

民生委員制度創設 100 周年記念事業

「災害に備えた民生委員・児童委員活動に関する調査  
—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



平成 29 年 3 月

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

公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構



## はじめに

民生委員制度は、1917（大正 6）年に制度の前身である濟世顧問制度が発足したことから、2017（平成 29）年で 100 周年を迎えました。また、1947（昭和 22）年に児童福祉法が制定公布されて民生委員が児童委員を兼務することになりましたので、2017（平成 29）年は児童委員制度発足 70 周年でもあります。

民生委員・児童委員制度は全国統一の制度であり、すべての市町村において、一定の基準に従ってその定数が定められ、現在、全国で約 23 万人が活動しています。民生委員・児童委員は、民生委員法、児童福祉法に基づき、厚生労働大臣から委嘱された特別職の地方公務員です。給与の支給はなく（無報酬）、ボランティアとして活動しています。

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。「全国モニター調査」は、主な目的が民生委員・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というものであるのに対して、「全県モニター調査」は、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、政策提案につなげるというものです。また民生委員・児童委員活動を広く社会にアピールして理解してもらうことも意図しています。

「全県モニター調査」の大きな特長であるとともに、その意義は、兵庫県内の民生委員・児童委員の皆さんへの悉皆調査であるため、9,000 名近い民生委員・児童委員の方々から回答を得た調査（有効回収率 89.6%）であることです。したがって、本報告書の意義も、兵庫県内の民生委員・児童委員の皆さんが災害に備えた活動を中心として、日ごろ、どのようなことを感じて、どのように活動しておられるのかということについて、非常に信頼度の高い情報から分析することができたことにあります。さらに民生委員・児童委員制度を今後の 100 年につなげていくために、どのような方向性が求められるのかを、この調査結果から読み取ることができました。

本報告書は、「全県モニター調査」の結果と分析（第 3 章）を中心にしていますが、民生委員制度創設 100 周年を節目として、民生委員・児童委員の歴史を振り返るとともに、民生委員・児童委員の現状や課題について検討し（第 1 章）、災害時や平時の防災活動における民生委員・児童委員の役割や活動事例を紹介し（第 2 章）、来たるべき巨大災害に立ち向かうための民生委員・児童委員のあり方について方向性をまとめ（第 3 章）、民生委員・

児童委員組織や専門家の方々からのメッセージを紹介する（第 4 章）という構成をとっています。

本報告書は現職の民生委員・児童委員の皆さんのほか、民生委員・児童委員を将来、継承してってもらいたい若い世代の皆さんにも参考になるように、わかりやすく書いています。本報告書を民生委員・児童委員の皆さんや若い世代の皆さんに手に取ってもらい、民生委員・児童委員が日頃どのような意識で活動されているのかを知っていただきたいとします。同時に民生委員・児童委員の歴史的意義や貴重な活動経験事例に触れてもらうことで、民生委員・児童委員の活動を再評価するとともに、民生委員・児童委員活動への理解を深めてもらう端緒となれば幸いです。

日本が誇るべき民生委員・児童委員制度がこれからも維持され、発展していくことを願ってやみません。

2017 年 3 月

## 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
	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
	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）

以上 50 音順

研究協力者	池上 実	全国社会福祉協議会民生部部長
	羽賀 正老	兵庫県民生委員児童委員連合会常任理事（至 2016 年 12 月） 豊岡市民生委員児童委員連合会会長（至 2016 年 12 月）
	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

以上 50 音順

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）
-----	-------	--



災害に備えた民生委員・児童委員活動に関する調査—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

目次

はじめに

研究体制

第1章 民生委員・児童委員の歴史的変遷と課題 . . . . . 1

【1】民生委員・児童委員の歴史的変遷 . . . . . 1

【2】民生委員・児童委員の現状と課題 . . . . . 10

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 . . . . . 23

【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 . . . . . 23

【2】全国における民生委員・児童委員の活動実態例 . . . . . 29

【3】兵庫県における民生委員・児童委員の活動実態例 . . . . . 33

第3章 民生委員制度創設100周年記念事業 全県モニター調査結果 . . . . . 45

【1】全県モニター調査のねらい . . . . . 45

【2】調査の概要 . . . . . 46

【3】調査結果の全体的な様子 . . . . . 46

【4】調査結果のより詳しい分析（クロス表分析） . . . . . 82

【5】全県モニター調査結果のまとめと今後の方向性 . . . . . 119

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 . . . . . 133

文献注対応参考文献リスト . . . . . 153

参考文献 . . . . . 155

付録資料1（調査票）

付録資料2（単純集計表）





## 第1章 民生委員・児童委員の歴史の変遷と課題

第1章では、民生委員・児童委員の歴史の変遷と課題について、すでに刊行されている60周年記念誌（文①）や70周年記念誌（文②）などを中心に、いくつかの文献から要点を拾いながら述べていきます。

まず、【1】民生委員・児童委員の歴史の変遷を、1. 民生委員制度のはじまり、2. 民生委員・児童委員の活動と関連制度について述べていきます。

次に、【2】民生委員・児童委員の現状と課題として、兵庫県の現状と課題を全国と比較しながら、1. 民生委員・児童委員の現状、2. 民生委員・児童委員の課題に分けて見ていきます。

### 【1】民生委員・児童委員の歴史の変遷

#### 〈年表〉

下記は全国民生委員児童委員連合会がまとめた民生委員・児童委員の歴史年表です（一部※部分を追記）。次項の1. と2. では、この流れに沿って歴史の変遷を見ていきます。

#### 民生委員・児童委員制度および活動の歴史（主なもの）

大正6年（1917）	岡山県で民生委員制度の源である「済世顧問制度」創設
大正7年（1918）	大阪府で「方面委員制度」が発足
昭和3年（1928）	方面委員制度が全国に普及
昭和11年（1936）	方面委員令公布（方面委員の活動が全国統一的に運用）
昭和21年（1946）	民生委員令公布（方面委員を民生委員に改称，厚生大臣委嘱に）
昭和22年（1947）	児童福祉法公布（民生委員が「児童委員」に充てられる）
昭和23年（1948）	民生委員法公布
昭和26年（1951）	「民生委員信条」制定（第6回全国民生委員児童委員大会）
昭和27年（1952）	「民生委員一人一世帯更生運動」実践決議（第7回全国大会）
昭和28年（1953）	民生委員法改正（福祉行政の協力機関としての位置づけの明確化）
昭和30年（1955）	世帯更生資金貸付制度創設
昭和35年（1960）	心配ごと相談事業に対する国庫補助創設（運営要綱・要領制定）
昭和42年（1967）	民生委員制度創設50周年 「活動強化要綱」策定
昭和43年（1968）	「居宅ねたきり老人実態調査」実施（初の全国モニター調査）
昭和46年（1971）	「丈夫な子どもを育てる母親運動」を展開
昭和52年（1977）	民生委員制度創設60周年、「活動強化方策」策定 全国モニター調査「老人介護の実態調査」実施
昭和59年（1984）	「心豊かな子どもを育てる運動」を展開
昭和60年（1985）	全国モニター調査「在宅痴呆性老人の介護者実態調査」実施

昭和 62 年 (1987)	民生委員制度創設 70 周年, 「活動強化方策」策定
平成 2 年 (1990)	福祉関係 8 法改正 (在宅福祉の推進へ)
平成 6 年 (1994)	主任児童委員制度創設
平成 7 年 (1995)	阪神・淡路大震災 (※)
平成 9 年 (1997)	民生委員制度創設 80 周年, 「活動強化方策」策定 「子どもと子育てに関するモニター調査」実施
平成 12 年 (2000)	社会福祉基礎構造改革, 介護保険制度施行 民生委員法改正 (名誉職から地域福祉推進の担い手に)
平成 13 年 (2001)	児童福祉法改正 (主任児童委員の法定化, 役割の明示)
平成 18 年 (2006)	「災害時一人も見逃さない運動」を展開 (90 周年記念事業)
平成 19 年 (2007)	民生委員制度創設 90 周年, 「活動強化方策」策定
平成 23 年 (2011)	東日本大震災 (56 名の民生委員が活動中に犠牲に)
平成 25 年 (2013)	民生委員法改正 (分権改革一括法により委員定数の条例委任等)
平成 26 年 (2014)	「民生委員・児童委員の活動環境の整備に関する検討会」報告 (厚労省)
平成 29 年 (2017)	民生委員制度創設 100 周年 児童委員制度創設 70 周年 (※)

(出典) 全民児連「これからの民生委員・児童委員制度と活動のあり方に関する検討委員会中間報告」  
(平成 28 年 11 月) (文⑳) に一部追記した。

## 1. 民生委員制度のはじまり

ここでは、民生委員制度がどのように始まったのかを述べていきます。

### (1) 戦前期

#### 《はじまり》

民生委員制度は岡山県の**濟世顧問制度**(1917年:大正6年)や大阪府の**方面委員制度**(1918年:大正7年)が始まりとされています。岡山県の濟世顧問制度はどちらかといえば、地主的家父長的な性格を持っていたと言われており、大阪府の方面委員制度は各地でモデルとされ、広まりました(文①:22)。

全国民生委員児童委員連合会は岡山県で始まった制度を民生委員制度のはじまりとし、2017(平成29)年で創設100周年となります。

その後、政府は1936(昭和11)年に方面委員令を公布し、翌年の1937(昭和12)年から実施しました。方面委員制度に国の制度としての法的根拠が与えられて、全国的に方面委員として統一活動が進められることになったというわけです(文①:96)。

この時期(創設期)の方面委員は行政の補助機関という位置づけでした。さらに、少年教護法によって少年教護委員を兼務していました。それぞれの地域では救貧・防貧を中心とした地域住民への支援という役割を担っていました(文⑫)。

### 《兵庫県での始まり》

兵庫県では、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したのは「兵庫県救済協会」の設立（1917年：大正6年）からです。その後、兵庫県独自の路線として**救護視察員制度**を1919（大正8）年に創設しました。この救護視察員制度は、救済事務の下地づくりとして、有給の専任吏員によって行われていました。岡山県の済世顧問制度、大阪府の方面委員制度の創設とならんで、兵庫県の救護視察員制度の創設は、もう一つ別の路線を選んだといえます（文①：25）。

1926（大正15）年には「兵庫県方面委員規程」が制定され、1927（昭和2）年に実施されました。その結果、兵庫県で最初の556名の方面委員が委嘱されました。その当時に委嘱された方面委員はすべて男性でした（文②1、4）。

## （2）戦後期

### 《戦後期の民生委員》

1978（昭和53）年に刊行された兵庫県民生委員の60周年記念誌（文①）では、この時期の民生委員活動について「終戦直後の昏迷の時期にあっていち早く救済の灯を掲げ、身命を賭して奔走した民生委員は高く評価されるものである。これが社会福祉行政の整備の足掛かりとなり、今日の社会保障制度の進展をみると、社会に奉仕したその実績は賛辞をつくしてもなお余りあるものである。」と評価しています。

### 《方面委員から民生委員へ》

方面委員の名称は1946（昭和21）年の民生委員令によって**民生委員**へと改められました。この名称は「単なる救護委員としての観念を一掃し、広汎な民生安定諸施策の推進機関としての職務を端的に表示する名称」（文①内注、時事通信社刊・木村忠二郎「社会福祉事業法の解説」：222）としてつけられました。この時は旧生活保護法（1946年：昭和21年）にもとづいて、市町村長の**補助機関**という位置づけでした（文②：16）。

### 《兵庫県の民生委員》

1946（昭和21）年12月に兵庫県では戦後初となる民生委員6,693名（内、女性は238名）が選出されました。方面委員から民生委員として改選されたのは全体の8%強に過ぎず、ほとんどが新たに選ばれた人々でした。女性の割合が低いため、女性民生委員を最低20%は選出するように働きかけた結果、第2回改選（昭和23年）では第1回の238名から814名へ増加しました。全体の比率は16.9%になりました（文②：18）。

### 《民生委員法と児童福祉法》

1946（昭和 21）年に制定された**生活保護法**（旧生活保護法）は、明治以来の公的扶助の制度に新しい方向をもたらしたとされています。それは、国家責任を明示したはじめての法でした。これによって保護の対象を無差別平等に捉える近代的社会保障制度の創設へと大きく前進しました。

旧生活保護法と同時期の 1946（昭和 21）年に上記のように民生委員令が制定施行され、方面委員制度は幕を閉じ、民生委員制度が発足しました。その後、1948（昭和 23）年に**民生委員法**が公布されました。（文①：145、156）

1947（昭和 22）年には**児童福祉法**が制定公布され、民生委員が児童委員を兼務することが明記されました（文②：16）。そのため政府は民生委員の一斉改選で、「児童委員としても適当な民生委員の選出」を目指しました。その後も改選の都度、民生委員と児童委員の両面の資質を併せ持つことが強調されてきました。（文①：151 - 2；文献内注、「民生委員制度 40 年史」参照）。

### 《補助機関から協力機関へ》

1949（昭和 24）年に、占領軍から厚生省へ社会福祉政策 6 原則の提案がなされました。それは、①福祉行政地区の設定、②市厚生行政の再組織、③厚生省の助言的措置、④民間団体の公私分離、⑤社会福祉協議会の設置、⑥職員の現任訓練の 6 つを内容とするものでした。これを受けて、特に④の観点から、

「生活保護法、児童福祉、その他地区福祉事務所が責任をもつべき厚生事務と関係をもつ如何なる公的の責任をも民生委員の職務より究極的に除去するようにせしめなければならない」とされ、民生委員は「保護の実施機関、福祉事務所長又は社会福祉主事から求められたときは、これらの者の行う保護事務の執行について協力する」というようにその職務の範囲が規定されました。しかし、その後、民生委員の強い反対運動により、上記の文言のうち、「求められたとき」が削除されました（文①：183）。

1950（昭和 25）年に改正生活保護法が公布施行され、「**新生活保護法**」により、民生委員は保護の実施の**協力機関**となりました。このため、生活保護法・児童福祉法の実施事務は有給の専門吏員に移譲されました。有給の専門吏員とは今日の**社会福祉主事**にあたります（文①：182）。

### 《社会福祉協議会と民生委員》

1951（昭和 26）年に制定された社会福祉事業法により、**社会福祉協議会**が設立されました。この組織に対して、全国民生委員連盟は社会福祉協議会（社協）との分離派、統合派に分裂しましたが（文①：188）、厚生省などの助言によって「民生委員は社協を構成する有力な福祉団体としての活動を期す」という方向づけがなされました（文②：21）。

兵庫県社会福祉協議会は1951(昭和26)年に設立されましたが、兵庫県民生委員連合会・神戸市民生委員連合会はその設立の中心的役割を果たしました(神戸市社会福祉協議会も同年設立)。県下の民生委員協議会も社協結成に大きな力を発揮し、その後の社協活動の推進役として社協発展の基礎づくりを果たしました(文②:22)。市区町村社協の結成においても、従来から地域福祉に実績のあった民生委員がその役割を負うところが大きく、補助機関から協力機関となった民生委員が自主活動への道を求めていたこともあり、民生委員の強力な機動力のもと、地域社協の結成は非常に速やかに実現しました。民生委員は社協の活動の一環として、地元で子ども会結成、老人会結成、歳末愛の持寄り運動、共同募金運動の推進など自主活動を進めていきました(文①:190)。

1983(昭和58)年には「市町村社協法制化」が実現し、ようやく社協は社会的に認知され、市町社協は活動体制を整えていきました(文②:46)。

### 《兵庫県民生委員連合会・神戸市民生委員連合会の誕生》

民生委員連合会の活動は、全国的には社協の内部組織として展開されていきました。このため、兵庫県でも民生委員連合会が、県社協民生部会に加入し、連合会は一応解消した形となりました。しかし、神戸市を除く、4千名の民生委員は「兵庫県民生委員連絡会」を結成し、親睦団体として存続することになりました(1951年:昭和26年)。翌1952(昭和27)年には「兵庫県民生委員連合会」と名称を変更して、その後は徐々に独自の活動を展開することとなり、現在の「兵庫県民生委員児童委員連合会」に至っています。また、神戸市では、神戸市民生委員協議会連合会が発足(1948年:昭和23年)し、その後、地方自治法の改正(1956年:昭和31年)により、兵庫県から神戸市へ民生関係事務が大幅に移管されたことに伴い、神戸市民生委員協議会とともに独自の民生委員活動を展開し、現在の「神戸市民生委員児童委員協議会」に至っています(文②:22、文①:174、253)。

## 2. 民生委員・児童委員の活動と関連制度

ここでは、民生委員・児童委員の活動と関連制度について、年代を(1)1945年~1974年(昭和20年代~40年代)、(2)1975年~1989年(昭和50年代~平成元年)、(3)1990年~1999年(平成2年~平成11年)、(4)2000年~現在(平成12年~現在)の4つに区切って述べていきます。

### (1) 1945年~1974年(昭和20年代~40年代)

#### 《世帯更生運動》

全国的な民生委員・児童委員の運動として、1952(昭和27)年に採択された世帯更生運動(民生委員一人一世帯更生運動の全国的展開)が展開されていきました(文②)。兵庫県も1953(昭和28)年から本格的に要保護世帯と更生世帯の支援を目的として運動を展開しています(文①:203)。補助機関から協力機関となって民生委員の活動が消極的になりが

ちだったのを、この運動に取り組むことによって制度本来への使命への方向を再認識した形となりました。この運動の民生委員活動全体に対する意義とその歴史的意義は、この運動が自主的運動への最初の取り組みであること、また方面委員以来の本来の民間の奉仕者としての実践であること、そして諸活動の基礎をなすものであることが挙げられます（文①：203）。

世帯更生運動の実践の中から、更生資金設置の必要性が生じてきました。全国大会で要望決議が可決され、政府に対して2年にわたる熱烈な運動が展開された結果、政府は昭和30年に世帯更生資金貸付制度を創設しました（文①：215）。

### 《しあわせを高める運動》

世帯更生運動は一方では運動としての組織的な取り組みがなされず、個人差・地域差があるなどの反省もありました。1961（昭和36）年からは刷新と新風を呼び起こすため、**しあわせを高める運動**（兵庫県では**しあわせを高める世帯更生運動**）として全国的に展開されました（文①：274 - 5）。

### 《心配ごと相談所》

民生委員・児童委員の全国大会で「心配ごと相談所（仮称）を全国的に推し進めること」があげられ、国は1960（昭和35）年度予算で「心配ごと相談所設置運営」に助成することになり、民生委員・児童委員の**心配ごと相談所**が制度化されました。兵庫県でも従来から大半の市町村が民生委員・児童委員の活動により、この種の事業を実施していましたが、心配ごと相談所運営要綱に基づいて1960（昭和35）年に神戸、小野、赤穂、川西、三田、春日、稲美、中、和田山、猪名川の各市町が開設しました（文①：247）。その後は各分野における専門的な相談窓口や民間団体や機関による相談も広がってきました（文②：24）。

### 《社会福祉モニター活動》

**社会福祉モニター活動**は住民とのふれあいの中で住民のかくれた要望（ニーズ）とその様相を発掘する昭和40年代における民生委員・児童委員活動の基礎をなす新しい分野でした。

1968（昭和43）年には、わが国初のねたきり高齢者の実態調査である「**居宅ねたきり老人実態調査**」（名称は当時）が行われ、当時で20万人以上を数えるというその結果は、社会的に大きな衝撃を与えました。また、これ以降相次いで実施された在宅介護者に関する各種の調査なども大きな社会的影響を与えました（文②：2）。

兵庫県では、1969（昭和44）年に兵庫県民生委員連合会によって総務、副総務、経験者158名を対象に「民生・児童委員意識調査」（神戸市を除く）が行われました（文①）。

## 《女性民生委員・児童委員》

昭和 40 年代（1965 年～）から女性民生委員・児童委員の増加傾向が顕著となり、民生委員・児童委員の男女比も 1969（昭和 44）年には男性 65%、女性 35%となりました。とくに都市部では 1974（昭和 49）年には男女半々近くに増加し、都市によっては女性民生委員・児童委員が男性民生委員・児童委員をはるかに超える市もでてきました。その結果、乳幼児問題や児童問題への取り組みが活発になっていき、本格的な女性民生委員・児童委員活動が展開され、民生委員・児童委員活動の活性化をもたらしました。「妊産婦の保健と生活」実態調査を機に**丈夫な子どもを育てる母親運動**を全国的に展開しました。子どもの健康問題へ手を広げていったことは画期的なことで、保健所などとの連携のもとで独自の活動を広げていきました。これが昭和 50 年代（1975 年～）に在宅高齢者への援助活動へと発展していき（文②：27）、さらにそれはその後の主任児童委員制度へとつながっていきました。

また、女性民生委員・児童委員の組織として婦人民生委員部会が結成されました。婦人部会では 1972（昭和 47）年に県社協民生部会内に婦人分科会が設置され、それは組織的活動の端緒となりました（文①：285 - 7）。

### （2）1975 年～1989 年（昭和 50 年代～平成元年）

#### 《民生委員・児童委員によるボランティア発掘運動》

1981（昭和 56）年に兵庫県民生委員児童委員連合会（県民児連）では在宅福祉のネットワークづくりを究極の目標として「民生委員一人が五人のボランティアを」を合言葉に**ボランティアの発掘運動**を展開することを提唱しました。社協のボランティアセンターとの連携でボランティアの養成・訓練をしてボランティアへの支援を進めていきました。発掘したボランティアは 2 年間で約 7,000 人と推計されています。これらのボランティアが給食サービス、入浴サービスのボランティアとして活動をつづけました。個別援助活動でも 1 人の民生委員・児童委員を中心に 5 人のボランティアがチームを組み、1 人の高齢者や障がい者を友愛訪問するという活動も定着していきました。

神戸市においても、1972（昭和 47）年、神戸市・神戸市社会福祉協議会・神戸市民生児童委員協議会の提唱により、「ひとり暮らし老人友愛訪問活動」が開始されました。そして、翌年には、ひとり暮らし老人台帳が整備され、これらにより、民生委員・児童委員による地域のボランティア活動の振興策が始まり、地域ボランティアグループの組織化が進められました。

このような活動で民生委員・児童委員はキーパーソンとしての役割が明確になりました。民生委員・児童委員が掘り起こし運動をし、それを社協が組織化して在宅福祉におけるマンパワーの確保と活動推進に成果をあげました（文②：42 - 3）。

そして、これらの民生委員・児童委員による活動が、民生委員・児童委員とボランティア、地域団体のほか社会福祉協議会と行政との連携による活動の基礎となり、現在の地域支え合いにつながっています。

### **(3) 1990年～1999年（平成2年～平成11年）**

#### **《生活福祉資金》**

1955（昭和30）年に設置された世帯更生資金貸付制度はその後、度重なる制度改正が行われてきましたが、1990（平成2）年度には**生活福祉資金貸付制度**と名称変更されました。これにより、貸付対象に知的障がい者世帯や高齢者世帯が加えられ、低所得者世帯に対する資金と、障がい者世帯や高齢者世帯の在宅福祉・地域福祉の推進のための資金という、2つの要素を内包した貸付制度へ転換しました。阪神・淡路大震災（1995年：平成7年）や東日本大震災（2011年：平成23年）の際には小口資金の貸付や被災者の生活復興に対応する特例措置を実施しました（文⑬：29）。

生活福祉資金貸付制度における民生委員・児童委員の役割としては、対象世帯の調査や実態把握、都道府県社協および市区町村社協の貸付事業への協力、必要な援助活動の実施など広範な役割が位置付けられています。（文④：92）。

#### **《民生協力委員制度 ※》** ※現在は民生・児童協力委員制度という名称となっています。

1990（平成2）年、兵庫県では、**ひょうごたすけあい運動**の一環として、**民生協力委員制度**（名称は発足当時のもの）が発足しました。地域における福祉協力体制の整備を図るために民生委員・児童委員に協力して福祉活動を行うことを期待された制度です。民生委員・児童委員1人につき、原則2人の民生協力委員が選ばれ、県知事と県民生委員児童委員連合会会長の連名で委嘱されました。任期は3年間で日常生活の中で気づいた福祉情報を民生委員・児童委員に連絡通報する、安否確認や友愛訪問、ひょうごたすけあい運動など福祉政策の普及啓発、地域の福祉活動への協力などを職務としていました（文③：40）。

また、神戸市においても、民生委員支援員制度を創設し、復興住宅や集合住宅の集中や要援護者の急増など、地域特性により見守りが困難な地区や民生委員・児童委員の負担が大きい地区において、民生委員・児童委員の見守り活動などを補佐する支援員を市長委嘱されています。

#### **《婦人民生委員部会から主任児童委員制度へ》**

1994（平成6）年に**主任児童委員制度**が発足しました。この制度は児童委員活動をより専門的にし、その活動全体をより活発にすることを目的としたものです。従来の児童委員と違って、個別的な担当世帯を持たず、民児協全体が活動エリアであり、その地域内における児童福祉に関する事項を担当します（文③：41）。



これまで女性民生委員・児童委員の組織として、婦人民生委員部会が結成されていましたが、兵庫県では、それを発展的に解消し、2002（平成14）年には主任児童委員部会が結成されました。

主任児童委員を年代別にみると、就任時年齢が55歳以下という制限があるため、民生委員・児童委員と比べて年齢は若く、40～50代が中心となっています。

#### （4）2000年～現在（平成12年～現在）

##### 《社会福祉基礎構造改革》

2000（平成12）年に社会福祉事業法が**社会福祉法**に改正されたのをはじめとして、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、児童福祉法、民生委員法、生活保護法などが一斉に改正されました。これは**社会福祉基礎構造改革**と呼ばれ、1951（昭和26）年の社会福祉事業法制定以来、大きな改正の行われていない社会福祉関連の法律や制度を現代のニーズに対応するように改革する目的で行われました。

**民生委員法の改正**（2000年：平成12年）では、社会福祉法の改正に伴い民生委員・児童委員の地域福祉の担い手としての性格を明確にするために、基本理念を「保護指導」から「**住民の立場に立って相談に応じ、及び必要な援助を行う**」（第一条）とされ、身分・性格では「名誉職」の条項が削除されました。

##### ※厚生労働大臣から委嘱された特別職の地方公務員という立場について

民生委員法では「社会奉仕の精神をもって、住民の立場に立って相談に応じ、及び必要な援助を行う」（第一条）という任務のほか、特別職の地方公務員として「その職務を遂行するに当っては、個人の人格を尊重し、その身上に関する秘密を守る」（第十五条）という守秘義務などの活動上の制約があり、そのため、一般の意味での「ボランティア」とは区別されません。

##### 《介護保険制度と民生委員・児童委員の役割の変化》

このように福祉と保健医療が市町村を中心に総合的に提供される体制が確立していましたが、これを本格的に推進するための構造改革の柱として2000（平成12）年4月に**介護保険制度**が施行されました（文③：45）。

この制度によって、本人あるいは家族が自らサービスを選択し、契約によりサービスを受ける仕組みとなったため、利用する側にとっては、利用するサービスの選択の幅が広がるなどの利点がありました。一方で、制度導入後、高齢者がどのようなサービスをどこで、だれが、どれだけ受けているか民生委員・児童委員が知ることが困難になってしまいました。また、民生委員・児童委員の役割も制度やサービスの周知や見守りを中心としたものへと変化していきました。

ヒアリングから：「高度成長期以降、都市化によりコミュニティの希薄化、単身高齢者の増加が問題となり、民生委員による先駆的な友愛訪問活動が始まった。後に友愛訪問ボランティアの結成やふれあい給食会など、社協の支援のもと見守り活動が民生委員により熱心に行われてきた。また、高齢者・障がい者を取り巻く法制度も施設福祉から在宅福祉へ、措置制度から契約制度へと法改正がなされ、在宅福祉、地域福祉が重要視されてきた。そういった中、阪神・淡路大震災が発生し、仮設住宅や復興住宅における孤立死や閉じこもりが問題となり、民生委員や地域住民だけでは限界となった。近い将来の日本が直面する超高齢化社会における見守り活動を先取りする形で、民生委員と社協、行政による重層的な見守り活動へと変わってきた。また、平成12年（2000年）の介護保険制度の導入後、地域包括支援センターや居宅介護事業所のケアマネージャー等の民間セクターとの連携も民生委員の新たなつなぎ先となってきた。」（記録①）

## 【2】民生委員・児童委員の現状と課題

ここでは、民生委員・児童委員の現状と課題を、兵庫県の数値や事項を挙げながら、全国のものと比較して見ていきます。

まず、1. で、民生委員・児童委員の現状を述べ、次に2. で、民生委員・児童委員の課題について特に災害に備えた活動に関連するものを中心に述べていきます。

### 1. 民生委員・児童委員の現状

民生委員・児童委員の現状として、兵庫県の民生委員・児童委員の推移を、全国の数値と比較しながら、(1) 委員の人数、(2) 委員の男女比、(3) 委員の年齢構成 (4) 民生委員・児童委員への相談・支援件数と傾向 (分野別の相談・支援件数、内容別の相談・支援件数、その他の活動件数) に分けて見ていきます。

#### (1) 委員の人数

兵庫県全体の民生委員・児童委員の人数は、2015（平成27）年度末（2016年3月末）で定数10,262人、委嘱数9,935人、充足率96.8%となっています。全国の充足率は98.0%となっており、兵庫県の比率がやや下回っています（平成27年度福祉行政報告例）。委員のなり手の確保が難しくなっている現状から、定員に対する充足率が低くなっています。

下表は、2016（平成28）年12月1日現在の兵庫県の民生委員・児童委員数の市町別内訳を示したものです。兵庫県全体の民生委員・児童委員数は定数10,290人、委嘱数9,799人、充足率は95.2%とさらに低下しています。詳しくみると、西播磨（99.1%）、丹波（99.1%）、但馬（98.8%）、中播磨（98.3%）、淡路（98.1%）などが委員の定数に対する充足率が高い一方で、阪神北（89.6%）、阪神南（91.2%）、神戸（94.8%）など都市部の充足率が低いことがわかります。

民生委員・児童委員数市町別内訳表

(平成28年12月1日現在)

ブロック	市町名	区域担当				主任児童委員				合計			
		定数	現員数	欠員	充足率	定数	現員数	欠員	充足率	定数	現員数	欠員	充足率
神戸	神戸市	2,228	2,109	119	94.7%	347	331	16	95.4%	2,575	2,440	135	94.8%
	神戸計	2,228	2,109	119	94.7%	347	331	16	95.4%	2,575	2,440	135	94.8%
阪神南	尼崎市	833	784	49	94.1%	24	23	1	95.8%	857	807	50	94.2%
	西宮市	687	604	83	87.9%	42	38	4	90.5%	729	642	87	88.1%
	芦屋市	111	99	12	89.2%	6	5	1	83.3%	117	104	13	88.9%
	阪神南計	1,631	1,487	144	91.2%	72	66	6	91.7%	1,703	1,553	150	91.2%
阪神北	伊丹市	249	228	21	91.6%	9	6	3	66.7%	258	234	24	90.7%
	宝塚市	294	254	40	86.4%	19	18	1	94.7%	313	272	41	86.9%
	川西市	241	214	27	88.8%	16	16	0	100.0%	257	230	27	89.5%
	三田市	218	197	21	90.4%	10	10	0	100.0%	228	207	21	90.8%
	猪名川町	60	57	3	95.0%	3	3	0	100.0%	63	60	3	95.2%
	阪神北計	1,062	950	112	89.5%	57	53	4	93.0%	1,119	1,003	116	89.6%
東播磨	明石市	375	369	6	98.4%	24	24	0	100.0%	399	393	6	98.5%
	加古川市	405	386	19	95.3%	22	20	2	90.9%	427	406	21	95.1%
	高砂市	167	163	4	97.6%	9	9	0	100.0%	176	172	4	97.7%
	稲美町	58	57	1	98.3%	5	5	0	100.0%	63	62	1	98.4%
	播磨町	63	62	1	98.4%	4	4	0	100.0%	67	66	1	98.5%
	東播磨計	1,068	1,037	31	97.1%	64	62	2	96.9%	1,132	1,099	33	97.1%
北播磨	西脇市	87	86	1	98.9%	5	5	0	100.0%	92	91	1	98.9%
	三木市	165	159	6	96.4%	11	11	0	100.0%	176	170	6	96.6%
	小野市	102	101	1	99.0%	7	7	0	100.0%	109	108	1	99.1%
	加西市	116	115	1	99.1%	4	4	0	100.0%	120	119	1	99.2%
	加東市	96	94	2	97.9%	7	7	0	100.0%	103	101	2	98.1%
	多可町	61	59	2	96.7%	6	5	1	83.3%	67	64	3	95.5%
	北播磨計	627	614	13	97.9%	40	39	1	97.5%	667	653	14	97.9%
中播磨	姫路市	862	845	17	98.0%	62	62	0	100.0%	924	907	17	98.2%
	神河町	36	36	0	100.0%	2	2	0	100.0%	38	38	0	100.0%
	市川町	34	34	0	100.0%	2	2	0	100.0%	36	36	0	100.0%
	福崎町	50	49	1	98.0%	3	3	0	100.0%	53	52	1	98.1%
	中播磨計	982	964	18	98.2%	69	69	0	100.0%	1,051	1,033	18	98.3%
西播磨	相生市	64	62	2	96.9%	3	3	0	100.0%	67	65	2	97.0%
	たつの市	160	160	0	100.0%	10	10	0	100.0%	170	170	0	100.0%
	赤穂市	106	103	3	97.2%	5	5	0	100.0%	111	108	3	97.3%
	宍粟市	125	124	1	99.2%	9	9	0	100.0%	134	133	1	99.3%
	太子町	52	52	0	100.0%	3	3	0	100.0%	55	55	0	100.0%
	上郡町	46	46	0	100.0%	3	3	0	100.0%	49	49	0	100.0%
	佐用町	66	66	0	100.0%	4	4	0	100.0%	70	70	0	100.0%
	西播磨計	619	613	6	99.0%	37	37	0	100.0%	656	650	6	99.1%
但馬	豊岡市	210	206	4	98.1%	13	13	0	100.0%	223	219	4	98.2%
	養父市	104	103	1	99.0%	8	8	0	100.0%	112	111	1	99.1%
	朝来市	132	130	2	98.5%	9	9	0	100.0%	141	139	2	98.6%
	香美町	57	57	0	100.0%	6	6	0	100.0%	63	63	0	100.0%
	新温泉町	49	49	0	100.0%	4	4	0	100.0%	53	53	0	100.0%
	但馬計	552	545	7	98.7%	40	40	0	100.0%	592	585	7	98.8%
丹波	篠山市	131	129	2	98.5%	6	6	0	100.0%	137	135	2	98.5%
	丹波市	183	182	1	99.5%	13	13	0	100.0%	196	195	1	99.5%
	丹波計	314	311	3	99.0%	19	19	0	100.0%	333	330	3	99.1%
淡路	洲本市	126	117	9	92.9%	5	5	0	100.0%	131	122	9	93.1%
	南あわじ市	149	149	0	100.0%	9	9	0	100.0%	158	158	0	100.0%
	淡路市	162	162	0	100.0%	11	11	0	100.0%	173	173	0	100.0%
	淡路計	437	428	9	97.9%	25	25	0	100.0%	462	453	9	98.1%
兵庫県合計		9,520	9,058	462	95.1%	770	741	29	96.2%	10,290	9,799	491	95.2%

注：表中の「現員数」とは「委嘱数」のことである。(出所：兵庫県提供資料)

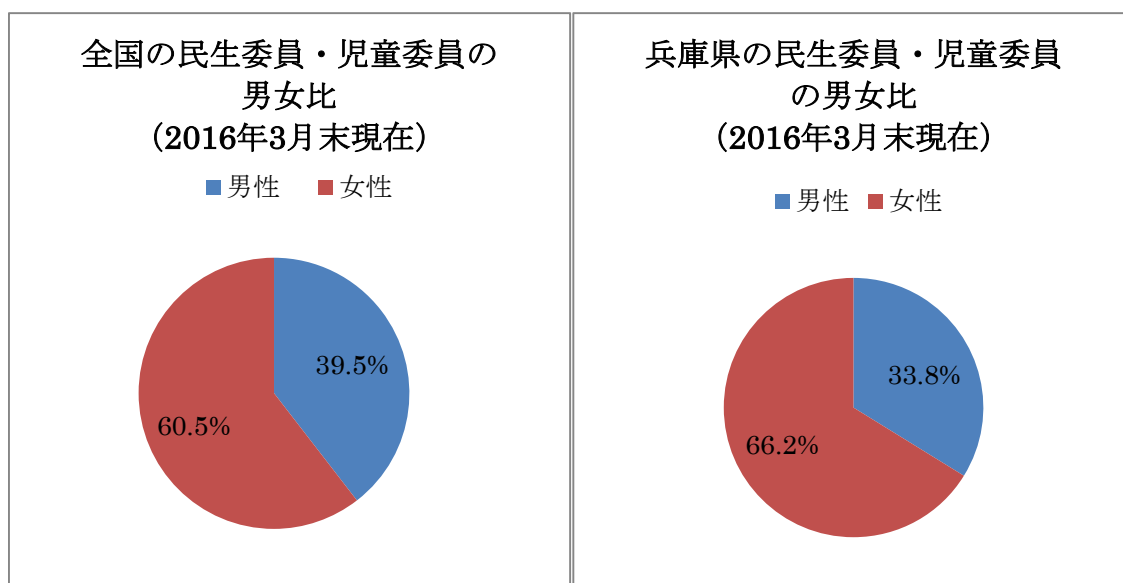
## (2) 委員の男女比

兵庫県の2015（平成27）年度末（2016年3月末）の委員は総数9,935人のうち、男性3,362人（33.8%）、女性6,573人（66.2%）となっています。また、主任児童委員は総数745人のうち、男性52人（7.0%）、女性693人（93.0%）となっています。

同じ時期の全国の委員は総数231,689人のうち、男女比は男性91,483人（39.5%）、女性140,206人（60.5%）となっています。また、主任児童委員は総数21,434人のうち、男性3,154人（14.7%）、女性18,280人（85.3%）となっています（文⑰）。

平日に仕事を持つ男性が活動時間の制約から委員になりにくいこともあり、女性委員が増加傾向にあり、平成7年に女性の数が上回り、男女比は2015（平成27）年度末（2016年3月末）で、兵庫県で約1：2、全国で約2：3、主任児童委員は兵庫県で女性が93%、全国では女性が85%以上と圧倒的に女性が多くなっており、どちらも全国と比べると兵庫県は女性の比率が高くなっています。（下図 参照）

尚、2016（平成28）年の全県モニター調査の結果では民生委員・児童委員の男女比率は男性32.5%、女性67.2%となり、さらに女性の比率が高くなっています。



出所：平成27年度福祉行政報告例に基づく厚生労働省資料より作成

## (3) 委員の年齢構成

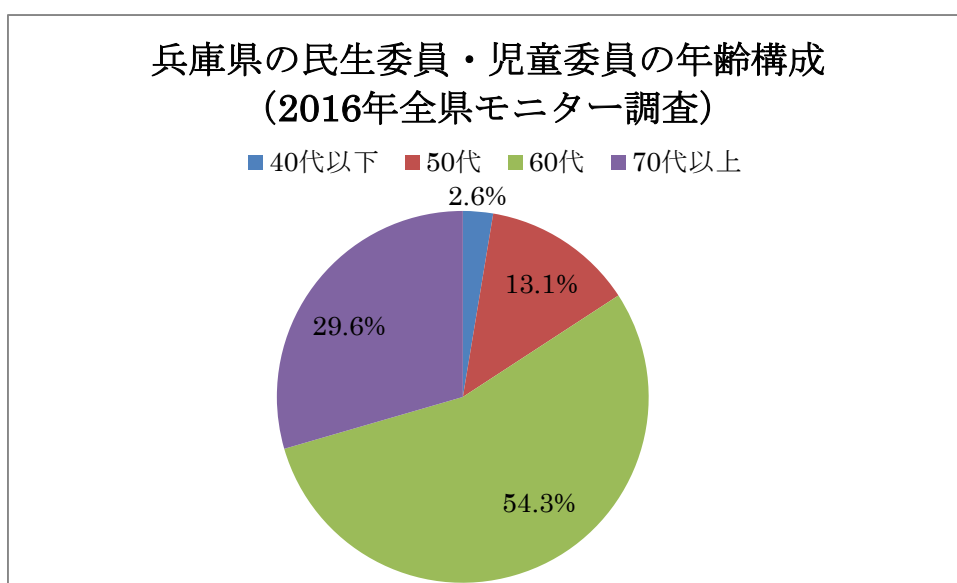
企業などの定年年齢の引き上げや年金支給年齢の引き上げによって民生委員・児童委員の初任年齢も上昇しています。

兵庫県の委員の年齢構成は、2016（平成28）年には、40代以下2.6%、50代13.1%、60代54.3%、70代29.6%となっており、平均年齢は65.8歳です。60代以上を合わせると

83.9%に上っています(今回の全県モニター調査結果にもとづく。下図および第3章参照)。傾向としては、50代が大幅に減少し、70代が大幅に増加しています。

全国の年齢構成をみても、委員の年齢の偏在化と高齢化が進んでいます。2012年のデータ(厚生労働省『平成24年度福祉行政業務報告』および文⑩の数値)のため、厳密な比較はできませんが、40代以下は2.3%、50代は15.1%、60代は60.7%、70代は21.9%となっており、平均年齢は66.0歳です。60代以上が合わせて8割強となっています。50代より70代のほうが、はるかに比率が大きいこと、40代以下はわずかしかないことは全国も兵庫県も同じです。

今後、欠員問題が深刻になることが懸念されています。

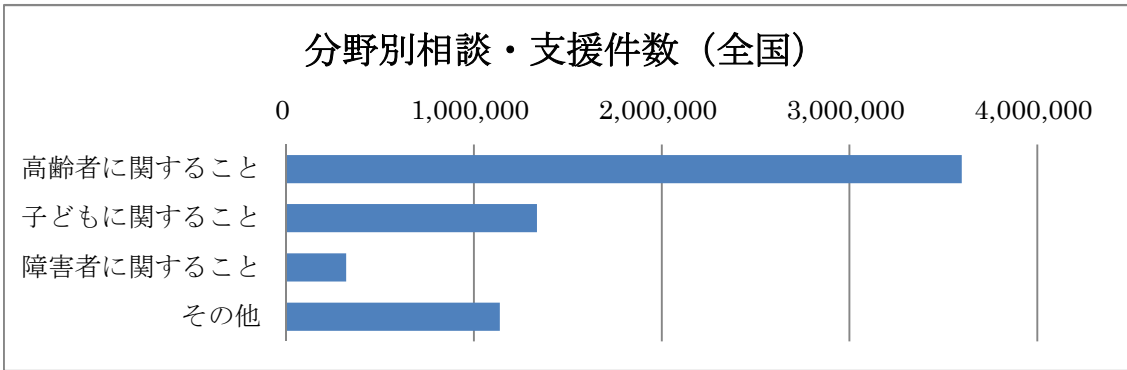
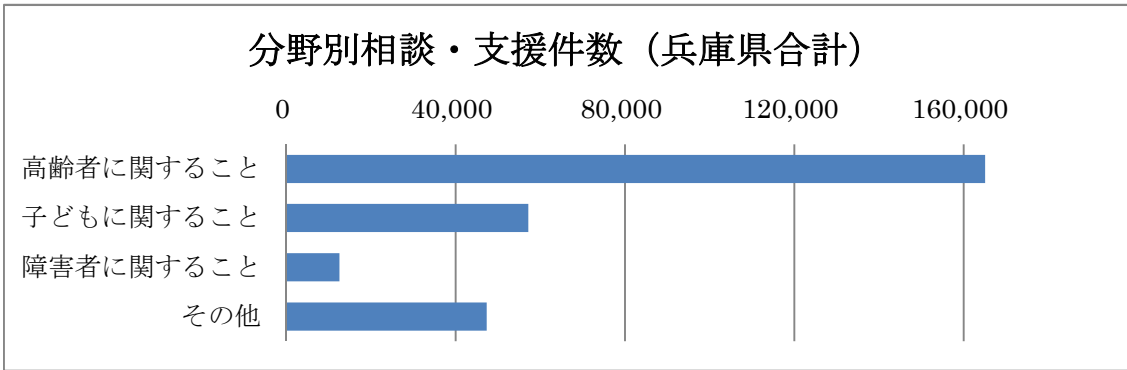


#### (4) 民生委員・児童委員への相談・支援件数と傾向

##### 《分野別の相談・支援件数》

2015(平成27)年度の兵庫県の分野別相談・支援件数のうちで最も多いのが「高齢者に関すること」で全体の58.5%を占めています。次に多いのは、「子どもに関すること」で20.3%となっています。「障害者に関すること」は全体の4.5%、「その他」が16.8%となっています(下記表、図参照)。(平成27年度福祉行政報告例)

	分野別相談・支援件数				
	総数	高齢者に関すること	障害者に関すること	子どもに関すること	その他
全 国	6,391,465	3,597,892	320,054	1,335,261	1,138,258
	%	56.3	5.0	20.9	17.8
兵庫県合計	282,215	165,103	12,574	57,166	47,372
	%	58.5	4.5	20.3	16.8



出所：平成 27 年度福祉行政報告例より作成

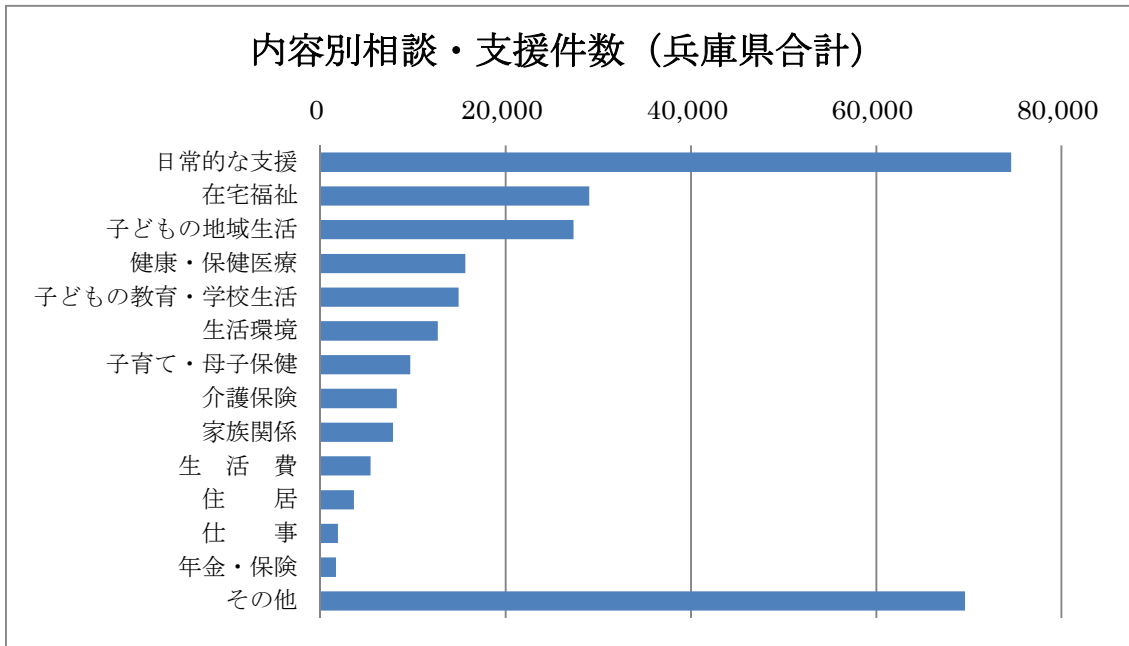
#### 《内容別の相談・支援件数》

2015（平成 27）年度の兵庫県の内容別相談・支援の総件数 282,215 件のうち、「在宅福祉」が 10.3%、「介護保険」が 2.9%、「健康・保健・医療」が 5.5%、「子育て・母子保健」が 3.4%、「子どもの地域生活」が 9.7%、「子どもの教育・学校生活」が 5.3%、「生活費」が 1.9%、「年金・保険」が 0.6%、「仕事」が 0.7%、「家族関係」が 2.8%、「住居」が 1.3%、「生活環境」が 4.5%、「日常的な支援」が 26.4%、「その他」が 24.7%（合計 100%）となっています。最も多いのは「日常的な支援」で、次いで「在宅福祉」、「子どもの地域生活」の順となっています（「その他」を除く）。全国の比率と比較すると、「在宅福祉」、「子どもの地域生活」、「日常的な支援」がやや多く、「健康・保健医療」、「生活費」がやや少なくなっています（下記表、図 参照）。

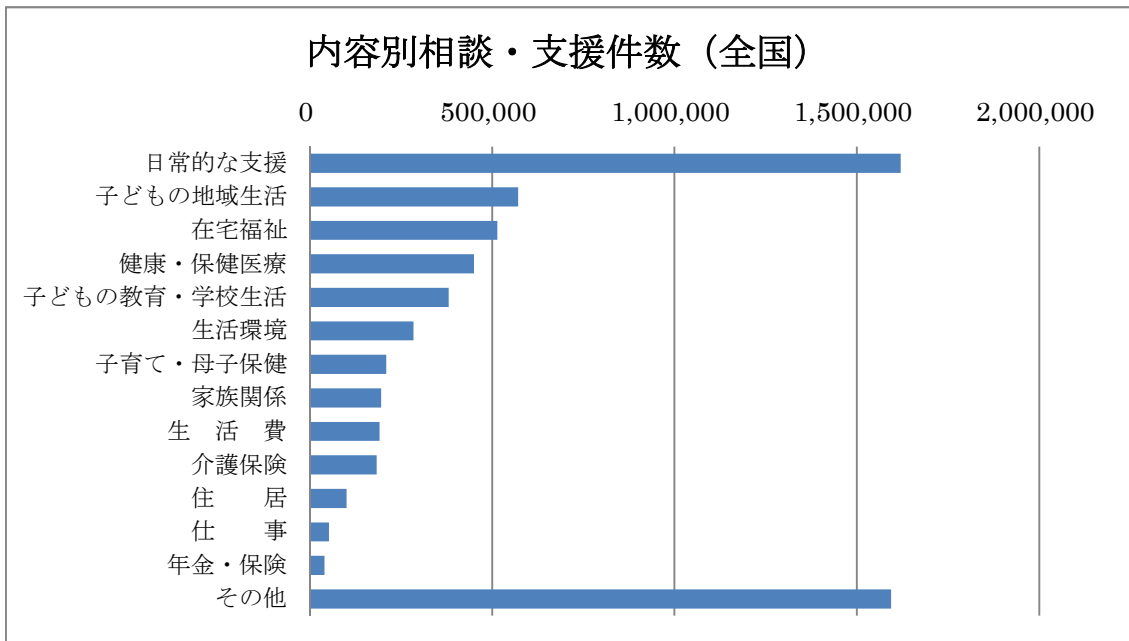
#### 内容別の相談・支援件数（2015 年度：全国・兵庫県）

	内容別相談・支援件数														
	総数	在宅福祉	介護保険	健康・保健・医療	子育て・母子保健	子どもの地域生活	子どもの教育・学校生活	生活費	年金・保険	仕事	家族関係	住居	生活環境	日常的な支援	その他
全 国	6,391,465	514,615	183,707	449,960	210,264	571,720	380,824	191,531	40,632	52,546	196,025	101,239	284,188	1,619,957	1,594,257
	%	8.1	2.9	7.0	3.3	8.9	6.0	3.0	0.6	0.8	3.1	1.6	4.4	25.3	24.9
兵庫県合計	282,215	29,024	8,240	15,660	9,722	27,329	14,922	5,407	1,705	1,890	7,854	3,639	12,675	74,566	69,582
	%	10.3	2.9	5.5	3.4	9.7	5.3	1.9	0.6	0.7	2.8	1.3	4.5	26.4	24.7

出所：平成 27 年度福祉行政報告例より作成



出所：平成 27 年度福祉行政報告例より作成



出所：平成 27 年度福祉行政報告例より作成

#### 《その他の活動件数》

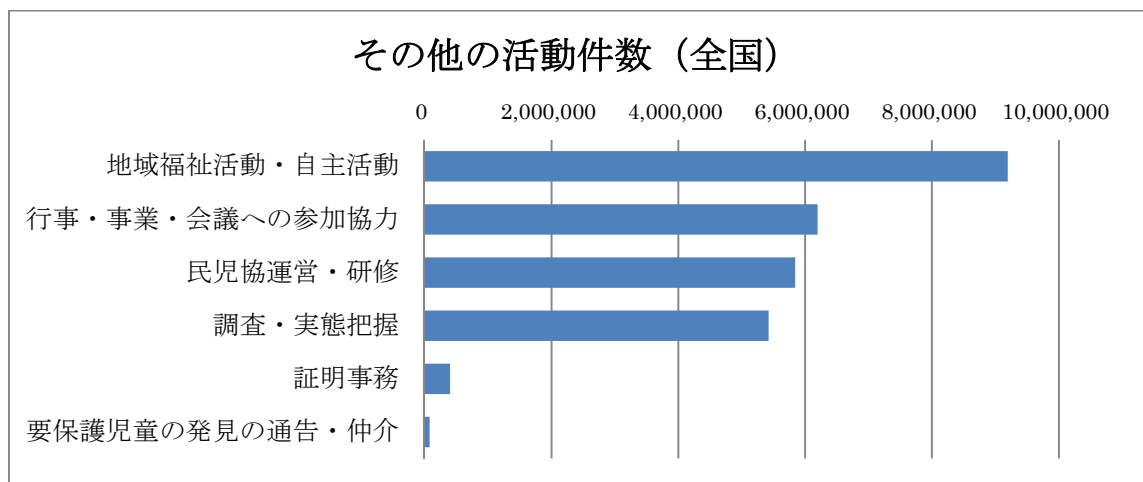
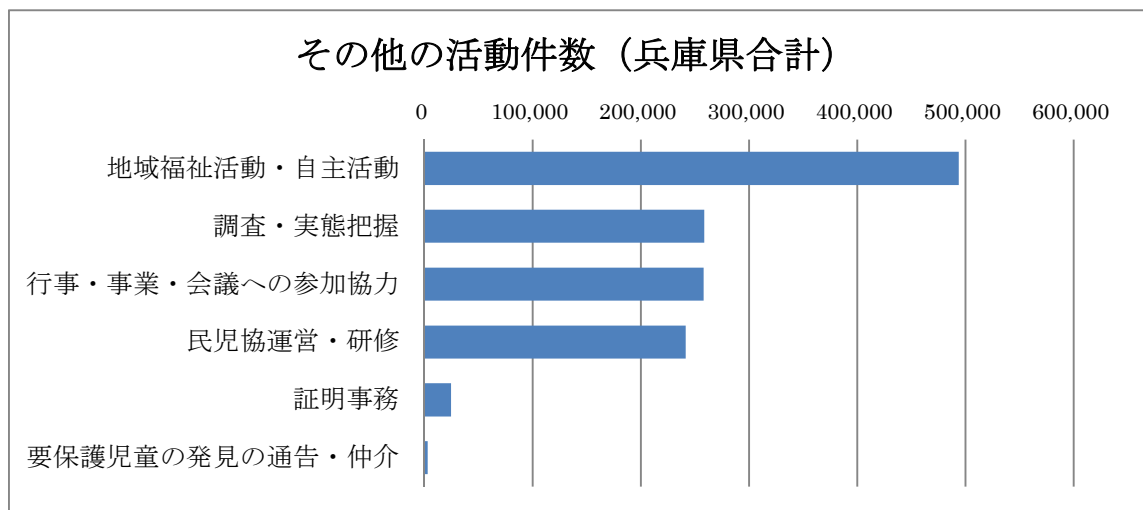
2015（平成 27）年度の相談・支援以外の活動件数を比率の多い順にみると「地域福祉活動・自主活動」（38.6%）、「調査・実態把握」（20.2%）、「行事・事業・会議への参加協力」（20.2%）、「民児協運営・研修」（18.9%）となっています。全国の比率と比べると「地域

