

日本豪雨災後復原之志工運用-以栃木縣鹿沼市志工中心為例

Deployment of Volunteers in Recovery Work After Disastrous Rainfall in Japan – Kanuma City Volunteer Center in Tochigi Prefecture as an Exemplar

圖・文：國立臺灣大學氣候天氣災害研究中心 林永峻、柯凱元

壹、背景介紹

2019 年 10 月哈吉貝強烈颱風為日本關東地區帶來嚴重淹水災情，影響範圍包括：日本栃木縣、神奈川縣、福島縣、群馬縣、千葉縣、埼玉縣、宮城縣、岩手縣、靜岡縣、茨城縣、長野縣、東京市、兵庫縣，共造成 93 人死亡；55 條河流、79 處決堤（NHK, 2019）。哈吉貝颱風在日本打破多地氣象紀錄，其中神奈川縣箱根町 10 月 12 日的日降雨量刷新全國紀錄達 922.5 公釐（日本氣象廳，2021）。筆者由日本宇都宮大學長谷川万由美教授（為日本防災士、保育士與社會

福祉士）帶領至栃木縣鹿沼市志工中心考察其運作機制，由志工中心的柴田貴史先生協助介紹。

貳、志工中心之運作

本次參觀的志工中心為栃木縣鹿沼市－「社会福祉法人鹿沼市社会福祉協議会」所開設（以下簡稱社協），該會為一法人單位。依日本的《社會福利法》第 109 條，在全國、都道府縣、市町村等區域單位進行組織，旨在“建設每個人都可以在熟悉的社區中安心生活的福利社區”。其經費主要為：個人會

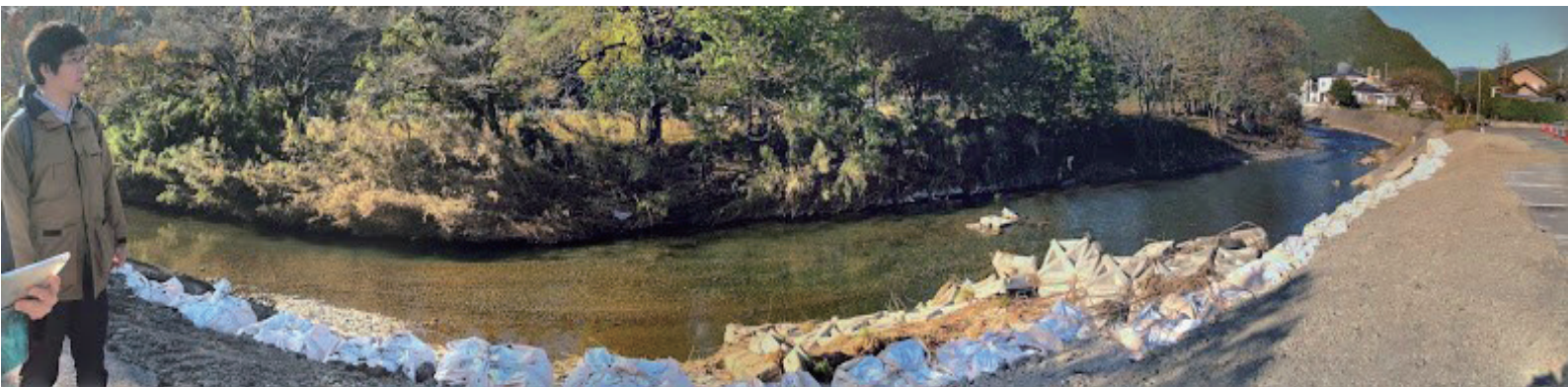
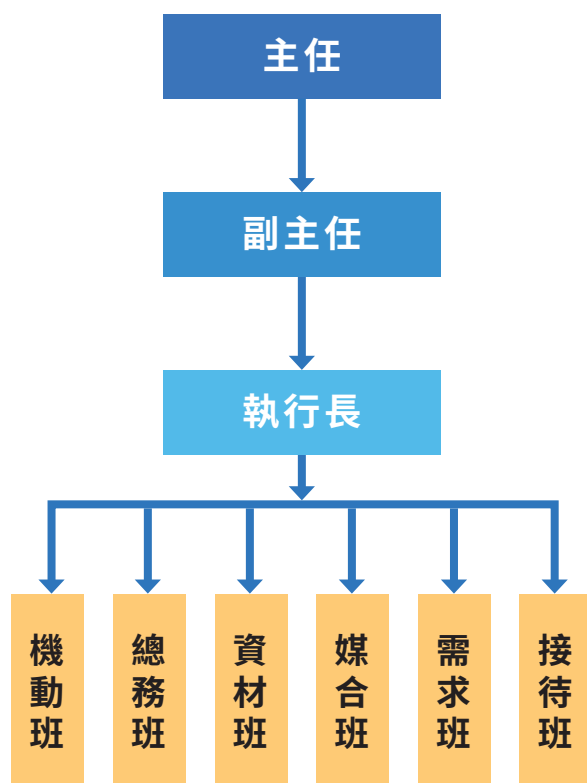


