

第2章 災害時および平時の防災活動における民生委員・児童委員の役割

第2章では、災害時および平時の防災活動で、民生委員・児童委員にはどのような役割があるのかを述べていきます。また民生委員・児童委員の活動事例を全国と兵庫県に分けて紹介します。

まず、【1】災害時および平時の防災活動における民生委員・児童委員の役割について述べていきます。

次に、【2】全国における民生委員・児童委員の活動実態例を取り上げます。

最後に、【3】兵庫県における民生委員・児童委員の活動実態例を取り上げます。

【1】災害時および平時の防災活動における民生委員・児童委員の役割

これについては、全国民生委員児童委員連合会による『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【第1版】』（2013（平成25）年4月）と『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【改訂第2版】』（平成25年11月＝文⑩）、そして国による改正災害対策基本法（2013（平成25）年6月）の3つの文書で詳しく示されていますので、これらの要点をひとつずつ見ていきます。なお、上記の『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』の第1版が改訂第2版として短期のうちに改訂されたのは、同年の6月に災害対策基本法が改正されたことで、その改正内容に合わせる必要性が生じたためです。

1. 『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【第1版】』

まず、災害時の防災活動における役割について、『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【第1版】』（2013（平成25）年4月：全国民生委員児童委員連合会）をみると、今後の災害時要援護者支援活動を考える際の基本的視点として以下のように10項目が示されています（文⑬：54-5）。尚、これは「災害に備える民生委員活動10か条」として民生委員・児童委員の携帯用ハンドブック（文⑳）にも紹介されています。

- 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
- ② 自らの安全と健康を守ることがなにより重要
- ③ 民児協だけでなく、地域ぐるみの活動として取り組む
- ④ 民生委員が担う役割について住民に周知する
- 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
- 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
- ⑦ 災害時要援護者台帳の作成、保管、活用方法について検討する
- ⑧ 行政等との情報提供、情報共有を重視する
- 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
- 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

①については、「民生委員である以上、がんばらなければならない」と自らや他の委員に無理を課さないことが大切であることが書かれています。

②については、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あることが書かれています。これは東日本大震災の避難時に、民生委員・児童委員が要援護者を「一人も見逃さない」という使命感から、多くの委員が犠牲になったことも教訓になっています。

③については、地域の要援護者の数が相当数であるため、住民を巻き込んだ地域ぐるみの活動としていく必要が書かれています。

④については、災害時にはさまざまな支援が求められますが、民生委員・児童委員の役割がどのようなものかをよく知らない住民から役割以上の負担を求められることから、民生委員・児童委員の役割をあらかじめ住民に知ってもらうことが望ましいことが書かれています。

⑤については、日々の民生委員・児童委員活動によって得られた情報をもとに要援護者を把握して災害時要援護者支援活動をするという活動の一体性が書かれています。

⑥については、災害対策にとって平常時の体制整備が重要であることが書かれています。

⑦については、要援護者台帳の作成、保管、活用方法について多くの関係者間で具体的な活用方法を定めておく必要性が書かれています。

⑧については、発災後の継続的な支援のために必要な情報の作成や共有の具体的な方法を行政と検討する重要性が書かれています。

⑨については、発災後に委員間の連絡、民児協組織の機能回復のために、平時にあらかじめ連絡方法や情報集約の方法を定めておくことの有効性が書かれています。

⑩については、「他の委員の行動について批判しない」、「一人で抱え込まず皆で相談する」など委員同士の支え合いや支援を民児協内で徹底することが書かれ、委員の活動環境を良好な状態に整えていくことの重要性が書かれています。

2. 改正災害対策基本法

2013（平成 25）年 6 月の**災害対策基本法の改正**は、「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適時適切な支援が行われることをめざした体制整備を進めることを目的としたもの」（文⑩）で、発災時に自力避難が困難な者について、市町村長にその名簿の作成を義務づけ、警察、消防、民生委員・児童委員、市町村社協、**自主防災組織**（※）等、幅広い地域関係者に名簿を提供し、避難支援の体制整備を図るというものです。（同）

この改正によって市町村における**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て市町村における具体的な取り組み方法を提示しました。今回の改正は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、⑤その他、の 5 つを柱

としたものです。

このうち、主な改正として②では、「市町村長は、高齢者、障害者等の災害時の避難に特に配慮を要する者について名簿を作成し、本人からの同意を得て消防、民生委員等の関係者にあらかじめ情報提供するものとする」こと、③では、被災者保護対策のため「災害による被害の程度等に応じた適切な支援の実施を図るため、市町村長が**罹災証明書**を遅滞なく交付しなければならないこととする」、「市町村長は、被災者に対する支援状況等の情報を一元的に集約した**被災者台帳**を作成することができるものとする」こと、④では、「住民の責務に生活必需物資の備蓄等を明記するとともに、市町村の居住者等から地区防災計画を提案できることとする」ことが盛り込まれました。

※自主防災組織とは：災害対策基本法に基づいて設置される住民自身の「自発的防災組織」であり、多くは町内会単位で結成されています。現在、全国で約 15 万の自主防災組織が設置されていて、総世帯数に対するカバー率は約 75%を数えています。自主防災組織は、防災訓練をはじめ、地域の危険か所の把握、災害時要援護者対策、発災時の初期消火や住民の避難支援等を担うこととされており、今後、地域の防災力を高めるためにも、その結成を進め、活発な活動が行われるよう期待されています。(文⑳：7)

尚、この前年の 2012（平成 24）年 6 月に改正された際には、「多様な主体の参画による地域の防災力の向上」として「自主防災組織を構成する者又は学識経験のある者のうちから当該都道府県の知事が任命する者」という条項が新設されました（災害対策基本法の一部を改正する法律（平成 24 年法律第 41 号））。この条項に対して各都道府県知事宛に局長名で出された施行通知によると、「東日本大震災において、避難所の運営に当たり女性、高齢者等の視点が必ずしも十分ではなかったとの指摘があったことから、平成 23 年 12 月に修正された防災基本計画においては、『地域における生活者の多様な視点を反映した防災対策の充実により地域の防災力向上を図る』ことが盛り込まれた」ことが説明されています。さらに、課長名で出された施行通知でも、都道府県防災会議の委員として「男女共同参画の推進及び高齢者や障害者などの多様な主体の参画を促進すること」、「広く自主防災組織の代表者等や大学教授等の研究者のほか、ボランティアなどの NPO や、女性・高齢者・障害者団体等の代表者を想定している」と説明しています（内閣府資料＝文㉘、㉙参照）。

3. 『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【改訂第 2 版】』

災害対策基本法の改正から半年後の 2013（平成 25）年 11 月に全国民生委員児童委員連合会によって『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【改訂第 2 版】』（＝文㉚）が発行されました。これは上記のように同年 6 月に災害対策基本法が改正されたことを受け、災害対策基本法改正と民生委員・児童委員活動との関係や民生委員・児童委員としての災害時要援護者支援活動の考え方について加筆が行われたものです。発災後の長期にわたる避難生活における要援護者への支援の確保について、要援護者の自助努力や地域住民の互助活動の促進などが強調されています。

