

# NORMA

ノーマ No.306

社協情報



2017  
4 | 5  
APRIL | MAY

## SPECIAL REPORT

特集

P.2

民生委員制度創設100周年記念特集

民生委員と社会福祉協議会100年のあゆみを振り返る

トピックス

P.8

「生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理」とりまとめ

P.10 ● **新連載** 社協の質を向上させる人事・労務管理〔第1回〕

P.12 ● 社協活動最前線

伊那市社会福祉協議会（長野県）

8市町村の広域を支援する上伊那成年後見センター

P.14 ● **新連載** 地域をつなぐ生活支援相談員

葛尾村社会福祉協議会（福島県）

P.16 ● 明日への一歩～ノーマインタビュー～

認定特定非営利活動法人 日本NPOセンター 事務局長 吉田 建治氏  
個人の課題に共感するNPO



民生委員制度創設100周年記念特集

# 民生委員と社会福祉 協議会100年のあゆみを 振り返る

大正6（1917）年に発足した「済世顧問制度」に始まる民生委員制度が今年、制度創設100周年を迎える。地域福祉推進の担い手である民生委員・児童委員は、地域福祉の推進を図ることを目的とする社会福祉協議会と歴史的にも密接な関係を築き、長きにわたり活動を展開してきた。

現在、制度では対応しきれない地域の福祉課題、住民の生活課題が顕在化するなか、公的サービスと住民同士の助け合いによる地域福祉施策の再編による新たな地域づくりがすすめられており、民生委員・児童委員活動の一層の充実・発展が期待されている。

本特集は、民生委員制度の成り立ちや概要を紹介するとともに、住民主体のこれからの地域づくりに向けた民生委員・児童委員との連携・協働のあり方を考える。



民生委員創設100周年の  
シンボルマーク

社会福祉法第109条には、市町村社協は「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」と規定されている。一方、民生委員法第1条には、民生委員は、「社会福祉の増進に努めるものとする」ことが規定され、その活動の目的は市町村社協の目的と共通している。

また社会福祉法において、市町村社

協は「その区域内における社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会福祉に関する活動を行う者が参加」と規定されている。一方、民生委員法においても「社会福祉を目的とする事業を営業者又は社会福祉に関する活動を行う者と密接に連携し、その事業又は活動を支援すること」が民生委員の職務のひとつとして規定されている。

このように市町村社協と民生委員は、お互いが共通の目的に向けて連携・協働する関係にあるが、これは歴史的に脈々と受け継がれ現在に至るものである。

## 民生委員制度の原点

民生委員制度は、大正6年に岡山県に設置された「済世顧問制度」と、翌大正7年に大阪府に設置された「方面委員制度」が始まりとされている。

当時、第一次世界大戦後の経済不況により失業者や貧困者が増大し、その救済が急務となっていた。深刻な状況に対応するためには、行政だけではなく、それを補完する民間的立場からの自発的協力が不可欠であった。無報酬の奉仕性に基づく委員制度である済世顧問制度や方面委員制度が全国的に広がっていったのは、こうした時代背景がある。方面委員制度は、昭和3年までに全国に普及するが、この時期に入っても国民の生活は依然厳しい状況にあった。

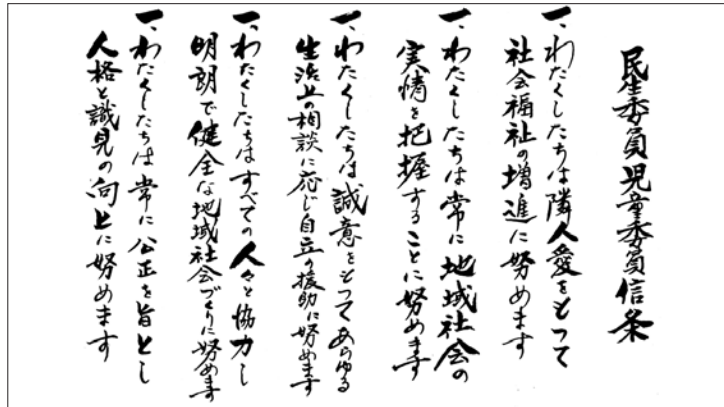
公的な救済制度は「恤救規則」<sup>※1</sup>があったものの、その対象は限定的なものであり、新たな救済制度の創設が急がれた。この時期、全国に存在する方面委員が困窮者の実態を把握しつつ、「恤救規則」に代わる救済制度として、「救護法」<sup>※2</sup>の制定と早期実施の必要性を痛感し、その実施に大きな力を発揮したことは歴史的な出来事として特筆される。

救護法は市町村の事務とされたが、その補助機関である救護委員は方面委員が兼ねることとなったことから、当時の方面委員に対する評価と期待の大きさが伺える。

方面委員が民生委員に改められたのは、昭和21年制定の民生委員令からである。その第1条には「民生委員は社会の福祉を増進することを旨とし仁愛の精神により保護誘掖<sup>ようえき</sup>のことに従う」とある。単に貧困者の援護・指導のみでなく、児童、母子の福祉、老人の福祉、家庭上の諸問題、保健衛生など広く地域の福祉増進に努めるとともに、それまでの保護指導を改め、側面から援助することを民生委員の本分とし、さらにその役割に照らし、厚生大臣委嘱となったのもこの民生委員令の制定からである。

翌昭和22年に児童福祉法が制定されると、同法において児童委員制度が創設され、民生委員が児童委員を兼ねることとなった。戦後の日本において、

図表 1 「民生委員児童委員信条」は、表現や文言について今日的な言い回しに改められているものの原文は昭和26年に制定されている。



戦災孤児の保護等の児童福祉への対応は国を挙げて取り組むべき課題であり、方面委員の時代から母子保護法の補助機関であり、少年教護法では少年教護員を兼務していた民生委員が児童委員も兼ねることになったのは必然的な流れともいえる。

また、民生委員の基本的態度や活動目標を示した「民生委員児童委員信条」（図表1）は、昭和26年に制定されている（当時は「民生委員信条」。このなにかにある「隣人愛をもって」活動するという基本姿勢は今も変わりなく全国の民生委員に受け継がれており、「民生」という名称も、「国民の生活、生

計」を意味する言葉である。

このように貧困対策、特に防貧活動に端を発し、地域に根ざした民間奉仕者としての活動と、行政の補助機関・協力機関の役割を果たす二つの性格は、今日まで続く民生委員・児童委員の特性であるといえる。

※1 1874（明治7）年、日本で初めて成立した貧困者に対する一般の救済法。

※2 1932（昭和7）年、「恤救規則」に代わる救済制度として実施されたが、財政的な理由から数年間実施が見送られていた。

## 車の両輪の関係で取り組んできた社協とのあゆみ

民生委員の最初の全国組織は、昭和7年に発足した全日本方面委員連盟であるが、昭和21年の民生委員令の公布により全日本民生委員連盟に改称された。

昭和26年1月、全日本民生委員連盟は、日本社会事業協会、同胞援護会と合併し、中央社会福祉協議会（現在の全国社会福祉協議会）を結成することとなる。民生委員・児童委員は中央または地方社協の構成員となった。その後、「世帯更生運動」の全国的な展開や、世帯更生資金の国庫補助の実現など、社協の中央組織での活動による効果と実績は年とともに積み重ねられていった。昭和30年度に創設された世帯更生資金貸付制度は、民生委員の世帯更生運動の手段として、低所得世帯等が自立

していくための経済的な支援ツールとなった。現在の生活福祉資金の前身で、実施主体は都道府県社協であり、貸付申込の窓口業務等を市区町村社協が受託し、運営されている。そして何より低所得世帯等に対する民生委員の相談援助による協力があるところに大きな特徴がある。

社協に対する具体的な協力としては、貸付が真に世帯の自立に役立つかどうかどう

かの意見書の提出や、償還期間中の世帯状況の確認等がある。なお、訪問等による世帯状況の確認に対して、民生委員からは、「借入金返済の督促まで民生委員が行わなければならないのか」との指摘がある。本来、返済の督促は、債権者（社協）の業務であり、民生委員は、世帯の課題把握や状況の変化を早期に把握し、世帯の課題が深刻化する前に必要な支援につなぐことである。