福祉活動・自主活動」が多く、「行事・事業・会議への参加協力」と「民児協運営・研修」が少なくなっています（下図参照、平成 27 年度福祉行政報告例にもとづく資料）。

その他の活動件数（2015 年度）

その他の活動件数							
	総 数	調査・実態把握	行事・事業・会議への参加協力	地域福祉活動・自主活動	民児協運営・研修	証明事務	要保護児童の発見の通告・仲介
全国	27,135,458	5,423,084	6,196,597	9,193,647	5,840,818	403,427	77,885
	%	20.0	22.8	33.9	21.5	1.5	0.3
兵庫県合計	1,279,062	258,544	258,022	493,717	241,501	24,476	2,802
	%	20.2	20.2	38.6	18.9	1.9	0.2

出所：平成 27 年度福祉行政報告例より作成



出所：平成 27 年度福祉行政報告例より作成



## 2. 民生委員・児童委員の課題

ここでは、全国と兵庫県の民生委員・児童委員の課題として、災害に備えた活動に関連するものをいくつか挙げていきます。

兵庫県だけに関わらず、全国で以下のような課題が挙げられています。

民生委員・児童委員を取り巻く課題にはおもに（１）民生委員・児童委員像の変化に関すること、（２）民生委員・児童委員に求められる役割に関すること、（３）地域の変化に関することなどがあります（文⑭、⑯）。これらから、災害に備えた活動にも関連してくるものを取り上げて課題と要因をまとめます。

### （１）民生委員・児童委員像の変化に関すること

#### 《ベテラン委員の減少と早期退任者の増加》

初任年齢の高年齢化、実際の活動の負担などの要因によって、1期、2期の経験の浅い委員が増しており、このため研修の充実等により、支援力の向上が図られています。

また、委嘱後、短期間で辞任する委員が増加し、ベテラン委員の減少が懸念されていますので地域の住民へ活動を知ってもらい、委員が長期的に活動しやすい環境を作っていくための対策が検討されています。

#### ヒアリングから

「民生委員は昔は地元の名士、地域で物事をよく知っている人がなっていた。とくに自営業や農家など経済的に余裕のある人々が比較的若いときからなっていた。平成12年に民生委員法が改正されるまでは「名誉職」とされていた。今は元サラリーマン、元学校教員、役場OB、消防団OBなど、勤めていた人が定年後になるケースが多い。良くて60代半ばから。3期9年くらいでようやくベテランになるが、（その頃には民生委員の年齢制限の）75歳となってしまう。昔は30代～40代でなっていた人も多く、20年、30年、40年やっていた人も多かった。大ベテランが多くいた。（今は）民生委員の経験、キャリアが短い人が多く、なり手も減少している。」（記録②）

#### 《委員を取り巻く変化》

これまで地域の活動にあまり参加してこなかった人が民生委員・児童委員になることも増えているため、住民と民生委員・児童委員双方に面識がない場合も増加し、時には相談や証明事務などに影響をおよぼすこともあるようですが、それを防ぐために、民児協をはじめとして、自治会や町内会などが連携して、委員が一人で課題を抱え込むという状況を減らしていこうと努力しています。

## (2) 民生委員・児童委員に求められる役割に関すること

### 《使命や役割》

民生委員・児童委員への期待が拡大していること、住民の民生委員・児童委員の役割や職務に対しての理解が不足し、民生委員・児童委員がなんでもやってくれる人とみられていることなどにより、民生委員・児童委員の役割をどこまでやればいいのか不明確になってしまっているなどの問題が生じています。

#### ヒアリングから

「民生委員が大きな役割を担えるかのような誤解がある。そういうことが実際、成り立たない部分で期待とのギャップがありすぎる。(中略) 民生委員に多くのことを期待しすぎている。基本的には発災以降はセーブしてかかるべきだ。そうでないと民生委員がつぶれる。もう少し冷静に、実情を踏まえた期待を考える必要がある。消防団の活動とパラレルには置けない。たとえば、その6割が女性で、多くが60代以上である民生委員が誰かを背負って逃げるのが出来るか？迅速な率先避難が期待できるか？民生委員自身が災害弱者の側面をもつことを意識する必要がある。」(記録②)

また、行政の民生委員・児童委員に対する個人情報提供の状況を文献(16)からみると、民生委員・児童委員に個人情報を提供している自治体の割合は全体の91.7%ですが、その内訳は、「すべて本人同意を得ないで提供している」自治体は12.8%、「世帯の特性や個人情報の範囲によって、本人同意を得て提供する場合と得ないで提供する場合がある」自治体は62.4%と特に高くなっています。本人同意を得ないで提供する場合がある自治体が全自治体(市区町村悉皆)の3/4ほどに上ることがわかります。(文16:21、2013(平成25)年)

#### ヒアリングから

「市町村の多くは災害対策基本法に基づく避難行動要支援者名簿の作成や関係者提供に関する本人同意の取得について民生委員に協力を求め、なかには丸投げしているところもあるが、筋が違う。内閣府は民生委員に丸投げはダメだと言っている。本人同意がないうちに、民生委員に名簿を渡して本人同意をさせるのはおかしい。自治体によっては、(要援護者候補者に)郵送で連絡し、要援護者名簿に載せることを断ってくる連絡がない場合は同意とみなす、というやり方をしている。行政が民生委員をいのように使っているところがある。そういうことが民生委員の負担になる。一方的にお願いしているのが現状だが、そうしたあり方も見直すべきである。」(記録②)

### 《行政依頼業務の増加》

各種法令などで示されている業務の範囲が広範であること、民生委員法の福祉行政への協力という規定があいまいなことなどによって、民生委員・児童委員からの「配布物や調査など、行政や社協からの協力依頼事項が多すぎる」との回答が上位となっています。

#### ヒアリングから

「民生委員の役割は本来、福祉の分野の役割だが、それがどんどん広がってきている。認知症行方不明者が年間1万人、悪質商法の被害、特殊詐欺、振り込め詐欺、災害対策基本法の改正、自殺防止対策…そうしたことに関連していろいろな協力依頼が増えている。そうしたなかで本来の活動に充てられる時間が逆比例している。」(記録②)

### 《関係機関からの「充て職」依頼の増加》

住民の代弁者としての性格を有する民生委員・児童委員は各種委員等の依頼先になりやすく、福祉関係を中心に、各種団体の役割や委員などの「充て職」依頼が増加しています。文献(⑩)によると、民生委員・児童委員以外の福祉関係団体の役職・委員等の就任状況は「町会・自治会の役員」の割合が35.1%で最も多くなっています。次いで「地区社協の役員」が29.8%、「学校の評議員・委員」が23.1%、「地区社協協力員・運営委員」が22.1%、「福祉施設の評議員・役員」が18.9%の順となっています。(文⑩:27、2013(平成25)年)

### (3) 地域の変化に関すること

#### 《血縁、地縁の希薄化によるコミュニティの弱体化》

近所づきあいや他人からの干渉を嫌う住民が多くなってきたこと、向こう三軒両隣といった助け合いの精神が希薄化してきていることなどの要因もあり、単身世帯の増加によって、見守りなどの対象者が増加し、それが民生委員・児童委員の負担ともなっています。結果的に民生委員・児童委員の業務量が拡大しています。

#### ヒアリングから

「神戸市の高齢化率は、昭和55年の9%から阪神・淡路大震災発生の平成7年には13.5%、20年後の平成26年10月には27.1%を超え、単身世帯も増加傾向にある。一方で神戸市人口は減少局面に入ったが世帯数は未だ増加しており、民生委員の見守り対象である高齢者は年々増加している。そのため、民生委員定数は未だ増加傾向にあるが、民生委員の高年齢化も進み、なり手不足が重要な課題となっている。現在、充足率は95.2%と低い水準にある。」(記録①)

#### 新聞記事から

「多摩市では3年前の改選時に、全112地区のうち27地区で欠員が出た。満たした地区の割合は、全国平均の約97%に対して約76%。今年12月の改選では後任の見通しの立たない地区が28に上る。」（日本経済新聞 2016年8月22日夕刊）

#### 《支援を拒む住民の増加と対応》

プライバシーや個人の権利意識の高まり、オートロックマンションの増加により、民生委員・児童委員の性格や役割を知らない住民が増加しています。また支援が必要であっても、他者からのかかわりを拒む住民がいます。文献(⑩)によると、民生委員・児童委員の活動全般を通じた悩みや苦勞として「プライバシーにどこまで踏み込んでいいのか戸惑う」が57.7%と特に高くなっている一方、「個人情報など、支援を行うにあたっての必要な情報を把握できない」が32.8%、「予防や早期発見につながる情報を把握できない」が25.9%と上位を占めています（文⑩：72、2013（平成25）年）

#### 《個人情報の保護と共有の課題》

震災後に大きく発展したNPO組織が今後、民生委員・児童委員や社会福祉協議会と連携活動を活発にしていくことが考えられます。しかし、個人情報の保護と共有に際しては、地域の民生委員・児童委員しか得られない情報を大切に保護しなければならないという課題が大きくなっています（文④：49）。

また、地域福祉を協働で担う地域住民や地域福祉関連機関との情報共有についても同様な課題が生じています。

行政からの情報提供に関しては、2013（平成25）年6月に「災害対策基本法等の一部を改正する法律」が成立・公布され、各市町村長が、避難行動要支援者名簿を作成することが義務付けられるとともに原則として本人の同意を得たうえで、避難指示等の実施に必要な限度で、地域防災計画の定めるところにより、民生委員、市町村社会福祉協議会、自主防災組織その他の関係者に対し、名簿情報を提供するものとする、と明示されました（基本法第四十九条の十一第二項）。この規定に基づいて、避難支援等の実施に必要な個人情報の共有が図られることになりました（文⑪：46）。2016（平成28）年4月1日現在での全国1,735の市町村の避難行動要支援者名簿の作成状況は84.1%となっており、平常時における名簿情報の提供先として、民生委員・児童委員を挙げているのは91.5%、自主防災組織75.6%、社協69.5%、消防団56.0%となっています（文⑫）。

### 《地域コミュニティの変容による見守り機能の低下》

阪神・淡路大震災後の災害復興公営住宅への被災住民の移動においては、プライバシーは確保できましたが、一般住宅に比べ、高齢化率がきわめて高く、多くの被災高齢者が抽選によって入居したため、コミュニティが当初非常に希薄な状態であり、住民同士の見守りはほとんど機能していない状態であった(文⑤:Ⅲ-153)ということが指摘されました。

これらの高齢者の見守りには民生委員・児童委員、老人クラブ、見守りボランティア等が関わってきましたが、大規模災害においては、限界もありました。

こうした状況の中で公的な支援員による高齢者の見守りも行われました。災害復興公営住宅のうちシルバーハウジングに入居できた虚弱な高齢者には **LSA (生活援助員)** が配置され、十分な見守りが行われました(文⑤:Ⅲ-162)。また国の補助事業(注:国1/2:県1/4:市町1/4。政令市、中核市は国1/2:市1/2。ただし現状は介護保険制度の事業で実施。)である LSA の活用以外にも、阪神・淡路大震災復興基金事業である **SCS (高齢世帯生活援助員)**、生活復興相談員、高齢者自立支援ひろば、まちな保健室の設置等、公的な見守り支援者が加わって被災高齢者の見守り体制整備が行われました※(文⑤:Ⅲ-153、文⑩)。

しかし、LSA の役割や重要性については、現在のところ、市町の受け止め方はまちまちとなっています。また SCS も現在、実施は神戸市のみとなっています※※。

※ 応急仮設住宅や災害復興公営住宅では、ボランティアが高齢者に寄り添いながらきめ細かく自立を支えたほか、生活支援アドバイザー、LSA (生活援助員) などの公的支援員をはじめ、民生・児童委員や老人クラブも、コミュニティレベルでの見守り活動を展開した。LSA は介護保険制度により配置されることとなったが、シルバーハウジングに限定されたため、LSA の配置されていない公営住宅の高齢者向けに復興基金を活用して、生活復興相談員、SCS (高齢世帯生活援助員) を設置するとともに、その後常駐型見守りによる支援を行う「高齢者自立支援ひろば事業」を展開している。

また、復興基金を活用して仮設住宅のふれあいセンターや災害復興公営住宅のコミュニティプラザなどの見守り拠点づくりに取り組んだ。(文⑩より引用)

※※ 阪神・淡路大震災の復興住宅で、兵庫県芦屋市陽光町の南芦屋浜団地に常駐し、被災した高齢者や障害者らをサポートする「生活援助員 (LSA)」について、芦屋市が 2017 年度にも廃止に向けた検討を始めることが分かった。24 時間常駐型の LSA は兵庫県内唯一で、復興住宅の「先進事例」として注目されたが、市は「震災から 22 年がたち、すでに役割を終えている」と判断した。

神戸新聞社が昨年 11 月に同団地の入居者 60 人に実施したアンケートでは、75%が継続を求めており、強い反発も予想される。(2017 年 1 月 12 日付 神戸新聞 NEXT より抜粋)

また、最近では、タワーマンションが地域に建設される場合もあり、その場合には旧住民に対して圧倒的に新住民の世帯数が多くなりますが、新住民の中から民生委員・児童委員が出にくいという問題もあり、さらに阪神・淡路大震災当時と比べると高齢化率が大きく上昇しています。そのために以下の神戸市からのヒアリングのように、タワーマンション地区での民生委員・児童委員の欠員による見守り機能の不足や住民の移動が激しいために住民間のつながりが希薄化しているなど新たな課題が生じています。

#### ヒアリングから

「最近では、タワーマンションなどの集合住宅において、オートロックなどで民生委員が入れずに見守りができないといった声や、自治会などの自治組織が組成されていないことから、民生委員のなり手がみつからないといった問題が出ている。どういった方が住んでいるのかの情報が民生委員に伝わらないことから、孤立死の懸念や災害時要援護者支援が取り組めないなど区域担当委員の心理的な負担となっている。区役所では、タワーマンション建設時から建設会社に自治会や管理組合の組成を働きかけ、将来的に民生委員をその中から出してもらおうなど行っているところもある。」

「阪神・淡路大震災発生前は高齢化率も現在の半分程度の 13.5%であった。今はタワーマンションが多く建てられ、既成市街地の都市部では住民の入れ替わりも激しい。北区や西区の農村地域などでは住民の情報を把握しやすいと聞くが、新しく出来たニュータウンでは難しい。阪神・淡路大震災時の復興住宅の入居の際は、公平性を重視した抽選方法とし、また、高齢者や障がい者等の入居を優先させたため、復興住宅における高齢化率は高く、地縁のつながりもないことから入居先で一からコミュニティづくりをはじめなければならない状態であった。そのため、民生委員や地域住民の見守りでは限界となったことから公的な見守り施策が全国に先駆けて実施された。」

「民生委員の充足率では、神戸市は 95.2%である。特に中央区などでは、集合住宅が多く、人口の流動が激しい都市部で欠員が多い。」(以上記録①)

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

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、とってもやさしかった」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で、鍋や釜等どのくらい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くる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っ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、訪問してこれからは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。災害支援金のことで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、平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)

### 第3章 民生委員制度創設100周年記念事業 全県モニター調査結果

第3章では、2016（平成28）年6～9月に兵庫県内の民生委員・児童委員を対象に実施された「全県モニター調査」を取り上げます。「はじめに」でも触れていますが、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」と併せて、兵庫県内の民生委員・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。

まず、【1】で、この調査のねらいを説明します。

次に、【2】で、この調査の概要を説明します。

次に、【3】で、この調査の調査結果の全体的な様子を単純集計結果から説明します。

さらに、【4】で、この調査の調査結果にクロス表分析を加えて、より詳しく調査結果を見ていきます。

最後に、【5】で、この調査結果からどんなことがわかったのかをまとめ、そして調査結果を踏まえて、災害に備えた民生委員・児童委員の活動を発展させていくために、どんなことが提案できるのかを述べたいと思います。

#### 【1】全県モニター調査のねらい

「全国モニター調査」の主な目的は、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というものであるのに対して、「全県モニター調査」は、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、政策提案につなげるということを主なねらいとしています。また民生委員・児童委員活動を広く社会にアピールして理解してもらうことも意図しています。

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、「全県モニター調査」のねらいを次のように説明しています。

すなわち、大規模災害等の発生が今後も予想される中で、防災・減災の取り組みが各地域で進められていますが、民生委員・児童委員も要援護者の見守り等で、その役割を担うことが期待されています。これは災害時のみを想定したものではなく、平常時の民生委員・児童委員の活動の延長線上に災害時の要援護者支援を位置付けた考え方に基づいています。しかし、民生委員・児童委員の活動は地域における生活・福祉課題の拡大等によって地域での支え合いや見守りの充実への期待の高まりと比例して、より繁忙になっていきます。これらは民生委員・児童委員の負担感となり、長く委員を務める人が減少し、新たな担い手が不足する遠因ともなっています。そこで、この調査では、防災・減災の取り組みにおいて民生委員・児童委員が期待され、また実際に果たしている役割や効果について、民生委員・児童委員活動の現状の把握から明らかにして調査結果を広く知ってもらうことで、民生委員・児童委員活動への理解の促進につなげることを目的として実施しました。

「全県モニター調査」は、以上のようなねらいで兵庫県内の民生委員・児童委員に向け

て行われました。

## 【2】調査の概要

本調査は、質問紙調査の形で、兵庫県内のすべての民生委員・児童委員を対象として、全国モニター調査と同時期の2016（平成28）年8月～9月に実施されました（調査票は付録資料参照）。

質問紙の配布数は合計9,981、そのうち、神戸市は2,449、神戸市を除く兵庫県は7,532でした。回収数は8,957、有効回収数は8,945（欠損票12）、有効回収率は89.6%でした。

## 【3】調査結果の全体的な様子

ここでは、調査結果を集計した資料（単純集計）から調査結果の全体的な様子を見ていきます（単純集計表は付録資料参照）。

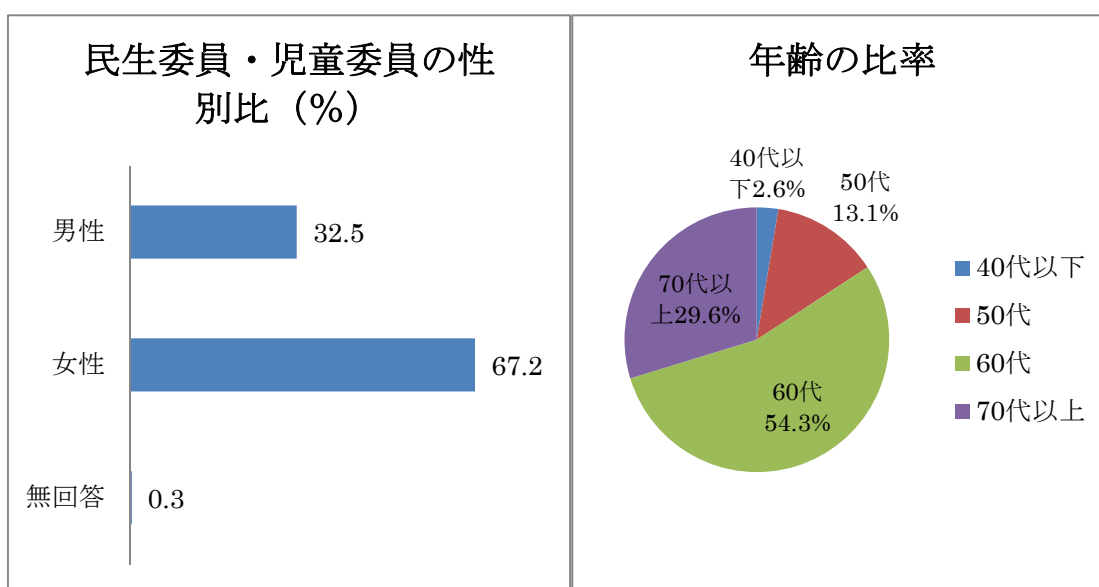
### （1）問1～問10

まず、前半の問1～問10では、各民生委員・児童委員個人のことを尋ねています。

#### 問1「回答日現在の、あなたの年齢と性別を教えてください。」

年齢は40代以下が2.6%、50代が13.1%、60代が54.3%、70代以上が29.6%となりました。平均年齢は65.8歳で60代以上が8割強（83.9%）を占めています。

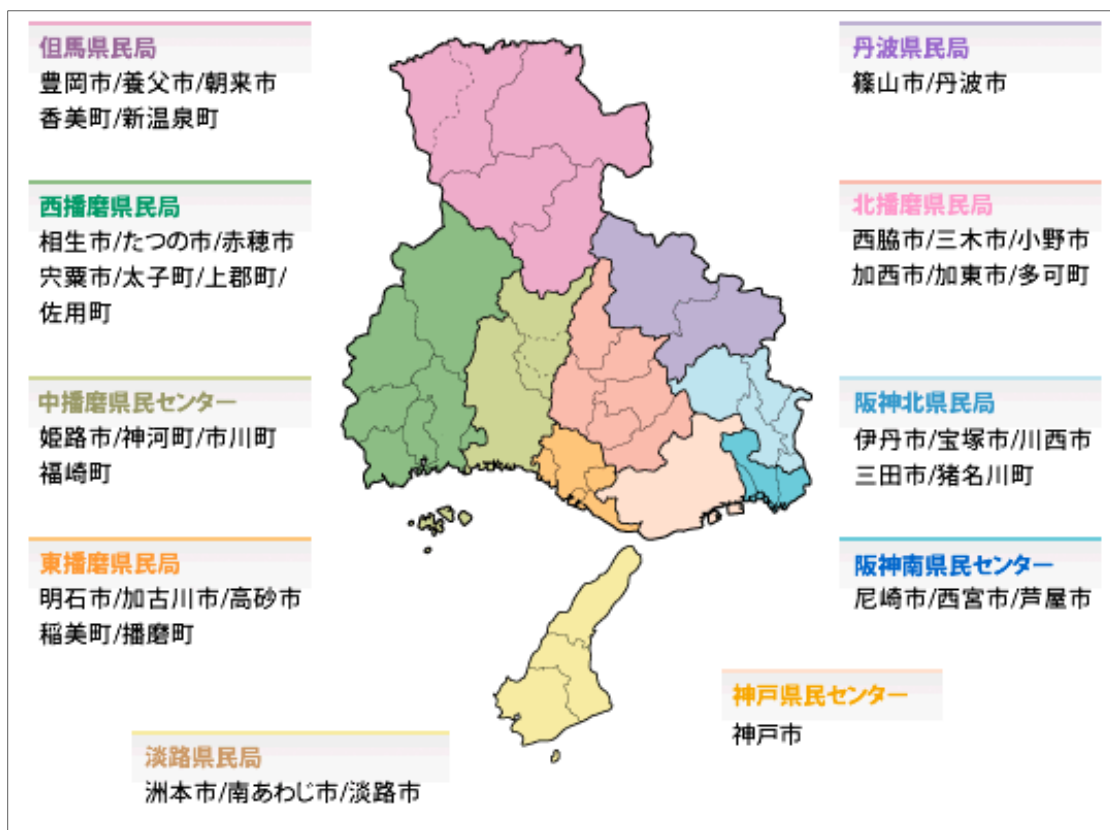
性別の割合は男性32.5%、女性67.2%で、男女比はほぼ1：2と女性が男性の2倍になっています。全国の比率の男性39.6%、女性60.4%（2：3）と比べると兵庫県の方が女性委員の比率が高くなっています。（全国の数値は『平成26年度福祉行政報告例』による2015（平成27）年3月末現在のもの）



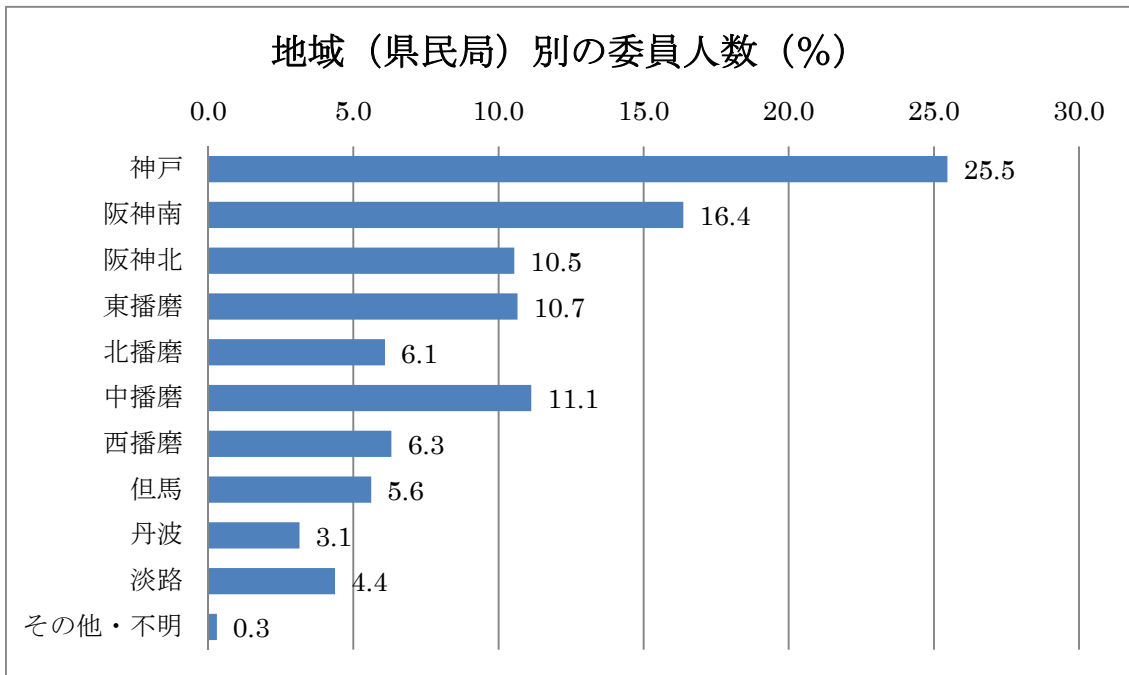
**問2「現在、あなたのお住まいの市町名（神戸市の場合は区名まで）をお答えください。」**

この質問の回答結果を県民局単位で見えます。以下では神戸県民センター、阪神南県民センター、阪神北県民局、東播磨県民局、北播磨県民局、中播磨県民センター、西播磨県民局、但馬県民局、丹波県民局、淡路県民局の10の県民局地域をそれぞれ、神戸、阪神南、阪神北、東播磨、北播磨、中播磨、西播磨、但馬、丹波、淡路と表記します。結果は、多い順に、神戸（25.5%：2278人）、阪神南（16.4%：1464人）、中播磨（11.1%：996人）、東播磨（10.7%：953人）、阪神北（10.5%：943人）、西播磨（6.3%：565人）、北播磨（6.1%：545人）、但馬（5.6%：502人）、淡路（4.4%：391人）、丹波（3.1%：281人）となっています。民生委員・児童委員の数は神戸と阪神南が特に多く、この2地域で全体の4割強の41.9%（3742人）を占めています。

**< 県民局別地図 >**

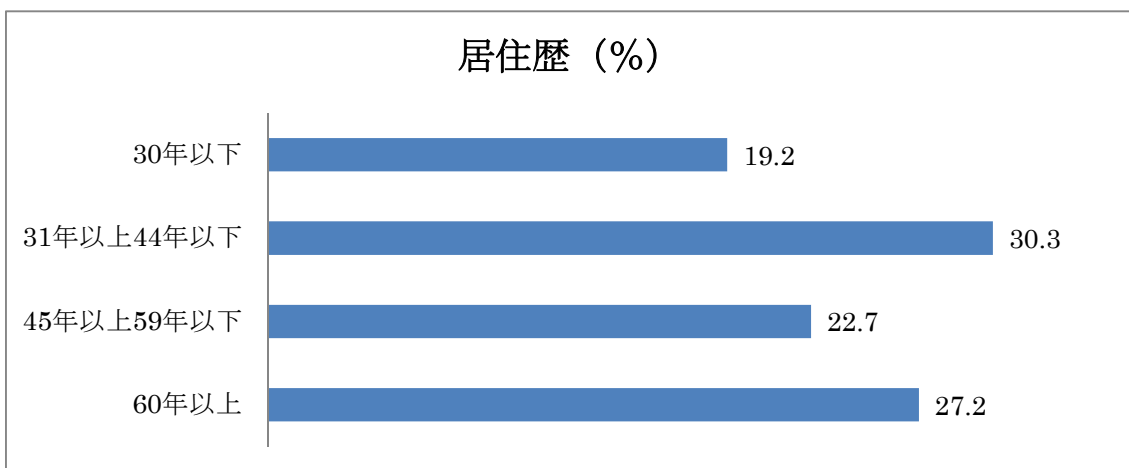


出典：兵庫縣市町要覧



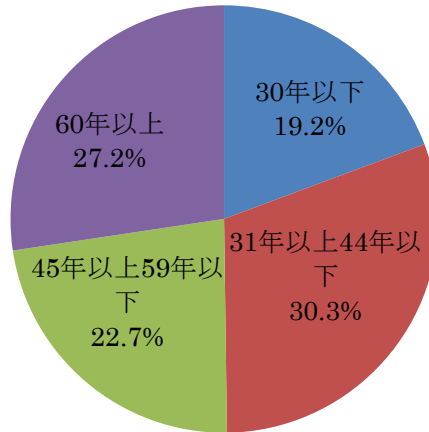
**問3「あなたは、現在の市・町に何年くらいお住まいですか。具体的な年数をご記入ください（転入・転出などをしたことがある方は、合計の年数をご記入ください）。」**

この質問の回答結果（無回答を除く）をみていくと、31~44年が最も多く、30.3%でした。次いで60年以上（27.2%）、45~59年（22.7%）、30年以下（19.2%）となりました。平均居住年数は45.7年で、31年以上住んでいるという委員は8割（80.2%）となります。多くの委員が地域に長期にお住まいであることがわかります。





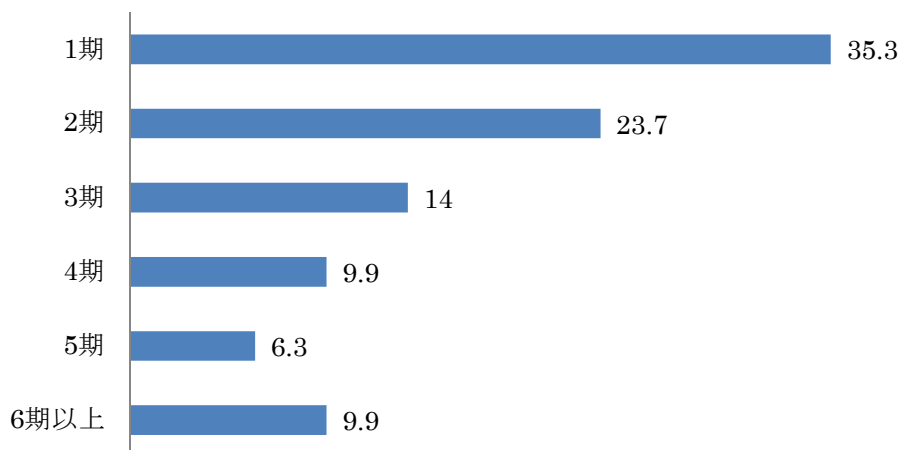
### 居住歴（円グラフ）

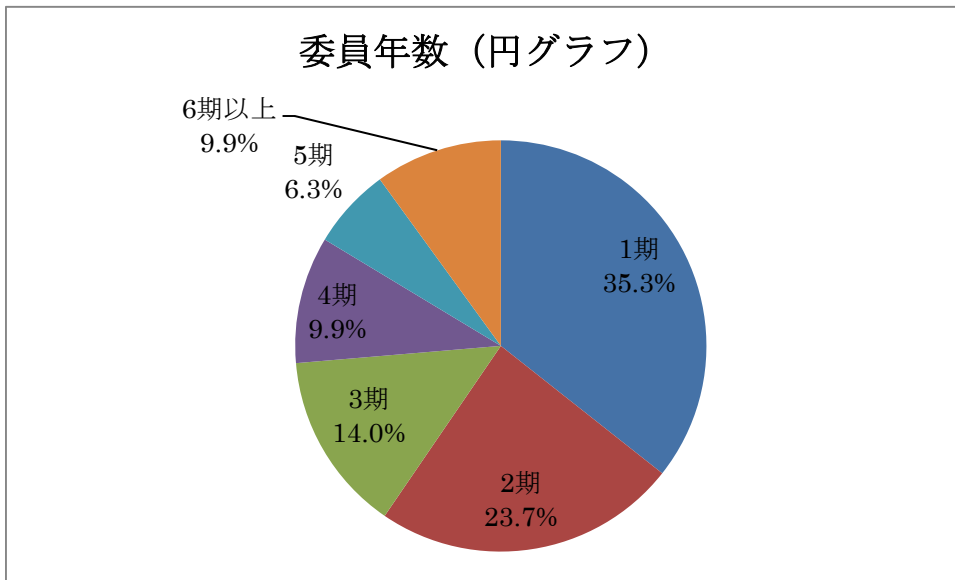


**問4「現在、あなたは民生委員・児童委員を何年くらい務めていますか。具体的な年数をご記入ください（主任児童委員も含まれます）。なお、途中で委員の職を離れたことがある方は、委員を務めていた年数を合計してお答えください。」**

この質問の回答を任期ごとにまとめてみると、最も多い回答が1期（35.3%）、次いで2期（23.7%）、3期（14.0%）、4期と6期以上が同じ9.9%という結果になりました（無回答を除く）。平均年数は7.8年ですが、1～2期という経験の浅い委員の割合が合わせて全体の2/3（59.0%）に上っていることがわかります。

### 委員年数（%）





**問 5「あなたは以下の地震や台風・豪雨の災害を経験しましたか。それぞれの災害について、最もあてはまるものに○をつけてください。」**

この質問の「災害」は「1995年（平成7年）阪神・淡路大震災」、「2000年（平成12年）鳥取県西部地震」、「2004年（平成16年）台風23・24号」、「2009年（平成21年）台風9号」、「2013年（平成25年）淡路島付近を震源とする地震」、「2014年（平成26年）8月豪雨」の6つです。また経験についての選択肢は「1. 家屋に被害があった」、「2. 自宅を離れて避難（生活）をした」、「3. 経験したが特に被害はなかった」、「4. 経験しなかった」の4つです。

まず、1995（平成7）年の阪神・淡路大震災ですが、「3. 経験したが特に被害はなかった」が最も多い43.5%でしたが、「1. 家屋に被害があった」という人も全体の40.9%でした。「2. 自宅を離れて避難（生活）をした」は2.9%でした。一方、「4. 経験しなかった」という人は8.5%で、大半の委員が阪神・淡路大震災を経験していました。

2000（平成12）年の鳥取県西部地震では、6割弱の58.9%が「4. 経験しなかった」を選択しており、6つの災害の中では経験していない人の割合が最も多くなっています。「3. 経験したが特に被害はなかった」は13.4%となっています。しかし、16年前のことですので、無回答の回答も3割弱に上っています。

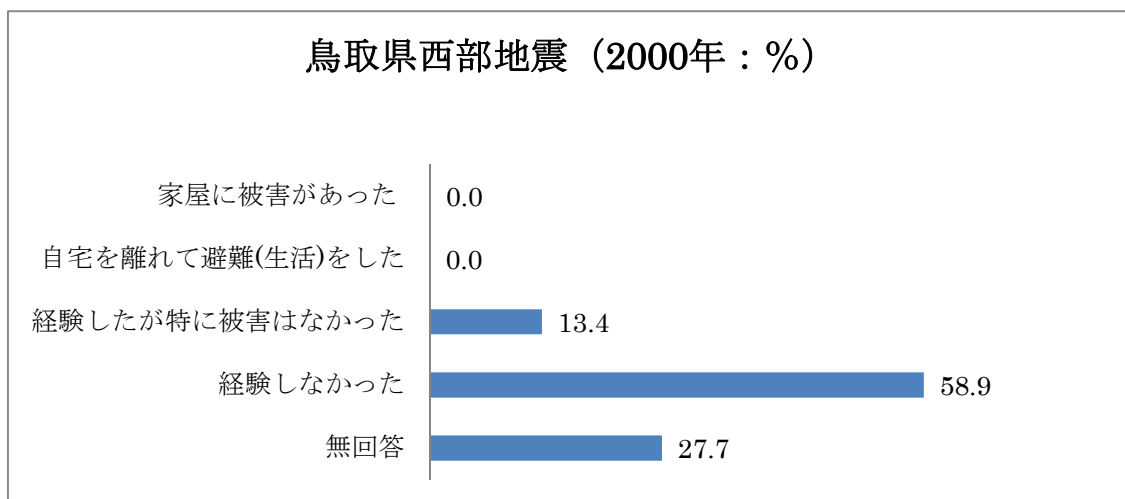
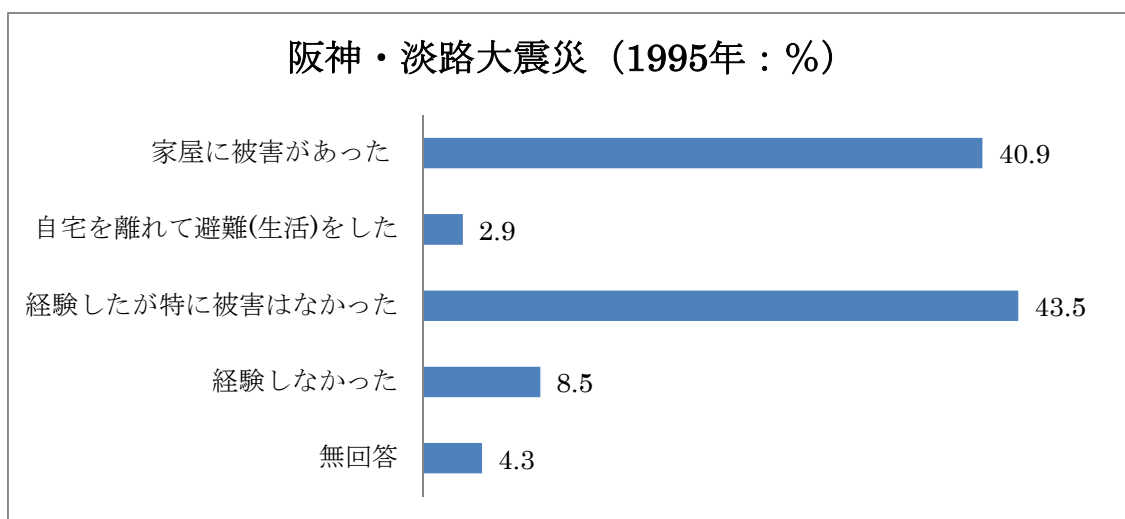
2004（平成16）年の台風23・24号では、「3. 経験したが特に被害はなかった」という人が37.8%、「1. 家屋に被害があった」という人が3.6%で、「2. 自宅を離れて避難（生活）をした」（0.3%）も含めて経験した人は全体の4割強に上りました。一方、「無回答」も26.6%ありました。

2009（平成21）年の台風9号では、「1. 家屋に被害があった」のは1.4%、「3. 経験したが特に被害はなかった」が37.7%で合わせて4割弱になります。「4. 経験しなかった」のは32.5%でした。「無回答」も3割弱（28.3%）でした。

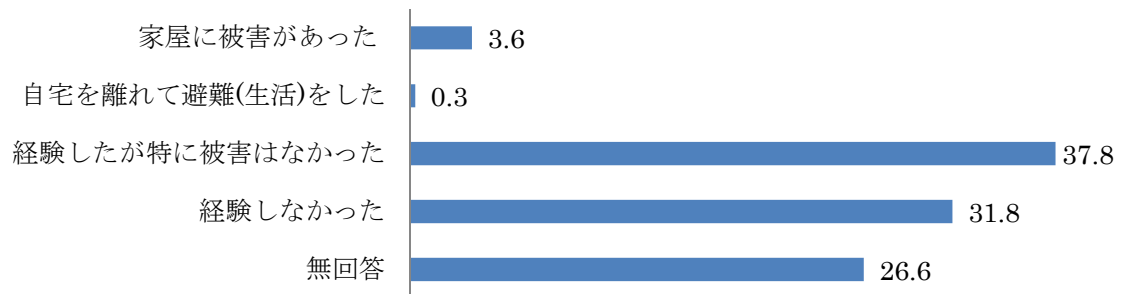
2013（平成 25）年の淡路島付近を震源とする地震では、「1. 家屋に被害があった」のは 1.4%、「3. 経験したが特に被害はなかった」という人は 30.2%、「4. 経験しなかった」という人は 41.8%でした。「無回答」は 26.6%です。

2014（平成 26）年の 8 月豪雨では、「1. 家屋に被害があった」のは 1.2%、「3. 経験したが特に被害はなかった」という人は 38.8%で合わせて 4 割が経験しています。「4. 経験しなかった」のは 34.0%でした。「無回答」は 26.0%でした。

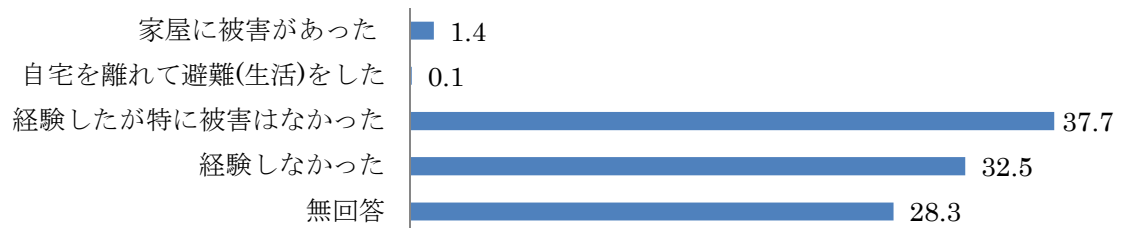
上記の 6 つの災害の経験をみると、阪神・淡路大震災を除いて「無回答」も一定数（26～28%程度）あり、過去の災害経験の記憶の風化も見られます。



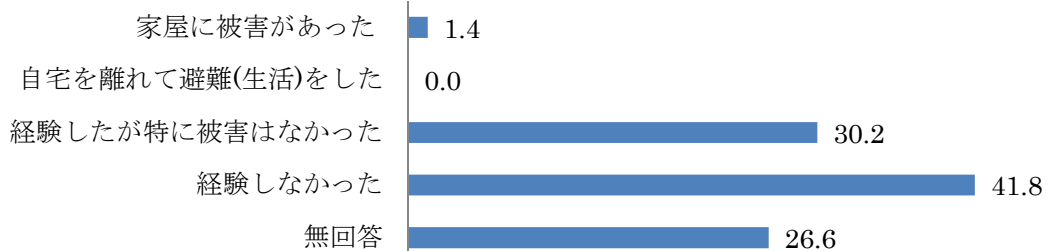
### 台風23・24号 (2004年 : %)



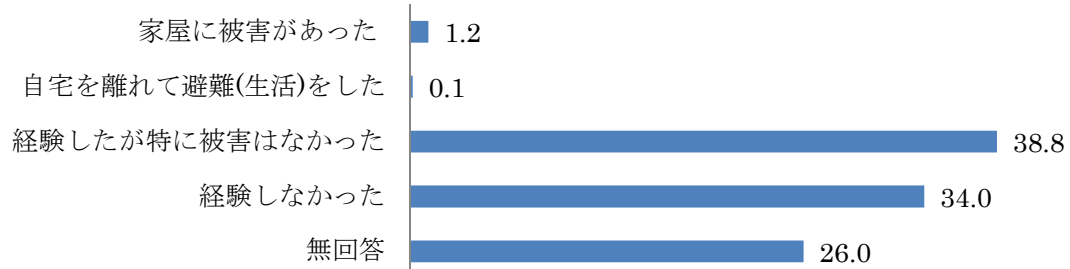
### 台風9号 (2009年 : %)



### 淡路島付近を震源とする地震 (2013年 : %)



### 8月豪雨 (2014年 : %)

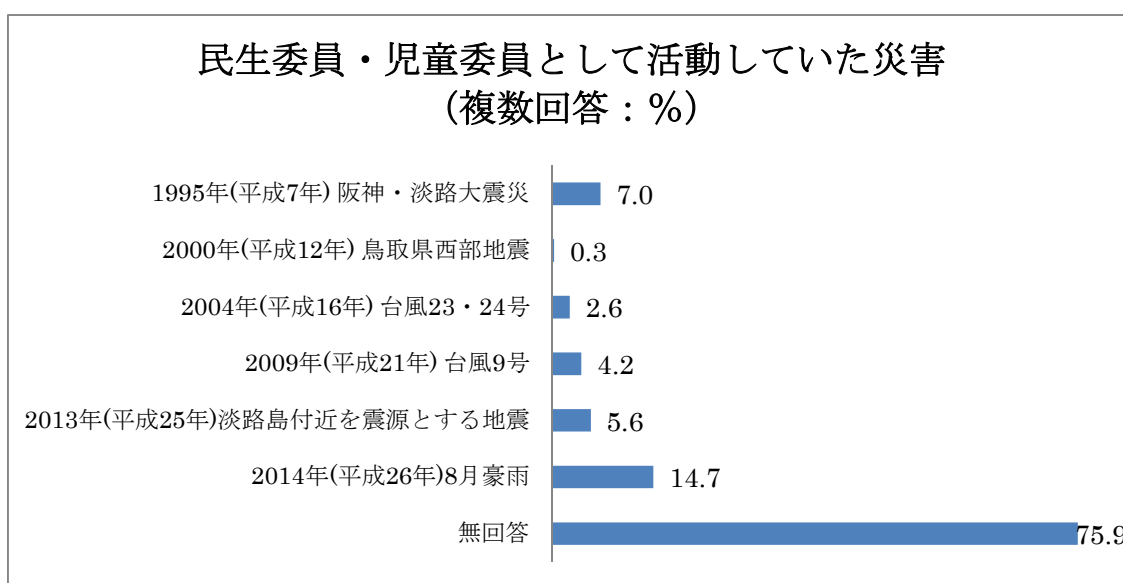


**問6「あなたは以下の地震や台風・豪雨の時に、民生委員・児童委員としてご活動されましたか。あてはまるものすべてに○をつけてください。(複数回答)」**

この質問の選択肢の災害は問5と同じで、それぞれの災害時に民生委員・児童委員として活動していたかどうかを尋ねています。

1995(平成7)年の阪神・淡路大震災当時に民生委員・児童委員として活動していたという人は7.0%のみという結果になりました。

また、そのほかの災害も含めて、この質問のどれも選択していない割合は75.9%という結果でした。すなわち、全体の3/4の民生委員・児童委員が、これらの過去の災害当時は委員として活動していなかったことがわかります。



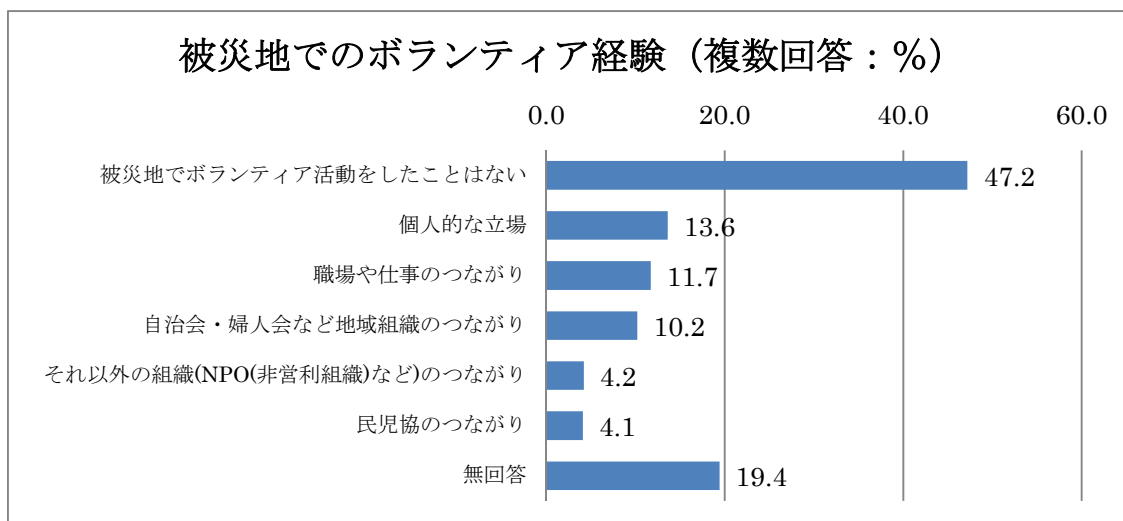
**問7「あなたは災害が起きた被災地(県内外を問わず)でボランティアとして活動をした経験がありますか。下記について、あてはまるものすべてに○をつけてください。(複数回答)」**

この質問の選択肢は「1. 民児協のつながりで、被災地でボランティア活動をしたことがある。」、「2. 自治会・婦人会など地域組織のつながりで、被災地でボランティア活動をしたことがある。」、「3. 職場や仕事のつながりで、被災地でボランティア活動をしたことがある。」、「4. それ以外の組織(NPO(非営利組織)など)のつながりで、被災地でボランティア活動をしたことがある。」、「5. 個人的な立場で、被災地でボランティア活動をしたことがある。」、「6. 被災地でボランティア活動をしたことはない。」の6つです。

この質問に対する結果は、「1. 民児協のつながりで、被災地でボランティア活動をしたことがある。」が4.1%、「2. 自治会・婦人会など地域組織のつながりで、被災地でボランティア活動をしたことがある。」が10.2%、「3. 職場や仕事のつながりで、被災地でボランティア活動をしたことがある。」が11.7%、「4. それ以外の組織(NPO(非営利組織)など)のつながりで、被災地でボランティア活動をしたことがある。」が4.2%、「5. 個人

的な立場で、被災地でボランティア活動をしたことがある。」が13.6%でした。

被災地でのボランティア活動を経験した人は、「個人的な立場」や「職場・仕事のつながり」、また「自治会・婦人会などの地域組織のつながり」から活動を行っていました。その一方で、「ボランティア活動をしたことがない」人も47.2%と全体の5割弱に上っています。



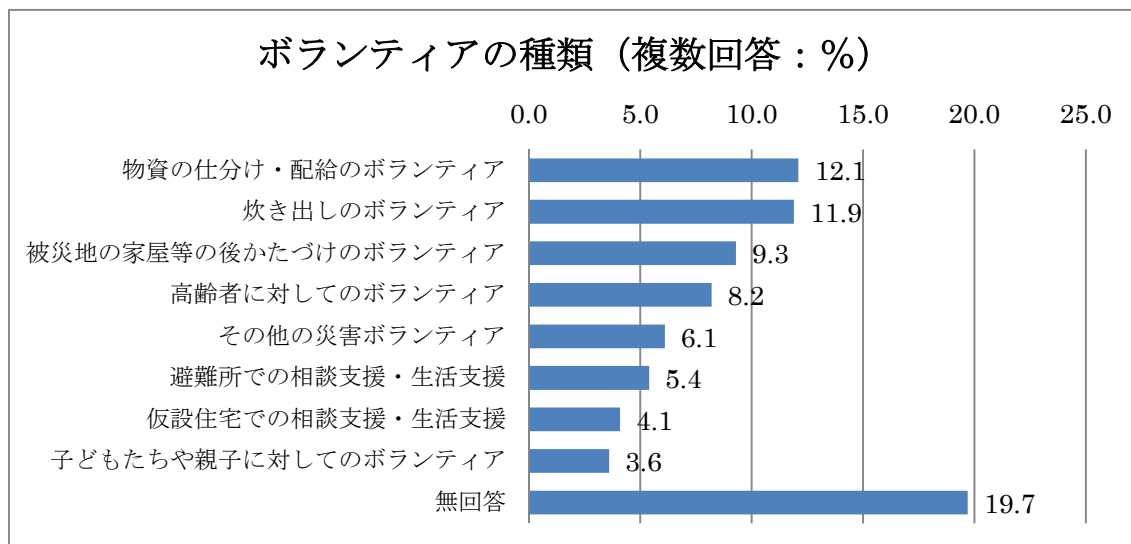
**問8「（問7で「ボランティアとして活動したことがある」方にお尋ねします）あなたは下記のような活動をしたことがありますか。あてはまるものすべてに○をつけてください。」（複数回答）**

この質問の選択肢は、「1. 避難所での相談支援・生活支援をしたことがある。」、「2. 仮設住宅での相談支援・生活支援をしたことがある。」、「3. 炊き出しのボランティアをしたことがある。」、「4. 物資の仕分け・配給のボランティアをしたことがある。」、「5. 子どもたちや親子に対してのボランティアをしたことがある。」、「6. 高齢者に対してのボランティアをしたことがある。」、「7. 被災地の家屋等の後かたづけのボランティアをしたことがある。」、「8. その他の災害ボランティアをしたことがある。」の8つです。

この質問の結果は、「1. 避難所での相談支援・生活支援をしたことがある。」が5.4%、「2. 仮設住宅での相談支援・生活支援をしたことがある。」が4.1%、「3. 炊き出しのボランティアをしたことがある。」が11.9%、「4. 物資の仕分け・配給のボランティアをしたことがある。」が12.1%、「5. 子どもたちや親子に対してのボランティアをしたことがある。」が3.6%、「6. 高齢者に対してのボランティアをしたことがある。」が8.2%、「7. 被災地の家屋等の後かたづけのボランティアをしたことがある。」が9.3%、「8. その他の災害ボランティアをしたことがある。」が6.1%となりました。

被災地でのボランティア活動については、災害当時に民生委員・児童委員ではなかった人が多いとみられ、「個人的な立場」や「職場・仕事のつながり」、「自治会・婦人会など地域組織のつながり」などからボランティア活動を行っている場合には、一般的なボランテ

ボランティア活動としての物資の仕分け・配給、炊き出し、被災家屋の後かたづけといった活動の割合が高くなっています。ただし「無回答」の割合も19.7%と2割弱ありました。

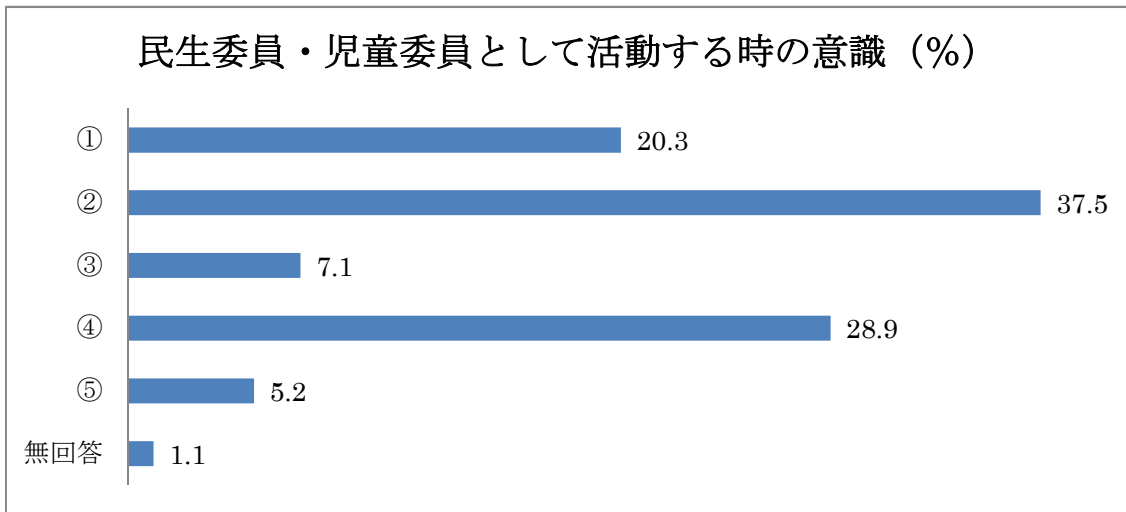


**問9「あなたが、ふだん民生委員・児童委員として活動するときに、どのようなお気持ちで活動していますか。下記から最もあてはまるものを1つ選んで○をつけてください。」**

この質問の選択肢は「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の地方公務員という気持ちで活動をしている。」、「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。」の5つです。

