



仲間とつくる  地域のつながり

東京版 活動強化方策

民生委員制度創設100周年記念

民生委員児童委員信条

- ― わたくしたちは隣人愛をもって
社会福祉の増進に努めます
- ― わたくしたちは常に地域社会の
実情を把握することに努めます
- ― わたくしたちは誠意をもって
あらゆる生活上の相談に応じ
自立の援助に努めます
- ― わたくしたちはすべての人々と協力し
明朗で健全な地域社会づくりに努めます
- ― わたくしたちは常に公正を旨とし
人格と識見の向上に努めます

目次

民生委員制度創設100周年記念 東京版 活動強化方策

はじめに 1

- 東京版 活動強化方策について 2

第1章 紡ぎゆく100年の実践 4

- 民生委員・児童委員が果たしてきた役割 4
- 福祉を取り巻く状況と委員活動の変化 7
- 私たちが目指す地域社会 12

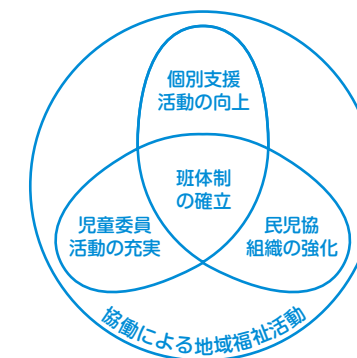
第2章 活動強化方策の5本の柱 13

- 今後10年の羅針盤 13
 - ① 個別支援活動の向上 14
 - ② 班体制の確立 19
 - ③ 民児協組織の強化 23
 - ④ 児童委員活動の充実 27
 - ⑤ 協働による地域福祉活動 31
- 都民連の重点事業 35

第3章 10年後の地域を見据えて 37

- これからの東京と福祉 37
- これからの民生委員・児童委員 43

はじめに



紡ぎ続けた100年の実践と これからの10年を見据えた活動の展開

民生委員制度は、平成29年に創設100周年という大きな節目を迎えます。震災や戦争、経済不況などあまたの混乱期にあっても、民生委員・児童委員は、社会奉仕の精神をもって、常に住民の立場に立って相談に応じ、必要な支援を行い社会福祉の増進に努めてきました。

長年にわたり地域福祉の発展に貢献してきた民生委員・児童委員ですが、住民・地域が抱える課題の多様化と複雑化により、活動の困難さに加え、各委員の負担感や多忙さが増しています。また女性や高齢者が現役として働くことが期待される時代にあって、民生委員・児童委員の担い手の確保はますます厳しくなっている上、経験豊富な委員も減ってきています。

このような中で、民生委員・児童委員が地域福祉の要としてますます活躍していくためには、これまでの活動の意義とこれからの方向性を、私たち自身が確かめ合うことが重要です。まずは私たちが感じている誇りとやりがいを仲間と分かち合い、活動内容だけでなくその意義や素晴らしさも住民や地域の関係者に伝えるなど民生委員・児童委員活動を正しく理解してもらえるような働き掛けにつなげることが求められます。

また、もし活動しにくいと感じている仲間がいたら支え合えないか、民生委員・児童委員協議会（以下、民児協）として行政・関係機関とともに、活動環境の整備に取り組んでいけるよう検討することも大きな課題です。

このたび策定した活動強化方策は、各委員・民児協が、今後地域で活動を進める際の共通基盤となるものです。本会も、この土台に立って、東京の民生委員・児童委員活動の発展に資する事業を展開していきます。

東京都民生児童委員連合会 会長 福田 豊衍



東京版 活動強化方策について

目的

- 100年の歴史ある実践を受け継ぐとともに、東京の民生委員・児童委員、民児協に共通する活動の方向性と具体的取り組みを活動強化方策として提起する。
- 活動強化方策を推進するために必要な事項を、都民連の重点事業として位置付ける。

期間

平成29年度～平成38年度の10年間
※但し、平成28年12月の一斉改選より先行して実施する

スローガン

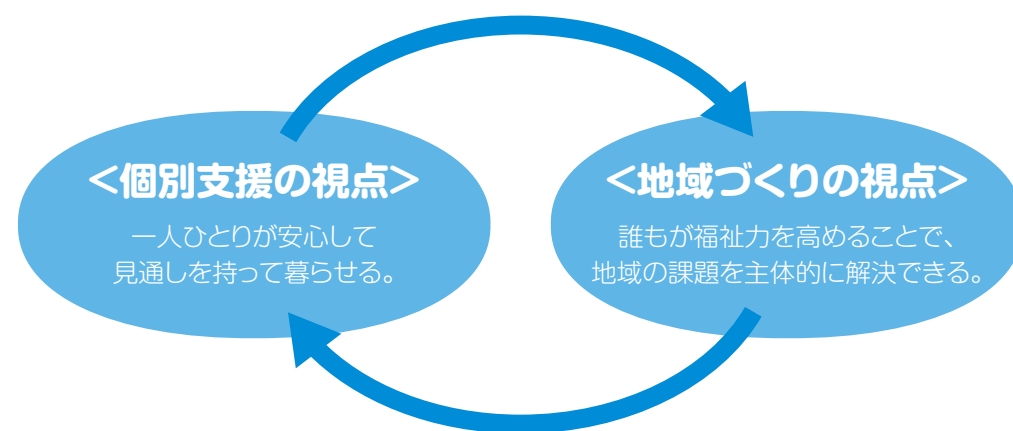
仲間とつくる 地域のつながり

※「仲間」…委員同士、関係者、住民などの地域のあらゆる主体

活動の現状と課題

- 相談・支援機関とサービスの拡充に伴う「つなぐ活動の増加」と「相談・支援件数の減少」
- 生活課題の重層化や制度の狭間に陥る人々の「把握と対応の難しさ」
- 地域福祉の主流化に伴う「地域福祉活動・民児協活動の拡大」
- 深刻化する「なり手不足」と「経験豊富な委員の減少」

目指すべき地域社会の姿



それぞれの地域課題を主体的に解決できる地域社会

活動強化方策の5本の柱

支援力を高める

個別支援活動の向上

住民に寄り添い、ニーズをつかみ、適切な支援に結びつける力量を高めます

チームで動く

班体制の確立

近隣の委員同士がチームとなり、地域と向き合いながら、課題解決につなげます

組織を活かす

民児協組織の強化

期待と信頼に応えるために運営力を磨き、地域とともに成長できる組織を目指します

子どもを育てる

児童委員活動の充実

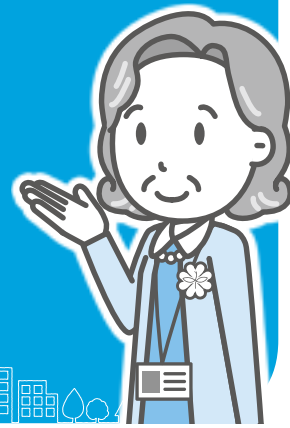
活動の現状を点検し、担うべき役割を整理し、子どもと家庭を育む豊かな取り組みを展開します

地域をむすぶ

協働による地域福祉活動

関係機関や団体とのさらなる連携のもと、住民、地域を巻き込んだ協働の実践を広げます

第1章 紡ぎゆく100年の実践



民生委員・児童委員が果たしてきた役割

東京の民生委員・児童委員の源は、大正7年（1918）に設置された「救済委員」まで遡ります。当時、都内で慈善活動を行っていたさまざまな機関や団体同士が連携し、東京府慈善協会が置かれました。この協会のもと、生活困窮者の多い地域に常設の相談所が設置され、相談所ごとに救済委員を任命して住民の生活状態の調査や支援にあたったことが、私たちの活動の始まりです。

その後救済委員は、全国的に広がった「方面委員」へ一本化され、昭和21年の民生委員令公布により、名称は「民生委員」へ改められ、困窮者のみならず幅広い分野の活動を行うこととなりました。

こうした長い歴史を持つ民生委員制度ですが、いつの時代にあっても、民生委員・児童委員は、住民や地域とともに、福祉の向上に貢献してきました。

これまで民生委員・児童委員が果たしてきた役割

- 地域住民に寄り添い、見守り、地域の安心を支え続ける役割
- 公的な福祉制度・サービスとつなぐ役割
- 民間社会福祉活動の中核的な役割
- 地域課題を明らかにし社会に訴える役割
- 課題解決に率先して取り組む役割

（平成28年度「都道府県・指定都市民児協事務局会議」資料より）

全国民生委員児童委員連合会では、10年ごとに活動強化方策を取りまとめ、民生委員・児童委員の基本原則（P5～6）を示してきました。民生委員・児童委員が果たしてきた役割とこれからの時代においても受け継ぐべき活動の原則を確認しておきましょう。

民生委員・児童委員の基本原則

基本姿勢

- **社会奉仕の精神**
社会奉仕の精神をもって、社会福祉の増進に努めます。
- **基本的人権の尊重**
その活動を行うにあたって個人の人格を尊重し、その身上に関する秘密を守ります。人権、信条、性別、社会的身分または門地による差別的、優先的な取り扱いはありません。
- **政党・政治的目的への地位利用の禁止（政治的中立）**
職務上の地位を政党または政治的目的のために利用しません。

基本的性格

- **自主性**
常に住民の立場に立ち、地域のボランティアとして自発的・主体的な活動を行います。
- **奉仕性**
誠意をもち、地域住民との連帯感をもって、謙虚に、無報酬で活動を行うとともに、関係行政機関の業務に協力します。
- **地域性**
一定の地域社会（担当区域）を基盤として、適切な活動を行います。

活動の原則

- **住民性**
自らも地域住民の一員として、住民に最も身近なところで、住民の立場に立った活動を行います。
- **継続性**
福祉課題の解決は時間をかけて行う必要があります。地域を担当する委員の交代があった場合でも、前任者の活動は必ず引き継がれ、継続した対応を行います。
- **包括・総合性**
個々の福祉課題の解決を図ったり、地域社会全体の課題に対応していくために、その課題について、包括的、総合的な視点に立った活動を行います。

7つのはたらき

● 社会調査（アンテナ的なはたらき）

担当区域内の住民の実態や福祉ニーズを日常的に把握します。

● 相談（世話役的なはたらき）

地域住民が抱える課題について、相手の立場に立ち、親身になって相談に乗ります。

● 情報提供（告知的なはたらき）

社会福祉の制度やサービスについて、その内容や情報を住民に的確に提供します。

● 連絡通報（パイプ役的なはたらき）

住民がそれぞれのニーズに応じた福祉サービスを得られるよう、関係行政機関、施設、団体等に連絡し、必要な対応を促すパイプの役割を果たします。

● 調整（潤滑油的なはたらき）

住民の福祉ニーズに対応し、適切なサービスの提供が得られるように支援します。

● 生活支援（支援的なはたらき）

住民が求める生活支援活動を自ら行い、また支援体制をつくっていきます。

● 意見具申（代弁者的なはたらき）

活動を通じて得た問題点や改善策について取りまとめ、必要に応じて民児協を通して関係機関等に意見を提起します。



福祉を取り巻く状況と委員活動の変化



住民に最も身近なところで住民の立場に立って、寄り添い、支え続けてきた民生委員・児童委員は、公的な支援策が十分でなかった時代には、調査の手法を用いて必要な制度を社会に訴えたり、寄付や仲間を募り自らの手でサービスをつくり出したりしながら、関係機関とともに住民の福祉の充実を図ってきました。

福祉の制度やサービスが拡充してくると民生委員・児童委員の活動は、個別支援活動を中心としながらも、さらに民児協活動、地域福祉活動の領域が拡大していきます。

ここでは、福祉を取り巻く制度やサービスと民生委員・児童委員の活動がどのように変わってきたのか、活動の変化を見ていきます。

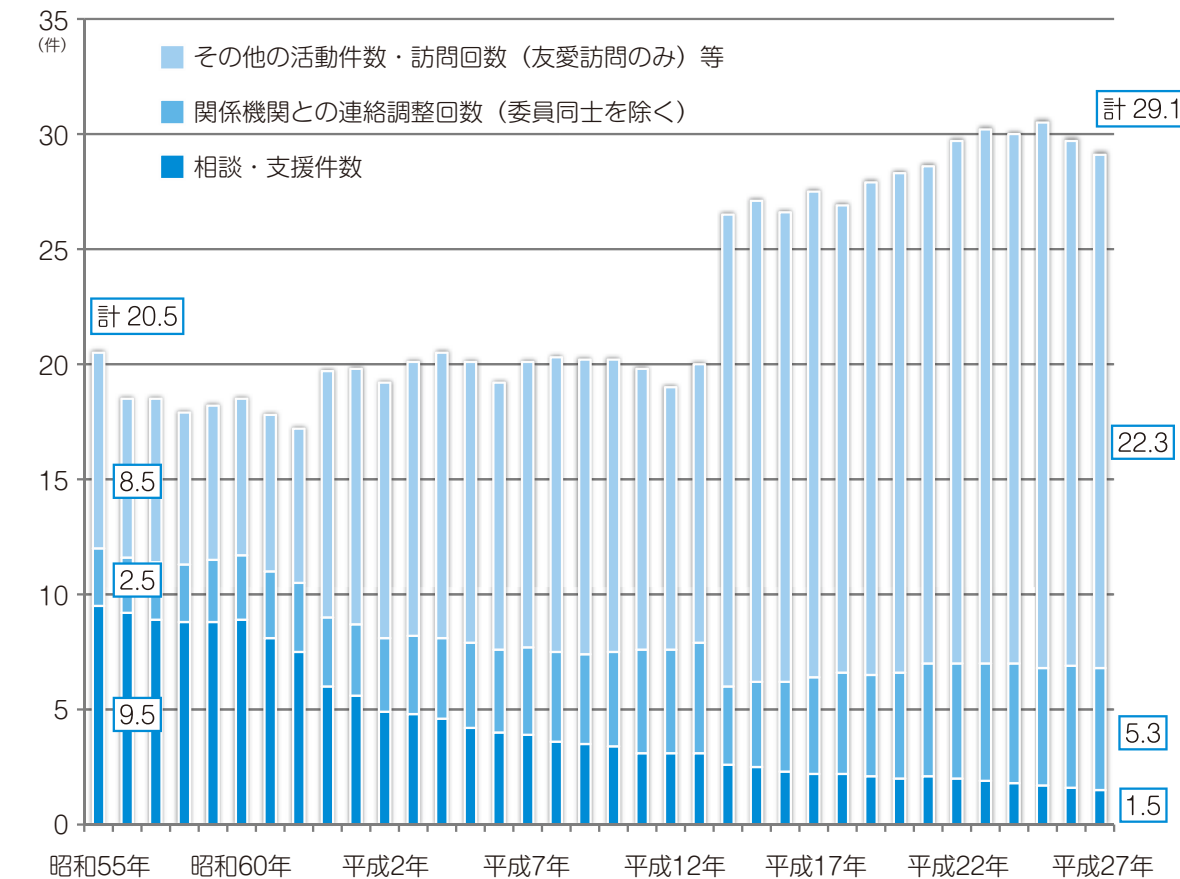
専門相談・支援機関の発達とサービスの拡充〔つなぐ活動〕

平成12（2000）年の介護保険の導入に代表される社会福祉基礎構造改革^{※1}は、社会福祉の大きな転換点となりました。行政が必要と認めた一部の対象者へ定められた枠組みのサービスを支給する方法（措置）から、利用者が自らの意思のもとサービスを選択する方法（契約）へと移行したことで、サービスの質の向上と量の増大が図られました。