(1) 第1部

第1部では民生委員・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が示されています。内容は「東日本大震災等から明らかになった課題」、「災害対策基本法改正による災害時要支援者支援の強化」、「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」に分けて説明されています。ひとつずつ見ていきます。

《東日本大震災等から明らかになった課題》

東日本大震災等から明らかになった課題として、なにより民生委員・児童委員の安全確保の重要性を挙げ、また大規模災害で民児協機能が停止した場合の委員活動のあり方も課題として示されました。さらに民生委員・児童委員に対する精神面での支援の必要性が明らかになりました。また台風・豪雨災害等、近年の災害被災地の訪問調査から明らかになった課題として、発災時には民生委員・児童委員が行う活動がきわめて限定的であり関係機関や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ということがあります。

《災害対策基本法改正による災害時要支援者支援の強化》

災害対策基本法の改正によって大規模かつ広域な災害に対する即応力の強化、住民等の円滑かつ安全な避難の確保、被災者保護対策の改善、平素からの防災への取り組みの強化などの内容が盛り込まれました。上記のうち、住民の避難に際しては、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、本人同意を前提に消防関係者や民生委員・児童委員、市町村社協等を「**避難支援等関係者**」として名簿を提供し、避難行動要支援者の避難行動や安否確認への協力を求め地域での体制強化を図るべきとしています。

災害対策基本法の改正で民生委員・児童委員としての協力要請の際に留意すべきことには避難支援等関係者は民生委員・児童委員だけではないことから民生委員・児童委員だからといって無理に多くを引き受けなくてもよいこと、直接的な避難支援を担うことを求めていること、自分自身の家族の安全確保が大前提であること、避難支援においては要支援者本人の自助努力が大切なこと、住民の主体的な活動によって地域の防災力を高めることが大切で民生委員・児童委員はその取り組みを支援することが望ましいなど、民生委員・児童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ないことが明示されています。

※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避難行動要支援者と呼びます。具体的な範囲は市町村が独自に定めています。避難行動要支援者は**災害時要援護者（※※）**に含まれます。

※※災害時要援護者とは：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指します。一般的に高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊産婦があげられています。（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」）

〈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〉

今後の災害時要支援者支援活動の考え方として、前述したように『災害時に一人も見逃さない運動』の主旨の誤解によって民生委員・児童委員が命を落とした教訓から『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』という本来の主旨の徹底を図ることが示されています。それにはまず、災害発生時には民生委員・児童委員自身及び家族の安全が確保できるよう備えることが最優先であると記されています。

（2）第2部

第2部では、発災前後の時間経過に即した活動の考え方を「平常時」、「発災時」、「避難所設置期」、「仮設住宅移行後」に区分して紹介しています。ひとつずつ見ていきます。

〈平常時における活動〉

災害時に要援護者支援を適切に進めるためには、発災に備えた平常時の活動が重要になります。平常時の取り組みがいざというときに力を発揮します。民生委員・児童委員や民児協として、①地域における災害時要援護者の支援ネットワーク構築と協働の促進、②災害時要援護者の把握と関係者との分担による支援体制づくり、③災害時要援護者の自助努力の支援、④地域の防災力向上への協力、⑤災害に備えた民児協組織内での体制整備といった取り組みが考えられます。

災害対策基本法改正等により、地域の多様な関係者の連携・協働によって支援体制を構築し、無理のない役割分担や実効性のある避難支援体制を築き、支援が必要な住民が支援の網の目からもれることがないように平時から**災害福祉マップ（※）**へ有効な情報を書き込んでいく必要があります。避難支援者であっても自分自身の安全確保を第一とすること、**要援護者台帳**の適切な取り扱いのほか、家の中の安全確保や飲料水・食料等の確保、非常持ち出し品の用意、近隣住民との関係づくりなど、災害時要援護者の平時の自助努力への支援も重要です。さらに防災訓練への参加によって地域の防災力向上への協力、災害の発生に備えた民児協組織内での体制整備に留意したうえで、ポイントを端的にまとめた標語などの形で関係者に周知することも効果的とされています。

※災害福祉マップとは：災害時要援護者の所在地等を地図に落とし込んだものです。ひとり暮らし高齢者世帯、高齢者のみ世帯、障がい者世帯等をその類型に応じて色分けして表示することが考えられます。指定避難所や防災倉庫、公衆電話の設置場所、崖や斜面等の危険か所、沿岸部では海面からの高さ、ガソリンスタンドやコンビニエンスストアの所在地等を記しておくことも効果的です。(文⑳：12)

《発災時の対応》

発災時には自身と家族の安全確保の優先、各委員の安否情報の集約、民生委員・児童委員は安否確認を基本とし避難支援は近隣住民等に委ねること、安否確認に優先順位をつけること、支援度の高い人々への配慮などに留意することが記されています。発災後、各委員は携帯電話や電子メール、また**災害用伝言ダイヤル(171)**の活用等を含め、あらかじめ定めた方法で自らの状況や行動を単位民児協会長等に提供します。単位民児協としてあらかじめ複数の方法を定めておくことも必要であることが記されています。また、災害種類別の留意点として、津波注意情報や津波警報が出された場合には「**率先避難**」(※)に徹する、台風や豪雨災害では被害発生前までの早期の避難行動に努める、噴火警報が発表された場合には要援護者の早期の避難が求められるなどが記されています。

※率先避難とは：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、それにより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。(文㉑：14)

《避難所設置期の対応》

この時期の民生委員・児童委員の活動については、①民児協組織の機能回復、②要援護者の安否確認活動の継続、③避難所運営への協力および要援護度の高い避難者のニーズ対応、④在宅での生活を続ける要援護者への支援、⑤多様な関係者との連携による支援活動、復旧活動への協力の5分野が考えられることが記されています。

これらを状況に応じて優先順位をつけて対応することが重要です。また平常時からの民児協内部での役割分担、多様な機関との役割分担・連携・協働がいざという時の効果的な活動につながる事が明らかになっており、平常時からの活動とのつながりが大切であることも記されています。またそれぞれの委員がおかれた状況を尊重し、無理な活動を依頼したり、他の委員の活動を批判したりすることがないようにすることの大切さにも触れています。在宅避難者に対しては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を担うことが考えられます。さらに市区町村(社協)に設置される「**災害ボランティアセンター**」では住民のニーズ把握と実際のボランティア派遣との間のつなぎ役としての役割が期待されています。

《仮設住宅移行後の対応》

阪神・淡路大震災、新潟県中越地震等の大規模災害においては、仮設住宅の入居期間は5

年に及ぶこともあり、災害の規模によっては、非常に長期の避難生活が続く、孤立や体調の悪化をはじめ住民に多くの課題が顕在化することになるため、民生委員・児童委員活動では、①仮設住宅入居後の継続的な安否確認や必要な支援の確保、②発災前のコミュニティの維持や新たなコミュニティ形成による孤立の防止、③生活の自力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ことが期待されることが記されています。そして仮設住宅入居後に支援が減少することでの**孤立化**に対処するため定期的な訪問を行うこと、住民の不満や不安が高じ、それが民生委員・児童委員に向けられる場合も多いため、民生委員・児童委員自身のメンタルヘルスについても注意すること、行事等を通じての新しいコミュニティ形成をサポートしていくこと、自力での生活再建が困難な被災者のなかには「取り残され感」を抱く人々も増加するため、そのような被災者への支援などが期待されていると記されています。

