

民生委員の災害対応活動における課題に関する基礎的考察 —兵庫県尼崎市におけるアンケート結果から—

近藤誠司¹

Fundamental Considerations on Challenges in the Disaster Response Activities of Community Welfare Volunteers: Questionnaire Survey in Amagasaki City, Hyogo Prefecture

Seiji KONDO¹

Abstract

In the field of disaster risk reduction research, there have not been many studies that have collected quantitative data and analyzed the issues related to commissioned welfare volunteers, who are positioned as one of the entities involved in disaster response according to the Disaster Countermeasures Basic Law. Therefore, in this study, a questionnaire-based survey was conducted in Amagasaki City, Hyogo Prefecture, to clarify the actual situation regarding the response behavior and awareness of commissioned welfare volunteers in urban areas during disasters. The results showed that there was a bias in the attributes of the commissioned welfare volunteers, and that about 10 to 30% of them were not able to respond immediately to earthquakes and typhoons in 2018. In addition, many of them do not know the number of persons requiring special attention in their areas of responsibility, and about 70% of them answered “unknown” (or did not respond) regarding patients with intractable diseases. Furthermore, less than 20% of the respondents were positive that they would be able to provide support for people with special needs in the event of a huge Nankai Trough earthquake. Based on these results, this paper discusses how the functions of commissioned welfare volunteers should be enhanced in the future from the perspective of an inclusive society.

キーワード：民生委員，災害時要配慮者，インクルーシブ社会，防災意識，南海トラフ巨大地震
Key words: Commissioned Welfare Volunteers, People Requiring Special Consideration, Inclusive Society, Disaster Preparedness Awareness, Nankai Trough Earthquake

1. はじめに

災害が頻発する昨今の状況をふまえると、「地

域防災力」¹⁾(あるいは、共助社会の力²⁾)を向上させることは、喫緊の課題であると言える。その

¹ 関西大学社会安全学部
Faculty of Societal Safety Sciences, Kansai University

本稿に対する討議は2024年2月末日まで受け付ける。

ためには、住民一人ひとりの防災意識や災害対応力を高めるとともに、地域社会を構成する関係主体の特性や実態を掌握して、緊密で堅牢な連携策を具現化していく必要がある。また、その際には、災害耐性が弱い災害時要配慮者を支援する体制を強化していくことも不可欠である。

この観点において、日本社会では、「民生・児童委員」(以下、民生委員と略記)が重要な役割を果たすことが期待されている。民生委員は、災害対策基本法第49条の11第2項において、消防機関、都道府県警察、社会福祉協議会、自主防災組織と並んで、「避難支援等の実施に携わる関係者」として位置付けられている。

ここで民生委員について簡略に説明しておく、民生委員法(昭和23年7月29日法律第198号)に基づき、厚生労働大臣から委嘱された非常勤の地方公務員のことで、地域福祉を向上させる役割をボランティアに行う者を指す³⁾。したがって、給与は支給されない。また、民生委員は、児童福祉法に定める児童委員も兼ねている。任期は3年で、再任が可能となっている。2019年の段階で、全国で約23万人(主任児童委員の人数を含む)が活動している⁴⁾。ただしその数は減少傾向にあり、自治体の欠員率は、2019年12月時点¹⁾で、全国で平均すると約5%に及ぶと報じられている(この数値は主任児童委員を除いて算出されている、日本経済新聞社、2020)⁵⁾。

災害対応に関しては、全国民生委員児童委員連合会(以下、全民児連と表記)が、2007年の民生委員制度創設90周年に際し、「民生委員・児童委員発 災害時一人も見逃さない運動」を提唱し、2010年の運動期間終了後も、平時からの要配慮者の把握や避難支援の体制整備の取り組みを続けてきた⁶⁾。その構えは、さらに2017年に民生委員制度創設100周年を迎えた際にも継承され⁶⁾、2019年に全民児連は災害対応のガイドライン、「災害に備える 民生委員・児童委員活動に関する指針」を再度改訂し、第3版(2019年3月)を公表している⁷⁾。

ところで、民生委員一人ひとりが、実際にどのような認識で自然災害のリスクに立ち向かおうと

しているのか、定量的なデータを採取して検討した研究は、次章に後述するとおり、ごくわずしか見当たらなかった。地域のネットワークの構築、ソーシャル・キャピタルの連結、あるいは、セーフティネットの確立を論じるにしても、実証的・具体的な知見が不足しているのが現状である。

そこで本研究では、災害が発生して間がない時機を選んで、民生委員を対象とした質問紙調査を実施して基礎的なデータを採取し、現況の認識や課題を把握することにした。

2. 先行研究

民生委員に関する学術的な論考は、これまでに数多くなされてきている。J-stageで「民生委員」というキーワードを入力して検索すると、2,000本を超える文献がヒットする(2022年8月31現在で、2,088本)^[2]。このうち、「防災」というキーワードを重複して含んでいる文献を「&検索」してみると、456本が該当した。

これら(「民生委員」&「防災」)の論考のなかには、たとえば、高齢者・障害者などの要配慮者をどのように支援すればよいのか考察したもの、個人情報をもどのように保護・管理していけばよいのか法的な観点から検討したもの、福祉避難所や福祉的避難スペースをどのように確保・運営していけばよいのか制度設計を論述したもの、さらに、介護福祉士や保健師、ケアマネジャーや看護師などの関係主体とどのように連携すればよいのか考察したものなどが数多く含まれていた。

