

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

Analysis of Activities of Kanuma City Disaster Volunteer Center in the September 2015 Rainfall Disaster in the Kanto-Tohoku Regions

○近藤 伸也¹, 菅原 佑介², 長谷川 万由美³, 柴田 貴史⁴
Shinya KONDO¹, Yusuke SUGAWARA²,
Mayumi HASEGAWA³ and Takashi SHIBATA⁴

¹宇都宮大学 地域デザイン科学部

School of Regional Design, Utsunomiya University

²前 宇都宮大学 工学部建設学科建設工学コース

Department of Civil Engineering, Utsunomiya University

³宇都宮大学 教育学部

School of Education, Utsunomiya University

⁴鹿沼市社会福祉協議会

Kanuma City Council of Social Welfare

In this study, after analyzing the work of the disaster volunteer center in the past disaster, it compiled so that information sharing can be done. By doing this, it is the object of the research to clarify the work content and to obtain knowledge on the setting of the disaster volunteer center. The work contents at the Disaster Volunteer Center established in Kanuma City, Tochigi Prefecture at the time of the September 2015 Rainfall Disaster in the Kanto-Tohoku Regions, was analyzed focusing on four viewpoints, "Organization structure", "Business analysis", "Work volume evaluation", "Information Management", with reference to the method of Kondo et al.

Keywords : disaster volunteer center, job analysis, organization structure, work volume, information management

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、過去の事例における活動状況をまとめた資料や文献は不足している。

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VCの設営に関する知見を得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²⁾と、実務者からのヒアリング内容とする。ヒアリング調査は、鹿沼市社会福祉協議会職員2名と栃木県社会福祉協議会職員2名を対象としました。

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の活動内容を、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業務の遂行に必要な情報の入手・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⁾。

(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

班構成	組織	災害VC開設当初		開設から約2週間		生活応援窓口開設	災害VC稼働
		9/10	9/22	今後の運営について協議			
受付班	鹿沼市社会福祉協議会 ボランティア連絡協議会 地元ボランティア						
ニーズ班	鹿沼市社会福祉協議会 NPO 他社会福祉協議会 地元ボランティア 宇都宮大学		9/11 運営指導・コーディネーター 9/12 9/12 9/14 データ入力・地図入力		10/4		
マッチング班	鹿沼市社会福祉協議会 NPO 他社会福祉協議会 災害ボランティア活動支援プロジェクト会議		9/11 9/12		10/4		
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

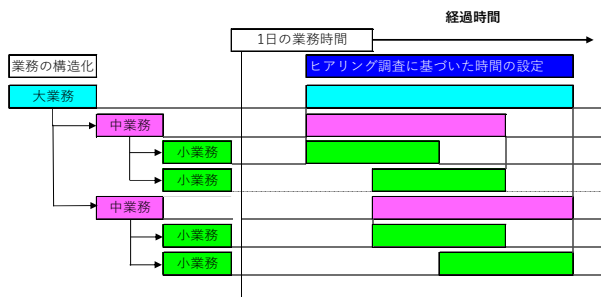


図2 業務の構造化とガントチャート

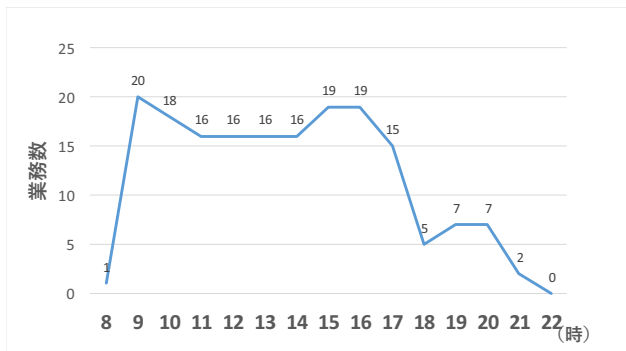


図4 災害ボランティアセンター全体の業務数の推移

な支援があったことが分かる。

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。

(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(図3)。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(図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5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5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、高速道路減免申請の受付やボランティアから活動の完了か継続の報告を受ける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。