この結果として最も多かったのは「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。」で37.5%、次いで「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。」が28.9%、「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の地方公務員という気持ちで活動をしている。」が20.3%、「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。」が7.1%、「5. 特別な役割意識や気持ちはない。」が5.2%でした。

民生委員・児童委員は、「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の地方公務員」として位置づけられていますが、これをふだん意識して活動している人は2割ほど（20.3%）でした。また「自分自身の使命感や役割というような気持ちで活動している」人も3割弱（28.9%）に上っています。「非常勤の特別職の公務員という意識をもって活動している」、「自分自身の使命感や役割という意識をもって活動している」委員が合わせて半数に上っています。一方で、「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」、「市や町から頼まれたという気持ちで活動している」という人は合わせて4割強（44.6%）となりました。



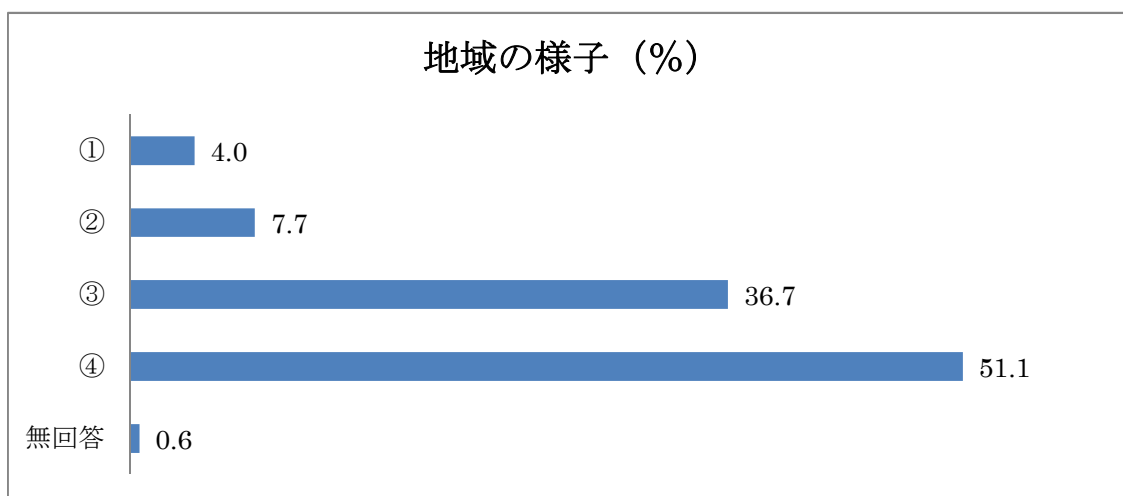
- ①市や町より推薦を受け、厚生労働大臣から委嘱を受けた非常勤の特別職の地方公務員という気持ちで活動をしている。  
 ②自治会などと同じような地域活動の役職の一つという気持ちで活動している。  
 ③市や町などから頼まれた者という気持ちで活動している。  
 ④組織や地域というよりは自分自身の使命感や役割のような気持ちで活動している。  
 ⑤特別な役割意識や気持ちはない。

**問 10「あなたが現在住んでいる地域は、どんな様子ですか。最もあてはまるもの 1 つに〇をつけてください。」**

この質問の選択肢は「1. 地域のつきあいがあまりなく、それぞれで生活している。」、「2. 地域のつきあいはあまりないが、地域の世話役の人たちの活動が目にはいる。」、「3. 地域のつきあいは少しあり、住民がお互いに挨拶をかわすこともある。」、「4. 地域のつきあいはかなりあり、何かのときには多くの人に参加する。」の 4 つです。

この結果は「4. 地域のつきあいはかなりあり、何かのときには多くの人に参加する。」が 51.1%で、過半数の回答が、地域のつきあいがかなりあるというものでした。次いで「3. 地域のつきあいは少しあり、住民がお互いに挨拶をかわすこともある。」が 36.7%、「2. 地域のつきあいはあまりないが、地域の世話役の人たちの活動が目にはいる。」が 7.7%、「1. 地域のつきあいがあまりなく、それぞれで生活している。」が 4.0%でした。4 と 3 の 2 つを合わせて全体の 9 割弱 (87.8%) の人が現在住んでいる地域に、地域のつきあいがあると回答しています。





- ①地域のつきあいがあまりなく、それぞれで生活している。
- ②地域のつきあいはあまりないが、地域の世話役の人たちの活動が目にはいる。
- ③地域のつきあいは少しあり、住民がお互いに挨拶をかわすこともある。
- ④地域のつきあいはかなりあり、何かのときには多くの人が参加する。

## (2) 問 11～問 18

以下、後半の質問の問 11～問 18 では、災害時の民生委員・児童委員としての活動について尋ねています。ここでは、質問のなかに「要援護者」という言葉が使われているものがあります(問 14、問 15、問 16、問 18)。「要援護者」については、市町によって定義がいろいろ異なっていますので、厳密な定義によらず、回答者が要援護者と認識している人について回答してもらいました。また、後述しますが、「要援護者台帳・避難行動要支援者名簿(災害時要援護者台帳など)のような『災害時に支援が必要となる人たちの名簿』(問 16)についても、「災害時に支援が必要となる人たちの名簿」という尋ね方をしていますので、回答者によっては、要援護者台帳や避難行動要支援者名簿だけではなく、「見守り台帳」(福祉票)を念頭に回答している場合もあると思われます。こちらも回答者が認識する「災害時に支援が必要となる人たちの名簿」と広く捉えています。

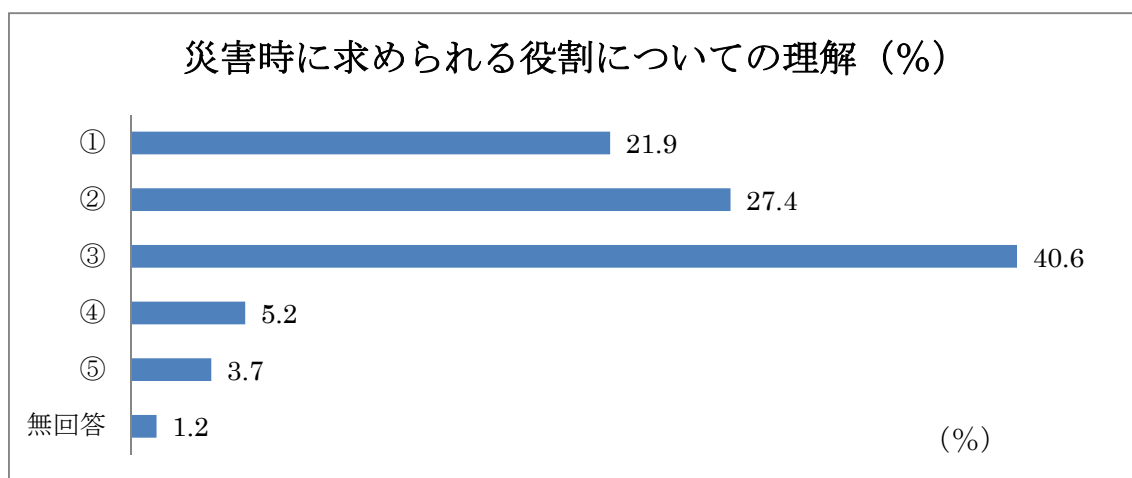
### 問 11「あなたは民生委員・児童委員として、災害時にどのような役割・対応が求められているかご存知ですか。最もあてはまるもの1つを選んで○をつけてください。」

この質問の選択肢は「1. 災害時の役割・対応について、計画・マニュアルや防災訓練などから具体的に把握している。」「2. 計画・マニュアルなどの記述はよくわからないが地域の防災訓練などを通して把握している。」「3. 日頃の活動や民生委員同士の話の中で、何となくやるべきことくらいは理解している。」「4. 何をするのかよくわかっていない。」「5. そもそも災害時に行うような役割・対応は特に求められていない。」の5つです。

この結果、最も多かった回答は「3. 日頃の活動や民生委員同士の話の中で、何となくやるべきことくらいは理解している。」で40.6%でした。次いで「2. 計画・マニュアルな

どの記述はよくわからないが地域の防災訓練などを通して把握している。」が 27.4%、「1. 災害時の役割・対応について、計画・マニュアルや防災訓練などから具体的に把握している。」が 21.9%、「4. 何をするのかよくわかっていない。」は 5.2%、「5. そもそも災害時に行うような役割・対応は特に求められていない。」は 3.7%でした。

災害時に求められている役割や対応について「具体的に把握している」人は全体の 2 割強 (21.9%) にとどまっていますが、「日頃の活動」や「地域の防災訓練」などを通して把握している」人が 7 割弱 (68.0%) を占めていて、災害時の民生委員・児童委員としての役割や対応が各民生委員・児童委員におおむね把握されているといえます。

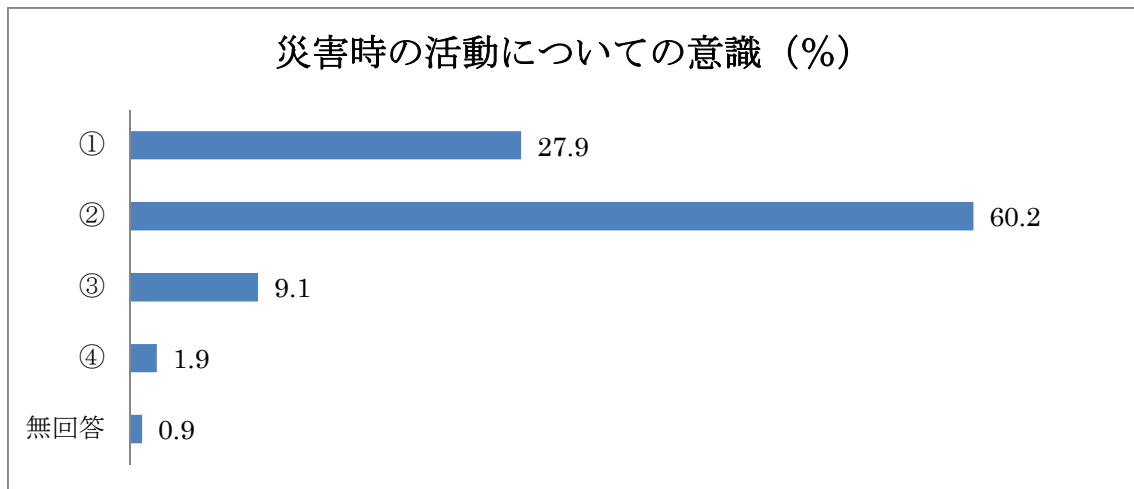


- ①災害時の役割・対応について、計画・マニュアルや防災訓練などから具体的に把握している。
- ②計画・マニュアルなどの記述はよくわからないが地域の防災訓練などを通して把握している。
- ③日頃の活動や民生委員同士の話の中で、何となくやるべきことくらいは理解している。
- ④何をするのかよくわかっていない。
- ⑤そもそも災害時に行うような役割・対応は特に求められていない。

**問 12「災害時の民生委員・児童委員の活動について、下記のような意見がありますが、あなたはどのように思われますか。最もあてはまるもの 1 つを選んで○をつけてください。」**

この質問の選択肢は「1. 災害時にも積極的に活動をすべきである。」「2. 災害時にも活動を求められることは、やむをえない。」「3. 災害時にも活動を求められることは、できればやめてほしい。」「4. 災害時にも活動を求められることは、やめてほしい。」の 4 つです。

この結果、最も多かった回答は「2. 災害時にも活動を求められることは、やむをえない。」で 60.2%、次いで「1. 災害時にも積極的に活動をすべきである。」が 27.9%、「3. 災害時にも活動を求められることは、できればやめてほしい。」が 9.1%、「4. 災害時にも活動を求められることは、やめてほしい。」が 1.9%となりました。災害時の活動要請に否定的な回答は 1 割強 (11%) ほどありましたが、1 と 2 を合わせると 9 割弱 (88.1%) が災害時に民生委員・児童委員が活動を求められることについて理解していることがわかります。積極派も 3 割弱 (27.9%) に上っています。



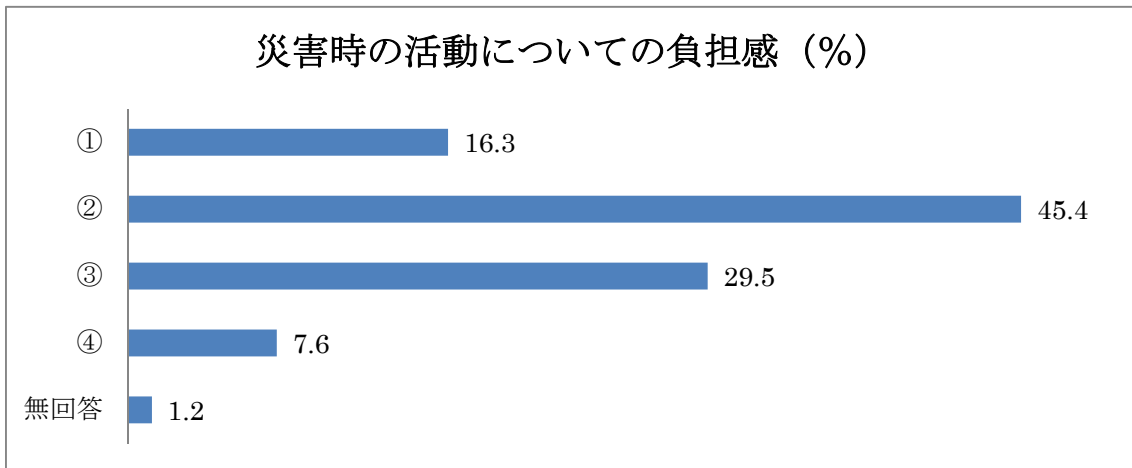
- ①災害時にも積極的に活動をすべきである。
- ②災害時にも活動を求められることは、やむをえない。
- ③災害時にも活動を求められることは、できればやめてほしい。
- ④災害時にも活動を求められることは、やめてほしい。

**問 13 「災害時の民生委員・児童委員の活動について、下記のような意見がありますが、あなたはどのように思われますか。最もあてはまるもの1つを選んで○をつけてください。」**

この質問の選択肢は「1. 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。」、「2. 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。」、「3. 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。」、「4. 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。」の4つです。

回答は順に「2. 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。」45.4%、「3. 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。」が29.5%、「1. 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。」16.3%、「4. 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。」7.6%となりました。

負担感をあまり感じない、またはほとんど感じないという人は4割弱(37.1%)でした。一方で負担感を強く感じている人は16.3%、負担感がそこそこ強いと感じている人は45.4%になっています。全体的には負担感を感じている人の方が多いといえますが、災害時にも活動を求められることを民生委員・児童委員の役割として積極的にとらえている委員も一定数に上っていることがわかります。



- ①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。
- ②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。
- ③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。
- ④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。

**問 14「人的被害・家屋被害が出るような大規模な災害が発生した場合、あなたは民生委員・児童委員としてどのような活動をすべきだと考えられますか。あてはまるものすべてに○をつけてください。」（複数回答）**

この質問選択肢は「1. テレビ・ラジオ等での災害・被害の情報収集」、「2. 自治会や民児協など地域組織の役員との電話等での情報交換」、「3. 地域の災害対策本部への参集」、「4. 災害時要援護者への電話等での情報伝達」、「5. 地域の協力者と連携した災害時要援護者の安否確認」、「6. 消火」、「7. 建物などからの救出・救護」、「8. 災害時要援護者の避難支援」、「9. 避難所等での支援・運営活動」、「10. 避難先での要援護者への避難生活支援」、「11. 地域のパトロール」、「12. わからない」、「13. すべきことはない」の13です。

最も多かった回答は「5. 地域の協力者と連携した災害時要援護者の安否確認」で84.8%、次いで「2. 自治会や民児協など地域組織の役員との電話等での情報交換」が67.4%、「1. テレビ・ラジオ等での災害・被害の情報収集」58.9%、「8. 災害時要援護者の避難支援」が54.1%、「4. 災害時要援護者への電話等での情報伝達」が49.0%、「10. 避難先での要援護者への避難生活支援」が46.9%、「9. 避難所等での支援・運営活動」が41.7%、「11. 地域のパトロール」が32.3%、「3. 地域の災害対策本部への参集」が21.3%、「7. 建物などからの救出・救護」が14.3%、「6. 消火」が12.4%、「12. わからない」が1.1%、「13. すべきことはない」が0.2%という結果でした。

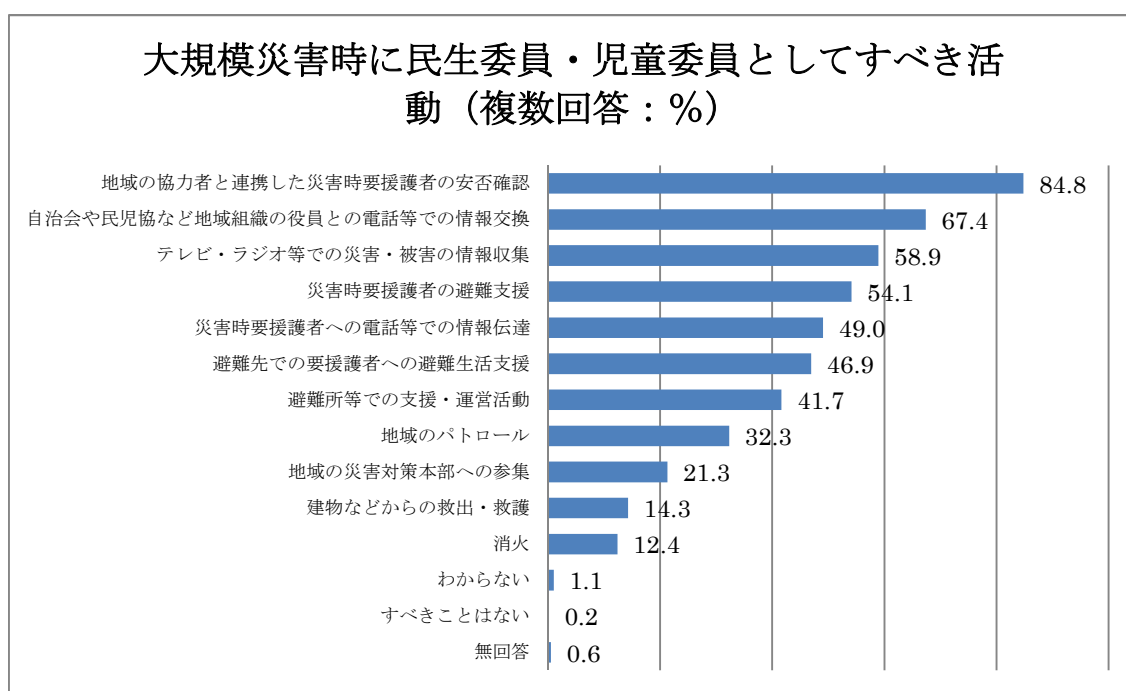
全体の過半数の人が「すべき」と回答した項目のうち、「5. 地域の協力者と連携した災害時要援護者の安否確認」（84.8%）や「2. 自治会や民児協など地域組織の役員との電話等での情報交換」（67.4%）が特に多く、地域と連携を図りながら活動すべきとの意識が高いといえます。また「1. テレビ・ラジオ等での災害・被害の情報収集」（58.9%）や「8.

災害時要援護者の避難支援」(54.1%)も過半数が「すべき」と回答しています。

「4. 災害時要援護者への電話等での情報伝達」(49.0%)、「10. 避難先での要援護者への避難生活支援」(46.9%)、「9. 避難所等での支援・運営活動」(41.7%)も半数には満たないものの4割台が「すべき」と回答しています。

これらについては、大規模な災害時に民生委員・児童委員が「すべき」活動であると理解されていると言えます。

一方で、「11. 地域のパトロール」(32.3%)、「3. 地域の災害対策本部への参集」(21.3%)、「7. 建物などからの救出・救護」(14.3%)、「6. 消火」(12.4%)は「すべき」と考える人の割合が低く、消防団や自治会の役割との区別の意識が反映しているとみられます。

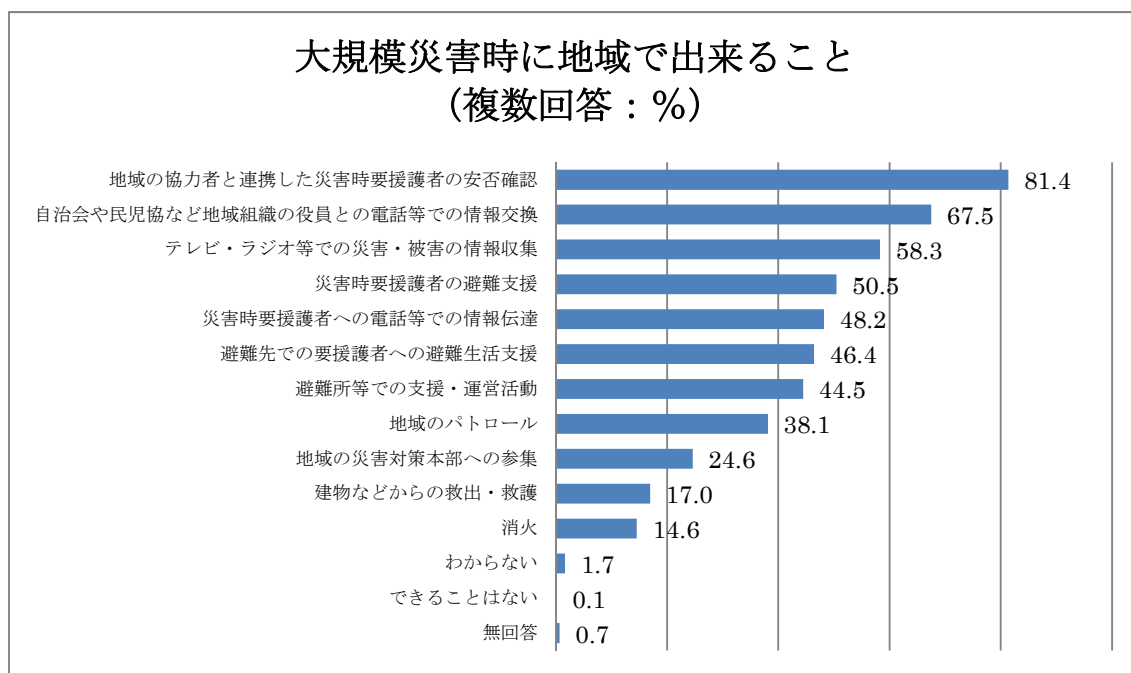


**問 15 「人的被害・家屋被害が出るような大規模な災害が発生した場合、あなたの地域の実態をふまえると、地域でどのような活動が実際に出来ると考えられますか。あてはまるものすべてに○をつけてください。」（複数回答）**

この質問は、問 14 と同様ですが、最後の選択肢のみ「13. できることはない」となっています。問 14 では、民生委員・児童委員が大規模な災害時に「すべき」と思っている活動を、問 15 では民生委員・児童委員としてではなく、地域で実際に「出来る」と思っている活動を尋ねています。すなわち、ここでの数値が、問 14 の数値よりも大きい場合には、その項目が民生委員・児童委員として「すべき」というよりは、地域で行うべき活動だととらえている活動項目であることを表していると言えます。

回答結果の順位は問 14 と変わりません。問 14 で回答の割合が低かった「地域のパトロー

ール」、「地域の災害対策本部への参集」、「建物などからの救出・救護」、「消火」の各項目の回答は、問 15 の方が、割合が高くなっています。このことは、実際に地域で出来るが、民生委員・児童委員として「すべき」とは考えていない人が多いことを示しているといえます。



**問 16 「要援護者台帳・避難行動要支援者名簿（災害時要援護者台帳など）のような『災害時に支援が必要となる人たちの名簿』についてあなたの地域ではどのように保管されていますか。あなたがご存じの範囲で結構ですので、あてはまるものすべてに○をつけてください。」(複数回答)**

この質問の選択肢は「1. 市役所・町役場・社会福祉協議会に保管されている。」、「2. 公民館や集会所等の公共の建物に保管されている。」、「3. 自治会長等の地域役員の個人宅に保管されている。」、「4. 民生委員・児童委員の個人宅に保管されている。」、「5. 名簿があるのは知っているが、どこに保管されているのか知らない。」、「6. 名簿があること自体を知らない。」の6つです。

最も多かった回答は「4. 民生委員・児童委員の個人宅に保管されている。」で 59.1%、次いで「1. 市役所・町役場・社会福祉協議会に保管されている。」が 45.0%、「3. 自治会長等の地域役員の個人宅に保管されている。」が 31.2%、「6. 名簿があること自体を知らない。」が 10.7%、「5. 名簿があるのは知っているが、どこに保管されているのか知らない。」が 8.2%、「2. 公民館や集会所等の公共の建物に保管されている。」が 4.9%となっています。

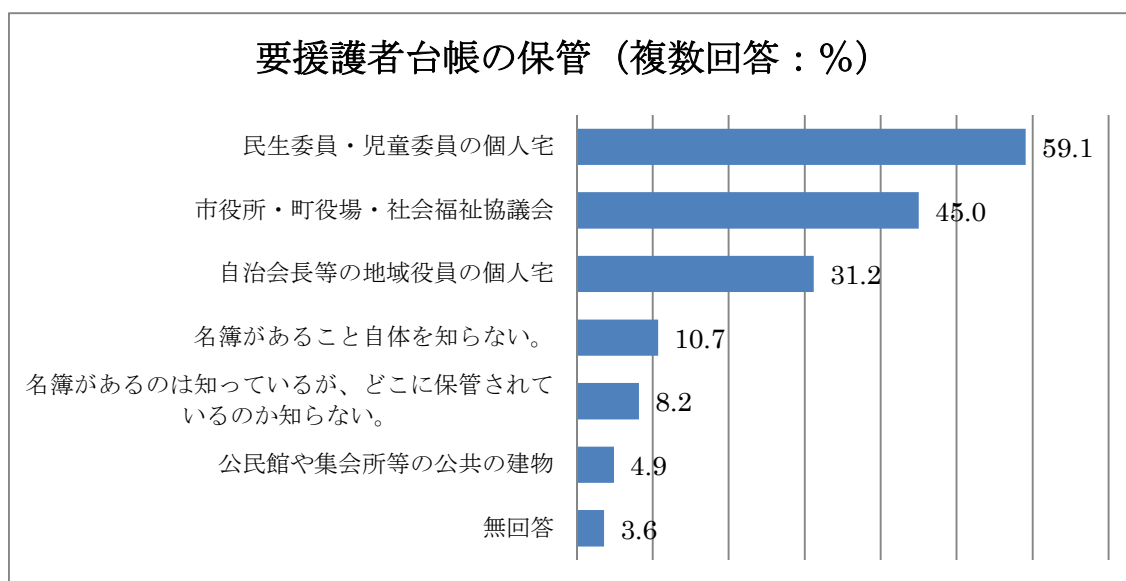
災害対策基本法の改正（2013年：平成25年）により、市町村長に避難行動要支援者名

簿の作成が義務付けられましたが、この名簿は本人同意を前提に、民生委員・児童委員にも提供され、警察、消防関係者、市町村社会福祉協議会、自主防災組織等とともに自力避難困難者の平常時からの支援体制づくりが推進されています。

上記のように、本人同意を前提として民生委員・児童委員が保管していると回答した人は6割（59.1%）という結果となりました。一方で、名簿の存在を知らないと回答した人が1割（10.7%）、どこに保管されているか知らないという回答が8.2%でした。

これらは、複数回答で尋ねていますが、このうち、回答者が4の民生委員・児童委員の個人宅のみを選択しているのは全体の15.0%（1341人）でした。また、1の市役所・町役場・社会福祉協議会のみを選択しているのは全体の9.2%（823人）でした。3の自治会長等の地域役員の個人宅のみを選択しているのは全体の4.4%（396人）でした。

さらに、4の民生委員・児童委員の個人宅と1の市役所・町役場・社会福祉協議会のみを選択しているのは全体の18.5%（1653人）、4の民生委員・児童委員の個人宅と3の自治会長等の地域役員の個人宅のみを選択しているのは全体の10.1%（900人）、4の民生委員・児童委員の個人宅、1の市役所・町役場・社会福祉協議会、4の自治会長等の地域役員の個人宅のみを選択しているのは13.1%（1171人）、1～4すべてを選択しているのは0.5%（44人）でした。



**問 17 「災害時の民生委員・児童委員の活動について、下記のような意見がありますが、あなたはどのように思われますか。あなたの意見に近いものすべてに○をつけてください。」**  
**（複数回答）**

この質問の選択肢は「1. 『災害時に支援が必要となる人の名簿』を、日常の活動から使ったらよい（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

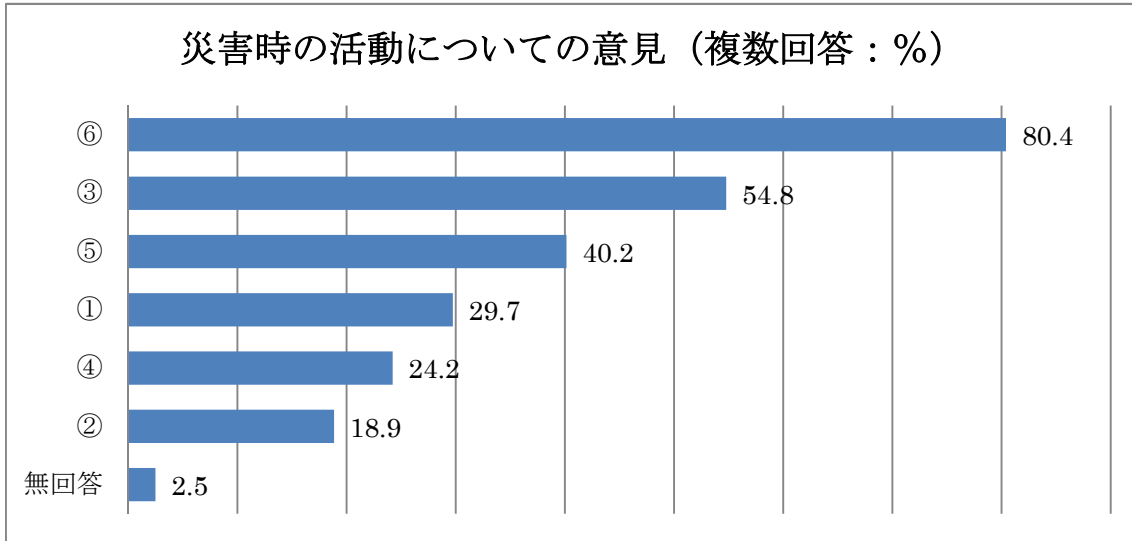
活動では使用するものではない（使用していない。）、「3. 自治会・自主防災組織などと、地域で防災訓練を年1回以上行うべき（行っている。）、「4. 『自助』の意識を高めることについて、住民と日頃から話し合うべき（話し合っている。）、「5. 『地域での助け合い』の意識を高めることについて、住民と日頃から話し合うべき（話し合っている。）、「6. 万が一の災害への備えとして、人と人とのつながりが大切だと考えている。」の6つで、複数回答です。

最も回答が多かったのは「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。」で80.4%、次いで「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。）」が54.8%、「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。）」が40.2%、「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。）」が29.7%、「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。）」が24.2%、「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。）」が18.9%となりました。

災害の備えとして、人と人とのつながりが大切だと考える委員が大半（8割）であること、過半数の54.8%の人が防災訓練を年1回以上行うべきと考えていることがわかりました。

「災害時に支援が必要となる人の名簿」の扱い方については、「日常の活動から使用したらよい」とする回答が29.7%に対して、「日常の活動では使用するものではない」という回答が18.9%でした。「日常から使用したらよい」と考えている人が10%ほど多いものの、全体的に回答比率が高くないため、この問題に関しては判断がつかない人も多いことがわかります。ただし、名簿の扱いについては、地域によって判断が分かれているということもその要因の一つと考えられます。日頃の見守り活動に普段から使用することで、静かな見守りをしましょう（芦屋市民児協など）というところもありますが、平時の名簿の使用については、各市町の判断によって変わってくるため、自治体によっては災害福祉マップづくりや避難訓練などに限定して、原則認めていないというところ（神戸市など）もあります。





- 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、人と人のつながりが大切だと考えている。

**問 18 「あなたは災害に備えた民生委員・児童委員の活動として、普段から、以下のような活動をしていますか。以下を読んで、それぞれについてあてはまる番号に○をつけてください。」**

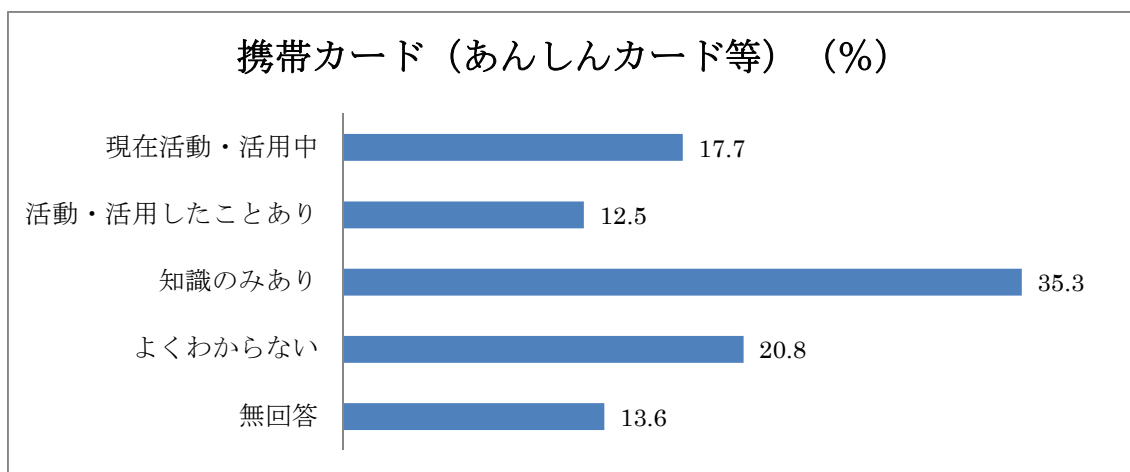
この質問の項目は①名前等の携帯カード（あんしんカード等）の活用、②安否確認の協力者（協力委員やLSA（生活支援員））の活用、③フェニックス共済の加入促進、④地域防災訓練への参加、⑤要援護者宅を住宅地図等で把握するためのマップ作り、⑥要援護者宅の日頃からの訪問・見守り、⑦近隣住民等から要援護者支援にあたる避難支援者の確保、⑧地域における要援護者の支援ネットワークの構築、⑨地域で指定された避難所の位置確認および訓練、⑩地域の福祉避難所の位置確認および訓練の10です。

これに対して、回答の選択肢は「1. 現在、活動・活用をしている」、「2. 活動・活用をしたことがある」、「3. 知識として知っている」、「4. どのようなものかよくわからない」の4つです。

まず、①名前等の携帯カード（あんしんカード等）の活用についての回答結果は、「1. 現在、活用をしている」が17.7%、「2. 活用をしたことがある」が12.5%、「3. 知識として知っている」が35.3%、「4. どのようなものかよくわからない」が20.8%となりました。

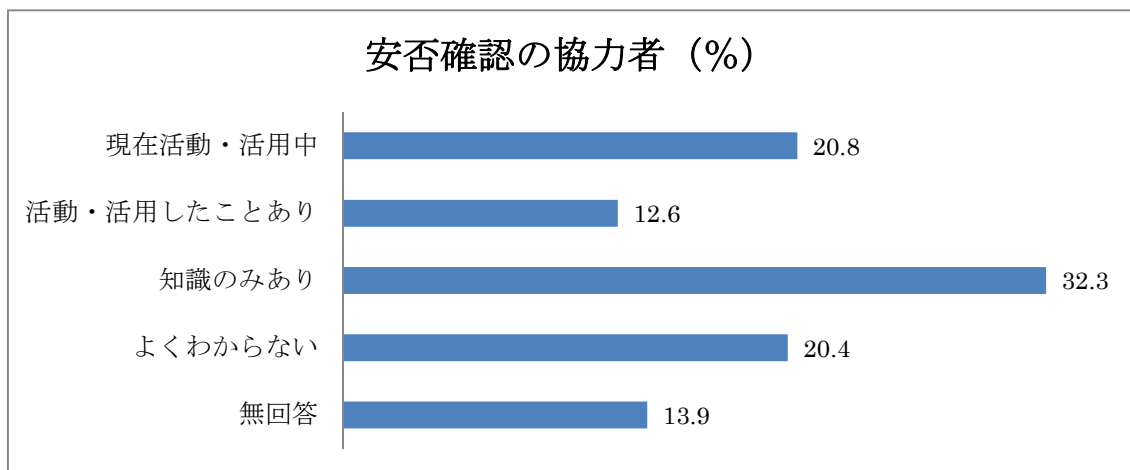
「活用をしている」、「したことがある」、を合わせると3割（30.2%）ですが、「知識として知っている」、「よくわからない」、を合わせると過半数の56.1%となり、活用していな

い人が多いことがわかりました。



②安否確認の協力者（協力委員やLSA（生活支援員））の活用については、「1. 現在、活用をしている」が 20.8%、「2. 活用をしたことがある」12.6%、「3. 知識として知っている」32.3%、「4. どのようなものかわからない」20.4%となりました。

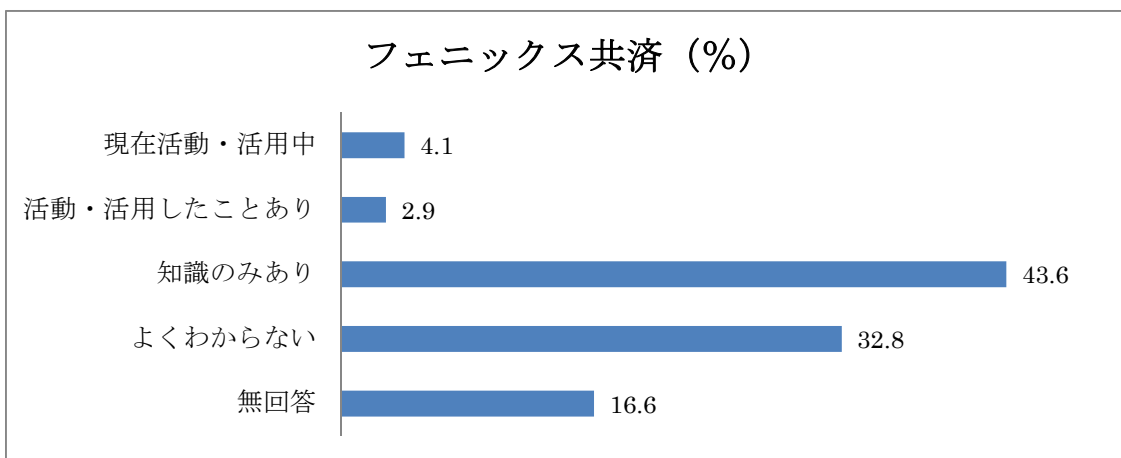
「活用をしている」、「したことがある」、を合わせると3割強（33.4%）、「知識として知っている」、「よくわからない」、を合わせると過半数の52.7%となり、安否確認の協力者を活用していない、またはどのようなものかわからない人が多いことがわかりました。



③フェニックス共済の加入促進については、「1. 現在、活動をしている」が 4.1%、「2. 活動をしたことがある」が 2.9%、「3. 知識として知っている」が 43.6%、「4. どのようなものかわからない」が 32.8%となりました。

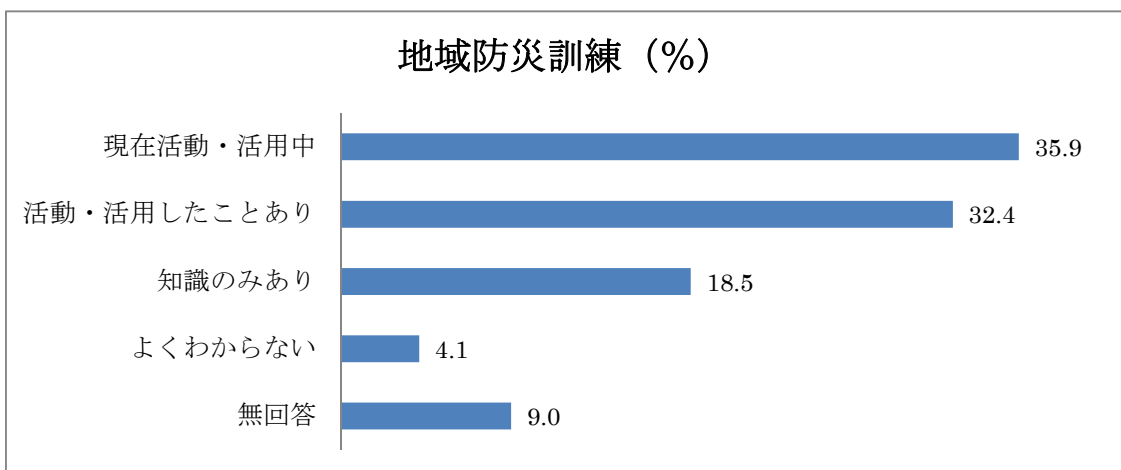
「知識として知っている」、「どのようなものかわからない」、を合わせると76.4%に上り、また「無回答」も16.6%となっています。フェニックス共済の加入促進があまりな

されていないことがわかりました。



④地域防災訓練への参加については、「1. 現在、活動をしている」が 35.9%、「2. 活動をしたことがある」が 32.4%、「3. 知識として知っている」が 18.5%、「4. どのようなものかよくわからない」が 4.1%となりました。

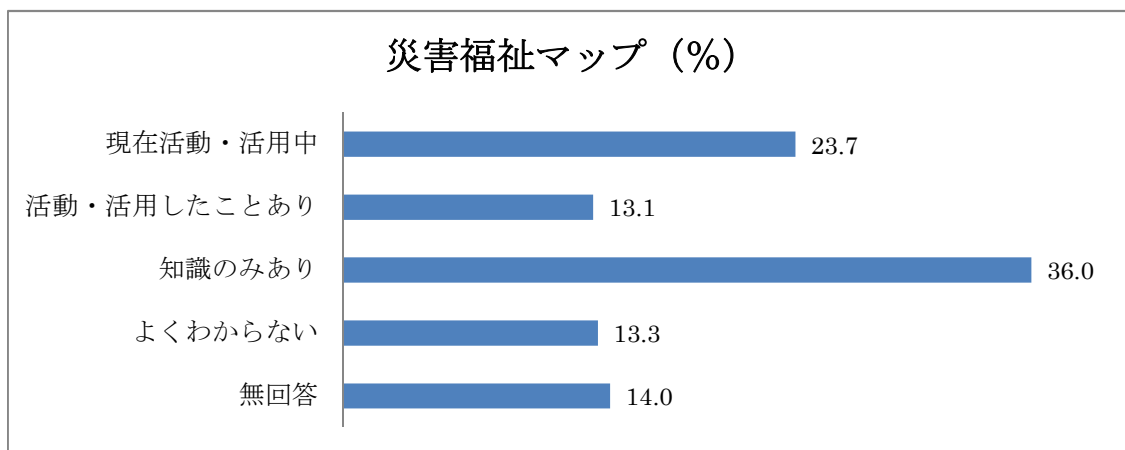
地域防災訓練については、「活動をしている」、「したことがある」、を合わせて 7 割弱の 68.3%の回答となりました。大半の委員が地域防災訓練の活動をしている、したことがある一方、「知識として知っている」という人が 2 割弱、「よくわからない」という委員が若干名いることがわかります。



⑤要援護者宅を住宅地図等で把握するためのマップ作りについては、「1. 現在、活動・活用をしている」が 23.7%、「2. 活動・活用をしたことがある」13.1%、「3. 知識として知っている」36.0%、「4. どのようなものかよくわからない」13.3%となりました。

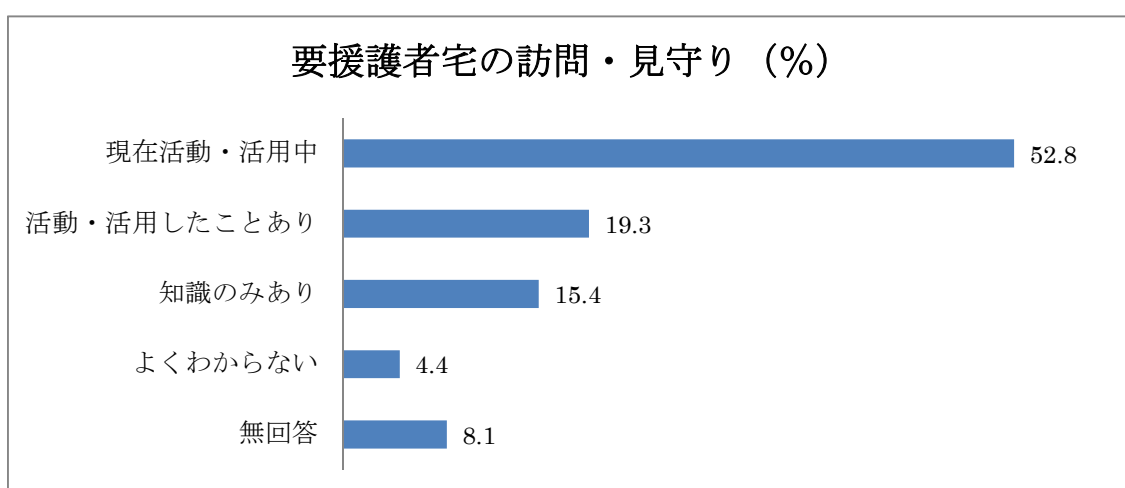
「活動・活用をしている」、「したことがある」、の回答を合わせると 36.8%となっていま

すが、「知識として知っている」という人も同程度（36.0%）になっています。「どのようなものかよくわからない」人（13.3%）と合わせて災害福祉マップ作りの実践を働きかけることが重要だということがわかります。



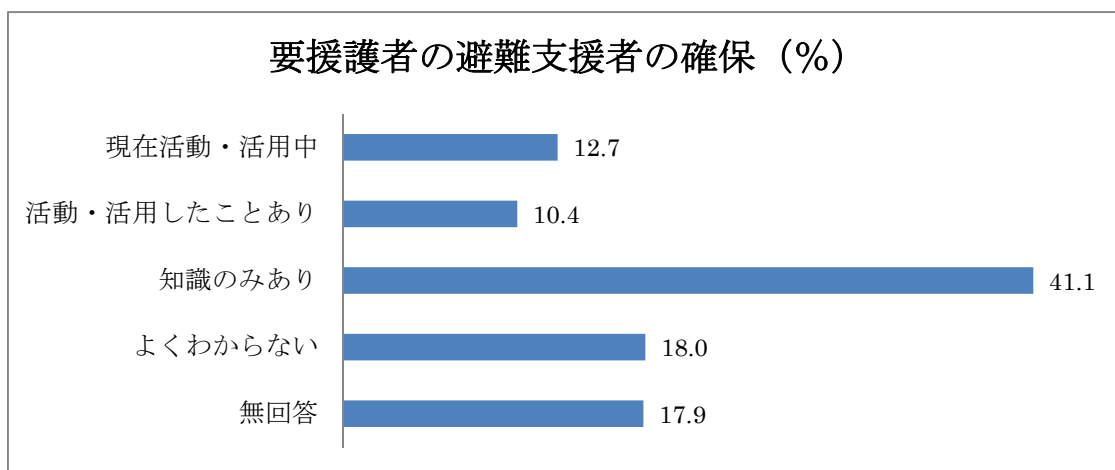
⑥要援護者宅の日頃からの訪問・見守りについては、「1. 現在、活動をしている」が 52.8%、「2. 活動をしたことがある」が 19.3%、「3. 知識として知っている」15.4%、「4. どのようなものかよくわからない」4.4%となりました。

「活動をしている」、「したことがある」、の回答を合わせると 7 割強の 72.1%に上っており、この活動が民生委員・児童委員の主要な活動であることがわかります。その一方で、「知識として知っている」（15.4%）、「どのようなものかよくわからない」（4.4%）、と回答したのも約 2 割いることがわかりました。



⑦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については、「1. 現在、活動・活用をしている」が 12.7%、「2. 活動・活用をしたことがある」10.4%、「3. 知識として知っている」41.1%、「4. どのようなものかよくわからない」18.0%となりました。

「活用している」、「活用したことがある」、の回答を合わせると 23.1%にとどまり、「知識として知っている」、「どのようなものかよくわからない」、の回答が合わせて6割弱の 59.1%に上がることがわかりました。ここから見ると、近隣住民等からの要援護者の避難支援者の確保が進んでいないと言えます。しかし、ここで注意しなければならないことがあります。これら 2 つの選択肢の割合と無回答の割合（17.9%）が高くなっていますが、この背景には、市町によっては民生委員・児童委員を要援護者の避難支援者に加えていない、または要援護者の避難支援者の確保を地域団体の役割として、民生委員・児童委員の主たる役割としていない場合があります、これがこの回答の数値にも影響を及ぼしていることが考えられます。

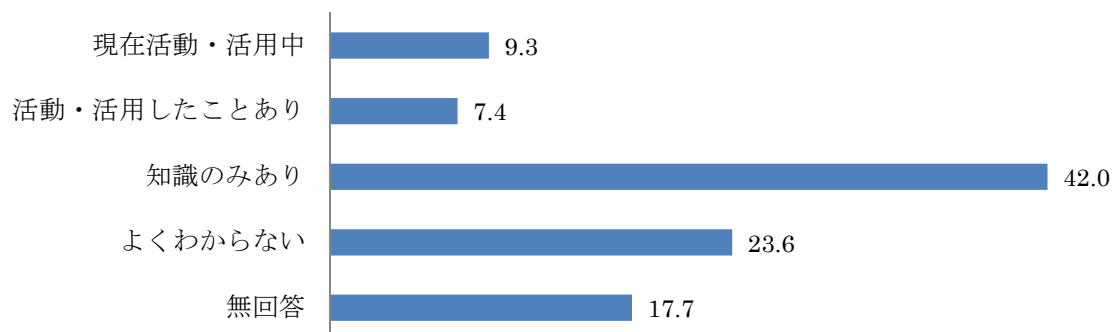


⑧地域における要援護者の支援ネットワークの構築については、「1. 現在、活動をしている」が 9.3%、「2. 活動をしたことがある」が 7.4%、「3. 知識として知っている」42.0%、「4. どのようなものかよくわからない」が 23.6%となりました。

「活動している」、「活動したことがある」、の回答を合わせても全体の 16.7%という結果になりました。「知識として知っている」、「どのようなものかよくわからない」、の回答が合わせて 65.6%と全体の 2/3 を占めています。また、無回答の割合も 17.7%と上記同様に高くなっています。このことは、自治体の方針等によって、この活動自体を民生委員・児童委員の活動としてとらえていない回答者もいるためと考えられます。

要援護者支援に関しては、訪問・見守り活動の実施状況に比べて、要援護者宅のマップ作り、要援護者の避難支援者の確保、要援護者の支援ネットワークの構築の面といった地域での連携支援があまり進んでいないと言えます。

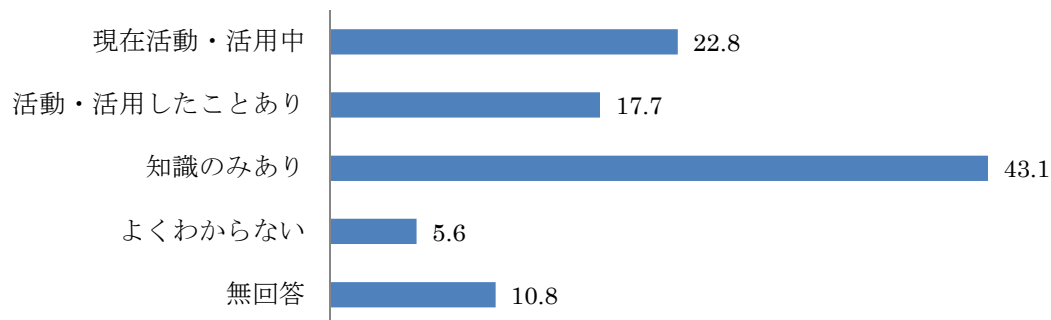
### 要援護者支援ネットワークの構築 (%)



⑨地域で指定された避難所の位置確認および訓練については、「1. 現在、活動をしている」が 22.8%、「2. 活動をしたことがある」が 17.7%、「3. 知識として知っている」が 43.1%、「4. どのようなものかよくわからない」が 5.6%となりました。

「活動をしている」、「活動したことがある」、が合わせて 40.5%ですが、「知識として知っている」(43.1%)、「どのようなものかよくわからない」(5.6%) という回答が合わせて 48.7%で、避難所の位置確認や避難所での訓練を行っていないという回答の方が多くなっています。

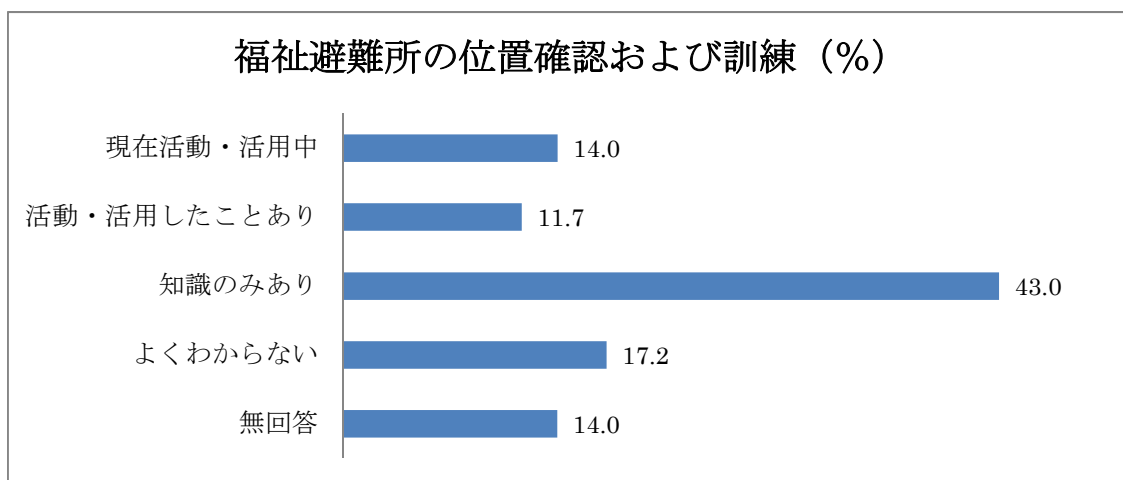
### 避難所の位置確認および訓練 (%)



⑩地域の福祉避難所の位置確認および訓練については、「1. 現在、活動をしている」が 14.0%、「2. 活動をしたことがある」が 11.7%、「3. 知識として知っている」が 43.0%、「4. どのようなものかよくわからない」が 17.2%となりました。また「無回答」も 14.0%に上っています。

「活動をしている」、「活動をしたことがある」、が合わせて 25.7%と全体の 1/4にとどまっています。それに対して、「知識として知っている」(43.0%)、「どのようなものかよくわからない」(17.2%)、合わせて全体の 6割が福祉避難所の位置確認や福祉避難所での訓

練を行ったことがないという結果となりました。



### (3) 問 19

最後の質問の問 19 では民生委員・児童委員として活動する際の苦勞されていることや問題を以下の設問から自由記述で挙げてもらっています。

**問 19「あなたは民生委員・児童委員として活動するなかで、災害のことに限らず、ご苦勞されていることや問題だと思っていることはありますか。どのようなことでも構いませんので、お書きください。」**

コメントの内容には活動での困難さへのコメント、民生委員・児童委員の役割に関するコメント、民生委員・児童委員の守秘義務や個人情報保護をめぐる問題、民生委員・児童委員の待遇に関する意見、主任児童委員が抱える問題、行政や社協とのつながりに関すること、民生・児童協力委員についてのコメント、民生委員・児童委員の組織へのコメントなどがみられました。

