

# 災害に備えた民生委員・児童委員活動 に関する調査(全県モニター調査)

— 来たるべき巨大災害に立ち向かうための現状と課題 —

## 報告書【概要版】



兵庫県民生委員児童委員連合会  
神戸市民生委員児童委員協議会



兵庫県民生委員児童委員連合会と神戸市民生委員児童委員協議会では、民生委員制度創設100周年記念事業として全国民生委員児童委員連合会が実施した全国の民生委員・児童委員を対象とした「全国モニター調査」に併せて、県内の民生委員・児童委員を対象とした「全県モニター調査」を実施しました。

## 調査目的

### 全国 モニター調査

民生委員・児童委員の活動を通じて「社会的孤立」を明らかにし、新たな制度構築への提言をする。

### 全県 モニター調査

民生委員・児童委員の「災害に備えた防災・減災の取り組み」への現状や期待を明らかにし、政策提言につなげるとともに、その結果を広く周知することにより、民生委員・児童委員活動に対する理解の促進につなげる。

## 調査概要

- 調査対象：兵庫県内の民生委員・児童委員全員 9,981人  
(うち神戸市2,449人)
- 回答者数：8,957人  
(有効回答者数 8,945人、**有効回収率 89.6%**)
- 調査期間：平成28年6月～9月
- 調査方法：質問用紙を配布

## 報告書の構成

章	テーマ
第1章	民生委員・児童委員の歴史的変遷と課題
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3章	全県モニター調査結果
第4章	来たるべき巨大災害に立ち向かうための民生委員・児童委員のあり方

# 第1章 民生委員・児童委員の歴史的変遷と課題

## 民生委員・児童委員の歴史的変遷

### 1. 民生委員制度のはじまり

岡山県の済世顧問制度（1917年：大正6年）・・・民生委員制度の源

大阪府の方面委員制度（1918年：大正7年）・・・各地でモデルとされ広まる

※兵庫県では、1917(大正6)年に「兵庫県救済協会」が設立され、救済慈善事業として行われていた活動が社会事業として移行

⇒その後、兵庫県独自の路線として1919(大正8)年に救護視察員制度を創設

1936(昭和11)年 方面委員令公布

➢方面委員の活動を全国統一的に運用

1946(昭和21)年 民生委員令公布

➢方面委員を民生委員に改称し、民生委員制度が発足

➢兵庫県内では6,693名の民生委員が選出

1947(昭和22)年 児童福祉法公布

➢民生委員が児童委員を兼務することが明記される

1948(昭和23)年 民生委員法公布

1948(昭和23)年 神戸市民生委員協議会連合会発足(現神戸市民生委員児童委員協議会)

1951(昭和26)年 兵庫県民生委員連絡会発足(現兵庫県民生委員児童委員連合会)

### 2. 民生委員・児童委員の活動と関連制度

1952(昭和27)年 世帯更生運動の採択

➢全国的な民生委員・児童委員の運動として展開

➢兵庫県も1953(昭和28)年から要保護世帯と更生世帯の支援を目的に本格的に運動を展開

⇒民生委員の諸活動の基礎をなすもの

⇒世帯更生運動の実践の中から更生資金設置の機運が高まり、政府は昭和30年に世帯更生資金貸付制度を創設(現生活福祉資金)

1960(昭和35)年 「心配ごと相談所」を制度化

1965年～(昭和40年代) 女性委員の増加が顕著化

➢女性委員の組織として婦人民生委員部会結成

1968(昭和43)年 居宅ねたきり老人実態調査

➢わが国初のねたきり高齢者の実態調査

1972(昭和47)年 ひとり暮らし老人友愛訪問活動開始

1981(昭和56)年 ボランティアの発掘運動展開

➢民生委員・児童委員とボランティア、地域団体、社協、行政との連携による活動の基礎

1990(平成2)年 民生・児童協力委員制度の発足(兵庫県独自の制度)

※神戸市においても民生委員支援員制度を創設

1994(平成6)年 主任児童委員制度発足

2000(平成12)年 民生委員法改正、介護保険制度施行

➢地域福祉の担い手としての性格を明確化

➢制度やサービスの周知、見守り中心の役割へ

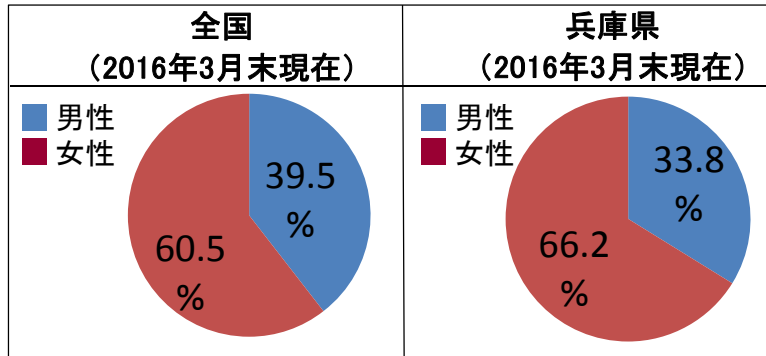
# 民生委員・児童委員の現状と課題

## 1. 民生委員・児童委員の現状 (H27年度末時点)

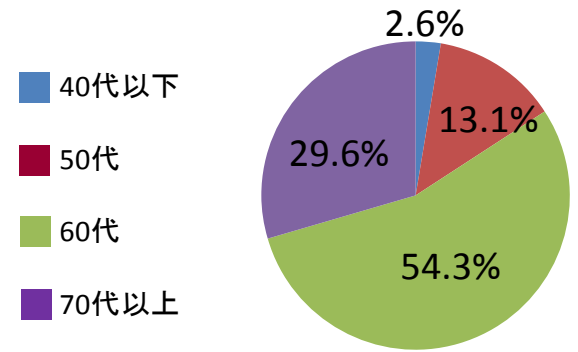
### (1) 委員数

	定数	委嘱者数	充足率
兵庫県	10,262人	9,935人	96.8% (※全国98.0%)

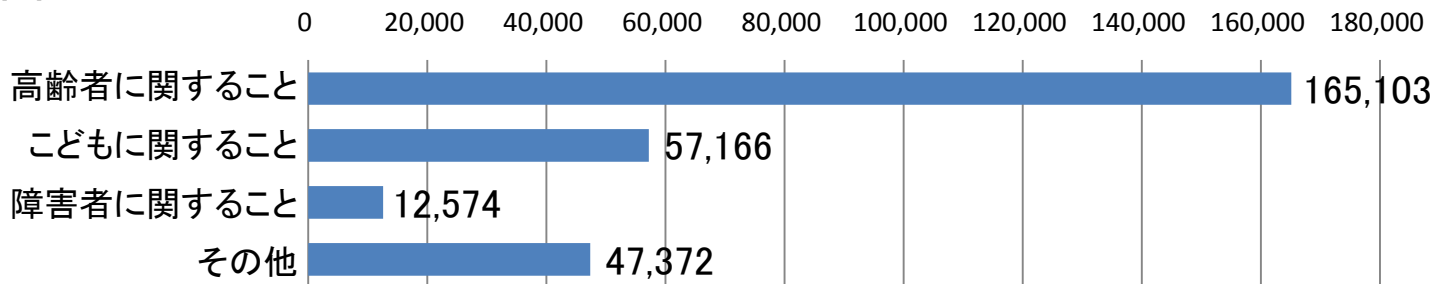
### (2) 委員の男女比



### (3) 委員 (兵庫県) の年齢構成



### (4) 委員への分野別相談・支援件数 (兵庫県)



## 2. 民生委員・児童委員の課題

### 民生委員・児童委員像の変化

- ベテラン委員の減少と早期退任者の増加
  - ・ 初任年齢の高齢化、経験の浅い委員の増加
- 委員を取り巻く変化
  - ・ 住民と民生委員・児童委員双方に面識がない場合も増加

### 民生委員・児童委員に求められる役割

- 委員への期待が拡大するあまり、委員の役割が不明確になってしまっている
- 行政依頼業務の増加
  - ・ 配布物や調査など、行政や社協からの協力依頼の拡大
- 関係機関からの「充て職」の増加
  - ・ 住民の代弁者としての性格を有するため依頼先になりやすい

### 地域の変化

- 血縁・地縁の希薄化によるコミュニティの弱体化
  - ・ 単身世帯の増加により、見守りなどの対象者が増加し委員の負担増大
- 支援を拒む住民の増加と対応
- 個人情報の保護と共有の課題
- 阪神・淡路大震災後の災害復興公営住宅における高齢化率はきわめて高く、地域コミュニティの変容による見守り機能低下

