

これだけは知っておきたい！

## 災害ボランティア関係用語集

平成 28 年度 首都直下地震時の災害ボランティア活動 連携訓練 WG 作成

### 法律関係

#### (1) 災害対策基本法

国や地方公共団体を通して必要な防災体制を整えること、被災後に災害復旧や防災に関する財政面での必要な措置を行うことを定めた法律。平成 25 年改正で「国及び地方公共団体とボランティアとの連携」の項目が追加された。

#### (2) 災害救助法

被災後の応急的な援助、被災者の保護について定めた法律。避難所や仮設住宅の供与、炊き出し、生活必需品の支給、医療（医師や保健師派遣など）、学用品の給与などがある。救助法の費用は、基本的には国と都道府県が 1/2 ずつで市町村の負担はない。

#### (3) 激甚災害法

激甚災害に指定されると、復興費用の国庫補助金の割合が上がる（市町村の負担が減る）。全国規模指定の「本激（ほんげき）」と市町村で指定する「局激（きょくげき）」がある。

#### (4) 被災者生活再建支援法

阪神・淡路大震災を契機に制定。災害で居住困難になった世帯に生活必需品や引越し費用に 100 万円。被災家屋の瓦礫撤去や住宅ローン利子に 200 万。最大計 300 万円支給。

### 行政組織関係

#### (1) 内閣府

国の防災ボランティアの所管部署（内閣府防災担当）。2005 年から防災ボランティア活動検討会を開催するなど、環境整備のための施策を行っている。なお、東日本大震災では内閣府ではなく、内閣官房に「震災ボランティア連携室」が設置された。

なお、各都道府県・区市町村の防災ボランティア担当部署は地域によって様々である。東京都は生活文化局。

#### (2) 自衛隊

災害が発生すると、都道府県知事の要請（緊急の場合除く）により自衛隊の「災害派遣」が行われる。搜索や医療、給水、物資輸送、炊き出し支援などを行う。東日本大震災では延べ約 1,000 万人が従事した。

#### (3) 災害対策本部

国や都道府県、区市町村が災害に対応するため臨時に設置する機関。ほとんどの場合、首長が本部長となる。災対と略されることがある。

#### (4) 緊急災害現地対策本部（現对本部）

内閣総理大臣が「著しく異常かつ激甚な非常災害が発生した場合において、当該災害に係る災害応急対策を推進するため特別の必要があると認めるとき」に閣議決定により内閣府に臨時に設置する機関。本部長は内閣総理大臣が務める。首都直下地震などの大規模災害時には「そなエリア東京」に置かれる予定。

## 行政情報関係

### (1) 避難指示（緊急）／避難勧告／避難準備・高齢者等避難開始

災害が発生する恐れがある際、また発生後も人的被害の発生が危ぶまれる場合に市町村長が発令する。これらの情報が発令されている場合は、ボランティアへの二次被害も想定されるため支援活動が中止されることが多い。

