

コロナ禍における災害ボランティア活動

全国社会福祉協議会 全国ボランティア・市民活動振興センター長 高橋 良太

1. はじめに

災害ボランティアは、被災者を支援する取り組みであり、災害ボランティアセンター（以下、「災害VC」という。）はそうしたボランティアを被災者のもとへ届けるしくみである。災害VCでは、被災者の支援ニーズを受け付け、また、ボランティア希望者を募集し、マッチングすることで、被災者支援に結び付けている

近年、全国各地でたくさんの災害が発生しているが、社会福祉協議会（以下、「社協」という。）では、そのたびごとに災害VCを設置し、被災者の生活再建に向けた支援にあたっている。コロナ禍においても、災害VCでは新型コロナウイルス感染症の感染拡大を防止しながら、支援を続けている。

ここでは、災害VCを運営する社協の組織や災害ボランティア活動の概要、これまでの災害VCの取組を概観したうえで、コロナ禍における災害VCの運営実態と課題を紹介したい。

2. 社協の組織と災害ボランティア活動

（1）社協とは

社協は日本のすべての市町村、政令指定都市の区、都道府県に1つずつ組織され、全国段階に全国社会福祉協議会（以下、「全社協」という。）が設置されている。市町村、政令指定都市の区の社協は一括して「市区町村社協」と呼ばれ、全国に1817存在する（令和4年4月1日現在）。それら市区町村社協を広域に連絡調整する「都道府県・指定都市社協」の数は67である。

社協は、社会福祉法に地域福祉を推進する団体として位置付けられ¹、それぞれの社協は別個の社会福祉法人格を持っている。「協議会」という名の通り、社協は地域の住民（組織）、ボランティアや民生委員・児童委員、社会福祉事業経営者、行政機関、さらには福祉や保健、医療、教育、労働、企業など幅広い分野の個人や団体により構成されている。

社協の使命は、「地域福祉を推進する中核的な団体として、地域住民及び福祉組織・関係者の協働により地域生活課題の解決に取り組み、誰もが支え合いながら安心して暮らすことができる『ともに生きる豊かな地域社会』づくりを推進すること」²である。社協活動の特徴は、住民のニーズを把握し、そのニーズに立脚して活動を進めること、一人のニーズから地域全体の課題を考え、住民と一緒に問題解決に取り組むこと、幅広い公私の福祉関係者、多分野と連携・協働するプラットフォームの役割を果たすことと整理できる

社協は他の社会福祉法人と同様、評議員会、理事会等の機関のもと、会長（理事長）、常

務理事といった業務執行理事を置き、事務局長を筆頭とする事務局を構成している。事務局はおおむね法人経営部門、地域福祉活動推進部門、相談支援・権利擁護部門、介護・生活支援サービス部門の4部門制を基本とするが、組織規模や地域特性等によって、必ずしもそうになっていない場合もある。

市区町村社協の職員総数は13万5285人である（平成30年4月1日現在）。事務局長含め数人の社協から、1000人を超える社協まで、その規模はさまざまとなっている。

（２）社協における災害V Cの取組

ア 災害V Cの起源と歴史

災害ボランティア、あるいは災害V Cの起源は、1995年の阪神・淡路大震災にさかのぼる（表1）。当時、災害ボランティアという用語はなく、災害救援ボランティアなどと呼ばれていた。災害V Cについても、現在のように関連するマニュアルが整備されていたわけではなく、その時々、あるいはその場その場で被災者が必要とする支援を、ボランティアの協力を得ながら行っていた状況であった。

今でこそ災害ボランティアや災害V Cが広く認知されているが、社協が災害V Cを設置・運営することが一般に定着するのは、数々の風水害や地震を経た、平成16年の新潟県中越地震のころである。

