

災害に備える民生委員児童委員活動研究会
災害に備える民生委員児童委員
ハンドブックを読み解く！

2023.11.13.

一般社団法人ウェルビー・デザイン 篠原 辰二
(北海道民児連 民児協のあり方検討委員会 委員)



一般社団法人 Wellbe Design

地域福祉推進を担う機関や人材を支援する非営利型団体

「地域研究」「地域開発」「人材育成」の

包括的プロジェクトによる、地域福祉活動の担い手支援

- 社協（全社協、都道府県、市区町村）の各種事業のアドバイザー活動
社協計画、生活支援体制整備事業、被災者支援
- 行政（都道府県、市町村）施策に関するアドバイザー活動
地域福祉計画、避難所基本計画、災害時要配慮者・避難行動支援
- 地域福祉・民生委員・ボランティアに関する支援・調査活動
学会活動、民生委員協議会活性化支援、企業活動の支援
- 地域包括ケアの仕組みづくりに関するアドバイザー活動
地域支援事業（主に地域ケア会議、協議体、認知症施策、介護予防施策）
- 福祉専門職の養成に関する各種の活動
社会福祉士養成、ソーシャルワーク実践者支援、災害派遣福祉チーム組成
などを実施

Follow Me !!



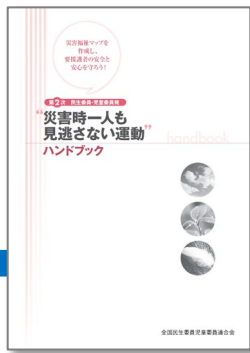
#WellbeDesign



今年で12年目



2004
一連の風水害



2011
東日本大震災



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・2版 (2013)



2014年1月



2016
熊本地震



2016
台風10号災害



災害に備える民生委員・児童委員活動に関する指針第3版 (2019)



2018
胆振東部地震



2018
西日本豪雨



2019年3月



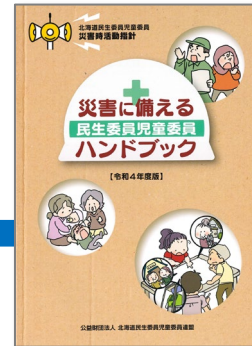
2019
台風19号災害



2020年1月



2020
R2年7月豪雨



2023年3月



災害に備える民生委員・児童委員活動に関する指針第4版 (2023)



