

単位民児協 運営の手引き

【令和4年3月版】

全国民生委員児童委員連合会

はじめに

「単位民児協運営の手引き」改訂委員会

委員長 市川 一宏

平成 28（2016）年 3 月、『単位民児協運営の手引き』が出版されました。当時は、地域の急激な変化による孤立、貧困、虐待等の問題が深刻化し、また過疎の問題が全国に広がっていました。そこで平成 27（2015）年に生活困窮者自立支援制度が成立し、また平成 25（2013）年に「民生委員・児童委員研修のあり方に関する検討委員会」（全国民生委員児童委員連合会）の報告が、さらに平成 26（2014）年には、「民生委員・児童委員の活動環境の整備に関する検討会」（厚生労働省）の報告が出され、民生委員・児童委員活動（以下、民生委員活動）を支援する仕組みが強化されました。手引きは、このような時代にあって、民生委員活動をより強化するために作成されたという背景をもっています。

1. 改訂の目的

令和 4（2022）年改訂の主な目的は、3 つあります。

第 1 は、コロナ禍にあって、解決困難な問題が広がり、かつ深刻化したことです。

内閣府は、平成 31（2019）年 3 月、満 40 歳から満 64 歳の者 5,000 人を対象にした生活状況調査を実施しました。その結果、自宅に半年以上ひきこもっている人が全国で推計 61 万 3 千人いること、そしてひきこもりの期間は 7 年以上が半数を占め、ひきこもりの高齢化、長期化が鮮明になっていることがわかりました。ちなみに、15～39 歳のひきこもり状態にある人を加えると、100 万人を超えていることとなります。さらに令和 2（2020）年 3 月より続く新型コロナウイルス感染症（以下、コロナ）の拡大によって、特に高齢者の孤立化が顕著となり、感染を恐れて外出や関わりを控えた結果、虚弱な高齢者、認知症の高齢者が増加したことが危惧されています。

また、生活保護受給者の数は、令和 3（2021）年 1 月現在の被保護実人員は 204 万 9,630 人、被保護世帯は 163 万 8,184 世帯に達し、コロナにより仕事を失った方がたも増え、生活保護の申請が増加しています。さらに、生活福祉資金貸付の緊急小口資金や総合支援資金の特別給付を受けている人が急増し、全国では令和 4（2022）年 3 月現在 1 兆円を超えています。なお借受人には、これまでも潜在的には厳しい生活をされている方が多いと考えられ、継続的な支援が求められています。

さらに児童虐待の増加は顕著です。令和 2（2020）年度中に、全国 220 か所の児

童相談所が児童虐待相談として対応した件数は20万5,044件で、過去最多となっています。なお、主な増加要因は、心理的虐待に係る相談対応件数の増加、そして警察等からの通告が増加していること。さらに心理的虐待が増加した要因として、児童が同居する家庭における配偶者に対する暴力がある事案（面前DV）について、警察からの通告が増加していることが考えられます。そもそも虐待の主な要因は、地域の孤立と貧困であり、その意味で、児童虐待は、地域が生み出している問題そのものであると言えます。

このような地域における深刻な生活課題が顕在化している今日、民生委員・児童委員（以下、民生委員）が孤立することなく、民生委員同士、また地域住民、ボランティア・NPO、自治会、社会福祉協議会、社会福祉法人、保健医療関係者、行政等（以下、地域福祉を推進する方がた）と助け合って活動していくためにも、情報の共有化や役割の合意形成を行う単位民児協の運営を検討する必要があります。

第2は、平成28（2016）年に初版となる『単位民児協運営の手引き』が発行され、今日に至るまでに、民生委員活動に係る制度の創設、改正等があったことです。

まず生活困窮者自立支援制度です。同制度には、市町村等の窓口にいる支援員が生活困窮状態にある方の相談を受け、話し合っただけで支援プランを作成する自立相談支援事業等が実施されていましたが、平成30（2018）年に生活困窮者自立支援法が改正され、自立相談支援事業・就労準備支援事業・家計改善支援事業の一体的実施と、就労準備支援事業・家計改善支援事業を実施する努力義務を課した生活困窮者に対する包括的な支援体制、そして生活保護世帯の子どもを含む生活困窮世帯の子どもに対する学習支援や居場所づくり等を行う事業の強化が明記されました。

ついで、連携を促進する仕組みとして、生活支援体制整備事業が実施されています。生活支援体制整備事業は、市町村の日常生活圏域ごとに「生活支援コーディネーター（地域支え合い推進員）」と「協議体」を配置して、地域住民の「互助」による助け合い活動を推進することで、地域全体で高齢者の生活を支える体制づくりをすすめるものです。協議体は、多様な関係主体間の定期的な情報共有および連携・協働による取り組みを推進することを目的とした会議で、民生委員は、生活支援コーディネーターとの関わりをもち、協議体の場において、自分の役割を確認することにもなります。

