

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、なにより民生委員の安全確保の重要性が明らかとなりました。

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 63 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 89 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. 災害対策基本法改正による災害時要援護者支援の強化

東日本大震災以後、想定される大規模地震等をも念頭に、国や地方自治体をはじめ、各種の専門職団体、企業、さらには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。

国においては、平成 25 年 6 月、災害対策基本法を改正し、市町村における災害時要援護者の避難支援体制構築への取り組みを推進することとしました。この法改正を受け、内閣府は同年 8 月、「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（以下、「取組指針」と略。）を定め、市町村における具体的な取り組み方法等を提示しました。

今回の災害対策基本法の改正は、東日本大震災を踏まえた昨年の改正に続くもので、①大規模かつ広域な災害に対する即応力の強化等、②住民等の円滑かつ安全な避難の確保、③被災者保護対策の改善、④平素からの防災への取り組みの強化、等を内容としています。

とくに今回の改正では、新たに「基本理念」に関する条文が盛り込まれました（第 2 条 2 の 5）。そこでは、「被災者による主体的な取組を阻害することのないよう配慮しつつ、被災者の年齢、性別、障害の有無その他の被災者の事情を踏まえ、その時期に応じた適切に被災者を援護すること」としています。被災後、時間経過とともに刻々と変化する被災者それぞれの状況に応じた適切な支援を行なっていくべきことが明示されたのです。そして、発災前、発災時、発災後それぞれに適切な支援を行なえるよう、なにより平常時から具体的な取り組みを進めておくべきことを重視したものとなっています。

改正内容のうち、上記②に関して、新たに市町村長に自力避難困難者（避難行動要支援者）の名簿作成を義務づけるとともに、消防関係者や民生委員、市町村社協等を「避難支援等関係者」と位置づけ、この名簿を提供し、避難行動要支援者の避難行動や安否確認のために協力を求めつつ、地域での体制強化を図るべきこととしています。

改正災害対策基本法（抜粋） 平成 25 年 6 月改正

第 4 章第三節「避難行動要支援者名簿の作成等」

（避難行動要支援者名簿の作成）

第 49 条の 10 市町村長は、当該市町村に居住する要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であつて、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るために特に支援を要するもの（以下「避難行動要支援者」という。）の把握に努めるとともに、地域防災計画の定めるところにより、避難行動要支援者について避難の支援、安否の確認その他の避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置（以下「避難支援等」という。）を実施するための基礎とする名簿（以下こ

の条及び次条第1項において「避難行動要支援者名簿」という。)を作成しておかなければならない。

2 避難行動要支援者名簿には、避難行動要支援者に関する次に掲げる事項を記載し、又は記録するものとする。

一 氏名

二 生年月日

三 性別

四 住所又は居所

五 電話番号その他の連絡先

六 避難支援等を必要とする事由

七 前各号に掲げるもののほか、避難支援等の実施に関し市町村長が必要と認める事項

3 (略)

4 (略)

(名簿情報の利用及び提供)

第49条の11 市町村長は、避難支援等の実施に必要な限度で、前条第1項の規定により作成した避難行動要支援者名簿に記載し、又は記録された情報(以下「名簿情報」という。)を、その保有に当たって特定された利用の目的以外の目的のために内部で利用することができる。

2 市町村長は、災害の発生に備え、避難支援等の実施に必要な限度で、地域防災計画の定めるところにより、消防機関、都道府県警察、民生委員法(昭和23年法律第198号)に定める民生委員、社会福祉法(昭和26年法律第45号)第109条第1項に規定する市町村社会福祉協議会、自主防災組織その他の避難支援等の実施に携わる関係者(次項において「避難支援等関係者」という。)に対し、名簿情報を提供するものとする。ただし、当該市町村の条例に特別の定めがある場合を除き、名簿情報を提供することについて本人(当該名簿情報によって識別される特定の個人をいう。次項において同じ。)の同意が得られない場合は、この限りでない。

3 市町村長は、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために特に必要があると認めるときは、避難支援等の実施に必要な限度で、避難支援等関係者その他の者に対し、名簿情報を提供することができる。この場合においては、名簿情報を提供することについて本人の同意を得ることを要しない。

(名簿情報を提供する場合における配慮)

第49条の12 (略)

(秘密保持義務)

第49条の13 (略)

内閣府「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（平成 25 年 8 月） の構成

第 I 部 改正災対法に基づき取り組む必要がある事項

第 1 全体計画・地域防災計画の策定

⇒避難行動要支援者に関する全体的な考え方を整理し、重要事項については地域防災計画に定めるとともに、細目等については下位計画としての全体計画を定めること。

第 2 避難行動要支援者名簿の作成等

- (1) 要配慮者の把握（要介護高齢者や障がい者等の情報把握）
- (2) 避難行動要支援者名簿の作成（⇒避難行動要支援者の要件は市町村で定める）
- (3) 避難行動要支援者名簿の更新と情報の共有
- (4) 避難支援等関係者への事前の名簿情報の提供（⇒本人同意は市町村行政による）

