

大規模災害時における広域連携による ボランティア活動支援のガイドライン

社会福祉法人高知県社会福祉協議会
県域支援ガイドライン検討会

はじめに

今世紀前半に発生することが予想される南海トラフ地震においては、高知県内全域が地震による揺れや津波により、大規模かつ広域的な被害が想定されている。高知県社会福祉協議会(以下「高知県社協」という。)では、南海トラフ巨大地震に向けて、2006年度から2012年度までの7カ年にわたり、県内の市町村社会福祉協議会(以下、「市町村社協」という。)と協力して「災害ボランティアセンター体制づくり事業」に取り組み、2013年3月末時点で、県内34の全市町村社協において、災害発生後に災害ボランティアセンターを設置・運営できる体制づくりが完了した。また、2007年度には、1999年度に作成した「災害ボランティア活動支援マニュアル」を全面的に見直し、災害ボランティアセンター運営模擬訓練等を通じて、災害ボランティアセンターの設置・運営のノウハウを全県的に広げてきた。

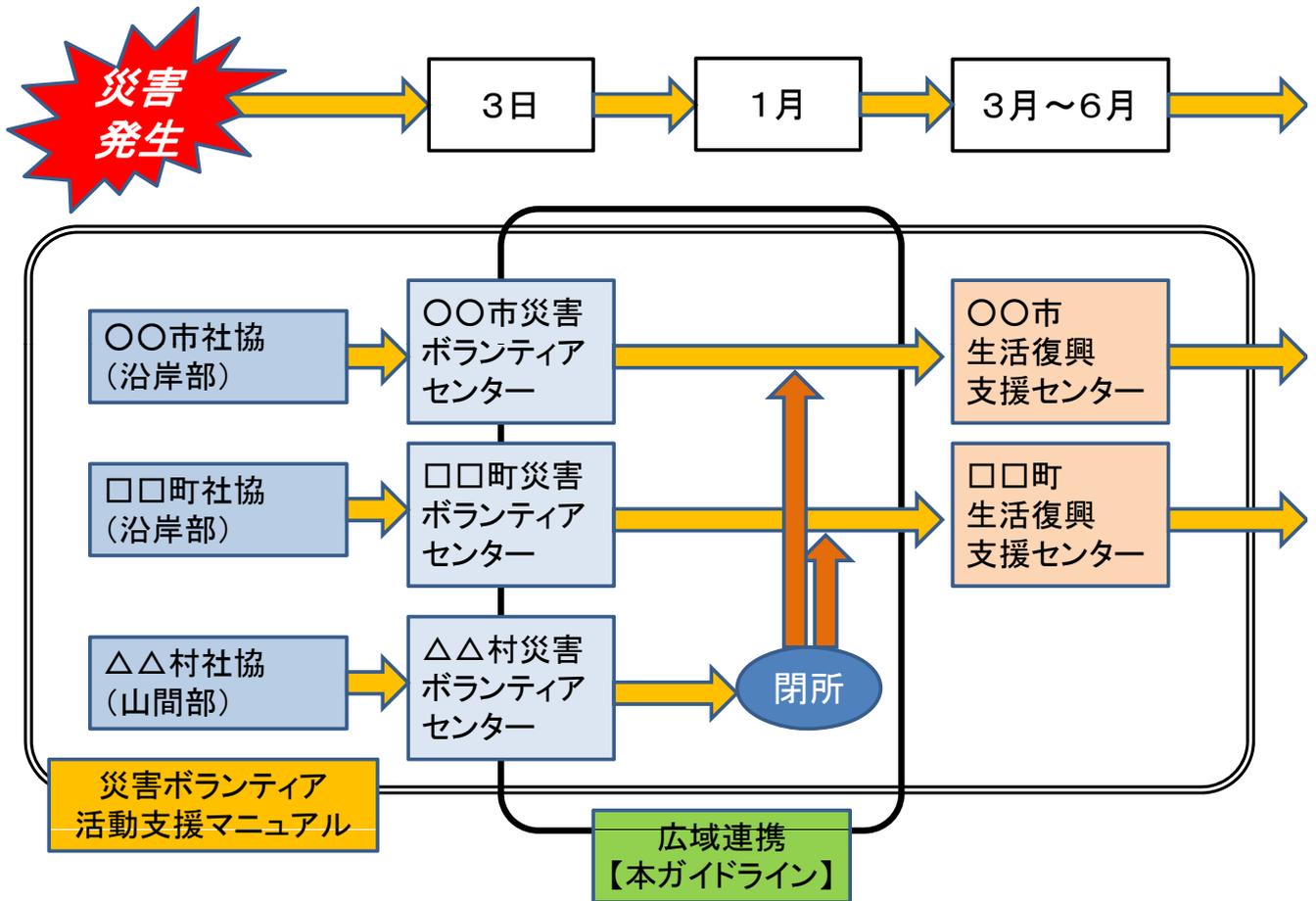
しかし、2011年3月11日に発生した東日本大震災での活動を検証してみると、災害ボランティアセンターを設置する市町村社協において事務所の被害や職員の被災、ライフラインの寸断などにより、災害ボランティアセンターの設置が遅延したり運営が困難となる状況などもみられた。こうした状況においては、被害の小さな地域から被害の大きな地域に職員派遣等が行われ、被害の大きな地域での災害ボランティアセンターの運営を支えるうえで大きな役割を果たした。また、こうした人的支援を継続的に行うために、県社協と複数の市町村社協が連携して支援を行った取り組みなども見られた。

本ガイドラインの前提と位置づけ

このように、被災地の市町村社協が災害ボランティアセンターを単独で運営することを前提としたこれまでの取り組みでは、大規模災害への対応は不十分であり、新たに各市町村間の広域的な連携を進める取り組みが求められる。

そこで、高知県社協では、2013年6月6日に市町村社協職員やNPO役員などで構成する「県域支援ガイドライン検討会」を設置し、県内市町村社協の広域的な連携のあり方などについて検討を開始した。検討にあたっては、高知県が2013年5月15日に公表した「南海トラフ巨大地震による被害想定について」を前提に、大規模かつ広域的な被害が発生した場合におけるボランティアの活動状況や災害ボランティアセンターの設置時期などを想定した。そのうえで、災害ボランティアセンターを設置・運営する県内市町村社協の広域連携や広域的な支援拠点の方向性についてまとめた「大規模災害時における広域連携によるボランティア活動支援のガイドライン」を策定した。

このガイドラインは、大規模災害の発生に向けて高知県社協や市町村社協が取り組む災害ボランティアセンターの体制強化を推進するとともに、平常時から関係する市町村社協間の連携を促進し、災害発生後に迅速に広域連携によるボランティア活動支援を行うことを目指すものである。



目次

第1章 被害想定とボランティアの活動状況

- 1 ガイドラインにおける被害想定等
- 2 地域別の活動状況
- 3 ボランティアの活動支援
- 4 広域支援拠点の必要性

第2章 市町村社協間の広域連携による支援活動

- 1 広域連携による支援の方向性
- 2 第一段階の連携（1月以内）
- 3 第二段階の連携（1月以後から3月以内）

第3章 広域支援拠点（バックヤード拠点）

- 1 バックヤード拠点の役割と機能
- 2 バックヤード点の設置想定場所と運営体制
- 3 高知県社協と市町村社協の役割分担と連携

第4章 広域連携に向けた取り組み

- 1 広域連携に向けた取り組み計画



第1章 被害想定とボランティアの活動状況

1 ガイドラインにおける被害想定等

本ガイドラインの策定にあたっては、高知県が2013年5月15日に公表した「南海トラフ巨大地震による被害想定について」に基づき検討を行うこととし、市町村社協などの被害状況については、発生頻度の高い一定程度の地震・津波(L1※1)による被害想定を用い、ライフライン等の復旧に伴うボランティアの活動状況の想定については、最大クラスの地震・津波(L2※2)による被害想定に基づき検討を行った。

※1 「L1」・・・発生頻度の高い一定程度の地震・津波

- ・現時点の最新の科学的知見に基づく発生しうる最大クラスの地震・津波
- ・現在の科学的知見では、発生時期を予測することはできないが、その発生頻度は極めて低いもの