図表 2 民生委員と社協の主な活動（旧民生委員法における主なもの）

年	月	委員活動全般	社協における関連活動等
1946(昭和21)年	9 11	・民生委員令公布（10月1日施行） ・全日本方面委員連盟から全日本民生委員連盟に改称	
1947(昭和22)年	11 12	・第1回共同募金運動実施 ・児童福祉法制定、民生委員が児童委員に充てられる	
1948(昭和23)年	7	・民生委員法公布・施行	
1951(昭和26)年	4 10	・「民生委員信条」制定	・全日本民生委員連盟、同胞援護会、日本社会事業協会の合併に伴い中央社会福祉協議会（現・全国社会福祉協議会）結成
1952(昭和27)年	8	・全国民生委員児童委員大会にて「民生委員一人一世帯更生運動」の決議（於・滋賀県大津市）	・全社協民生事業委員会が「世帯更生運動実施に関する基本事項」を作成し、全国的な運動展開に
1955(昭和30)年		・世帯更正資金貸付制度創設	
1957(昭和32)年			・「世帯更生運動推進方策」策定、対象世帯の発見と把握方策として社協が中心となって、総合生活相談所を開設すること等が掲げられた
1960(昭和35)年		・心配ごと相談事業に国庫補助決定、「心配ごと相談所運営要綱」「運営要領」策定される	
1961(昭和36)年	4	・世帯更生運動を「しあわせを高める運動」に改称	
1968(昭和43)年	9	・民生委員による社会福祉モニター調査「ねたきり老人の実態」発表	
1973(昭和48)年	4	・「孤独死老人ゼロ運動」の推進	・「孤独死老人ゼロ運動」では、地区社協を推進母体として位置づけ全国展開
1994(平成6)年	1	・主任児童委員制度創設	
2000(平成12)年	6	・民生委員法改正	



この貸付事業では、民生委員が借受世帯の傍らできめ細かく相談に乗ったり、見守りながら、自立や社会参加への意欲を喚起することに意義があることを社協は再確認しておきたい。

また、民生委員の相談機能としては戦後、長きにわたり続けられてきた「心配ごと相談事業」があるが、この全国的普及の背景には社協との協働がある。

昭和32年に策定された世帯更生運動推進方策には、「社協が中心となって、常設あるいは定期的、又は巡回の総合生活相談所を適切な場所に開設すること」が掲げられた。この「総合生活相談所」が「心配ごと相談所」であり、これは市町村社協を中心に「心配ごと相談所」を設置し、民生委員が相談員を務める形で展開されていった。こうした積極的な推進の結果、「心配ごと相談所」の運営の充実・強化を推進する必要性が認められ、昭和35年に国庫補助事業となった。これにより相談事業に携わる民生委員の研修や、「心配ごと相談所」の開設と併せて小地域社会福祉協議会の育成助成等による社協と民生委員が協働した取り組みがさらに進展した。

## 社会的な影響を与えた 民生委員による社会福祉 モニター調査

さらに昭和40年代初期の民生委員に

よる社会福祉モニター活動「居宅ねたきり老人の実態調査」等は、地域社会の実情を把握することを使命とする民生委員が組織的に展開した取り組みであり、社会的に大きな影響を与えた。

「モニター」には、「社会を注視する」という意味が込められており、全国どの地域にも存在し、地域の状況を把握している民生委員だからこそ可能な、見えづらい地域課題を明らかにする取り組みであった。

昭和43年の「居宅ねたきり老人の実態調査」は、わが国で初めて寝たきり高齢者の実情を明らかにしたものであり、当時において70歳以上の寝たきり高齢者が全国で20万人以上いることを明らかにするなど、その後の行政施策とともに社協が展開した在宅福祉サービスの展開にも大きな影響を与えた。

社会福祉モニター調査は、この他に、「独居老人世帯の実態調査」（昭和44～45年）「孤独死老人の追跡調査」（昭和48年）などがあり、ひとり暮らし高齢者の厳しい生活状況を明らかにした。この結果を受け、昭和48年から全国展開されたのが民児協と社協の共同事業である「孤独死老人ゼロ運動」である。

昨年、全国民生委員児童委員連合会（以下、「全民児連」）では民生委員制度創設100周年記念事業の一環として、全国23万人余りの民生委員・児童委員すべてを対象に「民生委員・児童委員による社会的孤立状態にある世帯への

図表3 当事者及び世帯が抱える課題（該当するものをすべて選択）  
N=53,454（世帯）

課題	度数	%
身体的な病気・けが	18,212	34.1
認知症	14,641	27.4
近隣住民とのトラブル	11,705	21.9
外出が困難	11,438	21.4
精神的疾患・精神面の不調（うつ等）	11,188	20.9
必要な介護や生活支援を受けていない	10,119	18.9
知的・発達障がい、精神障がい（疑い含む）	9,462	17.7
ひきこもり	8,879	16.6
ゴミ屋敷	8,792	16.4
身体障がい（疑い含む）	8,408	15.7
家族が不仲	7,046	13.2
ひとり親世帯	7,009	13.1
就労不安定	5,453	10.2
親の年金頼みで子が無職	5,399	10.1
在宅介護が困難	5,236	9.8
働く意志・教育を受けようとする意志がない	4,685	8.8
借金の返済が困難	3,780	7.1
依存症（アルコール・薬物等）	3,635	6.8
不登校	3,456	6.5
失業・リストラ	3,021	5.7
家庭内暴力	2,463	4.6
家庭での養育が困難	2,346	4.4
住まい不安定（立ち退き等）	2,185	4.1
高齢者虐待	2,133	4.0
児童虐待	1,792	3.4
自殺企図	1,101	2.1
外国籍住民	1,029	1.9
刑余者（刑務所等からの出所者）	880	1.6
非行	475	0.9
被災者	439	0.8
路上生活者（行旅人含む）	299	0.6
その他	6,188	11.6

「民生委員・児童委員による社会的孤立状態にある世帯への支援に関する調査」（第1次集計結果）より

その多くが独居高齢者世帯であった。

さらに当事者及びその世帯が抱える課題については、「身体的な病気・けが」（34・1％）を選択する回答が最も多く、次いで「認知症」（27・4％）、「近隣住民とのトラブル」（21・9％）であった。

※第1次集計結果の詳細は、全国民生委員児童委員連合会ホームページに掲載中

(<http://www2.shakyo.or.jp/zenminjiren/index.html>)

## 地域福祉施策の再編と 民生委員

このように古くから社協と民生委員

はとともに地域福祉の増進に努めてきた歴史がある。とくに地域福祉の中核を担う機関である社協にとって、常に住民の身近な相談相手として、最前線で地域の福祉課題・住民の生活課題をつかんでいる民生委員の存在は大きく、欠くことのできないパートナーであるといえる。

現在、生活困窮者自立支援制度、介護保険制度の改正、子ども子育て支援新制度、さらに「我が事・丸ごと」の地域力強化に向けた取り組み等、国においては全世代・全対象型の地域包括支援体制づくりに向け制度・施策をすすめている。地域住民を含めた行政、社協、民生委員等の関係機関とのネットワークの構築によるさらなる連携・協働が求められているが、地域の課題が複雑化、多様化している現在、とくに民生委員の役割と期待はこれまで以上に高まる傾向にある。

一方、こうした期待の高まりとともに、委員活動の範囲が広がり、活動量も増えることで民生委員の負担拡大につながり、短期間での退任者の増加や新たな担い手不足が深刻化しているとの課題が指摘されている。

## 民生委員活動において社協に対し指摘されている課題

民生委員活動は、時代とともに変化し、近年は一層多様化している。民生

委員の活動は福祉行政報告例に公表されているが、平成27年度では、全委員平均の年間の活動日数は131・4日、訪問回数も166・2回に達している（図表4）。これは10年前と比較して、活動日数で1割弱、訪問回数で2割強の増加である。

