

平成28年熊本地震における 民生委員・児童委員の要配慮者支援 ～熊本市東区での災害対応・支援の実態～

加藤 壮一郎

熊本市都市政策研究所 研究員

キーワード：民生委員・児童委員、要配慮者、災害時要援護者、災害支援活動の媒介的役割

1 研究の目的と背景

本稿では、平成 28 年熊本地震（以下、熊本地震という。）における民生委員・児童委員（以下、民生委員という。）による要配慮者¹への支援の実態について分析する。

要配慮者への支援をめぐるのは、2005（平成 17）年に「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」によって、「災害時要援護者」²が定義され、全国市町村で「要援護者登録者名簿」の作成等が促進された。2013（平成 25）年には災害対策基本法が改正され、新たに「災害時避難行動要支援者」が定義され、「避難行動要支援者名簿」の作成が市町村に義務付けられた。いずれの名簿情報も町内自治会等の地域関係者に情報共有を前提としていて民生委員もその主要な一員となっている。過去の災害事例でも、民生委員による要配慮者への支援活動が報告されていて、熊本地震でも、民生委員による水・物資等の配布や家屋の片付けの手伝いなど災害支援活動における多面的な貢献が確認されている。

本稿では、熊本地震では熊本市内で最も家屋被害等の大きかった東区における民生委員の要配慮者支援の実態を包括的に把握し、その多面的貢献と限界、今後の課題について明らかにすることを目的とする。

2 要配慮者をめぐる国の施策の変遷と熊本市の対応

2.1 要配慮者をめぐる国の制度の変遷

1985（昭和 60）年に長野市地附山地すべり災害により、特別養護老人ホームで 26 名の高齢者が死亡、1986（昭和 61）年に神戸市の知的障害者施設「陽気寮」で起きた火災で入所者 8 名が焼死、1987（昭和 62）年、東京都東村山市にある特別養護老人ホーム「松寿園」の火災で 17 名の高齢者が焼死という災害事故が相次いで発生した。これらの事故か

ら災害に対する弱者への配慮が必要であるとの認識から「災害弱者」という概念が確立されていった。1987（昭和 62）年度の『防災白書』では、①自分の身に危険が差し迫った時、それを察知する能力がない、または困難な者、②自分の身に危険が差し迫った時、それを察知しても適切な行動をとることができない、または困難な者、③危険を知らせる情報を受け取ることができない、または困難な者、④危険を知らせる情報を受け取ることができても、それに対して適切な行動をとることができない、または困難な者のうち、一つの条件でも当てはまる者を「災害弱者」と定義している。以上の観点から、高齢者、障がい者、乳幼児、傷病者、妊産婦、外国人などが災害弱者として想定された。

1995（平成 7）年の阪神淡路大震災を経て、2004（平成 16）年の梅雨前線豪雨をはじめ、この年に起きた風水害での高齢者等の被災状況を踏まえて、2005（平成 17 年）3 月に内閣府は「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（以下、ガイドラインという。）をまとめ、①情報伝達体制の整備、②災害時要援護者の情報共有、③災害時要援護者の避難支援計画の具体化について、地方公共団体、特に市町村の取組促進を促した。ここでは災害時の避難等に支援が必要な高齢者や障がい者に対して、予め本人の登録申請または同意に基づき、「要援護者登録者名簿」（以下、要援護者名簿という。）を作成し、名簿情報を町内自治会や自主防災組織³、民生委員等の地域関係者に情報共有を行うとともに、個別避難支援計画（支援プラン）を策定することとなっている。

さらに 2006（平成 18）年に、有識者からなる「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」にて、新潟中越地震や平成 18 年豪雪等における状況を踏まえ、前述した 3 項目に、

④避難所における支援、⑤関係機関等との連携に関する検討も加え、ガイドラインの改訂を行った。

ガイドラインでの「災害時要援護者」の特定方法については、一般的に高齢者、障がい者、外国人、乳幼児、妊産婦等があげられているが、要援護者情報の収集・共有に取り組んでいくに当たっては、市町村が次の①～③の例などを参考にして、対象者の考え方（範囲）を明らかにし、重点的・優先的に進めるとしている。① 介護保険の要介護：要介護3（重度の介護を要する状態：立ち上がりや歩行などが自力でできない等）以上の居宅で生活する者、② 障害程度：身体障害（1・2級）及び知的障害（療育手帳A等）の者、③ その他：一人暮らし高齢者、高齢者のみの世帯、としている。

2011（平成23）年の東日本大震災では、死者数のうち65歳以上の高齢者が約6割を占め、障がい者も被災住民全体の約2倍となった。この教訓から、2013（平成25）年6月に災害対策基本法が改正され、新たに「避難行動要支援者名簿」の作成を市町村に義務付け、災害が発生、または発生するおそれのある非常時に、本人の合意がなくても、避難支援等関係者に情報提供することを定めた。市町村は、災害時に自ら避難するのが困難で避難に支援を要する一定の身体要件等の該当者を対象とした「避難行動要支援者名簿」を整備することとなっている⁴。

なお、これまで「災害弱者」と呼ばれてきた避難等の際に一定の配慮を要する者について、災害対策基本法第8条で「高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者」として「要配慮者」と新たに呼称されることとなった。法改正に合わせて、同年8月にガイドラインが全面的に改正され、「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」及び「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」が作成された。

2.2 熊本市災害時要援護者避難支援制度の概況

2006（平成18）年のガイドライン改訂を受けて、2007（平成19）年10月から、熊本市でも「熊本市災害時要援護者避難支援制度」（以下、災害時要援護者制度という。）を設け推進してきた。災害時要援護者制度では、要援護者名簿の登録に際しては、本人の希望による「手上げ方式」、または関係機関の働きかけに対して登録の同意を得る「同意方式」を採用していて、当該名簿は、登録者の同意のもと、平常時から民生委員、町内自治会、自主防災クラブなどの地域

関係者に共有され、災害時に備えるだけでなく、日常的な見守り活動での活用も期待されている。平成28年3月31日時点で、熊本市における要援護者名簿の登録者数は9,527人であった。これは後述する市内の災害時避難行動要支援者数の約27.4%にとどまっている。

2.3 熊本市避難行動要支援者支援計画の概況

2013（平成25）年の災害対策基本法の改正を受けて、熊本市では、避難行動要支援者の避難支援を地域の協力で行えるように、2015（平成27）年に「熊本市避難行動要支援者支援計画」を策定し、当市における要配慮者対策についても基本的事項を定めた。また、これまで推進してきた「熊本市災害時要援護者避難支援制度」の登録者増加などの充実を図ることで避難行動要支援者に対する支援体制を構築するとしている（熊本市他, 2015）。

「熊本市避難行動要支援者支援計画」における支援活動は、①安否確認（電話、個別訪問又は避難場所での避難行動要支援者の状況確認）、②避難誘導等（指定避難所等の安全な場所への移動支援）、③情報伝達（要支援者への避難情報等の情報提供及び避難支援活動において得られた情報の市への報告）の3つの類型に分類されている。これらの枠組は基本的には「共助」の考え方を基本として、支援活動等に従事する者の安全等を確保した上での可能な範囲で行われるもので、法的な責任や義務を負うものではない。平成28年1月1日時点での避難行動要支援者の名簿登録者数は35,522人となっている。

なお、大規模災害発災に際して避難支援等関係者への避難行動要支援者名簿の提供は、事前に熊本市と「熊本市避難行動要支援者名簿の提供に関する覚書」を締結した団体の長に提供されることとなっていた。熊本地震では、4月21日に熊本県警、自主防災クラブ、その他避難支援活動等に携わる関係者56団体のうち35団体への名簿提供が行われたが、名簿の提供や活用方法については各行政区でも差異がみられ、熊本市として統一されたものではなかった（熊本市, 2018）。

前述してきた要配慮者をめぐる国の施策の変遷と熊本市の対応については表1にまとめた。

表1 要配慮者をめぐる国の施策の変遷と熊本市の対応

年	月	主な災害	「要配慮者」対策の経緯	熊本市の対応
1985年	7月	長野市地附山地すべり災害 (老人ホーム26人死亡)		
1986年	7月	神戸市知的障がい者施設火災 (寮生8人焼死)		
1987年	6月	東京都東村山市特別養護老人ホーム火災(17人死亡)		
			※「災害弱者」の定義と対策 内閣府編『昭和62年版防災白書』	
1995年	1月	阪神・淡路大震災		
2004年	7月	梅雨前線豪雨		
	10月	新潟県中越地震		
2005年	3月		※「災害時要援護者」の定義 内閣府『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』	
	8月	台風14号		
2006年	冬	平成18年豪雪		
	3月		内閣府『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』改訂	
	10月			熊本市災害時要援護者支援制度
2011年	3月	東日本大震災		
2013年	6月		災害対策基本法改正	
			※「要配慮者」の定義 「避難行動要支援者名簿」作成を市町村に義務付け	
2015年	5月			熊本市避難行動要支援者支援計画
2016年	4月	平成28年熊本地震		

(出所) 筆者作成。

3 先行研究の整理と分析枠組

3.1 先行研究の整理

要配慮者への支援について、2006年のガイドライン改訂後、各地で発生した風水害、特に東日本大震災に際しての当制度の運用を担う地域関係者等の実践の検証や、これらの知見からの当該制度の問題点などの検討が多く見られる。防災工学の見地から、竹葉他（2010）は、平成21年台風9号によって被災した兵庫県佐用町、同様に竹葉他（2013）で、東日本大震災によって被災した宮城県石巻市の民生委員⁵によるインタビュー、アンケート調査に基づき災害時要援護者制度に関わる安否確認や避難支援などの支援実態について詳細な検証をしている。

社会福祉学の見地から、本多（2016）が、東日本大震災に際して、宮城県南三陸町⁶での民生委員による災害時要援護者や被災者への災害時対応から震災後の仮設住宅での生活支援までの過程をヒアリング調査によって丁寧に検証されている。当論文では従来の社会福祉学の議論で、職務範囲などが不明瞭であるゆえに社会福祉の専門性からの立場からは否定的にとらえられがちであった民生委員の職務に対して、支援対象者の「個別性」に応える為にむしろ職務の曖昧さを積極的に生かし、支援内容を能動的に創出し、総合的な生活支援につなげていることを明らかにしている。ここでは、地域知に根付いた「素人専門性」とでも言うべ

きものが発揮されていて、社会福祉の専門性のみでは対応しきれない部分での支援対象者への貢献に民生委員の社会的意味を見出している。上記の論文では、調査対象者である民生委員を「地域の高齢者等の状況をきめ細かく把握している」（竹葉他、2013）等、災害時要援護者制度の運用に際して実践面を担うキーパーソンとして認識していることがうかがえる。熊本地震でも、民生委員が災害時要援護者の安否確認等の直接的な支援活動にとどまらず、避難所活動や、要配慮者への水・物資等の配布や家屋の片付け等に際して各関係機関との連携等、地域全体の被災者を含む要配慮者に対するきめ細かい支援活動が確認されている（加藤、2017）（高林、2017）（熊本市、2018）。

ただし、これらの支援活動の記録等は、災害時要援護者制度に関わる活動、または特定地域に限定された断片的なものであることは否めず、民生委員活動の全体像を意識した定量的かつ包括的な把握には至っていない。

一方で、行政学、法学の見地からは地方自治体の特に個人情報をめぐる政策法務に関わる検討が重ねられてきた。ガイドライン（2006年）では、要援護者情報の収集・共有の方法については、「手上げ方式」、「同意方式」（「関係機関共有方式」の3様式が提示されたが⁷、山崎他（2011）では、災害時要援護者の避難支援等が市町村の自治事務として捉えられていて、かつ自主立法権、自主解釈権、自主組織権があるために、要援護者の情報収集・共有が自治体によって多様性があり、3方式による単純なパターン化ができないことを指摘している。

