

災害時のための 市民協働 東京憲章

～災害が起きた後の「いのち」と「くらし」を守る支援活動のために、
平時からボランティア・市民活動がめざすもの～



■ 一人ひとりの「いのち」と「暮らし」を守る

近年では、災害が発生すると、多くの方が「私たちに何かできることはないか」と、災害ボランティアとして支援に駆けつけることが一般的になってきました。個人だけでなく、様々な団体が多種多様な支援活動を行う様子もみられます。これらの動きは、被災者にとってとても大きな力となり、被災者が暮らしを立て直していく中で大きな助けとなってきました。

このような動きがある一方、被災地に足を運び、被災者の声を伺うと、被災者の困難は複雑で多様で、苦しみは重く、円滑に生活再建に移行できる人と、そうでない人の差が大きくなっていることを実感します。日常は崩れ去り、困難の終わりが見えない中で、何をどのようにしていけば良いのか悩み、苦しみ、誰も声をかけてくれる人がおらず一人で孤独な想いをする被災者が多くいます。特に、普段から社会の中で弱い立場にある人たちは、避難生活の中でさらに苦しい生活を強いられ、助かった命が「災害関連死」として亡くなる現実もあります。

東京には多様な人が暮らしています。多様なライフスタイルがあります。そして、多様な価値観・考え方があります。この一人ひとりの違いを、災害時にもお互い大事にしあえる関係をどのようにすれば築くことができるでしょうか。

今後、東京では大きな災害が発生することが確実とされています。大規模な災害として、首都直下地震や江東5区大規模水害などが想定されています。その時、どのようにすれば被災者の「いのち」と「暮らし」を守れるでしょうか。私たちボランティア・市民活動団体に何ができるでしょうか。

この東京憲章は、これまでの災害から得た様々な教訓・反省から生まれたものです。東京にある様々な団体が、災害時のことを平時（※）からともに考え、顔の見える関係や気兼ねなく意見交換ができる関係を築くことで、災害が発生した時には、お互いの役割を認識し合い、共感し合いながら、多様な被災者を支援するという共通の目標に向けて取り組むことが出来る、そんな情景を思い浮かべながら、この東京憲章を作成しました。過去の災害で被災された方々の声と、支援者の声をもとに、平時に東京で何をしなければいけないのかを一人でも多くの方と考え、取り組みを進めていくために東京憲章を定めます。そして、私たちはこの憲章のもと、未曾有の災害対応に向けて、共通の目標を確認しあい、力をあわせてともに立ち上がる仲間を求めます。

※平時…災害が起きる前の「災害に事前に備える時期」として使用しています。災害が起きていない「いつもの日常」が、災害に向けて備える時期とも言えます。

■ 東京での来たる災害に備えて

□ 激甚未災地として過去の災害を東京の明日へつなぐ

東京では戦後（高度経済成長以降）、日本全体を揺るがすような大規模災害はまだ発生していません。そして、被災者支援や防災・減災に関するガイドラインや教訓は、大規模な災害を経験した被災地域から発せられることが多く、東京のように大規模災害が発生していない地域からの発信は、ほとんどなされていない現状にあります。

激甚未災地域である東京で憲章を作成し発信するということが、それは、過去の被災地での出来事や被災者からの発信を重く受け止め、私たちが未来へバトンをつなぐ受け手であると考えているからに他なりません。たとえ大規模な被災経験がなくても、被災地の困難や痛み、そして喜びに共感し、災害に立ち向かう市民社会を構築していく姿勢を発信したいと考えています。

□ これまでの東京での被災経験・支援経験を次につなげる

激甚ではないものの、東京でも近年、幾つかの災害を経験しています。2000年三宅島の噴火災害、2013年大島の台風26号土砂災害、2019年台風15号・19号による風水害などです。また、東日本大震災では、多くの方が東京に避難され、そこへの支援経験もあります。そして、他県で発生した災害に対しても、都内の様々な市民活動団体が支援を行ってきています。

これらの取組みから得られた教訓は多くあります。例えば、普段からのつながりが災害時の支援に活かすこと（2013年大島土砂災害、2019年台風19号）、より多くの団体が協働することで大きな支援が民間の力で可能となること（2000年三宅島噴火災害、2019年台風19号）、災害からの復興は長期にわたること（2011年東日本大震災）などです。これらの災害の支援経験から得た一つひとつの気づきと学びを、次につなげていくことを目指しています。

表 東京で発生した災害とそこから得られた教訓（一部）

西暦	災害	災害から得られた気づき
2000年	三宅島雄山噴火災害	東京都内の様々な団体（企業・労働団体、協同組合、社会福祉協議会、学校、NPO、専門家団体等）がつながることで全島避難となった島民に様々な支援が実施できた。
2011年	東日本大震災	東北で被災・被害にあった方が東京に多く避難した。震災から10年が経過しても避難者の課題は様々で苦難は重く、今後も長期にわたって継続することが予想される。
2013年	伊豆大島土砂災害	災害ボランティアセンターを設置・運営した大島社会福祉協議会が、平時から島民との信頼関係を築いていたことから、被災者のニーズ把握が非常に円滑に行われた。
2019年	令和元年 台風15号・19号	大きな被害があった八王子を支援するため近隣市町の社会福祉協議会が自発的に八王子市社会福祉協議会の支援に入るようになった。普段から近隣市町の間で災害の情報交換を行い、合同で訓練等を実施していたことが大きく影響した。