相談・支援の内容も変化し、10年前と比較して「在宅福祉」「介護保険」の割合が半減する一方、「日常的な支援」は2割増加し、公的なサービスでは対応できない住民の生活課題に民生委員が対応している状況もうかがえる。

このように時代の流れとともに、民生委員の活動範囲が広がっており、さらにどこまで対応すればいいのか不明確になっているのが現状である。そのなかには、行政や社協からの依頼事項に対する疑問も提示されている。

社協からの依頼事項に関しては具体的な課題として以下が指摘されている。

図表4 民生委員の活動件数（平成27年度）

活動の種類	活動件数
訪問活動	委員1人あたり年間 166.2回
相談・支援	委員1人あたり年間 27.6回
調査・実態把握	委員1人あたり年間 23.4回
行事・会議への参加協力	委員1人あたり年間 39.7回
地域福祉活動・自主活動	委員1人あたり年間 39.7回
状況確認（証明事務）	委員1人あたり年間 1.7回

● 地区社協活動、共同募金、行事の周知等、協力依頼事項が多い

● 社協会費の徴収等、民生委員としての協力の疑問のある依頼がある

また、生活福祉資金貸付事業においても制度改正とも関連して民生委員の協力のあり方にも検討を求める声もある。

こうした課題は、社協職員における民生委員への理解不足に起因することが多いと考えられ、依頼の意味や理由の説明もなく、社協の人手不足を補う目的で安易に協力を依頼しているケースが一定数存在する可能性がある。

民生委員が無理のない活動を行うことができるよう、行政や関係機関・団体、さらには地域住民がそれぞれ民生委員の役割やその活動の実際について理解を深め、民生委員に対する依頼のあり方を考えていくことが必要になると思われる。

社協にとって欠くことのできないパートナーである民生委員が住民の相談支援とともに「行政協力業務」や「自主的な活動」に力を注げるよう、社協がその環境づくりを心掛けることは大切な視点である。

## これからの地域づくりに向けて

歴史的にみても社協と民生委員は、その活動において密接なつながりをもち、これからも対等な関係のうえで地

域づくりを共にすすめていかなければならない。住民同士の見守りや助け合いを基本に、それだけでは対応できない福祉課題・生活課題の解決は、各種制度・施策の専門職や行政が担っていくべきといえる。

民生委員は担当区域をもつが、個人で対応できる範囲は限られている。福祉ニーズの多様化・複雑化を踏まえ、単独の相談機関では十分に対応できない課題の解決を図るため、包括的な支援システムの構築とともに、地域のボランティア等を活用し、地域に必要とされる社会資源を創出する取り組みがすすめられている。

これまでも民生委員や社会福祉法人・施設、NPO等の関係機関・団体がそれぞれに力を発揮してきたが、さらに多機関の協働・連携がすめば、新たな時代における地域づくりに向け、より効果的で大きな成果を生み出す可能性が広がる。

公私福祉活動等の組織化・連絡調整機能をもつ社協は今後、その真価が問われることになるが、なかでもその基盤となる民生委員との関係についてはますます重要になる。社協と民生委員が共にパートナーとして歩み続けるためにも、民生委員制度100年を迎えた今、社協が民生委員のこれまでの歴史を改めて振り返り、その存在の偉大さとは本来的役割を再確認しておくことは大切であると考えられる。



## 事例紹介 ①

### 社協事業における民生委員の存在

# かけがえのないパートナーとして

島根県・出雲市社会福祉協議会

出雲市社協は職員数が97名であるが、市の面積は624平方キロメートルと広域であり、地域で日々発生する個別の問題を職員だけで把握することは不可能である。

民生委員・児童委員（以下、民生委員）は、社協における事業の3本柱である、①個別支援、②支え合い、③人材育成（人づくり）におけるパートナーであり、民生委員からの情報提供や相談は、社協の最も有力な情報源となっている。

## 同じ地域で生活する住民だからこそできる委員活動

出雲市社協では、生活支援・相談センター（以下、センター）を開設しており、生活困窮者自立支援事業を市から受託し実施している。センターにはさまざまな相談が寄せられるが、相談経路は、本人からの連絡が最も多く、次いで行政等の公的機関からの連絡、三番目に民生委員からの連絡となる。

出雲市社協では、生活困窮者自立支

援制度が施行された平成27年度以降、毎年一般市民向けのセミナー等を開催し、本事業の広報活動を行っている。セミナーの参加者は特に民生委員が多く、本事業の理解の深まりとともに民生委員からセンターに寄せられる相談件数の割合は増加傾向にある。実際に民生委員がかかわった相談事例を紹介する。

### ◆事例

【世帯状況】 A氏（40代男性）と父親の2人暮らし世帯

【経緯】 父親の死亡で無収入になり、これからのA氏の生活を心配した民生委員がセンターに連絡。

【対応等】 センターの相談員による支援活動のなかで本人に知的障害がある可能性を把握。親族を含めた関係者間の確認・調整の結果、療育手帳を取得し、障害者年金申請手続きをサポート。A氏は、経済的なベースがでぎ精神的にも安定し、就労に向けて取り組みめるようになった。

この事例の場合、同じ地域で活動する民生委員がいたからA氏の世帯状況の変化に気づき、生活課題を専門機関による具体的な支援につなぐことができたといえる。また、支援開始以降も、相談員は担当民生委員に状況を逐次報告し、民生委員によってA氏に対する継続的な見守り支援が行われている。

## 民生委員の活動しやすい

### 環境づくり

一方、近年は地域課題の複雑化・多様化に伴い民生委員の負担も増加しており、社協のパートナーである民生委員の活動しやすい環境づくりに努めることも重要であると考えられる。

出雲市では、民生委員児童委員協議会（以下、民事協）の事務局を市社協が担い（専任職員1名）、情報提供や民生委員活動の支援にあたっている。事務局が社協にあることで、民生委員の組織運営上の事務負担の軽減につながるとともに、必要に応じて行政への要望等の代弁機能を果たすこともできる。

社協として特に配慮しているのは、地域福祉課の地区担当職員との関係づくりである。地区民児協では定例会を実施しているが、地区担当職員がそれぞれの定例会に積極的に参加し、顔の見える関係をつくっている。定例会で

は個々の民生委員では対応が困難な事例の検討を行うこともあり、ケースによっては地区担当職員が社協や行政等のつなぎ先の情報提供を行うなど、一緒に検討を行う。住民が気軽に相談しやすい仕組みをつくりたいと民児協から相談されたことにより、「ふくし相談日」というよろず相談の仕組みを設けた地区もある。社協としては、民生委員がさまざまな問題に直面した時にはいつでも相談に来てもらえる組織になることを意識している。

## これからのまちづくりに向けて

出雲市社協の渡部英二会長、センター業務を所管する曾田俊彦課長、地域福祉課の渡部雅人課長からは終始、民生委員は社協にとって欠かすことのできないパートナーであり、住民の身近な相談相手となっている役割の重要性を指摘していただいた。

「民生委員と一緒に活動できる感謝の気持ちをさまざまな場所で示していきたい」と語る出雲市社協は、これからも民生委員とともに「誰もが安心していきいき暮らせるまちづくり」に取り組んでいく。

## 事例紹介②

## 委員活動の拡大・充実に向けた社協支援のあり方

## 対等な関係による連携強化を

東京都・豊島区民生委員児童委員協議会（栗林知絵子委員）

## 多世代が集う拠点づくり

豊島区では、こども食堂の活動が広がっている。平成25年に民生委員・児童委員（以下、民生委員）に就任した栗林知絵子さんは、NPO法人豊島子どもWAKUWAKUネットワークの理事長として平成24年から子ども食堂を運営している。こども食堂の活動を始めるきっかけとなったのは、こどもの外遊びの場づくりとして運営に関っていた、プレーパークに訪れていた子どもとの関わりだったという。

プレーパークには、前日からご飯を食べていなかったり、車のなかで暮らしていた経験があると話す子どもが遊びに来ていた。身近にいる子どもが自分の知らない世界で生活していることに大変驚いたと語る。

