

平成 25 年 4 月

「民生委員・児童委員による災害時要援護者支援活動に関する指針」

改訂第 2 版の概要

全国民生委員児童委員連合会

※下線部は今回改訂でとくに加筆した部分

1. 改訂版の発行について

- 平成 23 年 3 月に発生した東日本大震災においては、高齢者等の安否確認活動中であつた 56 名もの民生委員・児童委員が犠牲となりました。このことは、大規模災害に際しての民生委員の安全確保の重要性をあらためて明らかにしました。
- また、その後の長期間にわたる避難生活においては、時間の経過とともに住民の相談支援にあたる民生委員・児童委員が直面する課題も変化しており、今後の大規模災害に備え、この経験を全国の民生委員が共有し、平常時からの取り組みに活かしていくことが重要となっています。
- そこで、本会では、東日本大震災をはじめ、近年の災害被災地における民生委員活動の経験を踏まえ、今後の災害に備えた民生委員による活動、とくに高齢者や障がい者等の「災害時要援護者」の支援のための取り組みについて、その基本的考え方や留意点を示すことにより、地域における効果的な取り組みを進めるとともに、民生委員の安全確保のために、平成 25 年 4 月に「活動指針」を策定しました。
- その後、平成 25 年 6 月には災害対策基本法が改正され、市町村長に災害時に自力避難が困難な者（＝避難行動要支援者）の名簿作成を義務づけるとともに、本人同意を前提としつつ民生委員や市町村社協、自主防災組織等の関係者とこの名簿を共有し、地域における要援護者の支援体制整備を進めることとされました。これにより、民生委員においても、従来以上に行政や地域の諸団体と密接に連携した活動が必要となりました。
- 本会として、この法改正を踏まえた民生委員による活動についてあらためて整理を行うとともに、平成 25 年 8 月から運用が開始された「特別警報制度」の解説、さらには東日本大震災被災地における被災者ニーズの変化等を踏まえ、前記「活動指針」を改訂したものです。

2. 本「指針」の構成

- 「指針」は第 1 部を総論編、第 2 部を各論編としています。加えて資料編として近年の災害被災地のヒアリング結果のまとめ等を収録しています。
- 第 1 部は、「民生委員・児童委員による災害時要援護者支援活動の基本的考え方」として、東日本大震災等から明らかとなった課題、また平成 25 年 6 月の災害対策基本法の改正内容の紹介とそれを踏まえた民生委員活動の考え方を整理し、民生委員や民生委員協議会関係者がとくに留意すべき 10 のポイントを示しています。

- ・ 第 2 部は、「時間経過に即した活動の考え方」として、とくに大地震や台風・豪雨、さらに近年相次ぐ竜巻被害を念頭に、①平常時、②発災時、③避難所設置期、④仮設住宅移行後、の 4 期に分けて、民児協組織および民生委員による活動の考え方と留意点を示すとともに、参考となる先行事例を紹介しています。
- ・ とくに、今回の改訂版では、前記法改正を踏まえ内閣府が示したガイドラインにもあるように、災害時要援護者自身の自助努力、地域住民の互助による防災力向上について重視し、自宅の安全対策のポイントや非常時に備えた飲料水等の備蓄や非常持ち出し品のリストなども紹介しています。

3. 「民生委員発 災害時一人も見逃さない運動」との関係について

- ・ 本会では、平成 19 年の民生委員制度創設 90 周年に際して、全国運動として標記運動を提唱し、災害時要援護者台帳の作成等と呼びかけました。この運動はすでにその運動期間を終了していますが、本会では運動の主旨を踏まえた取り組みの継続を全国の民児協関係者に呼びかけています。
- ・ この「災害時一人も見逃さない運動」の主旨は、災害時に要援護者が犠牲とならないよう、平常時からの取り組みを進めようというものでした。そこではなにより民生委員自身の安全確保とともに、平常時の態勢整備の重要性を示していたもので、この「指針」においては、この点についてもあらためて強調しています。