【2】全国における民生委員・児童委員の活動実態例

1. 東日本大震災時の活動例（文献から）

2011（平成23）年3月11日午後2時46分に起こった東北地方太平洋沖地震およびそれに伴って発生した津波は、死者・行方不明22,000余名、負傷者6,200余名を出し、インフラ施設、ライフラインにも甚大な被害をもたらしました。

以下は、災害時の民生委員・児童委員の活動をまとめた『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）』（2012（平成24）年3月 全国社会福祉協議会、全国民生委員児童委員連合会）から抜粋した東日本大震災後の各段階の民生委員・児童委員、民児協の活動概要です（文⑩：63）。発災時から復興期までの民生委員・児童委員の取り組みがいかに大きな役割を果たしたかがよくわかります。

1-1 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をしたり、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、遺体確認への立ち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。

1-2 発災後から2011（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も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ったりした。
- ・各市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。

1-3 復興期（2011（平成23）年夏頃～2012（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、集まる場所の提供を行ったり、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もない、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。

民生委員・児童委員の活動実践記録に対する宮城県の検討会議委員である熊坂聡氏（宮城学院女子大学教授）は「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。」と総括しています（文⑩：79）。

2. 様々な災害時における活動例

ここでは様々な災害時における活動例を全国社会福祉協議会民生部部長 池上実氏へのインタビュー（記録②）から紹介します。

（1）様々な役割

「一つには、周囲への遠慮などから、医療情報（持病、常用薬、通院先）等をうまく伝えられない人のための代弁者として、医療関係者へ本人に代わって伝えるという**アドボカシー（擁護、代弁）の役割**があります。特に外見からはわからない内部障がい者、たとえば人工透析をしている人や難病の人、また心臓病等の持病のある人、アレルギーを有する子どもなどの要支援者に対しては、避難所等でも配慮が求められ、状況に応じて民生委員が避難所の責任者や医療チームへ本人に代わって必要な情報提供を行うといった**代弁者**となるという重要な役割もあります。

東日本大震災では、地域をよく知る民生委員が医療支援チームを在宅避難者のところへ案内する活動も行われました。また、ボランティアとの関わりにおいても、民生委員が間に入ってつなぐことで住民が安心できた地域もあります。民生委員が**つなぎ役としての役割**を果たし、地域のどこにニーズがあるのかをボランティアセンターに伝えて、民生委員がボランティアを地域に連れていったのです。見知らぬ人間を家に入れることに不安があるという住民も少なくありません。そうした際、民生委員がつなぎ役となることで災害ボランティアとボランティアニーズのある住民とのマッチングにも貢献できるのです。

大規模災害時の民生委員・児童委員の活動は、阪神・淡路大震災、能登半島地震や新潟県中越地震、東日本大震災と経験を重ねる中で、より良い方向へと模索が続けられています。阪神・淡路大震災の時は、民生委員・児童委員による発災時の活動はまだ体系化されていなかったのですが、地域の状況に応じて、それぞれの委員の判断で可能な活動が行われました。それが能登半島地震や新潟県中越地震等の経験を経て、発災前後の要支援者の安否確認、発災直後の対応、避難所での協力、仮設住宅での支援など、時間経過に伴い変化する住民の**ニーズ整理とともに、その対応も体系化、整理**されていきました。」（記録②）

(2) 平常時の防災活動

「平常時の防災・減災活動の例として、緊急時の家族・親族の連絡先、また持病や常用薬、かかりつけ医といった**緊急情報シート（「安心カード」等、名称は地域でさまざま）をプラスチックの筒の中に入れて冷蔵庫の中に保管する**という取り組み（※）があります。そして、そうしたカードが保管されているという情報を、消防を含めて地域の共通認識にしている自治体も多くみられます。

また、兵庫県の明石市では、全国民生委員児童委員連合会からの助成事業も利用して、車椅子で生活する人や視聴覚障がい者のように自ら声を上げて助けを求めることが困難な障がい者のために、「**HELP**」と印刷された**タオルを配る**という取り組み（※※）が行われました。障がい者が災害時にタオルを掲げることで、周囲の人に助けを求めることができるというものです。

また、静岡県で始まった取り組みとして**HUG（避難所運営ゲーム、その頭文字がHUG）**があります。これはロールプレイングゲームで、たとえば「30代、知的障がいのある男性」など、さまざまな態様の避難者を想定したカードを用意しておき、ランダムにカードを引き、そこに示された態様の人が避難所を訪れた際にどう対応するか、シミュレーションを繰り返すものです。障がいのある人、お年寄り、元気な人など、避難所となっている学校等で、どのスペースでどのような人を受け入れ、どう対応するのかを検討します。

さらに、東日本大震災でも課題となった、女性のための下着の洗濯や物干し、さらには授乳スペースなど、プライバシーにも配慮した避難所内のスペース配置、車いすでも利用可能なトイレ等の設備の確保、そして食事の準備等の避難所運営のあり方などについてシミュレーションを重ねる自治体も増えています。東日本大震災の被災地である仙台市のある区では、日頃から社協、自主防災組織、民生委員などが連携して様々な想定問答を繰り返していたことにより、対応力が強かったということが報告されています。」（記録②）

※救急安心キット：もしものときに備え、緊急連絡先や持病、常用薬などを専用の用紙に記入してプラスチックの筒に入れ、冷蔵庫などで保管してもらうためのもの（全国民生委員児童委員連合会 HP 参照）

※※明石市民児協の取り組み（新聞記事から）：「災害発生時に自力避難が難しい人（災害時要援護者）の不安を和らげ、防災意識を高めてもらおうと、明石市民生委員児童委員協議会が独自のタオルと個別の避難地図を作り、配布している。

タオルには「**HELP**」などの文字が入り、助けが必要なことが一目で分かる。地図には、対象者の自宅から指定避難所への経路や避難時の注意点が記されている。民生委員は災害時に要援護者の安否確認を担うが、迅速な避難には地域の支え合いが欠かせないとして、同協議会障害福祉専門部会（前田享子部会長）がタオルと地図の作製に取り組んだ。初めての試みで、市の災害時要援護者台帳に登録されている障害者約 1250 人に配っている。タオルは首にかけると、正面に「支援をお願いします」の文字、後ろ側には「**HELP**」の文字が見えるデザイン。

地図は民生委員が担当区域の対象者宅を訪ね、本人や家族とともに作製。自宅と指定避難所の位置を示した白地図の上に、通行を妨げる恐れのある地点などを書き込み、安全性の高いルートをカラーで記入した。裏面では、薬や装具、かかりつけの病院名が分かるメモ、障害者手帳の写しを備えておくことなどを呼び掛けた。(後略)」(2014年4月8日神戸新聞朝刊)

