

## 第2部

災害に備える

民生委員・児童委員活動10か条

## 第 2 部

### 災害に備える民生委員・児童委員活動 10 か条

- 民生委員として、災害に備える活動や発災時の行動、その後の活動を行うにあたっては、その時々状況や立場によって意識すべきことが異なります。
- 第 2 部では、「災害に備える民生委員・児童委員活動 10 か条」について、項目ごとにどのような状況でどのようなことを意識すべきなのか、下記の 4 つの時間経過も踏まえながら解説していきます。

<b>① 平常時</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 災害時にさまざまな活動を行うにあたっては、平常時の取り組みがなにより重要です。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、多くの被災地においても明らかになっています。</li> </ul>
<b>② 発災時</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 何をもって「発災」と捉えるかの定義はありません。</li> <li>➤ 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し、河川の氾濫、家屋の浸水、土砂崩れなどの被害が相次いで発生することもあります。</li> <li>➤ 被害の発生をもって「発災」と捉えることもできます。しかし、避難行動に時間を要する要援護者にあつては、早期の避難に努めることがなにより被害防止に有効であると考えられるため、台風・豪雨災害においては、「避難準備・高齢者等避難開始」の発令をもって「発災」とすることも適当と考えられます。</li> </ul>
<b>③ 避難所設置期</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 規模の大きな災害では、地域に避難所が設置され、被災住民は避難所での生活を余儀なくされます。</li> <li>➤ 民生委員自身も、自宅が被害を受けた場合には、避難所で生活することとなる場合もあります。</li> <li>➤ 避難所は、行政と自治会・町内会など地域が共同で設置・運営します。民生委員もできる範囲で協力しましょう。</li> <li>➤ 避難所の設置期間は数か月に及ぶ場合もあり、その間、民生委員にも支援活動への協力など多くの依頼がされることが考えられます。しかし、委員数も限られることから、すべてに対応するのは困難であり、状況に応じて優先順位をつけて対応することが重要となります。</li> </ul>

#### ④ 仮設住宅以降

- 住宅の全壊等が相当数に上る被災地においては、仮設住宅が建設され住民が避難所から順次移行して、生活の再建に向けて歩み出します。
- 面識のない人々が集まる仮設住宅での支援にあたっては、民生委員も状況に応じた対応が求められます。
- 仮設住宅の入居期間は災害の規模等によりますが、その後も自力での自宅再建が困難な住民は、行政が建設する災害公営住宅等に入居することになり、仮設住宅で作られつつあった人間関係が失われ、新たなコミュニティを作り上げていくことが求められます。
- 災害の規模によっては、非常に長期の避難生活が続き、孤立や体調の悪化など、多くの課題が顕在化します。
- 一方で、避難生活の長期化は、自身も被災者である民生委員にとっても心身の負担が増大するため、委員支援も重要な課題となります。

○ 時間経過に応じた活動を整理すると下記のように考えられます。

	① 平常時	② 発災時	③ 避難所設置期	④ 仮設住宅以降
民生委員	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域の防災力向上への協力</li> <li>・災害時要援護者支援ネットワークへの協力</li> <li>・避難訓練や避難所運営訓練への参加 (第3条)</li> <li>・災害時要援護者台帳や災害福祉マップの作成 (第4条)</li> <li>・名簿の保管方法、更新方法の決定 (第6条)</li> <li>・発災時の情報共有のあり方の検討 (第7条)</li> <li>・民児協としての発災時の方針の決定 (第5条)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自身と家族の安全確保</li> <li>・近隣住民と声をかけ合いながら「率先避難」</li> <li>・自らの安否を単位民児協会長等に連絡 (第1条)</li> <li>・要援護者の安否確認 (第2条)</li> <li>・避難所開設への協力 (第8条)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・支援の必要性の高い避難者への対応</li> <li>・在宅避難者への支援</li> <li>・避難所運営への協力</li> <li>・災害ボランティアセンターへの協力 (第8条)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・継続的な安否確認</li> <li>・生活の自力再建が困難な被災者への寄り添い</li> <li>・発災前のコミュニティの維持や新たなコミュニティの形成 (第8条、第9条)</li> </ul>
単位民児協		<ul style="list-style-type: none"> <li>・各委員の安否確認 (第1条)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・委員相互の支え合い</li> <li>・民児協機能の回復</li> <li>・定例会の再開</li> <li>・委員のメンタルケア (第10条)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・委員のメンタルケア</li> <li>・担当地域の見直し等 (第10条)</li> </ul>

## 第1条 自分自身と家族の安全を最優先に考える

平常時	—	発災時	○	避難所設置期	—	仮設住宅以降	—
-----	---	-----	---	--------	---	--------	---

### (1) 自身と家族の安全確保の徹底

- 発災時の対応として何より重要なのは、自分自身と家族の安全の確保です。
- 地震の場合は、揺れがおさまったとしても、津波に関する情報を確認しましょう。
- 台風や豪雨によって被害が想定される場合は、できる限り早期に安全な場所に避難しましょう。
- いずれの場合も、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」に徹することが重要です。ただし、声をかけあうことで自身の避難が遅れてはなりません。
- また、どのような災害であれ、正確な情報の把握が不可欠です。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てください。
- 担当地域外に外出中、就労中の委員は、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てください。
- 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ません。
- いかなる時も自身と家族の安全を最優先に考えてください。

#### Topics 「災害時一人も見逃さない運動」

- ✓ 東日本大震災では、要援護者の避難支援等にあたっていた多くの民生委員が犠牲になりました。被災地でのヒアリングでは、「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。
- ✓ この運動は、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、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に平常時から体制を整備する運動」だったのです。
- ✓ しかし、その名称から、「災害発生時に一人も見逃さない」と受け止めていた委員が多くいました。
- ✓ 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で、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した。

- ✓ この運動は平成 22(2010)年に終了したものの、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もあること、多くの委員がこの名称を強く意識していることから、全国の民児協においては、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考えます。
- ✓ 民生委員による要援護者支援活動は、なにより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。

### Topics 「率先避難」

- ✓ 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。そのことによって、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です。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ています。
- ✓ 消防庁が災害時の消防団活動のあり方をまとめた報告書においても、「津波災害にあつては、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」とされています。(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」)
- ✓ 率先避難は津波発生時に限るものではありません。台風や豪雨災害時、直接的な被害が発生する前に避難のための時間があるにも関わらず、多くの人は避難しようとしないう傾向があります。気象庁や市町村の情報を確認し、委員自らが「率先避難」することで、周囲の人にも避難を促しましょう。

## (2) 自らの安否情報の連絡

- 自らと家族の安全が確保された後、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連絡しましょう。
- 安否情報の集約のためには、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 (20 ページ参照)。
- 規模が大きな災害の場合は、単位民児協会長等が各委員に連絡しようとしても、携帯電話もメールもつながらず、緊急連絡網も機能せずに、委員の安否確認に時間を要したという声を多く聞きます。
- そのため、連絡のシンプルさから、各委員が、単位民児協会長もしくは副会長に直接連絡することが確実と考えられます。
- なお、大規模災害の場合は、被災後停電することも多く、携帯電話の充電ができなく

なって、使用できなくなることも多くあります。そうした場合に備え、予備のバッテリーを準備しておくことも必要です。

- 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うことが適当と考えられます。そのうえで単位民児協会長等より連合民児協、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。

### 考えられる委員の安否情報の確認方法

通話やメールが利用可能	通話やメールはできないが、通信機器は利用可能	通信機器が利用不可
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各委員が単位民児協会長等に直接連絡。</li> <li>・ 緊急連絡網に基づき安否確認。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 災害用伝言ダイヤル(171)を活用。</li> <li>・ 携帯電話各社の災害用伝言板を活用。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 近隣の委員同士での徒歩での安否確認。</li> <li>・ 特定の避難所を各委員からの情報集約場所とし、単位民児協会長等がそこに出向いて情報を集約。</li> </ul>