4. 民生委員・児童委員による災害時要援護者支援活動の基本的考え方（「指針」第 1 部）

（1）近年の災害から明らかになった民生委員活動に関する課題（主なもの）

東日本大震災をはじめとする近年の被災地における民生委員活動からは、以下のような課題が明らかとなりました。

①東日本大震災で明らかとなった課題

- ・ 強い使命感を有する民生委員だからこそその自身の避難の遅れ
- ・ 津波が迫るなかでの委員活動の危険性、困難性
- ・ 通信手段喪失に伴う民児協組織の機能停止（委員の孤立、自己判断による活動）
- ・ 津波等による災害時要援護者台帳の喪失（必要書類等の保管のあり方）
- ・ 避難所避難者の名簿等、避難者に関する行政等との情報共有の不足
- ・ 発災時、またその後の民生委員活動に対する住民および関係者の理解不足
- ・ 分散避難する地域住民に対する民生委員による支援継続の困難性
- ・ 自身被災者でありながら活動する民生委員への支援の必要性（とくに精神面）

②豪雨災害被災地等においても共通する課題

- ・ 平日の日中等、発災時間によっては多くの民生委員が担当地域に不在であること
- ・ 豪雨災害は避難の準備時間がある一方、避難のタイミング判断が困難

- ・夜間、豪雨や停電の中、民生委員が要援護者宅を訪れることの困難性
- ・各民生委員が保管する災害時要援護者台帳には数十名～百名超の掲載があるも、一人の民生委員が安否確認や避難支援に対応できる要援護者は数名にとどまる
- ・民生委員が避難を呼びかけても、避難行動に移らない高齢者等も多い
- ・発災後、要援護者宅が不在の場合、外出中か、避難済みかの判断が困難



これらの課題からは、今後に向けては、とくに以下の点を踏まえた取り組みを進めていくことが重要と考えられます。

- 発災時には、民生委員自身と家族の安全確保が最優先であること。
- 発災時に民生委員ができる活動は限定的であるという前提にたつこと。
- 要援護者の避難支援は近隣住民の協力なしには成り立たず、日頃から、関係機関や住民を含む地域ぐるみで災害に備えた態勢整備や訓練に取り組むべきこと。
- 要援護者に関する関係者間での情報共有の促進、とくに発災後の避難者情報の共有のあり方についても平常時から検討しておくべきこと。
- 災害発生に備え、民児協内での態勢整備を進めるとともに、その活動について住民の理解を深めておくべきこと。

(2) 災害対策基本法改正と民生委員活動との関係

前述のように、平成 25 年 6 月の災害対策基本法改正により、民生委員も警察や消防、市町村社協や自主防災組織関係者等とともに「避難支援等関係者」と位置づけられ、地域にあって高齢者等の直接的な避難支援を担う「避難支援者」の確保等への協力が期待されています。

すでに市区町村ごとに種々の取り組みが進められつつありますが、今後、地域での協力を行う上では、以下のような点に留意することが大切と考えられます。

- ① 避難支援等関係者は民生委員だけでなく幅広い関係者が該当するもので、民生委員だからといって無理に多くを引き受けるべきものではないこと。
- ② 避難支援等関係者とはいえ、民生委員に直接的な避難支援を担うことを求めているものではないこと。
- ③ 自分自身と家族の安全確保が大前提とされていること。
- ④ 避難支援においては、要支援者本人の自助努力が大切であり、民生委員はそれを支援していくことが望ましいこと。
- ⑤ 住民の主体的な活動により地域の防災力を高めることが大切であり、民生委員としては、住民自身の取り組みを支援していくことが望ましいこと。

(2) 今後の活動を考える基本的視点（災害に備える民生委員活動 10 か条）

今後、全国各地の民児協組織において、災害時要援護者支援活動を考えていくうえで、とくに意識すべき事項として、以下の項目があげられます。

① 民生委員自身も被災者となることを踏まえ、無理のない活動を考える

- ・ 民生委員は地域住民の一員であり、災害時には自分自身も被災者の一員となります。このことを踏まえ、無理のない活動を考える必要があります。
- ・ なにより留意すべきこととして、「民生委員である以上、がんばらなければならない」と、自ら、また他の委員に無理を課さないことです。