※2 「L2」・・・最大クラスの地震・津波

- ・平成15年度に県が公表した地震・津波予測(安政南海地震クラス)を最新の地形や地盤データにより再度推計したもの

2 地域別の活動状況

上記の被害想定に基づき、災害ボランティアセンターの設置時期やボラン

ティアの活動状況などを地域別に、かつ、時系列に想定すると資料「1-①」及び資料「1-②」のとおり整理される。

地域別の活動状況の概要は以下のとおりである。

県央の沿岸部

県内で最も大きな津波浸水被害を受ける地域であり、4市町(高知市・香南市・須崎市・中土佐町)では、道路やライフラインの復旧が進まず、災害ボランティアセンターの設置が遅延することが想定される。特に高知市では、多くの避難者が発生するとともに、長期浸水被害により、幹線道路やライフラインの復旧等が大幅に遅れることが想定される。

また、県央部では、災害ボランティアセンターの設置当初は、各地域でボランティアが不足することが想定される。幹線道路の復旧や高速道路の啓開、ライフラインの復旧等に合わせて、早い地域では災害発生後1週間～1月の期間には県外のボランティアが活動し始め、その後も徐々にボランティアが増加することが想定され、1月後過ぎにはボランティア活動のピークを迎えることが想定される。

東部地域の沿岸部

津波浸水被害により、7市町村(室戸市、安芸市、東洋町、奈半利町、田野町、安田町、芸西村)で道路やライフラインの復旧が進まず、災害ボランティアセンターの設置が遅延することが想定される。また、国道55号線など幹線道路の復旧等に時間を要し、芸西村以東では、地域外からのボランティアの移動が困難な状態が続き、ボランティア活動のピークは2月後から3月後になると想定される。一方で、馬路村と北川村については、災害発生後1月以内で災害ボランティアセンターの閉所が想定され、沿岸地域への支援が可能となることが想定される。

幡多地域の沿岸部

津波浸水被害により、3市町(宿毛市、土佐清水市、黒潮町)で道路やライフラインの復旧が進まず、災害ボランティアセンターの設置が遅延することが想定される。国道56号線など幹線道路の復旧等に時間を要し、黒潮町以西では地域外からのボランティアの移動が困難な状態が続き、**ボランティア活動のピークは2月後から3月後**になると想定される。一方で、三原村については、災害発生後1月以内で災害ボランティアセンターの閉所が想定され、沿岸地域への支援が可能となることが想定される。

香美・嶺北地域

揺れによる被害と沿岸部からの避難者が多くなることが想定される。香美市では、避難者支援などで災害ボランティアセンターの設置期間が1月～3月と想定される。一方で、嶺北地域の4町村(本山町、大豊町、土佐町、大川村)については、災害発生後1月以内で災害ボランティアセンターの閉所が想定され、幹線道路の復旧により、沿岸部への支援が可能となることが想定される。

吾川・高岡地域

揺れによる被害と沿岸部からの避難者が多くなることが想定される。いの町・佐川町・四万十町・津野町では、避難者支援などで災害ボランティアセンターの設置期間が1月～3月と想定される。一方で、仁淀川町・越知町・日高村・橋原町については、災害発生後1月以内で災害ボランティアセンターの閉所が想定され、幹線道路の復旧により、沿岸部への支援が可能となることが想定される。



時系列想定【県央】		発災直後～2日後	3日後～1週間後	1週間後～1月後	1月後～3月後
災害ボランティアセンター	沿岸部	<ul style="list-style-type: none"> ・設置準備(高知市、南国市、土佐市、須崎市) ・社協事務所が津波浸水により被災(高知市、香南市、中土佐町) 	<ul style="list-style-type: none"> 【3日後】南国市、土佐市で設置 【1週間後】高知市、須崎市で設置 	<ul style="list-style-type: none"> 【1週間後以降】香南市、中土佐町で設置 	<ul style="list-style-type: none"> <活動継続> <活動継続> <活動継続>
	ボランティア活動の状況	なし	<ul style="list-style-type: none"> ・揺れによる被害家屋の片付けや避難所の支援 ・市町村内のボランティアによる活動 ・ボランティア不足 	<ul style="list-style-type: none"> ・津波浸水家屋の片付けニーズの増加 ※ニーズが多く対応しきれない ・道路啓開とともに市町村外のボランティアの増加 ・高速道路の啓開で県外ボランティアの活動開始 	<ul style="list-style-type: none"> ・活動のピーク(1ヶ月後過ぎ)



時系列想定【東部】

		発災直後～2日後	3日後～1週間後	1週間後～1月後	1月後～3月後
災害ボランティアセンター	山間部	・設置準備(北川村、馬路村)	【3日後】北川村、馬路村で設置	・北川村、馬路村で閉所	・沿岸地域の支援開始 ↓
	沿岸部	・社協事務所が津波浸水により被災(安芸市、東洋町、奈半利町、田野町、安田町)	・設置準備(安芸市、東洋町、奈半利町、田野町、安田町) 【1週間後】室戸市、芸西村で設置	【1週間以降】安芸市、東洋町、奈半利町、田野町、安田町で設置	<活動継続>
ボランティア活動の状況	山間部	なし	・揺れによる被害家屋の片付けや避難所の支援 ・市町村内のボランティアによる活動	・ニーズの減少 ・ボランティア活動の終息	・沿岸地域の支援開始
	沿岸部	なし	・ボランティアによる活動が徐々に開始	・津波浸水家屋の片付けニーズの増加 ・県内ボランティアの活動開始、ボランティア不足	・県外ボランティア活動開始 ※活動ピーク2～3か月



時系列想定【幡多】

		発災直後～2日後	3日後～1週間後	1週間後～1月後	1月後～3月後
災害ボランティアセンター	山間部	・設置準備(三原村)	【3日後】三原村で設置	・三原村で閉所	・沿岸地域の支援開始 ↓
	沿岸部	・設置準備(四万十市、大月町) ・社協事務所が津波浸水により被災(宿毛市、土佐清水市、黒潮町)	【3日後】四万十市、大月町で設置 ・設置準備(宿毛市、土佐清水市、黒潮町)	【1週間後以降】宿毛市、土佐清水市、黒潮町で設置	<活動継続>
ボランティア活動の状況	山間部	なし	・揺れによる被害家屋の片付けや避難所の支援 ・市町村内のボランティアによる活動	・ニーズの減少 ・ボランティア活動の終息	・沿岸地域の支援開始
	沿岸部	なし	・ボランティアによる活動が徐々に開始	・津波浸水家屋の片付けニーズの増加 ・県内ボランティアの活動開始、ボランティア不足	・県外ボランティア活動開始 ※活動ピーク2～3か月



時系列想定【香美・嶺北】

		発災直後～2日後	3日後～1週間後	1週間後～1月後	1月後～3月後
災害ボランティアセンター	山間部	・設置準備(本山町、大豊町、土佐町、大川村)	【3日後】本山町、大豊町、土佐町、大川村で設置	→ 本山町、大豊町、土佐町、大川村で閉所	・沿岸地域の支援開始
	沿岸隣接部	・設置準備(香美市)	【3日後】香美市で設置	→ <活動継続>	→ 香美市で閉所
ボランティア活動の状況	山間部	なし	・揺れによる被害家屋の片付けや避難所の支援 ・市町村内のボランティアによる活動	→ ニーズの減少 → ボランティア活動の終息	→ 沿岸地域の支援開始
	沿岸隣接部	なし	・揺れによる被害家屋の片付けや避難所の支援 ・市町村内のボランティアによる活動 ・ボランティア不足	→ ※避難者が多くニーズ増大 → 道路啓開とともに市町村外のボランティアの増加 → 高速道路の啓開で県外ボランティアの活動開始	→ ニーズの減少 → ボランティア活動の終息