#### ① 避難指示

災害が発生するなど状況がさらに悪化し、人的被害の危険性が高まった状況で、発令される情報。避難勧告よりも強い呼びかけ。ただし、強制力や罰則はない。

#### ② 避難勧告

災害による被害が予想され、人的被害の危険性が高まった状況で、発令される情報。ただし、強制力や罰則はない。

#### ③ 避難準備・高齢者等避難開始

避難勧告や避難指示（緊急）を発令することが予想される場合で、避難に時間のかかる要配慮者とその支援者が避難するときに発令される情報。

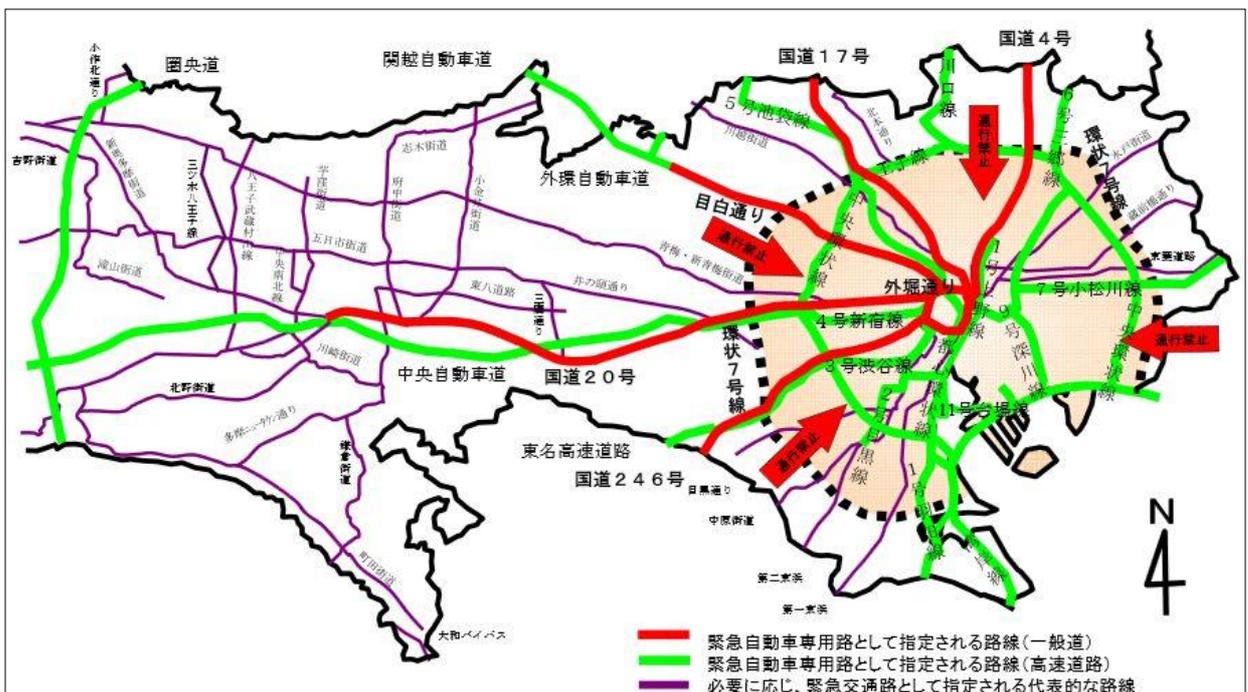
### (2) 第一次交通規制／第二次交通規制

首都直下地震が発生した場合、人命救助、消火活動等に従事する緊急自動車等が円滑に移動できるようにするため、警視庁により交通規制が敷かれる。震度6強以上の場合は直後から一般車両の環状八号線への通行抑制、環状七号線内へは通行禁止。また、都内全ての高速道路、主要国道・都道の一般車両の通行が禁止となる。第二次交通規制は上記の路線に加え、さらに幾つかの路線が緊急交通路に指定される。下記図を参照。

### (3) 緊急通行車両等通行証

災害応急対策等に従事する車両であることを証明するもの。この通行証があれば上記の交通規制があっても通行が可能。基本的には災害発生後に申請するものだが、事前に届出をすることで発生後スムーズに交付を受けられる「事前届出制度」がある。この通行証がボランティア・NPO団体に提供できるかどうかは現在、大きな課題になっている。

図 大震災（震度6弱以上）発生時における交通規制（警視庁 hp より）



#### (4) 個人情報

個人情報については、特に、災害時避難行動要支援者（下記参照）の名簿情報めぐって各地域で議論がある。避難行動要支援者への支援は行政だけでは困難であり、地域住民や民間の支援が必須となるが、個人情報保護法との関係によりどこまで情報を開示するかが大きな課題となっている。災害対策基本法では自主防災組織や民生委員、社会福祉協議会などへ本人同意の上で情報提供をして良いとされている。

#### (5) 応急危険度判定

地震で被災した建物を調査し、余震等での危険性を判定することで二次被害を防止することを目的としている。判定は緑色の「調査済」、黄色の「要注意」、赤色の「危険」の三段階。過去の被災地では「要注意」や「危険」の世帯でも、建築士等の専門家の判断により、ボランティアが家屋内で活動した事例もある。なお、罹災証明とは全く別物。

