

民生委員・児童委員の安否確認・見守り活動および 避難・復興期の支援活動のあり方調査研究事業

— 東日本大震災における民生委員・児童委員の実践記録 —

概 要

■ 事業の概要

■ 報告書(概要)

■ 報告書(抜粋)

・総括コメント

・岩手県民生委員児童委員協議会コメント

・宮城県民生委員児童委員協議会コメント

・福島県民生児童委員協議会コメント

・仙台市民生委員児童委員協議会コメント

■事業の概要

1. 調査研究の目的

東日本大震災でとくに津浪被害が甚大であった市区町村において、発災から平成24年2月までの民生委員・児童委員、および市区町村民生委員児童委員協議会(民児協)の活動内容を把握し、今後の災害時における民生委員・児童委員の要援護者支援活動のあり方を検討したもの。

具体的には、要援護者への安否確認、見守りや支援活動について、民生委員・児童委員、および市区町村民児協としての取り組み等を記録し、関係機関・団体との連携のあり方等について明らかにすることで、今後の災害時における民生委員・児童委員活動に資することを目的とした。

2. 実施期間

平成23年12月～平成24年3月

3. 実施体制

社会福祉法人 全国社会福祉協議会 民生委員・児童委員の安否確認・見守り活動および避難・復興期の支援活動のあり方調査研究委員会

委員長； 藤村 文彬(全国民生委員児童委員連合会副会長 地域福祉推進部担当)

委員； 中村美安子(神奈川県立保健福祉大学准教授)

清川 忠(全国民生委員児童委員連合会副会長 総務部担当)

三浦 哲夫(岩手県民生委員児童委員協議会会長)

根田 秋雄(岩手県社会福祉協議会地域福祉企画部長)

遠藤 敏榮(宮城県民生委員児童委員協議会会長)

渡辺 春男(宮城県民生委員児童委員協議会事務局長)

金子 祥子(福島県民生児童委員協議会会長)

渡辺 誠一(福島県社会福祉協議会地域福祉課課長補佐)

庄司 健治(仙市民生委員児童委員協議会会長)

高橋 健一(仙台市社会福祉協議会地域福祉課長)

栗和田 敏(全国社会福祉協議会民生部長)

※役職は平成24年3月時点のもの

4. 調査研究対象

- 被災した市区町村民児協のうち、とくに甚大な被害のあった岩手県、宮城県、福島県、仙台市の沿岸部29市区町村民児協。

岩手県

宮古市／大船渡市／陸前高田市／釜石市／上閉伊郡大槌町／下閉伊郡山田町
／下閉伊郡岩泉町／下閉伊郡田野畑村／九戸郡野田村

宮城県

石巻市／塩竈市／気仙沼市／名取市／多賀城市／岩沼市／東松島市／亶理郡
亶理町／亶理郡山元町／宮城郡松島町／宮城郡七ヶ浜町／牡鹿郡女川町／本
吉郡南三陸町

福島県

いわき市／相馬市／南相馬市／双葉郡大熊町／相馬郡新地町／相馬郡飯舘村

仙台市

若林区

5. 調査研究内容

- ・ 市区町村民児協において、民生委員・児童委員による以下の活動内容を、ヒアリング調査、グループインタビュー、アンケート調査により把握し、整理。
 - ① 発災時における民生委員・児童委員の取り組み
 - 発災直後の要援護者の避難誘導、安否確認等
 - 被災した民生委員・児童委員の状況
 - ② 発災後から平成 23 年夏頃までの民生委員・児童委員による支援活動
 - 被災した地域の要援護者宅への見守り・訪問活動
 - 避難所における支援活動
 - 災害ボランティアセンター、自主防災組織との連携
 - 市区町村民児協の運営状況、等
 - ③ 復興期(平成 23 年夏頃～平成 24 年 2 月)における民生委員・児童委員による支援活動
 - 仮設住宅入居者への訪問活動、支援
 - 地域への訪問活動
 - 市区町村民児協の運営状況
 - 他地域、隣接自治体の民生委員・児童委員との協力・協働
 - ④ 被災地で民生委員・児童委員活動を進めていくための今後の展開

■報告書(概要)

1. 構成

- ・ 本報告書では、まず津波被害がとくに甚大であった、岩手県の4市3町2村、宮城県の7市6町、福島県の3市2町1村、仙台市の1区の計29の市区町村について、被害の状況、民生委員・児童委員および民生委員児童委員協議会(民児協)の活動をまとめた。
- ・ 活動は、発災後の時間の経過に応じて、以下の段階に分けて整理した。
 - 第1段階 平成23年3月11日～3月末(発災直後の活動時期)
 - 第2段階 平成23年4月～6月(避難所での支援等の時期)
 - 第3段階 平成23年7月～24年2月(仮設住宅等入居後の支援の時期)
- ・ そのうえで、市区町村段階の活動を、岩手県、宮城県、福島県、仙台市の民児協として総括し、課題の整理、今後への提言などを記している。
- ・ さらに、全体の総括として、今回の大震災に際して民生委員・児童委員や民児協組織が果たした役割、その過程から見えてきた課題、今後の災害に備えて検討しておくべき事項等についてコメントを付している。

2. 各段階の民生委員・児童委員、民児協の活動概要

被災地における各段階の民生委員・児童委員および民児協の活動概要は以下のとおり。

(1)発災時における民生委員・児童委員の取り組み

- ・ 東日本大震災発災時に、民生委員・児童委員(以下「委員」)は、従前から取り組んできた「災害時1人も見逃さない運動」を踏まえ、災害時の避難に援護を要する高齢者、障害者、児童等に対する声かけや避難誘導のほか、住民の安否確認等の活動にあたった。応答のない場合は部屋の中まで入って安否確認したり、車いす利用者の補助、委員の自家用車に乗せての避難を支援した例もみられた。
- ・ 消防や警察に協力し住民に関する情報提供を行ったり、行方不明者の捜索、遺体確認への立会い等の活動もあたった。自宅を仮の遺体安置所とした例もあった。
- ・ 委員自らが活動中に被災して死亡したり、自宅が損壊して自分も避難所に避難した例もあった。また、電話が不通となり、行政・民児協・他委員との連絡遮断、ガソリンが確保困難になる等の困難な状況があり、徒歩での活動・連絡が中心となった。物資を含め公的な支援も少なく、初期段階では、各民生委員・児童委員個々の判断で避難誘導や支援活動にあたった。

(2) 発災後から平成23年夏頃までの民生委員・児童委員による支援活動

- ・ 外部から支援者(医師団、保健師、ボランティア等)が入るようになると、情報提供のほか、建物の損壊により様子が一変した地域の道案内等にあたった。委員自らも泥出し作業や炊き出しに協力したほか、ボランティアへの情報提供のほか、活動場所の案内や時には送迎を含めて協力を行った。また、お茶等をもてなしてボランティアを慰労することもあった。