時系列想定【吾川・高岡】

		発災直後～2日後	3日後～1週間後	1週間後～1月後	1月後～3月後
災害ボランティアセンター	山間部	・設置準備(仁淀川町、越知町、日高村、梶原町)	【3日後】仁淀川町、越知町、日高村、梶原町で設置	→ 仁淀川町、越知町、日高村、梶原町で閉所	・沿岸地域の支援開始
	沿岸隣接部	・設置準備(いの町、佐川町、しまんと町、津野町)	【3日後】いの町、佐川町、しまんと町、津野町で設置	→ <活動継続>	→ いの町、佐川町、しまんと町、津野町で閉所
ボランティア活動の状況	山間部	なし	・揺れによる被害家屋の片付けや避難所の支援 ・市町村内のボランティアによる活動	→ ニーズの減少 → ボランティア活動の終息	→ 沿岸地域の支援開始
	沿岸隣接部	なし	・揺れによる被害家屋の片付けや避難所の支援 ・市町村内のボランティアによる活動 ・ボランティア不足	→ ※避難者が多くニーズ増大 → 道路啓開とともに市町村外のボランティアの増加 → 高速道路の啓開で県外ボランティアの活動開始	→ ニーズの減少 → ボランティア活動の終息

3 ボランティアの活動支援

こうした状況からも、ボランティアによる復旧・復興活動は、道路やライフラインの復旧に応じて活動が拡大することが想定される。このため、災害ボランティアセンターを設置した市町村では、資料「1-③」によるボランティアの活動支援が想定される。活動支援の概要は次のとおりである。

災害発生後1週間以内

幹線道路やライフラインの復旧が進まず、他市町村や県外からのボランティアによる活動は想定できないため、各市町村内のボランティアを中心とした活動支援を行う。

災害発生後1週間～1月以内

道路やライフラインの復旧が進み、他市町村からのボランティアによる活動が広がるため、県内ボランティアを中心とした支援を行う。また、高速道路の啓開に合わせて、県外ボランティアの活動が始まり、県外ボランティアの支援準備も開始する。なお、ニーズの少ない山間部では、ボランティア支援を縮小する。

災害発生後1月以後

道路やライフラインがほぼ復旧し、ボランティア活動のピーク期を迎える。多数のボランティアが活動できるように、体制整備を行い、ボランティアの活動支援を行う。

このボランティア活動のピーク期には、被害の大きな沿岸部には多数のボランティアが活動することが想定されるため、被害の小さな山間部等で災害ボランティアセンターを閉所した市町村社協の応援体制が求められる。

【資料】1-③ボランティアの活動支援(沿岸部18市町村)

	道路・ライフライン	ボランティア支援
発生直後	ライフライン:寸断 道路:全線通行止め	余震や2次災害等の発生の危険があるため、受け入れしない
～3日	ライフライン:重要施設から復旧 道路:高速仮復旧、緊急車両優先 ガソリン給油不可能 生活:水・食糧不足、避難者数増加	【高知県ボランティア活動支援本部の設置、災害ボランティアセンター設置(沿岸地域3市、中芸5町村)】 ボランティア受け入れ開始
～1週間	ライフライン:復旧進む、通話支障解消 道路:主要国道仮復旧 生活:避難者9万～24万人	【災害ボランティアセンター設置(沿岸部5市町村)】 市町村内のボランティアによる活動
～1月	ライフライン:電力・水道がほぼ復旧 道路:高速の一般車両通行可 国道・主要地方道の概ね啓開 生活:避難生活の長期化	【災害ボランティアセンター設置(沿岸部7市町村)】 市町村内のボランティアによる活動 県内ボランティアによる活動
～3月	ライフライン:回復 道路:随時復旧	【広域支援拠点の整備】 ボランティア活動のピーク(1月～2月) 県外ボランティアの受入による活動
～6月	通常状態へ	ボランティア受入を徐々に縮小 【災害ボランティアセンターの閉所】 地域ボランティアによる継続活動へ

【資料】1－③ボランティアの活動支援(沿岸隣接部5市町)

	道路・ライフライン	ボランティア支援
発生直後	ライフライン:寸断 道路:全線通行止め	余震や2次災害等の発生の危険があるため、受け入れしない
～3日	ライフライン:重要施設から復旧 道路:高速仮復旧、緊急車両優先 ガソリン給油不可能 生活:水・食糧不足、避難者数増加	【高知県ボランティア活動支援本部の設置、災害ボランティアセンター設置(沿岸隣接部5市町)】 ボランティア受け入れ開始
～1週間	ライフライン:復旧進む、通話支障解消 道路:主要国道仮復旧 生活:避難者9万～24万人	市町村内のボランティアによる活動
～1月	ライフライン:電力・水道がほぼ復旧 道路:高速の一般車両通行可 国道・主要地方道の概ね啓開 生活:避難生活の長期化	地域内のボランティアによる活動 県内ボランティアによる活動
～3月	ライフライン:回復 道路:随時復旧	県外ボランティアの受入による活動 ボランティア受入を徐々に縮小 【災害ボランティアセンターの閉所】

【資料】1－③ボランティアの活動支援(山間部)

	道路・ライフライン	ボランティア支援
発生直後	ライフライン:寸断 道路:全線通行止め	余震や2次災害等の発生の危険があるため、受け入れしない
～3日	ライフライン:重要施設から復旧 道路:高速仮復旧、緊急車両優先 ガソリン給油不可能 生活:水・食糧不足、避難者数増加	【高知県ボランティア活動支援本部の設置、災害ボランティアセンター設置(山間部5市町)】 ボランティア受け入れ開始
～1週間	ライフライン:復旧進む、通話支障解消 道路:主要国道仮復旧 生活:避難者9万～24万人	市町村内のボランティアによる活動
～1月	ライフライン:電力・水道がほぼ復旧 道路:高速の一般車両通行可 国道・主要地方道の概ね啓開 生活:避難生活の長期化	地域内のボランティアによる活動 県内ボランティアによる活動 ボランティア受入を徐々に縮小 【災害ボランティアセンターの閉所】

4 広域支援拠点（バックヤード拠点）の必要性

地域別の活動状況から、多くの地域で災害発生後1月から2月後にボランティア活動のピークが到来すると想定される。このボランティア活動のピーク期間には、多数のボランティアが被災地に移動するため、道路が渋滞したり、駐車場が不足することも想定される。また、多数のボランティアが災害ボランティアセンターを通じたボランティア活動を行うため、ボランティアのコーディネート業務を行うスタッフの不足が想定される。

このように多数のボランティアが被災地で活動することは、時として被災者の暮らしや生活環境を損ない、また、災害ボランティアセンターの機能を低下させることも危惧される。被災者の生活環境を守りながら、ボランティアの効果的なコーディネート業務を行うためには、被災地の災害ボランティアセンターと連携し、市町村域を超えて広域的に支援・調整する機能を有する「広域支援拠点（バックヤード拠点）」が必要とされる。特に、沿岸部が多く、また、山間部等からの支援が少ない地域となる県東部及び県西部の2ヶ所には、広域支援拠点を設置し、沿岸部の災害ボランティアセンターを支援することが必要とされる。

なお、東日本大震災では、岩手県遠野市において遠野市社協とNPOが連携して沿岸地域の後方支援拠点を設置し、津波被害を受けた沿岸地域の支援を行っている。（資料1－④参照）

【資料】1－④岩手県遠野市の後方支援拠点

岩手県遠野市は、

- ①内陸諸都市と沿岸市町村を結ぶ道路網の結節点
- ②内陸と沿岸の市町村が半径50km圏内
（防災ヘリで約15分、車で約1時間）
- ③地質が花崗岩で安定、災害に強い地域
⇒後方拠点のための体制整備を進めていた。

