

# 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まらぬ、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いうなど、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きとどけ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に行って対応に当たっていく必要があるのではないかと。

## (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と。

(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、行方不明者の搜索、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搜索に当たっている。
- ・ 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。
- ・ 各単位民児協では、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～

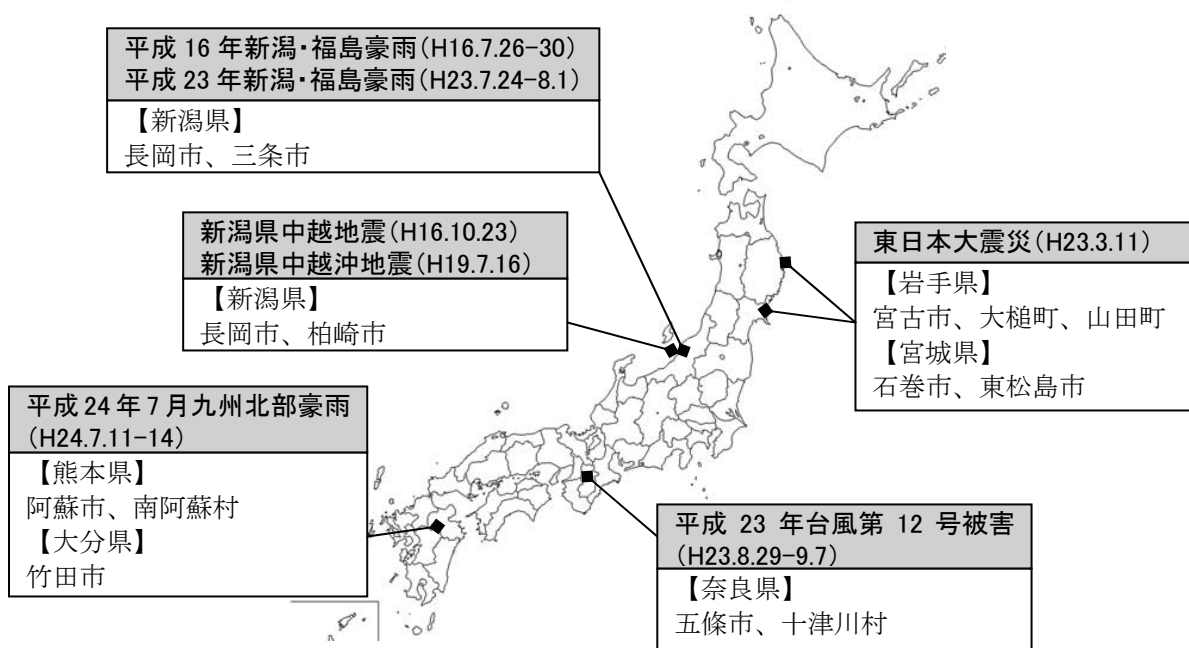
全民児連事務局

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。大事なものは、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かろうじて残り、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）

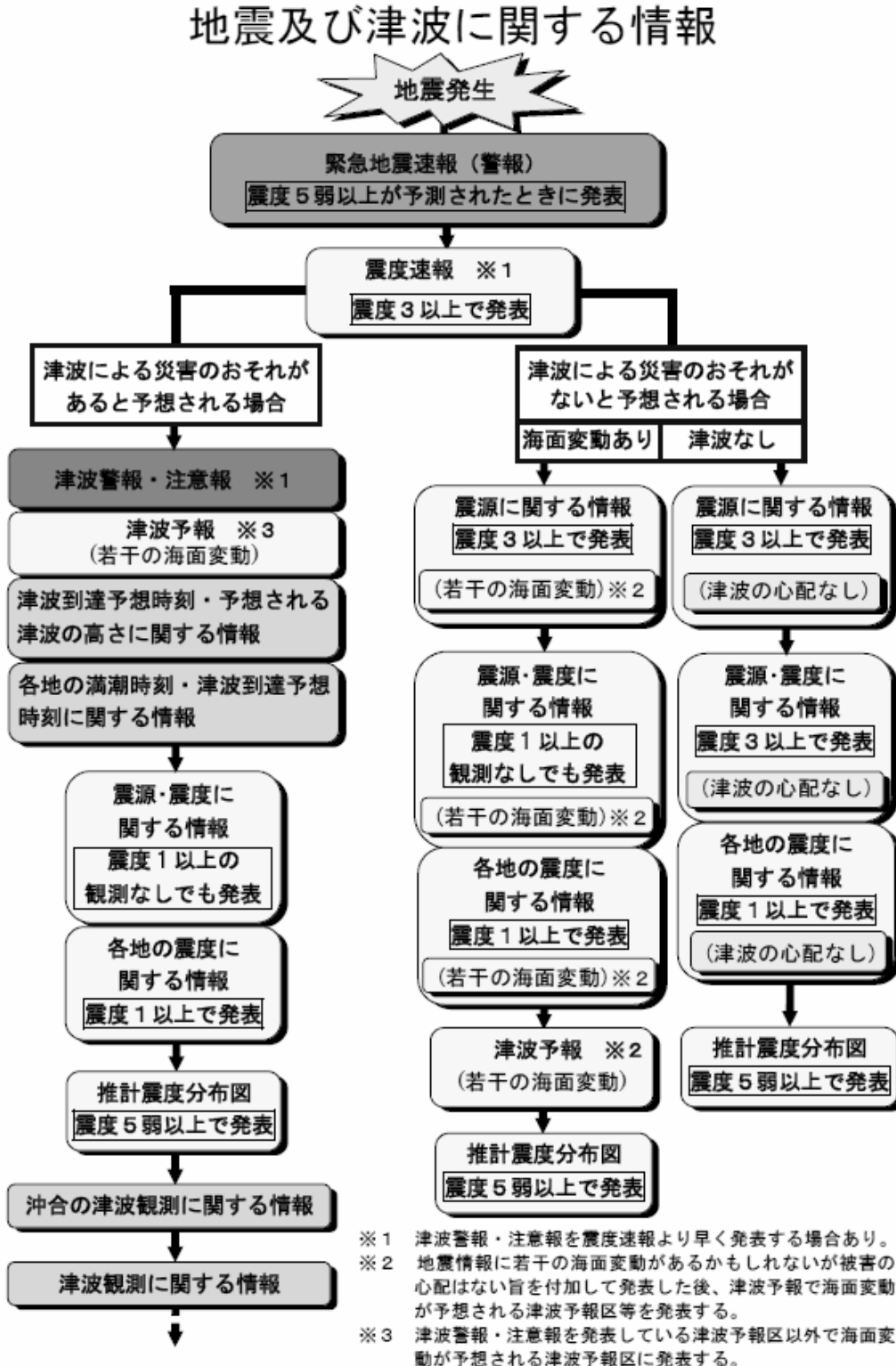
- 「勧告」とは、その地域の居住者等を拘束するものではないが、居住者等がその「勧告」を尊重することを期待して、避難のための立退きを勧め又は促す行為である。「逐条解説災害対策基本法」（防災行政研究会）
- ある事柄を申し出て、その申出に沿う相手方の処置を勧め、又は促す行為をいう。  
勧告は、それが尊重されることを、もちろん前提としているが、法律上相手方を拘束する意味まではもっていない。「法令用語辞典」（学陽書房）
- 本質的に、相手方に対する法的拘束力はなく、また、「指示」の場合のように、相手方がこれをそのとおり遵守すべきことも期待されていないといつてよいであろう。  
法令上、勧告の権限を付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))