この質問は回答が自由回答形式ですので、複数の委員が挙げている主なコメントを上記の内容別に拾ってみます。ただし、文脈の意味を損ねない範囲で、記載されたコメントの一部だけを載せたものもあります。

まず、民生委員・児童委員の活動の困難さやなり手不足の問題については、次のようなコメントがありました。

「民生委員の仕事は日々の活動を通して地域の方々とのふれ合いがあり、温かい励ましを頂いたり、忙しいながらもやりがいを感じています。ただ、それ以外の地域の団体・組織への参加協力や福祉委員としての仕事などが重なり、家族の理解や支えがなくては長く続けることは難しいように思います。それは、なり手や後継者が少ないという問題にも繋がっているのでしょうか。活動内容をシンプルにして、人の役に立ちたいという気持ちのある（適任の）人が誰でも取り組める仕事であってほしい。」

「個人としてはすぐに活動できても、何でも引き受けると組織の皆への負担をかけてしまうのではと躊躇する時がある。仕事をしながらでも民生委員を引き受けてくれて、民生委員としての職務はしっかりと果たしてくれているのにもかかわらず、それ以上の役割が増えてくる状況に困惑しています。（仲間が辞めてしまうのではという心配）この状況が続くと今後の民生委員の成り手が無いのではと危惧します。」

「増え続ける高齢化社会に、人生 50～60 年と言われたこの制度がそのまま現在に。その時代は地域の名士で良かったようですが、現在には通用しないどころか、大変というフレーズが付いて引き受け手がいない。」

「担当地域の中で、民生委員・児童委員の存在が知られていない。又、役割も理解されていないように思われる。（先日、自治会長からどんな役目があるかと聞かれた）災害時の援助等、自治会との協力が得られない。」

「世間に、ボランティアで、苦勞して活動をしている事を理解してもらいたい。」

「民生委員はお金を貰っていると思っている方がほとんどで、お金を貰っていて働いているのは当然だという考えであるのはとてもつらいです。ボランティアで動いていることを、もっと分ってもらいたいです。」

「民生・児童委員さんなんだから、たくさんお給料もらってるでしょ？と聞かれたこともあります。そういう見方をされると本当にこの活動が嫌になることも正直あります。」

「『タダで使える便利な人』と思っている人がいる。（お給料もらってるんだから良いじゃないと言われた）こちら人間、生活しているということを考えていない人が多い。（警察のように 24 時間営業と思っているらしかった）」

「最近オートロックマンションが増えて来ています。居られても、居なくても郵便箱に名前がない。調査に行くと、インターホンを押しても出て来られない方（防犯のため）はわかりますが、手紙をポストインしても何の返事も返ってこない状況が多い。これも地域とのつながりを好まない人が増えて来ているのかも？」

「訪問を、うっとうしく思われる方がおられるので、安否確認の面で心配です。必ず、出られないお宅には、マイカードをポストに入れます。一言、記入して。お留守がちのお宅は、玄関前の様子の変化に気を配っています。移転したりしたら、お元気なのと考えます。お留守がちなお宅へは、お隣りとかご近所の方に様子を伺う事も有ります。私自身の目の届く範囲は限られているので、数ヵ所に分けて、活動的な方に近所の様子の変化を知らせてもらうようにはしています。100%協力して頂いているのは、2～3名位ですが。」

「訪問した時、『元気かどうかの確認でしょ』と言われると、寂しい気持ちになります。印刷物を配るのではなく、ちょっとしたコメントにイラストを書いてポストにいれると、元気が出るとうれしいとお声を聞くとうれしいです。」

「民生委員＝生活保護世帯との考えが根付いている方がいるため、頭から拒否される家庭があります。」

「仕事をしている民生委員の増加に合った活動を希望します。」



「会議、活動が平日ばかりで、かなり負担である。仕事をしている委員に出やすい曜日設定を考えてほしい。」

「“非常勤の特別職の地方公務員”として厚生労働大臣から委嘱を受けたのが民生児童委員と言われても、あくまでボランティアで出来る事を精一杯、与えられた事だけでも精一杯。市役所勤務をして仕事としてやっているなら1日の全てを民生委員にかけられるが、それぞれ家庭もある、他に仕事もある、地域の自治会もある…とそのうえに民生委員の仕事なので負担は大きいです。」

「孤独死されていたのがわからなかったの、なぜわからなかったかと言われたのがなさけなかったです。一人暮らしの人が2～3日家の中で動きがないとわかるような物を安く貸すということが出来ませんかでしょうか。家を留守にする時は、言って下さいと言っても教えてくれずに留守にされますので、それが困ります。(隣りの人にでも言うてくれていればいいのですが)。」

「1期が3年というのは長いように思う。期間の中で民生委員が健康を損う場合も多く、代理がない分、負担を大きく感じる。一地区二名、サブリーダーのような構成も考えてほしい。」

「民生委員・児童委員のなり手がなく、困っておられる。とにかく仕事が多い。0才から亡くなるまでの見守りを必要とされる事が責任として有る。委員の人数を、増やせないか？」

「不在情報がまったく入って来ない。(例)親族が自分の実家に連れ帰っていた、ケアマネージャーが所属の施設に入院させていた、不在なのに新聞が詰め込んである。民生委員としては一大事。何にせよ、当事者が3日以上自宅を空ける場合は関係者が高年介護室に連絡、高年介護室は担当の民生委員に連絡。そんなシステムができないか？」

「包括センターが土・日曜日が休みなので、土・日曜日に問題が起きた時は、民生委員が対処しなくてはならない。土・日曜日も、相談できるようにして欲しい。」

「高齢者の方々の頼み事が年々増えています。ヘルパーさんに頼む程ではない様な事ですが、ゴミを出してほしい!!病院へ連れて行ってほしい!!など。緊急ではないのですが、ついつい引き受けてしまいます。地域の会議、町づくり協議会など行事に参加する事が多く、2つの給食会その買物、毎月出る事が多すぎます。自分の生活も大切にしたいし、体力もついていけません。ストレスを感じています。」

「民生委員の本来の仕事の他に、新春の集い、敬老の集い、食事会、配食、プーさん広場、バザー等々。老人や子供(幼児)に係る行事が多々ある。関係ないとは云えないが、地域の『福祉係』と思われているようだ。そして災害時にも働きが期待される。この内容を、民生委員を打診された時に聞かされたらどれだけの人が民生委員をしようと思うだろうか。」

「ぶらさがり活動が多くて、忙しすぎる。ボランティアの域を越えている。」

「できない方はその事が言える様な会にしたい。」

「居住している所は、高齢化しており、協力委員の選抜もむずかしく、まして、民生委員を引き受けて下さる方がいない状態です。私自身もいつまでも委員を続ける事は困難ですので、今から探している所です。民生委員の仕事を第一にすべきだと思いますが、自分の家族も高齢になって来ており、他人のお世話の余裕もなくなってくるのではと考えるこの頃です。」

「高齢者数は増える一方である。高齢者はより高齢に(自身も含め)なる。一人暮らし世帯、高齢者

のみの世帯も増加する。そのような条件の中で支え合うことに不安を感じている。」

「私たちの民児協では、子育て支援の広場や高齢者の居場所作りのカフェを開催しております。又、地区社協の活動にも主たる役割で参加しておりますが、民児協の中の特定の民生委員の負担が多くなり、平均的な活動になっていない現状があると思います。皆が同じように関わり活動していける環境、民生委員としての認識、自覚をもてるようになればと思います。」

「受持ブロックの地域差が大きすぎる。」

「民児委員が担当する地域の対象数に大きな格差があり、不公平感が残る。人数の変動は避けられないものの、ある程度の人数を超える地域は民生・児童協力委員の応用で副民児委員を置くことが出来れば実効性が期待できます。」

「近所とのつながりががないので見守りがたのめない。家族構成がつかめない。情報を自治会や役場がもっと流してほしい。」

「悩みを抱えておられるご家族や、ご本人になかなかお会いする事が困難。『見守り』という範囲のとらえ方が難しい。」

「青少年（中高生）から地域活動に参加し、自ら考えたり企画していくようなシステムを構築するとともに働く世代にもメリットや必要性（重要性）を認識してもらう場が今後必要になってくる。」

「現在 8 期目、24 年間務めています。母も祖父も（方面委員）で、みんなの為になること、奉仕の精神でといいきかされて引き受け、その気持ちを続けています。最近の委員になる人は『なり手がないうちで、なっていてやっている』という意識の人が、まま見受けられて残念です。皆から信頼されているので選ばれた、委嘱された意識をもって、誇りをもって仕事をしてほしいと思うのです。仲間意識も希薄になってきているようです。仲間と手をつないで、社会を明るくする、住みよい町にするようにがんばっていきたくと考えています。」

民生委員・児童委員の役割についてのコメントでは、民生委員・児童委員本来の使命を念頭に置いた活動をめぐって次のようなものがありました。

「2 ヵ年の自治会長を終わる時、縁あって軽く民生児童委員を引き受けて今に至っている。自治会長は仕事がほぼはっきりしており、ほぼ 100%その責任を果たせたと思っている。しかし、民生児童委員の活動ははっきりした会議等の出席は出来るのだが…地域のもっと深い所に入っていかなければならない。が、どこまでやればいいのか分からない。」

「最初の 1、2 年実態調査で訪問した頃。プライバシーとか色々あり気持ち悪く帰った事などありましたが、日が経つにつれて皆様の気持ちも変わり、留守の所は電話いただいたり、又他の町に引っ越しされた人は、電話いただき、時々声かけていただき 1 人の者には嬉しかったですとお電話いただき、この時私もすごく嬉しくなりました。」

「創設 100 周年にあたり、100 年前からすると現在まで、活動範囲は多様化し、活動に求められるものが多すぎます。地域との絆の薄れる中、むしろ地域との連携を深めることを住民に意識してもらい、向こう三軒両隣りを大切にする小グループ活動を推進していただきたく思います。」

「現在、何でも個人情報の為答えられませんと公的な市役所などで返事がかえってきます。それなのに一人暮らし老人の調査願いがきて施設に入所されているのがわかっているのなら先に教えて欲しい。何度訪問してもおいでにならなくて困ってしまいます。もう少し縦と横のコミュニケーションを円滑にして欲しい。時代にあわせて民生委員、児童委員の仕事を考えるべきだと思う。公的な市役所で出来るような仕事は民生委員にさせないで欲しい。」

「社会の中で、互いに助け合うということはとても大切なことだと思う。そのためにも、色々な人が委員になれるよう、仕事・役割の明確化が必要だと思う。」

「民生委員を人数調整の為、役所の人々の企画に動員される事は絶対反対です。」

「民生委員は、イベント屋になってはいけないと思います。人対人の関係を少しでも広げる活動につなげないと、本当に手を差し伸べなくてはならない人にかかる時間など取れません。」

「行事が多すぎる。」

「イベントの手伝いが1番大変に思います（寒い時も暑い時も長時間でしんどい）。」

「地域の中（担当地区）で地道に活動することにより、地域の人たちが心ひらいて下さることを体験した。イベント参加より、地域の活動を重視すべき。」

「上からおりてくる活動が多い（指示されて行動する活動が多い）。地域の特色を考えて、何が必要か、どういう活動が求められているかを地域を歩いてみて考え、活動しているところもあるようですが、これが大切であると思う。」

「高齢者の見守り、安否確認を行っているが日頃から地域住民間のコミュニケーションがもっと構築できていれば、もっとスムーズに推進できると思う。自治会を含めて、住民間の一体感がもっと必要だと思う。」

「区役所から回ってくる証明などについて…昔の様な近隣の方との付き合い方が変わり、あまり良く知らない方の証明をサインする事に、疑問を感じる。」

「全く知らない方の証明をしなければならないというのは理解しがたい。」

「市役所からいろんな証明を求められるのですが、1回もお会いしたことがない方を証明するのはおかしいと思います。いつも、なんで民生委員が証明しないといけないのかなーと思います。」

「証明者の発行は不要なものもある（状況確認者）。無職や、引越し早々で依頼者とは面識がないのに発行依頼を受ける。」

「災害時の役割なども教育しておいてほしい。実際に訓練もして自分の動きを把握しておけば、いつか来るであろう災害時、市民に対して的確な助けが出来、役に立てると思う。」

「民生委員の政治活動の禁止について。主旨は理解できるが一般公務員でも組合に加入して政治活動が可能となっているが、どうしても現場活動をしていて政治的な活動でないと実現出来ない状況に直面する。政治家に、政党に直接訴えたい場合もあるが、そもそも民生委員の生いたちは政治から離れた人達を救済する事から生まれたと簡単に理解しているので、本来性に立返り活動すべきと思う。」

「65才になった人の実態調査は非常に困難。信頼される民生委員である為には、永年の努力、忍耐がいるのはわかるが、受け入れてもらえなかった時の、イヤな気持ち、又その気持ちの切り替えが難

しい。常に気持ちの負担を感じている。」

「一人暮らしの高齢者は登録等で大体の情報はあるが、高齢夫婦の二人暮らし、息子さんと高齢者の世帯などは近寄ることさえ嫌われる所が多く、事が重大になってから、相談される事が多い。声かけはしていますが、『まだ大丈夫です。』と強く言われると踏み込めない。」

「マンションは、オートロックになっているため、住人の許可がないと入れない。また、自治会もなく、住人同士のつきあひも希薄で、状況をつかむ事は困難である。」

民生委員・児童委員として課せられている守秘義務については以下のようなコメントがありました。守秘義務によって地域での連携や信頼関係構築についての制約を感じている委員がいることがわかります。

「近隣の方に民生委員だからと支援者の様子をきかれた時、守秘義務にしばられて話せない。個人情報を守るのは、大切だけど今のやり方は人と人のつながりを結ぶどころかこわしている。」

「(心配で通報してくれた方が)『どうなったか?』と尋ねに来る事とか対応に困る事が多いです。守秘義務がとても重くのしかかります。」

「民生委員の守秘義務について、民生の会長よりいつも厳しく指導されているが、地域での活動の中で、自治会の役員の方や、協力委員さんとの間で、どうしたものかと思う時があります。」

「守秘義務が強すぎて、老人会等から情報の提供を求められても応じられなかったり、近所の人との情報交換にも限度がある時がある。協力員にもある程度以上の情報を開示できないので協力して頂く限界がある。」

「個人情報保護法の名の元で、双方が制限を設けざるを得なくなる。自治会、社協、民児協の中では情報の共有化を図ることを可能にすべきである。」

同様に、民生委員・児童委員にとって、個人情報保護の壁による活動のしづらさのコメントがあります。

「個人情報、プライバシーへの過剰な社会的反応が人の繁がりを疎外している。」

「『個人情報』の名のもとに住民全体が近所付き合いも以前と比べ非常にうすく、お互い助け合う気持ちが少なくなっている。自分さえ良ければという、他人を思いやらない人々の多さに、今後の地域活動、民生委員活動の難しさを感じます。」

「民生委員の仕事は、ひとり暮らし及び老老世帯の見守り安否確認が主な仕事と考えています。それぞれの方々の知り得た情報は一切他言してはいけません。それを踏まえた上で活動しているのに(個人情報保護法により)必要な情報が得られないのなら私達の活動の意味はありますか?」

また、要援護者台帳を民生委員・児童委員に渡していない自治体では以下のような意見がありました。

「民生委員の持っている要援護者名簿は福祉票を元に作成するが、該当者に福祉票の記入を依頼しても断られるケースがあり、名簿に載らない。片や、行政当局作成の要支援者名簿は、当局作成の為名簿に載っている。互いに支援する為のものであるにも拘らず、片方にあり、片方にはないのはおかしい。」

一方で個人情報を民生委員・児童委員だけが持っているという地域もあり、次のようなコメントがありました。

「もっと地域全体での支援者名簿の管理が必要となってくる。」

「災害時要援護者台帳について、行政は個人情報として余り積極的に関連する団体に提出していない。各自治会から要請があれば、名前を知らせますとのことようです。各自治会長は2年毎に替わるので、名簿を受取ってもどうかと思っているようですが、要援護者台帳登録時、関係団体に知ってもらうと了承の上するもの（本人了承のうえ）であるので、行政として各自治会長に配布（台帳）してもよいのでは（又、緊急連絡先記入分）と思う。民生児童委員だけが台帳を持っていても責任感だけの負担が大きい。」

「個人情報保護法のため、自治会と災害弱者の共有が出来ない。非常時民生委員一人では何も出来ない。」

「災害時の要援護者に対して、実際には自治会で動いてもらわないと民生委員が情報提供はできても実際に手を出しての援護は難しい。一人では何もできない。指示ぐらいしかできない気がする。」

「個人情報（問 16）は協力委員、自治会役員にも開示が必要ではないかと思っている。民生委員のみで災害時、電話の情報伝達、情報交換は無理。災害時の伝達方法のトップダウンを日頃から計画し、マニュアル作りをしておかないと一般的な地域防災訓練を年1回する位では、本番の時役に立たない。」

「どこに高齢者、障害者がいるのか民生委員しかわからないので、災害の時は困ります。自治会の方が活動できなければ、人を助けることはできないと思う。災害時に個人情報保護法、何とかしないかぎり問題は解決しないと思います。」

「どこまで近隣の方に対象者の情報を知らせるべきか悩む（個人情報保護法の観点から）。」

「個人情報の縛りの中、地域グループで情報を共有する事は難しい。」

「個人情報保護法が拡大解釈され、地方自治体もその解釈の延長線上で条例を制定している。一方向にぎゅっと流される。日本人の欠点が出ている。地域住民のつながりをつくる中で、これを打ち破るネットワークを作るべきである。」

民生委員・児童委員の待遇については、金銭的な面を含めて次のようなコメントがありました。

「民生委員は、なり手が少なく、昔とちがって人々は公務員をのぞいて収入が大幅に減、生活の余裕が無くなっている。このままでは、民生委員は必要だが居なくなるように思う。特別公務員と言うなら、しっかり有給にすべきである。」

「それぞれの自治会や民児協だけでは、なかなか、かたちにならず、大切な事なので、地域住民が片手間ですず、仕事として取組める人達が土台を作るべき。」

「出来れば職業として、給料制にして頂きたい。行政の行き届かない所をボランティアに押し付ける事はやめて頂きたい。」

「県議が政務活動費 etc、あり余る費用を費しておきながら、“ボランティア”の名前を用いて民生委員への活動費の少なさには驚きです。私は年間、8万円程の赤字です。」

「民生委員・児童委員への経済的裏付けがもう少しあっても良いのでは。」

「ボランティアとしての活動より、もっと良い方法はないのでしょうか。行政は現実を見て欲しい。」

「時代に合わせた民生委員の待遇も考慮して欲しいです。行政も使命感を持って活動している民生委員に甘えているのではと思う時があります。」

主任児童委員がコメントされた問題点として、必要な情報が与えられていないなど、以下のようなものがありました。

「主任児童委員なので、要援護者の情報を持っていない。ごく近所のひとり暮らし高齢者の存在がわかるぐらいなので、避難支援は難しいと思う。」

「個人情報の壁があり、自分の担当区域に住む公立の幼稚園や小学校に行けない障害を持つ児童の名前や住所を知りません。いつもそれが気になっています。災害が起きた時、避難所が出来る頃そこに入れたい人達の力になりたいと思っています。その時まで情報がないことが問題だと思っています。」

「主任児童委員をさせていただいていますが、このアンケート災害時要援護者についての質問で、私の地域にも、病気や障がいや寝たきりの子どもさんや支援を必要とする子どもさんがいらっしゃると思うのですが全然情報が入ってきません。いいのでしょうか？」

「主任児童委員ですが、地域の赤ちゃんがどこにお住いか知らされてないので支援するにも手がさしのべられない。この事は問題であると思います。」

「地区担当を持つ民生委員ではない主任児童委員は、災害時、どのようなことを求められているのでしょうか。主任児童委員は、直接当事者に関わらないことになっていますが、事例報告を見ると、そういうわけにはいきません。主任児童委員が、どのように動くか民生委員の中にも、いろんな解釈があります。兵庫県として、モデルを出してほしいです。」

社会福祉協議会とのつながりについては、次のようなコメントがありました。

「民生委員としてどこまで関わっていいのかわからない問題が起きた時は社会福祉協議会や市役所に相談する事になっています。」

「社協とのつながりについて、社協の活動に賛同出来ない。イベント型の福祉活動が多く（例えば、介護者の集い、ふれあいサロン、老人給食、配食 etc）声をあげて参加する人のみ得をするやり方が考えさせられる。民生委員はそれらのイベントの参加者リストアップやお誘いに従来の活動以外の時間をとられる。本当に困っている弱者のお手伝いは何なのか、立ち止まって見直しも必要なのでは？更に『日赤』『社協会員会費』の募金活動について、一戸一戸訪問して募金をお願いする。そのことに大変負担を感じています。自治会で何度言っても『よろしくお願いします』で片付けられ、結局数人の社協福祉協力員にも心良く引き受けてもらえない中、仕方なしに募金活動をしています。活動する中で一番苦労しているのは『募金活動』です（民生委員本来の仕事なのでしょうか?）」

「民生委員イコール社協というスタンスで様々な地域活動が行なわれ、それが民生委員を多忙にしている。なんでもかんでも、民生委員。地域での子育て支援、赤ちゃん訪問、ふれあい喫茶、敬老の日のお祝い会、独居老人昼食会、新年の集い、社協バザー、介護予防体操（西宮いきいき体操）等々、もう手いっぱいなのに、自治会から『市が災害時要支援者に対する支援団体を自治会でと云って来ている。民生委員さんお願いします。』と云われたがお断わりした。これ以上、自分の生活を犠牲にしてまで、ボランティアはできない。」

民生委員・児童委員の活動が他の組織の役員などの充て職に煩わされているというコメントもみられました。

「一人の民委がいくつもの肩書きをもって活動している。」

「社協の役員会等、他の組織団体の役員会や、その企画運営等で時間を費し、個人としての時間があまりありません。民生・児童委員は他の団体へは、他の組織への協力はしても、あくまで後方支援として動くという方法はないのでしょうか。」

また地域によっては、町内会、自治会未加入者についての以下のようなコメントもありました。

「災害時要支援者台帳に登録されている人の中で町内会に入っておられない人も居て『この人はだれ?』となる人もいます。台帳登録時に町内会に入るよう、市の方からもお願いして欲しいです。」

「自治会に入らない人が増えている状況もあり、地域活動の担い手についても考え直す必要がある。」

民生委員・児童委員の活動についての行政の相談や助言については、次のようなコメントがありました。

「相談窓口がわからないことが多い。」

「市役所関係民生委員が抱える全ての問題・疑問を相談できる窓口を一本化するべき。」

「一つ一つ内容が違う案件で、自分が迷った時や困った時に、的確なアドバイスをもらえる専門機関がない。」

「市役所に何度か尋ねたい事があって行ったが、民生委員の役割・どこの部署につなぐか…など基本的なことを理解していないのでは！と感じたことも有りました。」

民生・児童協力委員については、

「県としてこの協力委員制度、全国的にも数少ない先進的制度として他府県の民生委員と交流、交歓する中で良い制度であるとよく云われる事が多い。」

とのコメントもありましたが、

「民児協の協力委員制度は名ばかりの制度で恩恵を受けた例はない。」

「協力委員にもっと協力をして頂くことはできないだろうか？個人情報ということがあり、なかなか協力委員には深く関わってもらう事ができず、中途半端な状況に思う。」

「民生協力委員という制度がありますが、本来の目的にかなう活動がどのくらいなされているか、現実には名前だけの実体があるように思います。」

との意見がみられました。民生委員・児童委員のサポート体制がうまく機能していない状況があることが伺えます。

さらに、地域全体の活動に関連して、災害対策のためにどのようにすべきかを模索する次のようなコメントがありました。

「自治会の会議の際、少なくとも回覧を回す隣保の安否確認はして欲しいと話し、要援護者の方々には地震の際、揺れが収まり、体が動かせる様なら、外に出て近隣で安否確認をして欲しい。集合する場所、安全な場所を何ヶ所か指定している。家財道具などで入口が塞がれる様なお宅もあるのが不安。その方々には枕元に棒など叩けば音の出せる物を置いておく様に話しているが実際に準備がされているかは？津波浸水地域でもあり、高台に避難する様な事が起こったら大変だろうと思う。生活保護者も多く、自助についてはなかなか理解していないし準備もされていない。民生委員が何とかしてくれると思われるのが困る。」

「災害時の活動については日常の中での意識向上が必要であり、研修、訓練等を繰り返し行う事が



重要、その為には行政、自治会等、各団体が一体となって活動する必要がある。現状、災害時の対応としても縦割の行政で名簿は福祉、訓練等は安全対策室、住民周知はコミュニティと、一体化した政策になっていない気がする。それに伴い自治会、民生もそれぞれに対策と協議しているが皆が一体化して話し合いをすべきだと考える。お互いが話し合い、協力する場を作り、研修、訓練等を行うと皆の意識はもっと向上すると思われる。」

「街に合った住民組織に変革していけないか？でないとしっかりした災害対策は構築出来ないのでは。」

「見守り支援会（災害時→南海トラフなどの時の大津波から逃げるための会）を定期的に 25 回以上持ち、自治会単位でよく話し合っている。各要援護者支援のためのサポートをする人の確保が大切であり、これから行っていくところである。」

「今年の防災避難訓練は自治会の班ごとに集まり避難所に向うという方向に変っている。まず地区の自分の班の人を知り、話し合う、交流を深めるところから少しずつ人間関係づくりが生まれてくるかと本年は期待している。」

「高齢者への援護（特に災害時）に関して自治会の役員会で問題提起しても、あまり関心を持ってもらえず組織作り等ができればと思っておりましたが難しいのが実情です。」

「災害時の避難に協力してくれる人材が少ないこと。要配慮者への避難行動にどこまで民生児童委員として発災時の協力者をコーディネートできるか。今は、ほとんど出来てない状況。」

「高齢者が圧倒的に多く災害時には問題だと思っている。40代、50代、60代の方は平日は勤務先にいるので人手がない事。2013年地震の時は安否確認に巡回した時は女の方はそばにいて欲しいと云って次に進んで見守りをする事が大変でした。」

民生委員・児童委員組織へのコメントでは、以下のようなものがありました。

「立派な冊子やパンフレットなど毎月配布されますが、単民児協で廻したり、大切な項目はコピーしたりする事ができます。又、毎月も必要ないのではと思います。」

「冊子などの印刷等の経費も含めて無駄を見直し、財源は地域の支え合い推進員の増員にあてて、民生委員の仕事の軽減につなげてほしいと思います。」

「地域社会では、様々の職種や肩書き（現在、過去）とこれに伴う夫々のプライドを持った方々が同じ土俵で協力をして『民児協』の仕事をする事になります。その上、価値観も大きく異なっている場合も良くある事で、このベクトルの異なった方々にある程度の方向性を持って頂くのは並大抵の事ではありません。これまでの年代層の方々はある程度『自分を殺して』の考えがあると思われ、これまで何とか継続されてきましたが、これから先の世代では必ずしも同様とは考えられず、『民児協』のあり方を考える必要があるかと思えます。『民児協』を継続するには家族の理解と協力なしでは出来ません。この事も世代と共に変わって行くと考えられます。」

#### 【4】調査結果のより詳しい分析（クロス表分析）

ここでは、上記の調査結果にクロス表分析を加えて、より詳しく調査結果を見ていきます。

はじめに1. で、県民局別地域の結果をいろいろな問いと掛け合わせたものを見ていきます。

次に2. で、問10「地域のつきあい」の程度と問18「災害に備えた民生委員・児童委員の活動」との関連を見ていきます。

次に3. で、問9「民生委員・児童委員として活動する時の意識」と問18「災害に備えた民生委員・児童委員の活動」との関連を見ていきます。

次に4. で、問12「災害時の民生委員・児童委員の活動についての意識」と問18「災害に備えた民生委員・児童委員の活動」との関連を見ていきます。

最後に5. で、問13の「災害時にも活動を求められること」に対する「負担感」について、性別や地域のつきあいの程度、その他、様々な要因によってどのような差があるのかを見ていきます。

#### 1. 県民局別地域の質問の回答結果

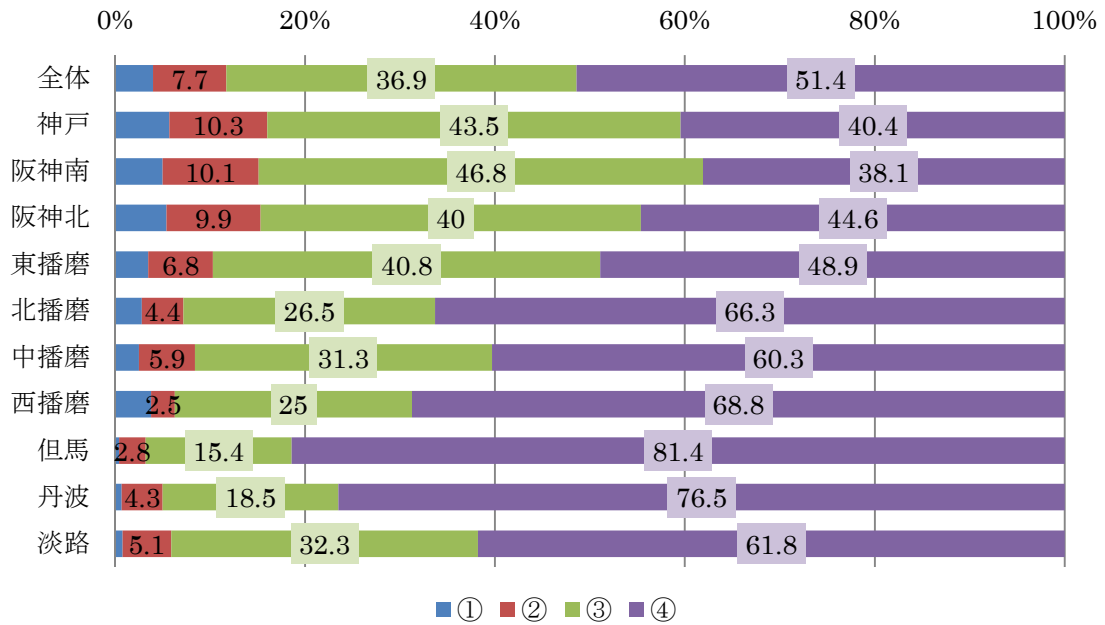
このうち、特徴が出ているものをいくつか県民局地域別に見ていきます。ここでは、【3】でもふれたように、結果は比率(%)で比較していますが、県民局地域によって民生委員・児童委員の人数に大きな違いがありますので、分析の結果には適宜、実人数も記載していきます。

##### (1) 問10の「地域の様子」

「地域の様子」の選択肢は、住んでいる地域は①地域のつきあいがあまりなく、それぞれで生活している、②地域のつきあいはあまりないが、地域の世話役の人たちの活動が目に入る、③地域のつきあいは少しあり、住民がお互いに挨拶をかわることもある、④地域のつきあいはかなりあり、何かのときには多くの人が参加する、の4つです。

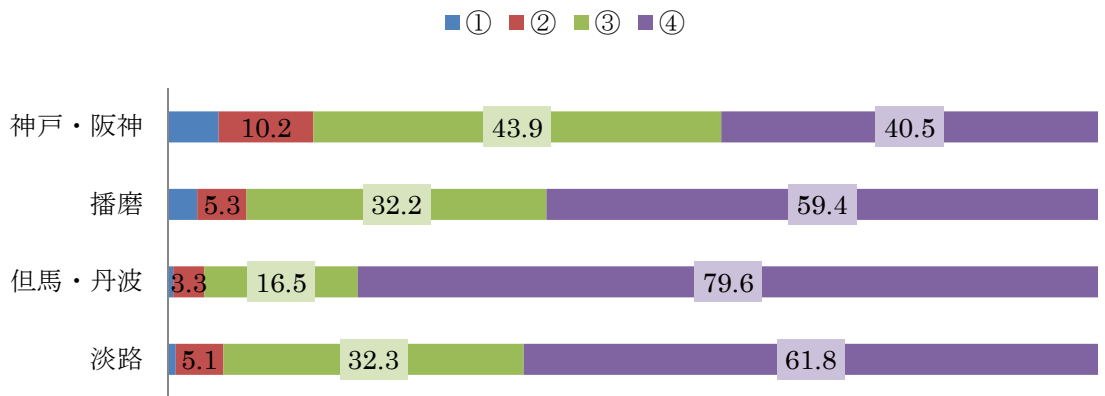
全体では①4.0%、②7.7%、③36.9%、④51.4%という結果（無回答を除く）ですが、④の地域のつきあいがあるという回答が最も多かったのは、但馬（81.4%：409人）、次いで丹波（76.5%：215人）、西播磨（68.8%：388人）でした。④がもっとも低かったのは、阪神南（38.1%：556人）、次いで神戸（40.4%：918人）、阪神北（44.6%：418人）でした。都市部の比率が低くなっていることがわかります。

### 地域別・地域の様子



- ①地域のつきあいがあまりなく、それぞれで生活している。
- ②地域のつきあいはあまりないが、地域の世話役の人たちの活動が目にはいる。
- ③地域のつきあいは少しあり、住民がお互いに挨拶をかわすこともある。
- ④地域のつきあいはかなりあり、何かのときには多くの人が参加する。

### 地域の様子（4カテゴリー：％）

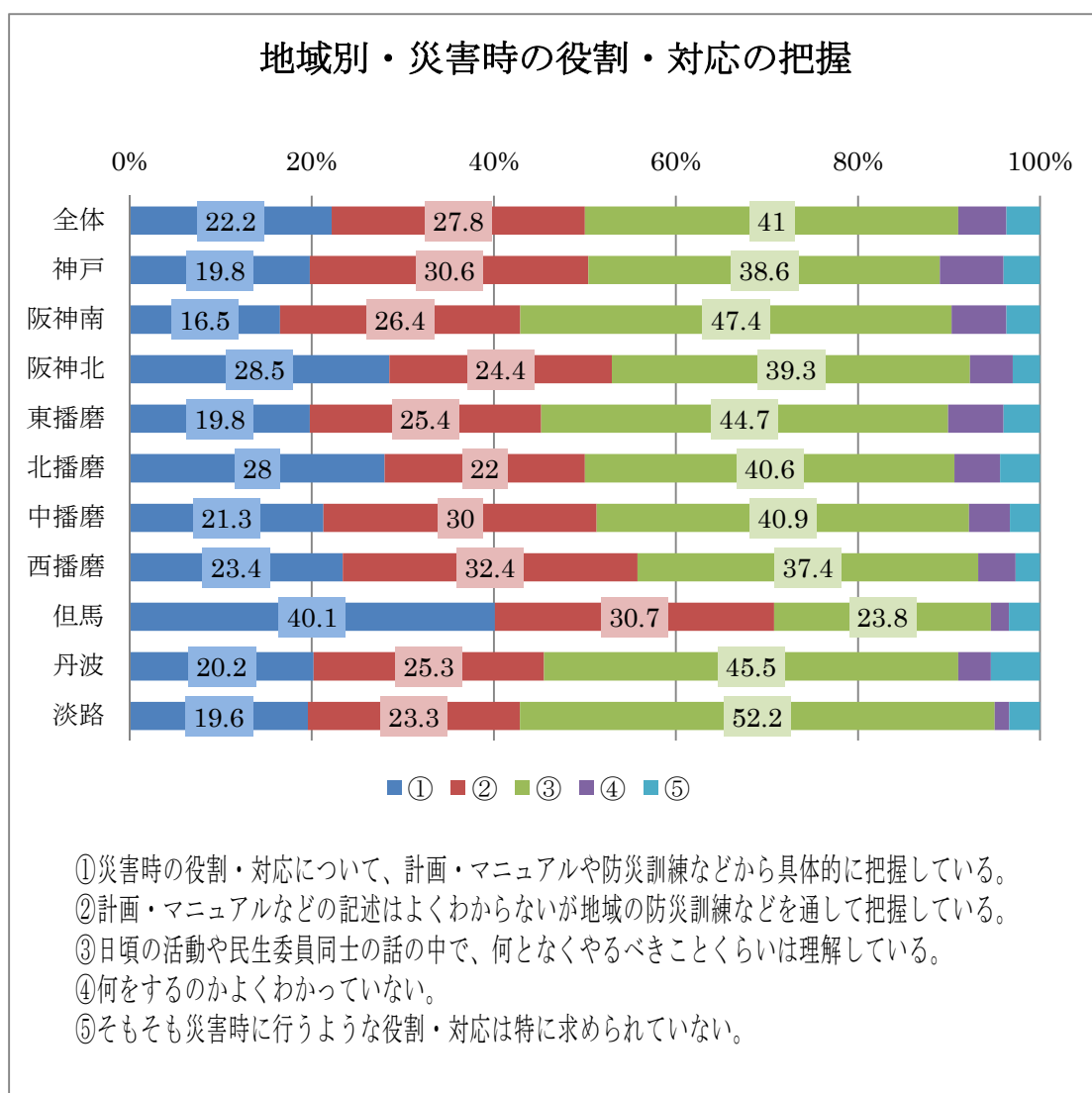


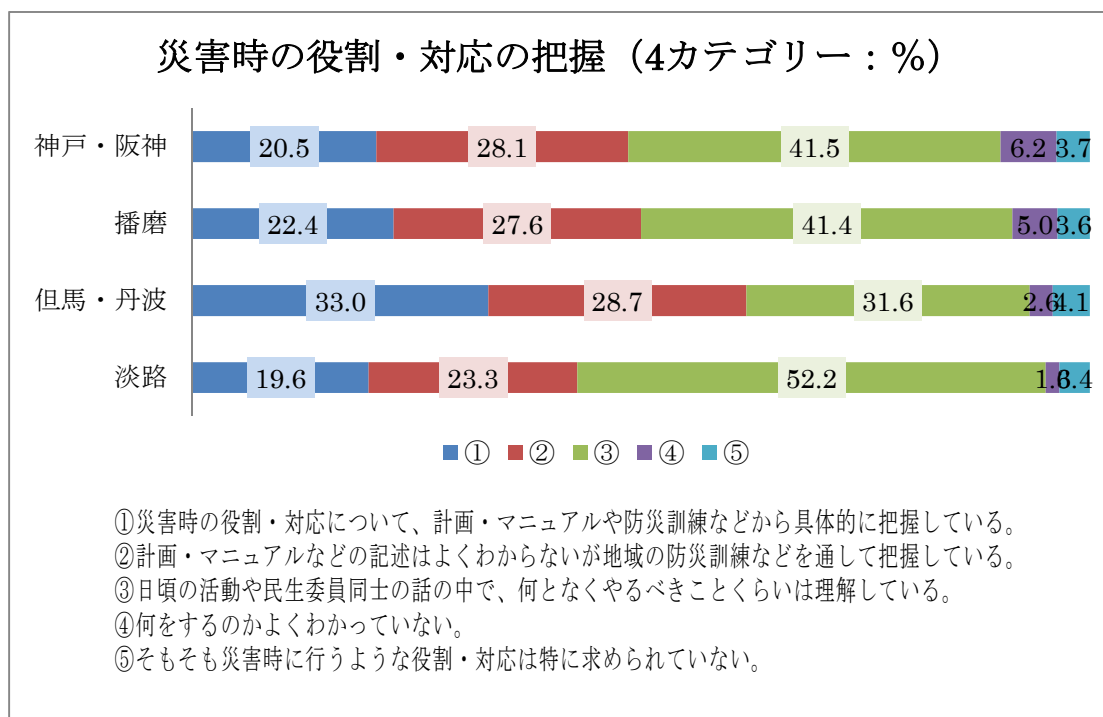
- ①地域のつきあいがあまりなく、それぞれで生活している。
- ②地域のつきあいはあまりないが、地域の世話役の人たちの活動が目にはいる。
- ③地域のつきあいは少しあり、住民がお互いに挨拶をかわすこともある。
- ④地域のつきあいはかなりあり、何かのときには多くの人が参加する。

## (2) 問11「災害時の役割・対応の把握」状況

災害時の役割・対応の状況の選択肢は①計画・マニュアルや防災訓練などから把握している、②計画・マニュアルはよくわからないが地域の防災訓練などを通して把握している、③日頃の活動や民生委員同士の話から何となく理解している、④何をするかよくわかっていない、⑤役割・対応は求められていない、の5つです。

全体では①22.2%、②27.8%、③41.0%、④5.3%、⑤3.7%という結果（無回答を除く）ですが、①の回答が最も多かったのは但馬（40.1%：201人）、次いで阪神北（28.5%：267人）、北播磨（28.0%：153人）でした。その他の地域は20%前後となっています。神戸地域や阪神南地域の委員人数の多い地域では①の比率は高くありませんが、実人数では、それぞれ450人、241人と一定数に上っていることがわかります。



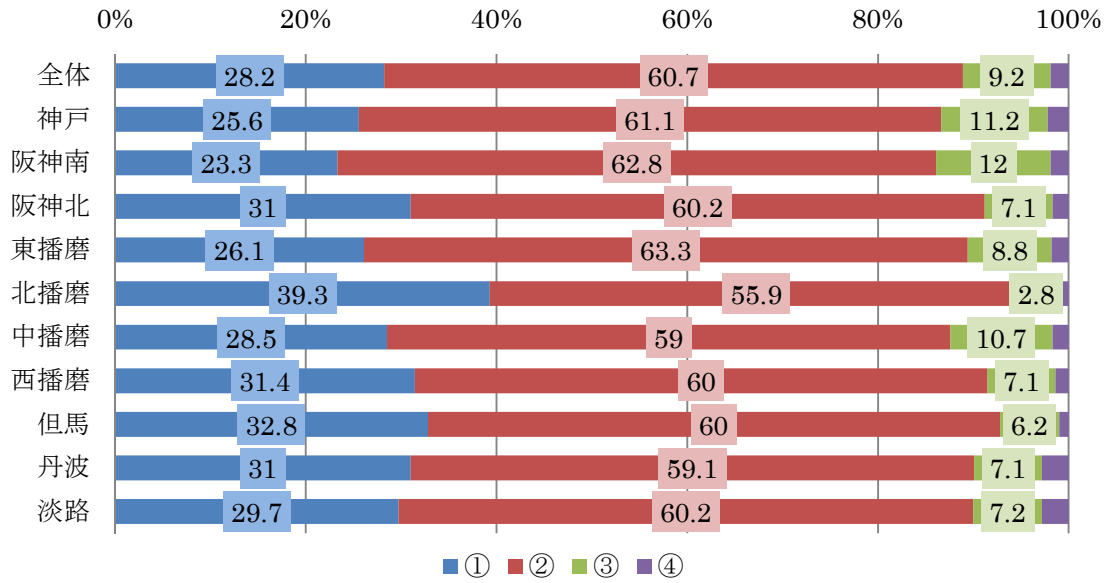


### （3）問 12「災害時に民生委員・児童委員活動が求められること」

この質問の選択肢は災害時にも①積極的に活動すべき、②やむをえない、③できればやめてほしい、④やめてほしい、の4つです。

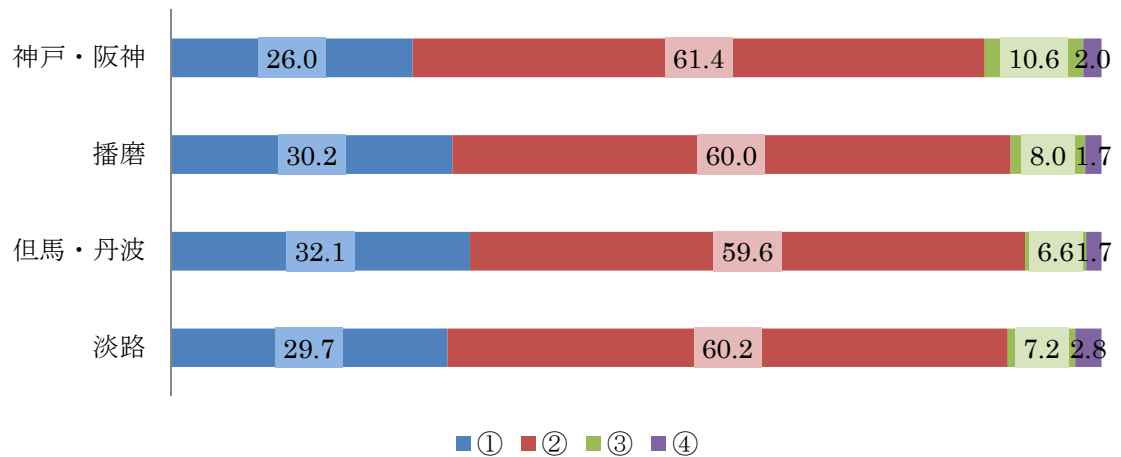
全体では①28.2%、②60.7%、③9.2%、④1.9%という結果（無回答を除く）ですが、①の回答が最も多かったのは北播磨（39.3%：214人）、次いで但馬（32.8%：165人）、西播磨（31.4%：177人）でした。しかし、他の地域でも3割弱程度の回答があり、比率では低くなっている地域でも、神戸（581人）、阪神南（340人）と都市部においても災害時の民生委員・児童委員の活動について積極的な委員の実数は相当数になっています。さらに、②の回答を加えると9割弱に上り、災害時の活動について民生委員・児童委員の使命感が強いことがわかります。

### 地域別・災害時の活動についての意識



- ① 災害時にも積極的に活動をすべきである。
- ② 災害時にも活動を求められることは、やむをえない。
- ③ 災害時にも活動を求められることは、できればやめてほしい。
- ④ 災害時にも活動を求められることは、やめてほしい。

### 災害時の活動への意識（4カテゴリー：%）

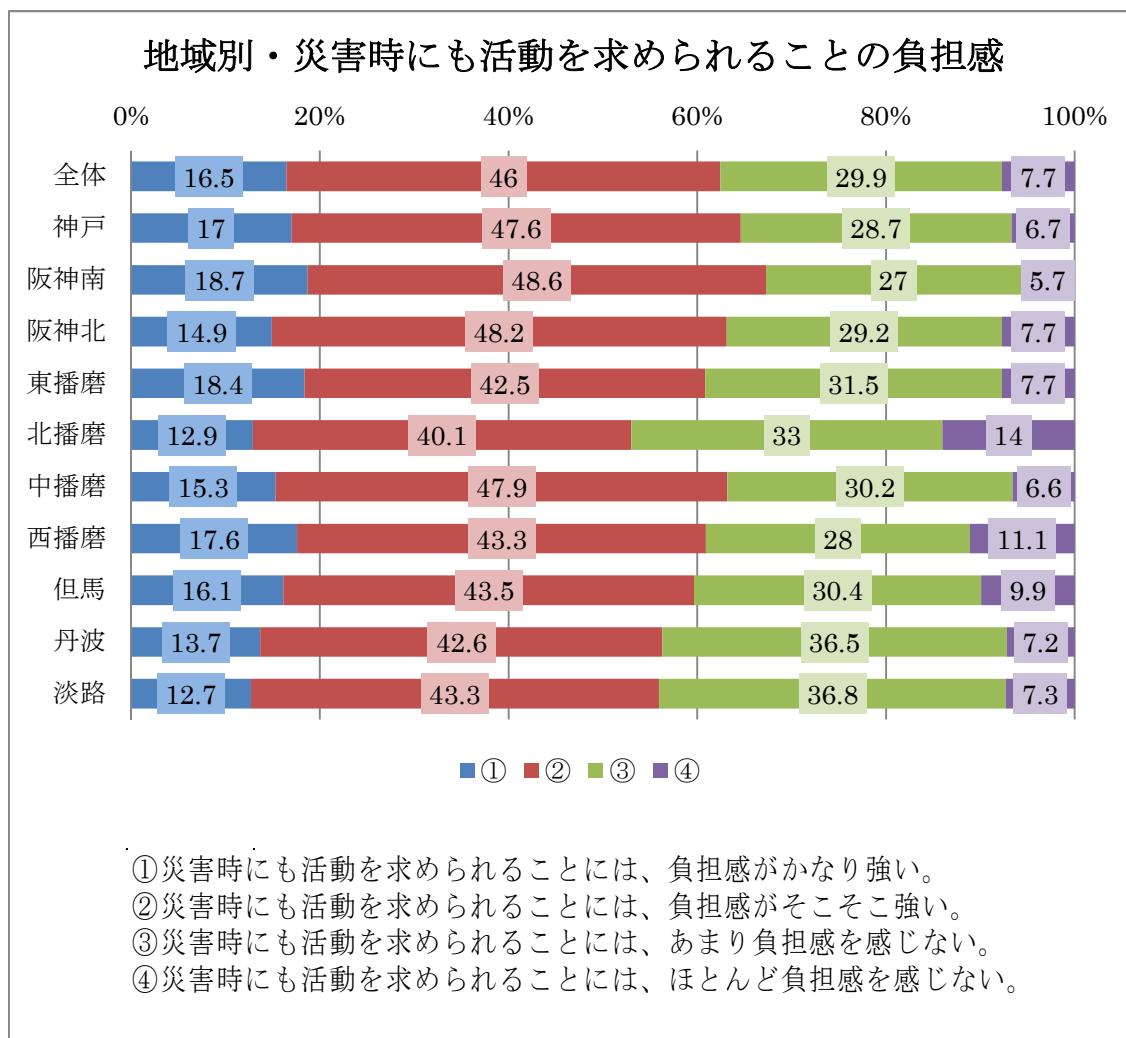


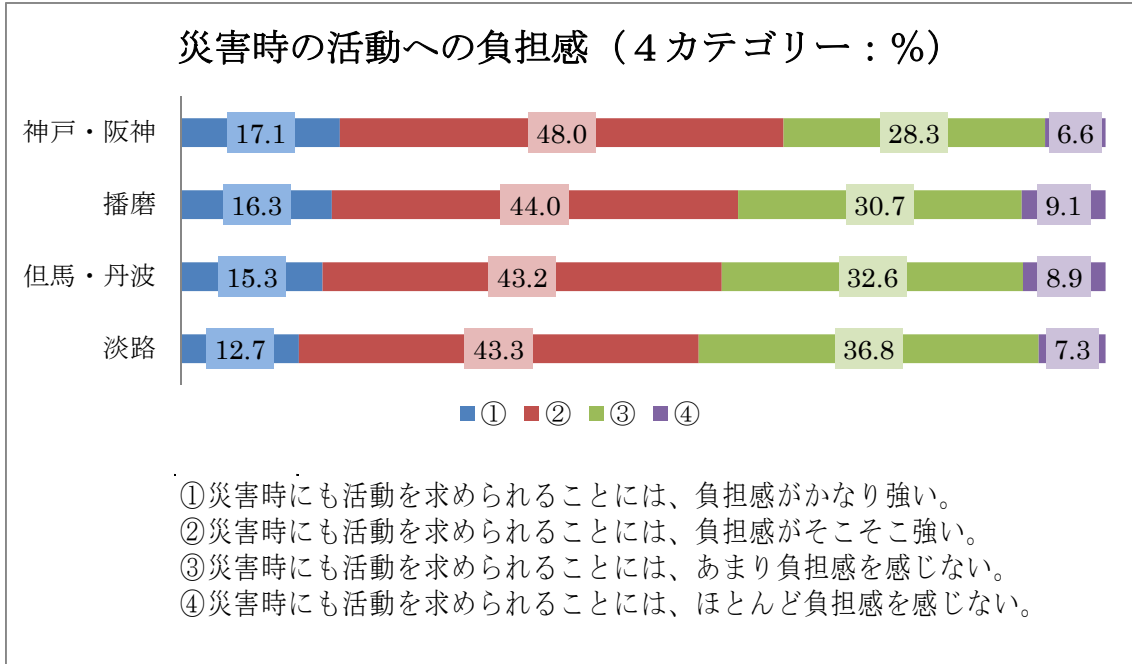
- ① 災害時にも積極的に活動をすべきである。
- ② 災害時にも活動を求められることは、やむをえない。
- ③ 災害時にも活動を求められることは、できればやめてほしい。
- ④ 災害時にも活動を求められることは、やめてほしい。

#### (4) 問 13「災害時にも活動を求められること」に対する「負担感」

この質問の選択肢は災害時にも活動を求められることには、①負担感がかなり強い、②負担感がそこそこ強い、③あまり負担感を感じない、④ほとんど負担感を感じない、の 4 つです。

全体では①16.5%、②46.0%、③29.9%、④7.7%という結果（無回答を除く）ですが、負担感を「ほとんど」、「あまり」感じないという④と③の合計が最も多かったのは、北播磨（47.0%：256人）、次いで淡路（44.1%：172人）、丹波（43.7%：123人）でした。最も少なかったのは阪神南（35.4%：517人）でしたが、どの地域も 3～4 割に上っています。②の回答も全体的に 4 割台となっています。一方、負担感が強いという①の回答は 15%前後と低くなっています。