#### Topics 「災害用伝言ダイヤル（171）」

- ✓ 地震などの発生により、被災地への通信が増加し、つながりにくい状況になった場合に NTT により提供される声の伝言板です。
- ✓ 自らの電話番号で自身の状況を音声で登録し、全国から確認することが可能です。
- ✓ 171 をダイヤルし、音声ガイダンスにしたがって、伝言の録音・再生ができます。
- ✓ 毎月 1 日、15 日に体験利用ができるため、その機会に体験しておきましょう。

#### Topics 「災害用伝言板」

- ✓ 大規模災害発生時、DoCoMo や au、ソフトバンクなどの携帯電話各社により提供される伝言板です。
- ✓ 電話回線がつながりにくくなっても、データ通信のため、電話回線よりもつながりやすくなっています。
- ✓ 災害発生地域に居住している人が、自らの携帯電話から自身の状況を登録し、全国から確認することができます。
- ✓ また、安否情報を登録したことを、あらかじめ設定しておいたメールアドレスに送信されるように設定するサービスもあります。
- ✓ 体験利用ができるため、その機会に体験しておきましょう（体験可能日は各社にご確認ください）。

### Topics 「メッセージアプリ LINE」

- ✓ メッセージのやり取りが簡単にできるスマートフォンのアプリ「LINE」には、複数人で同時にメッセージの送受信ができる「グループ」機能があります。
- ✓ 単位民児協の所属委員で「グループ」を作っておくと、単位民児協委員全員で同時にメッセージの送受信ができ、安否確認の際に便利です。
- ✓ データ通信のため、電話回線がつながりにくくても、送受信しやすい傾向があります。

↳ Topics 「携帯電話のバッテリー」「ガソリンの給油」64 ページ

## 第2条 無理のない活動を心がける

平常時	—	発災時	○	避難所設置期	○	仮設住宅以降	—
-----	---	-----	---	--------	---	--------	---

### (1) 委員自身も被災者となる

- 災害時には民生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重要です。
- また、発災後数日間は、混乱した状況ということもあって無理をしがちです。体力的に無理な活動を行わないように注意することも必要です。

### (2) 安否確認にあたって

- 災害対策基本法の改正（平成 25(2013)年 6 月）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」と表記）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。
- 「取組指針」で提示されている「災害対策基本法に基づき取り組む必要がある事項」のうち、「発災時等における避難行動要支援者名簿の活用」として、「避難行動要支援者の安否確認の実施」を挙げ、「安否確認を行う際に、避難行動要支援者名簿を有効に活用すること」としています。
- 本「指針」2 ページに記載のとおり、全国の 92.1%の市町村で民生委員に「避難行動要支援者名簿」が提供されています。そして、民生委員が発災後の安否確認を実施することとしている市町村も多いようです。
- 普段の活動において、訪問や見守り活動を実施している民生委員が、災害時要援護者の安否確認を行うことは、災害時に支援する側、される側の両方から見て、大きな意義があります。
- とくに自力での避難が困難な人の安否確認が急がれますが、災害時要援護者の安否確認は、行政、地域住民、自治会関係者等との連携、協力のもとに役割分担しながら行われるべきもので、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。

- また、要援護者宅に安否確認に向かう際には、なにより自らの安全に留意し、くれぐれも無理のない範囲での活動を心がける必要があります。
- 大地震の場合は余震も想定され、豪雨・台風災害の場合は河川の氾濫や土砂崩れの危険性もあります。また、夜間や暴風雨時などは、屋外における危険度が増すため、無理な活動を控えるべきです。
- 「災害に備える民生委員・児童委員活動 10 か条」第 1 条でも触れたとおり、まずは自分自身の安全確保が最優先であり、民生委員だからといって、無理をしないよう心がけましょう。

#### Topics 「安否確認にあたって」

- ✓ 安否確認の際には、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を携行することも忘れてはなりません。
- ✓ また、要援護者の避難場所は、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。市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安否確認を行うことが必要となります。
- ✓ 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となります。平常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うことにもつながります。

### (3) 避難所における役割

- 大規模災害によって避難所が設置された場合、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。
- 東日本大震災では、民生委員に対して、地域住民から「り災証明書」発行のための証明を依頼されるなど、さまざまな要請がありました。
- それらすべてに応えることは不可能であり、災害時に民生委員として担う基本的役割について、あらかじめ行政や関係者と検討したうえで、避難者に明らかにしておくことが適当です。
- 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に向けられることもあります。
- そうしたことも意識し、避難所の運営管理者に対し、避難住民自身に避難所運営に

う参画してもらうのかについて、あらかじめ考えるよう促すことも必要です。

### Topics 「避難所の運営」

- ✓ 市町村長は、災害発生時に被災住民が一定期間生活する場所として、政令で定める基準に適合する公共施設等を「指定避難所」として指定しなければなりません。
- ✓ また、避難所運営にあたる運営責任者をあらかじめ決定しておくことが求められており、発災時の避難所の開設等は、市町村が行う自治事務となっています。
- ✓ しかし、災害発生時の混乱のなか、避難所の運営は多岐にわたります。行政職員だけでは運営が困難な場合も多いと思われ、民生委員として避難所運営にどのように協力するのか、民児協としても、行政はもちろん、地域の関係者と事前に検討しておく必要があります。
- ✓ また、大規模災害時、「指定避難所」だけでは避難所が不足する場合に、協定を締結するなどして、避難所として開設される、いわゆる「避難所」が存在します。
- ✓ そうしたいわゆる「避難所」の存在は非常に重要ですが、運営責任者が不明確だったり、いざというとき避難所として使用できる状況になかったりすることがあります。運営責任者の明確化や建物内の整理、物資の備蓄などについて、行政に働きかけましょう。

### Topics 「指定緊急避難場所と指定避難所」

- ✓ 改正される前の災害対策基本法では、差し迫った災害の危険から逃れるための避難場所と、避難生活を送るための避難所が明確に区別されておらず、東日本大震災では被害拡大の一因にもなったと指摘されています。
- ✓ そのため、改正災害対策基本法では、差し迫った災害の危険から逃れるための「指定緊急避難場所」と、一定期間滞在し、避難者の生活環境を確保するための「指定避難所」が明確に区別されました。
- ✓ 「指定緊急避難場所」は、津波や洪水などの災害の種類ごとに安全性等の一定の基準を満たす施設または場所を市町村長が指定することとされています。
- ✓ 平常時にどこが「指定緊急避難場所」で、どこが「指定避難所」なのか、確認をしておくことが必要です。
- ✓ なお、「指定緊急避難場所」と「指定避難所」は、相互に兼ねることができるとされています。

## (4) 支援活動への協力

- 災害後、被災地にはさまざまな団体やボランティア等が被災者等への支援活動のため

に訪れます。民生委員にも、そうした支援活動への情報提供などの協力が依頼されることがあります。

- しかし、民生委員がすべてに対応するのではなく、社協につないだり、場合によっては民児協会長と相談するなどの対応をとることが必要です。
- また、状況によっては、はっきりと断ることも必要です。

## 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

平常時	○	発災時	—	避難所設置期	—	仮設住宅以降	—
-----	---	-----	---	--------	---	--------	---

### (1) 住民自身による取り組みを促す

- 災害に備えた取り組みや災害時の対応は、行政や民生委員のみが担うものではなく、住民自身が地域の防災力を高め、取り組むことが必要です。
- 東日本大震災等の被災地では、平常時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は、いざという時に円滑な対応ができたことが報告されています。
- また、災害対策基本法においても、住民参加に基づく地域の防災力の必要性を指摘しています。
- 人間関係は希薄化しているものの、住民の防災への関心は高まっています。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、社会的孤立防止のためにも有効と考えられます。