表1 阪神・淡路大震災以降の主な災害とボランティア数

発生年	名称	ボランティア数 (概数)
平成7年	阪神・淡路大震災	137.7万人
平成9年	ナホトカ号海難事故	27万人
平成12年	鳥取西部地震	5千人
平成16年	台風第23号	5.6万人
平成16年	新潟県中越地震	9.5万人
平成19年	能登半島地震	1.5万人
平成19年	中越沖地震	1.5万人
平成21年	台風第9号	2.2万人
平成23年	東日本大震災	154.5万人
平成26年	広島豪雨災害	4.3万人
平成28年	熊本地震	11.8万人
平成29年	九州北部豪雨	6.4万人
平成30年	平成30年7月豪雨	26.3万人
令和元年	台風第15号、第19号	21.6万人

※阪神・淡路大震災以外は災害V Cを通じて活動したボランティア数

イ なぜ社協が災害V Cに取り組んでいるのか

災害によって、地域住民はさまざまな生活上の困難を抱えることになる。特に高齢や障

害、困窮など、被災前から何らかの生活課題や福祉課題を抱えていた人や世帯は、被災によってその課題は一層深刻化する。さらに、被災前に支援が必要ではなかった人・世帯の中にも、被災によって新たに課題を抱える人・世帯が現れる。社会福祉法には、社協が災害VCに取り組むことは規定されていない。それにも関わらず、社協が災害VCを通じて被災者支援に取り組むのは、社協の使命である地域福祉の一環として、災害によって地域住民やその世帯が抱えることとなった福祉課題や生活課題に対応し、その解決を目指すからである。

また、社協が平時から、①地域を基礎に活動を展開している、②地域福祉を推進する団体としての機能・事業を有している、③全国的なネットワークを有している、といった組織の特性が、被災者支援に向かわせていると言える。

なお社協は、図1のように発災後の災害VC運営はもちろん、閉所後には災害復興センターなどとして被災者の生活支援や被災地の復興支援にあたり、さらに復興後には社協の本来の機能として、通常のボランティアセンターなどとして地域福祉活動等により支援にあたることになる。

