

**「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【第2版】」資料編
被災地における民生委員活動からの示唆（概要）**

全民児連では、本「指針」の検討に際し、近年の地震や豪雨災害の被災地を訪問し、被災地の委員から当時の活動状況、その過程で明らかになった課題等の聞き取りを行いました。以下は、その結果の概要です。

【災害の概要と訪問先（被災地）一覧】

地震(津波)	新潟県中越地震 (H16. 10. 23) 新潟県中越沖地震 (H19. 7. 16)	新潟県長岡市、柏崎市
	<p>【中越地震】平成 16 年 10 月 23 日 17 時 56 分、新潟県中越地方を震源とするマグニチュード 6.8(最大震度 7)の地震が発生し、甚大な人的・住家被害をもたらした。また新潟県内で土砂災害も発生し、旧山古志村などで集落の孤立も発生した。</p> <p>【中越沖地震】平成 19 年 7 月 16 日 10 時 13 分、新潟県上中越沖を震源とするマグニチュード 6.8(最大震度 6 強)の地震が発生し、新潟県を中心に再び甚大な人的・住家被害をもたらした。</p>	
	東日本大震災 (H23. 3. 11)	岩手県宮古市、大槌町、山田町 宮城県石巻市、東松島市
	<p>平成 23 年 3 月 11 日 14 時 46 分、三陸沖を震源とするマグニチュード(モーメントマグニチュード※1)9.0(最大震度 7)の巨大地震が発生、それに伴う津波の被害により、東北地方と関東地方の沿岸部を中心にきわめて甚大な被害をもたらした。死者・行方不明者は約 2 万 1 千人、建築物被害は約 114 万戸におよび、現在も仮設住宅における避難生活が続いている。</p> <p align="right">※1 規模の大きな地震をより正確に計測する計算方法によるもの。</p>	 <p align="center">山田町：津波で流された家屋跡 (2012.9.1 撮影)</p>
台風・豪雨	平成 16 年新潟・福島豪雨 (H16. 7. 26-30) 平成 23 年新潟・福島豪雨 (H23. 7. 24-8. 1)	新潟県長岡市、三条市
	<p>【平成 16 年豪雨】7 月 12 日夜～13 日にかけて、日本海に停滞する梅雨前線の活動が活発化して豪雨となった。13 日の日降水量は多い所で 421 ミリに達するなど、長岡・三条地域で過去最大の日降水量を記録した。また信濃川水系の河川 11 箇所にて堤防が決壊し、浸水被害をもたらした。</p> <p>【平成 23 年豪雨】7 月 28 日～30 日にかけて、前線の影響で大気の状態が不安定になり、新潟県と福島県では 28 日から断続的に 1 時間に 80 ミリを超える猛烈な雨が降り、「平成 16 年新潟・福島豪雨」を上回る記録的な大雨となった。</p>	
	平成 23 年台風第 12 号被害 (H23. 8. 29-9. 7)	奈良県五條市、十津川村
	<p>9 月 3 日に高知県東部に上陸した台風 12 号は、上陸後も大型の勢力を保っていたため、西日本から北日本にかけて、広い範囲で記録的な大雨となった。特に紀伊半島では降り始めの 8 月 30 日 17 時からの総降水量が、多い所で 1,800 ミリを超えた。この災害により、奈良県、和歌山県において土石流 46 箇所、地すべり 14 箇所、がけ崩れ 6 箇所が発生したほか、集落の孤立が発生するなど、紀伊半島を中心に甚大な被害をもたらした。</p>	 <p align="center">十津川村： 土砂崩れ現場 (2012.9.20 撮影)</p>
	平成 24 年 7 月九州北部豪雨 (H24. 7. 11-14)	熊本県阿蘇市、南阿蘇村 大分県竹田市
	<p>7 月 11 日～14 日にかけて、本州付近に停滞した梅雨前線の影響で、西日本から東日本にかけての広い範囲で大雨となった。特に九州北部地方では断続的に非常に激しい雨が降った。この豪雨により、熊本県や大分県において、河川の氾濫や土砂災害が相次ぎ、甚大な浸水被害をもたらした。</p>	

※災害の概要は、内閣府災害情報 (<http://www.bousai.go.jp/updates/index.html>) より作成。

1 発災時の状況

◎何よりも優先すべきは「民生委員自身の命を守ること」

各被災地では、民生委員自身が被災し、情報伝達手段も失われるなか、それぞれの立場や判断に応じた精一杯の活動がなされていました。共通して指摘されたのは「災害時にはまず民生委員自身とその家族の命、安全を確保することが最も重要」ということです。また、以下のような課題についても多くの被災地から指摘がありました。

- ①民生委員自身が被災するなか、発災時に民生委員個人ができることは限定的なものとならざるを得ない。
- ②津波を伴う地震と津波を伴わない地震、また豪雨災害では、避難のための時間を含め、発災時やその後の対応に大きな相違がある。
- ③災害発生の曜日や時間帯（平日の日中など）によっては、民生委員が不在のことも多く、その場合は、発災直後の対応にあたるできない。
- ④山間部では、水道やガス、電気、電話などライフラインが断絶し、道路も寸断されるため、小地域単位で孤立状態が生じ、地域住民全員が要支援者の状態になった。

