

災害に備える民生委員・児童委員活動に関する指針の概要

1 はじめに

- 1) 令和5年5月、全国民生委員児童委員連合会から、災害に備える民生委員・児童委員活動に関する指針（改訂版）が発行された。指針は全民児連 地域福祉推進部会において検討・作成し、市町村民児協会長に1部ずつ送付された。
- 2) 改訂内容は2つ。①近年、災害対策法制の見直しが相次いだため、それに合わせ従来の指針を見直した。②自然災害に際して民生委員・児童委員の死傷事例が毎年発生しており、委員自身の安全確保が何より重要であることを改めて明確にした。
- 3) 指針の内容を各民生委員・児童委員に周知するため井出が定例会資料にまとめた。

2 災害対策基本法について

- 1) 災害対策に関する法律で、防災に関する基本理念、国・都道府県・市町村等の責務、住民等の責務、防災に関する組織（防災会議、災害対策本部等）、防災計画（防災基本計画、地域防災計画等）の整備、災害対策（災害予防、災害応急対策、災害復旧等）の推進、被災者保護対策（避難行動要支援者名簿及び個別避難計画の事前作成、避難所の基準、被災者支援策等）等が定められている。
- 2) 昭和34年に愛知県、岐阜県、三重県および紀伊半島一帯を中心として全国に大きな被害をもたらした「伊勢湾台風」を契機に制定された。
- 3) 民生委員に関係する事項として、平成25年の改正で避難行動要支援者名簿の作成と避難支援者等関係者への提供が、令和3年の改正で個別避難計画の作成が規定されている。（平成23年3月東日本大震災、令和元年10月東日本台風）
- 4) 避難行動要支援者名簿の作成は市町村の義務で、民生委員はこれに協力している。
- 5) 消防や警察、民生委員、社協等、避難行動要支援者の避難支援に携わる者を避難支援等関係者と位置づけ、名簿掲載者の本人同意を前提に、名簿を提供することとしている。ただし民生委員が避難支援等関係者と位置付けられたことで「民生委員が直接的な避難支援を担ってくれる」という誤解が生じている。また自治会や消防団への名簿提供は個人情報保護の壁に阻まれ、必ずしも進んでいない。
- 6) 個別避難計画の作成は、市町村の努力義務とされている。

3 防災気象情報及び避難情報

- 1) 国や都道府県等は、注意報、警報、特別警報、土砂災害警戒情報、指定河川洪水予報等、様々な「防災気象情報」を段階的に発表し、大雨や暴風等とそれにより引き起こされる災害への警戒を呼びかけている。防災気象情報には、市町村の「避難情報」の発令判断を支援する役割と、住民が主体的に避難行動をとるための参考となる「状況情報」の役割がある。大雨等の際には、市町村からの避難情報の発令に留意するとともに、避難情報が発令されていなくとも防災気象情報等により自ら避難を判断し、適切な避難行動をとるよう心がけるべきである。