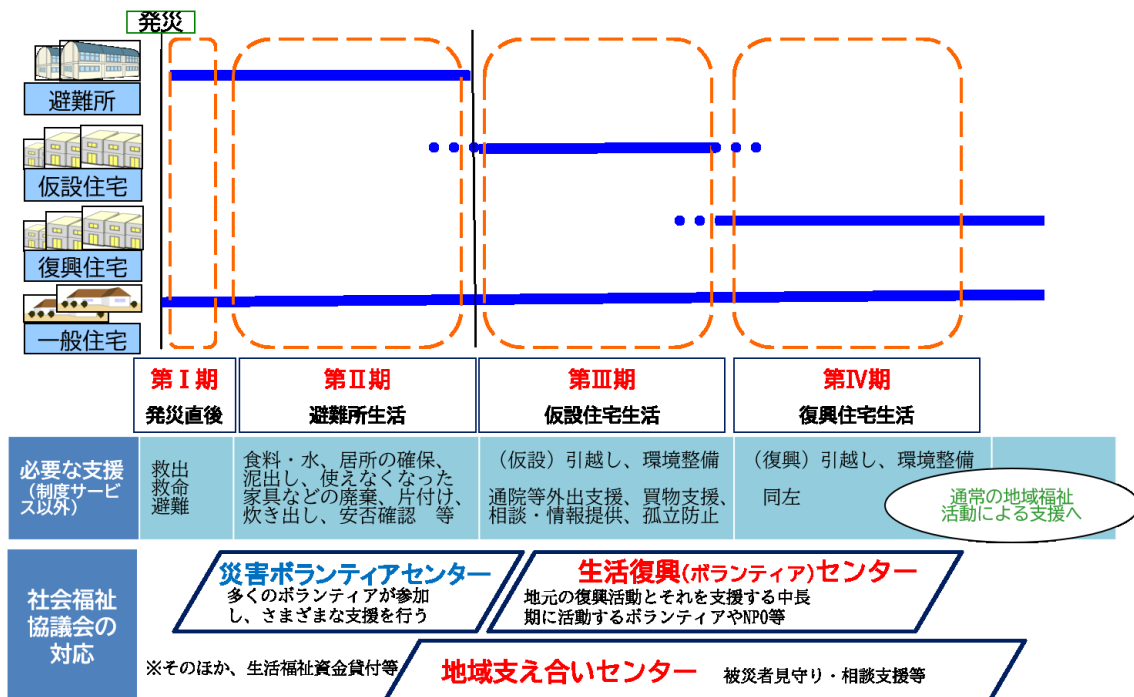


図1 被災者の生活のフェーズと災害ボランティアセンター等

出典：全社協地域福祉推進委員会「社協における災害ボランティアセンター活動支援の基本的考え方—全国的な社協職員の応援派遣の進め方—」(令和3年5月18日)

ウ 災害VCにおける活動の実際

災害VCは、「被災者中心」、「地元主体」、「協働」という三原則のもと、被災者の生活再

建に向けて、被災者それぞれの相談・困りごとを把握し、センターに集まったボランティアを被災した人につなげていく。概ね図2のような仕組みで運営されるが、災害の種類や被害の状況にあわせて最適化される。

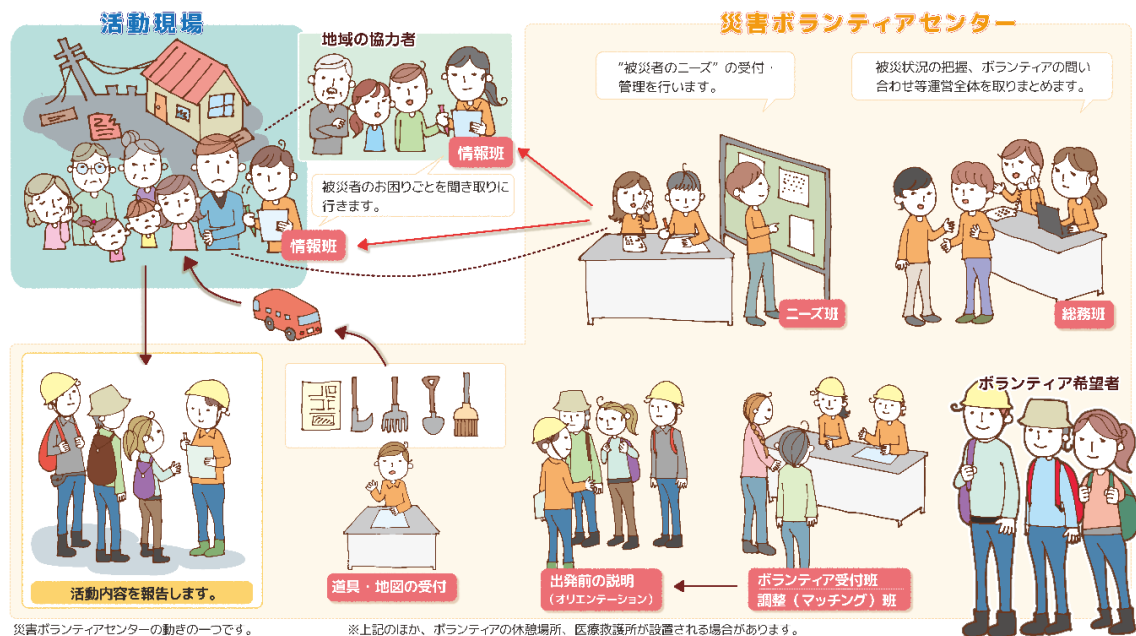


図2 災害ボランティアセンター運営の仕組み

出典：全社協「災害ボランティアセンター運営者研修」資料より

センターの運営は、社協職員を中心に、地域の様々な団体や個人の参加と協力により運営される。災害の規模が大きくなると集まるボランティア数も多くなり、例えば、令和元年の台風第19号の被災地の一つである長野市では、最も多い日で3000人を超えるボランティアが活動した。当然、災害VCの運営にも大勢の人員を要し、全国の社協が応援職員を派遣した。その数は613人で、派遣日数は延べ3,243人日に及んでいる（被災県内の応援職員の派遣は除く）³。

