平成 27 年 9 月関東・東北豪雨における鹿沼市災害ボランティアセンターの活動事例の分析

宇都宮大学工学部　学生会員　○菅原　佑介
宇都宮大学地域デザイン科学部　正会員　近藤　伸也，山岡　暁，松本　美紀

1. はじめに

一般的に災害が発生すると，被災地の社会福祉協議会が中心となって災害ボランティアセンター（以下，災害 VC）が開設されることになっているが，実際に災害 VC の設営経験のある社会福祉協議会は少ない．そのため，災害 VC の開設や，その運営方法については，過去の災害時における対応事例が参考になると考えられる．しかしながら，そのような情報共有が現状としてできていない．

そこで本研究では，過去の災害時における災害 VC の業務を整理し，情報共有ができるようにとりまとめる．分析によって業務内容が明確になり，災害経験のない社会福祉協議会に災害 VC の設営に必要な知見が提供されることを目的とする．なお，業務内容の分析は，近藤ら [1)] の手法を参考とし，「組織構造」「業務分析」「業務量評価」「情報マネジメント」の 4 つの視点に着目する．

2. 分析対象

分析対象は，鹿沼市社会福祉協議会による平成 27 年 9 月関東・東北豪雨時の災害 VC の活動記録と，実務者からのヒアリング内容とする．

活動記録は，鹿沼市社会福祉協議会が作成した報告書と，当時の住民からの依頼内容とその対応をまとめたデータ（以下，住民ニーズデータ）の 2 つである．

3. 分析方法

本研究では，鹿沼市社会福祉協議会の災害 VC の業務内容を，①時間経過に伴って変化する災害状況に従って班ごとの役割分担を明確にする「組織構造」，②被災地に必要とされている業務と組織の業務内容を比較する「業務分析」，③業務ごとに必要な工数を算出する「業務量評価」，④業務の遂行に必要となる情報の入手・管理・伝達・共有・活用するだけでなく，入手先や引渡し先をたどることによって組織内の連携を見出す「情報マネジメント」，の 4 つの視点で分析する．

4. 分析結果

鹿沼市災害 VC は平成 27 年 9 月 10 日に設置し，53 日間のボランティア受け入れ日数で延べ 6476 名のボランティアを 428 件のニーズに応じて活動紹介した [2)]．

4-1. 組織構造

鹿沼市災害 VC は「受付班」「ニーズ班」「マッチング班」「資材班」「総務班」の 5 班を設置した．組織構造の視点では，これら 5 班と運営支援に入った協力組織の時系列的な変遷に着目した（図 1）．災害 VC の班構成は開設から閉鎖まで変化なかった．各班の運営は鹿沼市社会福祉協議会の職員で行われており，各職員に個別の担当班を決め，固定で配置された．運営支援として NPO や他地域の社会福祉協議会職員などが 5 班いずれかに配置された．図 1 より，開設から約 1 ヵ月まで継続的な支援があったことが分かる．

班構成	組織	災害VC開設当初		開設から約2週間今後の運営について協議		生活応援窓口開設	災害VC閉鎖
		9/10		9/22		10/13	11/30
受付班	鹿沼市社会福祉協議会						
	ボランティア連絡協議会会員						
	地元ボランティア						
ニーズ班	鹿沼市社会福祉協議会						
	NPO		9/11 運営指導・コーディネーター				
	他社会福祉協議会		9/12		10/4		
	地元ボランティア		9/12				
	宇都宮大学		9/20 データ入力・地図入力				
マッチング班	鹿沼市社会福祉協議会						
	NPO		9/11				
	他社会福祉協議会		9/12		10/4		
	災害ボランティア活動支援プロジェクト会議		運営アドバイザーとして活躍				
資材班	鹿沼市社会福祉協議会						
	地元ボランティア		9/12				
総務班	鹿沼市社会福祉協議会						
	他社会福祉協議会		9/12		10/4		

図 1 災害 VC の班構成と協力組織の変遷

図 1 のような協力体制は，職員個人が持つコミュニティと社会福祉協議会間における災害時の支援協定によって成り立っている．職員によると，今回の運営体制は適正であったが，地元職員だけでは運営できるものではなかった．つまり，鹿沼市災害 VC は運営スタッフ確保の支援を受ける環境が整っていたため，適正な災害 VC 運営体制を組織できたと考えられる．