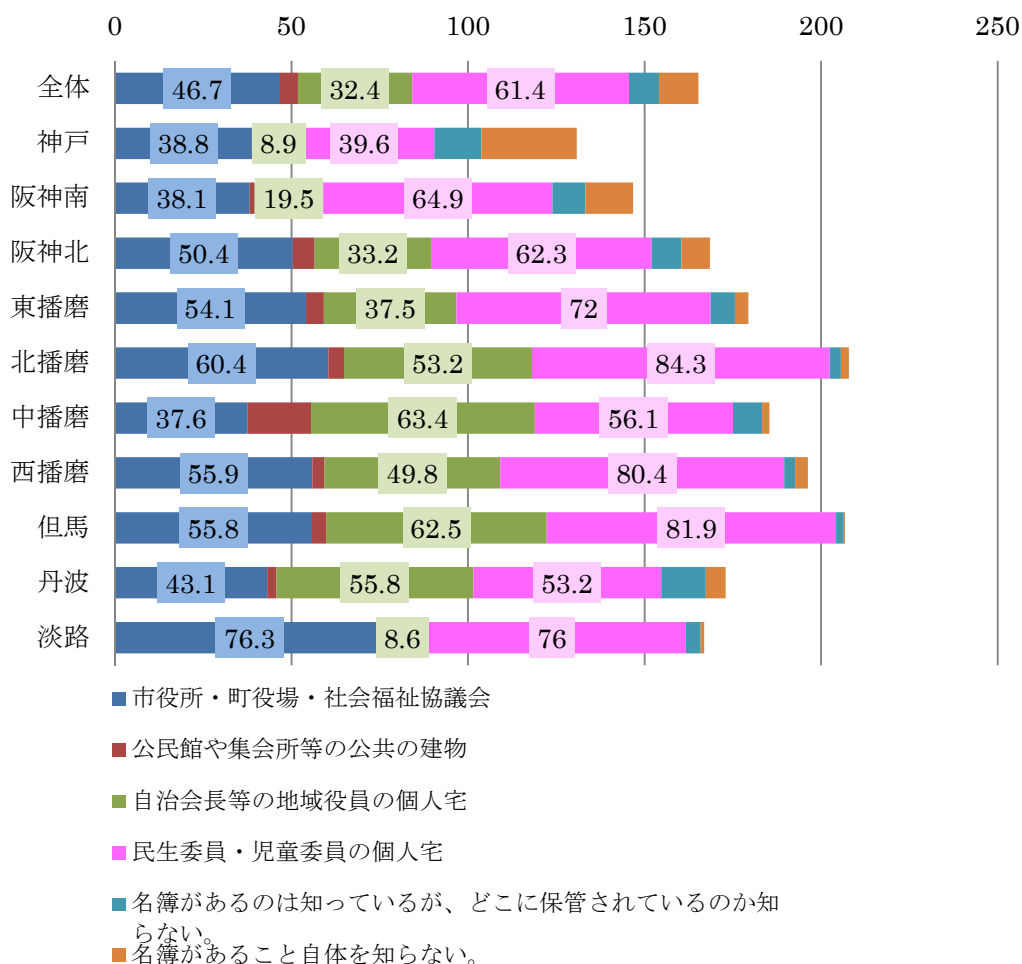


**（５）問 16「要援護者台帳・避難行動要支援者名簿（災害時要援護者台帳など）のような『災害時に支援が必要となる人たちの名簿』がどこに保管されているか」（複数回答）**

この質問の結果はグラフのようになりました（無回答を除く）。

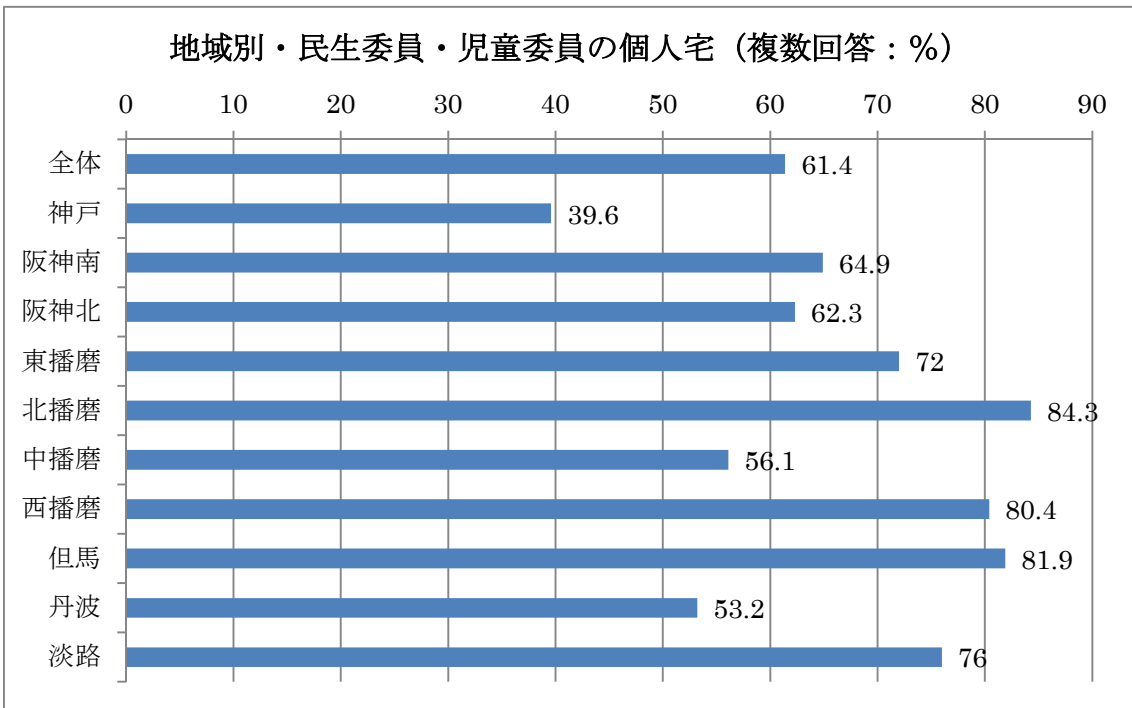


地域別・災害時要援護者名簿の保管場所（複数回答：％）



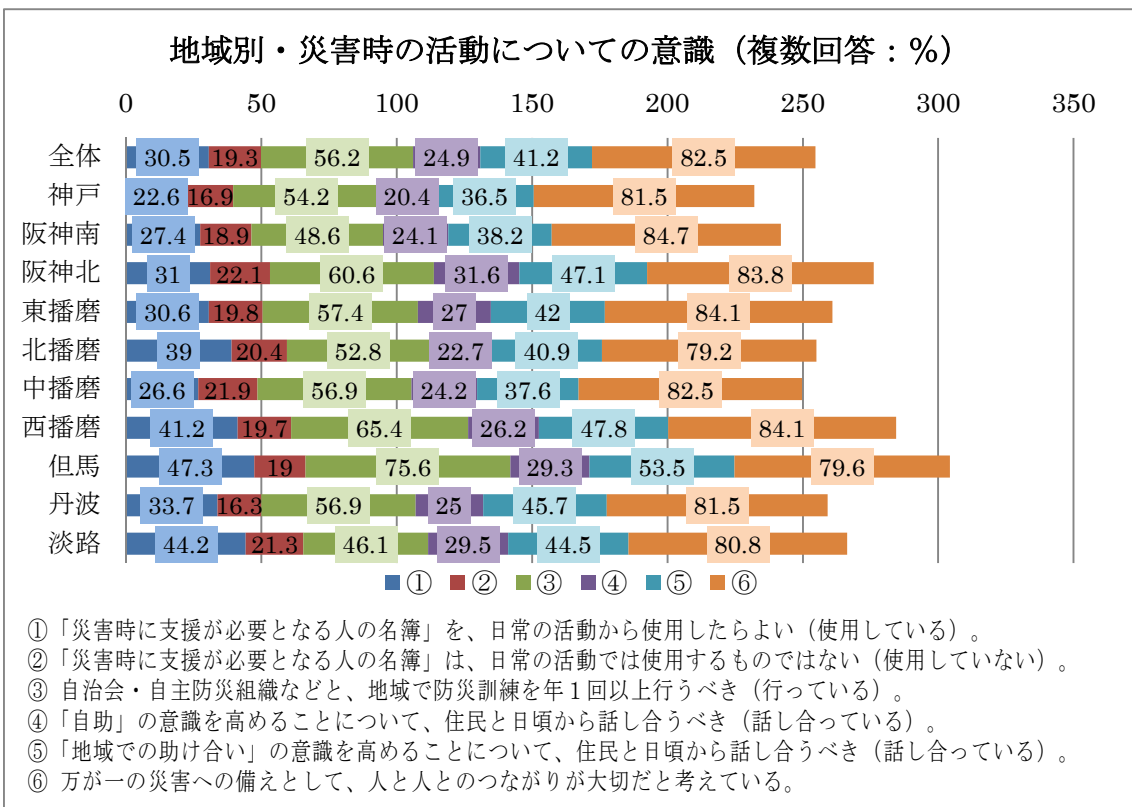
このうち、「民生委員・児童委員の個人宅に保管されている」という回答を県民局別に見てみます。

全体の割合は 61.4%でしたが、この割合が最も多かったのは北播磨（84.3%：459 人）、次いで但馬（81.9%：411 人）、西播磨（80.4%：453 人）でした。最も少なかったのは神戸（39.6%：900 人）で、他の県民局地域と比べると比率の差がありました。これについては、後にも触れますが、神戸市では要援護者台帳の代わりに、高齢者を中心とした見守り台帳（＝福祉票）を民生委員・児童委員に渡しているということから、回答者が見守り台帳を「災害時に支援が必要となる人たちの名簿」として認識していない場合は、この項目への回答の比率が低くなっていることも考えられます。



**（6）問 17「災害時の民生委員・児童委員の活動についての意識」（複数回答）**

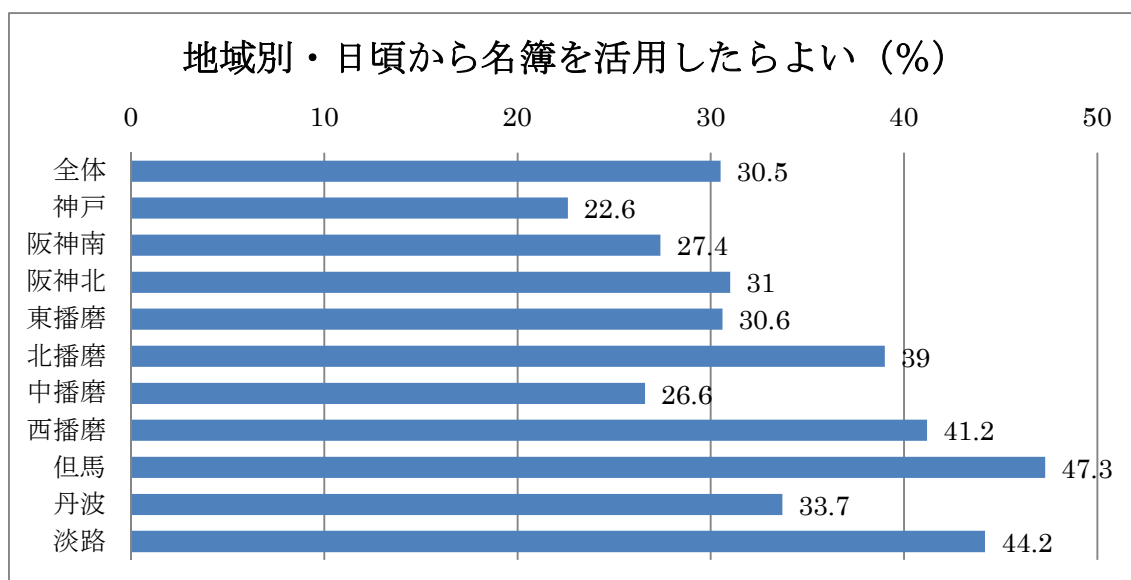
この結果はグラフのようになりました（無回答を除く）。



このうち、特徴的なものをいくつか見てみます。

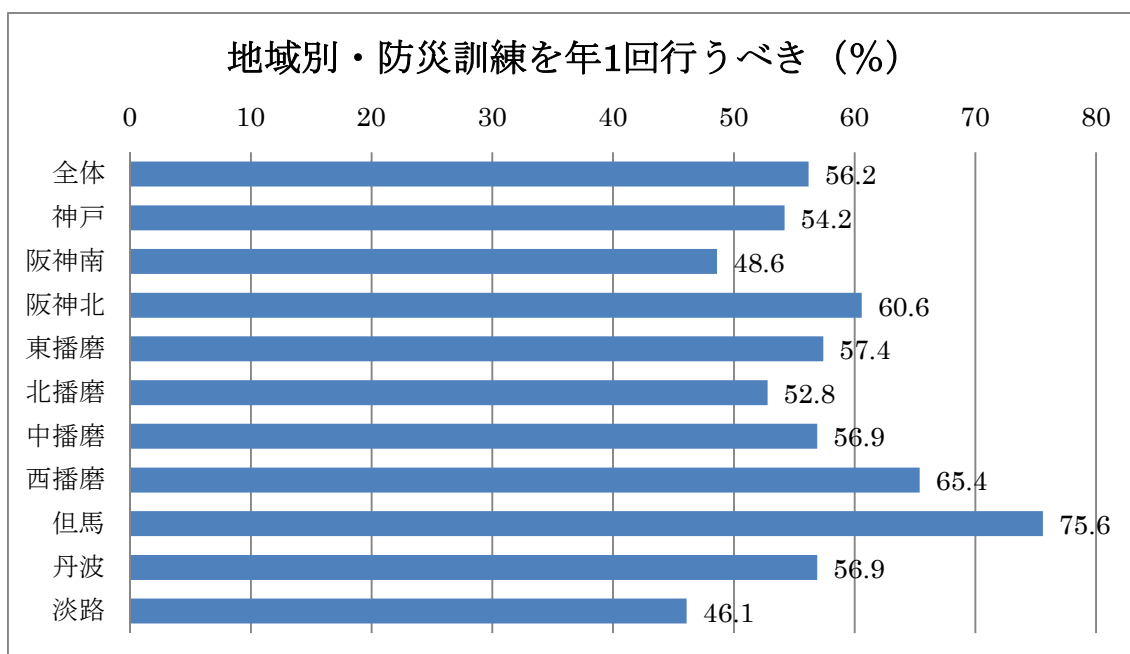
#### (6) -① 問 17-1 『災害時に支援が必要となる人の名簿』を、日常の活動から使用したらよい（使用している）

この回答（無回答を除く）は、全体では 30.5%でしたが、この回答が最も多かったのは但馬（47.3%：237 人）、次いで淡路（44.2%：172 人）、西播磨（41.2%：232 人）でした。一方でこの回答が少なかったのは神戸（22.6%：514 人）、次いで中播磨（26.6%：264 人）、阪神南（27.4%：400 人）となっています。名簿の扱いに対しての考え方には違いがあることがわかります。上記で触れたように、これについても、神戸市のように要援護者台帳や避難行動要支援者名簿を平時の名簿の使用に認めていない自治体もありますので、市町の方針が、この質問に対する意識にある程度の影響を及ぼしていることも考えられます。



#### (6) -② 問 17-3 「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）」

この回答（無回答を除く）は、全体では 56.2%でしたが、この回答が最も多かったのは但馬（75.6%：380 人）、次いで西播磨（65.4%：369 人）、阪神北（60.6%：568 人）でした。しかし、割合の低い淡路（46.1%：180 人）や阪神南（48.6%：710 人）も 4 割以上の回答であり、全体として、地域で防災訓練を年 1 回以上行うべきと考えている委員の割合は高いと言えます。

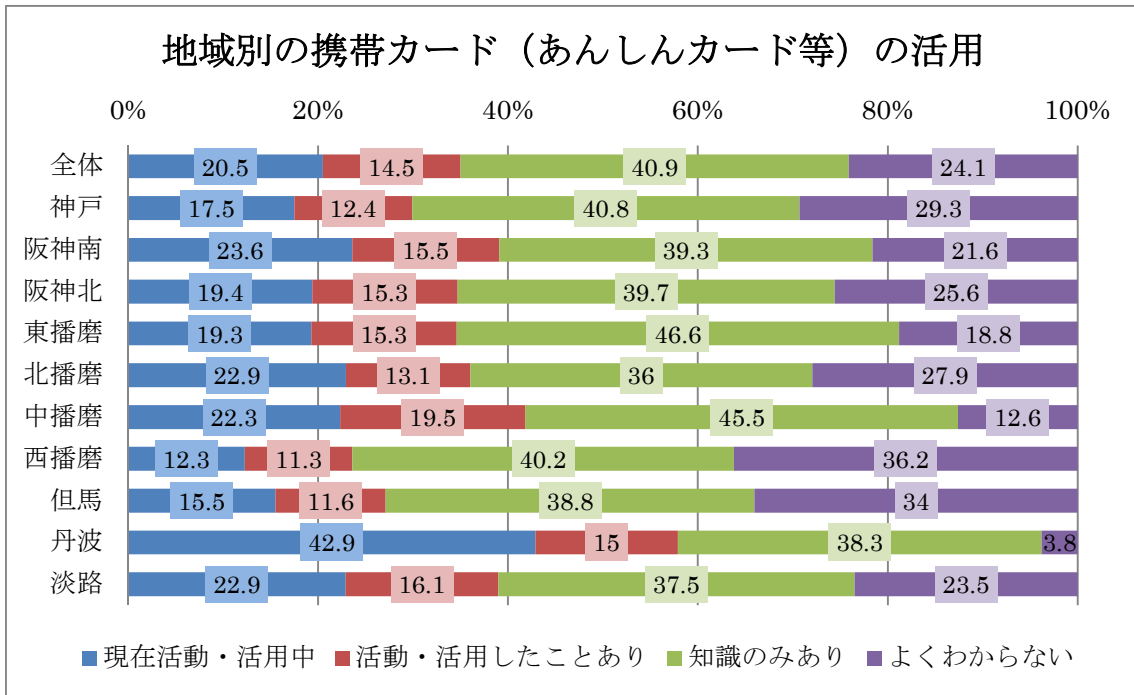


#### (7) 問 18 (災害に備えた民生委員・児童委員の活動)

災害に備えた民生委員・児童委員の活動の項目は①名前等の携帯カード（あんしんカード等）の活用、②安否確認の協力者（協力委員やLSA（生活支援員））の活用、③フェニックス共済の加入促進、④地域防災訓練への参加、⑤要援護者宅を住宅地図等で把握するためのマップ作り、⑥要援護者宅の日頃からの訪問・見守り、⑦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、⑧地域における要援護者の支援ネットワークの構築、⑨地域で指定された避難所の位置確認および訓練、⑩地域の福祉避難所の位置確認および訓練の10です。これらの項目について、「現在、活動・活用をしている」という回答の割合を見てみます。

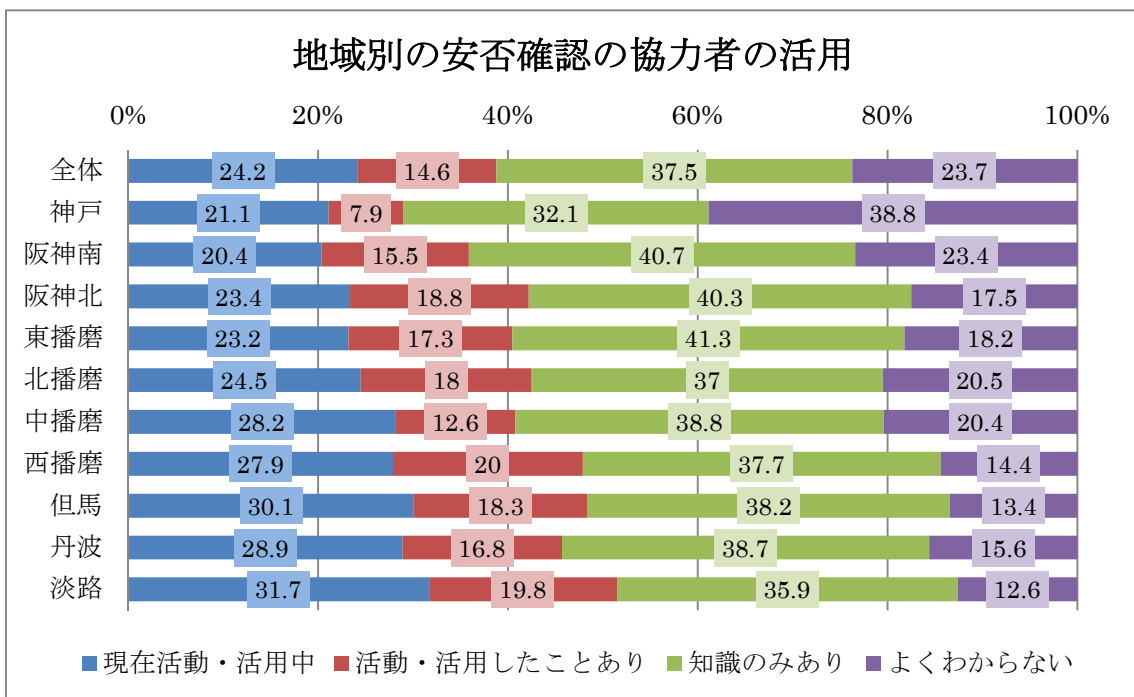
##### (7) -① (携帯カード (あんしんカード等))

全体では20.5%（無回答を除く）でしたが、この回答が最も多かったのは丹波（42.9%：121人）で、全体平均の2倍以上となっています。次いで阪神南（23.6%：346人）、北播磨（22.9%：125人）、淡路（22.9%：90人）でした。



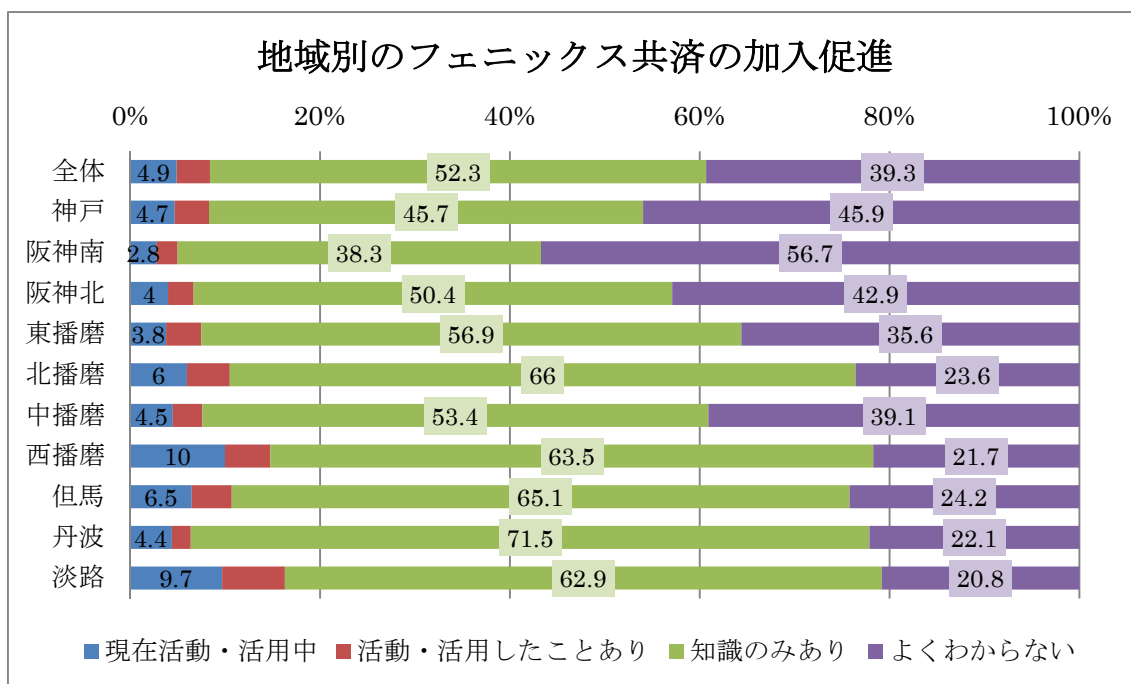
#### (7) -② (安否確認協力者)

全体では 24.2%（無回答を除く）でしたが、この回答が最も多かったのは淡路（31.7%：124 人）、次いで但馬（30.1%：151 人）、丹波（28.9%：81 人）となっています。反対に阪神南（20.4%：299 人）や神戸（21.1%：481 人）が少なくなっています。



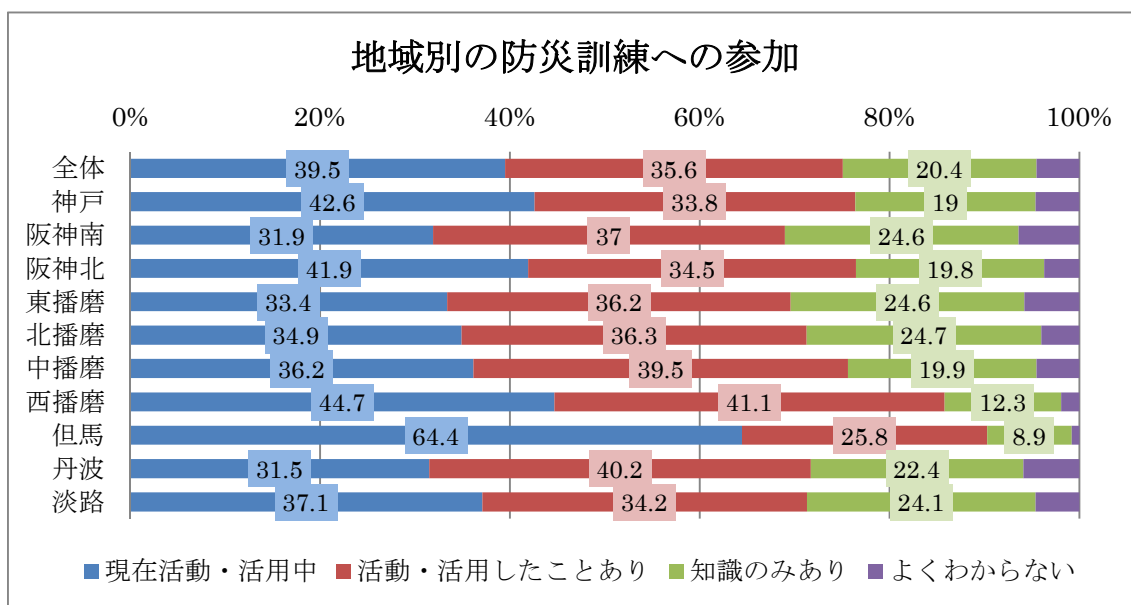
(7) -③ (フェニックス共済)

全体的に数値が低く、最も多い西播磨でも 10.0%でした (無回答を除く)。



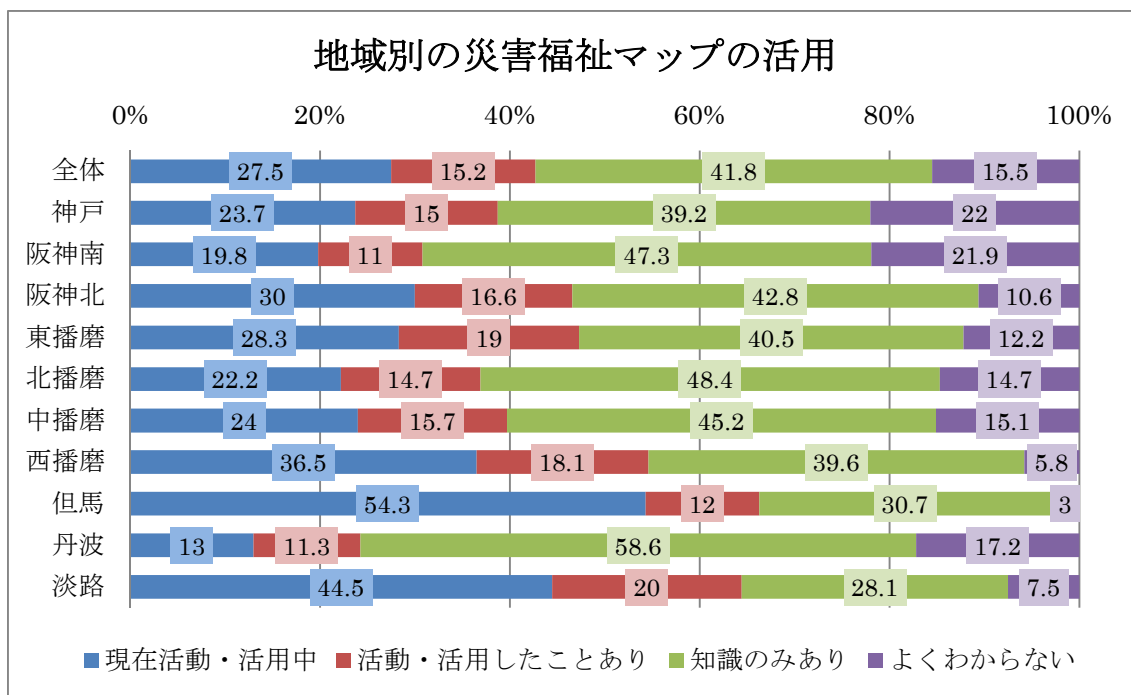
(7) -④ (地域防災訓練)

全体では 39.5% (無回答を除く) でしたが、この回答が最も多かったのは但馬 (64.4% : 323 人)、次いで西播磨 (44.7% : 253 人)、神戸 (42.6% : 970 人) でした。しかし、最も低い丹波も 31.5% (89 人) となっており、地域防災訓練への参加は一定程度行われているといえます。



### (7) -⑤ (災害福祉マップ)

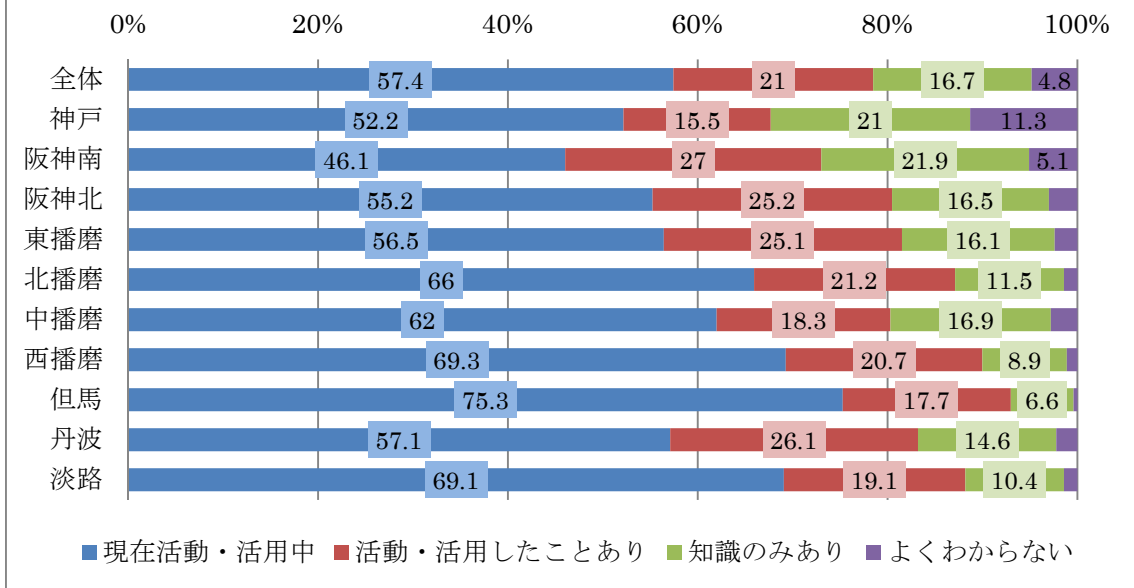
全体では27.5%（無回答を除く）でしたが、この回答が最も多かったのは但馬（54.3%：273人）、次いで淡路（44.5%：174人）、西播磨（36.5%：206人）でした。最も低かったのは丹波（13.0%：37人）でした。マップ作り活動が良好に行われているところと行われていないところの差があることがわかります。



### (7) -⑥ (要援護者宅の訪問・見守り)

全体では57.4%（無回答を除く）でしたが、この回答が最も多かったのは但馬（75.3%：378人）、次いで西播磨（69.3%：392人）、淡路（69.1%：270人）でした。最も低かったのは阪神南（46.1%：675人）、神戸（52.2%：1189人）でしたが、実数では相当数に上っています。この活動は全体的には5～6割の数値となっていて民生委員・児童委員の主要な活動であることがわかります。

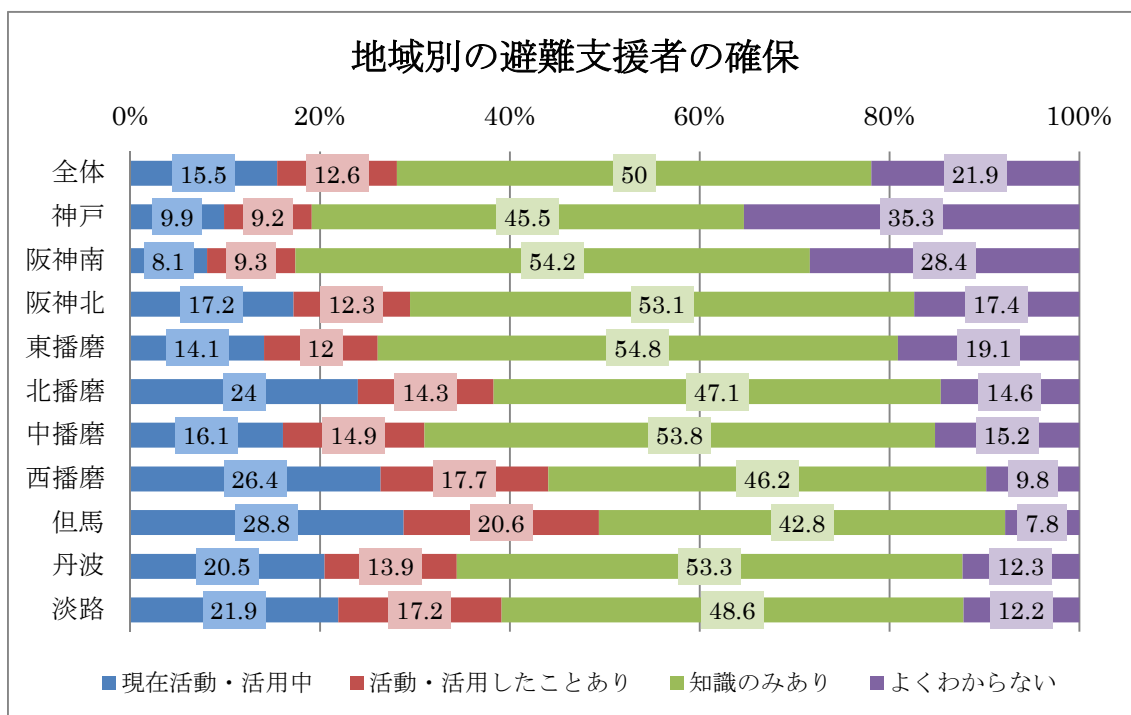
### 地域別の要援護者宅の日頃からの訪問・見守り



#### (7) ⑦ (避難支援者の確保)

全体では15.5%（無回答を除く）でしたが、この回答が最も多かったのは但馬（28.8%：145人）、次いで西播磨（26.4%：149人）、北播磨（24.0%：131人）でした。最も低かったのは阪神南（8.1%：119人）、神戸（9.9%：226人）でした。要援護者の避難支援者の確保は全体的に数値が高くなく、進んでいないといえますが、特に都市部ではそれが顕著になっています。しかし、この避難支援者の確保の活動については、前述のように、例えば、神戸市では、地域団体の役割として民生委員・児童委員の主たる活動としていない地区もあるということですし、芦屋市でも「避難支援者」に民生委員・児童委員自身が入っていないということです。市町によっても役割の認識状況が異なります。

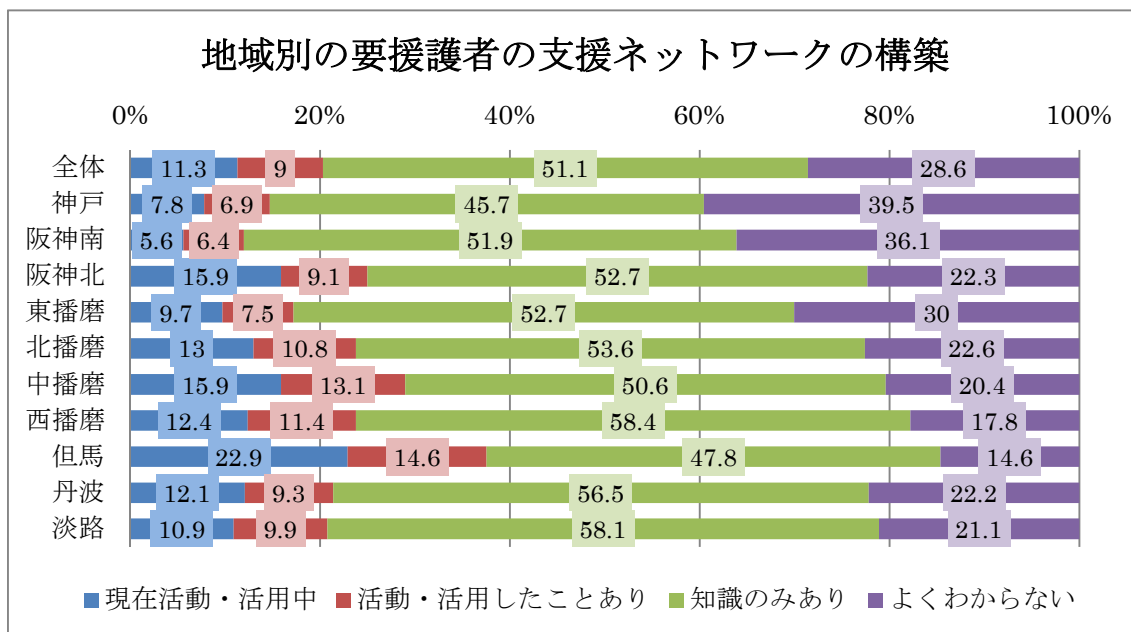




#### (7) -⑧ (要援護者支援ネットワークの構築)

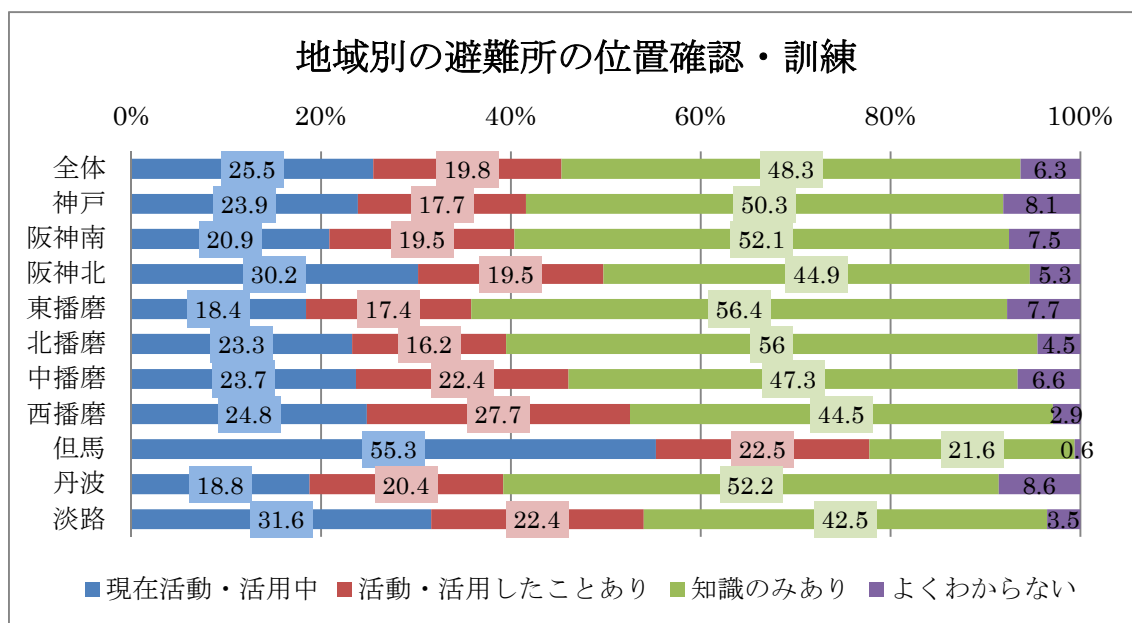
全体では 11.3% (無回答を除く) でした。要援護者支援についての地域のネットワーク構築があまり進んでいないといえます。

この回答が最も多かったのは但馬 (22.9% : 115 人)、最も少なかったのは阪神南 (5.6% : 82 人) でしたが、要援護者支援について、全体的に地域での連携体制がなされていないといえます。



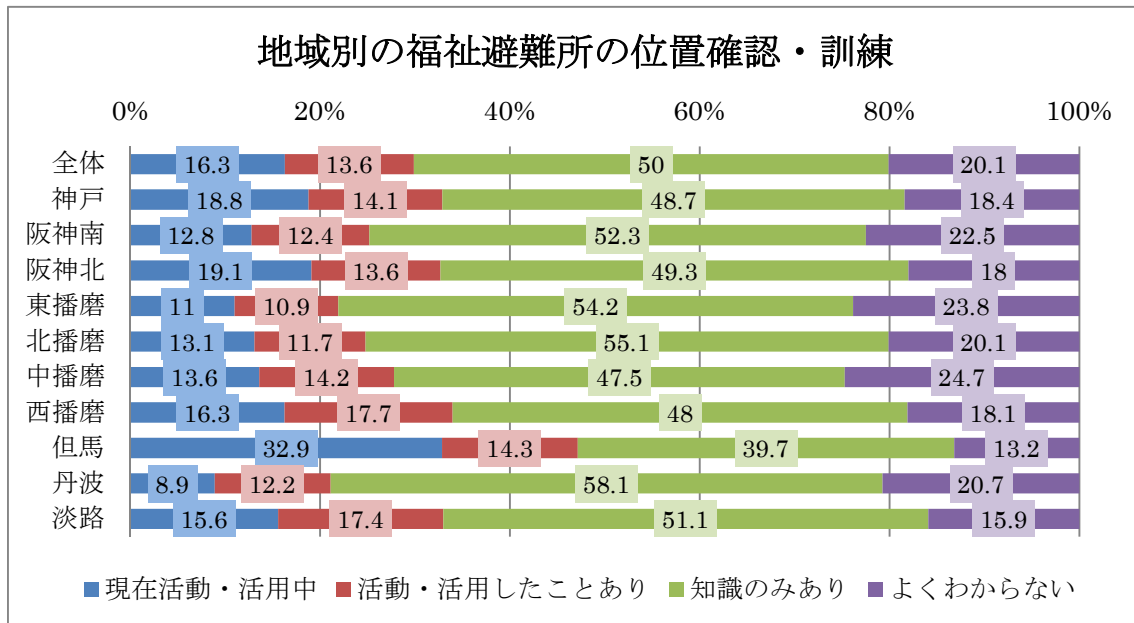
(7) - ⑨ (避難所の位置確認および訓練)

全体では25.5%（無回答を除く）でしたが、この回答が最も多かったのは但馬（55.3%：278人）で、どの地域よりも高い比率となっています。最も低かったのは東播磨（18.4%：175人）でした。避難所の位置確認や訓練は全体では2割前後の民生委員・児童委員が実践しているといえます。



(7) - ⑩ (福祉避難所の位置確認および訓練)

全体では16.3%（無回答を除く）でしたが、この回答が最も多かったのは但馬（32.9%：165人）で、他の地域と比べて高い割合になっています。最も低かったのは丹波（8.9%：25人）でした。福祉避難所の位置確認および訓練は全体的にあまり実践されていないといえます。



## 2. 問 10「地域のつきあい」の程度と問 18「災害に備えた民生委員・児童委員の活動」との関連

「地域のつきあい」の程度が、「災害に備えた民生委員・児童委員の活動」とどのように関係しているのか、すなわち、携帯カード（あんしんカード等）の活用（問 18 ①）、安否確認協力者の活用（問 18 ②）、フェニックス共済の加入促進（問 18 ③）、地域防災訓練への参加の程度（問 18 ④）、要援護者宅を住宅地図等で把握するためのマップ作り（問 18 ⑤）、要援護者宅の日頃からの訪問・見守り（問 18 ⑥）、避難支援者の確保の状況（問 18 ⑦）、要援護者支援ネットワークの構築の状況（問 18 ⑧）、地域で指定された避難所の位置確認および訓練（問 18 ⑨）、地域の福祉避難所の位置確認および訓練（問 18 ⑩）とどのような関連があるかを見てみます。

この結果は、問 18 の①～⑩いずれの活動もつきあいの程度が高い地域ほど活動・活用が行われていることがわかりました（付録資料参照）。

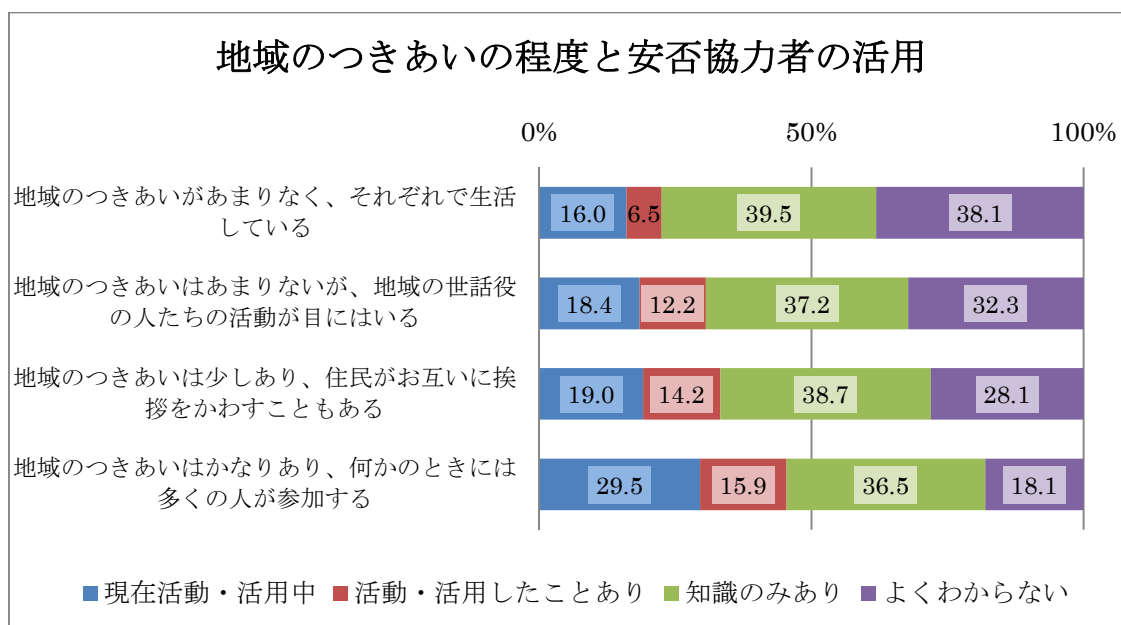
①～⑩の活動のうち、いくつかの活動（②、④、⑤、⑥、⑦、⑧、⑨）との関連をみると、「地域のつきあい」の程度が高い地域とそうでない地域との差が特に大きく出ているものには、「避難支援者の確保」の状況（⑦）と「要援護者支援ネットワークの構築」の状況（⑧）が挙げられ、3 倍くらいの開きが出ています。また、「安否確認協力者の活用」（②）や「要援護者宅を住宅地図等で把握するためのマップ作り」（⑤）や「地域の福祉避難所の位置確認および訓練」（⑨）の状況も 2 倍近くの差があることがわかりました。特に、地域での避難支援者の確保や要援護者支援ネットワークの構築に大きな差が出ていることは、「地域のつきあい」が民生委員・児童委員の活動を地域で支えることにつながっていることを示しています。また民生委員・児童委員の活動のうち「安否確認協力者の活用」や「要

援護者宅を住宅地図等で把握するためのマップ作り」や「地域の福祉避難所の位置確認および訓練」などの度合いも「地域のつきあい」の程度が高い地域で活発になっていることを示しています。しかし、「地域防災訓練への参加」の程度や「要援護者宅の日頃からの訪問・見守り」の状況など、全体的に活動の割合が高いものでは「地域のつきあい」による差がそれほど大きくないと言えます。

以下に、これらのいくつかの活動（②、④、⑤、⑥、⑦、⑧、⑨）との関連を個々に見てみます。

### （１）「地域のつきあい」の程度と「安否確認の協力者の活用」との関連

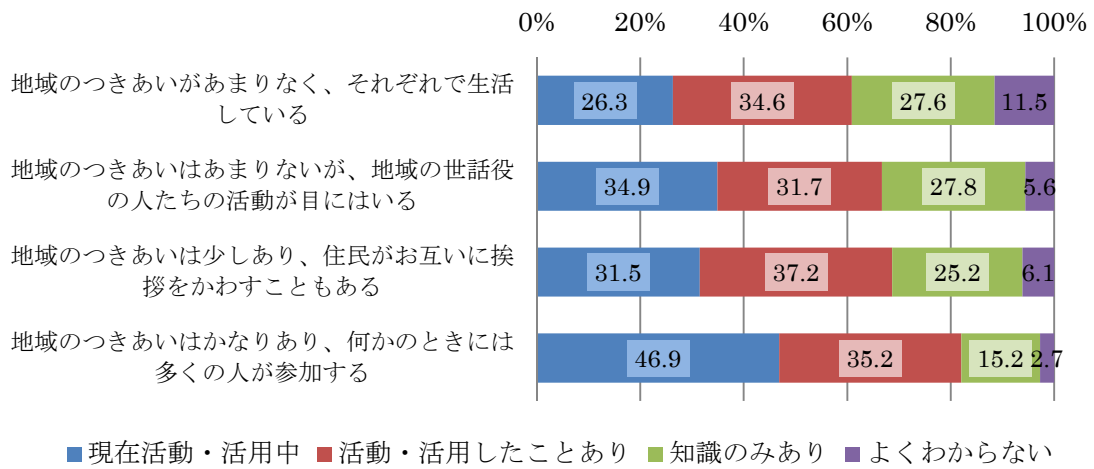
この結果をみると、「地域のつきあい」がかなりあると回答した人では「安否確認の協力者の活用をしている」または「安否確認の協力者の活用をしたことがある」という人の割合は 45.4%なのに対して、「地域のつきあいがあまりなく、それぞれで生活している」と回答した人では 22.5%になっていて、約 2 倍の差となっています。グラフからもわかるように地域のつきあいの程度が高くなるほど、民生委員・児童委員が安否確認の協力者を活用できていると言えます。



### （２）「地域のつきあい」の程度と「防災訓練活動への参加状況」との関連

この結果をみると、「地域のつきあい」がかなりあると回答した人が「防災訓練の活動をしている」、「防災訓練の活動をしたことがある」という割合は 82.1%なのに対して、「地域のつきあいがあまりなく、それぞれで生活している」と回答した人では 60.9%でした。この項目は全体的に活動状況の割合が高いため、差は大きくありませんが、つきあいがある地域のほうが民生委員・児童委員の防災訓練への参加状況も良いことがわかります。

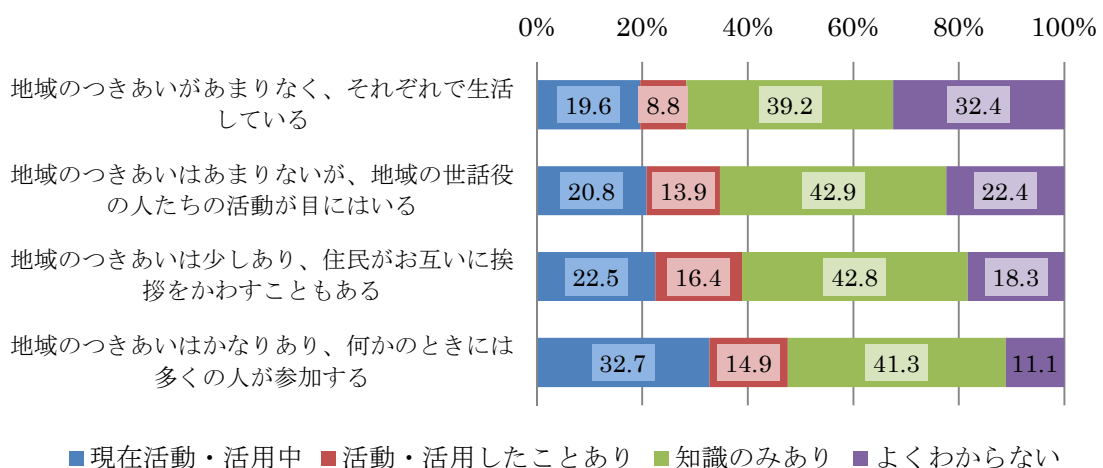
### 地域のつきあいの程度と防災訓練への参加



### (3) 「地域のつきあい」の程度と「要援護者宅を把握するためのマップ作り」の関連

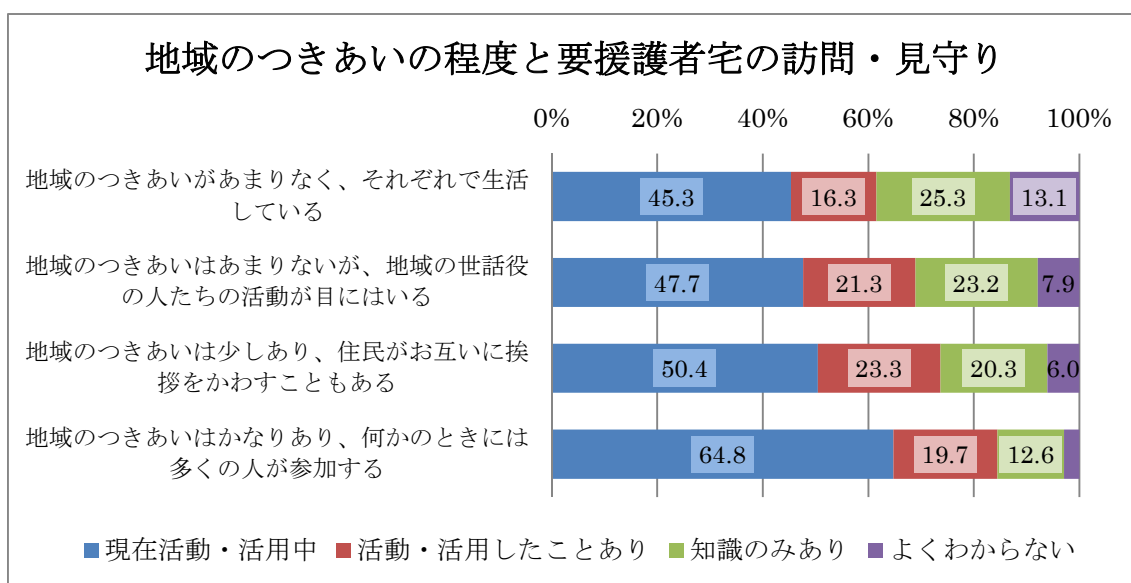
これを見ると、「地域のつきあい」がかなりあると回答した人の47.6%が「マップ作りをしている」または「マップ作りをしたことがある」と回答しているのに対して、「地域のつきあいがあまりなく、それぞれで生活している」と回答した人では28.4%となっており、約1.7倍の差があります。地域のつきあいがあるほうが民生委員・児童委員のマップの活用も進んでいることがわかります。

### 地域のつきあいの程度と災害福祉マップ作り



#### (4) 「地域のつきあい」の程度と「要援護者宅の日頃からの訪問・見守り」の状況

「地域のつきあい」がかなりあると回答した人の 84.5%が「活動をしている」または「活動をしたことがある」状況ですが、「地域のつきあいはあまりなく、それぞれで生活している」と回答した人では、その数値が 61.6%となっています。この項目も上記の「防災訓練への参加」状況と同様に全体的に活動状況の割合が高いため、差は大きくありませんが、地域のつきあいがあるほうが、民生委員・児童委員の要援護者宅への訪問・見守りがされやすいといえます。

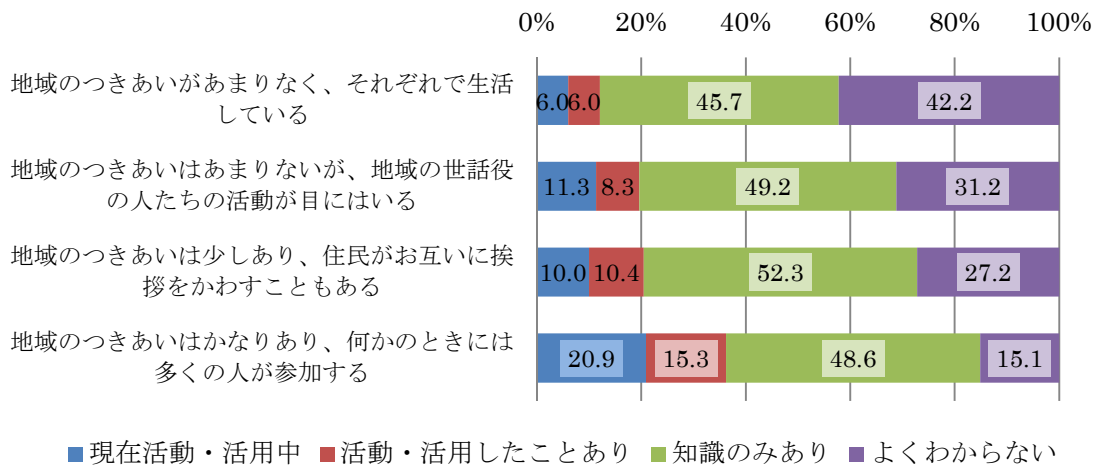


#### (5) 「地域のつきあい」の程度と「避難支援者の確保の状況」との関係

近隣住民の中から避難支援者を出してもらうことや地域で要援護者支援ネットワークを築くことはなかなか容易ではないことが推察され、また、自治体によっては民生委員・児童委員を避難支援者としていないというところもあるため、「知識では知っている」や「よくわからない」という回答がいずれの地域でも上記の 4 つの活動と比べて比率が高くなっています。上記のような要因も関連していますが、この 2 つの活動状況には地域のつきあいが重要であることがわかります。

まず、「地域のつきあい」の程度と「避難支援者の確保の状況」との関連を数値でみると、「地域のつきあい」がかなりあると回答した人では「避難支援者の確保をしている」または、「避難支援者の確保をしたことがある」という回答は 36.2%なのに対して、「地域のつきあいはあまりなく、それぞれで生活している」と回答した人では 12.0%にとどまっています。この差は 3 倍と大きくなっています。つきあいがある地域では、民生委員・児童委員が避難支援者の確保をしやすことがわかります。