□ これまでの東京の取組みをさらに発展させるための東京憲章

東京では、この憲章を作成する以前から、様々な団体による防災・減災の取組みや被災者支援活動が実施されてきています。勉強会や研修、訓練、イベント、啓発のための冊子作りなど、多岐にわたる活動が行われてきました。それぞれの地域で様々な団体による着実な取組みが、今後も継続して進められていくことが重要であると感じています。

一方、2011年の東日本大震災や、日本全国で発生し大規模化している水害を踏まえると、首都直下地震や江東5区大規模水害において多くの市民の「いのち」と「くらし」を守ることは難しいのではないかと、という指摘もされています。それぞれの団体がこれまでの取組みを継続することに加え、新たに団体同士が連携・協働していくことが求められてきています。

東京の地に関わるそれぞれの団体が、共通の目標に向かって連携・協働をする、その共通認識を示すものとして、この憲章を作成しました。

以上のことから、東京で暮らす私たち一人ひとりの「いのち」と「暮らし」を守り、来たる災害に備えるべく、災害時に拠り所とする姿勢や考え方、そして、そのために平時に取り組む内容を憲章として、まとめました。

■ 私たちが大事にしたい2つの視点 — 多様性と平時の取組み

1 一人ひとりが持つ多様性へのまなざし

私たちが大事にしたい視点、それは一人ひとりが持つ「多様性」です。東京には多様な人が住んでいます。高齢者、子ども、障害のある人、一人暮らしの人、多世代家族の人、大学生、他県出身者や外国人、多様な性や多様な宗教の信仰がみられます。また、東京には大都市部もあれば農村部や島嶼部もあります。本当に多種多様な人や住まいなどによる暮らしがあります。この一人ひとり違う暮らしが、災害が起きたあともできるだけ継続されることを目指します。例えば、過去の災害では、次のような声が聞かれました。

- ・男女別の仮設トイレしかなかったため、性的マイノリティ（LGBTQI）の一つであるトランスジェンダーの避難者は、強い抵抗感や精神的な苦痛を覚えながら使用するしかなかった。
- ・公園が災害ゴミ置き場や支援物資の車両置き場になり、子どもたちが自由に遊べなくなりました。そのため肥満の子どもが増え、子どものストレスが増加した。
- ・定年退職後、友人たちと公園で話をしたり散歩をしたりすることが生きがいとなっていた人は、避難所生活の中で行くところも、することもなくなりました。
- ・宗教上、食べられるものが制限されている人が、炊き出しに食べられない食材が入っていたことから食事をとることができなかった。

災害による物理的な被害もある中、発災前と同じく暮らしをそのまま継続することはもちろん難しいものの、多様性を理解し尊重し合うこと、多様なニーズがあることを理解し支援することで、ずっと暮らしやすくなることがあると考えます。

同時に、言葉にはしにくい、また、見た目には分かりにくいものも含め、「多様な人々」にはすべての人が含まれるといえます。すなわち、すべての人がそれぞれ尊重されるべき存在であると考えます。

また、次項に記述するように、これらの課題は災害時だけ出てくるものではなく、普段からあるものです。人々のもつ多様性を一人でも多くの方が、平時から知ることにより、災害時にも様々な多様性を配慮しあうことを可能にすると考えています。

2 平時の取組み

これまで被災地での支援活動に関わった人たちから、「災害が起きてからでは、できることが限られる」と、支援の限界に悔やむ声が何度も聞かれました。様々な被災地や災害の検証の中でも繰り返し言われているように、「平時の課題が災害時に大きく現れる」ことがそれらの声の背景にはありました。

例えば、障害のある人たちが、災害時に避難所で「障害者だからと言って、あなただけに配慮はできない」と言われ、避難所を後にしたという事例は、災害時の過酷な避難所の状況を物語る出来事の一つです。しかし、そこからさらに読み取れるのは、平時からその地域で「障害がある」ということが十分に受け入れられていないということ、また、避難者の中に障害者がいるということが想定されていなかったということではないかと考えます。さらに、女性だけが日々3食の炊き出し（食事作り）を担って疲労困憊に陥ったケースや、着替えや洗濯などの面で女性に配慮した避難所環境や物資支援が行われなかったケースもよく聞かれます。これらも、災害前に避難所について話し合われていた会議に女性が参画していない状況があったなど、平時から女性に配慮する視点を疎かにしてきたからではないかと考えます。