圖 1、日本栃木縣鹿沼市水災一隅



圖 3、志工報到處



資料來源：鹿沼市災害ボランティアセンター活動計画，社会福祉法人鹿沼市社会福祉協議会，2017。

圖 2、社会福祉法人鹿沼市社会福祉協議会 - 志工中心組織圖

員的會費、縣與市的補助款和事業收入。其利用市民的會費大力推動市民的各種福利需求，其中事業收入包括老人安養中心的收入。

一、組織

志工中心為災時集合各志工之據點，在管理階層：設有中心主任 1 名、副主任 2 名、執行長 1 名（日文：統括）。下有 6 個班（人員階層）：接待班、需求班、媒合班、資材班、總務班與機動班。在決定開設前需進行營運會議以決定是否開設志工中心；而隨著災後復原工作接近尾聲，對志工需求降低，這個營運會議也可決定是否縮小規模或結束志工中心；該會議也決議與其它與志工中心有關之重要事

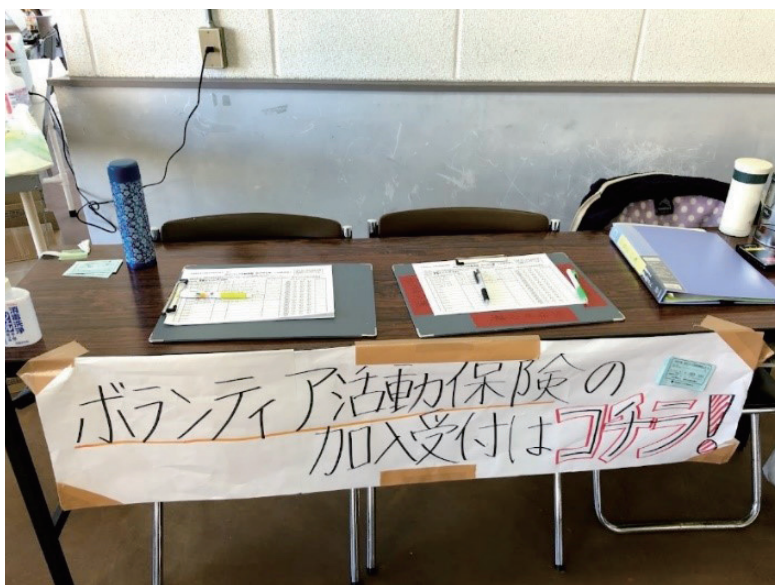


圖 4、志工保險報到處



圖 5、災民接待處

項。此會之參加者包括：社協會長、中心主任、副主任、執行長、志工代表等。日本在各市層級都有類似鹿沼市社会福祉協議会的協議會，組織架構如圖 2。管理階層與各班（人員階層）之職掌如表 1，各班細部說明和照片如後所述。