2) 防災気象情報をもとにとるべき行動と、相当する警戒レベルについて

情報	とるべき行動	警戒レベル
- 大雨特別警報 - 氾濫発生情報 - 主主クル（危険度分布） 「災害切迫」（黒）	地元の自治体が警戒レベル5緊急安全確保を発令する判断材料となる情報です。災害が発生又は切迫していることを示す警戒レベル5に相当します。 何らかの災害がすでに発生している可能性が極めて高い状況となっています。命の危険が迫っているため直ちに身の安全を確保してください。	警戒レベル5相当
- 土砂災害警戒情報 - 主主クル（危険度分布） 「危険」（紫） - 氾濫危険情報 - 高潮特別警報 - 高潮警報	地元の自治体が警戒レベル4避難指示を発令する目安となる情報です。危険な場所からの避難が必要とされる警戒レベル4に相当します。 災害が想定されている区域等では、自治体からの避難指示の発令に留意するとともに、避難指示が発令されていなくてもキキクル（危険度分布）や河川の水位情報等を用いて自ら避難の判断をしてください。	警戒レベル4相当
- 大雨警報（土砂災害）※1 - 洪水警報 - 主主クル（危険度分布） 「警戒」（赤） - 氾濫警戒情報 - 高潮注意報（警報に切り替える可能性が高い旨に言及されているもの※2）	地元の自治体が警戒レベル3高齢者等避難を発令する目安となる情報です。高齢者等は危険な場所からの避難が必要とされる警戒レベル3に相当します。 災害が想定されている区域等では、自治体からの高齢者等避難の発令に留意するとともに、高齢者等以外の方も普段の行動を見合わせ始めたり、キキクル（危険度分布）や河川の水位情報等を用いて避難の準備をしたり自ら避難の判断をしたりしてください。	警戒レベル3相当
- 主主クル（危険度分布） 「注意」（黄） - 氾濫注意情報	避難行動の確認が必要とされる警戒レベル2に相当します。 ハザードマップ等により、災害が想定されている区域や避難先、避難経路を確認してください。	警戒レベル2相当
- 大雨注意報 - 洪水注意報 - 高潮注意報（警報に切り替える可能性に言及されていないもの※2）	避難行動の確認が必要とされる警戒レベル2です。 ハザードマップ等により、災害が想定されている区域や避難先、避難経路を確認してください。	警戒レベル2
早期注意情報（警報級の可能性） 注：大雨、高潮に関して、[高]又は[中]が予想されている場合	災害への心構えを高める必要があることを示す警戒レベル1です。 最新の防災気象情報等に留意するなど、災害への心構えを高めてください。	警戒レベル1

出典 気象庁ホームページ

- 警戒レベル1** 最新の防災気象情報に留意するなど、災害への心構えを高める。
- 警戒レベル2** **注意報**レベル。ハザードマップ等により、災害が想定されている区域や避難先、避難経路や避難行動を再確認する。
- 警戒レベル3** **警報**レベル。避難に時間を要する人（**高齢者等**）は避難する。
- 警戒レベル4** 市町村が**避難指示**を発令するレベル。危険な場所から安全な場所へ**全員が避難**する。
- 警戒レベル5** **緊急安全確保**レベル。すでに災害が発生している可能性が極めて高い。**命の危険が迫っている**ため、ただちに身の安全を確保せよ。

参考 首相官邸ホームページ

4 自然災害における民生委員・児童委員の死傷事例

(新聞報道から抜粋)

- 1) 東日本大震災で死亡・行方不明になった民生委員 55 人のうち、岩手、宮城両県で遺族が申請した 36 人全員の公務災害が 23 日までに認定された。民生委員の本来の業務とは違う避難誘導などを公務と認めるか難しい判断になるとみられた。積極的な認定を促した厚生労働省の通知を受けて、両県が柔軟に対応した。

民生委員は住民の相談に応じるなど地域の福祉増進に努めることが業務で、特別職の地方公務員。避難誘導をしたり、足の不自由な高齢者を助けに行ったりして津波に巻き込まれるなど岩手、宮城、福島で 55 人が犠牲になった。厚労省は、震災時に高齢者や障害者などの要援護者の安否確認をした場合は職務に当たるとして公務災害補償の適用を検討するよう被災自治体に通知。これを受け、岩手は 13 人、宮城は 23 人がそれぞれの県の認定委員会で認められた。認定に当たっては、両県とも震災発生を業務開始とみなし、目撃者の証言などから行動を裏付けた。目撃証言が得られない場合でも、普段の行動から安否確認に向かったとみなし、幅広く公務災害を認めた。福島県ではまだ申請はない。支給額は各県の条例に基づき決定。既に支給した宮城県によると、遺族補償や葬祭補償などで 2000 万円余り支払ったケースが多かったという。