2023年8月

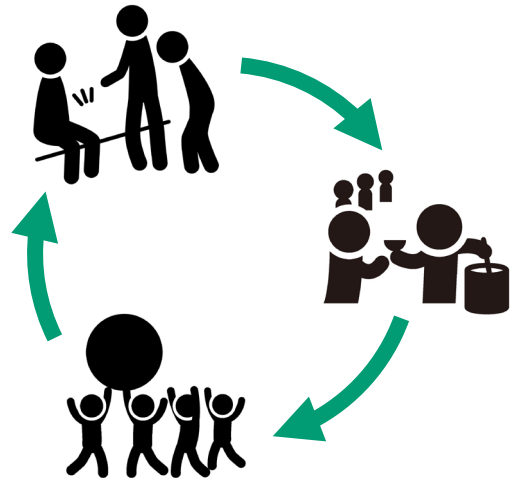
ハンドブックの構成



全体は9章の構成です。1・2を阻む要因が3。それを克服するために、4の理念を持って5・6・7に取り組みます。道民児連はその活動を支援します。



北海道版ハンドブック改訂のポイント



道内民児協の具体的な実践をプラス
第3次活動指針の推進につながるはず

全民児連の指針の改訂内容をプラス
北海道版では更に深追いした内容に

防災基本計画^(注)の修正内容をプラス
発災前から復興までの時系列で記載

注) 防災基本計画とは、災害対策基本法第34条第1項の規定に基づき、中央防災会議が作成する、政府の防災対策に関する基本的な計画。

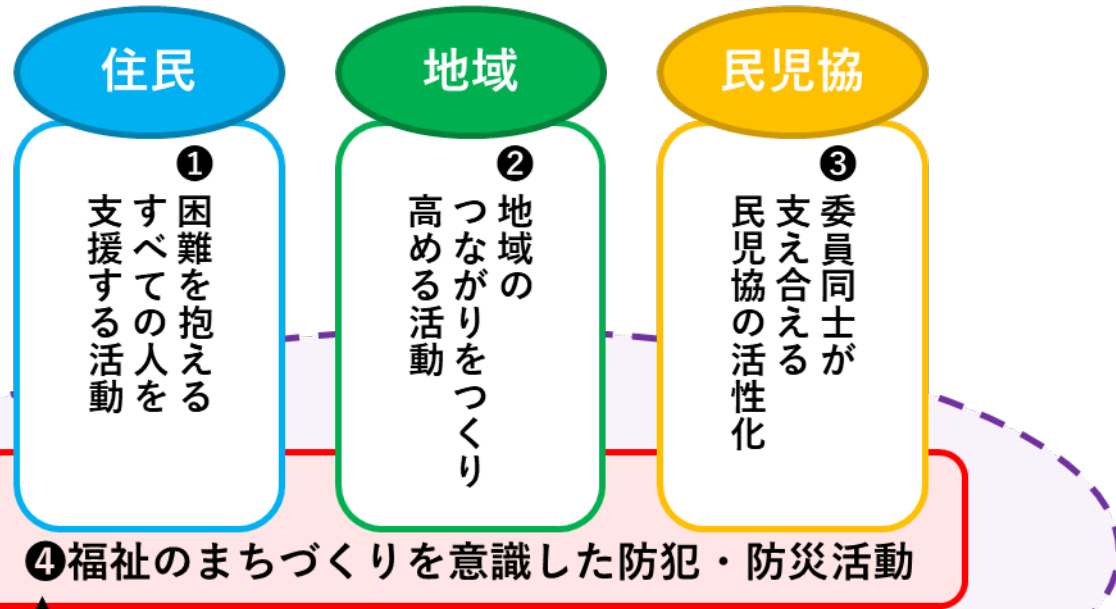
全民児連が定める指針のみならず、最新の法制度やガイドライン等の改訂内容を踏まえ、更には、北海道民児連が設置する「民児協のあり方検討委員会」の協議内容等を踏まえた、北海道内の民生委員・児童委員のための改訂です。



第3次北海道民生員児童委員活動指針 H31(2019)~



個々の住民を
対象とした取り組み 地域を
対象とした取り組み 民児協を
対象とした取り組み



災害時の支援活動は、平常時の活動の延長と捉え、上記①～③を横断した取り組みとして位置づけ

住民支え合いマップの取り組みは、個別支援は元より、地域の課題解決、地域の人材発掘、災害時の支援活動等に有効なことから、上記①～④を下支えする取り組みとして位置づけ

重点1

困難を抱えるすべての人を支援する活動

地域住民一人ひとりを個別的に捉え、「気になる人」を早期に発見し、地域住民や幅広く福祉関係者と連携することで、地域の中で自分らしい心豊かな生活が送れるよう支援します。

重点2

地域のつながりをつくり高める活動

地域の課題を顕在化して、各関係機関・団体との連携、地域住民同士のつながりによる課題解決を促進します。

重点3

委員同士が支え合える民児協の活性化

民生委員児童委員の活動の拠り所とも言える民児協の活性化や機能強化を図ることで、活動の基盤強化、委員候補者の発掘などを促進します。

重点4

福祉のまちづくりを意識した防犯・防災活動

災害に備える活動は日常的な活動の延長上にあるという認識のもと、民児協の内部体制づくりを促進するとともに、北海道警察と締結した「高齢者の安全対策に関する協定」に基づく地域防犯活動を展開します。

共通事項

住民支え合いマップの取り組み

民生委員活動を効率的効果的に進める手法としての「住民支え合いマップ」に取り組むことにより、気になる人の発見、地域課題の明確化、世話焼きさんの発掘など、地域の福祉力の向上を図ります。