介護から始まったこの変化は、障がい者、子ども、生活困窮者への支援にも広がり、サービス提供の窓口となる機関や事業者も、目覚ましく増加しました。例えば、地域包括支援センターや子ども家庭支援センターなどの専門分野ごとの相談機関が住民の身近な地域に整備され、そこにはケアマネジャーや社会福祉士といった専門職が配置され、利用者のニーズに応じた支援の調整を行っています。さらには、民間事業者やNPOなどによる多様なサービスの提供も広がってきました。

サービスの拡充と専門相談・支援機関の発達的一方、民生委員・児童委員の相談・支援件数は、年々減少しています（図表1）。昭和55年度の委員一人あたりの月平均活動件数（総計）は20.5件で、活動全体の約半数にあたる9.5件が相談・支援件数でしたが、平成27年度では活動件数は29.1件に増えたものの相談・支援件数は1.5件と活動全体の約5%にまで低下しています。反対に、関係機関との連絡調整回数は、2.5回から5.3回へと倍増しています。

(図表1) 東京都の民生委員・児童委員活動実績の推移(委員一人あたりの月平均件数)



住民の相談を受け止め、継続して自らが支援する活動から、住民のニーズを**必要なサービスへ「つなぐ」ことへと活動形態が変化**してきたと言えるでしょう。

(※1) 社会福祉基礎構造改革

増大・多様化する国民の福祉ニーズに対応するため、1990年代後半から進められた社会福祉諸制度に共通した基盤的制度的見直し。改革の方向は、①自立の尊重、②福祉サービスの質の向上と拡充、③地域福祉の推進。1951年の社会福祉事業法制定以降、大きな改正が行われてこなかった社会福祉事業に関して、さまざまな制度改正が行われた。

制度やサービスでの対応が難しい課題の増加(狭間への対応)

福祉的な支援を受けるためには、原則、本人や家族による申請や契約が必要です。しかし、制度やサービスあるいはそれを利用するための手続きを「知らない」、あるいは知っているいても何らかの事情から「利用することが難しい」場合があります。さらに、核家族化が進み単身世帯が増加している東京は、家族内で支え合う機能が弱まっている上、人口

の流動性が高く地域の人間関係の希薄化が進んでいるため、支援を必要とする方を周囲が発見・把握することも難しくなっています。

また支援を望んだとしても、抱えている課題によっては利用できるサービスがなかったり、限られていて、十分な支援を受けられない場合もあります。こうしたことから、制度やサービスを利用できず狭間に陥る住民の支援を民生委員・児童委員が担う場面が増えています。

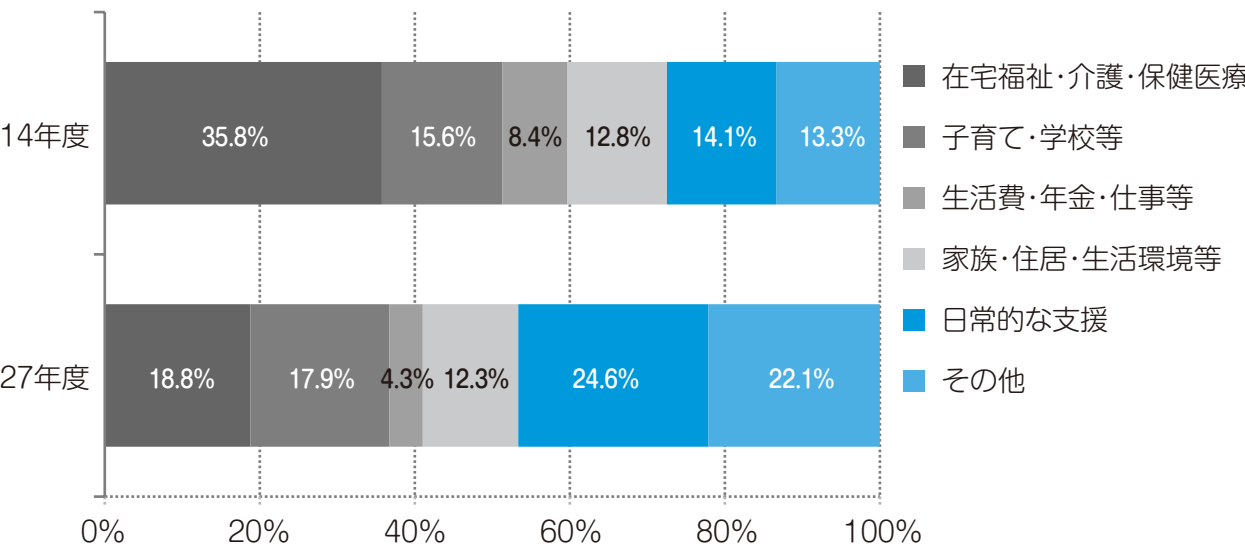
民生委員・児童委員の相談・支援件数の内訳を見ると、減少しているのは高齢者や子ども、生活問題といった「つなぐ」ことができる分野(図表2の太枠)です。反対に、**サービスへつなぐことが難しい住民の生活支援にあたる「日常的な支援」や「その他」の相談・支援件数は減少しておらず、両者合わせて相談・支援件数の構成比の約半数**(図表2の青の網かけ)を占めるに至っています。

調査や友愛訪問等のあらゆる機会を利用しながら、住民一人ひとりの**ニーズをきめ細かく把握**し、サービスにつなげ、**つなぐことが難しい課題は、民生委員・児童委員だけで悩まず、地域の課題として関係者とともに解決していく取り組み**が求められています。

(図表2) 内容別相談・支援件数の変化(年間総件数、民生委員・児童委員活動実績より)

	14年度(件)	27年度(件)	件数差(件)	対年度比
在宅福祉・介護・保健医療	108,528	35,289	▲73,239	▲67.5%
子育て・学校等	47,226	33,666	▲13,560	▲28.7%
生活費・年金・仕事等	25,482	8,105	▲17,377	▲68.2%
家族・住居・生活環境等	38,933	23,141	▲15,792	▲40.6%
日常的な支援	42,939	46,096	3,157	7.4%
その他	40,442	41,525	1,083	2.7%
合計	303,550	187,822	▲115,728	▲38.1%

(構成比の変化)



※「民生委員・児童委員活動実績」が現様式に変更された平成14年度との比較

地域福祉の主流化〔地域福祉・組織的活動の拡大〕

1970年代頃から福祉の充実を図るまちづくりが各地で進められてきましたが、社会福祉基礎構造改革において住民主体の「地域福祉の推進」が社会福祉法に明記されるようになると、その動きはますます加速していきます。

平成14年度と平成27年度の活動件数を比較（図表3）したとき、サロン活動をはじめ、見守りや支え合いのネットワークなどの地域福祉活動は5割増、住民の多様な課題に対応するための研修や部会等の実績を示す民児協運営・研修は、6割増となっています。これまで見てきたように、民生委員・児童委員の活動は、住民の個別支援から地域福祉の担い手としての活動の比重が高まっていると言えます。

（図表3）活動件数の比較（月平均件数：東京は27年度、全国は26年度のデータ）

	年間総件数				月平均件数（件）	
	14年度（件）	27年度（件）	件数差（件）	対年度比	東京	全国
相談・支援件数	303,550	187,822	▲115,728	▲38.1%	1.5	2.3
調査・実態把握	433,975	301,462	▲132,513	▲30.5%	2.5	2.1
行事参加・協力	374,384	358,404	▲15,980	▲4.3%	2.9	2.2
地域福祉活動	189,822	285,857	96,035	50.6%	2.3	3.2
民児協運営・研修	231,985	382,049	150,064	64.7%	3.1	2.1
証明事務	18,567	13,300	▲5,267	▲28.4%	0.1	0.2
要保護児童通告等	6,000	1,591	▲4,409	▲73.5%	0.01	0.03
訪問回数	1,481,808	1,517,396	35,588	2.4%	12.4	13.9
連絡調整回数	908,751	1,396,188	487,437	53.6%	11.4	5.9
活動日数	1,296,346	1,529,712	233,366	18.0%	12.5	11.0

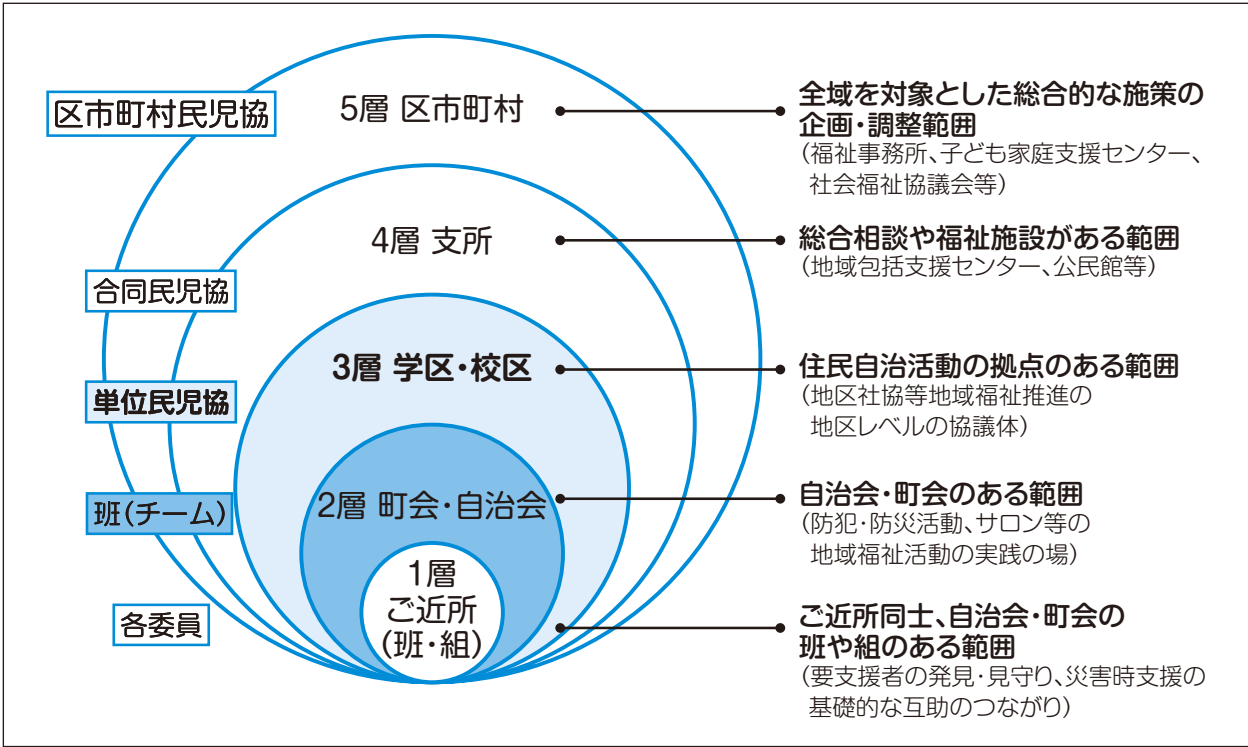
さらに、現在構築が急がれる「地域包括ケアシステム^{（※2）}」では、地域の多様な機関・団体との連携とともに、住民同士が互助の力を高め、サービスの提供者としても参画することが期待されています。

このように地域福祉が福祉の主流となる中で、民生委員・児童委員は、見守りやサロン活動の主力な担い手として活躍してきました。しかし今後は委員が実践すること以上に、住民自身による地域福祉活動を育み、活性化する視点が必要です。そのためには、地域の町会・自治会、ボランティア、NPOなどの新たな担い手との協働は欠かせない要素と言えます。

地域社会を構成するあらゆる人たちがともに手を携え、地域にあるさまざまな課題の解決を図っていくには、情報の集約と連携がしやすい範囲として、図表4のような「圏域」を意識することが必要です。こうした圏域は、ご近所レベルから、町会・自治会、学区・校区、支所、区市町村と重層的に設定されることが望ましいと言えます。

また各圏域での協働を進める上で、重要な役割を果たすのが民児協です。特に、近隣地区の委員同士が数名でチームを組んで日頃の活動を支え合い、小地域を基盤とした福祉活動を進めることができる「班」を設置・活用していくことは、地域福祉力を高める上で非常に有効な手段と言えるでしょう。

