

## 第4章 災害ボランティア活動支援対策

### 第1節 災害ボランティアセンターの設置・運営に関する支援

#### 1 宮城県災害ボランティアセンターの設置状況

保健福祉部社会福祉課では、地震発生後、宮城県災害ボランティアセンター（以下「県災害VC」）の設置運営に関する覚書<sup>\*</sup>に基づき、運営主体となる社会福祉法人宮城県社会福祉協議会（以下「県社協」）及びNPO法人みやぎ災害救援ボランティアセンターと協議のうえ、3月12日、県災害VCを共同設置した。

※宮城県災害ボランティアセンターの設置協定

平成16年3月に県社協及びNPO法人みやぎ災害救援ボランティアセンター（災害時に対応した民間レベルの災害救援団体の集合団体）の三者で「大規模災害時における県災害ボランティアセンターの設置・運営に関する覚書」を締結している。

運営主体は、県社協とNPO法人みやぎ災害救援ボランティアセンターが中心となり、県は、その支援として、関係機関との調整、場所・資器材の提供、設置・運営経費の助成、被災状況等の情報提供、年度当初に県で指定する職員（地方機関含む）の派遣等を行うこととしている。また、平成16年度には、市町村災害ボランティアセンター（以下「市町災害VC」）の設置・運営に関し、市町村及び市町村社会福祉協議会と同様の覚書を締結している。

県災害VCの設置場所は、宮城県自治会館（仙台市）をあらかじめ指定していたが、被災により一時使用できなくなったため、他の場所（福祉施設、県社会福社会館）に設置せざるを得なかった。

その後、宮城県自治会館が使用可能となり、県総務部と調整し、同会館2階の会議室を確保、3月29日、県災害VCを移転し、活動拠点の場所とした。

#### 2 市町災害ボランティアセンターの設置状況

県災害VC設置後、県社協では、市町村災害VCの立ち上げに向け、運営主体となる市町村社協の被災状況及び災害VCの立ち上げに必要な支援等把握するため、現地に出向き情報収集を行った。

その結果、津波被害の大きかった沿岸部の13市町の社協では、社協事務所が被災していたり、社協職員自身も被災している状況が確認された。

そこで、災害VCの立ち上げや運営に支障が生じている支援が必要な市町社協には、県内陸部社協をはじめ、社会福祉法人全国社会福祉協議会に調整を依頼し、北海道・東北ブロック、近畿・中国・四国ブロック社協から多くの支援を受けることになった。

震災後、県内市町村に設置された災害VCは、3月12日から3月28日までの間に、12市13町で、最大時36か所（サブセンター等含む）となった。

【市町村の災害V C設置状況】

設置日	市町名	設置日	市町名
3月14日	仙台市 (情報センター)	3月16日	大河原町
3月15日	宮城野区 ※		涌谷町
3月16日	若林区 ※	3月17日	柴田町
3月19日	太白区		女川町 ※
3月20日	青葉区	3月18日	名取市 ※
3月26日	泉区		多賀城市 ※
3月12日	登米市		村田町
	山元町 ※	3月19日	白石市
	岩沼市 ※		東松島市 ※
	亘理町 ※	3月20日	美里町
3月13日	七ヶ浜町 ※	3月25日	色麻町
3月14日	塩竈市 ※	3月26日	南三陸町 ※
	大崎市	3月29日	気仙沼市 ※
3月15日	角田市		
	利府町 ※		※沿岸部の市町
	松島町 ※		
	石巻市 ※		

### 3 市町災害ボランティアセンターの運営状況

災害V Cが設置された市町のうち、被害の大きかった気仙沼市、南三陸町、女川町、石巻市、東松島市、塩竈市、多賀城市、七ヶ浜町、名取市、岩沼市、亘理町、山元町、仙台市の各社協が運営した災害V Cの状況について、震災後5か月間の経過を県災害V Cが支援した視点からまとめた状況は次のとおりである。

#### ア 気仙沼市社会福祉協議会

市との協定に基づき、3月28日「市民健康管理センターすこやか」に災害V Cを設置。運営には兵庫県をはじめ、奈良県、大阪府、大阪市等の各社協職員や、県内の登米市社協の職員から派遣支援を得ている。また、3月からシャンティ国際ボランティアが関わったため、大阪ボランティア協会などNPOの集まりも素早く、最大で20団体以上との協働型で支援活動を展開し、結果的に現在検討している「サポート中核センター支援連絡協議会」において、行政、NPO、社協の連携・協力等の話し合いが進んでいる。

4月以降は、NPO、NGOとの連携により、ボランティアバスパックを大量に導入し、特にゴールデンウィーク中は1日最大600人近いボランティアのマッチングを行い、支援活動を行った。

離島の大島地区への支援活動が遅れ、一時不満の声があったが、その後は継続的に活動している。

本吉支所の大谷地区、小泉地区の被害が大きく、5月まではNPOがボランティアセンターを運営協力していた。

6月以降は、地域福祉活動の展開を検討しながらボランティアの調整を進めてきたが、ニーズの減少に伴い、8月1日に「市社協ボランティアセンター」に改名し、生活支援を強めていくこととしている。

## イ 南三陸町社会福祉協議会

社協の拠点事務所は、隣接の特別養護老人ホームと一緒に津波に巻き込まれ、社協自体の被害が甚大であった。

仮事務所を高台に移し、3月26日に町役場の仮庁舎『ベイサイドアリーナ（総合体育館）』駐車場内に災害VCを設置して運営を始めた。

運営には大阪府をはじめ、滋賀県、兵庫県、堺市等の各社協職員や県内の登米市、栗原市の各社協職員から派遣支援を得た。また、南三陸町の惨状が大きく報道されたこともあり、全国からの支援も殺到し、NPO、NGOも数多く支援に関わっている。