《東日本大震災での遠野市の後方支援活動》

⇒遠野市内、被害なし、市役所全壊のみ

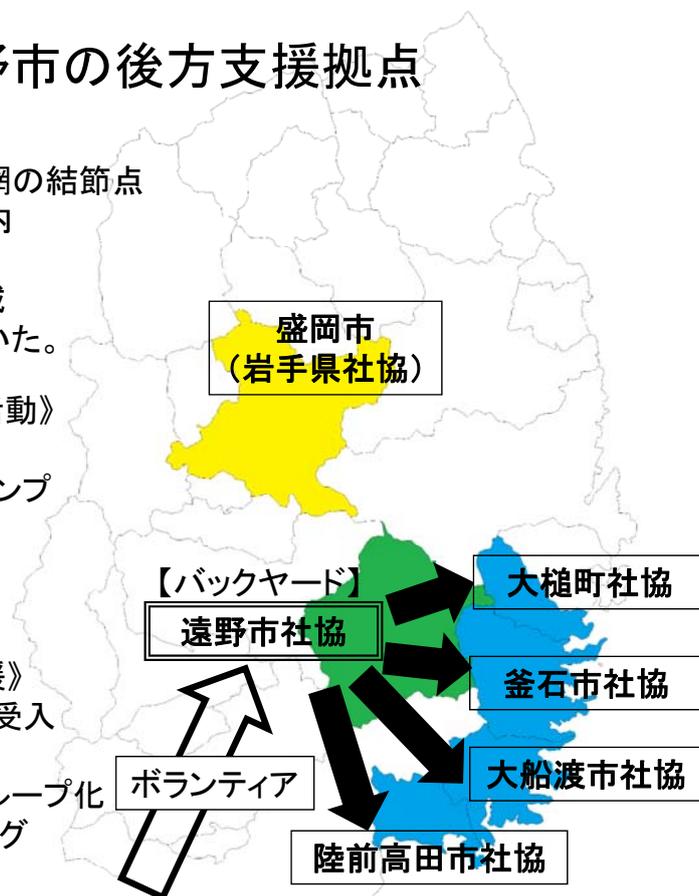
- ①広域支援部隊の一次集結・ベースキャンプ
- ②支援物資の集積・分配
- ③災害医療支援
- ④災害ボランティア活動支援

《遠野市社協の災害ボランティア後方支援》

※岩手県の災害ボランティアは団体のみ受入

- ①ボランティアは遠野市社協に集合しグループ化
- ②遠野市社協で活動先市町村のマッチング
- ③遠野市社協が用意したバスで送迎

・遠野市社協は社協施設をボランティア宿泊場所として提供



第2章 市町村社協間の広域連携による支援活動

1 広域連携による支援の方向性

被害の大きな沿岸部に設置される災害ボランティアセンターの運営を継続的に支えていくためには、被害の小さな山間部等の市町村社協が広域的に連携し支援することが必要とされる。また、東部地域や幡多地域など山間部が少ない地域については、広域的に支援・調整する機能を有する「広域支援拠点(バックヤード拠点)」が必要とされる。

こうした広域連携による支援体制は、災害発生直後から行うものではなく、災害発生後1週間以内は、各市町村社協が高知県災害ボランティア活動支援本部と連携し、災害ボランティアセンターの設置に注力する。

その後、道路やライフラインの復旧が進み、隣接市町村への移動が可能となる災害発生後1週間以後1月以内は、**第一段階の連携**として、災害ボランティアセンターを閉所した市町村社協が、**隣接市町村社協の支援**を行う。

また、道路やライフラインがほぼ復旧し、ボランティア活動のピーク期となる災害発生後1月以後は、**第二段階の連携**として、災害ボランティアセンターを閉所した市町村社協が、**広域ブロック単位で連携**し沿岸部の支援を行うとともに、高知県社協が中心となって「広域支援拠点(バックヤード拠点)」を設置し、沿岸部の支援を行う。(資料2-①参照)

【資料】2-①広域連携による支援体制の方向性

	道路・ライフライン	広域連携
発生直後	ライフライン:寸断 道路:全線通行止め	各市町村社協での活動 (安否確認、被害状況確認)
~3日	ライフライン:重要施設から復旧 道路:高速仮復旧、緊急車両優先 ガソリン給油不可能 生活:水・食糧不足、避難者数増加	各市町村社協で災害ボランティアセンター設置準備
~1週間	ライフライン:復旧進む、通話支障解消 道路:主要国道仮復旧 生活:避難者9万~24万人	各市町村社協で災害ボランティアセンター運営開始
~1月	ライフライン:電力・水道がほぼ復旧 道路:高速の一般車両通行可 国道・主要地方道の概ね啓開 生活:避難生活の長期化	【段階1】隣接市町村社協の支援 ・広域支援拠点の準備支援 ※災害ボランティアセンターを閉所した市町村社協が支援活動
~3月	ライフライン:回復 道路:随時復旧	【段階2】ブロック内での広域連携 ・安芸ブロック、中央東ブロック、中央西ブロック、高幡ブロック、幡多ブロック ※災害ボランティアセンターを閉所した市町村社協が支援活動
~6月	通常状態へ	必要に応じて連携継続

2 第一段階の連携（1月以内）

災害発生後1週間以後1月以内は、道路やライフラインの復旧が段階的に行われる時期であり、広域的な移動や多数のボランティアによる支援が困難な時期でもある。このため、被害の大きな沿岸部の支援は、災害ボランティアセンターを閉所した市町村社協が、資料「2-②」(第一段階の連携)により、幹線道路等で移動可能な隣接市町村社協の支援を行う。

	支援をする社協	支援を受ける社協
中央東ブロック	本山町社協、大豊町社協	香南市社協
	土佐町社協、大川村社協	南国市社協
中央西ブロック	越知町社協、仁淀川町社協	高知市社協
	日高村社協	土佐市社協
高幡ブロック	梶原町社協	須崎市社協
幡多ブロック	三原村社協	宿毛市社協又は土佐清水社協

※安芸ブロックは、奈半利町社協、田野町社協、安田町社協、北川村社協、馬路村社協の5町村社協が災害ボランティアセンターを共同設置。

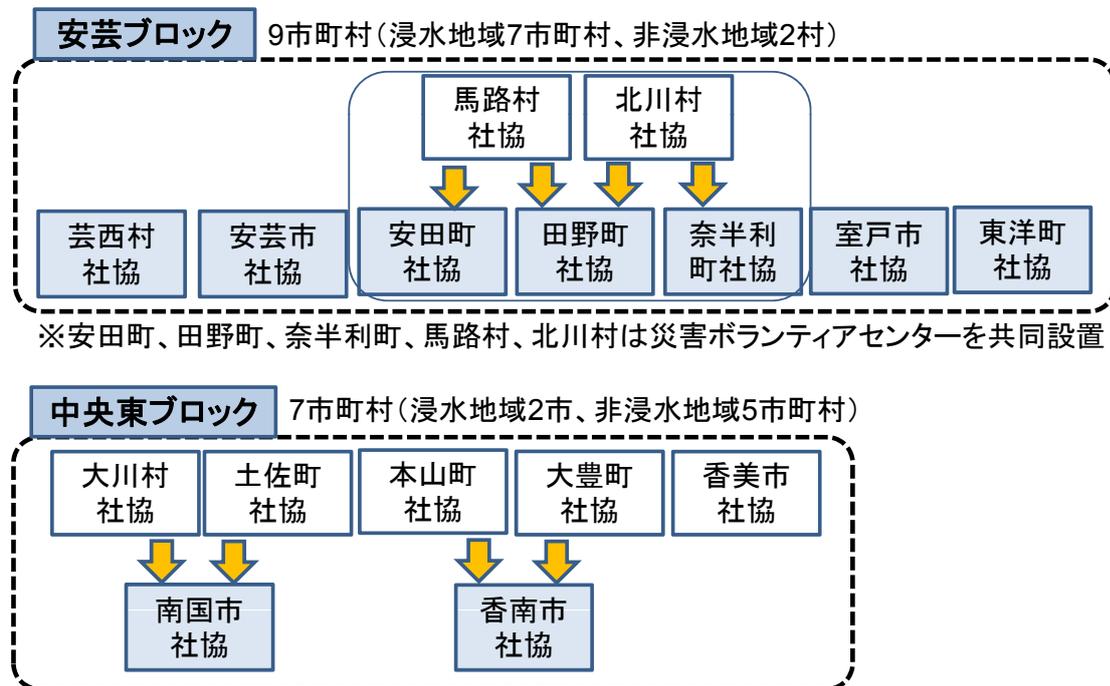
但し、各市町村の被害状況や支援状況により、高知県災害ボランティア活動支援本部から他市町村社協への支援要請があった場合には、対応可能な範囲で他の市町村社協の支援を行う。