- ・ 避難所が開設されると、委員は、炊き出し、物資の仕分けや配布等の作業に協力。運営統括や連絡調整等の中心的な役割を担うこともあった。また、避難生活の長期化に伴い、ストレスや体調不良を訴える人が増え、相談が増えた。避難所内での物資の配布や避難所間の格差に対する不公平感も出はじめ、不平や苦情が委員に集中する状況もあった。
- ・ 自治会や自主防災組織とも連携した。避難者支援の朝礼に毎日出席したり、自主防災会議にも出席し、情報共有と連携に努めた。
- ・ 在宅の被災者については、各戸を訪問して安否確認、状況把握に取り組んだほか、外出が難しい高齢者宅に水や食料等の物資を届けたり、健康面・精神面の相談にあたりたりした。
- ・ 各市区町村民児協の動きとして、状況に応じて民児協定例会を再開する動きが出はじめた。民児協として社協、学校、災害対策本部等の関係機関との情報交換や懇談会を行うようになったところもあったが、定例会場が失なわれて開催場所の確保に苦勞する民児協もあったほか、委員自身の安否が徐々に判明するなかで、定例会の開催自体が困難な民児協もみられた。

(3)復興期(平成 23 年夏頃～平成 24 年 2 月)における民生委員・児童委員による支援活動

- ・ 夏頃からは仮設住宅入居の動きに伴い、入居支援をはじめ、入居した世帯への訪問や情報提供について、行政が対応する事項のサポートを含め、活動にあたった。仮設住宅に入居した住民が孤立しないよう、集まる場の提供を行ったり、近隣地域の自治会等とも協力し、地域との橋渡しの支援も行った。
- ・ いっぽう、仮設住宅に入居しない在宅の被災者や、公営・民間住宅の借り上げによる「みなし仮設住宅」に居住する住民については、正確な情報把握がすすんでいないこともあり、委員が訪問して住民情報を把握したところもあった。
- ・ 民生委員・児童委員、主任児童委員として、登下校の小学生の見守、小中学校の訪問、敬老会や季節の行事への参加等、通常の活動も再開した。活動内容としては、介護教室や一人暮らし高齢者の訪問といった高齢者支援のほか、クリスマスや餅つき等のイベントを通じた心のケアの部分にも広がりが出はじめた。
- ・ 民児協の定例会、理事会等を行い、民児協運営の復旧・再建にも取り組みはじめた。委員自身の避難や移動にともない、担当区域の区割りをあらためて調整する必要が生じた地区もみられた。

3. 被災地で民生委員・児童委員活動を進めていくための今後の展開

- ・ 民生委員・児童委員の活動をすすめていくうえでは、個人情報活用の活用が必須であり、個人情報保護法の適切な運用が必要である。そのことが住民支援を効率的に進めることにもつながる。また、災害時に委員が活動を円滑に行うためにも、平常時から要援護者支援活動に対する地域や関係機関の理解を促し、連携を図る取組みが重要である。
- ・ なお、本報告書の総括コメントにおいて、今後取り組むべき事項として次の内容が例示されている。
 - 「災害時要援護者支援活動の推進に関する方針」の徹底。

- 情報手段を失うことを想定した委員の安否、居所確認。
- 委員の事前の役割分担。
- 委員の連絡・移動手段の確保。
- 災害時要援護者の情報管理(台帳整備、更新)、災害時の情報の保全。
- 発災後の行政・関係機関からの情報提供のしくみ。
- 要援護者の分散、担当区域の消失が生じた場合の対応。
- 民児協としての連絡方法(定例会の会場確保等)。
- 災害時の委員活動への関係者の理解と共通認識。

総括コメント～被災地の経験と声を受けとめて～

本報告書は、東日本大震災で特に被害が甚大であった被災地の民生委員・児童委員、および市区町村民生委員児童委員協議会（民児協）の取り組みについて、被災地においてアンケートやヒアリングなどを実施し、生の声や経験を集めて実践記録としてまとめられたものです。

東日本大震災から 1 年というこの時期に、発災時から現時点までに起きたこと、行われた対応、見えてきた課題を、できる限り見える形にすることで、全国の民生委員・児童委員の方々にこの震災の教訓を伝え、今後の活動に役立てていただくための参考資料として、お示ししたいと考えたものです。

できるだけ活動をそれぞれがそれぞれの判断のもと行動した

ここには、被災地の民生委員・児童委員、民児協役員、民児協事務局のつさの行動、必死の活動が記録されています。読み進めば、いずれの地域においても、発災直後は「民生委員・児童委員としてできるだけ活動を、それぞれがそれぞれの判断のもと夢中でしていた」こと、誰もがみな、あの時ベストと思う判断をしたのだということがよくわかります。

発災直後、被災地は、民生委員・児童委員がそろわない、要援護者リストを消失する、要援護者が地区外に分散してしまい担当区域を越えた要援護避難者の居所確認が必要となった状況におかれました。そのようななか、民児協の役員の方たちは、担当区域での活動とともに民生委員・児童委員の安否確認や居所確認に奔走されました。情報手段や移動手段を失い、通れるような道もないなかで、多くの民生委員・児童委員が、避難所間をひたすら徒歩で移動し、安否確認などといった活動をされました。

なかには、自宅に備蓄した物資を提供する方や自宅を避難所として開放する方もいました。拠点を失って連絡が思うように取れないなか、しばらくは民児協定例会を開くことさえできなかった地域もあり、これらはひたすら個々の判断で行われた行動であるといえます。

ここに至っては、民生委員・児童委員としてということにとどまらず、人としての行動であったと見る以外はないように思います。そんな厳しい状況であるにもかかわらず、随所において的確な判断と迅速な対応が行われているという事実にも出会い、驚かされます。多くの方々がその時にできる様々な支援活動を行ったに違いなく、日本という国は、国民が支え合っているからもっているのだということを、改めて感じさせられます。

民生委員・児童委員活動への地域の理解という課題

一方、民生委員・児童委員は過剰な期待にさらされることもありました。非常事態に担当者のない事柄が多々発生し、その要望や不満の持っていき先として民生委員・児童委員がターゲットになり持ちこまれたといったことです。活動するうちに要援護者支援の範囲を超えて広がらざるを得ない状況も生まれ、さらに、民生委員・児童委員が、仮設住宅の不満や物資の配布に関す

る苦情の受け皿にもなってしまうなど、民生委員・児童委員はどこまでやればいいのかという声が発せられることもあったようです。

市外からの避難者や借り上げ民間賃貸住宅入居者などへの物資配布等の支援について、それを引き受けた民生委員・児童委員に対し、避難所避難者から厳しい意見がぶつけられるような例もありました。民生委員・児童委員制度への理解という平時からの課題が、非常事態の余裕のない環境下で表面化したということなのかもしれません。

「民生委員・児童委員発 災害時一人も見逃さない運動」をめぐって

多くの地域で聞かれたのは、「民生委員・児童委員発 災害時一人も見逃さない運動」の正しい理解についてです。津波被害のなかった地域では、事前の想定や訓練が役立ち、「災害時一人も見逃さない運動」を実践する活動ができたという報告も見られます。しかし、津波被害の大きかった地域では、要援護者の安否確認をしようとして津波にのまれた民生委員・児童委員がいたのではないかと、避難し助かったものの担当区域の犠牲者に責任を感じ自問する民生委員・児童委員が少なくないことなどは、今後の災害時要援護者支援活動のあり方に大きな課題をもたらしました。

