

被災地に対する  
社協ネットワークの役割と支援の提案  
～社協の法人運営と事業・活動の継続に向けて～

---

全国社会福祉協議会 地域福祉推進委員会

令和元年 5 月 22 日



# 目次

はじめに .....	1
<b>1. 災害時の活動を支える組織運営 .....</b>	<b>3</b>
(1) 法人運営上の課題 .....	3
(2) 対応に向けた基本的考え方 .....	6
(3) 発災後の対応と社協ネットワークを活用した支援の可能性 .....	16
<b>2. 総合相談・生活支援ニーズの把握と事業活動の継続 .....</b>	<b>21</b>
(1) 安否確認、被災状況の確認（対象者と方法等）に関する課題 .....	21
(2) 対応に向けた基本的考え方 .....	24
(3) 被災地社協に対する都道府県・指定都市社協の支援のあり方 .....	32
<b>3. 社協が設置・運営する災害ボランティアセンター支援のあり方 .....</b>	<b>34</b>
(1) 災害 VC の設置・運営に係る現状 .....	34
(2) 災害 VC 等の設置・運営に係る社協ネットワークによる支援のあり方 .....	36

# 被災地に対する社協ネットワークの役割と支援の提案 ～社協の法人運営と事業・活動の継続に向けて～(概要)

## 趣旨

大規模災害発生後、被災地の社協では、各種事業の利用者の安否確認や地域におけるニーズ把握、生活支援の実施、一般事業の早期再開などが求められる。しかし、現実には、災害ボランティアセンターの設置・運営等が優先され、本来取り組むべき支援ができない、あるいは後回しになるといった状況が生じる。

また、社協ネットワークを活用した社協職員の派遣による被災地社協の支援についても、この間、災害ボランティアセンターの運営支援が中心となり、必ずしも社協業務の特性や強みを生かした外部支援ができていない。このため、災害ボランティアセンター以外の事業・活動の継続に向けた被災地の社協の課題と対応を整理し、今後の社協ネットワークを活用した支援の可能性やあり方等について、その考え方を提案する。

## 1. 災害時の活動を支える組織運営

- ① 法人運営の課題
- ② 対応に向けた基本的な考え方
- ③ 発災後の対応と社協のネットワークを活用した支援の可能性

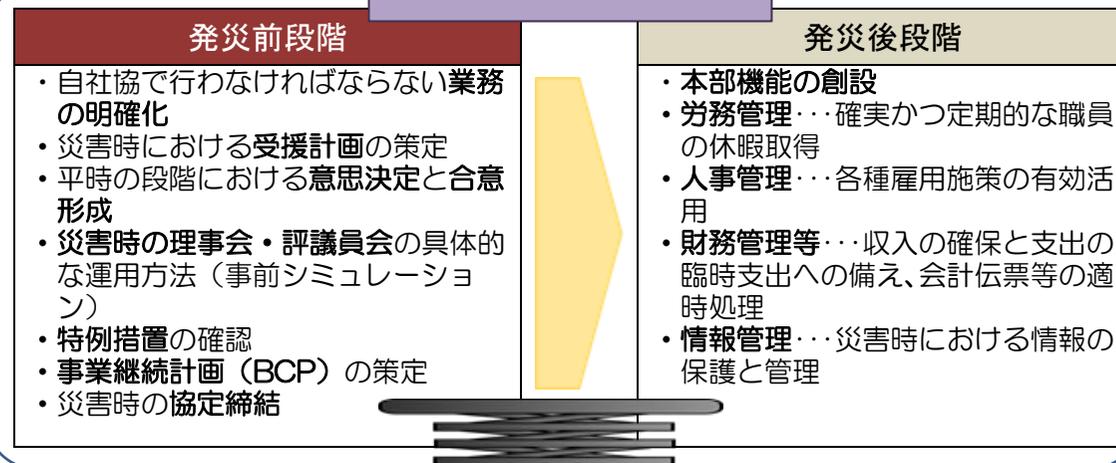
## 2. 総合相談・生活支援ニーズの把握と事業活動の継続

- ① 安否確認、被災状況の確認（対象者と方法等）に関する課題
- ② 対応に向けた基本的考え方
- ③ 被災地社協に対する都道府県・指定都市社協の支援のあり方

## 3. 社協が設置・運営する災害ボランティアセンター支援のあり方

- ① 災害 VC の設置・運営に係る現状
- ② 災害 VC 等の設置・運営に係る社協ネットワークによる支援のあり方

### 対応に向けた基本的な考え方



### 社協のネットワークを活用した支援の可能性

外部支援が可能な業務		外部支援が不可能な業務
汎用性が高い （共通化・標準化が可能）	独自性が高い （共通化・標準化が困難）	外部支援の対象外
共通化・標準化の可能性を確認し、業務範囲を明確にする ⇒汎用性の高い業務であれば外部支援の活用を検討		当該社協の高度な判断や現業性・管理性・機密性の高さを確認し、業務範囲を明確化する ⇒汎用性の低い業務であれば自社協で実施する体制の構築を検討



大規模災害では、被災により新たな発生した支援ニーズに対する特別な対応が求められる一方、平時の福祉課題が顕在化したり、発災前より抱えていた福祉課題がさらに厳しい状況に追い込まれる住民も多数出てくる側面をはらんでいる。様々な支援機関・団体と支援活動をともにするなかで、改めて社協のビジョン、ミッション、バリューの確立し、「今、社協として何を為すことが最も大切になるのか」を常に確認しながら活動することが求められる。

# はじめに

---

全社協地域福祉推進委員会では、災害時の社協活動について、これまで主に災害ボランティアセンター（以下、災害 VC）の運営を中心に、役割や機能を整理してきた。

一方、被災地における災害 VC 以外の社協事業・活動については、生活支援相談活動を中心に、情報・課題共有を行ってきた<sup>1</sup>。

このため発災直後から復興後の平時にいたるまでの各段階（フェーズ）における社協事業・活動の検証、外部支援を含めた体制構築のあり方等についての検証は不十分な状況にあった。

被災地社協においては、介護保険事業等サービス利用者や要配慮者<sup>2</sup>の安否確認やニーズ把握、生活支援の実施、事業の早期再開などが求められるが、近年の被災地の状況をみると、災害 VC の設置・運営が優先されるとともに、行政が行うべき避難所の運営などを担わざるを得ないケースもあり、社協が本来取り組むべき事業ができない、あるいは後回しにするなどの事態が生じている。

また、社協間のネットワークを活用した社協職員派遣による被災地社協の支援についても、災害 VC の運営支援が中心となり、業務の特性や強みを生かした社協職員ならではの支援ができていない。

こうした課題意識のもと、本委員会では、災害 VC 以外の社協事業・活動の支援の観点から、発災後の各フェーズにおいてどのような支援内容・方法が効果的か、整理を行うため、大規模災害の被災経験のある市町村社協および東日本大震災の被災 3 県社協で発災当時に支援にあたった職員（担当者）の参画を得て「東日本大震災および大規模災害被災者・社協支援連絡会議」（以下、連絡会議）を設置した。

連絡会議では、平成 29 年度、当面の対応を整理することを優先し、被災地社協を対象にした「大規模災害被災社協アンケート調査」<sup>3</sup>を実施した。平成 30 年度は、その集計結果をもとに、各社協の被災時の支援経験をもとに協議を行い、発災直後（Ⅰ期）と避難所生活（Ⅱ期）における災害 VC 事業に限定されない被災地社協における法人運営と事業継続の課題と対応に向けた考え方の整理を行った。

なお、本提言は、新潟中越地震、東日本大震災、平成 28 年熊本地震、平成 30 年 7 月豪雨等の災害救助法（昭和 22 年法律第 118 号）が適用され、仮設住宅の住民等に対する相談支援を行う生活支援相談員が配置される規模の災害（大規模災害）を対象にしている。

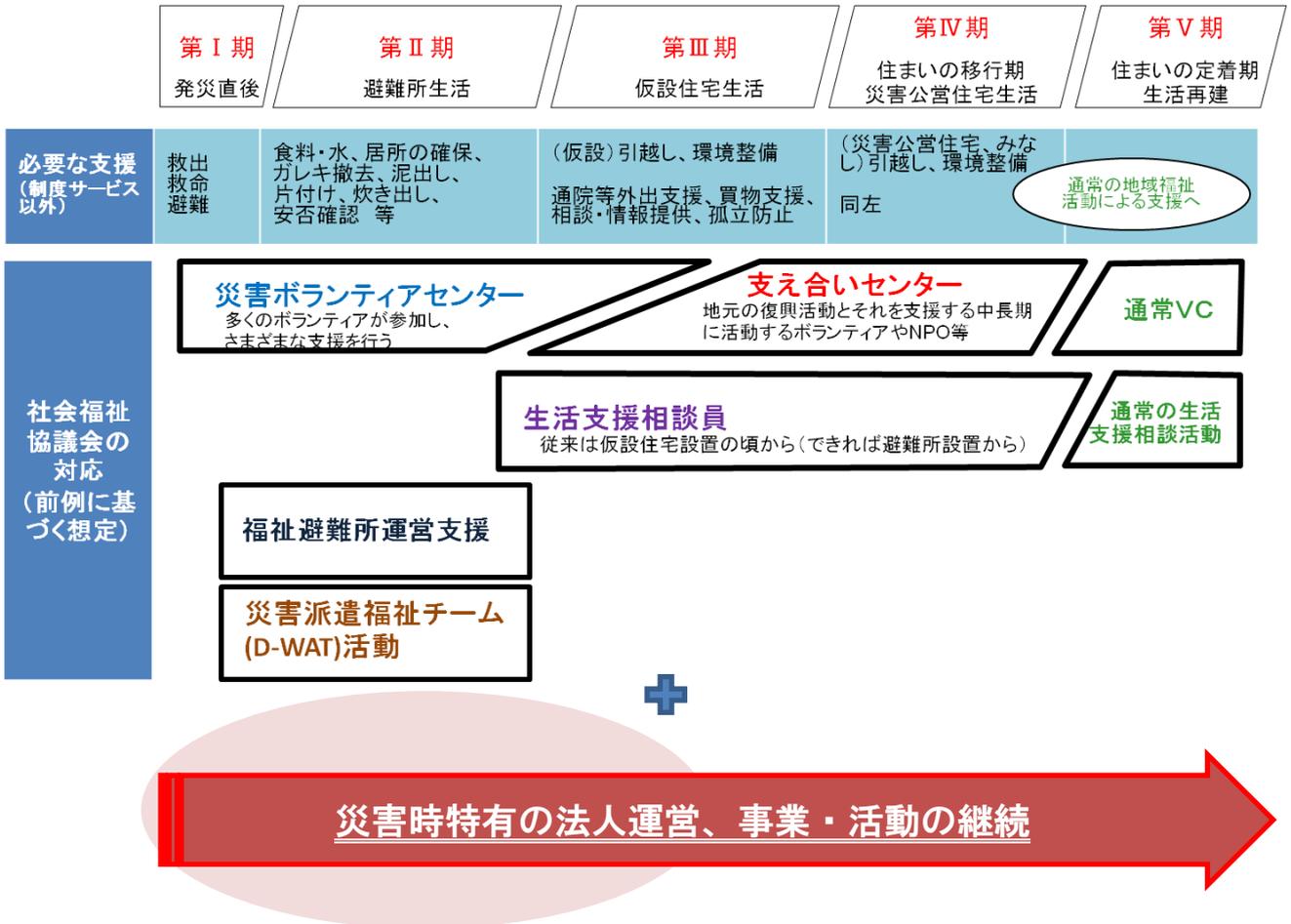
## 被災者の生活フェーズの移行と社会福祉協議会の対応等

---

<sup>1</sup> 被災地社協復興支援委員会（平成 23 年 6 月～26 年 6 月）や東日本大震災被災 3 県社協会議（平成 26 年度～28 年度）、「生活支援相談活動管理職・担当者連絡会議」（平成 24 年度～平成 30 年度）

