

Ⅲ オンブズマンの発意による調査

民生委員の役割と 生活保護行政の支援について

オンブズマン室に寄せられる苦情の相談や申立てにおいて、生活保護に関するものが年々増加傾向にあります。平成 21 年度の苦情申立て 133 件のうち、生活保護は 24 件で分野別の第一位となっています。そうした調査を通じて、オンブズマンは生活保護の実施機関やケースワーカーの担う責任の重さや業務の過重さが気になりました。それらを軽減させるために、生活保護法において生活保護への協力が求められている民生委員の意見や提案をいただき、新たな協力・支援の仕組みづくりが可能ではないか、と考えたことが調査の端緒でした。

発意調査

民生委員の役割と生活保護行政の支援について

全国的に不況型の生活保護の給付が急増しており、札幌市の生活保護受給者も、5万9千人（平成21年10月現在）を超えています。

これに伴いケースワーカー（以下、「CW」という。）の担当件数や業務量も増えているようです。オンブズマン室に寄せられる苦情の調査を通じて、オンブズマンもCWの方々が受給者の自立に向けて日々苦労されていることを感じていました。

この生活保護に関しては、民生委員が地域住民の視点での活動を期待されておりますが、CWと民生委員との情報交換の場が設定されていない地区があるようです。また、民生委員は児童委員も兼ねており、子どもの育成支援についても一定の役割が期待されておりますが、行政機関が具体的にどのように協力支援を仰いでいるのか、不明な部分もあります。

オンブズマンは、生活保護の目的である受給者の自立のためにも、民生委員への支援活動や受給世帯に対する地域としての効果的な支援について、一定の検討が必要と考えています。

そこで、オンブズマンは、①市が民生委員に委ねている役割と連携及び支援体制がどのようになっているのか、②生活保護行政における民生委員への協力の依頼方法について、発意による調査を実施することとしました。

市の回答

(1) 民生委員の役割と支援体制

民生委員は、民生委員法にもとづいて厚生労働大臣から委嘱され、社会奉仕の精神をもって住民の立場に立って相談に応じたり必要な援助を行ったりすることで社会福祉の増進に努めるもの、とされています（民生委員法第1条）。平成12年に改正されるまで、民生委員は「保護指導のことに当り、社会福祉の増進に努めるもの」とされておりましたが（旧法第1条）、「保護指導のことに当り」という文言が削除されました。これは、近年、民生委員の位置づけや期待される役割が変化しており、地域住民の立場で、幅広く援助を必要とする方に対し、積極的に関与していくことが期待されていることに

対応したものです。

札幌市においても、民生委員法上の職務（民生委員法第 14 条）を踏まえて、ひとり暮らしの高齢者の巡回相談や 65 歳以上高齢者名簿の整理、児童虐待予防地域協力員への登録など、様々な協力をお願いしています。また、自発的な活動として、子育てサロンなども行っています。このことは、地域で子どもを育てる環境を整えることとなり、児童委員を兼ねることとなる（民生委員法第 6 条及び児童福祉法第 16 条第 2 項）民生委員にとって、有効なものであると考えられます。このような民生委員の活動は、平均して年 120 日にも及んでおり、社会福祉の増進において、多大なご協力をいただいています。

札幌市としては、こうしたご協力をいただくためにも、研修等を通じて活動の支援を行っています。

研修は、全市的なものとして、毎年、新任研修、中堅研修、会長研修を行っているほか、各区においてもそれぞれ独自の研修を行っています。民生委員に期待される役割や職務について、ハンドブックや講演などを通じて理解を深めていただき、積極的な活動と協力をお願いしています。なお、新任研修は、3 年の任期ごとに行う一斉改選に伴うものに加え、毎年 3 回行われる欠員補充により選任された委員を対象とした研修も行っています。

また、民生委員・児童委員協議会における会議や研修等を通じて、高齢者情報など必要な情報の伝達や相互の情報交換を行うなど、民生委員の活動を支援しています。

(2) 生活保護法における民生委員の役割

生活保護の実施に関しても民生委員の協力が定められています（生活保護法第 22 条）。政令市において、生活保護申請時に民生委員に意見書の記載を依頼している自治体は、18 市中 3 市のみ（平成 21 年調査）となっておりますが、札幌市では、保護を決定する際の参考とするため、民生委員意見書の記載をお願いしています。また、保護の開始が決定した際には、民生委員に連絡票を送付する等し、被保護者に係る情報の共有を図っております。

また、上記のほか、民生委員との連携の一つとして、地区民生委員・児童委員協議会に CW が参加し、民生委員との意見交換を行っております。地区によって意見交換の方法は若干異なりますが、民生委員と CW が、それぞれ担当する地区の受給者の状況を相互に確認し、保護の実施に役立てています。しかし、生活保護の申請件数及び受給世帯の急増に伴って、全ての CW が参加することが難しくなっています。区によっては、保護課課長だけが会合に出席することもありました。また、地区民生委員・児童委員協議会の状況によって、保護課との意見交換を行っていない地区もあります。

なお、民生委員は保護の開始時にのみ、関わるものではありません。例えば、転入・転出等により世帯構成が変わった場合や、保護が必要なくなった場合にも、保護課から民生委員に保護の廃止や変更の連絡をしています。保護課から民生委員へ情報を提供することで連携を図り、保護世帯から民生委員への相談などへも対応しやすくなり、被保護世帯の自立に向けて必要な援助を行うことが可能になるものと考えております。

(3) 民生委員活動をめぐる問題と市の考え方

近年、民生委員の活動を取り巻く環境は非常に難しくなっています。

たとえば、「高齢者名簿作成において、プライバシー上問題があると言われて、スムーズに作成できない」「生活保護受給者と地域のつながりがなく、関わるができない」などの声が、民生委員の方から寄せられています。