（図表4）地域福祉の推進のための重層的な圏域のイメージ



参考：「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書」（厚生労働省）

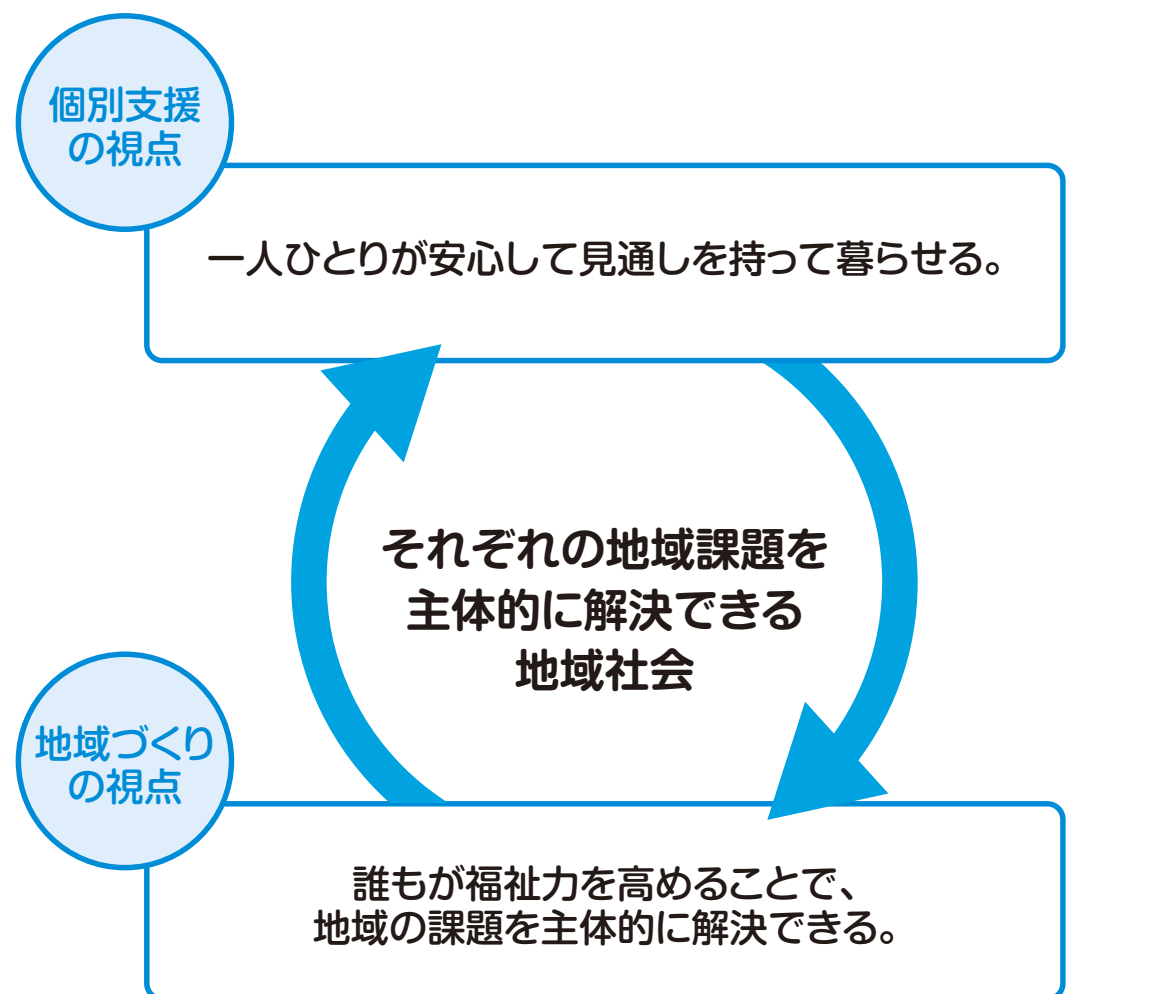
（※2）地域包括ケアシステム

要介護状態となっても住み慣れた地域（日常生活圏）で自分らしい暮らしを人生の最期まで続けることができるよう、住まい・医療・介護・予防・生活支援が一体的に提供される体制。本人や家族の「自助」と社会保険等の「共助」、自治体による「公助」とともに、地域住民による「互助」が重要視される。

私たちが目指す地域社会



私たちの住む東京には、62の区市町村があり、それぞれの地域に特性があります。地域特性を大切にしながら、民生委員・児童委員として、どのような暮らしを、地域を目指すのか。そのヒントとなるのが、下図の2つの視点です。



(平成28～30年度 東京都社会福祉協議会「中期計画」より)

個別支援と地域づくりの両面からさまざまな場面で協働の取り組みを深め、住民の課題を解決できる地域を目指して、都民連では今般、5本の柱からなる活動強化方策を策定しました。次章では、この5本の柱を詳しく解説していきます。

第2章 活動強化方策の5本の柱



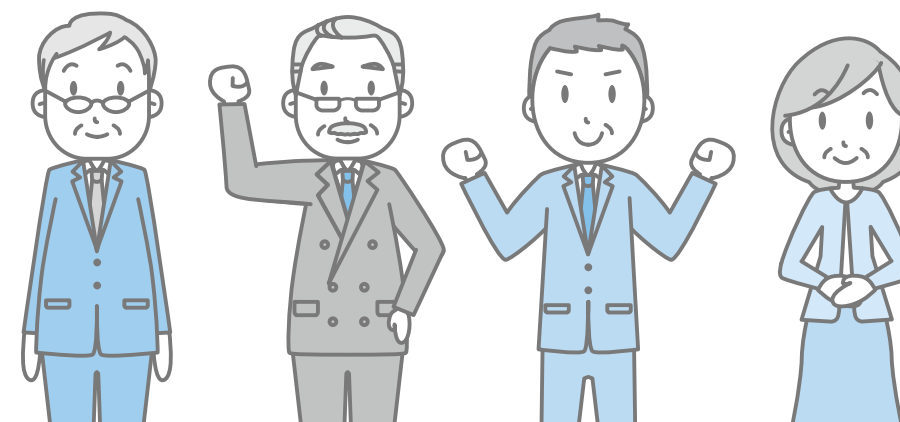
今後10年の羅針盤



4人に1人と言われる認知症高齢者とその予備軍（厚生労働省推計）、10万件を超えた児童虐待相談対応件数（平成27年度の全国児童相談所対応件数）、障がい者の権利保障と地域生活支援、引きこもりなどの孤立・孤独の解消、災害時の対策など、私たちの地域にはさまざまな福祉課題が山積しています。

しかし、これらの課題は、どの地域でも同じように表れているわけではありません。健康や生活状態、家族との関わりなどの個人が置かれた状況や地域で利用できるサービスの種類や量、住民や関係機関の協力の有無など、その人や地域の特性に応じて、重点的に対応すべき課題は異なってきます。何に、どのように取り組むかは、ご自身が向き合うケースや地域の状況の中で見極めていくことが大切なのです。

このたびの東京版 活動強化方策もこうした視点で策定しました。取り組むべき福祉課題を統一的に定めるのではなく、「地域で取り組むべき課題は地域が見極め、解決を図る」という視点に立ち、そのために必要な共通の強化策を5本の柱として提起しています。私たちの活動の羅針盤として活用していきましょう。



1

個別支援活動の向上（支援力を高める）

住民に寄り添い、ニーズをつかみ、適切な支援に結びつける力量を高めます

これまで民生委員・児童委員が地域で受け止めてきた個々の住民のニーズ（生活課題、支援の必要性）は、専門の相談機関が整備されるにつれ、こうした機関につなぐことにより解決が図られる場面が増えてきました。その一方、制度やサービスでは対応できない、あるいは埋もれているニーズへの対応が課題となっています。

個別支援は、私たちの活動の原点です。支援力を高めるためのポイント（紡ぐ力、つかむ力、伝える力、つなげる力、培う力の「5つのつ」）を確認し合いながら、住民一人ひとりに寄り添う支援を行っていきましょう。

1 紡ぐ力 ～活動の伝統をつむぐ

民生委員・児童委員は、救済委員、方面委員の時代から地域の身近な相談者として住民の声に耳を傾け、寄り添い、信頼関係を結び、世帯の生活状況を把握しながら、その人なりの自立を支える役割を果たしてきました。

また、時には、こうしたきめ細かな相談・支援の中から把握したニーズを社会に訴え、関係諸機関に働き掛けるなどして、制度やサービスを生み出し、地域福祉の充実を図ってきました。その歴史的実践は、近年注目されているコミュニティ・ソーシャルワーク^(※)そのものと言っても過言ではありません。

先人たちの価値ある実践の伝統を受け継ぎ、紡ぎ続けながら、時代に応じた活動が展開できるよう、私たち一人ひとりの自覚を高めましょう。

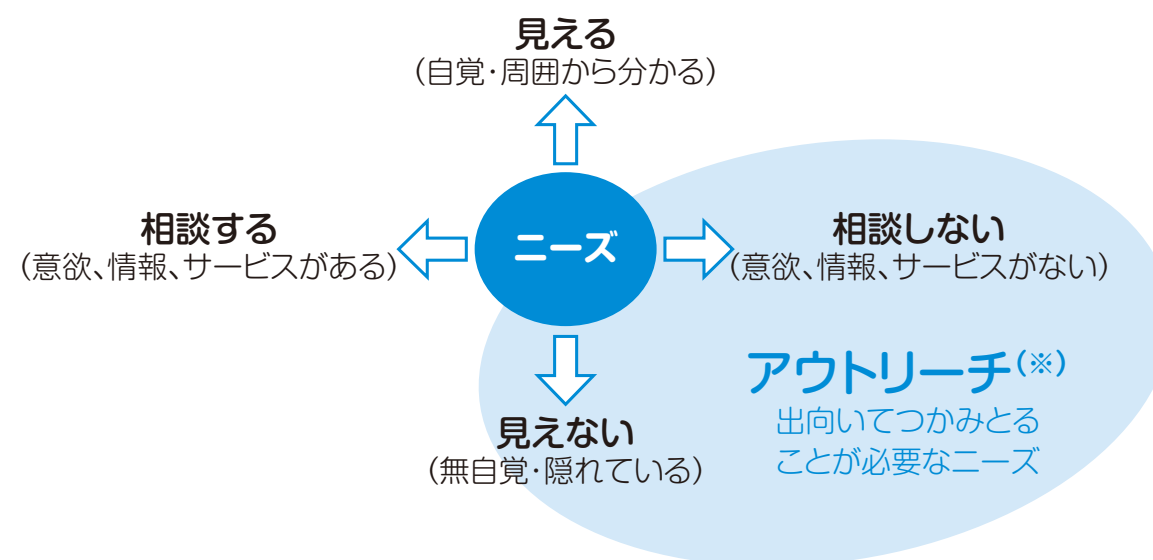
(※) コミュニティ・ソーシャルワーク

地域において生活上の課題を抱える世帯への個別支援と、生活環境の整備や住民の組織化等の地域支援をチームで統合的に展開する実践。

2 つかむ力 ～出向いてニーズをつかむ

家族や地域の人間関係の希薄化が指摘され、個人情報の適切な管理やプライバシーに対する配慮が求められる時代にあって、民生委員・児童委員が住民の一人ひとりが抱える課題を把握することが難しくなっています。各種相談機関やサービスの情報を得て、

社会資源を利用しながら自らの課題を解決することができる土壌ができつつある一方、情報が届かないあるいは理解が難しい状態に置かれていたり、孤立や孤独、自信や意欲の低下から、声を上げることなくサービスや制度の狭間に埋もれ適切な支援につながらないケースが少なくありません。さらに、本人ですら自身の持つニーズに気が付かないこともあります。ニーズは本人からの相談という形で表されるものだけとは限りません。訪問や声掛け、調査、居場所づくり等の活動を通して、住民とコミュニケーションを取る中で信頼関係を結び合い、その生活実態を把握しながら住民のニーズをつかむこと（アウトリーチ）が、個別支援活動の出発点です。



(※) アウトリーチ

手を差し伸べる支援。支援が必要であるにもかかわらず、自発的に申し出をしない人々に対して、訪問などの働き掛けを通じて支援の実現を目指すこと。

3 伝える力 ～ニーズを的確につたえる

住民の持つニーズに気が付いた場合、適切な支援につなげるためには、関係者へその内容（ニーズ）を具体的に説明する必要があります。地域で利用できるサービスを把握し、その窓口担当者の氏名や連絡先を整理し、日頃から顔見知りになっておくといよいでしょう。

また、ニーズを関係機関へ伝える際は、本人に了解を得ながら、真に必要な情報に限定して伝えることが重要です。但し、生命・財産等の危険がある場合は、本人同意が得られない場合でも、情報の提供が可能です。

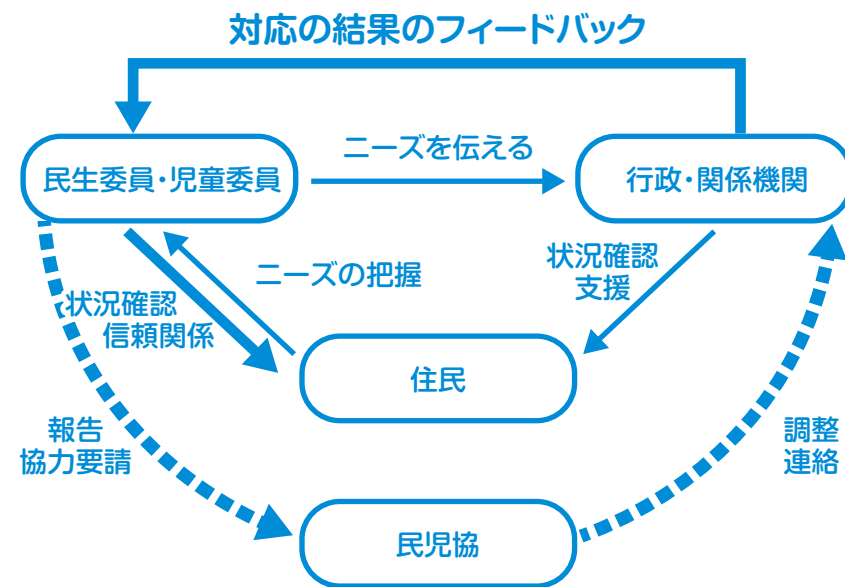
個人情報の取り扱いと守秘義務を常に意識しながら、適切に情報を共有・活用し、支援を展開しましょう。