<sup>2</sup> ここでは、災害時に特に配慮を要する高齢者、障害者、乳幼児等を言う。

<sup>3</sup> 【調査期間】平成 30 年 2 月 13 日～2 月 28 日【調査対象】平成 16 年度から 29 年度に災害ボランティアセンターを設置した市町村社協 390 か所【回答数】回答社協数：182 社協（回収率 46.7%）



災害時における社協の各種事業・活動を展開することは、社協にとって地域社会における自らの役割と期待を捉えなおす機会となる。すなわち、復興支援活動を通じて、地域福祉の固有性（例：先導性、調整性、総合性と住民参加）を具現化しながら、社協の使命を再認識、再定義する機会になることを意味する。

東日本大震災を経験した社協からは、災害時に求められる事業・活動は福祉コミュニティづくりと地域福祉の推進であり、とりもなおさず、『市町村社協経営指針』や『概説社会福祉協議会』に明記されている基本事項を再確認したことが指摘されている。

普段、社協の役職員は、ややもすると業務に追われるあまり組織のもつ固有性や専門性を見失いがちとなる傾向がある。住民との会話と対話、地域での協働を通じ共感や連帯を育み、様々な資源の動員をもって、あらゆる住民ニーズに柔軟に responding していく、そのような機能をもつ社会資源は今のところ社協しかない。しかも、全国にネットワークを有している特長は大きな強みとなる。このことは被災地の社協、そして支援に入る社協の双方において機会あるごとに確認しておきたい点である。

# 1. 災害時の活動を支える組織運営

## (1) 法人運営上の課題

平成 29 年度に実施した「大規模災害被災社協アンケート調査」では、災害ボランティアセンター運営等の特別な災害時対応等により、「本来必要であったが実施できなかったこと（しなかったこと）があった」と回答した社協が 49.7%と約半数の割合を占めた。法人運営に関することとして、以下がその主な内容である。

実施できなかった（しなかった）主な事項
【ガバナンス】理事会・評議員会等の開催、役員改選・補充
【財務管理】経理・決算業務、給与・取引業者への振込
【労務管理】職員の健康管理、メンタルケア、休日の確保等
【人事管理】職員の人事異動、職員の定年退職

災害時の対応では、その他、財源の確保、会計処理の仕方、役員会の開催のタイミング、災害 VC から地域支え合いセンターへの移行の時期や判断の根拠等、法人運営上、どのように判断し、進めていけばいいかわからなくなることが多いとの指摘があった。

被災者支援の対応、事業計画の変更、予算外の経費支出等、災害時は協議すべき課題が多岐にわたり、しかも重要な決定を迅速かつ的確に行わなければならない。役職員が被災したり、拠点となる建物に大きな被害が生じたりするうえに、災害に伴って新たに発生する業務（災害 VC や避難所の運営等）への対応等で、組織が機能不全に陥ることがある。東日本大震災では、執行役員や事務局長が不在となり、現業職員自ら組織決定や事業の執行等の対応をせざるを得なくなった市社協もあった。

### 事例紹介

東日本大震災の津波で事務所が流失し、会長、常務理事兼事務局長、事務局次長兼総務課長等、10名の役職員が亡くなり、一時、組織の機能を失った。しかし、現業職員と嘱託職員で対応し、発災月の3月に避難所調査、4月と5月に世帯訪問調査を実施し、6月には決算業務を県社協や市町村社協の支援を得て乗り越え、役員会も時期は遅くなったが開催対応した。

陸前高田市社会福祉協議会（2011.3 東日本大震災）

以下に、「人事管理」「財務管理」「情報管理」に関する課題として「大規模災害被災社協アンケート調査」の回答から特徴的なものを紹介する。

## 【人事管理の課題】

- 職員体制の再構築に伴い、年度途中で人事異動を行わなければならない事態が発生した。

## 【財政上の課題】

- 災害V Cの運営にかかる財源の確保や、支出（人件費、保険料、備品等）に関する回答が多数見られた。
- 収入に関しては、被害が大きく混乱が生じる中、社協会費の徴収は困難となり、介護保険サービス等の通常業務が停止、中止となるケースがあった。結果、社協の収入が減少する事態となった。
- 減収だけではなく、災害対応経費として寄付金の受け入れが多くなり、事務負担が生じた。
- 社協の組織運営上の課題として、行政からの補助金が削減されたり、入金が遅れたりした。
- 支出に関しては、予算化されていない特別経費が多く発生した。このため、平素より活用できる財源を確保しておくことが重要になる。

社協の財政的な課題	
収入に関すること	支出に関すること
<p>〔収入減〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 社協会費の徴収免除・中止。住民が被災し、一定期間（2年間など）徴収しなかったケースもある。</li> <li>・ 利用者減や事業の一時停止のため、介護保険事業の収入が減少した。</li> <li>・ 災害の発生により緊縮財政となり、市事業補助金が20%削減された。さらに行政の事務手続きが遅れ、入金も遅れた。</li> <li>・ 事務局長、次長が亡くなり、社協内の書類がすべて流失し、収支の状況がわからなかった。市内の金融機関もすべて全壊のため確認ができなかった。県社協やブロック派遣職員の協力を得て金融機関の確認や会計処理を行い対応した。</li> </ul> <p>〔収入増〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 全国からの寄付金により、寄付金の受け入れ件数・金額が増加した。一方、電話や窓口対応に追われ、丁寧に対応できなかった。対応マニュアルの整備等が必要との課題もあげられた。</li> </ul>	<p>〔事業・活動に伴う支出増〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 予算化されていない災害V Cの対応等による職員の人件費（時間外手当）が増幅し、法人本部会計からの拠出、基金の取崩し等により対応。</li> <li>・ 必要備品・消耗品等の借用費や購入があったが、命令系統を確立していなかったため、支出の増加・重複がみられた。</li> </ul> <p>〔災害特有の支出経費〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 送迎車両にかかる費用等が多額となるとともにガソリンの確保が課題となった。共同募金や支援金などにより対応。</li> <li>・ 災害見舞金支給対象者が多く、積立金の取崩等で対応した。</li> </ul> <p>〔支出増への対応〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業収入の減少により、運営資金を確保するため、積立金の取崩等で対応した。</li> <li>・ 支援金が入るまでは、社協の立替金で対応した。</li> </ul>

<p>〔事務負担〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 共同募金の災害拠出金や団体からの助成金が増えたことに伴い、会計処理上の扱い方や領収書の発行等について県共募や支援Pと確認、相談した。</li> <li>・ 上記に関連して事務量の増加も課題となった。</li> </ul> <p>〔災害支援活動に伴う財源〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 他の市町村から多くの方々が避難して来られたため、災害支援活動の財源が必要となり、共同募金配分金や寄附金で対応した。</li> </ul>	
--	--

### 【情報管理の課題】

- 東日本大震災等で津波が発生した沿岸部の社協では、事務所の資料やデータの入ったパソコンごと流出し、すべての情報を失った。

## (2) 対応に向けた基本的考え方

### 発災前段階

#### ○ 自社協で行わなければならない業務を明確化したうえで、災害時における受援計画を策定する

- ▶ 被災や交通機関のマヒなどにより、出勤できない職員が発生すると、自社協の職員だけでは対応できず、他の社協の応援職員や災害ボランティア等の外部支援者の協力が必要になることがある。また、通常業務に加えて災害V C運営や福祉避難所運営支援といった新たな業務に対応しなければならないこともある。
- ▶ 外部支援者の協力を得ることが解決策のひとつになるが、外部支援者が確保できても、
  - ・どのような業務に、どのくらいの職員が不足するか
  - ・どこに支援者の派遣を要請するか
  - ・支援者に任せる具体的な役割と業務は何か
  - ・支援者の食事や宿泊先はどうする（用意する）か
  - ・費用負担はどうするか
  - ・期限をいつまでとするか

などを自社協で判断し、具体的に決めなければならない事項は多い。（※派遣される支援者が、社協の応援職員か災害ボランティア等による外部協力者かによっても異なる。）

- ▶ こうしたことから、災害V Cの運営支援だけではなく、組織運営に係る業務（とくに総務部門の業務）についても、細分化を行い、根幹部分は自社協で担うという基本的な姿勢のもと、社協版の受援計画を策定しておくことが必要になると考えられる。

#### ◆ 受援計画に盛り込む内容（例）

- ・ 受援先の指定
- ・ 受援に関する連絡・要請の手順
- ・ 災害対策本部との役割分担・連絡調整体制
- ・ 応援機関の活動拠点
- ・ 応援要員の集合・配置体制や資機材等の集積・輸送体制 等

#### 受援計画

地方公共団体及び防災関係機関は、災害の規模や被災地のニーズに応じて円滑に他の地方公共団体及び防災関係機関から応援を受けることができるよう、防災業務計画や地域防災計画等に応援計画や受援計画をそれぞれ位置付けるよう努めるものとし、必要な準備を整えるものとする。

中央防災会議「防災基本計画」より抜粋

## ○ 災害時の迅速な意思決定と合意形成は平時の段階で構築しておく

- 組織であれば最終決定権者が意思決定を行うが、災害時の混乱期には、その意思決定のスピードが、その後の組織的な対応に大きく影響する。災害時のトップの決断がボトルネックになり対応が遅れ、現場が混乱するという事態は、よく指摘される課題のひとつである。
- 大規模災害対応を経験した社協からは、組織の意思決定に伴う課題とともに、合意形成の重要性と、その困難さが指摘されている<sup>4</sup>。
- 被災地の社協関係者は、災害時に組織的な合意形成により一丸となって円滑な事業・活動を展開できるかどうかは、発災後の対応もさることながら、平時の取り組みの影響が大きいという。
- 実際に、過去の災害では、被害規模に関わらず、平時から組織内（上下）での情報共有や協議がきちんとでき、意思疎通がうまくいっているところは災害時の対応も円滑にできている傾向がみられる。
- さらに、このことは、行政を含めた外部組織との関係においても同じことがいえる。日ごろからの行政との関係、職員間で話し合いができる関係、同じ目的に向かってチームが組める（チームで対応できる）という関係を平時の段階で意識的につくっておくことが必要になる。

### 事例紹介 災害時対応における円滑な連携・協働の鍵は、日ごろからの風通しのよい組織づくり

平成 15 年の宮城北部連続地震の被災地となった旧南郷町社協（現・美里町）は、近隣市町村社協、県内外 N P O 等の外部支援のほか町内支援者の力を借りて、初めての災害 V C を円滑に行うことができた。

当時、災害の経験値や災害 V C マニュアルもない中、駆け付けた様々な経験者の声を聴き、センター運営に協力してくれた支援者とともに合意形成を図りながら意思決定を行い、結果的に町内支援者及び外部支援者が十分に力を発揮できる運営を実現した。

これは、災害 V C 運営時に突如取り組めたことではなく、日ごろから社協内において役職員関係なく意見を出し合い方向性が協議できる役職員の関係性、組織性があったからこそその取り組みと言える。

南郷町（現・美里町）社会福祉協議会（2003.7 宮城県北部連続地震）

## ○ 災害時の理事会・評議員会の具体的な運用方法等についてシミュレーションを行う

- 災害時は、被災支援の対応、事業計画の変更、予算外の経費支出等、多様かつ重要な協議・決定事項が発生するため、円滑かつ迅速に組織決定するための理事会、評議員会の開催が求められる。このため具体的な開催方法を考えておく必要がある。
- 例えば、議決機関である評議員会を臨時で開催する場合、①評議員会の開催場所、②議題、③招集方法等の具体的な内容を決めておくことは有効であると考えられる。
- なお、評議員会の招集事項については、理事会の決議により定めることが必要になるので留意が必要である。

<sup>4</sup> 意思決定と合意形成とはちがう異なるもので、意思決定を組織的な実効性が伴うものとするために必要になるのが合意形成のプロセスである。

## ◆ 事前確認①：臨時理事会・評議員会の開催方法

### 〔理事会の運営〕

#### ① 開催の決定方法（必要性の確認）

- ・ 社協の定款施行細則等に規定されている会長の専決事項以外の法人業務執行、すなわち理事会の決議事項となるものは何か？

- \* 重要な財産の処分及び譲受け、多額の借財 等 ←金額の程度は？
- \* 重要な役割を担う職員の選任及び解任 ←どのような役職又は役割の職員か？
- \* 従たる事務所その他の重要な組織の設置、変更及び廃止 ←具体的にどこか？

