

## 新型コロナウイルスの感染拡大が懸念される状況における被災地支援について

兵庫県立大学大学院 減災復興政策研究科  
准教授 阪本 真由美

### 1. はじめに

新型コロナウイルスが提示した課題の一つが、災害時の支援のあり方である。新型コロナウイルスについては、人の移動が感染拡大をもたらすことが懸念され、日本に先駆け感染拡大が進んだ中国や欧米諸国では、感染拡大を防ぐため特定の地域を超えた移動を制限する政策「ロックダウン（都市封鎖）」が実施された。このような移動制限により影響を受けることが想定されるものが、人の移動を伴う災害時の被災地支援である。

日本の災害対応において、支援は欠かせない資源である。アメリカの連邦政府緊急事態管理庁（FEMA）のような防災に特化した省庁を持たない日本では、1995年の阪神・淡路大震災以降、災害対応に従事する消防、医療、行政のみならず民間セクターに至るまで、災害時に被災現場に行き支援を提供するという相互支援を柱とする仕組みを構築してきた。なかでも、災害ボランティアによる支援は、被災地の物理的な復旧を実現するとともに、被災者に寄り添いきめ細やかな支援を提供するという点において重要な役割を担う。災害ボランティアは、被災していない人から被災した人へと支援が提供される、すなわち人と人との「つながり」を核とした支援の仕組みである。ところが、新型コロナウイルスの感染拡大は、この「つながり」を核とする支援の難しさを提示した。本稿では、感染症の拡大が懸念される状況における被災地支援について、災害ボランティアを中心とする民間セクターの支援について、令和2年7月豪雨をめぐる一連の対応から検討する。

### 2. 新型コロナウイルスの感染拡大を受けた支援体制の検討

2020年に入り、世界的な新型コロナウイルスの拡大の影響は日本にも及び、国内での感染者が増加した。2020年3月13日に政府は「新型インフルエンザ等対策特別措置法の一部を改正する法律」を制定・交付し、新型コロナウイルスへ対応するための体制を整えた。同法に基づき、安倍総理大臣は、4月7日に東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、大阪府、兵庫県、福岡県の7都道府県に「緊急事態宣言」を発表し、16日にはその対象を全国に拡大した。緊急事態宣言は、感染の拡大状況を踏まえて段階的に解除され、5月25日に全国で解除された。

緊急事態宣言の発表により懸念されたのが、災害が発生した場合に被災地支援をどのように行うのか、という点である。全国域で災害支援に携わるボランティア団体間のネットワーク事務局を担う「全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOD）」は、全国社会福祉協議会、日本赤十字社、震災がつなぐ全国ネットワーク、日本生活共同組合連合会、

日本青年会議所、日本 YMCA 同盟等のボランティア団体と支援のあり方を協議するために 4 月 21 日に「新型コロナウイルス影響下における災害対応検討会」を設置し、感染拡大が懸念される状況における支援の検討を始めた。

4 月～5 月に行われた一連の会議において議論された課題が、第一に、外部からの支援者が感染を拡大するかもしれないという点と、第二に、支援者自身が感染するかもしれないという点であった。これらは、いずれも支援者の移動が感染症の拡大を招くことへの懸念を示すものであった。とはいえ、人道憲章では、「すべての災害や紛争から影響を受ける人々は尊厳ある生活を営む権利を有しており、そのための保護と支援を受ける権利がある」こと、すなわち、新型コロナウイルスの感染が懸念される状況においても、被災した人が尊厳ある生活を営めるようにするためには、実行可能なあらゆる手段が尽くされなくてはならないとされている<sup>1)</sup>。あらゆる事態や不安を検討した上で「新型コロナウイルスの感染が懸念される状況におけるボランティア・NPO 等の災害対応ガイドライン」<sup>2)</sup>が策定され、2020 年 6 月 1 日に公開された。その方針として示されたのが以下の点である。支援はあくまで現地の意向に配慮すること、また、支援する場合は感染症に関する知識を持ち、適切な対策を行った上で支援を提供すること等が示された。さらに、支援に際し必要な知識を得るために新型コロナウイルスに関する研修プログラムも整備されることになった。

(基本方針)<sup>2)</sup>

1. 被災した地域への支援は、地元の意向に配慮することを前提に考える。
2. 支援は、被災した地域内での対応を中心に考え、原則として外部からの人的支援は遠隔での対応が主体となる。
3. 現地災害対策/行政等からの要請がある場合、現地での支援に必要なノウハウを持った支援者が被災地で活動を行うことがある。(災害の規模により、現地からの要請がない状況に陥った場合や、地域内の共助《助け合い》の能力を超えた場合にも、現地入りを行う可能性がある)

### 3. 令和 2 年 7 月豪雨における災害ボランティア

2020 年 7 月 3 日～8 日の梅雨前線の停滞により、東日本から西日本にかけて大雨が降り、球磨川、筑後川、飛騨川等が氾濫、土砂災害が発生し被害がもたらされた。この災害による死者・行方不明者は 82 名、家屋被害は全壊 1,599 棟、半壊 4,351 棟に上った。被害を受けた地域では、7 月 6 日から漸次災害ボランティアセンターが開設された。ただし、新型コロナウイルスの拡大が懸念されたことから、ボランティアの募集は、県内のボランティアに限定された。7 月 13 日には、県外から派遣され熊本県の避難所の支援に携わっていた保健師が新型コロナウイルスに感染していたことが判明し、業務にあたった避難所にいた避難者が PCR 検査を受けることになった。検査の結果陽性となった人はいなかったが、被