1. 接待班（日文：受付班）

負責志工之報到，報到分為初次與非初次的志工，因為志工可能在開設期間多次至此志工中心（圖 3），並由社協為志工辦理保險手續（圖 4），保險在該次志工中心開設期間皆用。由於接待的工作基本於上午結束，之後規模會縮小。之後進行接待簿的整理，另如果有預約登記者需與需求組和匹配組協調人員配置。

2. 需求班（日文：ニズ班，NEEDS）

由災民至中心（圖 5）填列需求表（圖 6），表內包括：地點、請求者（委託人；指填列表的人）、對象者、需要協助的事項（如屋內泥土的清除）、危險度判定、家庭狀況（獨居老人、老人家庭、一般家庭）、地點的災害情況（如床上浸水、床

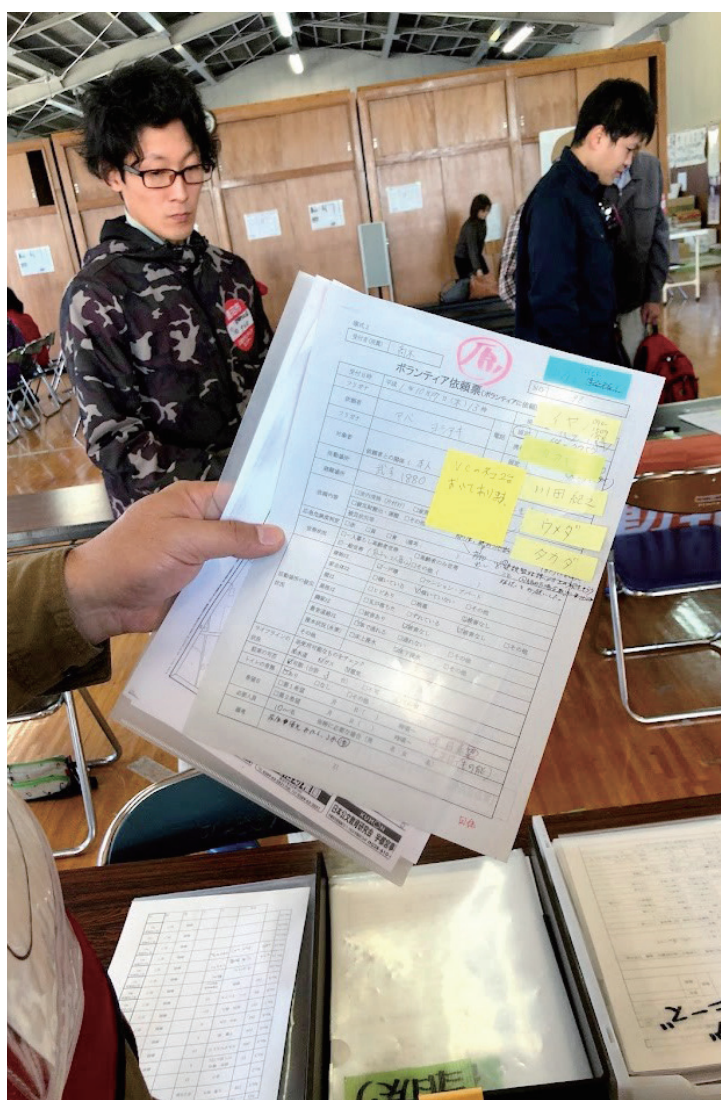


圖 6、災民需求調查表

表 1、志工管理階層與各班（人員階層）職掌表

管理階層	
名稱	職掌
中心主任（1 名）	■ 負責全面監督與市災害應變中心的溝通協調 ■ 營運會議召集人（主席）由社協事務局長擔任
副主任（2 名）	■ 協助中心主任 ■ 與其他組織協調，與媒體溝通 ■ 由社協事務局次長及志工連絡協議會長，共 2 名
執行長（日文：統括）	■ 各班統合管理、與縣社協的溝通協調 ■ 由社協的社會福利課科長擔任
人員階層	
名稱	職掌
接待班	■ 接待志工報到 ■ 協助辦理志工保險手續
需求班	■ 災民需求的接收和現地調查 ■ 確認災害狀況 ■ 與其它自主防災組織協同調查災民需求
媒合班	■ 媒合災民之需求與志工之技能 ■ 針對活動注意事項 ■ 介紹活動的內容 ■ 如何到達災點的路線與相關載具之調配
資材班	■ 活動所需資材的採購、出借和管理 ■ 資材的使用方法說明和注意事項
總務班	■ 高速公路豁免申請 ■ 會計管理 ■ 收集和傳播信息 ■ 人員的健康和衛生
機動班	機動支援各班

資料來源：鹿沼市災害ボランティアセンター活動計画，社会福祉法人鹿沼市社会福祉協議会，2017；現場白板。



圖 7、媒合班 - 媒合作業



圖 8、媒合班 - 活動介紹



圖 9、資材班 (日本高中生志工協助資材發放)

下浸水等)、是否有停車空間、是否有廁所、希望日(執行的2個日期)、所需的人員數量、必要的資材與災點的簡圖。相關的評估工作,需由有經驗的協議會人員至現地為之。

