令和元年東日本台風　佐野市災害ボランティアセンターの災害対応分析

宇都宮大学地域デザイン科学部　学生会員　○西崎　理瑚
宇都宮大学地域デザイン科学部　正会員　近藤　伸也

1. はじめに

災害が発生した際には，社会福祉協議会が災害ボランティアセンター（以下，災害 VC）を開設することが地域防災計画により決められている．しかし，大きな災害を経験したことのあるスタッフが少ない中で適切な対応をするためには，過去の災害対応を分析し，そこから得られた知見を有効活用することが求められる．

そこで本研究では，災害 VC を円滑に運営するために，災害対応の実態を明らかにするために「組織構造」「業務分析」「情報マネジメント」「住民ニーズ」の 4 つの視点に着目して分析を行なうこととする．

2. 分析対象

分析対象は，佐野市社会福祉協議会（以下，佐野市社協）による，令和元年東日本台風（台風 19 号）の災害 VC の活動記録と，災害 VC の運営に携わった佐野市社会福祉協議会の職員へのインタビュー及びアンケート内容とする．

活動記録は，佐野市社協が作成した活動報告書，職員の勤務日程，災害 VC 運営状況表，災害当時の住民からの依頼内容やその対応の書かれた紙面（以下，住民ニーズ）の 4 つである．

3. 分析方法

災害 VC の運営を担う佐野市社協の職員へのインタビュー調査を行なった．また，日程の都合上インタビューを実施できなかった場合においては同様の内容をアンケートにて調査した．

本研究では，佐野市社協の災害 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」[1]，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」[1]，③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」[1]，④時間経過に伴う業務の違いを明らかにする「住民ニーズ」の 4 つの視点で分析する．

4. 分析結果

佐野市災害 VC は令和元年 10 月 13 日に佐野市から設置要請を受け，10 月 15 日に設置されるとともに，被災者からの支援ニーズ受付と現地調査，翌 16 日には災害ボランティアの受付を開始した．新型コロナウイルス感染拡大防止のため，令和 2 年 2 月 25 日から 6 月 5 日まで災害 VC でのボランティア派遣は休止されていたが，188 日間（休止期間を含めると 290 日間）のボランティア受入日の中で 12,527 名のボランティアを 790 件のニーズに派遣した[2]．これは，平成 27 年 9 月関東・東北豪雨における鹿沼市災害 VC の記録[3]と比較すると表 1 のとおりとなる．コロナ禍の影響により休止していた期間を除いても，災害 VC の設置期間は佐野市の方が長く，大きな被害を受けたことがうかがえる．また，ニーズ数やボランティア数が 2 倍程度であるのに対して，設置期間が 3 倍以上となっていることから，1 つのニーズを解決するまでにより多くの時間がかかっていることがわかる．

表 1－鹿沼市災害 VC との比較

	鹿沼市	佐野市
設置期間（日）	53	188
ニーズ数（件）	428	790
累計ボランティア数（人）	6,476	12,527

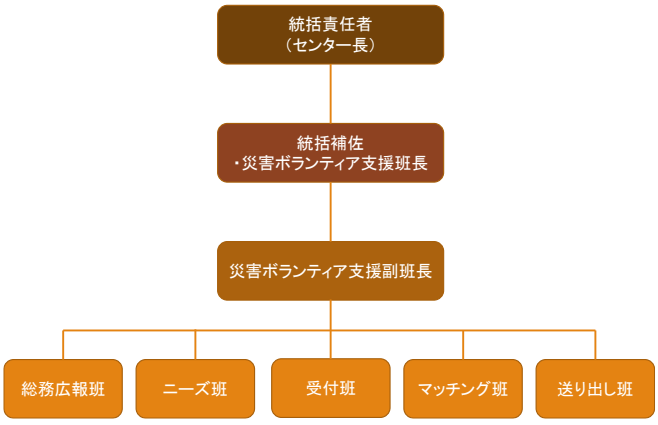

図 1－佐野市災害ボランティアセンターの組織図

4-1. 組織構造

令和元年東日本台風時において，佐野市災害 VC は「総務広報班」「ニーズ班」「受付班」「マッチング班」「送り出し班」の 5 つの班が設置され，災害 VC の班構成は開設から閉鎖まで変化はなかった（図 1）．各班の運営は佐野市社協の職員で行なわれており，班長・副班長は固定されていたものの，それ以外の職員はどの班に配属されるか決まっていなかった．運営支援として，他社会福祉協議体職員や NPO 組織，社会福祉法人などが 5 班のいずれかに配属され，開設から約 3 か月間，継続

キーワード　防災，災害ボランティアセンター，令和元年東日本台風
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：r179329@uu.utsunomiya-u.ac.jp