また注目すべきは、島田（2015）が、2005（平成17）年4月施行の個人情報保護法によって個人情報保護の匿名扱いが社会現象ともいえる「過剰反応」をもたらしたことで、災害時要援護者制度の推進に与えた消極的な影響を論じている点である。市町村と支援関係者との協力体制において、市町村は民生委員の取得した個人情報をしばしば求めるが、民生委員が活動に必要な個人情報の提供を市町村に求めると拒否される事例が少なくなく、市町村が保有する個人情報の目的外使用・外部提供の原則禁止という法的な障壁を指摘している。併せて、2013年災害対策基本法改正後の避難行動要支援者の避難支援も含め、実際の現場で活動する民生委員等が制度の運用に熱意をもたなければ、当該制度は形骸化するとも警告している。

この問題提起については、災害対策基本法改正後の災害では被害規模が最大であった熊本地震での検証は、今後の

当該制度と支援関係者との関係性を含んだ災害支援現場における当該制度の実効性を検討する意味でも、その示唆は大きいと考える。

3.2 分析枠組

本稿では、前節の先行研究の整理から、災害時要援護者制度の運用や災害後の生活支援におけるキーパーソンと指摘されてきた民生委員を研究対象に設定した。その上で、本研究の分析枠組を設計するにあたり、一つ目の視点として、過去の災害事例との比較可能性を担保する意味からも「災害時要援護者制度に関わる実践」を設定した。二つ目は、「要配慮者への生活支援」である。直接的な災害対応のみならず避難所運営や要配慮者への水・物資等の支援について、これまで民生委員の関与が指摘されながらも過去の災害事例では詳細に検証されてこなかった点に注目して検証したい。三つ目は、「災害支援活動における媒介的役割」である。熊本地震では民生委員が多くの災害支援の関係団体と連携し支援対象者を紹介するなど、災害支援活動における「媒介的役割」が確認された。これまで断片的な報告にとどまっていたものを包括的に整理し検証したい。以上の3つの分析視点から7つの指標と17つの指数を設け、分析枠組として設定した(表2)。

表2 分析枠組(分析項目の視点・指標・指数)

視点	指標		指数	
①災害時 要援護者 制度に関 わる実践	1	支援活動(3類型)の実施	1	安否確認の実施率
			2	避難誘導等の実施率
			3	情報伝達の実施率
	2	要援護者登録者名簿の活用	1	要援護者登録者名簿の事前確認率
②要配慮 者への生 活支援	3	避難所活動	1	避難所活動への参加率
			2	避難所活動の活動内容
	4	水・物資等の配布	1	水・物資等の配布実施率
			2	水・物資等の配布品目
			3	水・物資等の配布拠点
			4	水・物資等の配布期間
	5	その他の生活支援	1	その他の生活支援の実施率
			2	支援活動の活動内容
③災害支 援活動に おける媒 介的役割	6	民生委員間の連携	1	民生委員間の連携率
			2	民生委員間の連携範囲
	7	関係機関との連携	1	関係機関との連携率
			2	関係機関の連携先

(出所) 筆者作成。

「熊本市避難行動要支援者支援計画」では災害時要援護者も含む避難行動要支援者への支援活動を3類型に整理している。第1の視点では、「支援活動(3類型)の実施」を指標①として、支援活動の3類型⁸である民生委員による1「安否確認の実施率」、2「避難誘導等の実施率」、3「情報伝達の実施率」を、また「要援護者登録者名簿の活用」を指標②として、1「要援護者登録者名簿の事前確認率」、2「要援護者登録者名簿の積極的活用率」を指数として検証する⁹。

第2の視点からは、指標③「避難所活動」、指標④「水・物資等の支援」、指標⑤「その他の生活支援」の3つに指標を大別した。指標③では、1「避難所活動への参加率」、2「避難所活動の活動内容」を、指標④では、水・物資等の1「水・物資等の配布の実施率」、2「水・物資等の配布品目」、3「水・物資等の配布拠点」、4「水・物資等の配布期間」を、指標⑤では、1「その他の生活支援の実施率」と2「支援活動の活動内容」を指数として検証する。

第3の視点からは、指標⑥「民生委員間の連携」も含め、指標⑦「関係機関との連携」を指標として、指標⑥では、1「民生委員間の連携率」、2「民生委員間の連携範囲」、指標⑦では、1「関係機関との連携率」、2「関係機関の連携先」を指数として検証する。

4 研究方法

4.1 調査方法

調査対象地を熊本地震では県内市町村で最大規模の被害があった益城町に隣接し、市内では最も家屋被害等が大きかった東区¹⁰として、当該全校区の校区民生委員・児童委員協議会(以下、略称である校区民児協という。)での定例会議、もしくは災害支援にあたった民生委員が集まっていたのヒアリングを中心に実施した。なお支援活動が多岐にわたっていた校区や町内数が多い校区では個別ヒアリングやアンケート調査等で補完した。

4.2 調査内容と対象期間

調査内容について、分析枠組(表2)で示した指標、指数に沿い、ヒアリング、アンケート調査の質問項目を設計した¹¹。調査の対象期間は、発災時(4月14日夜)から民生委員活動が地震以前の通常活動に戻る5月中旬前後(概ね5月の連休明けに開催された校区民児協の定例会、またはサロン活動等の再開時期)までとした。

4.3 調査期間と回答者数内訳

調査は、2017 年 10 月から 2018 年 5 月まで、校区民児協の定例会議を中心に個別ヒアリング、アンケート調査等も含めて実施した¹²。表 3 では、回答者数内訳を示した¹³。民生委員の回答者は 110 人となり、調査期間に、地震時からの民生委員在任者数 177 人（平成 29 年 4 月 1 日時点）に対して、回答率は 62.1%となった。なお、地震時の在任者数 274 人（平成 28 年 4 月 1 日時点）に対しては 40.1%の回答となった。総計では地震時の在任者と比較して回答者の平均年齢、平均経験年数ともに、大きくは相違はみられない。ちなみに町内単位での活動や連携状況についての情報は、90 町内で回答があり、全町内（140 町内）の 64.3%の回答を得ることができた。

なお、乳幼児等を支援対象として特定の担当地区を持たない主任児童委員（回答者 8 人）は、民生委員との活動条件が異なるため別途に集計し分析した（7.1.2 詳述）¹⁴。

表 3 回答者数内訳

内訳		女性	男性	総計
回答者数		77	33	110
回答率	ヒアリング期間の地震時在任者	58.3%	73.3%	62.1%
	平成28年4月1日時点の在任者	39.5%	41.8%	40.1%
平均年齢	回答者	65.2	68.5	66.2
	平成28年4月1日時点の在任者	65.6	69.4	66.7
平均経験年数	回答者	7年0ヶ月	3年11ヶ月	6年1ヶ月
	平成28年4月1日時点の在任者	7年0ヶ月	4年10ヶ月	6年4ヶ月
町内活動・連携状況等の回答率		回答町内数	回答率	
		90町内	64.3%	

（出所）筆者作成。

5 熊本市東区の民生委員・児童委員について

5.1 熊本市の民生委員・児童委員の概況¹⁵

民生委員は、民生委員法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として、地域福祉の精神を持って常に住民の立場に立ち「身近な相談相手」として、担当地区を持ち、随時必要な支援や見守りを行うなど、地域福祉の推進等の役割をもって児童福祉法に基づき児童委員も兼任する。また、担当地区をもたない主任児童委員も別途に任命される¹⁶。給与は無くボランティアとして活動する。任期は 3 年で全国一斉に改選を行う。委員の定数は市町村による人口規模等の考慮から定められている¹⁷。熊本市は、平成 28 年 12 月の改選時で 1,452 人となっている。

民生委員は、市町村の一定区域ごとに設置される「民生委員児童委員協議会」（以下、民児協という。）に所属することとなっていて、民生委員法に規定されていることから「法定単位民児協」と呼ばれている。熊本市では小学校区をその単位として設置されている。また、都道府県・政令市、市、行政区等の段階にも民児協組織は設置され、その域内にある法定単位民児協の連合組織であることから「連合民児協」と呼ばれ、熊本市では、市、行政区で組織されている。

近年の少子高齢化や核家族の進展に加え、孤独死や児童虐待など地域課題が複雑、多様化している中で、広範な役割がその職務の困難性が増えている。こうしたことから、近年、全国的に民生委員の担い手不足に悩まされており、熊本市でも 3 年毎の一斉改選の度に欠員率が上昇している。また民生委員の主要な活動である高齢者の見守り活動においては高齢者名簿（65 歳以上の高齢者の住民情報）が活用されるが、個人情報の取扱の厳格化によって、民生委員活動にも少なからず制限を与えている状況といえる。

災害時要援護者制度をめぐることは、平成 22 年 1 月に民生委員による要援護者登録者名簿への登録推進活動が行われ、登録者数が当時約 5,000 人だったのが、平成 28 年 3 月には約 9,500 人とおよそ倍増した。

5.2 東区の民生委員・児童委員の概況

本稿の調査対象者である東区の民生委員は、東区にある 18 の小学校区毎に法定単位民児協が組織されている。月一回の定例会議を通して、構成員同士、また行政や各地域団体等との情報共有を図っている。活動としては、在宅福祉・保健医療等に関わる相談・支援、地域の高齢者や子育て世帯の見守りや、主に市社会福祉協議会等が主催する高齢者を対象とした「いきいきサロン」、乳幼児等をもつ親を対象とした「子育てサロン」の活動等の運営に協力している。東区全域の民生委員在任者数は、熊本地震発災直前の平成 28 年 4 月 1 日時点で 307 人であった¹⁸。

6 熊本地震における民生委員の要配慮者支援

本章では、熊本地震における民生委員における要配慮者支援の実態について、分析枠組（表 2）で示した 3 つの分析視点である①「災害時要援護者制度に関わる実践」（6.1）、②「要配慮者への生活支援」（6.2）、③「災害支援活動における媒介的役割」（6.3）から抽出した 7 指標、17 指数に則して調査結果を集約する。

6.1 災害時要援護者制度に関わる実践

本節では、指標①「災害時要援護者制度に関わる実践」

(6.1.1)、指標②「要援護者登録者名簿の活用」(6.1.2)に則した5つの指数について調査結果を集約する。

6.1.1 支援活動(3類型の実施)の実施

本項では、指標①「災害時要援護者制度に関わる実践」に則した指数1「安否確認の実施率」(6.1.1.1)、2「避難誘導等の実施率」(6.1.1.2)、3「情報伝達の実施率」

(6.1.1.3)について、調査結果を集約、各々分析した。

6.1.1.1 安否確認の実施率

安否確認について、「実施」が93.6%(103人)、「なし」が6.4%(7人)と9割以上が実施していた(図1)。なお、ここでは、自身の担当地区の災害時要援護者を含む見回りを担当する要配慮者(高齢者等)への安否確認も入る。

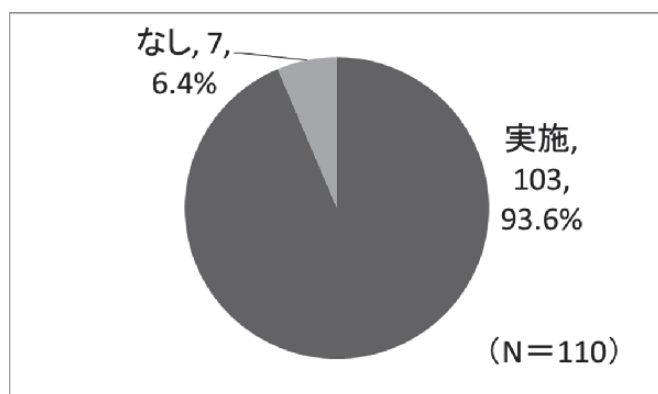


図1 安否確認の実施率

(出所) 筆者作成。

表4では、安否確認の実施に関わる属性別分析をまとめた。性別で実施者割合を分析すると、女性が92.2%(71人)、男性が97.0%(32人)といずれも9割を越えていた。平均年齢では、実施者が66.2歳と、実施していない者の64.7歳に対して1.5歳高かった。平均経験年数では、実施者が6年1ヶ月、実施していない者が6年0ヶ月とほぼ相違ない。

表4 安否確認の実施に関わる属性別分析

		1. 実施 (N=103, 93.6%)		2. なし (N=7, 6.4%)	
		N	%	N	%
性別	女性 (N=77)	71	92.2%	6	7.8%
	男性 (N=33)	32	97.0%	1	3.0%
平均年齢		66.2		64.7	
平均経験年数		6年1ヶ月		6年0ヶ月	