➡ Topics「避難訓練」65 ページ

### (2) 地域のネットワークづくり

- 災害に備えた取り組みは、住民自身による取り組みだけではなく、行政や地域の関係機関・団体が連携・協働し、ネットワークづくりをすすめることが必要です。
- 近年、地域の課題を自主的に考える「コミュニティ協議会」の設置が進んでおり、こうした場で検討していくことも考えられます。
- 「取組指針」では、行政を中心に、避難行動要援護者支援のための連絡会議を設置するよう求めています。連絡会議には、福祉や防災をはじめとする行政の各部門、消防、警察、民生委員や社協、自主防災組織等が参加することとされています。
- 災害対策基本法改正により、法的にも地域の多様な関係者の連携・協働による支援体制の構築が求められることとなったのです。
- 民生委員としては、民生委員が中心になるのではなく、地域全体での取り組みへの協力という視点を意識することが大切です。そのうえで、地域全体での取り組みが必要だということを、行政や地域の関係団体に働きかけるという意識も必要です。

- なお、災害時、要援護者のなかには、「福祉避難所」への避難が必要になる人がいると考えられますが、「福祉避難所」の多くは社会福祉施設が指定されています。平常時から社会福祉施設関係者と連携しておくことも有意義だと考えられます。
- また、地域全体での取り組みをすすめるなかで、民生委員についての正しい理解を得ることを重視すべきです。
- 防災部局や消防関係者の多くは、民生委員の実状(年齢や性別など)を把握していないため、民生委員に多くを求める傾向があります。日頃からさまざまな機会を通じて実状を伝え、無理のない役割分担につなげることが重要です。

#### Topics 「福祉避難所」

- ✓ 東日本大震災では、高齢者や障がい者、乳幼児などが、必ずしも生活環境が十分に整備されたとはいえない避難所での長期間の生活を余儀なくされた結果、疾病の発生や悪化、心身機能の低下などがみられるケースがありました。また、避難所のハード面の問題から、在宅での生活を余儀なくされた人も少なくありませんでした。
- ✓ 「福祉避難所」は、高齢者や障がい者、乳幼児など、特別な配慮が必要な人が安心して避難生活を送れるよう、高齢者施設など、国が定めた基準を満たす施設を市町村が指定し、運営する避難所です。
- ✓ 災害時、一般の避難所に避難してきた人のなかで、福祉避難所の対象となる人がいて、市町村が福祉避難所の開設が必要と判断する場合に開設されます。
- ✓ 福祉避難所は、社会福祉施設のように既に要援護者の避難が可能な施設のほか、そうした機能を有していなくても整備を前提に利用可能な施設も含まれます（「避難所」として指定されている小・中学校や公民館などで、福祉避難所スペースを確保するなど）。
- ✓ 平成 27(2015)年の内閣府の調査によると、「福祉避難所」として指定された施設の 80%以上を社会福祉施設が占めました。災害時に要援護者に接する機会の多い民生委員として、平常時から社会福祉施設関係者との連携を意識しましょう。
- ✓ 内閣府は、要配慮者約 10 人に対し、支援員 1 人の配置を求めています。同調査では、災害時の支援員の確保も課題となっているほか、運営管理に関するマニュアルを作成している福祉避難所は 36%にすぎず、災害時の対応についても課題となっています。

### (3) 避難支援者は地域住民から

- 災害対策基本法では、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」と位置づけています。

- この「避難支援等関係者」の役割について、「取組指針」では、市町村行政との協力のもとに平常時に行う「避難行動要支援者」ごとの必要情報の把握、「個別計画」作成への協力、発災時の安否確認、避難支援等を例示しています。
- ↳ Topics「個別計画」65 ページ
- 「個別計画」においては、実際に避難支援にあたる避難支援者を確保する取り組みをすすめることとされています。
  - 避難支援者は、町内会・自治会、自主防災組織等の協力のもと、近隣住民から確保することが現実的であり、かつ、一人に対して複数名の避難支援者を確保することが望ましいとされています。
  - 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ます。そのため、特定の人を避難支援者とならないことが原則と考えられます。
  - 地域によっては、近隣住民から避難支援者を確保することが困難な地域もあります。そうした地域においても民生委員が避難支援者になるのではなく、社会福祉施設や介護サービス事業者、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。
  - なお、避難支援者の確保においては、避難支援者自身の安全確保を第一に考えてもらうべきこと、避難支援者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。
  - また、「避難行動要支援者」に対し、発災時に「避難支援者」から必ず避難支援を受けられるものではないことを理解してもらうことも必要です。

↳ Topics「安否確認と避難支援」68 ページ

#### (4) 避難の呼びかけ、情報伝達

- 豪雨災害の被災地では、「避難準備・高齢者等避難開始」や「避難勧告」が発令されても、避難をしない人が多かったとのこと。私たちは心のどこかで「自分は大丈夫」と思ってしまいがちです。どうやって早期の避難を呼びかけるかの検討が必要です。
- 国土交通省や市町村が公開しているハザードマップを活用し、住んでいる地域の災害の危険性を伝えることも方法のひとつです。
- また、携帯電話等を持っていない要援護者に対して、行政からの情報をどのように伝えて避難につなげるかの検討が必要です。
- とくに夜間、豪雨、強風、停電等、さまざまな状況のなか、いかに避難の必要性等を伝えるこ

とができるのかが課題といえます。

- 要援護者自身が現在どのような方法で情報を得ているのか、その方法にどのような課題があるのかといった点については、民生委員による情報伝達にも関係することでもあり、実態を把握し、行政等の関係者と検討していくことも必要です。
- 注意報・警報・特別警報という気象に関する情報は気象庁等が発表する一方、避難準備・高齢者等避難開始や避難勧告、避難指示(緊急)という避難に関する情報は市町村行政の担当となります(60 ページ「気象等および避難に関する情報」参照)。
- こうした災害に関連する情報をいかに一元的かつ的確に住民に伝達するかは、市町村行政を含め、関係者間で十分に検討しておくことが必要です。
- また、一度避難したものの自宅に戻り、そこで被災したという人も多くいました。一度避難したら、安全が確実に確保されるまで、決して戻らないということを徹底しましょう。

#### Topics 「タイムライン」

- ✓ 「タイムライン」とは、台風などあらかじめ予測できる災害を対象に、災害発生が予測される数日前から、発生、その後の対応まで、「誰が」「いつ」「何をするのか」を、時間を追って整理した行動計画のことです。
- ✓ たとえば台風の場合、上陸予測時間を 0 時として、5 日前(120 時間前)から 3 日後(72 時間後)までの間、都道府県行政や市町村行政、警察、消防、自主防災組織、民生委員などの関係者がそれぞれに役割をもって、行動を一覧表にして決めておくというものです。
- ✓ 「タイムライン」を作成することで、「役割分担が明確になる」、「余裕をもった対応ができる」、「災害対応の漏れをなくすことができる」などの効果が挙げられます。また、撤収のタイミングも明確となることで、民生委員が災害時に危険な現場で活動し続けることも回避できます。
- ✓ 何よりも、関係者の検討のもとで作成されるため、要援護者支援を民生委員だけが行うということも避けられます。
- ✓ 近年、各地においても「タイムライン」の導入・検討が進められており、さらなる普及が期待されます。

## 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

平常時	○	発災時	—	避難所設置期	—	仮設住宅以降	—
-----	---	-----	---	--------	---	--------	---

### (1) 普段の見守りや訪問活動で得られる情報

- 災害対策基本法では「避難行動要支援者」という言葉が用いられましたが、自力避難は可能でも避難生活において配慮を必要とする住民は数多く存在するはずです。
- そうした人びと（災害時要援護者）の多くは、日頃、民生委員が見守りや訪問活動をしている人びとと重なります。
- 災害時に、そうした人びとが支援からもれることがないように配慮していくことが、民生委員には何より期待されます。
- 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もあるはずです。そうした情報をもとに、災害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も期待されます。