#### ② 開催日時の調整方法

- ・ 理事・監事に対する緊急時の日程調整をどのように行うか？

- \* 理事会の決議は、理事の過半数が出席して行う必要がある。
- \* 幹事が全員欠席となることは監査指導の対象となるが、これは所轄庁がやむを得ないとみとめる場合は除かれることとなっている。

#### ③ 理事会の招集方法

- ・ 理事会の1週間前（または定款で定めた期間）までに理事および監事に開催通知をしなければならないことになっているが、災害時は、どのような方法で通知するのか？

- \* 法令上は書面での通知要件や、招集にあたっての記載事項の定めはないため、口頭で日時・場所等を伝えて招集することも可能である。ただし、社協独自の理事会運営内規等で通知方法等の詳細を定めている場合は除く。

- ・ 招集省略手続きを行う場合、具体的にどのような状況下で、どのように行うのか？

- \* 「理事会は、理事及び監事の全員の同意があるときは、招集の手続を経ることなく開催することができる。」（法45条の14第9項）となっているが、同意の方法については要件が設けられていない（書面でなくてもいい）ため、インターネット等の活用も考えられる。ただし、この場合、停電が長期化するケース等では活用できないことに留意が必要。

#### ④ 理事会における決議・報告

- ・ 限られた時間のなかでの確に重要事項を決議・報告するための運用上の工夫は何か？

- \* 報告事項については、法令上の制限はないため、適宜の方法で行うことになる。
- \* しかし、省略はできないため、災害に伴って発生した事故や対応状況、事業及び経理上生じた重要事項、行政への届出のうち重要なもの等については、開催時期を考慮しつつも、必ず理事会を開催し報告しなければならない。(法第 45 条の 14⑨で準用する一般法人法第 98 条①②)

- ・ 決議省略手続きを行う場合、具体的にどのような状況下で、どのように行うのか？

- \* 理事会の決議は、①定款の定めがあること、②理事が理事会の決議の目的である事項について提案すること、③当該提案につき、理事の全員が書面又は電磁的記録により同意の意思表示をしたこと、④監事が当該議案について異論を述べていないこと、を要件に省略することができる。
- \* 法令上、決議省略をしていけない事項はないが、「提案書を理事、監事に送付する」「理事から同意書を取得する」「監事から意義がないことの確認書を取得する」といった実務上必要となる手続きがあるので、具体的な方法を検討しておく必要がある。

## 〔評議員会の運営〕

### ① 開催の決定方法（必要性の確認）

- ・ 評議員会の開催決定の要件とは何か？

- \* 「評議員会を招集する場合には、理事会の決議によって、① 評議員会の日時及び場所、② 評議員会の目的である事項があるときは、当該事項次に掲げる事項、③ 評議員会の目的である事項に係る議案の概要、を定めなければならない。」(法 45 条の 9 第 10 項) とされている、さらに、こうした事項を招集通知に記載しなければならないことになっている(理事会にはない規定)。

### ② 開催日時の調整方法

- ・ 評議員に対する緊急時の日程調整をどのように行うか？

- \* 評議員会の決議は、評議員の過半数が出席して行う必要がある。

### ③ 評議員会の招集方法

- ・ 理事会の決議に基づき、評議員会の 1 週間前（または定款で定めた期間）までに、会長が評議員に招集（開催通知）しなければならないことになっているが、災害時は、どのような方法で通知するのか？

\* 招集については、書面による開催通知で、①の理事会の決議により定めた事項を記載しなければならない（理事会との相違点）。

- ・ 招集省略手続きを行う場合、具体的にどのような状況下で、どのように行うのか？

\* 「評議員会は、評議員の全員の同意があるときは、招集の手続を経ることなく開催することができる。」（法45条の9第10項）となっているが、同意の方法については要件が設けられていない（書面でなくてもいい）ため、インターネット等の活用も考えられる。ただし、停電時等では活用できないことに留意。

#### ④ 評議員会における決議・報告

- ・ 限られた時間のなかでの確に重要事項を審議・報告するための運用上の工夫は何か？
- ・ 決議省略手続きを行う場合、具体的にどのような状況下で、どのように行うのか？

\* 評議員会の決議は、①理事が評議員会の目的事項について提案したこと、②当該提案につき、評議員の全員が書面又は電磁的記録により同意の意思表示をしたこと、を要件に省略することができる。

\* 法令上、決議省略をしていけない事項はないが、「提案書を評議員に送付する」「評議員から同意書を取得する」といった実務上必要となる手続きがあるので、具体的な方法を検討しておく必要がある。

### ◆ 事前確認②：予定していた定例の理事会・評議員会の開催方法

#### 〔理事会・評議員会開催の可否判断〕

##### ① 役員の出席の確保

- ・ 理事会や評議員会を開催するためには、議事運営に特別な役割を担う者、代表理事（会長）、説明義務を果たすべき役員（業務執行理事）、法人事務局（総務担当）の職員、理事会・評議員会の運営要件で必要になる理事数・評議員数（議決に加わることができる理事の過半数（これを上回る割合を定款で定めた場合にあっては、その割合以上））、の出席が確保されなければならない。
- ・ これらの者の出席が確保できないようであれば延期と判断せざるを得ない。

##### ② 会議開催に伴う出席者の安全確保

- ・ 予定している会議会場等の安全確認が必要になる。
- ・ この場合、建物の損壊の状況等とともに、出席者の移動手段が確保できるか等を含め、開催

に伴う安全確保の可否確認が必要になる。

- ・ 出席者の生命や身体に危険が生じる可能性がある場合、会議会場の設備の不備等によって、予定している報告及び議決権行使のための議案の説明が困難になる場合、提出議案の採決に困難が生じる場合には延期する判断が必要になる。

### ③ 時間や場所の変更

- ・ その他、開催時間を遅らせることで準備ができる場合、変更を行っても出席者に大きな影響が出ない場合の会場変更等によって、会議を延長せず実施できる場合もあり、状況等によってさまざまな対応を検討する必要がある。

## ○ 大規模災害時に国から出される特例措置を確認する

- 被災状況によって理事会・評議員会を延期せざるを得なくなった場合、定款記載の期間内に理事会・評議員会を開催しなければならない。
- しかし、年度替りに起こる災害等の場合では、それが困難になることも想定される。
- 東日本大震災や平成 28 年熊本地震の際は、事業年度の終了後 3 か月以内に評議員会を開催する等の規定については、期限を超えて開催しても認められる旨の通知が発出されている。
- 大規模災害時は、こうした特例措置の通知、通達が各種出されるので、注視するとともに、適時所轄庁に相談・確認することが望ましい。

## ○ 事業継続計画（BCP：Business Continuity Plan）を策定する

- 事業継続計画（BCP：Business Continuity Plan）とは、大規模災害などが発生した場合も、重要な事業を中断させない、又は中断しても可能な限り短い期間で復旧させるための方針や体制、手順などを示した計画といわれる。
- 内閣府『事業継続ガイドライン 第三版』では、事業継続活動は防災活動とも重なる部分もあるため、事業継続活動と防災活動を平行して推進すべきとされている。
- 自社協として、
  - ・ 優先すべき重要事業・業務は何か
  - ・ どの業務をいつまでにどのレベルまで回復させるか
  - ・ そのために必要な取り組みは何かといった、事業継続のための検討を行いつつ、緊急事態発生時の事業継続や雇用の維持につなげていくことが大切になる。

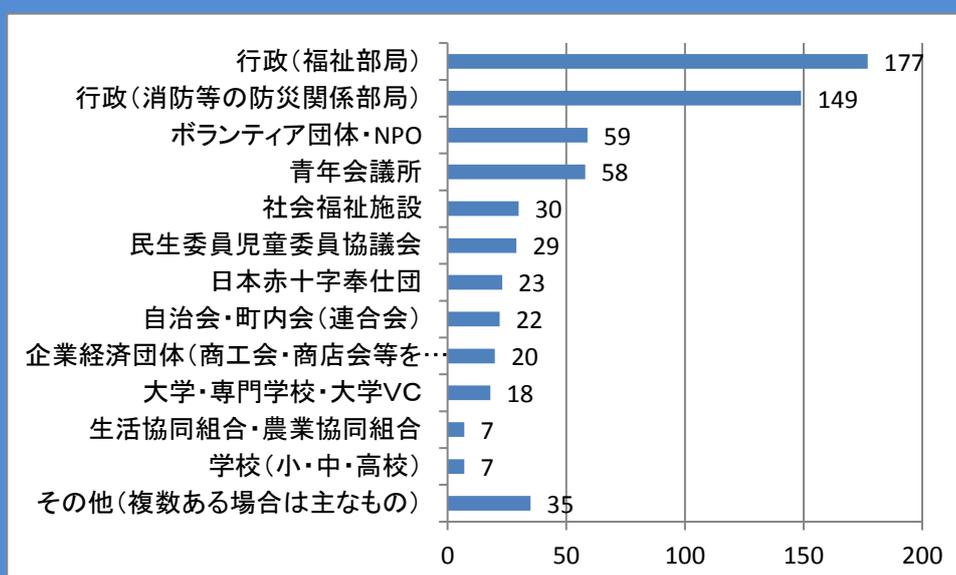
参考 事業継続計画策定の関連情報

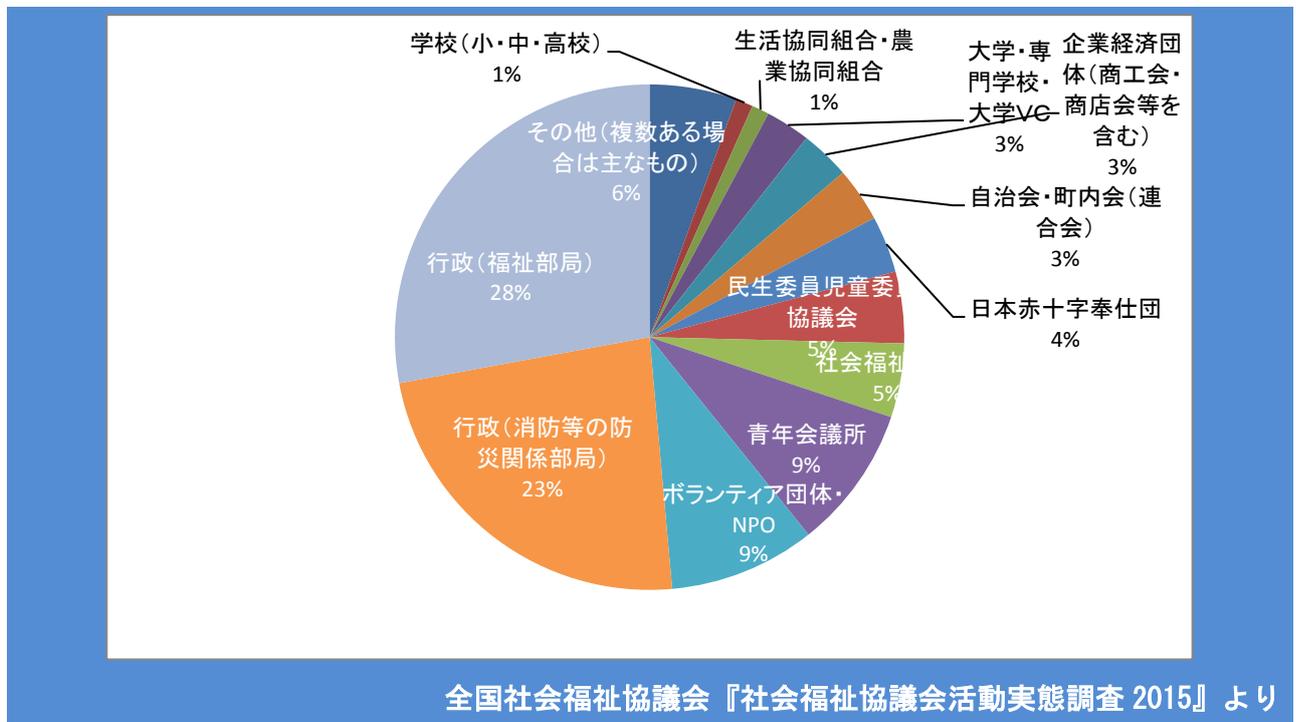
Web	URL
内閣府：防災情報のページ「事業継続」	<a href="http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kigyau/keizoku/index.html">http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kigyau/keizoku/index.html</a>
〃 「事業継続ガイドライン第二版」	<a href="http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kigyau/keizoku/pdf/guideline02.pdf">http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kigyau/keizoku/pdf/guideline02.pdf</a>
株式会社 浜銀総合研究所：福祉事業所における事業継続計画（BCP）策定ガイドライン	<a href="https://www.yokohama-ri.co.jp/fukushi_bcp/pdf/Guideline01.pdf">https://www.yokohama-ri.co.jp/fukushi_bcp/pdf/Guideline01.pdf</a>
全国社会福祉法人経営者協議会：福祉施設経営における事業継続計画 ガイドライン 【地震対策編】	<a href="https://www.keieikyo.com/data/pre_guideline1.pdf">https://www.keieikyo.com/data/pre_guideline1.pdf</a>

