第１部

災害に備える民生委員・児童委員活動

第１部
災害に備える民生委員・児童委員活動

１．災害に関する民生委員・児童委員活動を取り巻く状況

（１）これまでの取り組み

○ 全国民生委員児童委員連合会（以下、全民児連と表記）では、平成 19(2007)年の民生委員制度創設 90 周年に際し、「民生委員・児童委員発　災害時一人も見逃さない運動」を提唱し、平成 22(2010)年の運動期間終了後も、この運動の主旨である災害時要援護者の把握や避難支援のための平常時からの体制整備を呼びかけてきました。

○ この運動により、各地の民児協において、災害時要援護者台帳の整備や災害福祉マップの作成などの取り組みが行われ、各地の地震や豪雨災害等に際して、その成果が発揮されました。しかし、未曾有の災害となった東日本大震災において、多くの課題も明らかになりました。

（２）被災地から明らかになった課題

○ 平成 23(2011)年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は、きわめて広い地域に甚大な被害をもたらし、多くの死者・行方不明者を出しました。

○ 犠牲者のなかには、地震直後から高齢者等の安否確認や避難支援にあたっていた 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。

○ 民生委員としての強い使命感から、普段見守っている高齢者等を残して避難することはできなかったのであり、災害時の委員活動を考えるうえで、民生委員の安全確保の重要性が明らかになりました。

○ また、東日本大震災以後の災害被災地のヒアリング等でも共通していたのは、大規模災害時は委員同士の安否確認も難しくなること、災害時に民生委員ができる要援護者等に対する支援活動は寄せられる期待に比して限定的であるということでした。

○ 民生委員は災害対応の専門家ではなく、その地域で生活する住民のひとりであることから、多くの役割を担えるものではありませんし、担うべきでもありません。

○ 災害被災地の経験からは、災害時の支援活動を行うためには、平常時から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していくことが不可欠であることが明らかになりました。

○　また、避難所生活においては、高齢者や障がい者への配慮、女性のプライバシー確保などが課題となるとともに、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。

○　さらに、避難所や仮設住宅に担当区域の要援護者が分散避難することによる、避難元と避難先の民生委員の役割分担や協力体制も課題となりました。

○　大規模災害の場合、仮設住宅等での避難生活が長期化するなかで、新たな生活課題や福祉課題、そして社会的孤立といった問題が生じます。そうした課題の解消に向け、被災者に寄り添った継続的な支援が重要であることも明らかになりました。

（３）災害対策基本法の改正と民生委員・児童委員活動

○　東日本大震災以後、国や市町村をはじめ、企業や住民組織等においても災害対策の見直しや強化が進められました。国においては、平成 25(2013)年 6 月に災害対策基本法を改正し、市町村における災害対策の取り組みを推進することとしました。

○　この災害策基本法改正において、市町村に「避難行動要支援者名簿」の作成が義務づけられ、名簿の提供先のひとつとして民生委員が挙げられました。

○　加えて、民生委員児童委員協議会（以下、民児協と表記）が独自に災害時要援護者名簿の作成などの取り組みを行っていたこと、高齢化にともなう地域の担い手不足、自主防災組織の遅れなどもあいまって、現在、民生委員に対し、防災・減災に関して大きな期待が寄せられています。