同様に、重層的支援体制整備事業は、①高齢者福祉、障害者福祉、子育て支援等に関わる相談に応じ、情報提供を行うとともに、②地域住民が地域において自立した日常生活を営み、地域社会に参加する機会を確保するための支援並びに地域生活課題の発生防止または解決に係る体制の整備および地域住民相互の交流を行い、相互の連携を図ること、③ひきこもり状態にある人への協働した支援等を行うこと、④地域包

括支援センター、地域生活支援センター、母子健康包括支援センター等の連携を図ること等を内容とする事業です。そもそも民生委員は今まで、高齢者福祉等の分野を問わず、地域のさまざまな困りごとに対応してきました。しかし、福祉の仕組みが分野ごとに分かれ、連絡や支援の調整に手間取ることもありました。その意味で、重層的支援体制整備事業は民生委員が地域福祉を推進する方がたと協働する機会となり、また、新たな委員候補も広がるという利点があるとともに、個人情報保護の仕組みをどのように取り入れるか検討すべき課題があります。

最後に、令和4（2022）年3月、虐待を受けた子どもらを親から引き離す一時保護の可否を裁判官が判断する制度の導入などを盛り込んだ児童福祉法改正案を閣議決定しました。さらに同法案では、児童養護施設や里親家庭で育つ若者の自立支援に関し、原則18歳までとなっている年齢上限の撤廃も内容としています。

第3に、情報伝達の変化と個人情報保護の必要性です。そもそも民生委員は守秘義務が課せられていますが、特に今日の社会生活では、個人情報の重要性と漏洩された場合の重大性に関する認識が高まっていること、また個人情報を用いる方法が、紙面だけでなく、電子メールやフェイスブック等を媒体にして、容易に拡散する危険性があることを踏まえて、民生委員として留意すべき点を確認する必要があります。

これらの動向を知って、活用していただくことをお願いしたいと思います。

2. コロナ禍にあって、大切な視点

ふりかえって、令和2（2020）年初旬に始まる新型コロナウイルスの広がり、今までの関係を打ち砕き、不安、恐怖、不信、怒りを生み出し、負の連鎖が広がってきています。だからこそ私は、大切なもの、大切なことを守る覚悟が必要だと思います。私は、その中に「人への思いやり」を加えたい。そして今すべきことを考え、今できることを実践していただきたいと思います。

そのために、まず第1に自らの働きを問い直すことが必要です。コロナによって、さまざまな活動が止まり、孤立等の問題が深刻になりました。そのような地域にあって、民生委員の方がたが果たしてこられた役割がいかに大切であったか、明らかになりました。ウイルスの脅威にさらされているからこそ、改めて民生委員の働きの意味・目標を確認し、活動の可能な方法を見いだすことが必要ではないでしょうか。

第2に地域のあるべき姿を描くこと。感染を恐れ、感染した人への非難・排除、最前線でコロナに感染した方がた等に対応している医療・福祉従事者への中傷は、互いの存在を認め合ったコミュニティがいたところで寸断されていることを如実に示していました。今こそ、互いの存在と違いを認め合い、支え合う地域を描いていくことが大切になっています。

そのために、第3に協働した働きを始めること。コロナにより未曾有の生活課題が顕在化しています。それぞれが踏ん張るだけでなく、これからの勝負は、互いに支え合うためにさまざまな方法を開発し、今まで築いた協働の働きを強化することでだと思います。孤立を防ごうと活動している人自身が孤立してはなりません。

3. 今、民生委員に求められている役割とは

私は、民生委員の以下の働きに期待しています。

①地域に散らばるアンテナとしての役割

アンテナには、困難に直面している人・家庭を発見する「受信アンテナ」と、必要な情報を提供する「発信アンテナ」があります。孤立している住民を発見する方法は、直接本人からの相談以外に、民生委員の仲間、住民、家族介護者、保健医療福祉の専門職等を通じて入ってくる情報、ボランティア活動の場に行き得る情報もあります。住民の孤立化が進行している今、それらを受信するアンテナとしての民生委員の役割への期待は大きくなっています。

他方、民生委員は、必要な援助を知らず、また誤解して利用しておらず、困難な状況にある住民に対して、理解しやすい情報を届け、説明を加えて理解をすすめ、さらに一緒に相談機関を訪問する等、発信アンテナとしての役割も担ってきました。

