

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 1 版】

平成 25 年 4 月

全国民生委員児童委員連合会

# はじめに

一昨年3月に発生した東日本大震災は、まさに未曾有の大規模災害であり、きわめて甚大な被害をもたらしました。犠牲者のなかには、危険を省みず高齢者等の避難支援にあたった56名の民生委員・児童委員も含まれています。

発災から2年を経た今日においても、なお多くの被災者が不自由な避難生活を強いられている現在進行形の状況ではありますが、発災からこれまでの期間を通じて、民生委員・児童委員活動について多くの課題が明らかとなりました。

なにより、委員の安全確保を図りつつ、要援護者の安否確認、避難支援にどう取り組むのか、組織としての民児協機能が失われたなかでの委員活動のあり方、担うべき役割の優先順位づけ、避難生活の長期化のなかでの委員支援のあり方等、多岐にわたります。

本会では、平成19年の民生委員制度創設90周年に際し、「民生委員・児童委員発 災害時一人も見逃さない運動」を提唱し、運動期間終了後も、この運動の主旨である災害時要援護者の把握や避難支援のための平常時からの態勢を呼びかけてまいりました。

この間、各地の地震や豪雨災害等に際してその成果が発揮されてまいりましたが、上記のように、今回の大震災において多くの課題も明らかとなりました。

そこで、本会として、今後に向けた民生委員・児童委員による災害時要援護者支援活動のあり方について、あらためて具体的な考え方や留意点を整理し、「指針」として提示すべく検討を進め、ここに「第1版」を取りまとめることとなりました。

検討に際しては、東日本大震災をはじめ、近年の災害被災地を訪問し、被災地の民児協関係者の皆様からお話をお聞かせいただくとともに、多くの助言をいただきました。

本「指針」は、第1部において、被災地の経験を踏まえ、関係者が共通して認識すべきポイントを整理しました。そのうえで、第2部では具体的な活動の考え方と留意点を、平常時、発災時、避難所運営期、仮設住宅移行後の4期に分けて整理しました。資料編では、東日本大震災等、近年の災害被災地の経験をまとめ、貴重な証言集となっています。

今般、災害対策基本法の改正法案が国会に上程されました。自力避難が困難な者の名簿の作成を市町村に義務付け、民生委員や社会福祉協議会等との共有を図ろうとするなど、地域ぐるみの要援護者支援態勢構築をめざすものといえます。

本会としても、こうした動向を踏まえ、今回、第1版として発行した「指針」についてさらに見直しを図っていくこととしております。各地における要援護者の避難支援態勢づくりにおいて、民生委員・児童委員への期待は大きなものがあります。本「指針」が全国の委員の安全確保とともに、地域での取り組みの促進に役立つことを願ってやみません。

終わりにあたり、本「指針」作成にご協力をいただきました全国各地の民児協関係者の皆様にこの場をかりてあらためてお礼申し上げます。

平成25年4月

全国民生委員児童委員連合会  
会長 天野 隆玄



# 目 次

## はじめに

### 第 1 部 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

1. 東日本大震災等から明らかになった課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・1  
    (1) 東日本大震災被災地における委員活動と今後への課題  
        ・津波被災地域の民児協の実践記録から明らかとなった課題  
    (2) 台風・豪雨災害等、近年の災害被災地の訪問調査から明らかとなったこと
2. 災害対策の強化と民生委員・児童委員への期待・・・・・・・・・・・・5  
    (1) 地域防災計画等において民生委員に期待されている役割  
    (2) 地域における防災活動において民生委員に期待されていること  
    (3) 災害対策基本法改正に向けた検討
3. 民生委員・児童委員による今後の災害時要援護者支援活動の考え方・・・・・・・・8  
    (1) 災害時に一人も見逃さないための平常時からの体制整備を  
    (2) 今後の活動を考える基本的視点

### 第 2 部 時間経過に即した活動の考え方

- 時間経過に即した活動の考え方・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・15
- I 平常時における活動について・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・17
    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避難支援者確保への取り組み
    3. 地域における防災訓練、避難訓練等への積極的な参加、実施促進
    4. 災害に備えた民児協組織内での体制整備
  - II 発災時の対応について・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・26  
    発災時点の捉え方について  
    発災時の対応
    1. 自身と家族の安全確保の徹底
    2. 各委員の安否情報の集約
    3. 要援護者の安否確認や避難支援活動
    4. 避難所開設への協力  
        (表)災害種類別の被害等の特徴と警報等

Ⅲ	避難所設置期の対応について	33
	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	
Ⅳ	仮設住宅移行後の対応について	41
	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維持への取り組みによる孤立の防止	

**【資料編（参考資料）】**

1.	東日本大震災における民生委員・児童委員の実践記録	47
	（「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報告 概要」）	
2.	被災地への訪問調査結果の概要～被災地民生委員活動からの示唆～	73
3.	災害種類別の避難関連情報の概要	89

◎検討作業委員会、地域福祉推進部会 名簿

## 第1部

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



## 第1部

# 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

---

### 1. 東日本大震災等から明らかになった課題

#### (1) 東日本大震災被災地における委員活動と今後への課題

平成23年3月11日に発生した東日本大震災は、きわめて広範な地域に甚大な被害をもたらしました。犠牲者のなかには、地震直後から高齢者等要援護者の安否確認や避難支援活動にあっていた56名の民生委員・児童委員（以下、「民生委員」と表記。）も含まれています。

強い使命感を有する民生委員だからこそ、高齢者等の要援護者を残して避難できなかったのであり、今後の災害時要援護者支援活動を考えるうえで、民生委員の安全確保がきわめて重要なテーマとなりました。

民生委員は地域住民の一員であり、自らも被災者です。家族や友人知人を失い、また地震や津波により自宅が全半壊した委員も多数に上ります。しかし、そうした厳しい状況のなかにあっても、各委員による活動は続けられました。

発災後、通信手段や移動手段とともに民児協の組織機能も失われました。委員同士、また事務局との連絡がとれず、各委員は孤立しました。そのため、各委員は避難所や地域にあって、自らの判断でその時々以最善と考えられる活動にあたりました。

大規模災害に際して、組織としての民児協機能が停止した場合の委員活動のあり方も今後への課題となりました。

避難所生活においては、高齢者や障がい者への配慮や女性のプライバシー確保などが課題となりました。また在宅で避難生活を続けた被災住民への支援不足も指摘されました。自ら食事を作って在宅避難を続ける高齢者宅に通い続けた委員、飲料水や暖房用の燃料を届けるために奔走した委員など、懸命の活動が行なわれました。

未曾有の津波被害に加えて原発事故が重なり、避難生活は現在も続いています。そのなかでは、避難所生活の長期化、仮設住宅および借上住宅入居者への支援格差、仮設住宅での要援護者の孤立や体調の悪化、分散避難の固定化のなかでの地域コミュニティ維持の難しさ、等々が顕在化しています。

そうしたなかであって、民生委員は、要援護者に限らず、あらゆる住民からの相談に応じてきたといえます。

## 【津波被災地域の民児協の実践記録から明らかとなった課題】

全国社会福祉協議会（全社協）および全国民生委員児童委員連合会（全民児連）では、東日本大震災被災地域における民生委員活動の実践記録を取りまとめるとともに、今後の民生委員による災害時要援護者支援活動のあり方に関する課題を明らかにすることを目的に、「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」を実施し、平成24年3月に報告を取りまとめました。

※報告の概要等は資料編47頁を参照。

この調査研究事業では、とくに津波被害が大きかった3県1市（岩手県、宮城県、仙台市、福島県）の沿岸部29市区町村民児協の協力を得て、発災直後から平成24年1月までの民生委員活動を時系列により把握しました。

その結果、今後の災害時の民生委員活動に関し、早急に検討することが望ましい課題として以下のような点が明らかとなりました。

### 災害時の民生委員活動に関する課題

- 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
- 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大き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、仮設住宅等に分散し、担当区域が分散消失した場合の対応方法（委員数の減員、委員自身の避難に伴う担当区域見直しへの対応等含む）
- 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

さらに、各地の民児協の報告からは、民生委員に対する精神面での支援の必要性も明らかになりました。地域住民を救えなかったことで自身を責める委員、家族を失った住民からの批判にさらされた委員、さらには避難生活の長期化に伴う住民の不安や不満を受け止めることによりストレスを抱え込む委員は多数に上っています。民児協組織による取り組みとともに、民生委員同士の支え合いの大切さが明らかとなっています。

避難生活の長期化のなかでの委員支援は、今後へのきわめて重要な課題といえます。

## (2) 台風・豪雨災害等、近年の災害被災地の訪問調査から明らかとなったこと

今回、本「指針」の検討に際して、全民児連では、東日本大震災の被災地に加え、近年の地震、豪雨災害等の被災地を訪問し、ヒアリングを実施しました。

そのなかでは、とくに全国的に作成の取り組みが進められてきた「災害時要援護者台帳」「災害福祉マップ」が発災時にどのように活用され、民生委員による要援護者の安否確認や避難支援活動がどのように行なわれたのか、また地震災害と豪雨災害とで民生委員の活動にどのような相違があったのか等について把握することに努めました。

その結果、前頁に記した課題とともに、以下のような課題が明らかになるとともに、一定の成功事例についても把握することができました。

### 被災地ヒアリングから明らかとなった課題

#### 【地震災害と豪雨災害との相違について】

- ① 地震でも津波を伴う場合と伴わない場合では、発災直後の活動可能時間が決定的に異なる。
- ② 豪雨災害、とくに夜間において、民生委員が要援護者のもとに出向くのは困難であり、近隣住民の協力を得て、要援護者の安否確認や早期避難を呼びかけるしかない状況に陥る。
- ③ 豪雨災害の場合は、直接的な被害が発生する前段階の時間が確保でき、ホームヘルパー等の協力も得て、要援護者の避難を終えることができた地域もある。
- ④ 地震と異なり、豪雨は数日にもわたることがあり、そのなかでの避難のタイミングの判断が難しい。

#### 【発災時の民生委員の所在地に関して】

- ① 平日の日中に地震が発生した場合、担当地区に所在していた民生委員は必ずしも多くないという状況が明らかとなった。ある民児協では、発災時、地元には委員は定数の3分の1程度という状況であった。
- ② 発災時に不在というだけでなく、鉄道や道路の寸断により、委員が一定期間地元に戻れないという状況も発生した。

#### 【災害時要援護者台帳、災害福祉マップについて】

- ① 多くの被災地で災害時要援護者台帳が作成されているが、関係者との共有については必ずしも十分に進んでいるとはいえない状況にあった。
- ② 津波により台帳が流失した地域でも、日頃の活動を通じて要援護者の所在地を委員が記憶していたため、安否確認活動を行なうことができたところもある。
- ③ 多くの被災地では、要援護者台帳に数十名～100名余の要援護者が掲載されていたが、そのうち安否確認や避難支援の対応が可能であったのは、一部にとどまっている。

- ④とくに、津波被害地域では、わずか数名程度の安否確認にとどまらざるを得なかった。
- ⑤個人別の台帳は、避難所において親戚の人に連絡をとったり、医療的支援の必要な者を把握する等には有効だが、発災直後の安否確認や避難誘導時には1枚に多様な情報が掲載されている災害福祉マップが効果的と思われる。

#### 【要援護者の安否確認、避難誘導に関して】

- ①地震発生後、委員が高齢者宅を訪問し、避難を呼びかけても、多くの高齢者が避難を拒むケースがみられた。
- ②自主防災組織が設置されていた地域においても、要援護者の実際の避難を担ったのは、向こう三軒両隣といった近隣住民であった。
- ③発災後、要援護高齢者宅を安否確認のために委員が複数回訪問しても、いずれも不在というケースが複数みられた。外出中なのか、避難済みであったのかわからず、避難済みの場合には、何か目印を残すこと等の対応が望ましい。

#### 【その他】

- ①山間部では、豪雨災害などにおいて、複数の場所で山崩れ、道路の寸断が発生したために避難路が失われる状況に陥った。
- ②山崩れにより生活道路が寸断されたため、集落全体が孤立し、住民全員が要援護状態に陥ってしまった。この場合、民生委員はすべての住民のことを考えるをえない状態となった。
- ③民児協として災害対策マニュアルを作成していたが、実際の発災時の状況は想定とまったく異なっていた。

※ヒアリング結果の概要は、資料編 73 頁をご参照ください。

今回のヒアリングの回答において共通的であったのは、発災時に民生委員が行なうことができる活動がきわめて限定的であるということでした。

そして、実際に限られた時間のなかで避難行動を行なうためには、民生委員や関係機関に加え、近隣住民が相互に協力し合う体制を構築することが不可欠であることも明らかとなりました。

## 2. 災害対策の強化と民生委員・児童委員への期待

東日本大震災以後、今後の大規模地震等をも念頭に、国、地方自治体をはじめ、各種の専門職団体、企業、さらに住民組織等において災害対策の見直しや強化が進められています。

そのなかでは、災害時要援護者への支援が重要なテーマの一つとされており、民生委員にも期待が寄せられています。

### (1) 地域防災計画等において民生委員に期待されている役割

民生委員による災害時要援護者支援活動を考えるうえでは、行政との連携がきわめて重要であり、地方自治体が定める地域防災計画において民生委員に期待されている役割を踏まえつつ、具体的な協議を進めていくことが重要といえます。

国の防災基本計画、都道府県・市区町村における地域防災計画等においては、民生委員に対し、福祉関係者や地域住民とも連携し、以下のような協力を行なうことが要請されています。

#### 【平常時】

- ・災害時要援護者に関する情報把握、台帳の作成
- ・災害時要援護者に対する情報伝達体制の整備
- ・災害時要援護者の避難支援体制の整備 等

#### 【発災時】

- ・災害時要援護者への情報伝達
- ・災害時要援護者の安否確認
- ・災害時要援護者の避難誘導 等

#### 【避難所設置期】

- ・災害時要援護者の居場所や安否確認と自治体への情報提供
- ・避難所における災害時要援護者の相談対応、支援
- ・在宅の災害時要援護者の状況確認、情報提供 等

### (2) 地域における防災活動において民生委員に期待されていること

東日本大震災をはじめとする大規模災害被災地においては、住民自身による相互支援の取り組みが多くの人命を救うとともに、発災後の生活を支えることとなりました。地域における防災対策を考えるうえでは、住民自身による自助、互助の取り組みが重要とされ、国や地方自治体においても、こうした住民自身の取り組みを振興すべく取り組みが進められています。

こうした住民自身による活動については、町内会・自治会とともに、自主防災組織による活動があります。総務省消防庁が作成している「自主防災組織の手引き」および毎

年度の公表資料によれば、自主防災組織の現況や民生委員との連携の考え方については、以下のようになっています。

## 参 考

### 自主防災組織の概要

- ・ 自主防災組織は、災害対策基本法に基づき設置される「住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織」であり、国や地方自治体はその育成に努めるべきものとされています。
- ・ 任意の組織であり、組織の規模や構成員、活動内容等に関する明確な規定はありませんが、多くは町内会単位で結成されています。平成23年4月現在、全国で16万6千余の自主防災組織が設置されており、総世帯数に対する自主防災組織によるカバー率は75.6%となっています。
- ・ 活動内容としては、平常時においては防災訓練の実施、地域の災害危険か所の把握、災害時要援護者対策等、また災害発生時には初期消火、住民の救出・避難誘導、災害時要援護者の避難支援等を担うこととされています。

### 【民生委員との連携】

- ・ 総務省消防庁の「手引き」においては、災害時要援護者対策に取り組むうえで、自主防災組織は民生委員、社会福祉協議会、福祉団体等と連携を図ることが効果的としています。
- ・ 民生委員等との連携により災害時要援護者に関する情報を平常時より把握したうえで、自主防災組織として、「災害時には、避難誘導や情報伝達等の実働部隊として活動する」役割を担うべきこと等を示しています。
- ・ 「手引き」では、民生委員等との連携について以下のような例示をしています。

総務省消防庁「自主防災の手引」

第4節 4-(3) 民生委員・児童委員、社会福祉協議会、福祉団体等との連携

日常時

- ・ 災害時要援護者情報の把握 ⇒情報の連携・共有
- ・ 近隣住民への協力依頼・専門的な人材の把握
- ・ 地域福祉・福祉ボランティア活動

災害時

- ・ 避難誘導や情報伝達 等
- ・ 避難所等での生活支援・心身のケア

民生委員は地域住民の一員として、自主防災組織の役員を兼ねるケースもあります。これまで民児協組織と自主防災組織の連携はみられますが、要援護者の安否確認や避難支援体制を充実していくためには、今後、両者の一層の連携と協働が期待されます。

### (3) 災害対策基本法改正に向けた検討

東日本大震災を踏まえ、国においては各省庁において災害対策の検討が進められています。とくに、高齢者や障がい者をはじめとする災害時要援護者の避難支援体制の充実に向けては、内閣府において検討会が設置され、要援護者の避難支援に関するガイドライン見直しに向けた検討が進められています。

国においては、こうした検討も踏まえつつ、災害時要援護者の避難支援体制強化に向け、災害対策基本法の改正を予定しています。

そのなかでは、市町村に対し、「避難行動要支援者」（災害時要援護者のうち自力での避難が困難な者）の名簿作成を義務づけるとともに、要支援者の避難支援体制を構築するうえで必要な範囲内において、名簿の外部提供（共有化）を可能とすることとし、具体的な共有先として、民生委員や市町村社会福祉協議会等が考えられています。

これまで個人情報保護の関係から、災害時要援護者支援のためであっても、市区町村行政から民生委員に対する情報提供が進まないことが課題とされてきただけに、法改正による名簿共有化の動きは、民生委員活動にとっても有益なものとなることが期待されます。

しかし、法案では、行政と民生委員等とが共有する名簿の範囲は、「本人同意が得られた要支援者」とされているため、必ずしも名簿掲載者全員の情報が提供されるとは限りません（ただし、災害が発生、または発生するおそれがあるため、要支援者本人のためにとくに必要と認められる場合には本人同意がなくても外部提供が可能とされています）。それだけに、要援護者本人の同意をいかにとれるかが課題といえます。