【資料】2-②第一段階の連携（1月以内）

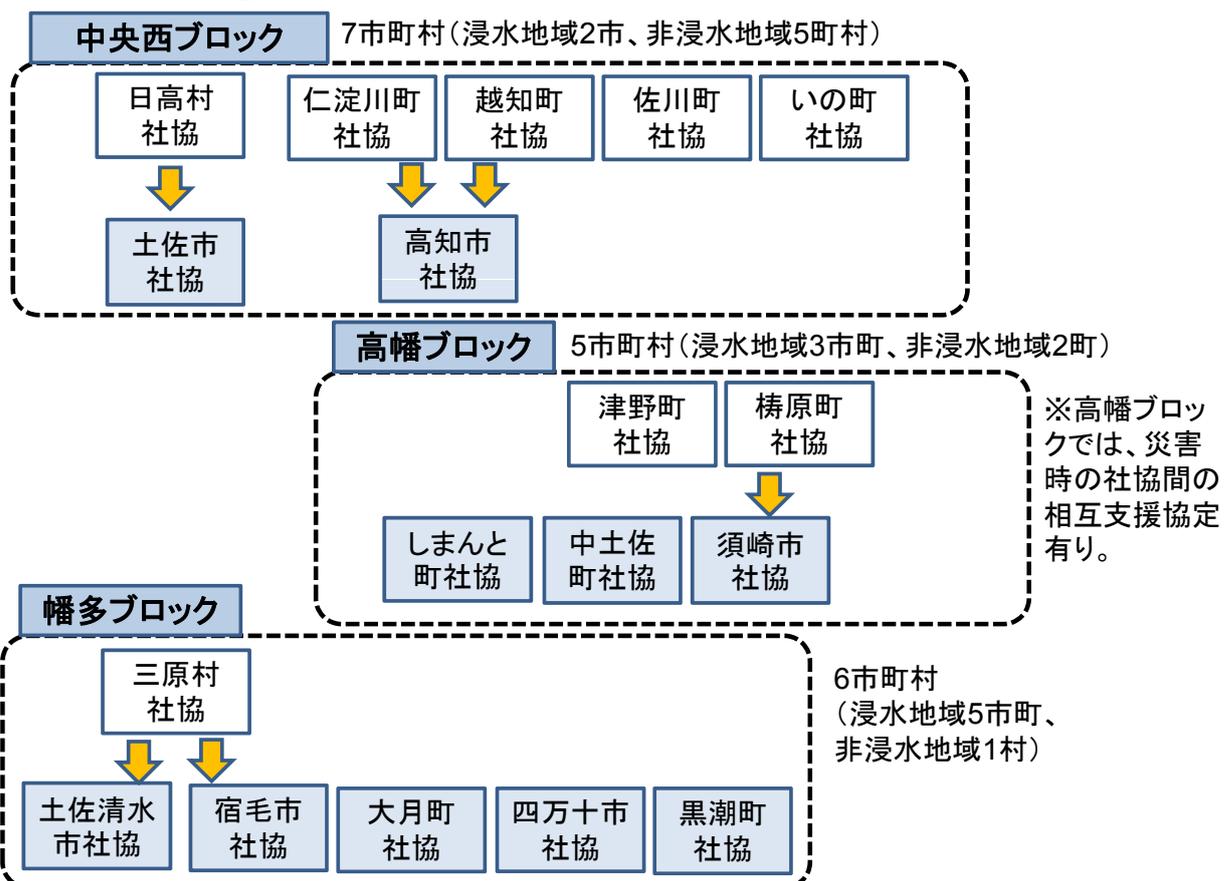


【資料】2-②第一段階の連携(1月以内)

自市町村の災害ボランティアセンターが閉所又は他地域への応援が可能な場合は、幹線道路の復旧等に応じて、隣接市町村の支援を行う。



【資料】2-②第一段階の連携(1月以内)



3 第二段階の連携（1月以後から3月以内）

災害発生後1月以後は、道路やライフラインがほぼ回復された時期であり、広域的な移動や多数のボランティアによる支援が可能な時期となる。このため、災害ボランティアセンターを閉所又は他地域への応援が可能な市町村社協が、資料「2-③」(第二段階の連携)により、下記の広域ブロック単位で**ブロック内の沿岸部の市町村社協の支援**を行う。また、東部地域及び幡多地域には、高知県社協が中心となって広域支援拠点を設置するため、広域支援拠点と連携し支援を行う。

安芸ブロック (9市町村)	室戸市社協、安芸市社協、東洋町社協、奈半利町社協、 田野町社協、安田町社協、北川村社協、馬路村社協、芸西村社協
中央東ブロック (7市町村)	香美市社協、香南市社協、南国市社協、本山町社協、大豊町社協、 土佐町社協、大川村社協
中央西ブロック (7市町村)	高知市社協、土佐市社協、いの町社協、日高村社協、佐川町社協、 越知町社協、仁淀川町社協
高幡ブロック (5市町)	須崎市社協、中土佐町社協、しまんと町社協、津野町社協、 梶原町社協
幡多ブロック (6市町村)	四万十市社協、宿毛市社協、土佐清水市社協、黒潮町社協、 大月町社協、三原村社協

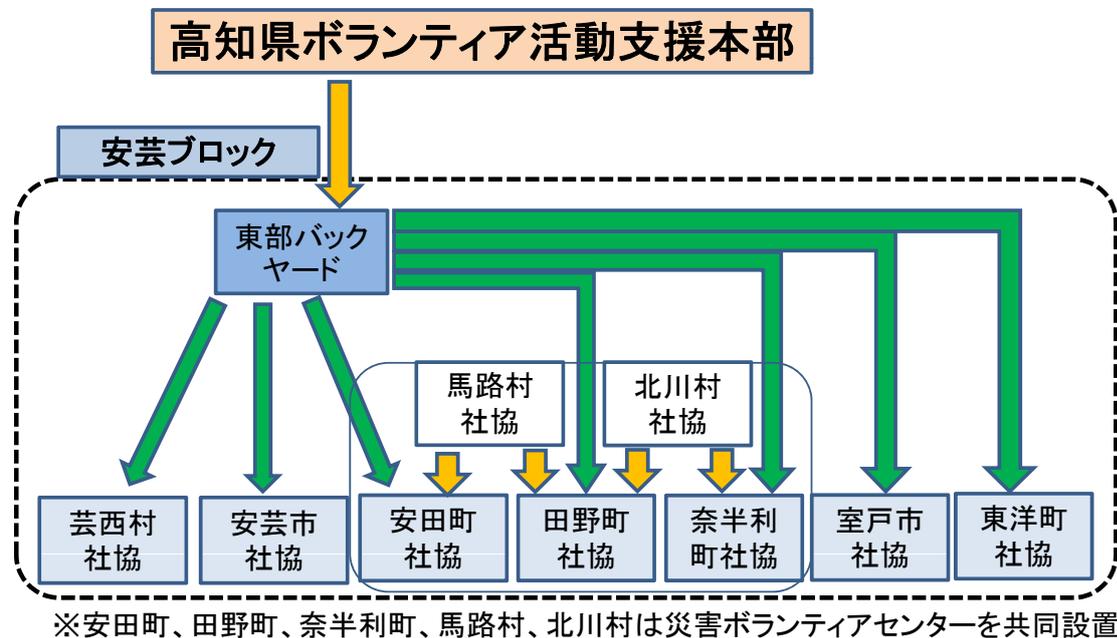
但し、各市町村の被害状況や支援状況により、高知県災害ボランティア活動支援本部から他のブロックへの支援要請があった場合には、ブロック単位で対応可能な範囲で他のブロックの支援を行う。

【資料】2-③広域連携による支援体制(1月以後)