【3】兵庫県における民生委員・児童委員の活動実態例

ここでは兵庫県における民生委員・児童委員の活動実態例を大災害に対処した事例として、阪神・淡路大震災および旧豊岡市の水害の2つの災害事例から紹介します。

はじめに、阪神・淡路大震災時の活動として、兵庫県民生委員児童委員連合会発行の『激震—その時私たちは—〈阪神・淡路大震災活動事例集〉』(=文⑧)の内容と、民生委員制度80周年記念誌として発行された神戸市民生委員児童委員協議会発行の『笑顔あふれる街づくり神戸—震災を乗り越えて—[民生委員児童委員の活躍記]』(=文⑨)の内容の中からいくつかの事例を取り上げます。

次に旧豊岡市の水害時の活動として、豊岡市民生委員児童委員協議会発行の『台風23号平成16年10月20日 民生委員児童委員の活動』(=文⑭)の内容からいくつかの事例を取り上げます。

1. 阪神・淡路大震災時における活動

1995(平成7)年1月17日、午前5時46分、阪神・淡路地域を未曾有の大地震が襲いました。死者6,400余名、負傷者43,700余名、行政の中核機能のほか、インフラ施設・ライフライン施設などの機能が著しく損壊しました。

以下の(1)と(2)では震災の翌年に発行された、兵庫県民児連による『激震—その時私たちは—〈阪神・淡路大震災活動事例集〉』(=文⑧)、(3)では神戸市民生委員児童委員協議会による『笑顔あふれる街づくり神戸—震災を乗り越えて—[民生委員児童委員の活躍記]』(=文⑨)から、それぞれ震災時の民生委員・児童委員の活動をまとめました。

これらの活動事例や手記をみると一人暮らし高齢者の安否確認、避難所での食事支援、炊き出し、仮設住宅入居者への支援、行政への陳情、必要手続きの支援などが状況や時間経過に従ってきめ細かく継続的に行われた様子が記述されています。

(1) 各地区における委員の特色ある活動

兵庫県民児連による『激震—その時私たちは—〈阪神・淡路大震災活動事例集〉』(=文⑧:96-9)に震災当時の各地区の民生委員・児童委員の特色ある活動がまとめられています。それらを内容別に整理してみますと、以下のように、「実態調査」、「仮設住宅入居者へのサービス」、「一人暮らし高齢者への支援」、「奉仕活動」、「被災転入者への支援」、「被災

者受け入れ家庭への援助」、「各種サービス提供」などにわたっています（下表）。

実態調査	<ul style="list-style-type: none"> ・被災者状況把握のための調査（姫路市） ・独居老人の調査（尼崎市） ・避難転入者の状況調査（西播地区） ・一人暮らし高齢者の移動・健康・生活調査（明石市）
仮設住宅入居者へのサービス	<ul style="list-style-type: none"> ・公営住宅、仮設住宅入居被災者への支援（姫路市） ・もちつき大会の開催（明石市） ・茶話会の開催（西宮市） ・定期的な訪問、相談（東播地区） ・移動心配ごと相談（川西市）
一人暮らし高齢者への支援	<ul style="list-style-type: none"> ・「あんしんカード」、「あんしんマップ」の作成・配布（宝塚市） ・葬儀の手配（尼崎市） ・家庭訪問（氷上地区） ・簡単な住宅修理（淡路地区） ・生活用水の搬送（明石市）
奉仕活動	<ul style="list-style-type: none"> ・義援金支給事務（宝塚市） ・物資の整理作業（北播地区） ・チャリティーバザー（北但地区） ・個人としてのボランティア参加（多紀地区） ・小学生の慰問文をお年寄りに配布（明石市）
被災転入者への支援	<ul style="list-style-type: none"> ・見舞金の支給、訪問活動（西播地区）
被災者受け入れ家庭への援助	<ul style="list-style-type: none"> ・家庭訪問、物資援助（北播地区）
各種サービス提供	<ul style="list-style-type: none"> ・温泉入浴サービス（西宮市） ・給水活動（西宮市） ・ラジオ体操（尼崎市）

神戸市でも、民生委員・民生委員による要援護者の安否確認をはじめ、自衛隊や消防隊の救助活動への協力、避難所運営や救援物資の配送、炊き出しの実施、行政による要援護者実態調査への協力、仮設住宅や復興住宅における見守り活動などがボランティアや地域団体、社協、行政と連携しながら行われました。

（２）民生委員・児童委員の活動（兵庫県）

『激震—その時私たちは—〈阪神・淡路大震災活動事例集〉』（＝文⑧）から民生委員・児童委員の活動例のいくつかを取り上げてみます。（（２）－２～４は一部を取り出し簡略化

しています。タイトルも原文と変更しているものがあります)

(2) - 1 芦屋市の事例「震災と民生委員・児童委員活動」(芦屋市民生委員・児童委員 K 氏)

平成 7 年 1 月 1 日現在の芦屋市人口は 8 万 7 千人でした。しかし、1 月 17 日阪神・淡路大震災では、422 人の死者、重傷 390 人、建物全壊 31%、被害なし 13%という阪神間第一位の被害率になった芦屋市にも同じように 1 年の月日が過ぎていきました。

(支援活動)

2 月 3 日に水が、3 月 10 日にガスが出ました。その間、民生委員・児童委員は安否確認をしながら避難所では炊き出し、公園では仮設風呂の運営、在宅の障害者、高齢者宅への物資配布等を地域のボランティアと一緒に支援活動をするとともに、民生委員・児童委員として義援金配布に関しての証明事項が急に増加し、住民票のない人の在宅証明の難しさを知りました。

定例会を開く場所がないため、手づくりの「民協だより」を発行し、民生委員・児童委員間の連絡事項、互いの消息、役割分担、約束ごとを確認しあいました。2 月 6 日にはじめて総務会、4 月 6 日にやっと定例会を開くことができ、まず亡くなった民生委員・児童委員さんのご冥福を祈りました。

(仮設住宅における心配ごと相談と生活相談窓口開設)

期間=4 月 24 日~8 月 10 日、時間=午前 10 時~午後 3 時まで毎日、場所=市民サービスコーナー
民生委員・児童委員が話し相手になることで気持ちが平安になって下さればとの願いがありました。相談窓口を接点にして各行政機関へのパイプ役になり、支援活動の広がりもできました。いかに震災後、市民が正しい情報を望んでいたか、また、罹災証明、義援金、仮設住宅入居手続き等の証明が広報紙だけでは高齢者にとって理解が難しかったようです。

(地域団体との連携支援と今後の課題)

芦屋市では昭和 53 年から小学校の施設開放を利用し、地域の連帯性、活性化を目標にコミュニティスクール活動が盛んです。ここには若いエネルギーが集まっています。

震災後の民生委員・児童委員活動は、この積み重ねた「地域の絆」がどれほど大きな支えとなり、有効に機能したことか、近隣愛に感謝しています。「みんな、とつてもやさしかった」この貴重な実感をふまえて、今後の地域福祉を考えるなら、この小学校単位の活動が人にやさしい交流の場と思えます。

質・量とも、より充実した福祉のネットワークづくりを願うなら、もはや民生委員・児童委員一人の個人プレーではなく、校区内の自治組織をからめてのチームプレーへと広げて育てていきたいものです。震災後、地域における民生委員・児童委員の責務を特に感じるのです。