② 自らの安全と健康を守ることがなにより重要

- ・ 発災時には、なにより自分自身と家族の安全確保が最優先です。
- ・ 大規模災害にあつては、復旧・復興に長い時間が必要となります。要援護者のためにも委員自身が健康を損なうことのないよう、十分に留意する必要があります。

③ 民児協だけでなく、地域ぐるみの活動として取り組む

- ・ 実効性ある要援護者支援態勢の構築のためには、市区町村の行政や社会福祉協議会、地域包括支援センター、町内会・自治会、自主防災組織、消防団等によるネットワークづくりによる連携、協働が大切です。
- ・ 地域における要援護者の数は相当数に上り、その支援には地域住民の協力が不可欠であり、住民を巻き込んだ地域ぐるみの活動としていくことが大切です。

④ 民生委員が担う役割について住民に周知する

- ・ 災害時には、住民すべてが「要支援者」となり、民生委員にさまざまな依頼がなされるとともに、批判が向けられることもあります。関係者との分担のなかで、民生委員はどのような役割を担うのか、あらかじめ住民に周知し、理解を得るようにしておくことが望ましいといえます。

⑤ 日々の活動の延長に災害時要援護者支援活動があることを意識する

- ・ 災害時要援護者支援活動と日々の民生委員活動は一体的なものといえます。災害時要援護者の多くは、日々、民生委員が見守り対象としている人びとと重なります。
- ・ 常日頃より見守りや訪問を重ねる民生委員だからこそ得られる情報があるはずです。そうした情報をもとに、発災時にとくに支援の必要性が高い要援護者を把握しておくといった取り組みが期待されます。

⑥ 災害対策は平常時の活動がきわめて大切であることを意識する

- ・ 発災時に要援護者の安否確認、避難支援が円滑に行なわれるためには、要援護者ごとに、できれば複数の支援者を確保する等、平常時の態勢整備が重要です。
- ・ 要援護者の住所等を確認するだけでなく、避難所までの避難に必要な時間、安全な避難ルートを選定、津波等に備えた避難可能場所、といった点について確認を行なっておくことが大切です。また実践的な避難所運営に関する訓練なども有効です。

⑦ 災害要援護者台帳の作成、保管、活用方法について検討する

- ・ 発災後の安否確認、避難所や在宅避難者の生活支援をはじめ、要援護者台帳のもつ役割は大きく、その作成、保管、活用方法について検討が必要です。
- ・ 今後は多くの関係者での共有を前提に、作成や更新、共有する情報の範囲、安全な保管方法、発災後の活用方法等を具体的に定めておくことが必要です。

⑧ 行政等との情報提供、情報共有を重視する

- ・ 平常時の活動に加え、避難所ごとの避難者情報（避難者名簿）、また仮設住宅（借上住宅含む）入居者の情報等、発災後の継続的な支援のために必要となる情報の作成、共有の具体的方法について検討しておくことが重要です。

⑨ 発災時の委員間の連絡確保と民児協機能の早期回復を重視する

- ・ 大規模災害に際しては、通信手段等の喪失により委員間の連絡が困難となり、各委員が孤立しがちとなります。それだけに、民児協内部において、発災後の役割分担を明確にしておくことが適当といえます。
- ・ また、発災後、委員間の連絡、民児協組織の機能回復を早期に図ることが大切です。メール機能を活用した連絡や、単位民児協会長が向かう避難所を指定しておく等、複数の連絡手段、情報集約方法を定めておくことが有効です。

⑩ 民生委員同士の支え合い、民児協による委員支援を重視する

- ・ 自身も被災者であるなか、一人ひとりの委員にかかる精神的な負担は大きく、委員同士の支え合いや民児協組織による委員支援が重要となります。
- ・ 「他の委員の行動について批判をしない」、また「一人で抱え込まず皆で相談する」といったことを民児協内で徹底しておくことが大切です。
- ・ また、このことは災害時にとどまらないものであり、日頃より民生委員のストレスケアに民児協として取り組んでいくことが大切といえます。

5. 災害発生前後の時間経過に即した活動の考え方（「指針」第2部）

災害対策は、平常時の態勢整備がなにより重要ですが、万が一、災害が発生した場合には、災害の種類等に応じ、時間経過に即して変化する要援護者の支援ニーズに適切に対応することが期待されます。