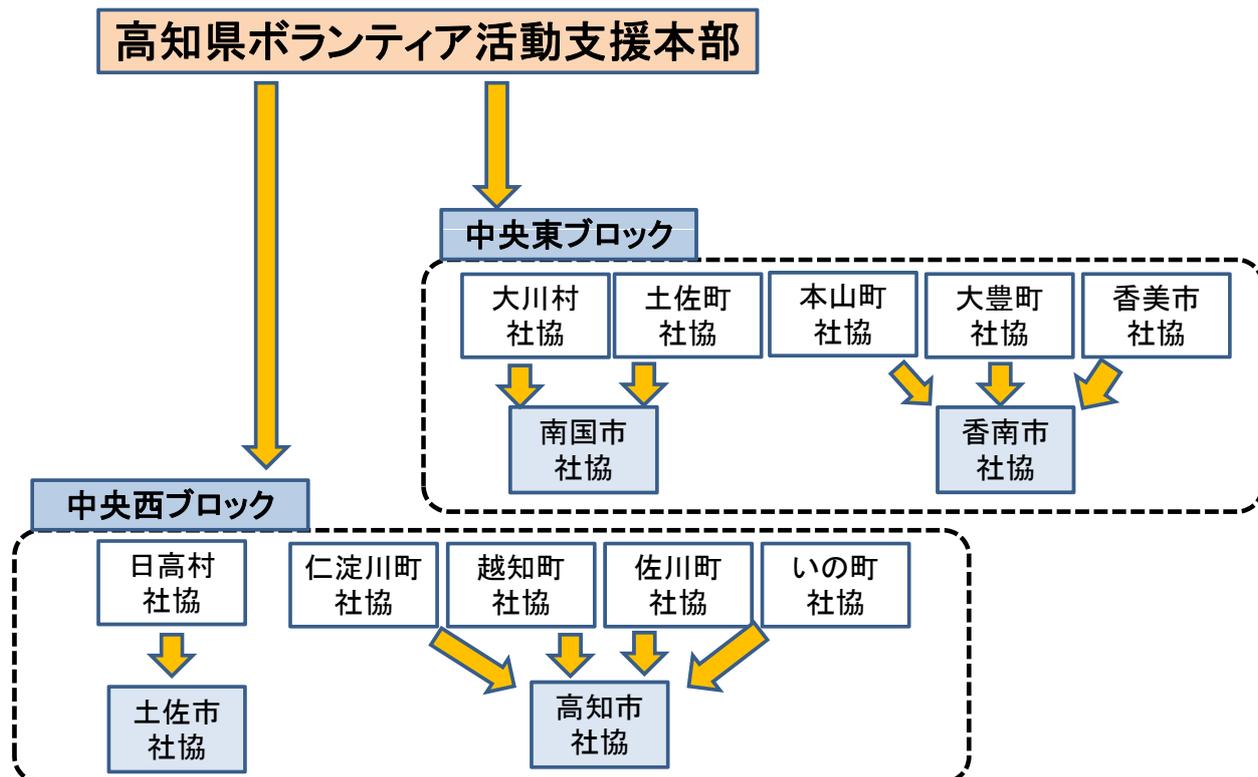


【資料】2-③ 広域連携による支援体制(1月以後)

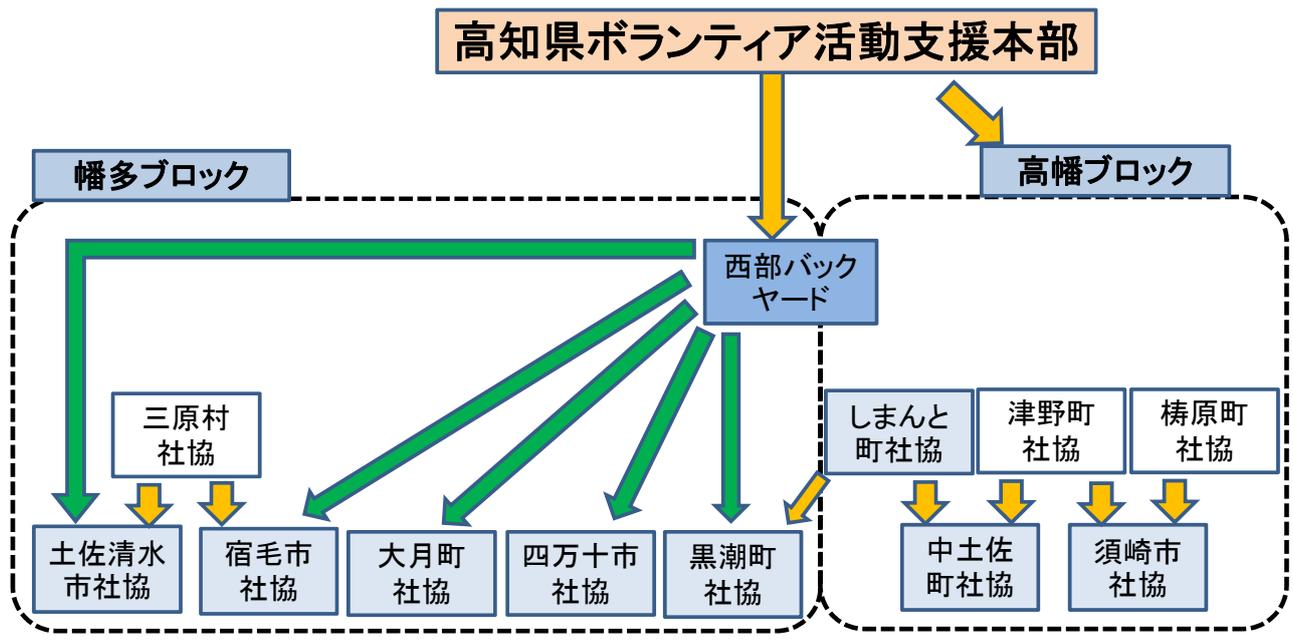
自市町村の災害ボランティアセンターが閉所又は他地域への応援が可能な場合は、広域ブロック単位で、沿岸部の支援を行う。また、広域支援拠点が設置された地域については、広域支援拠点と連携し支援を行う。



【資料】2-③ 広域連携による支援体制(1月以後)



【資料】2-③ 広域連携による支援体制(1月以後)



※高幡ブロックでは、災害時の社協間の相互支援協定有り。

第3章 広域支援拠点（バックヤード拠点）

1 広域支援拠点の役割と機能

ボランティア活動のピーク期となる災害発生後1月～2月の期間には、多数のボランティアが被災地に移動することが想定されており、道路の渋滞等により被災者の生活環境を損なうことが危惧される。そこで、被災者の生活環境を守りながら、ボランティア活動の効果的なコーディネート業務を行うために、「広域支援拠点(バックヤード拠点)」(以下、「バックヤード拠点」という。)が必要とされる。この「バックヤード拠点とは、各市町村社協が設置・運営する災害ボランティアセンターを市町村域を超えて広域的に支援・調整するために設置される後方支援拠点である。(資料3-①参照)

その主な機能は、①担当被災地域の情報収集・集約、②県内外等から派遣される支援スタッフ・コーディネーターの調整、③災害ボランティアセンターの活動に必要な資機材の調達や保管、④被災地域へのボランティアの送り出しなどのボランティア拠点、⑤高知県社協が設置する高知県ボランティア活動支援本部との連絡・調整が挙げられる。

【資料】3-①バックヤード拠点の機能と役割

バックヤード拠点

各市町村社協が設置・運営する災害ボランティアセンターの運営支援を行うために設置される広域的な支援拠点。担当地域の情報集約や資材集積、支援スタッフの調整、ボランティアの送り出し等を行う。

機能	内容
情報収集・集約	担当被災地域の情報収集(復旧・復興活動の状況、ボランティア受入・ニーズの状況、災害ボランティアセンターの運営状況など)
支援スタッフ・コーディネーターの調整	災害支援プロジェクト会議メンバーや県外社協の応援スタッフ、NPO・NGOスタッフの派遣調整
資機材の調達・保管	災害ボランティアセンターの活動に必要な資機材の調達や調達した資機材の保管
ボランティア拠点	被災地域へのボランティア送り出し(駐車スペースの確保、宿泊機能なし)、被災地域のニーズ収集
活動支援本部との調整	災害ボランティア活動支援本部との調整や行政(広域拠点)との調整