ボランティアによる支援活動は、津波による町全体の被害が甚大であったため、人力による泥かきや、家屋の清掃、家具の運び出しなどの水害対応ニーズが少なかった。そのため、しばらくの間は、写真の収集・泥の洗い流し・展示等を行う「思い出探し隊」に専念した。また、4月中は1日当たり100人前後のボランティアで避難所を回り、物資ニーズへの対応を行った。

ゴールデンウィークの前後から、ボランティアバスパックの手法を導入したことにより、ボランティア数が増加したため、ボランティア活動内容の幅を広げ、公共地や大がかりな災害廃棄物撤去の後の小さい屑拾いなどの活動を行った。

現在、災害VCはNPOや、長期ボランティアの支援もあり、数多くの日帰りボランティアを求めて支援活動をしている。

## ウ 女川町社会福祉協議会

社協拠点の「女川町地域福祉センター」は、10メートルの高台にありながらも、1階まで津波にさらわれ、職員は水をかぶりながらしがみつき命を守った。パソコン、事務用品、書類などは全て流されて、1週間ほどは町の避難所での生活を余儀なくされた（県社協が職員の安否確認がをとれたのは発災から4日後であった。）。

町全体が巨大津波により甚大な被害を受け、自宅を失った職員が多く、避難所や親類宅から勤務し、全職員が災害VCの運営に当たった。

災害VCは、3月17日、高台にある小学校の校庭にコンテナを設置した。車での寝泊まり等を余儀なくされたほか、電気の復旧もかなり遅れ、ソーラー電池等により対応した。その運営には愛媛県社協の職員や、県内の涌谷町、美里町の各社協職員から派遣支援を得ている。

津波による被害は、町全域に及んでおり、泥だしや災害廃棄物の撤去を人力で行うような状態ではなく、毎日のニーズも10件程度、最大でも1日当たり50人前後のボランティア活動であり、マッチングや登録に時間を割かれる状態ではなかった。

一方で、避難所に関しては、食事の提供で自衛隊とNPOが協力したり、炊き出しを数多く導入したり、温かい食事を数多く提供できるように調整した。

## エ 石巻市社会福祉協議会

石巻市内中央にあった社協の拠点が津波被害を受けたため、社協事務所と災害VCの拠点を「石巻専修大学」に移して活動した。

3月15日、市との協定に基づき「石巻専修大学」に災害VCを設置。運営には香川県をはじめ、徳島県、島根県、兵庫県等の各社協職員や、県内の大崎市社協の職員から派遣支援を得ている。また、全国からのNPOの集まりも素早く、最大で100団体以上が災害VCと協働型で活動を行い、

大規模なボランティア活動を展開した。その後、「石巻災害復興支援協議会」が組織化され、テーマ別・地域別にNPO関係者が手をつなぎ、それぞれに活動内容や活動地域を調整しながらボランティア活動を行い、行政・社協とも緩やかな連携ができた。

NPO、NGO等との連携により、ゴールデンウィーク中は、1日あたり最大2,000人近いボランティアのマッチングを行い、大規模な支援活動が展開された。

その後は、ボランティアがボランティアを呼び、現在も1日1,000人以上が活動している状況である。

活動地域は、市中心部から徐々に牡鹿地区、北上地区、雄勝地区に移っているが、被害地域が広範囲であり、ボランティアニーズはまだ残っている状況である。

#### オ 東松島市社会福祉協議会

3月19日、災害VCを老人福祉センターの玄関前に設置。その後、隣の保健福祉センターに移転して運営している。その運営には高知県をはじめ、京都府等の各社協職員や、県内の色麻町、加美町の各社協職員から派遣支援を得ている。

設置当初は、避難所支援、福祉避難所支援を優先し、徐々に赤井地区、大曲地区などの災害による泥だしや、片付けニーズが多く入り始め、最大で200件程度のニーズが積み残しとなった。

4月中旬以降は、ボランティアの受入れが急増し、混雑を避けるため、ボランティアバスパックや団体の受付によるエリア対応（直接現地に集合・活動・解散する仕組み）を取り入れ、効率よく活動を展開した。5月中に矢本地区が終わり、鳴瀬地区、野蒜地区、宮戸地区と徐々に海沿いに入り、1日あたり600人から1,000人のボランティアが活動する日が続いた。

現在、家屋に関するニーズは無くなりつつあり、8月17日から災害VCを「復興支援センター」に移行して、被災者の生活支援とともにボランティアの受入れを行っている。

#### カ 塩竈市社会福祉協議会

仙台塩釜港・塩釜港区の近くにある社協拠点の建物及び職員には被害はなかったが、近隣の社協デイサービス施設は1階まで浸水する被害を受けた。

3月14日、塩竈市災害VCを「ふれあいエスプ塩竈（JP 東北本線駅前）」に設置。災害VCの運営には、京都府をはじめ、島根県の各社協職員や県内の大郷町、富谷町の各社協職員の派遣支援を得ている。

津波被害の大きかった地区では、早くから水害対応のボランティア活動が展開された。また、災害VCの設置場所がJR東北本線駅前であったことも数多くの若手ボランティアが活躍する要因となった。

塩竈市は、津波による被害地区が限定されていたので、市街地の復旧・復興が早く進み、災害VCは6月11日で閉鎖・移転し、現在は地元のボランティア団体で対応する通常のボランティアセンターで機能している。

離島には、NPOのボランティアが定期的に訪問し、島民への支援活動を行っている。

#### キ 多賀城市社会福祉協議会

社協事務所は、市役所に隣接しており、直接の被害は無かった。

災害VCは、3月18日に市との協定に基づき設置。設置場所は、当初「保健福祉センター」を検討したが、支援物資の受け取り場所との関係で、社会福祉センター2階を使用することになった。