私たちは、これら平時の様々な格差や差別、社会構造の中に被害を拡大させる要因があると考えます。災害時の様々な困難をできるだけ少なくするため、平時から格差や差別を無くすべくお互いを理解しあう機会を増やし、災害時の対応力を上げること、また、互いに配慮しあう視点を持ち、寄り添いの関係性を拓いていくことを目指しています。

■ 平時・災害時の共通の基本方針

被災者の「いのち」と「くらし」を守るため、上の2つの視点、すなわち、多様性へのまなざしを持つことと、平時と災害時は一体であるということをもととし、私たちは次のことに取り組みます。この「市民協働 東京憲章」を手にする一人でも多くの方々と、平時から一体となって取り組みを進めていきたいと考えています。

1 被災者一人ひとりの尊厳を尊重します。

- 私たちは、被災者一人ひとりの尊厳を尊重します。「一人ひとりの尊厳」とは、その人がその人らしくいること自体が尊ばれることです。このことは普段から守られるべきものであり、災害時にも私たちはこのことを第一に考えます。
- 「一人ひとりの尊厳の尊重」は、自分だけが良ければよい、という考えでは実現が困難です。災害時には食事やトイレなどをはじめ、様々な制限や不便なことが増えます。そのような状況におかれても、自分のことだけでなく目の前の人や周囲の人のことを思い、声をかけ、支え合うことが一人ひとりの尊厳の尊重につながると考えています。
- そして「尊厳」は人によって異なります。その人自身が「私らしい」と思うことが人によって違うのは当然であるからです。尊重する尊厳が人によって違う、つまり、尊厳は多様であることを意識し、私たちは被災者一人ひとりの声を聞きながら支援活動に取り組みます。
- 同時に、被災者は支援されるだけの存在ではなく、復興に向けて歩みを進める主体であると考えます。避難生活の中でどのようなくらしをしたいのか、どのような生活再建を望むのか、被災者自身が考え様々な人たちと意見を交わせるよう、支援者は、被災者本人が課題解決の主体になることを常に意識することが大事であると考えます。私たちは、これらのことを支援活動の中心に据えて支援に取り組みます。

- また、被災者同士のつながり作りにも取り組みます。被災者の気持ちはそれぞれ違うことは当然ですが、被災後の時間の経過とともに、他の人との違いが被災者同士の軋轢や心情のもつれにつながる可能性があります。被災者同士が交流してつながりを作ることで、違いを認め合いながらも、心配し合う・励まし合う関係が築かれることを目指します。そして、同じ境遇に置かれている他者と関わることで、自分の境遇や被災体験を客観的に受け止め、受け入れていくことを助けるような場づくりに取り組みます。むやみに自分を卑下したり、自分の価値が低いものとみなしたりすることなく、被災者自身が自分の尊厳を尊重することにつながる場づくりに取り組みます。

◆そのため、平時には・・・

- ▲ 人々が持つ多様性を尊重することが、一人ひとりの尊厳を尊重することにつながるという考えをもとに取組みを進めます。多様な方の存在を知ることのできる取組み、または本人が参加できる防災・減災の取組みを実施していきます。
- ▲ そのために、私たちは多様な団体と連携して防災・減災の取組みを行います。普段、様々な活動を行っている団体同士が防災・減災をきっかけとしてつながりを作り、多様性の理解の幅を広げていくことを意識します。

みんなで作る日野の防災プロジェクト

- 日野市にある「みんなで作る日野の防災プロジェクト」では、日野市内の障害者施設、高齢者支援団体、外国人支援団体、環境系の団体、小学校校長会、青年会議所、日本赤十字社、民生委員児童委員、行政など多様な団体が参加し、様々な取組みを行っています。
- これまで各参加団体の情報交換、福祉施設への調査、自治会やPTA、保育園が行う防災の取組みの開催支援なども行っています。また、毎年、企画・実施している「日野市民でつくる防災・減災シンポジウム」には100名～200名を超える市民が参加しています。

2 支援や配慮が必要な方々に寄り添い、「いのち」と「くらし」を、みんなで支えます。

- 災害が発生すると、普段から支援や配慮が必要な方々の「いのち」や「くらし」が脅かされる場面が多く発生します。例えば、子どもたちが被災により様々な影響を受け、精神的に不安定になったり、障害のある人たちが避難所に行けないことにより数日間必要な物資がもらえなかったりする事例も多く発生しています。
- 支援や配慮が必要な方々は、いわゆる高齢者、障害者、子どもだけではありません。普段から社会的に支援や配慮が必要な方は本当に多くいます。全てではありませんが、これまでの被災地で支援や配慮が必要とされた方々を記します。