○ 災害時の連携・協働・協力に向け関係機関と協定を締結する

- 災害時の各種被災者支援の円滑な取り組みに向けて災害時の 援助・協力の内容などについては、関係する関係機関・団体と協定を締結し、あらかじめ決めごととして確認しておくことが望ましい。
- 協定相手は、社協（近隣、都道府県内、ブロック内）、行政機関、医療関係、施設関係、物資・設備関係（必需品やライフライン 事業者など）、地域関係（自治会や消防団など）、などが考えられる。
- なかでも社協と社協、社協と行政との協定は不可欠である。社協の場合は、災害時における応援職員等の被災地社協への派遣・他社協からの受入れなどの支援について具体的な方法を確認しておくこと、行政とは被災者支援における役割分担や費用負担のあり方について、それぞれ協定を結んでおくことは効果が大きいと思われる。

参考 災害時の連携・協働についての協定・覚書（「あり」の回答数と割合％）

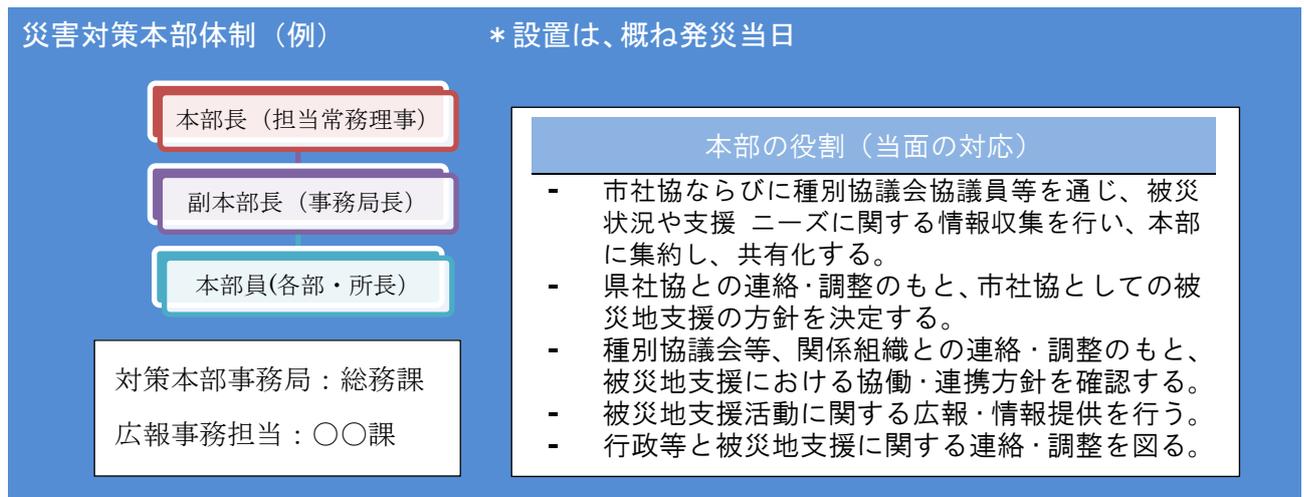




## 発災後

### ○ 社協内に災害対応に特化した本部機能を設ける

- 大規模災害時では、各担当での個別対応ではなく、組織全体で判断・決定する災害対応の本部機能を組織内に設置する必要がある。
- 災害対策組織を立ち上げたら、社協が当面行う業務の優先順位を付け、人員体制に応じた災害対策組織を立ち上げることとなる。
- 関係者間の会議を開催した場合、検討し、決定したことを議事録や対応記録として残しておくことも重要である。



## 労務管理

- **事務局長が率先して休暇を取得し、職員が確実にかつ定期的に休暇が取得できるように労務管理を行う**
  - 大規模災害時では、社協の役職員は、被災者でもあり、支援者でもある立場ゆえに、無理をしながら職務にあたり、心身の疲弊が長期間にわたって続くことになる。無理がたたって倒れてしまうようなことが起きれば、結果的に組織の状況を悪化させることにつながる。
  - 災害のような非常時には、心身に過度にストレスがかかりながら業務にあたる職員も少なくないことから、一定期間を経過したら、強制的にでも休暇を設け、職員全員の心と体を休める時間をつくるよう労務管理する。
  - 休暇をとる重要性は、事務局長等の組織の責任者も同様であり、一般の職員が積極的に休みをとるようにするためにも、率先して自ら休暇をとる行動を起こすことが肝要である。

## 人事管理

- **復旧・復興に向けた各種雇用施策を積極的に活用し、組織体制を構築する**
  - 災害時では、複数の職員が被災する等、組織体制の見直しを余儀なくされることがある。結果、年度途中であっても人事異動を行わなければならない事態が発生する。
  - 東日本大震災等の大規模災害では、被災地域の復旧・復興に向けて、雇用は最重要課題の1つとして、国をあげて被災者の就労支援と雇用創出を促進する総合的な対策を講じている。東日本大震災でも、再雇用制度の活用も行い、手厚い体制を構築した社協がある。

## 財政管理と財務処理

- **災害時における収入の確保と臨時の支出に備えておく**
  - 災害VCの運営経費、残業代も含めた高騰する職員の人件費等、災害時には必要となる経費が増大することを見込み、積立金等の準備、災害時の収入源の確保・維持をしておく。
  - 災害VCの運営経費等については、行政の理解を得ながら、平時から公的資金の必要経費の確保に努める。（例：費用負担のあり方を整理し、それを含む災害VC設置・運営に係る協定を行政とあらかじめ締結しておく。）
- **災害時の経理決算業務は、できるだけ後回しにせずに適時処理をしておく**
  - 災害の規模や被災状況に応じた会計処理を工夫しながら対応する必要がある。後回しにしてしまうと混乱を生じてしまう可能性もあることから、ある程度の計画立てをしながら、適時的確な処理ができる体制を講じる必要がある。
  - 具体的には、業者委託や社協関係者へのサポート依頼、決算報告の時期延長や簡略化に向けた行政との交渉等が考えられる。

## 情報管理

- 災害時に喪失してはいけない情報を確認し、安全な方法を用いて管理する
  - 建物の崩壊、津波による物品等の紛失など、災害時には通常の業務上、また発災後の被災者支援においても必要となる情報を喪失してしまうことがある。
  - 災害が起こっても決して失ってはいけない情報、災害時の対応時に必要となる情報等を整理するなど、情報管理の重要性の再確認を行う。そのうえで、物理的に安全な場所での保管、クラウドの活用等、具体的な管理方法について検討することが求められる。

### (3) 発災後の対応と社協ネットワークを活用した支援の可能性

#### ① 外部支援の要請に向けた基本的な考え方…外部支援が不可能な業務とは何か

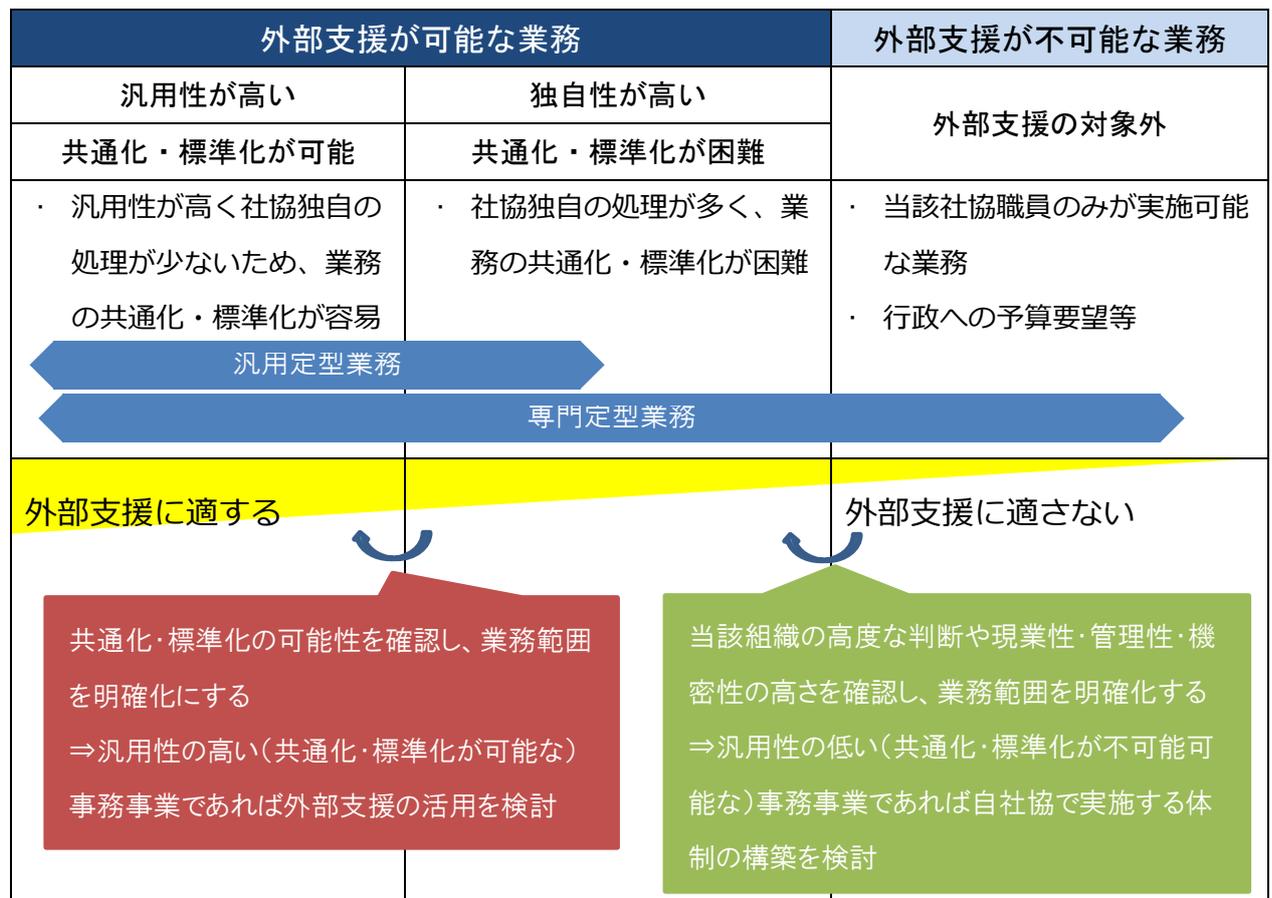
大規模災害が発生すると、災害 VC 運営や生活福祉資金の特例貸付業務といった新たな災害対応業務が発生し、その労力と負担は大きなものとなる。この間、社協ネットワークを活用した全国的な応援職員派遣も災害 VC と特例貸付の相談窓口の運営支援を目的に実施してきた。しかし、被災地の社協では、こうした業務以外にも外部支援ニーズはあり、あらためて受援側と応援側のあり方や方法を検証する必要がある。