「津波てんでんこ」（津波が来たら、助けることも助けられることも考えず、それぞれが逃げろという古くからの言い伝え）は、津波特有の恐ろしさを知る先人の教えです。災害直後、津波の場合は特に、安否確認や支援活動は危険であること、まずは民生委員・児童委員自身がわが身の安全を確保したのちに行うべきであることを確認し徹底しなければならないということが明確になったといえるでしょう。

備えておきたいこと、被災地からのメッセージ

報告書に収められた実践記録を読み、被災地の民生委員・児童委員や事務局のお話をうかがい、災害時において民生委員・児童委員が活動できる環境を確保するためには、少なくとも以下については早速取り組むべきではないかと思いました。

- ①「民生委員・児童委員発 災害時一人も見逃さない運動」を踏まえた「災害時要援護者支援活動の推進に関する方針」の趣旨徹底（特に沿岸部では「津波てんでんこ」の周知）
- ②情報手段を失うことを想定した民生委員・児童委員の安否・居所確認方法
- ③発災直後の避難所や被災者支援活動は委員各自に任される部分が多いことを前提にした事前の役割分担
- ④民生委員・児童委員の連絡・移動手段の確保（携帯番号登録、ガソリン確保等）
- ⑤災害時要援護者台帳の整備と情報更新（行政・関係機関、防災組織等との情報共有）
- ⑥災害時に関係書類が保全できるような保管方法
- ⑦発災後の行政・関係機関からの情報提供の仕組み（避難所避難者名簿等）
- ⑧要援護者が在宅、避難所、仮設住宅などに分散し担当区域が分散消失した場合の対応方法

- ⑨民児協定例会等の開催会場を失った場合の会場確保(民児協としての連絡方法、組織決定)
- ⑩災害時の民生委員・児童委員活動への関係者の理解と共通認識

被災地の民生委員・児童委員の皆様からはこんな話もうかがいました。発災直後 3～4 日は民児協としての活動はできないものと心得るべし。全体が見える状況になるまでは個々の判断のもと、できる範囲でやればよし。民児協は動けるようになったら、都道府県民児協や近隣の民児協とうまく連絡し、個々の民生委員・児童委員の精神面を含めサポートすべし。そして、民生委員・児童委員活動の強みは全国ネットワークであること、近隣市町村はじめ県の民児協からの後方支援が大きな力であったということでした。

おわりに～教訓から学んで

被災地の民生委員・児童委員の中には、自らも被災されていたり親族や友人を失った方々も多数活動されておられます。担当区域の亡くなった方を、あの時助けてあげられなかったと自分を責める気持ちを抱えている方もおられます。ひっきりなしの取材や訪問、調査などがあり、その度につらい経験を語らなければならない苦行も強いられたことと思います。そして今も、物資の配布協力、仮設住宅等での安否確認や心のケアにあたるといった活動が続けられています。

そのような状況下で実践記録をおまとめいただくことは、負担を上乗せすることになりはしないかとの心配があり、対象地域の皆様には、無理のない範囲でとお願いをしました。しかし、それにもかかわらず、民生委員・児童委員、民児協や担当事務局それぞれの声や経験が、具体的かつ丁寧に記載された大変内容の濃い実践記録を届けてくださいました。作成にご協力いただいた皆様には、心より感謝申し上げます。この報告書を手にした方々には、しっかりと読んでいただき、被災地の経験と声を受けとめ、教訓から学び、ぜひこれからの活動に反映されるようお願いいたします。

(神奈川県立保健福祉大学准教授／本調査研究委員会委員 中村美安子)

岩手県民生委員児童委員協議会コメント

はじめに

岩手県民児協では、本調査研究事業の実施に当たり、各市町村民児協のみならず、直接津波被害を受けた地区民児協及び仮設住宅建設等により地域の状況が大きく変わった地区民児協に対し、支援活動に係る実践記録の提出を依頼しました。

この結果、津波被害により民生委員・児童委員活動への影響が大きかった沿岸9市町村のなかの47地区民児協(任意民協含む)から、大変貴重な資料が集まりました。中には、委員一人ひとりが記録を書いてくださった地区もありましたが、報告書紙面の都合により全てを掲載できず、抜粋版としての報告となってしまいますことにお詫び申し上げますとともに、改めて、ご協力いただきました皆様方にお礼を申し上げます。

1. 発災時・後の民生委員・児童委員活動の共通事項

さて、民生委員・児童委員活動は、平時には各地域の実情に応じた活動が展開されますが、今回の実践記録からは、発災時・後の時期(時間の経過)に応じて、共通の行動・役割があったことが見えてきました。

(1) 発災時・初動期の活動(以後現在まで継続中の活動も含む)

- 第一に、避難誘導、声かけにより、高齢者、障がい者、子ども、地域で働く若者等、あらゆる人たちをわけ隔てすることなく助けたこと。また、声かけは一度のみならず、二度、三度繰り返されたこと。そして、応答のない家には部屋の中にも入り見て回ったこと。直接、移動のための介助をしたり、車いすに乗せ押ししたり、自家用車に乗せて避難支援した場合もあったこと。消防団や自衛隊に救助要請などを行ったこと。
- 次に、避難所の運営(代表・統括、連絡係、炊き出し、来訪者対応、物資調達・仕分け・配付、掃除、衛生管理等)に率先して携わったこと。
- 福祉避難所的運営(高齢者等生活弱者の身の回りのお世話、相談役、避難所から委員自宅へ受け入れ支援等)にも積極的に関わったこと。
- 近隣からの物資(毛布、着替え、ろうそく、食料、水、ストーブ、灯油等)の調達。さらには自宅を避難所や物資配付拠点として提供するとともに、自宅の食料や物資、風呂等を提供するというケースもあったこと。
- 自治会、町内会、自主防災組織との連携に取り組んだこと。
- 在宅避難者の物資ニーズ(食料、水、紙おむつ等)の把握、調達、配付や、なかには、薬の調達(高齢者等本人に代わり病院へ薬を取りに行く、必要な人数を調べ受診や診察の手配、仲立ちをする)、または通院の送迎なども担ったこと。
- 親を亡くした子ども、高齢者、障がい者等への声かけや傾聴などの心のケアのような取組

みもあったこと。

- 行方不明者の捜索、遺体確認、家の解体作業の住民への説明と立ち会い、自衛隊・警察への情報提供といった活動のほかに、他県からの医師団、保健師、ボランティア団体等の外部からの支援者への同行、訪問先紹介、立ち会い、道案内等も行われたこと。
- 居住証明等、住民の依頼に基づく証明事務(被災証明の発行根拠)や、担当地区で亡くなった方の火葬、通夜、葬儀等への参列、弔問。委員本人が住職として弔うといったこともあった。
- 委員同士の安否確認。地域住民の所在確認、安否確認(避難所めぐり、住民からの聞き取りと情報交換による把握も支援活動の中では重要な取組みとなっていたこと。