第 3 発災時等における避難行動要支援者名簿の活用

- (1) 避難のための情報伝達
- (2) 避難行動要支援者の避難支援（⇒避難支援等関係者の安全確保が大前提）
- (3) 避難行動要支援者の安否確認の実施
- (4) 避難場所以降の避難行動要支援者への対応（⇒避難所責任者への情報引き継ぎ）

第 II 部 さらなる避難行動支援のために取り組むべき事項

第 4 個別計画の策定

⇒地域特性や実情を踏まえつつ、避難行動要支援者ごとに具体的な避難方法やその協力者等についての個別計画を策定すること。

第 5 避難行動支援に係る地域の共助力の向上

⇒地域の幅広い関係者が連携し、高齢者や障がい者が災害時に主体的に行動できるようにするための研修や、防災関係者による地域の防災力向上のための研修の実施等に適切に取り組むべきこと。

(1) 災害時要援護者と「避難行動要支援者」の関係

今回の法改正や内閣府の「取組指針」では、「避難行動要支援者」という言葉を用いています。これまでは国においても「災害時要援護者」という表現を用いており、その範囲は以下のように整理されていました。

災害時要援護者とは（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」）

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。

一方、今回示された「避難行動要支援者」とは、とくに発災時の避難行動に着目し、自力での避難が困難な者をこう呼ぶこととし、その具体的な範囲は市町村がそれぞれ独自に定めるべきものとしています。ここでいう避難行動要支援者はあくまで災害時要援護者に含まれる者といえます。災害時要援護者という場合には、発災時のみならず、その後の避難生活における種々の支援の必要性等も踏まえたものでもあり、より広い観点から支援の必要な者を総称したものといえます。

避難行動要支援者の範囲（「取組指針」第1部第2-2(1)）

- 高齢者や障害者等のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難であり、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るために特に支援を要する者の範囲について、要件を設定すること。
- 高齢者や障害者等の要配慮者の避難能力の有無は、主として、
 - ①警戒や避難勧告・指示等の災害関係情報の取得能力、
 - ②避難そのものの必要性や避難方法等についての判断能力、
 - ③避難行動を取る上で必要な身体能力に着目して判断することが想定されること。

「取組指針」の説明を踏まえると、避難行動要支援者の例としては、たとえば視覚障がいや聴覚障がい等により避難勧告等の情報収集が行ないづらい者（上記①）、認知症等により自身で避難の必要性が判断できない者（上記②）、身体障がいや要介護等により自力での移動が困難な者（上記③）、等が該当すると考えられます。

民生委員の活動においては、発災時の避難支援のみならず、発災後、長期間にわたる避難生活において支援の必要な者を把握しておくことが大切といえます。たとえば乳幼児を抱えた世帯や、内部障がいをもち医療的な支援が必要な者など、避難生活において配慮を必要とする人びとです。こうした人びとがくれぐれも支援の手から漏れることのないように留意していくことが民生委員の役割として重要であると考えられます。

よって、本「活動指針」においては、より幅広い人びとを示す「災害時要援護者」という言葉を用いています。

（2）災害時要援護者名簿と「避難行動要支援者名簿」の関係

今回の災害対策基本法改正により、市町村長が作成する避難行動要支援者名簿が民生委員にも提供されることとなりました。本人同意が前提とはいえ、名簿の提供はこれまで自治体からの情報提供が不十分とされてきた状況の改善につながることを期待されます。とくに、障がい者世帯等については、見守り等の支援に必要な情報が十分に把握できなかった面もあり、日々の活動への活用などの面でも効果が期待されます。

避難行動要支援者名簿の記載内容については、法および「取組指針」において、①氏名、②生年月日、③性別、④住所または居所、⑤電話番号その他の連絡先、⑥避難支援等を必要とする理由（障がいや要介護等）、⑦その他（市町村長が必要と認める事項）、と示されていますが、名簿そのものは一覧表の形で作成されるため、一人ひとりの世帯状況や生活状況等に関する具体的な情報という面では不十分な点があると考えられます。

これを補うものとして、「取組指針」においては、避難行動要支援者それぞれに「個別計画」を作成することとしており、その記載項目は、民生委員による「災害時要援護者台帳」の内容と多くが重なるものといえます。

これまで、民生委員や民児協においては、訪問活動等、独自の取り組みにより災害時要援護者の情報を把握してきましたが、今後は、この避難行動要支援者名簿も活用しつつ、地域で支援を必要とする人びとの把握（要援護者台帳の作成）を進め、必要に応じてその情報を行政等に提供し、実効性ある支援につなげていくことが考えられます。

なお、これまで市町村行政が災害時要援護者名簿を作成していた場合の取り扱いについては、内閣府「取組指針」において以下のとおり示していますが、運用通知において、本人同意についてはあらためて得るべきものとしています。

避難行動要支援者名簿と災害時要援護者名簿の関係（「取組指針」第1部第2-2(5)）

改正災対法の施行前から「災害時要援護者名簿」等の名称で避難行動要支援者名簿を作成していた市町村については、当該名簿の内容が改正災対法に基づき作成される避難行動要支援者名簿の内容に実質的に相当している場合には、当該名簿を法49条の10に基づくものとして地域防災計画に位置付ければ、改めて避難行動要支援者名簿を作成する必要はないこと。