過去の被災地で支援や配慮が必要とされた方々の例

- **日常から移動・食事・入浴・コミュニケーション等で支援が必要な障害のある方々**
例えば、知的・発達障害、グレーゾーン、身体障害（視覚障害、聴覚・平衡機能障害、音声・言語・そしゃく機能障害、肢体不自由、内臓機能などの疾患による内部障害）、精神障害、摂食障害など
- **薬や症状に対応した専用物品がないと命すら危うくなる疾病等のある方々**
例えば、指定難病、指定難病外の難病、アレルギー（食物、吸入、接触）、化学物質過敏症、依存症など
- **教育や発育にも影響を及ぼす可能性のある子どもたち**
例えば、乳幼児、不登校・引きこもりなど
- **一人では様々な判断が難しい方々など**
例えば、独居高齢者、認知症、若年性認知症、知的発達障害など
- **普段から様々な情報にアクセスしにくい方々**
例えば、外国人、子ども、聴覚障害・視覚障害者、広域避難者など
- **その他、配慮が必要な方々**
LGBTQ（SOGI）、ペットを連れてきている方、宗教により食べられるものが制限されている方、生活困窮者、住居のない方、ひとり親家庭、DV・暴力被害者、犯罪被害者/加害者、事故後遺症、被災しながら支援をされている方、上記の親・きょうだいなどの家族、上記を複合的に抱える方など

- また、過酷な避難生活の中で支援や配慮がされない状況が続くと、最悪の場合、被災者が命を落としてしまうこともあります。これを「災害関連死」と言います。実は、近年の大きな災害では、この「災害関連死」が後を絶ちません。
- 私たちは、このような避難生活での過酷な状況を少なくするとともに、災害関連死を減らしたいと考えています。

災害関連死とは

- 災害関連死とは地震の揺れや津波、洪水等の直接的な被害により亡くなった方ではなく、その後の避難や避難生活、災害を起因とする医療・介護体制の不足などの理由による死亡を指します。死亡に至った経緯として、東日本大震災では「避難所で食べるものが少なくなって体力が落ちた」「ストレスだらけの生活になった」「水分を取らなかったため心筋梗塞になった」「病院が機能せず適切な治療を受けられなかった」などの報告が復興庁から出されています。
- 東日本大震災では3,700名以上の方が災害関連死で亡くなりました。また、2004年新潟県中越地震や2016年熊本地震では全体の死者のうち関連死の割合が7割以上を占めています。新潟県中越地震や熊本地震では、直接死よりも関連死のほうが圧倒的に多いのが特徴です。

- 支援や配慮が必要な方々の「いのち」「くらし」を守るには、本人の自助、行政による公助に加え、共助と言われる地域住民による助け合いやボランティア・NPOの関わりが欠かせないと考えています。

- 災害時は「みんなが大変だから」と言われ、必要な助けを求められなくなったり、本人が「私だけわがままを言ってはいけない」と声を出さなくなってしまう傾向があり、一人ひとりの多様性が大切にされていない「みんな」という集団が生まれがちです。一方、この「みんな」という集団が、一人ひとりの多様性に配慮できれば、支援や配慮が必要な方々の「いのち」と「くらし」を守ることができると考えています。
- 要配慮者への支援や配慮には、専門的な知識や技術を持っていなくてもできることが多くあります。例えば、高齢者に温かいお湯を勧めることで心筋梗塞を予防すること、子どもたちと遊ぶことでストレスを発散してもらうこと、避難所にある物資を障害のある人に届け栄養を確保してもらうことなどです。さらに「声かけ」そのものがその人にとって大きな励みになったり、呑みこんでいた声をあげるきっかけになったりすることもあります。
- ただし、一般市民だけで支援や配慮が必要な方々を長期的にサポートすることは現実的には困難です。専門職との連携ももちろん重要であり、必要であると考えます。本人や家族をはじめとして、専門職、他の支援団体、地域住民等を含めたみんなで知恵を出し合うことによって、支援や配慮が必要な方々の「いのち」と「くらし」を守ることにつながっていきます。

専門職とボランティア・地域住民との連携

- 2007年3月に発生した能登半島地震では、避難所において、保健師、栄養士、NPO・ボランティア、婦人会、地域住民による連絡会が開かれていました。そこでは、住民やNPO等から避難者の健康状態について情報提供があったり、逆に、保健師・栄養士からの助言などが得られたりする場となっていました。
- 例えば、避難所生活で野菜不足が課題にあげられた際には、関係者でローテーションを組み、野菜を入れた炊き出しが継続的に実施されました。

◆そのため、平時には・・・

- ▲ ボランティア・市民活動、地域活動等が、普段から支援や配慮が必要な方々との関わり持つことを大事にします。また、そのような関わりを持つ機会を作っていきます。

普段の取り組みを生かして被災者支援を実施

- 佐賀県武雄市の「よりみちステーション」では、2019年佐賀豪雨において普段実施している「子どもの居場所」を生かして、被災者支援活動に取り組みました。
- 「よりみちステーション」のある地域は、それほど大きな被害にはなりませんでした。いつも居場所を利用している子どもたちの臨時預かりや送迎などを実施。また、被害の大きな地域では後回しにされがちな親子支援として、他の子ども支援団体と協働で被災地域での子どもの居場所・遊び場づくりを行いました。