災害時および平時の防災活動における役割

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】  
(全国民生委員児童委員連合会)

▶ 「災害に備える民生委員活動10か条」

(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)

	基本的視点		基本的視点
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	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
2	自らの安全と健康を守ることがなにより重要	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
3	民児協だけでなく、地域ぐるみの活動として取り組む	8	行政等との情報提供、情報共有を重視する
4	民生委員が担う役割について住民に周知する	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
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	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

2. 改正災害対策基本法

▶ 2013(平成25)年6月 災害対策基本法の改正

→ 「平常時からの防災対策の強化とともに、発災後、様々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目指した体制整備を進めることを目的としたもの」

→ 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

▶ 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

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】  
(全国民生委員児童委員連合会)

▶ 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る。

▶ 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た。

▶ 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



## 東日本大震災時の活動例

### (1)発災時

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を実施。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、委員の自家用車を利用して避難を支援した例もみられた。

### (2)発災後

外部から支援者（医師、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。

### (3)復興期

仮設住宅に入居した世帯への訪問や情報提供にあたった。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。

## 阪神・淡路大震災時における活動

### (1)芦屋市の事例

安否確認をしながら避難所で炊き出し、公園で仮設風呂の運営、在宅障害者・高齢者宅への物資配布等を地域ボランティアと一緒に実施。また、手作りの「民協だより」を発行したり、仮設住宅における心配ごと相談や生活相談窓口を開設。

### (2)西宮市の事例

危険箇所に通行人禁止ロープを張ったり、瓦の落下危険表示をして回ったり、水道が出ないため出水場所の調査や地域住民への周知を実施。また、町内の集会所を拠点として炊き出しを実施し、在宅の虚弱高齢者に宅配しながらの見守りも実施。

### (3)宝塚市の事例

近隣の人や全国から集まったボランティアに呼びかけて、校庭での炊き出しを開始。自発的に多くの協力者が増え続けた。

### (4)北淡町の事例

委員、行政、消防の連携プレーで救出作業に大きな効果があった。避難所では、6名の委員が昼夜2名ずつ交代で常駐し、班編制、避難所の整備、清掃指導や病人の世話等、生活全ての指導に当たった。

## 様々な災害時における活動例

### (1)様々な役割

➢ 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)の役割がある。

➢ 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とのマッチングに貢献。

### (2)平常時の防災活動

➢ 緊急時の家族・親族の連絡先、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)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等。

## 水害時における活動

### (1)『台風23号 平成16年10月20日 民生委員児童委員の活動』〔2005(平成17)年に豊岡市民児協により発行〕

- 高齢者、障害者など災害弱者への安否確認
- 民生委員・児童委員の連絡網の活用
- 区長や消防団などと連絡を取り合っでの救援活動、連携や情報共有の重要性
- 隣近所の助け合いの重要性

### (2)これからの活動への提案

- 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による連携力向上の重要性

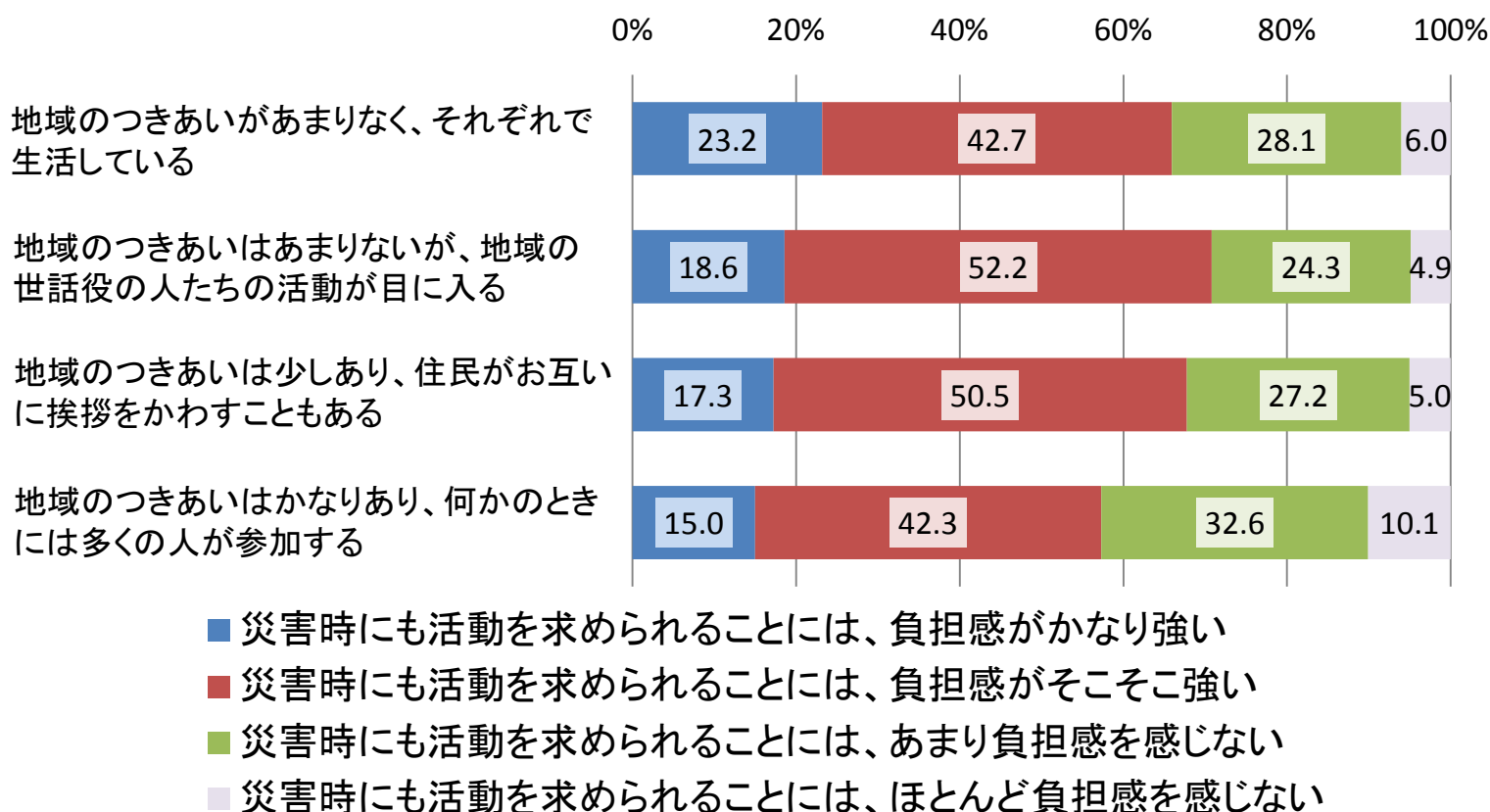
研究委員会提言 <調査結果から明らかになったことと今後の方向性>

NO	明らかになったこと	今後の方向性(提言)
1	地域のつきあいが良好な地域の方が、災害時の活動に対して民生委員・児童委員の負担感が少ない	地域のつきあいが少しある地域(潜在力地域)については、地域のつながりを生むための取り組みを促進することが必要だが、地域によって特性が異なっているため、地域特性を踏まえた対策を検討する必要がある
2	民生委員・児童委員の3/4は過去の災害時に委員としての活動経験がない	災害時における民生委員・児童委員としての活動のあり方を具体的に伝えるため、活動経験をもつ者から話を聞いたり、災害時の活動について研修を受ける機会をつくることが重要
3	民生委員・児童委員として活動するときに、使命感や役割意識をもつ人は、災害に備えた普段の活動の実践のどれにも積極的な回答をしている	民生委員・児童委員の就任時の研修などで、特別の役割感や使命感を各委員に対してより一層醸成していくことが必要
4	災害時に求められる役割・対応を具体的に把握している人ほど、活動への負担感が少ない	災害時の役割・対応について、どこまでが民生委員・児童委員がすべき活動であるかを明確にし、わかりやすく提示すべき
5	『近隣住民等から要援護者支援にあたる避難支援者の確保』がなされている、または『地域における要援護者の支援ネットワークの構築』ができていると回答した人ほど、活動への負担感が少ない	民生委員・児童委員を含めた要援護者支援のための連携体制やネットワークの構築が重要であり、どのように地域の中から要援護者支援にあたる避難支援者を確保するか、要援護者の支援のネットワークを構築していくのかを促す実効性のあるコミュニティ政策が必要
6	災害に備えた普段の活動状況の中で、『地域での要援護者支援者の確保』等についての実践が進んでいない	要援護者の避難支援者については、どこからが民生委員・児童委員の役割に含まれるようにしたらよいかを議論し、自治体が明確に規定することが大切
7	要援護者名簿の日常の活動からの使用については、『日常の活動から使用したらよい』と『日常の活動では使用するものではない』との賛否両論となっており、判断が付かない人が多い	災害時に支援が必要となる人の名簿の日頃からの使用については、自治体によって対応が分かれていること、名簿情報が民生委員・児童委員に部分的にしか与えられていないために活動上の制約を感じるという意見も多いため、自治体は名簿の日頃からの使用に関するわかりやすいガイドラインを作成すべき