(2)4月頃(発災から1ヶ月後)からの活動

- 避難所閉鎖に伴う相談対応。
- ボランティアと一緒に炊き出しや泥出し作業の実施。ボランティア等に発災時の様子などの説明。また、ボランティアの活動先のニーズ把握と派遣調整、ボランティアの出迎え・見送り、お茶出しや歓送迎会等による労い。
- 住民情報の把握と情報の提供。医師団、保健師、自衛隊等への説明と協力。
- 学校との情報交換、連携(通学路変更の提案、子どもたちの様子等情報共有)。小学生の登下校やスクールバスの見守り、子どもの地域での居場所づくりなどの取組み。
- 仮設住宅の自治会の代表。自治会組織立ち上げへの協力支援。
- 避難所や家庭内トラブルの仲介、警察等への相談、高齢者等の施設入所やサービス利用の仲介。
- ふれあいサロンの運営協力や立ち上げ。敬老会や祭など、地域でのイベントの開催協力。
- 在宅避難者への物資の手配(ニーズ把握、行政・ボランティアセンター等への要望、手配・配付等一連の調整)。在宅避難者やみなし仮設転入者等への声かけ、傾聴活動など。

(3)秋頃(発災6ヶ月後)からの活動

- 仮設住宅の不具合改善の要望と情報提供。
- 従前の地域住民が集まる機会の設置。仮設住宅と地域との橋渡し(連絡調整)。
- 在宅被災者、みなし仮設等の住民情報の把握。
- 歳末たすけあい配分のお届け、社協と住民の橋渡し。

2. 発災時・後、地域での民生委員・児童委員の存在

実践活動の記録からは、民生委員・児童委員は、発災後の時期(時間の経過)に応じていろいろな場面で多様な活動を行い、また様々な役割を期待され活躍していることがわかりました。そして、それらの活動の一つひとつが地域での生活を支える基礎的なものであり、行政や専門職ではゆきわたらない、極めて個人的、個別的な生活領域に、民生委員・児童委員の判断と責任

で行われていました。また、平成22年12月の一斉改選直後で、新任委員にはますます大変な状況であったことが推察されます。

岩手県の沿岸市町村で亡くなった委員は26名、自宅が損壊した委員は261名にのぼり、約3割が従来の担当区域を離れて生活していますが、被災の有無にかかわらず、上記の活動を続けている委員が多かったこと、地区民児協会長の不在や連絡通信手段がなく組織として活動ができない時期でも、個々の民生委員・児童委員の判断により自主的に活動していたことが印象的です。

県内外からの支援者(医師団・保健師等医療関係者、ボランティア団体等)は、道も人も方言もわからないため、地域を良く知る地元の民生委員・児童委員が受け入れ役になりました。地元の災害ボランティアセンターでさえ、地域の民生委員・児童委員を頼り、ボランティアの派遣調整を行っていることから、支援者の活動を活かすためには民生委員・児童委員の存在がなくてはならないものだということがわかります。

また、民生委員・児童委員は、住民の声、地域のニーズ、在宅避難者の声などを自らキャッチして、行政や社協、町内会、ボランティア団体等に繋げ、住民に喜ばれる存在となっていること、避難所、仮設住宅、在宅でも、生活弱者の存在に気づき、その環境を整えるために、自ら世話役を担ったり介護サービス事業所等に繋いだりしていることから、それらの地域の状況を調べ、情報を把握することにも、民生委員・児童委員は重要な役割を果たしています。

さらには、在宅避難者への支援の必要性や、仮設住宅と地域との見えない壁にも民生委員・児童委員は気づいており、地域の課題に気づき、今後の地域づくりのために課題解決へ導くことにも日頃の民生委員・児童委員の活動が活かされていることがよくわかります。

3. 民生委員・児童委員活動を支援するために

平常時から個人情報保護法により、行政や関連機関等からの情報を得にくくなったとの声が頻繁に聞かれますが、今回の災害でも同じ状況がみられました。

初期の避難所等では情報手段が限られ、平時の情報媒体が機能せず、正確な情報確保も不十分であり、興奮・感情的な空気がある中で混乱します。避難所から避難所へと移動する住民も多く、地域の状況を把握するのは、誰もが困難な状況にありました。けれども、仮設住宅入居者や、みなし仮設入居者、内陸避難している方々の情報も含め、なかなか民生委員・児童委員へ情報提供されず、多かれ少なかれどの市町村(行政)においても、個人情報の壁が立ちはだかっており、このことには本当に苦勞することになりました。

これまでも、平成19年8月10日付厚生労働省関係課長連名通知「要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について」が出され、また、平成24年1月19日付厚生労働省社会・援護局地域福祉課事務連絡「東日本大震災の影響等による民生委員児童委員の選任及び活動支援について」において、民生委員・児童委員への個人情報の積極的な提供を呼び掛けているにもかかわらず、実態はあまり改善されていない状況にあります。

災害時・後の住民支援、地域づくりのさまざまな場面で、民生委員・児童委員はなくてはならない貴重な存在であることは明らかです。この状況が改善されるためには、市町村行政での取り組みと、担当者レベルでの個人情報保護法への正しい理解と共有が大変重要です。

民生委員・児童委員は、強い使命感を持ち、また住民からの期待に応えるため、自ら被災しながらも日夜活動を続けています。民生委員・児童委員の存在なくして、行政はきめ細やかな住民サービスを提供することができるでしょうか。そのことを、よく考えていただき、民生委員・児童委員の活動環境を整え、住民支援を効率的に行うために、市町村における個人情報保護法への適切な対応について一層の取り組みを期待します。

4. 市町村民児協への外部からの支援～県民児協の取り組みから

被災地の民児協は人的被害や事務局が多忙で身動きが取れないなど、発災当初は通常の活動ができない状況にありました。被災地が自ら動けないときには、外部からの支援が可能です。岩手県民児協は、発災直後の3月下旬、正副会長による現地訪問を行い、状況確認と課題把握から始めました。そして、文房具セット・民生委員バッジ・民生委員手帳・会長手帳・PRカードの配付、民生委員身分証再発行手続き代行等、まず物的支援を実施しました。続いて、定例民児協開催場所の確保と委員同士の癒しの場の提供を目的とした移動地区民児協開催経費の助成や、震災による欠員の早期補充要望を行いました。

また、住田町民児協が陸前高田市内で両民児協・社協協働でニーズ調査を実施したことをきっかけに、内陸委員による被災地支援要項を制定し、盛岡市民児協が宮古市内でのサロン活動支援を実施することに発展しています。

地区民児協定例会開催と共に各地区民児協会長が集まる場の設定も重要であるとの認識から、県民児協から地区民児協会長に直接声をかけて集まり、市町村単位での情報共有に繋がりました。県民児協が市町村民児協に出向くことで、情報収集しそれを他市町村へ提供したり、県民児協としての事業展開に発展させたりすることができます。多くの地区が流失したことにより担当地区割りの再編が必要となりましたが、民生委員法の解釈を正しく伝え、地区割り再編の手法を複数市町村へ伝達する成果が得られました。

県民児協は、市町村民児協の情報を収集し、それを他市町村へフィードバックするとともに、地域の状況把握から必要な事業を展開していく役割を持っています。そのためには、市町村に足を運び直接言葉を交わすという地道な活動が必要であり、それが市町村民児協の信頼を得ることに繋がります。この地道な活動が民生委員・児童委員一人ひとり、地区民児協一つ一つの連帯感の醸成に繋がっていると感じています。

