

常総市災害ボランティアセンターにおける本部機能の空間配置について

崔 青林*・深谷和美**・水井良暢*・島崎 敢*・李 泰榮*・白田裕一郎*

Spatial Arrangement of Joso-shi Disaster Volunteer Center Headquarters Functions

Qinlin CUI*, Kazumi FUKAYA**, Yoshinobu MIZUI*, Kan SHIMAZAKI*, Taiyoung YI*, and Yuichiro USUDA*

*Disaster Risk Reduction and Resilience Social System Research Division,
National Research Institute for Earth Science and Disaster Resilience, Japan
sai@bosai.go.jp, mizui@bosai.go.jp, kan@bosai.go.jp, yi-ty@bosai.go.jp, usuyu@bosai.go.jp

**Community Support Section,
Joso-shi Council of Social Welfare, Japan
fukaya@joso-shakyo.jp

Abstract

Due to the Joso flood in September of 2015, severe damage occurred in Joso City. The Joso-shi Council of Social Welfare established the Joso-shi Disaster Volunteer Center and coordinated the volunteer activities in the disaster area. NIED supported the center's arrangement, and participated in and observed its operation. This paper reports on the Spatial Arrangement of the Joso-shi disaster volunteer center headquarters.

Key words: Dispatch of Volunteers, Disaster Volunteer Center, Headquarters, Spatial Arrangement, Joso Flood

1. はじめに

2015年9月、関東地方から東北地方にかけて発生・発達した雨雲(線状降水帯)により、関東・東北各地で総雨量500ミリを越す大雨(図1)に見舞われた。そして、2015年9月10日、鬼怒川の堤防が決壊・越水し、茨城県常総市で甚大な被害が発生した。災害の規模が大きいことから、常総市に「災害救助法」及び「被災者生活再建支援法」が適用された。これにより、常総水害の災害対応関係機関は、緊急対応・応急対応、さらに復旧・復興(生活再建支援等)というすべての対応を経験した。

社会福祉協議会(以降、社協)は、「災害発生時には、災害ボランティアセンター(以降、災害VC)を開設し、被災地の支援ニーズの把握・整理を行うとともに、支援活動を希望する個人や団体の受け入れ調整やマッチング活動を行う組織」と位置づけられてい

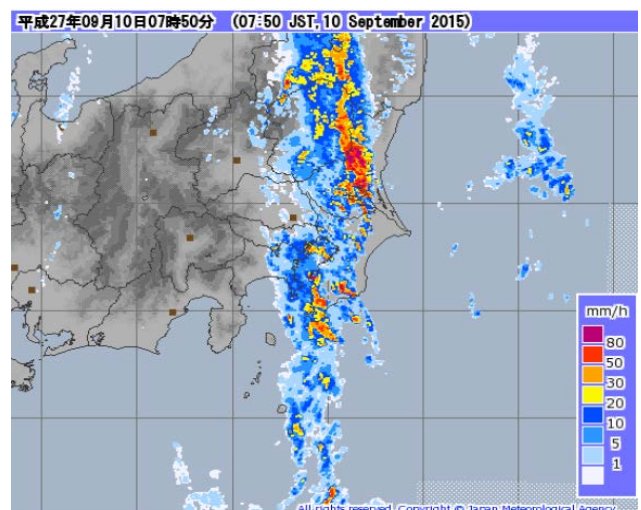


図1 レーダ降雨状況図(9月10日07:50)
(気象庁より引用)
Fig. 1 Rainfall Radar Map (September 10 07:50)
(Quoted from JMA).