※様々なボランティア・市民活動については、以下のウェブサイトやお住まいの地域のボランティア・市民活動センターに情報が 있습니다。

○ボラ市民ウェブ (TVAC) <https://www.tvac.or.jp/>

- ▲ 多様な要配慮者の存在や必要な配慮について、ひろく市民が知る機会を作ります。

要配慮者との防災まち歩き「ユニバーサルウォーク」

- 荒川ボランティアセンターでは、子どもから高齢者、障害のある人たちなど、多様な人たちが防災のまち歩きをする「ユニバーサルウォーク」を実施しています。普段暮らしている街を、配慮が必要な人たちと一緒に歩くことで、様々な気づきを得られるプログラムになっています。
- 「低いブロック塀でも子どもや車椅子の人には危険なんだ」「この角を曲がる時、自分はいつも車の音の有無で安全かを判断していたんだ」など、プログラムに参加して初めて気づくことや意識することが多々うまれています。
- また、まち歩きの通過地点には、自治会役員が待機し防災倉庫を見せたり、消防署員が消化器の使い方などを教えたりします。街の中を歩きまわることで、必要な配慮に気づき、参加者同士が仲良くなることもできる取組みになっています。

- ▲ 地縁組織や様々な活動テーマを持つNPO・NGO、企業、当事者団体、行政や社協など立場や役割が違う人や団体が一緒に活動できる場を作ります。

東京YMCA「災害スタディ」

- 公益財団法人東京YMCA東陽町センターでは、近隣町会員、近隣企業社員、地域消防団員、区の防災課職員、社会福祉協議会職員等に声をかけて、「いざという時に助けてくれるのは近所の人」ということを基本に『災害スタディ』を実施しています。
- まち歩きをしながら地域の防災施設を確認し気づいたことを共有したり、実際の災害の経験談をもとに自分たちの地域でどのように活かせるかなどを話し合ったりする機会を設けています。参加する人は、上記のようないろいろな立場の違う人たちです。地域の様子を共有できるだけでなく、お互いの立場の違いや考え方の違いを理解できたり、自分たちができることを共有したりと、様々な気づきを得られるプログラムになっています。

- ▲ 支援や配慮が必要な方本人が企画に関わったり、意思決定に入ったりすることのできる場を作ります。

武蔵野市民社協における災害ボランティアセンター訓練

- 武蔵野市民社会福祉協議会では災害ボランティアセンター (VC) 訓練を実施する際、社協職員や国際交流協会、ボランティアセンター運営委員会、青年会議所、災害ボランティアグループ、大学ボランティアサークルの他、聴覚障害者や外国人も参加しています。
- 支援や配慮が必要な人たちも災害VCを利用することを想定し、意見・改善点をもらうことで、災害ボランティアセンタースタッフの対応を検証したり、センター内の案内表示や使用する書類などに「やさしい日本語」を取り入れています。

3 支援者は情報を交換し、そして、ともに支援活動に取り組みます。

- この「支援者」は、被災者支援に関わる全ての人や団体を指します。行政、社会福祉協議会、専門家の団体だけでなく、ボランティアや避難所運営に関わる町会・自治会、自主防災団体、ボランティアグループ、企業、青年会議所、学校（大学含む）、PTA、福祉施設・事業所、国際交流団体、協同組合、宗教団体、労働団体、専門家団体、NGO、当事者団体、非営利の様々な団体や人を含みます。いま、この冊子を読んでいるあなたとも、ともに支援に取り組みたいと思っています。

国際協力NGOによる様々な被災者支援活動

- 海外で国際協力、災害支援を実施してきた経験のあるNGOが、近年国内での災害支援活動を実施することが増えています。国内外の災害、人道支援を実施するネットワーク団体であるジャパン・プラットフォームは、2011年東日本大震災以降、国内での災害支援を実施しています。
 - その加盟団体であるピースボート災害支援センター（PBV）は、トレーニングを受けた職員やボランティアとともに、災害時には避難所の運営や、災害ボランティアセンターの運営に関わり、被災した家屋の清掃・保全、地域活動など、地元の関係者とともに包括的に支援を行っています。2020年7月、コロナ禍での豪雨災害では、地元自治体からの要請に対し人員を派遣し、熊本県球磨村の村外避難所運営を実施したり、人吉市を中心に被災地のコミュニティ再生を目的として公民館、集会所への備品提供なども実施しました。また、PBVが事務所を置く東京都新宿区との協働事業である「しんじゅく防災フェスタ」では、実行委員会、および運営事務局として、区内に住む様々な住民の方々や関係者とともに防災・減災を学ぶ取り組みを推進しています。
 - 難民を助ける会（AAR Japan）は、障害当事者やその家族等を中心とする障害者団体と連携し、被災地における障害のある人への支援活動を実施しています。発災直後より、平時から関係構築をしている障害者団体と被害状況に関する情報交換を行い、被災した障害福祉施設や障害当事者がいち早く日常生活を取り戻せるよう、緊急支援物資の配付や施設の修繕等を支援しています。また、東京都内において、品川区と災害時における協定を締結したり、各市区の社会福祉協議会と共同で防災イベントを企画・運営するなど、インクルーシブな防災・減災の取り組みを推進しています。
- 被災者支援に関わる人や団体に限らず、支援対象や支援内容もとても多様です。この支援の多様さも東京らしさの一つではないかと感じます。そして、それぞれの団体にはそれぞれ得意なことがあります。子ども支援が得意な団体、高齢者の傾聴が得意な団体、マンパワーとなる人的資源が豊富な団体、ITに強い団体、地域とのつながりが強い団体など、多種多様です。団体同士が互いに情報を共有し、その得意なことを重ねあわせた活動ができると、より多くの被災者に支援が届くと考えます。例えば、外国人支援団体が、在宅避難者に物資配布をしている団体に「物資配布と一緒に外国人向けの相談チラシを配布してもらえないか？」と働きかけるというようにです。