また、学力や経済的な課題から高校への進学に悩んでいた中学生との関わりからは、親がだんらんの場を作ることに難しくなっており、子どもが一人で過ごす時間が多くなり、一人で食事

をとることも多くなっていることに気づいたという。そこで栗林委員は、大勢で食事をするこの楽しさを子どもに経験してもらい、その経験をもとに将来の家庭を築いて欲しいという思いからこども食堂の立ち上げを決意した。

こども食堂の立ち上げにあたっては、地域で孤立し、寂しいという思いを持つていた定年を迎えた男性の存在があった。栗林委員は、この男性を地域で開催した勉強会に招き、何ができるかを一緒に考えた。このことをきっかけに、こども食堂を開いてみることになったという。このようにこども食堂は、子どもや親だけでなく、そこに集う高齢者への見守りの役割も果たしており、その活動の意義は大きい。

また、民生委員として地域の高齢者を訪問する際には、こども食堂へ誘うこともあり、外出の意欲向上や見守りのネットワークの広がりにもつながっている。

このほかに、勉強につまずいた子どもを早期から支援すれば勉強を楽しむ

ことができ、豊かな育ちにつながるのではないかと考えから学習支援にも平成24年から取り組んでいる。

## 民生委員による地域活動と社協の支援

平成25年に民生委員に就任した栗林委員は、民生委員に就任したことで社協とのつながりができ、高齢者などへの支援が円滑に進んでいると話す。具体的には、学習支援で関わる子どもを社協につなぎ、社協と民生委員が連携して子どもをきっかけに世帯全体への見守りを行えるようになっていく。さらには、民生委員として高齢者が孤立などの課題を抱えていることに気づいた際には、社協とも連携して適切な機関を巻き込みながら支援につなげている。

こども食堂の運営においても、社協から食材や情報提供の協力がある。豊島区社協では、地域のフードドライブや住民から届けられた食材をこども食堂へ提供するほか、食材を提供する意思をもつ団体や住民の情報を提供している。社協をはじめとした地域の協力があることでこども食堂のメニューが充実し、多くの住民の参加につながっている。

全国の民生委員のなかには、こども食堂の具体的な取り組みや委員活動における利点を知らない人もおり、栗林

委員は、幅広いネットワークをもつ社協に期待する役割があるという。

具体的には、民生委員を対象にした子ども食堂や学習支援に関する勉強会の開催や、実際の取り組みを視察する機会をつくるなどである。

さらに、子どもの支援では、学校の協力が重要になるが、必ずしも円滑な協力を得られない場合もある。そのような場合、大きな期待を抱くのが社協による民生委員と学校との関係づくり、に際しての仲介役であるという。

## 対等な関係を基本に連携の強化を

民生委員は、地域の困りごとに対して素早く対応できる存在であるが、地域の困りごとを地域全体で認識し、解決するには民生委員だけでは限界がある。民生委員の活動を応援してほしいと語る栗林委員は、社協からの依頼が多い民生委員の現状も踏まえて、お互いが対等な関係であることの重要性を語る。「これまでも民生委員と社協は協力して困りごとに対応してきましたが、これからもお互いの協力とさらなる連携の強化を図る必要があります。そのためにも民生委員と社協は必要ときに気兼ねなく相談できる対等な関係であってほしい」

# 「生活困窮者自立支援の あり方に関する論点整理」 とりまとめ

平成27年4月に創設された生活困窮者自立支援制度は、社協においても自立相談支援事業や任意事業が積極的に展開されており、各地で複合的な課題を抱える生活困窮者への包括的な支援が取り組まれている。

本制度は法施行後3年を目途にあり方を見直すこととされており、厚生労働省では社会保障審議会での議論に資するべく、「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」（座長：宮本太郎中央大学教授）を立ち上げ、平成28年10月から平成29年3月まで計7回にわたり協議が行われてきた。

本稿では、平成29年3月17日に公表された同検討会の「生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理」についてその概要を報告する。

## 法制度の課題と今後の方向性

平成27年4月の法施行以降、新規相談者は約45万人、プラン作成は約12万人となっている。プランの作成等により継続的に支援が行われた相談者には、複合的な課題が整理されたことにより自立に向かっている人もおり、生活困窮の深刻化を防止する効果が現れている。

しかし、その一方で、包括的な自立支援を行う体制の構築状況や支援の実施状況に地域差があり、検討会の「論点整理」では、以下の課題が明らかになりつつあると指摘している。

- ①相談に至っていない生活困窮者への支援の必要性
- ②自立支援における生活困窮者と地域の関係づくりの必要性
- ③就労準備支援や家計相談支援等の任意事業の未実施自治体における自立支援の不足ならびに家賃負担や連帯保証人、緊急連絡先の確保等の「住まい」に関する支援の不足
- ④生活困窮の状態にある子どもや高齢者への支援の充実

これらの課題を受け、制度の充実にあたっては以下の8つの視点が必要であることが整理されている。

- ①日々の生活に追われ、自尊感情の低下等により、自ら相談することが困難な人にも確実に支援を行える体制を構築し、生活困窮の深刻化を防止すること。
- ②自立相談支援機関は包括的な支援の入口として機能し、経済的困窮だけでなく、社会的孤立や生きづらさの課題を含めてすべての相談を断らないことを基本とすること。
- ③法の支援の展開においては、支え手側と受け手側に分かれるのではなく、生活困窮者を含めたあらゆる住民が役割を持ち、支え合いながら自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成するとともに、地域の公的サービスと協働して助け合いながら暮らすことのできる仕組みを構築することを基本とし、また、仕組みの構築は個別支援を通じて実現していくこと。
- ④包括的な支援をよりの確、効果的に行うために、就労、家計面の支援を全国的に充実させること。
- ⑤自立を支える要素である居住面について、現行法で想定されている一時的・過渡的な支援に加え、長期継続性のある「住まう」ための支援を行えるようにすること。
- ⑥貧困の連鎖の防止、子どもの貧困への対応の観点から、家族の基盤が弱い子どもや、家族を頼れない子どもに対する学習を始めたとした総合支援と世帯支援を強化すること。

- ⑦高齢の生活困窮者に対し、本人の意向を踏まえた就労、家計、居住面の支援が行えるよう支援体系を整備すること。
- ⑧地域の自発性を重視しつつも、実施主体である自治体の役割の明確化と支援体系の底上げを行い、全国的な支援の質を向上すること。その際には自治体間の協力等の創意工夫も期待される。

以上のような視点を中心として法のあり方を見直すとともに、就労や社会参加の場として地域の行事や商店街、企業等を開拓することや、住まいや暮らしを相互に支える取り組みの推進、さらには農林水産業・観光業・商工業・地場産業等の多様な産業とつながること等、生活困窮の課題を「我が事」として地域全体で受け止める地域づくりの実践も必要であるとしている。こうした実践は、生活困窮や社会的孤立をいち早く発見し、一人ひとりに寄り添った包括的な支援につながることを期待されている。

また、平成27年12月26日に公表された「地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制のあり方に関する検討会（地域力強化検討会）」（座長：原田正樹日本福祉大学教授）による中間とりまとめでは、今後の地域づくりの方向性として、①「自分や家族が暮らしたい地域を考える」という主体的・積極的な取り組みの広がり、②「地域で困っている課題を解決したい」という気持ちで活動す



る住民の増加、③「一人の課題」について解決する経験の積み重ねによる誰もが暮らしやすい地域づくりの3点を示している。なかでも生活困窮者自立支援制度は、これら3点を同時進行できる仕組みであり、地域づくりの柱となることができるとしている。

さらに、生活困窮者自立支援法施行とともに掲げられた「生活困窮者の自立と尊厳の確保」「生活困窮者自立支援を通じた地域づくり」の2つの目標はすべての相談を受け止め包括的に支援し、地域での主体的な自立生活を目指すうえで必要不可欠なものであり、今後とも不変の目標として掲げ続けなければならないとしている。

