

1 はじめに（経緯）

- 阪神淡路大震災の経験から、被災地における災害ボランティア活動の拠点は、社会福祉協議会（以下「社協」と略記。）が担う事例が多く、平成23年の東日本大震災においては、岩手県、宮城県、福島県の3県で104箇所の災害ボランティアセンター（以下「災害 VC」と略記。）が設置され、社協が主たる担い手とされている。
- 那覇市においては、「災害救助法」（昭和22年法律第118号）が適用される災害時のボランティア活動については、『那覇市地域防災計画（那覇市防災会議策定／平成22年2月修正）』に基づき、「災害ボランティア中央センター（以下「中央 VC」と略記。）」を設置運営するものとし、更に必要に応じ「地区ボランティアセンター（以下「地区 VC」と略記）」を設置することになっている。

しかし那覇市においては、これまで災害 VC の立ち上げ経験がなく、今後、大規模災害が発生した場合、社協職員もどのように対応するのか、又地域の関係団体やボランティア・NPO 等市民活動団体とどのように連携すべきか協議しておくことが必要である。

今年度、那覇市社協では新たに「災害ボランティア活動に関する委員会」を設置し、災害 VC 設置・運営マニュアルの作成から、今後の災害ボランティア活動の更なる展開を検討することにした。

なお、今年度の取り組みについては、那覇市から沖縄振興特別調整交付金の補助を受け策定した。

2 災害ボランティアセンター設置・運営の視点

視点① 被災住民のための災害ボランティアセンターであること

- 災害ボランティアセンターは地域住民ニーズ、被災者ニーズ主体の取り組みがなによりも重要である。被災された皆さんの抱える喪失感、無力感といった想いはすぐに解消されるものではなく、長期化し、心に深く残るものである。こうした想いは直接被災しなかった近隣住民や外部から入る支援者等には分かりえないものが常にある。
災害 VC 運営に関わるスタッフはこうした視点を踏まえ、常に被災者の皆さんの想いに寄り添うことが重要である。そのことが被災者と災害 VC の信頼関係づくりに大きく影響する。
- 東日本大震災で多く見られた泥かき清掃などの災害ボランティア活動は被災者にとっては生活再建の第一歩である。そのことは長い自立再建に向けた入口である。災害 VC による再建期の支援から、復興期においては、平常時の社協活動として長期的に支援していく視点が重要である。
- 宮城県石巻市における災害 VC の取り組みを伺う中で重要と思われたのは、災害 VC の運営はその地域の地形や産業など、住民の生活環境に応じた活動が求められるということである。災害 VC の拠点についても被災者のニーズをくみ取れる体制なのか、取り残されている地域（ニーズ）はないかなどを踏まえる必要がある。
- 東日本大震災の事例においては、災害ボランティア活動において、全国から多くの NGO や NPO が参画している。那覇市においても大規模災害が発生し、支援が必要な状況になれば同様のことが予測される。その際、地元社協として求められるのは、一刻も早い再建・復興に着手し、住民本来の力、地域力を引き出し、新たな地域づくりを進めるために県外県内から入る NPO や NGO、ボランティア団体など多様な活動主体を総合調整する機能である。

視点② 要援護者支援の視点

- 社会福祉協議会（以下「社協」という。）は、社会福祉関係団体や機関、そして何より地域住民の参加・協力を得て活動することを大きな特徴としている。関係団体や地域住民の声に寄り添い、誰もが安心して暮らすことができる福祉のまちづくりを目標としている。
- 社協活動においては、高齢者、障がい者、児童等、なんらかの支援が必要な方を対象とすることが多い。そのため災害時においては、平常時に増して、福祉サービス利用者等要援護者の生活再建を目指した取り組み・姿勢が求められる。
- 阪神淡路大震災や東日本大震災など大規模災害では、女性被災者がさまざまな不利益を甘受せざるえない状況が多く見られた。具体的には、避難所では仮設トイレなど衛生上の問題で女性は体調を崩しやすいことや着替える場所および下着を干せる場所がないこと、生理用品の配布者が男性であったり他の配布物と一緒に並べられることで入手をためらうことなどがある。特に中高生や若い女性にとっては、大きな心理的圧迫である。また避難所のトイレ掃除や食事づくりの当番日にあたると育児や入浴などができなくなるといった負担もある。妊婦や母子は他の避難者への遠慮から心身ともに大きな負担を背負う。これらは「女性のわがまま」として周囲に受け入れられない、男性に伝わりにくい、あるいは女性自身から言い出せないことがある（こうした状況は「在宅避難」においても同様である）。
このように、災害時はジェンダー（社会的性差）がより明確に表れ、男性には伝わりにくく、重要ではないニーズは後回しにされる。こうした声となって届きにくいニーズは女性だけでなく、障がい者のニーズにおいても同様である。災害ボランティア活動において、女性の弱者としての側面、そして障がいを持つ方に対し十分に考慮する必要がある。