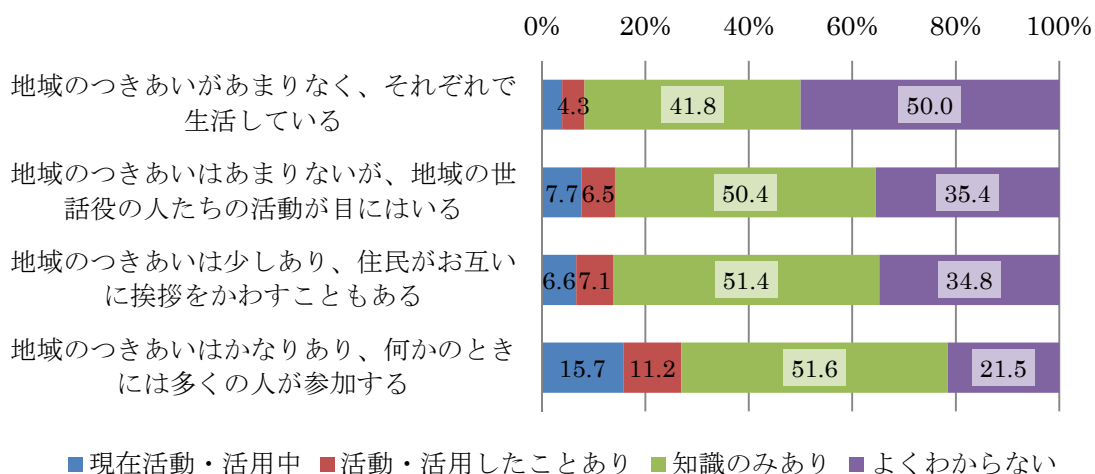
### 地域のつきあいの程度と要援護者避難支援者の確保



### (6) 「地域のつきあい」の程度と「要援護者支援ネットワークの構築」の状況との関連

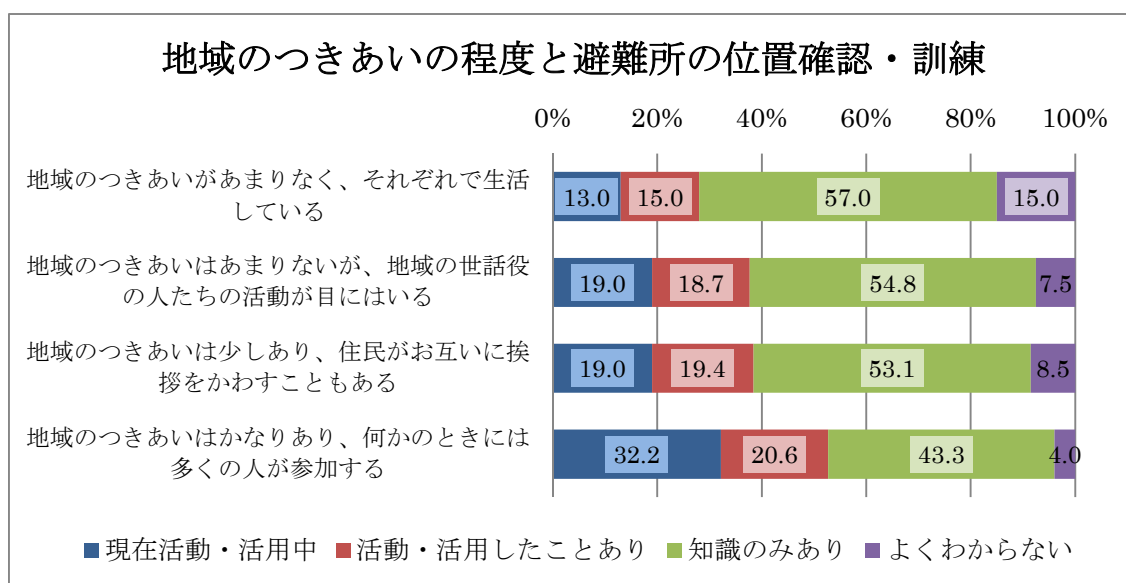
この結果を数値でみると、「地域のつきあい」がかなりあると回答した人の「要援護者支援ネットワークを活用している」または、「要援護者支援ネットワークを活用したことがある」という回答が 26.9%なのに対して、「地域のつきあいはあまりなく、それぞれで生活している」と回答した人では 8.2%という割合です。上記と同様に、この差は 3 倍と大きくなっています。上記と同様につきあいがある地域では、要援護者支援ネットワークの構築がされやすく、そのネットワークを民生委員・児童委員が利用しやすいことがわかります。

### 地域のつきあいの程度と要援護者支援ネットワークの構築



### (7) 「地域のつきあい」の程度と「地域で指定された避難所の位置確認および訓練」の状況との関連

「地域のつきあい」がかなりあると回答した人の「避難所の位置確認および訓練をしている」、または「避難所の位置確認および訓練をしたことがある」という回答は 52.8%ですが、「地域のつきあいはあまりなく、それぞれで生活している」と回答した人では 28.0%でした。この差は 2 倍近くになっています。つきあいがある地域のほうが、民生委員・児童委員の避難所の位置確認および訓練もされやすいことがわかります。



### 3. 「民生委員・児童委員として活動する時の意識」(問 9) と「災害に備えた普段の活動」(問 18) がどのように関連しているのか

災害に備えた普段からの活動は、民生委員・児童委員として活動する時の意識によって差がでていること、中でも「厚生労働大臣から委嘱を受けた非常勤の特別職の地方公務員」として活動している人が最も活動の割合が高いことがわかりました。また「自分自身の使命感や役割」で活動している人も、前者の割合より若干低いものの、同様に活動の割合が高いことがわかりました。さらに「地域活動の役職の一つ」という気持ちで活動している人も、それに次いで活動の割合が高くなっていることがわかりました。その一方で、「市や町から頼まれた」という意識の人や「特別な役割意識はない」という人の活動の割合が低くなっていることもわかりました。役割意識がはっきりしているほど、また使命感の強い人ほど災害に備えた普段からの活動の割合が高いことがわかりました。

以下では、問 18 のうち、「携帯カード (あんしんカード等) の活用」(①)、「地域防災訓練への参加」(④)、「要援護者宅を住宅地図等で把握するためのマップ作り」(⑤)、「要援

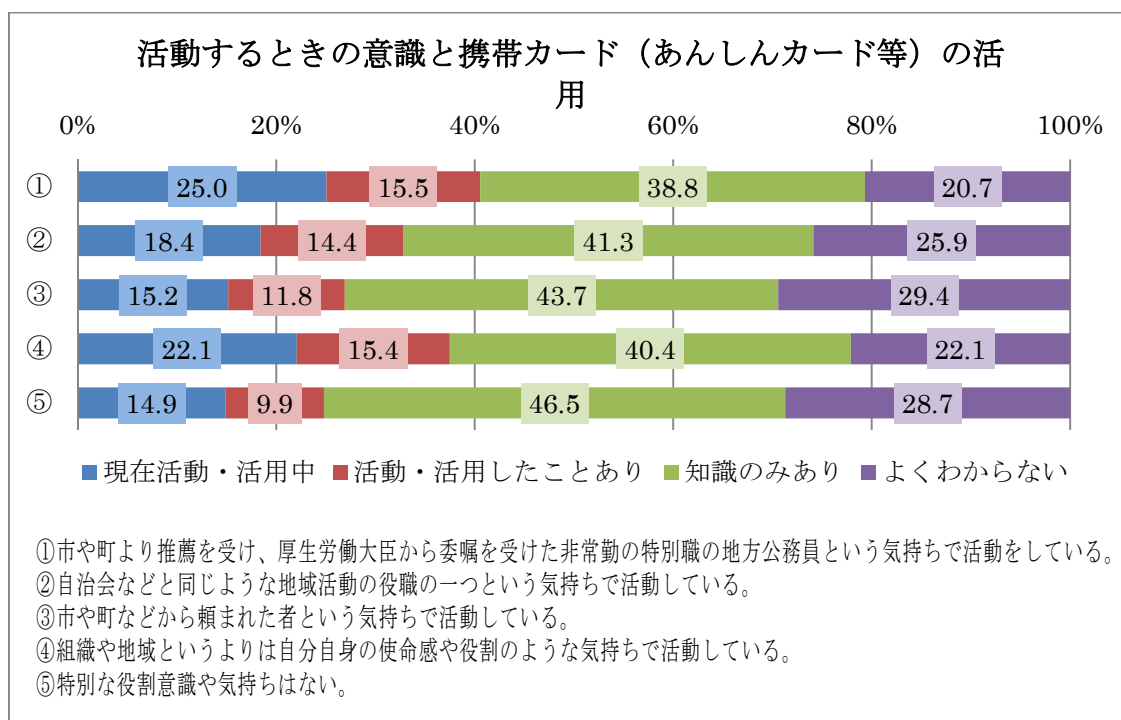


護者宅の日頃からの訪問・見守り」(⑥)、「近隣住民等から要援護者支援にあたる避難支援者の確保」(⑦)、「地域における要援護者の支援ネットワークの構築」(⑧)、「地域で指定された避難所の位置確認および訓練」(⑨)の7つが問9の「民生委員・児童委員として活動するときの意識」とどのように関連しているか、すなわち「市や町より推薦を受け、厚生労働大臣から委嘱を受けた非常勤の特別職の地方公務員という気持ちで活動をしている」、「自治会などと同じような地域活動の役職の一つという気持ちで活動している」、「市や町などから頼まれた者という気持ちで活動している」、「組織や地域というよりは自分自身の使命感や役割のような気持ちで活動している」、「特別な役割意識や気持ちはない」のどれに回答しているかによる「災害に備えた普段の活動」の違いを次の3-(1)～(5)で見てください。

**(1)「民生委員・児童委員として活動するときの意識」の違い(問9)が「携帯カード(あんしんカード等)の活用」の状況(問18の①)とどう関連するか**

「携帯カード(あんしんカード等)の活用」状況を、「現在活用している」および「活用したことがある」を合わせた比率を比べてみます(無回答を除く)。

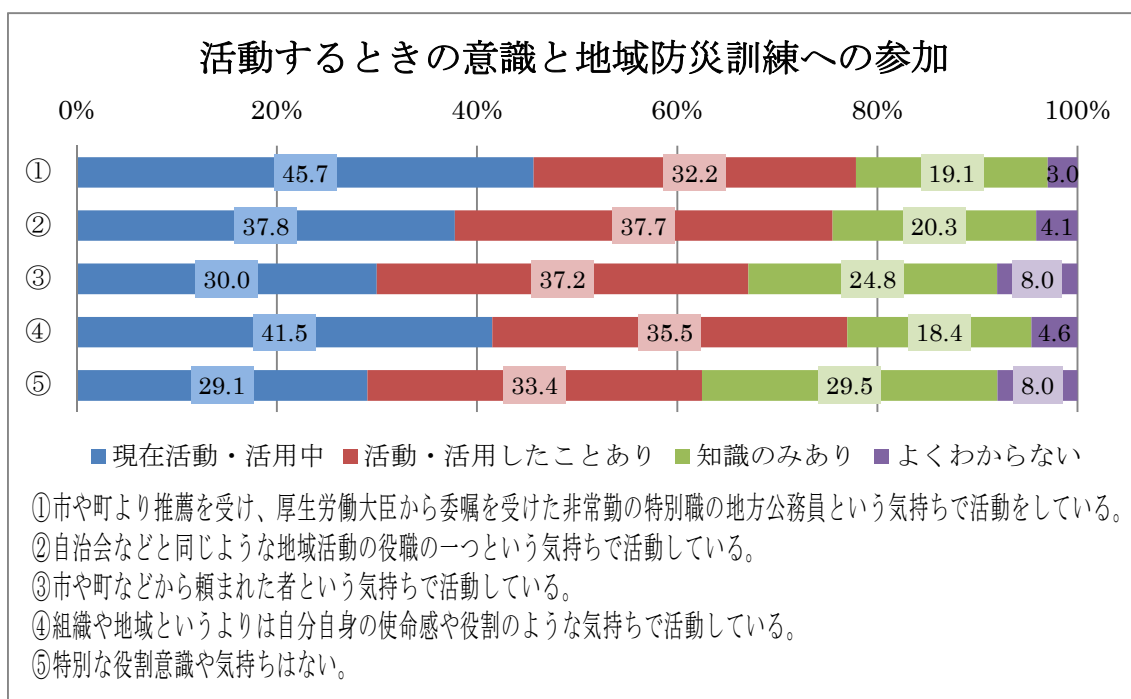
この結果は、活動比率が全体的に高くありませんが、「厚生労働大臣から委嘱を受けた非常勤の特別職の地方公務員」として活動している人(40.5%)と、「自分自身の使命感や役割」で活動している人(37.5%)に「活動している」または「活動したことがある」という割合が高いことがわかりました。一方、「市や町から頼まれた」や「特別な役割意識はない」という人の同割合は低い(それぞれ27.0%、24.8%)こともわかりました。



**(2) 「民生委員・児童委員として活動する時の意識」の違い（問 9）が「地域防災訓練への参加」（問 18 の④）とどう関連するか**

これを上記と同様に「地域防災訓練への参加」状況を「現在活動している」および「活動したことがある」を合わせた比率で比べてみます（無回答を除く）。

この結果は、全体的に活動の割合が高いですが、特に「厚生労働大臣から委嘱を受けた非常勤の特別職の地方公務員」として活動している人（77.9%）、「自分自身の使命感や役割」で活動している人（77.0%）、「地域活動の役職の一つ」として活動している人（75.5%）がほぼ同程度に「活動している」または「活動したことがある」という割合が高いことがわかりました。しかし、「市や町から頼まれた」や「特別な役割意識はない」という人の活動の割合も 6 割以上となっています。

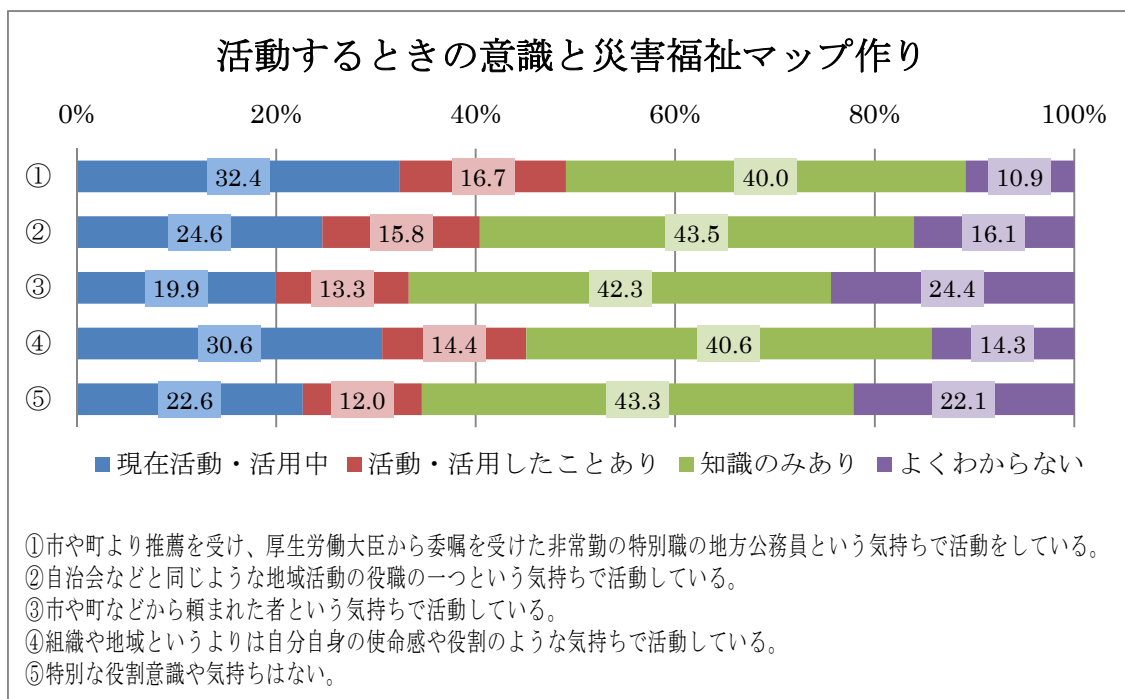


**(3) 「民生委員・児童委員として活動する時の意識」の違い（問 9）が「要援護者宅を住宅地図等で把握するためのマップ作り」（問 18 の⑤）とどう関連するか**

「要援護者宅を住宅地図等で把握するためのマップ作り」の状況を「現在活動している」および「活動したことがある」を合わせた比率で比べてみます（無回答を除く）。

この活動は、「携帯カード（あんしんカード等）の活用」状況に比べると高くなっていますが、全体的に比率の高い活動とは言えません。活動の比率が多い順に「厚生労働大臣から委嘱を受けた非常勤の特別職の地方公務員」として活動している人（49.1%）、「自分自身の使命感や役割」で活動している人（45.0%）、「地域活動の役職の一つ」という気持ちで活動している人（40.4%）という結果となりました。一方、「市や町から頼まれた」や「特別

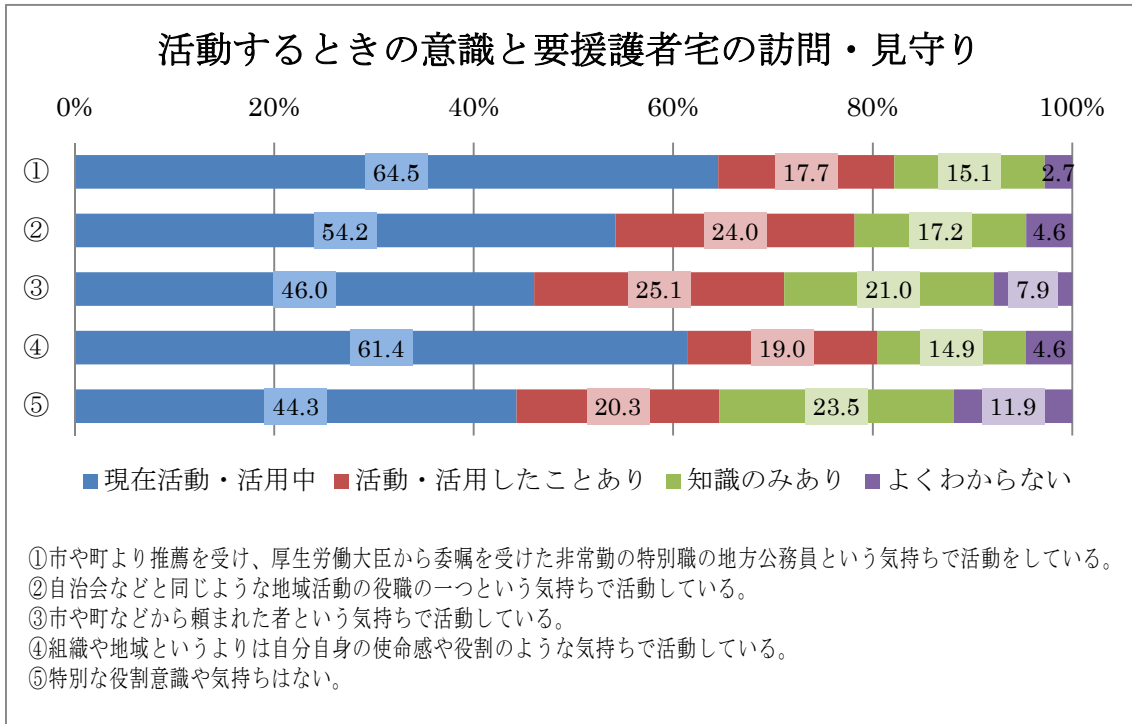
な役割意識はない」という人の割合は低い（それぞれ 33.2%、34.6%）ことがわかりました。



#### （４）「民生委員・児童委員として活動する時の意識」の違い（問 9）が「要援護者宅の日頃からの訪問・見守り」（問 18 の⑥）とどう関連するか

「要援護者宅の日頃からの訪問・見守り」状況を「現在活動している」および「活動したことがある」を合わせた比率で比べてみます（無回答を除く）。

この結果は「地域防災訓練への参加」と同様に全体的に活動の割合が高くどれも 6 割以上となっていますので、差がそれほど大きくありませんが、「厚生労働大臣から委嘱を受けた非常勤の特別職の地方公務員」として活動している人（82.2%）、「自分自身の使命感や役割」で活動している人（80.4%）、「地域活動の役職の一つ」という気持ちで活動している人（78.2%）の比率が高い結果となりました。

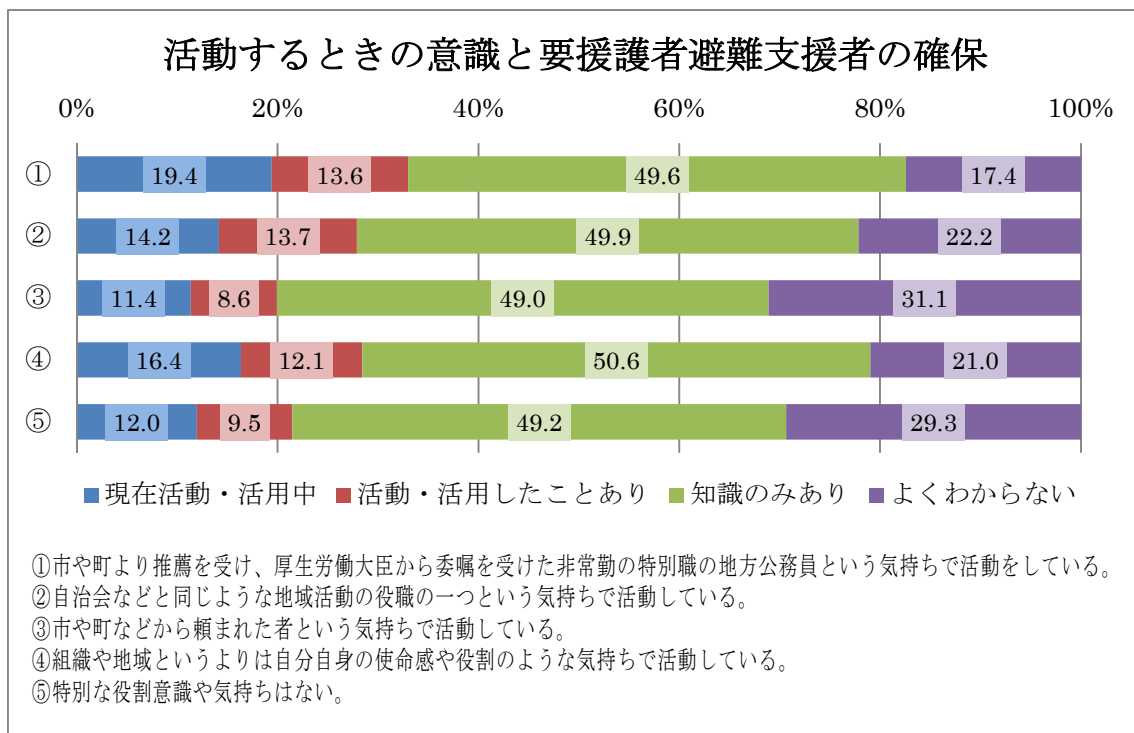


**(5) 「民生委員・児童委員として活動する時の意識」の違い(問9)が「近隣住民等から要援護者支援にあたる避難支援者の確保」(問18の⑦)とどう関連するか**

「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」の状況を「現在活用している」および「活用したことがある」を合わせた比率で比べてみます(無回答を除く)。

「要援護者支援者の確保」の状況は、全体的な活動の割合が高くないものですが、「厚生労働大臣から委嘱を受けた非常勤の特別職の地方公務員」として活動している人が最も割合が高く(33.0%)、次いで「自分自身の使命感や役割」で活動している人(28.5%)、「地域活動の役職の一つ」という気持ちで活動している人(27.9%)という結果となりました。

「市や町から頼まれた」や「特別な役割意識はない」という人の同割合は、ほぼ同程度に低い結果となりました(それぞれ20.0%、21.5%)。



#### 4. 問 12 の「災害時の活動についての意識」と問 18 の「災害に備えた普段の活動」がどのように関連しているのか

「災害に備えた普段の活動」は、「災害時の活動についての意識」によって大きな違いが見られました。すなわち、「災害時にも積極的に活動をすべきである」と考えている人の活動の状況が最も良く、次いで「災害時にも活動を求められることは、やむをえない」と考えている人が続き、「災害時にも活動を求められることは、できればやめてほしい」と考えている人と「災害時にも活動を求められることは、やめてほしい」と考えている人の活動状況はほぼ同じ程度に低くなっていることがわかりました。

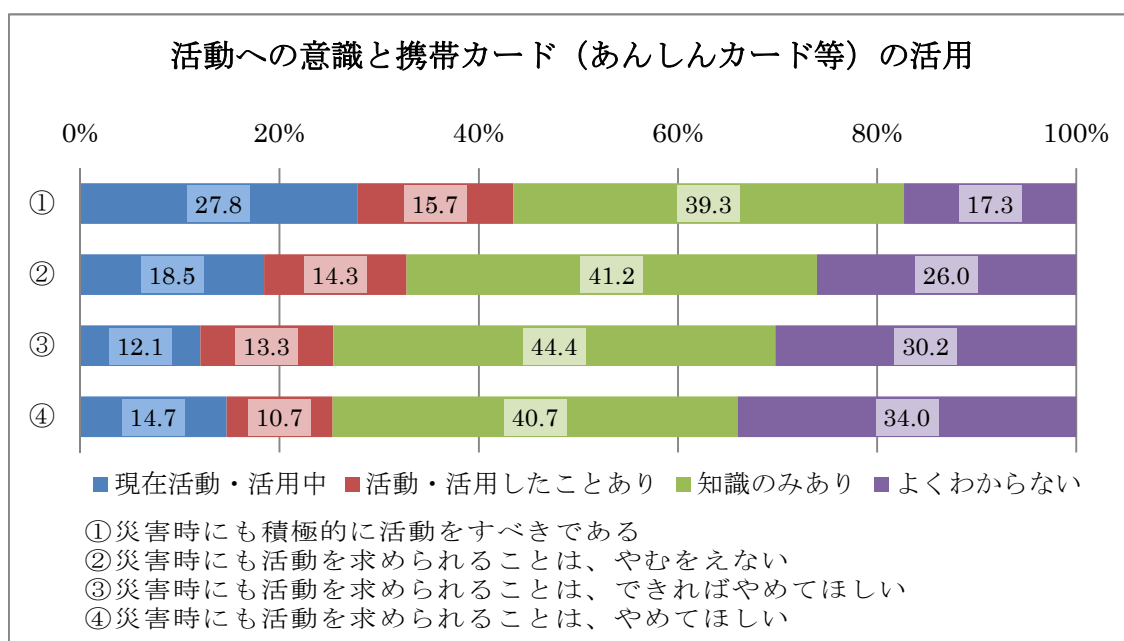
特徴的なのは、全体的に活動比率が高い「地域防災訓練への参加」(④)や「要援護者宅の日頃からの訪問・見守り」(⑥)では大きな差がないものの、「災害時にも積極的に活動をすべきである」と考えている人の活動比率と、そのほかとの比率の差、すなわち「災害時にも活動を求められることは、やむをえない」、「災害時にも活動を求められることは、できればやめてほしい」、「災害時にも活動を求められることは、やめてほしい」と考える人との比率の差が大きくなっていることです。特に「近隣住民等から要援護者支援にあたる避難支援者の確保」(⑦)と「地域における要援護者の支援ネットワークの構築」(⑧)の2つの項目で、「災害時にも積極的に活動をすべきである」と考えている人と、それ以外の人との活動比率の差が大きくなっています。「災害時にも積極的に活動をすべきである」と考えている人は、地域の中で民生委員・児童委員以外の住民への働きかけをより積極的に行っていることが推測できます。

以下では、問 18 のうち「携帯カード（あんしんカード等）の活用」(①)、「地域防災訓練への参加」(④)、「要援護者宅を住宅地図等で把握するためのマップ作り」(⑤)、「要援護者宅の日頃からの訪問・見守り」(⑥)、「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」(⑦)、「地域における要援護者の支援ネットワークの構築」(⑧)、「地域で指定された避難所の位置確認および訓練」(⑨) の 7 つについて、問 12 の 1. 「災害時にも積極的に活動をすべきである」、2. 「災害時にも活動を求められることは、やむをえない」、3. 「災害時にも活動を求められることは、できればやめてほしい」、4. 「災害時にも活動を求められることは、やめてほしい」の 4 つの選択肢の回答結果とどのように関連しているかを見てみましょう。

### (1) 「災害時の活動への意識」(問 12) の回答が「携帯カード（あんしんカード等）の活用」の状況(問 18 の①) とどう関連するか

「携帯カード（あんしんカード等）の活用」状況を「現在活用している」および「活用したことがある」を合わせた比率で比べてみます（無回答を除く）。

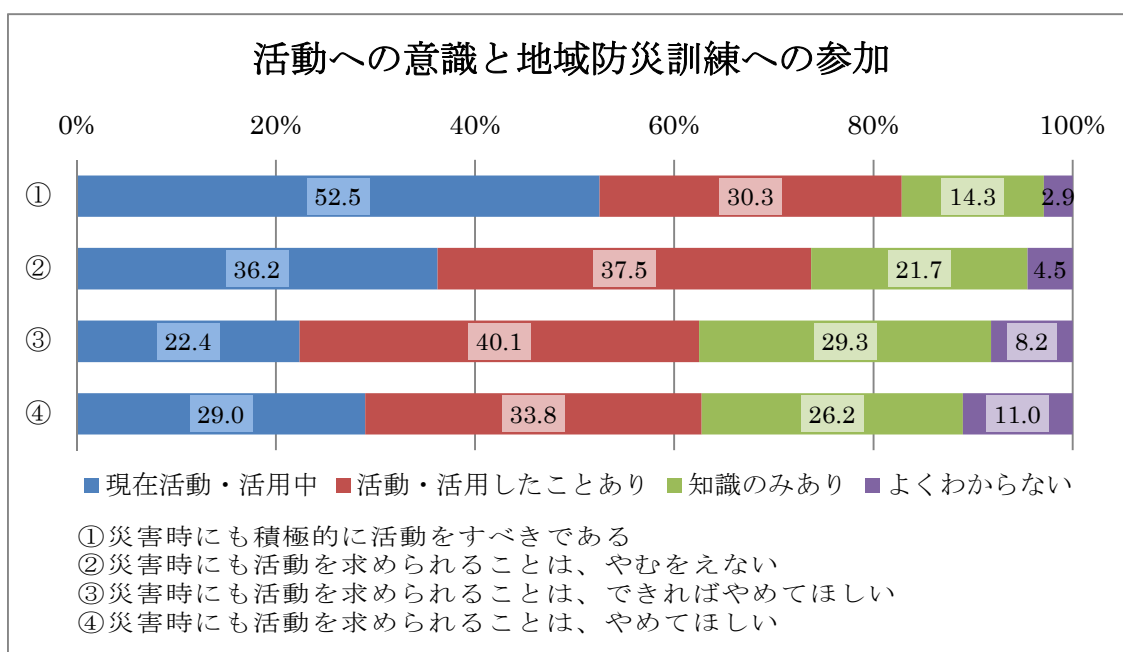
この結果は「災害時の活動への意識」のうち、1. 「災害時にも積極的に活動をすべきである」の回答を選択した人の活用割合が最も高く（43.5%）、次いで2. 「災害時にも活動を求められることは、やむをえない」を回答した人の活用割合（32.8%）の順となりましたが前者との差は大きくなっています。一方、3. 「災害時にも活動を求められることは、できればやめてほしい」、4. 「災害時にも活動を求められることは、やめてほしい」と回答した人の活用割合は同比率で、低い結果となりました（25.4%）。



**(2) 「災害時の活動への意識」(問 12) の回答が「地域防災訓練への参加」(問 18 の④) とどう関連するか**

上記と同様に「地域防災訓練への参加」の状況を「現在活動している」および「活動したことがある」を合わせた比率で比べてみます(無回答を除く)。

この活動は、全体的に 6 割以上と高い比率となっていますので、差はあまり大きくありません。上記と同様に「災害時の活動への意識」のうち、1. 「災害時にも積極的に活動をすべきである」の回答を選択した人の活用割合が最も高く(82.8%)、次いで2. 「災害時にも活動を求められることは、やむをえない」を回答した人の活用割合(73.7%)の順となりましたが、3. 「災害時にも活動を求められることは、できればやめてほしい」、4. 「災害時にも活動を求められることは、やめてほしい」と回答した人の活動割合はそれぞれ 62.5%、62.8%でした。

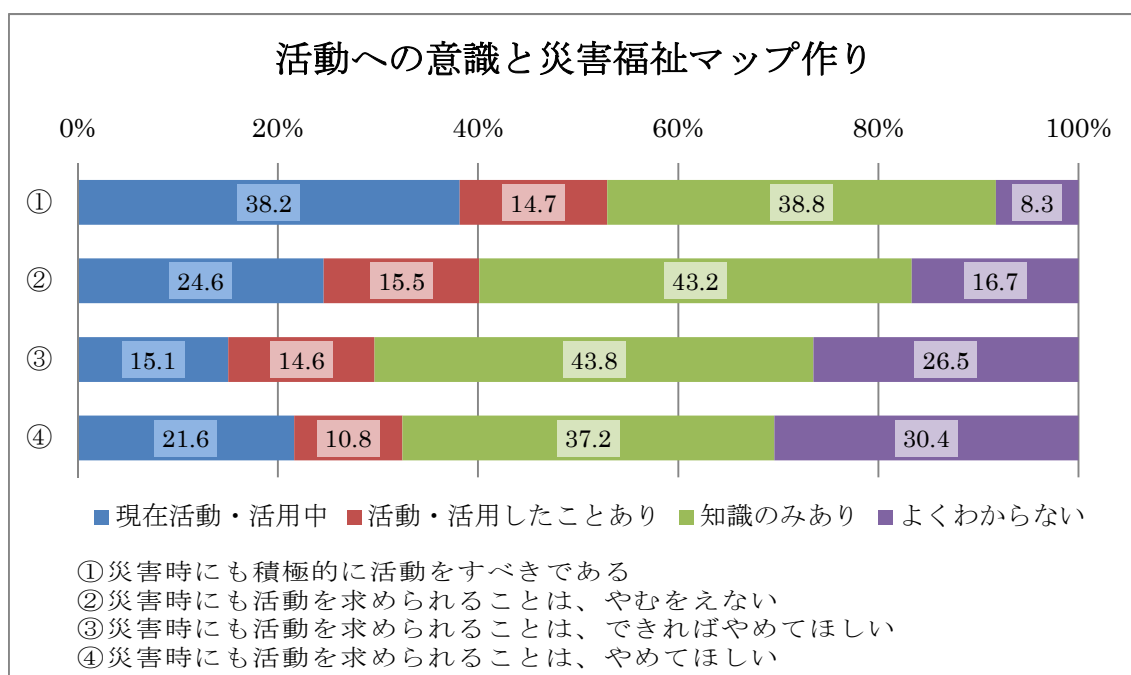


**(3) 「災害時の活動への意識」(問 12) の回答が「要援護者宅を住宅地図等で把握するためのマップ作り」(問 18 の⑤) とどう関連するか**

「要援護者宅を住宅地図等で把握するためのマップ作り」の状況を「現在活用している」および「活用したことがある」を合わせた比率で比べてみます(無回答を除く)。

この結果は「災害時の活動への意識」のうち、1. 「災害時にも積極的に活動をすべきである」の回答を選択した人の活用割合が最も高く 52.9%でした。次いで2. 「災害時にも活動を求められることは、やむをえない」を回答した人の活動割合は 40.1%でしたが前者との差が開いています。一方、3. 「災害時にも活動を求められることは、できればやめてほしい」、4. 「災害時にも活動を求められることは、やめてほしい」と回答した人の活動割

合は同程度で低い結果となりました（それぞれ 29.7%、32.4%）。

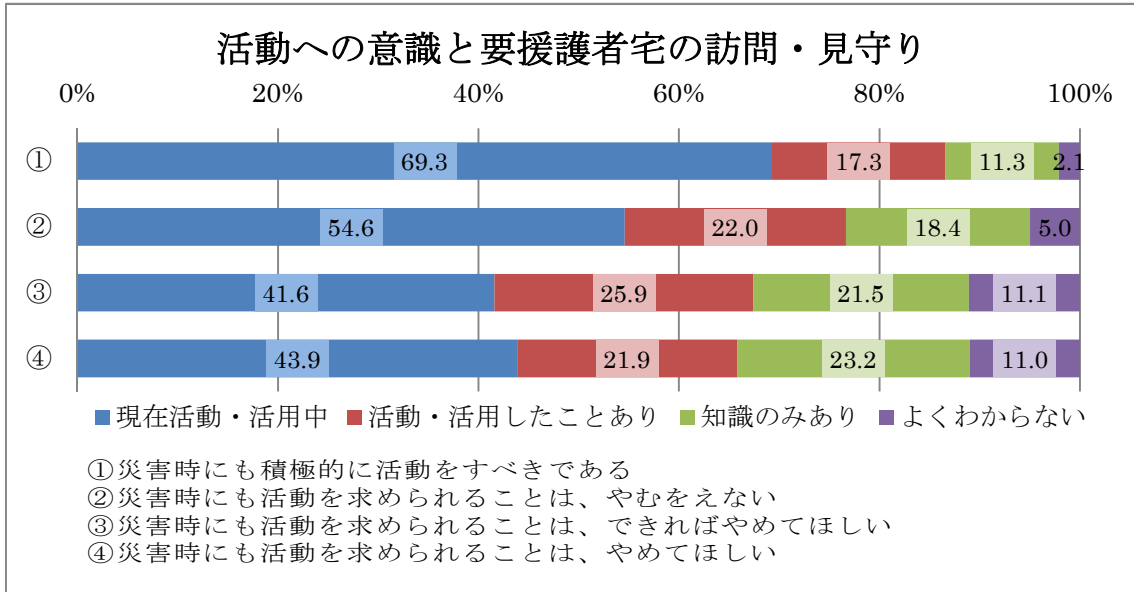


#### （４）「災害時の活動への意識」（問 12）の回答が「要援護者宅の日頃からの訪問・見守り」（問 18 の⑥）とどう関連するか

「要援護者宅の日頃からの訪問・見守り」の状況を「現在活動している」および「活動したことがある」を合わせた比率で比べてみます（無回答を除く）。

この結果については、地域防災訓練への参加と同様に全体的に活動が 6 割以上と高い比率となっていますので、あまり差はみられません。「災害時の活動への意識」のうち、1. 「災害時にも積極的に活動をすべきである」の回答を選択した人の活用割合が最も高く（86.6%）、次いで 2. 「災害時にも活動を求められることは、やむをえない」を回答した人の活用割合（76.6%）の順となりました。3. 「災害時にも活動を求められることは、できればやめてほしい」と 4. 「災害時にも活動を求められることは、やめてほしい」と回答した人の活用割合は、それぞれ 67.5%、65.8%でした。

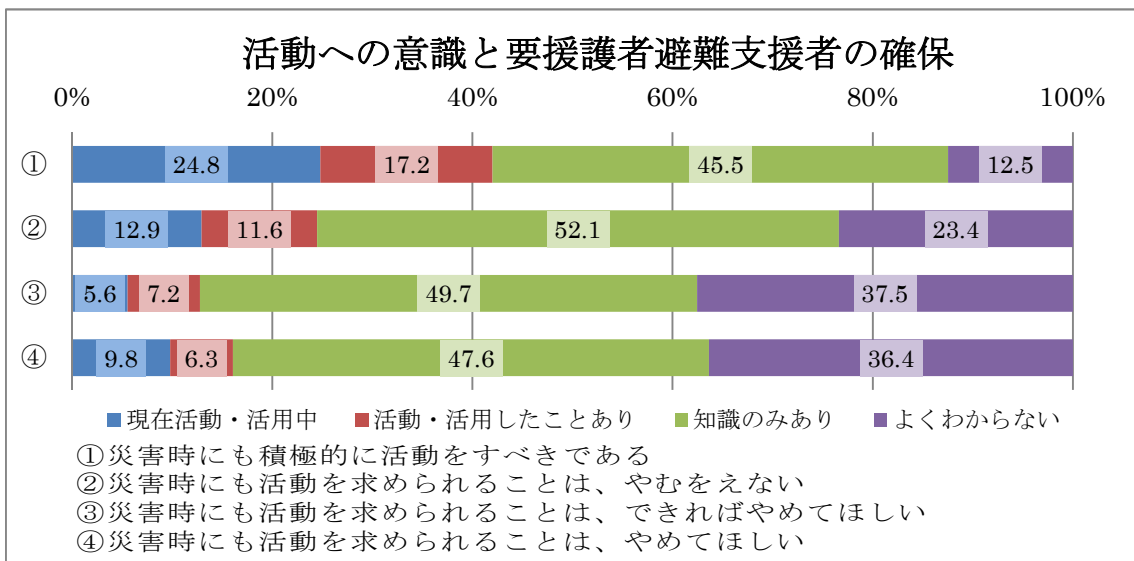




#### (5) 「災害時の活動への意識」(問 12) の回答が「近隣住民等から要援護者支援にあたる避難支援者の確保」(問 18 の⑦) とどう関連するか

「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」の状況を「現在活用している」および「活用したことがある」を合わせた比率で比べてみます(無回答を除く)。

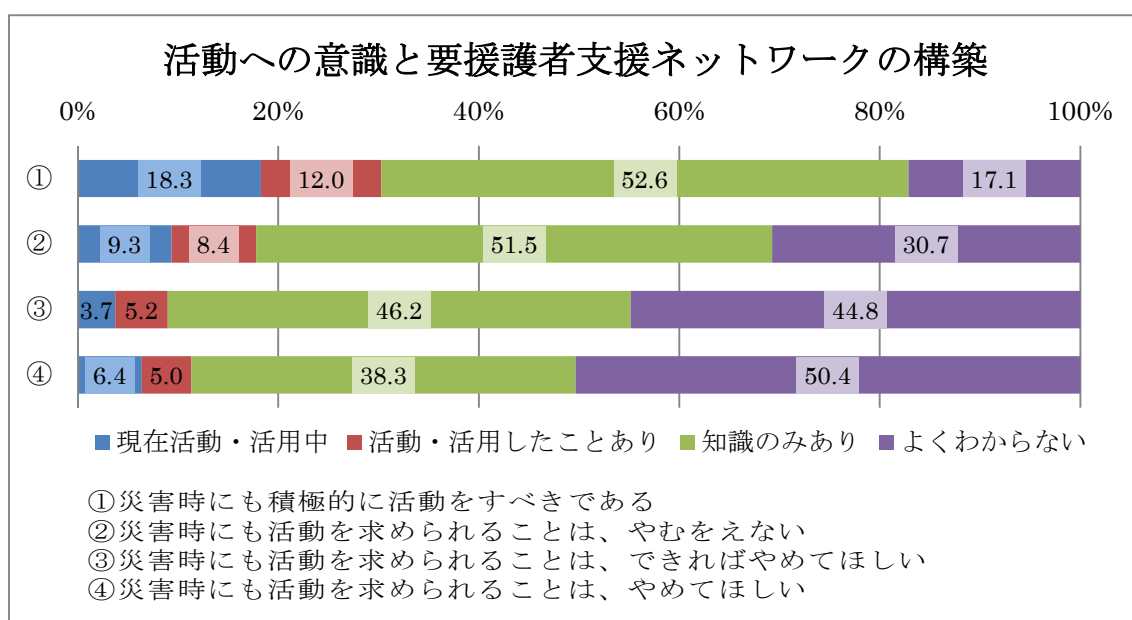
この結果は、1. 「災害時にも積極的に活動をすべきである」の回答を選択した人の活用割合が最も高く(42.0%)、次いで2. 「災害時にも活動を求められることは、やむをえない」を回答した人の活用割合(24.5%)の順となりましたが、1 番目との差が大きく出ています。また、3. 「災害時にも活動を求められることは、できればやめてほしい」、4. 「災害時にも活動を求められることは、やめてほしい」と回答した人の活用割合はさらに低い結果となりました(それぞれ 12.8%、16.1%)。



## (6) 「災害時の活動への意識」(問 12) の回答が「地域における要援護者の支援ネットワークの構築」(問 18 の⑧) とどう関連するか

「地域における要援護者の支援ネットワークの構築」の状況を「現在活動している」および「活動したことがある」を合わせた比率で比べてみます（無回答を除く）。

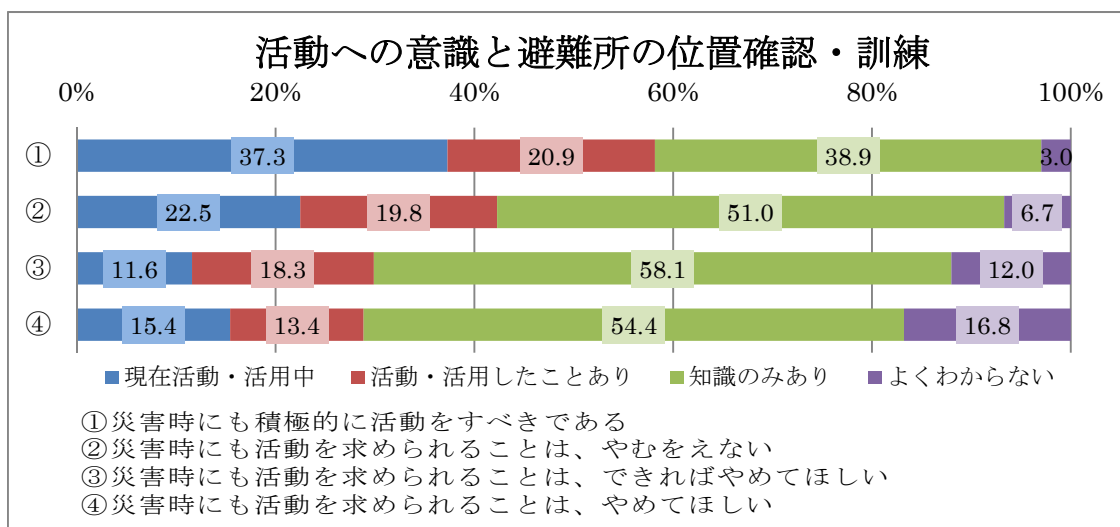
この結果についても、上記の「近隣住民等から要援護者支援にあたる避難支援者の確保」の状況と同様の傾向となりました。すなわち、1. 「災害時にも積極的に活動をすべきである」の回答を選択した人の活用割合が最も高く（30.3%）なっていますが、次ぐ2. 「災害時にも活動を求められることは、やむをえない」を回答した人の活動割合が 17.7%と差が大きくなりました。また、3. 「災害時にも活動を求められることは、できればやめてほしい」、4. 「災害時にも活動を求められることは、やめてほしい」と回答した人の活用割合は上記と同様にさらに低い結果となりました（それぞれ 8.9%、11.4%）。



## (7) 「災害時の活動への意識」(問 12) の回答が「地域で指定された避難所の位置確認および訓練」(問 18 の⑨) とどう関連するか

「地域で指定された避難所の位置確認および訓練」の状況を「現在活動している」および「活動したことがある」を合わせた比率で比べてみます（無回答を除く）。

この結果は、1. 「災害時にも積極的に活動をすべきである」の回答を選択した人の活用割合が最も高く（58.2%）、次いで2. 「災害時にも活動を求められることは、やむをえない」を回答した人の活用割合（42.3%）の順となりました。こちらも1番目と2番目の差が出ています。また、3. 「災害時にも活動を求められることは、できればやめてほしい」、4. 「災害時にも活動を求められることは、やめてほしい」と回答した人の活動割合は上記と同様に低い結果となりました（それぞれ 29.9%、28.8%）。

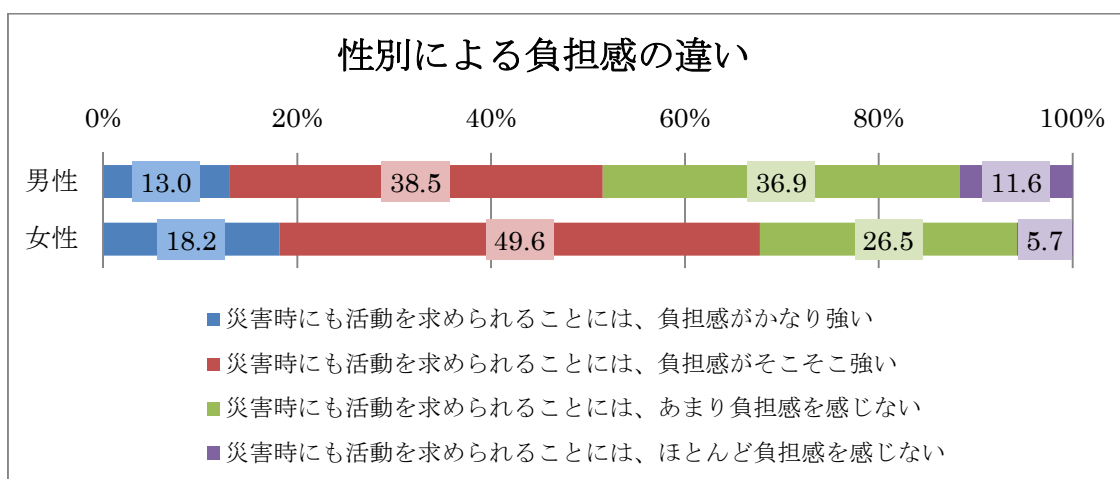


5. 問 13 の「災害時にも活動を求められること」に対する「負担感」について、「性別」や「地域のつきあいの程度」、その他、様々な要因によってどのような差があるのかを見ていきます。

ここでは負担感がかなり強い、負担感がそこそこ強い、の回答を合わせて「負担感が大きい」グループとします。また、あまり負担感を感じない、ほとんど負担感を感じない、の回答を合わせて「負担感が小さい」グループとします。

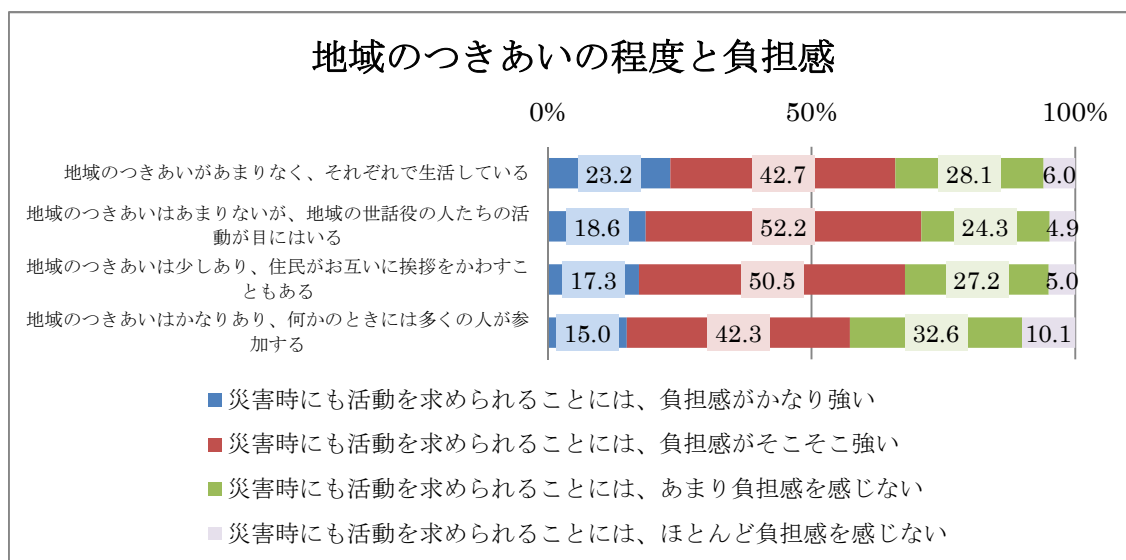
#### (1) 「災害時にも活動を求められることに対する負担感」(問 13) が「性別」(問 1) とどう関連するか

「性別」でみると、「災害時にも活動を求められることには、負担感が強い」という回答は男性 51.5%、女性 67.8%となり、女性委員の負担感が大きいという結果となりました。災害時に求められる活動については、要援護者の安否確認や率先避難、避難所での支援活動などがありますが、女性委員の方が負担感は大きくなっています。



**(2) 「災害時にも活動を求められることに対する負担感」(問 13) が「地域のつきあいの程度」(問 10) とどう関連するか**

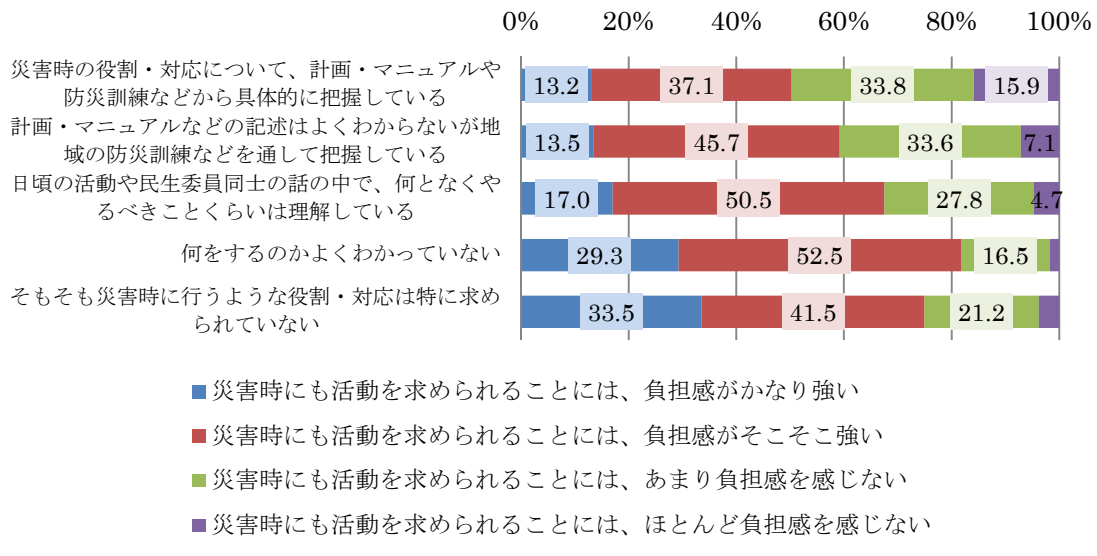
「地域のつきあいがかなりあり、何かのときには多くの人に参加する」と回答した人のうち、「災害時にも活動を求められることには負担感が強い」と感じている人(「負担感がかなり強い」、「負担感がそこそこ強い」の合計)が 57.3%であるのに対して、それ以外の項目を選択した人すなわち「地域のつきあいは少しあり、住民がお互いに挨拶をかわすこともある」、「地域のつきあいはあまりないが、地域の世話役の人たちの活動が目に入る」、「地域のつきあいがあまりなく、それぞれで生活している」という回答の人では、負担感が大きいと感じている割合(同上)が 65.9~70.8%と高くなっています。ここからは、つきあいが良好な地域では災害時の民生委員・児童委員の負担感が小さくなっていることがわかります。



**(3) 「災害時にも活動を求められることに対する負担感」(問 13) が「災害時にどのような役割・対応が求められているかの把握の程度」(問 11) とどう関連するか**

「災害時の役割・対応について、計画・マニュアルや防災訓練などから具体的に把握している」と回答した人の中で負担感が大きい(「かなり強い」、「そこそこ強い」の合計)という割合は 50.3%なのに対して、「災害時に何をするのかよくわかっていない」と回答した人では 81.8%に上っています。災害時の役割や対応について把握している民生委員・児童委員ほど負担感が小さくなると言えます。