* 国立研究開発法人 防災科学技術研究所 社会防災システム研究部門

** 常総市社会福祉協議会 地域係

る¹⁾。被災地域の市町村社協は、実際に災害 VC を開設・運営する場合が多い。災害 VC の設営や活動展開は、被災者側のニーズと災害ボランティア資源とを結びつける機能(ボランティア・コーディネーション)にかかっているとされており^{2),3)}、「災害 VC 設置宣言」、「災害ボランティア募集時期」、「災害ボランティア活動開始時期」、「災害ボランティア活動期」のタイミングを適切に判断した活動展開が望ましいといわれている⁴⁾。

本稿では、災害 VC の運営課題を解決するため、特に災害 VC における本部機能の空間配置に着目した。災害 VC の本部機能とは、前出の災害 VC が果たすべき機能の中で災害 VC 本部に集約されるものである。災害 VC 本部は、災害 VC の活動展開のタイミングに合わせて、限られたリソースで設営しなければならない課題がある。しかも、本部機能の構成やその規模は災害の種類・被災状況によって異なるため、事前に細かく見積もることが難しい。一方で行政の災害対応業務の組織・運営の在り方を、行政以外の組織へ適用する議論⁵⁾も始まっている。上記の議論をさらに深化させるために、災害 VC の本部機能をより具体的な業務空間に細分した空間配置の検証が有効と思われる。災害 VC の運営マニュアル等は整備されつつあるが、その本部機能の空間配置については詳しく記述されたもの⁶⁾がまだ少ない。

上記の流れを踏まえて、常総市災害 VC の運営実態を把握することは重要である。今回の常総水害では、常総市社協が常総市災害 VC を図 2 に示した場所に開設した。常総市災害 VC を立ち上げる際に、事前に指定された災害 VC の設置施設は 2 カ所あった。しかし、福祉避難所への転用と浸水被害により、いずれも災害 VC としては使用できない事態に陥った。つまり、常総市災害 VC の運営実態は、上記のような事態において、災害 VC が災害対応をする際の具体例である。

国立研究開発法人防災科学技術研究所(以降、防災科研)は、常総水害の災害発生直後から被災地に入り、現地調査を行った。その後、常総市に対する災害対応支援の一環として、常総市災害 VC に研究員を派遣し、常総市災害 VC の移転まで災害 VC の運営支援と運営業務への参与観察を行った。そこで本稿では、防災科研が支援した常総市災害 VC 本部の運営への参与観察と、運営主体である常総市社会

福祉協議会関係者へのヒアリング調査を踏まえて、常総市災害 VC における本部機能の空間配置とその運営業務の実態を報告する。

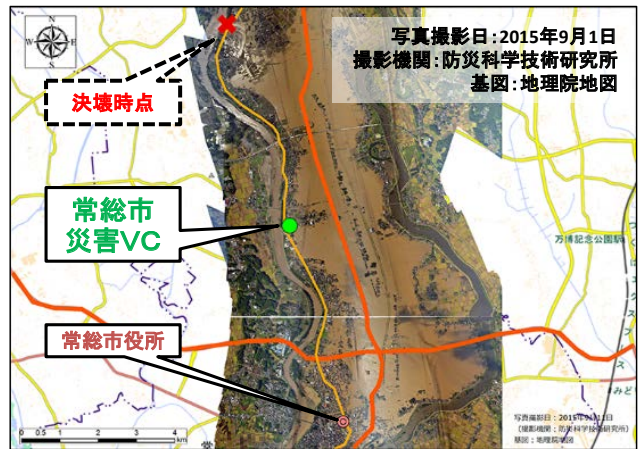


図 2 常総市災害 VC の設置場所
(2015年9月13日設置)

Fig. 2 Location of Joso-shi Disaster Volunteer Center.
(Established September 13, 2015)

2. 常総市災害 VC の開設・運営

2.1 常総市災害 VC の設営概要

常総市災害 VC は、2015年9月13日(日)に開設され、被災地支援で集まったボランティアや支援団体と協働して、被災者のニーズ収集や被災地でのボランティア活動の調整等を行った。同 VC は 2015年10月6日(火)に常総市役所付近にある常総市社協の敷地に移転された。その後、生活再建・生活支援のニーズが増えたこともあり、2015年11月16日(月)には、常総市社協「地域支えあいセンター」へ完全に移行した。常総市社協の公表によれば、開設から2015年11月9日までの約2カ月の間に、常総市災害 VC を通じて、延べ5,124件のニーズに対し、延べ33,766人のボランティアが派遣された。