また、避難行動要支援者名簿の掲載情報としては、氏名、性別、生年月日、住所・居所、電話番号その他連絡先、避難支援等を必要とする事由、その他地域防災計画で定める事項等とされています。民生委員による平常時の見守り活動への活用という面では十分とはいえない面もあると思われ、民生委員活動に照らして付加的な情報の把握が必要となる場合も考えられます。

今回の法改正の主旨の一つは、地域において、避難支援が必要な要援護者の名簿の作成や共有を通じて、行政や福祉関係者、地域関係者の連携による取り組みを進めることにあります。民児協組織としても、今後は行政や社会福祉協議会、自主防災組織等との一層の連携を図り、適切な役割分担のもとで取り組みを進めていくことが求められているといえます。

### 3. 民生委員・児童委員による今後の災害時要援護者支援活動の考え方

民生委員による今後の災害時要援護者支援活動においては、東日本大震災をはじめとする近年の災害被災地の経験から明らかになった課題、また国や地方自治体における要援護者対策の動向等を踏まえつつ、とくに以下のような点に十分留意した取り組みを進めていくことが必要と考えられます。

#### (1) 災害時に一人も見逃さないための平常時からの体制整備を

東日本大震災においては、要援護者の避難支援等にあたって多くの民生委員が犠牲となりました。被災地でのヒアリングからは、全民児連が提唱し、全国的に取り組まれた「民生委員発『災害時一人も見逃さない運動』の名称にとられすぎた」との声が聞かれました。

この「災害時一人も見逃さない運動」については、すでにその運動期間を終了していますが、全民児連では全国の民児協に対し、この運動の主旨を継続し、地域での災害時要援護者支援の体制づくりを進めることを呼びかけています。

「災害時一人も見逃さない運動」は、高齢者や障がい者といった災害時に被害を受けやすい人びと（災害時要援護者）をあらかじめ把握し、適切な避難支援体制を整備していこうというもので、とくに平常時の活動を主眼としていました。つまり、「災害時に一人も見逃さないための平常時からの体制整備の運動」といえます。

しかし、多くの委員が、その名称から、「災害発生時に一人も見逃さない」と受け止め、発災時の運動と誤解していたのです。

この運動の実施要綱では、単位民児協における取り組み内容の冒頭において以下のよう  
に記し、なにより委員およびその家族の安全確保が最優先であることを記しています。

#### 「民生委員・児童委員としての取り組み

##### ①災害発生時、民生委員・児童委員自身及び家族の安全が確保できるよう備える」

全国の民児協のなかには、今も「災害時一人も見逃さない運動」という名称を用いているところがあると思いますし、なにより多くの委員がこの名称を強く意識していることと思います。

それだけに、全国の各民児協においては、なによりこの運動の主旨や考え方をあらためて各委員に正しく理解いただくことが重要といえます。

民生委員による要援護者支援活動は、なにより民生委員自身の安全が確保されてこそ成り立つということを共通認識とすることが大切です。

## (2) 今後の活動を考える基本的視点

現在、各地の民児協において災害時要援護者支援活動の見直しを進められているものと思います。その際には、この間の被災地の経験等を踏まえ、ぜひ以下の点を踏まえてご検討いただければと思います。

### 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。
- ・ そのために、地域の多様な関係者との連携、役割分担が大切となります。
- ・ 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。委員それぞれが被災者であり、大きな負担を負っていることにお互いが配慮することが大切です。

### 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。
- ・ 規模の大きな災害にあつては、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。
- ・ なお、発災時の安全確保は、民生委員のみならず、すべての支援者が共通して意識すべき事項です。

### 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体制の構築のためには、幅広い関係者との連携・協働を進めていく必要があります。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が大切です。
- ・ こうしたネットワークづくりには、日頃から多様な機関・団体との関係を有する民児協が中心的な役割を果たすことが期待されます。
- ・ 地域における要援護者の数は相当数に上ります。その支援には地域住民の協力が不可欠であることを意識し、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、要援護者のみならず、住民すべてが一定の支援を必要とする「要支援者」となり、民生委員にさまざまな依頼がなされます。また、時には批判が向け

られることもあります。しかし、住民に対する支援等の不足について民生委員に責任が転嫁されることがあってはなりません。

- ・ 関係者との役割分担のなかで、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異なるものではなく、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、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、平常時の体制整備が重要です。
- ・ 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。
- ・ また避難所の開設や運営、とくに要援護者の円滑な受け入れやその対応については、平常時に実践的な訓練を重ねることがいざという時に力となります。

#### 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

- ・ 東日本大震災の被災地では、津波による流失や、持ち出すための時間の不足等の理由により、多くの地域で要援護者台帳が失われました。また、台帳は作成していたものの、有効に活用できなかったというケースも多数みられます。
- ・ 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、活用方法について具体的な検討が必要です。
- ・ とくに、今後は多くの関係者での共有を前提として、作成や更新、共有する情報の範囲、安全な保管方法、発災後の具体的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

- ・ 要援護者台帳の共有にとどまらず、今後は、行政との情報共有のために、相互の情報提供のあり方について具体的に確認しておくことが必要です。
- ・ とくに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。その場合、各委員は不安を抱えつつ、自身の判断により活動を行なっていかなければなりません。
- ・ それだけに、民児協内部において、事前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

- ・ とくに大規模災害に際しては、住民からの不満や不安が民生委員に向けられることがあります。
- ・ 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。

民児協としての災害対策活動を考えるうえでは、上記以外にもさまざまな課題が考えられます。たとえば、発災時に備えた民児協としての備品、資機材の確保、近隣市区町村民児協との相互協力のあり方なども課題といえます。

また、地域性を含め、種々の条件からここに記したような取り組みが困難という面もあるかと思われます。

ここで記した内容は、あくまで基本的な考え方ですので、これらを参考にしつつ、より地域の実情に即した具体的な内容のものとしてご検討いただければと思います。



## 第2部

### 時間経過に即した活動の考え方



## 第2部 時間経過に即した活動の考え方

第1部においては、東日本大震災等の経験を踏まえ、民生委員及び民児協組織による災害時要援護者支援活動の基本的考え方と留意点を整理しました。この第2部では、より具体的な活動の考え方について、発災前後の時間経過に即して整理をしています。

具体的には、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つの時期に区分し、それぞれの時期における活動の基本的な考え方やその留意点、参考となる情報や事例を紹介しています。

発災後の活動については、災害の種類、規模、発災時期や時間、立地等によって一律に整理できるものではありませんが、本指針はあくまで基本的な考え方を整理したものとして、主に地震（津波含む）および台風・豪雨災害を念頭に整理を行なっています。

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および次ページのとおりとなります。

【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	災害発災前の平常時	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避難支援者確保 ③地域における防災訓練、避難訓練等への積極的な参加等 ④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発災前の地域コミュニティ維持への取り組み、孤立の防止

活動時期に応じた民生委員・児童委員及び単位民児協の活動に関する考え方

- ：民生委員・児童委員の活動
- ◎：単位民児協の活動
- ：民生委員・児童委員及び単位民児協に共通する活動

	民生委員・児童委員	単位民児協
I 平常時における活動	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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</li> <li>● 災害時要援護者の把握と避難支援者確保への取り組み                     <ul style="list-style-type: none"> <li>－災害時要援護者台帳、災害福祉マップの作成</li> </ul> </li> <li>● 関係機関・団体との共同による防災訓練、避難訓練等の推進</li> <li>● 民生委員・児童委員を対象とする関係研修等の実施（自身の安全確保の徹底）</li> <li>● 委員の安否情報の集約方法の確認</li> </ul>	
II 発災時の対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 自身と家族の安全確保</li> <li>○ 要援護者の安否確認や避難支援活動                     <ul style="list-style-type: none"> <li>－民生委員・児童委員は、安否確認を中心に</li> <li>－避難支援（避難所への同行等）は近隣住民等に委ねる</li> </ul> </li> </ul> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <p><b>災害種類別の留意点</b></p> <p>〔地震〕（避難行動の時間がない災害）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>－津波のおそれがある地震の場合                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・「率先避難」</li> <li>・避難ルート上にある要援護者宅に無理のない範囲で避難の声がけ</li> </ul> </li> <li>－津波のおそれがない地震の場合                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・余震や建物・ブロック塀の倒壊等に注意して要援護者宅の訪問（※必須ではない）</li> </ul> </li> </ul> <p>〔台風や豪雨災害〕 〔火山噴火〕 }（避難行動の時間がある災害）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・早期の避難行動</li> </ul> </div> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 避難所開設への協力                     <ul style="list-style-type: none"> <li>－高齢者や障がい者、乳幼児等の受け入れ配慮</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎ 各委員の安否情報の集約                     <ul style="list-style-type: none"> <li>－単位民児協会長等による</li> </ul> </li> <li>● 避難所開設への協力                     <ul style="list-style-type: none"> <li>－単位民児協の正副会長等は避難所開設予定場所に直行し、開設準備への協力とともに、委員及び要援護者の安否情報の集約にあたる</li> </ul> </li> </ul>
III 避難所設置後の対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 要援護者の安否確認活動の継続                     <ul style="list-style-type: none"> <li>－要援護者支援ネットワーク関係者と連携し、                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・自力での避難が困難な者（避難行動要支援者）の安否確認</li> <li>・在宅避難要援護者の安否確認、生活課題の把握</li> <li>・各避難所の避難者情報の集約</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>○ 避難所運営への協力及び要援護度の高い避難者のニーズ対応                     <ul style="list-style-type: none"> <li>－民生委員・児童委員は運営全体の調整者や助言者として協力</li> <li>－要援護度の高い避難者の相談対応、ニーズの代弁</li> <li>－相談窓口の設置</li> </ul> </li> <li>○ 在宅避難者への支援                     <ul style="list-style-type: none"> <li>－民生委員・児童委員は安否確認、ニーズ把握、具体的支援につなぐ役割</li> </ul>                     （●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）                 </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎ 民児協組織の機能回復                     <ul style="list-style-type: none"> <li>－単位民児協会長等による                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・各委員の安否情報の集約</li> <li>・活動方針や委員間の役割分担の整理、伝達</li> </ul> </li> </ul>                     （●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）                 </li> </ul>
IV 仮設住宅移行後の対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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                     <ul style="list-style-type: none"> <li>－高齢者等の心身の状態の把握</li> <li>－社協の生活支援相談員等と連携した見守り活動、孤立防止</li> </ul> </li> <li>● 発災前の地域コミュニティの維持への取り組み                     <ul style="list-style-type: none"> <li>－住民交流行事等の開催を通じた人間関係の維持</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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                     <ul style="list-style-type: none"> <li>－社協やボランティア団体等と協力した活動</li> </ul> </li> <li>● 発災前の地域コミュニティの維持への取り組み</li> <li>◎ 委員のメンタルヘルスケア</li> </ul>

# I 平常時における活動について

---

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、大きく以下の4分野での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避難支援者確保への取り組み
- ③地域における防災訓練、避難訓練等への積極的な参加、実施促進
- ④災害に備えた民児協組織内での体制整備

## 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

### (1) 基本的考え方

- ・ 災害時要援護者の支援は、行政や民生委員のみが担うべきものではありません。住民を含めた地域ぐるみで要援護者を支える体制づくりが重要です。
- ・ そこで、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、障害者団体、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。
- ・ そのうえで、ネットワークに参加する組織・関係者間において、災害時要援護者の範囲の明確化、支援体制づくりの進め方、それぞれの役割分担、共有すべき要援護者情報の範囲やその管理方法等について具体的に定めていくこととなります。

### (2) 活動上の留意点

- ・ なにより、民生委員全員が以下の点について共通認識とすることが重要です。
  - ①「災害時一人も見逃さない運動」の主旨は、「災害時に一人も見逃さないための平常時からの体制整備の運動」であること。
  - ②災害時要援護者の支援は地域ぐるみで行なうべきものであって、民児協の中だけで考えるべきものではないこと。
  - ③民生委員も地域住民の一員であり、できることには限りがあり、あまり多くのことを抱え込まないようにすべきこと。
- ・ 支援ネットワークの構築を含め、災害時要援護者支援活動に関しては、なにより市区町村行政と密接に連携しつつ取り組むことが重要です。要援護者を含む地域住民の安全確保に第一義的な責任を有するのは市区町村行政であり、地域防災計画とも整合した実効性ある活動が期待されているからです。

- ・ 現在、地域においてはさまざまな機関・団体が災害対策を進めています。そうした取り組みが個々並立したのではなく、一体的に進められることがより効果的な取り組みになるものと考えられます。
- ・ 東日本大震災の被災地では、発災後、地域住民の多くが民生委員にさまざまなことを求めました。しかし、民生委員が対応できることには限界があります。発災時、また発災後の避難生活の時期に民生委員が担うべき役割を日頃から住民に周知しておくことも大切と考えられます。
- ・ また、災害発生時には、なにより住民自身の自助、互助が重要です。日頃からの活動を通じて、住民に期待することを伝え、その啓発に努めることも大切です。

## 2. 災害時要援護者の把握と避難支援者確保への取り組み

### (1) 基本的考え方

#### ①災害時要援護者の定義

- ・ 災害時要援護者の支援体制を整備していくためには、まず災害時要援護者の範囲を明らかにする必要があります。これについては市区町村行政が定めることが基本となりますが、前記の支援ネットワークを通じて関係者の意見を反映して定め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体制の構築が困難となることも考えられます。

#### ②災害時要援護者台帳、災害福祉マップの作成

- ・ 災害時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」および「災害福祉マップ」の作成を通じて、要援護者の具体的な所在地等の情報を書面化し、あらかじめ定められた範囲の者で共有することとなります。
- ・ その保管や管理の方法については、あらかじめ関係者間で確認し、それに従った適切な取り扱いが求められます。
- ・ 「災害時要援護者台帳」の掲載情報は、必ずしも全国共通のものとする必要はなく、市区町村ごとに工夫があつて構いません。ただし、あまり項目が多くなると、要援護者本人から台帳への掲載や関係者の共有について同意を得られないケースも想定されます。
- ・ 「災害時要援護者台帳」の作成は、これも市区町村の行政が責任をもつことが原則ですが、実際には、民生委員が協力し、作成していくことが考えられます。
- ・ 「災害福祉マップ」はこれまで多くの民児協で作成されており、地域における要援護者の所在地が一目でわかることから有効といえます。

### ③避難支援者の確保

- ・ 「災害時要援護者台帳」をもとに、支援ネットワーク関係者との協力のなかで、要援護者それぞれについて、発災時に安否確認や避難支援にあたってくれる避難支援者を確保する取り組みを進めます。
- ・ 要援護者の避難支援は、本来、行政や消防等が担うことが望ましいのですが、人的な制約もあり、避難支援者は近隣住民から確保することが現実的であり、かつ、一人の要援護者に複数名を確保できることが望ましいといえます。
- ・ そのため、地域の実情に通じた民生委員が、町内会・自治会、自主防災組織等と協力しつつ、具体的な避難支援者の確保の取り組みを進めることが考えられます。
- ・ 民生委員が避難支援者となることは、必ずしも否定するものではありませんが、発災時には、民生委員にはとくに支援の必要性が高い要援護者の安否確認等が期待されることから、特定の者の避難支援者とならないことが望ましいといえます。

### (2) 活動上の留意点

- ・ 「災害時要援護者台帳」の作成に民生委員が協力する場合には、民生委員が要援護者宅を訪問し、日々の民生委員活動に必要な情報等をあわせて入手することも考えられます。その場合、あくまで本人同意を得た範囲の情報についてのみ関係者で共有することとなります。
- ・ これまで各地の民児協での取り組みにおいては、災害時要援護者のうち、障がい者に関する情報の把握が難しいとされています。ネットワークに障がい者関係団体の参画を得ることにより、情報の共有化につながる事が考えられます。
- ・ 「災害時要援護者台帳」は、半年もしくは1年に1回等、定期的な更新が不可欠です。日頃の民生委員活動を通じて得られる情報の反映を含め、台帳の作成とともに、更新のあり方についても関係者間で共通認識としておくことが必要です。
- ・ 避難支援者の確保においては、避難支援者となった場合であってもなにより自分自身の安全確保を第一に考えてもらうべきこと、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。
- ・ 高齢化や過疎をはじめ、地域状況によっては近隣住民において避難支援者の確保が困難な地域も少なくないと考えられます。こうした地域にあっては、孤立死問題などと同様、種々の事業者をはじめ、幅広い関係者の協力を得て支援体制の構築を図ることが期待されます。

### (3) 参 考

#### ①災害時要援護者と避難行動要支援者

- ・ 国においては、災害時要援護者のうち、とくに自力での避難が困難な者を「避難行動要支援者」と定義し、市町村にその名簿作成を義務づけるべく災害対策基本法の改正に向けた検討が進められています。要援護者のうちとくに支援の必要性が高い者の避難支援体制の具体的構築をめざすものといえ、民生委員にもその協力が期待されています。
- ・ こうした人びとは、災害時のみならず、平時から民生委員の見守りや安否確認活動の対象者と重なる部分が多いと考えられます。

#### 《参考》

#### 災害時要援護者と避難行動要支援者の関係

##### 1. 災害時要援護者とは

必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに支援を要する人々をいい、一般的に高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊産婦等があげられている。

(平成 18 年 内閣府「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」)

##### 2. 避難行動要支援者とは

発災前から要介護状態や障害等の理由により、発災時の避難行動に支援が必要な者。

- ・ 災害に関する警報や避難勧告等の必要な情報の取得が困難な者
- ・ 災害に関する警報や避難勧告等の必要な情報を理解することが困難な者
- ・ 災害が発生、または発生のおそれがある場合に、避難が必要か否かの判断が困難な者
- ・ 実際に避難するための移動等が困難な者

(内閣府「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」資料をもとに整理)

#### ②災害時要援護者台帳、災害福祉マップの作成、管理

台帳およびマップについて、その作成や管理に関し、具体的な考え方等を記すと、以下のような点があげられます。

#### 【災害時要援護者台帳】

- ・ 台帳の様式としては、次頁の様式例のようなものが考えられます。様式例のうち、表面は以下に示すような関係者が共有することが考えられる情報、裏面は日々の見守り活動等も含め民生委員が補足的に把握することが考えられる情報です。
- ・ 掲載情報としては、氏名、住所、年齢、世帯の状況、心身の状態と必要な支援、利用している医療・福祉サービス、緊急時の連絡先等が考えられます。
- ・ 台帳の共有範囲については、支援ネットワークにおいて検討し、本人同意をとることが必要ですが、避難支援者の確保との関係から、民生委員とともに行政、社協、