また、生活困窮者自立支援に関わる者は、支援の展開により、自治体の他の部局や社会全体に対して「生活困窮者の尊厳」と「包括的相談支援体制とは何か」を問いかけるとともに、生活困窮者自立支援が地域づくりにつながることを広められる存在であると示している。

## 今後のさらなる対応を要する 主な論点

検討会の「論点整理」では、次のような9つの論点が示されている。

### (1) 自立相談支援のあり方

法による支援においては、生活保護の要件を満たさず申請が却下になった人や、税や公共料金を滞納している人、学校や児童福祉行政の中で子どもの様子を端緒に把握されている課題のある家庭等、各

関係機関が生活困窮の端緒を把握している人を確実に自立相談支援事業につなげる仕組みが必要ではないか。

### (2) 就労支援のあり方

就労準備支援事業は、すぐに一般就労を目指しにくい人に対して就労に向けた準備をする機会を提供し、その人の可能性を広げる支援として欠かせないものであり、自治体の任意で行われる事業ではなく、必須とされるべきではないか。

### (3) 家計相談支援事業のあり方

家計相談支援事業の専門的手法は、生活困窮からの脱却に不可欠であるため、地方自治体による任意事業ではなく、必須事業とされるべきであるが、自立相談支援事業の機能として位置づけるか、あるいは別事業として位置づけるかの検討が必要ではないか。

生活福祉資金の貸付にあたっては、家計相談支援事業を活用すべきではないか。

### (4) 貧困の連鎖の防止・子どもの貧困への対応のあり方

子どもの学習支援事業は、質の向上の観点から内容を標準化することが必要ではないか。そのうえで、貧困の連鎖の防止のための総合的な事業として再構築すべきではないか。

### (5) 一時生活支援のあり方

一時生活支援事業の広域実施をより進めることが重要ではないか。その際には、都道府県の役割も含めて検討すべきではないか。

### (6) 居住支援のあり方

生活困窮者自立支援において居住支援

は不可欠な要素ではないか。その際、住居の供給に関わる民間事業者も含め、住宅分野の政策と一体的に進める必要があるのではないか。

現在、基礎自治体での居住支援協議会の設置が推進されており、自立相談支援機関との連携を促進していくことが必要である。さらに、空き家の活用と連携していくことも重要ではないか。

### (7) 高齢者に対する支援のあり方

就労希望のある高齢者には、ハローワークやシルバー人材センター等とも連携しつつ、健康面ややりがいにも配慮した地域での就労の場づくりが必要ではないか。

また、就労の希望者は短時間の就労や主たる生計の支えとして働きたい人、就労経験に違いがあるなど多様な状況に置かれていることから、しっかりとしたアセスメントに基づく支援が必要ではないか。

### (8) 自立支援に関連する諸課題

生活福祉資金については、手続きや必要書類、貸付要件、貸付までの期間等、地域ごとに運用に差があるため、生活困窮者の実態を踏まえたうえで見直すべきではないか。また、家計相談支援事業と連携することで、貸しやすく、償還しやすくなるのではないか。

生活保護との関係においては、自立相談支援機関に相談があった後、一時的に生活保護を利用して生活を安定させてから生活保護を脱却し、自立相談支援機関で自立支援を行うケース、あるいは、生

活保護の脱却時に自立相談支援機関につなげて生活の安定を支援するケースもある。これらのようなケースにおいて、支援の一貫性をどのように確保すべきか。

### (9) 支援を行う仕組み

都道府県は、基礎自治体が行う支援に伴走する視点の役割を位置づけることが必要ではないか。その際には、「支援員の支援」に取り組むことにより、支援困難事例の滞留や支援員の孤立等の解消に寄与するのではないか。

さらに、都道府県内の中心市・周辺市の配置と人の流れ、居住自治体と就労先自治体が異なる現状や、移動範囲の広い若年層の存在等、広域調整が必要となるのではないか。

町村部については、法による支援を効果的にい地域づくりにつなげるために、町村が当事者として参画するための仕組みが必要ではないか。

また、社会福祉法人が地域における公益的な取組みとして実施している生活困窮者に対する緊急経済的援助や、住まい支援、就労支援等と自立相談支援事業の連携による効果的な取り組みが重要ではないか。

なお、この論点については社会保障審議会の「生活困窮者自立支援及び生活保護部会」（部会長：宮本太郎中央大学教授）において、5月よりテーマ別の協議がすすめられており、8月を目途に前半の議論をまとめ、さらに検討していく予定となっている。

# 人事・労務管理



連載  
第1回

網川労務管理センター／HEM-LINKS Co., Ltd.  
人事コンサルタント・社会保険労務士

網川 晃弘

## はじめに

以前、このNORMAで人事・労務管理について連載しましたが、それから十年が経ち社協を取り巻く環境も大きく変化しました。

当時、とくに地方においては、「安定」というイメージの社協ブランドが健在で、人材の確保・定着についてそれほど危機感を持っていなかったように思います。しかし、全国的な福祉人材の不足はこうしたブランド力にも影を落とし、採用難、定着難といった課題は社協も例外ではなくなりました。それだけでなく、この「安定」という当時の強みも、社協を取り巻く外部環境の変化が速いこの時代では、臨機応変に対応できないという弱みとなつていと感じます。

例えば、在宅福祉部門がある社協で

は、福祉人材処遇改善事業のキャリアパス要件への取り組みについて、社協以外の社会福祉法人が人材に対してどう向き合うかを法人を挙げて強みにしようとする取り組みの中で、行政との関係もあるのですが、スピード感をもつて抜本的に取り組んでいるケースは余り見かけません。

また、社会福祉法人制度改革において、地域における公益的な取り組みを実施する責務が明記され、社会福祉充実財産を保有する法人は社会福祉事業または公益事業の新規実施・拡充に係る計画の作成を義務付けられました。このことは社協のいわば独占事業であった「地域福祉」に他の社会福祉法人も今後続々と参入してくることを意味します。地域包括ケアシステムが推しすすめられている中で、地域における社協の立ち位置をどうするかを問わ

れていることにほかなりません。

この課題に対して各社協で方針を立てて対応していることと思いますが、この方針を職員に浸透させるために職員指導・育成を徹底し、その浸透具合や実践の程度を評価し、より頑張ってもらえるよう処遇との関係も整えるといった人事管理の仕組みが有効と考えます。しかし、この点もまだ十分とはいえないと感じています。

今回の連載では、このような外部環境の変化に対して社協がどう取り組むべきなのかという視点も含め、社協の特性にあった人材マネジメントとはどのようなものなのかを考えていきます。

## 社協において人事管理はどのように捉えるべきか

本論に入る前に、「社協の価値」について触れておきます。社協の価値を決定する要素としては、①社会的価値（地域からみた社協の価値）、②利用価値（利用者からみた社協の価値）、③所属価値（職員、就職希望者からみた社協の価値）の3つの価値があり、これら3つの価値をバランスよく向上させることが「社協の価値」を高めることにつながると考えます（図1）。

そしてこの3つの価値は相互に関連しているため、「職員を通してサービスの質の向上に向けたさまざまな取り組みを実施することにより、利用者にとっての価値を高める↓その実績や成果を発信することで地域等における社協の社会的価値を向上させ、さらに素晴らしい職場で働いているという職員の所属価値につながる⇨さらなる利用者へのサービス向上⇨利用価値の向上へ向かわせる」という好循環をつくりあげることが大切です（図2）。

図1 社協の価値とは

社協の価値を決定する要素としては、主に次の3つの価値があり、これらの価値に対する評価を向上させることが、「社協の価値」を高めることにつながる。人事労務管理はそのうちの所属価値に大きな影響を与える。