常総市災害 VC はその開設期間中において、平日・休日・祝日問わず本部機能が常に継続していた。ただし、雨など天候不良の場合は、ボランティア活動の安全性を確保する観点で、災害ボランティアの募集並びにその現地派遣を中止した。なお、常総市災害 VC が公開している通常運営の流れは表 1 の通りである。

2.2 常総市災害 VC の運営体制

常総市災害 VC の運営体制(図 3)は、開設当初から、「総務班」、「受付班」、「資機材班」、「駐車場班」、「ニーズ受付班」、「ニーズ班」と「マッチング班」の 7

表1 常総市災害 VC 運営の流れ(1日)
Table 1 Operational flow of Joso-shi Disaster Volunteer Center. (1 day)

時間	内容
08:00	職員集合
08:15	初スタッフ集合
08:30	全体ミーティング
09:00	ボランティア受付開始
16:00	災害 VC 帰着
17:00	業務終了
17:30	スタッフミーティング
18:00	スタッフ解散

班で構成されていた。その約1週間後には、「訪問対応班」、「ミニサテライト」と「団体V受付班」を新設した。また大型連休(シルバーウィーク)のボランティア増加に対応するための対策として、「石下サテライト」、「水海道サテライト」を設置し、「ミニサテライト」と連動した災害VC運営体制の強化を図っていた。

3. 常総市災害 VC 本部の運営実態

3.1 常総市災害 VC おける本部機能の空間配置

常総市災害 VC 本部の設置は、確保できる広さの観点から、予定した設置場所である【心身障害者福祉センター】に隣接する【常総市三妻学童クラブ】の建屋から面積が一番広いフロアに設置場所を変更した。参与観察や関係者へのヒアリング調査から、常総市災害 VC における本部機能の空間配置とそれぞれの運營業務の担当班を図4に示した。なお、区分された業務空間には作業用の机だけでなく、担当者の作業スペースも含まれていた。設置当初、本部機能は、責任者である「センター長」、「副センター長」に加え、「総務班」、「ニーズ受付班」、「ニーズ班」、「マッチング班」の4つの班で担っていた。本部機能の各担当班は、それぞれの担当業務を整理した結果、11の業務空間に区分された。また、これらの業務空間は、2015年9月19日から一部変更されたことが