(出所) 筆者作成。

安否確認の実施時期について、実施者(103人)のうち、「前震時(14日夜)から本震時(16日未明)」が79.6%(82人)、「本震当日(16日)」が57.3%(59人)、「本震翌日(17日)以降」が89.3%(92人)と、前震時点で約8割、本震当日でも6割弱、本震翌日以降では約9割が(見守り活動を含む)安否確認を実施していた(図2)。

なお安否確認の実施がなかった者(7人)のうち、安否確認の実施がなかった理由として、「親戚の家や避難所への避難」が3人、「けが」が2人、「家族が止めた」が1人、「自宅待機」が1人となっている。

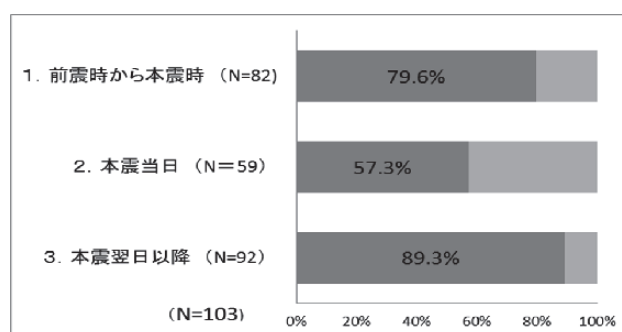


図2 安否確認の実施時期

(出所) 筆者作成。

6.1.1.2 避難誘導等の実施率

避難誘導等の実施について、「実施」が38.2%(42人)、「なし」が61.8%(68人)と4割弱が実施していた(図3)。

表5では、避難誘導等の実施に関わる属性別分析をまとめた。性別で実施者割合を分析すると、女性が37.7%(29人)、男性が39.4%(13人)とほぼ相違ない。平均年齢では、実施者が65.9歳と、実施していない者の66.4歳に対してやや低かった。平均経験年数では、実施者が5年0ヶ月と、実施していない者の6年9ヶ月に対して2年弱短かった。

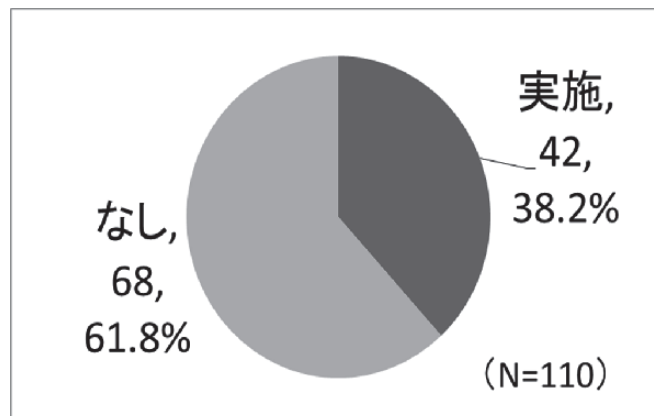


図3 避難誘導等の実施率

(出所) 筆者作成。

表 5 避難誘導等の実施に関わる属性別分析

		1. 実施 (N=42, 38.2%)		2. なし (N=68, 61.8%)	
		N	%	N	%
性別	女性 (N=77)	29	37.7%	48	62.3%
	男性 (N=33)	13	39.4%	20	60.6%
平均年齢		65.9		66.4	
平均経験年数		5年0ヶ月		6年9ヶ月	

(出所) 筆者作成。

避難誘導先について、実施者（42 人）のうち、指定避難所が 45.2%（19 人）、指定外避難所が 42.9%（18 人）、近所の駐車場や空き地等が 19.0%（8 人）、福祉事業所が 2.4%（1 人）となっている（図 4）。なお、指定避難所以外の避難誘導先の実施者は 64.2%（27 人）であった。

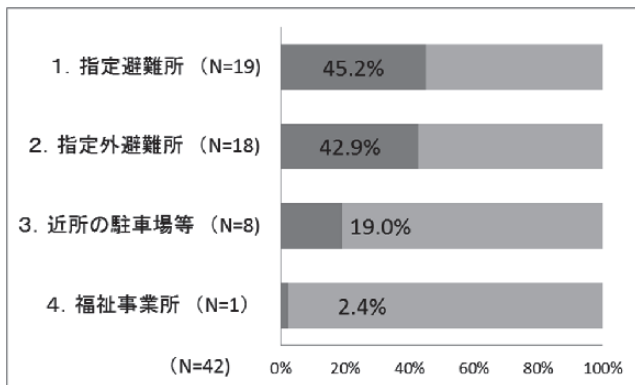


図 4 避難誘導先
(出所) 筆者作成。

6.1.1.3 情報伝達の実施率

情報伝達について、「実施」が 38.2%（42 人）、「なし」が 61.8%（68 人）と、4 割弱が実施していた（図 5）¹⁹。

表 6 では、情報伝達の実施に関わる属性別分析をまとめた。性別で実施者割合を分析すると、女性が 35.1%（27 人）、男性が 45.5%（15 人）と男性の比率が高かった。平均年齢では、実施者が 66.8 歳と、実施していない者の 65.8 歳に対して 1 歳高かった。平均経験年数では、実施者が 6 年 8 ヶ月と、実施していない者の 5 年 8 ヶ月に対して 1 年長かった。

なお、実施者（42 人）の伝達情報の内訳について、支援対象者への避難準備情報等を伝える「避難情報」と、水・物資等の支援情報を伝える「生活情報」に大別すると、「避難情報」が 47.6%（20 人）、生活情報が 66.7%（28 人）と、「生活情報」の伝達が多くを占めていたことがわかった²⁰。

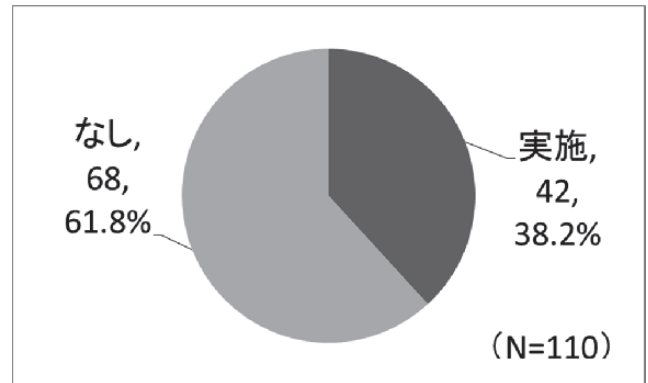


図 5 情報伝達の実施率
(出所) 筆者作成。

表 6 情報伝達の実施に関わる属性別分析

		1. 実施 (N=42, 38.2%)		2. なし (N=68, 61.8%)	
		N	%	N	%
性別	女性 (N=77)	27	35.1%	50	64.9%
	男性 (N=33)	15	45.5%	18	54.5%
平均年齢		66.8		65.8	
平均経験年数		6年8ヶ月		5年8ヶ月	

(出所) 筆者作成。

6.1.2 要援護者登録者名簿の活用

本項では、指標②「要援護者登録者名簿の活用」の指数 1 「要援護者登録者名簿の事前確認率」（6.1.2.1）、2 「要援護者登録者名簿の積極的活用率」（6.1.2.2）について、調査結果を集約、各々分析した。

6.1.2.1 要援護者登録者名簿の事前確認率

要援護者名簿の事前確認について、「確認」が 79.1%（87 人）、「なし」が 20.9%（23 人）と全体の約 8 割が実施していた（図 6）。

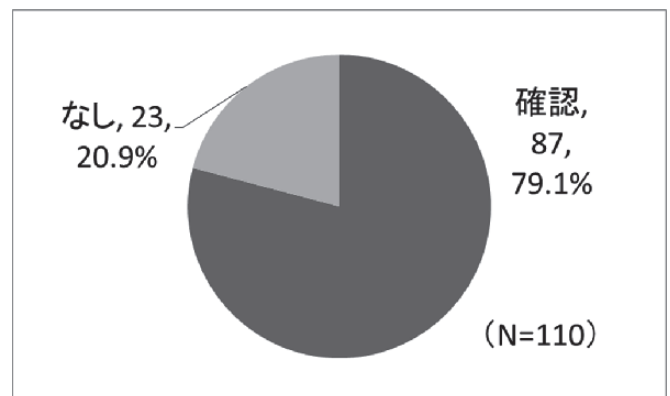


図 6 要援護者登録者名簿の事前確認
(出所) 筆者作成。

表7では、要援護者名簿の事前確認に関わる属性別分析をまとめた。性別で実施者分析すると、女性が76.6% (59人)、男性が84.8% (28人) と、男性の比率がやや高かった。平均年齢では、実施者が66.3歳と、実施していない者の65.4歳に対して1歳弱高かった。平均経験年数では、実施者も実施していない者も6年1ヶ月と相違ない。

表7 要援護者登録者名簿の事前確認に関わる属性別分析

		1. 確認 (N=87, 79.1%)		2. なし (N=23, 20.9%)	
		N	%	N	%
性別	女性 (N=77)	59	76.6%	18	23.4%
	男性 (N=33)	28	84.8%	5	15.2%
平均年齢		66.3		65.4	
平均経験年数		6年1ヶ月		6年1ヶ月	

(出所) 筆者作成。

6.1.2.2 要援護者登録者名簿の積極的活用率

要援護者名簿の事前確認者 (82人) のうち、「名簿を新規訪問に使った」や「初めて障がい者等の存在を認識した」等、「事前確認」の目的以外で、要援護者名簿の「積極的活用」をしたのは、14.5% (16人) であった (図7)。なお、この質問の際、要援護者名簿よりも高齢者名簿を中心とした日常的な見回り活動等で自ら得た情報に信頼を置いていることを回答したのは23人 (20.1%) となっている (7.2.1 詳述)。

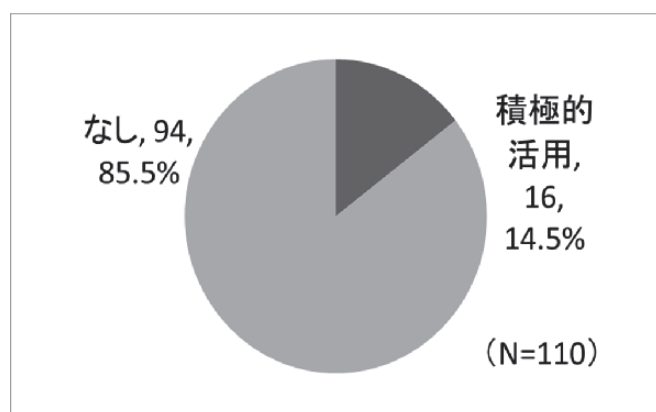


図7 要援護者登録者名簿の積極的活用率

(出所) 筆者作成。

6.2 要配慮者への生活支援

本節では、指標③「避難所活動」(6.2.1)、指標④「水・物資等の配布」(6.2.2)、指標⑤「その他の生活支援」(6.2.3)に則した8つの指数について、調査結果を集約する。

6.2.1 避難所活動

本項では、指標③「避難所活動」に則した指数1「避難所活動への参加率」(6.2.1.1)、2「避難所活動の活動内容」(6.2.1.2)について調査結果を集約、各々分析した。

6.2.1.1 避難所活動への参加率

避難所活動について、参加が60.0% (66人)、参加なしが38.2% (44人) と6割が参加していた (図8)。

表8では、避難所活動参加に関わる属性別分析をまとめた。参加者 (66人) のうち、指定避難所への参加が59.1% (39人)、指定外避難所が54.5% (36人) となっている。

性別で実施者割合を分析すると、女性が62.3% (48人)、男性が54.5% (18人) と、女性の参加率がやや高かった。平均年齢では、参加者が66.6歳に対して、参加していない者が65.6歳と1歳低かった。平均経験年数では、参加者が6年2ヶ月と、参加していない者が5年11ヶ月に対して、若干長かった。