#### (6) 罹災証明

被災家屋や事業所などの被災程度を証明するもの。市町村が発行。全壊・大規模半壊・半壊・一部損壊・全焼・半焼・床上浸水・床下浸水などの区分がある。被災者支援の様々な制度を受けるにあたり必要となる。

### 避難生活関係

#### (1) 避難所

##### ①指定避難所

予め市町村は小中学校などを避難所に指定している。避難所には被害を受けているもの、被害を受ける恐れのあるものが避難することができる。避難所には行政から物資の提供や様々な支援情報が提供される。

##### ②自主避難所

災害が発生すると指定避難所以外の場所が避難所になることがある。東日本大震災ではこうした避難所には物資や情報が届かず、課題となった。

#### (2) 福祉避難所

介護の必要な高齢者や障害者など一般の避難所では生活に支障を来す人に対してケアの環境に配慮された避難所のこと。災害救助法の避難所として費用負担が可能。近年では、妊産婦・乳幼児を専用とした一時受入れ施設を事前に指定する地域も出てきている。ちなみに、外国人は、要配慮者には含まれることが多いものの、内閣府のガイドラインでは福祉避難所の対象の例示には入っていない。しかし、熊本地震では熊本市国際交流会館が市の指定避難所として外国人の受け入れを行った。

#### (3) 在宅避難

避難所で生活することが難しい方で自宅での避難生活が可能（半壊や一部損壊など）な場合、被害のあった自宅で避難生活を送る方がいる。東日本大震災では、小さな子どもや高齢者、障害者のいる家庭などが多かった。物資や情報が届かず、大きな課題となった。

#### (4) 車中泊

避難所で生活することが難しい方で、自宅でも避難生活が難しい場合、車の中で避難生活を送る方がいる。東日本大震災や熊本地震でも大きな課題となった。在宅避難と同様、避難者の実態把握が難しく、物資や情報が届かなかったという課題がある。

#### (5) 仮設住宅

応急仮設住宅が正式名。災害救助法に基づき、災害で家を失った方に仮に提供される住まい。建設型とみなし仮設（下記項目参照）の2種類がある。基本的な期限は2年だが、大規模災害では1年単位で更新される。阪神・淡路大震災では仮設住宅の供与は最大5年だった。

(6) 　みなし仮設住宅

民間賃貸住宅や公営住宅等を仮設住宅とみなして、入居することができる。家賃を災害救助費から支払う。東京都では「一時提供住宅」という名称を使っている。

(7) 　災害公営住宅（復興公営住宅）

公営住宅法に基づき整備されるもののうち、災害により滅失した住宅に居住していた低額所得者に賃貸する公営住宅のこと。通常の公営住宅の国の建設補助額（1/2）と比べ、災害公営住宅の場合は2/3に引き上げられる（個別の災害により補助率は違う）。

(8) 　要配慮者

高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する人の総称。以前は「災害時要援護者」と言われていたが、平成25年6月の災害対策基本法改正により、「要配慮者」と呼ぶようになった。

(9) 　災害時避難行動要支援者

上記、「要配慮者」の中で、災害発生時の避難に特に支援を要する方の総称。平成25年の災害対策基本法一部改正で市町村は災害時避難行動要支援者の名簿の作成が義務付けられた。

(10) 　災害関連死

倒壊や火災、津波など直接の被害ではなく、避難や避難生活等のその後の対応が不十分なことによるもので、災害との因果関係が認められた死亡を言う。東日本大震災では3,000人超の方が災害関連死に認定。また、熊本地震では初めて新生児が認定された。

(11) 　生活不活発病

「動かない」など生活が不活発な状態が続くことにより、心身の機能が低下して、動けなくなってしまうこと。高齢者や持病のある方はもともと生活不活発病になりやすいが、避難所など普段と違う環境の中でやることができなくなり、生活不活発病となる避難者も多いと言われている。