○　しかし、災害対策基本法でも、地域の多様な関係者の連携・協働による取り組みを求めており、民生委員だけでなく、地域ぐるみで取り組むことが必要です。

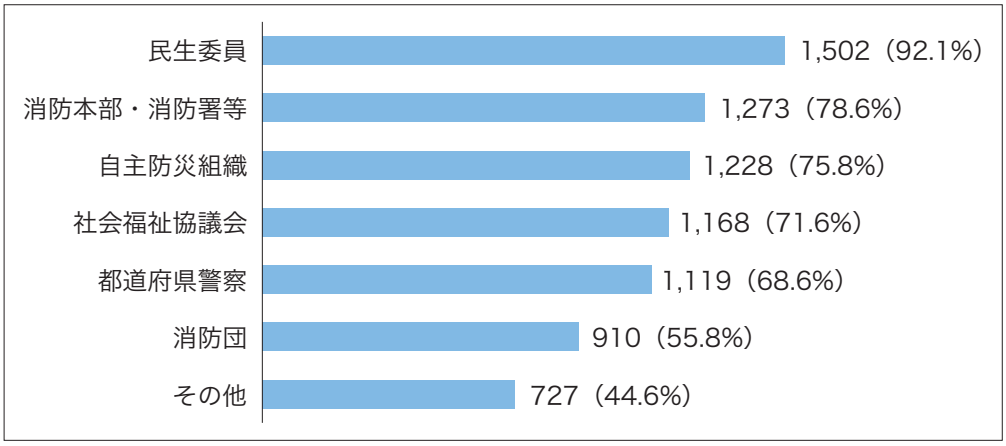
Topics「災害対策基本法」

- ✓　「災害対策基本法」は、国や市町村が災害対策に必要な体制を確立するとともに防災計画を作成することや、住民は防災活動に取り組むといった災害対策の基本を定めている法律です（昭和 36(1961)年制定）。
- ✓　東日本大震災以後も全国各地で災害が相次ぐなか、平常時からの防災対策の強化とともに、発災後、さまざまな支援ニーズを有する被災者への適時適切な支援が行われることをめざした体制整備を図ることを目的に、平成 25(2013)年 6 月に改正されました。
- ✓　そのなかでは、発災時に自力避難が困難な人について、市町村長にその名簿（避難行動要支援者名簿）の作成を義務づけるとともに、警察や消防、民生委員、社協、自主防災組織等、幅広い地域関係者にその名簿を提供し、避難支援の体制整備を図ることとしています。

Topics「避難行動要支援者名簿の提供先」

- ✓ 消防庁の調査によると、市町村に作成が義務づけられている「避難行動要支援者名簿」は、平成 29(2017)年 6 月 1 日現在で、93.8%の市町村が作成済となっています。平成 29 年(2017)度末までに作成済となる市町村（5.3%）を加えると、99.1%の市町村が作成済となります。
- ✓ 平常時における「避難行動要支援者名簿」の提供先としては、全国の 92.1%の市町村で民生委員への提供がされています。しかし、その一方で、消防署（78.6%）や自主防災組織（75.8%）、社協（71.6%）、警察（68.6%）、消防団（55.8%）等への提供率は民生委員に比べて低く、民生委員への負担が懸念されます。

平常時における避難行動要支援者名簿の提供先（29 年 6 月現在、消防庁）



２．災害に備える民生委員・児童委員活動の基本的な考え方

○　そうした課題認識を踏まえ、今後民生委員が災害に備えた活動に取り組む際、とくに意識しておくべきこととして、以下の３点が考えられます。

> Point「災害に備える民生委員・児童委員活動の基本的な考え方」
>
> ①　平常時の取り組みこそが重要　*≪平常時≫*
>
> ②　自分自身と家族の安全確保が最優先　*≪発災時≫*
>
> ③　支援を必要とする人に、必要な支援が届くようにつなぐ　*≪発災後≫*

Point①　平常時の取り組みこそが重要　*≪平常時≫*

・日頃から災害対策に積極的に取り組んでいた地域では、災害時も円滑に対応できたとのことです。住民相互に支援し合えるような体制づくりをはじめ、災害時に支援が必要な人も参加しての防災訓練や避難訓練など、地域ぐるみの取り組みが極めて重要です。

・平常時に、支援が必要な人を地域の誰がどのように支援するのか、あらかじめ地域で話し合っておきましょう。

・災害時に支援が必要な人自身が日頃からできる範囲での取り組み（自助努力）を進められるよう、民生委員等が支援していきましょう。

・災害時のあらゆる活動は、平常時からの地域のつながりがあってこそ、円滑なものとなります。

・地域のつながりが弱い場合は、防災をきっかけに住民相互のつながりを構築するよう、行政や自治会、社会福祉協議会（以下、社協と表記）、社会福祉施設等に働きかけるとともに、民生委員も協力しましょう。

・地域のつながりを構築することは、災害時だけでなく、住民の地域活動の活性化など、平常時においても安心して生活できる地域となり、国が進める「地域共生社会」の実現や、社会的孤立の防止にもつながります。

Point②　自分自身と家族の安全確保が最優先　*≪発災時≫*

・災害発生時は、なにより自分自身と家族の安全確保が最優先です。

・地域住民のひとりとして、率先避難を心がけましょう。

・テレビ、ラジオ、防災無線等を通じて情報を得ることに努めましょう。

・そのうえで、まず自身の安否を単位民児協会長等に連絡するようにしましょう。

Point③ 支援を必要とする人に、必要な支援が届くようにつなぐ *≪発災後≫*

・東日本大震災では、避難所において、高齢者や障がい者、乳児のいる母親などに対して十分な配慮が困難であったことが報告されています。

・また、避難所での生活のなかで、体調が悪化しているにもかかわらず我慢して言い出せない高齢者や、必要な支援を伝えることができなかった障がい者も存在しました。普段は支援が必要のない人も、環境の変化によって支援が必要になることもあります。

