にあたっての社協の総合的な対応のマニュアルの整備

③首都圏での災害等、全社協が被害を受けた場合の対応方法の検討

⁶ 全社協の「社協の保険」では、「総合保障タイプ」の損害賠償に加入すれば、派遣した社協職員が起こした損害賠償事故に原則として対応できる。

(参考資料 1)

災害ボランティア活動支援プロジェクト会議

災害ボランティア活動支援プロジェクト会議は、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、平成 17 年 1 月に設置され、中央共同募金会に事務局がおかれている。

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している。

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。

発足以来、人材養成に力を入れてきており、平成 20 年度からは、災害ボランティアセンターの運営支援者に必要な知識や技術を修得するため、全社協と共催で「災害ボランティアセンター運営支援者研修会」を開催しており、平成 22 年度末までに 335 名（社協職員 262 名、NPO 等 73 名）が受講している。

災害発生時は、災害ボランティアセンターの運営支援者（アドバイザー）としての役割を担う活動を行っている。

(参考資料2)

応援職員（外部支援者）に求められるスタンス・原則

○「被災者中心」

- ・活動は常に被災者のニーズ（潜在的なものも含めて）を起点に取り組むことを意識する
- ・被災者の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等も意識する
- ・災害ボランティアセンター運営の論理が先に立たないように留意する

○「地元主体」

- ・元々その地域で活動し、今後も活動していく地元社協があくまで活動の主体である。地元の自主性・主体性を支え、地元の意向や力量、ペースに合わせて支援する。
- ・被災による混乱や動揺、先行きへの不安を抱えている地元スタッフを共感的に支える。
- ・地元の平時からのつながりや資源を生かし、復興の時期につなげる。
- ・経験や考えに基づく「あるべき姿」を念頭におきながらも、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すぎない。

○「チームによる対応・協働」

- ・災害対応には被災地内外の多様な関係者の力を結集することが求められる。被災者の支援のために、社協関係者だけでなく、NPO や他のボランティア活動推進組織、関係機関とも協働して災害ボランティアセンターを運営することが求められる。
- ・災害ボランティアセンターの一員として、スタッフやボランティアとのコミュニケーションを心がける
- ・課題を自分だけで派遣期間中に無理に解決しようとししない。災害ボランティアセンターの他のメンバーや後続の応援職員を含めて、チームとして対応することを心がける。