本「指針」では、民児協組織および民生委員による活動を①平常時、②発災時、③避難所設置期、④仮設住宅移行後、の4期に分け、その考え方や留意点を示しています。4つの時期の区分と考えられる活動の概要をまとめると、下表のとおりになります。

【表 活動時期の区分と具体的活動の考え方】

時期の区分		活動概要
I 平常時	災害発生前の平常時	市区町村行政と連携し、地域の多様な関係者への働きかけ、連携・協働を進め、地域ぐるみの支援体制の確立等を図る。 ①災害時要援護者の支援ネットワーク構築と協働の促進 ②災害時要援護者の把握と支援体制づくり ③災害時要援護者の自助努力の支援 ④地域の防災力向上への協力 ⑤災害に備えた民児協組織内での体制整備
II 発災時	災害発生当日	自らと家族の安全確保を最優先としつつ、要援護者の安否確認等の活動に取り組む。 ①各委員の安否情報の集約 ②要援護者の安否確認や避難支援活動 ③避難所開設への協力
III 避難所設置期	地域に避難所が設置され、被災者が避難生活を送っている期間	民児協の組織的な機能、活動の回復を図りつつ、避難所および在宅生活を続ける要援護者への支援等に取り組む。 ①民児協組織の機能回復 ②要援護者の安否確認活動の継続 ③避難所運営への協力、要援護度の高い避難者のニーズ対応 ④在宅での生活を続ける要援護者への支援 ⑤多様な関係者との連携による支援活動、復旧活動への協力
IV 仮設住宅移行後	被災者が仮設住宅や借上げ住宅に入居した後の時期	仮設住宅で生活を行なう要援護者の安否確認や孤立防止、発災前コミュニティの維持のための活動に取り組む。 ①継続的な安否確認や必要な支援の確保 ②発災前コミュニティ維持、新たなコミュニティ形成による孤立防止 ③生活の自力再建が困難な被災者に寄り添い、思いや願いを汲み取る

(1) 平常時の活動

災害時に要援護者支援を適切に進めるためには、発災に備えた平常時の活動がなにより重要です。この平常時の取り組みが、いざというときに力を発揮することは、東日本大震災をはじめとする多くの災害において明らかとなっています。

災害に備えた平常時における民生委員、民児協の活動としては、以下のような取り組みが考えられます。

- ①地域における災害時要援護者の支援ネットワーク構築と協働の促進
- ②災害時要援護者の把握と関係者との分担による支援体制づくり
- ③災害時要援護者の自助努力の支援
- ④地域の防災力向上への協力
- ④災害に備えた民児協組織内での態勢整備

- ①のネットワーク構築は、地域住民を含めた地域ぐるみの態勢整備の基礎となるもので、民生委員の幅広いネットワークを活かし、行政と連携し、社協、地域包括支援センター、町内会・自主防災組織、障がい者団体、ボランティア団体・NPO等の参画による要援護者支援ネットワークづくりを進めることが考えられます。
- ②の取り組みでは、まず災害時要援護者の範囲を明らかにすることが必要となります。地域防災計画との関係もあり、行政が定めることが基本ですが、関係者の意見を反映することも考えられます。
- これまでの民児協活動においては、災害時要援護者は、高齢者、障がい者、乳幼児世帯、外国人等幅広く捉えています。しかし、あまりにその範囲が広すぎると、対象者の人数が膨大となり、実効性ある避難支援態勢の構築が困難となることも考えられ、留意が必要です。
- 今回、災害対策基本法において「避難行動要支援者」との言葉が用いられています。これは自力避難に着目した考え方ですが、自力避難は可能であっても、その後の避難生活において配慮を必要とする多くの者が存在します。たとえば人工透析が必要な者、服薬管理が必要な者、アレルギー症状から食事に注意が必要な子ども等です。こうした避難生活での配慮の必要性にも十分留意し、対象者を把握することが大切です。
- 必要な支援内容、優先度を総合的に勘案しつつ、関係者間での適切な役割分担が大切です。なにより民生委員には、発災時のみならず、避難生活を視野に、支援が必要な者が行政や地域関係者の支援の手からもれることがないよう配慮していくことが期待されます。