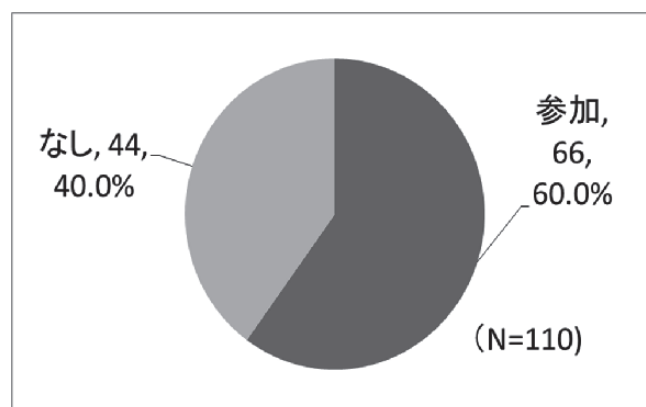


図8 避難所活動への参加率

(出所) 筆者作成。

表8 避難所活動参加に関わる属性別分析

		1. 参加 (N=66, 60.0%)		2. なし (N=44, 40.0%)	
		N	%	N	%
指定避難所		39	59.1%		
指定外避難所		36	54.5%		
性別	女性 (N=77)	48	62.3%	29	37.7%
	男性 (N=33)	18	54.5%	15	45.5%
平均年齢		66.6		65.6	
平均経験年数		6年2ヶ月		5年11ヶ月	

(出所) 筆者作成。

6.2.1.2 避難所活動の活動内容

表9では、避難所活動内容に関わる属性別分析をまとめた。避難所活動の活動内容は、「炊き出し」と「運営・手伝

い」に分別した。避難所活動参加者（66 人）のうち、「炊き出し」への参加が 66.7%（44 人）、「運営・手伝い」が 75.8%（50 人）となった。「炊き出し」の参加者を性別でみると、女性が避難所活動参加者（48 人）のうち、83.3%（40 人）と 8 割以上が参加した。一方で、「運営・手伝い」にも 66.7%（32 人）と 7 割弱が参加している。ちなみに双方とも参加が 43.8%（21 人）と 4 割強の参加がみられた。他方、男性の避難所活動参加者（18 人）のうち、「運営・手伝い」に 100%（18 人）が参加している。なお、「運営・手伝い」の参加者（50 人）のうち、「主要運営者」としての参加が 6.0%（3 人）で、いずれも発災当初の避難所活動における混乱に際して、日常的な地域活動を通しての信用を通して、運営の健全化を図るための役割を担ったことが確認されている。

指定避難所、指定外避難所での活動はいずれの場所・活動においても 52.3%から 60.0%と半数を超す割合での民生委員の活動が確認されている。平均経験年数では、「炊き出し」の参加者が 7 年 4 ヶ月と、「運営・手伝い」の参加者の 6 年 1 ヶ月と比べ、経験年数が 1 年 3 ヶ月長かった。

表 9 避難所活動内容に関わる属性別分析

(N=66) ※重複回答あり		1. 炊き出し (N=44, 66.7%)		2. 運営・手伝い (N=50, 75.8%)	
		N	%	N	%
性別	女性(N=48) ※	40	83.3%	32	66.7%
	男性(N=18) ※	4	22.2%	18	100.0%
指定避難所 ※		25	56.8%	30	60.0%
指定外避難所 ※		23	52.3%	27	54.0%
平均年齢		66.3		66.6	
平均経験年数		7年4ヶ月		6年1ヶ月	

(出所) 筆者作成。

6.2.2 水・物資等の配布

本項では、指標④「水・物資等の配布」に則した指数 1 「水・物資等の配布実施率」(6.2.2.1)、2 「水・物資等の配布品目」(6.2.2.2)、3 「水・物資等の配布拠点」(6.2.2.3)、4 「水・物資等の配布期間」(6.2.2.4) について、調査結果を集約、各々分析した。

6.2.2.1 水・物資等の配布実施率

水や物資等の配布について、「実施」が 78.2%（86 人）、「なし」が 21.8%（24 人）と 8 割弱が実施していた（図 9）。

表 10 では、水・物資等の配布に関わる属性別分析をまとめた。性別で実施者割合を分析すると、女性が 80.5%（62

人）と 8 割、男性が 72.7%（24 人）と 7 割以上が実施していた。平均年齢では、実施者が 66.1 歳と、実施していない者の 66.7 歳に対して、やや低かった。一方で、平均経験年数では、実施者が 6 年 6 ヶ月と、実施していない者の 4 年 8 ヶ月に対して、2 年弱長かった。

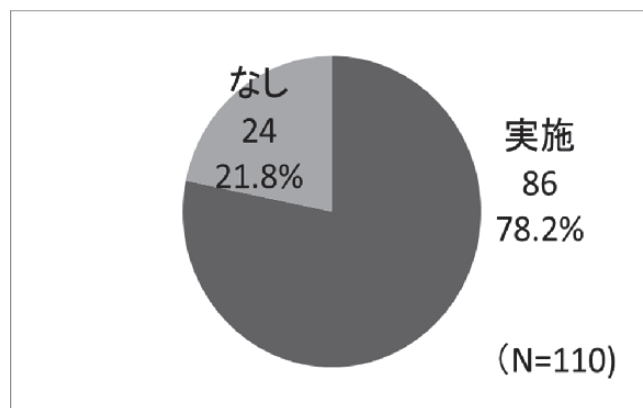


図 9 水・物資等の配布実施率
(出所) 筆者作成。

表 10 水・物資等の配布の実施に関わる属性別分析

		1. 実施 (N=86, 78.2%)		2. なし (N=24, 21.8%)	
		N	%	N	%
性別	女性 (N=77)	62	80.5%	15	19.5%
	男性 (N=33)	24	72.7%	9	27.3%
平均年齢		66.1		66.5	
平均経験年数		6年6ヶ月		4年8ヶ月	

(出所) 筆者作成。

6.2.2.2 水・物資等の配布品目

水・物資等の配布品目について、表 11 では、配布品目に関わる実施者の属性別分析をまとめた。実施者（86 人）のうち、水が 79.1%（68 人）、食料（弁当や炊き出しの配食を含む）が 88.4%（76 人）と実施率が高かった一方で、必要物資は 25.6%（22 人）であった。

性別で実施者割合を分析すると、水の配布では、男性は 100%（24 人）実施している。一方で、女性は食料が 87.1%（54 人）と最も実施率が高かった。必要物資では、女性が 29.0%（18 人）となっていて、乳幼児向けのおむつ（6 人）、女性用の下着等（4 人）の配布が確認されている。

平均年齢では、水、食料ともに 66.1 歳と、必要物資の実施者の 65.4 歳に対してやや高かった。平均経験年数では、水、食料でともに 6 年 8 ヶ月と相違なく、必要物資の実施

者が7年6ヶ月とやや長かった。このことから、水、食料の配布実施者に比して、必要物資の配布実施者は平均年齢がやや低く、平均経験年数の長い女性に多い傾向にあったと推測できる。

表 11 配布品目に関わる実施者の属性別分析

		1. 水		2. 食料(配食含む)		3. 必要物資	
		N	%	N	%	N	%
実施者(N=86)		68	79.1%	76	88.4%	22	25.6%
性別	女性(N=62)	44	71.0%	54	87.1%	18	29.0%
	男性(N=24)	24	100.0%	22	91.7%	4	16.7%
平均年齢		66.1		66.1		65.4	
平均経験年数		6年8ヶ月		6年8ヶ月		7年6ヶ月	

(出所) 筆者作成。

6.2.2.3 水・物資等の配布拠点

水・物資等の配布拠点について、実施者(86人)のうち、指定避難所が43.0%(37人)、指定外避難所が32.6%(28人)、地域・自分が12.8%(11人)、民間企業が9.3%(8人)、福祉施設が7.0%(6人)、町内自治会が5.8%(5人)、災害支援団体が4.7%(4人)、教育施設が3.5%(3人)、その他が3.5%(3人)となっている(図10)。

指定避難所以外の「共助」の領域に多くの物資配布の拠点があり、要配慮者を含む地域住民への物資配布に際して、民生委員が多様な物資供給主体とも繋がっていたことがうかがえる。

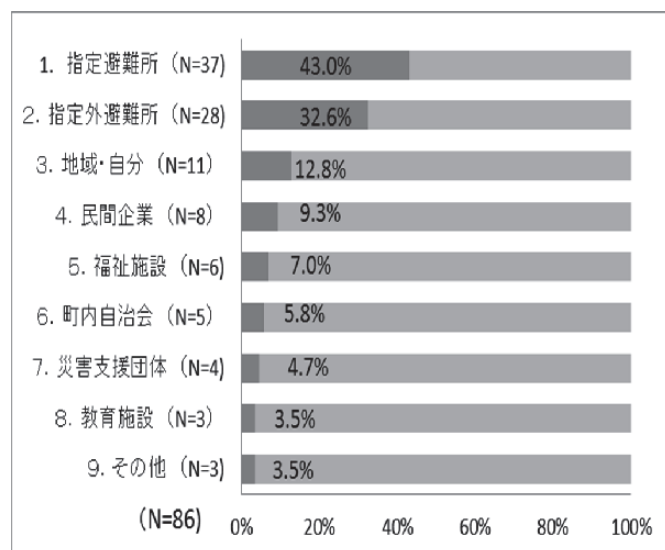


図 10 水・物資等の配布拠点の内訳

(出所) 筆者作成。

6.2.2.4 水・物資等の配布期間

水・物資配布等の配布期間について、実施者(86人)のうち、「発災～1週間前後」が22.1%(19人)、「発災から5月連休期間(5月8日)まで」が66.3%(57人)、「発災～5月連休期間以降」が10.5%(9人)、「不明」が1.2%(1人)となっている(図11)。

連休期間まで物資配布が続いた背景として、東区では断水期間が一週間以上続いた地域や、水・物資等の配布拠点である指定、指定外避難所の多くが連休期間まで避難所活動がされていたことによるものと推測される(加藤, 2017)(高林, 2017)。

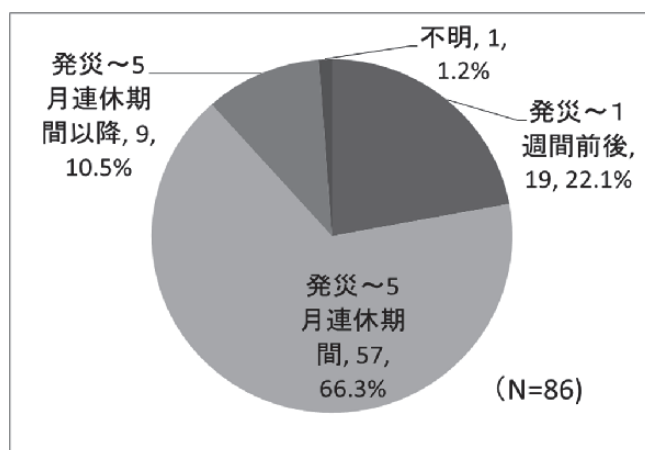


図 11 水・物資等の配布期間

(出所) 筆者作成。

6.2.3 その他の生活支援

本項では、指標⑤「その他の生活支援」に則した指数1「その他の生活支援の実施率」(6.2.3.1)、2「支援活動の活動内容」(6.1.1.2)について、調査結果を集約、各々分析した。

6.2.3.1 その他の生活支援の実施率

その他の生活支援について、「実施」が54.5%(60人)、「実施していない」が45.5%(50人)と半数以上が実施していた(図12)。

表12では、その他の生活支援の実施に関わる属性別分析をまとめた。性別で実施者割合を分析すると、女性が53.2%(41人)、男性が57.6%(19人)と大きな相違はなかった。平均年齢では、実施者が65.7歳と、実施していない者の66.8歳に対して1歳弱低かった。平均経験年数では、実施者が6年3ヶ月と、実施していない者の5年10ヶ月に対してやや長かった。

