

令和元年房総半島台風等災害と千葉県内の災害ボランティア活動

社会福祉法人 千葉県社会福祉協議会
事務局次長兼地域福祉推進部長 鈴木 鉄也

1. はじめに

令和元年9月から10月にかけて、千葉県では「令和元年房総半島台風（台風15号）」「令和元年東日本台風（台風19号）」「10月25日大雨災害」と2か月間という短期間に3つの災害が発生した。

これを受けて、千葉県並びに27市町で災害ボランティアセンター（災害VC）の開設あるいはボランティアセンター（VC）での災害支援対応を行い、被災した住民への緊急支援、災害ボランティア活動が展開された。

ここでは、災害ボランティア活動とそこから見えた課題等について報告させていただきたい。なお、本稿については、執筆者の個人的見解であり、所属する組織・団体等の見解ではないことをお断りさせていただく。

2. 被災状況とその特徴

3つの災害における千葉県内の被災状況は表1に示すとおりである。

表1 千葉県内の被災状況（令和2年10月23日現在 千葉県防災危機管理部）

被災状況	台風15号・台風19号	10月25日大雨災害
死者	9人（うち災害関連死者：9人）	12人（うち災害関連死者：1人）
重軽傷者	91人	11人
住家被害／全壊	448棟	34棟
住家被害／半壊	4,694棟	1,890棟
住家被害／一部損壊	77,091棟	2,191棟
住家被害／床上浸水	8棟	173棟
住家被害／床下浸水	42棟	542棟
がけ崩れ	6か所	30か所
非住家被害 （全壊・半壊・一部損壊）	11,015棟 （うち一部損壊：9,244棟）	260棟 （うち一部損壊：230棟）

今回の災害での特徴を挙げてみたい。

1点目は、これまで全国で発生する台風や大雨災害と比較すると、直接的な人的被害は比較的小さいと思われる。特に令和元年房総半島台風、令和元年東日本台風での死者数は9名（うち災害関連死者9名）であった。

2点目は、住家被害は一部損壊が圧倒的に多く、千葉県南部を中心に、多数の住宅が屋根の破損

(写真1) 等の被害を受け、応急対応としての被災家屋へのブルーシート設置(写真2) ニーズが急増した。

3 点目は、電気設備や電線の破損・断線や大規模な倒木等により、大規模な停電が長期にわたり発生し、停電被害が大きく、被災状況の把握・情報収集が遅れ、速やかな災害VCの開設や被災者支援の判断が遅れた。

4 点目は、河川の決壊はほぼ発生せず、「越水」による浸水被害が多かった。その結果、泥水による被害が少なく、被災者支援に早期に取り組むことができた。



写真1 被災地の様子
(提供：鋸南町総務企画課)



写真2 ブルーシート設置
(提供：鋸南町社会福祉協議会)

3. 千葉県内の災害ボランティアセンターの開設状況

今回の災害においては、千葉県内 54 市町村のうち、千葉県南部から北東部を中心に 27 市町で災害VCの開設(写真3~4)あるいはVCでの災害支援対応を行った(図1)。

開設日数は、平均 35.8 日(最大:66 日、最小:10 日)、支援ニーズ対応件数(完了件数)は 12,931 件、ボランティア活動延べ人数は、37,711 人(いずれも令和元年 11 月 30 日現在)であった。

主な活動内容は、被災した住民からのニーズを把握し、家財道具の運び出し、簡易な倒木やがれき等の除去(写真5)、災害廃棄物の運搬(写真6)、生活用水や食料等の運搬などであった。なお、今回の災害で住民からのニーズが多かった被災家屋へのブルーシート設置や規模の大きい倒木除去など危険が伴う活動は、県内外で活動経験と技術を有する技術系ボランティア・NPO団体や消防職員、土建組合員などが災害VCや行政・災害対策本部等と連携して対応し、そうした技術・経験を有しない、いわゆる一般ボランティアは危険を伴う活動は行わないこととした。