3. コロナ禍における災害ボランティア活動

(1) コロナ禍における災害VC運営に備えたガイドラインの作成

新型コロナウイルスの感染が全国的に広がりを見せ、緊急事態宣言が発令されるなか、政府の新型コロナウイルス感染症対策本部は、「新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針」を令和2年5月4日に変更し、業種ごとの感染拡大予防ガイドラインの作成を提唱した。これを受け全社協では、災害VCのガイドラインの検討を開始し、6月1日に、「新型コロナウイルス感染が懸念される状況における災害ボランティアセンターの設置・運営等について～全社協VCの考え方～」(以下、「全社協VCの考え方」という。)を取り

まとめて公表した。これは、コロナ禍における災害VCの設置・運営、ボランティアの募集・受け入れの基本的な考え方等を示したもので、この考え方をもとに、各都道府県・指定都市社協に対し、出水期に備えて、各県・市における災害VCの設置・運営方針等を速やかに策定するよう依頼した。

（２）コロナ禍における災害ボランティア活動の実際

コロナ禍において、最初に災害VCを設置し、支援にあたることになったのは、令和2年7月豪雨である。この災害による被害は全国39県に及び、多くの人的被害、住家被害をもたらした。災害VCは、特に被害が大きかった熊本県をはじめ7県28ヵ所で開設された。ここでは、この令和2年7月豪雨での災害ボランティア活動、災害VCによる活動がどのようなものであったのか、振り返りたい。

ア コロナ禍でも迅速に災害VCを設置

「全社協VCの考え方」では、コロナ禍における災害VCの設置について、「被災者ニーズに基づき、専門家等の意見を加え、行政と協議し判断する」「感染防止策を施しながら適切に運営するため、発災前に専門家等の意見を踏まえ市区町村行政と協議し必要事項を決定しておく」としている。

こうしたこともあり、例えば、7月4日に球磨川が氾濫した熊本県では、6日に県社協が、また7日に八代市社協が災害VCを開設した。各地では、発災から数日で、災害VCの設置をおおむね完了している。

また、7月6日からの断続的な雨により市内各地で内水氾濫が発生した福岡県久留米市では、雨がやんだ8日に社協職員が現地調査を実施したところ、多くの被害が確認されたことから、翌9日に災害VCを開設した。「全社協VCの考え方」や全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）のガイドライン⁴を参考に、コロナ禍における災害VC運営マニュアルを作成していたため、スムーズに準備が進み開設できたという。

このように災害VCの開設は、コロナ禍においても迅速に行われたと言える。

イ ボランティアの募集範囲の制限

ボランティアの募集範囲については、コロナ禍前と大きく異なることとなった。

「全社協VCの考え方」では、①被災地域にウイルスを持ち込む恐れ、②被災地域からウイルスを持ち帰る恐れ、③被災者やボランティア同士の接触により感染を広める恐れがあることから、当初、広域に大勢のボランティア参加を呼びかけることはせず、当該市区町村域などの制限を設けてボランティア募集を行うことを提案した。このため、ほぼ全ての災害VCでは、その募集範囲を被災市町村内あるいは県内に限定することとなった⁵。

この災害では、ボランティアの募集範囲が制限されたのにも関わらず、全国で48,016人

のボランティアが活動した。その約 8 割が熊本県民による活動で、その数は 38,722 人にのぼる。熊本県では、知事による県民に向けたボランティア協力の呼びかけや、県や近隣の市などからボランティアバスの運行もしたことで、多くの県民が被災地に駆けつけた⁶。

ウ 県を超えた社協による応援職員派遣の実施

被害の大きかった熊本県内の八代市、人吉市には、県を超えて社協職員の応援派遣を実施した。八代市には、7月31日～9月20日まで、継続して3～4人の社協職員を九州ブロック、中国ブロック、四国ブロックが分担しながら派遣した。人吉市社協には、隣接する宮崎県内の市町村社協から、7月23日～8月31日まで、4人が継続的に派遣された。また、熊本県社協の支援のため、九州ブロックでは、7月22日～8月31日まで、1～2名の県社協職員を派遣し、常駐した。