### (2) 災害時要援護者台帳の作成

- そうした情報をもとに、「災害時要援護者台帳」および「災害福祉マップ」を作成し、関係者において共有することも有効と考えられます。
- 災害対策基本法に基づく「避難行動要支援者名簿」は本人同意があった人のみの名簿であるため、民生委員が日々の活動を通じて把握している情報を加味した「災害時要援護者台帳」を作成することは大きな意義があります。
- ただし、「災害時要援護者台帳」を作成した場合、行政を含む地域の関係者が、どの名簿をもとに要援護者の支援体制づくりを進めるかについて、市町村ごとに十分な検討が必要です。
- 行政は「避難行動要支援者名簿」に基づく支援を行うと想定されるため、民生委員はより広い「災害時要援護者台帳」で活動を行うことをあらかじめ行政や関係者と共有しておくことが大切です。
- 「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等が一目でわかることから有効といえます。

- また、その際、国や市町村が公表しているハザードマップを確認し、あわせて「災害福祉マップ」に落とし込むことも効果的です。

### Topics 「災害時要援護者台帳」

- ✓ 「災害時要援護者台帳」の掲載情報としては、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。
- ✓ こうした内容は、「取組指針」が示す「個別計画」とも共通しています。
- ✓ ひとり暮らしの高齢者等の場合、可能であれば、普段寝ている部屋（寝室）の場所を確認、記載しておくことも、万が一の場合に有効です。

➡ Topics 「災害時要援護者台帳 様式例」 66 ページ

### Topics 「災害福祉マップ」

- ✓ 「災害福祉マップ」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) 指定避難所や防災倉庫、公衆電話の場所
  - イ) 崖や斜面、河川などの危険箇所や避難時に障害になりそうな場所
  - ウ) 沿岸部では、海面からの高さ（海拔：m）や指定緊急避難場所
  - エ) ガソリンスタンドやコンビニエンスストアの所在地
- ✓ 要援護者は、ひとり暮らし高齢者、高齢者のみ世帯、障がい者世帯、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も有効です。
- ✓ 被災地では、要援護者の安否確認にあたり、「災害時要援護者名簿」や「避難行動要支援者名簿」のように複数枚あるものではなく、1枚の地図に要援護者の所在地が表示されている「災害福祉マップ」の方が役に立った、実用的だったという声がありました。（個人別の台帳は、避難所において親族に連絡をとったり、医療的支援の必要な人の把握等において必要となります）

### Topics 「ハザードマップ」

- ✓ 「ハザードマップ」とは、被災想定区域や被災規模、防災関係施設の位置などを表示した地図のことです。
- ✓ 災害発生時に住民が迅速に避難できること、また、平常時にその準備ができることから、災害による被害の軽減に有効とされています。
- ✓ 「ハザードマップ」には、河川の氾濫を想定したもの、土砂災害の発生危険地域を示したもの、地震による被害を想定したもの、津波による浸水地域を示したものなどがあります。
- ✓ 「ハザードマップ」は国や市町村が公開しており、民生委員としての取り組みにも役立つと考えられます。お住まいの市町村にご確認ください。

### (3) 自助努力の支援

- 訪問活動やサロン活動の際、災害時要援護者に対して、安全のために自らが日頃からできる範囲での取り組み（自助努力）を進めてもらえるよう働きかけるとともに、支援していきましょう。
- なお、下記の自助努力は要援護者に働きかけるだけでなく、委員自身の安全確保に向け、委員自身も意識し、実践することが必要です。

#### 【自助努力の例】

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>① 災害や避難に関する情報の理解を深める</li><li>② 家の中の安全を確保する</li><li>③ 飲料水等の備蓄や非常持ち出し品を用意しておく</li><li>④ 近隣住民との関係を深めるとともに、可能な範囲で避難訓練等に参加する</li></ul> |
|---|

#### ① 災害や避難に関する情報の理解を深める

- 地震の場合はすぐに津波の危険性を確認したり、台風・豪雨の場合は状況を前もって確認するなど、日頃から災害や気象に関する情報を意識してもらうことが有効です。
- 台風・豪雨災害等は、事前に「注意報」「警報」「特別警報」や「避難準備・高齢者等避難開始」等が出されることが多く、そうした情報を正しく理解し、早期の避難や安全確保につなげることが重要です。
- 民生委員としては、行政や要援護者の支援にあたる関係者と協力して、訪問活動やサロン活動の際に説明し、日頃から意識してもらうよう啓発しましょう。

#### ② 家の中の安全を確保する

- 地震に備え、家具の転倒防止や食器棚の扉の固定等は有効ですが、高齢者等が自ら行うことは難しく、民生委員に依頼されるケースもありますが、民生委員が自ら行うべきではありません。
- 市町村によっては、そうした家具の固定器具等の支給や取付支援の制度をもっているところもあり、そうした支援制度の情報を提供しましょう。
- 民生委員としては、①と同様に、訪問活動やサロン活動で情報を提供したり、家の中で特に気になる場所があれば助言するようにしましょう。

### **③ 飲料水等の備蓄や非常持ち出し品を用意しておく**

- 過去の災害では、心身の状況等から避難所には避難せず、厳しい環境のなか、在宅での避難生活を送った要援護者も数多く存在しています。
- その場合、飲料水や食料等の確保が大きな課題となるため、平常時から飲料水や食料等を中心に一定の備蓄を行うことが必要です。
- 一方で、安全のために避難所に避難しなければならない場合に備え、日頃から非常持ち出し袋を用意しておくことも有効です。とくに日頃から薬を服用している場合には、万が一に備え、医療関係者に必要な情報が提供できるよう、常用薬名を記したカードを用意しておくことも考えられます。
- また、近年、非常時に備え、冷蔵庫等に保管する「救急キット」等に必要情報を記した紙を入れておく取り組みが多く見られ、こうした紙の写しを非常用の持ち出し袋に入れておくことも有効と考えられます。
- 民生委員としては、①②と同様に、訪問活動やサロン活動の際に情報を提供しましょう。

➤ Topics「非常備蓄品」「非常持ち出し品」68,69 ページ

### **④ 近隣住民との関係を深めるとともに、可能な範囲で避難訓練等に参加する**

- 災害時には、地域の防災力、住民自身の支え合い、「近助」が大きな意味を持ちますが、人間関係の希薄化やマンションの増加により、地域の互助力は低下しています。
- しかし、要援護者の避難支援等においては、住民の協力が不可欠です。そのため、要援護者に対し、平常時から積極的に近隣住民と顔の見える関係をつくっていくよう助言しましょう。
- さらに、地域住民に要援護者の避難支援にどのような支援が必要かを理解してもらうためにも、要援護者自身が避難訓練等に参加することも大切です。民生委員としてそうした呼びかけを行うことも期待されます。
- 要援護者が「災害時要援護者台帳」や「避難行動要支援者名簿」へ登録すること、そして関係者への情報提供に同意することも自助努力の一部といえます。

## 第5条 民児協の方針を組織として決めておく

平常時	○	発災時	—	避難所設置期	—	仮設住宅以降	—
-----	---	-----	---	--------	---	--------	---

### (1) 民児協の機能が喪失したときのために

- 通信手段や移動手段が喪失するような規模の大きな災害では、民児協の組織機能が失われ、各委員が孤立し、自らの判断で活動せざるを得なくなります。
- 東日本大震災では、民児協としての組織的な活動が困難となった間、各委員は自己の判断で最善と思われる活動を行いました。しかし、委員の不安感、負担感はとても大きかったとのことです。
- その後の被災地においても、民児協の機能が停止した場合の委員活動のあり方が課題となりました。
- そのため、民児協の機能が停止した場合に備え、委員間の連絡体制や民生委員の役割など、民児協の方針を組織としてあらかじめ決めておくことが必要です。