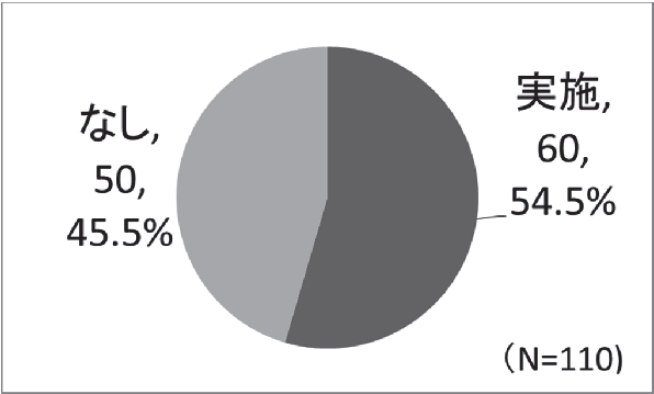


図 12 その他の生活支援の実施率
(出所) 筆者作成。

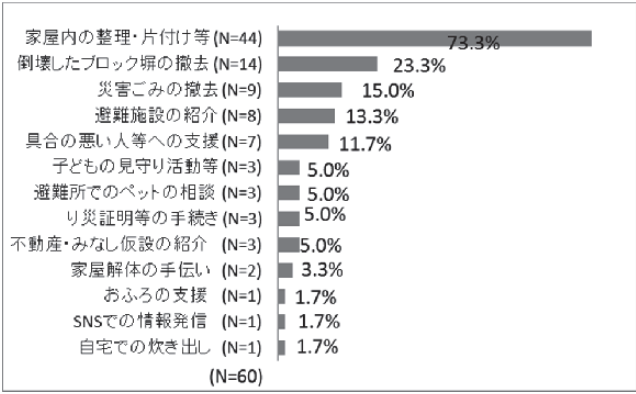


図 13 支援活動の活動内容
(出所) 筆者作成。

表 12 その他の生活支援の実施に関わる属性別分析

		1. 実施 (N=60, 54.5%)		2. なし (N=50, 45.5%)	
		N	%	N	%
性別	女性 (N=77)	41	53.2%	36	46.8%
	男性 (N=33)	19	57.6%	14	42.4%
平均年齢		65.7		66.8	
平均経験年数		6年3ヶ月		5年10ヶ月	

(出所) 筆者作成。

6.2.3.2 支援活動の活動内容

支援活動の活動内容について、その活動内容が多岐にわたったため、13項目に集約し集計した。なお、本人による直接的な支援活動のみならず、行政・ボランティア等との連携や紹介も含めて集計した(図13)。

実施者(60人)のうち、「家屋内の整理・片付け等」が73.3%(44人)で最も多く実施された。続いて「倒壊したブロック塀の撤去など」が23.3%(14人)、「災害ごみの撤去」が15.0%(9人)、「避難施設の紹介」が13.3%(8人)、「具合の悪い人等への支援」が11.7%(7人)、「子どもの見守り活動等」が5.0%(3人)、「避難所でのペットの相談」が5.0%(3人)、「り災証明等の手続き」が5.0%(3人)、「不動産・みなし仮設の紹介」が5.0%(3人)、「家屋解体の手伝い」が3.3%(2人)、「おふろの支援」が1.7%(1人)、「SNSでの情報発信」が1.7%(1人)、「自宅での炊き出し」が1.7%(1人)となっている。主に「家屋の整理・片付け等」の日常生活を取り戻すための復旧作業を中心に、個々の件数は少ないながら多様な住民のニーズに対して細かな対応を行っていたことがうかがえる。

6.3 災害支援活動における媒介的役割

本節では、指標⑥「民生委員間の連携」(6.3.1)、指標⑦「関係機関との連携」(6.3.2)に則した4つの指数について、調査結果を集約する。

6.3.1 民生委員間の連携

本項では、指標⑥「民生委員間の連携」に則した指数1「民生委員間の連携率」(6.3.1.1)、2「民生委員間の連携範囲」(6.3.1.2)について、調査結果を集約、各々分析した。

6.3.1.1 民生委員間の連携率

民生委員間の連携について、「連携」が59.1%(65人)、「なし」が40.9%(45人)となり、約6割が実施していた(図14)。

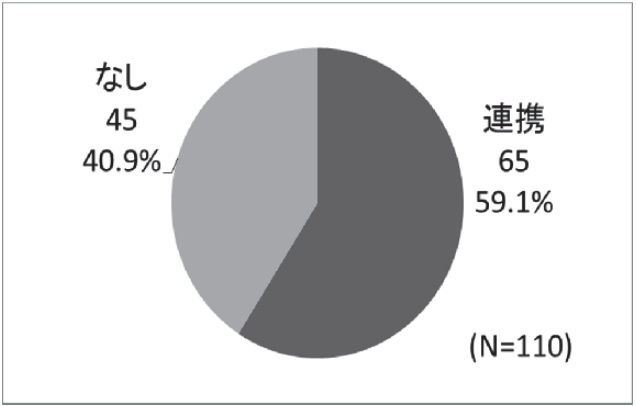


図 14 民生委員間の連携率
(出所) 筆者作成。

表13では、民生委員間の連携に関わる属性別分析をまとめた。性別での実施者割合では、男性が66.7%(22人)と女性の55.8%(43人)に対して、やや連携率が高かった。

平均年齢では、「連携」が65.7歳と「なし」の66.8歳に対して1歳ほど低かった。これを性別で分析すると、女性の「連携」が64.4歳と「なし」の66.1歳よりも2歳弱低く、男性では「連携」の68.2歳と「なし」の69.1歳に対して1歳弱低かった。平均経験年数では、「連携」が6年4ヶ月と「なし」の5年9ヶ月に対して、やや長かった。これを性別で分析すると、女性の「連携」が7年7ヶ月と「なし」の6年4ヶ月に対して1年3ヶ月長く、男性では「連携」が3年9ヶ月と「なし」の4年1ヶ月に対して女性とは逆に4ヶ月短かった。

以上のことから、民生委員間の連携の特徴として、男性は女性に比して連携率が高かった一方で、女性は平均年齢が低いながらも経験年数の長い民生委員間で連携が多かった傾向が見出される。

表13 民生委員間の連携に関わる属性別分析

		1. 連携 (N=65, 59.1%)		2. なし (N=45, 40.9%)	
		N	%	N	%
性別	女性 (N=77)	43	55.8%	34	44.2%
	男性 (N=33)	22	66.7%	11	33.3%
平均年齢		65.7		66.8	
性別	女性	64.4		66.1	
	男性	68.2		69.1	
平均経験年数		6年4ヶ月		5年9ヶ月	
性別	女性	7年7ヶ月		6年4ヶ月	
	男性	3年9ヶ月		4年1ヶ月	

(出所) 筆者作成。

6.3.1.2 民生委員間の連携範囲

民生委員間の連携範囲について、表14では、民生委員間の連携範囲と属性別分析をまとめた。連携者（65人）のうち、「町内」が70.8%（46人）、「校区内」が61.5%（40人）、「校区外」が13.8%（9人）となっている²¹。

「町内」では、安否確認を含め、町内単位での指定外避難所活動や水・物資等の配布の際の連携、「校区内」では、校区自治協議会が運営する指定避難所での炊き出し等への協力や、校区民児協会長による呼びかけによる活動等、「校区外」では、隣接校区の指定避難所などに自身が担当する災害時要援護者や見守りの対象である高齢者の安否確認の際に、避難所の担当地区の民生委員との協力が主なものとなっている。

性別による連携者割合は、女性、男性ともに「町内」、「校区内」での連携が高く、女性の連携率がいずれも高く、「校区外」での連携は低い。

平均年齢では、「町内」が64.7歳、「校区内」が66.1歳、「校区外」が66.7歳と、「町内」から「校区外」と範囲が広くなるにつれて漸増する傾向にある。同様に、平均経験年数でも、「町内」が6年3ヶ月、「校区内」が7年1ヶ月、「校区外」が7年7ヶ月と、「町内」から「校区外」と範囲が広くなるにつれて漸増する傾向にある。

表14 民生委員間の連携範囲と属性別分析

		1. 町内		2. 校区内		3. 校区外	
		N	%	N	%	N	%
連携率 (N=65)		46	70.8%	40	61.5%	9	13.8%
性別	女性 (N=43)	33	76.7%	29	67.4%	7	16.3%
	男性 (N=22)	13	59.1%	11	50.0%	2	9.1%
平均年齢		64.7		66.1		66.7	
平均経験年数		6年3ヶ月		7年1ヶ月		7年7ヶ月	

(出所) 筆者作成。

6.3.2 関係機関との連携

本項では、指標⑦「関係機関との連携」に則した指数1「関係機関との連携・紹介の実施率」(6.3.2.1)、2「関係機関との連携先」(6.3.2.2)について、調査結果を集約、各々分析した。

6.3.2.1 関係機関との連携実施率

関係機関との連携について、民生委員が何らかの形で「連携」があったのは、89.1%（98人）、「なし」が10.9%（12人）と、約9割が関係機関との連携があった（図17）。

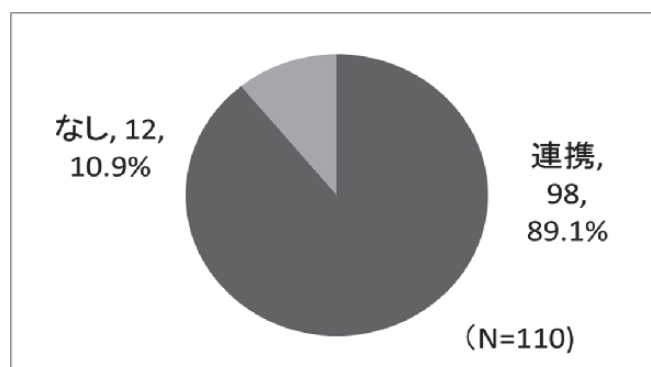


図15 関係機関との連携率

(出所) 筆者作成。

表15では、関係機関との連携に関わる属性別分析をまとめた。性別では、女性が89.6%（69人）、男性が87.9%（29人）と、女性が男性よりも連携率が高かった。

人) とほぼ相違ない。平均年齢では、「連携」が 66.1 歳と「なし」の 66.7 歳に対してやや低かった。平均経験年数では、「連携」が 6 年 0 ヶ月と「なし」の 6 年 7 ヶ月に対して、やや短かった。とはいえ、関係機関との連携において、属性による際立った影響はあまりみられないと言える。

表15 関係機関との連携に関わる民生委員の属性

		1. 連携 (N=98, 88.9%)		2. なし (N=12, 10.9%)	
		N	%	N	%
性別	女性 (N=77)	69	89.6%	8	10.4%
	男性 (N=33)	29	87.9%	4	12.1%
平均年齢		66.1		66.7	
平均経験年数		6年0ヶ月		6年7ヶ月	

(出所) 筆者作成。

6.3.2.2 関係機関の連携先

関係機関の連携先について、実施者 (98 人) のうち、町内自治会 (校区自治協議会も含む) が 77.6% (76 人)、ボランティアが 55.1% (54 人) と半数を超えた (図 16)。以下、高齢者支援センターささえりあ²² (以下、「ささえりあ」という。) が 35.7% (35 人)、隣保組等を含む地域住民が 27.6% (27 人)、行政が 22.4% (22 人)、福祉事業者が 22.4% (22 人)、老人会や婦人会等の地域団体等が 16.3% (16 人)、消防団、自主防災クラブ等の防災関係団体が 10.2% (10 人)、医療関係者が 9.2% (9 人) となっている。

このことから町内自治会やボランティア、地域住民を中心とする共助の領域での連携が多かったことが確認された。専門的な相談や支援が必要となった場合、ささえりあ、行政、福祉事業者等との連携が少なからず見られ、特に安否確認に際して、ささえりあとの連携は全校区で確認された。

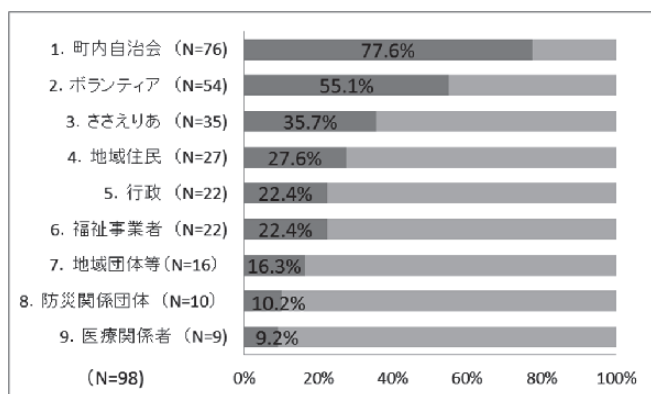


図16 関係機関の連携先

(出所) 筆者作成。

表 16 では、関係機関の連携先に関わる属性別分析をまとめた。性別による連携関係機関先の割合をみると、女性が男性に比して、ボランティア (63.8%) や地域住民 (31.9%) など比較的インフォーマルな社会関係での連携が多かった一方で、男性は、町内自治会 (86.2%)、ささえりあ (41.4%)、福祉事業者 (34.5%) 等のフォーマルな地域組織等との連携が多い傾向にあった。平均年齢では、老人会等を含む地域団体等 (67.9 歳)、福祉事業者 (67.5 歳)、ささえりあ (67.4 歳) 等の連携先が高齢者の関係機関で高くなっている。平均経験年数では、医療関係者が 8 年 9 ヶ月、行政が 7 年 10 ヶ月、ささえりあ等が 7 年 1 ヶ月と、専門的な支援や相談窓口を有する関係機関との連携に際しては、経験年数が長い民生委員が対応していたと推測される。