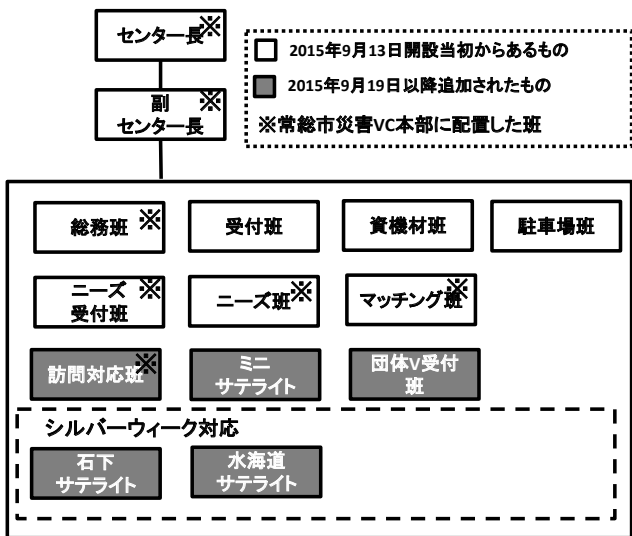
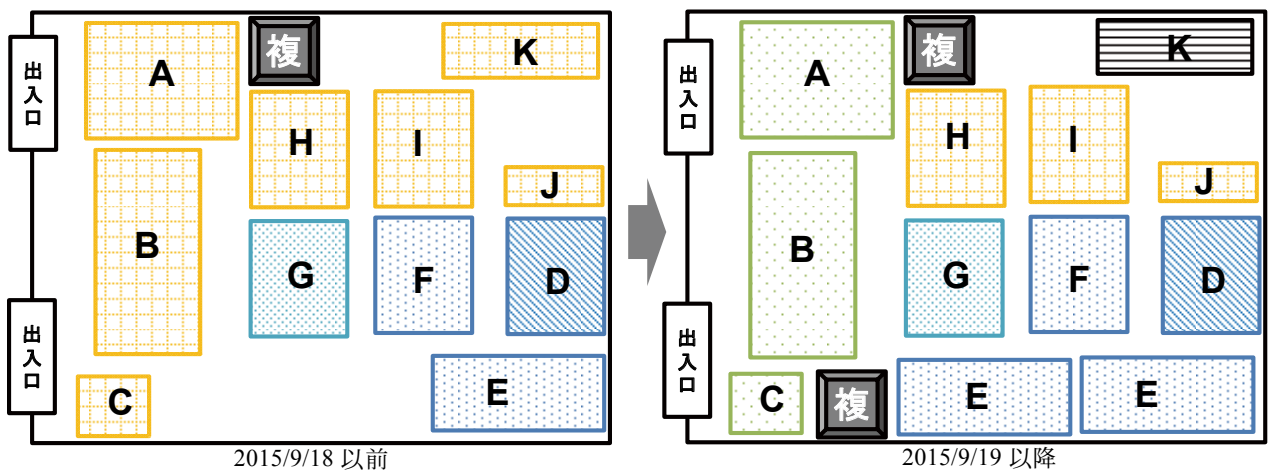


図3 常総市災害 VC の運営体制
Fig. 3 Operational structure of Joso-shi Disaster Volunteer Center.



各業務空間の担当業務(担当班は2015/9/19以降の状況)

- A: 受付 (■訪問対応班) B: 訪問対応 (■訪問対応班) C: 相談窓口 (■訪問対応班)
- D: ニーズ受付・電話相談・問い合わせ対応 (■ニーズ受付班) E: ニーズ票の作成 (■ニーズ班)
- F: ニーズ票の分類管理・更新保管 (■ニーズ班) G: ニーズマッチング (■マッチング班)
- H: 特別ニーズの対応 (■総務班) I: 意思決定・全体調整・情報発信 (■総務班)
- J: 総合電話受付 (■総務班) K: 備品管理 (■総務班) 複: 複合機

図4 常総市災害 VC 本部の空間配置
Fig. 4 Headquarter sectional layout of Joso-shi Disaster Volunteer Center.

分かった。具体的には、外部からの訪問対応のため、業務空間 A, B, C を従来の総務班から独立した訪問対応班に担当を置き換えた。さらに、業務のボトルネックを解消するために、業務空間 E の拡充と複合機 (1 台) の追加を行った。なお、常総市災害 VC 本部の人員配置は、常総市社協職員や社協系の支援者、外部の協力者、専門ボランティア等による混合チームで構成していた。

3.2 常総市災害 VC における本部機能の運營業務

本節では、2015 年 9 月 19 日に変更された常総市災害 VC 本部機能の空間配置について、運營業務の内容とその流れ (図 5) を整理した。ただし、同敷地内に配置されている「受付班」、「駐車場班」、「資機材班」並びに現場で活動される「サテライト」と「ミニサテライト」は、いずれも本部外の災害 VC 関係者とした。また、本部外の災害 VC 関係者や災害 VC 以外の方々とのコミュニケーションは、来訪者などの「対面型」、電話や SNS, メールなどの「非対面型」に分けられた。以下、常総市災害 VC 本部の各業務空間の運營業務を概説する。

A) 受付 (訪問対応班)

「受付」は、常総市災害 VC の関係者の来訪目的と活動予定等を記録し、要望やニーズを受け付ける役割を担っていた。また、災害 VC の関係者からの簡単な問い合わせに対応する役割も担っていた。