むすびに

この度、住民の避難誘導等の民生委員・児童委員活動中にお亡くなりになった方々には改めて哀悼の意を表しますとともに、被災された委員の皆様にはお見舞いを申し上げます。

ご家族、ご親族、地域の大切な方々を失い、やり場のない怒り、悲しさや悔しさなどなど言葉には表しようのない気持ちを抱えながら民生委員・児童委員活動を継続されている方々、また、このような厳しい状況の中にありながら、新たに委員を引き受けて頂いた新任委員の方々、多くの民生委員・児童委員のおかげで、住民が安心して住み続けることのできる地域がつけられてい

くものと思います。

復興まで長い道のりとなりますが、これからも委員同士、助け合いながら、民生委員児童委員信条に基づいた活動を続けられますようお願い申し上げます。

宮城県民生委員児童委員協議会コメント

はじめに

【東日本大震災】平成23年3月11日午後2時46分に発生、この日・時は永く記憶に留められることでしょう。巨大地震(M9)と津波、福島原発事故の三重災害で未曾有の被害をもたらしました。特に津波は広域にわたり建造物等の倒壊・流出、多くの死亡・行方不明者が出るなど被害が甚大でした。近年誰も経験しない巨大な津波であったため「想定外」であったと評されていますが、そうでしょうか。

いつも津波の襲来で悩まされてきた三陸沿岸の人びとは、今回先人の教えを守りいち早く避難し死を免れています。先人は既に「想定外」級の津波を体験し、「教訓」を残してくれています。「体験」は貴重な財産であり、我々が今回の震災から学び得たものを後世に伝える責務があると思います。この「調査研究事業」の趣旨は、正にこれに合致しています。

宮城県民児協では、この事業の実施にあたり、直接津波の被害を受けた沿岸部の13市町民児協に対し、支援活動に係わる実践記録の提出を依頼しました。

提出された「実践記録」をもとに、該当市町民児協の関係者と宮城学院女子大学(発達臨床学科)教授 熊坂 聡氏、東北大学大学院特別研究員 本間 照雄氏の参加を得て検討会議を開き、両名には第三者の立場から検討してもらいました。

■実践記録を読んだ感想

(1)発生時から3月末

①「災害時一人も見逃さない運動」と自らの安全確保

多くの民生委員・児童委員は、「災害時一人も見逃さない運動」が浸透していたことによって、発生直後から避難の声かけや誘導を行ったことは高く評価されるべきである。しかし、民生委員・児童委員の中には声かけに出かけて亡くなった人もいる。民生委員・児童委員は高齢の方が多く、消防団員でも亡くなっている人もいることを考えれば、このような災害において民生委員・児童委員による避難誘導の役割には限界があるだろう。もちろん、高齢であることは地域の相談相手として意味のあることであり、それ自体問題視すべきことではない。

「災害時一人も見逃さない運動」において、文字化はされていないかもしれないが、見逃さない活動をどこまで遂行し、どの時点で活動を中止して自らの避難を優先させるべきことを念頭においていたのだろうか。

民生委員・児童委員は地縁の中で活動をするのであり、地域の複雑な人間関係の中で生活し活動している。そこには義理も人情も絡み、民生委員・児童委員としての使命感も働けば、自らの安全確保を省みることもなく安否確認と誘導の行動に走ってしまうことは十分に考えられる。

しかし、だからと言って自らの安全の確保に関する基準がなくてよいとではない。民生委員・児童委員が自らの安全確保のために避難することの勇断を後押しする工夫が必要であろう。

②民生委員・児童委員の孤立は何を招いたか

地震発生直後から多くの民生委員・児童委員は、安否確認を中心にした活動を行っていた。また、炊き出し・掃除・物資配給・避難所の手伝いなど非常に広範囲の活動をし、当面の地域

救援活動の要の一つとなっていたと思われる。

私には、民生委員・児童委員としての活動が拡散していったように思われる。その理由は、民生委員・児童委員が行政や民児協会長等との連絡が絶たれ孤立したことが原因であると思われる。それは、民生委員・児童委員の疲弊を招いたのではないだろうか。この時期に役割の範囲など言っていられないことは理解するが、それでも疲弊して活動の継続が困難になることをさけるためには、できるだけ早い時期に役割分担できることが望ましい。

③非常時における民生委員・児童委員の役割・活動は平常時の役割・活動の上に

医療ボランティアへの情報提供と同行訪問、人工透析の人や在宅高齢者、また新生児を抱えた母親の安否確認、住民の苦情処理などを行っている。その民生委員・児童委員がベテランだったのか、支援要請がたまたまあったのか不明であるが、支援を必要としている住民の事情を知っている民生委員・児童委員が必要な情報を提供し、案内することで医療活動は効率的に適切に行われであろう。

このように「つなぐ」という役割を果たすことが重要なのではないか。そして、つなぐ役割を果たすためには、安否確認が基盤となるだろう。

多くの民生委員・児童委員が発災時から安否確認を行っていることから、この役割はかなり果たしていると思われる。拡散している部分もあるので、さらに役割を明確にしておく必要がある。

④民生委員・児童委員の孤立感と不安

この時期の民生委員・児童委員の多くが孤立している。安否確認以外に何をすべきか、どこまですべきか、迷いながらとにかく必要との自己判断のもとにそれぞれが活動している。「こんな活動でよいのか」という不安は、さらに多くの活動を民生委員・児童委員に駆り立てていくことになる。民児協や行政からの連絡は民生委員・児童委員を安心させる。

(2)4月～6月

①つながることで民生委員・児童委員が始動する

この時期に至って、かなり関係機関とつながってきた。そのことは、まず民生委員・児童委員を安心させ、焦点を絞った活動に転じさせた。

災害本部との連携ができ活動しやすくなった、世帯状況調べを行政から依頼されて機能し始めた、民生委員・児童委員同士の連携がついて支え合うことができた、緊急小口資金の手続など具体的な仕事も見えてきた、民児協の総会を開催したことで活動がまとまり始動したなど、民生委員・児童委員としてなすべき明確な活動になってきた。

一方、行政をあてに出来ないと判断して民児協が自主的に動き出す例があった。行政も大変な状況であっただろうが、そうであれば、日頃の行政上の民生委員・児童委員の位置づけがどれほど明確になっていたかが問われるだろう。

他方、他の団体も地域に入り込むようになり、その係わりが難しくなっている部分も出始めている。地域には混乱が生じていた様子が見え、発災直後に行っていた活動を他の団体が担ってくれるようになることで、民生委員・児童委員が何をすればよいか見えなくなったのか、他の団体との係わりが難しいとの報告もある。

これを調整する役割は、民生委員・児童委員としては負担が大きいのではないか。地区社協の役割がこの辺に見えてくる。しかし、役割を担う人材不足により重複して地域の役割を担わざるを得ない場合があり、分業できず地域の機能が疲弊する可能性が推察できる。

②地縁関係に基づく声かけは専門的關係に基づく声かけとは違う

この時期になって民生委員・児童委員は、避難所や居住地での声かけの活動が増える。これ

は地縁の中での声かけであり、専門職の声かけとは質的に違う。これこそ民生委員・児童委員が果たすべき重要な役割の一つであろう。つまり、地縁関係の中での声かけによる安心と専門職の声かけによる安心は、違いがあり、その両方が必要だということである。