ただし、「民生委員」単体に照準をしばった論考となると、その数はきわめて限られていた。タイトルに「民生委員」というキーワードを含んでいる文献——すなわち、民生委員にフォーカスしていることを明示したもの——は、わずかに6本しか見当たらなかった。このうち2本は、「精神障害者の支援のありかた」⁸⁾、「斜面住宅地のまちづくりにおける参加主体」⁹⁾が主題であり、防災の要素は皆無に等しい内容であった。

そこで、それ以外の4本を精読してみると、1本は民生委員の役割の歴史的な変遷(戦前の方面委員から戦後の民生委員に転換)を考察した文献

で、民生委員の母胎とも言える「町内会」が担う新たな機能として、防災・防犯があることに言及した箇所がわずかに見つかった¹⁰⁾。また、次の1本は、地震防災を想定して家具固定を推進する際に、民生委員の協力を得て対象者を選定した実践事例の報告¹¹⁾であった。

そして残る2本は、災害事例（【A】平成21年台風9号佐用町水害¹²⁾、【B】平成28年熊本地震¹³⁾）に即して民生委員の対応行動や支援活動を分析したケース・スタディであった。前者【A】は、佐用町水害の後、タイムリーに当該自治体の民生委員を対象として網羅的なアンケート（n=68）とインタビューを実施しており、貴重なデータを数多く含んでいる¹³⁾。ただし、民生委員の担当地区内の要配慮者数が「平均10人程度」と小規模で、しかも「高齢者」に限定して抽出していることをふまえると、都市部など他の地域の民生委員の状況に一般化して議論するには限界がある。一方、後者【B】は、地震後、熊本市東区の民生委員に悉皆調査（n=110）を実施しており、災害対応に関して民生委員が多面的な貢献をしたことを見出している。その内実の具体を示すと、当該民生委員たちの活動実施率は、安否確認（93.6%）、物資配布（78.2%）、避難所の運営参加（60.0%）などであった。ここで、支援対象者別に実施率を見てみると、高齢者（96.5%）、障害者（25.2%）、乳幼児等（23.5%）であった。さらに【B】では、民生委員は、災害時に多様なソーシャル・キャピタルの「媒介的な役割」を担っていたことが指摘されており、示唆に富んでいる。

ところで、J-stageには網羅されていない文献ではあるが、民生委員制度創設100周年の際、兵庫県民生委員児童委員連合会などが実施した全数調査の報告書（以下、「兵庫県の報告書」と表記）がある¹⁴⁾。これは、「災害に備える」ことを主題として明示しており、民生委員の実態把握を定量的に行った数少ない資料として参考となる。

これらの先行研究の知見をふまえて、以下、第3章と第4章では本研究の調査対象と調査手法を、第5章では調査結果を順に概説する。そして、第6章で考察を行う。

3. 調査対象

本稿では、兵庫県尼崎市の民生委員を対象として、2018年（平成30年）に実施した質問紙調査の結果を報告する。

尼崎市は兵庫県の最東端にある自治体で、2018年（平成30年）3月31日時点の人口総数は462,476人、世帯数は231,729である。南部は大阪湾に面しており、工業地帯となっている。鉄道や高速道路のアクセスもよく、近年は高層マンションが数多く建設されて、2018年には、金融や不動産の関係者が選定する「住みやすい街」のランキングにおいて、関西エリアでナンバーワンとなるなど注目が集まっている¹⁵⁾。

また、尼崎市は、南海トラフ巨大地震が起きると、最悪の場合、高さ4mの津波が地震発生後117分で襲来して市域の半分ほどが浸水すると予想されている¹⁶⁾。そのような自然災害のリスクをふまえて、尼崎市の場合、地域の防災活動は、尼崎市社会福祉協議会（自主防災会を含む）、自主防災組織（自主防災会を除く自治会、町会等）、さらには民生委員等が中心となって地域住民とともに担うものとされている¹⁶⁾。

ところで、2018年は、6月に大阪府北部を震源とする地震が起き、翌7月には、平成30年7月豪雨（いわゆる「西日本豪雨」）が起きた。さらに9月には平成30年台風21号によって尼崎市域では大規模な停電が発生するなどの被害が発生した。

このような状況のなかで、尼崎市民生児童委員協議会連合会では防災の研修を充実化していく必要があるとの声があがった。そこで、筆者と合同で、全委員を対象とする質問紙調査（防災意識の現況調査）を行い、その集計結果を全委員にフィードバックすることによって、あらたに普及・啓発を図るはこびとなった。

4. 調査手法

調査の実施時期は、2018年10月1日～31日である。質問紙の構成は、表1に示すとおりである。尼崎市民生児童委員協議会連合会の担当者と協議した結果、現場の負担を勘案して、本調査は設問数を厳選し、簡便な内容にとどめることにした。

表1 質問項目リスト

	内容	形式
1	性別	選択式 (SA)
2	世代	選択式 (SA)
3	在任期間年数	記述式
4	担当地区内の世帯数	記述式
5	担当地区内の要配慮者数	記述式
6	担当地区内の障害者数	記述式
7	担当地区内の難病患者数	記述式
8	障害者や難病患者と交流する機会	選択式 (SA)
9	大阪北部地震時の対応	選択式 (MA)
10	西日本豪雨時の対応	選択式 (MA)
11	台風21号時の対応	選択式 (MA)
12	南海トラフ巨大地震に対する認識	選択式 (SA)

形式は匿名・自記式で、尼崎市民生児童委員協議会連合会のメンバーが集まるミーティングの際に質問紙を配布したり、地区によっては役員が手渡しで配布したりして、なるべく全委員に回答してもらおうようにした。

個人情報に関する問題が発生しないようにするため、個票は研究室で厳重に管理し、集計作業時には個票に整理番号を付し、電子データは個人非識別情報として取り扱うようにした。