～～～ 訪問調査から ～～～ （被災地の委員の声、以下同。）

- ・発災時、自分が逃げることで精一杯で、声かけや避難誘導まではできなかった。
- ・山間部では、隣近所の距離が離れており、一軒一軒を戸別に回って対応するのは困難。避難の際、一番難しかったのは、どこが安全なのか、ダムが決壊しそうなのか否か、情報が錯綜しているなかで、何が正しいのかを判断することであった。

2 発災時の活動に向けた平常時からの備え

①関係機関や地域住民と連携した役割分担やルールづくり

発災時には地域全体として対応することが必要です。被災地の民生委員からは、平常時から行政や社協、自主防災組織等の関係機関と連携しつつ、要援護者に対する避難協力者の選任、いざという時の近隣住民への協力依頼など、住民参画のもとでの役割分担やルールづくりに取り組んでいくことの重要性が指摘されました。

②災害時要援護者台帳等の作成・更新

各被災地では、災害以前から台帳や福祉マップの作成が進められていました。台帳は行政から提供される情報をもとに、民生委員の日頃の活動によって収集した情報を付加し、より実態に即したものとして作成されていました。

しかし東日本大震災被災地では、津波で台帳が流失したケースも多数みられました。

【ヒアリング結果の概要】

③発災時の台帳の効果的な活用

～台帳を活用した発災時の声かけや避難支援、安否確認～

発災時の台帳の活用については、津波を伴う地震と、津波を伴わない地震および豪雨災害では大きく異なっていました。東日本大震災の被災地では、避難所等での安否確認において重要な役割を果たしていました。

(被災地の委員の声)

- ・発災時は、要援護者の中でも80歳以上の高齢者を優先的に見回った。
- ・早期に要援護者名簿を作成した町内会では、要援護者を一か所に集め、名簿をもとに安否確認ができていた。
- ・安否確認は、誰がどの避難所にいるのか把握できないと終わらなかった。発災前の台帳と死亡・転居者の情報をつき合わせて、安否確認用の名簿を作成して活動した。

④通信手段が失われた中での民生委員同士の安否確認のための備え

多くの被災地では、単位民児協会長が各委員の安否情報を集約することが想定されていましたが、通信手段が失われた状態では困難を極めています。委員が避難所に待機するほか、各避難所を回って要援護者情報と併せて他の委員の情報を入手し、共有していくといった方法がとられていました。山間部の豪雨災害被災地では、集落全体が孤立したことにより、委員間の連絡・連携もままならなかった様子が語られました。

3 避難所等における民生委員活動のあり方

①避難所等における民生委員の役割の明確化や住民への周知の必要性

平時から行政や町内会等と連携して「避難所運営マニュアル」を作成していたり、避難所運営のシミュレーションを行っていた地域では、比較的スムーズな避難所運営がなされていました。一方で、高齢者や障がい者の支援、食料調達、炊き出し、支援物資の配布等、民生委員が避難者の様々なニーズに追われ、本来の「つなぎ役」「調整役」としての役割を果たせなかったケースも多く、災害時における民生委員の役割や活動範囲について、日頃から地域住民に対する周知に努めることの必要性が指摘されています。

(被災地の委員の声)

- ・町内会が地区の避難所運営の実施計画を作成しており、イメージ通りの運営ができた。
重度障がい者は保健室、軽度障がい者は食堂、高齢者は校舎1階、
乳幼児子育て中の親子は学校長宿舎、保育園児は校舎1階を割り当てるなど

【ヒアリング結果の概要】

②見落とされがちな在宅避難者への支援

行政やボランティアの目が届きにくい在宅避難者に対しては、民生委員が気を配り、訪問活動を通じて情報収集や要望の把握、必要に応じて関係機関への取り次ぎ、支援物資の案内や配布などを行っていました。

③地域住民とボランティアとのつなぎ役

災害ボランティア活動に関しては、住民との信頼関係を有する民生委員が住民から直接ニーズを聞き出し、それを災害ボランティアセンターにつなげることで、スムーズなボランティア活動が進められたという報告がある一方、支援の内容そのものがボランティアの域を超えていたという現実もありました。

④仮設住宅での入居者への生活支援と新たなコミュニティづくり

仮設住宅での生活が長期化するなかで、民児協組織として孤立（死）防止のため見守り活動の強化を図り、関係機関と連携しながら周辺住民を巻き込んだ活動を実施するなど、新たなコミュニティづくりの動きがみられた。また、仮設住宅での見守り活動を無理なく進めるために区割りを変更した地域もあり、そのなかで住民と顔なじみでない地域での活動の苦勞なども語られました。

(被災地の委員の声)

- ・仮設住宅入居者にとっては、「地域」という概念が薄く、周辺地域の住民と一緒に生活していくという気持ちが乏しい。そのため、ある地区では、まちづくり協議会と連携して、仮設住宅の集会所で「親子ふれあい広場」を開催し、住民交流を促進している。
-

4 事務局機能のあり方、避難生活の長期化の中での委員活動等

発災後の民児協事務局の機能維持・早期の回復に向けた備え、民生委員の精神的な負担軽減のための支援体制の必要性等について指摘がありました。

特に東日本大震災では、担当地域の壊滅的な被害、地区担当の民生委員の欠員、市町村民児協の事務局機能の喪失等の重大な事態が発生していました。さらに、避難生活が長期化するなか、自らも被災しながら活動を続ける委員に対する心のケアや相談等の支援体制も大きな課題となっています。

(被災地の委員の声)

- ・民生委員自身、今も落ち着いた状態ではなく、当時のことを思い出すことがある。心労という点ではまだ癒されておらず、精神的なケアが必要。
-