被災地の社協が外部支援による必要性を検討する場合、まず、災害発生後の通常業務の中止・停止も含めた必要性を検討したうえで、当該社協が直接執行しなければならない業務を洗い出し、それ以外のもので外部支援により実施可能となる業務は何かを精査する必要がある。さらに、必要となる外部支援は、社協職員でなくてもかまわない業務と、社協職員であることが望ましい業務との2つに分かれる。

一般的に、汎用性の高い定型業務については、社協職員に限らず様々な外部支援の可能性が考えられ、専門的で独自性の高い業務は外部支援になじまない。しかし社協職員による外部支援の場合、とくに専門的業務であっても、定型的なものであれば、マニュアル化や引継ぎ等の整備により、同じ業務に携わる他社協の職員による支援の可能性が高まる。実際に社協の業務を精査し、該当する具体的な業務があれば、それを受援計画に盛り込んでおく等の対応が望ましいと考えられる。

◆ 外部支援の活用可能性がある業務		
	内容	例
定型的業務	マニュアル化等により誰が行っても同じ結果が得られるなど、業務が定型的なもの、あるいは大量に発生する業務	会計・出納（給与・取引業者への支払い含む）、調査・統計 等
専門的業務	高度な技術、専門的な知識を必要とし、専門的な知識、技術、設備等の活用が期待できる業務	電話対応、介護保険サービス・保育サービス、給与事務 等
企画運営業務	ニーズ調査、情報交換会、情報発信の資料製作など、企画・構想力・ノウハウを活用して効果的な運営が期待できる業務	被災者の集い、情報共有会議運営 行政サービス等の情報収集と資料作成 等
施設維持管理業務	指定管理施設の維持管理など、他者でも効率的・効果的な管理が期待できる業務	施設管理 等
現業的業務	管理的な事務ではなく、定型的な現場業務	清掃、システム保守 等

◆ 外部支援が可能な業務と外部支援が不可能な業務の選別



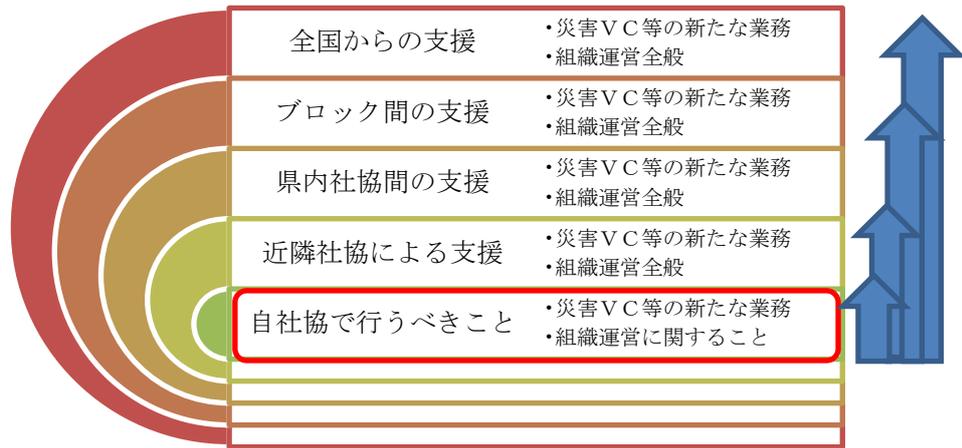
② 社協ネットワークによる段階的な支援

災害の規模や社協の被災状況等によって外部からの応援職員の派遣による広域支援が必要になる場合がある。

この場合、迅速性、継続性、効率性、さらにコスト等の観点から、①近隣社協同士のつながり等による支援段階、②県内社協の調整による支援段階、③ブロック内社協の調整による支援段階、④全国のブロック内社協の調整による支援段階があり、基本的にできるだけ当事者に近いエリアから、必要に応じて支援者を広げることが原則となる。

エリアが広がれば、人的資源の量も増える反面、調整時間を要することから機動力は弱まる。この間の災害時には、全国派遣の調整の前段階において任意で被災地の社協にサポートに入った社協もあるが、被災地の社協からは、発災直後の初動期に社協の応援職員による支援があったことの効果の大きさを指摘する声がある。既述のように、近隣社協同士の協定締結による災害時の迅速な助け合いの仕組みづくりが有効になると考えられる。

◆ 応援職員等の派遣要請に伴う段階的な対応(原則)



市区町村社協同士の協定については、都道府県・指定都市社協が関与、調整することで、より円滑かつ効果的な締結につなぐことができる。

都道府県・指定都市社協は、近隣社協同士では対応が難しい広域的な調整が必要となるところで大きな役割と機能の発揮が期待される。

事例紹介 県社協を通じた市区町村社協に対する広域的な業務支援

ケース① 津波の影響でハードディスクが水に浸り使用不能となった市町社協が複数あり、修理できず業務が滞っていた。そこで、県社協が修理の必要があるハードディスクをまとめて回収し復旧支援をおこなった。

宮城県社会福祉協議会 (2011.3 東日本大震災)

ケース② 各地域から出された課題のうち共通する課題等については、県社協が取りまとめ県や関係機関・団体と調整・交渉にあたった。

福島県社会福祉協議会 (2011.3 東日本大震災)

ケース③ 事務用品を持たず避難した社協に対しパソコン等の調達を共募の配分金を活用し行ったが、流通量の低下や在庫不足のため届くまでに時間を要するため、JC (日本青年会議所・福島ブロック協議会) に依頼し、東京から何台かパソコンを確保し届けてもらった。

福島県社会福祉協議会 (2011.3 東日本大震災)

⇒ 大規模災害時では被災地の複数の社協で資機材が使用できなくなり、業務停止に追い込まれるケースが発生することがある。ケース①のように県社協がまとめて対応すれば、個々の社協にとって、業務復旧につながるだけでなく、修理を依頼するために費やす時間や労力、コストの面でも大きな負担軽減となる。

⇒ 災害時は他産業でも同様の被害状況・内容にあるため、ニーズに対応する業者も不足し、見つけにくいという課題に対する解決策にもなる。

⇒ 大規模で広域にわたり、複数社協の共通した課題の把握と、対応については、県社協による支援の役割と効果が大きいといえる。

上記以外にも、被災対応では経費負担が大きくなり、財源確保が課題となるが、必要な事業・活動のための経費は行政から確保できる事例もあり、具体的に東日本大震災の際、県社協からの情報提供や県や市との交渉等の調整の実績がある。

一方、大規模災害の場合は、都道府県・指定都市社協自体が被災している場合もあり、支援する側と支援される側の両面を帯びながら活動するケースがある。このため、さらにブロック段階での支援、そして全国段階での支援と、社協のネットワークを生かした広域支援の実践が重要になる。

### ③ 法人運営の責任者をサポートする体制づくり

災害時の対応では、財源の確保、役員会の開催、災害 VC から地域支え合いセンターへの移行等、局面での重要な判断・決定を迫られるが、通常、これまで経験したことのないことを判断することは至難であり、その責任者を中長期的に一貫してサポートする必要性と重要性が指摘されている。

過去の大規模災害では、こうした状況を経験し、一定程度、組織的な対応にあたっての判断材料とタイミングを把握している社協も少なくない。災害時に責任者がその役割を十分に発揮し、組織が一丸となって取り組むためにも、寄り添い、必要な助言等の支援を行う社協関係者の応援派遣の仕組みと方法等を検討する必要がある。

#### 事例紹介 被災地社協への職員派遣（出向）による中長期的な法人運営支援

東日本大震災で特に被害が大きく、かつ組織運営上何らかの困難に直面していた宮城県内の 11 市町社協に対し、県社協職員 12 人を 2 年間派遣（出向）した。2 年間という期間設定は、市町社協職員との信頼関係を構築し、組織運営支援するためには、一定の時間が必要であると考えたためである。同じ職場で同じ時間を過ごすことができ、その時々課題に市町社協職員と一緒に取り組むことが可能となり、県社協職員という客観的な立場を活かし意思決定を担う管理者への支援にもつなげることができた。

宮城県社会福祉協議会（2011.3 東日本大震災）

## 事例紹介 災害 VC から地域支え合いセンターへの移行について（判断と方法の例）

平成 27 年 9 月の関東・東北豪雨災害で被災者支援にあたった常総市社会福祉協議会は、災害 VC から地域支え合いセンターへ移行する際、被災者である地域住民の混乱を避けるため、お知らせ通知文書や被災世帯等への訪問用チラシを作成し、地域住民および関係者に広く周知したが、そこにはセンターの移行理由が明確に記されている。

- 時 期：発災から 2 カ月経過
- 状 況：泥出しや清掃等の依頼が収束に向かいつつある
- 対応の変化：生活に寄り添う、生活支援対応への活動を中心に取るため

参考：（平成 27 年 11 月 10 日付け常総市社協発出文書 抜粋）

～略～ 発災から 2 カ月が経過し、泥出しや清掃等の依頼が収束に向かいつつあります。11 月 16 日（月）より、常総市災害ボランティアセンターを常総市社会福祉協議会「地域支えあいセンター」へと移行し、災害ボランティア活動の調整も行いながら、被災された方々の生活に寄り添う、生活支援対応への活動を中心に取組んでいくことといたしました。～略～

常総市社会福祉協議会（2015.9 関東・東北豪雨）

### ④ 応援職員派遣は、事業・活動の支援とともに被災地社協の職員の休息を確保する役割も果たす

外部の社協職員が被災地に入って業務サポートを行うことで、被災地社協の職員の体と心を休ませることは、支援者として重要な視点である。

被災地からの要請に応える場合、業務を持続可能にするために足りない人手をどう確保するかという面だけではなく、被災地の社協職員にしっかり休息してもらうためにどのようなサポート体制をとればいいのかについても検討し、実行することが求められる。

## 2. 総合相談・生活支援ニーズの把握と事業活動の継続

### (1) 安否確認、被災状況の確認（対象者と方法等）に関する課題

「大規模災害被災社協アンケート調査」では、「災害時において優先的に継続もしくは復旧させなければならない社協の事業・活動（3つまで回答）」の設問で、相対的に多かった回答は、「⑦在宅福祉サービス（高齢者）」（67.2%）、「①見守り支援活動（小地域ネットワーク活動）」（44.4%）、「在宅福祉サービス（障害者）」（36.0%）、「日常生活自立支援事業」（33.9%）、「生活福祉資金貸付事業」（30.2%）であった。

優先的に継続もしくは復旧させなければならない社協の事業・活動（3つまで）
① 見守り支援活動（小地域ネットワーク活動）・・・44.4%
② ふれあい・いきいきサロン・・・3.7%
③ 生活福祉資金貸付事業・・・30.2%
④ 日常生活自立支援事業・・・33.9%
⑤ 地域包括支援センター・・・9.0%
⑥ 障害者相談支援センター・・・2.1%
⑦ 在宅福祉サービス（高齢者）・・・67.2%
⑧ 在宅福祉サービス（障害者）・・・36.0%
⑨ 在宅福祉サービス（児童・その他）・・・4.2%
⑩ 生活困窮者自立支援事業・・・2.1%
⑪ その他（主な内容：総合福祉センターの運営、福祉有償運送事業、地区社協事業等）・・・19.6%

#### 【通常事業・活動に関する課題】

また、必要であったが実施できなかったこと（しなかったこと）の理由として多いのは、ライフラインが止まったり、道路等のインフラが機能停止してしまうことで、大規模災害時には、物理的な問題が生じ、動きがとれなくなることが多くなる。

さらに、平時の事業・活動で見守りの対象である人は、被災によって自宅での生活が困難となったりするほか、避難所等別の場所に居所を移動してしまうことで行方がわからなくなってしまうことも見られる。

社協の体制や環境の課題では、災害 VC の運営に人手をとられてしまうことで、実施すべき事業や活動が滞ってしまったとの回答が見られるとともに、目の前の被災者に対する個別支援に偏り、地域全体を俯瞰した支援がおろそかになってしまったという課題も指摘されている。