4 つなげる力 ～適切な支援へつなげる

ニーズに合った支援につなぐことができれば、地域で自立した生活を送るための準備が進んだと言えます。しかし、支援のニーズを行政や関係機関へ一方的に伝えただけでは、実際の支援につながらない場合もあります。必要な支援へしっかりつながったか、過不足はないか等、適宜確認することが重要です。双方向に情報が行き交う連携体制をつくっていきましょう。

また、要支援者本人やその家族などの当事者がサービス利用に関して拒否的である場合、まずは信頼関係の構築に努めるとともに、当事者自身がニーズと向き合い、それを前向きに解決していく意欲を育むような、粘り強い働き掛けが求められます。

さらには、既存のサービスでは対応できず、つなぐ先がない場合もあります。ケースを一人で抱え込まず、近隣委員と協力して対応するとともに、民児協の組織力を活用しながら関係機関や団体と調整を図りましょう。

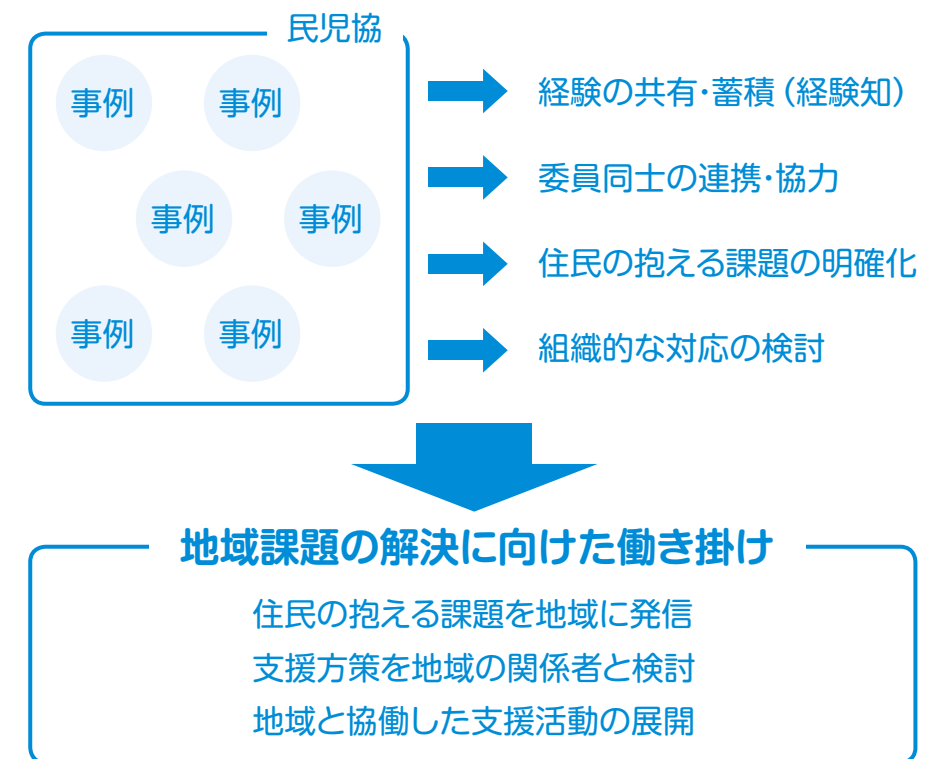


5 培う力 ～当事者や地域の力をうちかう

個別支援は、サービスにつなげて終了するものではありません。本人や家族の意欲を引き出し、その能力と強みを活かしながら、自己決定と自立を支えることが本質です。その傍らに寄り添い、近隣住民、地域社会との接点を持ち続けるように関わることは、地域の身近な支援者である民生委員・児童委員だからこそできる活動です。

さらに、一人ひとりの住民に寄り添うことでつかんだニーズと地道な支援の実践は、地域課題を明らかにし、その解決に向けた取り組みを地域社会に喚起する貴重な経験知（実際の経験を通じて得られる情報・知識）です。

事例検討等の機会を通じ民児協としての経験を蓄積しながら、地域のあらゆる主体と連帯し、それぞれができる範囲で個への支援を担い合うような地域力を培いましょう。



■ 活動例 1

定例会で相談力を磨く

あきる野市民児協では、重点活動として「事例研究の推進」を掲げ、市内3つの単位民児協全てで、毎月の定例会に取り入れています。事例報告は、部会の持ち回りなど原則当番制で行います。1つの報告を契機に、他の委員から同様の事例が報告されることも多々あり、地域にある問題を共有することができます。また事例を通して委員相互が助言し合ったり、励ましの言葉を掛け合うことで、負担の軽減につながっています。

府中市第4地区民児協では、1・2月の定例会を事例報告の場として位置付け、全委員が自身の体験した事例を報告しています。各委員が経験を認め合うことで活動のやりがいを実感できる上、他の委員の体験した事例から学び合うことで地区全体の相談力の向上につながっています。

■ 活動例 2

定期的な訪問や関係づくりから生まれる相談

東村山市民児協の各委員の見守り・安否確認のための訪問回数は、月平均29回（都平均5.2回）、相談・支援件数も3.6件（都平均1.5件）と大変多くなっています。それは民生委員として同時に市の老人相談員の委嘱を受けており、定期的に高齢者宅を訪問しているからです。訪問は、対象者の健康や生活状態を確認する絶好の機会であり、繰り返し訪問する中



で信頼関係が生まれ、相談につながりやすくなります。また市内の北部地区民児協では、6年前から住民のあらゆる相談に乗る「おきらく相談室」を運営し、中学校や地域センター、介護施設等で出前型の相談活動を行っています。現在は、地区内の4町で委員が数名ずつ、毎月持ち回りで実施しており、開催日を市報で案内し、PRに努めています。



杉並区阿佐ヶ谷地区民児協では、児童委員が乳幼児を預かり、主任児童委員と保健師が別室でお母さん同士の会話を促し、育児の悩みや日頃の心配ごとを語り合う「子育てほっとタイム」を隔月で開催してます。自然な会話の流れの中で、個々の相談にも応じており、地域での声掛けをしながら育児を応援する関係が生まれています。

2

班体制の確立（チームで動く）

近隣の委員同士がチームとなり、地域と向き合いながら、課題解決につなげます

民児協には、経験年数や性別の違いをはじめ仕事や介護など、さまざまな事情を抱えた委員が所属しています。活動の多様化、複雑化等により各委員の負担感が高まる中、その解消に向け委員同士の支え合いを仕組みとして捉え直すのが、班の考え方です。

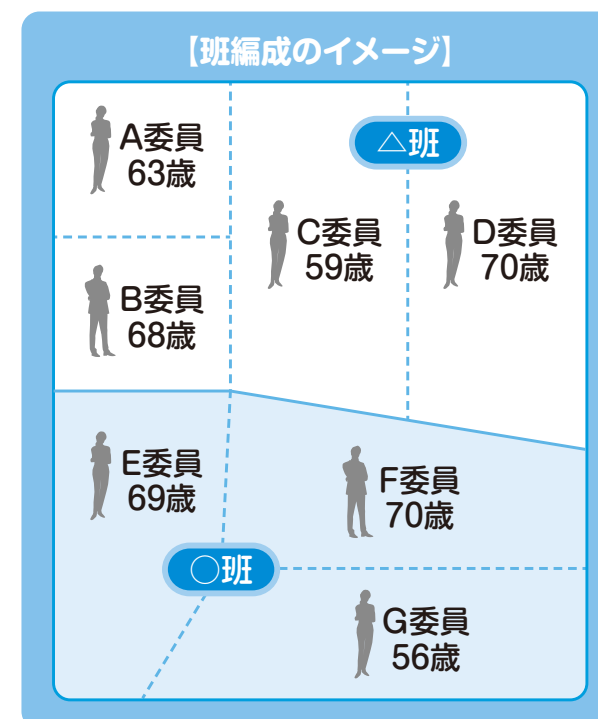
班体制は、近隣地区の委員がチームを組んで情報や経験、小地域の課題を共有しながら活動するものです。自助と共助の間を結ぶ「近助」として、委員同士と民児協、そして地域をつなぐ接着剤の機能を発揮していきましょう。

自助	自分のことは自分で	=	委員個人としての活動
近助	ご近所同士で	=	班としての活動
共助	地域で	=	民児協としての活動
公助	国・自治体で	=	行政等への協力活動

1 意義 ～地域住民の利便性・安心感・支援の質の向上

住民の中には顔見知りの委員には相談しにくいと考える人もいます。また支援が必要ときに、担当地区の委員が不在ということもあります。他の地区の委員も対応できる体制を整えておくことは、住民にとっての利便性が高まる上、支えてくれる人が複数いるという安心感にもつながることでしょう。

各々の経験を班で共有し、より良い支援をチーム内で検討し合うことにより支援の質の向上も図られます。



2 班編成 ～日常的な生活圏を意識した班編成

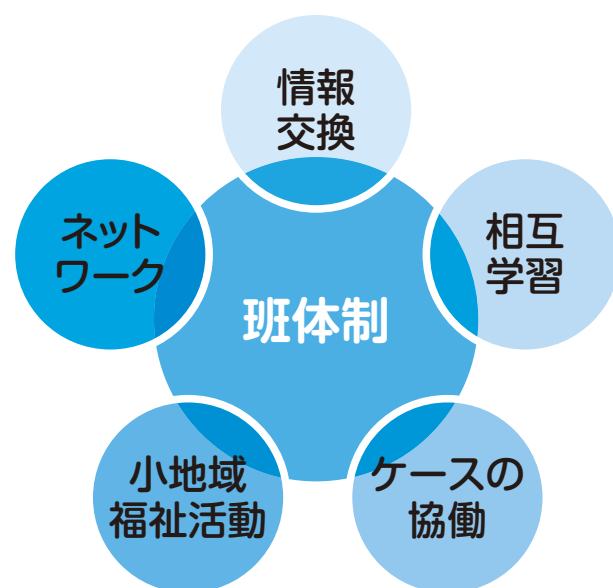
道路や地形、住宅特性、町会・自治会や学校、地域包括支援センター等の圏域に配慮しつつ、近隣の委員同士4～6人の班を組みます。男女のバランスや経験差、担当世帯数等に配慮した班編成が望ましいでしょう。

班の領域と担当者を地図に落とし込み、住民や関係機関に提示できると説明しやすく見た目にも分かりやすくなります。また班内に班長を置くことで、班活動が活性化され、民児協での調整が円滑になります。

3 班活動 ～情報交換や小地域福祉活動の核へ

まずは、班のメンバー間で日頃の活動や疑問、小地域における福祉課題に関する「情報交換」「話し合い」を行うことから始めましょう。

さらに活動のノウハウの授受、事例検討、地域資源の調査といった「相互学習」に取り組むことで、実際の「ケースの協働」や住民の生活圏をベースとした「小地域福祉活動」「ネットワーク」へと発展させていくことも可能です。



4 班活動の効果 ～委員活動と民児協の活性化

こうした班活動は、委員同士が支え合い、委員相互の経験や知識に学ぶ活動です。例えば新任委員が先輩委員と一緒に活動することで、不安や戸惑いが軽減されるとともに人材育成の視点が民児協に根付くほか、委員同士の絆を深めるような効果もあります。

班や班内の仲間を意識することで各委員の意欲と自覚を高め、班同士の相互作用や相乗効果により、委員活動の活性化が図られるとともに班長としての役割を通じて民児協の次期リーダーを育むことにもつながるでしょう。

活動例 3

モデル地区の取り組みから

町田市忠生第2地区民児協では、モデル地区に指定されたことをきっかけに班活動を実施して10年になります。町会や団地をベースとした6つの班を設け、それぞれの班で情報交換を主とした班会を開催しています。特に新任委員にとっては、少人数で気軽に活動に関する質問ができるため好評です。こうした班同士のつながりの中から、困難ケースにおける協働や不在時の対応等の臨機応変な協力体制ができています。



小平市民児協でもモデル地区の指定を契機として、市内全6地区の民児協で班活動を実施しています。その内の数地区では、指定以前から地域の施設見学やサロン活動を行うための小グループを設置していました。そこで導入1年目は、これまでの取り組みに応じた小グループ編成を行い、2年目からは世帯数を考慮しながら隣接する委員同士の班へと移行していきました。

一連の班活動の中で行ってきたのが、互いの担当区域の範囲や地域にあるサービス・資源の再確認です。班員が相互に自身のあるいは班内のメンバーの地域の状況を実際に歩いて確認（街歩き）したことで防災の取り組み強化や担当世帯数の平均化を念頭においた地区割の見直しにもつながりました。

さらに班ごとに事例検討を深めることで、互いの経験から事例の対応の仕方や地域ならではの資源の活用方法を学ぶことができ、支援力の向上につながっています。

■ 活動例 4

さまざまなタイプの班活動

青梅市民児協には、さまざまなタイプの班活動があります。

第1地区民児協では、地域を5つのブロックに分けています。各ブロックごとに地域の自治会館等で、地域別交流会を実施しています。この交流会には、中学校教諭、保護者が参加し、夏休みは各ブロックの保護者とともに夜間パトロールを行っています。

第2地区民児協では、古くからの町・字を基本とした5つの地区会が組織され、年に4回各地区で会合を開いています。定例会では依頼・説明事項が多くなりますが、地区会は委員同士の情報交換が中心で、相互に活動の悩みを受け止め、活動のノウハウを伝授し合っています。

第3地区民児協は市の中心部に近く、集合住宅が多く新旧住民が混在した地域です。前回改選では、新任率が5割を超えたため、新旧のバランスと地域性を考えながら4つの班を置きました。班ごとに自主研修の企画運営を行うことでコミュニケーションの機会の増加と活動における支え合いの機運の醸成を図っています。