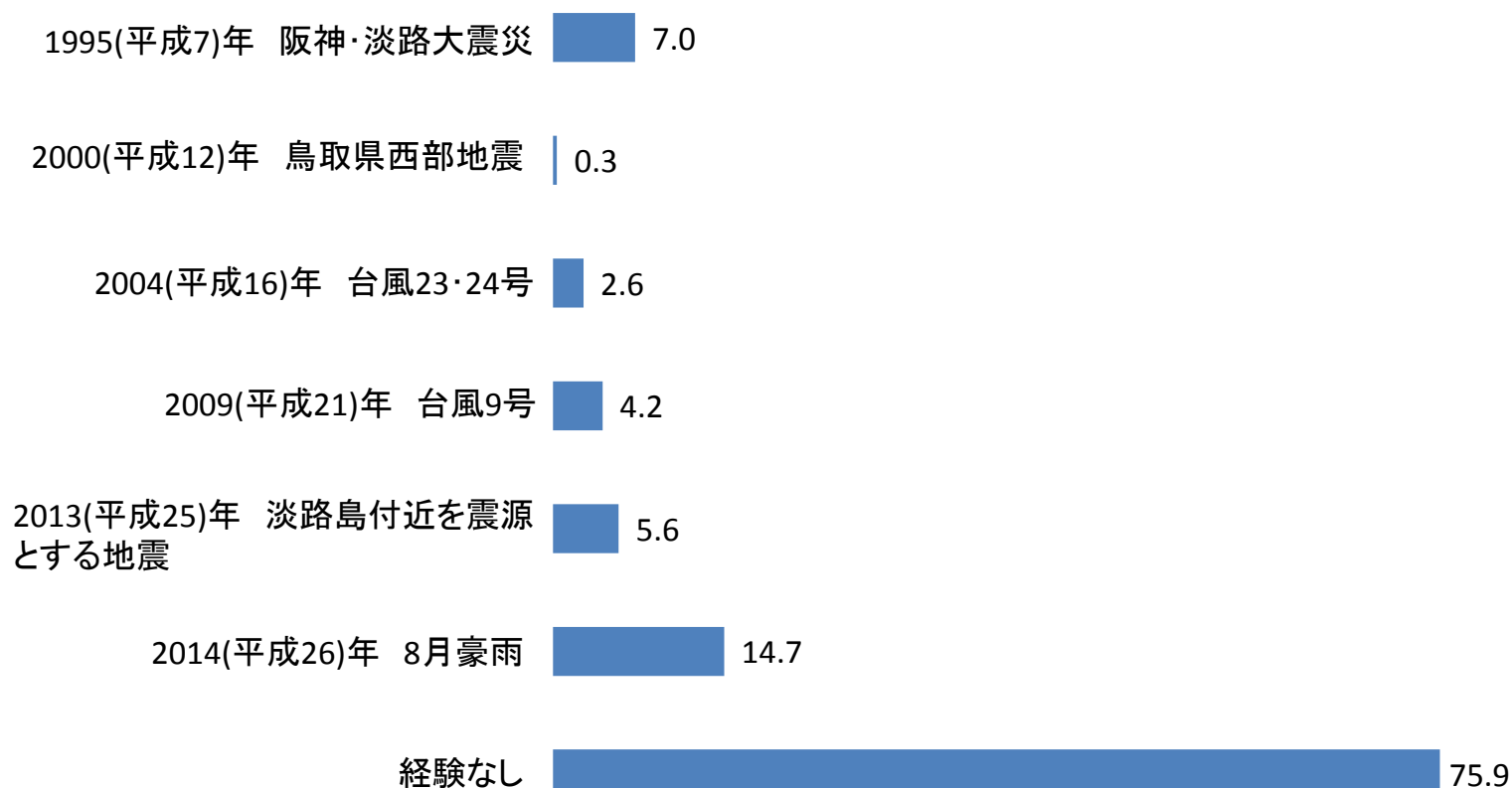
# 1.地域のつきあいが良好な地域の方が、災害時の活動に対して 民生委員・児童委員の負担感が少ない

## 地域のつきあいの程度と負担感



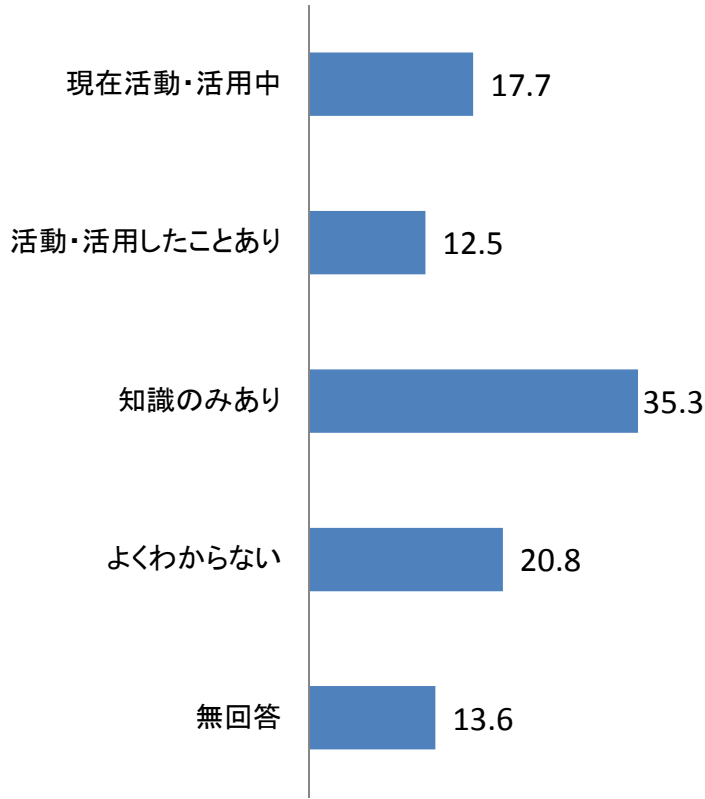
# 2.民生委員・児童委員の3/4は過去の災害時に委員としての活動経験がない

## 民生委員・児童委員として活動していた災害(複数回答:%)

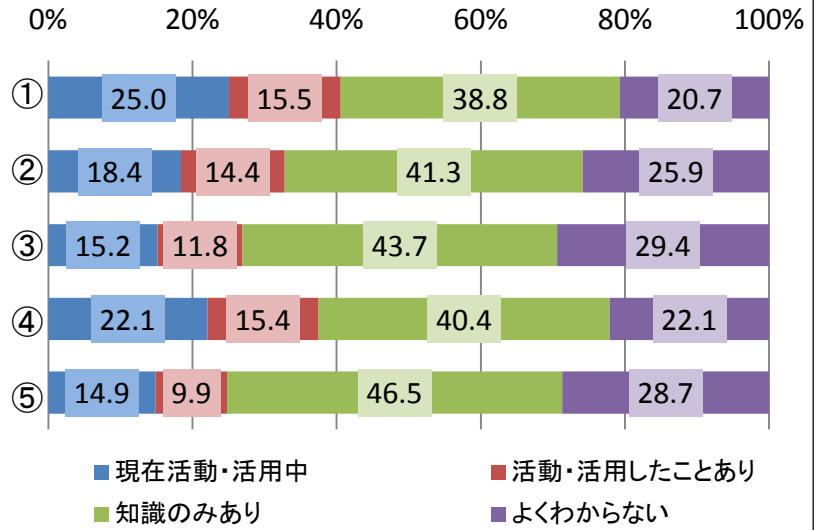


### 3. 民生委員・児童委員として活動するときに、使命感や役割意識をもつ人は、災害に備えた普段の活動の実践のどれにも積極的な回答をしている

携帯カード(あんしんカード等)(%)