5. 調査結果

回収した個票の数は745であった。2018年当時の尼崎市における民生委員の登録者数は819名なので¹⁷⁾、これを分母にして除すれば、回収率は91.0%であったことになる¹⁴⁾。

以下に、結果を概括する。

5.1 男女の比率

性別欄の回答は、男性171、女性516、無回答58であった。したがって、有効回答数687における男女の比率は、男性24.9%、女性75.1%である(図1)。

先述した「兵庫県の報告書」¹⁴⁾によれば、2016年3月末時点における男女の比率は、全国では男性39.5%、女性60.5%、兵庫県全体では33.8%、66.2%であったことが示されている。これと比較すると、尼崎市の民生委員の男女比は、女性の占める割合が相対的に大きくなっている点に特徴が

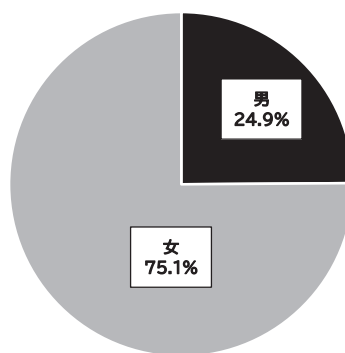


図1 男女比 (n=687)

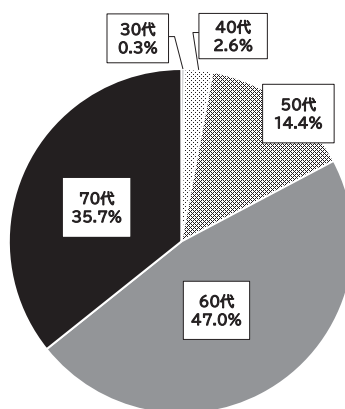


図2 世代 (n=655)

あると言える。

5.2 年齢構成 (世代)

年齢構成を確かめるために、多肢選択式で回答者の世代を尋ねた。その結果、「60代」が308名と最も多く、続いて「70代以上」が234名となった(図2)。この2つのグループで、有効回答数655の82.7%を占めていた。

なお、「兵庫県の報告書」¹⁴⁾における2016年3月末時点の県全体の数値(60代以上の比率)は、83.9%と報告されている。

5.3 民生委員としてのキャリア

民生委員になって何年目にあたるのか、空欄に数値を記入してもらった。

その結果、平均は8.1年 ($SD=6.3$) となった。

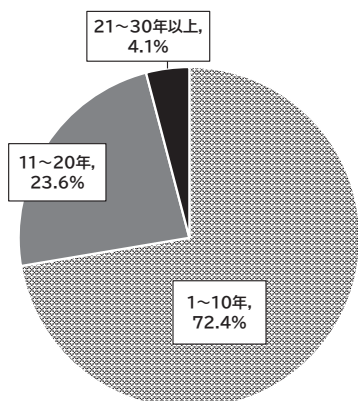


図3 在任年数 (n=709)

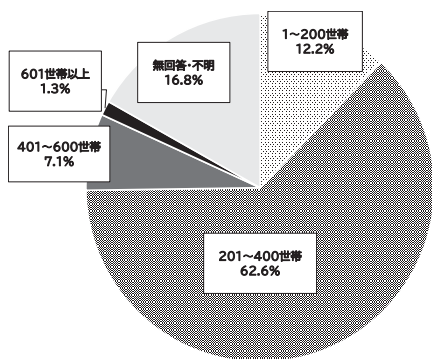


図4 担当地区内の世帯数 (n=745)

また、「1~10年」「11~20年」「21年以上」の3つのグループに分けて有効回答のみ集計したところ、図3のようになった。最大のゾーンは「1~10年」で、全体の72.4%を占めていた。一方、少数ではあるが「21年以上」に該当する人が29名いた（全体の3.9%）。

回答の最大値は、在任「40年」であった。

5.4 担当地区の規模

担当地区の規模を確かめるために、「あなたの担当地区には、いま何世帯くらい、お住まいですか？（わからない場合は不明に○印をつけてください）」と尋ねた。

その結果、平均は228.2世帯 ($SD=132.8$) となった。また、200世帯ごとに区切って集計したところ、図4のようになった。最大のゾーンは「201~

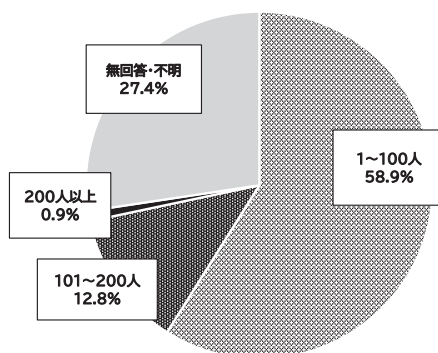


図5 担当地区内の要配慮者数 (n=745)

400世帯」で、全体 (n=745) の62.6%を占めていた。

なお、「不明」(無回答を含む) は、全体の16.8%を占めていた。

5.5 担当地区内に住んでいる要配慮者の把握数

担当地区内に要配慮者がどれくらい住んでいるのか、また、それを民生委員がどれくらい把握しているのか確かめるために、「あなたの担当地区には、災害時の要配慮者に該当するかは、何人くらいお住まいですか？（わからない場合は不明に○印をつけてください）」と尋ねた。

その結果、平均は57.6人 ($SD=52.3$) となった。また、100人ごとに区切って集計したところ、図5のようになった。最大のゾーンは「1~100人」で、全体 (n=745) の58.9%を占めていた。