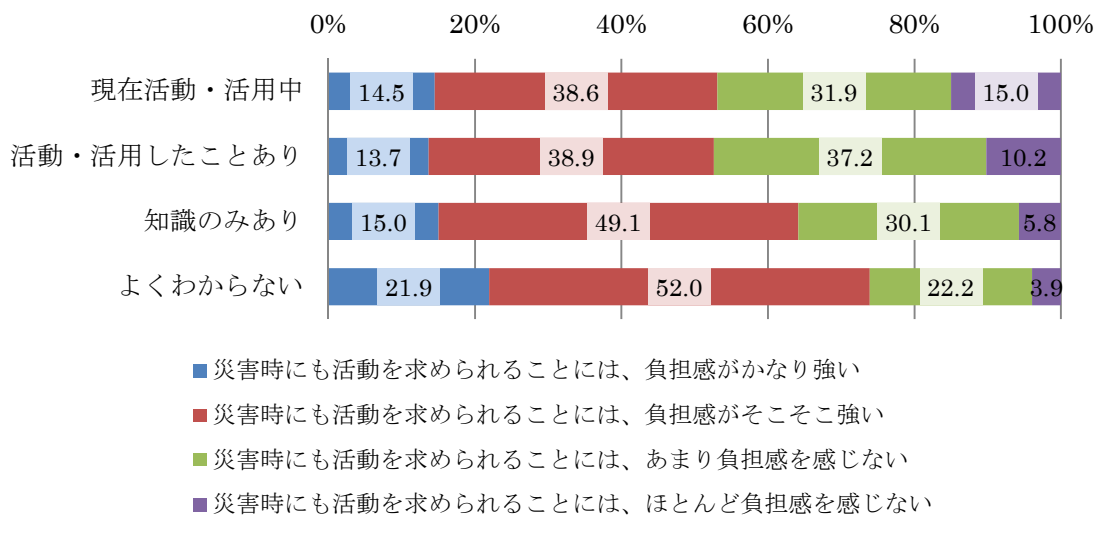
## 役割・対応の理解と負担感



### (4) 「災害時にも活動を求められることに対する負担感」(問 13) が「地域に要援護者の避難支援者がいるかどうか」(問 18㉗) とどう関連するか

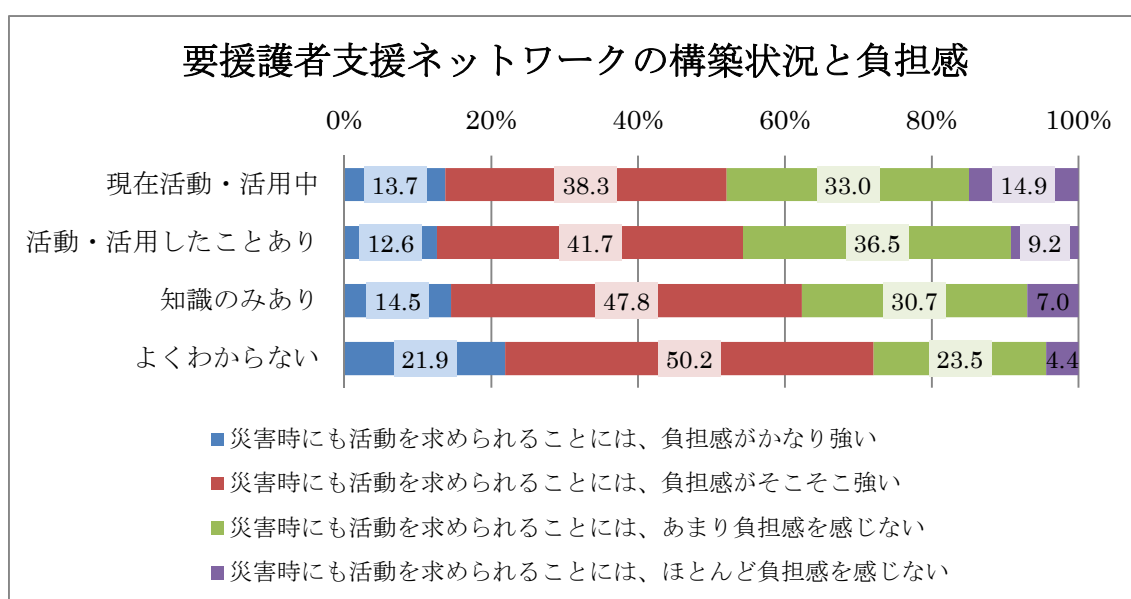
「近隣住民等から要援護者支援にあたる避難支援者の確保」の状況の割合をみると、「活用している」人の中で「災害時にも活動を求められることに対する負担感」を「ほとんど感じていない」という人と「あまり感じていない」人を合わせて 46.9% であるのに対して、「よくわからない」という人の同割合は 26.1% と少なく、20% 強の開きがありました。近隣住民等から災害時に要援護者の避難の支援が得られる状況にあるほど、災害時の活動についての民生委員・児童委員の負担の意識が少なくなることがわかります。

### 要援護者避難支援者の確保の状況と負担感



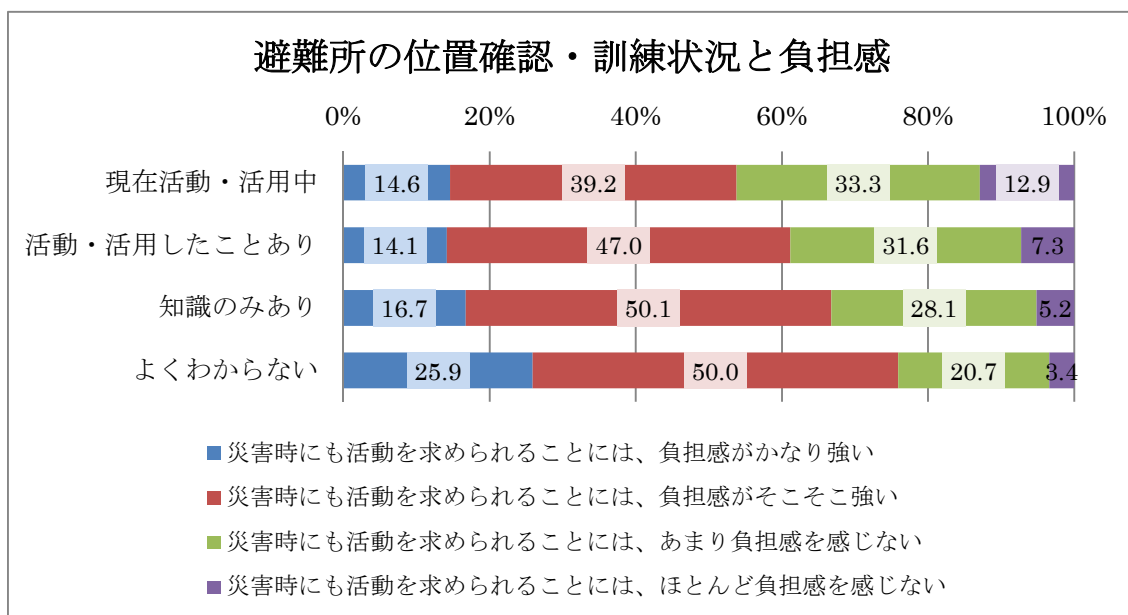
**(5) 「災害時にも活動を求められることに対する負担感」(問 13) が「地域で要援護者の支援ネットワークが構築されているかどうか」(問 18㉔) とどう関連するか**

「地域における要援護者の支援ネットワークの構築」の状況を見ると、「活動している」という人の負担感は「ほとんど感じない」という人と「あまり感じない」という人を合わせて 47.9%であるのに対して、「よくわからない」という人の同割合は 27.9%と比率が下がり、これも 20%の開きとなっています。災害時に要援護者支援を地域で担うネットワークが構築されているほど、災害時に活動を求められることについての民生委員・児童委員の負担の意識が少なくなっていることがわかります。



**(6) 「災害時にも活動を求められることに対する負担感」(問 13) が「地域で指定された避難所の位置確認や訓練がされているかどうか」(問 18㉕) とどう関連するか**

「地域で指定された避難所の位置確認や訓練がされているかどうか」の状況を見ると「活動している」という人の負担感は「ほとんど感じない」と「あまり感じない」を合わせて 46.2%であるのに対して、「よくわからない」という人の同割合は 24.1%となっており、避難所の位置確認・訓練が普段からされているほど、災害時に活動を求められることについての民生委員・児童委員の負担の意識が少なくなっていることがわかります。



## 【5】全県モニター調査結果のまとめと今後の方向性

ここでは、全県モニター調査結果のまとめと今後の方向性について記します。

はじめに、1. で全県モニター調査の概要をまとめます。

次に2. で全県モニター調査から明らかになったことと、その対応の今後の方向性について述べていきます。

### 1. 全県モニター調査のまとめ

#### (1) 兵庫県内の民生委員・児童委員の属性に関すること

兵庫県内の民生委員・児童委員の平均年齢は 65.8 歳で、60 歳代の委員は全体の過半数 (54.3%) に上っており、60 代以上の委員は合わせて 83.9% になっています。男女比は 1 : 2 で、女性委員が男性委員の 2 倍で、全国平均 2 : 3 よりも女性委員の割合が高くなっています。

民生委員・児童委員の人数は都市部が多く含まれる神戸、阪神南の 2 つの地域で全体の 4 割強 (41.9%) を占めています。

平均居住年数は 45.7 年で、31 年以上住んでいるという委員は 8 割 (80.2%) となっています。

委員経験の平均年数は 7.8 年ですが、1~2 期の割合が合わせて全体の 2/3 (59.0%) に上っています。

委員が住む地域の様子については「地域のつきあいはかなりあり、何かのときには多くの人に参加する」が 51.1% で、過半数の回答が、地域のつきあいがかなりあるというものでした。次いで「地域のつきあいは少しあり、住民がお互いに挨拶をかわすこともある」

が 36.7%で、この 2 つを合わせて全体の 9 割弱 (87.8%) の人が現在住んでいる地域に、地域のつきあいがあると回答しています。

## (2) 災害の経験や災害ボランティアに関すること

この質問の「災害」は「1995 年 (平成 7 年) 阪神・淡路大震災」、「2000 年 (平成 12 年) 鳥取県西部地震」、「2004 年 (平成 16 年) 台風 23・24 号」、「2009 年 (平成 21 年) 台風 9 号」、「2013 年 (平成 25 年) 淡路島付近を震源とする地震」、「2014 年 (平成 26 年) 8 月豪雨」の 6 つです。

1995 (平成 7) 年の阪神・淡路大震災では「経験したが特に被害はなかった」が最も多い 43.5%でした。

2000 (平成 12) 年の鳥取県西部地震では、6 割弱の 58.9%が「経験しなかった」を選択しており、6 つの災害の中では経験していない人の割合が最も多くなっています。

2004 (平成 16) 年の台風 23・24 号では、「経験したが特に被害はなかった」という人が 37.8%でした。

2009 (平成 21) 年の台風 9 号では「経験したが特に被害はなかった」が 37.7%でした。

2013 (平成 25) 年の淡路島付近を震源とする地震では「経験したが特に被害はなかった」という人は 30.2%、「経験しなかった」という人は 41.8%でした。

2014 (平成 26) 年の 8 月豪雨では「経験したが特に被害はなかった」という人は 38.8%で、「経験しなかった」のは 34.0%でした。

6 つの災害の経験をみると、阪神・淡路大震災を除いて「無回答」も一定数 (26~28%程度) あり、過去の災害経験の記憶の風化も見られます。

1995 (平成 7) 年の阪神・淡路大震災当時に民生委員・児童委員として活動していたという人は 7.0%という結果になりました。そのほかの災害も含めて、この質問のどれも選択していない割合は 75.9%でした。すなわち、全体の 3/4 の民生委員・児童委員が、これらの過去の災害当時は委員として活動していなかったことがわかります。

被災地でのボランティア活動を経験した人は、主に「個人的な立場」や「職場・仕事のつながり」、また「自治会・婦人会などの地域組織のつながり」から活動を行っていました。その一方で、「ボランティア活動をしたことがない」人も 47.2%と全体の 5 割弱に上っています。

被災地でのボランティア活動については、災害当時に民生委員・児童委員ではなかった人が多いとみられ、「個人的な立場」や「職場・仕事のつながり」、「自治会・婦人会など地域組織のつながり」などからボランティア活動を行っている場合には、一般的なボランティア活動としての物資の仕分け・配給、炊き出し、被災家屋の後かたづけといった活動の割合が高くなっています。



### (3) 民生委員・児童委員活動への意識、災害時の活動への意識

民生委員・児童委員は「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の地方公務員」として位置づけられていますが、どのような気持ちで活動しているかという質問では、これをふだん意識して活動している人は 2 割 (20.3%) でした。また「自分自身の使命感や役割というような気持ちで活動している」人も 3 割弱 (28.9%) に上っています。「非常勤の特別職の公務員という意識をもって活動している」、「自分自身の使命感や役割という意識をもって活動している」委員が合わせて過半数に上っています。

災害時に求められている役割や対応についての理解についての質問では、「具体的に把握している」人は全体の 2 割強 (21.9%) にとどまっていますが、「日頃の活動や地域の防災訓練などを通して把握している」人が 7 割弱 (68%) を占めていて、災害時の民生委員・児童委員としての役割や対応が各民生委員・児童委員におおむね把握されているといえます。

災害時にも活動を求められることについての意識では、最も多かった回答は「災害時にも活動を求められることは、やむをえない」が 60.2%、次いで「災害時にも積極的に活動をすべきである。」が 27.9% でした。9 割弱 (88.1%) が災害時に民生委員・児童委員が活動を求められることについて理解していることがわかります。

災害時にも活動を求められることについての負担感の意識では「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」が 45.4%、「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」が 29.5% でした。全体的には負担感を感じている人の方が多いいえませんが、災害時にも活動を求められることを民生委員・児童委員の役割として積極的にとらえている委員も一定数に上っていることがわかります。

人的被害・家屋被害が出るような大規模な災害時に「民生委員・児童委員としてすべき」と考える活動については、全体の過半数の人が「民生委員・児童委員としてすべき」と回答した項目のうち、「地域の協力者と連携した災害時要援護者の安否確認」(84.8%) や「自治会や民児協など地域の役員との情報交換」(67.4%) が特に多く、地域と連携を図りながら活動すべきとの意識が高いといえます。また「テレビ・ラジオ等での災害・被害の情報収集」(58.9%) や「災害時要援護者の避難支援」(54.1%) も過半数が「すべき」と回答しています。「災害時要援護者への電話等での情報伝達」(49.0%)、「避難先での要援護者への避難生活支援」(46.9%)、「避難所等での支援・運営活動」(41.7%) も半数には満たないものの 4 割台が「すべき」と回答しています。

一方で「地域のパトロール」(32.3%)、「地域の災害対策本部への参集」(21.3%)、「建物などからの救出・救護」(14.3%)、「消火」(12.4%) は「民生委員・児童委員としてすべき」と考える人の割合が低く、消防団や自治会の役割との区別の意識が反映しているとみられます。

上記に続く質問は同様の大規模災害時に「地域で出来る」と考える活動についてですが、ここでの数値が、前の質問の数値よりも大きい場合には、その項目が「民生委員・児童委

員としてすべき活動」というよりは、「地域で行うべき活動だととらえている活動」項目であることを表していると言えます。前問で回答の割合が低かった「地域のパトロール」、「地域の災害対策本部への参集」、「建物などからの救出・救護」、「消火」の各項目の回答は、ここでの質問の方が、割合が高くなっています。このことは、実際に地域で出来るが、「民生委員・児童委員としてすべき」活動であるとは考えていない人が上回っていることを示しています。

「災害時に支援が必要となる人たちの名簿」については、災害対策基本法の改正（平成25年）により、市町村長に避難行動要支援者名簿の作成が義務付けられましたが、この名簿は本人同意を前提に、民生委員・児童委員にも提供され、警察、消防関係者、市町村社会福祉協議会、自主防災組織等とともに自力避難困難者の平常時からの支援体制づくりが推進されています。質問では、この名簿の保管について尋ねていますが、本人同意を前提として民生委員・児童委員が保管していると回答した人は6割（59.1%）という結果となりました。一方で、名簿の存在を知らないと回答した人が1割（10.7%）、どこに保管されているか知らないという回答が8.2%でした。

災害の備えについての意見として、「人と人とのつながりが大切だ」と考える委員が大半（8割）であること、過半数の54.8%の人が「自治会・自主防災組織などと防災訓練を年1回以上行うべき」と考えていることがわかりました。「災害時に支援が必要となる人の名簿」の扱い方については、「日常の活動から使用したらよい」とする回答が29.7%に対して、「日常の活動では使用するものではない」という回答が18.9%でした。「日常から使用したらよい」と考えている人が10%ほど多いものの、全体的に回答比率が高くないため、この問題に関しては判断がつかない人も多いことがわかります。また、神戸市のように日常での使用を災害福祉マップや避難訓練などの利用にとどめているという自治体もあるため、市町によっても判断が分かれている問題だといえます。

災害に備えた民生委員・児童委員の活動を尋ねた質問では、名前等の携帯カード（あんしんカード等）の活用については「活用をしている」、「活用したことがある」を合わせると3割（30.2%）ですが、「知識として知っている」、「よくわからない」、を合わせると過半数の56.1%となり、活用していない人が多いことがわかりました。

安否確認の協力者（協力委員やLSA）については、「活用をしている」、「したことがある」、を合わせると3割強（33.4%）、「知識として知っている」、「よくわからない」を合わせると過半数の52.7%となり、安否確認の協力者を活用していない、またはどのようなものかわからない人が多いことがわかりました。

フェニックス共済の加入促進については、「知識として知っている」、「どのようなものかわからない」、を合わせると76.4%に上り、「無回答」も16.6%あり、加入促進があまりなされていないことがわかりました。

地域防災訓練については、「活動をしている」、「したことがある」を合わせて7割弱の68.3%の回答となりました。大半の委員が地域防災訓練の活動をしている、したことがある

ことがわかります。

要援護者のための災害福祉マップ作りでは「活動・活用をしている」、「したことがある」の回答を合わせると 36.8%となっていますが、「知識として知っている」という人も同程度 (36.0%) になっています。「どのようなものかよくわからない」(13.3%) 人と合わせると半数に上ります。災害福祉マップ作りの実践を働きかけることが重要だということがわかります。

要援護者宅の日頃からの訪問・見守りについては、「活動をしている」、「したことがある」の回答を合わせると 7 割強の 72.1%に上っており、この活動が民生委員児童委員の主要な活動であることがわかります。その一方で、「知識として知っている」(15.4%)、「どのようなものかよくわからない」(4.4%)、と回答したのも約 2 割いることがわかりました。

要援護者支援にあたる避難支援者の確保については「活用している」、「活用したことがある」の回答を合わせると 23.1%にとどまり、「知識として知っている」、「どのようなものかよくわからない」の回答が合わせて 6 割弱の 59.1%に上り、「無回答」も 17.9%と高いことがわかりました。近隣住民等からの要援護者の避難支援者の確保が進んでいないことがわかります。しかし、市町によっては民生委員・児童委員を要援護者の避難支援者に加えていない、または要援護者の避難支援者の確保を民生委員・児童委員の役割としていないところもあるため、判断が分かれたことも推測されます。

要援護者支援ネットワークの構築については、「活動している」、「活動したことがある」を合わせても全体の 16.7%という結果になりました。「知識として知っている」、「どのようなものかよくわからない」を合わせると 65.6%と全体の 2/3 を占めています。「無回答」の割合も 17.7%と高く、要援護者を地域全体で支援する体制が整っていない状況であることがわかりました。

このように要援護者支援に関しては、訪問・見守り活動の実施状況に比べて、要援護者宅のマップ作り、要援護者の避難支援者の確保、要援護者の支援ネットワークの構築の面といった地域での連携支援があまり進んでいないことがわかりました。

避難所の位置確認・訓練については、「活動をしている」、「活動したことがある」を合わせて 40.5%ですが、「知識として知っている」(43.1%)、「どのようなものかよくわからない」(5.6%) が合わせて 48.7%で、避難所の位置確認や避難所での訓練を行っていないという回答の方が多くなっています。

福祉避難所の位置確認・訓練については、「活動をしている」、「活動をしたことがある」が合わせて 25.7%と全体の 1/4 にとどまっています。それに対して「知識として知っている」(43.0%)、「どのようなものかよくわからない」(17.2%) を合わせて、全体の 6 割が福祉避難所の位置確認や福祉避難所での訓練を行ったことがない、「無回答」も 14.0%、という結果となりました。

#### (4) 県民局地域別にみた結果

地域の様子についての質問では、「地域のつきあいがかなりある」という回答がもっとも多かったのは、但馬（81.4%：409人）、次いで丹波（76.5%：215人）、西播磨（68.8%：388人）でした。もっとも低かったのは、阪神南（38.1%：556人）、次いで神戸（40.4%：918人）、阪神北（44.6%：418人）でした。都市部が低くなっていることがわかります。

災害時の役割・対応の状況の質問では「計画・マニュアルや防災訓練などから把握している」の回答が最も多かったのは但馬（40.1%：201人）、次いで阪神北（28.5%：267人）、北播磨（28.0%：153人）でした。その他の地域は20%前後となっています。神戸地域や阪神南地域の委員人数の多い地域では比率は高くありませんが、実人数では、それぞれ450人、241人と一定数に上っていることがわかります。

災害時の活動についての質問では「積極的に活動すべき」の回答が最も多かったのは北播磨（39.3%：214人）、次いで但馬（32.8%：165人）、西播磨（31.4%：177人）でした。しかし、他の地域でも3割弱程度の回答があり、比率では低くなっている地域でも、実人数では、神戸（581人）、阪神南（340人）などとなっています。さらに、「やむを得ない」の回答を加えると9割弱に上り、災害時の活動について民生委員・児童委員の使命感が強いことがわかります。

災害時にも活動を求められることの負担感についての質問では「あまり負担感を感じない」、「ほとんど負担感を感じない」の合計が最も多かったのは、北播磨（47.0%：256人）、次いで淡路（44.1%：172人）、丹波（43.7%：123人）でした。この値が最も少なかったのは阪神南（35.4%：517人）でしたが、実人数でみると一定数に上っています。どの地域も3～4割に上っています。「負担感が強い」という回答は15%前後と低くなっています。

「災害時に支援が必要となる人たちの名簿」の保管についての質問について、「民生委員・児童委員の個人宅に保管されている」という回答をみると、この割合が最も多かったのは北播磨（84.3%：459人）、次いで但馬（81.9%：411人）、西播磨（80.4%：453人）でした。最も少なかったのは神戸（39.6%：900人）で、他の地域と比べると差がありました。神戸市では要援護者台帳の代わりに、高齢者を中心とした見守り台帳（＝福祉票）を民生委員・児童委員に渡しているということから、回答者が見守り台帳を「災害時に支援が必要となる人たちの名簿」として認識していない場合は、この項目への回答の比率が低くなっていることも考えられます。

災害時の民生委員・児童委員の活動についての意識についての質問では、「『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）」という回答が最も多かったのは但馬（47.3%：237人）、次いで淡路（44.2%：172人）、西播磨（41.2%：232人）でした。一方でこの回答が少なかったのは神戸（22.6%：514人）、次いで中播磨（26.6%：264人）、阪神南（27.4%：400人）となっています。名簿の扱いに対するの考え方には違いがあることがわかります。ただし、神戸市では日常の活動での名簿の使用は災害福祉マップや避難訓練などの利用にとどめているということですので、市町の方針が、

この質問に対する意識に影響していることも考えられます。

「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）」の回答が最も多かったのは但馬（75.6%：380 人）、次いで西播磨（65.4%：369 人）、阪神北（60.6%：568 人）でした。しかし、割合の低い淡路（46.1%：180 人）や阪神南（48.6%：710 人）も 4 割以上の回答であり、全体として、地域で防災訓練を年 1 回以上行うべきと考えている委員の割合は高いと言えます。

災害に備えた普段の活動についての質問では、「活動・活用をしている」、「活動・活用をしたことがある」の回答を合わせた数値で見えていきます。

「携帯カード（あんしんカード等）の活用」の回答（活用している／したことがある）は全体では 20.5%（無回答を除く）でしたが、この回答が最も多かったのは丹波（42.9%：121 人）で、全体平均の 2 倍以上となっています。次いで阪神南（23.6%：346 人）、北播磨（22.9%：125 人）、淡路（22.9%：90 人）でした。

「安否確認協力者の活用」の回答は、全体では 24.2%（無回答を除く）でしたが、この回答が最も多かったのは淡路（31.7%：124 人）、次いで但馬（30.1%：151 人）、丹波（28.9%：81 人）となっています。反対に阪神南（20.4%：299 人）や神戸（21.1%：481 人）が少なくなっています。

「フェニックス共済の加入促進」では、全体的に数値が低く、最も多い西播磨でも 10.0% でした。

「地域防災訓練」活動の回答は、全体では 39.5%（無回答を除く）でしたが、この回答が最も多かったのは但馬（64.4%：323 人）、次いで西播磨（44.7%：253 人）、神戸（42.6%：970 人）でした。しかし、最も低い丹波も 31.5%（89 人）となっており、地域防災訓練への参加は一定程度行われているといえます。

「災害福祉マップ作り」の回答は、全体では 27.5%（無回答を除く）でしたが、この回答が最も多かったのは但馬（54.3%：273 人）、次いで淡路（44.5%：174 人）、西播磨（36.5%：206 人）でした。最も低かったのは丹波（13.0%：37 人）でした。マップ作り活動が良好に行われているところと行われていないところの差があることがわかります。

「要援護者宅の訪問・見守り」活動の回答は、全体では 57.4%（無回答を除く）でしたが、この回答が最も多かったのは但馬（75.3%：378 人）、次いで西播磨（69.3%：392 人）、淡路（69.1%：270 人）でした。最も低かったのは阪神南（46.1%：675 人）、神戸（52.2%：1189 人）でしたが、実数では相当数に上っています。この活動は全体的には 5～6 割の数値となっていて民生委員・児童委員の主要な活動であることがわかります。

「避難支援者の確保」の回答は、全体では 15.5%（無回答を除く）でしたが、この回答が最も多かったのは但馬（28.8%：145 人）、次いで西播磨（26.4%：149 人）、北播磨（24.0%：131 人）でした。最も低かったのは阪神南（8.1%：119 人）、神戸（9.9%：226 人）でした。要援護者の避難支援者の確保は全体的に数値が高くなく、進んでいないといえますが、特に都市部ではそれが顕著になっています。しかし、この避難支援者の確保の活動について

は、既述のように、例えば、神戸市では、地域団体の役割として民生委員・児童委員の主たる活動としていない地区もあるということですし、芦屋市でも「避難支援者」に民生委員・児童委員自身が入っていないということです、市町によっても役割の認識状況が違ってきます。

「要援護者支援ネットワークの構築」の回答は、全体では 11.3%（無回答を除く）でした。要援護者支援についての地域のネットワーク構築があまり進んでいないといえます。この回答が最も多かったのは但馬（22.9%：115 人）、最も少なかったのは阪神南（5.6%：82 人）でしたが、要援護者支援について、全体的に地域での連携体制がなされていないといえます。

要援護者の避難支援者の確保と要援護者支援についての地域のネットワーク構築は全体的に数値が高くなく、進んでいないといえますが、特に都市部ではそれが顕著になっています。また、神戸市のように、地域団体の役割としてこれらの活動を民生委員・児童委員の主たる活動としていない地区もあるということで、市町によっても役割の把握状況が違っていることも考えられます。

「避難所の位置確認および訓練」の回答は、全体では 25.5%（無回答を除く）でしたが、この回答が最も多かったのは但馬（55.3%：278 人）で、どの地域よりも高い比率となっています。最も低かったのは東播磨（18.4%：175 人）でした。避難所の位置確認や訓練は全体では 2 割前後の民生委員・児童委員が実践しているといえます。

「福祉避難所の位置確認および訓練」の回答は、全体では 16.3%（無回答を除く）でしたが、この回答が最も多かったのは但馬（32.9%：165 人）で、他の地域と比べて高い割合になっています。最も低かったのは丹波（8.9%：25 人）でした。福祉避難所の位置確認および訓練は全体的にあまり実践されていないといえます。

## **（5）「地域のつきあい」の程度（問 10）と「災害に備えた民生委員・児童委員の活動」（問 18）との関連**

この結果は、問 18 の①～⑩いずれの活動も「つきあいの程度が高い地域」ほど、活動・活用が行われていることがわかりました。

「地域のつきあい」の程度が高い地域とそうでない地域との差が特に大きく出ているものには、「避難支援者の確保」の状況と「要援護者支援ネットワークの構築」の状況が挙げられ、3 倍くらいの開きが出ています。また、「安否確認協力者の活用」や「要援護者宅を住宅地図等で把握するためのマップ作り」や「地域の福祉避難所の位置確認および訓練」の状況も 2 倍近くの差があることがわかりました。特に、地域での支援者の確保や支援ネットワークの構築に大きな差が出ていることは、「地域のつきあい」が民生委員・児童委員の活動を地域で支えることにつながっていることを示しています。

また民生委員・児童委員の活動のうち「安否確認協力者の活用」や「要援護者宅を住宅地図等で把握するためのマップ作り」や「地域の福祉避難所の位置確認および訓練」など

の度合いも「地域のつきあい」の程度が高い地域で活発になっていることを示しています。

しかし、「地域防災訓練への参加」の程度や「要援護者宅の日頃からの訪問・見守り」の状況など、全体的に活動の割合が高いものでは「地域のつきあい」による差がそれほど大きくないと言えます。

#### **(6)「民生委員・児童委員として活動する時の意識」(問9)と「災害に備えた普段の活動」(問18)との関連**

災害に備えた普段からの活動は、民生委員・児童委員として活動する時の意識によって差がでていること、中でも「厚生労働大臣から委嘱を受けた非常勤の特別職の地方公務員」として活動している人が最も活動の割合が高いことがわかりました。また「自分自身の使命感や役割」で活動している人も、前者の割合より若干低いものの、同様に活動の割合が高いことがわかりました。さらに「地域活動の役職の一つ」という気持ちで活動している人も、それに次いで活動の割合が高くなっていることがわかりました。

その一方で、「市や町から頼まれた」という意識の人や「特別な役割意識はない」という人の活動の割合が低くなっていることもわかりました。役割意識がはっきりしているほど、また使命感の強い人ほど災害に備えた普段からの活動の割合が高いことがわかりました。

#### **(7)「災害時の活動についての意識」(問12)と「災害に備えた普段の活動」(問18)との関連**

「災害に備えた普段の活動」は、「災害時の活動についての意識」によって大きな違いが見られました。すなわち、「災害時にも積極的に活動をすべきである」と考えている人の活動の状況が最も良く、次いで「災害時にも活動を求められることは、やむをえない」と考えている人が続き、「災害時にも活動を求められることは、できればやめてほしい」と考えている人と「災害時にも活動を求められることは、やめてほしい」と考えている人の活動状況はほぼ同じ程度に低くなっていることがわかりました。

特徴的なのは、全体的に活動比率が高い「地域防災訓練への参加」や「要援護者宅の日頃からの訪問・見守り」では大きな差がないものの、「災害時にも積極的に活動をすべきである」と考えている人の活動比率と、そのほかとの比率の差、すなわち「災害時にも活動を求められることは、やむをえない」、「災害時にも活動を求められることは、できればやめてほしい」、「災害時にも活動を求められることは、やめてほしい」と考える人との比率の差が大きくなっていることです。特に「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」と「地域における要援護者の支援ネットワークの構築」の2つの項目で、「災害時にも積極的に活動をすべきである」と考えている人と、それ以外の人との活動比率の差が大きくなっています。「災害時にも積極的に活動をすべきである」と考えている人は、地域の中で民生委員・児童委員以外の住民への働きかけをより積極的に行っていることが推測できます。

## （８）『災害時にも活動を求められること』に対する負担感（問 13）と「性別」（問 1）や「地域のつきあいの程度」（問 10）、その他、様々な要因との関連

「性別」との関連でみると、「災害時にも活動を求められることには、負担感が強い」（「負担感がかなり強い」、「負担感がそこそこ強い」の数値の合計、以下同様）という回答は男性 51.5%、女性 67.8%となりました。災害時に求められる活動については、要援護者の安否確認や率先避難、避難所での支援活動などがありますが、女性委員の方が、負担感が大きいといえます。

「地域のつきあいの程度」との関連では、「地域のつきあいはかなりあり、何かのときには多くの人に参加する」と回答した人のうち、負担感が大きいと感じている人が 57.3%であるのに対して、それ以外の項目を選択した人すなわち「地域のつきあいは少しあり、住民がお互いに挨拶をかわすこともある」、「地域のつきあいはあまりないが、地域の世話役の人たちの活動が目に入る」、「地域のつきあいがあまりなく、それぞれで生活している」という回答の人では、負担感が大きいと感じている割合（同上）が 65.9～70.8%と高くなっています。つきあいが良好な地域では負担感が小さくなっていることがわかります。

「災害時にどのような役割・対応が求められているかの把握」の程度との関連では、「具体的に把握している」と回答した人の中で負担感が大きいという割合は 50.3%なのに対して、「よくわかっていない」と回答した人では 81.8%に上っています。災害時の役割や対応について把握しているほど負担感が小さくなると言えます。

「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」の状況の割合をみると、「活用している」人の中で「災害時にも活動を求められることに対する負担感」を「ほとんど感じていない」という人と「あまり感じていない」人を合わせて 46.9%であるのに対して、「よくわからない」という人の同割合は 26.1%と少なく、20%強の開きがありました。近隣住民等から災害時に要援護者の避難の支援が得られる状況にあるほど、災害時の活動についての民生委員・児童委員の負担の意識が少なくなることがわかります。

「地域における要援護者の支援ネットワークの構築」の状況を見ると、「活動している」という人の負担感「ほとんど感じない」という人と「あまり感じない」という人を合わせて 47.9%であるのに対して、「よくわからない」という人の同割合は 27.9%と比率が下がり、これも 20%の開きとなっています。災害時に要援護者支援を地域で担うネットワークが構築されているほど、災害時に活動を求められることについての民生委員・児童委員の負担の意識が少なくなっていることがわかります。

「地域で指定された避難所の位置確認や訓練がされているかどうか」の状況を見ると「活動している」という人の負担感「ほとんど感じない」と「あまり感じない」を合わせて 46.2%であるのに対して、「よくわからない」という人の同割合は 24.1%となっており、避難所の位置確認・訓練が普段からされているほど、災害時に活動を求められることについての民生委員・児童委員の負担の意識が少なくなっていることがわかります。



## **(9) 民生委員・児童委員活動の苦労や問題に関する自由回答**

この内容には活動での困難さへのコメント、民生委員・児童委員の役割に関するコメント、民生委員・児童委員の守秘義務や個人情報保護をめぐる問題、民生委員・児童委員の待遇に関する意見、主任児童委員が抱える問題、行政や社協とのつながりに関すること、民生・児童委員協力委員についてのコメント、民生委員・児童委員の組織へのコメントなどがみられました。

これらからいくつか具体的な事項を挙げると、「地域で民生委員・児童委員の存在が知られていない」、「民生委員・児童委員の役割が理解されていない」、「民生委員・児童委員のなり手を探すのが困難」、「お金をもらってやっていると思われている」、「個人情報保護法やオートロックマンションなどの増加によって活動がしにくい」、「守秘義務の制約が強すぎて地域での良好な協力体制が阻まれている」、「要援護者名簿などの情報共有がうまく果たされていないため、災害時の活動が難しくなる」、「自治会など地域での要援護者支援の協力が得られにくい」、「自治会・町内会の未加入者が増え、要援護者支援がしにくい」、「民生委員・児童委員本来の役割以外での仕事（イベントへの協力、行政や社協からの配布物や集金の依頼、充て職）が多すぎる」、「面識のない人の証明が苦痛である」、「主任児童委員に要援護者情報がない」、「行政職員の理解が足りない」、「行政の相談窓口がわかりにくい」、「案件で困った時にアドバイスをもらう専門機関がない」、「民生・児童協力委員の協力が得られない」などがありました。

## **2. 調査結果から明らかになったこと・今後の対応の方向性**

### **(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」**

この調査結果から、「地域のつきあいはかなりあり、何かのときには多くの人に参加する」と回答した割合が高い、但馬（81.4%）、丹波（76.5%）、西播磨（68.8%）、北播磨（66.3%）、淡路（61.8%）などは、災害時の活動についての民生委員・児童委員の負担感が比較的低いと考えられます。

そこで、地域のつきあいがそれに準ずる「地域のつきあいは少しあり、住民がお互いに挨拶をかわすこともある」と回答した割合が高い地域、すなわち、阪神南（46.8%）、神戸（43.5%）、東播磨（40.8%）、阪神北（40.0%）の各地域を「潜在力地域」と位置付けて、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と思われれます。これらの地域は人口が多い地域となっていますが、地域によってその特性は異なっていますので、地域特性を踏まえた対策を検討する必要があります。

民生委員・児童委員は8割以上が地域に30年以上の居住歴をもつため、地域のつながり作りへ地域の特性を理解した上での有益な助言を行うことができると考えられます。

## **(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」**

阪神・淡路大震災などの大災害を経験している兵庫県の民生委員・児童委員として、どうやって今までやってきた先輩民生委員・児童委員たちの知恵を継承していくのかについて考えていく場が必要になってきます。

阪神・淡路大震災を含めて民生委員・児童委員の3/4が過去の災害時に委員として活動した経験がないという、この調査結果からみると、災害時の民生委員・児童委員としての動き方の情報を具体的に、きちんと伝えていかなければならないことがわかります。

このことから、阪神・淡路大震災を含め、災害時の委員経験をもつ民生委員・児童委員OBから経験談を聞いたり、災害時の民生委員・児童委員の行動について研修する機会をつくることが重要だと思われます。

一方で、「災害時に活動を求められることについては『やむを得ない』という回答と『積極的に活動をすべきである』という回答を合わせて9割が肯定派といえる」ことから、災害時の行動の正確な情報伝達によってその意識をさらに活性化させることができると考えられます。

## **(3) 「民生委員・児童委員として活動するときに『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の地方公務員という気持ちで活動している』という回答をした人や『自分自身の使命感や役割意識』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」**

この調査結果から、民生委員・児童委員としてのこのような特別の役割感や使命感を、民生委員・児童委員の就任時の研修などで、よりいっそう、各委員に対して醸成していくことが必要と考えられます。

## **(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」**

この調査結果から、災害時の役割・対応について、民生委員・児童委員としての任務の明確化を図る必要があります。

調査で明らかになったように、災害時の活動内容のうち、「地域のパトロール」、「地域の災害対策本部への参集」、「建物などからの救出・救護」、「消火」の4つの活動については民生委員・児童委員がすべき活動とは考えていない人が多かったため、これらの活動を含めて、どこまでが民生委員・児童委員の役割であるかをわかりやすく提示する必要があります。

**（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」**

これらの回答の割合は都市部で少なくなりましたが、これには民生委員・児童委員自身が避難支援者とされていない自治体が含まれているということも要因の一つだと分析しました。

しかしながら、どの地域においても、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大変重要であることには変わりありません。どのように近隣住民等、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です。

**（６）「災害に備えた普段の活動状況の中で特に『携帯カード（あんしんカード等）の活用』、『安否確認の協力者の活用』、『フェニックス共済への加入促進』、『災害福祉マップの活用』、『地域での要援護者支援者の確保』、『地域での要援護者の支援ネットワークの構築』、『避難所の位置確認・訓練』、『福祉避難所の位置確認・訓練』についての実践が進んでいない」**

この調査結果から、これらの活動内容を見直し、災害に備えた普段の活動として必須と考えられるものを精査して、欠かせない活動を重点的に促す対策を講じる必要があります。

自治体によって位置づけが異なる要援護者の避難支援者については、地域の変化や特性といった実情に合わせながらも、民生委員・児童委員の関わりについて、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だと思われま

す。地域での要援護者の支援ネットワークの構築については、災害時に地域の被害を最小限にとどめるためにも非常に重要な要素であるため、自治体が今後、関係機関とも連携しながらネットワーク構築の枠組みを作って、民生委員・児童委員がどうかかわったらよいかを指し示す必要があります。

兵庫県では、2017年3月に「ひょうご安全の日を定める条例」を「ひょうご防災減災推進条例」に改正し、防災減災の取り組みを一層推進するために、県、市町、事業者、自主防災組織等の活動内容の具体化を図る整備を行いました。

これにより、市町が避難行動要支援者その他の特に配慮を要する者を支援する事業に取り組むこと（第3条第1項第2号）、自主防災組織等は避難行動要支援者の避難に係る個別の支援計画の策定、それに基づく防災訓練等に取り組むこと（第5条第2項）が規定されました（兵庫県企画県民部防災企画局資料にもとづく）。

避難所や福祉避難所の位置確認・訓練についても平常時に普段から位置確認・訓練を繰り返して災害時の動き方をイメージし、シミュレーションできることが重要ですが、これは要援護者の避難支援者の確保や要援護者の支援ネットワークの構築と密接に関連する課

題といえます。

これらを一一つの活動ととらえるのではなく、地域で一体的に安全安心のシステムとして機能できる体制づくりが必要です。

**（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」**

この調査結果には、自治体によっても判断が分かれているという要因もあります。名簿の扱いを一律に定めるのではなく、自治体や地域の実情に合わせるという意味で重要な点ですので、自治体や地域ごとに要援護者名簿の日頃からの使用に対するわかりやすいガイドラインを作成する必要があります。

前章でも述べましたが、2016（平成28）年4月1日現在で1,735市町村を調査した結果によると、84.1%が避難行動要支援者名簿を作成済み（兵庫県は41市町のうち90.2%の37市町が作成済み）となっています。このうち、平常時における名簿情報の提供先として民生委員・児童委員を挙げているのは91.5%（兵庫県は平常時における名簿情報作成市町37のうち、94.6%にあたる35）に上っています（文⑩）。

しかし、同時にモニター調査の自由記述によると、要援護者名簿の情報が民生委員・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ているという声も多いいことも明らかになりましたので、自治体の方針、運用の再検討も含めて、要援護者名簿をどのように使用するかというしっかりとしたモデルを提案すべきだといえます。

なお、「ひょうご防災減災推進条例」により、市町は、災害の発生に備え、自主防災組織等に対する避難行動要支援者名簿情報の事前提供のための条例を制定する等の措置を行うものとされました（第3条第3項）。すでに、神戸市や三田市など、条例を制定し、取り組みを進めている市町もあります。

#### 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

本章では、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ご意見を紹介します。

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、神戸市民生委員児童委員協議会理事長 祐村明氏、神戸親和女子大学発達教育学部教授 勝木洋子氏、神戸学院大学現代社会学部教授 清原桂子氏、ひょうご震災記念 21世紀研究機構副理事長 室崎益輝氏の各氏からのインタビューで得られたコメントを以下にまとめます。

##### 【1】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



##### ◇民生委員・児童委員活動について日頃感じていることをお聞かせください。

皆さん、地域の安心、安全のため使命感で動いています。厚労大臣から委嘱されているということの重みと、民生委員・児童委員法、児童福祉法の2つの指針をそれぞれ自覚し、感じていると思います。それを出来るだけ私たちが協力するのは、重荷ではなく、当たり前のことと受け止めています。

民生委員・児童委員は出来るだけ地域と共に活動することが重要です。地域に（民生委員・児童委員の活動が）知られていないということであれば、地域のリーダーや行政のやり方を考えなければならないのではないのでしょうか。うまくいっているところは民児協とともに動いています。

### ◇民生委員・児童委員は地域でどのような役割を持っているのでしょうか。

民生委員・児童委員は相談を受けた時に的確に判断して関係機関につなぐのです。それは難しいことで、すぐできるものでもないのですが、研修を重ねて、困ったら仲間と相談することが必要です。困難な相談を一人で抱え込まないことです。相談支援を関係機関につなぐことが、民生委員・児童委員の大切な役割です。

高齢者の問題は地域包括センターへ、児童の問題は、児相、子ども家庭センター、社協、権利擁護支援センターの専門家に任せるようになりました。民生委員はつなげる役目なのです。

昔と比べて問題の幅が広くなり、重い課題が増えてきました。高齢者の問題は介護保険が出来たので、高齢者からの相談支援は減りました。その代り児童の問題は大きくなってきました。そのため、子ども家庭センターと絶えず一緒に研修しています。児童のケースは虐待、不登校など複合的な課題が増えています。子どもだけの問題ではなく、親の問題も関わってくるのです。そのため、トータルサポート的にやらなければなりません。ですから関係機関と相談をします。問題認識のアンテナ役や道筋を立ててあげることが、民児協の力です。会長の意識向上と力量に係っているのです。

### ◇民生委員・児童委員活動をするうえで特に困難だと思われる課題は何でしょうか？

子どもの問題が複雑化、多様化しています。障害児問題に関しては親亡き後の心配などが、親の方から聞かれます。地域共生の時代になっているので、地域での受け皿や理解が必要となります。民児協の課題として、個人の問題としてでなく、地域力や福祉力を高める民児協でありたいと考えています。

### ◇民生委員・児童委員は災害時にどのようにかかわるべきでしょうか？

#### <段階的な対応>

災害時の関わりは発災時、避難所の運営時、仮設住宅・復興住宅期というように段階的に変わってきます。

まず、発災時には民生委員・児童委員の皆さんには「命を大切に」と言っています。避難・誘導は地域の人と共に動くように言っています。そのための要援護者台帳と福祉マップを作っています。避難・誘導は自治会、自主防災、近隣の人に任せるのです。

次の段階での避難所の運営は、学校や公共の集会所、幼稚園など地域の公共施設で行われますが、民生委員は地域の人と一緒にあって支援します。民生委員の役割はそこから始まるのです。

その後、仮設住宅、さらに復興住宅と経過していきますが、人間関係をつなぐこと、相談にのること等、生活支援は、民生委員の役割です。障害や家族構成を知っているのは民生委員と社協の福祉委員たちですし、個人情報を知って対応できるのは民生委員しかいないのです。その前に民生委員が避難・誘導の段階で無理をして亡くなってしまっは意味

がありません。まず自分の命と家族が大事です。安全を確かめてから、その後、避難所で安否確認をします。これらは東日本大震災から学ばせてもらって得た結論でした。

### **<阪神・淡路大震災時の民生委員経験>**

阪神・淡路大震災の時は、近隣の人が助けてくれました。夜が明けて明るくなったら、私の所にいろいろな人が集まって来ました。近隣の人が私の家に集まるだけで安心なされたのです。民生委員である私が地域から信頼されていることを実感して、それ以来、民生委員を辞められませんでした。頼りにされていると思ったら辞めると言えなかったのです。今、震災当時の人はほとんど亡くなりました。

災害時はまず、自分自身の命と家族を守り、次に地域の安否確認、避難所の運営を地域の人と共同して行うのです。民生委員・児童委員の役目は生活支援と相談支援です。この段階では行政の職員は入って来ません。行政の職員のほとんどは、芦屋市に住んでいないからです。ですから災害時はほとんど、地域の人が運営しました。

**◇「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」についてのお考えを聞かせてください。**

### **<最初の3日間の備え>**

巨大災害時は交通機関が止まります。歩くのみとなるのです。車ダメ、バイクもダメ、自転車か徒歩なら大丈夫です。ここ芦屋市では市の職員が来るのに3日かかります。その最初の3日をどうするか。自助が大事なのです。阪神・淡路大震災の時は、水は井戸のある家に並びました。タンクも1日2日は来ませんでした。今ではトイレはマンホールトイレが作られています。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です。

1か月、3か月と経過するなかで支援は変わってきます。

### **<災害時の個人情報・守秘義務>**

個人情報の保護、守秘義務は災害時であっても人権を守らなければなりません。地域の責任として。これを日頃から自覚しておくのは重要です。

### **<地域の連携>**

地域で自主防災と一緒に災害学習を広めることをしています。高齢者や子どもはまず、通学路の避難所（公園など）に集まり、そこから訓練の場所に移ります。これを普段から確かめるのです。非常時の訓練を日頃からしておくのです。そういったことに民生委員がかかわるのです。

巨大災害では地区の消防団（分団）の力は大きいのです。ですので、消防団と一緒に学習しています。

災害時要援護者台帳は、民生委員は自宅に持っています。社協も持っています。自主防災組織や自治会と一緒に台帳を保管するということと、責任が重すぎるので預からないということとまちまちです。自治会長の意識の問題で違ってきます。しかし、共有して欲しいと思っています。

### ＜要援護者の自助意識＞

巨大地震では、まずは要援護者である方々が自助の意識を持つことが重要です。民生委員も被害にあいます。「待っていても（必ず助けが来るか）難しい。みんな一緒にがんばりましょう。」と言っておくのがいいかもしれません。しかし、どれが巨大かわからないということもあります。また、日頃の付き合いがないと災害時に（うまく）支援ができません。台帳に載っているかどうかだけで、本人の顔を見たことないなど、そういう人には、どうしても支援が届きにくくなってしまいます。普段から行事に参加するなどの付き合いが大事になってきます。向こう三軒両隣の付き合いを普段からしておいてもらいたいと思います。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なのです。情報の共有が必要です。

### ＜「疎開」の仕組みづくり＞

巨大災害時に障害者など施設や事業所に入所している人は交流のある地域と連携して、昔の疎開の仕組みを作ろうと20年前に感じて広まっています。情報の交流、普段の付き合いをして、身の回りの関係づくりだけではなく、巨大ということであれば、もっと広域的に考えることが必要です。井戸水も出なくなるかもしれません。

### ◇民生委員・児童委員と行政との関係、ボランティアとの関係と違いなど民生委員・児童委員の立ち位置についてお聞かせください。

兵庫県は行政に民児協の事務局がありますので、行政とはいい関係を作ることが重要です。

各市町の社協は災害時に災害ボランティアセンターになるので、社協登録ボランティアにはいろいろなことを期待します。手話、要約筆記、手引き、朗読などをやってもらいます。

ただ、(NPOには)民協からお願いするようなボランティアが少ないです。全国から集まるボランティアに適切なコーディネートをし、活動してもらうよう社協職員の力量の養成、学習も重要になります。民生委員は地域のニーズの把握が必要です。それを社協につなぐことがまず大切な役割です。



## 【2】神戸市民生委員児童委員協議会理事長 祐村明氏



### ◇民生委員・児童委員活動について日頃感じていることや民生委員・児童委員活動をするうえで特に困難だと思われる課題は何でしょうか？

#### 〈なり手不足の問題〉

今回のモニター調査の背景には民生委員のなり手不足の問題もあり、それが一番の課題だと思っています。私は昭和 50 年（1975 年）から民生委員を拝命しておりますが、私が成り立ての頃の民生委員のイメージといえば、地域の旦那衆、地域の顔役、名誉職のような印象でした。また、扱う問題のほとんどは生活保護に関することでした。名誉職でもあったことから、現在とくらべて民生委員をしたい人がまだたくさんいました。

しかし、当時と比べて高齢化率も高くなり、虐待や生活困窮者などの福祉課題が増大し、民生委員活動も「役割ばかりが増え、負担ばかりが多くて疲れる」といった声も多く聞かれます。一方、「実費弁償などの活動費はいらない、その方が自由だ。」という方もいらっしゃいますが、ボランティアであっても、交通費や電話などの持ち出しも結構あり、「もう少しプラスアルファがあれば」という声もあります。しかし、地域の人からすると報酬をもらっているように思われており、活動費の額をお伝えするとたいがい驚かれます。国や神戸市で実費弁償費の引き上げをしていただきましたが、逆にいっそのこといただかなければもう少し気楽にできるのではないかと思ったりもします。

定年制については、定年があることによりなり手が減った印象があります。75 歳過ぎても民生委員で元気な人はたくさんいます。神戸市では年齢要件を 75 歳未満としており、定年制は必要ではありますが、今後のなり手不足を考えると、例えば、民生委員支援員になってもらったり、定年後の任期を 3 年ではなく 1 年更新制などにするなど、個別柔軟に運用するなど一案と考えます。

#### 〈民生委員の役割の変容〉

民生委員の役割、職務範囲が複雑多岐、多種多様にわたるようになりました。昔のよう

に生活保護（問題）だけの時は主に民生委員に任せていただくことが多くありましたが、現在は福祉事務所のケースワークが中心となり活動内容が変容してきています。さらに、昨今は、DV や虐待、いじめ、不登校、生活困窮の問題など福祉の専門性が高く、大学専門学科を出た人でないとわからないケースも増えています。区域担当委員が、そこまで状況を見抜いて、例えば「自立を促す」の「自立」ということはどういうことなのか、クライアントを助けるという援助のために勉強をする必要があるわけですが、一方で民生委員の専門的な研修を多くすると余計、負担となってなり手が不足します。現在でも研修のお知らせが届くと行ってもらうのに苦慮しています。知識向上の為、研修で深めようと思しますが、皆さんお忙しかったり、あまり難しい研修を受けているとなると、なり手が減ってしまうという悪循環です。

地域の商店の酒屋、たばこ屋、お米屋などの自営業の皆さんが民生委員になってもらっていた頃は、比較的に時間的余裕があり自由がききました。今は、会社勤めの方も多くなり、昼に働きに出ているため、昼間の活動や研修の出席は難しくなっており、研修も工夫が必要と考えています。

#### **◇民生委員・児童委員と行政との関係、ボランティアとの関係と違いなど民生委員・児童委員の立ち位置についてお聞かせください。**

##### **<ボランティアとの違い>**

ボランティアというのは自主性、その次に継続性、同時に向上性という要件がありますが、民生委員もある意味では同じです。しかし最近の民生委員は、どちらかという地域から頼まれたからなる人が多く、就任した当初は当然、自主性はあまり高くないこともあります。また、継続性も1期（3年）の壁があり、1年で辞めてしまう人もいます。頼まれたときに言われた内容と異なるといった理由が多いのではないかと思います。一方で3期目以降になると落ち着いてきます。1期目に頑張りすぎて続かないことが多く、さらに、民生委員はボランティアの要件に加えて地方公務員の立場（公共性、守秘義務等）もあって地域住民との人間関係を維持する面では難しいこともあります。

##### **<証明事務の問題>**

民生委員活動で困っていることは証明事務です。神戸市には1号様式と2号様式という証明の雛形があり、1号は自分で見て確認できたことを証明しますが、2号証明は願い出があったことを証明するというものです。証明事務で難しい点は、すべて自分で見て確認できないことです。区域住民の実態を把握しておく必要がありますが、オートロックマンションが増えてきたことなどにより、世帯の生活状況自体が把握できていないことも多く、証明事務がさらに困難になっています。

地域の方からの証明というと、まず民生委員に求められることが多いのですが、『対応すべきでない証明』は決められています、実際に住民から求められて断れば、民生委員に

なにもしてもらえなかったという噂が広まってしまいます。民生委員にとっては地域のなかでそういったことがあり嫌だといわれます。わからないのに証明することも含めて、住民との民生委員の役割についての認識のずれがあることに困ります。証明事務がなければよいと思っています。そういうことがなり手不足の理由のひとつであるという気がします。

**◇民生委員・児童委員は災害時にどのようにかかわるべきでしょうか、また「巨大災害の発生に備えた民生委員・児童委員のあり方」についてのお考えを聞かせてください。**

### ＜災害規模による対応の区別＞

「災害」と「巨大災害」への対応はどう区別すればいいのでしょうか。この問題は災害の規模で違ってきます。数件程度の火災とか、糸魚川のような大火（2016年12月）でも対応が違ってくると思います。

### ＜名簿作りの課題＞

要支援者の把握が求められていますが民生委員だけでは名簿づくりははかどりません。新規の大規模マンションやタワーマンションなどは、マンション単位で自治組織をつくってもらうところからはじめないといけないという問題があります。例えば、ワンルームマンションは、神戸市中央区であれば、深夜勤務の人や学生が多いのですが、深夜勤務の人は昼間寝ています。学生は昼間不在です。そういうところでは、若い人だったら要支援者でない人が多くてまだよいのですが、障害者や高齢者がいらっしゃれば情報がいないため対応できません。また、住民票を出していてもその住所に普段いらっしゃるのかといった、行政情報と居住の実態が異なる場合も実際にはあります。

大規模災害時には、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支援者の名簿づくりが大事です。

### ＜災害時対応の課題＞

他都市の民生委員の方が言っていましたが、普段から災害時の対応を考えていたのに、いざ豪雨災害にあつて、床上浸水となり自宅2階から要支援者の方の家に水が流れるのを見て、民生委員としてどうしていいかわからなかった、かなり落ち込みましたということでした。被災者の立場に立つと実際には思うようにうまくはいかないものです。民生委員はなにもしてくれなかったと言われて辛い。真面目な人はそれで落ち込むでしょう。