- 要援護者の範囲が明らかになったところで、「災害時要援護者台帳」や「災害福祉マップ」の作成、さらに近隣住民の協力を得つつ、要援護者の避難に協力を求める「避難支援者」の確保に取り組むことが考えられます。「災害時要援護者台帳」については、要援護者本人の同意、また避難支援にあたる関係者間での共有を念頭に、台帳掲載情報の範囲、また共有情報の範囲についての検討が必要となります。
- 要援護者の支援にあたる「避難支援者」は、近隣住民から確保する（できれば一人の要援護者に複数名）ことが考えられますが、避難支援者となった場合も、なにより自身の安全を第一に考えてもらうべきこと、また支援者に過度に責任を負わせるものではないことを説明し、理解を得ることが大切です。
- 災害対策は地域全体の課題であり、近隣住民から避難支援者を確保するためにも、町内会や自治会、自主防災組織関係者が調整役となって、主体的な支援者確保の取り組みを進めていくことが適切と考えられます。
- ③の災害時要援護者の自助努力の支援に関しては、要援護者自身が、自らの安全のために、日頃からできる範囲での取り組みを進めるとともに、民生委員としてそれを支援していくことが大切です。
- 具体的には、ア)災害とともに、気象、避難に関する情報の理解を深める、イ)家中の安全確保への留意、ウ)災害時に備えた飲料水等の備蓄や非常持ち出し品の用意、エ)近隣住民との関係を深めるとともに、可能な範囲で避難訓練に参加する、といったことがあげられます。
- ④の地域の防災力向上に向けては、民児協組織として、行政主催の訓練に積極的に参加するとともに、地域の多様な機関や団体と共同し、地震や豪雨災害等、さまざまな想定のもとでの訓練を積極的に実施していくとともに、多くの住民に参加を働きかけることが適当です。
- こうした訓練は、災害の種類、発災時間（夜間等）、曜日（役場の閉庁日等）をさまざまに想定し、避難所の設置や運営のシミュレーションを行うなど、関係者間の役割分担に基づく実践的なものとすることで、より有効なものとなります。
- 地域における人間関係の希薄化のなか、自治会・町内会への加入率に地域格差が生じています。しかし一方で住民の災害への関心は高まっており、地域において防災訓練や避難訓練等を積極的に行ない、住民の参加を促進していくことは、住民相互のつながりを強くし、社会的孤立の防止のためにも有効と考えられます。

- ⑤の災害に備えた民児協組織内での体制整備に関しては、大きく、以下の点についてあらかじめその方針や計画を定め、会議や研修会を通じて周知を図るとともに、必要な準備を行なっておくことが適当です。
 - ア) 発災時の行動原則（自身と家族の安全確保、率先避難）
 - イ) 各委員の安否や所在地に関する連絡と集約の方法
 - ウ) 発災後の活動に関する各委員の基本的な役割分担（要援護者の安否確認、避難支援、避難所運営対応等の分担）
 - エ) 要援護者の安否確認結果に関する情報の集約方法
 - オ) 要援護者台帳や災害福祉マップの取り扱い（保管、管理等）
 - カ) 発災（非常時）に備えた備品の確保（携帯ラジオ、懐中電灯、ホイッスル等）
 - キ) 関係機関・団体との連携方針

（２）発災時の対応

発災時の民生委員の対応としてなにより重要なのは、まず自分自身と家族の安全の確保です。発災後、民生委員にはさまざまな役割が期待されますが、自身の安全確保が図られなければ、以後、いかなる期待にも応えることはできないからです。