(2) - 2 西宮市の事例「安否の確認、虚弱高齢者・学校避難者の世話」

地震後、委員として、本能的に日頃見守り活動をしている一人暮らし老人や寝たきり老人等が頭の中をよぎり安否確認に走った。巡回しているうちに戦前戦後の木造家屋やアパート等に相当被害があることがわかった。夜明けを待って町内の役員と一緒に危険個所の通行禁止ロープを張ったり、ダンボール紙に瓦の落下危険表示をして回ったり、水道が出ないために出水場所の調査や地域住民への周

知等無我夢中だった。

2、3日経過して校区内各委員から担当地域内の被害状況や安否確認結果の報告を受けた。行政は被災者等の対応で相当混乱しており、在宅での虚弱高齢者に対しての施策は何もなく、委員達で支援していくしかないと話合った。町内の集会所を拠点として婦人会等の協力も得て炊き出しを実施し、これらを宅配しながら見守っていくことにした。これは水道施設や都市ガスの復旧完了までの約60日間続いた。

中学校近くの委員から多大な被害を受けた地域住民が避難所指定場所の小、中学校に続々と避難され、小学校150名、中学校400名程で、校長先生をはじめ全教職員が不眠不休で対応されているが大変だとの連絡があった。小中学校の校長、教頭先生にお手伝いを申し出たところ、避難住民の方々への食事の世話と給水作業をリクエストされたので、緊急に小学校区内関係者に集まってもらって動員をお願いした。委員、協力員、福祉協力員のほか、一般の人も含めて80名の方が申し出てくれた。昼夜輪番表を作成し、他市からのボランティアも一緒に活動した。約45日間のボランティア活動だったが、これにより小中学校の先生方が児童生徒中心に力を注いだのではないかと。

(2) - 3 宝塚市の事例「炊き出し」

震災後、「少しでも温かいものを」と委員が近隣の人や全国から集まったボランティアに呼び掛けて「どのようなことができるか」考えた。まな板・ポット・包丁等を各自の家から持ち寄り、校庭での炊き出し所づくりを開始した。

地域の小学校の避難者数は約30人、体育館や学校の廊下などどこも満杯の状態、鍋や釜などのくらの量が必要かわからなかったが、神社や教会、近隣の商店等からブリキの空缶や燃料にする廃材などが集まり、学校の先生方もテントを張ってくれ、準備ができた。4時間ばかりの間に全てが整い、炊き出しが始まった。「カップ麺がこんなに美味しいとは思わなかった」と涙する人もいた。

資金の調達も考え、市内のスーパーから野菜を毎日寄付してもらった。蛋白源もスーパーや生協から協力していただいた。震災直後から始まった避難所の炊き出しは、その後も協力者が増え続け、自発的にたくさんの方々が集まってくれた。昼食、平日、土日のグループに分け、委員を各グループに貼り付け、それぞれのグループで救援物資等を上手に利用して日替わりメニューに工夫をこらし、どんどん新しい献立が生まれていった。

校区内の学生ボランティアたちが廃材の整理をしてくれたため、燃料の薪にも不自由なく炊き出しが続けられた。先の見通しが立たないため、自分で考えることを拒否するような言動の多かった一人暮らしのお年寄りとも少しずつ話し合えるようになった。

(2) - 4 北沢町の事例「災害時の民生委員とさまざまな人々の活動」

地震のあまりの物凄さに平常心を失ったが、担当地区をバイクに乗って主な道を巡回した。民児協の組織は町合併前の旧6町村の各地区に地区代表という世話係をおいている。町では老人の連絡網を消防団にも渡してある。地震時は委員が持っている名簿は家が倒壊して持ち出すことが出来ない。老人の家に消防の方たちが一番先に駆けつけてくれた。地区代表のTさんが町の人を連れ老人宅を訪れ、

屋根に上った消防士に、寝ている部屋を正しく知らせてくれた。委員と町の人と消防との関係プレーで救出作業に大きな効果があった。

行政からは避難所に集まる人数の確認を頼まれたが、町民たちは避難所になかなか来てくれない。知人や友人の関係で常によく動くため班編成もむずかしかった。高齢者や在宅で寝ていた人の行き先にも困った。施設も満員なので会議室や団欒室、廊下にまで預かってもらった。学校や公民館では先に入っている元気な人と病人や弱いお年寄りと変わってくださいと頼むのも委員や町内会長の仕事の一つだった。避難所で一番大変だったのはひっきりなしにかかってくる電話のとりつぎだった。M地区では6名の委員が昼夜2名ずつ交替で仮設住宅が出来るまで50日間常駐して、班編成、避難所の整備、清掃の指導から病人の世話まで生活のすべての指導に当たってもらった。

仮設住宅では一人暮らし老人は二人で一戸とし、万一の病気や事件事故に備えた。行政は「くじを引いてもらい早く入居させたい」という意見だったが、農家と漁業に携わる人とは生活の様式が違うため海岸に近い所には漁業の人たちをかため、丘の方には農家の人を集め、海辺の便利の良い所にお年寄りを二人一組で配置した。そのあとで大家族と小家族のことを考えていった。仮設訪問活動は多くすればよいというものではなく、人によっては嫌がられることもある。

地震後、町に行政無線を設置し、スコップやバーベル等も備えた。しかし一番頼りになるのは隣近所の人たちだと思う。もう一つはボランティアの働きである。静岡出身のM氏がニュージーランドからやって来てボランティア本部を役場の一室に設置し、ボランティア受け入れ、仕事の指導、体育館一杯の救援物資の仕分け、展示、配送まで昼夜の別なくやってくれた。委員は全半壊など被害状況の立ち会い、救援物資の仕分けの立ち会いや配達、震災関連情報の掲示などでんやわんやで大変だった。

(3) 民生委員・児童委員の活動（神戸市）

「笑顔あふれる街づくり神戸―震災を乗り越えて― [民生委員児童委員の活躍記]」（＝文⑨）の事例から神戸市の民生委員・児童委員の震災体験記のいくつかを取り上げます。（各事例は一部を掲載しています。また、原文は縦書き、漢数字を一部、算用数字、名前はイニシャルに書き換えています。）

震災体験事例（3） - 1

「なくてはならない水と自治会組織」（中央区 民生委員児童委員協議会 S氏）

（前略）後日、地区委員達と話し合った時、異口同音に、激震が収まって頭をよぎったのは担当地区の「ひとりぐらし」高齢者のことだったと。

これ以降は各委員の活動をまとめたものです。

余震を気にしながら崩れたブロック塀、倒壊した家屋が道を塞いだ間を縫って、ひとりぐらし老人の安否確認に町をまわりました。ほとんどの人は近隣者に伴われ、無事小学校に避難されており、ホッといたしました。平素からご近所の方が、お年寄りのことを気に掛けていただいているお陰と、感謝の気持ちで一杯になりました。

しかし、アパートが全壊し救助活動をしましたが死亡された方もあり、親族への連絡がなかなかできず、その日は近所の者達で隣家の玄関を借りて遺体を安置し、夜明けを待ちました。翌日午後やっ