### (2) 民児協としてあらかじめ決めておくこと

- 災害発生に備え、民児協としてあらかじめ決めておくこととしては、35 ページのようなことが考えられます。
- 35 ページの内容および本「指針」を参考に、各民児協がそれぞれの地域の特性などを考慮しながら、詳細を決めてください。
- 内容の検討にあたっては、民児協に所属する全委員が参加しましょう。
- また、その方針が決まったのちには、全委員のみならず行政や関係機関に周知を図るとともに、必要な準備を行うことが求められます。

【災害に備え、民児協としてあらかじめ決めておくこと】

		考えられる内容	主な関連頁
1	発災時の行動原則	<input type="checkbox"/> 自分自身と家族の安全確保 <input type="checkbox"/> 率先避難	第1条
2	発災時の委員の連絡方法	<input type="checkbox"/> 各委員の安否や所在地に関する連絡方法と集約方法	第1条
3	発災後の 民生委員としての活動内容	<input type="checkbox"/> 要援護者の安否確認 <input type="checkbox"/> 安否確認結果に関する情報の集約方法 <input type="checkbox"/> 委員の役割分担 <input type="checkbox"/> 被災者支援の考え方 <input type="checkbox"/> 避難所の運営への協力	第2条 第8条
4	発災後の民児協としての方針	<input type="checkbox"/> 機能回復方法 <input type="checkbox"/> 委員間で徹底しておく内容 <small>(委員同士で無理な依頼をしない、活動しないことを非難しない等)</small> <input type="checkbox"/> 災害ボランティアセンター等の被災地支援活動との連携 <input type="checkbox"/> マスコミや支援団体等の対応	第8条 第10条
5	名簿や災害福祉マップの取り扱い	<input type="checkbox"/> 名簿等の保管方法、更新方法、活用方法等	第6条 第7条
6	災害に備えた備品の確保、 委員の自宅の安全対策、備蓄、非常持ち出し袋の準備	<input type="checkbox"/> 携帯ラジオ、携帯電話の充電器や予備バッテリー、懐中電灯、ホイッスル等、 <input type="checkbox"/> 避難するときに民生委員として持ち出す内容 <input type="checkbox"/> 委員自身の自宅の安全対策、飲料水や食料品の備蓄、非常持ち出し袋の準備	第4条 68,69 ページ 次頁 Topics
7	発災後の 関係機関・団体との連携方針	<input type="checkbox"/> 名簿の共有、連携や役割分担	第3条 第7条

### Topics 「普段の活動時に持っている、災害時に役立つもの」

- ✓ 災害に備えた備品の確保は、民児協組織としての備品確保を想定していますが、各委員がそれぞれ用意しておくことが望ましいものもあります。
- ✓ 普段の活動時にすべて持っていることは難しいと思いますが、日頃から、できる限りバッグの中などに携帯し、万が一に備えておくことで安心でしょう。
- ✓ また、発災時に、民生委員として何を持って避難するのか、民児協としてあらかじめ決めておきましょう。

#### 自分に関する情報

- 身元や連絡先を記したカード、必要な医療情報を記したカード

#### 状況を把握するため

- 携帯電話、予備バッテリー
- 携帯ラジオ、地図、筆記用具、メモ帳

#### 万が一に備えて

- ホイッスル（笛）、携帯用ライト、
- 飲料水、食料（チョコやキャラメル等）
- 救急用品セット、常用薬
- 防災マップ

### Topics 「マスコミ対応」

- ✓ 東日本大震災被災地では、地理に不案内という理由から、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つて、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。
- ✓ マスコミ対応については、直接的な支援につながるケースを除いて、民生委員が行わなくてもよいと考えられます。
- ✓ また、被災地では民生委員に対して取材を行い、要援護者が避難できなかったことや避難行動要支援者名簿が活用できなかったことなどを非難するような報道もありました。
- ✓ そうした取材は各委員が各自で受けるのではなく、民児協事務局や単位民児協会長が受けるなど、平常時にあらかじめルールを作成しておく必要があります。

### (3) 民児協同士の広域的な助け合い

- 東日本大震災以降、大規模災害に備え、広域での民児協相互の支援体制づくりの動きがみられるようになっていきます。
- しかし、民生委員による広域支援を考える際には、次頁のような課題が存在します。

- ① 民生委員は、それぞれが地区を担当しており、一定日数、自分の担当区域を不在にする場合には、不在を伝えておくことやその間は誰が対応するのかなどの調整が必要となる。
- ② 民生委員活動は、地域住民との人間関係、信頼関係が基盤であり、そうした関係のない地域での活動には困難が伴う。
- ③ 被災地での活動を行うには、その受け入れや食事、宿泊場所の確保を含め、社協等の調整機関の存在が必要であり、民児協単独で被災地での活動を企画、調整することは困難が多い。

- 上記の課題を考慮すると、離れた地域の民児協同士の広域支援体制づくりよりも、まず、隣接市町村の民児協同士、市内の単位民児協同士での情報交換を行ったり、今後の広域での支援体制づくりに向けた研修会などを平常時から合同で実施するなど、災害時の相互支援体制づくりを図っていくことが望まれます。
- また、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も考えられます。
- ブロックの境界地域では、ブロックを越えた隣接自治体の民児協とも日頃から交流を図っておくことも、いざというときに備え、有意義と考えられます。
- 一方で、東日本大震災や熊本地震、平成30年7月豪雨などにおいては、「被災地民児協支援募金」等を通じて、全国の委員が被災地の委員を支えたところであり、大規模災害に際しては、近隣市町村のみならず、より広域での民児協同士の支援の必要性も考えられ、今後の課題といえます。
- こうした広域での支援体制の構築に向け、「協定書」を締結するといった動きも見られます。しかし、社会福祉施設や社協の職員の相互支援とは異なり、民生委員同士の相互支援については、「協定」といったかたちにとらわれず、災害の状況等に応じて、臨機に可能な範囲で考えていくことも有用と思われれます。

## 第6条 名簿の保管方法、更新方法を決めておく

平常時

○

発災時

—

避難所設置期

—

仮設住宅以降

—

### (1) 名簿の保管方法

- 災害対策基本法の改正により、「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、多くの市町村で民生委員に名簿が提供されています。
- また、以前から作成していた「災害時要援護者台帳」が「避難行動要支援者名簿」を兼ねている市町村もあれば、「災害時要援護者台帳」をもとに活動している民児協もあります。
- いずれにしても、名簿には個人情報に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。災害対策基本法の第49条の13においても、「(略)名簿情報の提供を受けた者(略)は、正当な理由がなく、当該名簿情報に係る避難行動要支援者に関して知り得た秘密を漏らしてはならない」とされています。
- 市町村民児協関係者における名簿の保管方法としては、全体名簿を事務局で保管したうえで、要援護者の住所別に単位民児協会長および地区担当の民生委員に、それぞれ必要な範囲の名簿を提供することが考えられます。
- 名簿は適切な取り扱いが必要である点に十分留意し、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。
- また、委員自身に万が一のことがあった時には名簿を返却する必要があります。家族に、内容は見せないものの、保管場所を伝えておくことも必要でしょう。ほかにも、たとえば民児協として統一の名簿ケースを準備し、そこに置いておくということも考えられます。
- いずれにせよ、保管の方法は民生委員個人、民児協に任せるのではなく、必ず行政とともに検討し、決定するようにしてください。
- そして名簿は、保管だけでなく、いざというときに活用できなければ意味がありません。
- 災害、特に地震はいつ発生するか分かりません。津波が発生する場合には早急な避難が必要です。その後の安否確認に使用する大事な情報が掲載された名簿です。すぐに