災害に備える民児協活動の取組状況

R2年度市町村民児協基本調査より



複数回答	市		町村		全道	
	か所数	割合	か所数	割合	か所数	割合
委員個々の防災意識の向上や家庭での防災活動の推進	166	62.4%	58	43.9%	224	56.3%
担当地域のハザードマップや避難所、避難経路の事前確認	137	51.5%	30	22.7%	167	42.0%
災害時要援護者台帳や災害福祉マップの整備	125	47.0%	42	31.8%	167	42.0%
発災時における要援護者等への情報提供方法の確認	71	26.7%	32	24.2%	103	25.9%
自治会・町内会や自主防災組織との役割分担等の事前協議	83	31.2%	11	8.3%	94	23.6%
行政等との情報提供・情報共有に関する事前申し合わせ	37	13.9%	38	28.8%	75	18.8%
社会福祉協議会（災害ボランティアセンター）との活動に関する事前申し合わせ	29	10.9%	6	4.5%	35	8.8%
災害発生時の委員の安否確認や委員相互の連絡方法に関する申し合わせ	109	41.0%	27	20.5%	136	34.2%
災害発生時の緊急定例会等の開催に関する申し合わせ	30	11.3%	9	6.8%	39	9.8%
災害に関する研修会の実施または参加	96	36.1%	40	30.3%	136	34.2%
道民児連発行「災害に備える民生委員児童委員ハンドブック」の活用	173	65.0%	75	56.8%	248	62.3%

取り組みの例示

リスクを増す北海道～地域にあわせた実践を



日本海東縁部で発生する地震による津波
(H29年2月公表)

オホーツク海沿岸で発生する地震における津波
(R5年2月公表)



千島海溝・日本海溝北部で発生する地震による津波
(R4年7月公表)

- P02. 第3次北海道民生委員児童委員活動指針
- P11. 事例「住民支え合いマップによる避難訓練」(富良野市民児協)
- P12. 事例「保存版防災マップを担当地区に全戸配布」(旭川市末広東民児協)
- P19. 事例「DVDを活用した研修の実施」
- P23. 事例「民児協による防災訓練」(旭川市末広東地区民児協)

北海道沿岸自治体は全て地震による津波浸水の影響を受けます。内陸においては浸水により行政庁舎や医療・福祉機関等が密集する市街地全域が浸水する自治体も多くあります。噴火活動周期を迎えた火山も多数あります。地域の災害リスクや特性を踏まえた実践が求められます。ハンドブックの事例をヒントに取り組みましょう！



全民児連ハンドブックとの目次比較

全民児連ハンドブック（改訂第2版）全32頁

1. 相次ぐ自然災害と民生員活動
 - (1)求められる民生委員の安全確保
 - (2)災害対策基本法改正と民生委員
 - (3)避難情報および防災気象情報制度の見直し
2. 災害に備える民生委員活動の基本的考え方
3. 「災害に備える民生委員・児童委員活動10か条」
4. 民児協として留意すべき事項
 - (1)平常時において準備、対応すべき事項
 - (2)発災後の活動において留意すべき事項
5. 知っておきたい情報
 - (1)大雨のなかでの民生委員活動に関する留意点
 - (2)「警戒レベル」と避難情報、防災気象情報
 - (3)ハザードマップを活用した地域の被害想定把握
 - (4)自宅内の安全対策と備蓄
 - (5)災害時の服装等

附

地域情報記入欄

災害への備えに関するチェックリスト



道民児連ハンドブック（R4年度版）全52頁

1. 道民児連活動指針と災害に備える活動
2. 災害時に支援が必要となる人びととそのニーズ
3. 発災時に民生委員が直面する課題
4. 民生委員による活動の基本的考え方と10か条
5. 平時における災害に備える活動
6. 発災時の活動と留意点
7. 避難生活から復旧・復興期の活動と留意点
8. 災害時における道民児連等の取り組み
9. 知っておきたい知識と情報