と近親者が来られ、諸手続の相談を受けました。また避難されたと思っていた人が全壊のアパートで病死しておられたのが発見された時はショックでした。

一通りの安否の確認から帰ってきますと、お向かいのご主人（86才、奥様は長期入院）が下着姿で震えながら、全壊の家の前で呆然と立っておられたので、急いで主人のジャンパーとズボンを着てもらい、小学校へ送り届けました。夢中で走り回っている間に〇〇のご主人が××の奥さんが亡くなられたと悲しい報が聞こえてきました。

屋近く地域福祉センターで、地元のお米屋さんからお米の提供があったので炊き出しをすることになりました。しかし断水のため、市住の貯水槽から水を運び、電気炊飯器の持ち寄りをマイクで呼びかけておにぎりを作ったものの、避難所へ持って行くには数が足りなく、結局近辺の方々に配りました。断水が一層不安を駆り立て、救援の食料も三日目にやっと届いた有り様で、皆イライラと不安で落ち着かない日々でした。

四・五日たった頃、銀行通帳をなくしたので何とかして欲しいと言われ、銀行へ手続きに行きました。しかし、その間に身内の方が老人を迎えに来られ、それぞれ避難所から行き先を告げずに行かれた方もあり、その後の連絡に困ったこともありました。そして、小学校に救援物資の食料を受け取りに行き在宅の方達に配る作業が、二月初めより三月末まで続きました。冷たい風に吹かれ、三食配ることは大変でしたが、気を張りつめていたせいか、無事役目を果たすことができました。

震災から一週間ほどたった頃、あちこちで盗難放火の噂が流れ、各自治会と協力して夜警をすることになりました。ボヤや盗難が数回ありましたが大事にならず、地域の人達との協力体制がより強いものになりました。男性委員さん達、本当にご苦労様でした。

二月半ば頃、やっと蛇口よりポトポトと待望の水が出た時ほど、水の大切さ有り難さを感じたことはありませんでした。何か救われた思いがしました。避難所等で洗濯もままならない方に洗濯機を使ってもらい、感謝されたこともよい思い出です。余りに色々あって詳しく思い出せませんが、自治会組織のない地域は役所からの連絡が全くなく、救援物資の配給も少なく、住民間でトラブルがあり、調整に苦慮したそうです。反面、住民から寒い時に配食のお世話ご苦労様と感謝され、平素あまり話をしない方も親しくなり、よいふれあいの場を持つこともできました。非常時の人の心がよく分かりました。譲り合い、思いやり、助け合いの心を持った人、自分本位の人、よい人生勉強をしたと思います。

最後に、全国各地からの救援物資とボランティア活動の皆様の温かい人情は忘れることはありません。有り難うございました。

震災体験事例（3） - 2

「お世話する人、される人。皆が被災者という事実」（長田区 長田中央西部地区 民生委員・児童委員 Y氏）

まさかの大地震でした。「店の中は瓶など全部割れて中味が出てメチャクチャだが、お母さんは民生委員として潰れた裏のマンションへ助けに行つてあげなさい」と四階に住む息子が三階の私の部屋へ飛んできた。私の方の店は一階で、酒屋です。

ひとりぐらし老人の多い長田町一丁目。三階建てマンションが全壊、友愛訪問者の管理人が「M 老人は無事で今、長田神社で休んでいる。息子さんに連絡してください。これが番号です」と言われたが、電話は不通で困り果てあちこち電話を探して北町まで歩き回ったが駄目。マンションへとって帰して建材物の下敷きになっている人々の名を呼び、探し続けました。他の老人達も気になるので二丁目へ。K 老人の傷の手当、H 老人、F 老人達も近所の人達の助けを借りて長田神社へ避難させるが一人死亡。M、K、H さんは午後近親者や知人の迎えがありホッと安心しました。神社の境内では、焚かれた火の回りに多くの人が毛布などを被り集まり、暖をとって休んでいました。全壊の食遊館ビルの人達もそこにおられて、無事な顔を確認することができました。

西山町の O 総務宅も全壊、総務は肋骨が折れ、中央市民病院へ、前総務 S 子氏は死亡と知らされ、昭和 49 年民生委員に委命されて以来、色々教えていただいたのにと涙が止まらぬまま三丁目へまわりました。私は長田町一丁目から四丁目までの担当です。足の不自由な C 老人の文化住宅は半壊、食べ物もあるのでここにいると言われるので、ガスの出る日まで宮川小学校で食事の配給を貰って届け続けました。風呂好きな人にはサルビアデイホームへ通えるまで、長田神社境内の臨時にできた風呂にボランティアの介添えで入浴できるように取り計らうなどしました。三・四丁目の人達は無事で友愛訪問者の助けを借り、半壊の自宅や学校で住む日が続きました。一丁目の全壊マンションでは、自衛隊隊員の手厚い作業で無事助け出された人と、九名の死亡者との悲しく辛い対面となりました。私宅の九階建のマンションも半壊だったのですが、枕の上にテレビは落ちているし立ち竦みました。同じ思いの住人が集会所で共同生活をし、給水や救援物資の有無を連絡するうち、病人の食事や安否の確認などの手伝いをしてくださる方も多く申し出てくださいました。民生委員としては助かりましたので、それぞれの方にお頼みして助けていただきました。(中略)

学校やセンターに住む避難の人達の安否確認、ホーム入所希望者の手続き、仮設への引越手伝いボランティアの申し込みと区役所にも通いました。区役所の安心すこやかな窓口の Y さんにも何度も相談に行き、多忙の中とてもお世話になりました。今思い出してみるのに、あの時はお腹が空いたとも、寒いとも感じず無我夢中で走り回りました。私自身怪我もせず民生委員としての務めを十分に果たしたと(及ばずながらも)有り難く思っています。民生委員自身も被災者ばかりです。

ひとりぐらし老人に頼まれて、身内の方に迎えに来てほしい旨をやっとかかった電話で連絡しても「引き取れない」と断られ、待っている本人に何と伝えたものかと気の重いことでした。野菜のたくさん入った豚汁を運んで来てくださった熊本県の方、ゴミ収集は和歌山の方、ガスボンベは秋田の方と全国の方々からの心のこもった応援に感謝しています。多くの避難者のおられる学校の校長、職員、センターの会長、会員の方々には本当にお世話になりました。校長先生などいつ休んでおられるのかと思うほど務めておられました。(後略)

2. 水害時における活動

(1) 旧豊岡市の水害と民生委員・児童委員の活動

2004(平成16)年10月20日、台風23号による水害は兵庫県各地に被害をもたらし、死者26名、負傷者135名、全半壊家屋7,900戸余りの災害となりました。特に旧豊岡市で

は被害状況は甚大で死者 7 名、負傷者 51 名、全半壊家屋 4,000 戸余りとなりました。2016 年まで兵庫県民生委員児童委員連合会の常任理事であり、豊岡市民生委員児童委員連合会会長をされていた羽賀正老氏はその当時の様子を以下のように記述しています。