その運営には、岡山県をはじめ、広島県、岡山市等の各社協職員や県内の大和町、大衡村、大郷町等の各社協職員の派遣支援を得ている。また、企業や外部のボランティアの力を十分に生かし、災害VCを運営した。

多賀城市の特徴で、地元企業のボランティアが積極的にスタッフとして参加したことや、活動範囲が狭く、移動がスムーズだったこともあり、4月から5月にかけて1日あたり400人から500人のボランティアが継続して活動したため、復旧も早かった。

7月中旬には、災害VCから「復興支援ささえあいセンター」へ移行している。

#### ク ケヶ浜町社会福祉協議会

ケヶ浜町は、塩竈市と多賀城市との陸続きの半島で、今回の津波では、沿岸部の地区が壊滅的な被害を受けた。社協事務所は、町の小高い丘の上であり、大きな被害はなかった。

被害を受けた地区は住民のつながりが強く、応急仮設住宅への移行は地区ごとを原則にしているが、仙台市への引っ越しなども進んでいる。

震災直後から災害VCを室内ゲートボール場スパークケヶ浜に設置し、その運営には山口県をはじめ、京都府、鳥取県等の各社協職員や県内の利府町、富谷町等の各社協職員の派遣支援を得ながら、社協中心で運営してきた。

その後、名古屋のNPO「レスキューストックヤード」が町に入り、災害VCと連携して避難所や、住宅地、応急仮設住宅の支援に入っている。

家屋内の清掃作業は少なくなり、海浜などを幅広く清掃している一方で、サロン企画などの活動を実施している。

#### ケ 名取市社会福祉協議会

社協事務所及び各事業所等は内陸の中心街にあり、建物及び職員には被害はなかった。

3月18日に災害VCを市役所隣りの名取市体育館に設置。運営には、神戸市をはじめ、鳥取県、京都府等の各社協職員や県内の角田市、白石市、大河原町等の各社協職員の派遣支援を得ている。

市内には大学があり、企業も多いことから、災害VCスタッフとしての参加が積極的に行われた。また、広いスペースを効率よく活用し、1日300人前後のボランティアを浜辺の地区に送り出し、ゴールデンウィーク中も大勢のスタッフで運営され、復旧活動を急ぐことができた。

6月以降は、応急仮設住宅への引越しが進み、徐々に活動ニーズも少なくなったため、8月より復興支援センターへ移行した。

#### コ 岩沼市社会福祉協議会

社協事務所は、内陸の中心部にあり建物被害はなかった。

災害VCは、市との協定に基づき3月12日「市福祉センター」に設置、運営していたが、震災後10日間は、ボランティアセンターの看板のもとで、福祉避難所的に大勢の避難者を支援しており、場所も確保できなかったため小規模に展開していた。

その後、運営には広島県をはじめ、広島市、大阪府、兵庫県等の各社協職員や、県内の大崎市、大河原町等の各社協から職員の派遣支援を受けた。また、運営スタッフには学生や企業等のボランティアを数多く受入れ、1日1,000人程度のボランティアにより浜辺地区のあらゆる箇所の清掃に当たった。

8月1日には、復興支援センターへ移行し、県内でいち早く仮設住宅のサポートセンター拠点事

業を受託した青年海外協力協会の相談員と協力してサロン活動等を展開している。

サ 亘理町社会福祉協議会

社協事務所及び各事業所等には大きな被害はなかった。

3月12日に災害VCを町との協定により武道館に設置し、その災害VCの運営には、和歌山県をはじめ、京都市、山口県等の各社協職員や、県内の柴田町、蔵王町、美里町、村田町等の各社協職員の派遣支援を受けた。また、NPOや長期ボランティアの支援もあり、4月以降は1日あたり200人から300人のボランティアをコンスタントに受け入れた。また、ゴールデンウィークの前後からボランティアバスパックを導入したことにより、活動ボランティアが増加し、泥かき、家屋の清掃、家具の運び出しなどの水害対応ニーズへの対応が進んだ。

7月中旬以降、復興支援を前面に打ち出し、8月23日「地域支え合いセンターほっと」に名称変更を行った。9月以降も継続して住民からのニーズが上がってきており、現在でも災害VCとして、数多くの当日ボランティアを募集し活動している。

シ 山元町社会福祉協議会

社協の事務所は被害が少なかった。3月12日に災害VCを設置し、運営には京都府をはじめ、京都市、大阪府等の各社協職員や、県内の丸森町、川崎町、村田町、栗原市等の各社協職員の派遣支援を得ている。

災害VC開設時は、町との関係で公共事業への支援者の手配が主な業務となり、被災者へのボランティア派遣に取り組んだのは4月に入ってからとなった。

被害が甚大だった沿岸部は立ち入り禁止地域に指定されていたため、活動地域が限定されている状況にある。その後、徐々に禁止区域が解除され、住民ニーズに対応している。最終的には8月末に立ち入り禁止地域が解除となり、全家庭からの声に答えることができるが、既に応急仮設住宅へ移転した方や、町外へ出た方等も多く、積み上げたニーズの聞き取りが課題である。

ス 仙台市社会福祉協議会

市社協拠点「福祉プラザ」及び5地区社協とも市街地にあるため建物及び職員には被害はなかった。

被害の大きかった若林区、宮城野区では、いち早くそれぞれ災害VCを設置した。運営には、神戸市をはじめ、京都市、大阪府等の各社協職員の派遣支援を得ながら、地区社協の全職員の応援態勢により地震被害や津波被害に対応してきた。また、企業や学生のボランティアの参加が多かった。

4月末からは、津波被害の大きかった宮城野区（北部）・若林区（南部）の2か所に統合して運営し、5月末まで継続した。6月1日からは、各区社協は平常に戻り、津波災害VC名称を変更し、宮城野区1か所に統合し支援に努めた。