なお、「不明」(無回答を含む) は、全体の27.4%に及んでいた。

5.6 担当地区内に住んでいる障害者の把握数

担当地区内に障害者がどれくらい住んでいるのか、また、それを民生委員がどれくらい把握しているのか確かめるために、「あなたの担当地区には、障害者は、何人くらいお住まいですか？（わからない場合は不明に○印をつけてください）」と尋ねた。

その結果、平均は10.9人 ($SD=8.5$) となった。また、10人ごとに区切って集計したところ、図6のようになった。最大のゾーンは「1~10人」で、

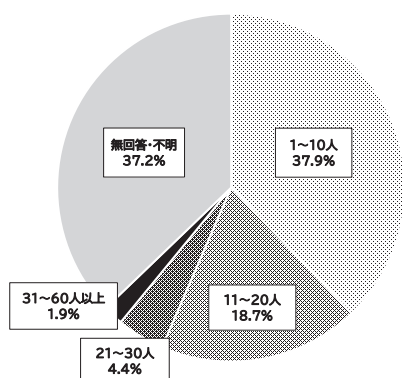


図6 担当地区内の障害者数 (n=745)

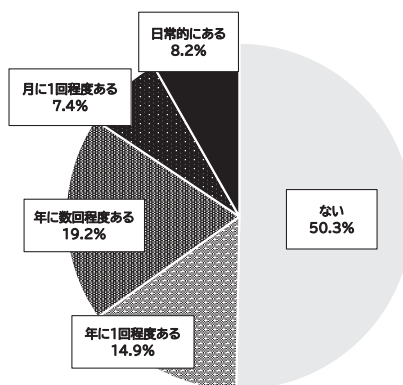


図8 要配慮者との交流の機会 (n=692)

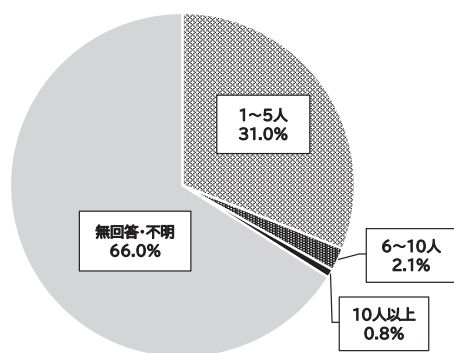


図7 担当地区内の難病患者数 (n=745)

全体 (n=745) の37.9%を占めていた。

なお、「不明」(無回答を含む)は、全体の37.2%に及んでおり、その比率は上述した最大のゾーンのボリュームと拮抗するほどであった。

5.7 担当地区内に住んでいる難病患者の把握数

さらに、担当地区内に難病患者がどれくらい住んでいるのか、また、それを民生委員がどれくらい把握しているのか確かめるために、「あなたの担当地区には、難病患者は、何人くらいお住まいですか？(わからない場合は不明に○印をつけてください)」と尋ねた。

その結果、平均は2.5人 ($SD=3.3$) となった。また、5人ごとに区切って集計したところ、図7のようになった。最大のゾーンは「1~5人」で、全体 (n=745) の31.0%を占めていた。

なお、「不明」(無回答を含む)は、全体の66.0%

に及んでおり、その比率は前項の不明のゾーンのボリューム (37.2%) の1.7倍に匹敵するほどであった。

5.8 障害者・難病患者と交流する機会

災害対応を念頭においた場合、要配慮者のなかでも、特に障害者や難病患者の状況把握に注力することが欠かせない。そこで、「民生児童委員として、障害者や難病患者と交流する機会は、ふだんどれほどありますか？」と多肢選択式で尋ねた。その結果を、図8に示す。

有効回答 n=692のうち、「日常的にある」と回答した人は8.2%であった。一方で、過半数を占める50.3%の人が「ない」と回答していた。

5.9 大阪北部地震時の対応行動

大阪府北部を震源とする地震が起きた際に、民生委員としてどのように行動したか確かめるため、「6月18日に起きた大阪北部地震の際に、あなたは担当地区の要配慮者に対して、声かけや訪問をしましたか？該当する項目に○印をつけてください(複数○印をつけてもかまいません)」と多肢選択式で回答を求めた。選択肢は、「当日した」「2~3日中にした」「しなかった」の3つである。その結果を、図9に示す。

当日も後日も、複数回、声かけをした人がいた一方で、全体の26.3%の人が、「しなかった」と回答していた。

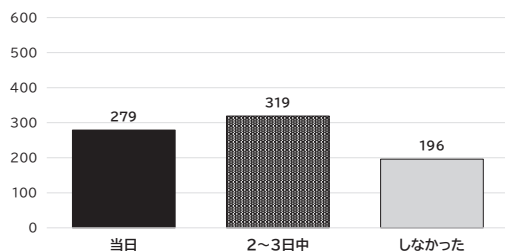


図9 大阪北部地震時の対応 (MA)
単位：人 (n=745)

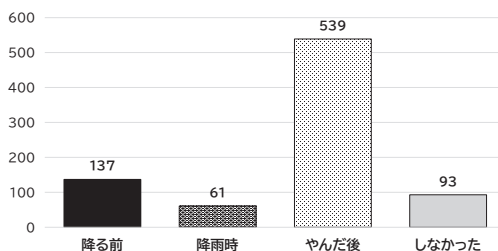


図11 平成30年台風21号時の対応 (MA)
単位：人 (n=745)

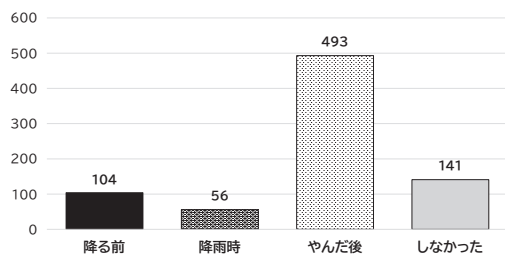


図10 西日本豪雨時の対応 (MA)
単位：人 (n=745)