4-2. 業務分析

本研究における業務分析とは，「複合化した業務を要素に分解し，全体の構成や性質を見極めるもの」と定義する．業務分析をするうえで，業務の構造化と 1 日の業務時間からなるガントチャートを作成した．業務の構造化とは，図 2 のように，大業務（地域防災計画に記載される分掌業務），中業務（大業務と小業務の中間に相当），小業務（具体的なアクション）とし，1 つの計画業務が具体的なアクションに繋がるまで徐々に精緻化したものである [1)]．具体的には，鹿沼市地域防災計画のボランティアの受入れの節 [3)] に記載されている分掌業務を大業務とし，各班の業務に該当する内容を設定した．業務時間は職員へのヒアリングに基づいて各業務がどの時間帯に行われたか表した．これより，次の日のボランティア活動への引継ぎで活用する情報の共有や，資材を確保してからボランティア活動に活用されるまでの管理業務など，地域防災計画には記載されない業務を確認できた．また，災害 VC の業務数が最も多いのは，ボランティア受付をした 9 時～10 時，次いで多いのは，ボランティアからの活動報告の受付や，高速道路減免申請の受付をする 15 時～17 時となった．

キーワード　防災，災害ボランティアセンター，平成 27 年 9 月関東・東北豪雨，災害対応．
連絡先　〒321－8585 宇都宮市陽東 7－1－2　宇都宮大学　TEL：028－689-6223　E-mail：t142817@cc.utsunomiya-u.ac.jp

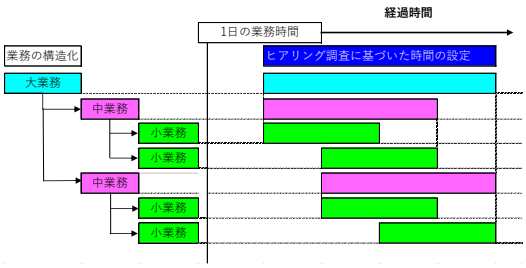
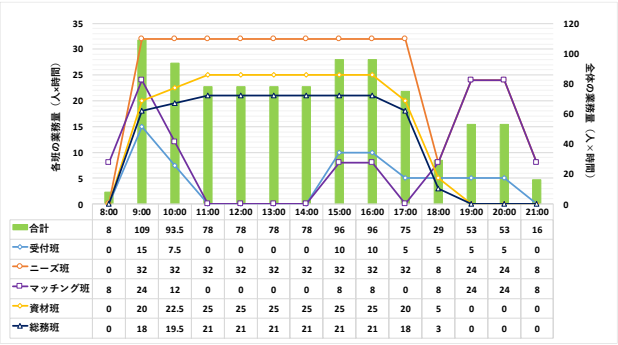


図 2 業務の構造化とガントチャート

4-3. 業務量評価

業務量評価の視点では，1 日の業務内容ごとに必要な工数[人×時間]を算出した．算出方法は，業務分析で作成したガントチャートとヒアリング調査によって明らかになった各班の人数体制を参考にした．受付班 5 名，ニーズ班 8 名，マッチング班 8 名，資材班 5 名，総務班 3 名とし，時間毎の業務量を算出した結果が図 3 である．総務班の業務の高速道路減免受付は，15 時～17 時に集中する業務であり，この業務にのみ県内の他社会福祉協議会職員など 3 名を配置していたので，これを考慮して算出した．ここでの業務量は，各班が何人体制で何件の業務に対応していたかの蓄積を表す．図 3 より，災害 VC が開設する間の業務数が多いニーズ班・資材班・総務班が大きい値となった．時間毎の 5 班合計の業務量が最も大きいのは，ボランティアの受付から，活動現場へ送り出しをするまでの 9 時～10 時．次いで大きいのは 15 時～17 時となった． ニーズ班とマッチング班は，その日行われたボランティア活動の完了または継続の情報共有や，次の日のボランティア活動紹介に向けた調整やニーズ票の整理を 19 時以降に行った．