ブロック社協職員の派遣については、7月5日をもって神戸市社協、京都市社協等の職員派遣が終了した。

8月10日で災害VC活動を終了し、現地にはNPOが運営する「岡田サテライト」を設置して支援する体制とし、一方、本部である福祉プラザでは「復興EGAO支援センター」として登録型VCを運営している。

## 第2節 災害ボランティア活動への支援

### 1 災害ボランティアセンター運営に関する県の取り組み

#### (1) 相談窓口の設置及び情報発信

県では、3月12日、社会福祉課内に相談窓口を設置し、ボランティアに関する問合せや各種相談に対応するため、毎日24時間体制で対応する勤務態勢を執った（設置後約2か月間対応）。また、県災害VCのホームページ掲載開始に併せ、3月13日、県のホームページに「災害ボランティアの申出について」を掲載し、随時最新の情報に更新しながら、ボランティアの申出に対する必要な情報提供を行った。

#### (2) 震災発生後の状況

3月12日以降、ボランティア活動の申出に関する電話や相談は急増したが、一方、被害が甚大な被災市町では、壊滅的な地区もあり、自衛隊や警察関係者等による行方不明者の捜索や遺体の収容活動が優先して行われており、危険区域には一般車両の立入が制限され、道路や交通網の寸断、ガソリン不足により移動手段も限られる状況にあった。また、災害VCの運営主体となる市町社協自体が被災し、災害VCの設置が困難な状況であったこと等、県全域に及ぶ未曾有の災害状況下では、発災直後に一般ボランティアの申出があっても、すぐにボランティアを受け入れて活動できる状況にはなかった。そのため、ボランティアの申出に対しては、被災地の現状を説明し、ホームページ等の情報を随時確認した上で、現地での受け入れが可能になってからの活動について理解を求めた。

#### (3) ボランティアの受け入れ状況

市町災害VCの設置が進むと同時に、各地でのボランティア受け入れも徐々に開始された。しかし、初期の段階では、ボランティアの申出が殺到し、受け入れする災害VC側の体制が十分に追いつかない状況が発生したため、受け入れるボランティアを県内在住者に限る災害VCもあったが、受入体制が整うのに従い、県外のボランティアの受け入れも開始されていった。

ボランティアの申出の内容は、一般ボランティアのほか、各種団体、民間企業、有資格者、外国人からも多数寄せられた。特に、有資格者（医療・介護系、理美容系、土木系等多種多様）に関しては、市町災害VCで受け入れることは困難であったため、その都度、関係課等に照会をしながら、受入先の調整に当たった。また、外国人ボランティアについては、財団法人宮城県国際交流協会（MIA）に協力を求め、受入先の調整等を依頼した。

今後の課題として、今回明らかになったボランティアの専門性に応じた受入機関を平時から把握・調整し、専門職ボランティアの受入体制を整えておくことが重要と思われる。

#### (4) 多数のボランティアに対する対応

発災後、国内外から続々と寄せられる多数のボランティアからの申出に対応するため、県災害VC、内閣府及びNPO団体との連携を図り、災害VCの運営に必要な人的支援の調整を行った。

具体的な対応として、各団体等から推薦された人材（コーディネート）を派遣するため、現地災害VCでの円滑な活動ができるよう、公的な証明として社会福祉課及び内閣府連名で推薦書を発行した。また、各種団体や企業等の大口ボランティアを受け入れるに当たり、その受入先となる災害VCとの調整を行い、バスパック利用の呼びかけ（ホームページへの掲載等）、災害派遣等従事車両証明の交付申請に関する諸手続等の対応に当たった。

(5) 県社協及び各種団体との調整

県災害VC設置後は、社会福祉課、県社協及びみやぎ災害救援VCの構成団体が毎日集まって打ち合わせを行い、県及び市町災害VCの運営状況に関する情報共有を図り、必要な支援の検討及び調整を行った。また、県社協には、県内の被災状況及び災害対応状況、国等の支援状況等の情報共有を図るため、保健福祉部の打合せにも参加してもらった。

被害の状況が明らかになるにつれ、災害ボランティア活動の規模拡大、広域かつ長期化が予測されたことから、県災害VCへの支援体制強化が急務な状況となった。

そこで、県災害VCの構成団体や各種支援団体に呼びかけ、3月23日「宮城県災害ボランティアセンター支援連絡会議<sup>\*</sup>」を開催し、県災害VCへの人材、資材、情報提供の支援強化について、協力を呼びかけ、各団体からの支援・協力を受け、協働型支援体制の災害VCとして活動に当たった。

※災害時に県災害VCが円滑に運営されるよう、平時から関係団体相互の連携・協力を目指した連絡会議

【宮城県災害ボランティアセンターの協働型支援体制】

宮城県、県社協、みやぎ災害救援VC、全社協、北海道・東北ブロック社協、近畿ブロック社協、中国・四国ブロック社協、東京都社協VC、災害ボランティア活動支援プロジェクト、ジャパンプラットフォーム、Snow Peak、全国大学生協連、防災科学技術研究所、日本赤十字社宮城県支部、みやぎ生協、連合宮城、日本青年会議所、せんだい・みやぎNPOセンター、杜の伝言板ゆるる、ルーテル協会救援ボランティア 他

(6) 財政的支援

- 被災した各市町災害VCに対する財政的支援として、国の緊急雇用創出事業臨時特例基金<sup>\*1</sup>を活用した「災害ボランティアセンター支援業務」を県社協に委託し、災害ボランティアセンターの運営や避難所での被災者支援に当たるスタッフ31人を配置した。