3. 媒合班(マッチング班)

媒合災民之需求與志工之技能,有一些災民的需求需一定的技能才可執行,如修復浸水的榻榻米。故在媒合班依志工的特殊技能、過去參加志工的經驗,團體或個人進行與受委託工作的進行媒合(圖7)。在2017年鹿沼市災害ボランティアセンター活動計画,有活動紹介班(活動介紹班)與送り出し班(送出班),但無媒合班。在現場這兩班的功能合併於媒合班,針對活動注意事項並介紹活動的內容、如何到達災點的路線與相關載具之調配(圖8)。

4. 資材班

完成匹配的志願者在前往現場前會分發工具(圖9),相關資材,如:鏟子、獨輪車、沙袋等。和需求班密切合作,才知道該帶哪些工具與數量。資材庫存管理和維護也很重要,當志願者從活動中返回時,需為靴子與相關資材準備一個洗滌區(圖10)。

5. 總務班

服務範圍很廣,包括高速公路豁免申請、志願者停車場、安排通行證和輕型卡車、提供車內住宿的停車地點、洗浴設施和採購各種消耗品。預算管理和撥款申請也是由此班負責。志工活動結束後,可申請高速公路費用減免。也負責志工中心的會計工作、收集和傳播信息、所有人員的健康和衛生。

6. 機動班

機動支援各班(在2017年鹿沼市災害ボランティアセンター活動計画無機動班),機動班成員如圖11。



■ 圖 10、資材の清理



■ 圖 11、機動班人員 - 柴田貴史先生



■ 圖 12、休息區 (著全身綠色為日本防災士)



圖 13、物資堆放區

二、空間配置

該志工中心開設時，資材班設在室外，其它班設在室內；室內分為三區，其為劍道館改設，劍道館入口走廊設置接待班，進入室內第一室為需求班、媒合班、資材班、總務班；第二室為休息區（圖 12）與物資暫時堆暫區（圖 13）。

三、志工活動

圖 14 為志工協助日本和室榻榻米拆除和下方土石清除作業，這項工作需要經驗的志工來協助，且需有相關經驗、技能與裝備。



圖 14、志工協助屋下污泥清除

一般志工可協助因淹水造成之泥砂淤積之清除，圖 15～17 為志工協助淤泥清除之情況。過去經驗顯示裝太滿不方便打包，且在裝泥砂時需另一人協助，否則不易裝泥砂。故志工中心發明有一條紅線的黃色塑膠片，先卷起（圖 15），套入塑膠袋（圖 16）再將泥土裝入袋中，直至紅線，再將膠片抽出；若裝太滿，不易搬動。採用此法只需一人即可作業（圖 17）。