また、専門職は広範囲な地域を担当する場合が多いので地域住民にいつでも関わられるわけではない。ここに、困り事が本当に出てくるためには、地域の関係を基盤とする民生委員・児童委員の地縁関係の重要性が見えてくる。

③発生した新たな問題

- 地区に新たに転居してきた住民の実態を行政も把握できないため、民生委員・児童委員も係わりようがないという事態が発生している。
- 死亡した民生委員・児童委員の地区での活動がゼロになった。
- 所在不明の民生委員・児童委員が、民生委員・児童委員として活動中であったかどうかも解らないという事態が生じていた。活動を誰かに報告しながら遂行する必要があるのか。

(3)7月～9月

①支援内容が揃ってきて民生委員・児童委員は心身の疲労のピークへ

この時期は、行政の支援業務が明確になってきたこと、民児協の定例会が開かれるようになってきたこと、町内会が機能しはじめたことによって、民生委員・児童委員の役割も明確になって何をすればよいのかという不安は解消されてくるが、業務内容にも変化が現れてくる。

被災に関する手続き、消息確認、相談・世話、葬儀や行事への参加、定例会参加など、発災直後の頃の安否確認と当面の生活支援と違う業務が明らかになってきた。相談内容も生活の再建に向けて制度利用の相談が主となり、さまざまな相談が舞い込むようになってきて、対応が難しくなっているようでもある。また、この頃になると、震災対応だけでなく、通常の業務も行うようになってきており、業務が二重になってきている。

②民生委員・児童委員が困ったこと

・個人情報の壁

個人情報が行政から提供されないことで活動が壁にぶつかることがあったようだ。震災という非常時に従来の情報以上の情報をもつ必要があろう。行政との情報の共有ができていた自治体は多くなく、自治体ごとにまちまちであった。これでは、その地域の対応に差が出てくることはやむを得ない。災害対策の面から、対応が自治体で違うことは問題であろう。

一方、行政と情報を完全に共有するようにしたことによって活動しやすくなった面もあるが、民生委員・児童委員として重たい情報を預けられたという負担感も生じている。

個人情報の管理上の問題はあるものの、今回の震災によって、民生委員・児童委員が住民の個人情報を持つ必要性は明らかになったのではないだろうか。

・活動が調整し始めた

「仮設住宅の支援活動で他の支援団体と活動が重複することも多く調整が必要」との報告がなされた。おらく被災者支援において活動の多くが重複してきていたのではないかと。そこで、改めて民生委員・児童委員がどこまでどの業務をするかということについて悩んだようである。

重複による混乱はある程度仕方がないとしても、行政・社協、あるいは民児協による調整が必要であったのかもしれない。専門職が支援にあたるようになったので民生委員・児童委員は活動から外れてくださいということではないのではないかと。

(4)10月～現在

この時期は、建て直しに入ってきていることが読み取れる。組織的な対応、民生委員・児童委員の本来活動などが拡大しているからである。また、問題の質が変わってきて対応が難しくなっているようである。

①役割の不明瞭からの脱出

7月時期の業務が重複することの悩みから脱出して、改めてすっきりした活動が展開され始めている。

ボランティアの活動の調整ができ、被災住民への傾聴活動、地区福祉委員との連携など、何でも屋ではなく、本来業務の拡大がみられる。逆にいえば、この時期まで多くの民生委員・児童委員が孤軍奮闘している場合が多かったと言えるのかもしれない。

②民生委員・児童委員の役どころ

生活支援物資の配布はこの時期でも続いている。地域住民の情報を持っている民生委員・児童委員が協力することは必要なことである。また、震災がらみの新規制度活用の相談に乗ることは妥当である。しかし、一部に新規制度活用の相談に乗ることは民生委員・児童委員にとって負担であったとも思われる。

③民生委員・児童委員を悩ませる新たな状況

高額な見舞金が家族間のトラブルになる、孤独死防止、転居した担当地区の元住民への対応、震災対応の新規制度活用の対応など、民生委員・児童委員を悩ませる新たな状況が発生しつつある。

行政、社協、町内会、民児協などが合同の会議を定期的に行って対応に当たっていく必要があるのではないか。

(5)全体を通して

民生委員・児童委員は一貫して使命に基づいて役割を状況に応じて変えながら住民のために活動を続けてきたと言える。

地縁関係の中での活動は、「点」で介入する専門職とは違い、複雑な人間関係と地域関係を共有するという「面」の中での活動であり、専門職の介入にはない難しさがある。

震災によって、民生委員・児童委員が対応すべき量の多さ、種類の多様さ、相談の質の深さ、時期ごとに変化する状況への対応のめまぐるしさ、そして自らも被災者であること、これらを考えれば民生委員・児童委員はいかに大変な状況に置かれたかが推測できる。

民生委員・児童委員の活動の限界と必要性(困難に遭遇している地域住民の情報を保持し、一定の相談対応し、必要に応じて専門的支援につなぐ)があらためて確認されたのではないかと。

(宮城学院女子大学教授／宮城県検討会議委員 熊坂 聡)

■実践記録の検討結果を受けて

実践記録から見てきた現状に基づき、今後の活動に備えるために必要・留意すべき点について以下の三点に括って検討した。

(1)情報の共有化

①潜在化している要支援対象者への支援が遅れ気味であった

発災時からそれぞれの機関や団体が同時並行的に情報収集に走った。民生委員・児童委員も担当地区の要援護者等の安否確認に走りまわった。

しかし、潜在化している要支援対象者については、ほとんどその情報を持っていないのが現状であった。

このため、現在かかわっている要援護者等への支援は届き易いが、普段からの脆弱さが被災によって、大きく自立能力を落としてしまった方々(潜在化している要支援対象者)については、支援が届き難い現状であった。

こうした現状下では、要援護状態等にある方々に関する最小限度の情報を民生委員・児童委員が持っていないと支援の手が遅れ、大事に至ることが予想される。

このため、行政は保有する潜在的な要支援者を含む最小限の情報を民生委員・児童委員にも提供しておく必要がある。

その際には、民生委員・児童委員が直接紙ベースで手にする提供情報は必要最低限にとどめ、個人情報の管理上の負担が重くならないよう配慮する必要がある。また他の情報については、必要に応じて提供する二段階提供を検討すべきであろう。

(2)組織が機能しない前提での活動

①今回の震災では、役所機能を大きく低下させる事態が各地に見られ、組織的に活動することが難しかった。こうした、状況下では、自己判断で活動する必要がある

このため、発災時当初の支援活動の在り方としては、組織が機能しないことを前提とした初期対応時の最小限程度の活動内容を明確にしておく必要がある。

今後、初期の活動内容に関するマニュアル化が求められる。

(3)他組織との連携・役割分担

①炊き出しの手伝い、支援物資の配布等、直接被災者支援に関わる業務についていたとする報告が多く見られた。しかし、民生委員・児童委員の担うべき役割はもっと別のところにある

混沌とした状況下での活動で最も大切なのは、要援護者又はそのおそれのある状態にある方々を行政や支援団体につなぎ、支援の手が迅速に届く様に手配することである。このためには、民生委員・児童委員は、住民からその存在や居場所が見える様になっていることが大切である。