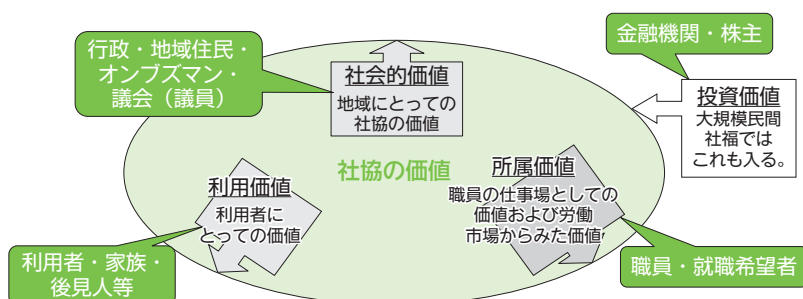
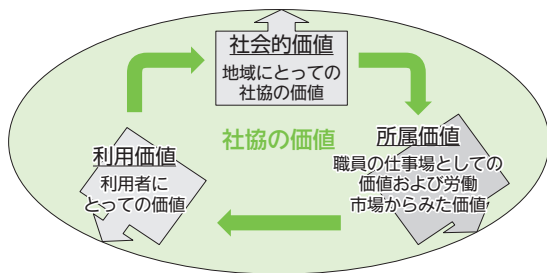


図2 社協の価値向上は、意図的に行う



このような価値向上の好循環は自然にできるものではない。こうしたスパイラルを作り上げるには、社協自身が意図して行わなくてはならない。人事管理は、所属価値に働きかけ、こうしたスパイラルのバックアップを目指すものでなければならず、少なくともブレーキとなってはならない。

このような価値向上の好循環は、当然社協自身が意図して行わなくてはなりません。今回の連載のテーマである人事管理は、この所属価値に働きかけて、好循環をバックアップすることを目指すとしています。言い換えれば、人事管理の目的は職員を通して社協の価値を向上させることにほかなりません。

社会福祉法人制度改革への対応で社協の立ち位置が問われていると先に述

べましたが、社協の価値向上に関して「地域のセーフティネットの最後の砦」となっているかがキーワードと考えます。

社協が他の社会福祉法人と大きく違う点は、地域全体に地区社協等を拠点としたネットワークを持ち、民生委員・児童委員、福祉委員等のメンバーと協働していることです。ほかの社会福祉法人がいわば点で地域に貢献するのに対して、社協は面で地域を支えているといえます。他の社会福祉法人やNPO等をこのネットワークに取り込み、ネットワーク網からこぼれてしまいう住民が出ないように地域のセーフティネットの最後の砦として機能すべきではないかと考えます。

こうした他の社会福祉法人等とは地域で担っている役割が違うということを明確にすることが、民間企業、社会福祉法人、社協、NPOの住み分けにつながり、行政からの財政等支援を受ける理由が立つことにつながるのではないかと考えます。

地域のセーフティネットの最後の砦として事業を行うにあたって、基本的なスタンスとしては、自分たちは今よい仕事をしているから地域から認めてもらえるはずだという「Inside-Out」的な考え方ではなく、本当に地域の

ニーズに合った事業を行っているかを常に考え、ニーズの変化に対応し事業を適宜見直して、職員の意識や組織等の内部構造を変革していくという「Outside-In」の考え方が必要です。よく行政の出先機関だとか、介護保険事業所と誤解されがちな社協ですから、達成した成果等を広くステークホルダーに対して広報することも今後は重要と考えます。

### 所属価値を高めるうえでの社協における課題

次に人事管理が直接働きかける価値といえる、所属価値を高める上での社協の課題について考えてみたいと思います。

社協の事業は、在宅福祉事業、地域福祉事業とともに、ニーズがある限り良質なサービスを安定的に提供する使命があります。この使命を全うするには、人材がそのカギを握っていますし、ノウハウや技術が脈々と受け継がれていなくては永続的にサービスを提供することができません。

人材の質に関しては、いわゆる管理監督者がその要といえます。よく管理職は「仕事」と「人」と「金」の管理ができて一人前と言われますが、社協

においては「仕事」と「金」の管理に重点が置かれており、後継人材の育成・指導は社協内の意識も実際の取り組みもまだまだ十分とはいえません。また一方で、管理監督者も役割に見合った処遇が成されているかという点は課題があると考えています。

社協に限らず福祉業界全般にいえますが、人事異動を通じた人材を育成する機能をうまく使えていない面もありますし、行政の規程をそのまま流用することや法令の理解不足等から、労働法規の遵守という面でも誤った対応が見られるところがあります。

こうした所属価値の課題解決を人事管理の仕組みでしっかりバックアップして、よい循環につなげて、社協の価値を向上させていくことが大切です。

次回以降の連載では、社協の特性を踏まえて、人事管理と労務管理の違いを意識した管理のあり方、魅力ある職場の実現に向けて採用・配置活用・育成・評価・処遇等の人事管理はどうあるべきといった社協における労働環境等の労務管理上の課題への取り組みはどうあるべきかを解説していきます。



# 社協活動 最前線

## 伊那市 社会福祉協議会

### 8市町村の広域を支援する 上伊那成年後見センター



伊那市高遠城址公園内の桜は、日本屈指の花見場所として有名である。花見シーズンには、たくさんの観光客が全国から訪れる。

伊那市社協は、平成24年より8市町村にまたがる長野県上伊那郡全域を対象とする上伊那成年後見センターをスタートさせた。障害のある人の地域移行等がすすむ中、成年後見人の確保は全国的にも喫緊の課題となっている。限られた社会資源のなかで成年後見制度を推進するために、「広域運営」と「市民後見人の育成」をすすめる伊那市社協の取り組みを取材した。

#### 社協データ

【地域の状況】(平成29年4月1日現在)

人 口 68,773人  
世帯数 27,230世帯  
高齢化率 29.88%

【社協の概要】(平成29年3月末)

理事 12人  
評議員 25人  
監事 2人  
職員数 255人(正規職員55人、常勤・臨時・パート職員170人)

#### 【主な事業】

- 地域福祉推進事業
- ボランティア・地域活動応援センター事業等
- 介護保険通所介護、訪問介護、訪問入浴
- 居宅介護支援事業所
- 障害者相談支援センター
- 障害者多機能型事業所
- ふれあい相談センター(心配ごと相談)
- 上伊那成年後見センター
- 日常生活自立支援事業
- くらしの安心サービス事業(独自の金銭管理)
- 誰でも集える居場所事業「ぶりむら」
- 伊那市生活就労支援センター

### 上伊那成年後見センターが 生まれた背景

伊那市社協では、司法書士会等の協力を得て、あらゆる悩みを受け止める総合相談の窓口「ふれあい相談センター」を平成9年度から運営しており、現在は権利擁護相談事業も実施している。それ以来3か月に一度、司法書士や社会福祉士、行政、地域包括支援センター、社協等の関係者が集まって事例検討や情報交換を行ってきた。上伊那成年後見センター(以下、センター)所長の矢澤秀樹氏は、これがセンターを立ち上げるきっかけになったと言う。

「平成15年頃は市内に成年後見人をお願いできる弁護士がひとりもおらず、お願いできるのは司法書士が主でした。しかし、成年後見人が60代後半なのに対して、被後見人は精神障害や知的障害がある年齢の若い方たちも多く、どのように支え続け

るかが課題となっていました」

また、長野県では障害がある人の地域移行を積極的におすすめできており、特に上伊那郡域にあった定員400名を超える知的障害者入所施設でも平成15年から利用者たちはグループホームなどに生活の拠点を移していった。施設から地域への移行を支援するためには、利用者が地域で安心して暮らせるよう、日常生活自立支援事業による金銭管理等の支援につなげたり、成年後見制度につなげる必要であった。

### 課題の共有化を経て センター設立へ

上伊那郡内8市町村社協の日常生活自立支援事業の担当者は、事例検討等を行う勉強会を定期的に行っていた。そのなかで伊那市社協が成年後見人の不足について問題提起したところ、他の社協でも同様の悩みを抱えていることが明らかになった。

そこで伊那市社協が中心となって、法人後見のできる組織の設置を検討するために、平成18年に法人後見検討会議を立ち上げた。

さらに平成21年からは、長野県より上伊那郡を対象とした「成年後見相談支援体制構築モデル事業」を受託。成年後見等の相談の受付、社協や行政等の相談窓口へのアドバイザ派遣を行うとともに、上伊那郡圏域成年後見相談体制支援構築検討会議の開催(年6回)などを実施した。