災地では医療体制が十分でないこともあり、支援者に対する被災者の不安が示された。7月14日に熊本県知事により「新型コロナウイルス感染症の感染が拡大している地域からの受入れに不安を感じている地元の皆様の気持ちを大切に、まずは県民の皆様の御協力をお願いしたいと考えています」と、県内の支援で対応するという意向が示された。

このように県外からの支援は規制されたものの、その一方で県内ボランティアによる支援活動を活発にするために、熊本県による被災地へのボランティアバスの運行が始められた。とはいえ、被害規模に対しボランティア数は少なく、ボランティア不足が懸念された。そのため、熊本県域におけるボランティア団体ネットワークの事務局を担う「くまもと災害ボランティア団体ネットワーク(KVOAD)」は、7月27日に「熊本県外から災害支援のために来県された団体および今後來県予定の団体の皆様へ」という文章を発表し、熊本県内の市町村や社会福祉協議会等からの要請が出された場合は、新型コロナウイルスを持ち込まないという前提のもと、必要な措置をとり活動に従事して欲しいことが伝えられた。熊本県において、7月7日～11月20日にボランティア・センターに登録し活動したボランティア数は47,027人に上る<sup>3)</sup>。県内において活発なボランティア活動が展開されたものの、ボランティア数は、2019年台風19号が196,740人<sup>3)</sup>、平成30年(2018年)7月豪雨が263,651人<sup>3)</sup>であったのに比べ少ない。

#### 4. オンラインを活用した情報共有会議

新型コロナウイルスの感染拡大がもたらした変革の一つが、オンラインを活用した支援団体間の情報共有会議の開催である。熊本県では、2016年の熊本地震以降、県域で活動を展開するボランティア団体による支援ネットワークが構築されており、その事務局機能を担っているKVOADは、熊本地震から現在に至るまで継続してボランティア団体、行政等の参画による支援情報共有会議「火の国会議」を実施している。令和2年7月豪雨による被害の発生を受け、7月7日の「火の国会議」において対応を協議し、翌8日より「火の国会議(豪雨災害版)」を開催した。火の国会議は、オンラインで配信され、県外からもアクセス可能であり被災地の状況や支援ニーズが県外のボランティア団体とも共有された。同様の情報共有会議は、福岡県、大分県においても県域でのネットワーク構築に取り組む中間支援組織により行われた。このような、ヴァーチャル空間を利用した情報共有が行われるのは初めてのことであった。

#### 5. 被災地復興における外部支援の役割について

以上に述べたように、新型コロナウイルスの拡大が懸念される状況において、ボランティア団体間で協働して対策を検討するということが、また、その後発生した令和2年7月豪雨では、被災地の状況や支援情報がオンラインにより被災地外とも共有されるというように従来になかった取り組みがみられた。とはいえ、被災地で活動する災害ボランティアの数

は十分ではなかった。さらに、令和2年豪雨の被災地だけでなく、2019年の台風19号・15号の被災地や2018年（平成30年）7月豪雨の被災地のボランティア活動も停止した。これらの被災地では、農業支援、仮設住宅のコミュニティ形成支援など復旧・復興のためのボランティア支援が求められているにもかかわらず、支援を提供することが難しい状況となった。

このように外部からの支援が制限されることにより懸念されるのが、被災者の生活再建の遅れである。災害ボランティアが担う役割としては、第一に、被災家屋の土砂除去・清掃活動のように物理的に被災者の生活を支援すること、第二に、被災者の個々のニーズに寄り添ったきめ細やかな支援を提供することがあげられる。このうち前者については、自宅が浸水被害・土砂災害を受けた場合、自宅を清掃し土砂を除去するのは被災者自身である。とはいえ、大規模な被害を受けると本人のみで清掃作業を行うことは容易ではない。このような被災家屋への支援を担っているのがボランティアである。そのため、ボランティアの数が足りないと復旧により多くの時間を要することになる。また、後者についても行政は「生活再建支援制度」という制度を設けてはいるものの、災害により生活基盤に被害を受けた人に対し、被害の程度に応じた支援金を提供することを定めているのみである。被災者一人ひとりのニーズに寄り添った支援の担い手としてボランティアの果たす役割は大きい。

このように被災者の生活再建支援の核となる災害ボランティアであるが、その基本となるのが、人と人との「つながり」である。「つながり」は、人が日常生活を営む上で最も重要な要素である。人類の発展の歴史をたどると、人は集落を形成し、共同生活を営む過程において人と人との「つながり」を構築してきた。災害をきっかけとしたボランティアの「つながり」は、これまで発生した災害においても被災者の生活再建を促すうえで重要な役割を果たしてきたが、それが感染拡大のリスクを懸念するが故に失われようとしている。県外からの支援であっても、支援者がPCR検査を受け、健康に配慮した行動をとり、必要な対策を行うのであれば、支援活動の展開は可能である。人道憲章が定めるように、被災者には支援を受ける権利がある。被災者の早期の生活再建を実現するためには、災害時の「つながり」構築の機会を限定するのではなく、適切な対策を講じた上で支援が求められる。

#### 【参考文献】

- 1) スフィア・プロジェクト，スフィアハンドブック：人道憲章と人道支援における最低基準，2018。  
[https://jqan.info/wpJQ/wp-content/uploads/2019/10/spherehandbook2018\\_jpn\\_web.pdf](https://jqan.info/wpJQ/wp-content/uploads/2019/10/spherehandbook2018_jpn_web.pdf)
- 2) JVOAD，新型コロナウイルスの感染が懸念される状況におけるボランティア・NPO等の災害対応ガイドライン，2020。

<http://jvoad.jp/wp-content/uploads/2020/05/5482e1b5867b2d7a531066d890ad0720.pdf>

- 3) 全国社会福祉協議会, 被災地支援・災害ボランティア情報

<https://www.saigaivc.com/data-katsudou/>