※1 緊急雇用創出事業臨時特例基金（執行委任）：30,000千円

- 8月補正予算でセーフティネット支援対策等事業補助金<sup>\*2</sup>を活用し、甚大な被害を受けた市町社会福祉協議会の復旧を支援する「社協復興支援員」16人を県社協に配置するとともに、被災市町社協には、ボランティアセンターの運営等に当たる「災害（復興支援）ボランティアセンターコーディネーター」68人、応急仮設住宅入居者等の見守り・相談等を行う「生活支援相談員」138人を配置し、被災者の支援体制の構築を図った。

※2 セーフティネット支援対策等事業補助金：586,774千円（国庫10/10）

(7) 人的支援

- 「大規模災害時における県災害ボランティアセンターの設置・運営に関する覚書」に基づき、市町村が立ち上げた災害ボランティアセンターには、県があらかじめ指定した職員（約250人）を派遣することになっており、指定職員を対象にした災害VC派遣研修会を毎年6月に開催していた。しかし、今回の震災においては、県全域に及ぶ大規模な災害のため、交通遮断、ガソリン不足による移動の制限、ライフラインの遮断、地方機関の被災、市町村の震災対応業務に対する人的支援が優先されたこと等により、当初予定していた指定職員の派遣は行えず、要請のあった一部市町村社協への派遣のみとなった。今後の課題である。
- ゴールデンウィーク（4月29日から5月8日まで）にかけて、大規模なボランティア活動が見込まれたことから、一部の市町災害VCでは、当該期間中に大口の団体を受け入れる決定をした。

しかし、多数のボランティアの受入及びボランティア活動を円滑に進めるためには、コーディネートできる人材や活動する資材が不足していたことから、当該期間中、県社会福祉課及び各保健福祉事務所の職員（延べ120人）を4市町災害VC（気仙沼市、石巻市、東松島市、亶理町）に派遣し、現地スタッフとして、他県社協の応援職員やNPOからの派遣職員等とともに、ボランティアの受入・派遣調整や登録・受付等の業務支援を行った。

**【ゴールデンウィーク中の職員派遣状況】**

気仙沼災害VC／延べ36人、石巻災害VC／延べ24人、東松島災害VC／延べ36人  
亶理災害VC／延べ24人

- ・ 県災害VCが市町支援で使用する車両や一部市町災害VCで実施した「ボランティアバスパック」に使用する大型バスについて、緊急通行車両確認標章の交付申請や災害派遣等従事車両証明の交付申請を行うため、手続きに必要な支援を行った。また、東京都、国立大学法人東北大学、NPO団体等大口の団体からの申請に対しても同様の支援を行った。

**(8) 市町（行政）との調整**

4市町（気仙沼市、石巻市、東松島市、亶理町）災害VCへの支援に向け、現況確認したところ、市町災害VCでは、ボランティア活動の規模拡大により、活動資材（主に土のう袋やスコップ等）が恒常的に不足しており、その調達方法にも苦慮していることが確認された。また、被災地域住民からの要望として側溝の泥出し、危険物の撤去、公共施設の清掃等行政で対応すべき課題等も寄せられており、その対応に苦慮している状況となっていたため、県から当該市町の災害対策本部や担当課に出向き、各市町災害VCの活動状況等を報告するとともに、活動資材の提供及び住民ニーズへの対応・調整について協力要請した。その結果、市町の協力が得られ、資材の提供が円滑になり、住民ニーズへの対応について共通理解が図られる等、両者間の調整を図ることができた。

**2 NPO・NGO等との連携**

**(1) 被災者支援に関する連絡会議の開催**

避難生活の長期化や指定避難所以外の場所に避難している住民も多くいたことから、自衛隊が実施している避難所等における炊き出し支援が追いつかない状況となった。また、被災各地で活動するボランティア団体も同様に炊き出し支援を行っていたことから、これら関係機関及び団体との連携を図り、効果的な支援を行うため、4者会議<sup>\*</sup>を開催し、避難所における炊出し支援の調整を行い、連携して支援活動を行うことができた。

その後も、4者会議を随時開催し、ボランティアの受入体制の構築、活動内容・活動地域の調整、ゴールデンウィークに向けた情報発信や受入体制の強化、避難所運営支援、物資支援等について話し合い、その都度必要な調整を行いながら連携を図り、改善を行った。

4者会議（8月5日以降は「被災者支援連絡調整会議」）を通じ、行政とNPO団体等が協働で被災者への支援内容や役割の調整を行い、行政だけではサポートしきれない部分に対して、NPO団体等から相当の協力・支援を得ることができた。また、市町の応急仮設住宅に設置される「被災者支援サポートセンター支援事務所」の設置・運営にあたっては、各分野の専門職団体、NPO団体等との協力体制を構築し、被災者生活支援相談員の研修等を協働で開催している。

※4者会議〔政府現地対策本部，県，自衛隊，県社協（NPO・NGO含む）〕の立ち上げにより，行政とNPO・NGOとの連携体制ができあがった。平成24年12月現在は，自衛隊が撤退したことから，政府復興対策本部現地対策本部，県，県社協（NPO・NGO含む）により「被災者支援連絡調整会議」として継続開催している。

(2) 連絡会議の開催状況

- ・ 3月26日から3月31日まで  
自衛隊・県社協・ボランティア関係団体との打ち合わせ会開催（6回）  
炊き出しに関する自衛隊とボランティア団体との連携体制構築
- ・ 4月1日から7月まで  
被災者支援4者連絡会議の開催（20回）  
政府現地対策本部，県，自衛隊，県社協・ボランティア団体等による被災者支援の連携に向けた具体的な検討を行う。
- ・ 8月以降  
被災者支援連絡調整会議  
県，政府復興対策本部現地対策本部，社協・ボランティア団体等が被災者支援に向けた情報共有と連携に向けた調整を行う。