また、「千葉県社会福祉協議会と市町村社会福祉協議会における災害時の相互支援に関する協定」に基づき、本会・市町村社会福祉協議会職員延べ 1,244 名、「関東甲信越静ブロック都県指定都市社会福祉協議会災害時の相互支援に関する協定」に基づき、関東甲信越静ブロック都県指定都市社会福祉協議会職員延べ 958 名がそれぞれ被災地市町村社会福祉協議会に派遣され、災害VC運営支援などにあたった。

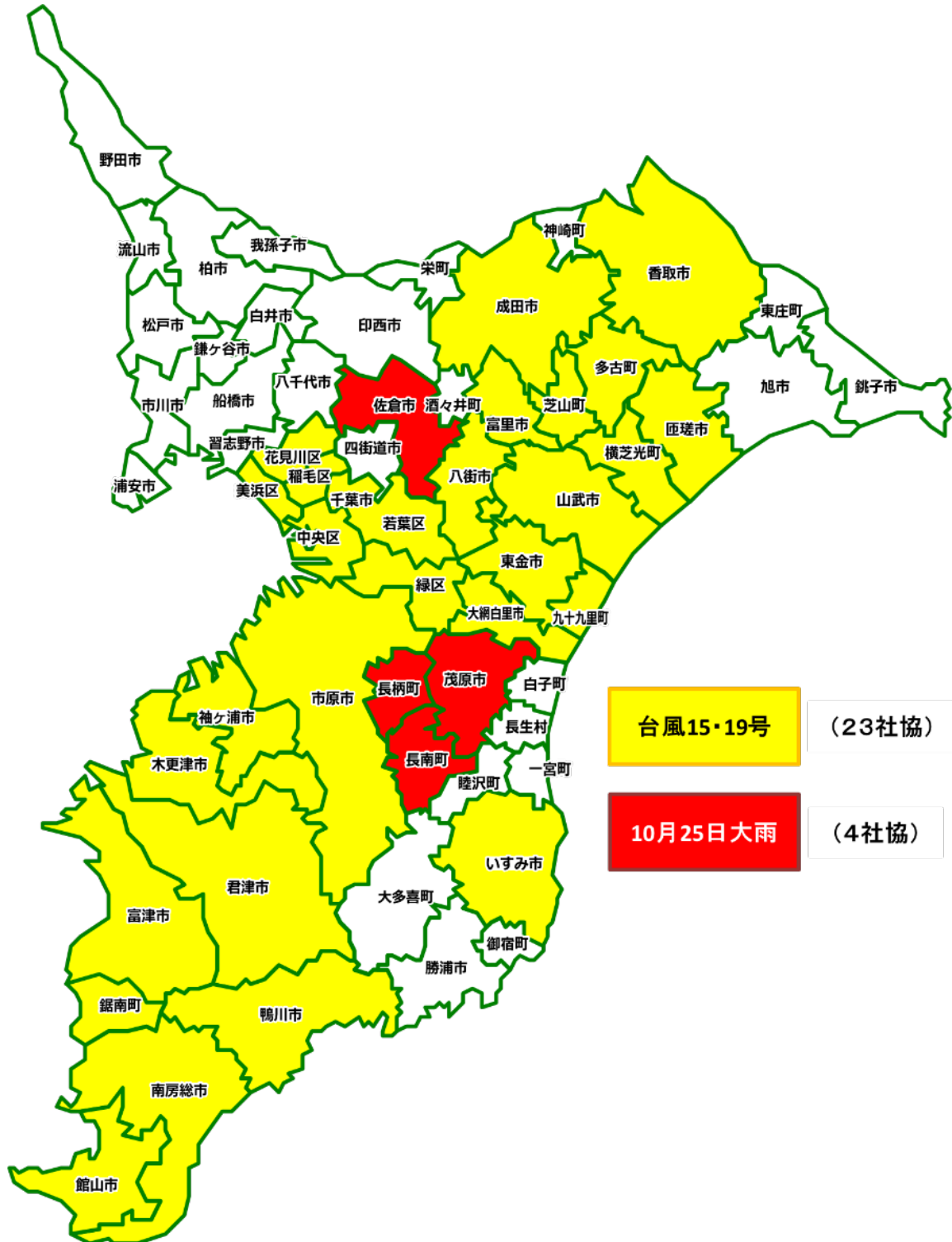


図1 台風15号・19号・10月25日大雨における市町災害VCの開設状況
(令和元年9月9日～11月29日)



