

平成 25 年度孤立を防ぐ地域づくり特別委員会報告書 構成案

1 付議事件

身近なつながりや支え合いにより社会的孤立を防ぐ地域づくりの推進に関すること。

2 調査・研究テーマ

地域のつながりを支える取り組みについて

3 本件について調査・研究を行う理由等

高齢者や障害者、子育て中の親など、あらゆる世代のさまざまな状況に置かれた人々が孤立状態に直面している例が見受けられるが、その理由として地域における人と人とのつながりが希薄化していることが挙げられる。

これまでも孤立に陥る人に対して行政や地域が支援を行っているが、そのような支援を受け入れようとならない人もいるなど、これまでの画一的なやり方では限界がある。多様化する孤立状態の解決には、実態に応じた支援が必要であり、そのためには、地域における自助・共助の役割が重要になると考える。超高齢社会に入ったこれからの時代においては、ますますその役割が重要になる。

そこで、今年度は高齢者の孤立を防ぐ上で非常に重要な役割を担っている民生委員にスポットを当て、民生委員の現状、課題や新たな施策等について調査研究を行うこととした。

【今年度の最終目標】

調査・研究の結果については、本委員会のまとめとして議長あてに報告を行う。

4 委員会活動の経緯

活動実績を記載

5 付議事件に関連する本市の取り組み等について

市民局及び健康福祉局が行っている事業概要説明を記載

6 参考人からの意見聴取

参考人の説明概要及び委員意見等を記載

7 委員意見概要

これまでの委員会における委員意見等を記載

8 身近なつながりや支え合いにより社会的孤立を防ぐ地域づくりの推進に関することのまとめ

委員意見等から導き出される本委員会のまとめを記載

委員会報告書のまとめ (イメージ)

課 題

地域のつながりづくり

- ・孤立の多様化
- ・世代間のニーズのズレ
- ・近所づきあいの希薄化
- ・市民全体に社会福祉のあり方の提唱が必要

民生委員の厳しい現状

- ・民生委員への過剰な負担
- ・民生委員をサポートする仕組みの欠如
- ・高齢化、担い手不足
- ・活動に必要な個人情報の提供が不十分

個人情報保護制度との関係

- ・個人情報の取扱いに係る事業者、市民等の過剰反応
- ・個人情報保護制度に対する理解の不足

調査研究結果

他都市事例の情報収集

- ・東京都目黒区
- ・厚生労働省社会・援護局地域福祉課(参考人)

民生委員を取り巻く現状

- ・民生委員制度に対する市民等の理解不足
- ・個人情報の取扱いに係る不安
- ・民生委員協力員制度の限界

個人情報保護制度に対する認識の違い

- ・自治体が保有する個人情報の取扱いは条例により規定
- ・自治体から民生委員への個人情報の提供は可能

まとめ (具体策)

つながりづくりの促進

- ・世代間交流の場の設置
- ・継続的な情報収集とその適切な提供

民生委員活動の広報・支援

- ・民生委員制度の周知
- ・民生委員の活動の目安と考え方(Q&A)の作成
- ・関係者間の情報共有のための場の設置

個人情報の取扱いに係る理解の促進

- ・民生委員の個人情報の取扱いに係るルール整備(ガイドラインの作成)
- ・広報・研修の充実

地 域 の つ な が り の 強 化

委員会意見概要（抜粋）

1 具体的な施策に関する委員意見

①地域のつながりについて

現状の課題

- あらゆる世代を対象にするといっても、世代によってニーズは全然違う。多様化する孤立に対して、どこまで行政や議会の立場から助成できるのかということも考えなくてはいけない。
- 地域のつながりを支えていくいろいろな取り組みがあって、それぞれの責任を追求する視点も大事であるが、相乗的に効果が発揮できるような市民の自発的な活動を公がしっかりと支える仕組みが根本にあって、その中で新しいこれからの今の課題に対応した取り組みが広がるように議論を重ねて提案ができればよい。
- 現状の課題について、直接民生委員の方々の声を伺うような場も設定し、解決に向けての方向性を探っていけば、新しいつながりづくりのものが見えてくるのではないか。
- 高齢化が進んでいる団地など、各区でつながりづくりを視点とした自主的な活動について視察することも重要なのではないか。
- 地域での自治会活動に参画されていたり、地域に即した活動を今それぞれ進めている。そういったところを知るのも、非常に重要ではないか。
- 民生委員の実態も理解し、共有しながら、自助・共助の中で最終的に公助に結びつけていくにはどうしたらよいかというテーマで進めていくのもよい。
- 民生委員は、ひとり暮らしの高齢者の方が孤立しないようにということで重要な事業だと思うが、より機能が高まっていけばいいと考える中で、一層、民生委員の方、地域包括支援センター、区役所の三者が連携した取り組みが必要になってくる。
- サービスが届いていない、我々が把握していない多くの方を、しっかりと必要な支援につなげていくためには、ひとり暮らし高齢者地域で見守り推進事業がしっかりと機能することが大事である。