的な支援があった．また，他行政機関とも密に連絡を取り合うことで連携を図った．

4-2. 業務分析

業務分析では，「災害 VC をマネジメントする立場にある職員の動き」「佐野市災害 VC 運営マニュアルや佐野市地域防災計画に記されていない業務」に着目し，インタビュー及びアンケート調査を行なった．

佐野市災害 VC 運営マニュアルに記されていない業務については，インタビュー調査を基に佐野市地域防災計画との比較を行なった．菅原[3]の研究より，鹿沼市地域防災計画に記されていない業務として，ボランティアからの活動報告受付，その日行われたボランティア活動の完了または継続かの情報共有，資材の管理業務が確認されたが，これらは令和元年東日本台風時における佐野市社協においても同様に確認されている．また，佐野市社協では，このほかにも資材の運搬や返却された資材の清掃，災害ごみに含まれた個人情報の処理，資材調達の際に限度額超えてしまったクレジットカードの処理などがあることがわかった．

また，本研究では各班の担当者に加え，どの班にも配属されず自由に動ける立場として災害ボランティア支援副班長にもインタビューを実施した．

主な業務として，各班の課題を収集及び協議，被災者やボランティアなどからの苦情対応，災害 VC の進行管理，雨天時の中止の決定，長期的な災害 VC スケジュールの検討，フェーズ毎のボランティア用務の検討などが挙げられる．災害 VC 全体のマネジメントを担うとともに，各班を統括する立場としての業務も担っていることが確認できた．

当初は，自由に動ける人という位置づけでインタビューを行なったが，各班の業務に自由に携われるわけではなく，災害 VC 全体のマネジメントに関する業務を熟す傍らで各班を統括する立場としての業務も担っていたことがインタビューよりうかがえた．

ボランティア情報	ニーズ情報	資材情報
日毎のボランティア参加者数	被災者世帯情報	災害VCが所有する資材の種類及び個数
氏名・連絡先などの基本情報	被災状況	活動時に使用する資材の種類及び個数
持ち込んだ資材状況	ニーズ内容	活動時に不足した資材の種類及び個数
団体受付情報 保険加入の有無	ボランティアの支援状況	

図２－情報の種類

4-3. 情報マネジメント

情報マネジメント視点では，災害 VC が扱うボランティアやニーズの情報，情報の流れ方に着目した．

本研究では，菅原[3]の研究を参考に災害 VC が扱う情報を「ボランティア情報」「ニーズ情報」「資材情報」の３つに分類して分析を行なうと，佐野市災害 VC で扱われた情報の分類は以下のようになる（図２）．

情報の流れ方については，図３のとおりとなっており，菅原[3]の研究とおおよそ同じ結果が得られた．

ボランティア情報は，ボランティアから受付班が収集し，マッチング班へ団体情報や持ち込み資材が共有される．事前申し込みの場合には，まず総務広報班が電話にて受付をし，得た情報を受付班へ共有しその後にマッチング班に共有される．ニーズ情報は，被災者からニーズ班が収集し，マッチング班へ情報が共有されボランティアとニーズのマッチングを行なう．その後，ボランティアからの活動報告を受付班が受け，ニーズ班へ情報を引き継ぐこととなる．資材情報は，事前調査を行なったニーズ班及びボランティアから送り出し班へ共有される．また，買い出しの予算の都合上，佐野市社協の総務係の一部職員にも共有される．

ニーズ班は，ボランティア活動を実施するにあたり事前に現地調査する役割があるため，土地勘や方言がわかる人を配置することが望ましい．送り出し班は資材をボランティアの活動場所へ持っていくこともあったため，ニーズ班同様に土地勘のある人材の配置が望ましい．また，マッチング班はニーズ班から得た情報を基に被災者ニーズとボランティア活動希望者のマッチングを行なうため，ニーズ班との連絡を密に行なう必要があると考えられる．

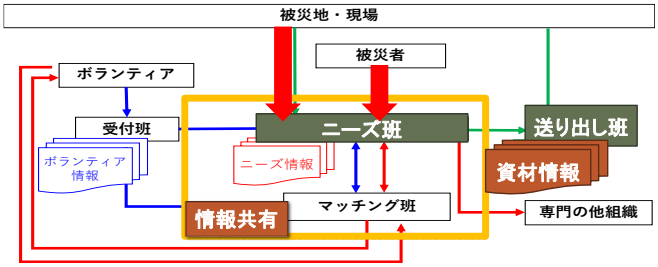

図３－各情報の流れ

「住民ニーズ」の視点については発表にて報告する．

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，2007

2)社会福祉法人 佐野市社会福祉協議会：令和元年東日本台風 佐野市災害ボランティアセンター活動報告書，2021

3)近藤伸也・菅原佑介・長谷川万由美・柴田貴史：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，地域安全学会梗概集，Vol.43, 2018.