5.10 西日本豪雨時の対応行動

2018年7月初旬の豪雨時に、民生委員としてどのように行動したか確かめるため、「7月初旬、台風や前線ともない数日間大雨が降り、西日本豪雨が発生しました。この際に、あなたは担当地区の要配慮者に対して、声かけや訪問をしましたか？ 該当する項目に○印をつけてください（複数○印をつけてもかまいません）」と多肢選択式で回答を求めた。選択肢は、「降る前にした」「降雨時にした」「やんだあとにした」の3つである。その結果を、図10に示す。

最も多くマークが付いた選択肢は「やんだあとにした」で、その割合は全体の66.2%であった。その一方で、どの選択肢にもマークをしなかった人、すなわち、民生委員としての対応を早い段階ではとらなかったと推定される人は、全体の18.9%に及んでいた。

なお、「降雨時にした」との回答が、7.5%であった。

5.11 平成30年台風21号時の対応行動

平成30年台風21号時に、民生委員としてどのよ

うに行動したか確かめるため、「9月初旬、台風21号が来襲して、尼崎市でも被害が発生しました。この際に、あなたは担当地区の要配慮者に対して、声かけや訪問をしましたか？ 該当する項目に丸印をつけてください。（複数○印をつけてもかまいません）」と多肢選択式で回答を求めた。選択肢は、「降る前にした」「2~3日中にした」「やんだあとにした」の3つである。その結果を、図11に示す。

最も多くマークが付いた選択肢は「やんだあとにした」で、その割合は全体の72.3%であった。その一方で、どの選択肢にもマークをしなかった人、すなわち、民生委員としての対応を早い段階ではとらなかったと推定される人は、全体の12.5%に及んでいた。

なお、「降雨時にした」との回答が、8.2%であった。

5.12 南海トラフ巨大地震の対応に関する認識

最後に、「南海トラフ巨大地震などの大きな災害が起きたとき、あなたご自身は、要配慮者を支援することができますか？」と尋ねた。選択肢は、「強くそう思う」「まあまあそう思う」「どちらともいえない」「あまりそう思わない」「まったくそう思わない」「わからない」の6つである。その結果を、図12に示す。

ポジティブな回答をした人、すなわち、「強くそう思う」と「まあまあそう思う」を選択した人は、それぞれ、5.4%と8.2%で、合計しても13.6%と、2割に満たないことがわかった。これは、ネガティブな回答をした人、すなわち、「あまりそう

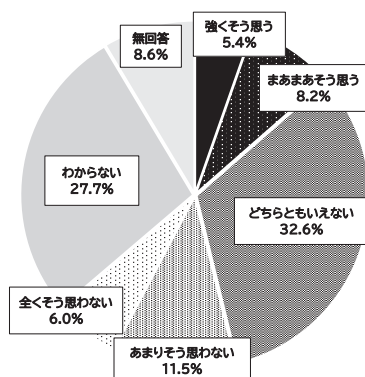


図12 南海トラフ巨大地震時に要配慮者を支援できると思うか (n=745)

思わない」「まったくそう思わない」の合計 (17.5%) よりも小さい割合である。

一方で、「どちらともいえない」「わからない」のいずれかを選んだ人、または無回答というかたちで判断を留保した人を足し合わせると、その割合は全体の68.9%と多数を占めていることがわかった。

5.13 属性の違いによる対応行動の違い

民生委員の属性の違いによって、災害時(本調査では、大阪北部地震、西日本豪雨、平成30年台風21号の3ケース)の対応行動に違いがあったのか、クロス集計を行い分析した(表2)。

ここで確認する属性とは、性別、世代、民生委

員としてのキャリア、そして、担当地区の規模、以上4項目である。

性別は、「男」「女」のいずれかに回答があった人を2グループに分けた。世代は、「60代」以下と回答した人と、「70代」以上にマークした人の2グループとした。キャリアは、在任期間の年数が「1～10年」と回答した人と、それ以上の年数を回答した人の2グループとした。担当区域の規模は、対象世帯数が「1～200世帯」と回答した人と、「201世帯以上」と回答した人の2グループとした^[5]。

災害時の対応行動は、要配慮者に対する声かけや訪問をしたか否かの2グループとし、大阪北部地震に関しては、「当日した」か「しなかった」の2グループとし、西日本豪雨と平成30年台風21号に関しては、「降る前にした」か「しなかった」の2グループとした。

2×2のクロス集計表をもとに、ピアソンのカイ二乗検定を行った結果、性別に関しては、大阪北部地震と平成30年台風21号では1%水準で有意な差があり、西日本豪雨では5%水準で有意な差があった。いずれのケースにおいても、女性のほうが男性よりも対応行動を行っていた人の割合が多かった。

また、キャリアに関しても、いずれのケースにおいても、在任期間が長いグループのほうが短いグループよりも対応行動を行っていた人の割合が

表2 属性の違いによる災害時の対応行動の有無に関するクロス集計表(単位:人)

		大阪北部地震		西日本豪雨		台風21号	
		当日対応	しなかった	降雨前対応	しなかった	降雨前対応	しなかった
性別	男	50**	57**	13*	35*	17**	24**
	女	211**	123**	81*	92*	110**	59**
世代	60代以下	172	114	57	82	84	55
	70代以上	79	58	30	38	38	22
経験	10年以下	194*	152*	61*	105*	85*	73*
	11年以上	76*	34*	35*	30*	44*	17*
世帯	1～200	128	86	57	58	71	36
	201以上	120	61	37	50	49	32