地域包括支援センター、警察、消防、消防団、自主防災組織、自治会・町内会会長等が考えられます。

- ・ 市区町村民児協関係者における台帳の保管方法としては、全体名簿を事務局にて保管したうえで、要援護者の住所別に、単位民児協会長および地区担当の委員に、それぞれ必要な範囲の台帳を提供することが考えられます。
- ・ 要援護者台帳は適切な取り扱いが必要である点に十分留意し、単位民児協会長および各委員は、日々の活動では持ち歩くことはせず、自宅において適切な保管を行うことが必要です。
- ・ 一斉改選等、民生委員の交代に際しては、要援護者台帳や福祉マップの引き継ぎについても留意する必要があります。

### 要援護者台帳 様式例(表面)

※本台帳はご本人の同意のもとで作成しているものです。個人情報ですので取扱いは十分に注意してください。

				支援の優先度(A~C)	
ふりがな		生年月日	大正 昭和 平成	年 月 日 ( 歳 )	男 女
氏名					
自宅住所	(〒 )				
	電 話 番 号	(自宅)		(携帯)	
メールアドレス					

※緊急の時に連絡できる親族等(二人)についてお書きください。

緊 急 連 絡 先	ふりがな		続柄	
	氏名			
	自 宅 住 所	〒		
	電 話 番 号	(自宅)		(携帯)
メールアドレス				

緊 急 連 絡 先	ふりがな		続柄	
	氏名			
	自 宅 住 所	〒		
	電 話 番 号	(自宅)		(携帯)
メールアドレス				

【災害時に必要な支援】 該当項目に○

避難所への避難に関する支援	避難情報の伝達	自力歩行困難	車いす利用(複数名での支援)
	その他( )		
避難所等での生活に関する支援	医療ケア	服薬管理	介護サービス
	移動等の介助	コミュニケーション支援	その他( )

担当民生委員・児童委員氏名		注) 以上に加え、町内会・自治会への加入情報を記載することが考えられます。
氏名		

要援護者台帳 様式例(裏面)

注)この裏面の情報は、関係者全員で共有するものではなく、民生委員・児童委員等のみが保持する情報です。

心身の状況等	要介護度		障害等級区分	身体 ( 肢体 聴覚 視覚 内部 ) 級		
				知的 判定 精神 級		
	具体的な要介護、障害の状態					
	現在かかっている病気等	病名		通院回数	月( 回) 年( 回)	
		服薬の有無	有(薬名) 無	血液型	A B O AB RH式( )	
	かかりつけ医	病院名		担当医師		
		所在地		電話番号		
	利用している福祉サービス事業所	名称		サービスの種類		
		所在地		電話番号		
	世帯の状況	単身世帯(要援護者のみの世帯) 夫婦世帯 その他( )				
特記事項 (世帯内での避難支援者の有無他)						
避難支援者(発災時の避難を支援してくれる者) ※支援者本人の同意を得て記入						
1	氏名		電話番号	(自宅)	(携帯)	
	住所	〒				
	メールアドレス					
2	氏名		電話番号	(自宅)	(携帯)	
	住所	〒				
	メールアドレス					
その他日常生活上で必要と考えられる支援内容等						

【災害福祉マップ】

- ・ マップ(地図)をより効果的なものとするため、要援護者の所在地に加え、以下のような項目を書き込むことが考えられます。
  - ア) 指定避難場所や防災倉庫、公衆電話設置場所
  - イ) 崖や斜面、河川などの危険箇所や避難時に障害となりそうな箇所
  - ウ) 沿岸部では、海面からの高さ(海拔:m)や津波避難場所
  - エ) ガソリンスタンドやコンビニエンスストアの所在地
- ・ 要援護者世帯は、ひとり暮らし高齢者、高齢者のみ世帯、障害者世帯、乳幼児がいる世帯など、その類型に応じて色分けして表示することが有効。
- ・ 民生委員の自宅から、要援護者宅への訪問ルート、また津波のおそれのある場合の高台への避難ルートなどを記しておくことも有効。

### 3. 地域における防災訓練、避難訓練等への積極的な参加、実施促進

#### (1) 基本的考え方

- ・ 東日本大震災等の被災地の経験からは、日頃から防災訓練や避難訓練に積極的に取り組んでいた地域では、要援護者等の避難支援をはじめ、避難所の運営などにその成果が活かされていたことが明らかとなっています。
- ・ 地域における人間関係の希薄化のなか、自治会・町内会への加入率も地域格差が生じていますが、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。
- ・ 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。

#### (2) 活動上の留意点

- ・ 発災時には、たとえばマンションのエレベータが使用できないケースなどが想定されます。こうした場合に要援護者をどのように避難させるのかなど、訓練の機会を活用し、関係者で対応策を検討することが考えられます。
- ・ また、民生委員が災害福祉マップに記載された世帯を訪問するのにどれだけの時間を要するのかを把握し、実際の災害時にどの程度の行動が可能であるのかを検討する参考とするほか、避難ルートの妥当性について検証する機会とすることも考えられます。
- ・ 避難訓練に際しては、単に避難所まで避難するというのではなく、さまざまな種類の災害、災害発生の季節、時間帯（昼間、夜間）、曜日（役場の閉庁日）等を想定しつつ、避難所の設置や運営の具体的なシミュレーションを行なうなど、関係者間の役割分担に基づく実践的な訓練とすることにより、より効果的なものとすることができます。

### 4. 災害に備えた民児協組織内での体制整備

#### (1) 基本的考え方

- ・ 民児協組織内における取り組みとして重要なことに、災害の発生に備えた体制の整備があげられます。
- ・ 具体的には、以下のような点について、あらかじめその方針や計画を定め、会議や研修等において各委員に周知を図るとともに、必要な準備を行なうことが求められます。そのことが、発災後の活動において重要な意味をもつといえます。
  - 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

- ・ 災害対策に関する研修や会議については、市区町村や単位民児協での開催に加え、隣接市区町村との合同研修等を実施し、災害時の相互支援体制の構築などにつなげることも考えられます。
- ・ 東日本大震災に際しては、被災地民児協を隣接する市区町村の民児協が支援する取り組みも見られました。民生委員活動の基本は、地域住民との人間関係の上に成り立っていますが、近隣自治体の民生委員による支援が期待される場面も多々存在します。
- ・ たとえば、在宅避難者や仮設住宅入居者を地元の民生委員と隣接自治体の民生委員が2人で訪問することによって、被災者からの厳しい話を1人で受け止めずにすむといったことや、また人的な制約から実施できなかった仮設住宅でのサロン事業の実施なども期待されるところです。

## (2) 活動上の留意点

- ・ 大規模災害に際しては、近隣市区町村のみならず、より広域での民児協同士の支援の必要性が考えられるところです。
- ・ 今後に向けては、たとえば、都道府県・指定都市民児協が関わりながら、県(市)内をブロック分けし、ブロック内の市区町村民児協が連携し、相互協力体制を構築していくことなどが考えられます。また、ブロックの境界地域では、ブロックを越えて隣接自治体の民児協とも日頃から交流を図っていくことも大切といえます。

## (3) 参 考

- ・ 東日本大震災の被災地においては、平時より地域関係者との協働のもとで避難所の設置、運営に関する実践的訓練に努めていたことが発災時に大いに役立ちました。

### 《参考事例》

仙台市のある区では、平成20年度から、区役所、連合町内会、地区社協、民児協による災害時要援護者支援体制づくりが進められてきました。

その一環として、静岡県が開発した「避難所運営ゲーム HUG (※)」を取り入れた避難所運営のシミュレーションを行っていたことが、発災後の避難所運営に大いに役立つこととなりました。

## ※HUG

避難者の年齢や性別、国籍やそれぞれが抱える事情が書かれたカードを、避難所の体育館や教室を見立てた平面図にどれだけ適切に配置できるか、また避難所で起こる様々な出来事にどう対応していくかを模擬体験するもの。プレイヤーはこのゲームを通して災害時要援護者への配慮をしながら部屋割りを考え、また炊き出し場や仮設トイレの配置などの生活空間の確保、視察や取材対応といった出来事に対して、思いのままに意見を出しあったり、話し合ったりしながらゲーム感覚で避難所の運営を学ぶことができる。

HUGは、H（h i n a n z y o避難所）、U（u n e i運営）、G（g a m eゲーム）の頭文字を取ったもので、英語で「抱きしめる」という意味。

（静岡県西部危機管理局ホームページより抜粋）

以上に記したような活動を進めていくに際しては、民児協に所属する各委員をはじめ、関係者が共通した認識をもって取り組むことが重要といえます。

その際、とくに留意すべき事項については、そのポイントを短い言葉でまとめた標語などの形で関係者に周知することも効果的と考えられます。

### I 平常時の活動に関するポイント 標語（例）

- 「住民参加、地域ぐるみで避難支援体制づくりを」
- 「要援護者台帳は、いざという時に活用できてこそ」

## II 発災時の対応について

---

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、可能な範囲で要援護者の安否確認や避難支援、さらには避難所開設への協力等に取り組むことが考えられます。

### 【発災時点の捉え方について】

- ・ 「発災」をどう捉えるかには難しい面があります。地震のように、発生が明確に規定されるものもありますが、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。こうした場合は、地域ごとに具体的被害の発生をもって発災と捉えることが考えられます。
- ・ また、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かと思えます。
- ・ 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後者の考え方を採用することも適当と考えます。
- ・ 火山噴火においても同様であり、行政等から噴火に関する警報が示された段階で広義の発災と捉え、必要な地域で避難行動を開始することが考えられます。

### 【発災時の対応について】

#### 1. 自身と家族の安全確保の徹底

- ・ 発災時には、なにより自分自身と家族の安全確保を最優先します。
- ・ 活動にあたっては正確な情報の把握が不可欠です。テレビ、ラジオ、また防災無線等を通じて情報を得ることに努めます。
- ・ 地震については、揺れがおさまったとしても、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。
- ・ 台風や豪雨により被害が想定される場合（避難準備情報等の発令）は、できる限

り早期に安全な場所への避難に努めます。

- ・ 担当地域外などに外出中の委員にあっては、無理に担当地域に戻ろうとせず、安全の確認がとれてから行動するようにします。

#### 《参考》 市町村長による住民への避難の呼びかけについて

市町村長は、災害対策基本法(第 60 条)の規定に基づき、気象庁等が発表する種々の災害情報をもとに、「避難勧告」、「避難指示」を発令し、住民への避難を呼びかけます。発令の基準は市町村が決定し、地域防災計画に記載するほか、広報やホームページ等により明らかにされています。

また、内閣府が定めたガイドラインに基づき、避難勧告、指示の前段階として、要援護者等、とくに避難行動に時間を要する者への避難を呼びかける「避難準備情報」があります。

※避難勧告、指示の詳細や災害種類別の注意報、警報の概要は資料編 89 頁を参照。

## 2. 各委員の安否情報の集約

### (1) 基本的考え方

- ・ 発災後、各委員は携帯電話や電子メール、また災害用伝言ダイヤル(171)の活用等を含め、あらかじめ定められた方法に基づき、自らの状況や行動について単位民児協会長等に情報提供します。
- ・ 多くの場合、発災時には地域の民児協事務局の機能が失われがちとなります。そのため、各委員の安否情報の集約は、単位民児協会長もしくは副会長(以下、「会長等」と略。)において行なうことが適当と考えられます。

### (2) 活動上の留意点

- ・ 民生委員の安否確認は、その人数、また以後の活動の観点からも、単位民児協ごとに行なうことが適当と考えられます。緊急連絡網の作成も同様です。そのうえで、単位民児協会長等より市区民児協(連合民児協)会長、さらに都道府県・指定都市民児協へと情報を集約していくことが考えられます。
- ・ 安否情報の集約のためには、単位民児協としてあらかじめ平常時から複数の方法を定めておくことが適当です。地震など規模の大きな災害においては、電話による通話が困難となることが想定されます。この場合、携帯電話のメール機能は有効な手段であり、平常時から各委員が携帯電話のアドレスを共有することなども考えられます。
- ・ 通信機器を用いた情報のやりとりが困難な場合、特定の避難場所を各委員からの情報の集約場所としておき、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。

### 3. 要援護者の安否確認や避難支援活動

#### (1) 基本的考え方

- ・ 要援護者の安否確認や避難支援は、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るもので、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。
- ・ 要援護者宅に安否確認に出向く際には、なにより自らの安全確保に留意し、くれぐれも無理のない範囲での活動とします。
- ・ 夜間や暴風雨時などは、屋外における危険度が増すため、無理な活動は控えるべきです。どうしても必要な場合は複数名での行動とすることが望ましいといえます。
- ・ 携帯電話やラジオを持参するなど、関係者への連絡や最新の情報を入手するための備品等を携行するようにします。
- ・ 民生委員・児童委員による安否確認においては、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。
- ・ 要援護者世帯の安否確認の結果、避難が完了している場合（もしくは不在の場合）には、関係者への伝達のため、玄関に目印（たとえば小旗など）を掲示することをルール化しておくことも有効と考えられます。

#### (2) 活動上の留意点（災害種類別の留意点）

##### 【地震】

- ・ 地震発生時には、津波発生の有無により活動が決定的に異なりますので、必ず津波注意報や警報の有無を確認します。
- ・ 津波注意報や津波警報が出された場合は、「率先避難」に徹します。その際、避難ルート上にある要援護者宅に、避難の声かけをすることが考えられます。この「率先避難」の重要性については、民生委員や避難支援者とともに住民にも周知し、理解を得ておくことが望ましいといえます。
- ・ 津波はその高さにかかわらず、きわめて危険であることから、注意報・警報が発令された場合は、あくまで「率先避難」に徹します。
- ・ 津波に関する注意報等が発令されていない場合であっても、震度4程度以上の大きな揺れがあった場合には、沿岸部においては早急に避難すべきとされています。
- ・ 津波の心配はないとされた場合も、要援護者宅の訪問過程における余震や建物・ブロック塀の倒壊等に十分注意して行動することが必要です。

## 【台風や豪雨災害】

- ・ 台風や豪雨災害は、直接的な被害の発生の前に、避難のための一定の時間（リードタイム）があると考えられ、この時間を活用し、早期の避難行動に努めます。
- ・ とくに河川の近くや背後に山を抱える地域などでは、早期の避難が必要です。
- ・ 夜間や暴風雨のなかでの要援護者宅への無理な訪問は避け、本人もしくは避難支援者（近隣住民等）への電話連絡などを通じて避難状況の確認や早期避難の呼びかけを行いません。
- ・ 河川の氾濫、斜面崩壊等、危険度の高い地域の要援護者の避難支援には、状況に応じて消防、消防団等の協力を得るようにします。

## 【火山噴火】

- ・ 火山については、気象庁が全国の活火山の監視を行っており、その状況に応じて、噴火警報、噴火予報を発表することとされています。
- ・ 台風や豪雨災害と同様、一定の避難時間（リードタイム）が確保できると考えられます。とくに噴火警報が発令された場合には、要援護者等について早期の避難が求められます。
- ・ 噴火が発生した場合には、噴石や火山灰による被害が懸念されるため、ヘルメットやマスク等の準備をしておくことも適当です。

※上記の災害種類別の特徴や危険性、警報等については 31 頁の表をご参照ください。

## (3) 参 考

- ・ 東日本大震災では、津波被害が甚大であり、多くの民生委員も津波の犠牲となりました。この経験から、津波のおそれがある場合には、なにより「率先避難」が重要である旨が広く認知され、消防団等においても周知が図られています。

### 《参考》

### 率先避難について

#### 1. 率先避難とは

自らが率先して避難行動をとれば、その姿を見て周囲の人びともついてくる。それにより結果として多くの人びとの命を救うことにつながるという考え方。避難に際しては大声で避難を呼びかけることも望ましいとされる。

#### 2. 津波災害時の消防団員の安全確保と率先避難

「津波災害にあっては、消防団員を含めたすべての人が『自分の命、家族の命を守る』ため、避難行動を最優先にすべきであり、消防団員が自らの命を守ることがその後の消防活動において多くの命を救う基本である」。

(平成 23 年 8 月 消防庁「大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会報告」)

## 4. 避難所開設への協力

### (1) 基本的考え方

- ・ 地域の関係者のネットワークで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は、避難所開設予定場所に直行し、その準備にあたります。
- ・ その際には、高齢者や障がい者、子育て世帯等、配慮が必要と考えられる者の受け入れやその対応について方針を確認します。
- ・ 主任児童委員は、避難所において乳幼児を抱える世帯等の支援、また避難所となることの多い学校との連絡役としても期待されることから、その専門性を発揮できる役割を担うことも考えられます。

### (2) 活動上の留意点

- ・ 東日本大震災においては、高齢者、障がい者、また授乳が必要な母子等に十分な配慮が困難であったことが報告されており、今後に向けては避難所開設時からこうした人びとへの配慮が重要とされています。
- ・ 民生委員・児童委員は、日頃からこうした住民と接していることから、避難所運営においても、こうした人びとへの配慮とともに、相談相手、また代弁者としての役割も期待されます。
- ・ 単位民児協会長等が避難所に直行することにより、そこを各委員からの情報集約拠点とすることにもつながります。

## II 発災時の対応に関するポイント 標語 (例)

- 「自分を守ってこそ、他者を守れることを忘れずに」
- 「安否確認、一人で回れる範囲は限られます」
- 「民生委員であっても、できること、できないことは明確に」