写真3 災害VC（受付）
（提供：鋸南町社会福祉協議会）



写真4 災害VC（オリエンテーション）
（提供：鋸南町社会福祉協議会）

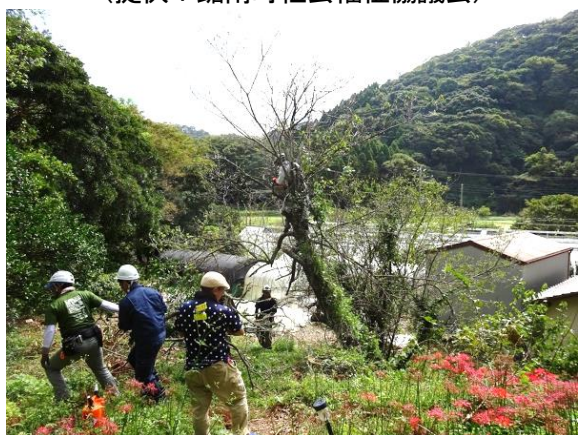


写真5 倒木処理
（提供：鋸南町社会福祉協議会）



写真6 集積場までの運び出し
（提供：鋸南町社会福祉協議会）

4. 千葉県災害ボランティアセンターの運営

（1）千葉県災害ボランティアセンターについて

千葉県災害VCは、千葉県地域防災計画に基づき、大規模災害時に千葉県が設置し、千葉県災害ボランティアセンター連絡会が運営することとしている。

運営する千葉県災害ボランティアセンター連絡会は、「千葉県地域防災計画」に基づき、平時の防災活動等を積極的に行おうとする千葉県内の団体が相互に連携して効果的な活動が展開できるよう、平時から顔の見える関係づくりを行い、災害支援活動を円滑かつ効果的に推進することを目的として、平成19年3月26日に設立された。平時では、九都県市合同防災訓練への参加（災害VC立ち上げ訓練など）、千葉県災害VC及び広域災害VC立ち上げ訓練の実施、市町村災害VC訓練への協力、災害及び防災ボランティア活動に関する情報収集及び情報発信などに取り組み、災害発生時には、千葉県災害VC及び広域災害VCの運営、被災地における災害VCの立ち上げ及び運営の支援等を行っている。令和2年11月30日現在、正会員は16団体、千葉県災害関係担当課等がオブザーバーとして参画している。なお、千葉県社会福祉協議会と日本赤十字社千葉県支部が共同で事務局を担っている（表2）。

表2 千葉県災害ボランティアセンター連絡会の団体構成

○会員団体＜正会員 16 団体＞

- ・千葉県共同募金会 ・千葉県ボランティア連絡協議会
- ・千葉県民生委員児童委員協議会 ・千葉RB（レスキューサポートバイク）
- ・SL災害ボランティアネットワーク千葉 ・千葉土建一般労働組合
- ・日本青年会議所千葉ブロック連合会 ・連合千葉
- ・千葉県生活協同組合連合会災害対策委員会 ・千葉県防災士会
- ・千葉県災害対策コーディネーター連絡会 ・千葉県弁護士会
- ・千葉県社会福祉士会 ・ライオンズクラブ国際協会 333-C
- ・日本赤十字社千葉県支部（事務局） ・千葉県社会福祉協議会（事務局）

＜オブザーバー＞

千葉県防災危機管理部防災政策課／千葉県健康福祉部健康福祉指導課／千葉県環境生活部県民生活・文化課／ちば市民活動・市民事業サポートクラブ

（2）千葉県災害ボランティアセンターの活動

今回の災害を受けて、千葉県知事からの要請に基づき、令和元年9月11日から12月6日まで（全87日間）開設された。主な支援内容は、被災地に設置される市町村災害VCの後方支援として、具体的には次のような取り組みを展開した。