表16 関係機関連携先に関わる属性別分析

連携関係機関	女性 (N=69)		男性 (N=29)		平均年齢	平均経験年数
	N	%	N	%		
1. 町内自治会 (N=76)	51	73.9%	25	86.2%	66.2	5年9ヶ月
2. ボランティア (N=54)	44	63.8%	12	41.4%	66.0	6年10ヶ月
3. ささえりあ (N=35)	23	33.3%	12	41.4%	67.4	7年1ヶ月
4. 地域住民 (N=27)	22	31.9%	5	17.2%	66.0	7年0ヶ月
5. 行政 (N=22)	16	23.2%	6	20.7%	66.5	7年10ヶ月
6. 福祉事業者 (N=22)	12	17.4%	10	34.5%	67.5	5年10ヶ月
7. 地域団体等 (N=16)	12	17.4%	4	13.8%	67.9	7年1ヶ月
8. 防災関係団体 (N=10)	5	7.2%	5	17.2%	67.4	7年1ヶ月
9. 医療関係者 (N=9)	7	10.1%	2	6.9%	65.4	8年9ヶ月

(出所) 筆者作成。

7 結語

本章では、第 6 章における分析を概括し、熊本地震に際しての民生委員 (熊本市東区) による要配慮者支援の全体像と限界についてまとめる。**7.1** では、前章の分析結果を概括し、民生委員 (主任児童委員も含む) による要配慮者支援の全体像を明らかにする。**7.2** では、民生委員による要配慮者支援の限界について検討する。**7.3** では、上記の検討から本稿における成果と今後の課題について提示する。

7.1 民生委員による要配慮者支援

本節では、第 6 章における分析を集約して、民生委員による要配慮者支援の全体像について概括する。集約に際しては、分析枠組における 7 つの指標 (表 2) のうち、回答者全員を母数とする実施率を示した 9 つの指数 (①-1 「安否確認」、①-2 「避難誘導等」、①-3 「情報伝達」、② 「要援護者名簿の事前確認」、③ 「避難所活動」、④ 「水・物資等の

配布」、⑤「その他の生活支援」、⑥「民生委員間の連携」、⑦「関係機関との連携」を取り上げた。

7.1.1 民生委員による要配慮者支援の全体像

図17では、7つの指標（9つの指数）における支援実施者の実施率をレーダー図にまとめた。

視点①「災害時要援護者制度に関わる実践」では、①-1「安否確認」が93.6%、②「要援護者登録者名簿の事前確認」が79.1%と実施率が高かったのは特筆に値するだろう。一方で、①-2「避難誘導等」、①-3「情報伝達」いずれも38.2%とやや低調であった。ただし、本震災翌日の安否確認を含む在宅避難する要配慮者への見守り活動が90.6%（図2）とかなり高い比率であったことや、一部の校区民児協では、事前に災害対策として安否確認、見守りの徹底が周知されていたなど²³、在宅避難者の安否確認、見守りに活動の重心が置かれていたことがうかがえる。

視点②「要配慮者への生活支援」では、③「避難所活動」は60.0%と半数を超えた。また実施者のうち、地域公民館等での指定外避難所での活動実施者も半数を超え（54.5%）、指定避難所のみでは対応しきれない被災者（要配慮者）の支援を地域社会のインフォーマルな社会関係を通して対応していたことがうかがえる。④「水・物資等の配布」では76.1%の実施が見られ、また物資の供給でも行政・民間問わず多様な物資供給拠点とつながりを持ちながら要配慮者への配布を実施していた貢献は大きかったといえる（図10）。⑤「その他の生活支援」でも54.5%と半数以上が関わっていた。家屋の片付け等を中心に多様な住民のニーズに対応をしていたことがうかがえる。

視点③「災害支援活動における媒介的役割」では、⑦「関係機関との連携」では89.1%と、災害対応に際しての関係機関（特に町内自治会、ボランティア）との非常に充実した協力関係がうかがえた（図16）。一方で、⑥「民生委員間の連携」では59.1%と、⑦と比べると、やや低調とはいえ、連携のなかった者（45人）のうち、75.6%（34人）は、他の「関係機関との連携」があり、安否確認等に対応していたことが予想される。

以上、災害時要援護者制度の実践では、安否確認、要援護者名簿の事前確認、要配慮者への生活支援では、水・物資等の配布、災害支援活動における媒介的役割として、関係機関との連携の場面での支援活動が際立っていたといえる。

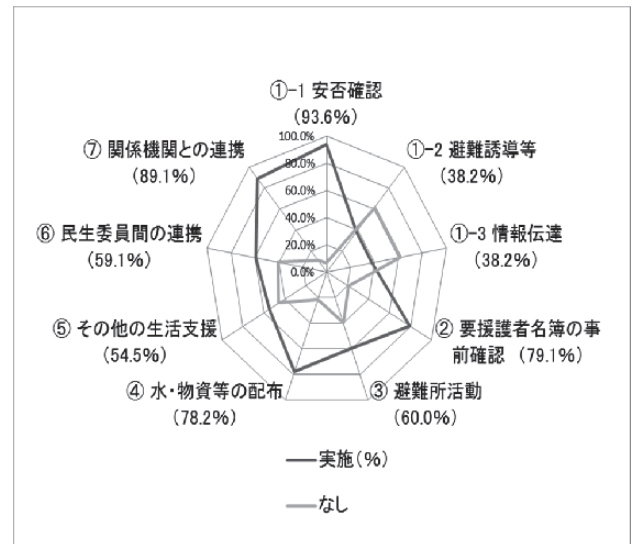


図17 民生委員による要配慮者支援の全体像
(出所) 筆者作成。

図18では、7つの指標における支援実施者の性別による実施率をレーダー図にまとめた。女性では、③「避難所活動」、④「水・物資等の配布」で男性に比して高く、⑦「関係機関との連携」も若干高かった。その他の指標では、やや男性が高く、特に⑥「民生委員間の連携」は女性に比して高かった。女性が、主に避難所活動、水・物資等の配布で活動的であり、民生委員間の連携も含めて災害時要援護者制度に関わる実践では男性が活動的であったといえる。

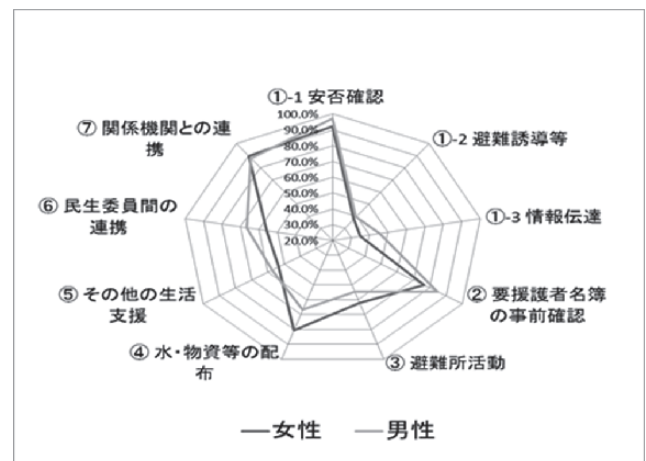


図18 支援実施者の性別による実施率
(出所) 筆者作成。

図19では、7つの指標における支援実施者の平均年齢による実施率をレーダー図にまとめた。①-2「避難誘導等」、④「水・物資等の配布」、⑤「その他の生活支援」と行動領域が広い指標、また「災害支援活動の媒介的役割」の指標⑥、⑦で平均年齢が低くなっている。

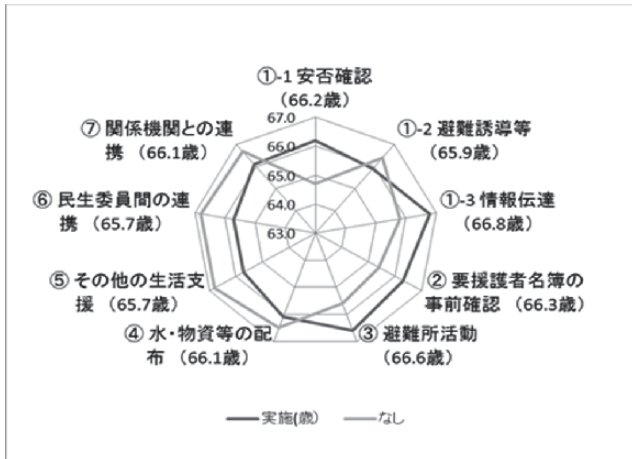


図19 支援実施者の平均年齢による実施率
(出所) 筆者作成。

図 20 では、7 つの指標における支援実施者の平均経験年数による実施率をレーダー図にまとめた。②「要援護者名簿の事前確認」、①-2「避難誘導等」、⑦「関係機関との連携」を除く 6 つの指数で経験年数が長い民生委員が支援を実施している。特に①-3「情報伝達」、④「水・物資等の配布」では、経験年数の長さが際立っていた。全体的に経験年数が支援活動に積極的影響を与えていると考えられる。

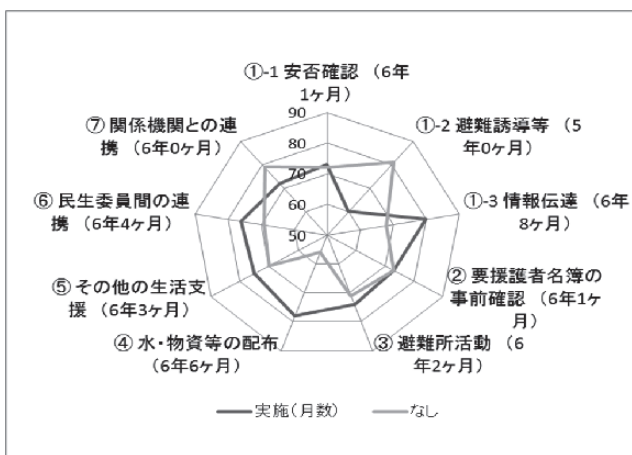


図20 支援者の平均経験年数による実施率 (レーダー軸は月数)
(出所) 筆者作成。

7.1.2 主任児童委員による要配慮者支援

本項では、主任児童委員の支援活動について、回答者 (8 人) は少ないながらも主任児童委員ならではの実践例を確認できたので報告する。主任児童委員は、校区内で特定の担当地区がないことや要援護者名簿に乳幼児等が登録されていなかったため、①-1「安否確認」が 1 人、①-2「避難誘導等」が 2 人、①-3「情報伝達」が 2 人、②「要援護者名簿の事前確認」が 0 人と低調であった。一方で、③「避

難所活動」では 4 人で、A 校区では町内を中心とした災害対応に追われた民生委員や町内自治会に代わって、主任児童委員が校区の指定避難所運営の中心的な役割を担った。④「水・物資等の配布」は 5 人と半数を超え、主に乳幼児やその親に関係するミルク・おむつ等の必要物資の配布を実施した。B 校区の主任児童委員は、校区内の水・物資等の情報を把握して、各町内への情報伝達や、自らも校区外の物資拠点に向いて、水・物資等を調達して不足している町内に配布する等の役割を担った。⑤「その他の生活支援」は 3 人で、子育てサークルの場の提供や保育園への情報提供等に関わった。⑥「民生委員間の連携」は 6 人で、そのうち、校区全体の連絡調整的な役割を 4 人が担った。⑦「関係機関との連携」は 6 人で、主に町内自治会 (6 人)、災害支援団体 (3 人) 等と連携をしていた。