・心身の状況から集団での避難生活は困難と考え、ライフラインが停止した状態のなかでも在宅や自家用車のなかなどで生活せざるを得ない住民も存在します。

・そして、規模の大きな災害では、住み慣れた地域を離れ、仮設住宅や市町村外での生活をせざるを得なくなります。その結果、職場や学校との関係も大きく変化し、家族関係が一変することもあります。また、近隣関係も変化するなかで、孤立等の新たな生活上の課題が生じることも少なくありません。

・民生委員は日頃の訪問活動等を通じて、地域住民が抱える課題を把握しています。避難所や仮設住宅での避難生活のなかで、支援が必要な人に、必要な支援が届くようにつなぐ活動が期待されます。

Topics「震災関連死」

✓ 震災関連死とは、地震による建物の倒壊や火災、津波などの直接的な被害ではなく、その後の避難生活での疲労や体調悪化など、間接的な原因で亡くなることです。

✓ 東日本大震災において、震災関連死の死者数は 3,676 人に上り（平成 30(2018)年 3 月 31 日現在)、発災時に助かったにも関わらず、その後多くの方が亡くなっています。

✓ 復興庁が平成 24(2012)年に公表した「東日本大震災における震災関連死に関する報告」では、震災関連死の死者数のうち、約 9 割が 70 歳以上となっています。原因は「避難所等における生活の肉体・精神的疲労」が約 3 割、「避難所等への移動中の肉体・精神的疲労」が約 2 割となっています。

３．地域のつながりの構築

○ これまでの災害被災地のヒアリング等においても、災害に備えるためには、近隣住民が相互に協力し合う体制の構築が不可欠であることが明らかになっています。

○ 災害への備えは、地域全体の課題です。「地域防災計画」の作成が義務づけられている行政はもちろんのこと、地域住民を含む幅広い関係者が力を合わせ、地域の防災・減災に取り組むことが基本です。

○ しかし、人間関係の希薄化や生活様式の多様化、核家族化や単身世帯の増加などの社会の変化にともない、地域のつながりや住民同士のむすびつきは弱くなっています。

○ 一方で、近年、これまで災害が発生しないと思われてきた地域においても災害が発生しており、住民の防災に対する意識が高まるとともに、地域のつながりの必要性もあらためて認識されるようになっています。

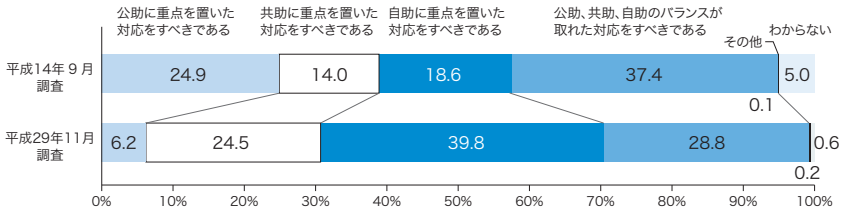
○ そのため、防災・減災をきっかけとすることで、近隣の助け合い活動や見守り活動に対する住民の関心や参画が促進されると考えられます。防災を入り口として、住民相互のつながりを強めることは、防災力を高めるとともに、地域のもつ力を高めることとなり、極めて大きな意味があるといえます。

○ また、大規模な災害が起こった場合、生活復旧や地域全体の復興には長い時間を要します。その間、仮設住宅での助け合いやコミュニティづくりが求められます。そして、復興後の新たな生活の場でも、新たなコミュニティづくりが求められます。民生委員活動においても、被災者や地域全体の状況を踏まえながら、行政や社協とも協議し、民児協として、その時どきに応じた対応を検討していく必要があります。

Topics「住民の防災意識の変化」

✓ 内閣府が実施した世論調査の結果によると、「自助・共助・公助」のうち重点をおくべき防災対策として、「共助」と回答した人は、平成 14(2002)年の 14.0%から、平成 29(2017)年には 24.5%と増加しています。「公助」と回答した人が減少するなか、「共助」や「自助」を重視する傾向が強くなっています。