その点を十分認識したうえで、地域住民等と協力しつつ、

①可能な範囲での要援護者の安否確認や避難支援

②避難所開設への協力等

に取り組むことが考えられます。

- 「発災」については、地震のように発生時点が明確な災害もありますが、豪雨・台風災害などでは、長時間にわたって暴風雨が継続するなか、河川の氾濫、家屋の浸水、土砂崩れ被害が相次いで発生することもあり、発災時点として特定の時間を明確にすることが困難なケースもあります。
- 台風・豪雨災害などでは、気象情報をもとに、行政が避難準備情報、避難勧告、避難指示を発令することとされています。直接的な被害は発生していないものの、その可能性が高いとして避難行動を求めるものです。この避難行動のための時間（リードタイム）がある災害においては、たとえば避難準備情報の発令をもって広義の発災と捉えることもできると思われまます。
- 避難行動に時間を要する要援護者にあつては、なにより早期の避難に努めることが被害防止に有効であることを考えると、台風・豪雨災害においては、避難準備情報の発令をもって発災と捉えることも適当と考えます。
- 発災時には、民生委員においても、なにより自身と家族の安全確保が最優先となります。地震については、とくに津波の有無に関する情報を確認することが重要です。津波注意報や警報が発令された場合は、「率先避難」に徹します。

- 発災後の活動を進めるにあたっては、民児協として所属する民生委員の安否情報を早期に集約していくこととなります。そのためには、平常時から複数の方法を定めておくことが適当です。具体的には、携帯電話や電子メール、災害用伝言ダイヤル（171）の活用のほか、特定の避難場所を各委員からの情報の集約場所と定めておき、単位民児協会長等がそこに出向き、情報集約にあたる方法も考えられます。
- ①の要援護者の安否確認や避難支援については、地域住民、自治会関係者等との連携、協力のもとに行なうべきもので、民生委員がすべての要援護者に対応しようとするべきではありません。安否確認と避難支援は異なり、民生委員はとくに安否確認（避難の声かけを含む）を基本として活動し、避難支援（避難所への同行等）はできる限り近隣住民等に委ねることが適当です。
- また、民生委員・児童委員による安否確認は、要援護者のうち、とくに避難支援度の高い（自力での避難困難度が高い）者から優先的に実施することが考えられます。
- ②の避難所開設への協力については、地域関係者の事前の役割分担に基づき、単位民児協の正副会長等、避難所運営に協力する役割を担う者が、避難所開設予定場所に直行し、その準備にあたります。とくに、高齢者、障がい者、また授乳が必要な母子等の受け入れに際しての配慮や代弁者の役割を果たすことが期待されます。

（3）避難所設置期の対応

規模の大きな災害に際しては、発災日以後、しばらくの間、地域に避難所が設置され、被災住民がそこでの生活を余儀なくされます。民生委員自身も、自宅が被害を受けた場合には、他の住民と同様、避難所で生活することとなります。

避難所の設置期間は、災害の規模などに応じて数日から数か月に及ぶ場合もありますが、この時期の民生委員・児童委員の活動については、大きく、以下のような取り組みが考えられます。しかし、地域の民児協（単位民児協）に所属する委員数は限られることから、すべてに対応することは困難であり、状況に応じて単位民児協会長等が優先順位づけをしたうえで対応していくことが重要です。

- ①民児協組織の機能回復
- ②要援護者の安否確認活動の継続
- ③避難所運営への協力および要援護度の高い避難者のニーズ対応
- ④在宅での生活を続ける要援護者への支援
- ⑤多様な関係者との連携による支援活動、復旧活動への協力

- ①の民児協組織の機能回復については、単位民児協会長を中心に所属委員の安否確認を図り、組織的活動の回復をめざします。単位民児協の多くは事務局体制が十分とはいえ、市区町村行政や社協は発災直後、避難者対応等の業務に忙殺されるため、民児協組織の機能回復は、会長、副会長を中心とすることが現実的といえます。
- ②の要援護者の安否確認活動に関しては、とくに自力での避難が困難な者（避難行動要支援者）の安否確認が急がれます。行政をはじめ、要援護者支援ネットワーク関係者と連携しつつ、自宅および避難所での確認活動を継続します。
- こうした安否確認活動においては、避難所で作成される名簿（避難者名簿）を活用することが考えられます。そのためにも、平常時より行政等と避難者名簿の作成方法や要援護者の安否確認のための情報共有化について確認しておくことが適当です。
- ③の避難所運営等に関しては、地域住民の生活状況や抱える課題に通じている民生委員が積極的に協力し、運営全体の調整者や助言者としての役割を担うことが考えられます。とくに支援の必要性が高い者に配慮し、その相談に応じるとともにニーズを代弁し、必要な支援につなげる役割を担うことが期待されます。
- ただし、限られたに委員数ではすべての避難所に常駐することは困難です。その場合、毎日、決まった時間に民生委員が相談窓口を設置してニーズ対応にあたる方法も考えられます。
- ④の在宅での生活を続ける避難者（在宅避難者）の支援に関しては、とくに心身の状態から集団での避難生活が困難と考え、厳しい環境のなかで、在宅生活を送っている者への支援が重要といえます。そのなかには介護や医療サービスの支援が必要な者、また食料や飲料水等、生活必需品の支援が必要な世帯も少なくなく、民生委員として安否確認、ニーズ把握を行ない、行政やボランティア等と協力し、必要な支援につなぐ役割を果たすことが期待されます。
- ⑤の多様な関係者との連携としては、大規模災害時には全国から医療・福祉関係者、また災害ボランティアが被災地支援に訪れることから、住民ニーズを把握している民生委員として、こうした支援者と住民をつなぐ役割を果たすことが考えられます。