第4地区民児協は地域のつながりから2つの地区会が組織され、区域内の市民センターで、共通の課題について意見交換や、テーマを決めて学習会を開催しています。

第5地区民児協は、地理的な関係から2つのブロックに分かれて、必要に応じて地域ごとに活動しています。

第6地区民児協は地域の特性として少子高齢化が進んでおり、その中で区域を2つに分け、地域の課題について市民センターで学習会を開催しています。

3

民児協組織の強化（組織を活かす）

期待と信頼に応えるために運営力を磨き、地域とともに成長できる組織を目指します

民児協の豊かな人材を活かした活力ある組織運営を実現するためには、各委員の活動状況の把握と業務の整理を行うとともに、組織として取り組むべき事業を明確にし、関係各所との連携・調整を図っていくことが重要です。

近年、自主的・自律的な運営を行う仕組みとしての「ガバナンス^(※)」という考え方が注目されています。民児協が**地域福祉推進の要**となる組織として内外から信頼感を得られ、存在感を示せるような取り組みを進めていきましょう。

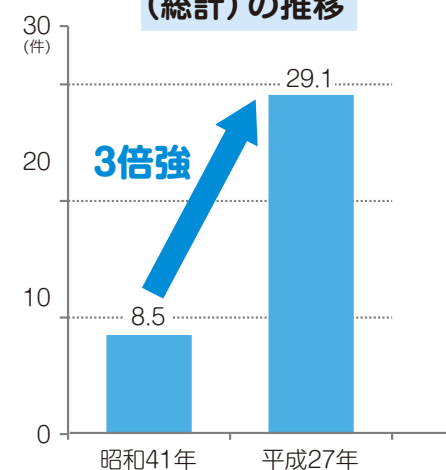
(※) ガバナンス

集団が自らを決まりごとや約束ごと等で律し、目標達成に向け相互に協力して合意形成を行いながら、円滑な運営を図ること。

1 一人ひとりの委員活動の把握と整理

各委員の担当区域を定め、業務分担を調整し、過重な負担や大きな偏りが生じるような場合に標準化を図ることは、民児協にしかできない任務です。委員間の「ハウレンソウ（報告・連絡・相談）」を徹底し、組織として各委員の活動を把握し、業務の整理を行いましょう。

一人あたりの月平均活動件数
(総計)の推移



「東京都民生委員・児童委員活動実績」より

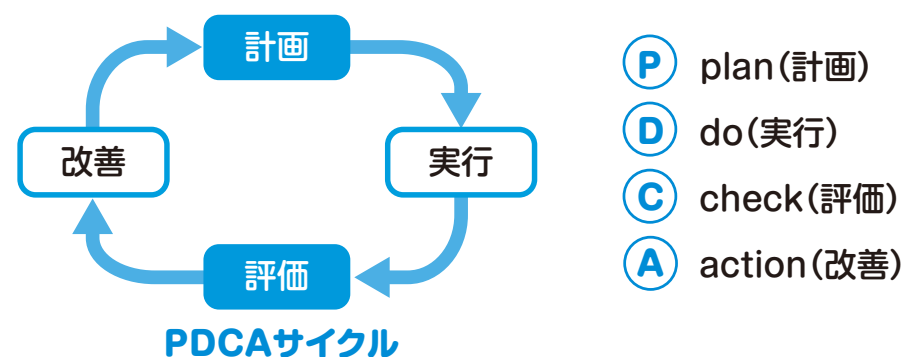
委員一人あたりの担当世帯数	
都内平均 (平成25年一斉改選時)	619世帯
国の参酌基準	東京都区部、指定都市
	220～440世帯
	中核市、人口10万以上の市
	170～360世帯
	人口10万未満の市
	120～280世帯
	町村郡部
	70～200世帯

「民生委員・児童委員関係通知類集 (第11集)」より

2 活動の見える化 ～事業の計画と評価

会則や事業計画・報告、予算・決算を作成することは組織運営の基本です。組織の活動方針や取り組む事業を明確にしておくことで、対外的な信頼性も高まります。

慣例を踏襲するだけでなく、これらの書類の作成を通じて各民児協の取り組みを振り返り、各委員の意見を聞きながら、組織としての計画と評価を絶えず行っていくことは、構成員である委員の活動への理解と参加意欲を育むことにもつながります。



3 協議会の活用と関係各所との連携・調整

せっかくの定例会が説明や報告、伝達だけの一方通行になっていませんか。組織の活性化を目指し、委員同士が積極的に事例検討や情報交換を行い活発に話し合える時間を確保した協議中心の会合へと転換することが大切です。そのためには、定例会の内容を精査し、一人ひとりの活動と民児協として取り組む事業のバランスを見るとともに、関係各所からの依頼・要請事項については必要に応じて調整を図るなど、組織として対等な連携関係を築いていくことが求められます。

定例会の課題

配布資料が多い(64.1%)

報告、依頼・連絡事項が多い(54.5%)

委員同士の話し合いが少ない(26.8%)

平成26年度 受託研修アンケート結果より

4 人材活用と組織の活性化

時代の変化や地域の実情に応じた活動を着実に遂行するためには、目的に応じた部会や委員会を柔軟に設置し、その中で各委員が主体的に役割を果たすことが大切です。こうした組織活動を通じて、次期リーダーの育成まで見据えることは、事業の継続性、連続性を考える上で欠かせません。同時に、各委員が抱える家庭事情や生活状況等に配慮しながら、参加しやすい活動形態を工夫することも大事な視点です。一人ひとりの委員が生き生きと民児協活動に参画し、個別支援や地域実践の向上につなげられる組織づくりを進めましょう。

リーダー (LEADER) に必要な能力

L isten	傾聴能力(相手の立場に立って聴ける)
E xplain	説得能力(相手がわかる言葉で説得できる)
A ssist	共感能力(相手の身になって支援できる)
D iscuss	討議能力(納得し合えるまで十分に話し合える)
E valuate	評価能力(的確に評価できる)
R espond	遂行能力(期待されたことに応えられる)

「単位民児協運営の手引き」(全民児連)より

■ 活動例 5

参加しやすい定例会を目指して

中野区民児協では、年4回の合同民児協を開催しています。その内の2回は、午前の部、午後の部、夜の部を設けて実施しています。同内容の会合を時間を変えて実施することで、委員の都合に応じた参加ができるようにしています。さらに毎月行われる地区定例会に参加が難しい場合、他地区の定例会に参加することも認めています。他地区の定例会に参加することは、自地区以外の運営を知る機会にもなっています。



葛飾区民児協では、単位民児協の定例会を夜に開催している地区が多くあります。働いている方は仕事を終えてから、主婦の方も食事の用意が一段落する19時頃から実施しており、中には町会の会合と隣り合わせの会場で実施し、連携を取りやすくしている民児協もあります。行政が参加するのは必要がある場合に限り、通常の伝達事項の説明は会長から行います。単位民児協からの質問や意見は、「提案シート」にまとめられ、行政が毎回出席する会長会で共有する仕組みになっています。

4

児童委員活動の充実（子どもを育む）

活動の現状を点検し、担うべき役割を整理し、子どもと家庭を育む豊かな取り組みを展開します

平成29年は、児童福祉法が制定され、その中で児童委員が設置されてからも70周年の節目を迎えます。また、平成6年に主任児童委員が設置されてから、20年以上が経過しており、この機会に児童委員・主任児童委員としての実践や連携の現状、活動のあり方を振り返りましょう。

併せて、**児童委員協議会としての機能**を確認し合い、その活動の充実を図るとともに、時代の変化に対応したネットワークの確立を目指しましょう。

1 児童委員としての意識の再確認と確かな実践

全ての民生委員は、児童委員を兼ねています。虐待や貧困、いじめ、不登校、引きこもりなど子どもを取り巻く問題は、世帯が抱える課題でもあります。地域で日常生活を見ることが出来る区域担当児童委員の存在は、支援の大きな力になります。児童委員としての使命を意識し、見守りや行事参加を通じて地域の親子と顔見知りになることから始め、子ども自身の声に耳を傾け、地域で成長を喜び合う関係づくりを進めましょう。



児童委員として大事な3つの活動

2 主任児童委員の役割や連携のあり方の整理

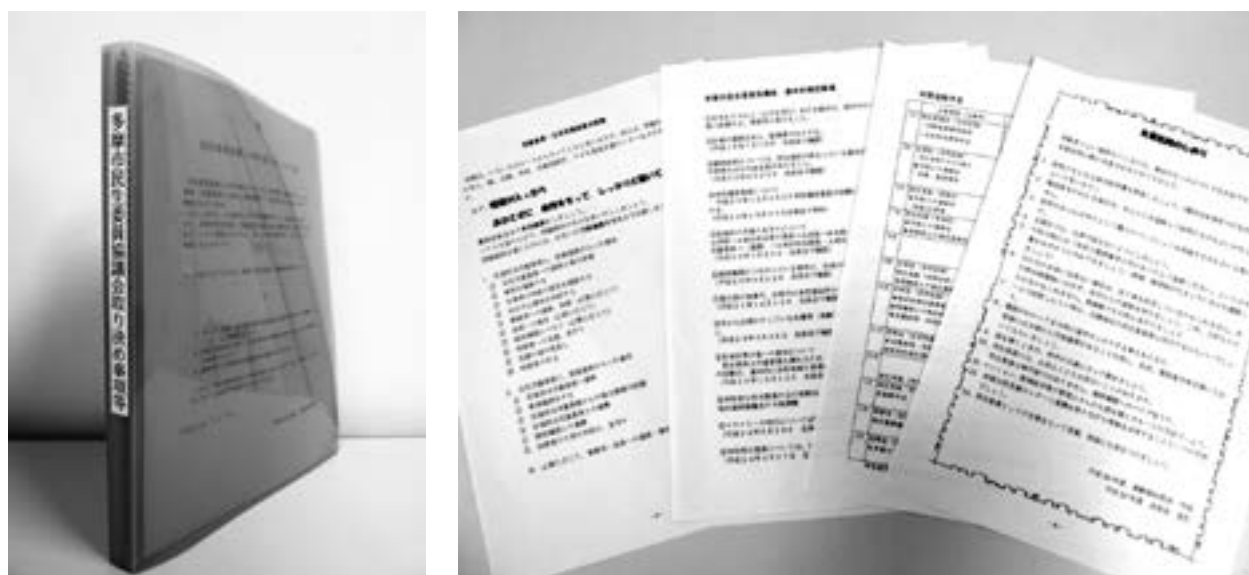
区域担当児童委員との連携のもと地域のニーズに応じた実践を重ねる地区がある一方、役割分担が上手くいかず、効果的な支援につながっていない地区も見受けられます。児童委員と主任児童委員の役割や連携のあり方をいま一度点検し、相互に確認し合いましょう。

活動例 6

活動のルール、体制づくり

世田谷区民児協では、調査訪問や救急車への同乗、医療行為に関する同意要請などの際の対応の目安、災害時の対応マニュアルなどを整備し、誰もが活動しやすい体制づくりに取り組んでいます。また区内の**上北沢地区民児協**では、協議内容の説明にパソコンを活用したり、事務連絡に斉送信メールを利用するなど、通信環境の変化に対応した運営を工夫しています。

多摩市民児協では、平成25年の一斉改選を機に、市民児協としての取り決め事項をまとめたファイルを作成しました。ファイルには、民生委員・児童委員と主任児童委員、民生・児童委員協力員の役割や市民児協の活動ルール（長期不在時の対応や見守りの手法、あて職・マスコミ対応、会計基準など）、関係諸機関の一覧、各種規則・要綱等が綴じられており、全委員に配布しています。また、改定に応じて差し替えられるよう、ポケット式のファイルにし、常に最新情報を保存できるようにしています。



3 児童委員協議会としての機能

民生委員協議会は、児童委員協議会でもあります。定例会において児童関連の話題を必ず盛り込むなどし、子どもや子育て家庭をめぐる課題を共有することで児童委員としての自覚を高めましょう。また、児童福祉施策の充実に向けては、協議会として積極的な意見具申を行うことを考えてもよいでしょう。



4 時代の変化に対応したネットワークの再検討

「児童委員、児童相談所、学校、子ども家庭支援センター等の地区連絡協議会（四者協）」が始まって間もなく40年になります。四者協は、児童をめぐる各機関相互の連携を図るための公的協議体がなかった時代に、都の児童相談所と立ち上げた「二者協」がその始まりです。東京独自の取り組みとして、その後、学校や子ども家庭支援センター等も加わり、情報共有と協働の糸口としての役割を果たしてきました。

近年では校区ごとに実施したり教職員研修の一環に位置付けたりするなど、取り組みを拡充させている地域がある一方、学校訪問や要保護児童対策地域協議会等とのすみ分けに悩む地域も見られます。保育所・幼稚園、PTA、健全育成団体などの参画も含め、地域の状況に応じた運営、ネットワークの構築を再検討してみましょう。

<四者協の歩み>

昭和55年	「児童委員と児童相談所の連絡協議会（二者協）」
昭和56年	教育委員会が参加し、三者になる
昭和62年	地区（区市町村）単位で実施
平成 6年	「児童委員、児童相談所、学校等の関係機関による地区連絡協議会（三者協）」に名称変更
平成10・12年	小規模化の実施・強化
平成17年	参加者の緩和について明記
平成20年	構成員として、子ども家庭支援センターを位置付け 要保護児童対策地域協議会と併行開催可
平成22年	「子ども家庭支援センター」を正式名称に追加（四者協）

■ 活動例 7

活動に関する覚書

大田区では、平成19年、全委員が児童委員としての共通認識を持って取り組むための指針（下記）を定め、改選ごとに会長協議会で確認し、委員への周知徹底を図っています。

【大田区児童委員の活動指針】

- ①児童支援活動については、各地区会長の下、地区の児童委員全員が共通認識を持って活動する
- ②子育て支援（個別ケース以外）の窓口担当者は、個人のつながりではなく地区協議会として行い、担当者が交代しても継続できるようにする。また、窓口担当者は、地区会長と連絡を密にする。
- ③個別ケースについては、主任児童委員が児童福祉に関する機関との連絡調整を行い、地区会長に報告する。また、主任児童委員は当該地区児童委員と情報を共有し、連携して児童問題の解決にあたる。