仕組みづくり

- 社会的孤立を防ぐには、地域というものも重要になると考える。孤立を防ぐためには、緩やかなつながりを幾重にもつくっていくことが重要なのではないか。そのようなまちづくりが必要である。
- 安全の角度からいえば、セーフコミュニティなどの仕組みをつくりながらやっている地域もある。セーフコミュニティも多様なつながりという仕組みに分解できると思うので、具現化できるようなことをこれから研究調査していく必要がある。
- 実際に地域に入って地域を見守るというのも必要だと思うし、情報を仕入れるということも必要である。
- 日ごろのコミュニケーションができていないのに、災害時に助けることなど無理である。日ごろのコミュニケーションをどうとっていくのか。町内会の班長と同じように、1人長がいてそれからそこに枝をつけるというような横浜流というのを考えていってよいのではないかと思う。それができれば、一つのモデルケースになるのではないか。
- 日ごろからの人間関係が一番大事なので、若い人にも加わってってもらいたい。人間関係が希薄になってしまって高齢者の孤立が深刻化してくことが一番いけないことだと思っている。それを防ぐために、大胆に横浜市が一つの仕組みをつくって、長い時間をかけてしっかり定着させていくことが大事である。
- 超高齢社会になって支えられたいと思っている人のほうが多い世の中では、民生委員だけに期待するのではなく、一定以上困ったときに民生委員に活躍の場をいただき、それ以前の問題は地域の隣近所や友達間でぎっくばらんに支え合えるフランクな地域をつくっていくことが求められる。

②民生委員について

現状の課題

- 民生委員を定年退職でずばっと切ってしまうと、人間関係をゼロからつくっていかなくてはならない。地域との信頼関係が切れると運用上の問題がたくさんあるのではないか。
- 民生委員・児童委員は、定年制がないとやめられないと感じている人が多い。超高齢化時代になったときに、高齢者が高齢者を見守りするのはやはり無理である。
- 近所のきずなが希薄化し、つながりが少なくなってきている。孤立といっても地域差もあり、多様化している。民生委員が定年になってしまうと、次にやる人がいないこともあり、地域のきずなが重要になる。これから超高齢化の中で、どうやって一人一人の命を救うかは、すごく大きな問題である。
- 民生委員に委嘱されると、自動的に各区の社会福祉協議会の会員になり、それが多忙感、負担感につながっている。民生委員が国の制度として十分地域の中で活躍していただくためには、その規定も少し改善する必要があるのではないか。
- 民生委員になると自動的に社会福祉協議会の会員になることを知らない方も多い。行政と民生委員間の認識の違いという地域課題もある。
- 個人情報の問題に限らず民生委員がどこまで介入していいのかわからないという問題が、担い手として手を挙げづらくしている。

サポートの仕組み

- 民生委員長が町内に1人いて、セカンドを何人かつけていくという方法があってもよい。
- 民生委員の顧問格としてちゃんと席をつくる必要がある。
- 昔と違い民生委員の仕事がすごく多い。これから民生委員の新しい人、欠員の人を探していくというのは、地域にすれば大変なことなので、行政のほうでも御尽力していただきたい。
- 民生委員の仕事が多岐にわたっているので、多くの市民の皆さん方に御協力、御支援いただけるような体制が整えられればよい。
- 本市でも、お互い顔もわからないというような大都市特有の問題がある。民生委員の負担感が拭えないため、地域で民生委員をサポートしていく仕組みが必要である。
- 横浜市においても、人口流動が激しいところとそうではないところもあり、さまざまである。その地域により支援の仕方は違う。一律の方法でなくてもかまわないので、できるところから始めていくのが大事である。人脈が切れてしまうことが、一番民生委員の負担になっている。
- 民生委員・児童委員が誇りを持ちつつ、安心してさらに力を発揮できるよう、活動しやすい環境整備をすすめることが重要な課題であると自分自身も認識しているので、今後周知をする手助けをしていきたい。