B) 訪問対応 (訪問対応班)

「訪問対応」は、常総市災害 VC 関係者以外 (ボランティア登録を除く) の来訪者対応窓口の役割を担っていた。また、来訪の要件に合わせて災害 VC 内部の関係者につなぐ役割を担っていた。

C) 相談窓口 (訪問対応班)

「相談窓口」は、来訪者からの様々な相談事に対応する役割を担っていた。「訪問対応」において、簡単に解決しないケースは、「相談窓口」による相談対応を行った。具体的には、被災者からのニーズ相談やボランティア希望者からの活動相談、ボランティア支援者からの物資・車両・人員等の調達・提供に関する相談などが含まれていた。また、相談内容によって、災害 VC の責任者、「意思決定・全体調整」の担当者または他の班の担当者にも相談の対応に加わってもらうための調整も行っていた。

D) ニーズ受付・電話相談・問い合わせ対応 (ニーズ受付班)

「ニーズ受付」は、被災者からのボランティア派遣の依頼電話を受けて、依頼の内容を所定用紙の所定項目に書き込む役割を担っていた。「電話相談・問い合わせ対応」は、被災者からのニーズ登録に関わる登録事項の確認や悩み相談、問い合わせ対応の電話窓口を担っていた。登録済みの被災者からも登録事項の確認や派遣の予定など具体的な内容の照合が必要な場合は、ニーズ班の各担当との調整や登録票を参照することになる。常総市災害 VC では、ボランティアニーズ受付用の専用電話 (計 4 回線) を設置

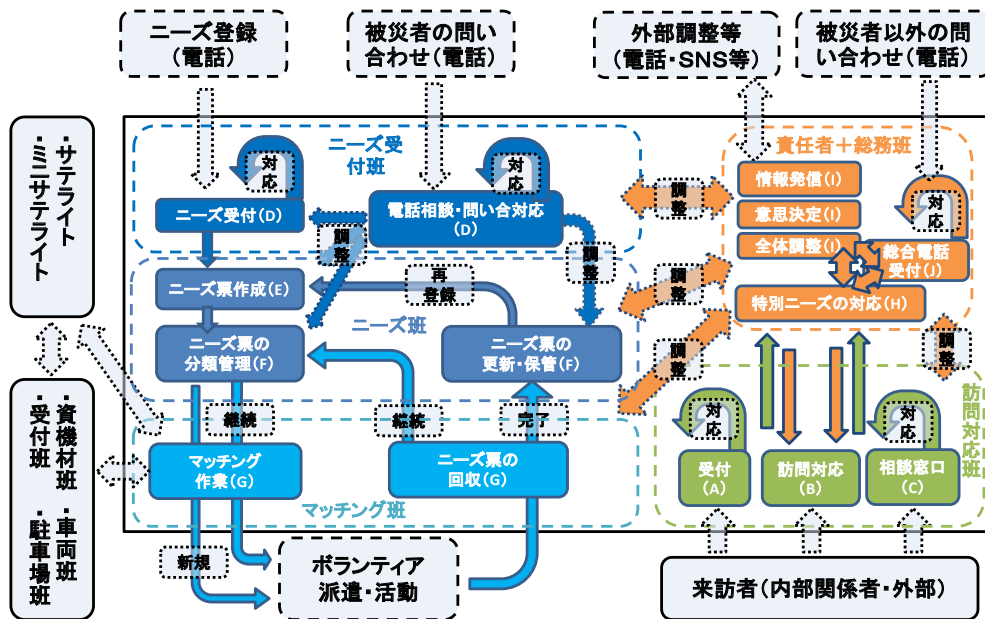


図 5 常総市災害 VC における本部機能の運營業務の流れ
 Fig. 5 Operational flow of Joso-shi Disaster Volunteer Center Headquarters Functions.