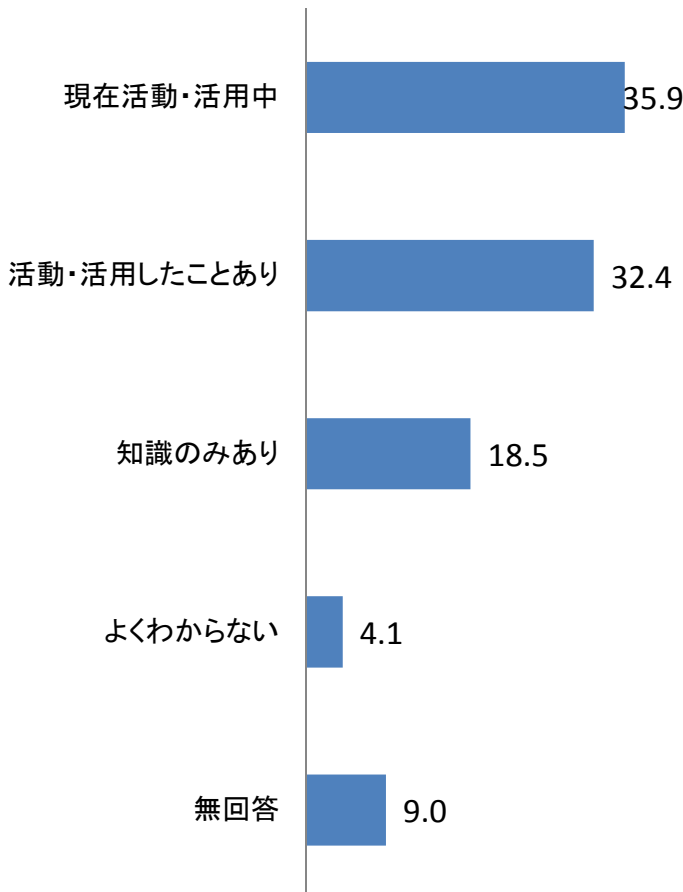


活動するときの意識と携帯カード(あんしんカード等)の活用

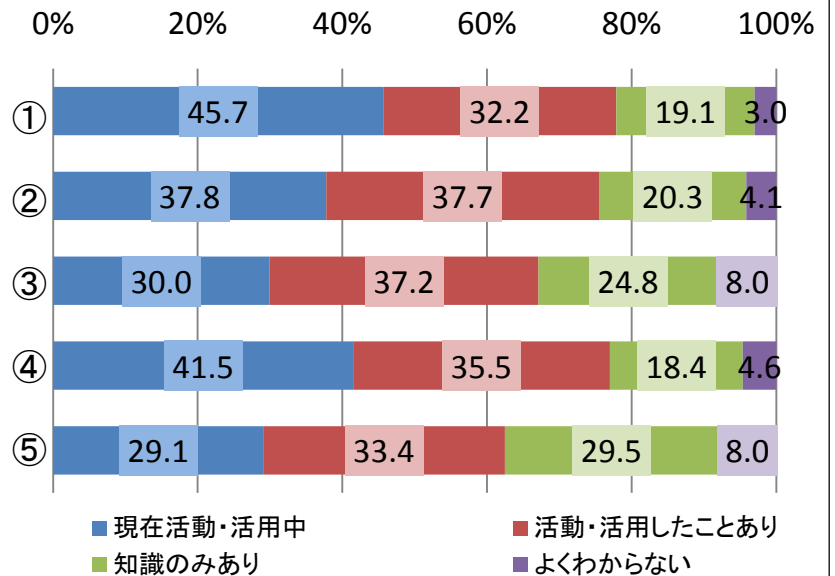


- ①市や町より推薦を受け、厚生労働大臣から委嘱を受けた非常勤の特別職地方公務員という気持ちで活動している。
- ②自治会などと同じような地域活動の役職の一つという気持ちで活動している。
- ③市や町などから頼まれた者という気持ちで活動している。
- ④組織や地域というよりは自分自身の使命感や役割のような気持ちで活動している。
- ⑤特別な役割意識や気持ちはない。

地域防災訓練(%)

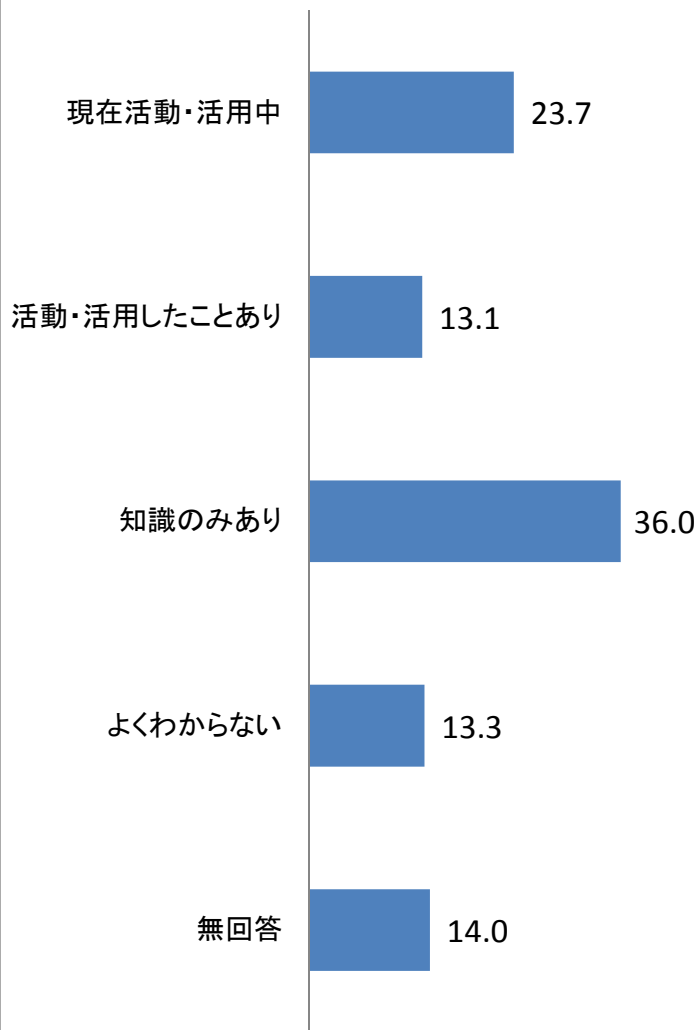


活動するときの意識と地域防災訓練への参加

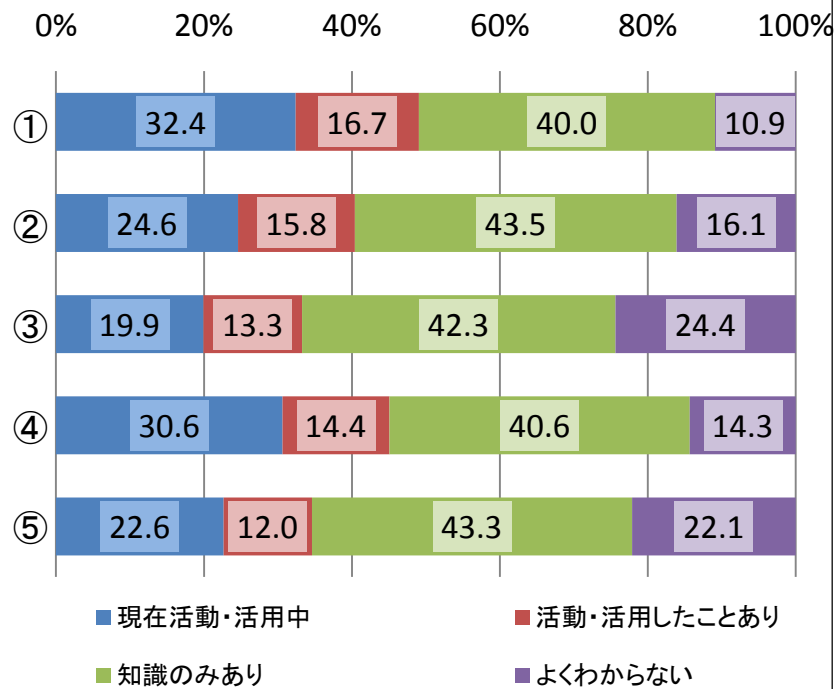


- ①市や町より推薦を受け、厚生労働大臣から委嘱を受けた非常勤の特別職地方公務員という気持ちで活動している。
- ②自治会などと同じような地域活動の役職の一つという気持ちで活動している。
- ③市や町などから頼まれた者という気持ちで活動している。
- ④組織や地域というよりは自分自身の使命感や役割のような気持ちで活動している。
- ⑤特別な役割意識や気持ちはない。