■ 活動例 8

子ども、家庭とつながる取り組み

目黒区南部第1地区民児協では、チャイルドサポーターとして、毎年、学区の小学1年生との交流活動をしています。七夕飾り、昔あそびや染物などの体験学習をしたり、一緒に給食を食べながら親睦を深めます。地域での子どもたちへのあいさつや声掛け、見守りのきっかけとなり、子どもたちと児童委員の間に自然なつながりが生まれています。今年で4年目、あと2年続ければサポーターと全校児童が顔見知りになります。

また、区の主任児童委員部会の活動として、地域の児童館に子どもの悩みを何でも投稿できる意見箱を設置し、子どもたちの悩みを直接受け止める活動もしています。



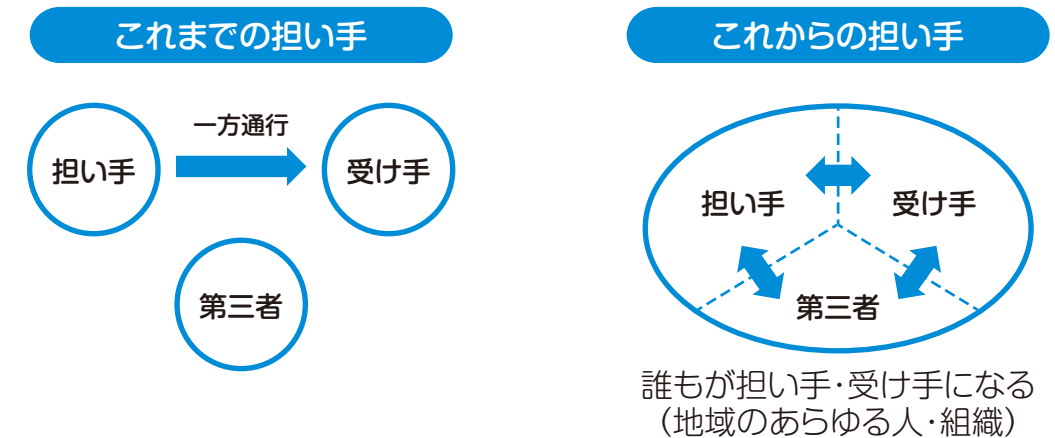
西東京市第4地区民児協では、市民児協全体で行っている学校訪問や四者協の他に、毎年1回、小中学校や保育園、児童館を担当委員が訪問し、子どもの様子等の話を聞いてくるという活動を行っています。その内容は「児童関係機関連絡会」として定例会で報告され、地区内の各機関の状況や地域の子どもと家庭の様子を、委員全体で把握しています。定例会で報告し合うことで、児童委員としての意識の向上につながっています。

5

協働による地域福祉活動（地域をむすぶ）

関係機関や団体とのさらなる連携のもと、住民、地域を巻き込んだ協働の実践を広げます

地域福祉の担い手の確保が難しくなる中、地域のあらゆる機関と実働性の高い連携体制を構築し、委員活動の理解者を広げ、住民や地域関係者を巻き込んだ地域ぐるみの活動を展開していくことが求められています。これまで福祉の受け手とされてきた人々や福祉とは関わりがないと考えられてきた地域の事業者、団体、学校・大学などを含め、**地域の多様な主体が協働して「新しい支え合い」**を生み出していきましょう。

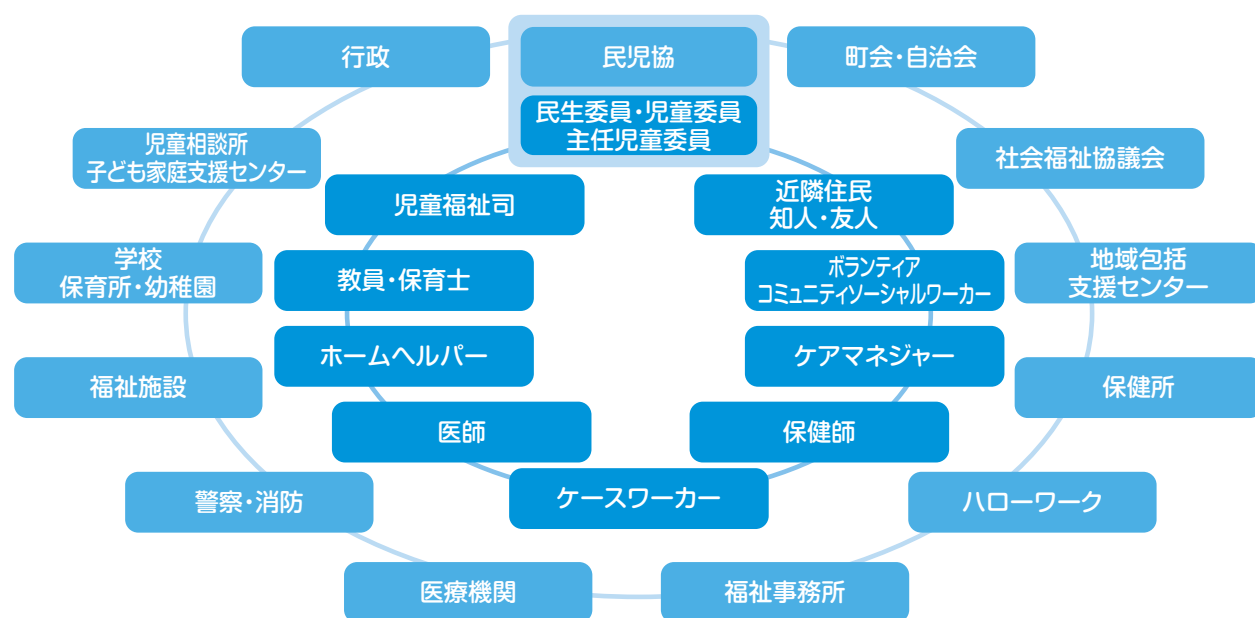


1 協働のルール

地域には、さまざまな団体や機関があります。互いの活動や一緒に取り組む目的を確認し合うことが協働の第一歩です。また協働を進めるためには、必要な情報を共有・活用し、具体的な役割分担を明確にしていくことが欠かせません。特に、個人情報を取り扱う場合は、ネットワークの構成員に守秘義務をかけたり、取り扱いのルールを定めるなどして適切な管理を行いましょう。

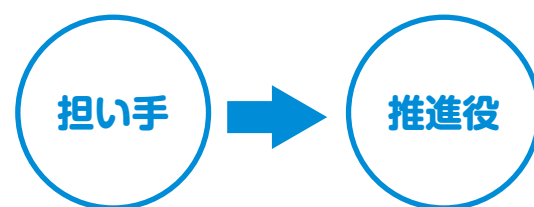
2 実働性の高いネットワークの構築

民児協が各団体との連携の窓口となり、顔の見えるつながりを形成していくことは、協働を育む大事な要素です。民児協を代表して参加する他機関・他団体の各種会議や委員会は、こうしたつながりを作る絶好の機会です。近年では、こうしたネットワークが区市町村、支所、町会・自治会段階などで、重層的に設置されるようになっていきます。これらが縦横に、有機的に連動し合っこそ、地域課題を吸い上げ解決に結び付けることができます。なお、小地域の課題に対応する地区社会福祉協議会等の組織が当該地域にない場合、民児協から各方面に対し、それらの構築に向けた働き掛けを行うことも考えられます。



3 支え合い活動の拡充

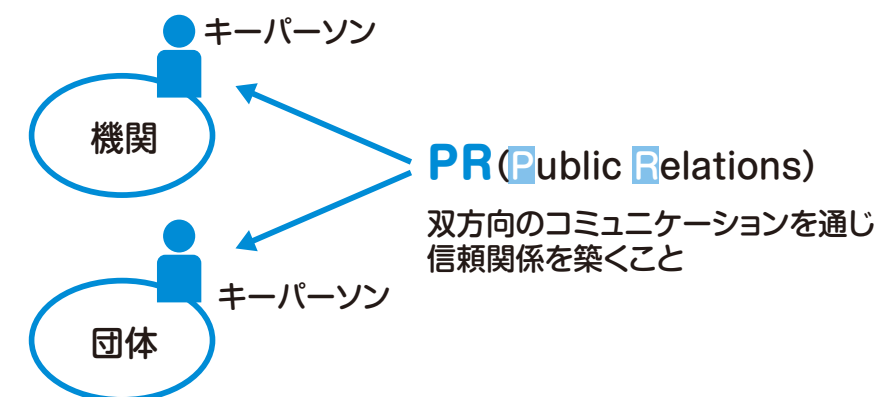
ネットワークで培った人脈は大きな力です。他の機関や組織の力を借りることで、困難と思われていた課題が解決につながったり、現在の活動が進展したりする可能性を持っています。これまでのように委員自らが支え合い活動を直接担うだけでなく、地域福祉の推進役として、支え合い活動を地域住民に担ってもらうための人材育成にも目を向けましょう。また、そうした協働の中から次期民生委員・児童委員として相応しい人材を発掘していくことも意識化していきましょう。



担い手としての役割
人材の発掘・育成
地域課題の発信、活動の広報
行政や他機関・他団体との連携
活動全体のコーディネート

4 関係機関・団体、住民への周知

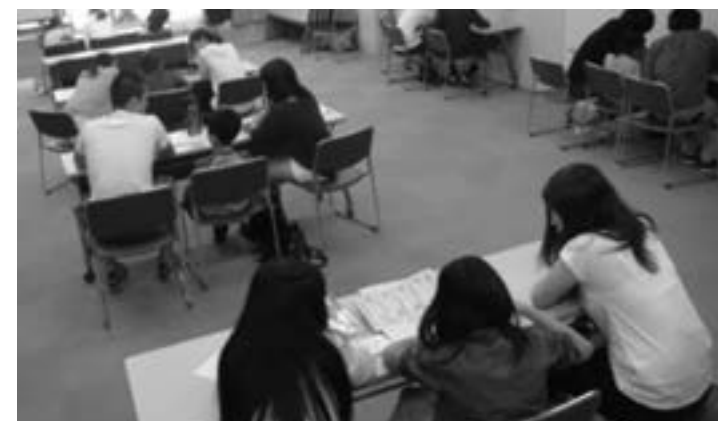
協働を円滑に進めるためには、民生委員・児童委員の存在と役割を地域に正しく理解してもらうことが必要です。広くあまねく知らせるだけでなく、関係諸機関・団体のキーパーソンとなる関係者を軸に活動を伝える取り組みを展開することや、若い世代の理解者を増やすためにインターネットを活用することも一つの方法です。さまざまな機会や媒体を通じて、周知対象を意識した広報活動を展開し、地域の理解者、協力者を広げていきましょう。



活動例 9

地域の課題解決にみんなで取り組む

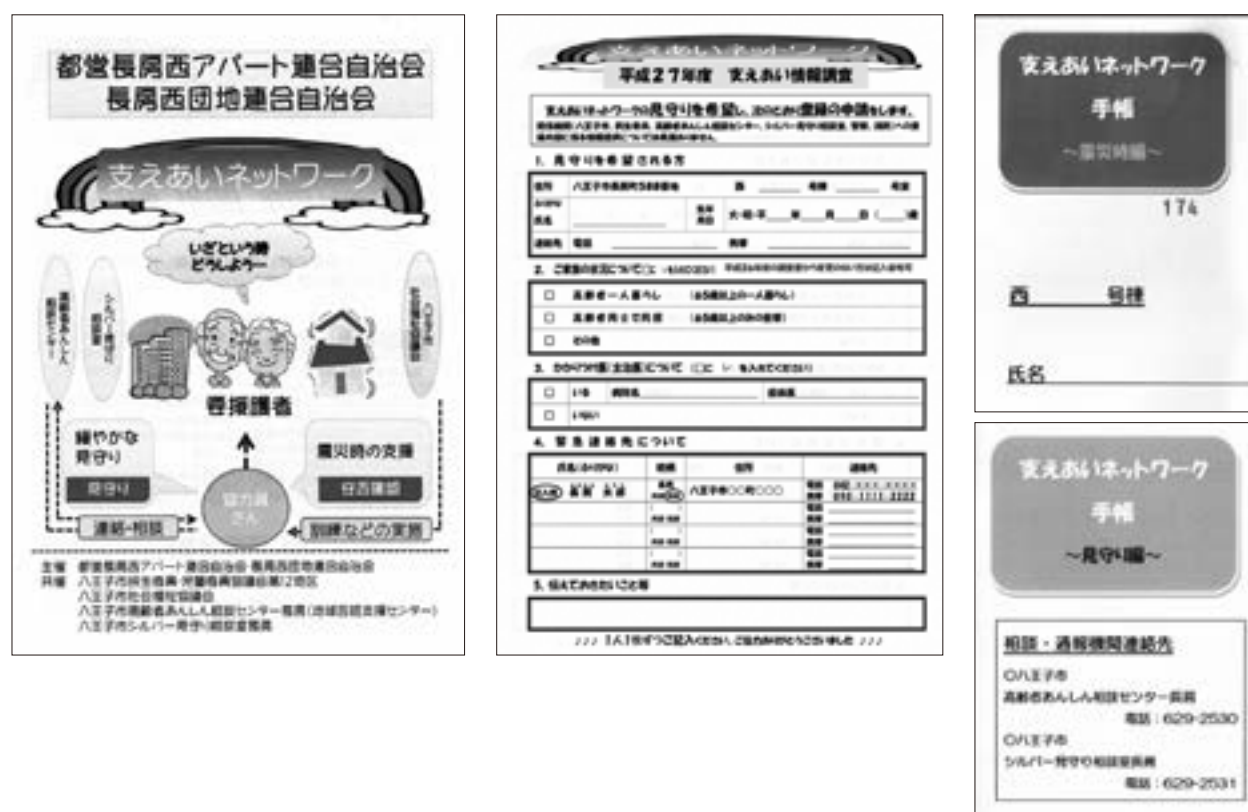
豊島区では、現在、区内3つの地域で、子どもたちへの学習支援活動が実施されています。きっかけは「ホームレス支援団体が行う炊き出しに地域の子どもが並んでいる」ところを**民生委員・児童委員**が発見し、社会福祉協議会に連絡を入れたことでした。そこでまず食事の取れない子どもの問題を共有した**民児協**、子ども家庭支援センター、青少年育成委員らが協力して、学校の夏休み期間に地域の集会所で「子どもまつり」を開催しました。そしてカレーライスを提供する傍ら「子ども向け相談コーナー」を設置し、子どもの悩みを把握しました。こうした活動を通じて学校の勉強についていけない子どもたちの存在が明らかになったことから、関係者が協力して学習支援活動（食事・おやつ作りを含む）を行うことになりました。この活動で大きな役割を果たしているのは大学生のボランティアです。民生委員・児童委員は、学習会への参加の呼び掛けや当日のお手伝いだけでなく、学校の卒業とともに学習会に来なくなった子どもたちの状況確認やフォローも行っています。委員の気付きから始まった取り組みが、幅広い関係者の連携の中で、さらに広がりつつあります。