- 同じテーマ（子ども、外国人、炊き出し（食）、居場所など）同士で情報交換を行うことも、とても有用であると考えます。同じテーマを扱う他団体の支援プログラムや工夫などをすることで、自団体の支援活動がブラッシュアップされるだけでなく、災害時には、地域全体を抜け漏れなく、網羅的に支援していくことにつながります。どの地域にどのような支援が入っていて、どのような支援が足りていないのか、団体同士で情報を共有することで支援の把握につながります。このような場を平時から作っていきたいと考えています。
- 今既に被災者支援に関わっている団体に加え、さらに支援の輪を広げていくことにも取り組みます。災害時、「被災者のために何かしたいけど、何をしたらよいか分からない」という個人や団体も多くあります。このような個人や団体が円滑に支援活動につながる取組みを進めます。そして、被災地域のすぐ隣の区市町村にある団体に声をかけてみることも、支援の厚みや多様さを広げていく上でとても重要なアプローチであると考えます。これら広域でのつながり作りにも取り組んでいきます。

◆そのため、平時には・・・

- ▲ 地域内外の様々な団体同士の顔の見える関係、協働できる関係を作ります。また、広域でのつながり作りになり得る場に参加していきます。

北多摩南ブロック社会福祉協議会と難民を助ける会（AAR Japan）

- 三鷹市、狛江市、小金井市、調布市、府中市の5つの社会福祉協議会（社協）で構成される北多摩南部ブロックと難民を助ける会（AAR Japan）では、普段から災害に向けた情報交換と、合同の研修会やイベントの企画・実施に取り組んでいます。
- 平成29年の防災まちあるきの実施、小金井市民活動まつりへの合同出展を皮切りに、平成30年には合同研修会の実施、令和元年には食物アレルギーへの配慮を考える炊き出し訓練の企画もしました。炊き出し訓練は残念ながら新型コロナウイルスの関係で中止となりましたが、代替として食物アレルギー当事者団体を講師に研修会を行いました。
- 地域をベースとした社協と、広域で支援を行うNGOが普段から情報交換や合同での企画・実施に取り組むことで、顔の見える関係、協働の関係づくりを進めています。

- ▲ 被災者支援が目的ではない団体が、災害時のことを少しでも考えられるような機会や、考えるきっかけを作ります。

災害ボランティア活動連携ワークショップ

- 協同組合や労働団体、NPO、ボランティアグループ、青年会議所、専門家団体など、被災者支援を主な目的としていない団体が集い、災害が起きたときのイメージを共有する「連携ワークショップ」が行われています（主催：東京都災害ボランティアセンターアクションプラン推進会議）。
- ワークショップでは、例えば「被災地で炊き出しをしたら、あなたの団体はどんな協力ができるか？」という質問を投げかけ、団体同士で情報交換・意見交換します。「子ども食堂をやっているので、炊き出しをする場所を提供できる」「食材を日々扱っているので食材提供できる」など、普段の活動をベースにどのようなことができるかを考えイメージする機会とし、同時に、団体同士が連携することによって自団体だけではできない支援が可能になるということの気づきを得ることが目的とされています。

- ▲ 民間の団体と行政の連携・協働による防災・減災、また、災害時の支援のあり方を模索していきます。

東京都との連携・協働

- 東京で大きな災害が発生した場合、東京都と東京ボランティア・市民活動センター（TVAC）が「東京都災害ボランティアセンター」を設置し、市民活動団体も含めて協働運営することが定められています。
- 東京都災害ボランティアセンターを運営すべく、災害時の対応計画の策定を共に検討しているほか、東京都生活文化局、東京都総務局総合防災部、TVAC、市民活動団体等による災害に向けた意見交換の場が設けられています。

4 支援者となる方々へのサポートも重要な支援の一つとして取り組みます。

- 災害時に支援者となる方々をサポートすることも、非常に重要と考えます。災害時の現場は、ときに凄惨で、精神的に強いショックを受けることがあります（惨事ストレス）。このストレスにうまく対処できないと様々な後遺症を引き起こす場合があります。
- 強い使命感から、自分の限界を超えて支援活動を行ってしまったがために身体的・精神的に疲労し、いわゆる「燃え尽き症候群（バーンアウト）」になってしまう事例も多く発生しています。災害が発生する前に、災害時のストレス対応や災害への向き合い方について理解を深めておくことで、自身の対処能力を上げることができます。こうした機会を作ることも取り組んでいきます。
- 被災者でありながら、支援者として動かなければならない方がいます。自分自身や家族・知人等が被災し困難を抱えながらも、被災者のために支援活動や支援業務にあたらなければならない方々へのサポートが忘れられがちであることに留意し、特に配慮やサポートが必要であると考えます。例えば、次のような方です。