- ① 先遣隊・支援隊の被災地への派遣では、千葉県災害ボランティアセンター連絡会会員団体から延べ849名を派遣し、市町災害VC運営支援や被災地行政・関係機関等との連絡調整、ボランティア活動支援などを行った。
- ② 県内全体の情報収集や提供では、県内各市町村の被災状況や災害VC運営状況の把握、災害ボランティア活動に必要な物資にかかる要望の受付・調整、千葉県災害対策本部との情報収集及び提供、千葉県災害VC特設ウェブサイト・フェイスブックの運営管理と情報発信などを行った。
- ③ ボランティア活動希望者への電話相談等については、災害ボランティア活動を希望する者への電話による相談・情報提供のほか、金銭や物品の寄付に関する相談や受入調整なども行った。
- ④ 被災地ニーズに合わせた全体調整では、特に被害の大きい安房・君津地域（館山市、鴨川市、南房総市、鋸南町、君津市、富津市）の災害VCのセンター長、中核スタッフの意見交換会の開催のほか、災害VCの終息と通常VCへの移行に向けた個別調整や情報提供などを行った。

（3）千葉県災害ボランティアセンターの運営

今回の災害では、センター長（千葉県社会福祉協議会地域福祉推進部長）をトップに、4つの班に役割を分担して運営した（図2）。

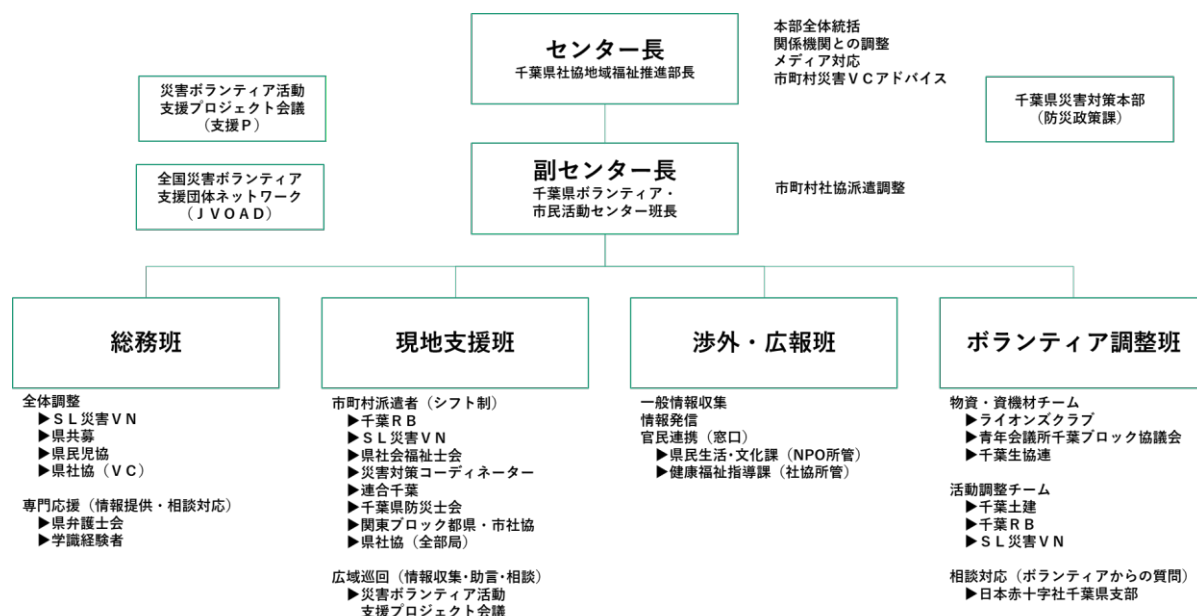


図2 千葉県災害VC組織図

この他、企業・社会福祉協議会・NPO・共同募金会が協働する全国ネットワーク組織である災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（支援P）に千葉県災害VCへの運営支援や助言、広域巡回支援（情報収集・助言・相談）に対応していただいた。また、全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）からは、県外の技術系NPO・ボランティア団体等との連絡調整、災害支援に関する助言などの助力をいただいた。