	8:00	9:00	10:00	11:00	12:00	13:00	14:00	15:00	16:00	17:00	18:00	19:00	20:00	21:00
合計	8	109	93.5	78	78	78	78	96	96	75	29	53	53	16
受付班	0	15	7.5	0	0	0	0	10	10	5	5	5	5	0
ニーズ班	0	32	32	32	32	32	32	32	32	8	24	24	24	8
マッチング班	8	24	12	0	0	0	0	8	8	0	8	24	24	8
資材班	0	20	22.5	25	25	25	25	25	25	20	5	0	0	0
総務班	0	18	19.5	21	21	21	21	21	21	18	3	0	0	0

図 3 時間毎の各班の業務量

4-4. 情報マネジメント

情報マネジメントの視点では，災害 VC で扱うボランティア，ニーズ，資材に関する情報の組織内の流れに着目した．

ボランティア情報は，ボランティアから受付班に収集された後，ニーズ班とマッチング班へ伝達される．

ニーズ情報は，ニーズ班の被災者からの電話受付や，被災地のニーズ調査によって収集される．また，ボランティアは活動後に，それぞれのニーズに対するボランティア活動の継続か完了を，マッチング班へ報告をする．一方で，一般のボランティアでは対応不可能と判断されたニーズは，ニーズ班により他の専門機関に委託されている．ニーズ班とマッチング班は，収集したボランティア情報とニーズ情報を，次の日のボランティア活動の調整のために情報共有していた．職員によると，ここでの細かい情報共有と調整の機会がもっと多ければよかったという反省点もあったことから，この情報共有と調整の場が災害 VC の運営に効果的だったことが分かる．したがって，この 2 班には，ボランティアコーディネートのノウハウのある人材の配置が不可欠であると言える．また，ニーズ班は直接被災者からニーズ情報を収集するので，被災地と関係が深い人材を配置するとより潜在的なニーズ情報を入手しやすい．

資材情報は，資材班がニーズ班とマッチング班から入手し，総務班や他組織と調整して活用される．資材班はボランティアへ必要な資材を渡すので，各ニーズに対してどの資材がどれだけ必要か把握してなければならない．したがって，資材班はニーズ班との情報共有と調整の場を設定する必要がある．

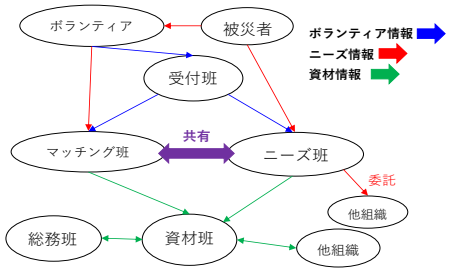


図 4 災害 VC で扱う情報の流れ

5. 結論

本研究での 4 つの視点による分析を踏まえて，災害 VC の設営に必要な知見を以下に述べる．

・他地域の社会福祉協議会との災害時支援の協定に加え，平時から NPO や地元住民などとのコミュニティの形成することが，災害 VC の運営体制を組織するのに有効である．

・業務数，業務量ともに，ピークの時間帯が同じ結果（9 時～10 時，15 時～17 時）となった．特にニーズ班は，常に大きい業務量であることから，優先的に人員を確保することが必要である．

・業務内容や情報の流れから，各班に適した人材があると考えた．平時から災害 VC 運営時の人材配置について検討することで，よりスムーズな運営に繋がると考えられる．

謝辞：本研究は JSPS 科研費 JP16K12369 の助成を受けたものです．そして，本研究に協力してくださった，宇都宮大学の長谷川真由美氏，宇都宮大学地域連携教育センターの土崎雄祐氏にも厚くお礼申し上げる．

参考文献

1) 近藤伸也，目黒公郎，蛭間芳樹：新潟県中越地震における新潟県の災害対応記録の分析， 土木学会地震工学論文集，Vol.29， 78-87，2007.
2) 社会福祉法人 鹿沼市社会福祉協議会：鹿沼市災害ボランティアセンター活動記録， 2017.
3) 鹿沼市防災計画：鹿沼市地域防災計画，平成 28 年度修正， 2017.