持ち出せるような保管の方法としておく必要もあります。

- また、一斉改選等、民生委員の交代に際しては、名簿や福祉マップの引き継ぎについて、あらかじめ民児協でルールを決め、そのルールに従った対応を行いましょう。

## (2) 名簿掲載内容の更新方法

- 災害時に支援が必要な人の状況や地域の状況は常に変化しています。そのため、現在の名簿に掲載されている情報の更新が必要になります。
- また、「避難行動要支援者名簿」は、行政が災害時に避難支援が必要と考えた人のうち、掲載を希望した人のみが掲載されています。
- 行政が確認した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。
- また、行政が、避難支援が必要と考える人も、時間の経過とともに増加減少していきはらずです。
- 行政が作成している「避難行動要支援者名簿」は行政に責任があります。掲載内容の定期的な更新（追加掲載を含め）が必要であることを行政に働きかけましょう。
- 「避難行動要支援者名簿」の掲載情報の更新については、行政において、住民基本台帳システムと連携し、システム上で自動的に更新されるようにしている市町村もある一方、民生委員が名簿に基づき、安否確認も兼ねて訪問し、名簿登録情報を確認している市町村も存在します。
- そのことにより、災害時には民生委員が助けに来てくれると思ってしまう人がいるのも事実であり、そうではないことをあらかじめはっきり伝える必要もあります。
- また、民児協が独自に作成している「災害時要援護者台帳」の更新方法等についても、民児協だけで検討するのではなく、必ず行政とも協議し、決定するようにしてください。

### Topics 「名簿の掲載内容」

- ✓ これまでの被災地において、「避難行動要支援者名簿」に携帯電話番号が掲載されていないことで、安否確認がなかなかとれなかったという声が聞かれました。
- ✓ 現在の名簿に携帯電話番号の掲載がない場合、掲載するよう行政に働きかけましょう。

## 第7条 行政と協議し、情報共有のあり方を決めておく

平常時

○

発災時

—

避難所設置期

—

仮設住宅以降

—

### (1) 避難行動要支援者名簿の共有先

- 「避難行動要支援者名簿」は多くの市町村で民生委員に提供されています。
- 発災時、名簿掲載者の安否確認は、民生委員だけで行うのではなく、行政や地域住民等との連携のもとに役割分担しながら行われるべきです。
- しかし、発災時に民生委員が持っている名簿を誰と共有していいのか、決められていない市町村も多いようです。
- 発災時に「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、あらかじめ決めておくことが重要です。

#### Topics 「行政との協議」

- ✓ 災害時、地域住民の命や暮らしに責任をもつのは市町村行政です。
- ✓ 日頃、ひとり暮らし高齢者などの災害時要援護者に接している民生委員には、災害時の安否確認など、一定の役割が期待されますが、民生委員だけで行うものではありませんし、民生委員ができることには限りがあります。
- ✓ そのためにも、民生委員としてできることは何なのか、行政は民生委員に何を期待しているのかといったことのほか、安否確認の方法や情報共有の方法など、災害時のさまざまなことについて、平常時から行政と協議しておくことが重要になります。
- ✓ 行政との協議については、担当課との協議を経て、担当課を通じて防災課や危機管理課などの防災関連部署と協議をするかたちが考えられます。
- ✓ 担当課の職員や管理職、担当課を通じて連絡をとった防災関連部署の職員に、定例会に出席してもらい、そこで協議し、情報共有するのも1つの方法です。
- ✓ 近年は、社協も災害ボランティアセンターの設置や地区社協等における住民主体の災害対応を行っている場合もあり、社協と協働しながら行政との協議をすすめることも1つの方法です。

### (2) 名簿の提供に同意しなかった人の対応

- 平常時に民生委員等に提供される「避難行動要支援者名簿」は、民生委員等への情報提供に同意した人のみが掲載されている名簿となっています。つまり、支援が必要で

あるにも関わらず、掲載されていない人が存在します。

- そうした名簿の提供に同意しなかった要支援者について、災害対策基本法では、第 49 条の 11 第 3 項において、「(略) その同意の有無に関わらず、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名簿情報を提供できる」としています。
- 行政は、住民すべてに責任をもつため、名簿提供同意者だけの安否確認ができればよいということではなく、名簿提供不同意者の安否も確認しなければなりません。
- 名簿提供不同意者の取り扱いをどうするのかについて、平常時から行政に検討を促すとともに、発災時に民生委員が名簿提供不同意者の安否確認も行うのか、行うならば、どの程度の災害が起こった時に名簿が提供されるのか等について、行政と協議しておくことが必要です。

↳ Topics「不同意者名簿の提供」69 ページ

### (3) 避難所の避難者名簿

- 災害時要援護者は、災害の状況や家族の状況、避難所の混雑状況などによって、避難予定の避難所に避難しているとは限りません。
- これまでの被災地において、民生委員が避難所に安否確認に訪れても、避難者名簿を見せてもらうことができず、一人ひとりの顔を確認しながら安否確認をするしかなかったため、安否確認に非常に時間を要したという話もありました。
- また、避難所から他の市町村の親族のもとに移動した際など、避難所運営者は親族の情報を教えてくれず、安否確認には多くの連絡回数と時間を要したとのことでした。
- そうしたことが起こらないよう、避難者名簿の開示についてあらかじめ行政と協議しておくことが必要です。
- 避難所が開設され、避難者名簿が作成される段階で、情報の開示先や開示する情報に関する被災者の同意の有無についてチェックできるよう、平常時にあらかじめ避難者名簿の様式を作成しておくことも望ましいと考えられます。
- また、これまでの被災地では、被災者が仮設住宅や災害公営住宅に移動したときも同様の問題が起きました。避難所に避難していた人がどこの仮設住宅に移動したのか、仮設住宅からどこの災害公営住宅に移動したのかといった情報が民生委員に提供されず、継続的な安否確認を行うにあたって、非常に労力を要したとのことでした。
- そうしたことが起きないように、仮設住宅への移動、災害公営住宅への移動の際の情報の開示についても、あらかじめ行政と協議しておくことが必要です。

↳ Topics「民生委員に対する個人情報の提供」70 ページ

## 第8条 支援が必要な人に、支援が届くように配慮する

平常時

—

発災時

○

避難所設置期

○

仮設住宅以降

○

### (1) 避難所の課題

- 東日本大震災の避難所では、高齢者や障がい者、乳児のいる母親など、配慮が必要な人々に対して、十分な配慮が困難だったことが課題として報告されています。今後は避難所開設時からこうした人々への配慮が重要となります。
- 民生委員は日頃からこうした住民と接しており、避難所の開設時から、こうした人々への配慮とともに、相談相手、また代弁者としての役割が期待されます。

### (2) 避難所での配慮

- 避難所での生活が一定期間続く状態は、そこに避難している人全員が何らかの支援を必要としている状態です。
- 民生委員はそのなかでも、支援の必要性が高い人に配慮し、その相談に応じるとともに、そうした人々を必要な支援につなぐ役割が期待されます。
- 発災の季節によっては健康面の配慮も必要となります。夏であれば食中毒、冬であればインフルエンザなどが懸念され、要援護者には特に配慮が必要となります。
- 避難所生活が長引く場合には、要援護者を必要な福祉サービスの機能を備えた「福祉避難所」に避難させるなどの調整を検討していく必要があります。
- また、女性のプライバシー保護等に配慮することも必要です。
- こうした支援にあたるうえでは、各避難所に民生委員が常駐することが理想ですが、委員も被災者であり、かつ限られた委員数では困難です。たとえば、毎日決まった時間に民生委員が窓口を設置してニーズ対応にあたるといった方法も考えられます。
- また、要援護者の存在を保健師等の医療関係者にあらかじめ伝えておくとともに、要援護者が体調を崩した場合にすぐに医療関係者につなぐことができるよう、民生委員として医療関係者の訪問日時等の動向を把握しておくことも考えられます。