必要であったが実施できなかったこと（しなかったこと）

事業・活動	理由
<p>①見守り支援活動（小地域ネットワーク活動）</p>	<p>〔見守り活動を実施している住民等〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 通信手段の寸断により、関係者への連絡ができなかった。</li> <li>・ ガソリンスタンドの休業や給油制限により車両による移動が困難となった</li> <li>・ 体制が整備されていなかった</li> <li>・ 具体的な手順等が未確立</li> </ul> <p>〔見守り活動の対象者等〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 対象者がみなし仮設に避難したため</li> <li>・ 本来の居所に不在のため</li> </ul> <p>〔社協の体制等〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 職員数が少ないところに、さらに災害で職員が被災したから</li> <li>・ 人員不足並びに個別支援に偏り、地域全体を見られなかった</li> <li>・ 地域福祉を推進する部所の職員すべてが災害ボランティアセンターに従事していたため、地域にまで目を向けることができなかった</li> <li>・ 町会を中心とした助け合いにより行われたため（各地区・町会の活動状況を把握できなかった）</li> <li>・ 停電により、サーバーがダウンしたため</li> <li>・ 発災時刻が土曜の夕方週休日であった</li> </ul>
<p>⑦在宅福祉サービス（高齢者）</p>	<p>〔職場の環境〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 施設の損壊（浸水等）のため</li> <li>・ 調理施設が復旧しなかったため</li> <li>・ 職員の安全を優先したため</li> <li>・ 職員被災・人手不足</li> </ul> <p>〔地域の環境〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ ライフラインの停止やガソリン不足のため</li> <li>・ インフラ機能の停止による障害のため</li> </ul> <p>〔その他〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 被災者支援を重視した</li> <li>・ 多くの住民が被災しており、精神面や時間において余裕がなかった</li> </ul>

## 【新たに発生する事業・活動の実施に伴う課題】

「大規模災害被災社協アンケート調査」では、「発災後に新たに発生した通常業務以外の事業・活動があった」と答えた回答割合は約85%にのぼる。

具体的には、行政の業務である避難所の運営やそれへの協力について、行政からの要請・依頼・委託・指示により始まるケースが多い。その他、避難所での安否確認や炊き出し、聞き取り調査、ミニデイサービスやサロンの設置等による支援活動を行ったとの回答が多数ある。

一般避難所では対応できなかった要配慮者のための福祉避難所の立ち上げ、要配慮者の支援に当たるケースも多い。

その他、全国・海外・各団体等からの救援物資の受付・配布、復興支援センターの設置や生活支援相談員の配置による被災者の見守り・相談支援、サロンの開設等により被災者同士が体験を共有する機会の提供などがあったが、いずれも社協の通常業務と並行してやらなければならない業務であり、その種類と数は多い状況にあった。

## (2) 対応に向けた基本的考え方

### 安否確認

#### ○ 社協の役職員と事業利用者の安否確認は分けて、具体的な手順や方法を事業継続計画（BCP）の中に盛り込む

- 大規模災害発生後の初期対応は、災害対策本部設置と役職員の安否確認を同時進行で行うのが一般的である。役職員の安否確認は、彼らの命と安全を守るとともに、自社協の事業・活動の継続のために最も重要で、迅速な対応が求められる。
- 一方、介護サービスや障害福祉サービス、生活困窮者自立支援制度や日常生活自立支援制度など、社協のサービス利用者のなかには、元々課題を抱え、被災によってさらに厳しい状況におかれる場合が少なくない。あわせて、災害を契機に新たに支援が必要となる人がたくさん出てくることになる。
- このため社協の役職員の安否確認とは別に、民生委員・児童委員や自治会・町内会、地域住民等と協力しながら効率的かつ効果的に、サービス利用者はもとより、要配慮者の早めの安否確認及びニーズ把握を行うことが重要になる。
- いずれも安否確認等については具体的な手順や方法を事業継続計画（BCP）のなかに盛り込み、実際に取り組めるよう準備しておくことが必要である。

#### ○ 災害時に連絡をとるための工夫や方法を確立しておく

- 緊急連絡網や緊急連絡先の一覧表は作成するだけでなく、
  - ・ 定期的な更新
  - ・ 紙での出力（電子データが利用できない場合を想定）
  - ・ 複数の場所での保管（すぐに取り出しやすい場所）など、非常時に確実に活用できるようにしておくことが大切である。
- 携帯電話の斉メールや各種のSNS（social networking service）は、同時に多人数への情報発信・共有ができる点で有効である。職員だけでなく、状況によっては社協の事業者やその家族などにも活用を検討することが考えられる。
- 大規模災害時には、NTTや携帯電話各社の災害時サービスが使用できるようになる。平時でも体験利用ができるものがあるので、事前に利用方法を確認しておく等の準備が有効である。

#### 参考 大規模災害時の安否確認等に役立つサービス

サービス名	内容
災害時用公衆電話 （特設公衆電話）	災害時における通信手段を確保するため、自治体等と協議しながら事前設置を進めており、平成 30 年 9 月末時点で 689/859 自治体、23,009 箇所（46,709 台）に設置 <a href="http://www.ntt-east.co.jp/cgi-bin/ptd/tokusetsu.cgi">http://www.ntt-east.co.jp/cgi-bin/ptd/tokusetsu.cgi</a>
災害用伝言ダイヤル（NTT）	災害時に電話がつながりにくい状況になった場合に提供が開始される声の伝言板 <a href="https://www.ntt-east.co.jp/saigai/voice171/index.html">https://www.ntt-east.co.jp/saigai/voice171/index.html</a>

災害用伝言板 (web171)	インターネットを利用して被災地の安否確認を行う伝言板 <a href="https://www.ntt-east.co.jp/saigai/web171/index.html">https://www.ntt-east.co.jp/saigai/web171/index.html</a>
災害用音声お届け サービス	災害時に電話がつながりにくい状況になった場合に、音声通信に代わってパケット通信により音声メッセージを届ける災害時専用のサービス。音声メッセージが登録されると、メッセージを伝えたい相手にSMS（ショートメッセージサービス）で知らせる。（災害用キットをご利用の場合、SMSの受信を災害用キットで知らせる） NTTドコモ： <a href="https://www.nttdocomo.co.jp/info/disaster/disaster_voice/">https://www.nttdocomo.co.jp/info/disaster/disaster_voice/</a> KDDI（au）： <a href="https://www.au.com/mobile/anti-disaster/onsei-otodoke/">https://www.au.com/mobile/anti-disaster/onsei-otodoke/</a> ソフトバンク： <a href="https://www.softbank.jp/mobile/service/dengon/">https://www.softbank.jp/mobile/service/dengon/</a> ワイモバイル： <a href="https://www.ymobile.jp/service/dengon_voice/">https://www.ymobile.jp/service/dengon_voice/</a>
0000JAPAN（ファイブゼロ・ジャパン）	通常、有料で提供している公共無線LANサービスを、災害時に災害時統一SSID「00000JAPAN」の名称で無料開放する取り組み。

### ○ 要配慮者等の安否確認は地域のなかで協力体制を組む

- 社協サービスの利用者を含め、地域の要配慮者に関する安否確認は、社協の役職員の安否確認のように当該社協自らがすべてを実施しなければならないものではない。行政やサービス事業者、民生委員・児童委員、自治会・町内会などと協力しながら効率的かつ効果的に取り組む必要がある。このため、地域福祉計画等に要配慮者の避難支援、発災後の安否確認等の方法を盛り込むとともに、避難行動要支援者名簿を災害時に有効活用できるよう、平時から行政や関係者とその取り扱いを協議しておく必要がある。

## ニーズ把握

### ○ 関係者間で連携・情報共有をしながら、生活支援ニーズの実態を把握する

- 被災者のニーズ把握については、行政や民生委員等の複数の関係者が連絡を取り合いながらすすめることが多い。このため地域の関係者間での連携・情報共有が不可欠である。このため、関係者がそれぞれ別の様式で生活支援ニーズを把握し記録するのではなく、あらかじめ関係者で協議し共通の記入シートを作成したうえで、そのシートに記録することが必要である。発災時に共通のシートに関係者が記録し、共有することで情報の重複や漏れが防止できる。
- ニーズ把握で協働する相手は様々であるが、たとえば保健師は健康状態を確認する傾向がみられる<sup>5</sup>が、生活面なども確認できるようなチェック項目を盛り込んでおけば、社協職員が直接対応しなくても生活支援ニーズの把握が可能となる。

### ○ 行政や関係者からの正しい情報を得ながら、必要な支援の見立てをする

<sup>5</sup> 透析やアレルギー、経管栄養など、被災者のなかには医療機関につながらなければならないケースは少なくなく、保健師等の医療関係者が初期段階でニーズ把握を行うことに大きな意味がある。

- 漏れがないための支援をどうすすめるかがポイントとなるが、そのためには行政や民生委員、自治会・町内会等から被災者やその支援に関わる正しい情報を入手する必要がある。その上で被災者に必要な支援は何かという支援の見立てを行うことが求められる。

## ○ 全世帯にローラーをかけてニーズ把握することの効果と課題を理解する

- ローラーをかける、何度も個別訪問をするなどで被災者ニーズを漏らさず把握することの意義と役割は大きい。
- 一方、発災直後のローラー作戦で、情報が膨大になり活用できなかった例もある。ニーズが多発しやすい地域においては、把握の方法、対象とする情報を限定するなどの工夫が必要になる。
- さらにニーズ把握を行う担当者のスキルも重要である。ニーズを適切に把握することができるだけのスキルを持った人がニーズ把握を行わないと、その後の有効な支援につながらないことになる。このため、社会福祉士等被災地内外の専門職との連携が必要となる。

### 事例紹介 初動期における被災地調査、ニーズ把握の体制づくり

岩手県社協は過去の災害対応の反省を踏まえ、初動期の被災地調査、ニーズ把握の体制づくりを強化することにした。それは災害対応の経験を蓄積した市町村社協職員を中心に災害対応初動チームを編成し、的確な情報収集と被災社協支援を行うことをねらいとした取り組みである。東日本大震災のように過酷な災害では社協事務所の被災や役職員が犠牲になることも想定しなければならない。また、複数の市町村が広範囲に被災する事態も踏まえ、10チームの編成を目指している。

初動チームは、被災地の行政や支援団体、県社協と協働した調査やニーズ把握に当たり、災害ボランティアセンターと相談体制づくりに協力することになっている。

被災社協は初動チームの協力を得ながら相談の受付窓口を用意するとともに、被災が多いと見込まれる地域を訪問し、世帯を単位に個別のニーズを把握する。その際、地域の事情に詳しい民生委員や自治会等の関係者から地域特性や活用できる資源を把握して支援関係者とも情報を共有するようにする。初動チームの活動は3日間程度を想定し、その後は近隣社協が派遣する応援職員に活動を引き継ぐ。

岩手県社会福祉協議会（2011.3 東日本大震災）

### 事例紹介 他職種編成の専門職チームによる全戸訪問

平成27年関東・東北豪雨では、災害復旧ニーズから福祉的ニーズ（福祉や介護などの相談等）へと、被災者が抱える課題が時間の経過とともに変化し始めたことを受け、「災害派遣福祉・介護チーム（DCAT）」による他職種編成の専門職チームによる福祉訪問調査活動を実施し、生活状況の把握や福祉相談などの支援活動を行った。

（2015.9 平成27年関東・東北豪雨）

## ○ 災害 VC 等で抱え込むのではなく、つなぐという視点を大切にする

- 災害 VC ができる範囲は限られている。ニーズ把握により、被災者の生活課題や福祉課題が明らかになった場合、災害 VC で抱え込むのではなく、専門の相談機関につなぐことが大切になる。

## ○ 初期支援段階で把握したニーズ情報については、組織内で共有し、その後に続く生活支援活動につなぐ

- これまでの災害をみると、災害 VC と外部の相談機関だけでなく、社協内部の相談担当や生活支援担当と組織内で連携が取れていないケースが見受けられる。
- このため、災害 VC がその活動の一環で把握した被災者情報を、社協内部の相談担当と生活支援担当と随時共有することが必要である。あわせて、災害 VC で支援した被災者の情報を、次のフェーズ（災害 VC 閉鎖以降の生活支援段階）で活用する可能性があることを意識し、必要に応じて整理しておくことが求められる。