し、受付要員として常時4人体制のローテーションを維持していた。

E) ニーズ票の作成(ニーズ班)

「ニーズ票の作成」は、ニーズマッチングやその後のボランティア派遣、運営管理の記録用に使用するニーズ票セットを作成する役割を担っていた。ニーズ票セットには、「ニーズ受付」で記録したニーズ票と依頼先の住所付近の地図情報が含まれていた。基本的には、1件のニーズ登録に対して、それぞれ現場リーダー用・ドライバー用・資機材班用・車両チーム用・記録用の5セットを作成することとなっていた。

F) ニーズ票の分類管理・更新保管(ニーズ班)

「ニーズ票の分類管理」は、作成したニーズ票セットをエリアと地区の二階層で分類・管理する役割を担っていた。なお、ニーズ票セットはその依頼先の住所で、具体的には「石下・玉・中妻・大生・水海道」の5つのエリアに分けて管理されていた。

「ニーズ票の更新保管」は、問い合わせや相談等で挙げられた個別の情報があった場合、作成したセットに記入もしくは別添資料として追加する役割を担っていた。また、1日のボランティア活動が終了してから回収したニーズ票を、活動の進捗によって、活動継続もしくは活動完了に仕分けて保管する役割を担っていた。

G) ニーズマッチング(マッチング班)

「ニーズマッチング」は、待機ボランティアと登録されたボランティアのニーズ情報とのマッチング業務を担っていた。待機ボランティアとは、受付班で登録してから、派遣に関わる注意事項などの事前説明を済ませたボランティアである。ニーズ情報はニーズ班で作成・管理しているニーズセットを用いた。また、ボランティアを派遣するための移動手段(車両班、駐車場班)や用いる器材(機材班)の確保状況も、ニーズマッチングにとって必要な情報となっていた。そのために、マッチング班の担当者は本部の各班のみならず、敷地にある各班、さらに各サテライト・サブサテライトなどの現場担当とも頻繁に連絡を取り合い、情報の共有・具体的な調整を行っていた。

H) 特別ニーズの対応(総務班)

「特別ニーズの対応」は、常総市災害VCが受け付けた被災者からのニーズ等において、特別な対応策を検討しないと対応できないニーズや課題を検討・

解決する役割を担っていた。また、ニーズや課題を解決するために、常総市災害VCで確保した既存の物資やリソースとは別に、特殊な工作機器、医療機器、医薬品、場合によっては特別な技能を保持する人材などの確保を担っていた。

I) 意思決定・全体調整・情報発信(責任者・総務班)

「意思決定・全体調整」は、常総市災害VCに関わる重要事項の意思決定、また意思決定のために災害VC内・外の関係組織(者)との調整を行う役割を担っていた。そして、総務班がそのサポートを担っていた。特に各班から報告のあった災害VCの運営課題を解決するための対策検討・アクションの方針を決定することが重要な役割であった。ほかには、外部からの相談や問い合わせへの対応のために、災害VCの関係組織(者)との調整も担っていた。

「情報発信」は、ボランティアの募集や活動時間・内容変更等を対外的に通知する役割を担っていた。具体的にはSNSと専用ホームページを用いた2種類の情報発信手段で対応した。また、外部からの問い合わせのメールに対応する役割も担っていた。

J) 総合電話受付(総務班)

「総合電話受付」は、専用の電話を設置し、常総市災害VC全般(ボランティアニーズを除く)についての電話対応の役割を担っていた。電話対応の内容は、災害ボランティアのやり方をはじめ、寄付や支援の調整、ボランティアの活動現場等の状況確認、ボランティアへのクレームなど、多岐にわたった。総合電話受付の担当者は、一般的な確認事項については担当者ベースの電話対応で対処していたが、具体的な実態確認や調整事項となった場合は、入電の要件に合わせて災害VCの各班の担当者につなぐ役割を担っていた。

K) 備品管理(総務班)