圖 15、卷起黃色塑膠片



圖 16、套入塑膠袋



圖 17、完成清淤

四、志工中心會議

鹿沼市社會福祉協議會每日均會對當日的志工中心相關事項於社會福祉協議會本部（非志工中心）由各組進行報告與工作檢討，如圖 18 所示。

五、其它觀察事項

■ 志工負責自己之所需

此志工中心的志工除了前述的高中生，多為外縣市未受災的志工，也有個人開車來的，也有團體志工。詢問志工中心人員和日本宇都宮大學長谷川万由美教授，表示災區的資源有限，志工中心不提供食物和住宿，資源要留給災民。個人志工和團體志工需自理食宿，故個人志工大都當日往返；參訪當日有一個團體志工已於附近處住宿數日。志工中心內有志工休息區，備有飲用水等，另有災民感念志工協助提供的熱食。志工有高速公路過路費

減免和志工保險。經詢很多志工來源為過去曾受過其它志工協助的受災區災民，也有防災士與團體志工。

■ 依其計畫，志工募集分 3 階段，第 1 階段採市內募集；第 2 階段採縣內募集；第 3 階段採外縣市募集。經詢有志工募集網



圖 18、志工中心每日工作會議

頁，可預約。

■志工中心每日統計志工人數、媒合件數和累積志工人數，如圖 19。另需志工協助的位置標示於地圖上，利用空心框和黃色框，分別表示已委託待完成和已完成，如圖 20。此外，志工中心所需的物資，則由中心提出相關需求於日本購物網站上選擇，有專門網頁處理，若善心人士捐助金額達標，則由物流配送至該志工中心。其功能類似我國各縣市之物資媒合中心。

■文中社会福祉協議会平常即受政府經費輔助進行相關社福工作，也包括開設老人安養中心與市民的捐贈的收入，其有固定的人員編制與工作場所，與政府單位合作密切。在營運會議決定開設志工中心後也會通知市的災害應變中心。志工中心有其活動計畫書，內容包括：目的、開設、營運方針、營運體制、結束與相關表單範本；也有相關志工的實際活動紀錄，內容包括：概要、氣象狀況、災害概況、志工活動紀錄與檢討委員會提出的檢討與改善方案。

參、結語

我國未來也希望由在地的鄉鎮區公所與在地之 NGO 如慈濟等，進行志工協作平台之運作，強化在地志工與防災士參與，用以協助避難收容場所開設等防災工作。本文以日本操作方式提供參考。

日付	ボランティア数	マッチング数	トータル
1. 10/15(火)	30	5	30
2. 10/16(水)	51	6	81
3. 10/17(木)	52	8	133
4. 10/18(金)	87	9	221
5. 10/19(土)	137	19	358
6. 10/20(日)	255	27	263
7. 10/21(月)	100	18	271
8. 10/22(火)	184	28	298
9. 10/23(水)	56	11	95
10. 10/24(木)	59	11	101
11. 10/25(金)	1	0	101
12. 10/26(土)	204	32	129
13. 10/27(日)	213	26	143
14. 10/28(月)	38	10	147

圖 19、志工每日統計表



圖 20、災民需協助位置圖（空心框：已委託待完成；黃色框：已完成）

參考文獻

1. NHK, 2019 年 10 月 16 日 - 甚大な被害 台風 19 号 74 人死亡 52 河川で決壊 全容は不明, NHK NEWS WEB 網頁 (<https://web.archive.org/web/20191016000849/https://www3.nhk.or.jp/news/html/20191015/k10012131581000.html>)
2. 日本氣象廳, 2021, 歴代全国ランキング - 各地点における観測史上 1 位の値を使ってランキングを作成しています, 日本氣象廳網頁 (http://www.data.jma.go.jp/obd/stats/etrn/view/rankall.php?prec_no=&block_no=&year=2019&month=10&day=13&view=h0)
3. 社会福祉法人鹿沼市社会福祉協議会, 2017, 鹿沼市災害ボランティアセンター活動計画。
4. 社会福祉法人鹿沼市社会福祉協議会, 2017, 鹿沼市災害ボランティアセンター活動記録。