## 発災時の包括的な相談支援体制

### ○ 包括的な相談支援体制を地域福祉計画に位置付け、発災時にも機能させる

- 介護サービスや障害福祉サービスなど、既に各種サービスを利用している人は、元々の課題に加え、被災によってさらに厳しい状況におかれることとなる。また、それまでサービスを利用していない人も、災害を契機に住宅再建や生活困窮など新たなニーズを抱え、多くが支援を必要することとなる。
- このように元来支援を要する人に加えて新たに支援を要する人のニーズに対応するために、社協に限らず当該市町村において災害 VC とは別の総合相談・生活支援センター機能を構築すべきである。
- 現在、各市町村において社会福祉法にもとづく包括的な相談支援体制の構築が進められつつあるが、そうした平時における包括的な相談支援の機能を災害時にも発揮できるよう地域福祉計画等に位置づける必要がある。
- 社協は、災害時そうした機能が市町村域で発揮されるよう行政、関係機関等に協力するとともに、必要な役割の一端を担うことが求められる。

### 事例紹介 社協内の包括的な相談支援体制づくり

鳥取県中部地震で災害 VC を立ち上げた倉吉市社会福祉協議会は、担当を日常生活自立支援事業と生活困窮者自立支援事業を担当する職員で対応したことにより、他の専門職との連絡も迅速にとれ、包括的な相談支援につなげることができた。

また、それまで見えなかった課題も見えるようになり、各種関係機関との連携も迅速な対応を行うことができた。

倉吉市社会福祉協議会（2016.10 鳥取県中部地震）

## 生活支援相談員の配置、支援

### ○ 発災後、早い段階からの生活支援相談員を配置し、支援する

- 応急仮設住宅等に入居する被災者に対して、生活支援相談員の巡回により孤立を防止し、見守り・相談支援等を実施する国の事業は、大規模災害が発生する都度、事業化されてきた。2019年度よりその事業は一般事業化され、今後、一定規模以上の大きな災害が発生した場合、生活支援相談員の配置等がなされることになる。
- 生活支援相談員の巡回による見守りや相談支援等は、応急仮設住宅等に入居する以前から、つまり避難所生活期から必要なものである。このため被災者の生活を継続的に支援する意味において、社協として発災後の早い段階から事業の実施を行政とともに検討し、支援を開始する必要がある。

#### 参考 生活支援相談員の役割

生活支援相談員は、被災者の福祉課題・生活課題の把握を行ない、支援を要する人(要援助者)に対して、必要なサービス・活動が利用できるよう、相談や調整を行うとともに、既存のサービス・活動で対応できないニーズについて、自ら支援を行います。また、要援助者に寄り添って、個々のニーズに応える支援(個別支援)を通してその自立を促進するとともに、住民同士のつながり、助け合いの力の支援(地域支援)を行います。

全国社会福祉協議会発行『生活支援相談員の手引き』 抜粋

## 情報の管理・活用

### ○ 初動の支援活動に適切かつ有効となる情報ソースを確保しておく

- 被災地では、様々な情報が錯綜し、入ってくる情報も不確かでわかりにくいものもある。このため適切かつ有効な情報をキャッチし活動につなげられるよう情報ソースを日ごろから確保しておくことがよい。

#### 事例紹介 災害時に活用した情報ソース

熊本地震で大きな被害を受けた西原村社会福祉協議会は、情報をすばやく、わかりやすくキャッチするという観点から、支援Pで立ち上げたFacebookを活用し、活動にあたった。

西原村社会福祉協議会 (2016.4 熊本地震)

### ○ 必要な情報を収集し、データ化による情報管理・活用を行う

- 安否確認等の段階では、災害で困っていることの聞き取り等で、災害V Cの対応だけでなく、生活ニーズも把握することになる。それにより地域支えあいセンターや、その後の社協活動につなげていくことができる。そのため、適切に必要な情報の聞き取りを行ったうえで、データ化につなげ、情報管理することが有効となる。

- 訪問者によって被災世帯への聞き取り方や内容が異なることがないよう、聞き取りシートの共通化や聞き取り方法のマニュアル化と簡単なレクチャーの実施など、運用の統一を図る必要がある。
- 収集された情報をデータ化し、それをグラフで見せるなど可視化することは、その後の生活支援や地域福祉活動を進めていく上で、有効になると考えられる。
- この間、被災者支援において、住宅地図や地図ソフトを活用した被災者情報を可視化する取り組みも始まっており、今後、こうしたツールの有効な活用方法について調査・研究する必要があると思われる。
- また、情報のデータ化、見える化は、フェーズごとの支援方針を判断したり、行政への説明・説得資料にもなったりするので、外部の IT 支援者などの協力を得ながら実施していくことも考えられる。

### ○ 社協内部及び外部に行政を含む関係者を集め、ニーズ把握・情報共有のための場を設ける

- 被災者のニーズ把握を行い、それを社協内で共有するために、会長、副会長も含めた情報共有の場を設けたことが奏功したとの報告がある。
- また、新たな要配慮者を発見したとき、外部と連携していくための取り組み（行政との支援計画策定や見守りの場の創出など）を行ったところもある。
- 行政も情報が少なく、混乱した状況に陥ることがあるため、災害時は、常に内部と外部の情報共有の場が必要になる。

### ○ 被災者支援において、外部関係者との連携や協働に向けた個人情報の取扱いや情報共有の仕組みづくりを行う

- 被災者情報は個人情報の塊であり、民生委員・児童委員のように守秘義務がある場合は別として、地域住民やボランティアなどが関わる場合、慎重な取り扱いが必要となる。このため、他の関係者間も含め、被災者支援を行うことを想定し、必要になる個人情報の取扱いに関するルール、仕組みづくりを行っておく必要がある。

#### 参考：災害時要援護者登録制度（くらしの安心ダイヤル）

阪南市は、災害時に支援が必要な方の氏名・住所などの個人情報を市に登録してもらい、その登録情報を自治会や自主防災組織、民生委員児童委員協議会、校区福祉委員会、いきいきネット相談支援センターなどの地域の関係団体・機関（地域支援者）に提供することで、情報共有・連携を図り、地域の中での日常からの見守り・声かけ活動や災害時の安否確認等を行う制度をつくっている。

## 地域における生活支援

### ○ 福祉コミュニティのつなぎ直しの視点をもつ

- 災害時の社協の取り組みとして、支え合いマップを作成しながら個別支援を行うことがある。こ

の取り組みのねらいは、福祉コミュニティのつなぎ直しにつなげることである。

- 被災したコミュニティでは、支援が必要な人はより見えにくくなる。あわせてこれまで何らかの支援を受けていた人（見えていた人）も、避難所などに居所を移動することにより見えない状況になる。支え合いマップの作成は、それをカバーするための取り組みのひとつであり地域の関係者を交えた活用が大切である。

### ○ 生活課題の捉え方は、発災直後から生活支援段階までフェーズをまたぎつなげていることを意識する

- 被災者の生活課題はフェーズごとに変化する。中には発災前からの課題が被災により一層深刻な課題に変化するものもある。また、発災による深刻なダメージに加え、長い避難生活により心身ともに不調陥っていく被災者もいる。
- 被災者の抱える生活課題は、発災直後から生活支援段階までフェーズをまたぎつなげていることを意識し、状態の変化にいち早く気づき、対応できるよう、災害 VC と社協内そして関係者と早い段階から情報共有・連携を行っておく必要がある。

### ○ キャッチした生活課題は、被災者に対する公的支援や一般施策につなげる

- 被災者の生活課題はさまざまである。ガレキや災害ごみの撤去などボランティアの協力によって解決できる問題から、被災者の生活再建に向けた公的支援制度につなげるものもある。
- 生活課題のなかには、必ずしも被災したことで新たに発生した課題ではなく、すでに発災以前から当該被災者が有していた課題であることもある。例えば、それまで周りが気づいていなかった 8050 問題やいわゆる「ごみ屋敷」の問題など、災害をきっかけに表明化する事例は少なくない。
- 災害に起因しないこのような課題は、生活保護制度や生活困窮者自立支援法による相談、地域包括支援センター、障害者を対象とする相談支援事業など一般施策に結びつけることとなる。

## **復興期の支援体制**

### ○ 復興期における支援の活性化

- 大規模災害では、復興期、被災地に生活支援相談員が配置される。生活支援相談員は被災者の生活再建に向けた支援を行うために、仮設住宅や復興公営住宅等への訪問活動や集会場を活用したサロン活動などを通じて、行政や民生委員・児童委員、NPO・ボランティア団体や地域住民と一緒にあって、被災者の生活を見守り、様々に発生する生活上の不便さや生活課題を発見し解決していく。さらに孤立防止や引きこもり防止を図るための仲間づくりや住民相互のつながりを促進する活動を展開していく。
- 生活支援相談員の配置は概ね仮設住宅設置期間とされ、期限が来ると終了するものである。ただ、被災者の生活の再建は長期にわたるものであり、生活支援相談員による見守り等がなくなっても支援を行う必要がある場合が少なくない。

- このため、地域包括支援センターなどのアウトリーチや、地域福祉コーディネーターや生活支援コーディネーターなどによる支援のほか、民生委員・児童委員、自治会・町内会などの協力による見守り支援が必要であり、そうした支援の活性化が課題となる。
- なお、経験を積み、知識や技術を蓄えた生活支援相談員を地域福祉コーディネーターや生活支援コーディネーターとして新たに採用し、被災者支援に取り組む社協もある。

### (3) 被災地社協に対する都道府県・指定都市社協の支援のあり方

#### ○ 災害時に連絡をとるための工夫や方法を確立しておく

- 都道府県・指定都市社協は、はじめに市区町村社協を通じた住民の被災状況の把握とともに、社協組織そのものの被災状況の把握があわせて必要になる。
- そのため、平時のうちに市区町村社協と大規模災害時等の緊急連絡網や緊急連絡先の申し合わせをするなど、円滑かつ迅速な被災状況の確認ができるようにしておく必要がある。

#### 事例紹介 災害救援活動の支援に関する協定書の締結

北海道社会福祉協議会では、道内すべての市町村社協と災害時の相互支援に関する協定書を締結している。

その協定書のなかには、協定に関する担当課・担当者を決めることが規定されており、実務的には3番目の連絡先となる担当者の携帯電話まで把握・共有し、必ず非常時に連絡がつけられるようにしている。

北海道社会福祉協議会

#### ○ 都道府県・指定都市社協がビジョンを示しながら、助言や研修など市町村社協の取り組みをサポートしていく

- 生活支援に向けては、具体的な取り組みを提示しながら、今後の取り組みのサポートをすることが効果的である。
- たとえば、岩手県のマップづくりは、地域アセスメントのツールとして大変有効になるものであり、参考になる。資源の発見や見守りの実態など復旧期から復興、収束期に平時の福祉活動に戻るときにはとくに有効になるからである。

#### 事例紹介 個別支援と地域支援の融合

岩手県では、個別支援と地域支援の融合を平成30年度以降の生活支援相談員事業の重要テーマとしている。

地域支援委員会では、生活支援相談員が「ご近所の世話焼きさん」等とつくる支え合いマップは、民生委員の不在問題を補充する機能もあり、見守りネットワークを構築する際にも有効となっている。

岩手県社会福祉協議会（2011.3 東日本大震災）

#### ○ 被災地に赴いて行うニーズ把握は、その目的を明確にする

- 被災地の市区町村社協が被災世帯のニーズ把握を行う際、人的資源を補う意味だけではなく、都道府県・指定都市社協が現地に赴き一緒に活動しながら支援することの意味は大きい。
- ただし、都道府県・指定都市社協の場合は、被災地社協による被災世帯のニーズ把握の前に、被災地の社協の支援の必要性やニーズ（支援内容や方法等）を把握しておくために現地に赴く必要がある。

- したがって、都道府県・指定都市社協が被災地に赴いて把握するニーズは、被災地の社協の事業・活動に関する事なのか、被災地の住民の生活支援に関する事なのかを明確にしながら活動することが必要である。