(12) 　帰宅困難者

仕事や学校、買い物等の外出時に災害が発生し、徒歩での帰宅が困難な方の総称。東京都では平成25年4月に条例を定め、一斉帰宅の抑制等を定めた。大地震発生（想定する地震いずれでも）により駅周辺に発生する「駅前滞留者（1,144万人）」のうち、徒歩で帰宅すると想定される方「徒歩帰宅者」が752万人、帰れず、都心に取り残される方を「帰宅困難者」といい、約392万人と想定されている。

## 支援者・団体への支援

(1) 　高速道路無料化措置

都道府県の災害対策本部の裁量によって、被災地におけるボランティア活動を行うための車両については、災害派遣等従事車両証明書の交付を受けることで、高速道路を無料で通行できる場合がある。

(2) 　ボランティア保険特例措置

ボランティア保険の加入は、通常、申込みの翌日0時からとなるが、災害時には迅速な

支援が求められることから申込み手続きと同時に加入できる。これによって申込み手続きをしたその足で被災地に向かうことができる。

## 被災者への民間による金銭的な支援

### (1) 義援金

災害で被害を受けた人への支援のため、一般市民から寄付されるお金。日本赤十字社や中央共同募金会、NHKなどが受付を行い、経費を引かず、全額が被災した人に届く仕組みになっている。

## 支援団体への財政支援

### (1) 支援金

被災者を支援するために活動するさまざまな支援団体に寄付するお金。義援金と比べ認知度が低く、集まりにくいことが課題となっている。一方、義援金よりも寄付者に関心のある活動にお金を使ってもらいやすいメリットがある。

### (2) 災害等準備金制度

各都道府県の共同募金会で集めた募金の3%を災害時に活用できるよう積み立てている制度。社会福祉法第118条に基づく。災害救助法の適応された地域において、災害ボランティアセンター設置・運営のために必要な経費が共同募金会から出される。被災県の災害等準備金が不足した場合は他の都道府県共同募金会からも拠出できる。

### (3) 各種助成金

被災者支援を行う団体への助成。東日本大震災までは支援団体への助成プログラムはほとんどなかったが、東日本大震災を機に支援団体へのプログラムが増加。人件費として使える助成プログラムも出てきた。

#### 【例】災害ボランティア・NPO活動 サポート募金（ボラサポ）

東日本大震災において被災者支援を行う団体への助成プログラム。中央共同募金会が設置。小規模な法人格のない団体にも多く助成が行われた。助成金額は総額38億円（2015年4月現在）。

#### 【例】「共に生きる」ファンド（ともいきファンド）

東日本大震災において被災者支援を行う団体への助成プログラム。ジャパン・プラットフォームが設置。助成金額は総額12億円（2015年3月現在）。

## 民間による人的派遣の取組み

### (1) 社協ブロック派遣

社協は全国に7つの都道府県・政令都市ブロックがある。東京は、関東甲信越静ブロックに属する。ブロック内での職員派遣協定があり、大きな災害が発生した場合、ブロック内で職員を派遣し合う。全国域を対象とした人的派遣の仕組みはなく、東日本大震災時は全社協が中心となって調整を行った。

（参考）関東 A：茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、千葉市、さいたま市

関東 B：神奈川県、新潟県、山梨県、長野県、静岡県、横浜市、川崎市、相模原市、新潟市、静岡市、浜松市

## (2) 都内社協相互応援協定

東京都内の社協については一つ一つの都内区市町村社協と東京都社会福祉協議会（東社協）が協定を結んでいる。協定の中に職員派遣の項目があり、被災していない区市町村社協から被災した地域へ応援職員の派遣が行われる。

## (3) 災害ボランティア支援プロジェクト会議

2004年の新潟県中越地震を踏まえ、2005年1月に中央共同募金会に設置。「支援P（しえんピー）」と呼ばれる。平時に研修を行い人材育成をした上で、災害時には、育成した人材を災害ボランティアセンターの運営支援者として派遣している。