③個人情報について

- 出不精や、孤立は、高齢者が劣化する一番の原因である。地域の民生委員の方が一生懸命仕事をやろうと思っても、十分に個人情報が提供されていないため、あまりかかわれないという問題がある。
- 横浜流の個人情報の上手な活用法を、1年かけて議論できれば一番よいのではないか。
- 個人情報等は民生委員に知らせるだけでなく、支援の担い手となる市民にも知らせることが大事だと思う。
- 民生委員のなり手が見つからない、やりがいを感じないというのは一見違った原因に見えるが、個人情報の取り扱いの難しさが大きく関係しているのではないか。
- 個人情報保護法についても、何のためにつくられたのかという点について国民の皆様とずれが生じている。隣近所の自分で知ろうとすれば知れる身近な情報でさえも、お互いに隠さなければいけないというのは過剰反応ではないか。

2 調査・研究テーマに関する参考人意見

民生委員の現状

- 厚生労働省地域福祉課では、地域福祉の推進を中心として、民生委員、社会福祉協議会、生活福祉資金等の業務を所管している。現在、最重要課題として生活困窮者の自立支援法案の対応をしているが、この新法も民生委員を含めた地域の方々との連携が非常に重要になってくる制度であると考えている。
- 民生委員は、全国で23万人おり、民生委員法に基づいて厚生労働大臣が委嘱し、地方公共団体の特別職の地方公務員という位置づけになっている。数については、平成12年度以降は一定水準で収まっている。
- 民生委員の構成は、男性4割、女性6割となっており、60歳代の方が全体の6割、60歳以上でみると8割に達する。
- 民生委員の活動は、時間的な余裕が必要ということ、また最近では定年退職の年齢も上がっていることなどもあり、民生委員の方の年齢も上がってきている。結果として、経験期間は1期、2期の方が全体の6割を占める。
- 民生委員の総活動件数は約3400万件となっており、1人当たりの担当区域は、都市部ではおおむね220～440世帯で1人、年間訪問回数は約165回となっている。民生委員・児童委員の活動に年間120日程度携わっているという結果も出ている。
- 厚生労働省では、民生委員・児童委員の活動環境の整備の推進方策について検討するため、10月に活動環境に関する検討会を立ち上げた。来年の3月には、個人情報の問題も含め、一定の方向性を示すことができると考えている。
- 大分市では、平成22年度から大分市民生委員児童委員庁内サポート体制をつくっている。関係課の課長補佐以上の職員を民生委員児童委員支援担当者に指名して民生委員から問い合わせがあれば、民生委員をサポートしていくという体制である。現在は、11課17人の方々指定されている。そのほか、民生委員が活動しやすいように活動の目安と考え方をQ&Aで作成している。
- 社会的孤立を解消するには、地域づくりが必要である。自分の御近所の方の支援の仕方を地域づくりとして再構築する。もう一度、地縁のあり方を見直して、新しい近所づき合い、サポートの仕方をつくっていく必要がある。
- 現状は、民生委員や社会福祉協議会が中心になって対応せざるをえないが、民生委員を中心に情報をやりとりするのではなく、自分たちが情報を共有しながら民生委員と協力して地域の中で困っている人を支えるような地域づくりができればよい。
- 一斉改選に当たって、新任の民生委員・児童委員の方に仕事内容をしっかり伝えていかなければならない。初任の民生委員に対しても実践的なものも含め研修を充実させることになっている。その方針に基づいて各都道府県、市町村の社会福祉協議会も自治体と協力して研修を進めていくことになる。
- 地域づくりのことは、本来はまず地域住民個々がしっかりと自助・共助を考えていく。そういう意識づくりが必要だろう。
- 民生委員制度そのものが、国民・市民の方々に理解されていないという課題もある。民生委員・児童委員という名前は聞いたことがあるが、実際に何をしているか、どういう相談をしているのか、守秘義務があるということも全然知らない人も多い。
- 今後、国としてもPRや周知を一生懸命行っていきたいと考えており、それが将来、若い人たちも民生委員・児童委員になろうかというところにつながってくるのではないかと。