検討会議では、8市町村の行政関係者、各市町村社協、弁護士会、司法書士会、行政書士会、社会福祉士会、医療関係者、障害者相談支援センター、障害がある人の当事者団体等、幅広いメンバーが参加して協議を行った。その結果、問題解決のためには各市町村が単独で対応するには人材が不足しており、予算的にも困難であるとして、市町村を超えた

圏域でのセンター設置が効果的であるとの結論に至った。

モデル事業の実施後も伊那市社協が事務局となり、センターの設置に向けた検討を継続した。伊那市社協がセンターの設置に熱意をもっていた理由について、矢澤氏は次のように語る。

「当時、悩みをどこに相談したらよいのかわからないという親族後見人の声を聞きました。日常生活自立支援事業や社協が独自で行っている金銭管理事業の利用者、認知症・知的障害・精神障害がある住民の数を調査した結果、成年後見制度を必要とする人が増加することはわかっていましたので、大きな負担を抱えることになる親族後見人の相談を受け止める場所の整備の必要性を強く感じていました」

センターの必要性を行政に対し継続的に訴え続けてきたことにより、平成23年度よりセンターを設置する

## 伊那市（長野県）

長野県南部に位置する市。東に南アルプス、西に中央アルプスがそびえ中央部を天竜川が縦断している。長野県南部の伊那市を中心とした地域のことを上伊那と呼び、広大な長野県を10地域に分けるときの名称として用いられている。上伊那郡（8市町村）全体の人口は約18万人であり、伊那市はその約4割を占める。



上伊那成年後見センターの職員の皆さん(左から2番目が矢澤さん)

ことが決定した。設置にあたっては、圏域内8市町村の今後の状況に合わせてセンターの役割を柔軟に変化させていくため、それぞれの行政と委託契約を結ぶこととした。その結果、センターは行政からの委託費と後見報酬で運営されている。

### 上伊那成年後見センターの特徴

伊那市社協に置かれた1か所のセンターで圏域全体をカバーする仕組みを可能にしているのは、センターはあくまで二次窓口であり、一次窓口は各市町村行政や地域包括支援センター・社協であるという考え方を

基本としているためである。そのため、各市町村の行政担当者や福祉関係者の力量を向上させるべく、研修には非常に力を入れている。

「成年後見制度を考えるうえで最も大切なのは、各市町村の窓口担当者の意識向上だと思います。せっかく相談にきてもらっても、窓口の対応がずさんだと制度の利用にはつながりません。そこで、私たちは各市町村村に向いて、研修会を行っています。センターに相談を丸投げするのではなく、対象者の状況によってどんな福祉制度が利用できるか、市町村の窓口の担当者自身で判断できるようにになってほしいのです。圏域によってはセンターまで車で1時間以上もかかる地域もあります。相談者にわざわざセンターまで来ていただいたのに、話を聞いてみたら地元の社協の日常生活自立支援事業を利用すれば十分だったということは避けたいですから」と矢澤さんは話す。

研修では各市町村の窓口へ寄せられた相談を題材に、窓口対応の方法や利用すべき制度、さらに関係機関について学ぶ。研修を始めた当初は各市町村の窓口からの問い合わせが多く寄せられていたが、研修を繰り返すことにより、窓口で受け付けた相談をそのままセンターにつなぐことは減ってきたという。

このほかの事業として、成年後見

申し立ての支援（市町村長申し立て・本人や親族が行う申し立ての支援）、第三者後見人の紹介やあつせん、そして法人後見人の受任を行っている。伊那市社協が法人後見人となるケースは、平成29年3月で延べ87件となっている（うち業務終了が21件）。また、伊那市社協ではセンターの担当と日常生活自立支援事業の担当を同一の部署に配置している。そうすることで、新規のケースをどちらの制度で支援すべきか丁寧に協議できるほか、日常生活自立支援事業から成年後見制度への移行も円滑に行うことができている。

### 市民後見人の育成が今後のカギ

現在、センターには職員3名ならびに法人後見支援員の5名が補助スタッフとして在籍している。この人数で、今後もますます増加が予測される成年後見・権利擁護に関する相談の対応と、法人後見人の受任をすすめるには限界がある。そのため、矢澤氏は「市民後見人」の育成が今後のカギになってくるのだと語る。

「私たちのセンターでは、平成26年度より市民後見人養成講座を開催し、これまで21名に受講していただきました。この講座を受講し、さらに面接に合格した方を1年間、臨時職員の法人後見支援員として採用し、

具体的な業務の進め方やさまざまな知識を培ってもらいます。平成28年の4月には、県内初となる市民後見人が選任されました」

講座を受講して、業務を知るほどに責任の重さを実感することも事実であるという。そのため、市民後見人をバックアップする体制の整備にも努めている。悩みをいつでも相談できれば市民後見人も安心できるのではないかという思いから、県内初の市民後見人が選任された平成28年からは、伊那市社協は後見監督人も受任している。

また、市民後見人から3か月ごとに活動報告を受けることで現状を把握するほか、専門職が集まる会議に出席してもらうことで、さまざまな事例の学習や、市民後見人が受け持つケースの悩みを専門職に相談する機会を設けている。高齢者や障害のある方が地域で安心して生活するために、成年後見制度の需要はますます高まっていくと予想される。最後に、今後のセンターの活動について矢澤さんは次のように話してくれた。「成年後見制度は本人の暮らしを守るという視点が大切です。この点を常に意識しなければ、かえって本人の権利を奪うことになってしまいます。このことが市民後見人にも行政にも根付くよう活動を続けていきます」



# 地域をつなぐ 生活支援相談員

連載  
第1回

東日本大震災発災後、本誌では、被災3県からのレポートや全国の広域避難者支援の実践、さらには災害に備えた地域づくりの活動を紹介してきた。今号からは、新コーナー「地域をつなぐ生活支援相談員」と題して、時間の経過とともに変化する生活支援相談員の役割や活動を紹介する。第一弾として、葛尾村社協から東日本大震災発災後の活動状況について3回にわたり紹介する。

## 生活支援相談員活動開始時期の状況

葛尾村社会福祉協議会（福島県）

①

### 原発事故により全村民が避難

かつらお

葛尾村は阿武隈山系の中腹にあり、海拔300～600m、人口1567人・477世帯、高齢化率は32%（平成23年3月現在）。主な産業は農業と畜産で、ほとんどが兼業農家の小さな村である。震災そのものの影響は大きくはなかったものの、東京電力福島第一原発から半径20～30km圏内に位置し、原発事故に伴う放射能の影響により平成23年3月14日夜9時半、全村民に避難勧告が出され、県内外のみならず海外へ避難する住民もいた。行政機関を中心に福島県内の会津坂下町、柳津町、福島市の避難所・ホテル・旅館等に村民の多くが身を寄せた。その後、郡山市に

活動初期は、仮設住宅を2人1組で訪問し、誰がどのような状態で生活しているかを知ることから始め、約1か月間で大半の入居者の生活状態の確認を終了した。

村の方針により、仮設住宅には行政区単位で住民が入居したため、避難所から仮設住宅へ入居しても顔見知り人が近隣にいるということに安心感を持っていた。しかし、訪問すると避難状況に対する不安の声も多く、傾聴することが生活支援相談員の重要な活動のひとつであった。

当初の相談は、仮設住宅の部屋の狭さ・不便さ・物資不足等であったが、時間の経過とともにストレスが蓄積し、物から精神的な面に移っていった。また、苦情等で多かったのは、部屋が狭い・暑い・近隣の音がうるさい・結露やカビへの不満といった内容であった。さらに、「環境の変化に順応できない」「すぐに戻れると思っていたため先行きへの不安と焦りがある」「家庭内の意見の食い違い」等がストレスの要因になっていることが明らかになった。なお、訪問件数については、平成23年度が4372件、平成24年度が5834件であった。