災害種類別の被害等の特徴と警報等

	地震（津波なし）	地震（津波あり）	大雨（豪雨）	火山噴火
<p>災害を誘因としてもたらされる 主な現象</p> <p>（うち、発生から避難までの時間的余裕がない現象について、下線）</p>	<p>○強い揺れ</p> <p>○<u>斜面崩壊（山崩れ、がけ崩れ、土砂崩れ）</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>斜面表土の土砂や岩石が突然崩れ落ちる現象。崩れ始めてから、崩れ落ちるまでの時間はごくわずか。</li> </ul> <p>○地震による火災</p> <p>○液状化現象</p>	<p>※左同。以下、追加。</p> <p>◎津波</p> <p>◎津波による火災</p>	<p>【洪水】</p> <p>○河川洪水</p> <p>○<u>山地河川洪水</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>山地の上流に豪雨が降ることで、雨水が一気に谷底や山麓に流れ出す現象。</li> <li>上流山地内で斜面崩壊や土石流が発生することもある。</li> </ul> <p>【土砂災害】</p> <p>○<u>斜面崩壊</u>（左同）</p> <p>○<u>地すべり</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>緩やかな斜面の一部または全部がゆっくりと下方に動く現象。</li> <li>主な発生時期は梅雨期と融雪期。</li> </ul> <p>○<u>土石流</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>山腹や川底の石、土砂等が、谷の水と混ざり合って谷底を高速で流れ落ちる現象。</li> </ul>	<p>○火山灰</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>細かく軽い火山灰は、上空の風に乗って遠方に運ばれ、広範囲に降下、堆積する。</li> </ul> <p>○噴石</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>噴火によって四方に飛散する50cm以上の岩石等。</li> </ul> <p>○<u>火砕流</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>火山灰や火山岩石等が高温のガス等と一体となって、高速高温で移動する現象。</li> </ul> <p>○<u>融雪型火山泥流</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>噴火に伴って多量の雪氷が溶けて、高速高温で流れ落ちる現象。</li> </ul> <p>○<u>斜面崩壊</u>（左同）</p> <p>○<u>土石流</u>（左同）</p> <p>○火山ガス</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>火口から放出される気体（大部分は水蒸気）の中に、二酸化炭素、二酸化硫黄、硫化水素等、人体に有害なガスが含まれている。</li> </ul>
<p>想定される被害と特徴</p> <p>（ここでは、交通やライフラインの途絶による被害は、各種災害に共通すると考え、除いている。）</p>	<p>【強い揺れによる被害と特徴】</p> <p>○屋内では、棚や棚に乗せてあるもの（テレビ等）が落ちてきたりする。</p> <p>○屋外では、塀や自動販売機、電柱が倒れたり、壁や窓ガラスが割れて落ちてくることがある。</p> <p>○マンションやビルなど高層階では、地震の揺れ始めは遅く、揺れ出すと長く揺れ、揺れ幅も大きくなる傾向がある。</p> <p>【その他】</p> <p>○強い揺れ、津波、斜面崩壊、火災、液状化により、建物被害（全壊、半壊、一部損壊、消失）が発生する。</p>	<p>【津波による被害と特徴】</p> <p>○大津波警報が発表されるような津波の場合、木造家屋が全壊・流出したり、人も津波に巻き込まれたりする。</p> <p>○津波は繰り返し襲ってきて、第一波の後にさらに高い波が来ることもある。</p> <p>○津波は、発生した地震の場所と沿岸からの距離により、到達時間に違いが生じる（沿岸近くで発生した地震の場合、到達時間は極めて短い）。</p> <p>○津波は川をさかのぼる。</p>	<p>【大雨（豪雨）による被害と特徴】</p> <p>○堤防を有する河川で破堤した場合、氾濫水は家屋を破壊するほどのエネルギーで一気に押し寄せる。</p> <p>○大河川に小規模の河川が合流する地域では、大河川の水位上昇により小規模の河川の水が流れ込めなくなり、あふれる場合がある。</p> <p>○河川洪水、山地河川洪水、土砂災害により、建物被害（全壊、半壊、一部損壊、消失）が発生する。</p>	<p>【火山噴火による被害と特徴】</p> <p>○噴石、火砕流や融雪型火災泥流、土石流等の現象が生じると、発生から短時間で居住地域にも影響が及ぶ。</p> <p>○必ずしもその現象を観測したり、前兆であると判断できない場合もある。</p> <p>○火山灰を吸い込むと喉を痛め、目に入ると炎症を起こす。</p> <p>○火山灰の降下や堆積、火砕流や火山泥流、斜面崩壊により、建物被害（全壊、半壊、一部損壊、消失）が発生する。</p> <p>【その他】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>空振被害</li> <li>火山活動がいつまで続くかわからないため、生活や生産活動に10年単位での長期的な影響・被害を及ぼすことがある。</li> </ul>
<p>気象庁等<sup>*</sup>が発表する、避難に関する 主な情報 （災害時要援護者の避難に該当する情報に、<u>二重下線</u>）</p> <p>※気象庁等</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>気象庁</li> <li>気象庁と国交大臣（指定河川）</li> <li>気象庁と都道府県知事（指定河川）</li> </ul> <p>気象庁等が発表する、避難に関する主な情報をもとに、災害対策基本法等に規定される避難に関する指示、勧告等を、市町村長が発令する。</p>	<p>【地震】 （発生前）</p> <p>○緊急地震速報（警報）</p> <p>震度5弱以上が予測されたときに発表。</p> <p>（発生後）</p> <p>○<u>震度速報</u></p> <p>地震発生約1分半後に、震度3以上を観測した地域名と地震の揺れの発現時刻を速報。</p> <p>【地震】</p> <p>○<u>震源・震度に関する情報</u></p> <p>地震の発生場所（震源）やその規模（マグニチュード）、震度3以上の地域名と市町村名を発表。</p> <p>○<u>各地の震度に関する情報</u></p> <p>震度1以上を観測した地点のほか、地震の発生場所（震源）やその規模（マグニチュード）を発表。</p>	<p>※左同。</p> <p>【津波】</p> <p>○<u>津波警報・注意報</u></p> <p>津波による災害の発生が予想される場合に、地震が発生してから約3分を目標に発表。</p> <p>◎<u>予想される津波の高さ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>巨大地震（マグニチュード8超）で正確な地震の規模をすぐに把握できない場合：「<u>巨大</u>」「<u>高い</u>」という言葉で発表（非常事態であることの伝達を優先）。</li> <li>発生直後から正確な地震の規模がわかる場合：<u>5段階で発表</u> (10m超／10m／5m／3m／1m)</li> </ul>	<p>—</p>	<p>—</p>
			<p>【大雨による土砂災害】（市町村ごと）</p> <p>○<u>土砂災害警戒情報</u></p> <p>○<u>大雨警報（土砂災害）</u></p> <p>○<u>大雨注意報（土砂災害）</u></p> <p>【大雨による浸水害（排水路や小河川）による浸水害】（市町村ごと）</p> <p>○<u>大雨警報（浸水害）</u></p> <p>○<u>大雨注意報（浸水害）</u></p> <p>【洪水害（本河川）による浸水害】</p> <p>○<u>洪水警報、洪水注意報</u>（市町村ごと）</p> <p>○<u>はん濫警戒情報、はん濫注意情報</u>（指定河川ごと）</p>	<p>【噴火警戒レベルが運用されている火山（全国29）】</p> <p>○噴火警報（居住地域）</p> <p>レベル5：避難 レベル4：<u>避難準備</u></p> <p>○噴火警報（火口周辺）</p> <p>レベル3：<u>入山規制</u> レベル2：火口周辺規制</p> <p>○噴火予報：平常</p> <p>※レベル4「避難準備」は、災害時要援護者の避難等が必要なレベル。 ※レベル3「入山規制」は、状況に応じて災害時要援護者の避難準備等を行うレベル。</p>

※内閣府、消防庁、国土交通省、気象庁、独立行政法人防災科学技術研究所 自然災害情報室の資料をもとに、事務局で作成。

### Ⅲ 避難所設置期の対応について

---

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・児童委員自身も、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5分野が考えられます。

- 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

これらの取り組みは、並行、また順次行なわれることが想定されます。しかし、民生委員による活動調整の基本となる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、状況に応じて優先順位をつけて対応することが重要です。この優先順位の判断は各委員の意見を聞きつつ、単位民児協の会長等が行なうことが適当です。

なお、東日本大震災被災地等の経験からは、いずれの活動についても平常時からの民児協内部での役割分担、また市区町村行政や社協、町内会・自治会をはじめとした多様な関係者との役割分担や連携・協働が確保されていることが、いざという時の効果的な活動につながる事が明らかとなっており、平常時からの活動にどうつなげていくのかが大切といえます。

#### 1. 民児協組織の機能回復

##### (1) 基本的考え方

- ・ 大規模な地震災害等に際しては、通信手段の喪失等により、委員間、また事務局と各委員間の連絡が困難となり、民児協の組織的な機能が失われることが想定されます。そのため、単位民児協会長等を中心に、できる限り早期に各委員の安否状況の確認を図り、組織的な活動の回復に努めることをめざします。
- ・ 東日本大震災においては、しばらくの間は民児協の組織的な活動は困難となりました。この間、各委員は自己の判断により最善と思われる活動を行ないましたが、その間の委員の不安感、負担感には大きなものがあったといえます。それだけに、民児協組織としての早期の機能回復が期待されるところです。

- ・ 活動の最優先課題ともいえる要援護者の安否確認情報を集約していくためには、委員間の情報共有が重要です。平時から各委員による安否確認情報の集約方法を定めておくことにより、要援護者だけでなく、単位民児協に所属する各委員の安否確認を行なうことにもつながります。
- ・ 多くの単位民児協では、事務局体制が十分とはいえず、とくに市区町村の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ことが多いため、単位民児協組織の機能回復は、会長、副会長を中心として行うことが現実的といえます。
- ・ まずは各委員の安否や所在地（在宅や避難所か等）確認を踏まえ、単位民児協会会長等において活動方針や委員間の役割分担を整理し、各委員に伝達します

## （２）活動上の留意点

- ・ 要援護者の安否確認や支援活動の中心となる単位民児協組織の機能回復のためには、なにより委員間の情報共有態勢を確立することが重要です。そのため、平常時よりその方法について協議し、各委員や事務局に徹底しておく必要があります。
- ・ 電子メール、災害伝言ダイヤル（171）などの利用に加え、たとえば特定の避難場所を定め、そこに民児協会長が駐在することにより、定期的に各委員からそこに情報を集約するといった方法も考えられます。
- ・ 発災からしばらくは定例会の再開は困難と思われます。しかし、委員それぞれが一人ですまざまな課題を抱え込んで無理をしないためにも、定例会という形はとれずとも、特定の場所において定期的に委員が顔を合わせ、情報交換をできる機会を設けることが望ましいと考えられます。
- ・ 災害時には住民の一員である民生委員も被災者となります。それゆえ、委員それぞれに、家庭の状況によっては委員活動に十分な時間を割けないことも想定されます。それぞれの委員が置かれた状況を尊重し、無理な活動を依頼したり、批判したりすることがないように、平時から民児協内部で共通認識として徹底しておくことが大切です。

## 2. 要援護者の安否確認活動の継続

### （１）基本的考え方

- ・ まず優先的に取り組むべき課題は要援護者の安否確認です。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。
- ・ そのため、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、要援護者台帳掲載者の安否確認について、自宅および避難所での確認活動を継続します。
- ・ 要援護者の避難場所については、発災時の状況によって必ずしも事前に想定した避難所に避難しているとは限りません。通院等で外出した際に地震に遭遇すること

も考えられます。それゆえ、市区町村に複数の避難所が設置されている場合には、各避難所の避難者情報を集約して行うこととなります。

- ・ また、自宅にとどまっている要援護者については、安否の確認に加え、必要なサービスや物資、常用薬の確保等を含め、以後の生活上の課題についても状況把握を行うことが大切です。

## (2) 活動上の留意点

- ・ 大地震などでは、発生後しばらくは余震も想定され、引き続き、自身の安全に十分留意する必要があります。また発災後数日間は、混乱した状況のなかで無理をしがちです。体力的に無理な活動を行わないように注意することも大切です。
- ・ 避難所への住民の避難は、時差をもって順次行われることも多いので、安否情報の集約までには一定の時間（数日にわたる場合もある）が必要であることをあらかじめ意識する必要があります。
- ・ 複数の避難所の安否情報を効果的に集約するには、一人ひとりの委員が各避難所を回るのではなく、市区町村および単位民児協の各委員、また行政や社協等が協力し、できる限り効果的に実施することが適当です。
- ・ 学校など、規模の大きな避難所においては、目視での確認には限界があります。避難所においては、運営管理者によって避難所に避難してきた者の名簿（避難者名簿）が作成されることとなりますので、この名簿を有効に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作業のための共有化について確認しておくべきです。

## (3) 参 考

- ・ 東日本大震災の被災地では、避難所において人的被害の情報を反映した要援護者台帳を作成し、それをもとに以後の安否確認等の取り組みが行なわれたケースもみられました。

### 《参考事例》

A 町民児協では、避難所における要援護者の安否確認活動は、町民一人ひとりについて、誰がどの避難所にいるのか等、所在を把握できなかったため、約1か月を要しました。

各避難所では、震災前の台帳と震災による死亡や転居者情報を突き合わせながら、あらためて安否確認用の名簿を作成し、その名簿をもとに以後の安否確認活動にあたりました。

民生委員それぞれが保管していた要援護者台帳のなかには、津波に流されてしまったものもありましたが、役場に保管していた全体の台帳が流されずに残っていたため可能となったものでした。

### 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

#### (1) 基本的考え方

- ・ 発災後、学校や公民館、公共施設等に設置される避難所には多くの被災住民が避難してきます。地震など準備時間がなく設置された場合には、運営管理体制の確立をはじめ、多くの課題に当面することとなります。こうしたなかにあつて、食事の確保等、避難者への対応が求められることとなります。
- ・ 東日本大震災の被災地からは、混乱した避難所運営のなかで、高齢者や障がい者、乳幼児を抱えた母親等に対し、十分な配慮が困難であった状況が報告されています。
- ・ 民生委員は、要援護者をはじめ、地域住民の生活状況や抱える課題に通じていることから、避難所運営に積極的な役割を果たしていくことが期待されます。ただし、それは炊き出しや救援物資の整理にあたる係員（スタッフ）としてではなく、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。
- ・ 上記のような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、避難所運営のなかでそうした人びとに即した支援を実現する役割を担うことが期待されます。
- ・ こうした支援にあたるうえでは、各避難所に民生委員が所在することが望ましいですが、限られた委員数では、すべての避難所に常駐することは困難です。そのような場合には、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。

#### (2) 活動上の留意点

- ・ 災害時には、すべての住民が一定の支援を必要とする状況に陥ります。東日本大震災においても、民生委員に対し、無理を含めてさまざまな要請がなされました。それらすべてに応えることは困難であり、民生委員として担う基本的役割について、あらかじめ避難者（地域住民）に明らかにしておくことも適当です。
- ・ また、避難所での避難生活が長期化していく場合には、避難住民のストレスや不満が民生委員を含む運営管理者に向けられることもあります。そうした点もあらかじめ意識し、避難住民自身を避難所運営にどう参画してもらうのかについて考えていくことも大切といえます。
- ・ 発災の季節によっては、健康面の配慮が必要です。夏季、冬季にあつては、食中毒やインフルエンザなどが懸念され、要援護者にはとくに配慮が必要となります。
- ・ また、避難所生活が長引くなかでは、要介護高齢者や重度障がい者等については、必要な福祉サービスの機能を備えた「福祉避難所」への避難の調整、また女性のプライバシー保護等に配慮することが必要です。
- ・ 東日本大震災の被災地では、住民から民生委員・児童委員に対し、たとえば保険金請求のための罹災証明の依頼、公的な支援制度についての説明や利用相談がなさ

れたケースが多数みられました。しかし、正確な情報提供という観点からも、これらはできる限り行政機関等にて対応してもらうことが望ましいといえます。

### (3) 参 考

- ・ 東日本大震災の被災地においては、避難所となる小学校において、対象者別のどのスペースを利用してもらうかを事前に整理しておいたことが、発災時の円滑な対応につながりました。

#### 《参考事例》

町内A地区では、地区の避難所となる小学校での避難所設置や運営について、震災前から実施計画を作成しており、民生委員は計画作りに中核的に参画していました。

計画では、移動のしやすさ、プライバシーの確保、衛生面への配慮、静かな環境など、高齢者、障がい者、子育て中の母子等に必要な配慮をしつつ、校舎内の各教室・施設を割り当てていました。あらかじめこうした計画をもっていたことで、発災直後のスムーズな誘導や運営が可能となりました。

(配置) 重度障害者：保健室、軽度障害者：配膳室、高齢者：校舎1階、  
乳幼児子育て世帯：学校長宿舎、保育園児：校舎1階 等

## 4. 在宅での生活を続ける要援護者への支援

### (1) 基本的考え方

- ・ 要援護者のなかには、自宅の被害が軽微であることや、心身の状況から集団での避難生活は困難と考え、電気・ガス・水道といったライフラインが停止した状態のなかでも在宅で生活せざるを得ない者が住民もいます。
- ・ こうした在宅避難者のなかには、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ありません。東日本大震災では、避難所に届けられた援助物資が在宅避難者にまで提供されなかったケースなども報告されており、こうした在宅避難者への支援は重要な課題です。
- ・ こうした在宅避難者への支援に関しても、民生委員に一定の役割が期待されます。ただし、それは民生委員が自ら物資を届けるというより、安否確認とあわせてニーズ把握を行ない、具体的支援につなげる役割を担うことが適当といえます。
- ・ 具体的には、物資の支援では行政や社協関係者と連携し、ボランティアの協力を得て食料や生活物資を定期的に届けることとする等、継続的な支援の仕組みづくりの確立であり、健康管理面では保健師等と連携した定期訪問の実施などです。

### (2) 活動上の留意点

- ・ 厳しい環境のなかで在宅生活を続ける要援護者にあっては、その長期化のなかで体調悪化を招くケースもあることから、保健師等の専門職とも連携し、「福祉避難所」への避難等も検討し、その調整の役割を担うことも考えられます。
- ・ そのためには、民生委員に加え、医療、福祉の専門職による訪問を定期的に変現するよう関係者に情報提供を行ない、調整していくことも大切です。

### (3) 参 考

- ・ 東日本大震災の被災地においては、在宅避難者への支援物資の配布通じて安否確認にあたることを計画していた地域もあります。

#### 《参考事例》

市内A民児協では、自治会長や公民館との事前申し合わせにより、被災者、避難者を対象とした支援物資を、避難所のみならず、在宅で避難生活を送る一人暮らし高齢者をはじめとした要援護世帯へも配布しました。

