

民生委員・児童委員による 災害時要援護者支援活動に関する指針づくり

～ 被災地ヒアリング結果を中心に ～

1. 民生委員制度の概要
2. 災害と民生委員
3. 被災地ヒアリングの概要
4. 被災地ヒアリングから見てきたこと
5. その他調査研究の所感

東京事務所

内田 誠一

1. 民生委員制度の概要

（１）民生委員制度の歴史

- 民生委員制度の出発点は、岡山県の「済世顧問制度」（大正6年（1917年））と、大阪府の「方面委員制度」（大正7年（1918年））。
- 平成19年（2007年）には、制度創設90周年記念大会開催。

（２）民生委員・児童委員とは “地域福祉の担い手”

- 民生委員は、厚生労働大臣から委嘱され、各地域において、住民からの相談に応じ、必要な援助を行う。また「児童委員」を兼ねる。
- 児童委員は、地域の子どもたちが元気に安心して暮らせるように、子どもたちを見守り、子育ての不安や妊娠中の心配ごとなどの相談・支援等を行う。

※一部の児童委員は児童に関することを専門的に担当する「主任児童委員」の指名を受けている。

- 民生委員・児童委員数（平成24年3月31日現在）

定数	233,526人（うち地区担当211,923人	主任児童委員21,603人）
委嘱数	229,510人（うち地区担当208,285人	主任児童委員21,225人）

（３）民生委員・児童委員活動 ～7つのはたらき

- ① 社会調査 : 担当区域内の住民の実態や福祉需要を日常的に把握する。
- ② 相談 : 地域住民の抱える問題を、相手の立場に立ち、親身になって相談にのる。
- ③ 情報提供 : 社会福祉の制度やサービスについて、その内容や情報を住民に的確に提供する。
- ④ 連絡通報 : 住民が個々の需要に応じた福祉サービスが受けられるよう、行政機関や施設等につなぐ。
- ⑤ 調整 : 住民の福祉需要に対応し、適切なサービス提供が図られるよう支援する。
- ⑥ 生活支援 : 住民の求める生活支援活動を自ら行い、支援体制をつくる。
- ⑦ 意見具申 : 活動を通じて得た問題点や改善点を、民児協を通して関係機関へ意見を提起する。

2. 災害と民生委員

（１）全国民生委員児童委員連合会（全民児連）の方針

【背景】

- 民生委員は、日頃の活動の中で、地域における要介護者や独居高齢者、障がい者、子育て世帯などの情報を収集・把握。見守り活動等を通じて、それらの地域住民との信頼関係を構築。
- それらの住民は、災害時に「要援護者」となる可能性の高い住民。

「要援護者とは、自然災害発生時に、何らかのハンディキャップを有するため、危険を察知できない、察知することが難しい、察知しても適切に判断できない、あるいは自力で避難することができない、または困難であることなどにより、（中略）地域の他の住民による支援が必要な方々」（全民児連）

【方針】

- 制度創設90周年記念事業として「民生委員・児童委員発 災害時一人も見逃さない運動」（平成18年～22年）を全国展開。
- 取り組みの主な内容は、災害時に被害を受けやすい「災害時要援護者」を平常時から把握し、適切な避難支援体制を整備しておくこと。
 - － 要援護者台帳（名簿）の整備・更新
 - － 災害福祉マップの作成・更新
 - － 関係機関・団体（行政、消防署、社協、自治会・町内会、消防団、自主防等）との情報交換、支援協力体制の構築

2. 災害と民生委員

(2) 国（内閣府）の方針

- ◆内閣府（災害時要援護者の避難対策に関する検討会）において災害時要援護者の避難支援などの検討を進め、平成17年に「**災害時要援護者の避難支援ガイドライン**」を作成。
- ◆平成18年に作成された改訂版が、現在における災害時要援護者の避難支援の基本的枠組み。

※内閣府は、昨年度から再びガイドラインの見直しを行っている。

※災害対策基本法の改正をはじめ、現在は関係省庁や関係機関の災害対応マニュアルやガイドラインの見直し、市町村における地域防災計画の見直しが一斉に行われているところ。

内閣府（防災担当）は、ガイドラインをもとに、市町村をはじめ関係機関への取り組み促進に努める。

➤ガイドラインにおける「災害時要援護者」の定義

- ー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一連の行動をとるのに支援を要する人々。
- ー具体的には、高齢者、障がい者、外国人、乳幼児、妊婦等（地域の実情に合わせて対象者の範囲を明確にすることが求められる。