（４）活動支援物資確保の新しい手法「スマートサプライEC」

今回の災害では、広域であったために災害ボランティア活動に必要な支援物資の確保が困難な状況が一時的に生じた。そのため、各市町災害VCにおける物資の確保・管理・財源・経理等の簡略化及び円滑にする仕組みとして、災害における物資供給システム「スマートサプライEC」を導入した。連携団体と役割は次のとおり。

①千葉県共同募金会

共同募金災害支援制度を利用した財源確保及び物資購入数の精査

②一般社団法人スマートサプライビジョン

物資発注の仕組みづくりの提供、物資の受注・発送・管理・請求

③ちば市民活動・市民事業サポートクラブ

物資発注の仲介

④各市町災害VC（市町社会福祉協議会）

ニーズ調査と物資申請、千葉県社会福祉協議会への代金の支払い、共同募金災害支援制度の申請

⑤千葉県社会福祉協議会

物資申請の確認と代理発注、立替支払い、市町災害ＶＣ（市町社会福祉協議会）への請求利用のメリットは、

- a 千葉県共同募金会の災害支援制度が活用できる物資が明確になる。
- b インターネット購入のため、物資手配の手間が省ける。
- c 千葉県社会福祉協議会が立て替えることで、支出を管理できる。
- d 千葉県共同募金会に事前確認が取れるので、災害支援制度の申請手続きが円滑になる。などが挙げられる。

一方、利用のデメリットは、

- a 専用メールアドレス設定など、導入までの準備に時間がかかる。
 - b 災害の状況によっては、物資の確保に時間がかかる（在庫がないケースがある）。
 - c 市町村災害ＶＣの理解が必要（業務多忙で手続きができないなど）。
- などであった。

今後、今回と同規模の災害が発生した場合、災害ボランティア活動に必要な支援物資の確保の手段として、このノウハウを生かした対応が期待される。

5. 台風１５号災害支援関係者打合せ会の開催

今回の災害では、被災家屋へのブルーシート設置や規模の大きい倒木除去など危険が伴う活動が多かったこともあり、県外でこうした活動経験と技術を有する技術系ボランティア・NPO団体が支援に入ったが、どの市町村でどのような活動を展開しているかといった情報共有の場がなかった。そのため、全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）からの働きかけもあり、支援に関わる団体・個人の活動に関する情報を共有することを目的に、「台風１５号災害支援関係者打合せ会」が開催された。

この打合せ会は、内閣府が進める、行政、社会福祉協議会、NPO等の三者が連携しての被災者支援を円滑に進める「情報共有会議」の仕組みが千葉県では平時から構築されておらず、関係者間とのコンセンサスも得ていないことから、あえて「打合せ会」とした。

第１回は、９月１７日（火）、第２回は、９月２６日（木）に開催された。主な内容は、

- ① 千葉県内の被害状況、災害対応状況（千葉県災害対策本部）
- ② 千葉県内災害ＶＣの状況（千葉県社協）
- ③ NPO等の活動状況（活動エリアごとに各NPO等から報告）
- ④ 災害支援における課題等の共有

などであった。特に、災害支援における課題については、ブルーシート設置にかかる課題（技術者の不足、技術的な問題、資機材の不足など）やカビの発生による健康被害への懸念などが挙げられた。

その後、第3回を10月28日（月）、第4回を令和2年2月18日（火）に、特に被害が大きい千葉県南部地域を中心に開催され、地域ごとに活動内容、課題の共有や住家の被害状況（ブルーシート・カビ対策）とその対応などについて、情報共有を図った。

こうした取り組みは、災害支援にかかる関係者間の災害支援活動や課題の情報共有を図るとともに、支援の「モレ・ムラ」を防ぎ、共通したミッションをもって「もちは・もちや」の支援体制を構築する役割を果たすことができたのではないかと考えている。

6. 災害支援を通じて見えてきた課題

（１）技術を必要とする災害支援活動について

前述のとおり、今回の災害では被災家屋へのブルーシート設置や規模の大きい倒木除去など危険が伴うニーズが多く、技術を有する技術系ボランティア・NPO団体等が対応したが、被災地域も広範囲で被害件数も多く、災害VCでの対応には限界がある。