## (4) 東京都災害福祉広域調整センター

福祉専門職等の応援派遣等により、被災地の要配慮者支援にかかわる福祉支援力の低下を補い、避難生活などで生じる体力の低下等による災害時要配慮者の福祉的課題（避難生活等による生活環境の変化等を起因とする重度化の防止など）の改善をめざして災害時に設置されるセンター。東京都福祉保健局が東京都社会福祉協議会に委託する。

## (5) 民間団体による医療・福祉専門職派遣

個別の災害により、医師、看護師、介護職、社会福祉士、精神保健福祉士、リハビリテーション（理学療法・作業療法等）職、看護師などの専門職を派遣する取組みが行われている。

## (6) その他、民間団体による人的派遣

生活協同組合、組合組織、宗教団体、その他民間団体（特に全国的なネットワークを有している団体）において、支援者を派遣する取組みを行っている。

## 支援調整関係

### (1) 災害ボランティアセンター（災害ボラセン、災害VC）

災害が発生した際に、被災者のニーズとボランティアをつなぐことで被災者を支援する組織。主に地元の社会福祉協議会が運営することが多い。外部団体や地縁組織、宗教団体がセンターを立ち上げることもある。

### (2) NPO 連絡会議・調整会議

被災地に入った様々な団体が情報共有するための場。支援の重複や抜け・漏れをなくしたり、今後の支援のあり方などについて意見交換が行われることが多い。連絡会を立ち上げる団体は特に決まっておらず、被災者支援活動の中で必要性を感じた団体等が立ち上げていることが多い。

## 人道支援における国際基準

人道支援における国際基準とは、1990年代のルワンダ内戦等を契機に、国際NGOや国際赤十字等を中心に、共通の行動規範となる国際人道基準を定めることで、質の高い人道支援の提供と被災者への説明責任の向上を図っていくために、少しずつ積み上げられてきた基準のこと（支援の質とアカウンタビリティ＝Q&A：Quality and Accountability）。地域によってもさまざまな国際人道基準が作られてきており、今日100超の国際人道基準があると言われている。

### (1) スフィア・プロジェクト

「スフィア・プロジェクト」はそのような取り組みの主要な一つであり、人道憲章と権利保護の原則、コア基準、4つの人道支援領域（水・衛生、食糧、シェルター・ノンフ

ードアイテム、保健)におけるより詳細な最低基準等を一冊にまとめた「スフィア・ハンドブック」は、日本語を含む各国語に翻訳され、世界各地の人道支援の現場で、実践的行動規範として広く活用されてきた。被災者中心の支援を重視すると同時に、分野横断テーマとして、子ども・ジェンダー(性別)・高齢者・障害者なども挙げ、例えばコア基準では、支援の際に、被災者の全ての世代の女性・男性・少年・少女と、障害者を含めた脆弱性の高い人々の代表参加を求めている。また、水・衛生の章では、安全で十分な水の確保やトイレ設置といった「最低基準」が複数示され、それぞれの基準を満たすための「基本行動」(例:適切な量の水を供給する)、「基本指標」(例:1人1日最低15リットルの水を使用できている)、それらを達成するために参考となる「ガイダンスノート」が書かれている。一方最近では、こうした基準やガイドラインが増えすぎたため、よりシンプルな新基準を作ろうとの声が国際的に高まり、スフィアの一部を含む主要な3つの国際人道基準を統合する試みである「コア・ヒューマニタリアン・スタンダード」(CHS)が2014年末に発足した。

これだけは知っておきたい！

## 被災者支援団体一覧

### 東京都内の災害ボランティア関係団体

#### (1) 東京都災害ボランティアセンター

平成 24 年の東京都地域防災計画改定により新たに盛り込まれた。都内で大きな災害が発生した際に、東京都と東京ボランティア・市民活動センターが協働で設置する。運営は東京ボランティア・市民活動センターが市民活動団体と協働で実施する。

#### (2) 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

平成 25 年 2 月～26 年 3 月にかけて設置された「東京都災害ボランティアセンターの運営等に関する検討委員会」で提案され、平成 26 年 7 月に設置された。検討委員会で議論した首都直下地震を見据え、平時に取り組むべき 5 か年の計画「アクションプラン」を推進していくための会議体。幹事団体は以下 7 団体。