(3) 「避難支援等関係者」について

今回、災害対策基本法においては、市町村行政の責任を明確にするとともに、要援護者への支援に協力する者を「避難支援等関係者」と定義し、民生委員も消防や警察、自主防災組織関係者などとともに記載されることとなりました。

この避難支援等関係者の役割について、内閣府「取組指針」においては、市町村行政との協力のもとに平常時に行なう避難行動要支援者別の必要情報の把握、「個別計画」作成への協力、また発災時の安否確認、避難支援等を例示しています。

とくに、避難行動要支援者別の「個別計画」作成にあたっては、コーディネーター役として自主防災組織や町内会関係者等、他の避難支援等関係者との調整をはじめ、要支援者本人との相談をもとに、具体的な避難場所や避難経路等を定めること等を期待しています。

このコーディネーター役については、例示として民生委員も記されていますが、これは例示であって、内閣府においても、地域の実情も踏まえつつ考えていくべきものとしています。

(4) 民生委員としての協力の考え方とその留意点

今回の法改正を受け、市区町村においては必要な取り組みが始められつつあります。そのなかでは、民児協や民生委員にもいろいろな面で協力要請がなされることが考えられますが、その際に留意すべきこととしては、以下のような点があげられます。

- ① 避難支援等関係者は、民生委員だけではなく幅広い関係者が該当するもので、民生委員だからといって無理に多くを引き受けるべきものではないこと。
- ② 避難支援等関係者とはいえ、民生委員に直接的な避難支援を担うことを求めているものではないこと。
- ③ 自分自身と家族の安全確保が大前提とされていること。
- ④ 避難支援においては、要支援者本人の自助努力が大切であり、民生委員はそれを支援していくことが望ましいこと。
- ⑤ 住民の主体的な活動により地域の防災力を高めることが大切であり、民生委員としては、住民自身の取り組みを支援していくことが望ましいこと

今回、災害対策基本法において避難支援等関係者と明示されたのは、民生委員に加え、消防機関、都道府県警察、市町村社協、自主防災組織その他避難支援等の実施に携わる関係者であり、広範な人びとといえます。「取組指針」においても、その範囲は地域の実情に応じて幅広く捉えるべきとしており、民生委員が中心的な役割を担わなければならないということではありません。

日々、住民のさまざまな相談支援活動にあたっている民生委員にあっては、その活動のなかで可能なことに取り組むことが前提であり、くれぐれも無理のない協力を考えていくことが大切です。

また、避難支援等関係者といっても、自らが要支援者の避難を直接的に支援するということを意味するのではないことにも留意が必要です。そしてなにより「取組指針」においても、民生委員を含むすべての避難支援等関係者に共通することとして、自身と家族の安全確保が大前提であることを明示しています。

さらに今回の「取組指針」においては、「避難支援は避難しようとする人を支援するものであり」と記し、たとえば名簿情報の提供に関する同意を含め、要支援者自身の自助努力を求めています。また、「住民相互の助け合いを促し、避難支援等の体制を構築するために、平常時から地域づくりを進めておくことが重要」としています。そして、こうした働きかけについては、市(区)町村行政の責任を明確に示しているのです。

民生委員としては、日々の活動や地域関係者とのネットワークを活かしつつ、要支援者の自助、地域住民の互助の取り組みを促し、支援していく視点が大切といえます。

(参考) 内閣府「取組指針」抜粋

避難行動要支援者の避難支援(第I部第3-2)

(1) 避難支援等関係者の対応原則

(前略) 避難支援等関係者本人又はその家族等の生命及び身体の安全を守ることが大前提である。そのため、市町村等は、避難支援等関係者が、地域の実情や災害の状況に応じて、可能な範囲で避難支援等を行えるよう、避難支援等関係者の安全確保に十分に配慮すること。

(2) 避難支援等関係者等の安全確保の措置

(前略) 避難支援は避難しようとする人を支援するものであり、避難することについての避難行動要支援者の理解は、平常時に避難行動要支援者名簿の提供に係る同意を得る段階で得ておくこと。

避難支援等関係者等の安全確保の措置を決めるに当たっては、避難行動要支援者や避難支援等関係者等を含めた地域住民全体で話し合っ、ルールを決め、計画を作り、周知することが適切である。その上で、一人一人の避難行動要支援者に避難行動要支援者名簿制度の活用や意義について理解してもらうことと合わせて、避難支援等関係者は全力で助けようとするが、助けられない可能性もあることを理解してもらうこと。

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づくりを

東日本大震災においては、要援護者の避難支援等にあたって多くの民生委員が犠牲となりました。被災地でのヒアリングからは、全民児連が提唱し、全国的に取り組まれた「民生委員発『災害時一人も見逃さない運動』の名称にとらわれすぎた」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、発災時の運動と認識していたのです。

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。