

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、逆にいつ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、若い人だったら要援護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援護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、災害時要援護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ようとして記載してあります。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、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と、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、寄り添うことは今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う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 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についても、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、楽しさづくり＞

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。

