

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いた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っては、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。