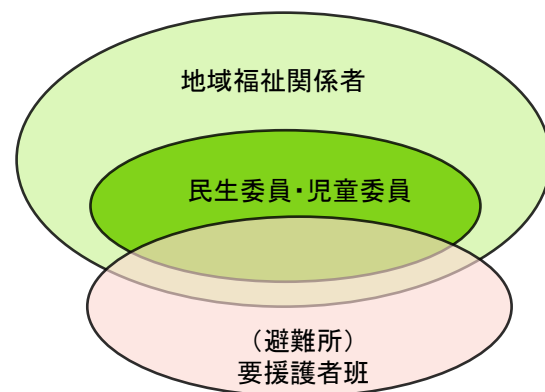
➤ガイドラインにおける民生委員の位置づけ・役割

〔平常時〕

- ー関係機関・団体と連携の上、要援護者情報の更新、避難訓練の参加、要援護者等への理解促進に努める。

〔災害時〕

- ー避難所における要援護者の支援組織である「要援護者班」の一員として、要援護者からの相談対応、ニーズの把握、避難状況の確認等に努める。



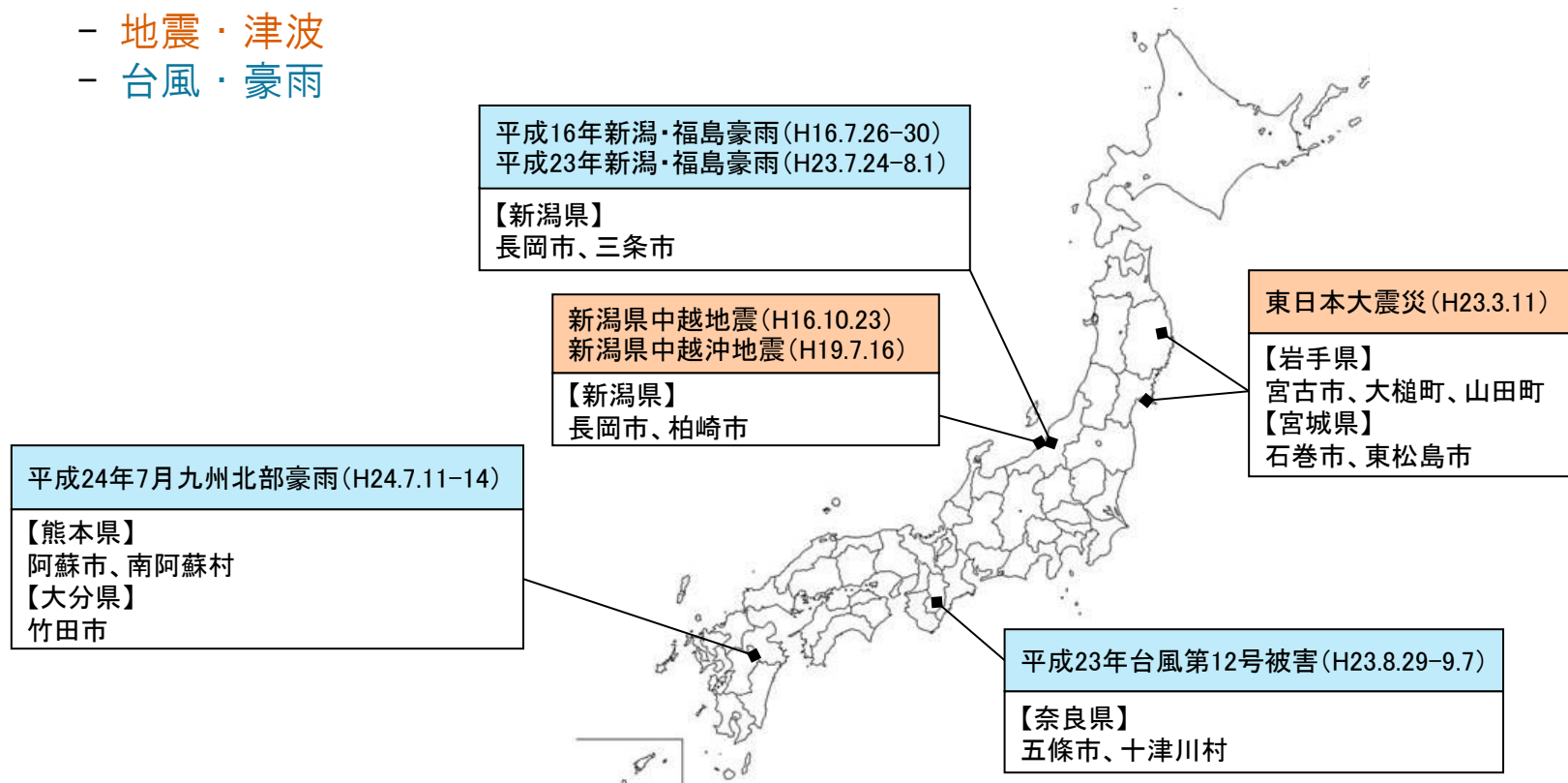
3. 被災地ヒアリングの概要

(1) 調査概要（委託元：全国社会福祉協議会）

- 平成23年（2011年）の東日本大震災では、高齢者等の安否確認や避難支援にあたっていた民生委員56人が犠牲。
- 民生委員による災害時要援護者支援活動のあり方を検討し、「指針」として提示するにあたって、近年の災害被災地を訪問し、当時の活動状況をヒアリング。