**<0.01, *<0.05

多いことがわかった（5%水準で有意）。

なお、世代と担当地域の規模に関しては、有意な差は見られなかった。

6. 考察

前章に述べた調査結果をふまえると、尼崎市の民生委員においては、災害対応に関して解決していくべき課題や不安材料があることが浮き彫りとなった。

そしてもちろん、これらの課題群が尼崎市だけに該当する固有の問題であると決め付けるのは早計である。都市域の民生委員全体に、あるいは全国の民生委員に共通した課題も含まれているものと考えられる。以下に、大きく4点、検討していこう。

6.1 構成員の基本属性の偏り

民生委員の構成員の基本属性に偏りが生じていることは、すでに全国レベルでも指摘されている。5.2でも述べたとおり、特に、高齢化の問題は深刻化してきている。このことは、活動の停滞につながったり、担い手の不足に拍車をかけたりする可能性がある。

ただしもちろん、高齢化に伴い、在任期間が長い人が多くなっているという点は、熟達した人が多く含まれているという面ではアドバンテージにも成り得るため、属性の偏りがどのように現場に影響しているのか、注意深く見極める必要がある。

また、5.1に見たように、尼崎市では民生委員の4人に3人が女性であった。この点もふまえて、次節で、災害時の活動状況を検討してみよう。

6.2 災害時の活動状況に関して

災害時に、どれほど民生委員が声かけなどの取り組みを実施できているのか、5.9～5.11で実態を概括してきた。この結果を見る限り、大阪北部地震時で3割弱、西日本豪雨時で2割弱、平成30年台風21号時で1割強が対応できていなかったものと推定された。尼崎市は被害が軽微であったことからすれば、もう少し余裕をもって声かけをすることができていたはずなのではないかと考えるこ

ともできよう。

ところで、5.13に見たとおり、民生委員の基本属性によって、災害時の対応行動には違いがあることが浮き彫りとなった。女性であること、キャリアが長いことが、有意に、対応行動のポジティブな差として現れていた。このことは、高齢の女性のほうが活動に長けているという事実を示しているだけなのかもしれないし、高齢の女性が活動せざるを得ない状況に追い込まれているという苦境を示しているのかもしれない。筆者が出席した防災研修会では、「それ（＝対応行動すること）どころではなかった」、「自分（の家族）のことで精一杯だった」という声が多数あがっていたことから、分析結果は後者——苦境にもかかわらず——を表出している可能性が高いものと推察する。

5.10や5.11では、「降雨時」に声かけにまわっていた人が1割弱ほどいたことが判明した。高齢の女性が無理をして対応行動をとることによって、二次的な被害が発生しないようにするためには、民生委員本人の防災力を向上させることに加えて、やはり、関係主体（消防団員など）との連携策を強化していく体制づくりが求められるものと考えられる。

筆者が防災事業を支援している京都府船井郡京丹波町では、消防団、自治会、民生委員の三者が、一か所に集まって、地域の防災体制を合同で強化していくための検討会を実施したことがある（写真1）。この時、最初の検討事項として挙げた内容は、担当しているエリアを、どのように重ね合わせるかであった。民生委員の担当地区は、自治会のまとまりよりも広く、消防団の分団が管轄



写真1 京丹波町 防災関係主体の三者会談
(2019.2.20, 筆者撮影)

しているエリアよりは狭かった。そのような場合、関係主体間の連携策を具現化していくためには、相互にヌケ・モレが生じないような組み合わせを事前に調整しておく必要がある。第2章でもふれたような、災害時における民生委員の「媒介的な機能」¹³⁾を最大限に活かすための準備を進めておくことが求められる。

6.3 災害時要配慮者の把握不足

要配慮者の実態をあらかじめ民生委員が把握しておくことは、災害対応において特に重要な作業であるが、それを実際に遂行するには困難が伴う。

都市部では、コミュニティの結束が弱い地域も多い。そのうえで、5.4に見たように、担当地区の規模が数世帯にのぼるケースが珍しくない。当事者のプライバシーに十分に配慮しながら取り組むとなると、事細かな個人情報を入手することも叶わず、「事前把握」は暗礁に乗り上げてしまう。

5.5～5.7で示したとおり、要配慮者数の把握状況を民生委員に尋ねたところ、全対象者数に関しては3割弱が、障害者数に関しては4割弱が、そして難病患者数に関しては実に7割弱の人が「不明」欄にマーク（あるいは無回答）という、「DK/NA」(Don't Know/No Answer)のレスポンスだった。このような希薄な関係性のままでは、いざという時に支援の手を差し伸べることができなくなってしまう恐れがある。

ところで、普段、要配慮者と交流する機会があるか尋ねた5.8によれば、約半数の民生委員が「ない」と回答していた。この点を改善していくだけでも、問題の軽減化に資するものと考えられる。

実際に筆者は、尼崎市の難病患者団体連絡協議会と協働して、2015年度から「要援護者支援シンポジウム(防災交流会)」を毎年開催してきた(写真2)。ここでは、難病患者や障害者といった当事者の他、行政の担当課職員や社会福祉協議会のメンバーなどが参加して交流を図ってきた。互いに顔の見える関係性を構築していくことは、民生委員にとってみれば、身を粉にしてだれのために尽力するのかといった目的意識が明確となり、「(都市部における)民生委員のバーンアウト(燃



写真2 尼崎市難病患者団体連絡協議会主催「要援護者支援シンポジウム(防災交流会)」(2021.3.6. 筆者撮影)

