

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<br>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

## 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、<br>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

---