**3 政府・都道府県による支援状況**（平成23年9月現在，保健福祉部社会福祉課把握分）

(1) 政府による支援状況

- ・ 3月12日，知事から政府現地対策本部長あてに「ボランティアの受入れに向けて，政府主導でプラットフォーム的な機能を担う中核ボランティアセンターの立ち上げを検討していただきたい」との要請を行う
- ・ 3月16日，内閣府に震災ボランティア連携室設置
- ・ 3月17日，震災ボランティア連携室において県・県内関係者と協議
- ・ 3月25日から，内閣官房震災ボランティア連携室と民間との連携によるプロジェクト「助けあいジャパン」が「助けあいジャパン ボランティア情報ステーション」を開設
- ・ 4月16日から5月8日まで，「助けあいジャパン」がJR仙台駅に「ボランティア情報ステーション in 仙台・宮城」を開設

(2) 他の自治体からの支援状況

ア 東京都による支援状況

3月28日，東京都生活文化局都民生活部管理法人課が来県し，仙台市内に「都民ボランティア支援センター宮城」を開設し，都がボランティアの募集，移動手段，宿泊先及び活動用物資等を確保した上で被災地のVCと連携し，活動を行う「自立型ボランティア」を継続派遣する方針が伝えられた。

これにより，4月5日から都民ボランティア第1期の派遣が開始され，7月15日の第17期までに延べ1,535人の派遣を受けた。

## イ 兵庫県による支援状況

3月19日、兵庫県知事が来県し、ボランティア派遣等の申出が伝えられた

3月28日から3月31日まで第1回兵庫県ボランティア派遣

4月6日から4月9日まで第2回兵庫県ボランティア派遣

4月8日、兵庫県企画県民部協働推進室長より、東北自動車道パーキングエリアにおけるボランティア・インフォメーションセンターの設置に関する申出を受ける

4月13日、兵庫県副知事・兵庫県社協会長・ひょうごボランタリープラザ所長代理が来県し、ボランティア・インフォメーションセンターの設置に関する会議を開催

4月19日から4月22日まで第3回兵庫県ボランティア派遣

4月20日から5月15日まで、東北自動車道・ボランティア・インフォメーションセンターの開設（兵庫県・兵庫県社会福祉協議会・ひょうごボランタリープラザにより、東北自動車道旧泉本線料金所跡地に設置）

5月13日から5月16日まで第4回兵庫県ボランティア派遣

5月16日、ひょうごボランタリープラザ内に「東日本大震災ボランティア・インフォメーションセンター・兵庫」を設置

## ウ その他の県による支援状況

4月7日、石川県県民交流課長、石川県災害ボランティアセンター職員等が来庁。ボランティアをとりまとめの上、本県に派遣する方針が伝えられる

6月4日から6月4日まで鳥取県が琴浦町、NPO法人とともに石巻市の避難所において「ご当地グルメ（昼食）」の提供

この他にも、他県の各自治体から、多大な支援をいただいた。

## 4 都道府県・指定都市ブロック社協等による支援状況

## (1) 県内社協職員の支援状況

県内社協職員による沿岸部13市町災害VCへの運営支援については、県内市町村社協を4ブロックに分けた支援体制とし、8月末現在で延べ2,112人の派遣を行い、被災地の復旧・復興のために災害VCの運営支援に取り組んでいる。

## (2) 北海道・東北ブロック社協の支援状況

震災直後から北海道・東北ブロックの幹事県である山形県社協が、県災害VCの運営支援に入るとともに、幹事県としてブロック内の調整を行い、山形県社協及び山形県内の市町村社協職員が気仙沼市災害VCの運営支援を継続して行っている。また、ブロック調整とは別に北海道社協も一時的に石巻市災害VCの運営支援を行った。

## (3) 近畿、四国・中国ブロック社協の支援状況

全社協では被災を受けた福島県、岩手県、宮城県の復旧・復興支援のために都道府県・指定都市ブロック社協職員の派遣調整を行い、近畿、四国・中国ブロック社協職員が宮城県沿岸部13市町災害VCの運営支援に当たることになり、ブロック幹事県の滋賀県社協及び鳥取県社協、愛媛県社協が派遣調整し、第1から18クールまでは5泊6日、第19から31クールまでは8泊9日で被災地に入り、その運営支援を8月末まで実施し、延べ10,300人が被災住民のニーズ把握やボランティアとの調整等

を行うなどの支援活動を行っている。

(4) 全社協の支援状況

全社協では震災直後から被災地の被害等を把握するため、県災害VCに職員を派遣し情報収集を行い、早急に都道府県・指定都市等社協職員の派遣を決定し、3月18日から被災地である沿岸部13市町災害VCへの派遣を開始した。しかし、被災地災害VCの運営支援にかかるブロック派遣については、第一次補正予算等でボランティア担当者や生活支援相談員等の配置を進めて対応することを基本として、8月末をもって派遣を終了し、9月以降は必要な被災地社協へは個別に対応していくことで継続支援することになっている。

(5) 災害ボランティア活動支援プロジェクト会議の支援状況

災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（通称：支援P）では、県災害VCへ先遣者や運営支援者等のメンバーを派遣し、被災地の状況を把握して被災地災害VCのコーディネーターや活動支援資機材の調達等の支援を行っている。

### 第3節 ボランティア活動の実績

#### 1 災害ボランティア数

震災後、各市町災害VCに登録して活動したボランティア数は、平成23年11月30日現在（県災害VC調べ）で延べ43万8千人以上にのぼった。

このほか、市町災害VCへの登録は行わない形で活動した個人ボランティアやNGO・NPO団体、専門職の団体、地域住民の団体、各種企業、学生ボランティア等からの支援も国内・国外から数多くあり、推計すらできないほどの多数の支援をいただいている。

現在、徐々に活動人数や活動団体数は減少しつつあるものの、ボランティアによる支援活動は現在も継続されている。

#### 市町災害ボランティアセンターにおけるボランティア月別受付状況一覧

平成23年11月30日現在

(単位:人)