課題

- 民生委員が苦勞していることをアンケート調査した結果、プライバシーにどこまで踏み込んでいいのか戸惑うが1番多く60%、予防や早期発見につながる情報や、個人情報など支援を行うに当たっての必要な情報を把握できないというのが2、3番目という結果が出ている。
- 今後の活動充実に向けての条件整備としては、行政との個人情報の取り扱いに関する仕組みやルールの整備のほか、専門機関や、自治会などを含む関係者間での情報共有のためのネットワークや場づくりなどが挙げられた。
- 民生委員・児童委員が誇りを持ちつつ、安心してさらに力を発揮できるよう、活動しやすい環境整備を進めることが重要な課題である。
具体的には、活動に必要な世帯情報の適切な提供と共有、現任研修の充実、制度に対する社会的周知の促進が課題として出てきている。
- なり手不足、厚生労働大臣委嘱の堅持、安心して活動できるための事故補償制度の創設などがある。大臣委嘱については地方におろすという意見も出ているが、誇りを持って活動をするために大臣委嘱が重要であり、民生委員・児童委員の方々もそのような意見を持っている。
- 東日本大震災では、民生委員・児童委員の方が、自分の命も顧みず避難活動を行ってくれたが、57人の方が亡くなってしまった。その際の職務上の死亡か否かについて認定が難しいという課題があり、今後、事故補償の制度を支援していく必要がある。
- 民生委員・児童委員の活動に必要なと思われる個人情報として、高齢者、障害者、母子世帯などの家族や家計の状況、児童委員の関係では、児童虐待に関する情報がある。

個人情報保護制度との関係

- 活動に必要なと思われる個人情報として、高齢者、障害者、母子世帯などの家族や家計の状況、児童委員の関係では、児童虐待に関する情報がある。
- 災害時要援護者の関係では、ことし災害対策基本法が改正され、各自治体できちんと要援護者の名簿をつくることになっているため、それを民生委員と共有することで今後かなり状況が進むと考えている。
- 自治体が保有する個人情報の取り扱いは条例で定めている。
- 個人情報取扱事業者が保有する個人情報の取り扱いに関して、孤立死の問題では、ライフライン事業者との連携が大事になる。ライフライン事業者が行政や民生委員に情報を提供する場合については、個人情報の保護に関する法律第23条第2項に基づいて行うことができる。
- 個人情報保護法ができたことで、国民のプライバシーに関する意識が非常に高まっている。また、地方自治体あるいは個人情報取扱事業者もかなり過敏になってきており、この過剰反応により、十分に情報が提供されていないということが始めている。
- ライフラインの事業者等からも行政、民生委員等に対し、制度上運用ができるはずの必要な情報が提供されていないという状況がある。
- 厚生労働省では、平成19年度に要援護者情報の共有方式（手挙げ方式、同意方式、関係者機関共有方式）を示し、民生委員・児童委員活動に支障が生じないように、必要な情報を行うよう通知した。
- 平成24年度にも孤立死防止対策に関して、ライフライン事業者からの情報提供、行政及び民生委員との情報共有という部分に力点を置いて通知を出している。
- 民生委員に対する個人情報の提供状況について地方公共団体に調査をしたところ、何らかの提供を行っている市町村は85%、何も提供していないところは15%という結果であった。何も情報提供していない理由としては「条例で禁止しているから」が多く、しゃくし定規な解釈をしていることが伺えた。
- 民生委員・児童委員が活動のために必要と要望しても、全体としてはなかなか応え切れていないのが現状である。結果として、みずから歩いて個別訪問するなど負担がふえ、情報が早めに提供されていれば、逆に支援に集中できるのではないか。
- 消費者庁でもいろいろな取り組みを行っており、民生委員に対する情報も含めて個人情報の取り扱いに過敏にならないよう注意喚起を行い、地方公共団体も含め各省庁が連携して、取り組みを進めているという状況である。