自らが被災し避難場所に行った様な場合は、特にその居場所(避難場所)を明らかにする必要がある。

②行政や支援団体からの情報が民生委員・児童委員に届かない

役所の機能低下や民間支援団体の知識不足で民生委員・児童委員に情報が届かない。こ

のような状況下では、民生委員・児童委員自らがその職責に基づき支援団体に出向き、民生委員・児童委員として必要な支援内容を伝え、援助の手を要援護者に向けられる様に仕向けることが求められる。

③さまざまな機関・団体が同じことをそれぞれ行い、それぞれの方法で支援活動を展開し、それぞれが必要十分な支援が行い得ないでいる

地域社会には、自治会等(講なども含まれる)の地域自治組織が存在する。また、高齢者を対象として地域包括支援センターや障がい者を対象として地域支援センターといった機関もある。それらが独自に安否確認などを重複して行っている現状がある。このような中で民生委員・児童委員も同じようなレベルの安否確認に走りまわるのは効率的ではない。

こうした状況を見たとき、住民の一次的把握は、行政区長や自治会が行い、その情報に基づき民生委員・児童委員の専門性を持って対象者に係わっていく、二段建て方式での連携が必要なのではないだろうか。

混沌とした中での活動は時間との戦いでもある。このためには連携や役割分担による効率的・効果的な活動の確保が必要なのである。

(東北大学大学院特別研究員／宮城県検討会議委員 本間 照雄)

最後に

この「調査研究事業」の実施にあたって、ご協力をくださった該当市町民児協の皆様および熊坂教授、本間氏に改めてお礼を申し上げます。

福島県民生児童委員協議会コメント

はじめに

福島県民生児童委員協議会では今回の調査について、地震・津波被害のあった3市1町の民児協と、原子力災害により警戒区域並びに計画的避難区域に指定された1町1村の民児協併せて6か所を調査対象といたしました。

調査方法は、各民児協役員・事務局等に対しヒアリングを行う予定でしたが、全ての民児協から詳細について記入いただいた調査様式も提出いただきましたので、ヒアリングと併せそれら非常に多くの資料の中から内容を考慮し各民児協ごとにまとめ実践記録といたしました。

また、ヒアリングの中では当時の辛い記憶を思い出す場面も多くありましたが、みなさん熱心にお話をしていただきました。

この度のご協力に対し改めて御礼申し上げます。

1. 発災時からの民生委員・児童委員活動状況と課題(発災時から3月末)

今回の調査では、発災時から現在(平成24年1月)までの調査ですが、発災時から3月末までの活動場面は未曾有の想定を超える災害への対応の姿がなまなましく報告されています。

ここでは、福島県ならではの原発事故への対応や、全体的にみられる共通的な活動内容等と併せ課題についても記載させていただきます。

(1) 当時の状況

- 「災害時一人も見逃さない運動」を実践していたことで、通常作成していた要援護者マップ、台帳を基に安否確認を行うことができた。
- 今回の災害は津波が大きかったため、いったん避難した後、津波が引いたところで手分けして安否確認を行った。
- 家族や自らも被災者であり、避難所に避難している際に「民生委員なのに何をしている。何かしてほしい。」と言われるのがつらかった。
- 当日から2日目にかけて安否確認を行った後は、ほとんどが避難所における炊き出しや、物資の仕分け、配布等、自治会長や区長とともに連携して取り組んだ。
- 津波の避難については、民生委員・児童委員をはじめ婦人会、商店会、地区の有志等でも自らも避難しながら声掛けを行った結果難を逃れることができた。
- 原発事故により全住民避難になったため、家族の安否確認、高齢者世帯の安否確認後、最後にバス等で避難した。
- 発災当初は他町村からの避難者が多く避難所運営を行っていたが、自らも避難を余儀なくされ、他県の避難所において他町村の民生委員・児童委員と協力し避難所での支援を行った。

- 原発事故により避難所も危険な状況となったため、親戚宅など、避難先を確保できる住民については、避難させた。
- 避難指示が出され、住民がいない地区については自警団を組織した中に民生委員・児童委員が加わり活動した。

(2) 当時の課題

- 地震後の大津波警報を聞き、高齢者宅を回り避難誘導している途中に津波に巻き込まれるケースが起こった。
- 普段から定例会で使用している場所が、津波に流されたり、避難所、支援物資置き場になるなどで、確保できなかった。
- 電話が不通になった時の連絡方法
- ガソリンの確保が難しく、自家用車での訪問ができなかった。
(民生委員・児童委員として優先的に確保できるような方策が必要。)
- 民生委員・児童委員は各自安否確認を行った後、民児協としてどのように動くか確認を取りたかったが、民児協役員も、行政・社協もその場での協議ができない状況であった
- 民生委員・児童委員ということで、行方不明者の捜索、遺体の確認等、どこまで活動すればよいのか迷った。

2. 4月以降における民生委員・児童委員活動(4月から6月)

早い自治体では6月ごろから既に仮設住宅の建設がはじまりましたが、4月・5月においてはまだ多くの被災者が、避難所生活を余儀なくされており、避難所での支援中心の時期に当たります。

一方で、民児協活動の中でも、徐々に定例会や、総会を行えるような市町村も出てきた時期で、民生委員・児童委員個人としても活動されているものの、組織としての活動も少しずつ取り組まれています。

(1) 当時の状況

- 避難所で認知症の高齢者が行方不明になることなどがあり、民生委員・児童委員も協力して捜索に当たっている。
- 一人暮らしの世帯等への支援物資の配布や安否確認を実施。
- 不慣れな土地と長い避難所生活のためストレスや体調不良の方が多くみられその方たちの相談に乗ることが増えた。
- 各単位民児協では、定例会を開催し、当面の活動(安否確認の方法、地域の状況…等)について協議した。

出席者の中には、他県や遠くの避難所からの出席者もいた。

また、会議の中に放射能に関する勉強会を盛り込む地域も見られた。

(2) 当時の課題

- 避難所等が県内各地に最大約410か所に設置されたため、避難者に関する情報が不足しており、活動ができないことも多かった。
- 原発事故による避難などから担当する地区の民生委員・児童委員が地区に不在となる場合が多く見られた。

3. 7月以降における民生委員・児童委員活動(7月から平成24年1月)

この時期福島県内では、仮設住宅の建設入居と併せ、公営住宅や民間借り上げ住宅への入居が始まりました。

市町村社協に配置された生活支援相談員と同行訪問することもありましたが、個人情報保護の関係上民間借り上げ住宅の方の名簿がもらえない等、課題も多く残りました。

また、各民生委員・児童委員も仮設住宅入居者への訪問やサロン活動を行う中で、原発事故、放射能に関する相談も多く、民生委員・児童委員同士の勉強会などを行うところもありました。

特に子どもたちへの健康に関する質問も多いことから、教育委員会や関係機関と連携しながら丁寧に対応していくことが必要とされました。

(1) 当時の状況

- サロン活動が再開され民生委員・児童委員も関わったり、民生委員・児童委員自らがサロンを運営するような地区もあった。
- 夏の時期にはまだ、二次避難所(旅館、ホテル等)も残っており、避難者の安否確認や避難所での交流会なども開かれた。
- 定例会では行政・社協・地域包括支援センター等としっかり情報を共有していくことなどが確認された。
- 雪の降る地域では、雪へ備え、歩き方や、車への対応の勉強会を実施
また、高齢者世帯や病弱の方への除雪の手伝いも活動の一つとなった。
- 生活支援相談員との定期的な情報交換会の実施