視点③ 「マニュアル」「協定」に縛られないこと・協働型運営

- マニュアルがあるから災害 VC を立ち上げるのではない。住民本来の力、地域力を引き出すために立ち上げるのである。被災状況によっては道路が寸断されるなど、ボランティアを送ることができない環境も発生する。その際には災害 VC を立ち上げ、全国のボランティアの支援を受け入れるのか、それとも地元主体、場合によっては通常の社協活動の中で支援活動を行うのか判断することも重要になる。
- 地域住民ニーズには多様で、生業支援や産業復興などボランティアというくくり、社協の災害 VC 活動の範疇としては難しい内容もある。しかし速やかに支援を展開し、被災者の復興を目指すには、「マニュアル」「協定」だけに縛られることなく、各種の支援団体や企業と協働し、多様な支援体制の検討も必要になる。災害ボランティア活動は社協だけで支えられるものではなく、協働型で行う必要がある。
- 『那覇市地域防災計画』においては、那覇市総合福祉センター（以下「市総合福祉センター」と略記。）に「中央 VC」を設置運営するものとし、更に必要に応じ地域に「地区 VC」を設置することになっている。こうした災害ボランティアの活動拠点についても、災害規模や被災状況などにより柔軟に検討する必要がある。

視点④ 社会福祉協議会の役割

- 本マニュアルは、那覇市社協が災害 VC を立ち上げ、運営するという想定の下に「災害時における那覇市社協職員参集マニュアル」の項目を設け、発災直後からの社協各課・各グループの初動をまとめている。社協職員が災害 VC 設置・運営に全職員で臨むことを意図している。本マニュアル策定後も職員に共通認識を持つためにも災害 VC 設置訓練やそれと連動し

た住民参加による避難所訓練を行い、常に本マニュアルの内容を見直し、いつ災害が発生しても速やかに被災者支援に取り組めるよう、平常時の活動から磨きあげていく必要がある。またマニュアルの検討プロセスに出てきた各課・各グループで明らかになった課題は、平成25年度よりすぐにも取り組んでいかなければならない。

- 社協は、社会福祉法第109条で規定された団体で、社会福祉関係団体や機関、そして何より地域住民の参加・協力を得て活動する団体である。災害時に災害VCが住民に寄り添い、機能するためには、平常時からの関係機関・団体とのネットワークづくりが重要になる。本マニュアル策定後には、社協と関係機関・団体と連携し、災害VCを動かすためのネットワークづくりに取り組むことが急務の課題となる（⇒「7 災害ボランティアセンターを機能させる地域支援ネットワークの取り組み」の項目参照）。

視点⑤ 沖縄県・那覇市の特性を活かした安心・安全に暮らせる地域づくり

- 沖縄21世紀ビジョン基本計画においては、将来像の一つとして「心豊かで、安心・安全に暮らせる島」が掲げられている。そして取り組むべき課題の一つとして、災害時等から県民の生命、財産を守るための生活基盤の強化や危機管理体制の整備に取り組み、また互いに支え合う共助・共創の地域づくりの推進があげられている。これは沖縄県が島しょ県であり、台風常襲地域であること、夏季に大規模災害が起きた場合など、沖縄県、那覇市ならではの特徴があることを踏まえ、災害に備えた地域づくりに取り組まなければいけないということである。阪神淡路大震災や東日本大震災でみられた陸路支援が望めないことも特徴の一つである。今回のマニュアルを基に展開する災害VC設置・運営や平常時における災害に備えた地域づくりの推進においても、上記特徴を十分に踏まえ、且つ社会福祉協議会の特徴である各種関係機関・団体、地域住民と連携した強みを活かしていきたい。