応援職員派遣の実施にあたって全社協は、「社協職員の被災地応援派遣における新型コロナウイルス感染予防対策ガイドライン〔第1版〕」（7月15日）を発出し、応援派遣の際の遵守事項を各社協に徹底した。

エ ICTの活用等感染拡大に配慮した災害VC運営

コロナ禍では、災害VCにおけるICT活用が大きく進むこととなった。

「全社協VCの考え方」をより具体化した、「新型コロナウイルスの状況下における衛生に配慮した災害ボランティアセンター運営上の留意点」（全社協 2020年7月15日）では、感染及び感染拡大リスクの低減のため、不特定多数のボランティアが参集して密になる状態を作らないようにWEBによる事前申込制等の採用を呼び掛けた。すると、GoogleフォームやLINEなどで事前登録フォームを作成し、ホームページやフェイスブックに掲載する災害VCが多く現れた。

令和元年房総半島台風で初めて導入されたボランティア保険のWEB加入についても、この災害で活用が進んだ。

また、久留米市災害VCのように、当日のオリエンテーションは密になりやすいと判断し、フェイスブックに活動上の注意事項を知らせる動画を掲載したところもある。

オ ボランティアに対する感染拡大防止の呼びかけ

全社協では、「ボランティアの皆さんへ～活動にあたっての衛生配慮にかかわるガイドライン～」(2020年7月15日)を公表し、被災地に向かうボランティアに感染拡大防止を直接呼びかけた。熊本県でも、「被災地で活動する際の感染防止対策チェックリスト」を同日に公表している。いずれも検温等健康状態の確認、マスクの着用、手洗い・手指消毒の徹底、対人距離の確保といった基本的な感染予防対策の実施が内容となっている。こうした取り組みを重ねたこともあり、災害VCにおける集団感染はこれまでのところ報告され

ていない。

(3) コロナ禍における災害VC運営の課題

ア ボランティアの募集範囲について

災害ボランティアの募集範囲が、多くの場合、県内あるいは市町村内に限られたことについて、『ボランティア呼べない』 コロナ禍、自力で片付け（日本経済新聞 2020年7月8日）、「豪雨被災地ボランティア足りない コロナ禍で県内限定、国道も寸断」（西日本新聞 2020年7月14日）、「ボランティア 募集の半数 長雨、コロナ…片付け進まず」（読売新聞 2020年7月14日）など、被災者ニーズに対するボランティアの不足を指摘する報道が相次いだ。一方で、ボランティアの受け入れについて「県内に限定すべき」「どちらかといえば限定すべき」といった声が合わせて7割であったように、感染リスクの不安を抱える住民が多かったのも事実である（令和2年7月29日付熊本日日新聞「県内限定7割望む」）。

ワクチン接種が進んだ時期に起きた令和4年8月3日からの大雨による災害では、ボランティアの募集範囲を県内あるいは市町村内に限る災害VCが依然として多かったものの、中には県を超えて募集する災害VCも現れている。例えば、被害の大きかった新潟県の村上市と関川村の災害VCでは、より多くのボランティアの協力を得るため、8月20日より募集範囲を新潟県内に加え近接する5県（山形県、福島県、群馬県、富山県、長野県）に広げた。また、青森県五所川原市と鱒ヶ沢町の災害VCは、開設当初より、ワクチン接種あるいは陰性証明の提示を条件に、県内外を問わず全国からボランティアを受け入れている。

「全社協VCの考え方」は、コロナの感染状況に応じて順次改定しているが、令和4年3月22日版では、「災害ボランティアの募集範囲、災害支援活動に専門性を持つNPO等の受け入れについては、新型コロナウイルスの感染状況、被災者のニーズや意向、国のワクチン・検査パッケージ制度の内容等を踏まえ、市区町村行政や都道府県行政と協議した上で、決定する」としており、今後も、こうした考え方に従い、災害VCごとに検討すべきと考える。