2 バックヤード拠点の設置想定場所と運営体制

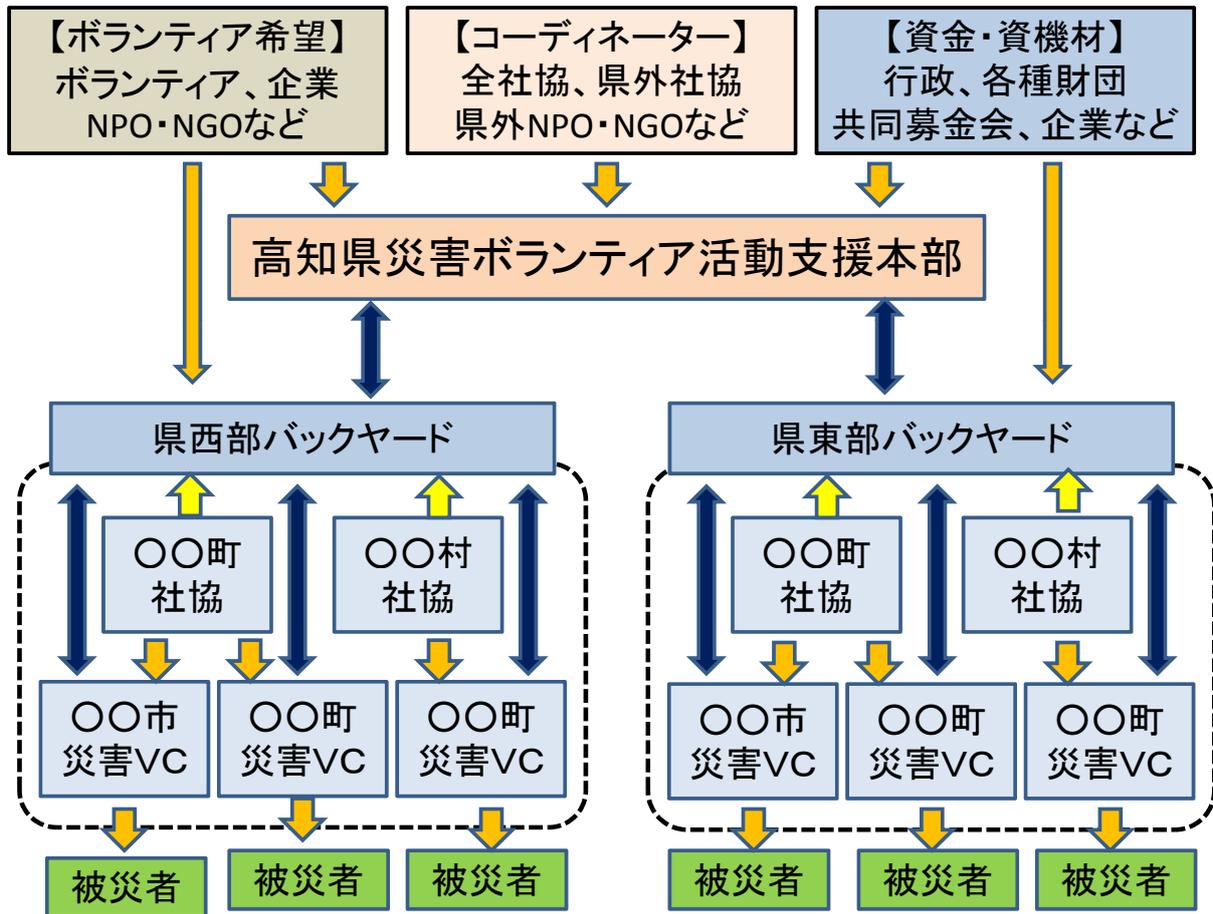
バックヤード拠点の設置は、高知県の被害状況や地理的状況を勘案すると**県東部及び県西部の2箇所**を想定する。県東部は東部福祉保健所管内の9市町村を担当し、設置想定場所は香南市から安芸市付近とする。また、県西部は幡多福祉保健所管内の6市町村を担当し、設置想定場所は四万十町付近を想定する。いずれも、具体的な設置想定場所は、今後、高知県総合防災拠点などと調整を図る。

また、**バックヤード拠点の設置は、高知県社協が中心に行い、その運営には、県外支援団体のスタッフ、県内NPOスタッフ、災害ボランティアセンターを閉所した市町村社協の職員など5名から6名で行うことを想定している。**

なお、必要な資機材も関係する団体が協力してその収集を行う。(資料3-②参照)

【資料】3-②バックヤード拠点の設置場所と運営体制

名称	県東部バックヤード	県西部バックヤード
拠点場所 (候補地)	香南市、安芸市 ※今後、高知県総合防災拠点との調整を図る ※復旧状況に応じ拠点を移動	四万十町、宿毛市 ※今後、高知県総合防災拠点との調整を図る ※復旧状況に応じ拠点を移動
支援担当 地域	東洋町、室戸市、安芸市、奈半利町、 田野町、安田町、北川村、馬路村、 芸西村(9市町村)	四万十市、宿毛市、土佐清水市、黒 潮町、大月町、三原村(6市町村)
体制	県社協 2名 県外支援団体 2名 県内NPO 1名 市町村社協 1名 ※県社協から市町村社協へ職員派遣要 請	県社協 2名 県外支援団体 2名 県内NPO 1名 市町村社協 1名 ※県社協から市町村社協へ職員派遣要 請
必要物品	事務所(テント等)、車、携帯電話、 パソコン、プリンター、コピー機、 ホワイトボード、パネル、事務用 品等	事務所(テント等)、車、携帯電話、 パソコン、プリンター、コピー機、 ホワイトボード、パネル、事務用 品等



【参考資料】災害ボランティア活動支援本部との違い

	高知県災害ボランティア活動支援本部	バックヤード拠点	災害ボランティアセンター
機能	<ul style="list-style-type: none"> ・県外コーディネーターの受入窓口 ・活動資金・資材の調達 ・ボランティア募集の広報 ・県内災害ボランティアセンター間の調整 	<ul style="list-style-type: none"> ・情報収集集約 ・コーディネーターの配置調整 ・資機材の集積 ・活動支援本部との調整 ・管内災害ボランティアセンター間の調整 	<ul style="list-style-type: none"> ・ニーズの受付 ・ボランティア募集・受付 ・市町村災害対策本部等との調整
対象	県外NPO・NGO、全社協、県域機関、高知県、市町村社協	管内市町村社協、広域拠点、管内NPO・NGO、県域支援本部	被災者、ボランティア、市町村災害対策本部
設置場所	ふくし交流プラザ	県内2カ所程度	市町村
構成	県域の災害ボランティア関係団体など	高知県社協、市町村社協、県外支援組織	市町村社協、市町村内関係団体

3 県社協と市町村社協の役割分担と連携

高知県社協は、災害発生直後に、県内関係団体と連携して高知県ボランティア活動支援本部を設置し、市町村社協の災害ボランティアセンターの設置・運営に向けた支援を行う。また、災害発生後1月以内には、ボランティア活動のピーク期に向けて、バックヤード拠点の整備を行う。1月以後は、高知県ボランティア活動支援本部とバックヤード拠点の運営を並行して行う。

一方で、市町村社協は、災害発生後に地域の被害状況等の確認後、速やかに災害ボランティアセンターの設置を行う。災害ボランティアセンターの設置・運営にあたっては、高知県ボランティア活動支援本部と連携して行う。その後、災害ボランティアセンターを閉所した場合には、隣接地域やブロック内の市町村社協の支援を行うとともに、バックヤード拠点が設置された場合には、可能な範囲でバックヤード拠点の運営に協力する。(資料2-③参照)

【資料】2-③高知県社協と市町村社協の役割分担と連携

	高知県社協	市町村社協
～1週間	<ul style="list-style-type: none"> ①ボランティア活動支援本部の設置 ②市町村社協の被害状況の把握 ②災害ボランティアセンターの設置支援 	<ul style="list-style-type: none"> ①被害状況の把握、安否確認 ②ボランティア活動支援本部への情報提供 ③災害ボランティアセンター設置
～1ヶ月	<ul style="list-style-type: none"> ①ボランティア活動支援本部の運営 <ul style="list-style-type: none"> ・コーディネーター派遣 ・資機材調達 ②広域支援拠点の設置 <ul style="list-style-type: none"> ・職員の配置 ・資機材の調達 	<ul style="list-style-type: none"> ①災害ボランティアセンター運営 ②近隣市町村社協の支援(災害ボランティアセンター閉所した市町村社協) ③広域支援拠点の設置協力 <ul style="list-style-type: none"> ・必要資機材の提供
～3月	<ul style="list-style-type: none"> ①ボランティア活動支援本部の運営 <ul style="list-style-type: none"> ・コーディネーター派遣 ・資機材調達 ②広域支援拠点の運営 <ul style="list-style-type: none"> ・コーディネーターの配置調整 ・県域支援本部との調整 	<ul style="list-style-type: none"> ①災害ボランティアセンター運営 ②バックヤード拠点の運営(災害ボランティアセンター閉所市町村) <ul style="list-style-type: none"> ・職員派遣(輪番等) ③沿岸市町村への応援(災害ボランティアセンター閉所市町村)
3月以降	<ul style="list-style-type: none"> ①広域支援拠点の縮小 ②復興支援センターの設置支援 	<ul style="list-style-type: none"> ①災害ボランティアセンター運営又は復興支援センターの設置