## 災害福祉マップ(%)

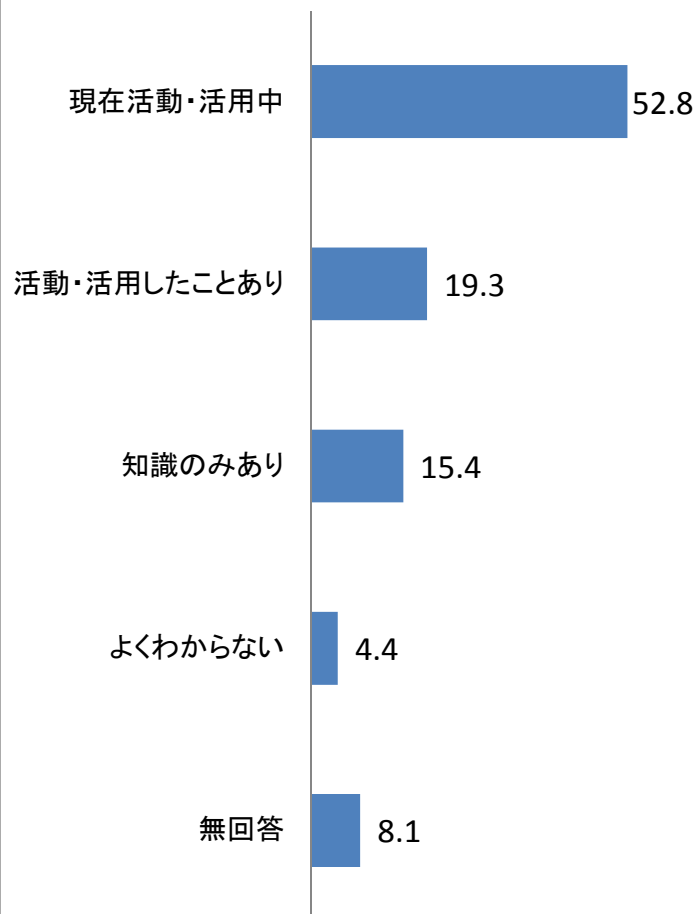


## 活動するときの意識と災害福祉マップ作り

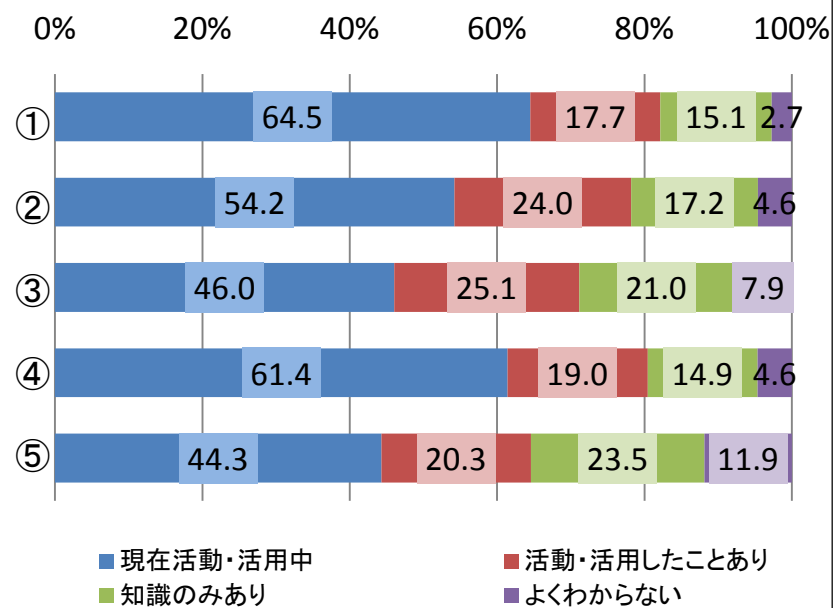


- ①市や町より推薦を受け、厚生労働大臣から委嘱を受けた非常勤の特別職地方公務員という気持ちで活動している。
- ②自治会などと同じような地域活動の役職の一つという気持ちで活動している。
- ③市や町などから頼まれた者という気持ちで活動している。
- ④組織や地域というよりは自分自身の使命感や役割のような気持ちで活動している。
- ⑤特別な役割意識や気持ちはない。