地域情報記入欄

関係機関等連絡先一覧

指定避難所一覧

所属民児協情報

参考資料

災害に対する民生委員活動について

付録

災害への備え 自己点検チェックリスト



民生委員を主体とした災害支援を実践的に捉える構成にしています。



高齢者	障がい者（障がい児を含む）	乳幼児・妊産婦等	その他
<p>介護が必要な高齢者</p> <ul style="list-style-type: none"> 独力での避難行動や避難生活が困難。 継続的な介護や医療的支援が必要。 <p>認知症高齢者</p> <ul style="list-style-type: none"> 危険に対する理解が十分ではなく、自力での避難判断、支援要請が困難。 避難生活においても健康管理に関する支援が必要。 <p>持病を有する高齢者</p> <ul style="list-style-type: none"> 避難生活において、医療的支援、常備薬の確保が必要。 	<p>視覚障がい者、聴覚障がい者</p> <ul style="list-style-type: none"> 避難の必要性等に関する情報把握や避難所生活でのコミュニケーションに支援が必要。 <p>身体障がい者</p> <ul style="list-style-type: none"> 避難行動や避難生活において、一定の支援が必要 車いす利用の場合等、バリアフリーの配慮が必要。 <p>知的障がい者</p> <ul style="list-style-type: none"> 危険に対する理解が十分ではなく、自力での避難判断、支援要請が困難。 環境変化に対してストレスを感じやすい。 <p>内部障がい者</p> <ul style="list-style-type: none"> 人工透析を必要とする者や、生命維持に必要な機器を利用している者、難病患者においては、迅速かつ継続的な医療的支援が不可欠。 	<p>乳幼児（母子）</p> <ul style="list-style-type: none"> 乳児を抱え、移動手段の確保を含め、避難支援が必要な場合がある。 避難所において、授乳、おむつ交換等のための専用スペースが必要。 避難所において、肌着、粉ミルク、離乳食等の確保が課題。 アレルギーを有する乳幼児におけるアレルギーに配慮した飲食物の確保に課題。 <p>妊産婦</p> <ul style="list-style-type: none"> 避難行動に一定の支援が必要。 避難生活における体調急変に備えた静養スペース確保や医療的支援が必要。 <p>医療的ケア児</p> <ul style="list-style-type: none"> 人工呼吸器や胃ろう等の使用、たんの吸引等の医療的ケアが日常的に必要な子どもたちへの電源供給や医療機器の泊保が必要。 	<p>外国人</p> <ul style="list-style-type: none"> 日本語の理解力に差があるため、多言語、多様なコミュニケーション支援が必要。 避難生活長期化のなかでは、食事や宗教的礼拝をはじめ、各国の生活様式への配慮が必要。 <p>LGBT（性的少数者）</p> <ul style="list-style-type: none"> トイレや着替えなどにユニバーサルスペースが必要 更衣や入浴等に個別対応が必要 仮設住宅根のパートナーとの同居などへの配慮が必要

【その他全体的な留意点】

- ① 配給食料や非常食などにより食生活が変化することに伴う塩分過多やカロリー摂取量の増加などによる生活習慣病の悪化や脳梗塞・心疾患等にも留意が必要
- ② 医療や福祉サービスを継続的に利用している住民に対しては、災害時であっても同様のサービスが継続利用できるような支援することが必要
- ③ 避難所等における物干し場所や専用スペースの確保、性被害防止につながる環境の整備などの女性視点ののほか、男性への作業過多による疲労や体調の悪化などジェンダーの視点が必要