重点をおくべき防災対策（自助・共助・公助の調査時点別比較）



平成 30 年版防災白書（内閣府）から事務局作成

↳ Topics「地域防災計画」「地区防災計画「自主防災組織」63 ページ

４．災害時に支援が必要となる人とは

○ 災害時に支援が必要となる人とは、高齢者や障がい者、乳幼児などが考えられます。

○ そうした方々は、避難生活によって体調が悪化する場合や、体調の悪化が生命にかかわる場合も少なくなく、特段の配慮が必要といえます。

○ 支援が必要と思われる人びとを災害から守り、避難生活を支えていくためには、家族や行政のみならず、近隣住民、民生委員をはじめとする福祉関係者、警察、消防等、地域の幅広い関係者が力を合わせ、支援体制を作り上げていくことが必要です。

○ これまで、災害時に支援が必要になる人のことを、全民児連をはじめ全国の民児協では「災害時要援護者」と表現してきました。また、国においてもガイドラインで「災害時要援護者」という言葉を使用してきましたが、法律上の定義付けがされているものではありませんでした。

○ 平成 25(2013)年の災害対策基本法改正において、災害時に支援が必要になる人について、下記のとおり文言化され、定義付けされました。

要配慮者	「高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者」	災害対策基本法 第 8 条 2 項 15 号
避難行動 要支援者	「要配慮者」のうち、「自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要する者」	災害対策基本法 第 49 条の 10

○ ただし、「要配慮者」の範囲はそれぞれの市町村が決めるため、下記の一例のとおり全国一律のものではありません。

自治体が定める「要配慮者」の範囲の一例

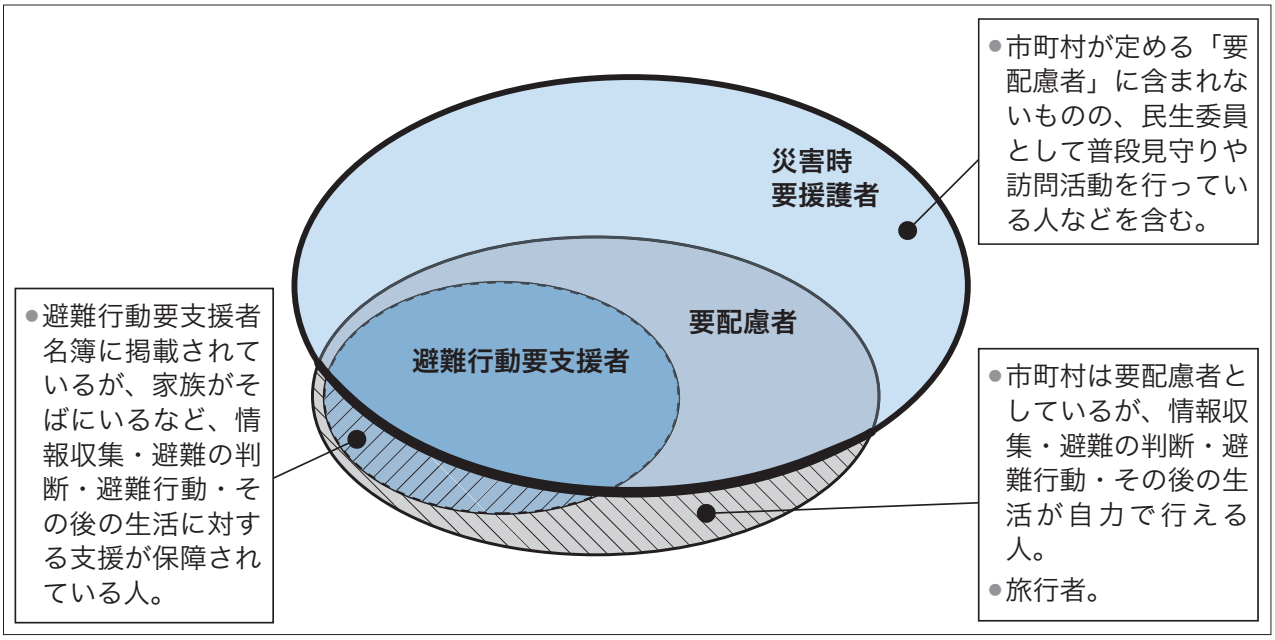
A 市	B 市	C 市	D 市
・高齢者 ・障がい者 ・常時特別な医療等を必要とする在宅療養者 ・外国人 ・乳幼児	・高齢者 ・障がい者 ・難病患者等 ・妊産婦 ・乳幼児 ・外国人	・高齢者 ・障がい者 ・傷病者 ・乳幼児 ・外国人 ・妊産婦 ・旅行者	・認知症や要介護状態にある高齢者 ・障がい者（児） ・難病患者 ・乳幼児 ・妊産婦や傷病者