(4) 仮設住宅移行後の対応

大規模災害に際しては、建設された応急仮設住宅や借上げ住宅（みなし仮設住宅）への入居等により、住民が生活の再建に向けて歩み出すこととなります。しかし、災害の規模等によっては、仮設住宅への入居方法は一律ではなく、地域住民の分散入居の場合など、民生委員活動も状況に応じた対応を求められることとなります。

仮設住宅に入居すると、避難所での生活とは異なり、人間関係が減少し、孤立や体調悪化を招くケースも多いことから、民生委員にはそうしたことの防止に力点を置いた以下のような活動が期待されます。

- ①仮設住宅入居後の継続的な安否確認や必要な支援の確保
- ②発災前の地域コミュニティの維持や新たなコミュニティの形成による孤立の防止
- ③生活の自力再建が困難な被災者に寄り添い、その思いや願いを汲み取る

- ①の仮設住宅入居後の安否確認等に関しては、民生委員による訪問が重要な意味をもっています。時間の経過とともに訪問者が減少する一方、狭い仮設住宅に閉じこもりがちになるなかで、「生活不活発病」や持病による体調悪化等により孤立死に至るケースもあるからです。とくに中高年男性の場合に孤立するケースが多くみられます。こうした孤立や体調悪化の防止の観点からは、民児協と社協、NPO 等の協働によるサロン活動なども有効といえます。
- ②の発災前のコミュニティ維持への取り組みについては、仮設住宅入居等、避難期間が長期化するなかでは発災前のコミュニティ（人間関係）の維持が困難となり、高齢者等の孤立を招くことにもつながりかねません。民児協と社協の協働による行事の開催等を通じた人間関係の維持のための取り組みも期待されることです。
- 一方で、仮設住宅での生活の長期化のなかでは、民生委員や社協の生活支援相談員等が頻繁に被災者を訪問することも困難となってきます。それだけに、住民同士の支え合いが重要となります。こうした住民同士の支え合いのためにも、仮設住宅が集中する地域等にあっては、行事等を通じて新しいコミュニティの形成にも積極的に取り組んでいくことが必要と考えられます。
- ③は、仮設住宅での避難生活の長期化のなかでの自宅の自力再建が困難な高齢者等への対応です。時間経過とともに、自力再建困難者が仮設住宅に多く残る状況となります。そのなかでは、「取り残され感」を抱く人びとも増加し、自力再建ができた被災者との格差が顕在化することから、こうした人びとへの配慮が求められます。

- また、孤立化の傾向は、災害復興公営住宅への入居においても懸念されます。災害復興公営住宅が順次建設される場合には、入居も順次とならざるを得ず、複数の仮設住宅の統合も想定され、新たに形成されたコミュニティが再び変化せざるを得なくなります。

- さらに災害復興公営住宅の入居は、プライバシー確保の一方、住民同士の会話の減少にもつながります。民生委員や社協の生活支援相談員には、被災者に寄り添い、心の奥にある思いや願いを汲み取りながらの支援が期待されるところです。

- 避難生活が長期化するなかには、住民、民生委員双方とも精神的な負担が高じてきます。民児協組織や行政が協力しつつ、それぞれに配慮した支援の取り組みが大切といえます。

以上