## 要援護者宅の訪問・見守り(%)

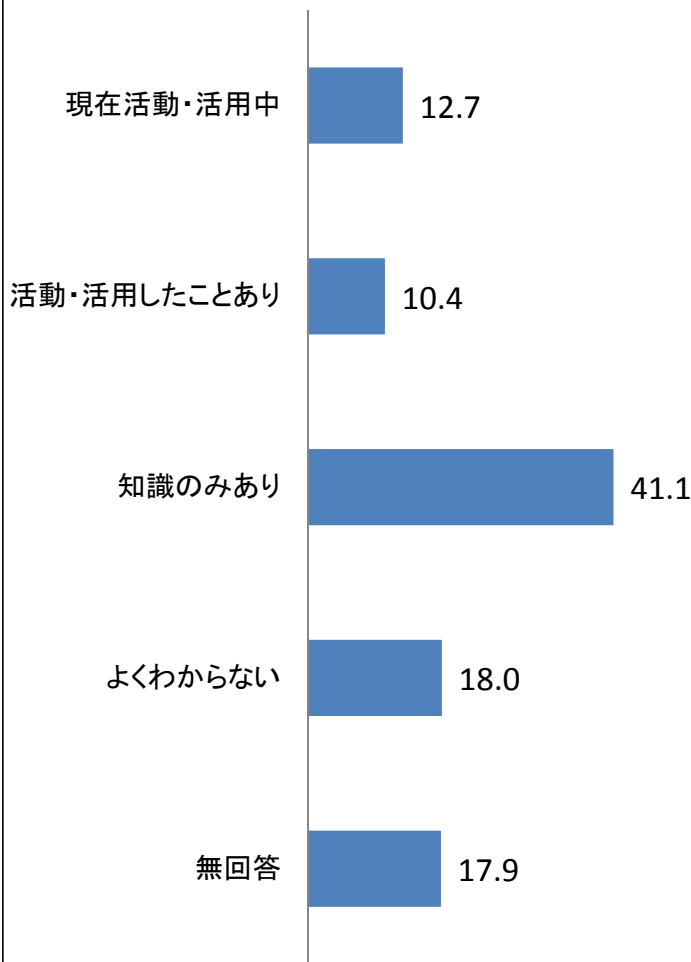


## 活動するときの意識と要援護者宅の訪問・見守り

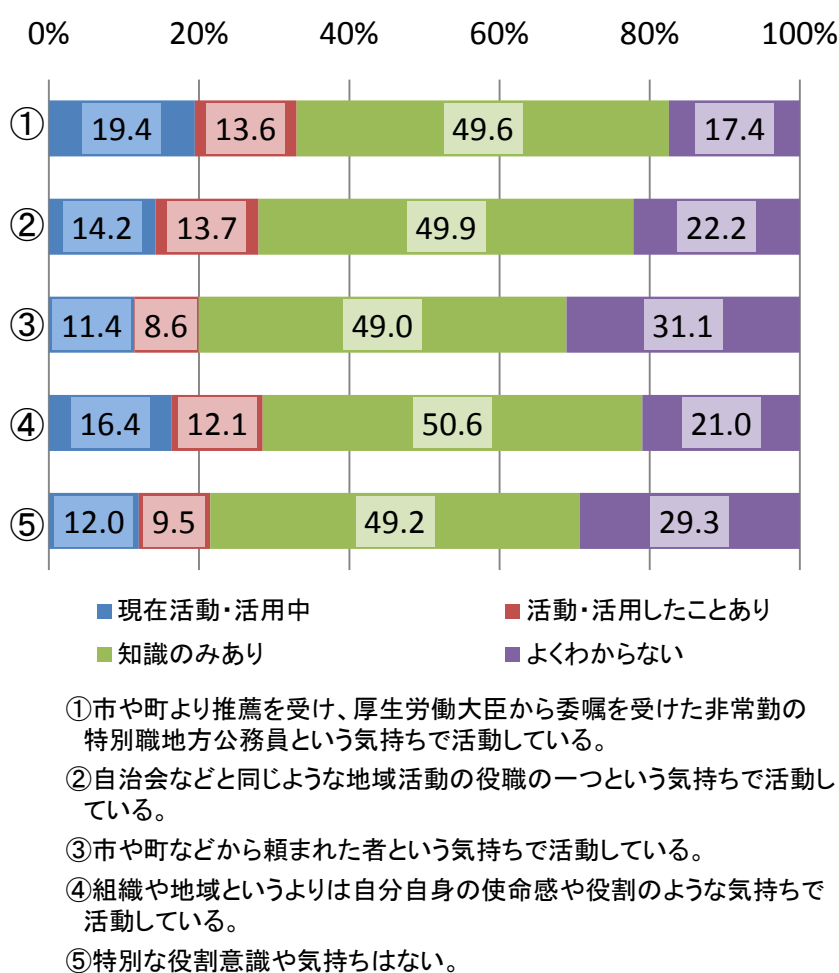


- ①市や町より推薦を受け、厚生労働大臣から委嘱を受けた非常勤の特別職地方公務員という気持ちで活動している。
- ②自治会などと同じような地域活動の役職の一つという気持ちで活動している。
- ③市や町などから頼まれた者という気持ちで活動している。
- ④組織や地域というよりは自分自身の使命感や役割のような気持ちで活動している。
- ⑤特別な役割意識や気持ちはない。

## 要援護者の避難支援者の確保(%)

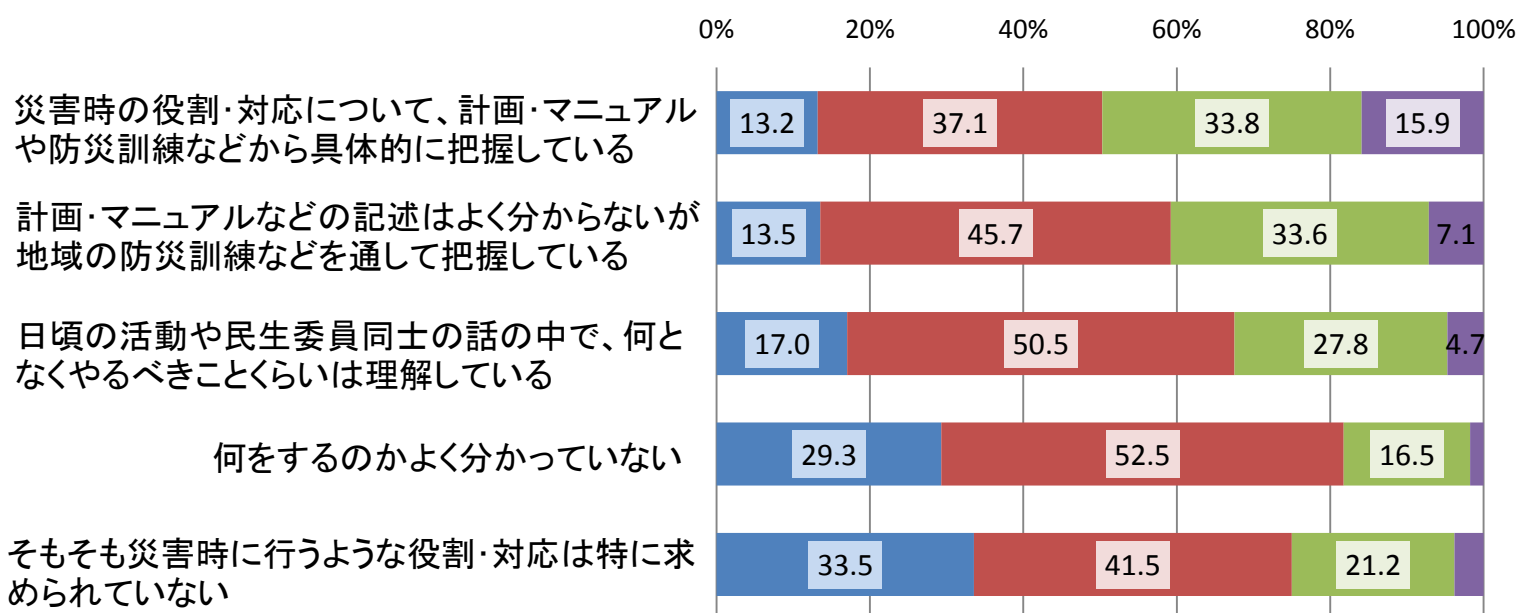


## 活動するときの意識と要援護者避難支援者の確保



## 4. 災害時に求められる役割・対応を具体的に把握している人ほど、活動への負担感が少ない

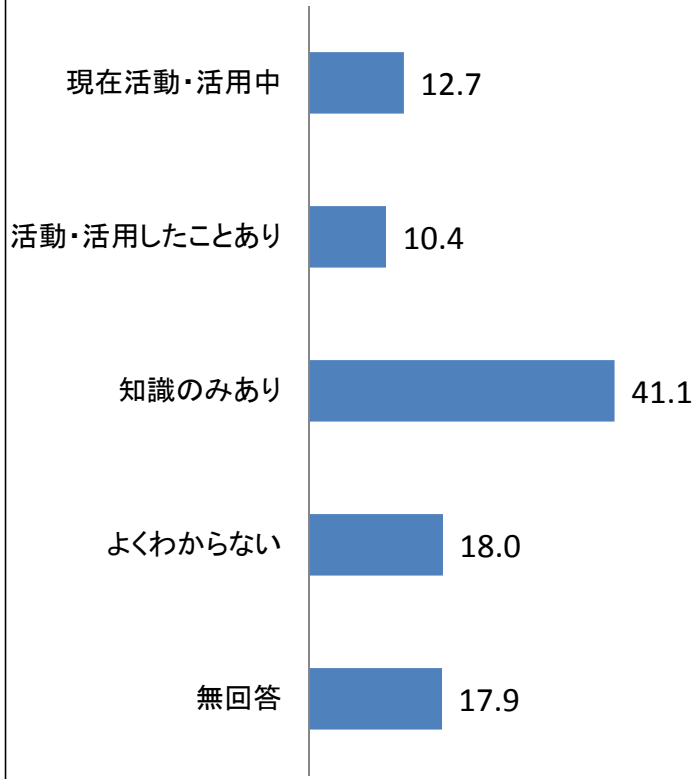
### 役割・対応の理解と負担感



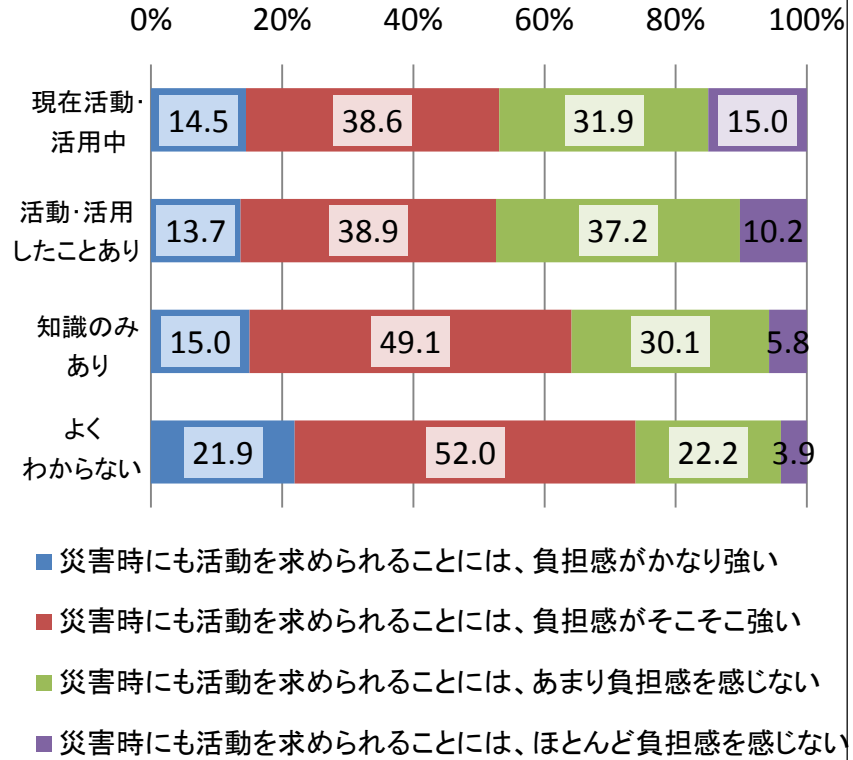
- 災害時にも活動を求められることには、負担感がかなり強い
- 災害時にも活動を求められることには、負担感がそこそこ強い
- 災害時にも活動を求められることには、あまり負担感を感じない
- 災害時にも活動を求められることには、ほとんど負担感を感じない