■ 活動例 10

支え合いを仕組みにする

八王子市第12地区民児協では、自治会、地域包括支援センター、社会福祉協議会と連携した「支え合いネットワーク事業」を展開しています。この事業の担い手は、2つの団体をまたぐ連合自治会です。自治会が見守りを必要とする人の調査をし、名簿を上記の関係者で共有しています。現在440名程の登録者の見守りを行うのは、同じ地域の住民です。自治会で選出した協力員が研修を受け、守秘義務等に関する同意書を結び、活動のポイントや連絡先が記入された専用の手帳を携え平常時の見守り活動を行います。3年目となる本事業の協力員は170名程で、協力員交代時の引き継ぎ書も整えられました。この活動は、災害時要援護者支援を進める民児協の関係各所への働き掛けから始まり、民生委員・児童委員は協力員の活動を補完し、自治会や関係各所との調整役として力を発揮しています。



都民連の重点事業

都民連では、5つの活動強化方策に対応する重点事業を定め、順次単年度計画に反映し、各事業を実施してまいります。

重点事業1 活動の伝承と委員相互の研鑽による個別支援力の向上

- 100年の活動の総括とその実践を内外に伝える広報活動の展開
- 各種研修事業を通じた相談・支援力の向上とスーパーバイズ^(※)機能の充実
- 定例会、班内での事例報告・検討の促進
- 個別支援活動の充実に資する資料の開発
- コミュニティソーシャルワーカー等の専門職との連携強化

個別支援
活動の向上

(※) スーパーバイズ

経験豊富な先輩が、後輩に対し助言等を与えながら継続的に成長を支える仕組み

重点事業2 班活動の定着に向けた班編成の推進

- 段階的な目標の設定と促進策の事業化、検証
 - 導入期…班編成の手引きの作成、研修や広報の展開
 - 拡充期…班活動の好事例の共有やノウハウの提供
 - 定着期…班活動を継続的に行っていくための支援
- 班体制の確立に向けた関係機関への周知・理解促進

班体制 の確立

第3章 10年後の地域を見据えて



ルーテル学院大学教授 金子 和夫

これからの東京と福祉

わが国の高齢化は急速に進んでいます。昭和45（1970）年に7%を超えた高齢化率は、平成6（1994）年に14%、そして平成27（2015）年の国勢調査では26.7%にまで上昇しました。こうした高齢化の進展に伴い、認知症高齢者は平成24（2012）年に462万人（他に予備軍が400万人）にまで増加、平成37（2025）年には約700万人（65歳以上高齢者の約5人に1人）に達するものと見込まれています。また、平均寿命も伸長し、男性80.79歳、女性87.05歳（平成27年）、女性は世界一、男性もトップクラスです。

しかし、問題は何歳頃まで健康でいられるかということです。「健康上の問題で日常生活が制限されることなく生活できる期間」を「健康寿命」と言いますが、WHOによればわが国の健康寿命は74.9歳（男女平均、平成27年）で、平均寿命との年齢格差は広がりつつあります。つまり、平均寿命は世界でもトップクラスにありながら、不健康な高齢期が長期にわたる可能性を示しています。

高齢化の一方で少子化も進んでいます。第一次ベビーブームには出生数約270万人、合計特殊出生率も4.32でしたが、「1.57ショック」を経て、平成27（2015）年には約100万人、1.46にまで減少しました。総人口が増減しない均衡状態の合計特殊出生率は2.08ですが、これを大きく下回り、国際的にも低い水準となっています。その結果、出生数から死亡数を引いた人口の自然増減数は約28万人で過去最大の減少幅となり、今後も人口減少社会が一層加速し、1億2,700万人の人口は将来的に9,000万人を割る状況にまで減少すると予測されています。年齢別人口をみても、65歳以上の老年人口比率が増加する一方、15歳未満の年少人口、15～65歳未満の生産年齢人口は減少傾向にあり、わが国の経済や産業、社会保障制度への影響が懸念されています。

地域もさまざまな変化をみせています。一般世帯数は約5,200万世帯へと増加する一方、世帯構成人員は一貫して減少し2.39人となっています（平成27年）。家族類型別では、一般世帯のうち「単独」がもっとも多く（32.6%）、「夫婦と子ども」（28.1%）、「夫婦のみ」（20.1%）が続きますが、「ひとり親と子ども」世帯も増加傾向にあります（9.2%）。65歳

重点事業3 民児協をけん引するリーダーの育成と運営力強化

- 民児協リーダー層への組織運営研修の充実や運営の参考資料の提供
- 意見具申や関係会議を活用した民生委員・児童委員としての発信力の向上
- ブロック・区市町村間の交流支援
- 定例会、部会等の組織活動のあり方の検討
- 一人ひとりが役割を果たし自覚を高め合う組織運営の促進

民児協組織
の強化

重点事業4 児童委員・児童委員協議会活動の点検と啓発

- 児童委員、児童相談所、学校、子ども家庭支援センター等の地区連絡協議会（四者協）の現状とあり方の見直し
- 児童委員の意識高揚と児童委員協議会の機能確認、役割周知
- 児童委員と主任児童委員相互の役割理解と連携の促進
- 子どもの成長に応じた切れ目ない連携体制の検討

児童委員
活動の充実

重点事業5 協働のための基盤整備とさらなるPR活動の展開

- 委員の存在や役割の理解を深める重層的な普及・啓発活動の展開
- 個人情報保護や守秘義務についての正しい理解と周知・徹底
- 各民児協、班における地域資源の把握と実践事例の集約
- 協働活動に取り組む民児協の奨励
- ホームページの活用・充実

協働による
地域福祉活動

以上の高齢者のいる世帯は一般世帯の4割以上(41.5%)を占め、また、65歳以上の男性は8人に1人、女性は5人に1人がひとり暮らしとなっています。さらに、老人ホーム等に居住する施設入所者は約169万人で、平成22年の約1.4倍に増加しています。

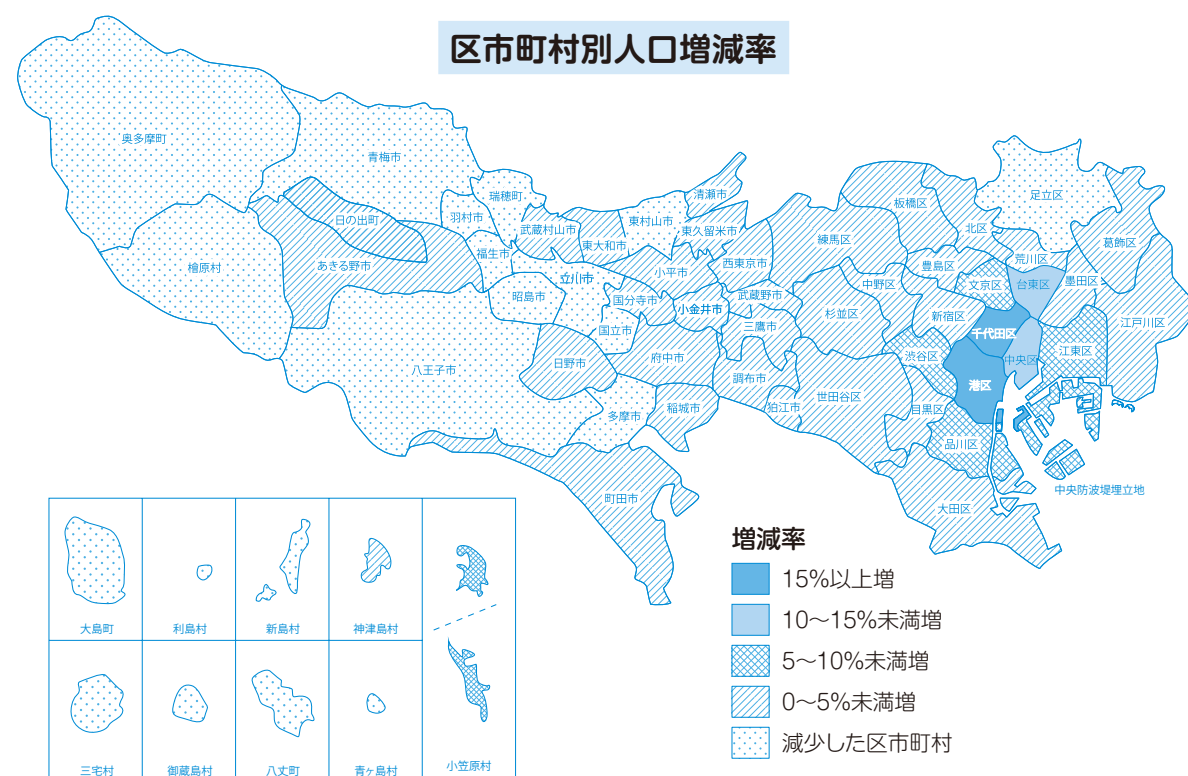
以上のように、わが国は、少子高齢社会であるとともに人口減少社会でもあり、地域構造にもその特徴が明確に表れています。そしてこの傾向は今後も続くことになります。

今日の東京都の状況

それでは、東京都の現状はどうでしょうか。平成27(2015)年の国勢調査によると、高齢化率は秋田県の33.5%を最高に41道府県で25%を超えていますが、東京都は22.9%で、沖縄県(19.7%)に次いで低い自治体となっています。

合計特殊出生率は全国平均で1.46、最高は沖縄県の1.94ですが、東京都は全国最低の1.17という状況にあります。この数字は都内の区市町村間においてもかなり異なります。全国的には減少している人口の自然増減数も、東京都は沖縄県などに次いで増加を見せている数少ない自治体の一つであり、全人口の1割以上が東京都に集中しています。東京都の人口は約1,351万人で、前回調査より約35万人増加しています。地域別には、郡部・島部で減少がみられますが、区部・市部では増加傾向にあり、43の区市町村で人口が増加、うち都心の4区で10%以上の増加となっています。なお、人口上位の自治体は前回調査とほとんど変わっていません(世田谷区、練馬区、大田区、八王子市、町田市など)。

東京都の世帯数は、約669万世帯で、昭和30年以降一貫して増加しています。地域別でも、島部を除いた全ての地域で増加しています。一方、1世帯当たりの人員は2.02人で、昭和35年以降減少傾向にあり、東京都はもっとも少ない状況にあります。



平成27年国勢調査 人口及び世帯数(速報)

さらに東京都の特徴をあげると、居住期間の短さと移動の多さを指摘できます。出生時から現在の場所(東京都)に住んでいる人の割合は9.7%で、全国で2番目に低い状況にあります(最高は福井県で24.8%)。一方、5年前と同じ場所に住んでいた人は73.0%、東京都内から移動して来た人は17.5%、都外から転入した人は9.5%で、転入率は全国的にもっとも高くなっています。以上から東京都の特徴を指摘すると、少子高齢化は全国同様に進み、世帯の縮小化も進んでいる一方、人口は増加傾向にあり、住民の移動が全国平均以上にみられる地域社会が存在しているといえます。

高齢者を取り巻く課題

このような状況において、具体的に都内の各地域ではどのようなことが起きているのでしょうか。東京都においても、全国同様、高齢社会は進展しています。また、1世帯あたりの構成員は少なく、かつ、高齢者だけの世帯も多く、さらには住民の移動が多いと推測される地域事情を抱えています。そこにおいて、民生委員・児童委員がこれまでに、また今後も関わっていかなければならない課題を考えてみたいと思います。

たとえば民生委員・児童委員の対応で明らかになった「所在不明高齢者問題」があります。今でも親の老齢年金を子どもが搾取する事件は続いています。

さらに、「孤立死・孤独死」も課題としてあげなければなりません。東京23区内での孤立死・孤独死は年間3,000人程度みられています(東京都監察医務院調査)。生前「SOS」を発信したにもかかわらず、それが察知してもらえず死を迎えなければならない無念さを繰り返してはなりません。

加えて、契約社会の到来は高齢者においても例外ではなくなりました。特に、「住宅リフォーム」契約や「健康食品」の通信販売など、認知症を中心とした高齢者の契約被害はマスコミで数多く報道されています。これに対応するために、法制度も成年後見制度、消費者契約法などが作られましたが、これらが有効に機能するためには、民生委員・児童委員をはじめとした地域の人たちが「地域の眼」としての役割を果たし、申し立てなどに結び付けていかなければ、絵に描いた餅となってしまいます。