こうした支援物資の配布を通じて、在宅生活を送る要援護者の安否確認、状況把握を行ないました。

## 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) 基本的考え方

- ・ 大規模災害の発生時には、被災地には県内、また全国から多数の医療・福祉関係者や災害ボランティアなどが支援に訪れ、そうした者への対応が求められることとなります。その際、地域住民の生活状況や当面する課題について情報を有している民生委員にも、ニーズと支援とのつなぎ役としての役割が期待されます。
- ・ 東日本大震災の被災地では、地理に不案内な支援者の案内を民生委員が依頼されたケースもみられました。しかし、さまざまな業務を抱える民生委員においては、必ずしもすべての依頼に対応する必要はないと考えられ、単位民児協として、また各委員の余力のなかで、可能な範囲での協力を行なっていくことが適当です。
- ・ 市区町村(社協)に設置される「災害ボランティアセンター」においては、被災住民からの要請に応じ、住宅の片付けなどに災害ボランティアの派遣を行ないませんが、住民のニーズ把握と実際のボランティア派遣との間のつなぎ役としての役割が民生委員に期待されています。
- ・ 過去の豪雨災害被災地などにおいては、民生委員・児童委員が地域の全世帯にボランティアニーズの調査用紙を配布、回収し、社協の災害ボランティアセンターにつないだことにより円滑ボランティア派遣に成功した例が見られます。
- ・ この災害ボランティア活動との連携については、さまざまな方式が考えられます。たとえば、地域で活動する民生委員を災害ボランティアセンターのスタッフが定期的に訪れ、支援ニーズ情報を共有する方式があります。また、単位民児協としてとくに必要と認めた場合には、災害ボランティアセンターに民生委員を駐在させ、住民からのニーズ把握とボランティアの派遣調整に直接民生委員が協力する方法も考えられます。

### (2) 活動上の留意点

- ・ 東日本大震災においては、地理不案内との理由から、マスコミ関係者の案内が民生委員に依頼されるケースもみられました。しかし、民生委員はできる限り避難所や地域にあって、支援が必要な人びとの状況把握に努めることが期待されます。それゆえ、要援護世帯への医療・福祉関係者の案内等、住民の直接的な支援につながるケースを除いては、必ずしも民生委員が対応しなくてもよいと考えられます。
- ・ こうした県内外からの支援者、訪問者の対応等については、平時から行政、社協等との間で、その役割分担を協議しておくことが適当です。
- ・ 一方、災害ボランティアセンターの活動に関しては、多くの被災地において、見ず知らずの者（ボランティア）を自宅に招くのに不安感を訴える住民があり、民生委員が仲介・同行した場合には安心して受け入れたという例が報告されています。今日、災害被災地においては、災害ボランティアの果たす役割が大きくなっており、

民生委員としても、社協などとの連携を通じ、ニーズ把握とボランティア派遣のつなぎ役として協力していくことが考えられます。

### (3) 参 考

- ・ 平成 24 年九州北部豪雨災害においては、市社協に設置された災害ボランティアセンターの運営に民児協が積極的にかかわることで、災害ボランティアに関する住民の信頼につながりました。

#### 《参考事例》

市民児協では、市社協の災害ボランティアセンター開設と同時に、市社協からの依頼に基づき、センター運営への協力を行なうこととしました。

センターに寄せられたニーズがまず民児協会長に報告され、会長が内容に応じて必要な人員の手配にあたるという流れで行なわれました。資材の調達、ボランティアの受付、道案内、ニーズ班、マッチング班など多くの活動に民生委員がかかわることとなりました。

地元をよく知る民生委員が必要に応じて協力したことで、地元住民の信頼が増し、よりスムーズにボランティアを受け入れることにつながりました。

### Ⅲ 避難所設置期の対応のポイント 標語 (例)

- 「避難生活、助かった命を失わせない」
- 「避難所では、声を出せない人のニーズを汲み取る努力を」
- 「避難生活においても、民生委員は住民ニーズのつなぎ役」

## IV 仮設住宅移行後の対応について

---

住宅の全壊等が相当数に上る災害被災地においては、応急仮設住宅が建設される等、住民が順次避難所から移行し、生活の再建に向けて歩み出すこととなります。

しかし、東日本大震災被災地のように、あまりにも被害が甚大である場合、応急仮設住宅の建設が間に合わず、公営住宅等、借り上げ住宅（みなし仮設住宅）による対応が行なわれることもあります。民生委員が住宅被害を受けている場合、自らも仮設住宅に入居することもあります。

仮設住宅への入居方法は、災害や被災者の状況等に応じ、抽選による決定、また高齢者等支援ニーズに配慮しての決定など一律ではなく、それに伴う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。

そうしたなかであって、この時期の民生委員活動においては、大きく、以下の2つの分野での取り組みが考えられます。

- 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への取り組みによる孤立の防止

これまでの経験からも、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、そうしたことの防止に力点を置いた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

#### (1) 基本的考え方

- ・ 避難所から仮設住宅への入居時までは、ボランティアによる支援等が継続されますが、仮設住宅への入居後は、時間の経過とともに支援者の訪問が減少し、孤立化が進行するケースもみられます。それだけに民生委員等の定期的な訪問が重要な意味をもつこととなります。
- ・ 狭い応急仮設住宅内で体を動かす機会が減ることによる「生活不活発病」での体調悪化、また持病の悪化のなかで孤立死に至るケースもあることから、訪問時には、体調の変化や本人が抱える不安などを十分に傾聴することが大切です。
- ・ また、高齢者等が屋外に出て体を動かす機会とするほか、住民同士の交流による孤立防止のために、民児協として社協やボランティア団体・NPO等と協力し、仮設住宅集会所などを利用したサロン活動等に取り組むことも考えられます。
- ・ 社協の生活支援相談員、保健師やケアマネジャーといった専門職、さらには仮設住宅支援者との連携、協働による訪問、見守り活動も効果的といえます。
- ・ 東日本大震災被災地の仮設住宅では、中高年の男性単身者の孤立、引きこもりが

目立っており、こうした者に対する訪問や行事参加を心がけることも大切です。

- ・ 要介護高齢者や障がい者等にとっては、仮設住宅は設備面の課題も多く、その対応、改善のために、行政等へのつなぎ役としての役割も期待されます。

## (2) 活動上の留意点

- ・ 高齢者や障がい者等の要援護者世帯の訪問のためには、こうした人びとがどの応急仮設住宅や借り上げ住宅に入居したかの情報が不可欠となります。そのため、市区町村行政と必要な情報提供のあり方について協議を進めておくことが不可欠です。
- ・ 仮設住宅での生活では、近隣入居者との間で生活音やペットの飼育等をめぐってトラブルとなるケース等も多く、住民の不満の訴えが民生委員に向けられることもあります。こうした課題の解消に向けては、行政とも協力し、仮設住宅における自治会の組織化を働きかける等、住民自身による取り組みを促すことも大切です。
- ・ 避難所、仮設住宅での生活が長期化するなかでは、住民の不満や将来への不安が高じ、それが民生委員に向けられるケースも多くなります。これにより委員の精神的なストレスが高まることから、民児協としては、委員のメンタルヘルスケアに留意する必要があります。
- ・ 被災世帯を訪問し、さまざまな話や訴えを受け止めることに伴う民生委員のストレス緩和のためには、たとえば複数名での訪問とすることにより、住民の訴えをすべて一人で受け止めずにすむような工夫も考えられるところです。
- ・ 過去の大規模災害でも同様ですが、仮設住宅での生活が長期化するなかでは、主に自宅の自力再建が困難な高齢者世帯が仮設住宅に残りがちな傾向がみられます。こうした世帯は要援護の度合いも高い世帯であり、行政をはじめ、多様な関係者との連携により支援を継続していく必要があります。

## (3) 参 考

- ・ 東日本大震災被災地では、仮設住宅の生活の長期化のなか、住民の交流を進め、孤立防止や新たなコミュニティ意識の醸成に努めているところもあります。

### 《参考事例》

市内 A 地区では、仮設住宅での生活が長期化する中で、高齢者を中心に「もう地域には戻れない」というあきらめ感と、一方で「仮設(住宅)は仮設(住宅)で」という考えのなかで、周辺住民とともに地域の中で生活していくという意識が薄らいでいることが懸念されています。

そこで、まちづくり協議会と民生委員が連携し、仮設住宅の集会所で「親子ふれあい広場」を開催し、入居者同士や地域住民との交流を促進しています。

- 一方、被災地の仮設住宅にあっては、訪問する民生委員に対して心を開いてくれない住民もみられます。そうしたなか、意識的にニーズを聞き出すことに留意している事例や、サロン活動に男性の参加を促進するための工夫をしている事例などもみられます。

#### 《参考事例》

A 町の仮設住宅では、入居している被災者を訪ね、「大丈夫ですか」と問いかけても、「大丈夫です」としか答えない方もおられます。

実は、そうした方が多くの課題を抱えているケースもあり、民生委員としては、相手から具体的にどのようなことで困っているかを聞き出そうと、会話の持ち方を工夫するとともに、被災者に接する保健師などの支援者にも注意を喚起しています。

#### 《参考事例》

B 市の仮設住宅では、自治会長の発案で、「何も考えない会」を月に 2～3 回開催しています。開催は主に夜間で、適度にお酒も出し、何も考えずにざっくばらんに話をする場としていることもあり、他の会合に比べ、男性の参加率が高くなっています。

また、こうしたことが仮設住宅におけるコミュニケーションにつながり、住民の相互支援を機能を高めることにも役立っています。

## 2. 発災前の地域コミュニティ維持への取り組みによる孤立の防止

### (1) 基本的考え方

- 災害による被害が甚大で、仮設住宅への入居など避難生活が長期化するなかでは、発災前のコミュニティを維持していくことに困難な面が増えてきます。こうした状況は、高齢者等の孤立を招くことにもつながりかねず、仮設住宅等で新たな人間関係を構築してだけでなく、発災前のコミュニティを維持していくための取り組みの必要性も考えられるところです。
- とくに、多くの住民が仮設住宅に分散避難している地域にあっては、将来的に発災前の地域コミュニティを再建していくために、民児協組織として市区町村社協等と協力し、行事の企画等を通じて住民の人間関係維持を図っていくことが期待されます。

### (2) 活動上の留意点

- 大規模災害であって被害が甚大である場合、被災者の心の傷は容易に癒えるものではありません。過去の経験でも、たとえば避難所から仮設住宅に移って一人になれる空間が確保された時や、発災から 1 年、2 年といった節目の時を迎えると、災害を思い返し、情緒が不安定になる住民も数多くみられました。

- ・ そのため、民生委員をはじめとする支援者は、こうした節目の時期の活動においては、住民がふさぎ込むなどしていないか、心身に変化が表れていないかといった点に注意しながら訪問活動を行なうことが大切です。なにより、あせらず、被災者の心に寄り添う姿勢が重要といえます。
- ・ 一方で、この時期は自身被災者である民生委員も心身の疲労が高まり、委員活動を続けることへの課題が顕在化してくる時期でもあります。それだけに、民児協として、各委員の心身の健康面への配慮を含めた支援に努めることが大切です。
- ・ こうした委員への配慮や具体的支援については、民児協のみで考えるのではなく、行政にも適切な理解を求め、委員活動上の配慮やメンタルヘルス事業実施への支援等、連携・協力した取り組みとすることが適当です。

### (3) 参 考

- ・ 大規模災害の被災地では、発災からの1年、2年といった節目の時期において、多くの住民に体調の変化がみられることから、訪問活動などにおいても、とくに注意をもった見守りが行なわれています。

#### 《参考事例》

東日本大震災の被災地においては、阪神・淡路大震災で被災した方が支援者として活動しているケースも多数みられます。こうした支援者のなかには、大震災が発生した1月が近づき、関連報道に接する機会が増える毎年12月頃になると体調を崩す方が多くなるといえます。

東日本大震災の被災者においても同様の傾向がみられることから、発災から1年、2年といった節目の時期においては、民生委員を含む支援者は、被災者の様子をより注意深く観察するように努めています。

#### IV 仮設住宅移行後の活動におけるポイント 標語 (例)

- 「仮設住宅、孤立・孤独に陥らせない」
- 「住民自身のやる気を引き出す活動を」

# 資料編



## 東日本大震災における民生委員・児童委員の実践記録

(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報告 概要)

全国社会福祉協議会  
全国民生委員児童委員連合会

### 【調査研究事業の概要】

#### 1. 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。

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. 調査対象

被災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。

##### (1) 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

##### (2) 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、  
亘理郡亘理町、亘理郡山元町、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

##### (3) 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

##### (4) 仙台市

若林区

### 3. 調査研究事業の内容

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

### 4. 委員会の構成

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 地域福祉推進部会担当）

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 総務部会担当）

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

## 【報告（概要）】

### 1. 各段階の民生委員・児童委員、民児協の活動概要

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。
- ・ 一方、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。

## 2. 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～

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

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、行われた対処、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。

### 1. 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、民児協事務局のとっさの行動、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処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、あらためて感じさせられます。

## 2. 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、仮設住宅の不满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。

## 3. 「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。

## 4. 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。

## 5. 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。

## 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

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り組みもあったこと。

- ・ 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名のほり、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労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処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

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あらた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でありながら、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く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。

### 【実践記録を読んで】

#### （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であろうか。

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だろう。

## 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うかがえるし、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機会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

### ・個人情報への壁

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以上の情報をもつ必要がある。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で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。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。

## (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を開催し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。

(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】

### (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）

## 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で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。
- ・ 各单位民児協では、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が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、あらた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を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られません。

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。



平成 25 年 3 月

## 被災地への訪問調査結果の概要

### ～被災地民生委員活動からの示唆～

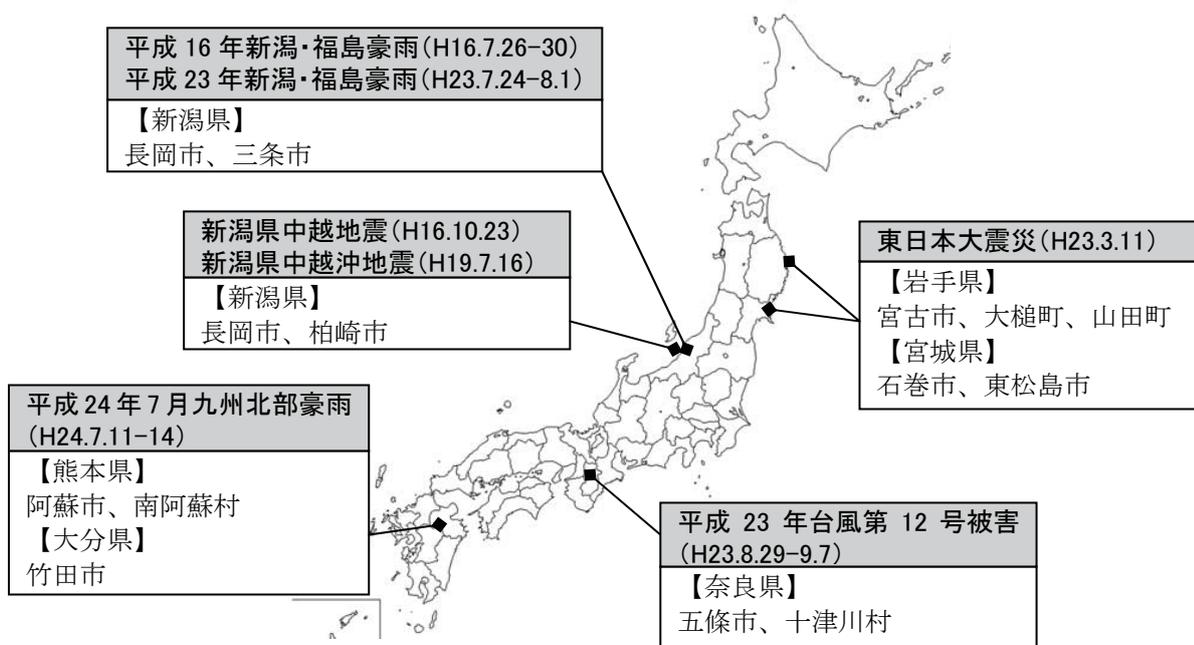
全民児連事務局

全民児連では、本指針の検討にあたり、地域福祉推進部会委員等が東日本大震災をはじめとする近年の地震、豪雨災害等の被災地を訪問し、被災地の委員との懇談を通じ、発災時の状況やその後の対応、その過程で明らかになった課題等を聞き取り、指針内容に反映することとしました。

以下に、訪問調査において寄せられた貴重な体験談や意見の一部を紹介しつつ、その概要を報告します。

なお、東日本大震災、新潟県中越・中越沖地震、台風・豪雨災害等、災害種類や立地の相違から対応面で異なるものも多いことから、被災地委員からの証言、意見については、必要に応じて地域別に区分して記しています。

#### 【訪問先（被災地）一覧】



## 1 発災時の状況

被災地の委員からは、発災時の緊迫した様子が語られましたが、その特徴は、大きく3点に集約できます。とくに共通しているのは、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という現実でした。

- ①東日本大震災のような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。
- ②災害発生の曜日や時間帯によっては、民生委員が不在のことも多いという現実がある。特に、平日の日中の時間帯では、発災時に多くの民生委員が担当地域を不在にしており、直後の対応にあたることができなかった。
- ③山間部を中心に、水道やガス、電気、電話などのライフラインが断絶し、また道路もいたるところで寸断されるため、地域によっては、小地域単位での孤立状態が生じ、地域住民全員が要支援者の状態となっていた。

### ◆訪問調査から(被災地の委員からの証言、意見。以下同じ。)◆

#### (東日本大震災被災地域)

- 在宅時に発災。津波警報発令から津波襲来までの30分のうち、発令から20分程度を要援護者の避難誘導活動に、残り10分を避難所で津波対策本部の立ち上げ、避難者の対応にあたった。発災直後の民生委員活動には限界がある。
- 最初の津波警報の時点では、津波の高さの想定は3㍍だった。地区には10㍍の堤防が2つあったため、住民の多くはそれほど危険性を感じておらず、多くの住民が犠牲になった。最終的な市の公表では津波は最大29㍍の高さだった。実際、後続の津波が来たときには、停電して防災無線も入らない状況だった。
- 発災時、まずは自分が逃げるのが優先で、声かけや避難誘導はできなかった。その後、避難所でも、自分がどう生活していくかということに精一杯で、9月に入るまでは民生委員としての活動はほとんどできなかった。
- 発災時は会議で不在だったため、民生委員としての活動はできなかった。一方で、地元にはいた民生委員も家を流されていた。自分が地元に戻ったときには、精神的に落ち込んで茫然としており、とても人を助けるといふことまで気が回る状態ではなかった。