# 5. 『近隣住民等から要援護者支援にあたる避難支援者の確保』 がなされている、または『地域における要援護者の支援ネット ワークの構築』ができていると回答した人ほど、活動への負担 感が少ない

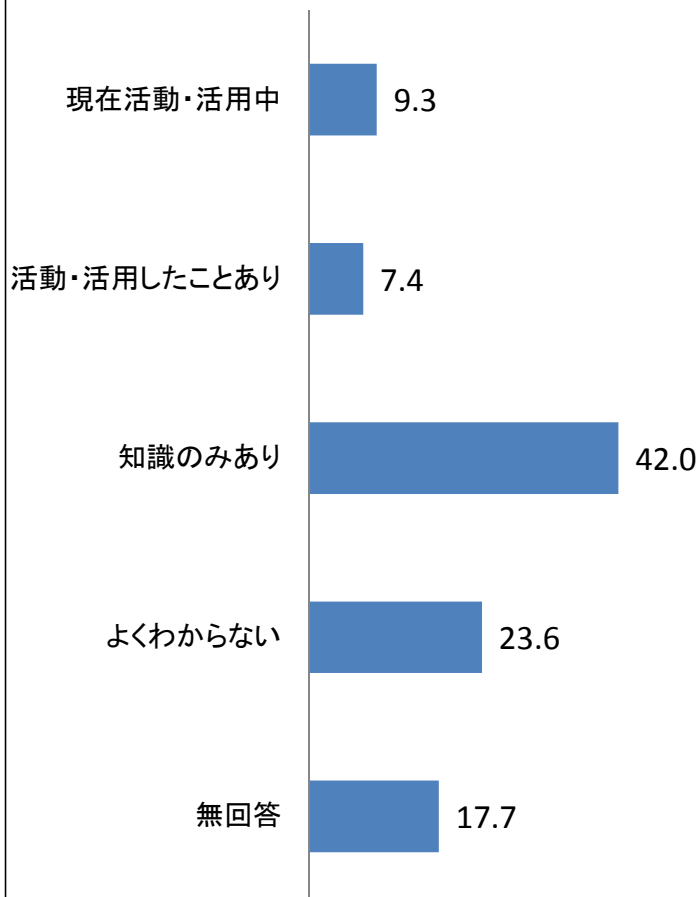
要援護者の避難支援者の確保(%)



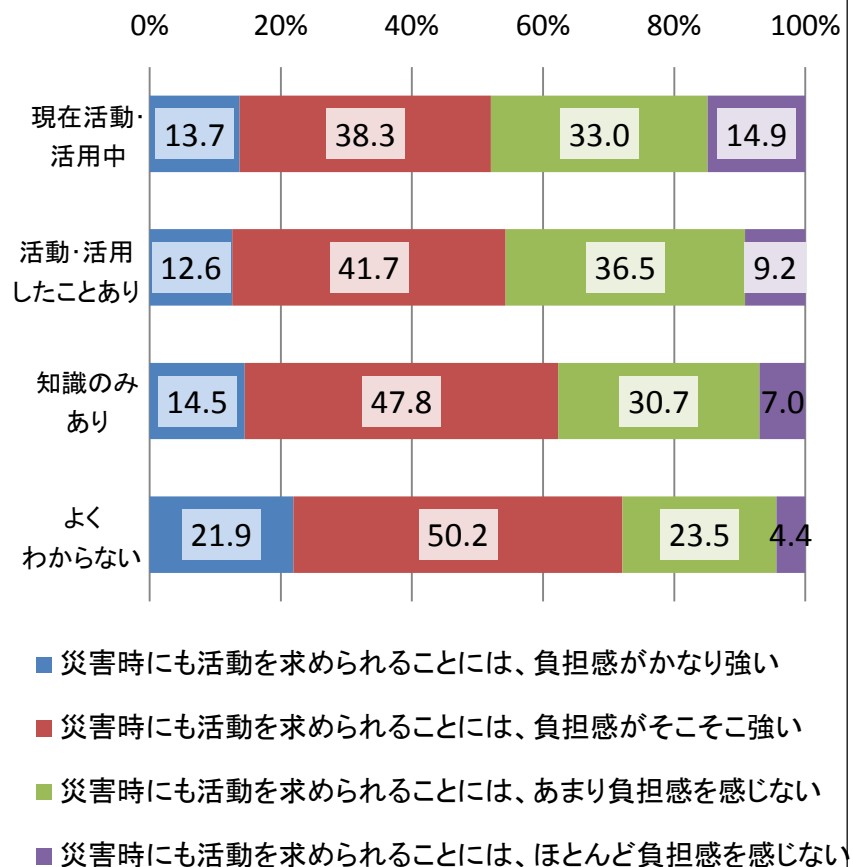
要援護者避難支援者の確保の状況と負担感



要援護者支援ネットワークの構築(%)