また、「老々介護」は介護保険法が施行される以前から、また施行されて16年が経過してもなお、大きな社会問題です。最近でも、認知症の夫が徘徊中に事故を起こし、それによる損害賠償が「老々介護者」である高齢の妻や別居している子どもに請求された事件が最高裁まで争われました。施設の「待機高齢者」が50万人ともいわれる今日、地域には在宅介護から離れることができない高齢者を中心とした家族介護者が多数存在しています。

こうした状況は、家族構成の縮小化傾向の中で、また、介護サービスの支給を左右する法制度の改正動向の中で今後も拡大する可能性があります。高齢者を取り巻く課題に対する、民生委員・児童委員をはじめとした地域の関わりが、最終的に「健康寿命」を伸ばす上で大きな役割を果たすことになるはずです。

子どもを取り巻く課題

子どもを取り巻く状況も過酷です。平成26（2014）年の児童虐待相談件数は約9万件、18歳未満人口1,000人当たり4.48件、最大は大阪府の9.98件、東京都は全国15位の4.24件です。こうした中で、最悪の結果である児童の虐待死が平成20（2008）年度以降、毎年約100人程度起きています。児童虐待は心理的虐待を中心に毎年相談件数や通報件数が増加していますが、近年の増加傾向の内容をみると、親のDV（配偶者間暴力）を子どもの前でみせる「面前DV」が心理的虐待に含まれたことによるといわれています。DVの通報件数が毎年10万件を超えるようになってきましたが、DV、児童虐待のみならず高齢者や障がい者虐待など、家庭や施設内といった外からの目に触れにくいいわゆる「密室」での人権侵害に、民生委員・児童委員としてどう対応していくのが今後の課題となります。

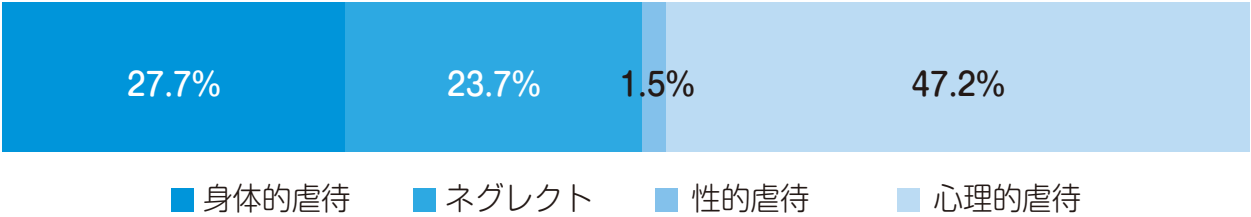
また古典的な問題でもあります。今日、社会的にクローズアップされている問題として「子どもの貧困」があります。国民一人ひとりの可処分所得を計算し、中央値の半分に満たない人を貧困（相対的貧困）とすると、18歳未満の子どもの貧困率は平成24（2012）年時点で16.3%（厚労省）とされています。これをひとり親家庭に限ると54.6%で、先進諸国の中でも最悪の水準と指摘されています。こうした貧困は子ども本人に原因はないわけですが、その影響は、虐待、衣食住、教育、孤立・排除など多岐に及びます。貧困が子どもの教育に影響し、それが進学・就職に影響し、さらに所得への影響を及ぼす。すなわち、貧困の連鎖を生み出すという指摘は多く見られます。こうした状況に対して、地域では「子ども食堂」や「学習ボランティア」、国レベルでは「奨学金」などによる高等教育の学習機会の提供を含めた支援が始まっています。この動きに子どもたちを結び付けていかなければなりません。そこに行政や学校と連携した民生委員・児童委員の役割が期待されています。

さらには、「戸籍のない子」が1万人以上いるといわれています。戸籍がないために医療保険が受けられず、就学通知が来ないために学校に行けず、身分証明もできず、法律上の婚姻もかなわなくなります。こうした子どもたちの存在にいち早く気づき、支援につなげることが必要です。

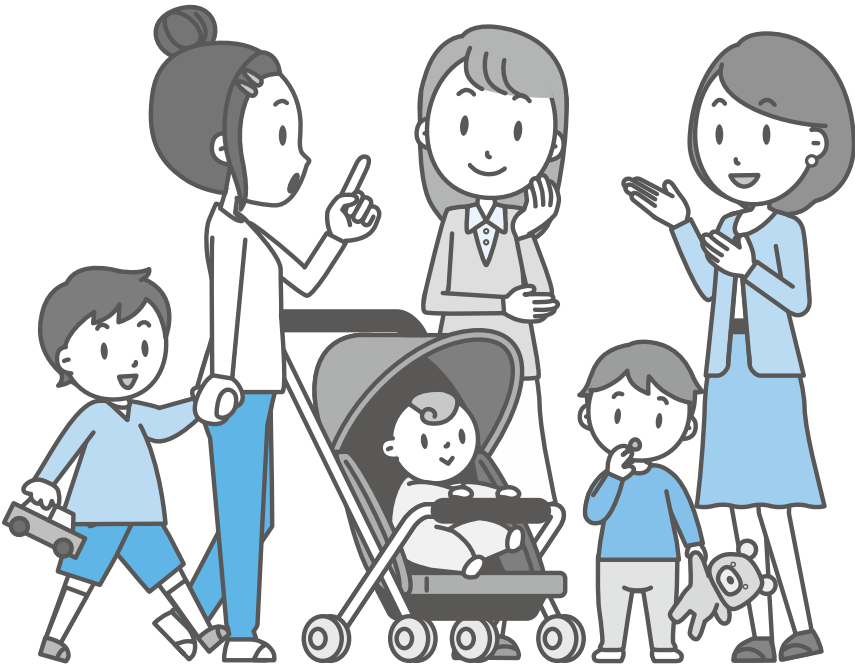
これまで民生委員・児童委員は、「児童委員」の役割が不足しているように感じられました。それは主任児童委員に依拠する姿勢が強かったのではと思います。しかし、以上のような課題に加えて「いじめ」をも含めた、地域の子どもたちを取り巻く問題に、児童委員としての自覚と役割が期待されます。そのためのスキルアップの方策も検討されなければなりません。

平成27年度 児童相談所での虐待相談（内容別件数）

	身体的虐待	ネグレクト	性的虐待	心理的虐待	総数
平成27年度 (前年度比)	28,611 (+2,430)	24,438 (+1,983)	1,518 (▲2)	48,693 (+9,918)	103,260 (+14,329)



厚生労働省、平成28年8月4日公表速報値



その他の課題

以上、高齢者や子どもを中心に地域で起きている問題と、それへの民生委員・児童委員の関わりの必要性について指摘してきました。地域では、こうした課題が多面的に複合的に表れています。

たとえば、いつの時代にあっても「生活困窮」の問題が解決することはありません。子どもの貧困については指摘しましたが、高齢者やひとり親家庭、障がい者、親の年金に依拠する子どもたちなどの生活困窮状態も大きな課題としてあげられています。特に、高齢者の生活困窮の問題は、生活保護を長期にわたって受給しなければならない傾向が見られています。こうした人たちが、孤立感や疎外感を持たず地域で過ごすことができる居場所が、一層求められます。

さらに要介護状態の高齢者と障がいのある子どもたちが同居する家庭への対応にも注意が必要です。こうした家庭は、行政の縦割りの影響を受けやすく、高齢分野と障がい分野の有機的な行政対応が大切です。それを両分野から見られるのは、日頃からそうした家庭との関係を維持している民生委員・児童委員です。その地域の眼を活かし、行政と連携した支援が重要になります。

また新たな動向として、「ゴミ屋敷」などの課題が指摘されています。地域住民からすれば、「ゴミ屋敷」の住民は「困った人」と考え、関わりを持たず、行政に解決をゆだねることになりがちですが、実は「ゴミ屋敷」の住民こそが「困っている人」なのです（大阪府豊中市コミュニティソーシャルワーカー・勝部麗子氏）。こうした人たちの「声なきSOS」を察知することが、今後の民生委員・児童委員活動に求められることになります（NHK「サイレント・プア」）。

さらには東京の特性として、外国人を含む共生社会の創造と民生委員・児童委員の役割をあげなければなりません。留学生や外国人旅行者の増加、国際情勢の変化に伴う外国人の流入に加えて、平成32（2020）年開催の東京オリンピックは外国人の来日を一層拡大することになるでしょう。その結果、在住外国人の増加が予測され、それに対応する異文化・多文化コミュニケーションを前提とする共生社会・地域づくりへの民生委員・児童委員の役割は重要となります。現在でも、全国の在住外国人の20%が東京在住で、人数としては約45万人、そのうち区部に38万人が集まっています（平成28年）。短期滞在でも定住であっても、外国人に対する活躍支援、生活支援、相互理解が大きな柱となり、その中に民生委員・児童委員の役割が位置付けられることになります。

いずれにしても、民生委員・児童委員の地域の眼としての役割は、今後も家庭内という密室から国際化という幅広い範囲に至るまで、関わってもらわなければなりません。

これからの民生委員・児童委員



活動の現状（負担増、なり手不足）と活動環境の整備の必要性

これまで見てきた課題の解決のため、検討されなければならないことがあります。第一に、民生委員・児童委員が抱える負担増の問題です。前述してきたように、これまで、そして、これからの変容する地域生活に対応する民生委員・児童委員の仕事は増加するばかりです。これに対しては、行政をはじめとした関係機関・組織・団体との連携という外部との調整が課題となります。また、後述する「班体制（チーム）」という内部での負担軽減に向けた調整が課題となります。

第二に、負担増への対応としての民生委員・児童委員の定数増と後継者確保です。しかし、現状では、定数に対する充足率は90%台に留まり、後任の確保も非常に困難な状況となっています。委員の担い手を確保していく上で、再任者の年齢要件は、重要な検討課題の1つです。また、引退した民生委員・児童委員が民生・児童委員協力員として後任者を支えたり、民生・児童委員協力員であった人が経験を踏まえて民生委員・児童委員となって活躍することが期待されているように、民生・児童委員協力員事業についても、より活用しやすくなるよう事業を見直していくことが望まれます。さらに主任児童委員であった人が、その培った能力を活かして民生委員・児童委員として活躍できるようにしていくことも大切な視点です。

第三に、民生委員・児童委員の活動環境の整備が重要な課題となります。これに関して、「民生委員・児童委員の活動環境の整備に関する検討会」報告書が公表されました（平成26（2014）年4月）。この内容としてあげられている夜間・休日における緊急時の行政サポート体制の整備、委員の力量を高める機会としての定例会、研修（OJT・福祉系大学などの利用）、委員の存在を目に見える形で示すことなどは早急に実施すべきです。



これからの民生委員・児童委員の姿

最後に、これからの民生委員・児童委員活動においてあるべき姿と、それに必要な活動強化策について簡単に指摘したいと思います。

これからのわが国および東京の社会状況は大きく変わっていきます。特に、東京はわが国の状況と同様に、また一部はそうした動きに反した状況がみられるものと予測されています。そうした社会、地域における課題に、民生委員・児童委員はもちろんのこと、行政や専門機関・団体、また住民組織や住民一人ひとりが連携しながら主体的に解決することにより、地域をつくっていくことが必要です。

これまで、地域の課題に対して、民生委員・児童委員は、行政をはじめとした専門機関につなぐことを役割としてきました。その基本的役割は今後も変える必要はないと思います。しかし、社会が複雑・多様化してくると、行政の動きがその速さに対応できずに地域で「取り残される」人が出てきます。「取り残される」人が地域に出ないよう支援を図っていかねばなりません。その「支援力を高める」ことを今回の5本の柱の最初にあげました。

そこで、重要になるのが「チームで動く」こと、すなわち「班体制の確立」です。委員同士がチームになること、これにはいくつかの意味があります。第一に、個人での対応が難しい場合であっても、近隣の委員がチームを組んで情報、経験、課題を共有することにより対応することで大きな力を発揮できます。一人ではないという意識は身体的にも精神的にも普段以上の力量を発揮できる環境をつくります。また、住民移動の機会が全国より多い東京においては、移動してきた地域住民が抱える不安は少なからずあると思います。その場合、担当地区の委員とうまくいかず不安が増幅することもありえます。班体制は複数の委員がチームで取り組みますから、その地域住民に合った委員とのマッチングができやすいという効果も期待できます。さらに、災害など緊急時の場合に、委員の誰かが欠けたとしても他のメンバーでの対応が可能です。

いずれにしても、民生委員・児童委員は「街のかかりつけ医」「ワンストップサービス」としての役割が期待されます。日々の暮らしに寄り添い、住民のニーズに応えてきた実績ゆえの「あそこに行けば何とかなる」という安心感は、地域社会づくりにおいて重要な位置を占めます。だからこそ、いつでも頼りになる民生委員・児童委員に対して、住民の「なんでもやってくれるのでは？」という期待が生じてしまいがちです。

しかし、実際にはなんでもできるわけではありません。本来の制度の理解と周知、そしてその活動をバックアップする役割は行政の担う責任です。民生委員・児童委員は行政の下請けではなく、両者の関係が有機的・機能的に発揮されてこそ、活力ある安全・安心な地域が存在するのです。



東京版 活動強化方策 策定委員名簿 (100周年記念事業 活動推進部会)

氏 名	役職(所属)
寺田 晃弘	都民連副会長(豊島区)
市東 和子	都民連副会長(小平市)
貫名 通生	都民連副会長(新宿区)
相田 義正	都民連常務委員(板橋区)
福本 行廣	都民連常任協議員(立川市)
田中 義正	2ブロック推薦委員(北区)
高柳 陽子	3ブロック推薦委員(品川区・主任児童委員)
芝辻 義治	7ブロック推薦委員(府中市)
金子 和夫	ルーテル学院大学教授
荻野 剛	東京都社会福祉協議会民生児童委員部長

(敬称略)

「東京版 活動強化方策」

平成28年11月発行

○編集・発行 東京都民生児童委員連合会
住 所 〒162-0823
東京都新宿区神楽河岸1-1 セントラルプラザ4階
T E L 03-3235-1163
F A X 03-3235-1169
E-mail tominren@tcsw.tvac.or.jp