(2) 災害の種別と訪問地

- 地震・津波
- 台風・豪雨



4. 被災地ヒアリングから見えてきたこと

被災地の今 ①東日本大震災



山田町：一時的な簡易防潮堤（2012.9.1撮影）



山田町：終わりの見えない撤去作業（2012.9.1撮影）



山田町：役場周辺（2012.9.1撮影）



山田町：オーシャンビューの老人ホーム
（2012.9.1撮影）

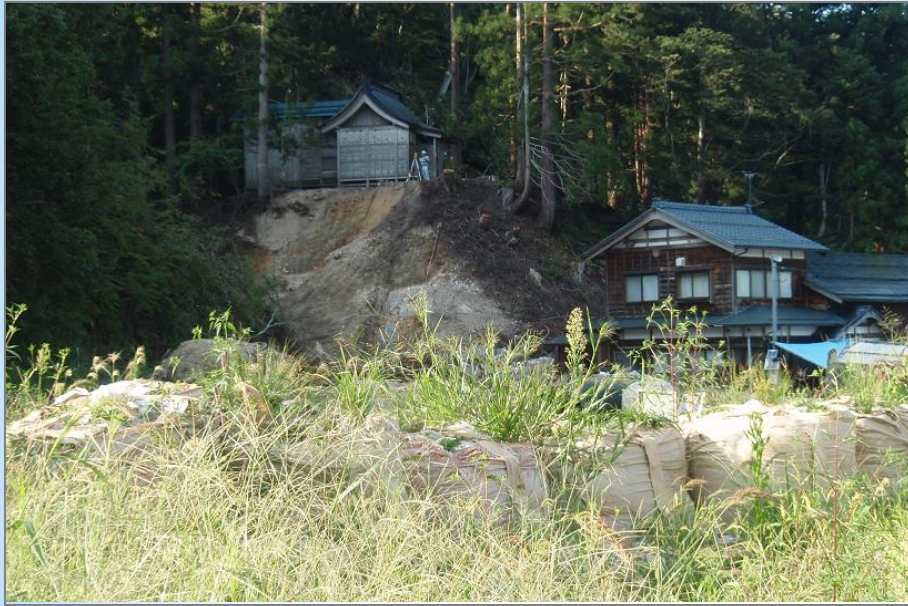


宮古市：津波跡と集会場（2012.9.1撮影）



4. 被災地ヒアリングから見えてきたこと

★被災地の今 ②新潟・福島豪雨



三条市：砂防えん堤工事現場（2012.9.10撮影）



三条市：決壊した堤防（2012.9.10撮影）

★被災地の今 ③九州北部豪雨



阿蘇市：
橋梁工事現場（2012.9.18撮影）

4. 被災地ヒアリングから見えてきたこと

★被災地の今 ④台風第12号被害



十津川村：至るところでみられる土砂崩れ現場（2012.9.20撮影）



五條市：土砂にのまれた水力発電施跡
（2012.9.21撮影）

十津川村：
土砂崩れで分断された道路
（2012.9.20撮影）



十津川村：熊野川氾濫写真（時系列）
（2012.9.20撮影）



4. 被災地ヒアリングから見えてきたこと

(1) 発災時の状況

- 発災時、何よりも優先すべきは**民生委員自身とその家族の命・安全の確保**。
…「津波てんでんこ」「率先避難」の考え方
- 平日の日中の発生など、**民生委員が担当地域を不在**にしていたケースも少なくない。
- 災害の種類によって、避難までの**リードタイムや発災時の対応に違い**（様々な想定が必要）。
- 山間部では土砂災害により、ライフラインや道路が分断されるため、**小地域単位で孤立化**、その中の**地域住民全員が支援の対象**に。
 - ・ 発災時には着の身着のまま避難したため、口伝で情報収集するしかなかった。足の不自由な要援護者を助けに戻った民生委員1人が亡くなったように、使命感の強い民生委員が犠牲になった。〔東日本大震災〕
 - ・ 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。その後の避難所でも、自分がどう生活していくかということに精一杯で、民生委員としての活動がほとんどできなかった。〔東日本大震災〕
 - ・ 声かけしてすぐ避難してくれる人はよいが、動かない人も大勢いた。その方々の多くが亡くなったが、民生委員としては避難しない人の対応に留まるわけにはいかない。〔東日本大震災〕
 - ・ 津波警報発令から津波到達まで30分。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。名簿に掲載された要援護者全員の確認はできなかった(21人くらいに声をかけた)。〔東日本大震災〕
 - ・ 「この人はまずい」と思う順に10人くらいに声をかけて回ったが、高齢者の多くは全く逃げる気配がなかった。自分は20分くらいで逃げる体勢に入ったが、途中で一度津波にのまれ、波で歩道橋に押し上げられて一命を得た。〔東日本大震災〕