○　民生委員として支援を検討する人は「要配慮者」や「避難行動要支援者」だけではないと考えられます。例えば、お住まいの市町村が定める「要配慮者」に含まれない人でも、民生委員として普段見守りや訪問活動を行っている人、ひとり親家庭などで日中はひとりになる児童などが考えられます。

○　そのため、本「指針」では、**災害時、民生委員として支援を考える人を表す言葉**として、**「災害時要援護者」**という表現を使用します。

○　なお、各民児協における「災害時要援護者」の範囲は、それぞれの民児協において検討するとともに、その範囲を行政や関係機関にも伝えるようにしてください。

本「指針」での「災害時要援護者」、「要配慮者」、「避難行動要支援者」の関係



※　社会福祉施設入所者や長期入院患者については、施設や病院等が災害対策や安全確保を担うものであることから、本「指針」では在宅の人を対象として考えます。

５．災害に備える民生委員・児童委員活動 10 か条

○　これまで述べてきたことを踏まえ、今後災害に備える取り組みを行っていくにあたり、すべての民生委員、民児協事務局等の関係者が日頃から意識し、再確認すべきこととして 10 項目をまとめました。

○　取り組みの参考にしていただくよう、これを「災害に備える民生委員・児童委員活動 10 か条」としてお示しします。

（民生委員・児童委員としての心がけ）

第 *1* 条　自分自身と家族の安全を最優先に考える（→ 18 ページ）

- 発災時には、自分自身と家族の安全確保を最優先に考えてください。
- その後の活動についても、自分自身と家族の安全確保が前提です。
- 災害時には、住民のひとりとして、近隣住民と声をかけ合いながら「率先避難」に徹しましょう。ただし自身の避難が遅れてはなりません。
- 自らの安全が確保できたら、自らの安否を単位民児協会長等に連絡しましょう。

（民生委員・児童委員としての心がけ）

第 *2* 条　無理のない活動を心がける（→ 22 ページ）

- 災害時には民生委員・児童委員も被災者となります。委員それぞれが大きな負担を負うことから、無理のない活動を心がける必要があります。
- 「民生委員・児童委員である以上、がんばらなければならない」と、自分自身に、また、他の委員に無理を課さないことが必要です。
- 災害時要援護者の安否確認が急がれますが、自らの安全確保が前提となります。
- 安否確認は、地域の関係者すべてで取り組むべきもので、民生委員・児童委員がすべての災害時要援護者に対応しようと考えるべきではありません。
- 災害後、民生委員・児童委員には被災者からのさまざまな要望や、団体やボランティア等の支援活動の協力が依頼されます。しかし、そのすべてを担えるものではありません。できないことは、「できません」と勇気をもって伝えましょう。

（平常時に取り組んでおくこと）

第 3 条　地域住民や地域の団体とつながり、協働して取り組む（→ 26 ページ）

- 防災活動をきっかけに地域の団体とつながり、地域住民を巻き込みながら、住民相互の結びつきを強くすることを意識しながら取り組みを進めましょう。
- 実効性のある取り組みを進めていくためには、幅広い関係者との連携・協働が必要です。行政や社協、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、社会福祉法人等によるネットワークづくりが大切です。
- 災害時要援護者の支援は、民生委員・児童委員だけが担うものではありません。住民の協力、また関係機関とのネットワークが不可欠であり、あらかじめ民生委員・児童委員の役割を決めて、地域ぐるみで行う活動を心がけましょう。
- また、関係機関や住民にその役割を周知して、理解を得ておきましょう。
- 災害の情報や避難の呼びかけについて、どのように的確に伝達するか、行政を含め、関係者間で十分に検討しましょう。
- また、避難訓練や避難所運営訓練には積極的に参加しましょう。

（平常時に取り組んでおくこと）

第 4 条　災害時の活動は日頃の委員活動の延長線上にあることを意識する（→ 30 ページ）

- 災害時の活動は、日々の委員活動と異なるものではなく、一体的なものといえます。地域の関係機関とのつながりが、災害時にも効果を発揮します。
- 災害時要援護者の多くは、日頃、民生委員・児童委員が見守りの対象としている人びとと重なります。そうした人びとに対して、災害時に自らの安全を守るために備えるよう働きかけるとともに、災害時の不安などの相談にのりましょう。
- 見守りや訪問を重ねる民生委員・児童委員だからこそ得られる情報もあります。そうした情報をもとに、発災時にとくに支援が必要な要援護者を把握しておくことも、日頃の委員活動として取り組みましょう。