「備品管理」は、常総市災害VC本部で使われる備品の保管・補充・提供の役割を担っていた。常総市災害VCの場合は、総務班が備品を保管するスペースを確保し、適宜在庫の点検・補充を行っていた。ただし、備品管理や各班への備品補充の担当者は特に設けず、各班の自主性に任せ、班ごとの必要性に応じて、備品を取りに行く形で行われていた。

3.3 ヒアリング調査の結果要約

常総市災害VCでは、ボランティア活動のマッチング・派遣活動に必要とする具体的な現場ニーズに

応じて、常総市災害 VC 本部や敷地内、活動現場に人員を配置し、災害 VC の運營業務を遂行する形がとられていた。常総市災害 VC の運營業務はその果たすべき役割について、ある程度事前に班単位で規定されていた。また、実際の被害規模や運営状況の変化を踏まえ、全体の運営体制や業務内容の柔軟な見直しを行っていた。

常総市災害 VC の本部機能は、限られた空間において、各班の長らが本部の各班の対応業務を管理し、それぞれの業務空間で業務を担当する各班スタッフに対して、業務の指示を行っていた。また、各班の責任者らが管理・調整するだけでなく、必要に応じて具体的な事務作業を遂行する立場でもあった。

常総市災害 VC における本部機能の空間配置は、その全体としての構成が移転されるまで概ね維持されていた。運營業務を遂行する過程で、空間配置の部分的な調整等の工夫も見られた。常総市災害 VC 本部の運営は、外部との関わり方である「対面型」と「非対面型」の違いを意識しつつ、本部機能の空間配置や担当班の配置換えなどの見直しもされていた。

4. 終わりに

本稿では、常総市災害 VC における本部機能の空間配置とその運營業務の実態を報告した。今後は、広域で大規模な水害を対象とした災害 VC の本部機能を効率化させるために、組織体制・業務運営の空間配置の検証方法を検討する必要がある。特に、限られた作業空間における効果的な災害 VC 本部の運営につながる空間配置のあり方を探り、予期せぬ事態を解決するための災害対応や事前対策に活かせる仕組みづくりにつなげたい。

謝辞

早くヒアリング調査にご協力いただいた常総市社会福祉協議会の関係者の皆様には、感謝を申し上げます。

参考文献

- 1) 全国社会福祉協議会 HP：災害時のボランティア活動について、最終アクセス日：2016.12.05
<http://www.shakyo.or.jp/saigai/katudou.html>
- 2) 内閣府「広く防災に資するボランティア活動の促進に関する検討会」資料：「災害ボランティア」をめぐる論点整理の試み、2015.12.17
- 3) 総務省消防庁：災害時のボランティア活動のための環境整備に関する検討報告書、2002.12
- 4) 園崎秀治：市民セクターの連携について、第1回防災促進国民大会防災実践者による分野別のディスカッション資料(Web)
<http://bosai-kokutai.jp/images/discussion02.pdf>
最終アクセス日：2016.08.27
- 5) 内閣府：災害対策標準化検討会議報告書、pp.1-77、2014.3
<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/kentokaigi/pdf/report.pdf>
最終アクセス：2017.1.17
- 6) 四日市市社会福祉協議会：災害ボランティアセンターマニュアル(平成27年1月更新版)
<http://bosai-kokutai.jp/images/discussion02.pdf>
最終アクセス日：2016.12.05

(2017年9月20日原稿受付、
2017年10月19日改稿受付、
2017年10月20日原稿受理)

要 旨

2015年9月、関東地方から東北地方にかけて発生・発達した雨雲(線状降水帯)によって、常総市で甚大な被害が生じた。常総市社会福祉協議会が「常総市災害ボランティアセンター」を9月13日に開設し、被災地でのボランティア活動の調整を行った。防災科研は効果的な災害ボランティアセンターの運営につながる知見を得るために、常総市災害ボランティアセンターの設置・運営を支援しつつ、運營業務への参与観察を実施した。本稿では、常総市災害ボランティアセンターにおける本部機能の空間配置とその運營業務の実態を報告する。

キーワード：ボランティア派遣、災害 VC、本部、空間配置、常総水害