### Topics 「避難所運営訓練」

- ✓ 避難所の運営には、「運営体制の確立」「避難者の受け入れ」「情報の取得・共有」「食料や物資の受け入れ」「避難者の健康管理」「衛生環境の維持」など、多岐にわたる対応が必要です。
- ✓ これまでの被災地では、避難所運営の事前の準備がないなか、多くの住民が避難所に避難し、民生委員が避難所開設を行ったという事例もありました。
- ✓ 災害発生時には混乱が想定されることから、避難所が円滑に開設・運営されるよう、事前に避難所の運営訓練を実施しておくことが必要です。
- ✓ なお、市町村のなかには、支援が必要な人が避難するスペース、授乳場所やおむつ交換場所、要配慮者用のトイレの場所、避難スペースを自治体・町内会など地域ごとに分けるなど、避難所の空間配置をあらかじめ決めておくことで、発災時にスムーズに避難できるよう工夫しているところもあります。
- ✓ 民生委員として、要援護者への支援という観点から、行政や避難所の運営責任者に、避難所の空間配置を事前に決めておくよう働きかけることも有意義と考えられます。
- ✓ また、避難所運営は行政の担当であることから、避難所運営を含めた避難訓練を平常時に行うよう、また、「避難所運営マニュアル」を作成するよう、行政に働きかけていきたいと思います。

### (3) 在宅避難者への支援

- 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でも、在宅や自家用車のなかなどで生活せざるを得ない要援護者も存在します。
- こうした在宅等の避難者（以下、在宅避難者と表記）のなかには、介護サービスや医療サービスが必要な人、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救援物資が在宅避難者には提供されなかったケースも報告されており、在宅避難者への支援は重要な課題といえます。
- 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ことではなく、安否確認とあわせてニーズ把握を行い、具体的支援につなげるという役割です。
- 具体的支援とは、行政や社協、ボランティア等による食料や生活物資の継続的な提供などです。

- そのほか、在宅避難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の実現するよう関係者に情報提供を行い、調整していくことも大切です。

#### Topics 「情報の漏れ」

- ✓ これまでの被災地において、ひとり暮らし高齢者など、支援が必要な人に必要な情報（福祉サービスや助成・融資制度の情報など）が行き届いていない状況が多くありました。
- ✓ 特に、避難所に避難せず、在宅避難をしている人には情報が行き届かないようです。
- ✓ 近年スマートフォンの普及により、そうした支援の情報がインターネット上に掲載されることが多くなりました。しかし、高齢者はインターネットやスマートフォンを使っていないことも多く、情報がきちんと伝わるよう、インターネット上だけではなく、紙ベースで情報提供してもらおうよう、行政に働きかけましょう。
- ✓ また、災害で車が使えなくなった場合、遠方にある支援の申請場所まで行けない人も多く、「移動手段」の提供についても、行政に働きかけましょう。

#### (4) 「ニーズ」の把握と「支援」へのつなぎ

- 大規模災害発生時には、全国から多数の医療・福祉関係者やボランティアなどが支援に訪れ、被災地では、そうした人々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」をつなぐ役割が要請されることがあります。
- たとえば、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ボランティアの派遣を行います。が、「住民のニーズ把握」と「ボランティア派遣」とをつなぐ役割が民生委員に期待されることがあります。
- 過去の被災地においては、民生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、災害ボランティアセンターにつないだことにより、円滑なボランティア派遣に成功した例もあります。
- また、見ず知らずのボランティアを自宅に招くのに不安を訴える住民が、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も報告されています。
- 今日、被災地においてボランティアの果たす役割は大きくなっており、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。

- しかし、自らも被災者であり、さまざまな業務を抱える民生委員は、必ずしもすべての要請に応じる必要はないと考えられ、各委員の余力のなかで、可能な範囲での協力を行っていくことが適当と考えられます。
- また、こうした県内外からの支援者、訪問者の対応については、平常時から行政、社協等の間で、その役割分担を協議しておくことが適当と考えられます。

↳ Topics「災害ボランティアセンター」70 ページ

## (5) 被災者の心に寄り添う

- 仮設住宅の完成などを受けて避難所が閉鎖されるものの、移動する先がない避難者（特に要援護者）を行政等につなぐとともに、そうした人々への精神的な支援も重要となります。
- 避難者の移行先の希望確認や支援は、行政が実施すべきものですが、混乱している状況でもあり、民生委員に支援が期待されることもあります。
- また、実際に被害にあった被災者の心の傷は容易に癒えるものではありません。
- 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年といった節目を迎えた時に、災害を思い出し、情緒が不安定になる住民も多くみられます。
- 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うことが大切です。
- こうした活動は民生委員だけが行うのではなく、社協の生活支援相談員や地域包括支援センターの職員、保健師等のチームで行うようにしましょう。

↳ Topics「生活支援相談員」71 ページ

## 第9条 孤立を防ぎ、地域の再構築を働きかける

平常時	—	発災時	—	避難所設置期	—	仮設住宅以降	○
-----	---	-----	---	--------	---	--------	---

### (1) 仮設住宅での孤立

- 避難所から仮設住宅に移動すると、プライバシーが確保される一方で、避難所でできた顔なじみのコミュニティから、新たなコミュニティでの生活へと環境が変化します。
- 近年、仮設住宅は一般の賃貸住宅を借り上げる場合も多く、その場合は、知らないコミュニティでの生活となるほか、まわりの居住者は被災者ではない場合もあります。
- また、仮設住宅への入居時までには、ボランティア等による支援が継続されますが、仮設住宅に入居すると、時間の経過とともに支援者の訪問も減少します。
- その結果、孤立化が進行するケースがみられます。
- 孤立化の防止に向けては、民生委員等の定期的な訪問や、地域の団体と協力して高齢者が屋外に出て体を動かす機会、住民同士の交流によるサロン活動等に取り組むことが考えられます。
- 特に、被災地では、中高年の男性単身者の孤立、引きこもりが目立っており、こうした人びとに対する訪問や行事参加のうながしを心がけることも大切です。
- ただし、そうした取り組みは、民生委員だけで実施するのではなく、社協の生活支援相談員、保健師や地域包括支援センターの職員といった専門職、さらには NPO 等の支援者と連携して行うことが必要です。

↳ Topics 「仮設住宅と災害公営住宅」 71 ページ

#### Topics 「仮設住宅での活動の留意点」

- ✓ 狭い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。
- ✓ 要介護高齢者や障がい者にとっては、仮設住宅は設備面の課題も多く、その対応や改善に向けて、行政等へのつなぎ役としての役割も民生委員に期待されます。
- ✓ 仮設住宅での生活では、近隣入居者とトラブルになるケースもあり、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が大切です。

- ✓ 災害によるストレスに加え、公園や校庭などに仮設住宅が建設されることによる遊び場や運動場の不足、スクールバス利用等による肥満傾向など、子どもたちの心身への影響が懸念されます。また、住環境の変化による学習時間の減少に伴う学習支援も課題となります。とくに低年齢等、自らを十分に表現する力をもたない子どもたちへの配慮が大切です。

## (2) 発災前のコミュニティの維持

- 住民が仮設住宅に分散避難している地域では、仮設住宅への入居が長期化すると、発災前のコミュニティの維持が困難になってきます。
- 発災前に同じ地域に住んでいる住民が、同じ仮設住宅に入居できればよいのですが、仮設住宅の建設地や建設数は、災害の規模等によって変わってくるため、入居先をあらかじめ想定することは困難といえます。
- 「応急借上げ住宅」（いわゆる、みなし仮設住宅）では、新しいコミュニティのなかで当面の生活を送ることになります。
- 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ません。
- 発災前のコミュニティにおける人間関係をできる限り維持し、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も、民児協として市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。

## (3) 新たなコミュニティの形成

- 仮設住宅での生活が長期化するなかでは、民生委員や生活支援相談員等が頻繁に訪問することも難しくなってきます。
- それだけに住民同士の支え合いが極めて重要となります。
- 仮設住宅が集中する地域においては、行事等を通じて新しいコミュニティの形成にも積極的に取り組んでいくことが必要と考えられます。
- また、住民による自治会の組織化などを促すことも必要です。