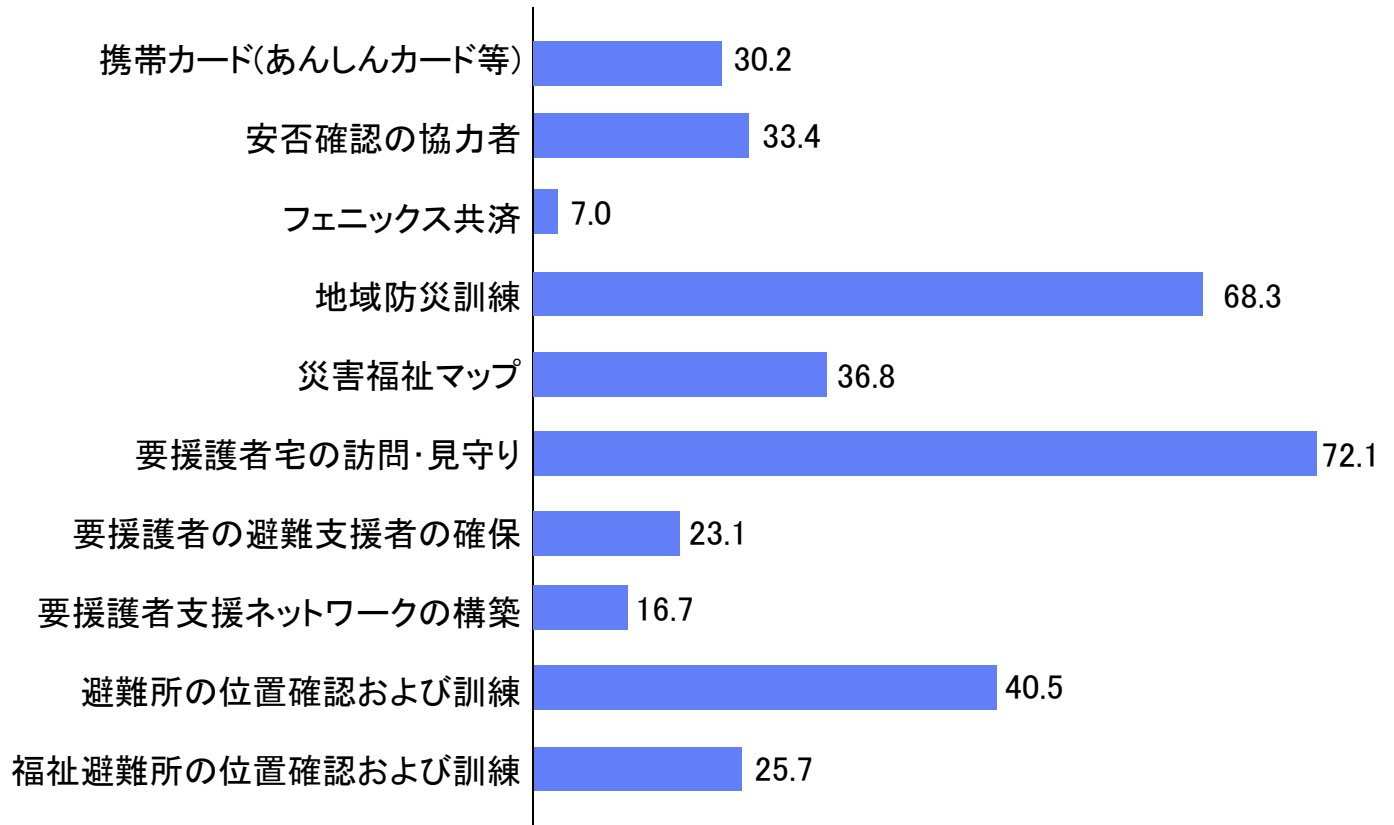
要援護者支援ネットワークの構築状況と負担感





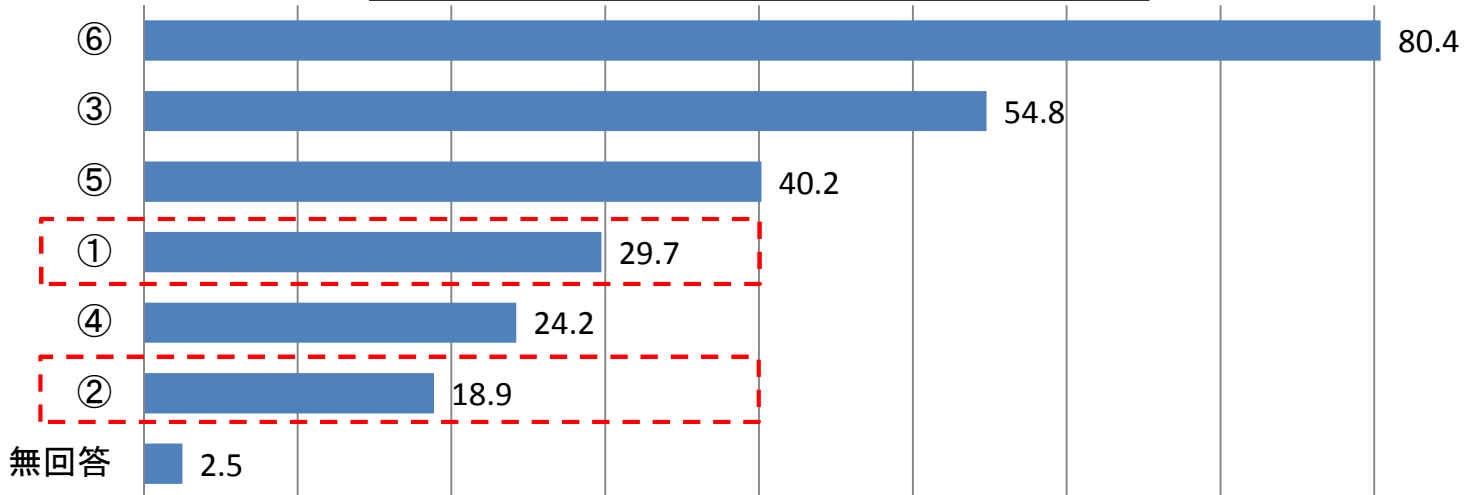
## 6. 災害に備えた普段の活動状況の中で、『地域での要援護者支援者の確保』等についての実践が進んでいない

災害に備えた民生委員・児童委員の活動として、普段から行っている活動のうち、「現在活動・活用中」または「活動・活用したことあり」の割合(%)



## 7. 要援護者名簿の日常の活動からの使用については、『日常の活動から使用したらよい』と『日常の活動では使用するものではない』との賛否両論となっており、判断が付かない人が多い

災害時の活動についての意見(複数回答:%)



- ① 「災害時に支援が必要となる人の名簿」を、日常の活動から使用したらよい(使用している)。
- ② 「災害時に支援が必要となる人の名簿」は、日常の活動では使用するものではない(使用していない)。
- ③ 自治会・自主防災組織などと、地域で防災訓練を年1回以上行うべき(行っている)。
- ④ 「自助」の意識を高めることについて、住民と日頃から話し合うべき(話し合っている)。
- ⑤ 「地域での助け合い」の意識を高めることについて、住民と日頃から話し合うべき(話し合っている)。
- ⑥ 万が一の災害への備えとして、人と人とのつながりが大切だと考えている。

# 第4章 来たるべき巨大災害に立ち向かうための民生委員・児童委員のあり方

民生委員・児童委員組織で長く活躍されている方々や専門家の方々の立場からみた巨大災害に立ち向かうための民生委員・児童委員のあり方についての意見

## 前全国民生委員児童委員連合会副会長・前兵庫県民生委員児童委員連合会会長 加納 多恵子 氏



- 発災後最初の3日間をどうするか、自助が大事。3日間の食料確保、自分の命は自分で守るという備えの意識を地域の人に話しておくことが大切。
- 地域で自主防災と一緒に災害学習を広め、日頃から非常時の訓練をしておくことが必要で、そこに民生委員が関わる。
- 民生委員、自治会は要援護者台帳を中心に地域の見守りが大切で、情報の共有が必要。向こう三軒両隣の付き合いを普段からしておくことが大切。

## 神戸市民生委員児童委員協議会理事長 祐村 明 氏



- 地域の自治会や防災福祉コミュニティ、ふれあいのまちづくり協議会などの地域団体と民生委員、行政のほか地域の社会福祉施設などとの連携によって、普段からの声かけや安否確認に役立つような要援護者名簿づくりが大事。
- 大規模災害時の支援カウンターパートが必要。被災地の民生委員だけが走り回るのではなく、被災地の民生委員がコーディネーター役となって民生委員を支える関係作りを進める必要がある。

## 神戸親和女子大学発達教育学部教授 勝木 洋子 氏



- 日常の活動の中で、地域の人を巻き込むのにパートナーとなる人や団体が必要。
- 災害復興支援だけではなく日常的な子育て支援や、野外活動、放課後児童健全育成などとも協働できればよい。

## 神戸学院大学現代社会学部教授 清原 桂子 氏



- 地域全体として普段から、避難場所・避難路の情報共有や避難訓練、講座・ワークショップ、避難所運営委員会のシミュレーションなどを定期的に行っておくことが重要。
- 親子を対象とした子育てサロンや地域の人を対象とした健康や趣味の講座・サロンなどを含めたコミュニティづくりのしかけと、支援が必要な人へのチームによる個別対応を車の両輪として普段から進めておくことが、事前の災害対策としても、災害後の復興のためにも大切。

## ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長 室崎 益輝 氏



- 災害の連携体制の中に民生委員がしっかり入ることが重要で、民生委員にしかできないことは民生委員にしてもらい、他のことは他のNPO等にとってもらい、連携プレイを展開することが大切。
- 民生委員は住民一人一人の実情を知っているため、被災者に寄り添った弾力的かつ細かな対応ができる。
- 災害時にこそ、硬直した判断ではなく弾力的な判断が必要で、民生委員の柔らかなフィルターが必要となってくる。

### 研究体制

#### 研究委員

勝木 洋子	神戸親和女子大学発達教育学部教授
加納 多恵子	全国民生委員児童委員連合会副会長(至2016年12月) 兵庫県民生委員児童委員連合会会長(至2016年12月)
木村 玲欧	兵庫県立大学環境人間学部准教授(委員長)
清原 桂子	神戸学院大学現代社会学部教授
四海 達也	兵庫県健康福祉部福祉監(至2017年3月)
高田 實	神戸市民生委員児童委員協議会理事長(至2016年12月)
真木 高司	兵庫県社会福祉協議会常務理事(至2017年3月)
祐村 明	神戸市民生委員児童委員協議会理事長(自2017年1月)

#### 研究協力者

池上 実	全国社会福祉協議会民生部部长
羽賀 正老	兵庫県民生委員児童委員連合会常任理事 豊岡市民生委員児童委員連合会会長
室崎 益輝	公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長

#### 事務局

加藤 泰子	公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究調査本部主任研究員(報告書執筆)
-------	--



## 兵庫県民生委員児童委員連合会

事務局

〒650-8567兵庫県神戸市中央区下山手通5-10-1  
兵庫県健康福祉部社会福祉局社会福祉課内  
Tel 078-362-3181 / Fax 078-362-4264

## 神戸市民生委員児童委員協議会

事務局

〒650-8570兵庫県神戸市中央区加納町6-5-1  
神戸市保健福祉局生活福祉部くらし支援課内  
Tel 078-322-5342 / Fax 078-322-6039