イ 社協による応援派遣について

「全社協VCの考え方」（令和4年3月22日改定版）では、社協による応援派遣について「被災市区町村社会福祉協議会は、応援職員の派遣が必要な場合は、躊躇なく派遣要請を行う」ことを追記した。こうしたこともあり、令和4年台風第15号においては、静岡県社協からの要請に基づき、大きな被害が発生した静岡市の災害VCに、10月3日より、関東A・Bブロックの社協から各10人、応援派遣が実施されている。令和2年7月豪雨の際には、やや抑制的であったが、新型コロナウイルス感染症への理解が進み、また、ワクチ

ンが普及したことにより、迅速な派遣要請につながったものと考えられる。

ウ 災害 V C 運営の I C T 化の推進について

コロナ禍において、ボランティア希望者の事前登録や受付、活動者の管理と活動者数の集計、支援対象者情報および支援記録の管理と共有、支援者間の情報交換など、災害 V C 運営の I C T 化が進んだ。これにより災害 V C の運営の効率化だけでなく、被災者の効果的支援に威力を発揮することが明らかになってきている。

ただ、現時点で、災害に備えてそうしたシステムを導入している社協は 10 数県・市とわずかであり、全国共通のシステム開発とその運用、またシステム整備のための公費の確保が課題となっている。

全社協においては、今後、都道府県・指定都市社協等の協力を得ながら、共通システムの開発、必要な予算確保のための国・自治体への要望等を行っていくことが求められている。

4. おわりに

コロナ禍における災害発生時は、被災地外からの支援が困難なことが明らかになった。今後発生が予測される南海トラフ地震、首都直下型地震など巨大災害発生時においても、同じように被災地外からの支援が困難となることが想定される。

このため、全社協では、社協と地元関係者主体による「協働型災害 V C」体制の一層の強化を、都道府県・指定都市社協に提案するなど、その取り組みを進めている。具体的には、災害 V C 運営に係る担い手の養成研修を見直し、福祉関係団体やボランティアグループ、NPO、専門職組織、大学生、地域関係者、社協職員などの研修受講者等を対象とした災害 V C 運営の実務者研修を開発し、全国での普及に着手し始めた。

地域の関係者が我がごととして災害 V C の運営あるいは災害ボランティア活動に主体的に参加できるよう、今後も取り組みを進めていきたい。

-
- 1 社会福祉法の第 109 条に市区町村社協、第 110 条に都道府県社協、第 111 条に全社協が規定されている。
 - 2 全社協地域福祉推進委員会、市区町村社協経営指針、令和 2 年 7 月（第 2 次改定）
 - 3 社協では、「社協における災害ボランティアセンター活動支援の基本的考え方—全国的な社協職員の応援派遣の進め方—」（全社協地域福祉推進委員会 2013 年 3 月 25 日策定・2021 年 5 月 18 日改定）に基づき、災害支援対応のための社協職員による応援職員派遣を、全国を 8 ブロック（北海道・東北、関東 A、関東 B、東海・北陸、近畿、中国、四国、九州）の協力により行っている。台風第 19 号の支援では、九州ブロックを除く、7 ブロックからの支援を行った。
 - 4 「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」（JVOAD 2020 年 6 月 1 日）
 - 5 福岡県大牟田市災害 VC では、「有明圏域定住自立圏」（福岡県大牟田市、柳川市、みやま市、熊本県荒尾市、南関町、長洲町）を範囲とし、県域を越えたボランティアの募集を行った。また、人吉市災害 VC では、より多くのボランティアの協力を得るため、発災後およそ 4 カ月を過ぎた 11 月 1 日から、県内に限定していたボランティアの募集範囲を九州在住者に広げている。
 - 6 熊本県が令和 3 年度にとりまとめた「令和 2 年 7 月豪雨における災害対応の振り返り」によると、県が運行したボランティアバスは、7 月 17 日から 10 月 2 日までの間に、89 便・162 台にのぼり、延べ約 2,300 人のボランティアを運んだとされる。

【参考文献】

月刊『ボランティア情報』（令和 3 年 5 月号） 全社協全国ボランティア・市民活動振興センター