 - ・ 民生委員と自主防災組織の日頃の防災への取り組みによって、災害が起きた時に連携して安否確認や避難誘導をする二重のチェック体制ができていた。〔東日本大震災〕
 - ・ 発災時、民生委員19人の半数が外出中で自宅にいなかった。災害時には、民生委員の半分くらいは自宅にいないと考えた方がよい。〔中越沖地震〕
 - ・ まず高齢者世帯、高齢者のみの世帯を訪問した。水があふれると自分一人では回りきれないので、水があふれたら地元の方の指示に従うよう伝え、地元の方々にも協力を依頼した。〔新潟・福島豪雨〕
 - ・ 村の主要道路が土砂災害により分断され、孤立した状態が続いた。〔台風第12号被害〕

いずれの災害でも、民生委員一人ができる活動範囲は限られるため、平常時から**地域全体の防災力を強化**することが必要。

- 平常時から行政や関係機関、地域住民との連携・協力の体制づくり
- 災害対応の役割分担の取り決め
- 住民情報の入手方法等のルールづくり 等

4. 被災地ヒアリングから見えてきたこと

(2) 発災時に活動するための平常時からの備え

- 災害時要援護者台帳と災害福祉マップの作成が進められており、行政や関係機関と共有している地域もあった。
- 通信手段が失われた中での民生委員同士の安否確認方法がない（口伝など）。
 - ・台帳は各民生委員が担当地区分のを保管しており、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、津波でも流されることはなかった。〔東日本大震災〕
 - ・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。震災前の台帳と死亡・転居者の情報をつき合せて、改めて安否確認用の名簿を作成して活動したので、1ヶ月くらいかかった。〔東日本大震災〕
 - ・特別な支援が必要な方は、福祉避難所やサービス事業所への避難が望ましいが、いずれの施設も収容能力を超えており、断られるケースが多かった。そこで、台帳に記載の緊急連絡先（近親者）に連絡して、引き取ってもらうようお願いした。〔東日本大震災〕
 - ・避難所の避難者名簿は、最初に行政から1回提供されたが、それ以後は個人情報保護の観点から、継続して提供されることはなかった。避難所を転々とする避難者も多く、ある程度全体像がつかめたのは、数ヶ月という単位である。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い。〔東日本大震災〕
 - ・停電、あるいは携帯電話が使えない状態が続く中で、民生委員同士の横の連携は困難であり、地区担当の民生委員個人の意志で動くことが基本となった。〔東日本大震災〕
 - ・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に情報が入ってくる。〔東日本大震災〕
 - ・行政が導入している地域支援システムで、要援護者（警察、社協、消防への情報提供に同意した人）の情報を管理していた。このシステム内の情報は、福祉事務所、総務課、消防署、社協がオンラインで共有しており、民生委員には収集した情報提供を行っていた。〔九州北部豪雨〕