（平常時に取り組んでおくこと）

第 5 条　民児協の方針を組織として決めておく（→ 34 ページ）

- 災害時には、通信手段の喪失等によって委員間の連絡が困難になり、委員は孤立しがちとなります。各委員は不安を抱えつつ、自身の判断により活動を行っていかなければならなくなります。
- あらかじめ民児協内部において、発災時に委員自身の安否確認の方法も含め、委員としてどのような活動を行うのかなど、さまざまな場面を想定して話し合い、決めておきましょう。
- 隣接する市町村で災害が起こった時に民児協としてどうするかを、あらかじめ隣接する市町村の民児協と協議しておきましょう。

（行政と協議しておくこと）

第 6 条　名簿の保管方法、更新方法を決めておく（→ 38 ページ）

- 「避難行動要支援者名簿」や「災害時要援護者台帳」には個人情報が掲載されていることから、保管には細心の注意が必要です。行政とも協議のうえ、保管のルールを決めておきましょう。
- 発災時に「避難行動要支援者名簿」や「災害時要援護者台帳」等をすぐに持ち出すことができるような保管の方法としましょう。
- 要援護者の状況や地域の状況は変化します。また、「避難行動要支援者名簿」の作成当時は掲載を希望しなかったものの、その後の自身の状況や環境の変化、相次ぐ災害を受けて、掲載を希望する人がいる可能性があります。追加掲載を含め、名簿の掲載情報をどのように更新するのか、行政と協議し、あらかじめ決めておきましょう。

（行政と協議しておくこと）

第 7 条　行政と協議し、情報共有のあり方を決めておく（→ 40 ページ）

- ほぼすべての市町村で「避難行動要支援者名簿」が作成され、多くの市町村で民生委員・児童委員に提供されています。
- 発災時に、民生委員が保管している「避難行動要支援者名簿」を誰と共有して、どのように活用するのか、平常時に行政と協議し、決めておきましょう。
- 必要に応じて第三者に情報提供を行うことについて、行政から名簿掲載者にも知らせてもらいましょう。
- 平常時の「避難行動要支援者名簿」の提供に同意してない「避難行動要支援者」をどう支援するのかについて、あらかじめ行政と協議しておきましょう。
- 発災後、避難所で作成する避難者名簿や仮設住宅に入居した人の情報などを、民生委員・児童委員がスムーズに把握できるように、共有方法などについて、平常時に行政と協議しておきましょう。

（避難生活において・復旧復興に向けて）

第 8 条　支援が必要な人に、支援が届くように配慮する（→ 42 ページ）

- 東日本大震災の被災地では、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。さらに、避難所での集団生活のなかでは、不便なことがあっても声を出しづらいものです。
- また、福祉サービスやさまざまな支援が必要であるにもかかわらず、心身の状況から避難所での集団生活は困難と考え、自宅での生活を続けざるを得ない人もいます。
- 民生委員・児童委員は、支援が必要な人を見つけたときは、相談に応じるとともに、ニーズを代弁し、そうした人びとが必要な支援につながるよう配慮しましょう。

（避難生活において・復旧復興に向けて）

第 9 条　孤立を防ぎ、地域の再構築を働きかける（→ 46 ページ）

- 仮設住宅や災害公営住宅に入居した後も、安否確認を継続して、必要な支援の相談に応じましょう。
- 発災前の地域での人のつながりを大切にするとともに、新たなコミュニティづくりにおいても孤立の防止を心がけましょう。
- 自助努力だけでは生活の再建が困難な被災者に寄り添い、その思いや願いを汲み取るよう心がけるとともに、お互いに気づかうことができる地域の再構築に協力しましょう。

（避難生活において・復旧復興に向けて）

第 10 条　民生委員・児童委員同士の支え合い、民児協による委員支援を重視する（→ 50 ページ）

- 災害時には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。
- 「住民の不安や不満を一人で抱え込まずみんなで相談する」「他の委員の行動について批判をしない」といった、一人ひとりの委員を大切にするルールを民児協内で徹底しておくことが大切です。
- しばらくは定例会の再開は困難な場合も多くあります。しかし、委員それぞれが一人でさまざまな課題を抱え込んで無理しないためには、定例会という形はとれなくても、特定の場所において定期的に委員が顔を合わせ、情報交換や励ましあえる機会を設けましょう。

民生委員・児童委員、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。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場合もあります。

ここに記した内容は、あくまでも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、各地で検討しましょう。