## ◆訪問調査から◆(つづき)

### (中越・中越沖地震被災地域)

- 発災時は放心状態になり、数日間は民生委員としての活動はできなかった。
- 発災時に避難支援ができた要援護者は数名程度であり、近隣住民や関係組織の手を借りなければ何もできなかった。
- 発災時、民生委員 19 人の半数が外出中で自宅にはいなかった。発災後 30 分以内に行動できた民生委員は 19 人中 5 人とどまった。(地区民生委員への中越沖地震対応状況アンケート結果)

### (豪雨災害被災地域)

- 要援護者宅数軒に電話をして、すぐに避難するのは危険であること、もし避難が必要になったらすぐに助けに行くということを伝えた。豪雨が収まってから、みんなで安否確認に回った。

### (山間部の豪雨災害被災地域)

- 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である。災害時に民生委員が何かするよりも、個々の集落単位で対応していくことが基本となる。
- 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。民生委員として避難誘導したが、その指示が本当に正しかったのかどうか今でも考えることがある。土砂ダムができて川が増水し、もっと高いところへ避難した住民もいるが、そこで土砂災害が起きた場所もある。高い場所へ避難したことで、被害にあった人もいる。
- 連絡手段が失われたため、民児協としての活動が全くできなかった。平常時から、日々の活動の中で横のつながりをつくり、災害時には個人の責任でできる範囲のことをしてもらおうよう民生委員へ伝えてきたが、その範囲の中で、精一杯努力してもらえたと思っている。

## 2 災害時の民生委員活動の前提

東日本大震災においては、多くの民生委員が犠牲となりました。被災地の委員からは特に以下の2点について、災害時の民生委員活動の前提として共通して指摘がありました。

### ①何よりも優先すべきは「民生委員自身の命を守ること」

調査では、民生委員自身被災し、情報伝達手段も失われるなか、まずは自らも地域住民として、それぞれの立場や判断に応じた精一杯の初動活動がなされた様子が語られました。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」ということでした。

### ②「災害時一人も見逃さない運動」主旨の理解徹底に向けた普及啓発の必要性

全民児連が提唱した「災害時一人も見逃さない運動」の受け止め方や取り組みは、被災地によって異なっていました。本来の運動の主旨は、「災害時に一人も見逃さないよう、平常時からの体制づくりを進める運動」でしたが、特に津波被害の大きかった東北の被災地を中心に、「一人も見逃さない」よう災害時に委員自らが要援護者の避難支援活動等にあたる運動と誤解し、その責任や重圧を感じている委員が多いことが明らかとなりました。

被災地の委員からは、民生委員にとっても、地域住民にとっても誤解を生じさせないような名称の検討や十分な説明の必要性について複数の指摘がありました。

#### ◆訪問調査から◆

- 民生委員も、まずは自分や家族の命が大切で、それが確保できて余裕があれば民生委員としての活動をすればよい。
- 民生委員は、自分が逃げることを第一に考えるべき。余裕があれば住民を助けるという順序になる。大事なのは、いかに住民の防災意識を平常時から高めておくかということ。
- 民生委員の使命感は強いが、無理をして自分の命を犠牲にすることがないように伝えていた。「災害時一人も見逃さない運動」に関しては、災害時には自分のできる範囲で動くよう、民児協として指導している。
- 民生委員の中には、災害時に自分の役割を果たせたかどうか、自分だけ避難所に逃げてしまってよかったのか、ずっと自責の念にかられている人もいる。「災害時一人も見逃さない運動」については、「災害時に一人も見逃さないための体制づくり」など、平常時における取り組みという意味が伝わるよう言葉で補足した方がよい。(複数)
- 「災害時一人も見逃さない運動」という言葉には重圧を感じる。「災害時に一人も見逃さないための運動」ということであれば理解できるので、表現を変えられないか。

### 3 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

1 でみたように、発災時には地域全体として災害に対応することが必要であり、そのためにも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、地域住民参画のもとで発災時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再確認されました。また、発災時に民生委員ができることは限定されることから、避難支援等に関しては、平素からの近隣住民相互の人間関係構築の大切さも同様といえます。

#### (東日本大震災被災地域)

東日本大震災のような大規模災害では、「地域住民として精一杯の努力をするだけで、民生委員としてはほとんど何もできなかった」という声が多く聞かれました。しかし、地域において、あらかじめ自主防災組織等を通じて避難支援者を決めておいたことにより、住民同士協力できたという教訓も語られました。同時に、発災時には「要援護者、支援者双方の命を守ることが重要であること」について、住民への周知理解を進めておくことの重要性も指摘されました。

#### ◆訪問調査から◆

- A地区は市内で唯一防潮堤がない地区のため、平成 15 年から社協と「災害ボランティアネットワーク」をつくってきた。「災害ボランティアネットワーク」では、協力者（2名）を選任するが、実際津波の際には協力者が8名の方を連れて逃げて助かった。
- 平成 17 年の市町村合併を機に、行政区ごとの自主防災組織づくりを進めてきた。区長（自治会長）が自主防災組織の会長を兼務し、その下に地域住民が情報班、営繕班、避難・誘導班、給食・給水班等に組織化されている。民生委員の中には防災会長に就いている人、自主防災組織の一員となっている人もいて、地域組織とのつながりもできていた。自主防災組織のメンバーのうち、発災時に自宅にいた人はほとんどいなかったが、自主防災組織をつくっておくことで、組織に入った地域住民が責任を持って行動できた。
- 自主防災組織からどのような協力を得られたかという点では、お互いに生きることが精一杯だったというのが現実。ただ、同じ町内会、自主防災組織、民生委員の組織が日頃からつながっておくことが大事だと思う。
- 津波の場合、自主防災組織も必要だが、大事なのは向こう三軒両隣のコミュニティを大事にすること。それがなければ瞬時の対応はできない。（複数）
- 発災1か月後に、地元の民生委員の活動を見て回ったときに、ある女性から「民生委員は最後まで面倒を見なくてはならないのに、さっさと逃げていった。けしからん。」という話があり、無念だった。

### (中越・中越沖地震被災地域)

中越、中越沖地震という2つの大きな災害を体験した地域では、これまでの教訓をもとに、発災時には、民生委員の助けを待たずに住民自身で行動を起こせるような準備を含め、住民や他の機関を巻き込んだ小地域を単位とした取り組みが進められていた。

#### ◆訪問調査から◆

- 中越地震の頃には、災害が起きた場合には避難所へ行くようにという指示に従う人は少なかった。中越地震後、平時の訪問活動をする中で、災害時には民生委員の助けを待たずに避難所へ逃げるよう、避難場所の確認を含め、きちんと住民に説明している。
- 中越沖地震では、住民の自宅に最も近い避難所（小学校や中学校、高校など）に避難していたが、民生委員が安否確認しようとしても、違う避難所にいるなど確認が難しかった。そこでコミュニティ主導で避難場所の見直しを行い、町内会ごとに避難所を指定した。
- 中越地震後、自主防災組織を中心に、1年に1回避難訓練を行なうようになった。その時の要援護者の状況によって、名簿を更新するようにした。中越地震を経験したことで、中越沖地震の避難はスムーズにできたと感じている。多くの住民に避難訓練に参加してもらい、経験を積んでもらうことが必要である。

### (豪雨災害被災地域)

台風や豪雨災害のように、避難行動のための時間（リードタイム）が比較的長い災害の場合には、その時間を活用して要援護者の近隣住民やヘルパーなどに避難支援の協力を依頼するという方法がとられ、効果をあげていました。こうした取り組みも、日頃からの地域の間人関係の有無やネットワークの力が大きく影響しているといえます。

#### ◆訪問調査から◆

- 東日本大震災後、自治会長と民生委員が中心となって、要援護者別に避難支援の担当者を決め、地区ごとにマニュアルを作成している。機能している自主防災組織は、民生委員が連絡をしなくても、自主防災組織の人が率先して動いてくれる。
- 避難所があるといっても遠いので、家の裏が崖でなければ、風雨が強いときは外に出ず、2階に避難するようと、常に高齢者に伝えている。また、何かあった場合には近所の人に連絡するように伝え、近所の人にも協力を依頼している。
- 担当地区には3階建て、40世帯が住む団地がある。シルバーヘルパーも4人その団地を担当している。災害時には自分一人ではどうにもならないので、水害の前日、その団地の2階と3階に住むシルバーヘルパーさんに、災害が起こったら、1階に住む要援護者をお宅に避難させてくださいと電話で依頼した。そして、実際に避難させてくれた。

## ②災害時要援護者台帳等の作成・更新

各被災地では、災害の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、より実際の活動に即したものとして作成されていました。とくに、中越、中越沖地震を経験した地域では、両震災の教訓をもとに見直しがなされていました。一部には、オンラインで名簿の情報共有がされている地域もありました。ただし、障がい者を含むか否か等、対象者の範囲、また関係者の共有は地域の実情に応じて様々でした。

### ◆訪問調査から◆

#### (東日本大震災被災地域)

- 平成 19 年に町内会に設置された自主防災組織が要援護者台帳、要援護者マップを作成し、年 1 回見直しを実施。登録された要援護者情報について、町内の総務係、民生委員、行政区長が保管している。
- 「災害時要援護者台帳」は、町として作成を行っていた。町では平時の見守りネットワーク事業として「在宅要援護高齢者台帳」を作成しており、民生委員が情報収集のための調査を担っていた。この台帳をもとに日頃から見守り活動や調査を行っていた。台帳記載にあたっては、対象住民から関係組織間での共有に対する同意書ももらっていた。
- 台帳は各委員が担当地区分のものを保管しており、町全体のものは役場で保管していた。役場に保管していた台帳は、震災時も流されることはなかった。台帳の共有は、自治会が組織化されていない地域もあるため、行政と民生委員のみであったが、台帳を持っていない自治会長も、ある程度住民情報を把握していた。
- 要援護者台帳には緊急時連絡先（近親者）の記載があり助かった。高齢者や障がい者など特別な支援が必要な人は、福祉避難所やサービス事業所での避難生活が望ましいが、それらの施設も収容人数を超えていたため、緊急連絡先（近親者）に連絡して迎えにきてもらった。

#### (中越・中越沖地震被災地域)

- 中越、中越沖地震で要援護者の安否確認がスムーズにできなかった反省から、平成 22 年から要援護者登録制度を開始。高齢者だけでなく障がい者も含めて登録。要援護者台帳は、関係機関（民生委員、消防団、町内会等）で共有。

#### (豪雨災害被災地域)

- 市が「地域支援システム」を導入して要援護者の情報を管理（福祉事務所、総務課、消防署、社協がオンラインで共有）し、民生委員は情報の更新を担っていた。それをもとに担当地区の災害マップと要援護者台帳を作成していた。
- 要援護者のなかでも、自分が障害者手帳を所持していることや等級を知られたくない人がいるので、民生委員が保持しているのは、要援護者の中でも同意を得た 65 歳以上の高齢者と障がい者のリストのみ。発災時、障がい者で、施設、在宅のサービス利用者の安否確認は事業者が、サービス未利用者の安否確認は市で行なった。

### 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、避難行動の時間が限られていたことから、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。

発災後、安否確認に要した期間は、災害の種類や規模によっても大きく異なっていました。安否確認に関しては、避難所の避難者名簿について行政から民生委員への情報提供が不可欠といえますが、提供状況は自治体によって異なっていました。

#### (東日本大震災被災地域)

地震や津波など、避難行動のための時間（リードタイム）が短い災害においては、とっさの判断で各委員が普段から記憶していた要援護者の情報をもとに、優先度の高い要援護者から順次声かけに回るという方法がとられていました。とくに津波被害を受けた地域では、委員が保管していた台帳は自宅と共に流されてしまい、役場や社協で保管していた台帳がろうじて残り、以後の活動に役立ったという例もありました。

#### ◆訪問調査から◆

- 担当地区の要援護者に対して自分が避難支援できたのは7人であった。7軒を3回見回って避難させた。中には姿の見えない人もいたが（いなくてもわかるように）「避難しました」「避難済」という札を用意しておけばよかったと思った。
- 発災時に、自宅の周囲の高齢者5～6人くらいに避難するよう伝えましたが、素直に避難する人はいなかった。トイレが近いため避難所には行きたくないという高齢者もいた。
- 発災直後、自分の担当地区で災害時要援護者として認識していたのは26人。そのうち、委員が見回って避難させた者は3人で、それ以外で助かった16人は避難支援協力者、ヘルパーによる支援、またデイサービス利用中や通院中の者だった。自力で避難した人は4名であった。
- 津波が予想以上に早く到達し、要援護者への声かけや避難誘導をする余裕はなかった。誰がするでもなく地域住民それぞれが助け合って避難した。
- 地区の要援護者台帳はほとんど流され、避難所で要援護者の親戚に聞いたり、別の避難所との情報交換をして、2週間くらいで10人前後の要援護者の安否確認ができた。
- 安否確認は、台帳で誰がどの避難所にいるのか把握できないと終らなかった。発災前の台帳と死亡・転居者の情報をつき合わせて、あらためて安否確認用の名簿を作成して活動したので、1か月くらいかかった。
- 安否確認についてある程度全体像を掴むのに数か月を要した。仮設住宅へ入居する頃までは、避難者は避難所を転々とするケースもある。亡くなった方はすぐにわかるが、行方不明者と転居者の情報が把握できなかった。発災から半年後の9月に、市の依頼で民生委員による行方不明者の一斉調査が行われた。また、避難所の避難者名簿は1回提供されたが、それ以後は個人情報保護の観点から提供されなかった。

#### (中越・中越沖地震、豪雨災害被災地域)

津波を伴わない中越沖地震の被災地では、比較的スムーズな安否確認が可能でしたが、山間部の豪雨災害被災地では、発災直後の避難支援や安否確認は困難とのことでした。

#### ◆訪問調査から◆

##### (中越・中越沖地震被災地域)

- 担当地区のアパートの安全を確認し、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。災害時の初動については日頃から考えていたが、それがほとんどできなかった。
- 市災害対策本部で、高齢者や要介護者など要援護者9千人の安否確認を電話で行なった。民生委員や町内会へも安否確認や避難誘導への協力が依頼された。発災後5日をかけて要援護者全員の安否確認を完了。介護が必要な方などのために福祉避難所を設置。
- 早くに要援護者の名簿を作成できた町内会では、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。名簿作成は手挙げ方式を採用した。

##### (豪雨災害被災地域)

- 隣近所へ行くにも距離的に離れており、まして隣の集落に行くことなどできなかった。安否確認や連携という意味では、災害の種類や地域特性によって難しい面がある。
- 集落の中では家々が離れていたり、ほぼ全員が高齢者という地区もある。そのため災害時に担当地区の要援護者に避難を呼びかけるのは困難であり、その代わりに避難所での声かけや安否確認に努めた。それは、民生委員の活動というよりは、地区の自主防災組織の会長としての役割を果たしたという方が適当かもしれない。

#### 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

基本的には、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、電話などの通信手段が失われた状態では、実際には困難となりました。そのため、委員が避難所に待機して情報を確認したり、避難所を回って要援護者情報と同様に他の委員の情報を入手し、それを共有していくといった方法がとられていました。民生委員が各避難所を拠点に情報を収集・発信することで、地域全体の情報共有につながったという意見もありました。

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。通信手段が失われた中での委員同士の安否情報の集約方法については、とくに平常時から考えておくことの必要性が指摘されました。

◆訪問調査から◆

**(東日本大震災被災地域)**

- 発災後、車も流され、瓦礫も大量に山積している中で、民生委員は食料のある避難所に待機していた。民生委員同士の安否確認は、避難所にいれば口伝えに情報が入ってきた。

**(豪雨災害被災地域)**

- 発災時には、ライフラインがすべて断絶し、民生委員同士の連絡もできず、防災無線を聞くのみであった。発災後 10 日くらい経ってからやっと相互に連絡がとれるようになり、各地区の担当委員から会長へ状況報告を行った。
- 平常時に避難訓練を実施していても、実際に災害が起きた時には、訓練でできていたこともできなくなる。使える情報媒体は防災無線のみになり、それに民生委員が情報を付加することは無理である。そのため、本年中に集落単位で地区の町内会長宅に衛星電話と発電機を設置する予定である。

## 4 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

被災によって、その地域の住民全員が「要支援者」になるなか、平常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、避難所での役割分担や、配慮が必要な避難者（高齢者や障がい者、乳幼児子育て世帯等）に応じた部屋割り等、比較的スムーズな運営がなされたとの報告がありました。

一方で、高齢者や障がい者の介助、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るケースもあり、本来の「つなぎ役」「調整役」としての役割を果たせなかったという報告も数多くありました。「民生委員だから何でもしてくれる」と思っている住民もいることから、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ました。

さらに、避難生活の長期化に伴って、地域の最前線で活動する民生委員が住民の様々なストレスやクレームの受け皿になっている様子も語られ、民生委員に対する支援やケアの必要性も明らかとなりました。

### ◆訪問調査から◆

#### （東日本大震災被災地域）

- 地区の避難所である小学校の避難所運営については、町内会として実施計画を作成していたため、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 1 階校舎など
- 避難所によっては、食料や物資が届く時期が遅れたため、被災後 3～4 日の民生委員活動としては、食料調達に時間がかけられた。
- 避難所では、介護が必要な高齢者もいる。学校の体育館などでは、民生委員が介護（おむつ替え等）をしていた。委員はあくまで「つなぎ役」のはずが、住民にとっては民生委員もヘルパーと同じような活動をするものと見られていた。
- 町には、県から派遣された生活支援相談員がいる。ただ生活支援相談員は地域の方になじみがないため、民生委員と一緒に歩くことで住民から声がかかり、ニーズを把握し、伝えることが可能となった。
- 避難生活の長期化に伴って、仮設住宅入居者から様々なクレームが民生委員に寄せられるようになった。たとえば、水洗トイレがない、風呂の追い炊き機能がない、部屋が狭い等。これらは民生委員の専門外であり、民生委員は専門機関への「つなぎ役」のはずが、ヘルパーのような介護活動を求められることもあった。