主任児童委員は、その活動条件から災害時要援護者制度に関わる実践は低調であったといえ、担当地区がないゆえに町内活動に縛られずに、校区全体の連絡調整や関係機関との連携を担い、避難所運営の中心的役割すら担う事例も一部で確認できた。今後の災害支援における地域関係者の役割を再検討する意味からその示唆は大きいといえる。

7.1.3 小括

以上の概括から、民生委員及び主任児童委員による要配慮者支援の特徴について、以下の 5 点に集約する。

(1) 徹底された安否確認

安否確認の実施、安否確認等における関係機関との連携では、ほぼ 9 割の民生委員が実施、また要援護者名簿の事前確認も約 8 割が実施していたことから、災害時における安否確認は徹底されていた。

(2) 手厚い水・物資等の配布

元来、民生委員の支援対象者の中心が高齢者であることから指定避難所等へ避難のなかった在宅避難の高齢者を中心とする要配慮者を中心に、指定避難所のみならず多くの物資の拠点を通じて、水・物資等の配布を実施していた。

(3) 多様なニーズに応じた生活支援

避難所活動では約 6 割が関与し、指定避難所以外の指定外避難所への炊き出しや運営等への関与、また、家屋内の整理、片付け等でも半数以上が関わり、地域住民を含む要配慮者の屋様なニーズに応じた生活支援を実施していた。

(4) 災害支援活動における「媒介的役割」

自身による直接的支援のみならず、安否確認では関係機関との連携、水・物資等の配布では多様な物資拠点との連

携、その他の生活支援ではボランティアや災害支援団体との連携、紹介など、要配慮者と災害支援における多様な関係機関との「媒介的役割」を果たした。

(5) 主任児童委員の災害支援における潜在的可能性

主任児童委員は、特定の担当地区をもたないため、町内活動に縛られず、校区単位での指定避難所活動や校区全体における民生委員の連絡調整的な役割を担う等の潜在的な可能性がある。

7.2 民生委員による要配慮者支援の限界

本節では、民生委員の要配慮者支援における限界について検討する。災害時要援護者名簿や避難行動要援護者名簿の取扱をめぐって各校区民児協によって取組や活動方針にも違いがみられた。また個々人の状況に応じた多様な意見が聞かれたが、これらの意見も校区民児協の取組等による影響も考えられることから、7.2.1、7.2.2では、校区単位(16校区)での集約から問題点を整理し、その傾向について検討する²⁴。7.2.3では、支援対象者の属性傾向に注目して検討する。

7.2.1 要援護者登録者名簿活用の実効性

6.1.2.2でも論じたように要援護者名簿活用に際して積極的活用が見られなかった点に加え、個人情報管理の観点から災害時に当該名簿の持ち運び、または家具が倒壊した自宅から取り出すことが出来ずに役に立たなかったとの指摘が16校区(100.0%)であった。また所持していた名簿が全町内ではないにしても更新されていないとの指摘が3校区(18.8%)、安否確認の確認範囲の誤認識も一部の町内で1校区(6.3%)あった。

また、安否確認等に際して必ずしも要援護者名簿登録者が優先されるわけではなかった点も指摘したい。担当地区の民生委員の判断で、災害時要援護者登録者ではないが、日常的な見回り活動等で情報を得ている独居高齢者等の要配慮者を優先して安否確認等を行ったという意見も全16校区(100.0%)であった。また個人情報の保護強化による要配慮者との関係性構築に際しての制約や活動の多様化による活動時間の制約等で日常的に関係性が薄かった要配慮者への支援は薄かったことが推測される(7.2.3でも詳述)。

一方で、名簿登録者でなくても日常的な関係性の中で支援が必要と考えられる要配慮者への支援が行き届いた点は、むしろ積極的な評価をすべき点であることはむしろ強調したい。

7.2.2 個人情報管理へのストレス

東区の校区民児協では全校区で「避難行動要支援者名簿提供の覚書」の覚書締結には至っていない。締結の事前交渉で、個人情報管理の面で責任を取りきれないとの理由から締結をしなかったという意見が6校区(37.5%)で確認された。その理由として災害時の混乱状況で提供されても、物理的に対応が困難というだけでなく、近年の個人情報の取扱の厳格化に伴う名簿管理へのストレスもあげられている。特に東区で起こった平成26年6月の民生委員による高齢者名簿紛失の影響も3校区(18.8%)で挙げられ、個人情報管理に対するストレスを少なからず感じている現状は否めない。島田(2015)が指摘する通り、制度の目的や趣旨とそれを実際に運用する立場にある民生委員の間に、実践的な動機を損なう齟齬があることは本稿でも確認するところである。

7.2.3 支援対象者の属性傾向

主任児童委員を含めたヒアリング対象者(118人)のうち、何らかの支援活動を実施したのは96.6%(114人)とほぼ全員であった(図21)。表17では、支援対象者(要配慮者)の属性を、高齢者、障がい者等(難病や医療依存の高い者など含む)、乳幼児(親も含む)等の3つに大別して、属性別に支援活動の実施率を分析した。支援実施者(114人)のうち、高齢者は96.5%(110人)とほぼ全員が対応していた一方で、障がい者等は24.6%(28人)、乳幼児等は22.8%(26人)と低調であった。平均年齢では、障がい者等が67.4歳、高齢者が66.0歳となり、乳幼児等が62.5歳と低いのは、主任児童委員(7人)の影響といえる。平均経験年数では、高齢者が6年0ヶ月、障がい者等が6年7ヶ月、乳幼児等で7年8ヶ月となり、特に乳幼児等では、地域事情等に通じていると考えられる経験年数の長い民生委員(児童委員)が対応していたと推測できる。

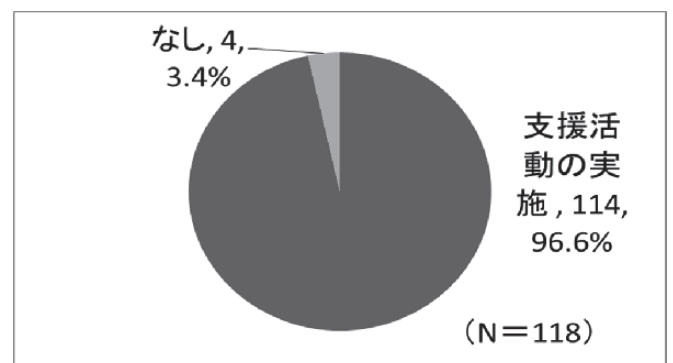


図21 民生委員の支援活動全般の実施率
(出所) 筆者作成。

表 17 支援対象者の属性別支援実施率

		1. 高齢者		2. 障がい者等		3. 乳幼児等	
		N	%	N	%	N	%
実施者数(N=114)		110	96.5%	28	24.6%	26	22.8%
性別	女性(N=81)	77	95.1%	17	21.0%	25	30.9%
	男性(N=33)	33	100.0%	9	27.3%	1	3.0%
平均年齢		66.0		67.4		62.5	
平均経験年数		6年0ヶ月		6年7ヶ月		7年8ヶ月	

(出所) 筆者作成。

表 18 は、東区の要援護者名簿と避難行動要支援者名簿における登録者の高齢者と障がい者等（いずれの名簿も乳幼児等の登録はみられない。）の割合を示した。障がい者等の割合が、前者で 53.3%、後方で 69.5% となり、先述した民生委員の障がい者等への支援実施率の 26.2%（表 17）と比較すると、相対的に支援は薄かったといえる。

表 18 東区の災害時要援護者名簿、避難行動用支援者名簿の属性割合

	災害時要援護者名簿		避難行動用支援者名簿	
	N	%	N	%
高齢者	1021	46.7%	2583	30.5%
障がい者等	1163	53.3%	5872	69.5%
合計	2184	100.0%	8455	100.0%

(出所) 市健康福祉政策課。筆者編集。

7.2.4 小括

以上、民生委員の要配慮者支援における限界を大きく 3 つの点に集約して検討したが、いずれも民生委員活動のみに帰される問題とはいえないであろう。

第一の「要援護者登録者名簿活用の実効性」では、災害時の活用に際して個人情報管理の観点からその実効性の低さがうかがえた。また名簿登録者というよりは日常的に関係性のある要配慮者に対する意識が高い傾向にあり、その点で名簿登録者以外の支援に対する積極的意味もあるが、名簿の活用に際しては民生委員の日常的な見回り活動等と連動した形での活用方法の工夫が求められるだろう。第二の「個人情報管理へのストレス」では、民生委員が個人情報管理の厳格化の中で災害時の個人情報の取扱に責任を持ちきれないというストレスを民生委員が抱えていて、これらのストレスを軽減する何らかの工夫がなければ、避難行動要支援者支援計画を推進する上での覚書締結等、当該計

画の推進が滞ることが予想される。第三の「支援対象者の属性傾向」については、今後、民生委員活動に高齢者のみならず多様な要配慮者との関係性作りが望まれる。一方で、校区民児協によってはこうした試みが実践されながらも、3 校区（18.8%）で、精神障がいや知的障がいのある人の中には民生委員との接触を望まない事例も確認されていて今後の課題ともいえよう。

近年、民生委員の職務に求められる地域課題が複雑、多様化し、従来の活動に加えて更なるニーズが増える中で、ボランティアに支えられている民生委員活動では物理的な限界があることも否めない。熊本地震での経験は、民生委員を含む地域社会の各主体が要配慮者との日常的な関係性を誰がどのように担って、関係者間でどのように連携していくか、という地域社会全体のガバナンスの課題として捉えることが適切であると考ええる。

7.3 成果と今後の課題

本稿の調査を通じて、民生委員が安否確認などの直接的な要配慮者支援のみならず、多くの在宅避難者へ水・物資等の配布や家具の片付け等に関わっていたことが分かった。民生委員が地域防災や地域福祉の法制度や専門性を超えた領域で、日常活動における関係性や信用を基礎とした要配慮者支援に貢献したことは確認できたといえる。

近年、地域社会における住民生活がますます「個人化」が進む中、ばらばらになりつつある地域社会の諸主体を結びつけ、地域コミュニティの全体的機能性を担保する新たな社会的役割を、地域住民のニーズに通じている民生委員が担う期待が高まりつつある（佐久間, 2017）。本稿からも、高齢者を中心とした日常生活では社会関係が限定されがちな要配慮者への災害時における民生委員の貢献を示すことができたと考ええる。

本稿の成果は、以下 5 点に集約した。熊本地震における民生委員の要配慮者支援のみならず、今後の地域防災上の民生委員の社会的役割について示唆するものと考ええる。

①民生委員の災害時要援護者制度に関わる実践では、安否確認、要援護者名簿の事前確認が徹底されていたことを明らかにした。

②災害時要援護者のみならず要配慮者の安否確認、水・物資等の配布、避難所活動、多様な災害支援の「媒介的役割」を担うなど、民生委員が災害時の要配慮者支援において多面的な貢献があったことを明らかにした。

③支援活動全般で経験年数の長い民生委員の活躍があり、特に女性では、水・物資等の配布、男性では、災害時要援護者制度に関わる活動で実施者の割合が大きかったことを明らかにした。

④災害時における要援護者登録者名簿の活用については、事前確認では機能しながらも、災害時の活用や、平時での積極的活用は低調であったことを確認した。

⑤要援護者登録者名簿の取扱や避難行動要支援者支援計画推進に関わる個人情報管理をめぐっては、民生委員がストレスをかかえていることを確認した。

上記の成果を踏まえ、本稿では紙面の制約等で考察しきれなかった点について、以下の3点に集約したい。

①要援護者登録名簿の活用や避難行動要支援者名簿の提供にかかわる具体的な方策については、民生委員等の意見をより詳細に聴取しながら、法制度における制約に対してどのような工夫が可能かを行政と民生委員等の相互の立場を整理、理解しながら今後も検討する必要がある。

②調査では、校区または同じ校区内でも町内によって家屋被害の程度やインフラの復旧時期等で差異があり、深刻な被害のあった地区では民生委員活動等が制約された事例も観察された。被害程度等によってどこまで民生委員等に代表される「共助」活動が制約されるかという点を明らかにすることは、「公助」の役割を再検討する意味でも重要な論点といえる。