生活支援相談員は、避難者のストレスの蓄積と要支援者が増加してきたことを考慮し、楽しみや交流の場ならびに心身の健康維持のためサロン活動を行った。

しかし、避難前に村社協ではサロンを実施していなかったため、当初はサロンをどのように実施して良いかわからず、暗中模索の中での取り組みであった。仮設住宅でのサロンは、週1回実施し、2か月で全ての仮設住宅を一巡した。次第に慣れてくると日帰り旅行等も実施した。

### 傾聴と対応が信頼関係を築く

活動初期は、信頼関係の構築において重要な時期である。傾聴した内容を検討し、役場等へつなぐとともに、必ず返事を返すことを徹底した結果、信頼関係の構築につながった。しかし、生活支援相談員も避難者であるため、「あまり抱え込み過ぎないように」と助言し、社協も一緒に相談を受け止めるようにしていた。

特に1年目は、避難者の聞き役と関係機関へのつなぎを中心に活動したが、避難者の不満ではなく思いが明確になったのは2～3年目であった。この時期は、避難者の思いに対してできることとできないことがあり、生活支援相談員がやるべきことは何か、自立を阻害しないか等の葛藤があった。

避難前の関係性も大事にして訪問を重ねることで、「ちよつと部屋に入っ」と受け入れられ、本音も話してもらえるようになり、訪問の予定を合わせてもらえるなど、社協の存在が住民に確実に認識されたことを実感した。



全国社会福祉協議会 中央福祉学院  
**2017（平成 29）年度 社会福祉主事資格認定通信課程**  
 （民間社会福祉事業職員課程）  
**秋期コース 受講者募集のご案内**

受講期間：2017（平成 29）年 10 月～

2018（平成 30）年 9 月

学習内容：①自宅学習による答案作成（16 科目、年 4 回提出）

②ロフォス湘南で開催する面接授業（5 日間）

③修了テスト

受講料：87,400 円（テキスト・教材費、面接授業料、添削指導料を含む。消費税込額）

※面接授業時の交通費・宿泊費等は別途ご負担ください。

受講資格：以下の①～③の要件をすべて満たしていること

①社会福祉事業（社会福祉法に基づく第 1 種・第 2 種社会福祉事業）の届出をした施設・事業所、あるいは介護保険法に基づく介護保険事業者の指定を受けた施設・事業所に従事していること

②受講期間中、お申し込み時の所属法人に勤務していること

③業務と並行して受講することについて所属長の承認が得られること

申込締切：平成 29 年 6 月 30 日（金）【当日消印有効】

※定員に達した場合は、募集を打ち切ることがあります

申込方法：「受講案内・申込書」は、中央福祉学院ホームページ <http://www.gakuin.gr.jp/> よりダウンロードまたは、下記問い合わせ先までご請求ください。お申し込みの際には、所属長名のご記入および所属長公印を押印のうえ郵送にてお申し込みください。

問合せ先：社会福祉法人全国社会福祉協議会

中央福祉学院 社会福祉主事係

〒240-0197

神奈川県三浦郡葉山町上山口 1560-44

TEL 046-858-1355 FAX 046-858-1356

中央福祉学院ホームページ

<http://www.gakuin.gr.jp/>

全国社会福祉協議会 地域福祉部  
**平成 29 年度 職員体制**

全社協地域福祉部の平成 29 年度職員体制をお知らせいたします。今年度は下記のメンバーで業務に取り組んで参りますので、どうぞよろしくお願いいたします。

部長 高橋 良太

副部長 岩崎 香子

副部長 平井 庸元

参事 桑原 信人

参事 宮内 良樹

部員 森山 小槇

部員 高橋 広弥

部員 志村 宏祐

〔生活困窮者自立支援推進室〕

室長 岩崎 香子（兼任）

部員 高橋 広弥（兼務）

2017 年 4 | 5 月号 平成 29 年 5 月 31 日発行

編集／全国社会福祉協議会 地域福祉部

発行所／地域福祉推進委員会

東京都千代田区霞が関 3-3-2 新霞が関ビル  
 TEL 03-3581-4655 FAX 03-3581-7858

代表者／川村 裕

編集人／高橋 良太

定価／216 円（本体価格 200 円）

デザイン・印刷／三報社印刷株式会社

編集後記

新年度を迎え、地域福祉部の職員体制も新たになりました。最初はどこか落ち着かないそわそわした気分でしたが、すでに 1 か月以上も経過していることにふと気づき、時間の流れが早いことに大変驚かされています。

さて、NORMA を 2 年間担当させていただきましたが、今号をもちまして担当が替わることになりました。

これまでの記事を見返すと、非常に多くの皆さまのご協力を得ていたことに改めて気づかされます。そして、取材を快く受け入れていただいた、社協職員の笑顔や熱のこもった声は今でも印象に残っています。

今後ともご相談させていただくことがあるかと思いますが、どうぞよろしくお願いいたします。（志）

明日への  
一歩  
～ノーマインタビュー～

INTERVIEW #11

個人の課題に共感する  
NPOよしだ けんじ  
吉田 建治氏認定特定非営利活動法人  
日本 NPO センター  
事務局長

今日、全国各地で NPO が活動を展開していますが、理念や活動の内容は多種多様です。そして、それぞれの NPO に蓄積されているノウハウは異なるため、社協は連携先を限定せず、事例ごとにさまざまな団体と連携することが必要です。そうすることで、新たな社協活動につながる可能性があります。

今号では、全国の NPO への支援に取り組む日本 NPO センターの吉田さんにお話を聞きました。

聞き手：全国社会福祉協議会 地域福祉部

吉田さんが NPO の活動に携わるようになった  
経緯をお聞かせください。

私は大学時代に「市民主体のまちづくり」をテーマに学んでいました。その一環として奈良県の団体の活動に参加したり、NPO フォーラムのボランティア等を行うなかで NPO の活動の熱気に触れ、自分たちで地域をつくることに魅力を感じるようになりました。

その後はボランティア活動で関わりのあった大阪ボランティア協会が NPO への情報発信等の支援を中心に取り組みました。ある方の紹介で社協職員の自主的な集まりにも参加する機会をいただき、つながりをつくることができました。このときにできたつながりは、現在も災害支援の場面などで活きています。

そして、大阪ボランティア協会での活動を通して多様な NPO と関わるうちに、全国の NPO の活動をもっと知りたいという思いが強くなり、日本 NPO センターで働くことを決意しました。

## 日本 NPO センターでの活動を教えてください。

私は情報による支援が得意だったので、NPO のデータベース「NPO ヒロバ」の運用や、それに掲載する団体紹介の記事の作成、IT 支援のプログラムの作成などから NPO 支援を始めました。

今後は、NPO と地域福祉をつなぐことに力を入れていきたいと考えています。NPO を取り巻く環境や地域の状況の変化、さらにはソーシャルビジネスの登

場により、NPO がどのような役割を果たすべきかを改めて考えなければならない時期を迎えています。

現在の地域福祉の議論は制度から発するものが多いと感じますが、NPO は個人の思いから始まって、そこから市民活動として展開していくという特長があります。個人的には、原点に回帰して市民活動団体への支援を充実させていきたいと考えています。そのうえで、制度の方面から課題の解決に取り組む団体と、個人的な課題から始まって問題解決に取り組む団体をつなぐことが私たちの地域福祉における役割だと思っています。

## 社協への期待があればお聞かせください。

社協は地域住民の生活や活動を支援する資源やノウハウが充実しており、地域全体を支える力があります。これに対して、NPO は特定の地域課題を重点的に支援することに長けています。ですから、社協と NPO がつながることで、NPO が培ってきた市民活動への支援のノウハウを、地域全体への支援に役立てられるのではないかと考えます。

NPO の強みを地域全体への支援に活かしてもらいたいという思いがありますので、社協には今後も「協議会」としての役割を発揮していただき、地域のネットワークを広げていただきたいと思います。そのためにも、地元の NPO 支援センターと対話の機会を作るなど、つながっていただけると幸いです。