また、民生委員は、社会奉仕の精神をもって社会福祉の増進に努めるものとされ、ボランティアによる活動となるうえ、負担も大きいことから、なり手がなかなか見つからない現状があります。さらに、地域に密着した活動が求められている民生委員は、長く地域に住まわれている方が望ましい面があり、単身者アパートが多い地区などでは、なり手を探すのが一層困難となっています。

しかし、社会福祉の増進に関する様々な施策は、民生委員の協力によって行われており、札幌市としては、引き続き協力をお願いしながら、民生委員の活動を支援していきたいと考えています。

オンブズマンの判断

(1) 民生委員への期待

オンブズマンは市から民生委員を中心に、その期待される役割と市の支援体制について説明を受けました。民生委員法を受けて、社会福祉について積極的に関与していただくよう様々な支援をしている、との市の説明です。

たとえば、高齢者を中心とした住民に対する見回りや巡回などは、最近耳にする「孤独死」を防ぐためにも、地域の見守りの目の一つとして求められている活動であると思います。民生委員の皆さんの活動には頭の下がる思いです。また、児童虐待を防止する意味でも、地域が目が必要です。子育てをしている母親が子育てサロンで地域の住民と交わることで、子育てに関する悩みを打ち明けたり知識を得たりすることが期待されています。そのためにも、経験豊富で児童委員も兼ねる民生委員がより積極的に関与することが望まれます。

こうした民生委員の選任にあたっては、地域で選考委員会を作り、そこで選任を行っています。民生委員の選任のために委員会を設けることは、民生委員の選任、ひいては地域で活動する民生委員に対する住民の認識を変えることにつながっているように思います。

(2) 生活保護法における民生委員と市との連携について

また、生活保護法における民生委員の活動として、市は保護の実施の際に民生委員の意見書を求めており、この取り組みは政令市 18 市中 3 市のみ、とのことでした。生活保護の実施において、意見書の作成によって民生委員の関与があることは、受給者の自立に向けた糸口となる可能性を生むものであり、オンブズマンはこれまでの市の取り組みを積極的に評価したいと思います。

かつて、民生委員は法外援護金を渡すために保護受給世帯を回ったこともあります。地域のつながりが密であった時代に戻ることもできませんし、市独自に何らかの扶助をするよう求めることも難しいと思います。限られた機会ではありますが、民生委員が保護受給世帯と関わるきっかけを持つためにも、今後も民生委員の意見書の作成を続けていただくよう、オンブズマンは希望しています。

なお、CW と民生委員が定期的に情報を交換できる場も必要であると考えます。市の説明するように、CW の業務負担が重くなっているために地区の協議会への参加が難しいことは理解できますが、CW が参加して民生委員と情報を交換することによって、担当地区の特性の把握や自らの抱える課題解決のヒントを得ることができ、以後のケースワークがやりやすくなる場合もあると思います。全 CW が民生委員・児童委員の地区協議会に参加して情報交換をする機会を設けるよう、オンブズマンは希望するものです。これまで地区協議会で意見交換をしていない地区については、市から地区協議会に意見交換をする場を設定するよう、働きかけていただきたいと思います。

(3) 今後の市の取り組む方向性

しかしながら、民生委員の活動が近年難しくなっている、と市は説明しています。オンブズマンも民生委員との会合などで意見を伺いましたが、多くの民生委員が同様の認識をお持ちのようでした。民生委員を取り巻く環境の変化と、それに伴って活動が困難になっている状況は、札幌市だけではなく他の自治体も抱えている問題です。

例えば、釧路市では、民生委員が継続して生活保護を受給している世帯のうち、高齢者や母子の世帯に保護の通知書を毎月持参しているとのことでした。意見書はなくとも、毎月受給者と顔を合わせる機会があることで、自立に向

けた支援や細かな相談に対応できるのではないかとオンブズマンには感じられました。

また、東京都は平成19年に「生活保護を変える東京提言」を作成し、様々な取り組みを国に提言しています。その中では、民生委員も個別のケース検討に参加し、家庭訪問等を通じて、生活保護受給世帯の自立のために活動すること等が挙げられています。北海道の民生委員を担当する部局からも、これまでの活動を踏まえつつも、今後期待されている活動を取り込む形での民生委員の役割の再検討が始まっている、との話を伺いました。もちろん、札幌市においてこうした政策をすぐ採るべきだとは思いません。しかし、今後も民生委員が様々な役割を期待され続けることを考えると、他の自治体の取り組みも参考にしながら、札幌市独自の検討や取り組みが必要ではないかと感じています。

例えば、民生委員が相談に乗ってくれたり得られる援助を教えてくれたりする身近な存在であることをより積極的に広報すること等、市が取り組めることはあると思います。オンブズマンも区役所を利用した際、民生委員の活動についてアピールするパンフレット等を探してみましたが、「民生委員とは何か」を知らせるパンフレットに「困ったときに民生委員に相談することができる」旨の記述はあるものの、多くの人が見る市のホームページや市民便利帳ではその旨が明確にされていないように思います。

また、民生委員の活動を全市的に把握し、成功している事例を水平に展開することも求められているのではないのでしょうか。現在、社会福祉協議会が民生委員の様々な活動を実際に支援していますが、民生委員の活動を評価して発展させたり民生委員の意見を集約したりするといった、市の更なる積極的な関与を期待します。

こうした市の取り組みによって、CWの担う責任や業務の負担がすぐに軽くなるわけではありません。また、民生委員の活動が多岐に渡り、様々な問題を抱えていることも事実です。しかしながら、市が長期的視点から民生委員の活動を支援することによって、少しずつでもよい方向に変わることが期待できるのでは、と思います。