区 分	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	計
仙 台 市	青葉区	1,349	1,384	0	0	0	0	0	0	2,733
	宮城野区	3,500	5,408	5,813	7,053	7,242	1,540	0	0	30,556
	若林区	3,959	5,275	4,547	0	0	0	0	0	13,781
	太白区	3,193	1,014	0	0	0	0	0	0	4,207
	泉区	722	2,303	0	0	0	0	0	0	3,025
石巻市	416	26,222	24,748	18,501	16,766	10,505	4,981	4,499	1,631	108,269
塩竈市	3,093	3,568	986	342	594	584	40	151	15	9,373
気仙沼市	317	6,212	7,903	1,922	4,433	5,807	1,374	959	726	29,653
白石市	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
名取市	3,406	6,532	3,728	2,550	317	100	0	51	72	16,756
角田市	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
多賀城市	1,670	6,030	4,729	3,377	803	213	190	196	87	17,295
岩沼市	1,679	5,417	6,838	3,007	2,395	335	430	314	223	20,638
栗原市	321	0	0	0	0	0	0	0	0	321
登米市	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
東松島市	1,217	6,879	12,812	11,561	11,610	4,101	969	388	240	49,777
大崎市	133	0	0	0	0	0	0	0	0	133
大河原町	47	0	0	0	0	0	0	0	0	47
村田町	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
柴田町	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
亘理町	77	7,868	8,222	5,943	4,754	1,272	833	313	27	29,309
山元町	775	2,364	3,069	2,626	2,589	2,504	3,049	2,811	2,712	22,499
松島町	1,016	328	34	84	46	32	37	8	9	1,594
七ヶ浜町	415	2,891	3,444	3,038	4,592	4,195	4,155	4,176	4,307	31,213
利府町	163	0	0	0	0	0	0	0	0	163
色麻町	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
涌谷町	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
美里町	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
女川町	90	898	855	710	656	658	0	305	206	4,378
南三陸町	46	2,360	3,765	4,059	5,974	8,431	6,685	6,278	5,187	42,785
計	27,604	92,953	91,493	64,773	62,771	40,277	22,743	20,449	15,442	438,505

## 2 ボランティア活動の内容

### (1) 避難所支援

震災発生後は、避難所での物資の仕分け・配布、給水の手伝い、避難所運営の手伝い、保健師に同行しての健康チェック、避難所の清掃等が主な活動となった。NPO団体等による炊き出し支援も、行政や自衛隊だけでは追いつかない状況であったため、重要な支援の一つであった。

### (2) 家屋の片付け・泥出し支援

津波被害の大きかった地域では、家屋に入り込んだ泥出しのニーズが多く寄せられ、活動したボランティアの数活動件数も相当数にのぼった。

家屋の片付けにより、避難所から自宅に戻って生活できる被災者も多数いた。

### (3) 引っ越し支援

応急仮設住宅への入居が始まるにつれ、避難所から仮設住宅への引っ越し支援ニーズが増えるようになった。また、全国から寄せられた支援物資をスターターパックにして配布する活動もこの時期に行われ、被災者から喜ばれた。

### (4) 被災者生活支援

避難所が閉鎖されるのと平行し、応急仮設住宅等に入居する被災者への生活支援として、集会所等でのイベント開催や見守り支援等の活動が行われている。

## 災害ボランティア活動支援対策の検証

### ◆県災害ボランティアセンターの設置を予定していた建物が被災したことにより、県災害ボランティアセンターの迅速な開設が困難であった

#### <計画とマニュアル>

地震により、県災害ボランティアセンターの設置を予定していた宮城県自治会館、宮城県社会福祉協議会の事務所があった宮城県社会福祉会館への立入が禁止された。宮城県社会福祉協議会は、災害対策本部を仙台市郊外の施設に移し、12日に県災害ボランティアセンターを設置、県とともに移設場所を検討し、13日に宮城県社会福祉会館の1階にボランティアセンターを移設した。

県災害ボランティアセンターの設置予定施設が被災で使用できない状況で、ボランティアセンターの設置・移設が進められた。より迅速に初動対応を進めるため、今後は、県災害ボランティアセンターの設置予定施設の安全性確保に努めるとともに、設置予定施設が被災した場合の対応についても具体的に定めておくことが求められる。また、県災害ボランティアセンターの設置は初めての経験であり、県災害ボランティアセンターにおいても個人ボランティア受入対応を行うかどうか、複数市町村の災害ボランティアセンターの情報収集や支援をどう進めるかについて判断に迷う場面があった。今後は、災害規模に応じた県災害ボランティアセンターの役割や、実施すべき情報収集、調整業務の内容・手順について明確に定めておく必要がある。

### ◆被災市町の災害ボランティアセンターの設置・運営支援が困難であった

#### <資源（職員）>

宮城県では、市町村の災害ボランティアセンターの運営支援のために県職員を派遣することを想定し、派遣対象となる職員（指定職員）に対する研修会を年に数回開催するとともに、関係団体との連絡会議を行う

というように、災害時に迅速に災害ボランティアセンターを開設するための方策が検討されてきた。しかしながら、想定を超える規模の被害が発生し、指定職員は災害対応に従事しなければならず、派遣はほとんど実現しなかった。今後は、どの機関に勤務する職員を、災害ボランティアセンター支援のための指定職員とするかを見直す必要がある。また、災害ボランティアセンターの運営には、近畿・四国・中国ブロックの社会福祉協議会の支援が大きな力となった。大規模災害発生時の災害ボランティアセンターの設置・運営については、県内外を含め、広域でのサポート体制を構築しておく必要がある。