【幹事団体】国際協力 NGO センター／ジャパン・プラットフォーム／東京災害ボランティアネットワーク／東京都生活協同組合連合会／東京ボランティア・市民活動センター／東社協区市町村社会福祉協議会部会／日本青年会議所関東地区東京ブロック協議会

#### (3) 東京災害ボランティアネットワーク

(略称) 東災ボ (とうさいぼ)

阪神・淡路大震災をきっかけに 1998 年に発足。都内の社会福祉団体、労働団体、消費者団体、海外支援 NGO など各セクターを超えた顔の見える関係づくりをめざし、地域や組織・団体の防災力向上に向けたさまざまな取組みを実施している。また、三宅島噴火災害や伊豆大島土砂災害など都内の災害はもとより東日本大震災でも被災者支援活動を実施している。

#### (4) 東京都生活協同組合連合会

(略称) 東京都生協連 (とうきょうとせいきょうれん)

生活協同組合は消費生活協同組合法に基づく消費者の自発的な組織であり、その活動領域は、地域、職域、大学、医療、共済や住宅など多岐にわたり、組合員のくらしの改善・向上を実現するために様々な事業活動を行っている。

東京都生協連は、会員生協の連帯・交流を推進し、その事業経営と組合員活動の発展に役立つ事業を展開。食の安全や環境問題、地域福祉や災害ボランティアなど幅広い分野において、生協に期待される社会貢献をすすめ、市民団体や N P O 組織との連携を強めながら、都政への政策提案を積極的に行なっている。

#### (5) 日本青年会議所関東地区東京ブロック協議会

(略称) JC 東京ブロック協議会 (じえーしーとうきょうぶろっくきょうぎかい)

1951 年日本青年会議所が設立。現在、全国に青年会議所があり、ボランティアや行政改革等の社会的課題に取り組んでいる。品格ある青年であれば個人の意思によって入会できるが、20 歳～40 歳までの年齢制限がある。全ての役員の任期は 1 年に限られている。近年は構成員の特性を活かし、災害ボランティア活動にも力を入れている。

#### (6) 国際協力 NGO センター (JANIC)

(略称) JANIC (じゃにつく)

飢餓、貧困、人権の侵害から開放された平和で構成な地球市民社会の実現を目指して

1987年に設立。日本の国際協力 NGO 団体を正会員とする日本有数のネットワーク型国際協力 NGO。NGO 同士、NGO と政府や企業の協力を進める。東日本大震災を景気に国内災害への取組みを進めている。

(7) ジャパン・プラットフォーム

(略称) JPF (じえーピーえふ)

1999年のコソボ難民支援の経験から、NGO、経済界、政府（外務省）がそれぞれの特性・資源を活かし、緊急援助のより迅速かつ効果的な実施という一つの目的に向かって連携・協力していくための新しい枠組みとして2000年に設立。NGOの中間支援組織的な役割を担い、政府の資金拠出（ODA）による基金及び企業・市民からの寄付を募り、緊急援助を行うNGOに提供する。東日本大震災を契機に国内災害への取組みを進めている。

(8) 東京ボランティア・市民活動センター

(略称) とうぼら

1981年開所。市民一人ひとりの良い生き方を実現するため、幅広いボランティア活動やNPO活動を推進。主な事業として、ボランティア・NPO相談、情報発信（WEB、出版等）、企業ボランティア支援、中間支援組織スタッフの研修、災害ボランティア活動支援などがある。運営は東京都社会福祉協議会。

(9) 東京都社会福祉協議会 区市町村社会福祉協議会部会

(略称) 東社協 社協部会 (とうしゃきょう しゃしょうぶかい)

東京都社会福祉協議会は、都内の社会福祉に関わる様々な課題の解決や、福祉サービスの向上などを目的として、広報・啓発や調査研究、講座・研修、ボランティア・市民活動の推進、権利擁護、福祉人材の確保、施策提言などを行っている。都内には62の区市町村社会福祉協議会があるが、社協部会はその区市町村社協が相互に連携、情報交換するための組織。社協活動推進を図るとともに、合同して調査研究、施策提言などを行っている。