地震	家屋の被害は外観ではわかりません。束石（基礎）のズレによって床が抜けたり、ドアの開閉ができなくなったり、水回りの排水に影響がでることもあります。特に集合煙突のヒビや屋根の損傷による雨漏りは一酸化炭素中毒や火災などの危険性が高くなるため、損傷個所の把握が大切です。
風水害 津波	家屋が水に漬かった場合、床下・壁などに使われている断熱材が水を吸うこととなります。床下浸水の場合でも断熱材が多くの水を含み、天井まで水を吸い上げてしまうこともあります。また、断熱材はそのままでは乾燥しないため、カビ、結露などの発生につながり、家屋の損傷だけではなく健康被害にもつながります。
土砂災害	土砂災害警戒区域等にある住宅のみならず、隣家の擁壁や裏山が崩れるような場合もあります。被害が小さくてもそのままにしておくとその後の雨や地震などにより被害が拡大する恐れがあります。家屋だけではなく、住宅周辺的环境にも目を向けることが大切です。
火山噴火	避難生活が長期化し、場合によっては居住地を離れる住民も発生してきます。サロン活動等を通して住民同士がつながりを維持し、互いの気持ちを伝え合うような機会創出が求められます。
竜巻	竜巻が通った地域は限定され、被害は局地的に思えますが、広範囲にわたり飛散物による動産・不動産の損傷や営農活動への影響も発生します。民児協全体で各世帯や地域で被害の有無について確認するとともに、必要に応じて支援の獲得に向けた取り組みを行うことも必要です。
大雪	雪が玄関等をふさぎ、家屋内に閉じ込められたり、ストーブの吸排気口のつまりや煙突の損傷などにより、一酸化炭素中毒や暖をとれない住民が発生します。大雪が降る前後にそれらを確認するとともに、電気・水道・ガス・暖房などのライフラインへの影響を把握することが大切です。
その他	どのような災害であっても、その世帯にとって大切な家財や思い出の品などがあるはずで、それらが被災しても家財の搬出や思い出の品の修繕等を行う専門的なボランティアなどの協力を得ることができるかもしれません。被災した方から様々な要望を聞き取り、適宜支援機関につなげることも大切です。

防災基本計画修正（令和5年5月）の概要（内閣府）

最近の施策の進展等を踏まえた修正

○ 多様な主体と連携した被災者支援

- ★ 都道府県による災害中間支援組織（※1）の育成・強化、関係者の役割分担の明確化
- ・ 災害ボランティアセンター設置予定場所の明確化
- ★ 災害ケースマネジメント（※2）などの被災者支援の仕組みの整備

※1 NPO・ボランティア等の活動支援や活動調整を行う組織

※2 一人ひとりの被災者の状況を把握した上で、関係者が連携して、被災者に対するきめ細やかな支援を継続的に実施する取組

○ 国民への情報伝達

- ・ 長周期地震動階級に係る情報の解説・伝達
- ・ 通信障害発生時の丁寧な周知広報の実施
- ・ 障害者の情報取得・意思疎通に係る施策の推進

○ デジタル技術の活用

- ・ 被災者台帳、避難行動要支援者名簿の作成等へのデジタル技術の活用

日本海溝・千島海溝沿いの海溝型地震に係る基本計画の変更を踏まえた修正

○ 北海道・三陸沖後発地震注意情報（※）の解説・伝達

※日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震の想定震源域とその周辺でMw7.0以上の地震が発生した場合、「北海道・三陸沖後発地震注意情報」を発信し、大地震の発生可能性が平時よりも相対的に高まっているとして、後発地震への注意を促す取組について、令和4年12月より運用を開始。



令和4年に発生した災害を踏まえた修正

<北海道知床で発生した遊覧船事故>

○ 旅客船の総合的な安全・安心対策の強化

※海上災害対策編の修正

<トンガ諸島の火山噴火による潮位変化>

○ 火山噴火等による津波に関する普及啓発・情報伝達

第7節 避難の受入れ及び情報提供活動関係

- 地方公共団体は、平常時から、被災者支援の仕組みを担当する部局を明確化し、**地域の実情に応じ、災害ケースマネジメント（一人ひとりの被災者の状況を把握した上で、関係者が連携して、被災者に対するきめ細やかな支援を継続的に実施する取組）**などの被災者支援の仕組みの整備等に努めるものとする。