③校区によって校区面積や町内会構成、人口規模、住民の居住年数などの相違から、民生委員活動に差異があったことが観察された。民生委員を含む地域社会の各主体が要配慮者との日常的な関係性を社会ネットワーク分析等で解析することで、関係者間の連携上の課題等、災害時のみならない平時の地域社会のガバナンスについても具体的な示唆が導出できると考える。今後の課題としたい。

謝辞

本稿を執筆するにあたって、ヒアリングのみならずアンケート、資料提供など多くの方々の協力に支えられた。東区民生委員・児童委員協議会の各校区の会長をはじめ、快くヒアリング等に応じていただいた全校区の民生委員、主任児童委員の皆様には心より感謝申し上げたい。また民生委員活動に関わる関係機関の皆様、ヒアリング調査に際して多大なご協力をいただいた熊本市健康福祉政策課、熊本市東区福祉課には重ねて感謝の意を表したい。

(参考文献・資料)

- (1) 加藤壮一郎 (2017) 「平成28年熊本地震における避難所の形成パターン～熊本市地域防災計画の改訂に向けた示唆」『熊本都市政策』第4号, pp. 29-42
- (2) 熊本市 (2015) 『熊本市避難行動要支援者支援計画』
- (3) 熊本市 (2018) 『平成28年熊本地震 熊本市震災記録誌』
- (4) 熊本市・熊本市社会福祉協議会 (2015) 『第3次熊本市地域福祉計画・熊本市地域福祉活動計画』
- (5) 佐久間美穂 (2017) 「民生委員の新しい役割とコミュニティ」『川村学園女子大学研究紀要』28 (2), pp. 141-152
- (6) 島田茂 (2015) 「災害時要援護者対策と個人情報の保護」『甲南法学』55 (3), pp. 117-144
- (7) 高林秀明 (2017) 「研究ノート 住民自治による避難所運営—熊本地震の地域拠点の実際と教訓」『熊本学園大学社会福祉研究所報』45, pp. 65-82
- (8) 竹葉勝重、大西 一嘉、谷口 晶子 (2010) 「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』13, pp. 481-488
- (9) 竹葉勝重、大西一嘉、田島和幸 (2013) 「東日本大震災における民生委員・児童委員による災害時要援護者避難支援活動に関する研究—宮城県石巻市におけるアンケート調査を通して— (その1)」『日本建築学会近畿支部研究報告集 計画系』53, pp. 413-416
- (10) 内閣府 (2006) 『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』
- (11) 本多康生 (2016) 「東日本大震災被災地の民生委員活動から浮かび上がる民生委員の「専門性」」『福岡大学人文論叢』第48巻第1号, pp. 37-64
- (12) 山崎栄・林春男・立木茂雄・田村圭子 (2011) 「災害時要援護者の個人情報をめぐる政策法務—新たな整理・分析枠組みの構築と違法リスクの抽出—」『地域安全学会論文集』15, pp. 313-322

¹ 災害対策基本法第8条第2項15号により「高齢者、障害乳幼児その他特に配慮を要する者」とされており、熊本市地域防災計画では、「要配慮者」を「災害の危険にさらされたとき、最も危険なのは高齢者や障がい者、乳幼児等の自力で避難することが困難な人」と定義して、以下に類型を掲げている。①高齢者、②視覚障がい者、③聴覚・言語障がい者、④肢体不自由者、⑤内部障がい者、⑥知的障がい者、⑦発達障がい者、⑧精神障がい者、⑨難病患者等、⑩乳幼児、⑪妊産婦、⑫外国人等、⑬災害時負傷者、⑭災害孤児等、⑮地理に不案内な旅行者等。

² 災害時要援護者の申請対象者は、①ひとり暮らしの高齢者（高齢者のみ世帯含む）、②寝たきりの高齢者および認知症高齢者、③障がいのある方、④妊産婦、⑤乳幼児、⑥医療依存度の高い方（人工呼吸器装着者、在宅酸素使用者等）となる。平成 28 年 3 月 31 日時点での登録者は、9,754 人である。この人数は、「避難行動要支援者名簿」における掲載者人数（約 3.7 万人）の約 25%にとどまっている（注 2 参照）。

³ 災害対策基本法第 2 条の規定によるところの「地域住民による任意の防災組織」。熊本市では「自主防災クラブ」をさす。

⁴ 避難行動要支援者の該当範囲については、災害基本法及び熊本市地域防災計画に基づき、①要介護認定 3～5 を受けている者、②身体障害者手帳 1・2 級を所持している者、③療育手帳 A を所持している者、④精神障害者保健福祉手帳 1・2 級を所持している者、⑤特定疾患医療受給者証（重症）を所持している者、⑥「熊本市災害時要援護者避難支援制度」に登録されている者、と定められている。また災害が発生、またはそのおそれのある場合、熊本市から名簿の提供を受けて避難支援活動を実施するのは、①消防機関、②都道府県警察、③民生委員、④市町村社会福祉協議会、⑤自主防災組織その他の避難支援等の実施に携わる関係者と定められている。

⁵ 民生委員・児童委員は、民生委員法に基づき、地域福祉の精神を持って、常に住民の立場に立って「身近な相談相手」として必要な支援を行う等、地域福祉の推進等の役割をもつとされる。

⁶ 当該論文では市町村名が明かされていないが、地図表記から宮城県南三陸町であることは明確である。

⁷ 「手上げ方式」とは、災害時要援護者制度について広報等で住民に周知した後に、自ら要援護者登録名簿への登録を希望する方式、「同意方式」とは、関係機関が要援護者本人に働きかけ必要な情報を収集する方式、「関係機関共有方式」とは平常時から福祉関係部局等が保有する要援護者情報を防災関係部局、自主防災組織などの関係機関の間で共有する方式をさす。

⁸ 「熊本市避難行動要支援者支援計画」では支援活動の 3 類型について、「安否確認」では「電話、個別訪問又は避難場所での避難行動要支援者の状況確認」、「避難誘導」では「指定避難所等の安全な場所への移動支援」、「情報伝達」では「要支援者への避難準備情報等の情報提供および避難支援活動において得られた情報の市への報告」と説明している。

⁹ なお熊本地震において「避難行動要支援者名簿」は本稿の調査対象者の民生委員には全市域で配付対象者とされていなかったため、避難行動要支援者名簿登録者に対する支援は分析対象としない。

¹⁰ 熊本市（2018）を参照。

¹¹ 以下 5 つの大項目に沿ってヒアリングを実施した。1. 基本情報（名前、性別、経験年数、担当地区、地震以前の活動在任のきっかけ、現在の状況）、2. 災害時要援護者制度について（①災害時要援護者登録名簿の事前確認、②要援護者登録者名簿の活用方法、③地震時の災害時要援護者、要配慮者の安否確認の実施の有無と時期、方法、④避難支援の実施の有無、支援対象者、避難場所、日時、⑤情報伝達の実施の有無、情報の内容、⑥名簿等の個人情報管理状況への意見等）、3. 被災者の生活支援（①避難所活動への参加の有無、参加内容、避難所の場所、②水・物資等の配布の有無、配布品目、配布対象者、物資の調達場所、配布期間、③その他の生活支援の実施の有無、実施内容、ボランティア等への紹介等）、4. 関係機関等との連携の有無（①民生委員間の連携、連携範囲（町内、他町内、校区全域、校区外）、②他関係機関との連携の有無、連携団体等）、5. その他（自由回答）。

¹² 以下、各校区自治協でのヒアリング実施日（校区名）を記す。2017 年 10 月 12 日午前・定例会（山ノ内）、11 月 9 日午後（健軍）、11 月 16 日午後（桜木東）、11 月 21 日午前（健軍東）、11 月 22 日午後（月出）、11 月 28 日午後（桜木）、11 月 29 日午前（秋津）、12 月 6 日午後（託麻北）、12 月 7 日午後・定例会（泉ヶ丘）、12 月 11 日午前・定例会（若葉）、12 月 12 日午前・定例会（画図）、12 月 14

日午後・定例会（託麻南）、2018 年 1 月 11 日午前（託麻西）、1 月 12 日午前・定例会（長嶺）、2 月 19 日午後（東町）、3 月 12 日午前・定例会（尾ノ上）。なお、山ノ内校区では 10 月 5・24・26 日、3 月 28 日に 3 名の個別ヒアリングを実施した。また託麻東、西原校区では、2018 年 5 月の定例会時にヒアリング項目と同様のアンケートを実施して 6 月 20 日までに回収した。また民生委員と連携のあった関係機関では、2017 年 10 月 24 日午前、2018 年 1 月 26 日午後、NPO 法人あやの里、11 月 13 日午後、ささえりあ尾ノ上、12 月 3 日午前、画図校区 3 町内自治会会長、12 月 14 日午前、ささえりあ秋津、12 月 20 日午後、ささえりあ保田窪、1 月 11 日午後、医療法人堀尾会、1 月 12 日午後、ささえりあ託麻、1 月 16 日午前、障がい者支援センターさきり、1 月 19 日午後、尾ノ上校区社会福祉協議会会長、1 月 24 日午前、障がい者支援センター青空、1 月 31 日午後、ささえりあ江津湖、2 月 18 日午後、月出小学校 PTA 会長（当時）からの資料提供も含めてヒアリングを実施した。

¹³ 平均年齢は小数点第 2 位を四捨五入し小数点第 1 位での算出、平均経験年数では平均経験月数から小数点を切り捨て、〇年〇ヶ月として表記する。以後の集計結果も上記に従う。

¹⁴ 主任児童委員の回答者は 8 人となり、ヒアリング時、地震時に在任していた主任児童委員 22 人（平成 29 年 4 月 1 日時点）に対しての回答率は 36.3%となっている。なお、地震時に在任していた主任児童委員 33 人（平成 28 年 4 月 1 日時点）に対しては 24.2%の回答となる。

¹⁵ 熊本市・熊本市社会福祉協議会（2015）『第 3 次熊本市地域福祉計画・熊本市地域福祉活動計画』pp. 45-48 を参照。

¹⁶ 民生委員・児童委員の一部は、「主任児童委員」に指名される。全国で約 2 万 1 千人、熊本市の定員は 146 人（平成 27 年 4 月 1 日時点）。子どもや子育てに関する支援を専門として、担当区域を持たず、区域担当の民生委員・児童委員と連携しながら子育ての支援や児童健全育成活動などに取り組む。

¹⁷ 東京都区部及び政令指定都市は 220～440 世帯、中核市及び人口 10 万人以上の市では 170～360 世帯、人口 10 万人未満の市では 120～280 世帯、町村では 70～200 世帯までの間の世帯ごとに 1 人配置されることとなっている。

¹⁸ 平成 28 年 4 月時点で、定員数は 324 人（そのうち 36 人が主任児童委員）となっていて欠員数は 17 人（5.2%）あった。

¹⁹ 安否確認の際にも情報伝達が行われている可能性があるが、ここでは意識的に災害情報の情報伝達を実施したのかを確認している。

²⁰ 分類としての「生活情報」について、「熊本市避難行動要支援者計画」では明確な説明はないが、本調査では、水・物資等の配布と付随して非常に多くの回答があったことから、本論文の主旨からも解釈を拡張して、伝達情報項目に加えた。

²¹ ここで「町内」は担当地区が同じ町内の民生委員、「校区内」が同じ校区内で町内をまたいでの連携、「校区外」は他の校区の民生委員との連携をさす。

²² 熊本市に設置された地域包括支援センターの通称。地域包括支援センターは、2005 年の介護保険法改正によって市町村に設置されることになった。地域に住む高齢者の保健、福祉、医療の向上や虐待防止、介護予防マネジメントなどを目的とした地域の中核機関として熊本市内では 27 か所設置されている。

²³ 平成 25 年 4 月に全国民生委員児童委員連合会が通知した「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】」（平成 26 年 4 月【第 2 版】）を受けての協議による。

²⁴ 校区民児協によって災害対応への方針、事前準備等に相違があり、また個々に出された多様な意見も個人の意見なのか、所属する校区民児協の方針なのか明確に判断できなかったため、本稿では校区単位での集約結果を提示することとした。また、ここでは上記条件を勘案し厳密を期して、同様の条件で調査を実施した 16 校区での意見集約とした。