(2) 当時の課題

- 民生委員・児童委員も仮設住宅を訪問するが、生活支援相談員その他、様々なボランティア団体などが1日に何度も訪問しているため、入居者が訪問に応じないケースが出た。
- 相談内容も、放射能に関するものや原発事故によるストレスのものが多く回答ができずに悩むケースが多くなった。
- 民間借り上げ住宅に避難している住民の個人情報もらえないために訪問に苦慮する場面が多かった。

おわりに

この度の震災により福島県では7名の民生委員・児童委員の尊い命が奪われました。

この中には、自らが、津波の警報が出されている中、安否確認や避難の誘導で亡くなられた方もおりました。

ここで、改めて哀悼の意を表するとともに被災された民生児童委員の皆様には心よりお見舞い申し上げます。

本調査により、被災及び避難区域となった地域の民生委員・児童委員の方々、個々人が、発災直後自らの判断の中で自主的に様々な支援活動をしていたことが分かりました。これらは今後の災害において、民生委員・児童委員各自が発災後どのように行動すべきかを判断するときには踏まえるべき多くのことが語られております。

その中には、発災直後の安否確認において、「災害時一人も見逃さない運動」によりスムーズに活動を行えたという民生委員・児童委員もおりました。平常時の備えが大切であることが改めて示されております。

また、避難所や、仮設住宅、民間借り上げ住宅への支援の中では、個人情報保護法により避難者の情報が得にくくなりました。特に福島県では原発災害があり、避難者も県外も含め県内の多くの市町村に避難せざる得ない状況となっており、要援護者宅を特定していくのが非常に困難な状況です。現在もそういう状況は十分解消されておりません。

また、これまで民生委員・児童委員は、各自担当地区を持ち、その地区を重点的に支援活動を展開してまいりましたが、その地域自体が津波で流され、また全住民がばらばらに避難している中で、民生委員・児童委員も不在の地区が多くみられています。こういう事態に対処するため福島県民生児童委員協議会では、昨年6月に「東日本大震災の避難者に対する相談支援活動の展開方策」を作成し他自治体における避難者の支援方策を提案いたしました。

この実践記録集は、民生委員・児童委員が、市町村社協の生活支援相談員等と協働して避難されている要援護者等の相談支援にあたる際の共有情報でもあり、今後の災害時における支援方策を検討する際の貴重な資料となることを確信しております。

仙台市民生委員児童委員協議会 コメント

この実践記録報告は、市域のなかでも特に津波により甚大な被害を被った若林区における民生委員児童委員(以下、「民生委員」と略称)の活動をもとに作成したものである。

若林区では震災後の早い時期から、区内の民生委員の発災時の活動を調査すべくその内容の検討に着手し、9月には「調査」を実施している。調査票の回収率は 92.7%と極めて高く、また活動した民生委員の生々しい声も数多く収集されている。

この調査については、全国民生委員児童委員連合会からの依頼が平成 23 年 11 月末頃であったこと、また報告のとりまとめも翌 24 年 2 月を目途にされているとのことから、当方としては改めての調査も時間的に難しいと考え、若林区の調査内容をもとに本調査記録を作成することとした次第である。

さて、仙台市民生委員児童委員協議会では、震災前より「今後 10 年以内に宮城県沖地震が発生する確率は 99%」といった専門機関等の予測或いは注意喚起等を踏まえ、「要援護者支援体制づくり」など、市民の災害対応力向上を目的とした実践的な訓練や研修に取り組んでいた。若林区社協においても、区内地区民児協や町内会、地区社協、学校等々と協働し、それぞれ地域の実情に応じた訓練や研修を実施していた。

例えば、避難所運営について言えば、震災前の訓練では、静岡県西部危機管理局が開発された「HUGゲーム」などを活用した実践的訓練を繰り返し行っていたこともあり、住民の防災意識も高く、発災時の対応についても一定レベルのレベルにあったと推察される。その様な背景があって、実際の避難所運営にあっては必ずしも「筋書きどおり」円滑に行われた訳ではないが、「訓練が大いに役立った」という声がある。その後さまざまな場面で異口同音に聴かれたところである。

しかし一方では、「地域の諸団体(町内会等)との連携が悪い」、「地域の中での民生委員の存在への認知不足や、その役割が曖昧」といった意見が多く、多くの民生委員から挙げられた。民生委員の地域防災に対する意識・関心は非常に高かったが、地域の中での実践的な取り組みは未だ道半ばという地区も少なくなく、その意味では発災時或いは災害応急対策期における民生委員の役割や、地域社会の中での「立ち位置」が明確でなかったと言える。それ故に、この大震災に臨み、地区の指定避難所に馳せ参じた際、何の役割分担もなく、不要とさえ言われた地区もあれば、民生委員というだけであらゆる支援活動を強いられ、その使命感と責任感から自己をも顧みず懸命に職務を果たすべく奮闘された姿も数多く報告されている。

その他の意見として顕著であったのが「民生委員はどこまでやればいいのか。」という声が大変多く寄せられた。「災害時ひとりも見逃さない運動」の精神のもと、迫りくる津波の恐怖と闘いながらギリギリまで安否確認を行ったり、指定避難所での避難生活が難しい在宅の高齢者や障害のある方々には、自ら調達した食料を自家用車(当時、ガソリンの入手が困難であった。)で配達したり、賃貸物件が少ない状況下で住まいを失った方への転居手続き等の支援に奔走した。そして現在は、地域で被災した方への支援、福島県など市外から転入された被災者の支援など、従来の支援活動に加え極めて多岐にわたる活動を日々模索しながら行っている。なかには民生委員ご自身も住まいやご家族を失った方もおられますが、それでもなお己を制し活動を継続されておられる。安否確認が間に合わなかった担当の高齢者が、津波の犠牲となり亡くなっ

たことを後から知った民生委員は、今も心を痛めている。民生委員のなかには、その体にも心にも「疲れ」が見て取れ案じられてならない。今後は民生委員への精神的なフォローのあり方や指摘される「活動の範囲」などについての論議を深めるべきである。

震災から早や一年が経ようとしている。自然災害とはいえ、余りにも大きく残酷な現実には打ちひしがれた我々であったが、ようやく平静を取り戻した感もある。しかし、今なお沿岸部の土台のみが残る住宅地跡などを見るにつけ、復興の歩みにもどかしさを訴える民生委員も少なくない。仙台市民児協としては、今回の調査結果も踏まえ、「地域福祉特別委員会」を立ち上げ、今般明らかになった支援活動に係る課題や問題解決に向けた調査・研究事業に取り組む。地域で民生委員が活動し易いよう、災害時に的確に対応し、平常時にも適合する活動手法を民生委員自身が模索し、実践に役立てていくことを目標としている。

また、若林区においても調査結果をもとに区社協ならではの、きめ細かさをもって地域の実態に即した課題可決への取り組みを進めていく。