え尽き症候群)問題」¹⁸⁾の予防にも効果があるものと考えられる。

6.4 次なる巨大災害に向けた不安

南海トラフ巨大地震時に要配慮者対応ができるのか見通しを尋ねた設問(5.12)では、ポジティブな回答をした人は2割にも満たなかった。これは、楽観的になることなく現実的に災害リスクを受け止めている民生委員が多いことの証左とも言えそうである。しかし、現場の声と併せて検討してみると、やはり潜在的な「不安」が渦巻いている可能性が高い。

不安の払拭に向けては、民生委員個々人の防災力を高め、関係主体との連携策を模索していくことに併せて、災害時に要配慮者の命を取りこぼすことなく守り切ることを目的として防災と福祉の両分野を架橋できる人材を地域のなかに見出していくことが要請される。そこには、大きく2つの道筋があるものと考えられる。

ひとつは、普段、福祉領域に従事している人が防災を学ぶこと、そしてその逆に、防災領域に従事している人が福祉を学ぶこと、いわば、“相互乗り入れ”のアプローチである。たとえば尼崎市では、障害者の団体が防災プロジェクトチームを結成したり、ケアマネジャーが防災対策部会を設置したりして、災害対応に関する体制強化を図り始めている(「福祉」から「防災」へ)。こうした動きに呼応するかたちで、自主防災組織に福祉班を置いて平素から活動したり、防災士が要配慮者の

サポーターとして登録したりしていけば、やがて大きな力になっていくのではないだろうか（「防災」から「福祉」へ）。

ところで、もうひとつの道筋は、本質的に重要な観点を含んでいる。それは、防災と福祉を架橋するために、当事者にサポーターの輪に加わってもらうというアプローチである。たとえば、前節で述べたとおり、筆者は尼崎市で難病患者と防災交流会を毎年企画している。そこでは、難病や障害に関する専門的・個別具体的な情報は、当事者から教えてもらうようにしている。このように、平時から当事者自身が当事者ならではの知恵や工夫を広く発信し地域で共有する枠組みがあれば、民生委員の不安も軽減し、災害時においても新たな助け合い行動が喚起される余地が生まれるのではないだろうか。

この議論は、固定化した「助ける」⇔「助けられる」、「支える」⇔「支えられる」という関係性を乗り越えて、中動的な意味における「助かる」^{19,20)}を志向するような、相互に包摂し合う真の“インクルーシブ社会”を構築する理念を礎に置いている。高齢化が進んだ民生委員のグループは、実はすでに、その多くが要配慮者のグループにも属してしまっている。だれがだれをどう助けるのか、既存の枠組みに拘泥して視野狭窄に陥るのではなく、相互に「助かる」関係性を巧みに編み出していく視点を組み込むことが、より一層要請されているものと考えられる。

7. 課題と展望

本稿では、尼崎市におけるワンショットの質問紙調査から、民生委員の災害対応のありかたに関する議論の足掛かりにするための基礎的なデータを抽出した。そこでは、第2章でふれた「兵庫県の報告書」では網羅されていなかった、民生委員の基本属性による災害時の対応行動における課題が見出された。ただし、今回採取したデータには限りがある。今後は、地域特性や災害特性による異同を、より詳しく比較検討する作業なども行っていきたい。

たとえば、女性の平均寿命が全国的に見ても高

い沖縄県は、民生委員の欠員率が最も高い自治体でもある⁵⁾。その沖縄県には、「ゆいまる（相互扶助）」や「いちゃりばちよーでい（出会えば兄弟）」といった言葉に明示されているように、地域社会における固有の助け合いのセーフティネットが重層的に張り巡らされている。それらが、災害対応という局面において、民生委員の機能を代替したり、あるいはそれ以上の力を発揮したりしている可能性もある。そのような周縁的な観点も加味して、民生委員が災害に対応する主体として行動するための実践的な知見を蓄積していくことが求められよう。

謝辞

本調査は、尼崎市民生児童委員協議会連合会の皆さまに多大なる協力を得ました。この場を借りて御礼申し上げます。また、この調査は、日本自然災害学会「災害調査補助」（平成30年度）の助成を受けて実施しました。関係者の皆さまに感謝申し上げます。

補注

- [1] 民生委員は3年ごとの12月1日に改選することとされており、2019年の12月がその改選時期に当たるため、本稿では、調査実施日に近い、このタイミングの数値を記載した。
- [2] なお、CiNiiで検索すると1,300本ほどがヒットした。このうち500本余りは書籍であった。今回は、おもに査読論文のトレンドを把握することを目的としたためJ-stageのみを対象としたが、より確度を高めるためには複数のデータベースを活用して網羅的に文献を探索することが要請されるものと考えられる。
- [3] たとえば、消防団や自主防災組織のメンバーが先んじて対応行動を始めたことから、連絡がとれなくなり、民生委員が独自の判断で安否確認をせざるをえなくなったという不安の声や、そもそも、民生委員の活動範囲がどこまでなのか疑問に思うといった声などが採録されている。
- [4] 民生委員の「登録者数」は819であったが、質問紙の個票を本人に届けられなかったケースがあった。また、本人の居宅には届けたのだが、入院等の事情で本人が調査期間には回答

できなかったケースも含まれていた。したがって、本調査では、「調査対象者」の実数が800人程度であることしか推察できていない。

- [5] 5.4では「担当地区内の世帯数」(図4)を「1～200」「201～400」「401～600」「601～」と200世帯ごとに区切って示した。しかし、201世帯以上であれば、現場感覚としては十分に規模が大きいと言えるので、ここでは「1～200世帯」と回答した人と、「201世帯以上」と回答した人の2グループで分析することにした。