「平成 16 年 10 月 20 日（水）、台風 23 号が豊岡市を襲い未曾有の損害をもたらしました。20 日の午後から台風の影響による様相を見せはじめ、夕方から降雨が激しくなりはじめました。防災無線による避難勧告や避難指示が出され、情報提供が頻繁に放送されはじめました。その放送を聞きながら今回の増水は異常に早いこと、予測した以上に降雨量が多い事など過去の災害とは異なるものを感じました。午後 11 時 45 分、円山川右岸の決壊が防災無線により放送され、多くの集落が水に沈みました。また、左岸側にある市街地でも決壊以前から排水ポンプのすべてが停止し、至る所で床上浸水が始まっていました。一部の民生委員は、昼間の明るいうちから一人暮らしの高齢者や高齢世帯者、心身の障害者など災害弱者と云われる人たちへの訪問や電話連絡に明け暮れていました。多くの委員は、まさかこのような大災害になるなど予想もしておりませんでした。多くの委員が活動しはじめたのは、夕方降雨が強くなりはじめたころからです。予想をはるかに超えて短時間に増水したためでした。」（2016（平成 28）年 10 月）

また、(2) に紹介する当時の民生委員・児童委員の活動手記について次のように記述しています（同）。

「当時 83 名の民生委員・児童委員と 3 名の主任児童委員、あわせて 86 名の委員が在籍していましたが、その内、63 名が当時を振り返り、反省しきりの中で精一杯活動したことを記録しています。一部の委員ではありますが、台風の来襲を予測し、福祉対象者に電話で、或いは、訪問してこれからの備えるように伝えています。ある女性委員は、漆黒の闇の中を胸まで水に浸かり一人暮らしの高齢者を訪問しています。果たしてこれが正しい災害活動であったのか、一步間違えば重大な命にかかわる事故に繋がった活動をしております。災害沈静直後、行政が対応できない時期に日頃交流のあった神戸市の委員から子どもの衣類を受取り、急造の物資配給所を開設し配給活動を行った委員もいました。」（2016（平成 28）年 10 月）

（2）民生委員・児童委員の活動（活動手記から）

水害の翌年の 2005（平成 17）年に豊岡市民生委員児童委員協議会によって発行された『台風 23 号 平成 16 年 10 月 20 日 民生委員児童委員の活動』（＝文④）より手記の一部を抜粋します。

手記の内容は、大きく分けて、被災当時の民生委員・児童委員の行動、区長や消防などとの連携、隣近所の助け合い、防災無線についてのことが記されています。

被災当時の民生委員・児童委員の行動について書かれたものには高齢者、障がい者など災害弱者への安否確認を中心に次のようなものがありました。(一部のみ抜粋しています。記名はアルファベット記号(記載順にA~Z、Aaとしました。))

「先ず、常日頃から足を運んで見守っている高齢者、障害のある人、支援が必要と思われる方々の安否確認を、そして、どこに誰が避難しているかを見届け、まだ避難勧告に従わない住民や、町に水があふれ避難場所に移動できない人などを地域での指定の場所へ誘導もしました。さらに担当地域の枠を越えて、住民の立場に立ったきめの細かい活動など、近隣の住民とも連携協力の下、対応にあたっていました。」「被害状況の確認など、どこに、誰に、どのような支援が必要であるかなど、生の情報を関係機関に連絡したり、また、他からの誘いや依頼をうけなくても、自発的に個人としてボランティアに加わって働いた委員も多数ありました。」(A氏)

「物資が届いてからは、自分の家が被害にあって大変な状態にもかかわらず、配って歩かれた地区担当員さんも多く、委員さんからは『こんなに皆さんが喜んでくださるとは思いもしなかった。』というような声も聞かれた。担当地区委員さんは、それぞれの家庭の状態をよく把握しておられるので、必要な物が的確に渡り、又これらの物資を配りながら声をかけ、様子を知ることができたようである。」(主任児童委員 B氏)

「二度目の警報音が鳴り響き、区長が全戸避難指示を伝えて来たので、隣に車を出してもらい、病人、高齢者の順に車で豊小まで搬送、ひとり暮らし4名、高齢者4名の方に避難してもらいました。その内、警報装置の無い家庭、床下にどんどん浸水しているのに避難したくない方などの説得に時間が掛り、亀山地区から豊小に8名の避難者を連れて行くのに二時間近くも掛ってしまいました。」(C氏)

「気になる高齢者世帯がアパートの一階にある。水嵩はどんどん増し、そのアパートの方に流れている。『必要な身の回りの物と薬を一まとめにして置いて下さい。今から行きますから。』と電話したが、私では行けそうにない。夫に有り合わせの食料をリュックに詰め、腰まで水に浸かりながらアパートの境のフェンスを乗り越えていってもらい、そのアパートの二階の空部屋に背負って上がり、何とか無事に避難して頂く事が出来た。」「民生委員って、どこからどこまですべきなのか、自問自答を繰り返しながら泥にまみれた長ぐつを履き、ごみの山を両側に眺めながら、救援物資を自転車のかごに詰め、高齢者世帯や独り暮らしの家庭を何度も訪問した数日間であった。」(D氏)

「一人の人の安否確認も家におられるとか、近所の家におられるなどいろいろな情報がありどの情報が正しいか分からず、結局は自分が確かめるまで安心できませんでした。」「周囲の世話をして下さる人たちに、無事であるという、サインを発して頂くとどれだけ助かったか、など今後の課題もたくさん出来ました。」(E氏)

「雨は降り続き、心配をしていましたがどうする事も出来ず、緊急無線を聞きながら、担当している独居の人達の事が気になり、午後7時頃車で見て廻りました。」「線路沿いの二軒と戸牧川近くの一軒がどうしても連絡が取れません。夜12時過ぎ、又主人と二人で車で廻りました。」(F氏)

「かかりつけの病院へ電話して、薬を持ってきてもらうようにたのんだり、親戚に来てもらうように電話したり、てんてこ舞いをしました。又、次の日はボランティアをたのむのに電話が通じず、直接

市役所に行ったり、対象者の人を全員訪問して様子を見て来ました。災害支援金のことも高齢者には分かりにくく、直接私が聞いてきて、説明して代理でもらいに行ったり、その手続きに5月ごろまでかかりました。」(G氏)

また民生委員・児童委員の連絡網に関しては当時次のように発信されていたことがわかります。

「その都度、民児協連絡網などで母子家庭、高齢者世帯、ひとり暮らし高齢者など災害弱者への安全確保の徹底について指示をうけた。」(H氏)

「家は、最悪の状態でした。畳は浮き上がった上、泥まみれでした。家族総出で片付けをしておりましたところ、民生委員の連絡で、独居、高齢者の方で、ボランティアを必要とされる方を聞いて廻る様に言われ、見て廻り聞いて廻りました。」(I氏)

「民生委員東部会長さんより電話あり、もう一度一人暮らしの方に連絡をして下さいと電話が入って来た。午後8時10分～16分頃私は、暴風の中勝手口から外に、水は冷たい、足をおろすと胸まで、道に足をおろすと肩まで水が来た。どこが道だかわからなかったが中心を歩くこと。両側は水の流れが早い。」(J氏)