第4章 広域連携に向けた取り組み

1 広域連携に向けた取り組み計画

高知県社協及び市町村社協は、災害発生後に速やかな連携体制が構築できるように、平常時から下記の取り組みを実施する。また、バックヤード拠点の整備が行えるように、協力してその準備を進める。

なお、このガイドラインは5年後に見直し、広域連携に向けた必要な取り組みを再度検討するものとする。

- ①ブロック単位での災害ボランティアの支援に関する研修・訓練
 - ・ブロック単位での災害ボランティアセンター運営模擬訓練等の開催
- ②初期行動計画の策定による市町村社協内の体制づくり
 - ・災害発生時の継続事業(中核事業)の選定
 - ・災害発生後の安否確認の体制づくりや職員行動計画の策定
- ③市町村社協の支援及びバックヤード拠点の設置に向けた高知県社協内の体制づくり
 - ・災害発生時の高知県社協職員の体制づくり
 - ・県境付近の市町村社協の支援についての隣接県との調整
- ④広域連携を推進するための本ガイドラインの見直し
 - ・本ガイドラインの再検討

【資料4－①】広域連携に向けた取り組み計画

課題	具体的事業	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度
広域連携の推進	県域支援ガイドライン策定	→ 検討会	→				見直し
	研修訓練		高幡 訓練	中央西 訓練	中央東 訓練	幡多 訓練	東部 訓練
市町村社協の体制づくり	初期行動計画の策定		→ 検討会	→			
	市町村社協の体制づくりの強化		7ヶ所 沿岸地域 体制強化	7ヶ所 沿岸地域 体制強化	6ヶ所 沿岸地域 体制強化	7ヶ所 山間地域 体制強化	7ヶ所 山間地域 体制強化
高知県社協の体制づくり	高知県社協内の体制づくり		→ 検討会	→			
	隣接県との調整			→ 調整			

【参考資料】災害発生後の被災シナリオ

【高知県版】南海トラフ巨大地震による被害想定について(平成25年5月15日公表)より

被災シナリオ【発災直後】	
建物・人的被害	全壊建物棟数: 153, 000棟 死者数: 42, 000人 避難者数: 280, 000人
ライフライン	電力: 高知県下全域停電、電話: 固定電話、携帯電話とも不通、インターネット: 不通 上水道: 高知県下80%断水、下水道: 利用世帯の90%以上利用困難 都市ガス: 供給停止、LPガス: 60~80%は供給可能
交通	高知自動車道: 全線通行止、被害道路: 通行困難、山間部道路: 斜面崩壊により通行困難 鉄道: 全線不通、港湾: 機能停止、高知龍馬空港: 津波被災 タナスカのガソリン等出荷・受入停止
体制	停電と通信途絶により被害状況が把握できない 指揮命令権者や職員が被災 住民への情報伝達は防災行政無線と緊急速報メールのみ
被災シナリオ【発災当日~2日後】	
ライフライン	電力: 少なくとも1~2日間停電、電話: 携帯電話不通エリアが最大に、通信障害続く
交通	高知自動車道: 緊急通行車両のみ通行可能、国道: 斜面崩壊・津波警報発令地域等で不通 他地域からの燃料/バックアップは時間を要する、GSは停電により災害対応型以外は給油不能
生活	水・食料が1日で約20~80万食不足、避難所では仮設トイレ含め物資が大幅に不足、物資配給が行き届かない、店舗への商品供給停止、生活必需品不足、燃料供給不足
体制	ヘリコプター支援が主体、道路啓開は1~数日を要する

【高知県版】南海トラフ巨大地震による被害想定について(平成25年5月15日公表)より

被災シナリオ【3日後】	
ライフライン	電力: 重要施設から順次復旧、一般家庭は回復しない 上・下水道: 津波浸水を受けなかった地域は復旧作業、津波浸水地域は復旧が進まない ※長期浸水エリアでは復旧作業に着手できない
交通	高知自動車道: 仮復旧完了、国道: 内陸部から沿岸部へのルートの70%程度が確保 ※通行規制により緊急通行車両の通行が優先 高知龍馬空港: 自衛隊による暫定運用開始
生活	水・食料不足により在宅者が避難所に移動し避難者数が増加 特設公衆電話、移動用無線基地局車により限定的に通信確保 ガソリン等燃料の入手がさらに難しくなる

被災シナリオ【1週間後】	
ライフライン	電力: 復旧進む、計画停電実施も、電話: 通話支障70~90%解消 上水道: 基幹管路復旧完了、下水道: 機能支障が解消されはじめる 都市ガス: 供給開始、LPガス: ほぼ復旧 ※長期浸水エリアでは復旧作業に着手できない
交通	高知自動車道: 通行規制継続、国道: 緊急仮復旧ルート概成、鉄道: 不通 ※緊急通行車両の対象車両拡大
生活	避難者数: 約90, 000~240, 000人、避難所間の支援ばらつきが生じ始める 燃料供給は十分でない
体制	ヘリコプター支援が主体、道路啓開は1~数日を要する

被災シナリオ【1か月後】	
ライフライン	電話:通話支障の多くが解消 電力:停電はほとんど解消、計画停電も 上水道:一部を除き断水解消、下水道:応急復旧等により再開
交通	高知自動車道:一般車両通行可能、国道・主要地方道:おおむね啓開 鉄道:一部復旧区間で折り返し運転開始 高知龍馬空港:民間機の暫定的運用開始(2週間後)
生活	避難所、車中避難の長期化 避難所の多様化(遠方避難、公営住宅・民間賃貸住宅・仮設住宅への入居) 生活不活発病の増加、職員・ボランティアの過労やストレス 避難所内のトラブル、生活環境への不満、被災者のニーズに対応しきれなくなる 避難所解消困難

※【参考】津波浸水想定エリア内にある社協事務所
(東部)東洋町社協、奈半利町社協、田野町社協、安田町社協、安芸市社協 (中部)香南市社協、高知市社協、中土佐町社協 (西部)黒潮町社協、宿毛市社協、土佐清水市社協
(合計11社協)

県域支援ガイドライン検討委員

【委員】

氏名	団体名	役職名
山崎 水紀夫	認定特定非営利活動法人NPO高知市民会議	理事
八木 雅昭	特定非営利活動法人高知県西部NPO支援ネットワーク	理事長
竹島 直孝	社会福祉法人高知市社会福祉協議会	課長補佐
徳弘 博国	社会福祉法人香美市社会福祉協議会	事務局長
大西 洋祐	社会福祉法人室戸市社会福祉協議会	事務職員
田村 佳久	社会福祉法人佐川町社会福祉協議会	事務局長
明神 理恵	社会福祉法人津野町社会福祉協議会	主任
今村 清	社会福祉法人四万十市社会福祉協議会	主幹
上田 康博	高知県危機管理部南海地震対策課	チーフ
清川 真史	高知県地域福祉部地域福祉政策課	チーフ

【アドバイザー】

大年 邦雄	高知大学教育研究部自然科学系農学部門	教授
-------	--------------------	----

県域支援ガイドラインの検討経過

	日時	内容
第1回検討会	平成25年6月6日	①大規模災害時における災害ボランティア支援の課題、南海トラフ地震の被災シナリオ ②バックヤード拠点について
第2回検討会	平成25年7月1日	①被害状況に応じた支援体制について ②バックヤード拠点について ③広域連携の方向性
岩手県調査	平成25年7月4日～6日	①岩手県社協、遠野市社協、NPO法人遠野まごころネット、大槌町社協の訪問調査 ②沿岸被災地(釜石市、大船渡市、陸前高田市、気仙沼市)視察
第3回検討会	平成25年8月16日	①岩手県での調査報告 ②バックヤード拠点について ③広域連携の方向性
市町村社協との意見交換会	9月～10月	①高幡ブロック(10月2日)、②幡多ブロック(10月2日)、③県央ブロック(10月7日)、④中央東ブロック(10月9日)、⑤安芸ブロック(10月15日)
第4回検討会	平成25年10月17日	①「大規模災害時における広域連携によるボランティア活動支援のガイドライン」(案)について