○ **被災都道府県・指定都市社協に対する支援（フォロー）の必要性**

- 同時多発的に複数市町村が被災する場合、都道府県・指定都市社協の負担は大きく、圧倒的に人手が足りない状況となる。
- そのため、たとえば応援に入る都道府県・指定都市社協職員が、被災都道府県・指定都市社協を支援（フォロー）することが必要であり、重要になる。
- 被災都道府県・指定都市社協の支援は、都道府県・指定都市社協職員が行うことが望ましい。

### 3. 社協が設置・運営する災害ボランティアセンター支援のあり方

#### (1) 災害 VC の設置・運営に係る現状

災害 VC 運営においても社協が取り組んでいる地域福祉の視点をしっかりもつことが必要になるが、発災後の混乱と業務過多のため、余裕はないのが実情である。

しかし、そうであっても、このことが後々の生活支援体制づくりの事業・活動に影響を及ぼすことが明らかであり、そのことを意識しておくことが必要である。

たとえ過去に大規模災害を経験した外部の関係者の支援も、被災地の状況を含めた全体像がわからなければその経験を十分に活かすことはできない。災害時に重要になるのは、被災状況の程度や外部からの支援の必要性を正しく自覚すること、その上で組織全体が一丸となって対応することである。

#### 参考：「大規模災害被災者アンケート調査」結果より

災害時はオール社協で被災者支援に取り組む必要があることを共有しておく必要がある。実際に、甚大な被災者の受け入れ等により、通常の本部機能が不全となっても、社協の全部所全職員が一丸となって組織のもつ資源をフル活用することで、被災者支援に取り組み、乗り切るのは、被災地の社協の多くで見られる状況である。

「災害 VC 運営のスタンスや何を大事にするのか」といった基本的考え方は共通であり、全役職員でよく話し合い共有しておくことが重要になる。

とくに、災害 VC 運営そのものについては、この間の大規模災害時の災害 VC 運営経験者等であれば、社協に限らず外部の関係者のサポートで、多くをカバーできる可能性も高いと考えられる。

あわせて災害 VC のセンター運営の責任者へのサポートの重要性を再確認し、今後、具体的な方法を検討する必要があると考える。

#### 事例紹介 外部団体に全面的な運営支援を委ねたサテライトの災害 VC

平成30年7月豪雨では、倉敷市社会福祉協議会の要請や、災害ボランティア活動支援プロジェクト会議など外部支援者同士の協議により、倉敷市災害ボランティアセンターの立ち上げや運営支援が行われた。

倉敷市の被災地は、広域にわたり災害 VC の拠点もサテライトを設置する等の対応を取らざるを得なかったが、サテライトとして設置された災害 VC の一部は、過去の大規模災害で支援活動の実績のある外部支援団体がボランティアのコーディネーションやセンター運営の全面的サポートを行なった。

## 被災市町社協支援の6つの視点（都道府県社協支援の役割）

### スーパーバイズ・コーチング力

#### 「助言・アドバイス」

活動の主体である被災地社協は、直面する課題の対応に埋没したり、長期的な視点をもてなかつたりしがち。鳥の目の視点でアドバイスを。

#### 「苦言・叱咤激励」

日ごろから共に活動を行い、その先も継続して支援できる県社協だからこそ、励ますだけではなく、後押しの意味も含め苦言や厳しい意見を客観的立場から伝えることも必要。

#### 「つなぎ役」

県社協の持つネットワークは強力。全国に専門的な力を持つ支援者は多い。その力を被災地にタイムリーにつなぐ、またはその調整をおこなう。

### コーディネート力

#### 「情報収集と提供」

被災地で交わされる様々な情報を集約し、県域全体の情報集約につなげるとともに、被災地外の情報を提供する。

### 代替力・マンパワー

#### 「マンパワー」

「共に」取り組む姿勢を基本に、日常的な人材不足を補い、時に被災地社協の一員となって被災地社協の支援とする。

#### 「レスパイト」

一員として力を発揮することにより、被災地社協職員の休息休憩を取り易くする、それらによりリフレッシュを促す。

宮城県社会福祉協議会・作成

\* 上記の視点は、県社協が被災地県社協に対して支援する場合であっても共通する事項である。

## (2) 災害 VC 等の設置・運営に係る社協ネットワークによる支援のあり方

この間の実績から考えると、社協のネットワークを生かした災害 VC 等の設置・運営に係る支援は以下のメリットがあると思われる。

- ・ 同じ目的の組織に携わる者として、災害時に優先すべき社協の組織運営と事業を理解したうえで、その継続を可能とする支援ができること
- ・ 社協職員による外部支援で意識すべきは地元主体（自立に向けた外部支援）であることを徹底して支援に入れること（一方、受援力を高めることも重要）

一方、災害 VC 運営を含めた被災地の社協による被災者支援は、災害 VC や地域支え合いセンター等の閉鎖で終了するものではなく、大規模な災害であればあるほど復興までの長い道のりの取り組みとなる。

とくに初動期等の混乱期における外部支援の必要性和重要性に異論の余地はないが、外部支援は永遠に続くことはなく、いずれ被災地の住民も含めた地元の力で対応していかなければならなくなる。支援を受ける社協も支援を行う社協も常にこのことを意識することが必要になる。そのため、被災地の社協の姿勢としては、「いかに支援してもらうか」ではなく、「いかに自分たちで立ち上げてすすめていくか」という姿勢を基本としつつ、それでも不足もしくは強化できる部分については社協ネットワークを大いに活用することが必要になると考えられる。

これからの社協ネットワークによる被災地社協支援では、社協ネットワークの重点的かつ効果的な支援を考慮する必要がある。また災害時であっても被災地社協に優先的に継続が求められる事業・活動があることを踏まえた対応が求められる。たとえば災害 VC 設置・運営については、過去の被災地支援の経験をもつ外部関係者の協力を得たうえで、社協職員にしかできない、もしくは社協が行うべき事業・活動は何か、社協による支援の内容・方法はどうか、その検証・検討が必要な時期に来ていると思われる。

なお、災害 VC 運営のうち、マッチングや送し出しは外部関係者でも代替可能であるが、ニーズ班については社協職員こそが力を発揮できる部門との指摘がある。この場合、地理に詳しい地元職員と被災者支援に知見のある応援派遣の社協職員が組んで対応することにより一層の効果的な取り組みになる可能性がある。災害 VC 運営業務のうちどれを外部支援者に委ねることが適切か、また社協からの応援派遣にゆだねるのが適切か必ずしも明確ではない。検証・検討にあたっては、既存の取り組みの評価を行いながら、被災者支援に最も有効な支援は何かという視点による検討が必要である。

来る大規模災害に備え、今必要になるのは、災害時の組織体制のあり方と事業継続の検討を踏まえた具体的な行動のシミュレーションである。その場合、自社協だけで展開するということではなく、自社協でしかできない重要な事業・活動に資源を集中するためにも、外部支援の相手と業務内容についてよ

くシミュレーションしておくことが重要である。

大規模災害は非常事態であり、被災により支援を要する多くの住民への特別な対応が求められる。一方、普段から支援ニーズをもっている住民の福祉課題が顕在化したり、さらに厳しい状況に追い込まれたりする側面もはらんでいる。災害時において被災地社協には、改めて組織のビジョン、ミッション、の確立が求められる。様々な支援機関による活動があるなかで、社協が何をなすことが被災者にとって重要なのか、常に自問自答しながら活動を展開することが大切になる。

大規模災害を経験した市区町村社協では、こうした本来取り組むべき社協の事業・活動が、被災によって機能不全に陥る危険性があることを実体験として指摘する。個々の社協が、「災害が起きてから思考する」ということではなく、災害の有無に関わらず「地域社会」のあるべき姿（ビジョン）を明確にし、周囲にある社会資源をふまえながら、社協組織の固有性を鑑みて、「為すべきことを明確にすること」が重要であると考えられる。

その見極めに良いツールとなるのが、社協の事業・活動の方向性と具体的な事業展開を提示した「社協・生活支援活動強化方針」（以下、強化方針）である。強化方針は、今日の地域における深刻な生活課題や孤立などの地域福祉の課題に応える社協活動の方向性と具体的な事業展開について提示している。

強化方針は、これまでのコミュニティワークや個別支援の実践を基礎に、アウトリーチを徹底し、制度の狭間や支援につながりにくい生活課題を発見し、問題解決に向けた事業展開と支援のネットワークづくりに取り組むこと、さらに、小地域における住民主体の福祉活動を一層強化するとともに、ボランティア・市民活動センター（担当）の取組と一体となって、地域の各種団体との協働の取組を広げ、地域のつながりの再構築を図り、誰も排除しない地域社会づくりをすすめることなどを提唱している。

災害というより過酷な状況に直面して、高齢者や障害者、乳幼児等の住民の安心・安全な生活が脅かされる状況で、社協職員が災害 VC の業務にひたすら忙殺され、最も支援を必要とする人たちに対する支援ができなくなるということは回避しなければならない。

被災地の社協は、まず発災後、被災者から第一に求められている事業・活動は何かを見極め、それを実施することが必要である。災害 VC 等の設置・運営はもちろん重要であるが、それと並んであるいはそれ以上に危機に直面する要配慮者等支援にいかに取り組むべきか。これまでの実績と成果を踏まえつつ、全国段階及び各社協においても再検討・再整理をしていく必要がある。

**全社協・地域福祉推進委員会**  
**「東日本大震災および大規模災害被災者・社協支援連絡会議」**

**連絡会議における協議経過**

平成 29 年度 第 1 回委員会 平成 29 年 12 月 26 日

- (1) 連絡会議の目的、進め方について
- (2) 被災社協に対する社協ネットワークによる支援の提案について

平成 30 年 2 月 大規模災害被災社協アンケート調査

第 2 回委員会 平成 30 年 3 月 15 日

- (1) 生活支援相談活動管理職・担当者全国連絡会議の開催について
- (2) 大規模災害被災社協アンケート調査の結果について
- (3) 発災時（急性期）に求められる被災社協の社協事業・活動の課題整理について
- (4) 今後の進め方について

平成 30 年 3 月 30 日 発災時（急性期）に求められる被災地社協の社協事業・活動にかかる課題整理

平成 30 年度 第 1 回委員会 平成 30 年 6 月 20 日

- (1) 平成 30 年度の連絡会議の進め方について
- (2) 「被災地社協に対する社協ネットワークによる支援の提案」の内容について

第 2 回委員会 平成 30 年 12 月 5 日

- (1) 平成 30 年 7 月豪雨災害における災害ボランティアセンターの運営支援の振り返り
- (2) 「被災地社協に対する社協ネットワークによる支援の提案」の作成について
- (3) その他

第 3 回委員会 平成 31 年 3 月 8 日

- (1) 「被災地に対する社協ネットワークの役割と支援の提案」について
- (2) 今後の進め方および次年度の取り組みについて

**出席者一覧（敬称略）** \*所属・役職は、平成 31 年 3 月 31 日時点のもの

氏名	所属社協・役職名
菊池 亮	岩手県・釜石市社会福祉協議会 地域福祉課長
篠原 洋貴	福島県・いわき市社会福祉協議会 事務局次長
細谷 悟志	茨城県・常総市社会福祉協議会 事務局次長兼福祉係長
塚根 智子	鳥取県・倉吉市社会福祉協議会 常務理事・事務局長
藤森 一徳	熊本県・西原村社会福祉協議会 事務局次長
右京 昌久	岩手県社会福祉協議会 事務局次長・地域福祉企画部長
北川 進	宮城県社会福祉協議会 震災復興・地域福祉部震災復興支援室 主幹
斉藤 知道	福島県社会福祉協議会 福祉サービス支援課 課長補佐兼地域定着支援センター副所長

**【オブザーバー】**

栞原 英文 氏（全社協・都道府県域における同時多発・広域災害への支援のあり方検討委員会委員長／Community Empowerment Office FEEL Do 代表）



# 被災地に対する社協ネットワークの役割と支援の提案

～社協の法人運営と事業・活動の継続に向けて～

全国社会福祉協議会・地域福祉推進委員会

〒100-8980 東京都千代田区霞が関3丁目3番2号 新霞が関ビル

発行/令和元年5月22日