「午後6時半頃、K委員から避難勧告が出されたので、ひとり暮らしの高齢者の方に、その旨連絡をとるように、電話指示を受けました。私は早速、担当地区の該当者5名の方に電話を入れました。その時はすでに、近くの側溝から道路に水が溢れ出ている状況でありましたので『近所の方を頼り、急いで指定の避難所に避難してください。道路が冠水しつつあり、お宅まで行けません。』と伝えました。電話の中で『わかりました。』とか『すぐ避難します。』との返事が返ってきたことを覚えています。ただ二人の方はすでに避難されたのか、何度電話をしても通じませんでした。この頃になると道路の水も庭にまで押し寄せ、私たちも避難できる状況ではなくなっていました。急いで一階の主要な物を二階に運び上げました。午後11時過ぎ堤防が決壊し、その後電気も消え、電話も不通となり、全ての連絡は止まりました。」(K氏)

区長や消防団などと連絡を取り合って救援活動を行った様子や連携や情報共有の重要性がわかる記述には次のようなものがあります。

「隣近所も同じ被害状況下では応援も頼めず、その後、遠方より帰宅された子息夫婦に作業を引き継ぐまでは、孤立無援、体力勝負の民生委員活動は、限界にあった。地区では、災害対策本部の立ち上げが無かった為、役員間の連絡、被災状況の集約、損傷家屋の応急措置、炊き出し等、災害直後の地区の初動救援活動に徹底を欠き問題を残した。今後の災害に備え、災害弱者にも判り易い災害マニュアル、地域のネットワーク作りが、今急がれる地域の課題の一つと考える。」(L氏)

「その後、栄町福祉委員会を開き、高齢者世帯、ひとり暮らし、昼間おひとり、寝たきり認知症の方の名簿を一覧表にして民生委員一人では動きがむずかしいので、民生協力委員、福祉委員、区長他で話

し合って一人の方に近所の誰かと一声運動協力者と二人で支援をしていざという時に目が届きやすいように決めました。」(M氏)

「一番積極的な動きの期待された区(自治会)活動も、思ったより激しく早かった堤防の決壊という破滅的事態に対応できずに、関係者全員が命令系統の確立もできないままに自宅防衛、己の安全に対応せざるを得ない実情に陥ってしまっていた。加えてコミュニケーション手段の電話通信が関係地区全戸停電に陥ってお手上げになってしまい全く支離滅裂な状況というのが現実であった。」(N氏)

「災害規模によっては、災害発生当初一人の民生委員では対応不可能である。他地区への連絡も不能となるため、民生協力委員のみの地区においては、福祉対象者への対応は、区長の責任とすべきである。」「個人情報制限される法律が施行されて以来、極端に情報不足をきたしている。それでは、救済の手段が尽くせない。」(O氏)

「職場に帰って来ると、独り暮らしの人より玄関に水が入りそうになったと電話があり、近く迄行って見たが、道路が水没しており、P区長にそのむね状況を伝え対策をお願いする。これは大変な事になりそうだと思う、他の高齢者家族の方と独り暮らしの人の所へ安否確認の電話をする。」(Q氏)

「高齢者から電話が入ると、じっとしていられません。取りあえず着替えて、外に出る。すでに薄暗くなり、あたり一面川と化して水位も増し、深い所は腰までありました。水の勢に恐れながら、杖をつき、浅い所を選び流木を押し分け、高齢者宅を訪れました。案の定そこには、オロオロしながら、今にも床上浸水になろうとしている、半ばあきらめた様子で座りこんでいる高齢者。『おばあちゃん畳上げよう。』テーブルの上に一枚二枚と上げたが、やはり私一人の手には、おえるものではありません。急いで区役員、消防の人に連絡を取り手助けしてもらい、高齢者も無事親戚の家に避難できました。」(R氏)

「このような非常時には民生児童委員としての地区担当をはずし、相互援助ができるようなシステムづくりが必要だと痛切に感じた。」「災害時のボランティア登録制を確立し必要に応じて連絡をいただくというようなことができれば、例えば、ボランティアを申し出て、何もすることがないと言われて引き返すということなかったのではないかと思った。」(S氏)

また、隣近所の助け合いの重要性について書かれたものには次のようなものがあります。

「日頃、外部との関わりを避けようとする身寄りのない人、協力者といえども家の内に他人が踏み込まれることを拒む等が、最悪の事態に至ったとき、出火や急病、頓死があっても、その対処の有様を思うときに、身に寒気を覚えます。あらためて、民生委員児童委員も、公共の福祉施策も行き届かない課題のあることを実感しています。」(T氏)

「当事者でなければわからない痛み、悲しさを身を持って経験いたしました。住民の多くの方が大切な家屋が傷つき生活を共にしてきた家財道具を捨て心身共に疲れ切っている中で、近所同士助け合い励まし合う姿が多くみられ、いざという時の大きな力になる事がわかりうれしいと共に心強さを感じました。」(U氏)

「私は今大切なのは、隣近所で助けあう、小地域福祉の輪を広げることであると思う。」(V氏)

「今回も、隣の方が一人暮らしの方を見て頂いた事は、大変喜ばしい事で、このことが、隣どうしの心のふれあいでもあり、これを大きく広げていくことが、災害時には大切である事を痛感しました。裏を返せば、常日頃から一人暮らしの方へは、隣りの方との挨拶・対話をしていただき心のふれあいを持つ様、指導が必要であり、民生委員の仕事は、双方のパイプ役になることだと思います。」(W氏)

災害時の重要な通信手段として防災無線について次のような記述がありました。

「電気・電話がダメになりましたが、情報は防災無線・ラジオから得ておりました。今回この防災無線が非常に役立ち、後日ボランティアへの依頼もこれからの放送を聞いてでした。」(X氏)

「外部との連絡もとれず唯一防災無線で現在の状況を知ることが出来ました。」(Y氏)

「停電時での防災無線は、何よりの情報源で、今後もこのような緊急時には威力を発揮すると思うので、迅速で的確な情報の伝達と避難の誘導が行われるよう、なお一層の機能の強化・充実が図られることが望まれます。」(Z氏)

「防災無線については、聞きもらした人が数件、勧告、指示の区別がつかない人もありました。」(Aa氏)

(3) これからの活動への提案

災害時の経験を教訓に、前豊岡市民生委員児童委員連合会会長の羽賀正老氏はこれからの民生委員・児童委員活動について、委員だけの力には限界があり、地域の自主防災や自治会組織の一員となることで連携力を高める次のような提案をしています。

「これから将来にかけてますます人間関係が希薄化し、さらに複雑多様化する社会背景を考えると、民生委員一人の力には自ずから限界があると云うことです。日頃つちかった民生委員のノウハウ、すなわち持っている情報を十分生かすためには、委員自身が自主防災組織なり自治会組織の一員となって組織力を活用することです。日頃から手を上げてでも主体的に活動されることをおすすめします。自主防災組織には、災害の予防から災害発生時の防災活動や災害終息後の復旧などマニュアルが策定されています。災害発生が予測される警戒本部の設立時から災害対策本部に切り替わるまで組織の一員として参画し、その流れの中で民生委員が果たすべき役割を組織力で果たしていきます。具体的には、災害に至るまでに組織が収集している情報を必要に応じて要援護者に提供します。対象者が多数であれば複数の本部員を駆使して伝達等行います。要援護者からの要望なり情報の提供は、警戒本部や対策本部に連絡することを徹底します。災害が進展し避難勧告や避難指示が発令された場合、或いは、救助活動が必要となった場合は、組織力で対応します。」(2016(平成28)年10月)