神戸市では平成25年から議員提案による条例が制定され、災害時要支援者支援の取り組みを進めていますが、そこには支援する側は、まず自分の身の安全を確保してから、要支援者への支援活動を行いましょうと記載してあります。私も同意見だと言いました。

阪神・淡路大震災時は、私はパニックでした。朝、ジャンパーを羽織って出ましたが、

当初 7 日間の時系列での記憶がありません。やったことは覚えていますが、いつやったかを覚えていません。安否確認は避難誘導のほか、運営している保育園の仕事で子どもたちや職員の安全を確認し、いつ再開するかなど奔走しましたが、それが何日目だったかなど覚えていないのです。民生委員の職務と職業との関係をどうやりくりしたかの記憶がありません。自宅は一部損壊で済みましたが、周りの家が全壊で自分だけ助かったという負い目もあって、避難所での支援活動のあと、自分だけ帰る家があると思うと家にまっすぐに帰れず、回り道をして帰ったりしました。その当時はものすごくしんどかったです。こういう自分の体験から考えても、民生委員に対しても心のケアをする必要があると思います。

### ＜カウンターパートのしくみ作り＞

県市では、大規模災害時の支援のカウンターパートを準備していますが、民生委員も民児協としてのカウンターパートが必要であると思っています。少し離れた地域と協定を結んでおくなど、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づくりを進めるなどがよいと思います。そうしないと、大災害の時、被災地の民生委員は負担が大きいのと思います。

### ＜行動指針の具体化＞

全民児連では「災害時一人も見逃さない運動」を、「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」といった本来の主旨で伝えるように変更しています。一人も見逃さないと言われると、今後発生するであろう災害のことを考えると気が重くなるような気持ちでしたので、災害に向けた体制整備はそのとおりだと思います。

災害時の民児協活動や役割を具体化すること、一目でわかるようにしていく計画が必要です。現地活動、情報収集、地域での役割など支援の具体的なことをプログラム化しておく必要があります。現在は、民児協ごとに個別につくっていますが、例えば全国的な規模で民生委員も被災地へ支援に向かうということがあってもよいと思っています。義捐金や募金だけでなく、その後もずっとつながっていける関係を大事にしたいと思います。

実際に、阪神・淡路大震災時、各地からのご支援に対して、市民児協としてもその後の被災地への支援活動を行ってきました。そういった関わりが民生委員としてもっとあってもいいと考えています。新聞に載っていましたが、災害が起こった時、ノコギリ一つあれば、それだけでも活動が大きく広がると書かれていました。私の経験でも家の下敷きになって顔は見えているのに人間の力ではどうにもならなかったという教訓です。救援機材が何もなくて、何人かで崩れた家の柱や家財を手で一つずつ取り除きながら活動をしました。本当にバール一つでもあればと思ったりしたものでした。しかしそういう物理的な面では人間の力は及びませんが、皆で助け合っていく時の人間の力はすごいと思いました。

### <震災の記憶の継承>

阪神・淡路大震災時に民生委員だった人が今は7%であり、神戸市職員も震災経験のある人は4割以下です。学校の先生もほとんど代わっていて経験した方が減っています。人は記憶を忘れますがそれは良い能力でもあります。そのことがないと辛いままで生きなければなりませんから。しかし忘れてはならないこともあります。震災でどんなことがあったか、それを引き継いでいくことが重要です。語り部さんもいます。

「しあわせ運べるように」の歌は力があります。私のいる地域の学校が避難所になり、その時の音楽の先生が作ったのですが、すぐにパッと出来たそうです。忘れない、それを引き継ぐ、そして前向きに生きようとする歌で、歌の持つ力は素晴らしいと思います。私たち神戸の民生委員も震災の教訓を後世に伝えていかなければならないと思っています。

### 【3】神戸親和女子大学発達教育学部教授 勝木洋子氏



#### ◇民生委員・児童委員活動について日頃感じていることをお聞かせください。

民生委員・児童委員の取り組みが県内の自治体によって異なっているのは、環境やさまざまな状況によるものだと推測します。

例えば、篠山市は（原子力発電所から）半径 50 km圏内に入っていますし、小野市、三木市などは比較的災害も少ない内陸地域なので危機感も異なると思っています。

民生委員・児童委員の方々は個人情報を知り得る立場にありますから、障がい、高齢、シングルファミリー、女性などの社会的弱者といわれる方々のことがいつも頭にあり活動されていると思います。

#### ◇民生委員・児童委員活動をするうえで特に困難だと思われる課題は何でしょうか？

活動が可視化されにくいため、難しいと思います。活動された結果が個人情報の場合、周知の情報にならず、一般市民にはわかりません。情報公開されない部分で民生委員・児童委員がご苦労されているのだと思います。

#### ◇民生委員・児童委員は災害時にどのようにかかわるべきでしょうか？

東北では「グリーンケア」がクローズアップされました。親しい人を失って悲嘆にくれる人に、寄り添うことはいままでなかったカテゴリーだと思います。民生委員・児童委員の新たな仕事のひとつだと思います。近くにいて安定した聴き手がいることは大切です。大きなショックを受けた人は、突然何かのきっかけでフラッシュバックが起きるかも知れません。そんな時、近所に住んでいらっしゃる民生委員・児童委員の存在を思い出すだけでも安心するものです。発災時には民生委員・児童委員の方々も被災者になるわけですが、グリーンケアのテクニックを身につけて、日常の状況がよくわかっている住民に寄り添って欲しいと思っています。

**◇「来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」についてのお考えを聞かせてください。**

日常の活動の中で、地域の人を巻きこむのにパートナーとなる人や団体があればいいと思います。災害時だけでなく、日常的に NPO や地域の人たちとつながって活動されるといいのではないのでしょうか。

神戸は阪神・淡路大震災以降、ボランティアな学生さんたちや、若い NPO がたくさんきました。東日本大震災、熊本震災と続く中、今後ともさまざまな人たちと関係をつなげていけばいいのではないのでしょうか。災害復興支援だけで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素敵だと思います。

**◇民生委員・児童委員と行政との関係、ボランティアとの関係と違いなど民生委員・児童委員の立ち位置についてお聞かせください。**

**<男女共同参画の視点と社会的弱者への視点>**

立ち位置ということでは、①男女共同参画の視点を持つこと、②社会的弱者への視点を当てることが 絶対必要だと思います。

東日本大震災後の子どもの心と体のデータを集めて分析しました。復興時はおとなが忙しいこともあるし、障がい者、高齢者とちがって子どもはそれなりに自然な成長があるので放っておいても大きくなると思われがちです。しかし、環境の激変から精神的に不安定になっています。暗がりや怖がる、指すいや夜尿などの幼児返り、今までできたことが出来なくなるなど心因反応が出ます。ストレスが体に及ぼす影響も出て、肥満、虫歯、アトピー・ぜん息などのアレルギー、難聴、チックなどが多くなっています。子どもは天真爛漫で被災地では希望の光ですが、あそび場をなくし騒ぐことのできない子どもたちは、おとなと同じように傷ついています。外見ではわからない子どもの心に寄り添い、子どもの育ちを大切にしたいです。

特に主任児童委員は障がい者、高齢者と同じように母と子どものケアにも注意を払って欲しいと思います。そして、被災された人々は長い回復期がいると思いますので、地域復興と同じく社会的弱者と言われる方に寄り添いながらさまざまな機関とつながっていくノウハウを持って欲しいと思います。

**<民生委員・児童委員の役割>**

私は、東北には 2012 年からほぼ毎年 3 月と 8 月に行っています。NPO（子育て広場、冒険遊び広場など）、教育委員会、学童保育、児童館にはいくのですが、民生委員・児童委員にはなかなかお目にかかるチャンスがありませんでした。

このたび熊本へゼミ生が若者復興支援ボランティアに行こうとなった時、現地へのアクセスが困難でした。結果、神戸 YMCA を通して熊本 YMCA を紹介していただき、益城町に行くことになりました。きっと現地で民生委員・児童委員にであうチャンスがあると思っ

ています。こういったときに県外ボランティアと現地をよく知る民生委員・児童委員のルートがあれば、よりスムーズにつなぐ役割が出来るのではと感じました。

公立小中高校以外は指定避難所ではないので被災者は来ないと思いがちですが、指定を受けていないところでも、いざという時には雨露がしのげる広い場所には被災者が来られるはずだと思います。こういう時に民生委員・児童委員のサポートが必要だと感じます。指定外でもマークしておくことは必要です。また、ミルクや水、おしめなどは備蓄しておいてほしいと願っていますし、地元に大きな施設がある時には福祉避難所とともに考えておいた方がいいと思います。

阪神・淡路大震災の時に（指定避難所ではなかった）長田の三ツ星ベルト工場の体育館、県立文化体育館にも被災者が避難されました。工場や会社などがあるところは日常の関係が必要なのだと感じました。

### <女性民生委員のエンパワメント>

民生委員・児童委員の6割が女性だと聞いています。発災時から女性の気持ちになって支えるためのトレーニングの機会を持って欲しいと思います。

東日本大震災の時に首都圏では鉄道が不通となり、通勤手段を奪われた姪が池袋から目黒まで歩いて帰るしかなかったのですが、その時に私は、ネットで女性が安心して過ごせる場所（女性センター、公民館、企業など）を探してメールを送り続けました。ひょっとすると夜を明かさなければならぬかもしれない、途中で歩くことができなくなるかもしれないような状況の時、一時滞在施設や災害時帰宅支援ステーションが開設されます。

特に女性の民生委員・児童委員にはその地域住民だけでなく、その地域を通過する女性が何かあった時に女性の気持ちになって状況を切り開いて欲しいと思います。

阪神・淡路大震災も東日本大震災でも、女性の方が男性より多く命を落とされました。それは日常的に家事・育児・介護が女性の仕事だったからと言う理由と、地域防災にかかわる防災教室や避難訓練にアクセスしてなかったことが原因と言われています。当時、「子どもを学校園に迎えにいった」、「自宅介護をしていた避難にてこずった」などで津波にさらわれた女性も、防災訓練に参加していて動き方を知っていれば流されなかったかもしれません。

また、熊本地震で67.9%の人が自宅から避難し、そのうちの68.3%が車中泊だったとデータがありました。プライバシーの課題や子どもが泣くからということが理由だと推測されます。

個人で防災士の資格をお持ちになった方々も増えていると聞いています。子どもや女性が社会から阻害されないように、また、最近問題となっている長期避難者のいじめ、学校園での被災者家族のいじめには敏感になって欲しいと願っています。



#### 【4】神戸学院大学現代社会学部教授 清原桂子氏



##### ◇民生委員・児童委員活動について日頃感じていることは何でしょうか？

##### <民生委員・児童委員をチームで応援できる仕組み>

民生委員・児童委員（以下、民生児童委員と略）の強みは、点ではなく、全ての市町村に面で置かれていること、そして町村ごとの民生委員児童委員協議会、市区郡・都道府県・全国の連合民生委員児童委員協議会という組織で動けることです。阪神・淡路大震災後、兵庫県阪神・淡路大震災復興本部生活復興局長、その後総括部長として震災復興に取り組みましたが、民生児童委員のこれらの強みに、被災地外の組織からの支援を含めて大変助けられました。

しかし、震災から22年を経て、少子高齢・人口減少社会化や地域社会のつながりの希薄化、児童虐待や子どもの貧困、高齢者問題の深刻化などが加速化しているにもかかわらず、行政や社会福祉協議会の職員は行財政構造改革で減らされており、上記の強みを持つがゆえに、何もかもが民生児童委員に持ち込まれていることが、逆に課題ではないかと感じます。行政や社協の配布物、調査もの、充て職としての行事や会議の参加などについても整理する必要があるでしょう。

また、深刻なケースも増えている中で、行政のどの担当課や専門組織につなぐのかわからない、民生児童委員、行政の各担当課、社会福祉協議会、地域包括支援センター、児童相談所、看護協会や栄養士会などの職能団体、ハローワーク等のネットワークで定期的にケーススタディを行って顔見知りになっておくとともに、民生児童委員が把握したケースについてまずはそのネットワークにつなぎ（事務局機能が必要です）、チームで対応していく仕組みが大切ではないかと思えます。すでに全国で51,431（2016年12月末）のNPO法人も認証されており、子どもや高齢者、障がい者などに専門的に取り組むところも多いので、地域によってはそうしたNPOにチームに入ってもらえることも可能です。

##### ◇民生委員・児童委員をめぐる課題として特に困難な課題は何だとお考えでしょうか。

##### <家庭力・地域力の低下への対応策>

民生児童委員が現在直面する問題の背景には、高度経済成長期後急速に進んだ平均世帯

人員の減少（1953年の5.0人から2013年の2.5人に半減）、高齢者の1人暮らしや高齢夫婦のみ世帯の急増、地域社会のつながりの希薄化といった社会構造の変化があります。大家族の中で、また村じゅうの大人たちが関わる中で行われていた子育ても、母親が密室の中で相談相手もなく孤立して行うものになり、子育てや介護を含めて家族が何かの問題に直面したとき、大家族やつながりをもった地域で包摂できず問題が一举に深刻化することも指摘されています。向こう三軒両隣の中で行われていた「ちょっとした助け合い」もなくなってきており、そうした依頼が直接民生児童委員にきたりもします。都市部では、オートロックマンションが普及して、近所づきあいを好まない人も少なくありませんし、民生児童委員自身も地域の人をよく知っているとはなりにくい状況があり、そのことが負担感やなり手の減少につながっているともいえます。

従って、問題を本当に解決していくためには、困難な課題ではありますが、こうした家庭力や地域力の低下に対し、家族や地域のつながりを再度結んでいく取組が不可欠です。児童虐待の早期発見や、虐待を受けた子どもを地域で見守っていくという場合も、地域力がなければ民生児童委員や自治会役員等だけでできることではありません。

#### ◇民生委員・児童委員は災害時にどのようにかかわるべきでしょうか？

##### <ふだんからやっていることをやる>

最も大切なことは、災害時、またその後の避難生活の中で、自分と家族の命を守ることです。地域のキーパーソンの1人である民生児童委員が自らの命を守ってこそ、復興を担う力になれます。

その上で、ふだんからやっていることをやるということではないでしょうか。①個別訪問・相談により問題を把握する、②各ケースについて関係者によるケーススタディを行いながらチームによる対応を行う、③自治会等と連携しながら、住民の中で、ふれあい食事会やふれあい喫茶、親子ひろば、健康教室、住宅相談会などが開催され、コミュニティづくりが進むよう応援する、④行政や専門家などのわかりにくい言葉や制度を住民寄りの立場から仲介したり、現地のことがわからない外からのボランティアと地元をつないだりする、など。

何もかも民生児童委員が自分でやるということではなく、必要な人や行政につないだり、住民リーダーを発掘・支援したり、「人と人をつなぐ」ところで、ふだんからやっているからこそその力を発揮できるのではないかと思います。

#### ◇「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」についてのお考えを聞かせてください。

##### <災害時の役割の明確化>

大規模災害時には、要援護者や子どもの問題など社会が平時から抱えている課題が一举に、しかも顕著な形で出てきますが、民生児童委員にとってふだん全くやっていない新し

い役割が増えるということではなく、ふだんからやっていることをやるということだと思います。

ふだんからやっていないことはいざというときもできない、逆に言えばいざというときにやろうと思ったらふだんからやっておかなければならないということを、私たちは阪神・淡路大震災で痛感しました。地域全体としてふだんから、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です。要援護者の方たちに車いすで避難訓練に参加してもらうことは、その受援力を高めるとともに、サポートする支援者の方たちにとっても実経験を積むこととなります。民生児童委員自身も、最も大切な自分と家族の命を守るためにどう避難するかは、ふだんから準備しておかなければなりません。

### ＜コミュニティづくりと個別対応を両輪で＞

こうした避難訓練や講座・ワークショップなどを、民生児童委員や地域団体、地元企業、社協、行政などが協働して定期開催することによって、その開催準備のプロセスで顔見知りも増えますし、そうした人間関係の広がりや地域力を、またひいては家庭力を高めることにつながります。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ふだん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だと思います。

### ◇民生委員・児童委員の立ち位置はどうあるべきでしょうか。

#### ＜人と人をつなぐ＞

民生児童委員は、自らも地域住民としてあくまで住民の視点から、行政や社協、地域団体等の人と人をつなぐ役ではないかと思います。

ただ、先に述べたような社会構造の変化の中で家庭力や地域力が低下し、困難なケースも増えている中で、そのしわ寄せが民生児童委員にきている感じがあります。担当地域も広く、民生児童委員に協力する「民生・児童協力委員」等の配置も進められてきていますが、今後は個人としての「協力委員」だけでなく、地域団体や地元企業はもとより、NPOや大学（若者、専門家に加え、キャンパスという場所をもっています）などの組織としての協力を積極的に得ていくことも、とりわけコミュニティづくりのためには有効ではないでしょうか。

また、つなぎ役をするといっても、この頃は社会の動きが速いので、制度が変わるスピードも速く、さまざまな問題が複雑に絡みあっているため、情報として学ばなければならないことも多くて大変です。「ノウハウ (know how)」を全部覚えなければということではなく、このことについて知っているのはこの人だから必要なときはこの人にきけばいいという人脈をもっておく、「ノウフー (know who)」の考え方も、バーンアウト（燃え尽き症候

群) しないためには重要です。

### ＜生きがいつくり、楽しさつくり＞

阪神・淡路大震災後、被災高齢者の方からの、「助けてもらうだけで何もすることがないのがつらい、何か人の役にたちたい」という声を受けて始まった事業が、「高齢者語りべ・昔の遊び伝承事業」です。親たちが復興に追われる中で寂しい思いをしていた子どもたちに、高齢者の方々が、更地になった地域のかつての様子の語りべとして、また、めんこやお手玉などの昔遊びの伝承者として関わり、子どもたちに笑顔が戻っていきました。同時に高齢者の方々からも、子どもたちから頼りにされ、「ありがとう」という手紙をもらってはじめて生きる意欲がもてたという多くの反響がありました。

自分のできることで助ける側になり、できないことでは助けてもらう、そうしたコミュニティの助け合いの厚みが厚くなっていくことで、住民 1 人ひとりの「自分が役にたっている」生きがいや楽しさも得られていくことを実感しました。

今、各種調査では、「社会の役に立ちたい」と考えている人も多く、「きっかけがない」「情報がない」というこうした人材に研修などの機会と活躍の仕組みを提供し、かつての「ちよつとした助け合い」を広げてもらうことができないかなと思います。

民生児童委員が、コミュニティづくりと支援が必要な人の個別対応のつなぎ役として活動することは、地域に生きがいや楽しさを広げていくことであり、そのことが民生児童委員自身のやりがいでもあります。震災後の困難な中での民生児童委員さんたちの活躍を知る兵庫から、そうしたプラスの発信と、そして、活動をサポートするための取組をさらに広げていくことができたと思います。

## 【5】ひょうご震災記念 21 世紀研究機構副理事長 室崎益輝氏



### ◇民生委員・児童委員活動について日頃感じていること何でしょうか？

民生委員・児童委員は戦後から今日まで、地域の福祉、地域のコミュニティ形成の中心として大きな役割を果たしてきました。地域の中の高齢者や、いろいろな支援が必要な人を細かく実態を知っているために細やかなケアができています。ですから、民生委員・児童委員の役割は大きいと思っています。

### ◇民生委員・児童委員をめぐる課題として特に困難な課題は何だとお考えでしょうか。

従来地域の中には民生委員と消防団しか居ませんでしたが、今の地域では、新しい NPO や市民団体が活動するようになり、福祉的なケースワーカーなどの人が出てきているため、民生委員が果たす役割が変化したり、見えにくくなっています。この新しい状況の中で、民生委員の役割や活動を見直す必要に迫られています。

その一方で、民生委員の役割が一人ひとりの善意に期待されているために、それだけではうまくいかないのが、なり手がなくなっています。生きがいのあることを自由にやりたいという若い人は NPO や福祉関係の市民団体に行くようになってきています。民生委員の活動は、地域密着型で地域に縛られるという印象があって、やる人がなくなってきた、結果として次第に高齢化してしまっています。それがネックになっています。

### ◇民生委員・児童委員の立ち位置はどうあるべきでしょうか。

地域密着というのはとても重要だと思います。そのために、日常の隅々が分かっている、すぐに対応ができる、要支援者のそばにすることができます。これは重要で、一方の NPO や市民団体は多くは外からの対応になります。民生委員は中から福祉、ケアをやるのが出来ます。それは民生委員しかできません。ですから依然として民生委員・児童委員の役割が大きいと思っています。

#### ◇民生委員・児童委員活動についてお考えはありますか？

今までの善意だけでは続かないと思います。民生委員が活動しやすい環境づくり、体制整備、サポートが必要です。

#### <4つの提案>

そのためには、4つほど提案があります。

一つには、現在は民生委員・児童委員の活動の必要経費がわずかしか出ていませんが、必要経費だけではなく、社会的な御礼として年末にボーナスを差し上げる配慮も必要です。今は表彰のみですが、そういうことだけでいいのか？ 時間をつぶしているわけなので、民生委員・児童委員が個人負担をしないで済むような経済的な待遇改善が必要だと思っています。

二つ目には、民生委員以外の、地域でいろいろ活動している人（社協、ケースワーカー、消防団員、防災士…）との横の連携作りがどこまでできているか？ 地域の中の安心のためのネットワークづくりが必要で、民生委員がその外ではなく、この輪の中にしっかりと位置付けられていることが重要です。民生委員が一生懸命やっているのに、そのことが知られていないということがあります。

三つ目は、民生委員が知る情報は個人情報で、他に提供できませんが、守秘義務をかたくなに考えてしまうと広いネットワークづくりが出来ないのではないかと思います。そして民生委員が自分で抱え込むことが重荷となってしまいます。個人情報であっても、共有すべきことは共有して守秘義務を弾力的に考えるべきだと思います。

四つ目は、防災と、民生委員・児童委員の活動で行う福祉は、表裏一体なものだと思います。日常的に命や暮らしを守ることの延長上に災害時の命と暮らしがあると思っています。その意味で、防災と福祉活動は一体のものなのです。これをネットワークとしてとらえ、民生委員なりに活かすことはたくさんあります。

尼崎市では、一部かすべてか分かりませんが、阪神・淡路大震災の前のことですが、災害時に罹災証明を出す際に、民生委員が確認していたことがありました。私は、それはいいことだと思っています。民生委員は身近にいるので的確な判断ができるからです。このおばあさんは、とても生活が苦しい、生活再建が難しいなどということが分かっていたら、匙加減で59点から60点にすることができます。行政の機械的な判定でなく、被災者の立場に立って判定ができます。それは行政の負担軽減にもなります。民生委員は被災者の側に立った対応、ケア、サポートができるのです。

#### <災害の連携体制の一員としての民生委員>

私は、地域の中の共同の関係づくりという時は、消防、防災士、学校の先生、民生委員などを必ず入れています。災害の連携体制の中に民生委員がしっかり入っていることが重要です。

阪神・淡路大震災の時には、民生委員は大活躍しました。今、かつてほど民生委員の存

在が見えなくなっていると思います。東北でも同様です。少なくなっているのか見えなくなっているのかわかりませんが、もっと活動を周知させ、一緒にやっていくことが重要だと思います。昔は民生委員しか（地域の中に福祉活動をする人は）いなかったのです。民生委員がいないと地域がまわらなかつたので、今、そういう意味では民生委員は少し寂しいのではないのでしょうか。今、いろいろな人がいます。テーマ別 NPO が縦糸、地域の民生委員が横糸として総合的にうまく地域ケアをやっていくことが重要だと思います。民生委員にしかできないことは民生委員にしてもらい、他のことはほかの NPO にしてもらい、連携プレイをしていったらいいと思います。

#### ◇「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」についてのお考えを聞かせてください。

##### <民生委員・児童委員の柔らかさの意義>

民生委員は一人一人の実情を知っています。その実情を知った上での細やかな対応ができます。先に述べた罹災証明でも、この被災者に寄り添った弾力的な判断が必要だと思うのですが、行政が行うと公平性の原則だと言って一律的で機械的で冷たいものになります。阪神・淡路大震災後の罹災証明では、国から指導が入って柔らかで温かいシステムが、硬直的で厳しいシステムになってしまいました。

私は、罹災証明の判断は自治体の判断なので、判断基準が違っていいと思っています。しかし、国のお金が使われるようになってきたので、おかしいということになってきました。昔は税金の減免に罹災証明が使われていたので、自治体のことでしたが、国から税金が出され使われるようになると、自治体によって差が出るのはおかしいということになって、細かいルールが出来てしまったのです。

一人一人の実情に応じて対応するのと機械的にやるのでは違うと思います。民生委員は実情をすごく知っているのですから。考え方の違いはありますが、私は罹災証明にかかわらず、様々な支援において民生委員のサポートが必要だと思っています。被災者に寄り添う支援ということでは、被災者をよく知っている民生委員が欠かせないということです。

糸魚川の火災では、被災者生活再建支援法の適用になりました。強風時の火災が自然災害であるという認定がされ、被災者が 300 万円もらえることになったのです。当事者にとっての被害は火災でも地震でも困っているということでは同じだと考えています。そういう意味で、硬直した判断ではなく、弾力的な判断が必要なのです。この弾力的な判断ということでは、民生委員の柔らかなフィルターが必要だと思います。そういう柔らかさは今こそ必要になってきていると思うのです。





### 【文献注対応参考文献リスト】

本文中に出典として記した文献番号に対応する参考文献は以下の通りです。

- 文献①＝60周年記念誌（兵庫県民生部、兵庫県社会福祉協議会編『兵庫県民生委員のあゆみ』兵庫県民生委員連合会（昭和53年））
- 文献②＝70周年記念誌（兵庫県民生委員連合会編『民生委員児童委員活動その後の歩み10年：民生委員制度創設70周年記念誌』兵庫県民生委員連合会（昭和62年））
- 文献③＝80周年記念誌（兵庫県民生委員児童委員連合会編『21世紀へはばたく民生委員・児童委員活動：制度創設80周年記念誌』兵庫県民生委員児童委員連合会（平成9年））
- 文献④＝90周年記念誌（兵庫県民生委員児童委員連合会編『地域と共に歩む民生委員・児童委員活動：民生委員制度90周年記念誌』兵庫県民生委員児童委員連合会（平成19年））
- 文献⑤＝『一阪神・淡路大震災一復興10年総括検証・提言報告<第1巻>』（企画 兵庫県、編集・発行 復興10年委員会（平成17年））
- 文献⑥＝『一阪神・淡路大震災一復興10年総括検証・提言報告<第2巻>』（企画 兵庫県、編集・発行 復興10年委員会（平成17年））
- 文献⑦＝『一阪神・淡路大震災一復興10年総括検証・提言報告<第3巻>』（企画 兵庫県、編集・発行 復興10年委員会（平成17年））
- 文献⑧＝『激震一その時私たちは一（阪神・淡路大震災活動事例集）』兵庫県民生委員児童委員連合会（平成8年）
- 文献⑨＝民生児童委員制度創設80周年記念誌『笑顔あふれる街づくり神戸一震災を乗り越えて一 [民生委員児童委員の活躍記]』神戸市民生委員児童委員協議会（1997）
- 文献⑩＝『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（平成25年）
- 文献⑪＝『民生委員児童委員必携（第59集）』全国社会福祉協議会（2014年）
- 文献⑫＝『民生委員・児童委員新任研修資料（平成28年度）』兵庫県民生委員児童委員連合会、兵庫県、兵庫県社会福祉協議会
- 文献⑬＝全国民生委員児童委員連合会編『2013年版新任民生員・児童委員の活動の手引き』、全国社会福祉協議会（平成25年）
- 文献⑭＝民生委員を取り巻く現状と課題（主なもの）（全国民生委員児童委員連合会、平成27年全国資料：A3判1.5枚一覧表資料）
- 文献⑮＝民生委員・児童委員活動におけるこれまでの実績：創設期～平成26年（全国民生委員児童委員連合会、平成27年全国資料：A3判1枚一覧表資料）
- 文献⑯＝『民生・児童委員の活動等の実態把握及び課題に関する調査・研究事業報告書』株式会社 日本総合研究所（平成25年3月）
- 文献⑰＝厚生労働省福祉業務行政報告（福祉行政報告例）による参考データ（ファイル：

<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001165644> 2017年3月12日閲覧)

文献⑱＝日本経済新聞 2016年8月22日夕刊記事『足らぬ民生委員 苦肉のOB再任』

文献⑲＝『「民生委員・児童委員の活動環境の整備に関する検討会」報告書』、民生委員・児童委員の活動環境の整備に関する検討会（平成26年4月）

文献⑳＝嘉陽正倫『民生委員の現代的課題—地域福祉の担い手としての役割—』（山口大学大学院東アジア研究科博士論文）（平成23年3月）

文献㉑＝山村史子「小地域福祉活動における民生委員の役割に関する考察—情報収集の困難性をめぐって—」『桜花学園大学人文学部研究紀要』第11号（2009年）

文献㉒＝小林良二「民生委員活動の統計的研究Ⅱ—東京都民生児童委員活動調査から—」『東洋大学福祉社会開発研究』3号（2010年3月）

文献㉓＝米山宗久「民生委員・児童委員に求められる視点と期待」『長岡大学地域研究センター年報』(13) 85-93（2013年）

文献㉔＝豊岡民生委員児童委員協議会『台風23号 平成16年10月20日 民生委員児童委員の活動』（平成17年）

文献㉕＝羽賀正老氏よりの書き下ろし手記

文献㉖＝全国民生委員児童委員連合会編『災害に備える民生委員・児童委員活動ハンドブック』（2014年）

文献㉗＝全国民生委員児童委員連合会編『これからの民生委員・児童委員制度と活動のあり方に関する検討委員会 中間報告』（2016（平成28）年）

文献㉘＝内閣府『災害対策基本法の一部を改正する法律について（局長名施行通知）』（平成24年6月27日）

文献㉙＝内閣府『災害対策基本法の一部を改正する法律について（課長名施行通知）』（平成24年6月27日）

文献㉚＝兵庫県『復興制度等提言事業調査報告書』（平成27年6月）

文献㉛＝総務省『避難行動要支援者名簿の作成等に係る取組状況の調査結果』（平成28年12月6日）

文献㉜＝神戸市社会福祉協議会編『神戸市社会福祉協議会50周年記念誌』（2002年）

#### 【ヒアリング記録】

記録①神戸市保健福祉局総務部計画調整課 地域福祉係長 竹内孝洋氏（2016年6月9日）

記録②全国社会福祉協議会民生部長 池上実氏（2016年11月4日）

## 参考文献

- 兵庫県民生部、兵庫県社会福祉協議会編『兵庫県民生委員のあゆみ』兵庫県民生委員連合会（1978（昭和53）年）
- 兵庫県民生委員連合会編『民生委員児童委員活動その後の歩み 10年：民生委員制度創設70周年記念誌』兵庫県民生委員連合会（1987（昭和62）年）
- 兵庫県民生委員児童委員連合会編『激震—その時私たちは—〈阪神・淡路大震災活動事例集〉』兵庫県民生委員児童委員連合会（1996（平成8）年）
- 兵庫県民生委員児童委員連合会編『21世紀へはばたく民生委員・児童委員活動：制度創設80周年記念誌』兵庫県民生委員児童委員連合会（1997（平成9）年）
- 兵庫県民生委員児童委員連合会編『地域と共に歩む民生委員・児童委員活動：民生委員制度90周年記念誌』兵庫県民生委員児童委員連合会（2007（平成19）年）
- 兵庫県『復興制度等提言事業調査報告書』（平成27年6月）
- 兵庫県民生委員児童委員連合会、兵庫県、兵庫県社会福祉協議会編『民生委員・児童委員新任研修資料（2016（平成28）年度）』
- 復興10年委員会編『—阪神・淡路大震災—復興10年総括検証・提言報告〈第1巻〉』企画 兵庫県、発行 復興10年委員会（2005（平成17）年）
- 復興10年委員会編『—阪神・淡路大震災—復興10年総括検証・提言報告〈第2巻〉』企画 兵庫県、発行 復興10年委員会（2005（平成17）年）
- 復興10年委員会編『—阪神・淡路大震災—復興10年総括検証・提言報告〈第3巻〉』企画 兵庫県、発行 復興10年委員会（2005（平成17）年）
- 嘉陽正倫『民生委員の現代的課題—地域福祉の担い手としての役割—』（山口大学大学院東アジア研究科博士論文）（2011（平成23）年3月）
- 神戸市民生委員児童委員協議会『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〕』（民生委員児童委員制度創設80周年記念誌）（1997年）
- 神戸市社会福祉協議会編『神戸市社会福祉協議会50周年記念誌』（2002年）
- 小林良二「民生委員活動の統計的研究Ⅱ—東京都民生委員児童委員活動調査から—」『東洋大学福祉社会開発研究』3号（2010年3月）
- 厚生労働省「福祉業務行政報告（福祉行政報告例）による参考データ」  
（<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/NewList.do?tid=000001034573> 2017年3月12日閲覧）
- 民生委員・児童委員の活動環境の整備に関する検討会『「民生委員・児童委員の活動環境の整備に関する検討会」報告書』（2014（平成26）年4月）
- 内閣府『災害対策基本法の一部を改正する法律について（局長名施行通知）』（平成24年6月27日）
- 内閣府『災害対策基本法の一部を改正する法律について（課長名施行通知）』（平成24年6月27日）

日本総合研究所『民生・児童委員の活動等の実態把握及び課題に関する調査・研究事業報告書』（2013（平成25）年3月）

総務省『避難行動要支援者名簿の作成等に係る取組状況の調査結果』（平成28年12月6日）

豊岡民生委員児童委員協議会『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）

山村史子「小地域福祉活動における民生委員の役割に関する考察—情報収集の困難性をめぐって—」『桜花学園大学人文学部研究紀要』第11号（2009年）

米山宗久「民生委員・児童委員に求められる視点と期待」『長岡大学地域研究センター年報』（13）85-93（2013年）

全国民生委員児童委員連合会編『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（2013（平成25）年）

全国民生委員児童委員連合会編『2013年版新任民生員・児童委員の活動の手引き』全国社会福祉協議会（2013（平成25）年）

全国社会福祉協議会編『民生委員児童委員必携（第59集）』（2014年）

全国民生委員児童委員連合会編『災害に備える民生委員・児童委員活動ハンドブック』（2014年）

全国民生委員児童委員連合会編『これからの民生委員・児童委員制度と活動のあり方に関する検討委員会 中間報告』（2016（平成28）年）

#### インタビュー

神戸市保健福祉局総務部計画調整課 地域福祉係長 竹内孝洋氏（2016年6月9日）

全国社会福祉協議会民生部長 池上実氏（2016年11月4日）

神戸学院大学現代社会学部教授 清原桂子氏（2016年12月22日）

神戸親和女子大学発達教育学部 勝木洋子氏（2016年12月22日）

前全国民生委員児童委員連合会副会長 加納多恵子氏（2017年1月5日）

神戸市民生委員児童委員協議会理事長 祐村明氏（2017年1月12日）

ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長 室崎益輝氏（2017年1月13日）

#### 書き下ろし手記

前豊岡市民生委員児童委員連合会会長 羽賀正老氏（2016年10月）

民生委員制度創設 100 周年記念事業

# 全県モニター調査



この調査は兵庫県内の「民生委員・児童委員（主任児童委員含む）」の方を対象としたものです。



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

以下の問いにご回答ください。なお、調査結果は統計的に処理され、個人の回答が特定されることはありませんので、正直なお気持ちをお答えいただきますようお願いいたします。

※なお、この調査票の中で「民生委員・児童委員」と表記されているものには、すべて「主任児童委員」を含みます。

まずは、あなたご自身のことについて教えてください。

問1. 回答日現在の、あなたの年齢と性別を教えてください。

年齢( )歳 性別(男・女)

問2. 現在、あなたのお住まいの市町名(神戸市の場合は区名まで)をお答えください。

兵庫県( )市・町、(神戸市 区)

問3. あなたは、現在の市・町に何年くらいお住まいですか。具体的な年数をご記入ください(転出・転入などをしたことがある方は、合計の年数をご記入ください)。

( )年

問4. 現在、あなたは民生委員・児童委員を何年くらい務めていますか。具体的な年数をご記入ください(主任児童委員歴も含みます)。なお、途中で委員の職を離れたことがある方は、委員を務めていた年数を合計してお答えください。

( )年

問5. あなたは以下の地震や台風・豪雨の災害を経験しましたか。それぞれの災害について、最もあてはまるものに○をつけてください。

	家屋に被害 があった	自宅を離れて 避難(生活)をした	経験したが特に 被害はなかった	経験 しなかった
・1995年(平成7年) 阪神・淡路大震災	1	2	3	4
・2000年(平成12年) 鳥取県西部地震	1	2	3	4
・2004年(平成16年) 台風23・24号	1	2	3	4
・2009年(平成21年) 台風9号	1	2	3	4
・2013年(平成25年) 淡路島付近を震源とする 地震	1	2	3	4
・2014年(平成26年) 8月豪雨	1	2	3	4

問 6. あなたは以下の地震や台風・豪雨の時に、民生委員・児童委員としてご活動をされましたか。あてはまるものすべてに○をつけてください

- |                         |                              |
|-------------------------|------------------------------|
| 1. 1995年(平成7年)阪神・淡路大震災  | 4. 2009年(平成21年)台風9号          |
| 2. 2000年(平成12年)鳥取県西部地震  | 5. 2013年(平成25年)淡路島付近を震源とする地震 |
| 3. 2004年(平成16年)台風23・24号 | 6. 2014年(平成26年)8月豪雨          |

問 7. あなたは災害が起きた被災地(県内外を問わず)でボランティアとして活動をした経験がありますか。下記について、あてはまるものすべてに○をつけてください。

1. 民児協のつながりで、被災地でボランティア活動をしたことがある。
2. 自治会・婦人会など地域組織のつながりで、被災地でボランティア活動をしたことがある。
3. 職場や仕事のつながりで、被災地でボランティア活動をしたことがある。
4. それ以外の組織(NPO(非営利組織)など)のつながりで、被災地でボランティア活動をしたことがある。
5. 個人的な立場で、被災地でボランティア活動をしたことがある
6. 被災地でボランティア活動をしたことはない。

問 8. (問7で「ボランティアとして活動したことがある」方にお尋ねします)あなたは下記のような活動をしたことがありますか。あてはまるものすべてに○をつけてください。

1. 避難所での相談支援・生活支援をしたことがある。
2. 仮設住宅での相談支援・生活支援をしたことがある。
3. 炊き出しのボランティアをしたことがある。
4. 物資の仕分け・配給のボランティアをしたことがある。
5. 子どもたちや親子に対してのボランティアをしたことがある。
6. 高齢者に対してのボランティアをしたことがある。
7. 被災地の家屋等の後かたづけのボランティアをしたことがある。
8. その他の災害ボランティアをしたことがある。

問 9. あなたが、ふだん民生委員・児童委員として活動するときに、どのようなお気持ちで活動していますか。下記から最もあてはまるもの1つを選んで○をつけてください。

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の地方公務員という気持ちで活動をしている。
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。

問 10. あなたが現在住んでいる地域は、どんな様子ですか。最もあてはまるもの1つに○をつけてください。

1. 地域のつきあいがあまりなく、それぞれで生活している。
2. 地域のつきあいはあまりないが、地域の世話役の人たちの活動が目にはいる。
3. 地域のつきあいは少しあり、住民がお互いに挨拶をかわすこともある。
4. 地域のつきあいはかなりあり、何かのときには多くの人が参加する。

災害時の民生委員・児童委員としての活動について教えてください。

問 11. あなたは民生委員・児童委員として、災害時にどのような役割・対応が求められているかご存知ですか。最もあてはまるもの1つを選んで○をつけてください。

1. 災害時の役割・対応について、計画・マニュアルや防災訓練などから具体的に把握している。
2. 計画・マニュアルなどの記述はよくわからないが地域の防災訓練などを通して把握している。
3. 日頃の活動や民生委員同士の話の中で、何となくやるべきことくらいは理解している。
4. 何をするのかよくわかっていない。
5. そもそも災害時に行うような役割・対応は特に求められていない。

問 12. 災害時の民生委員・児童委員の活動について、下記のような意見がありますが、あなたはどのように思われますか。最もあてはまるもの1つを選んで○をつけてください。

1. 災害時にも積極的に活動をすべきである。
2. 災害時にも活動を求められることは、やむをえない。
3. 災害時にも活動を求められることは、できればやめてほしい。
4. 災害時にも活動を求められることは、やめてほしい。

問 13. 災害時の民生委員・児童委員の活動について、下記のような意見がありますが、あなたはどのように思われますか。最もあてはまるもの1つを選んで○をつけてください。

1. 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。
2. 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。
3. 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。
4. 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。



問 14. 人的被害・家屋被害が出るような大規模な災害が発生した場合、あなたは民生委員・児童委員としてどのような活動をすべきだと考えられますか。あてはまるものすべてに○をつけてください。

1. テレビ・ラジオ等での災害・被害の情報収集
2. 自治会や民児協など地域組織の役員との電話等での情報交換
3. 地域の災害対策本部への参集
4. 災害時要援護者への電話等での情報伝達
5. 地域の協力者と連携した災害時要援護者の安否確認
6. 消火
7. 建物などからの救出・救護
8. 災害時要援護者の避難支援
9. 避難所等での支援・運営活動
10. 避難先での要援護者への避難生活支援
11. 地域のパトロール
12. わからない
13. すべきことはない

問 15. 人的被害・家屋被害が出るような大規模な災害が発生した場合、あなたの地域の実態をふまえると、地域でどのような活動が実際に出来ると考えられますか。あてはまるものすべてに○をつけてください。

1. テレビ・ラジオ等での災害・被害の情報収集
2. 自治会や民児協など地域組織の役員との電話等での情報交換
3. 地域の災害対策本部への参集
4. 災害時要援護者への電話等での情報伝達
5. 地域の協力者と連携した災害時要援護者の安否確認
6. 消火
7. 建物などからの救出・救護
8. 災害時要援護者の避難支援
9. 避難所等での支援・運営活動
10. 避難先での要援護者への避難生活支援
11. 地域のパトロール
12. わからない
13. できることはない

問 16. 要援護者台帳・避難行動要支援者名簿（災害時要援護者台帳など）のような「災害時に支援が必要となる人たちの名簿」についてあなたの地域ではどのように保管されていますか。あなたがご存じの範囲で結構ですので、あてはまるものすべてに○をつけてください。

1. 市役所・町役場・社会福祉協議会に保管されている。
2. 公民館や集会所等の公共の建物に保管されている。
3. 自治会長等の地域役員の個人宅に保管されている。
4. 民生委員・児童委員の個人宅に保管されている。
5. 名簿があるのは知っているが、どこに保管されているのか知らない。
6. 名簿があること自体を知らない。

問 17. 災害時の民生委員・児童委員の活動について、下記のような意見がありますが、あなたはどのように思われますか。あなたの意見に近いものすべてに○をつけてください。

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。

問 18. あなたは災害に備えた民生委員・児童委員の活動として、普段から、以下のような活動をしていますか。以下を読んで、それぞれについてあてはまる番号に○をつけてください。

	1 現在、活動・活用をしている	2 活動・活用をしたことがある	3 知識として知っている	4 どのようなものかよくわからない
--	--------------------	--------------------	-----------------	----------------------

① 名前等の携帯カード（あんしんカード等）の活用	1	2	3	4
② 安否確認の協力者（協力委員やLSA(生活支援員)）の活用	1	2	3	4
③ フェニックス共済の加入促進	1	2	3	4
④ 地域防災訓練への参加	1	2	3	4
⑤ 要援護者宅を住宅地図等で把握するためのマップ作り	1	2	3	4
⑥ 要援護者宅の日頃からの訪問・見守り	1	2	3	4
⑦ 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	1	2	3	4
⑧ 地域における要援護者の支援ネットワークの構築	1	2	3	4
⑨ 地域で指定された避難所の位置確認および訓練	1	2	3	4
⑩ 地域の福祉避難所の位置確認および訓練	1	2	3	4

問 19. あなたは民生委員・児童委員として活動するなかで、災害のことに限らず、ご苦労されていることや問題だと思っていることはありますか。どのようなことでも構いませんので、お書きください。

例：活動するなかで、苦労していること・・・  
問題だと思っていること・・・



ありがとうございました

質問はこれで終わりです。ありがとうございました。



付録資料2「全県モニター調査」単純集計表

問1		性別			
		合計	男	女	不明
全体		8945	2904	6011	30
		100.0	32.5	67.2	0.3
年齢	40代以下	235	32	203	1
		2.6	0.4	2.3	0.0
	50代	1168	157	1011	4
		13.1	1.8	11.3	0.0
	60代	4850	1553	3297	7
		54.2	17.4	36.9	0.1
	70代以上	2639	1158	1481	5
		29.5	12.9	16.6	0.1

問2	居住地(県民局コード別)										
	神戸県民センター	阪神南県民センター	阪神北県民局	東播磨県民局	北播磨県民局	中播磨県民センター	西播磨県民局	但馬県民局	丹波県民局	淡路県民局	その他・不明
実数	2278	1464	943	953	545	996	565	502	281	391	27
%	25.5	16.4	10.5	10.7	6.1	11.1	6.3	5.6	3.1	4.4	0.3

問3(居住歴)	
全体(実数)	8915
%	100.0
30年以下	1710
	19.2
31年以上44年以下	2700
	30.3
45年以上59年以下	2023
	22.7
60年以上	2425
	27.2

問4	全体(実数)	8915
		%
委員歴	1期	3145
		35.3
	2期	2109
		23.7
	3期	1252
		14.0
	4期	883
		9.9
	5期	565
		6.3
	6期以上	885
		9.9

問5	1995年(平成7年) 阪神・淡路大震災				
	家屋に被害があった	自宅を離れて避難(生活)をした	経験したが特に被害はなかった	経験しなかった	無回答
実数	3655	256	3889	763	382
%	40.9	2.9	43.5	8.5	4.3

問5	2000年(平成12年)鳥取県西部地震				
	家屋に被害があった	自宅を離れて避難(生活)をした	経験したが特に被害はなかった	経験しなかった	無回答
実数	4	1	1196	5268	2476
%	0.0	0.0	13.4	58.9	27.7

問5	2004年(平成16年)台風23・24号				
	家屋に被害があった	自宅を離れて避難(生活)をした	経験したが特に被害はなかった	経験しなかった	無回答
実数	322	24	3381	2841	2377
%	3.6	0.3	37.8	31.8	26.6

問5	2009年(平成21年)台風9号				
	家屋に被害があった	自宅を離れて避難(生活)をした	経験したが特に被害はなかった	経験しなかった	無回答
実数	122	7	3375	2909	2532
%	1.4	0.1	37.7	32.5	28.3

問5	2013年(平成25年)淡路島付近を震源とする地震				
	家屋に被害があった	自宅を離れて避難(生活)をした	経験したが特に被害はなかった	経験しなかった	無回答
実数	129	3	2698	3738	2377
%	1.4	0.0	30.2	41.8	26.6

問5	2014年(平成26年)8月豪雨				
	家屋に被害があった	自宅を離れて避難(生活)をした	経験したが特に被害はなかった	経験しなかった	無回答
実数	105	12	3467	3037	2324
%	1.2	0.1	38.8	34.0	26.0

問6 以下の時に、民生・児童委員としてご活動をされましたか (複数回答)								
	1995年(平成7年)阪神・淡路大震災	2000年(平成12年)鳥取県西部地震	2004年(平成16年)台風23・24号	2009年(平成21年)台風9号	2013年(平成25年)淡路島付近を震源とする地震	2014年(平成26年)8月豪雨	無回答	累計
実数	629	30	233	380	503	1311	6793	12965
%	7.0	0.3	2.6	4.2	5.6	14.7	75.9	110.4

問7 (被災地でのボランティア経験)	民児協のつながり	自治会・婦人会など地域組織のつながり	職場や仕事のつながり	それ以外の組織(NPO(非営利組織)など)のつながり	個人的な立場	被災地でボランティア活動をしたことはない	無回答	累計
実数	369	911	1050	375	1216	4226	1732	18026
%	4.1	10.2	11.7	4.2	13.6	47.2	19.4	110.4

問8 (ボランティアの種類)	避難所での 相談支援・ 生活支援	仮設住宅で の相談支 援・生活支 援	炊き出しの ボランティ ア	物資の仕分 け・配給の ボランティ ア	子どもたち や親子に対 してのボラ ンティア	高齢者に対 してのボラ ンティア	被災地の家 屋等の後か たづけのボ ランティア	その他の災 害ボラン ティア	無回答
実数	483	364	1067	1078	325	735	829	544	1766
%	5.4	4.1	11.9	12.1	3.6	8.2	9.3	6.1	19.7

### 問9 民生委員・児童委員として活動する時の意識

	全体	①	②	③	④	⑤	無回答
実数	8945	1813	3357	634	2584	463	94
%	100.0	20.3	37.5	7.1	28.9	5.2	1.1

- 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の地方公務員という気持ちで活動をしている。
- 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。

### 問10 地域の様子

	全体	①	②	③	④	無回答
実数	8945	354	685	3283	4572	51
%	100.0	4.0	7.7	36.7	51.1	0.6

- ①地域のつきあいがあまりなく、それぞれで生活している。
- ②地域のつきあいはあまりないが、地域の世話役の人たちの活動が目にはいる。
- ③地域のつきあいは少しあり、住民がお互いに挨拶をかわすこともある。
- ④地域のつきあいはかなりあり、何かのときには多くの人に参加する。

### 問11 災害時に求められる役割についての理解

	全体	①	②	③	④	⑤	無回答
実数	8945	1962	2455	3629	467	328	104
%	100.0	21.9	27.4	40.6	5.2	3.7	1.2

- ①災害時の役割・対応について、計画・マニュアルや防災訓練などから具体的に把握している。
- ②計画・マニュアルなどの記述はよくわからないが地域の防災訓練などを通して把握している。
- ③日頃の活動や民生委員同士の話の中で、何となくやるべきことくらいは理解している。
- ④何をするのかよくわかっていない。
- ⑤そもそも災害時に行うような役割・対応は特に求められていない。

### 問12 災害時の活動についての意識

	全体	①	②	③	④	無回答
実数	8945	2497	5384	817	170	77
%	100.0	27.9	60.2	9.1	1.9	0.9

- ①災害時にも積極的に活動をすべきである。
- ②災害時にも活動を求められることは、やむをえない。
- ③災害時にも活動を求められることは、できればやめてほしい。
- ④災害時にも活動を求められることは、やめてほしい。

### 問13 災害時の活動についての負担感

	全体	①	②	③	④	無回答
実数	8945	1457	4065	2638	677	108
%	100.0	16.3	45.4	29.5	7.6	1.2

- ①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。
- ②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。
- ③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。
- ④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。

問14 大規模災害時に民生委員・児童委員としてすべき活動（複数回答）																
全体	テレビ・ラジオ等での災害・被害の情報収集	自治会や民児協など地域組織の役員との電話等での情報交換	地域の災害対策本部への参集	災害時要援護者への電話等での情報伝達	地域の協力者と連携した災害時要援護者の安否確認	消火	建物などからの救出・救護	災害時要援護者の避難支援	避難所等での支援・運営活動	避難先での要援護者への避難生活支援	地域のパトロール	わからない	すべきことはない	無回答	累計	
実数	8945	5272	6026	1909	4387	7585	1111	1278	4842	3727	4198	2891	96	18	52	86732
%	100.0	58.9	67.4	21.3	49.0	84.8	12.4	14.3	54.1	41.7	46.9	32.3	1.1	0.2	0.6	485.1

問15 大規模災害時に地域で出来ること（複数回答）																
全体	テレビ・ラジオ等での災害・被害の情報収集	自治会や民児協など地域組織の役員との電話等での情報交換	地域の災害対策本部への参集	災害時要援護者への電話等での情報伝達	地域の協力者と連携した災害時要援護者の安否確認	消火	建物などからの救出・救護	災害時要援護者の避難支援	避難所等での支援・運営活動	避難先での要援護者への避難生活支援	地域のパトロール	わからない	すべきことはない	無回答	累計	
実数	8945	5213	6038	2203	4311	7277	1303	1518	4514	3979	4151	3410	149	13	62	88220
%	100.0	58.3	67.5	24.6	48.2	81.4	14.6	17.0	50.5	44.5	46.4	38.1	1.7	0.1	0.7	493.5

問16 要援護者台帳の保管							
	市役所・町役場・社会福祉協議会	公民館や集会所等の公共の建物	自治会長等の地域役員の個人宅	民生委員・児童委員の個人宅	名簿があるのは知っているが、どこに保管されているのか知らない。	名簿があること自体を知らない。	無回答
実数	4023	436	2793	5290	737	957	324
%	45.0	4.9	31.2	59.1	8.2	10.7	3.6

問17 災害時の活動についての意見（複数回答）										
	全体	①	②	③	④	⑤	⑥	無回答	累計	
実数	8945	2661	1687	4901	2167	3593	7194	225	44631	
%	100.0	29.7	18.9	54.8	24.2	40.2	80.4	2.5	250.7	

- 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。

問18-1 名前等の携帯カード（あんしんカード等）の活用						
	全体	現在活動・活用中	活動・活用したことがある	知識のみあり	よくわからない	無回答
実数	8945	1581	1121	3162	1865	1216
%	100.0	17.7	12.5	35.3	20.8	13.6

問18-2 安否確認の協力者の活用						
	全体	現在活動・活用中	活動・活用したことがある	知識のみあり	よくわからない	無回答
実数	8945	1863	1126	2885	1824	1247
%	100.0	20.8	12.6	32.3	20.4	13.9

問18-3 フェニックス共済の加入促進						
	全体	現在活動・活用中	活動・活用したことがある	知識のみあり	よくわからない	無回答
実数	8945	369	260	3900	2934	1482
%	100.0	4.1	2.9	43.6	32.8	16.6



問18-4 地域防災訓練への参加						
	全体	現在活動・活用中	活動・活用した事あり	知識のみあり	よくわからない	無回答
実数	8945	3214	2901	1657	368	805
%	100.0	35.9	32.4	18.5	4.1	9.0

問18-5 要援護者宅を住宅地図等で把握するためのマップ作り						
	全体	現在活動・活用中	活動・活用した事あり	知識のみあり	よくわからない	無回答
実数	8945	2116	1169	3221	1191	1248
%	100.0	23.7	13.1	36.0	13.3	14.0

問18-6 要援護者宅の日頃からの訪問・見守り						
	全体	現在活動・活用中	活動・活用した事あり	知識のみあり	よくわからない	無回答
実数	8945	4720	1728	1374	395	728
%	100.0	52.8	19.3	15.4	4.4	8.1

問18-7 要援護者支援にあたる避難支援者の確保						
	全体	現在活動・活用中	活動・活用した事あり	知識のみあり	よくわからない	無回答
実数	8945	1140	926	3674	1608	1597
%	100.0	12.7	10.4	41.1	18.0	17.9

問18-8 地域における要援護者の支援ネットワークの構築						
	全体	現在活動・活用中	活動・活用した事あり	知識のみあり	よくわからない	無回答
実数	8945	830	666	3761	2107	1581
%	100.0	9.3	7.4	42.0	23.6	17.7

問18-9 地域で指定された避難所の位置確認および訓練						
	全体	現在活動・活用中	活動・活用した事あり	知識のみあり	よくわからない	無回答
実数	8945	2036	1581	3856	504	968
%	100.0	22.8	17.7	43.1	5.6	10.8

問18-10 地域の福祉避難所の位置確認および訓練						
	全体	現在活動・活用中	活動・活用した事あり	知識のみあり	よくわからない	無回答
実数	8945	1256	1046	3846	1543	1254
%	100.0	14.0	11.7	43.0	17.2	14.0