行政が金銭給付や税制減免措置等の支援メニューを用意し、利用を申請した被災者に対して当該支援を提供するというこれまでの支援と異なり、災害ケースマネジメントは、被災者の主体的な自立・生活再建のプロセスを支援するものであり、本手引きでは、「被災者一人ひとりの被災状況や生活状況の課題等を個別の相談等により把握した上で、必要に応じ専門的な能力をもつ関係者と連携しながら、当該課題等の解消に向けて継続的に支援することにより、被災者の自立・生活再建が進むようマネジメントする取組」と定義している。

災害ケースマネジメントの特徴

1. アウトリーチによる被災者の発見、状況把握
2. 官民連携による被災者支援
3. 被災者個々の課題に応じた支援の検討・つなぎ
4. 支援の継続的な実施

ただし、支援構築は災害の規模、発生場所、社会情勢等によって異なるため、明確な手法は定められていません。

2005（平成17）年、ハリケーン・カトリーナで甚大な被害を受けたアメリカで実施された支援方法。この度位置づけられた日本の災害ケースマネジメントでも地方公共団体の部局間連携に留まらず、官民連携が重視されています。



北の国災害サポートチーム（略称「きたサポ」）

【役割・機能】

- 国の防災基本計画に規定される災害中間支援組織としての役割（ボランティア団体・NPO、企業等の活動支援の多様な支援団体に対し、中立的な立場で活動調整やコーディネートを行う組織）
- 災害時の被災者支援活動の環境整備を図り、被災者支援の拡充を図ることを目的とする

【組織】 2023年9月末日現在

- 幹事団体 10団体
- 協力会員 59（28団体・31個人）

平成30年北海道胆振東部地震では、発災1週間後より行政及び社会福祉協議会並びに各種の被災者支援団体との情報共有場となる「北の国会議」を開催。2021年9月までに49回実施。

令和5年6月に登別市で発生した局地災害においても登別市社会福祉協議会及び登別市役所、支援団体と連携を図り、被災者支援のコーディネートを実施。



北の国災害サポートチームWEB



北海道内の災害支援を行うNPO(市民活動団体)のサポートと、行政・社協・企業との連携を目的とした、きたサポからの情報発信サイトです。

北の国災害サポートチーム

<https://kitasapo.net>



発災前から復興までの民生委員の活動



5 平時

1. 地域における支援体制の整備
2. 個人情報の保管・更新・共有方法の検討

6 発災時

1. 率先避難
2. 委員の安否の確認・伝達
3. 要援護者の安否の確認・伝達
4. 民児協機能の早期回復
5. 災害種別に応じた活動の展開

7 避難生活から復旧・復興期

1. 生活再建支援
2. 避難所と在宅への支援
3. 多様な支援団体等との連携
4. 仮設住宅、災害公営住宅での支援
5. 区割り・担当の見直し

8 災害時における道民児連等の取り組み

ガイドライン（初期～活動支援～復旧・復興期支援）
全民児連及び道民児連による活動費助成等

道民児連災害時対応ガイドライン
(平常時の取り組み)

民生委員の共助死をなくすために…



地域によっては近隣住民から避難支援者を確保することが困難な場合も少なくありません。そのため、日ごろから高齢者等と接する機会が多い民生委員が避難支援者になることを要請されるケースもみられます。しかし、民生委員は避難後、安全が確保された段階で被災者支援を担うべき立場にあります。よって危険を伴う状況下での活動は行うべきでなく、率先避難に徹することが重要であり、避難支援者になることは適当とはいえません。

* 共助死：災害時に、近隣住民・自治会役員・親戚知人など、地域的または個人的なつながりのある人が、避難の手助け・避難の呼びかけ・救助活動・担当地区内の見回りなど、自分・家族以外の人々の安全確保行動に寄与することを目的とした行動中に死亡または行方不明になったとみられる被災形態を指す。（牛山素行氏による暫定的定義）