参考文献

- 1) 日本消防協会：消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律、命を守る地域防災力, 2014. https://www.fdma.go.jp/singi_kento/singi/items/h26_shingi/02/haifu.pdf (2022年9月1日情報確認)
- 2) 内閣府：共助社会づくり懇談会とは, 2012. <https://www.npo-homepage.go.jp/kaigi/kyoujoshakai/kyoujo-shakaitoha> (2022年9月1日情報確認)
- 3) 内閣府：災害時要援護者対策, NS. <https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/index.html> (2022年9月1日情報確認)
- 4) 全国民生委員児童委員連合会：あなたのまちの民生委員・児童委員, 100年の実績を有しています, 2019. https://www2.shakyo.or.jp/old/pdf/topics/H30anatanomachi_minseiin.pdf (2022年9月1日情報確認)
- 5) 日本経済新聞社：長寿社会のリアル～縮む地域の「見守り網」シリーズ4, 2020年10月31日公開. <https://vdata.nikkei.com/newsgraphics/aging-society/welfare-commissioner/> (2022年9月1日情報確認)
- 6) 全国民生委員児童委員連合会：民生委員制度創設100周年 活動強化方策 ～人びとの笑顔, 安全, 安心のために(平成29年8月), 2017. https://www2.shakyo.or.jp/old/pdf/news/100_katsudokyoka_hosaku.pdf (2022年9月1日情報確認)
- 7) 全国民生委員児童委員連合会：災害に備える民生委員・児童委員活動に関する指針, 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3版, 2019. <https://www2.shakyo.or.jp/wp-content/uploads/2019/03/c5584275301e95dd9de71a2ec85ebbf6.pdf> (2022年9月1日情報確認)
- 8) 磯村聰子・守田孝志：近隣との問題を抱える精神障害者を対象とした民生委員の支援経験と困惑感, リハビリテーション連携科学21(2), pp.137-149, 2020.
- 9) 佐土原洋平・志賀勉：縮減期の斜面住宅地における民生委員と連携した住環境点検・改善プログラムの展開, 日本建築学会技術報告集, 第28巻, 第69号, pp.768-773, 2022.
- 10) 谷沢弘毅：方面委員から民生委員へ, 生活保護政策における歴史の分断と継続, 社会政策学会誌, 第17巻, pp.3-16, 2007.
- 11) 竹葉勝重・大西一嘉・姜信旭：地震時室内安全対策推進のための実践的研究, 神戸市須磨区竜が台地区における民生委員と連携した活動を通じて, 地域安全学会論文集, No.17, pp.119-128, 2012.
- 12) 竹葉勝重・大西一嘉・谷口晶子：平成21年台風9号佐用町水害における要援護者対応, 民生委員アンケート・インタビュー調査を通じて, 地域安全学会論文集, No.13, pp.481-488, 2010.
- 13) 加藤壮一郎：平成28年熊本地震の災害対応・支援活動にみる共助, 避難所運営主体, 民生委員・児童委員の活動を中心に, 経済社会学会年報, 第42巻, pp.14-23, 2020.
- 14) 兵庫県民生委員児童委員連合会：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), 2017. <https://web.pref.hyogo.lg.jp/kf03/documents/01hyoushi.pdf> (2022年9月1日情報確認)
- 15) ARUHI：本当に住みやすい街大賞2018 in 関西結果発表, 2018. https://www.aruhi-corp.co.jp/cp/town_ranking/2018_kansai/#a3 (2022年8月1日情報確認)
- 16) 尼崎市：尼崎市避難行動要支援者支援指針(避難支援等関係者編)～災害時に支援を行う方へ～(平成31年3月), 2019. https://www.city.amagasaki.hyogo.jp/kurashi/bosai_syobo/sonae/youengosyashien.html (2022年9月1日情報確認)
- 17) 尼崎市：誰もがその人らしく安心して暮らせる地域を目指して(市報あまがさき平成29年9月号掲載), 2019. <https://www.city.amagasaki.hyogo.jp/shisei/1001823/1002089/1006951/1010481.html> (2022年9月1日情報確認)

- 18) 岸本尚大・和気純子：都市部における民生委員のバーンアウトの構造と規定要因，高齢者への訪問活動に焦点をあてて，社会福祉学，第61巻第2号，pp.90-103，2020.
- 19) 國分功一郎：中動態の世界 意志と責任の考古学，医学書院，2017.
- 20) 渥美公秀：災害ボランティアは「ただ傍にいる」か？ 災害ボランティア論の更新の試み (3)，日本心理学会第82回大会発表論文集，2PM-025，p.153，2018.
- (投稿受理：2022年9月6日
訂正稿受理：2023年1月10日)

要 旨

災害対策基本法などによって災害対応の関係主体の一つとして位置づけられている民生委員に関しては，防災研究の領域において，これまでに定量的なデータを採取して課題を分析した研究が蓄積されてきていない。そこで，本研究では，兵庫県尼崎市を対象として質問紙による調査を行い，都市部の民生委員における災害時の対応行動や意識に関して課題を明らかにすることにした。その結果，民生委員の属性には偏りがあり，地震時や台風時に即応できていない人が1～3割程度いることがわかった。また，担当地区内の要配慮者数を把握できていない人も多く，難病患者に関しては約7割が「不明」（もしくは無回答）という回答だった。さらに，南海トラフ巨大地震時に要配慮者の支援ができるとポジティブに考えている人は2割にも満たなかった。このような結果をふまえて，民生委員の機能を今後どのように充実化していけばよいか，インクルーシブ社会の観点から検討した。