3月中は、被災市町の災害ボランティアセンターの運営体制が整わなかったこと、被災者の救助のために立入禁止区域が設けられたこと、ガソリン不足による移動手段の制限などにより、県外からの一般個人ボランティアについては被災地の受入環境が整うまで県災害ボランティアセンターでは受付を停止し、県内のボランティアによる活動が優先された。一方、災害支援経験のあるボランティア団体やNPO等については、震災直後から被災地に入り、自己完結型で活動を行っていた例もあった。

災害支援への知識・経験が様々な個人・団体がボランティアとして関わる状況では、社会福祉協議会を中心とした災害ボランティアセンターによる受入体制のみならず、災害時における支援調整の実績を持つNGO・NPO等の協力を得て、ボランティアの受入体制作成することも検討する必要がある。

ゴールデンウィークには、県外からの多数のボランティア訪問が想定されたことから、ボランティアセンターの受入能力強化のために、気仙沼市、石巻市、東松島市及び亶理町など大きな団体ボランティアの受け入れを決定した市町に対し、県職員120人を4月29日から5月8日まで派遣した。災害ボランティアセンター設置当初は、各市町のボランティアセンターと、市町の災害対策本部との連携が上手く行われていないところがあったが、行政事務に詳しい県職員が派遣されたことにより調整を改善することができ効果的であった。

#### **◆災害ボランティアセンターの設置運営については、平常時から様々な機関と連携する方策を検討しておく必要がある**

##### ＜計画とマニュアル＞＜県庁外部との調整＞

宮城県社会福祉協議会、NPO法人みやぎ災害救援ボランティアセンターは、宮城県と災害ボランティアセンター設置に関する相互応援協定を締結していた。このため、宮城県社会福祉協議会は、自らが被災したにも関わらず、災害発生直後から災害ボランティアセンター設置に向けて尽力した。しかしながら、災害ボランティアセンターに関連する業務に忙殺されたことにより、福祉サービスの提供等の通常業務に従事できないという課題がみられた。災害ボランティアセンターの設置運営については、平常時から今回の災害において支援を得た様々な団体と連携して災害ボランティアセンターを運営するという方策を検討しておく必要がある。

#### **◆災害時のボランティア活動を迅速かつ効果的に行うためには、マッチング改善のための方策の検討が必要である**

##### ＜計画とマニュアル＞＜県庁外部との調整＞

被災市町では、災害ボランティアセンター設置直後は、ボランティア活動に対するニーズ把握が困難であるという課題がみられた。また、被災市町に訪れるボランティアの中には、特定の活動にのみ従事したい、という意思を持つボランティアがおり、ボランティアニーズと、ボランティアとのマッチングが難しいという課題がみられた。これらの点については、あらかじめ災害時に想定されるボランティア業務を整理しておくこと、必要とされるボランティアの活動内容をホームページで示して募集すること、ボランティアを登録しておくこと、など

のマッチング改善のための方策を事前に検討しておく必要がある。

◆「被災者支援4者会議」「3者連絡会議」を設置したことにより、国・自衛隊・県・市町・NGO/NPOが連携して、きめ細やかな被災者支援を提供することができた

＜県庁外部（政府・自衛隊・NGO/NPO）との調整＞

政府緊急災害現地対策本部（政府現地対策本部）・自衛隊・宮城県・ボランティアによる「被災者支援4者会議（4者会議）」が3月下旬から開催された。4者会議は、避難所での被災者に対する食事提供が行き届いていなかったことから、関係機関の連携調整により被災者に確実に食事を提供することを目的に開催された。被災地（石巻市・気仙沼市・女川町）においては、自衛隊・NGO/NPO・行政との連絡調整の場としての「3者連絡会議（3者会議）」が設置された。4者会議・3者会議ともに、政府現地対策本部の強いイニシアチブがあったことにより実現したものであり、自衛隊・NGO/NPO・行政が連携して対応を検討する場として有効であった。4者会議では、被災者への食事の提供、災害ボランティアセンターの運営支援、避難所・応急仮設住宅への物資の提供などが議論された。当初は、検討する課題ごとに県の担当部局が異なっており、NGO/NPOの対応窓口が一本化されておらず、継続した協議が難しいとの指摘がNGO/NPOからだされた。この点については、その後、社会福祉課が調整の中心的役割を担うことにより改善され、会議は、政府現地対策本部撤退後も継続して行われ、それにより、夏の暑さ対策、地域コミュニティ支援、冬の寒さ対策など、時節に応じた支援が実現していた。行政とNGO/NPOとの連携による被災者支援は、行政の支援が届き難いところに対しても支援が可能であるため、今後の災害においても適応が期待されるが、そのためには県のNGO/NPOの受入体制を事前に定めておく必要がある。

◆NGO/NPOとの効果的な連携について検討する必要がある

＜県庁外部（NGO/NPO）との調整＞

東日本大震災においては、海外で活動を展開する資金規模が大きいNGO/NPOと行政との連携による被災者支援が、炊出し・応急仮設住宅入居者への生活物資（スターター・パック）の提供・学用品の提供などにおいてみられた。資金・人員の点においても規模が大きく、かつ被災市町の情報に詳しいNGO/NPOと行政との連携による被災者支援は、迅速に被災者に支援を届けることができるという点で有効であった。しかしながら、災害発生前からNGO/NPOとの連携調整の仕組みが構築されていたわけではなく、宮城県においては、海外の災害における支援調整の実績を持つNPOが中心となり、また、石巻市においては、当初は、阪神・淡路大震災や中越地震での被災地支援実績があるNPOが中心となり、その後、石巻市災害復興支援協議会が設置され、調整が行われた。今後の災害に備えるためには、災害ボランティアセンターを通した、個人ボランティアの受入調整の仕組みとは異なる、NGO/NPOの受入調整を行うための仕組みを新たに構築する必要がある。