- 2) 令和 3 年 8 月 14 日、九州北部は激しい雨に見舞われ、気象庁は長崎県などに「大雨特別警報」を発表。西海市は午前 5 時 5 分、一部地域を除いて避難情報を警戒レベル 5 の「緊急安全確保」に引き上げた。民生委員の田崎文子さん（70）は昼頃、一人暮らしの女性（73）から「怖いから来てほしい」と連絡を受け、車で女性方に向かった。県警西海署などによると、田崎さんが帰宅しないため、親族が女性方の周辺を捜索。用水路付近で倒れている 2 人を発見し、死亡が確認された。記録的大雨の中を高齢者宅に向かった民生委員が亡くなった事案を受け、厚生労働省は避難情報が出された地域では見守り活動などを行わないよう各自治体に注意喚起した。災害が多発し、民生委員の防災面での役割は大きくなっているものの、過去の災害でも活動中に犠牲者が出ている。全国組織も、身の安全を優先するよう改めて呼びかけた。

4 災害に備える民生委員・児童委員活動の基本的考え方

(指針から抜粋)

- 1) 災害の発生が迫っている場合や発災直後は、自分自身と自分の家族の安全確保が最優先。率先避難を心掛けよ。
- 2) 平常時において「地域ぐるみの要援護者の支援体制づくり」に協力する。
- 3) 発災後、安全が確保できた後、無理のない範囲で要援護者支援に協力する。（民生委員自身も被災者として心身に大きな負担がかかる。「民生委員だから頑張らなくてはならない」と考えず、無理のない活動を心掛けよ。）

5 災害に備える民生委員・児童委員活動10か条

(指針から抜粋)

- 第1条 自分自身と家族の安全確保を最優先に考える。
- 第2条 無理のない活動を心掛ける。
- 第3条 「地域ぐるみ」で災害に備える。
- 第4条 災害の備えは、日ごろの委員活動の延長線上にあることを意識する。
- 第5条 民児協の方針を組織として決定し、行政や住民等にも周知する。
- 第6条 名簿などの個人情報の保管方法、更新方法を決めておく。
- 第7条 情報共有の在り方を決めておく。
- 第8条 委員同士の支え合い、民児協による委員支援を重視する。
- 第9条 支援が必要な人に、支援が届くように配慮する。
- 第10条 孤立を防ぎ、地域の絆の維持や再構築を働きかける。

6 補足（井出の経験からの意見）

- 1) 発災対応型訓練（シナリオの無いぶっつけ本番の訓練）をやってわかったこと。
 - ・ 現場にはリーダーが必要。烏合の衆の中に一人の指揮者がいるだけで、全体の動きが見違えるように良くなる。（必ずしも命令する必要はなく、提案と調整でよい。）
 - ・ その地域のどこにどのような人的資源（特殊技能を持つ人、例えば看護師さんとか、重機を運転できる人とか）、物的資源（コンボ、発電機、燃料、食料品の在庫など）があるかは、行政よりも地域住民の方がよく知っている。
- 2) 関東大震災における神田佐久間町・和泉町の事例
 - ・ 焼野原になった東京で、そこだけがオアシスのように焼け残り、地域住民が地域にとどまって町を守り抜いた手本とされ、防災組織としての町会が誕生する原点になった。
 - ・ 町を守り抜いたのは、警察署員、在郷軍人、青年団員、町内会等、婦人を含む精鋭数百名の勇士の集まりだったというが、奇跡的といえるほどの幸運が重なっていたのも事実である（神田川沿いで水が得られた、風向きが変わった、町内の工場に消防署に納入予定の消防ポンプがあった等）。（出典 東京府編纂 大正震災美績）
- 3) 阪神淡路大震災における西宮市内の一町会の事例
 - ・ 真っ先に逃げ出した自治会長の多くが、事後リコールされた。率先避難とは自分さえ助かればいいということではなく、「全員を避難させるための率先」である。
 - ・ ほとんど理想的ともいえる初期対応をした町会がごく一部にあった。迅速な被害調査、けが人を自家用車で病院に搬送、食料の供出依頼と分配、役員が避難所入所の下調べ、立て札作り、集団で避難等。
- 4) 人命救助の難しさ
 - ・ ほとんどの民生委員は防災の素人。
 - ・ 自分の身が守れない者に他人を守ることとはできない。水難事故がその例。助けたいという気持は大切だが、気持だけでは犠牲者を増やす結果になる。
 - ・ 自分の（最低限の）安全を確保してから、救助作業に入ること。（文責 井出）