## ②見落とされがちな在宅避難者への支援

在宅での避難を余儀なくされている住民に対して、行政やボランティアなどの目が届きにくいという指摘が多数ありました。そのような在宅避難者に対して、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なっていました。また、前記のように、山間部では集落全体がいわば在宅避難者の状態に陥った地域もありました。

### ◆訪問調査から◆

#### (東日本大震災被災地域)

- 市内民児協では、自治会長や公民館との事前申し合わせにより、被災者、避難者を対象とした支援物資を、避難所のみならず、一人暮らし高齢者や要援護世帯へも配布した。さらに、配布を通じて、要援護者の状況把握を行なった。
- 震災後、電気、水道、電話が被害にあうなど、ライフライン環境が悪化。正常に戻るまで、在宅住民も被災者と位置づけ、避難所に避難した被災者同様に支援を行なった。

#### (中越・中越沖地震被災地域)

- 避難所へ避難しない高齢者には、毎日自宅を訪問したり、隣近所への協力を依頼するなどの対応を行なった。

#### (豪雨災害被災地域)

- 豪雨による土砂災害により、村の主要道路が分断され、各集落が孤立するなか、停電によって冷蔵庫での食料の保存が困難となった。そのため、民生委員が住民から有志を募り、峠を越えて他県まで赴き、必要な食料や物資の調達を行なった。また、日々の服薬が欠かせない住民のためには、衛星電話を使って薬を手配し、ヘリコプターで届けてもらう等の手配を行なった。
- 無線を保有していたので、他地区の住民の情報を入手し、その情報をもとに救助を要請した。

また、ボランティア関連では、すでに信頼関係のできてい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指摘もありました。

他方、山間部の土砂災害の場合、支援の内容そのものがボランティアの域を超えるものであったという現実もありました。

#### ◆訪問調査から◆

- 市災害ボランティアセンターに、常時 3 名の民生委員が待機し、地元住民からの相談に応じた。訛りが違う人に依頼をすることには抵抗感があるであろうとの配慮からだったが、顔見知りであり、感情の機微もわかり、信頼関係ができていた民生委員が相談にのることで、住民の細やかなニーズを拾い上げることができた。その後も、仮設住宅での相談、住民の心のケアなどでもその力を発揮した。
- 市民児協では、市社協災害ボランティアセンター設置と同時に、市社協からの依頼に基づき、センター運営への協力を行なった。  
センターに寄せられたニーズがまず市民児協会長に報告され、会長が内容に応じて個々の人員を手配するという流れで行なわれた。資材の調達、ボランティアの受付、道案内、ニーズ班、マッチング班など多くの活動に民生委員がかかわることとなった。  
地元をよく知る民生委員が活動内容に応じて配置されたことで、地元住民がよりスムーズにボランティアを受け入れることが可能となった。
- 災害ボランティアといっても、知らない人が何をしてくれるのか不安に思い、家族や親族のみで自宅の泥出しや片付けを行なう住民に対し、災害ボランティアへの申請用紙を手で説明に回った。
- 社協では災害ボランティアセンターの設置に向けた準備をしていたが、道路が分断されていて、また危険区域で入れない地域も多かったため、結果的に設置は見送った。避難所にいる住民にニーズ調査を行なったが、家の中に入り込んだ土砂を除いて欲しいといった、自衛隊や消防などのプロでなければできない作業が多く、ボランティアが関われるニーズは少なかった。

### ③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

今回の訪問調査では、仮設住宅移行後の状況については十分には把握できませんでしたが、仮設住宅とみなし仮設住宅(借上げ住宅)での支援内容の格差、みなし仮設住宅の入居者情報入手の困難さ、仮設住宅での生活の長期化に伴う「地域」の結びつきの弱体化、孤立の問題等が浮き彫りとなりました。

そうしたなか、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語られる一方、区割り変更や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。

#### ◆訪問調査から◆

##### (東日本大震災被災地域)

- ・ 町内会の会長と民生委員が連携して、みなし仮設住宅に入っている人への支援をしてもらえるよう、町内会からボランティアセンターや自衛隊に依頼した地域もあった。町内会との連携がうまくいっている地域とそうでない地域とで差が出たと思う。
- ・ 町では、仮設住宅に 4,400 人程度が生活している。仮設住宅に入居する際、もとの地区を崩さないような行政配慮もあったが、必ずしも十分できたとはいえない。当初、仮設住宅入居者の名簿は行政が提供してくれなかったが、何とか提供してくれるよう依頼した。行政としても仮設住宅入居者の名簿をきちんと整理できていなかった面もある。
- ・ 津波により壊滅的な被害を受けた地区では、民生委員も仮設住宅での生活を余儀なくされた。市民児協では、仮設住宅における孤立死の防止に向け、見守り活動を重点的に行なう方針を打ち出し、さらに見守り活動を無理なく効果的に進めるため、委員自身が入居している仮設住宅で活動が行なえるように担当地区の見直しを行なった。訪問活動では訪問先住民の生活事情等を考慮しながら、訪問日時・時間帯等、臨機応変に活動した。
- ・ 仮設住宅入居者にとっては、「地域」という概念が薄く、仮設は仮設という括りで、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A地区では、まちづくり協議会と民生委員が連携して、仮設住宅の集会所で「親子ふれあい広場」を開催し、入居者同士や地域住民との交流を促進している。
- ・ 今までは自分が民生委員だと言わなくてもみんな知っている地域だったが、今、活動しているところでは、民生委員だと言っても誰も知らず、活動が難しい。
- ・ 仮設住宅には物資が行き届いていたが、みなし仮設住宅には不十分ということで、かなり問題になった。担当地区の民生委員が市や避難所から分けてもらって届けた。

## 5 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

今回調査では、発災時の事務局の状況等については十分には把握できませんでしたが、発災後、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の指摘がみられました。

特に東日本大震災で津波災害の大きかった地域では、単位民児協が担当する地域そのものが壊滅的な被害を被っている、地区担当の民生委員に多くの欠員が生じる、市町村民児協の事務局機能が失われる等の重大な事態が発生しました。今後に向けては、どのような対応を想定し、準備していくかが課題となっている一方、自治体による考え方の違いや対応差も大きい様子が語られました。

さらに、避難生活が長期化するなか、前記のように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。

### ◆訪問調査から◆

#### (東日本大震災被災地域)

##### (民生委員への精神的なケアの必要性)

- 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。市の民生委員も数名亡くなっている。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。(複数)

##### (民生委員・児童委員が不在となった地域への対応、欠員問題への対応等)

- 担当地域では、民生委員が欠員となっている状態で町内会が解散してしまった。そのため、後任者の推薦を得られない状況にある。また、次の一斉改選では「自分は辞退したい」という申し出が何名かの委員から寄せられている。
- 市と民児協事務局で、民生委員の欠員が出た地域への対応について協議を進め、仮設住宅内での自治会、町内会づくりを推進している。ある地区の仮設住宅では、数名の民生委員が出てきている。自治会、町内会ができない地域においては、引き続き、市と社協でタイアップしながら働きかけをしていく。被害はあっても住み続けられるみなし仮設住宅地域については、従来からの担当民生委員に対応してもらうという方向で話を進めている。
- 仮設住宅では、当該地区担当の民生委員となっていないため、委員としての活動はできない。一住民として高齢者の話を聞いたり、関係機関につないだりといった活動をしている。



## 災害種類別の避難関連情報の概要

全民児連事務局

### 1. 市町村長が発する避難勧告等

#### (1) 市町村長が発する避難勧告等

市町村長は、気象庁等が発表する種々の災害情報をもとに、避難勧告等を発令する。発令する基準は市町村が決定し、地域防災計画に記載するとともに、広報やHP等で住民に周知されている。

	発令時の状況	住民に求める行動	根拠条文等
自主避難の呼びかけ	—	(各市町村において独自に行っているもの)	地域防災計画等
避難準備情報 (要援護者 避難情報)	要援護者等、特に避難行動に時間を要する者が避難行動を開始しなければならない段階であり、人的被害の発生する可能性が高まった状況。	<ul style="list-style-type: none"> <li>要援護者等、特に避難行動に時間を要する者は、計画された避難場所への避難行動を開始(避難支援者は支援行動を開始)。</li> <li>上記以外の者は、家族等との連絡、非常用持出品の用意等、避難準備を開始。</li> </ul>	避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン(平成17年3月)
避難勧告	通常の避難行動ができる者が避難行動を開始しなければならない段階であり、人的被害の発生する可能性が明らかに高まった状況。	通常の避難行動ができる者は、計画された避難場所等への避難行動を開始。	災害対策基本法第60条 <罰則なし>
避難指示	<ul style="list-style-type: none"> <li>前兆現象の発生や、現在の切迫した状況から、人的被害の発生する危険性が非常に高いと判断された状況。</li> <li>堤防の隣接地等、地域の特性等から人的被害の発生する危険性が非常に高いと判断された状況。</li> <li>人的被害の発生した状況。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>避難勧告等の発令後で避難中の住民は、確実な避難行動を直ちに完了。</li> <li>未だ避難していない対象住民は、直ちに避難行動に移るとともに、そのいとまがない場合は生命を守る最低限の行動。</li> </ul>	
警戒区域の設定	—	警戒区域を設定し、災害応急対策(消防、水防、救助その他災害の発生を防禦し、又は災害の拡大を防止するために必要な応急措置)に従事する者以外の者に対して当該区域への立ち入りを制限し、若しくは禁止し、又は当該区域からの退去を命ずる。	災害対策基本法第63条 <罰則あり> ※10万円以下の罰金又は拘留

出典：以下の資料から関係部分を用いて作成。

- 「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」  
集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会／平成17年3月  
(以下、「ガイドライン」)
- 「災害時の避難に関する専門調査会報告～誰もが自ら適切に避難するために～参考資料集」  
中央防災会議「災害時の避難に関する専門調査会」／平成24年3月

## (2) 市町村長が発する避難勧告等に関する補足説明

### ①災害対策基本法による規定

災害対策基本法第60条（市町村長の避難の指示等）

#### 第1項

災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者、滞在者その他の者に対し、避難のための立退きを勧告し、及び急を要すると認めるときは、これらの者に対し、避難のための立退きを指示することができる。

#### 第2項

前項の規定により避難のための立退きを勧告し、又は指示する場合において、必要があると認めるときは、市町村長は、その立退き先を指示することができる。

### ②避難勧告等に関する定義

#### ア. 「勧告」の定義（関係部分抜粋）

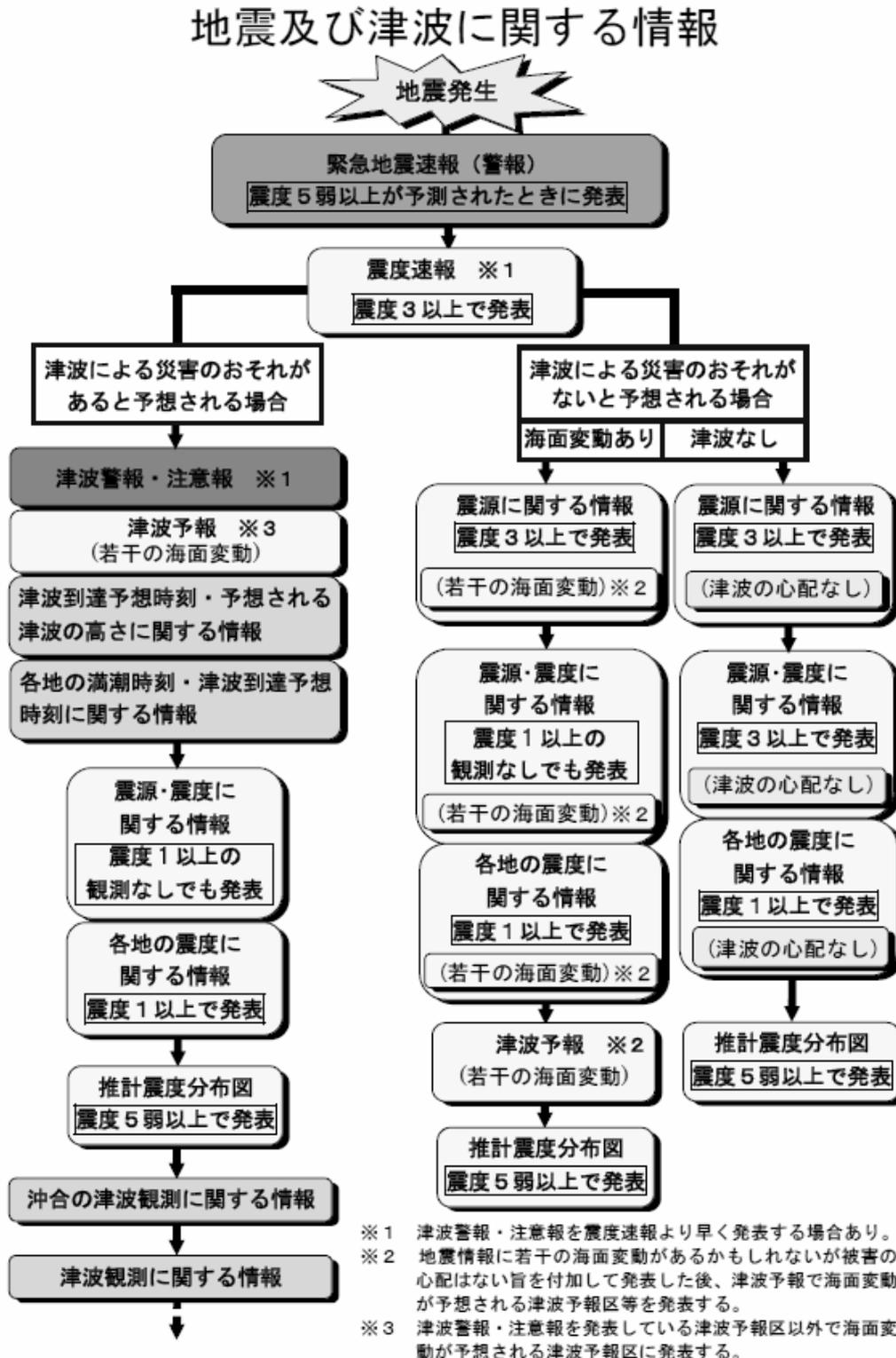
- 「勧告」とは、その地域の居住者等を拘束するものではないが、居住者等がその「勧告」を尊重することを期待して、避難のための立退きを勧め又は促す行為である。「逐条解説災害対策基本法」（防災行政研究会）
- ある事柄を申し出て、その申出に沿う相手方の処置を勧め、又は促す行為をいう。  
勧告は、それが尊重されることを、もちろん前提としているが、法律上相手方を拘束する意味まではもっていない。「法令用語辞典」（学陽書房）
- 本質的に、相手方に対する法的拘束力はなく、また、「指示」の場合のように、相手方がこれをそのとおり遵守すべきことも期待されていないといつてよいであろう。  
法令上、勧告の権限を付与された機関がする場合は、単なる事実上のものとはちがいで、法律上の意味をもつもので、相手方は、少なくとも合理的理由のある限り、これを尊重する義務を負うものと解すべきであるが、その程度をこえて、必ずこれに従わなければならないという拘束までを課するものではなく、相手方に採否の選択を許す余地のある点で、指示との間には差があるというべきであろう。その意味で、「指示」に比し、これらのことばの拘束力は、さらに弱く、かつ、軽いといえよう。「法令用語の常識（林修三）」

#### イ. 「指示」の定義（関係部分抜粋）

- 「指示」とは、被害の危険が目前に切迫している場合等に発せられ、「勧告」よりも拘束力が強く、居住者等を避難のため立ち退かせるためのものである。「逐条解説災害対策基本法」（防災行政研究会）
- ある機関が関係の機関又は者に対して、その所掌事務に関する方針、基準、手続、規則、計画等を示し、これらを実施させることをいう。  
指示は、法律的には指揮又は命令よりは、言わば弱く、また軽く、勧告よりは、言わば強く、また重い場合に用いられるといえることができる。  
ただし、指示は、法令により一定の事項について他の機関又は者に対して統制的な権限を与えられている機関がこれらの機関に対して行うものであるから、その拘束力は、実際的には、指揮又は命令に準ずるものといえることができる。「法令用語辞典」（学陽書房）

## 2. 市町村長が発する避難勧告等の判断を支援する情報の例

### (1) 地震及び津波に関する情報（気象庁）



①地震に関する情報の種類（主なものを抜粋）

種類	発表する条件・基準	内 容
緊急地震速報 (警報)	・地震波が2点以上の地震観測点で観測され、最大震度が5弱以上と予測された場合に発表する。	地震の発生時刻、発生場所（震源）の推定値、地震発生場所の震央地名。 強い揺れ（震度5弱以上）が予測される地域及び震度4が予測される地域名（全国を約200地域に分割）。
震度速報	・震度3以上	地震発生約1分半後に、震度3以上を観測した地域名（全国を188地域に区分）と地震の揺れの発現時刻を速報。
震源に関する情報	・震度3以上（津波警報・注意報を発表した場合は発表しない）	地震の発生場所（震源）やその規模（マグニチュード）を発表。 「津波の心配がない」または「若干の海面変動があるかもしれないが被害の心配はない」旨を付加。
震源・震度に関する情報	以下のいずれかを満たした場合 ・震度3以上 ・津波警報または注意報発表時 ・若干の海面変動が予想される場合 ・緊急地震速報（警報）を発表した場合	震源やマグニチュード、震度3以上の地域名と市町村名を発表。 震度5弱以上と考えられる地域で、震度を入手していない地点がある場合は、その市町村名を発表。
各地の震度に関する情報	・震度1以上	震度1以上を観測した地点のほか、地震の発生場所（震源）やその規模（マグニチュード）を発表。 震度5弱以上と考えられる地域で、震度を入手していない地点がある場合は、その地点名を発表。
遠地地震に関する情報	国外で発生した地震について以下のいずれかを満たした場合等 ・マグニチュード7.0以上 ・都市部など著しい被害が発生する可能性がある地域で規模の大きな地震を観測した場合	地震の発生時刻、震源やマグニチュードを概ね30分以内に発表。 日本や国外への津波の影響についても記述して発表。