町会・自治会などの地縁組織のリーダー、民生委員・児童委員、地元の避難所運営者、NPO・ボランティアグループの方々、医療従事者、ライフラインや公共交通機関関係者、福祉施設職員、社会福祉協議会職員、行政職員など
- 避難所運営に関わる方々は、被災者から相談を受ける立場にならざるを得ず、被災者からの様々な怒りや不満、苦情、クレーム等を聞き、対応しなければならないこともあります。自分自身が困難に直面しながらもこれらに対応することは、精神衛生上、非常に大きな負担を負います。
- 私たちは、団体の業務として支援活動に当たる場合、団体として「職員への配慮（善管注意義務）」が求められることの周知に取り組みます。
- 災害時に支援者となる方々が、安心して支援活動ができる、周囲に相談できる、お願いができる、一人だけで支援を担わない、このような環境を作ります。

団体として、職員全員に「こころの健康診断」を実施

- 宮城県山元町の社会福祉協議会（社協）では、災害が発生した後、災害ボランティアセンターを立ち上げ、被災者支援活動にあたっていました。山元町に限らず、社協職員の中には、被災しながらも業務として支援活動に取り組まなければならない方もおり、非常にストレスフルな環境でした。
- そこで、山元町社協では、職員全員に「こころの健康診断」を行い、専門家による相談の場を設けました。自分は大丈夫、と思っている人ほどケアが必要な場合もあるので、半ば強制的に全員にこころの健康診断を受けるよう実施しました。

◆そのため、平時には・・・

- ▲ 災害時の支援活動は、支援者にとって精神的に大きな影響を及ぼすものであること、また、支援者へのケアの重要性を伝えていきます。

日本YMCA同盟の支援者へのリフレッシュプログラム

- 日本YMCA同盟では、阪神・淡路大震災のころから支援者のケアに注目し、取り組みを行ってきました。被災地で支援者が様々なストレスを受けることにより精神的なダメージを負い、支援ができなくなってしまう状況が見られたためです。
- そこで、日本YMCA同盟では、被災地の復興支援を行う民間団体スタッフ等を対象とし、宿泊型のリフレッシュプログラムを始めました。プログラムでは、支援者のケアとリフレッシュ両方を目指しています。トラウマ臨床などの専門家にも協力してもらい、スタッフの不安や悩みの共有、重い責任や負担を必要以上に負わなくてよいことを知るためのグループワーク、ストレスへの対処法の講習などを行っています。
- これらのプログラムには、これまで培ってきたYMCAの保養キャンプ等の経験・実績が活かされています。また、本プログラムは、日本NPOセンターとのパートナーシップにより、多くの民間NPO団体へと支援者のケアの重要性の理解を拡げています。

5 過去の被災の教訓から学び、平時・災害時の活動に活かします。

- 東京憲章自体が過去の被災の教訓を未来へつなげていくものであり、災害が起きる前に、この東京憲章を多くの人に読んで頂くことを目指します。
- 東京憲章に記しきれていない具体的な被災地での課題については、別途、学ぶ機会を作ります。例えば、次のような課題です。

- 被災地への物資支援の在り方
- 被災地での感染症対策
- ボランティアの受入れ方法、支援プログラムの効果的な実施方法
- 広域避難者への支援
- 支援団体の情報共有の在り方、行政との連携方策 など

- 一方で、これまでの災害はどれをとっても同じではなく、災害の種類やそれによる被害も違います。これから東京で発生する災害も、どのような被害になるか分かりません。過去の災害を参考としつつも、それに囚われすぎることなく、東京の特徴を生かして取り組んでいきたいと考えています。
- すなわち、東京に暮らす多様な人々や団体の存在を踏まえた取組み、そして、災害が発生した後だけでなく、災害が起きる前からの防災・減災の取組みを進めていきます。

◆ **そのため、平時には・・・**

- ▲ 多様な団体とともに、被災者の声を聞く場、支援の状況や課題・教訓を学ぶ場を設けます。

アクションプラン推進会議での勉強会の実施

- アクションプラン推進会議では、およそ3か月に一度の頻度で、災害や被災者支援に関わる勉強会を実施しています。2020年度は、新型コロナウイルスに関する課題や困難が多かったため、「新型コロナウイルス下における避難所での感染対策勉強会」「新型コロナウイルス下における被災者支援勉強会」を実施しました。
- その他にも、災害救助法、行政における災害ボランティア活動の推進、男女共同参画など、多様なテーマで勉強会を実施しています。