②専門機関や専門職につなぐ役割

民生委員は、得た情報をつなぐ役割をもっています。特に、経済的な問題だけでなく、家族問題、心の問題等が重なっている場合、民生委員だけで対応することが難しく、迅速かつ確実に必要な機関、団体に情報をつなぐことが大切です。私は、それを「救急車型活動」と言っています。救急車は、乗せた人を必ず必要な医療機関に届けます。そのために得られた情報を判断する目を養い、その情報を届ける機関や専門職を知っていただきたいと思います。

③住民や関係機関と協働する役割

住民の生活全体を支えるために、地域福祉を推進する方がたと協働した取り組みが大切です。また必要な場合には、当事者の情報を共有し、対応を明確にして、それぞれの役割を合意することが必要だと思います。なお、民生委員自身も、単位民児協のなかで話し合い、自分自身や活動をきちんと説明できるように、準備をしていただきたいと思います。互いのことを理解しないで協働は成り立ちません。ちなみに、民生委員活動をバックアップする仕組みを明確にする必要があります。

④代弁者としての役割

今、ひきこもり状態にある方がた、コロナの影響で徐々に体力が衰えてきている高齢者、経済的にも厳しい生活を余儀なくされている方がたの姿が見えにくくなって

るのではないかと私は心配しています。民生委員は、代弁者として、その方がたの声を行政、社協、社会福祉法人等に届けていただきたいと思います。

⑤新たなサービスを開拓する役割

「繰り出し梯子」とは、公的サービスを必要とする人にサービスが届かない現状を打開するために、その狭間を埋め、支援していく柔軟かつ先駆的な活動を意味する言葉です。日頃の活動を通して、必要な援助を提案していただきたいと思います。

⑥福祉の理解を広める、まちづくりの推進者としての役割

私は今まで、民生委員の方がたの後ろ姿を見ながら、困難にある方がたへの支援の意味を理解しました。活動への共感が、地域住民の福祉理解を進めてきたという事実を、全国各地で学んできました。率直に申し上げて、地域の混乱は事実ですし、簡単には解決しません。だからこそ、日々の活動を一本の木として地域に植えていくことが大切ではないでしょうか。その結果、たとえ砂漠状態にあっても、林ができ、森ができていきます。

なお、私は、コロナ禍にあって、大切な視点として、第1に、自らの働きを問い直すことが必要だと申し上げました。民生委員活動は、基本的性格や役割、活動の内容において全国共通ではありますが、個別の活動は地域によって異なると思います。地域に合わせた「靴に足を合わせるのではなく、足に靴を合わせる」活動は何かを、単位民児協内で話し合っていたいただきたいと思います。

4. 民生委員活動を進めていくために

私は、以下の取り組みが必要と思います。

①各地の実践から学び、自分の地域で実践してみること。

電話による安否確認をしたり、全戸訪問ではなく独居高齢者等の要支援者に限定した訪問活動を行うなど、コロナの感染予防に配慮しながらも積極的に民生委員活動を行う地域が見られています。それらの実践は、もっとも説得力のある活動のヒントです。私は、軽々に「民生委員は〇〇をすべきだ」と言えないと考えています。「したいこと」「できること」「求められていること」の3つの視点で、活動を見直し、できることから始めてはいかがでしょうか。

②単位民児協の可能性を活かしていくこと。

今、コロナの影響で、民生委員が集まることができにくい状況があります。しかし、令和2（2020）年9月に全民児連が実施した「新型コロナウイルスを踏まえた単位民児協活動環境調査」では、定例会を「中断することなく実施し続けている」民児協は20.7%、「一時的に中止したが現在は再開した」民児協は75.4%を数えています。可能な単位民児協の運営の方法をメンバーで合意して進めていただけませんか

か。そして、㊦互いの情報を共有し、可能な民生委員活動を考えること、㊩日頃の活動の悩み、苦しみを受け止める場として、互いに支え合う関係を築くこと、㊫新任民生委員の活動を支えることに留意していただきたいと思います。また、生活支援体制整備事業、重層的支援体制整備事業が実施されている自治体も増えており、新たな協働に民生委員がどのように加わるか、話し合ってください。

私は、平成 23 (2011) 年 3 月に発生した東日本大震災の被災地である石巻市の住民、民生委員、行政の方がたと、社協を軸に 10 年間関わらせていただきました。発災当初の被害の大きさに驚き、声を失ったことを今でも思い出します。しかし、街を歩いている時に、たまたまある看板を見ました。そこには「始めることから始めよう」と書かれていました。コロナは、災害と同じ影響を社会に及ぼしました。ですので、民生委員の方がたには、可能性を確認し、一步一步、協働して民生委員活動を進めていただくことを願っています。

令和 4 年 3 月