

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"> ● 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 ● 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"> －災害時要援護者台帳、災害福祉マップの作成 ● 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 ● 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） ● 委員の安否情報の集約方法の確認 	
II 発災時の対応	<ul style="list-style-type: none"> ○ 自身と家族の安全確保 ○ 要援護者の安否確認や避難支援活動 <ul style="list-style-type: none"> －民生委員・児童委員は、安否確認を中心に －避難支援（避難所への同行等）は近隣住民等に委ねる <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <p>災害種類別の留意点</p> <p>〔地震〕（避難行動の時間がない災害）</p> <ul style="list-style-type: none"> －津波のおそれがある地震の場合 <ul style="list-style-type: none"> ・「率先避難」 ・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 －津波のおそれがない地震の場合 <ul style="list-style-type: none"> ・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） <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"> ・早期の避難行動 </div> <ul style="list-style-type: none"> ● 避難所開設への協力 <ul style="list-style-type: none"> －高齢者や障がい者、乳幼児等の受け入れ配慮 	<ul style="list-style-type: none"> ◎ 各委員の安否情報の集約 <ul style="list-style-type: none"> －単位民児協会長等による ● 避難所開設への協力 <ul style="list-style-type: none"> －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
III 避難所設置後の対応	<ul style="list-style-type: none"> ○ 要援護者の安否確認活動の継続 <ul style="list-style-type: none"> －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"> ・自力での避難が困難な者（避難行動要支援者）の安否確認 ・在宅避難要援護者の安否確認、生活課題の把握 ・各避難所の避難者情報の集約 ○ 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"> －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 －要援護度の高い避難者の相談対応、ニーズの代弁 －相談窓口の設置 ○ 在宅避難者への支援 <ul style="list-style-type: none"> －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 （●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） 	<ul style="list-style-type: none"> ◎ 民児協組織の機能回復 <ul style="list-style-type: none"> －単位民児協会長等による <ul style="list-style-type: none"> ・各委員の安否情報の集約 ・活動方針や委員間の役割分担の整理、伝達 （●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	<ul style="list-style-type: none"> ● 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"> －高齢者等の心身の状態の把握 －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 ● 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"> －住民交流行事等の開催を通じた人間関係の維持 	<ul style="list-style-type: none"> ● 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"> －社協やボランティア団体等と協力した活動 ● 発災前の地域コミュニティの維持への取り組み ◎ 委員のメンタルヘルスケア

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、民児協のなか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って構いません。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"> 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。 <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"> 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。 上流山地内で斜面崩壊や土石流が発生することもある。 <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"> 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。 主な発生時期は梅雨期と融雪期。 <p>○<u>土石流</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 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。 	<p>○火山灰</p> <ul style="list-style-type: none"> 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。 <p>○噴石</p> <ul style="list-style-type: none"> 噴火によって四方に飛散する50cm以上の岩石等。 <p>○<u>火砕流</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 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。 <p>○<u>融雪型火山泥流</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 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。 <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"> 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。
<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"> 空振被害 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。
<p>気象庁等[*]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"> 気象庁 気象庁と国交大臣（指定河川） 気象庁と都道府県知事（指定河川） <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>○震度速報</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>○震源・震度に関する情報</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>○各地の震度に関する情報</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>○津波警報・注意報</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>◎予想される津波の高さ</p> <ul style="list-style-type: none"> 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）。 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) 	<p>—</p>	<p>—</p>
			<p>【大雨による土砂災害】（市町村ごと）</p> <p>○土砂災害警戒情報</p> <p>○<u>大雨警報（土砂災害）</u></p> <p>○大雨注意報（土砂災害）</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>○大雨注意報（浸水害）</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。こうしたなかであって、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、冬季にあっては、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、これらに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 to 実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」