■ **東京憲章作成に至るまでのアクションプラン推進会議に関する動き（東日本大震災以降）**

年度	主な災害	アクションプラン推進会議の動き
2011年	東日本大震災	
2012年	九州北部豪雨	<ul style="list-style-type: none"> ◆4月に東京都が新たな被害想定を公表。9月に東京都地域防災計画が改定され、災害時に「東京都災害ボランティアセンター」を設置することを明記した。 ◆2013年2月にTVACが事務局となり、「東京都災害ボランティアセンター(仮称)の運営等に関する検討委員会」開催(～2014年3月)。
2013年	伊豆大島土砂災害	<ul style="list-style-type: none"> ◆伊豆大島土砂災害で、「伊豆大島支援 東京都災害VC」を都とTVACが設置。 ◆2014年3月にアクションプランがまとめられ公表される
2014年	広島豪雨災害	<ul style="list-style-type: none"> ◆第一期アクションプラン1年目 ◆2014年7月にアクションプランを推進する会議体としてアクションプラン推進会議が発足 ◆被災者支援・ネットワーク調整事業/災害VC設置・運営支援事業/被災情報・支援情報の収集と発信事業/人材育成事業の4つ柱で活動

年度	主な災害	アクションプラン推進会議の動き
2015年	鬼怒川水害	<ul style="list-style-type: none"> ◆第一期アクションプラン2年目 ◆全体会(年4回)に併せて各種勉強会を開催 ◆災害VC関連書籍の発行/各種訓練・講座の開催等を実施 ◆城東・城北・城西ブロックを対象とした連携訓練を実施
2016年	熊本地震	<ul style="list-style-type: none"> ◆第一期アクションプラン3年目 ◆アクションプランに沿って取り組みを推進していく。それに伴い、特に都内区市町村VCとNGOの関係性、ブロックでの取り組みの推進等が目に見えて進む ◆北多摩北部・南部・西部ブロックを対象とした連携訓練を実施
2017年	九州北部豪雨	<ul style="list-style-type: none"> ◆第一期アクションプラン4年目 ◆都全域を対象とした連携訓練を実施 ◆災害VC関連書籍や被災者支援プログラム集を発行
2018年	大阪北部地震 平成30年7月豪雨 北海道胆振東部地震	<ul style="list-style-type: none"> ◆第一期アクションプラン5年目 ◆第一期アクションプランの評価と次期アクションプラン策定委員会が開催。ここで「東京憲章」の作成が提案される ◆2019年3月、第二期アクションプラン策定。幹事団体が第一期の7団体から14団体に増える。 ◆平成30年7月豪雨水害において、アクションプラン推進会議として愛媛県宇和島市でプログラム支援を実施。
2019年	令和元年台風15号 令和元年台風19号	<ul style="list-style-type: none"> ◆第二期アクションプラン1年目 ◆「多様な団体との連携の場づくり」「災害発生後の仕組み作り」「推進会議そのものの検討」と三つの柱を据えた第二期アクションプランの実施 ◆台風15号・19号災害で東京都災害VC設置。伊豆大島や福島県いわき市での被災者支援活動を実施。
2020年	新型コロナウイルスによる世界的なパンデミック 令和2年7月豪雨	<ul style="list-style-type: none"> ◆第二期アクションプラン2年目 ◆都内区市町村VC向けに「都災害VC役割・機能整理のためのアンケート」を実施 ◆「東京憲章」の作成ワーキンググループ(8名)によって、計9回の作成会議を経て2021年4月に完成。

以上

この「市民協働 東京憲章」に賛同し、災害時を見据え、普段から防災・減災活動に取り組む仲間を求めています。賛同される団体の方は、次のURL先の東京都災害ボランティアセンターアクションプラン推進会議Webサイトのフォームよりご連絡ください。内容を確認後、Webサイトに団体名を掲載させて頂きます。 ▶URL：<https://tokyo-saigaivc.jimdofree.com/市民協働-東京憲章/>



<作成メンバー>※2020年度当時

ジャパン・プラットフォーム 柴田裕子/東京都生活協同組合連合会 富岡誠/東京YMCA 山添仰/連合東京 蒔田純司/武蔵野市民社会福祉協議会 三藤和寛/減災と男女共同参画研修推進センター 浅野幸子/東京都立大学 市古太郎/東京災害ボランティアネットワーク 福田信章/(事務局) 東京ボランティア・市民活動センター 加納佑一・品田明恵

<普及・アップデートメンバー>

ジャパン・プラットフォーム 柴田裕子/連合東京 真島明美/武蔵野市民社会福祉協議会 三藤和寛/減災と男女共同参画研修推進センター 浅野幸子/東京都立大学 市古太郎/東京災害ボランティアネットワーク 福田信章/日野市社会福祉協議会 堤彩/(ロゴ) 荒川区社会福祉協議会 藪田真理子/(事務局) 東京ボランティア・市民活動センター 災害担当

東京都災害ボランティアセンターアクションプラン推進会議

事務局：東京ボランティア・市民活動センター 03-3235-1171 saigai@tvac.or.jp