自衛隊や建設業協会等による高齢者・障害者世帯等への対応や千葉県の「ブルーシート展張マッチング事業」による対応も行われたが、被災地では対象者が限定されたことにより、被災家屋へのブルーシート設置支援が受けられなかった被災者から不満が生じるという問題が生じた。こうした支援はそもそもボランティアの範囲で対応すべき活動であるか疑問であり、極論でいえば「命を懸けた活動」をボランティアで対応することは、本来の姿ではない。「住民の生命を守る」視点で考えれば、行政の責任として対応すべき案件であり、専門知識を有する建築関係者等と連携した対応をすべきではないかと考える。

（２）地域住民同士による災害支援活動への働きかけ

県内外からのボランティアによるさまざまな災害支援活動が展開されたが、今回の災害の特殊性からか、ボランティアや災害支援団体等に依存してしまい、被災していない（あるいは支援可能となった）住民への働きかけ・協力が十分ではなかったのではないかとという反省がある。

被災地のあらゆる情報を知っているのは被災した地域住民であるはずで、住民のエンパワメントによる相互支援やボランティア・災害支援団体等と協働した取り組みが住民にインセンティブを与え、より効果的な災害支援活動につながっていくと考える。そのためには、災害VCから積極的な地域住民への「仕掛け」が必要となってくる。

（３）千葉県災害ボランティアセンターでの課題

初動期では、本会職員や千葉県災害ボランティアセンター連絡会員を中心に被災地の情報収集を行ったが、千葉県災害VCには災害支援活動に関するポジティブ情報とネガティブ情報が錯綜し、市町災害VCへの後方支援が遅れた状況も発生した。今後、先遣隊による必要な情報収集項目のリスト化と目線合わせ、情報分析・対応への訓練などが重要である。

また、千葉県ボランティアセンター連絡会の各構成団体が持つ「強み」を生かした支援ができる

よう、平時から顔の見える関係づくりや各構成団体の「強み」の把握と共有はもとより、災害発生時にはその「強み」が災害支援につながるよう、千葉県災害VCから意識した支援・協力依頼ができるように調整・準備をしておく必要がある。

市町災害VC運営支援では、災害VCの動き（オペレーション）への支援や運営するリーダー・スタッフ層への支援ができて、センター長や市町村社会福祉協議会役員・事務局長などのマネジメント層への支援が十分でなかった場面があった。災害VC運営上の判断に寄り添った支援・アドバイスができるような人材の育成とスキルアップ、状況によっては、行政（災害対策本部）への働きかけや相談対応を行っていくことも考えられる。

（４）災害支援マニュアル等の整備と研修・訓練の必要性

これまでの災害経験を踏まえた災害支援マニュアル等については整備されていたが、新潟県中越地震や東日本大震災など、地震災害を中心とした内容であり、今回の災害のような台風や水害による対応まで示されていなかった。災害の種類によっても災害VCの運営方法は異なり、ニーズの聞き取りや調査、支援方法も異なることが明らかになった。今後は、地震災害を中心としたマニュアルから他の災害にも対応できる災害支援マニュアルの整備が求められる。あるいは災害対応「ガイドライン」として災害全体に対応した内容を整備し、各論をマニュアル化していくことも考えられる。

また、災害支援に関する研修・訓練についても、これまで実施されてきたところではあるが、実施することでの手順の把握はもちろん、災害VCを運営に関わるスタッフ・ボランティアにとって、安心感と行動の先読みができることが期待される。平時に「できない」ことは、災害時には「できない」ことになる。今後も継続的に研修・訓練を実施し、災害に対する意識付けと災害支援の精度を高めていくことが求められる。

7. さいごに

本来であれば、昨年の災害を踏まえて次の災害に備えるべく、災害VCの運営等に関する振り返り・分析と改善に取り組むべきところではあるが、新型コロナウイルス感染症の影響によりその取り組みができていない。千葉県災害ボランティアセンター連絡会では、Web会議システムを活用した研修会等を実施し、新たな手法・手順等による災害支援のあり方も模索している。災害に対する意識を継続し、どのような支援ができるかを常に考えながら取り組んでまいりたい。