②津波に関する情報の種類（主なものを抜粋）

気象庁では、地震発生後、津波による災害の発生が予想される場合、順次津波警報・注意報、津波情報を発表している。

ア. 津波警報・注意報

気象庁では、津波による災害の発生が予想される場合に、地震が発生してから約3分を目標に津波警報（大津波、津波）または津波注意報を発表する。

種類	予想される津波の高さ		想定される被害
	数値での発表 (発表基準)	巨大地震の場合の 表現	
大津波警報	10m超（10m<高さ）	巨大	木造家屋が全壊・流出し、人は津波による流れに巻き込まれる。
	10m（5m<高さ<10m）		
	5m（3m<高さ<5m）		
津波警報	3m（1m<高さ<3m）	高い	・標高の低い所では津波が襲い、浸水被害が発生する。 ・人は津波による流れに巻き込まれる。
津波注意報	1m（20cm<高さ<1m）	（表記しない）	海の中では、人は速い流れに巻き込まれる。

◎予想される津波の高さ

- ・巨大地震（マグニチュード8超）で正確な地震の規模をすぐに把握できない場合：「巨大」「高い」という言葉で発表（非常事態であることの伝達を優先）。
- ・発生直後から正確な地震の規模がわかる場合：5段階で発表（10m超／10m／5m／3m／1m）

イ. 津波情報

気象庁では、津波警報・注意報を発表した場合、津波の到達予想時刻や予想される津波の高さなどを発表する。

種 類	内 容
津波到達予想時刻・予想される津波の高さに関する情報	各津波予報区の津波の到達予想時刻や予想される津波の高さを発表。
各地の満潮時刻・津波の到達予想時刻に関する情報	主な地点の満潮時刻・津波の到達予想時刻を発表。
津波観測に関する情報※	沿岸で観測した津波の時刻や高さを発表。
沖合の津波観測に関する情報	沖合で観測した津波の時刻や高さ、及び沖合の観測値から推定される沿岸での津波の到達時刻や高さを津波予報区単位で発表。

※ 大津波警報や津波警報が発表されているときには、観測された津波を見てこれが最大だと誤解しないように、津波の高さを数値で表さずに「観測中」と発表する場合がある。

◎「観測中」と発表する基準

- ・大津波警報を発表している沿岸で、観測された津波の高さが1m以下のとき。
- ・津波警報を発表している沿岸で、観測された津波の高さが20cm未満以下のとき。

③津波の特性と住民が避難するにあたっての留意事項（ガイドライン）

ア. 津波の特性

- 津波には、沿岸近くで発生した地震による津波のように到達時間の極めて短いものから、我が国から遠く離れた場所で発生した地震による津波のように到達までに相当の時間があるものまでである。

イ. 住民が避難するにあたっての留意事項

- 強い地震（震度4程度以上）もしくは長時間のゆっくりとした揺れを感じたときには、津波警報や避難指示を待たず、直ちに避難すること。
- 津波警報を覚知した場合にも、避難指示を待たずに、直ちに避難すること。
- 津波警報や避難指示は、避難した先で確認し、避難行動を継続するかどうかの判断材料とすること。

出典：以下の資料から関係部分を用いて作成。

- 「地震情報について」気象庁（[http://www.seisvol.kishou.go.jp/eq/index\\_seisinfo.html](http://www.seisvol.kishou.go.jp/eq/index_seisinfo.html)）
- 「津波警報・注意報、津波情報、津波予報について」気象庁（[http://www.seisvol.kishou.go.jp/eq/index\\_tsunamiinfo.html](http://www.seisvol.kishou.go.jp/eq/index_tsunamiinfo.html)）
- 「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」（再掲）  
集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会／平成17年3月

## (2) 土砂災害や浸水、氾濫に関する情報

市町村長は、気象庁等が発表する、大雨による土砂災害や浸水に関する情報（市町村ごと）をもとに、避難勧告等を発令する。指定河川については、河川ごとに発表された情報をもとに、避難勧告等を発令する。

### ①土砂災害や浸水、氾濫に関する情報の種類（主なものを抜粋）

#### ア. 気象庁

気象庁は、大雨や強風などの気象現象によって災害が起こるおそれのあるときに「注意報」を、重大な災害が起こるおそれのあるときに「警報」を発表して、注意や警戒を呼びかけている。

防災対応	災害種類		洪水害 (外水 <sup>※2</sup> による浸水災害)	
	大雨による 土砂災害	大雨による浸水害 (内水 <sup>※1</sup> による浸水害)		
避難勧告	土砂災害警戒情報 <sup>※3</sup> 市町村ごと			はん濫警戒情報 指定河川ごと
避難準備情報 (要援護者 避難情報)	大雨警報 (土砂災害) 市町村ごと	大雨警報 (浸水害) 市町村ごと	洪水警報 市町村ごと	はん濫注意情報 指定河川ごと
防災体制の 立ち上げ (避難行動を要し ない程度の災害)	大雨注意報 市町村ごと	大雨注意報 市町村ごと	洪水注意報 市町村ごと	

- 土砂災害及び大雨による浸水に関する情報は、地域ごとに決められた気象要素（雨量等）の基準値を上回った場合、気象庁等より発表される。
- 指定河川とは、水防法で規定された河川に洪水のおそれがある場合、国土交通大臣及び都道府県知事と気象庁長官が共同（洪水予報指定河川<sup>※4</sup>）で、国土交通大臣及び都道府県知事が単独で（水位周知指定河川<sup>※5</sup>）情報を発表する。

※1 内水（ないすい）：排水用の水路や小河川

※2 外水（がいすい）：本河川の堤防

※3 土砂災害警戒情報：大雨による土砂災害発生の危険度が高まった時、市町村長が避難勧告等を発令する際の判断や住民の自主避難の参考となるよう、都道府県と気象庁が共同で発表する情報

※4 洪水予報指定河川：393 河川（国指定 279、都道府県指定 114。平成 22 年 3 月 31 日時点。）  
 ・流域面積が大きい河川で、洪水により国民経済上重大又は相当な損害を生じる恐れのある河川。  
 ・水位等のよそ奥が技術的に可能な流域面積が大きい河川。

※5 水位周知河川：1,477 河川（国指定 125、都道府県指定 1,352。平成 22 年 3 月 31 日時点。）  
 ・洪水予報河川以外の河川のうち、洪水により国民経済上重大又は相当な損害を生じる恐れのある河川で、避難判断水位（特別警戒水位）を定めて、この推移に達した旨の情報を出す河川。  
 ・流域面積が小さく、洪水予報を行う時間的余裕がない河川。

## イ. 国土交通省

レベル	水位	洪水予報指定河川 水位周知指定河川	市町村・住民に求める行動
5	はん濫の発生	〇〇川はん濫発生情報	<ul style="list-style-type: none"> <li>逃げ遅れた住民の救護等。</li> <li>新たにはん濫が及ぶ区域の住民の避難誘導。</li> </ul>
4 (危険)	はん濫危険水位	〇〇川はん濫危険情報	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民の避難完了。</li> </ul>
3 (警戒)	避難判断水位	〇〇川はん濫警戒情報 (はん濫判断水位に達した場合、または一定時間後にはん濫危険水位に達することが見込まれる場合)	<ul style="list-style-type: none"> <li>市町村は避難勧告等の発令を判断。</li> <li>住民は避難を判断。 →避難勧告等の発令。(状況によっては避難指示)</li> </ul>
2 (注意)	はん濫注意水位	〇〇川はん濫注意情報	<ul style="list-style-type: none"> <li>市町村は避難準備情報(要援護者避難情報)発令を検討。</li> <li>住民ははん濫に関する情報に注意。</li> <li>水防団出動。 →避難準備情報の発令。</li> </ul>
1		水防警報	水防団待機。

## ②土砂災害や浸水、氾濫の特性と住民が避難するにあたっての留意事項(ガイドライン)

### ア. 土砂災害や浸水、氾濫の特性と住民が避難するにあたっての留意事項

#### i. 土砂災害(斜面崩壊、地すべり、土石流)の特性

- 土砂災害は相当の破壊力を有しており、生命の危険が高いため、災害発生前に避難を完了することが必要である。ただし土砂災害は、地形や地質の条件、それまでの降雨量等複数の要因が重なり合って発生するため、住民は、前兆現象を確認したら速やかに避難する必要がある。

#### ii. 住民が避難するにあたっての留意事項

- 避難所へ避難する際は、他の土砂災害危険区域内の通過は避けること。土石流に関しては溪流に直角方向にできるだけ溪流から離れること。溪流を渡って対岸に避難することは避けることなどに留意すること。
- 避難所への避難が困難な場合には、生命を守る最低限の行動として、周囲の建物より比較的高い建物(鉄筋コンクリート等の堅固な構造物)の2階以上(斜面と反対側の部屋)に避難することを心がけること。

### イ. 浸水、氾濫の特性と住民が避難するにあたっての留意事項

#### i. 浸水、氾濫の特性

- 堤防のある河川で破堤した場合、氾濫水は家屋を破壊するほどのエネルギーで一気に押し寄せるため、堤防に近い住民は破堤前の避難完了が必要となる。
- 大河川に小規模の河川が合流する地域では、大河川の水位上昇により小規模の河川の水が流れ込

めなくなり、あふれる場合があることに注意が必要である。

- 内水氾濫が先行して発生する場合も多く、内水による浸水の進行により、外水氾濫の危険性が高まった段階では避難が困難となるおそれもある。

## ii. 住民が避難するにあたっての留意事項

- 浸水深が 50cm を上回る（膝上まで浸水が来ている）場所での避難行動は危険であること。流速が早い場合は、20cm 程度でも歩行不可能であること。
- 用水路等への転落のおそれのある場所では、道路上 10cm 程度でも危険であること。
- 浸水により避難所までの歩行等が危険な状態になった場合には、生命を守る最低限の行動として、自宅や隣接建物の 2 階等へ緊急的に避難するなどの行動をとること。

出典：以下の資料から関係部分を用いて作成。

- 「災害時の避難に関する専門調査会報告～誰もが自ら適切に避難するために～参考資料集」（再掲）  
中央防災会議「災害時の避難に関する専門調査会」／平成 24 年 3 月
- 「防災基礎講座 基礎知識編～自然災害について学ぼう～」水谷武司（客員研究員）／独立行政法人防災科学技術研究所 自然災害情報室／最終更新日 2011 年 7 月 5 日／  
([http://dil.bosai.go.jp/workshop/01kouza\\_kiso/hajimeni/preface.htm](http://dil.bosai.go.jp/workshop/01kouza_kiso/hajimeni/preface.htm))
- 「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」（再掲）  
集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会／平成 17 年 3 月

### (3) 火山噴火に関する情報

#### ①火山噴火に関する情報の種類（主なものを抜粋）

気象庁は、噴火災害軽減のため、全国110の活火山を対象として、観測・監視・評価の結果に基づき噴火警報・予報を発表する。

噴火警報は、噴火に伴って発生し生命に危険を及ぼす火山現象（大きな噴石、火砕流、融雪型火山泥流等、発生から短時間で火口周辺や居住地域に到達し、避難までの時間的猶予がほとんどない現象）の発生やその拡大が予想される場合に、「警戒が必要な範囲」（生命に危険を及ぼす範囲）を明示して発表される。

#### ア. 噴火警戒レベルが運用されている火山

噴火警戒レベルとは、火山活動の状況に応じた「警戒が必要な範囲」に応じて、防災機関や住民等のとるべき行動を段階別に区分して発表する指標である。

噴火警戒レベルは、国全体の「防災基本計画」と「噴火時等の避難に係る火山防災体制の指針」に基づき、各火山の地元の都道府県等が設置する「火山防災協議会（都道府県、市町村、気象台、砂防部局、火山専門家等で構成）」での共同検討により、噴火警戒レベルに応じた「警戒が必要な範囲」と「とるべき防災対応」が市町村・都道府県の「地域防災計画」に定められた火山で運用される。

噴火警戒レベルは、「火山防災のために監視・観測体制の充実等が必要な火山」として火山噴火予知連絡会によって選定された47火山のうち、29火山（平成24年4月現在）で運用されている。

警報・予報	対象範囲	レベル (キーワード)	火山活動の状況	住民等の行動	登山者・入山者への対応
噴火警報 (居住地域)  略称 噴火警報	居住地域 及びそれ より 火口側	5 (避難)	居住地域に重大な被害を及ぼす噴火が発生、あるいは切迫している状態にある。	危険な居住地域からの避難が必要 (状況に応じて対象地域や方法を判断)。	—
		4 (避難準備)	居住地域に重大な被害を及ぼす噴火が発生すると予想される(可能性が高まってきている)。	警戒が必要な居住地域での避難の準備、災害時要援護者の避難等が必要 (状況に応じて対象地域を判断)。	
噴火警報 (火口付近)  略称 火口周辺警報	火口から 居住地域 近くまで	3 (入山規制)	居住地域の近くまで重大な影響を及ぼす(この範囲に入った場合には生命に危険が及ぶ)噴火が発生、あるいは発生が予想される。	通常的生活(今後の火山活動の推移に注意。入山規制)。状況に応じて災害時要援護者の避難準備等。	登山禁止・入山規制等、危険な地域への立ち入り規制等(状況に応じて規制範囲を判断)。
	火口周辺	2 (火口周辺規制)	火口周辺に影響を及ぼす(この範囲に入った場合には生命に危険が及ぶ)噴火が発生、あるいは発生が予想される。	通常的生活。	火口周辺への立ち入り規制等(状況に応じて火口周辺の規制範囲を判断)。
噴火予報	火口内等	1 (平常)	火山活動は静穏。火山活動の状態によって、火口内で火山灰の噴出等がみられる(この範囲に入った場合には生命に危険が及ぶ)。		特になし(状況に応じて火口内への立ち入り規制等)。

## イ. 噴火警戒レベルが運用されていない火山

警報・予報	対象範囲	警戒事項等 (キーワード)	火山活動の状況
噴火警報 (居住地域※)  略称 噴火警報	居住地域※及び それより火口側	居住地域※及び それより火口側の範囲 における嚴重な警戒  (居住地域※嚴重警戒)	居住地域又は山麓に重大な被害を及ぼす噴火 が発生、あるいは発生が予想される。
噴火警報 (火口付近)  略称 火口周辺警報	火口から 居住地域※ 近くまでの広い範 囲の火口周辺	火口から居住地域※ 近くまでの広い範囲の 火口周辺における警戒  (入山危険)	居住地域の近くまで重大な影響を及ぼす(この 範囲に入った場合には生命に危険が及ぶ)噴火 が発生、あるいは発生が予想される。
	火口から少し離れ た所までの 火口周辺	火口から少し離れた所 までの火口周辺におけ る警戒  (火口周辺危険)	火口周辺に影響を及ぼす(この範囲に入った場 合には生命に危険が及ぶ)噴火が発生、あるい は発生が予想される。
噴火予報	火口内等	平常	火山活動は静穏。 火山活動の状態によって、火口内で火山灰の噴 出等がみられる(この範囲に入った場合には生 命に危険が及ぶ)。

※「居住地域」が不明な場合には「山麓」と記載。

## ウ. 海底火山

警報・予報	対象範囲	警戒事項等 (キーワード)	火山活動の状況
噴火警報 (周辺海域)	周辺海域	海底火山及びその周辺 海域における警戒  (周辺海域警戒)	海底火山の周辺海域に影響を及ぼす程度の噴 火が発生、あるいは発生が予想される。
噴火予報	直上	平常	火山活動は静穏。 火山活動の状態によって、変色水等がみられる ことがある。

出典：以下の資料から関係部分を用いて作成。

- 「噴火警報・予報の説明」気象庁

(<http://www.seisvol.kishou.go.jp/tokyo/STOCK/kaisetsu/volinfo.html>)

- 「噴火警戒レベルの説明」気象庁

([http://www.seisvol.kishou.go.jp/tokyo/STOCK/kaisetsu/level\\_toha/level\\_toha.htm](http://www.seisvol.kishou.go.jp/tokyo/STOCK/kaisetsu/level_toha/level_toha.htm))



## 委員名簿

※敬称略、所属・役職は平成25年3月現在

### 【災害時要援護者支援活動に関する指針 検討作業委員会】

委員長	藤村文彬	全民児連副会長・地域福祉推進部会長（福岡市）
委員	金子祥子	全民児連評議員（福島県）
同	小西満洲男	同（奈良県）
同	米山昭規	同（鹿児島県）
同	根田秋雄	岩手県社会福祉協議会 地域福祉企画部長
同	蛭江紀雄	広島県廿日市市社会福祉協議会 会長
同	中村美安子	神奈川県立保健福祉大学 准教授
同	桑原英文	一般社団法人コミュニティ・4・チルドレン 代表理事
◎調査研究協力	一般財団法人日本総合研究所	

### 【全民児連 地域福祉推進部会】 ※被災地訪問調査実施

部会長	藤村文彬	全民児連副会長（福岡市）
副部会長	得能金市	全民児連理事・評議員（富山県）
副部会長	丹勝敬	全民児連理事・評議員（愛媛県）
	(全民児連評議員)	
委員	天野禎二	山形県
同	金子祥子	福島県
同	山口政志	栃木県
同	大野トシ子	千葉県
同	小西満洲男	奈良県
同	西森数稔	岡山県
同	米山昭規	鹿児島県
同	原裕子	相模原市
同	田丸泰邦	神戸市
	(ブロック選出委員)	
同	市東和子	東京都
同	石原欽子	大阪府
	(学識経験者)	
同	蛭江紀雄	広島県廿日市市社会福祉協議会 会長、 前広島文教女子大学 教授
同	中村美安子	神奈川県立保健福祉大学 准教授

---

「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1版】」

全国民生委員児童委員連合会

平成25年4月発行

(事務局)

〒100-8980 東京都千代田区霞が関3-3-2 新霞が関ビル

社会福祉法人全国社会福祉協議会 民生部内

TEL 03-3581-6747

---