## (4) 仮設住宅における孤立を防ぐ

- 大規模な災害では、仮設住宅での生活期間が数年に及びます。その間、住宅の自力再

建が可能となった被災者は、徐々に仮設住宅から退去します。

- その結果、仮設住宅には、住宅の自力再建が困難な高齢者等が多く残る状況となり、孤立の進行にもつながります。
- また、住宅の自力再建が困難な被災者のなかには、「取り残され感」を抱く人々もいます。
- 民生委員をはじめ、生活支援相談員等には、そうした「取り残され感」を抱く被災者に寄り添い、心の奥にある思いや願いを汲み取りながらの支援が期待されます。
- また、仮設住宅から災害公営住宅への移行過程においては、仮設住宅の統廃合が想定され、新たに形成されたコミュニティが再び変化せざるを得なくなるほか、仮設住宅の統廃合に伴って移動しなければならない被災者の負担にも留意が必要です。

#### (5) 災害公営住宅での孤立

- 孤立化の懸念は災害公営住宅においても同様です。災害公営住宅では、プライバシー確保等の住環境が改善される一方、住民同士の会話が減少するなど、孤立化が進行する可能性があります。
- また、仮設住宅の場合と同じく、面識のない被災者が集まった場合には、新たなコミュニティの形成が必要です。
- 仮設住宅以上に隣近所にどんな人が住んでいるか分かりにくい災害公営住宅においては、特に高齢者等の孤立化が進行しやすく、それをいかに防止していくかの配慮が必要となります。
- 災害公営住宅は、入居後、一定の収入がある場合に家賃が割増しになったり、入居が制限される場合があり、その結果、高齢者のみ世帯、ひとり親世帯、生活保護受給世帯などの世帯が多く残る傾向にあります。
- それだけにコミュニティの形成が必要ですが、サロン等を実施してもなかなか参加を得られなかったり、住民の転入出が激しく、行政から情報提供を受けても、既に転居して住んでいない住民がいたり、住民票はあるものの実際には居住していない住民もおり、地域の世帯情報を把握することが困難な状況になる傾向があります。
- そこで、自治会の設立など、住民自身によるコミュニティの再構築が必要となります。行政や社協とも協働し、状況の把握をするとともに、孤立化を防止する取り組みを図りましょう。

- ただし、民児協だけで取り組むのではなく、行政、社協、関係機関と連携して取り組みを行っていくことが重要です。

#### Topics 「災害公営住宅で考えられる課題」

- ✓ 家賃の必要のない仮設住宅から家賃の必要な災害公営住宅に移ることが経済負担につながる場合や、家賃の減免措置終了後の経済的負担増への懸念など、経済的な負担感が大きくなる被災者に留意することが必要です。
- ✓ 災害公営住宅の建設立地によっては、買い物や通院に苦勞する高齢者が増加します。民生委員には、そうした現状を把握し、移動サービスを行政に働きかけるといった役割が期待されます。

## 第10条 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

平常時	—	発災時	—	避難所設置期	○	仮設住宅以降	○
-----	---	-----	---	--------	---	--------	---

### (1) 民児協の機能回復

- 大規模な災害では、通信手段の喪失等により、委員間、また民児協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。
- そうした場合、各委員にかかる心理的負担感は大きく、できる限り早期に各委員の安否確認を図り、組織的な活動の回復をめざすことが必要です。
- しかし、発災直後、市町村の行政や社協は、避難者対応等に忙殺されることが多く、また、多くの単位民児協では事務局体制が十分とはいえないため、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考えられます。
- 単位民児協の機能回復のためには、何より委員間の情報共有体制を確立することが重要です。そのため、平常時から情報共有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。
- また、発災からしばらくは定例会の再開が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きざまな課題を抱え込んで無理しないためにも、定例会という形はとれなくても、特定の場所で委員が定期的に顔を合わせ、情報交換できる機会を設けましょう。

### (2) 精神面の支援

- 避難所や仮設住宅で委員活動を行うなか、被災者の思いや体験を聞くことで、被災者と同じような PTSD 症状を示す「二次受傷」や「二次的外傷性ストレス」を負う可能性があります。
- また、避難所や仮設住宅での生活が長期化すると、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あります。
- そのため、民児協として、委員の精神的なダメージの予防や軽減、また活動が難しい状態となった場合（不適応状態）に備えて対策を講じておく必要があります。
- 民生委員自身が被災者である場合、このストレス反応が強くなる傾向があります。

- 民児協による取り組みとともに、委員同士の支え合いなどの、委員に対する精神面での支援がきわめて重要な課題となります。

#### Topics 「PTSD (Post Traumatic Stress Disorder)」

- ✓ 災害などの衝撃的な出来事によるストレスが、精神的なダメージとなり、時間がたってからも、その経験に対して強い恐怖感を感じる状態を PTSD といいます。
- ✓ 人は大きなストレスを受けた場合、急性ストレス反応を示しますが、1 か月程度で自然に回復していきます。しかし、PTSD は、その期間を超えても、心身にストレス反応が生じ続けます。
- ✓ こうした症状がある場合は、専門機関に相談することが必要です。

### (3) 1人で抱え込まないように

- 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、委員だけでなく、社協の生活支援相談員や保健師、地域包括支援センターの職員等のチームで訪問することも大事です。
- チームでの訪問が難しい場合は、複数名の委員で訪問するといった工夫も考えられます。
- 被災後、行政区や自治組織が確立していないなかで活動しなければならなくなった新任委員が孤立しないように支援することも必要となります
- これまでの被災地では、委員の精神面の負担の軽減・解消のため、精神保健福祉センター（精神医療センター）の精神科医と面談することにより、委員が自身のストレスを確認し、メンタルケアにつながっているという取り組みもありました。
- また、長期にわたる避難生活では、被災者を取り巻く状況は変化していきます。民児協においても定期的に委員に対する支援内容の再検討を行い、委員に過度な負担がかからないようにすることが必要です。

### (4) 地区割りや担当世帯の見直し

- 大規模な災害では、被災者は「応急建設住宅（建設仮設）」、「応急借上げ住宅」（いわゆる、みなし仮設住宅）、「災害公営住宅」などに分散することになります。そのため、被災前に担当していた地区の要援護者の安否確認や相談支援の訪問先が分散し、委員の心身の疲労や経済的な負担（ガソリン代等の交通費）が増大します。

- 被災前に担当地区に住んでいた要援護者が、違う地区に避難している場合は、民生委員の負担軽減のためにも、避難元・避難先の単位民児協が連携し、避難先の地区の民生委員へ支援を引き継ぐこと等も考えていく必要があります。
- しかし、支援を引き継ぐべきかどうかは、委員と要援護者の人間関係や被害の状況などによって異なるため、被災後にそれぞれの単位民児協において検討することが必要です。
- また、大規模な仮設住宅が建設された地域や、災害公営住宅が建設された地域などでは、世帯数の急増に伴う地区担当の委員の負担が大きくなることから、担当地域等の見直しも必要となってきます。その一方で、被災地域となったことで、担当世帯数が極端に減少する委員もいます。
- 発災前のコミュニティの住民との人間関係も大切ですが、増大する委員負担に対応し、新たな地区割り、各委員の担当地域の見直し、さらには災害公営住宅が建設された地域においては、委員の複数配置による負担軽減等の対応も必要となります。

#### (5) 委員同士の支え合い

- 単位民児協の区域内においても、被害が大きかった地域、被害の小さかった地域が混在します。被害が大きかった地域の担当委員の負担がどうしても大きくなるため、1人の委員に負担が集中することがないように、委員同士の支え合いが重要です。
- また、災害時には民生委員も被災者となります。それゆえ、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、他の委員の活動を批判したり、無理な活動を依頼したりすることがないように、平常時から単位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。
- ただし、被災地では、自身の自宅が大きな被害を受けているにも関わらず、ほかの委員が活動しているなか、自分だけが活動しないのは心苦しいと活動するという委員もいたとのことでした。
- 自らも被災するなか、委員活動をすることが一時的にでも精神的な落ち着きになることも考えられ、単位民児協会長にはそうした委員の活動のバランスに気を配ることも求められます。