(10) 日本労働組合総連合会東京都連合会

(略称) 連合東京 (れんごうとうきょう)

連合東京（「日本労働組合総連合会東京都連合会」）は、東京都内で働く111万人の勤労者で組織する労働組合。「働くことを軸とする安心社会」の実現をめざして、産業優先の東京を「人間優先の東京」につくり変えていくことを目標にしている。「被災者に対する生活支援」「首都圏災害時を想定した地域ボランティアリーダーの育成」として、1997年にボランティアサポートチーム（VST）を設立。半年間の研修を通して、ボランティア活動の基本スキルを学ぶ。研修修了メンバーは、連合東京サポートセンターに登録される。300名超が登録され、ボランティア活動に参加している。

(11) 日本赤十字社東京都支部

(略称) 日赤都支部 (にっせきとしぶ)

日本赤十字社の東京都の拠点として都内の赤十字活動を行っている。1887年創設。災害救護活動、救急法、血液事業、医療事業、社会福祉事業などの活動を行っている。

■ その他、全国域の団体など

(1) 全国災害ボランティア支援団体ネットワーク

(略称) JVOAD (じえいぼあっど)

東日本大震災での災害対応の課題を踏まえ、今後の国内災害において様々なセクターを超えた連携を促進し、支援の抜けや漏れを防ぐために、ニーズと支援の情報を集約し、支援のコーディネートを行うためのネットワーク団体である。

(2) 東日本大震災支援全国ネットワーク

(略称) JCN (じえーしーえぬ)

東日本大震災直後に立ち上がった、民間支援団体の全国規模のネットワーク組織。最大で 1,000 団体が参加。省庁との意見交換、メーリングリストを活用した参加団体同士の情報交換、被災地内での情報交換の場づくり、支援活動に関わる情報発信など、団体の活動を側面から支えるための取組を展開している。

<http://www.jpn-civil.net/>

(3) 震災がつなぐ全国ネットワーク

(略称) 震つな (しんつな)

阪神・淡路大震災をきっかけに発足したネットワーク組織。1997 年発足。40 以上の団体・個人が加盟。阪神・淡路大震災のボランティア活動の検証、災害発生時の緊急支援、そのための平時の学びの共有や仲間づくりなどが主な活動内容。

(4) 災害ボランティア活動支援プロジェクト会議

(略称) 支援 P (しえんぴー)

企業、NPO、社会福祉協議会、共同募金会等により構成されるネットワーク組織で、2004 年の新潟県中越地震の後、2005 年 1 月より中央共同募金会に設置された。平時には、調査・研究、人材育成を行うとともに、災害時には多様な機関・組織、関係者などが協働・協力して被災者支援にあたっており、災害ボランティアセンターの運営支援のための人材派遣、企業と連携した資機材提供などを行っている。

都内ブロック名と区市町村社協名一覧

ブロック名	区市町村名
中央	千代田区 中央区、港区、新宿区
城東	江東区、墨田区、葛飾区、足立区、江戸川区
城西	中野区、杉並区、豊島区、板橋区、練馬区
城南	品川区、目黒区、大田区、世田谷区、渋谷区
城北	文京区、台東区、北区、荒川区
南多摩	八王子市、日野市、町田市、多摩市、稲城市
北多摩南部	三鷹市、府中市、調布市、小金井市、狛江市
北多摩西部	立川市、昭島市、国立市、国分寺市、武蔵村山市、東大和市
北多摩北部	小平市、東村山市、武蔵野市、西東京市、清瀬市、東久留米市
西多摩	青梅市、福生市、羽村市、あきる野市、瑞穂町、奥多摩町、日の出町、檜原村
島嶼	大島町、利島村、新島村、神津島村、三宅村、御蔵島村、八丈町、青ヶ島村、小笠原村

都内地図（別紙）