行政や関係機関と協働で要援護者台帳や災害福祉マップを作成し、かつ発災後の要援護者の情報交換・共有方法を決めておくことが必要。

また、台帳やマップが喪失するリスクを考えると、保管場所の分散化、ICTを介した保存・活用方法も要検討。

4. 被災地ヒアリングから見えてきたこと

(3) 避難所等における活動

- 「避難所運営マニュアル」があった地域では、避難所における役割分担や部屋割りなどスムーズに運営。
- 住民からの様々なニーズへの対応に追われる民生委員は、本来の要援護者の生活支援の役割が果たせず。
- 行政やボランティアの目が届きにくい在宅避難者に対して、民生委員が情報収集して、必要であれば関係機関へ取り次ぎ。

- ・ 小学校の避難所運営の実施計画をもっていたため、イメージ通りの運営ができた。具体的には、重度障害者→保健室、軽度障害者→給食室、高齢者→校舎1階、乳幼児子育て中→学校長宿舎、保育園児→1階校舎というように、対象に応じて部屋割りをした。〔東日本大震災〕
- ・ 避難所では、一部段ボール等で区切って、民生委員が介護(おむつ替え等)をしていた。民生委員はあくまで取り次ぎ役のはずが、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。〔東日本大震災〕
- ・ 災害ボランティアセンター設置に伴い、手が空いている民生委員はボランティアに参加してほしいと依頼があり、支援物資の仕分け、泥出し、食事(炊出し)、トイレ掃除などを行った。〔新潟・福島豪雨〕

平常時から地域住民に対して、災害時の民生委員の役割や活動範囲の周知・理解の促進が必要。

- 仮設住宅移行後、民生委員は、孤立死防止のため見守り活動を強化、関係機関と連携しながら周辺住民を巻き込んだ新たなコミュニティづくりを実践。

- ・ 仮設住宅において孤独死(孤立死)が発生しないよう、見守り活動を重点的に強化しようという方針になった。しかし仮設住宅の数自体(1,753戸)が多いため、民生委員の負担が大きかった。〔東日本大震災〕
- ・ 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ない。そのため、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た。〔東日本大震災〕

大規模災害においては、仮設住宅での生活も長期化することが想定されるため、状況に応じて関係機関と連携しながら地域住民を巻き込んだコミュニティづくりが必要

4. 被災地ヒアリングから見えてきたこと

（４）民生委員に対するケアや相談受付等の支援

➤災害時の対応に責任や負い目を感じ悩んでいる民生委員、また地域住民からのクレームに悩んでいる民生委員の姿。

- ・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。〔東日本大震災〕
- ・ある女性から「民生委員は最後まで面倒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。」という話があった。なぜ民生委員が犠牲を払ってまで、ということを考えてもらいたい。〔東日本大震災〕
- ・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。〔台風第12号被害〕
- ・今回の災害を受けて、何人もの民生委員から、そこまで責任をもてない。もう辞めたい。という話を聞いている。地域住民に応援してもらわないと、民生委員の負担が大きくなる。〔九州北部豪雨〕

民生委員自身の抱える精神的負担を軽減するための民生委員に対するケアが必要。

5. その他調査研究の所感

①「土」の活用方法

「土砂崩れは260haに及び、約8,600万 m^3 の土砂が河川などに堆積。その影響で熊野川の河床は4～5m上昇した。二次災害を防ぐためにも、急ぎ河床に堆積した土砂を取り除くことが必要であるが、**撤去した土砂の持って行き場がない。**」（十津川村）



「東北沿岸部では、津波により崩壊した防潮堤を修復するための**盛土が足りない。**」（各報道機関）

※東北地方整備局と仙台市は、市沿岸部に整備する海岸堤防等に震災瓦礫を活用することを決定（2012.7）

ダム堆砂対策と防潮堤修復

②医療情報等携帯用ICタグ

東日本大震災では…

- 災害後、民生委員をはじめとした**安否確認**、あるいは警察・消防、自衛隊等による**行方不明者搜索が難航**。
- 医療機関に保管していた**紙カルテが津波により紛失**、病歴や服薬等の患者情報がないまま、適切な医療の提供や投薬、医師同士の引き継ぎに困難をきたした。

平時の医療介護連携や地域医療連携、及び災害時にも活用可能なICタグ等のツール

- 患者（要援護者）情報
- 位置情報
- 医療情報