毎年発生する共助死*

平成11年から令和5年6月の風水害時に生じた1,527人の人的被害のうち、少なくとも11人が共助死に該当する可能性がある（静岡大学防災総合センター牛山素行教授）

画像出展：NHK



避難行動要支援者の個別計画作成の努力義務化

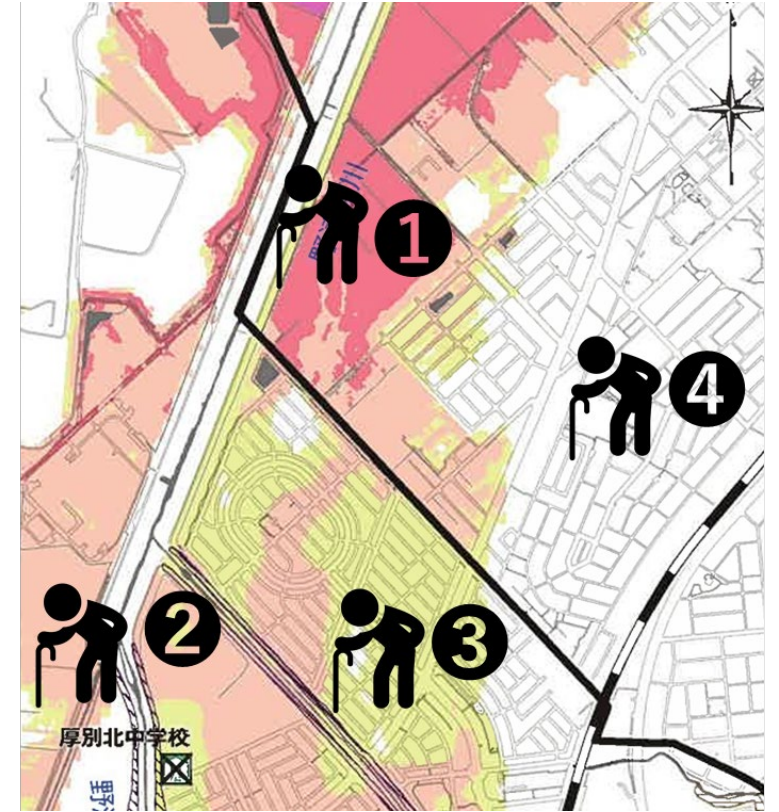
『避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針』平成25年8月（令和3年5月改定）内閣府（防災担当）

個別計画作成の対象（P13-14）

真に「自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るために特に支援を要するもの」を対象として避難行動要支援者の範囲を設定し、避難行動要支援名簿を精査し、個別避難計画作成に取り組んでいくことが適当である。

避難の考え方（P33-34）

ここでいう「避難」とは、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合に危難を避けることをいう。災害の中には、台風や津波などその原因となる自然現象の発生から実際に被害が生じるまでの間に一定の時間的猶予があるものもあり、こうした災害については、その発生のおそれが明らかになった時点で、名簿情報に基づき速やかに避難支援を行い、要支援者を指定緊急避難場所等の安全な場所へと避難させることが重要となる。



医療や介護の専門的な支援が必要な方は行政や介護事業所の責務として支援を行うことを目指し、令和8年度を目途に取り組むことになっています。一方で民生委員を含む住民支援で仕組みを構築する自治体もあるため、取り組みの方法については確認が必要です。



民生委員児童委員信条

- 一 わたくしたちは隣人愛をもつて
社会福祉の増進に努めます
- 一 わたくしたちは常に地域社会の
実情を把握することに努めます
- 一 わたくしたちは誠意をこつてあらゆる
生活上の相談に応じ自立の援助に努めます
- 一 わたくしたちはすべての人々と協力し
明朗で健全な地域社会づくりに努めます
- 一 わたくしたちは常に公正を旨とし
人格と識見の向上に努めます

災害は日常の延長線上に発生します。日ごろからの民生委員児童委員活動が信条に基づいて実施されるものであるならば、災害時においても信条に基づいて活動を行うことが大切になります。くれぐれも無理のない活動を心がけ、災害時には民児協機能を生かした委員の活動支援を行きましょう。