(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(図6)。

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。

資材情報はすべて資材班に収集される。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。

組織	地域担当部署	業務内容				時間(分)	1日の流れ												業務量						
		大塚班	中塚班	小塚班	アクション		start	finish	業務時間	8	9	10	11	12	13	14	15	16		17	18	19	20	21	22
鹿沼市児童VC	受付班	①児童ボランティアセンターの設置 エ. ボランティアの受付、連絡会議の開催 ②ボランティア隊員の加入の促進	活動希望者の受付	依頼シートで受付	氏名・連絡先・基本情報を受付	9	10.5	1.5																	7.5
			振り回りの会 ボランティア活動保険の手続き	集計 仕分け 保険加入手続き 情報共有 保険料法	ボランティア数の集計 全体会議 ボランティア保険加入、未加入、ボランティア経験の有無を分ける ボランティア加入手続き マッチング班とニーズ班に受け付けたボランティア数を報告 マッチングの準備	15	17	2																	
ニーズ班	①児童ボランティアセンターの設置 ア. 被災者からのニーズ把握、市本部からの情報収集 イ. ボランティア活動の決定及びボランティアの割り振り エ. ボランティアの受付、連絡会議の開催 カ. ボランティア活動のための地図及び住宅履歴者のデータ作成・提供	ニーズ受付 ボランティアコーディネーター	受付	活動内容や、希望日時と依頼者のニーズを電話受付 次の日活動するボランティア団体の活動内容の調整 活動内容の判断 必要道具の準備	9	18	9																		7.5
		振り回りの会 アセスメント 地図への記録	現地調査 整理 地図作成 情報共有	ボランティアが次の活動に準備がはかっているための現地調査 次の日に活動するニーズ票の整理 ニーズが上回った黄色、活動が完了したら赤で地図に記録 マッチング班と活動班の調整、活動の継続・完了の情報を共有	19	21	2																		
マッチング班	①児童ボランティアセンターの設置 イ. ボランティア活動の決定及びボランティアの割り振り エ. ボランティアの受付、連絡会議の開催 カ. ボランティア活動のための地図及び住宅履歴者のデータ作成・提供	ボランティアコーディネーター	マッチング オリエンテーション 送り出し	マッチングを終えたボランティアの送り出し 次の日活動するボランティア団体の活動内容の調整 全体会議 情報共有	9	10.5	1.5																		12
		振り回りの会 活動報告	整理 報告受付 情報共有	ボランティアから活動の完了と継続を受付 ニーズ班と活動班の調整、活動の継続・完了の情報を共有	19	21	2																		
資材班	①児童ボランティアセンターの設置 ウ. ボランティア活動用機材、物資等の確保	資材の調達	調達 調整	資材の買い出し 他団体の調整	10.5	18	7.5																		37.5
		資材管理	受付 配達 戻出し 管理 準備 回収 全体会議	不足資材を活動班へ配達 ボランティアへ作業要員を渡す 花車管理・手入れ ボランティアに資材の使用法や注意事項の説明 資材を班長から回収する 全体会議で情報の共有、振り回り	9	15	6																		30
総務班	①児童ボランティアセンターの設置 ウ. ボランティア活動用機材、物資等の確保 エ. ボランティアの受付、連絡会議の開催 ク. その他被災者の生活支援に必要な活動	振り回りの会	振り回りの会	資材の買い出し 全体会議 ボランティア用の駐車場の予約、確保 バス・軽トラックの手配 高経費発生申請受付 助成金の申請受付 車中泊用の場所・入浴可能な情報をHPで提供 買材の購入、対応 電話にて各班にお問い合わせ	10.5	15	4.5																		37.5
		情報収集・発信 外部対応	情報収集・発信 外部対応	情報収集・発信 外部対応	9	18	9																		
						8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22			0		
						総業務量	1	20	18	0	16	16	16	16	19	19	15	5	7	7	2	0	0	92.5	

図3 鹿沼市ボランティアセンター全体のガントチャート

5. おわりに

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

- ・ 社会福祉協議会間での災害時の支援協定、NPO とのコミュニティ形成しておくことが、災害VCの運営支援を受ける環境整備のために有効である。
- ・ 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、これらを把握し優先的に人員を確保する検討が必要である。
- ・ 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。災害VC運営時の適正な人材配置や班同士に必要な情報共有について災害VCの活動計画や運営マニュアルの中で検討することで、よりスムーズな運営に繋がると考える。

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.

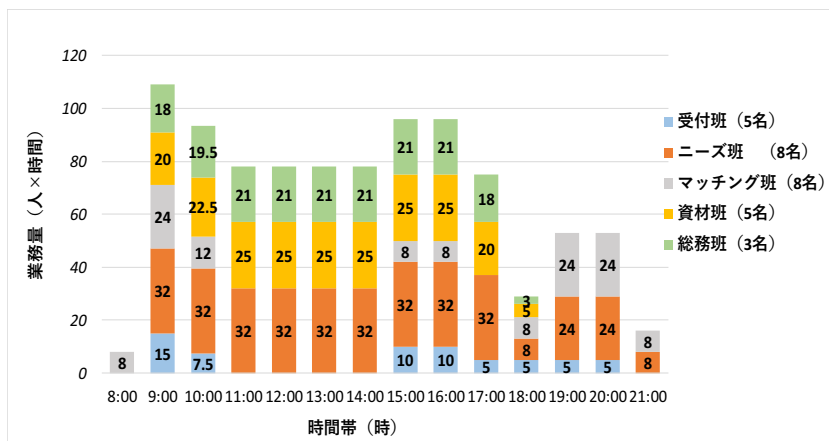


図5 時間毎の各班の業務量

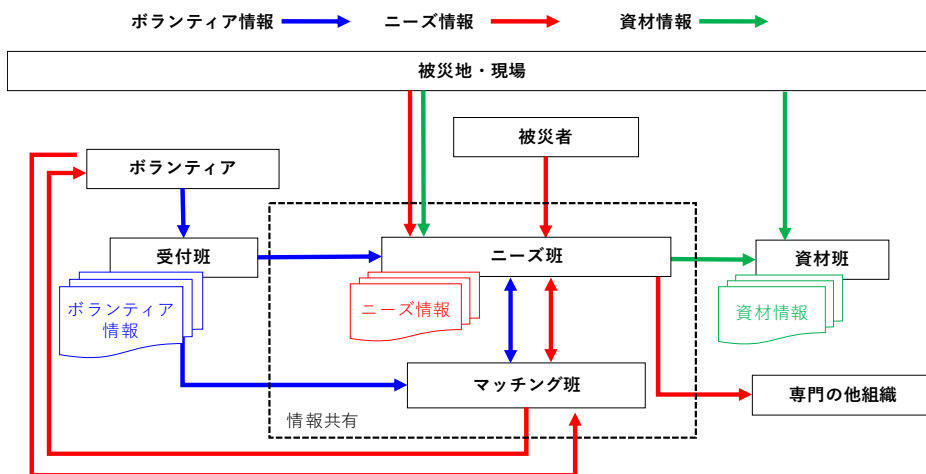


図6 災害VCで扱う情報の流れ